



NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

A*pe*

Eindrapport

Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'

2 december 2015

Inhoudsopgave

Afkortingen en definities	5
Samenvatting	6
1. Inleiding.....	11
2. Voortgang onderzoek commissie ‘Duurzaam stelsel’	14
3. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.....	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Doel en werking van het stelsel.....	17
4. Randvoorwaarden gefinancierde rechtsbijstand.....	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Constitutionele randvoorwaarden.....	20
4.3 Overige juridische randvoorwaarden.....	21
4.4 Andere randvoorwaarden	26
4.5 Conclusie.....	29
5. Financieel-economische analyse.....	31
5.1 Inleiding en bevindingen tussenrapport.....	31
5.1.1 Inleiding.....	31
5.1.2 Bevindingen uit tussenrapport.....	33
5.1.3 Conclusies uit tussenrapport.....	37
5.2 Vaststellingen	38
5.2.1 Vaststellingen versus toegekende toevoegingen.....	38
5.2.2 Tijdsverloop tussen afgifte en vaststelling.....	41
5.2.3 Niet elke toevoeging wordt een procedure.....	44
5.2.4 Strafrecht: uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen.....	47
5.2.5 Echtscheidingsrecht: uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen	51
5.2.6 LAT en mediation- toevoegingen	55
5.3 Rechtsbijstandverleners	56
5.3.1 Totale volumeontwikkeling	57
5.3.2 Strafrecht.....	64
5.3.3 Personen- en familierecht	66
5.3.4 Specialisatie van rechtsbijstandverleners	68
5.4 Cliënten	73
5.4.1 Verdeling aantal toegekende toevoegingen.....	73
5.4.2 Meervoudig gebruik.....	74

5.5	Gefinancierde rechtsbijstand in de begrotingscyclus	77
5.5.1	Cyclus in de rechtspraak.....	77
5.5.2	Cyclus in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand	78
5.6	Conclusies financieel-economische analyse	79
6.	Externe invloeden op het stelsel	82
6.1	Oorzaken voor dynamiek in het stelsel.....	82
6.2	Gebied-specifiek: strafrecht.....	86
6.3	Gebied-specifiek: personen- en familierecht	89
6.4	Gebied-specifiek: bestuursrecht	92
6.5	Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen	93
6.6	Maatschappelijke ontwikkelingen	99
7.	Knelpunten in het huidige stelsel	105
7.1	Inleiding	105
7.2	Knelpunten	105
7.2.1	Het niet meebewegen van het stelsel met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen.....	105
7.2.2	Achterstallig onderhoud in forfaitaire puntensysteem	106
7.2.3	Veelal geen sluitende urenregistratie door de toevoegingsadvocaat.....	107
7.2.4	Toevoegingsadvocaat dient alle werkzaamheden zelf te verrichten	107
7.2.5	Problematiek bij extra uren	108
7.2.6	Bepaalde beschikbaarheid/toegang tot rechtsbijstand in personen- en familierecht	108
7.2.7	Incassorisico van inning eigen bijdrage bij advocaat	109
7.2.8	Negatief gebruik van diagnose- en triagefunctie Juridisch Loket.....	109
7.2.9	Aanbod van rechtsbijstandverleners blijft achter bij het beroep op het stelsel.....	109
7.2.10	Onvoldoende intensief toezicht op inhoudelijke kwaliteit van toevoegingszaken	110
7.3	Conclusies	110
8.	Beschrijving en analyse eerder ingebrachte alternatieven	111
8.1	Het leenstelsel	111
8.2	Aanbesteding van rechtsbijstand.....	113
8.3	De omvorming van de eerste lijn tot poortwachter	116
8.4	Het verzekeringsmodel	117
8.5	Visie commissie 'Duurzaam stelsel' op alternatieven.....	118
8.6	Slotsom.....	122

9.	Evaluatie en aanbevelingen voor een duurzaam stelsel.....	123
9.1	Terug naar vraagstelling van het onderzoek en randvoorwaarden	123
9.2	Positieve aspecten van het functioneren van het huidige stelsel	123
9.3	Knelpunten in huidig stelsel.....	124
9.4	Aanbevelingen voor een durza(a)m(er) stelsel.....	125
9.5	Tot slot.....	128
10.	Literatuurlijst	130
11.	Bijlagen	132
	Bijlage 1. Inkomen, vermogen en eigen bijdragen: normen 2015.....	132
	Bijlage 2. Overzicht basisbedragen vergoedingen van 1994 tot en met 2015	134
	Bijlage 3. Puntentoekenning per rechtsgebied	135
	Bijlage 4. Griffierechten.....	137
	Bijlage 5. Wetswijzigingen Wet op de rechtsbijstand	139
	Bijlage 6. Wijzigingen in wet- en regelgeving.....	145
	Bijlage 7. Vergelijking gefinancierde rechtsbijstand van omliggende landen	152
	Bijlage 8. Tabellen financieel-economische analyse (bij hoofdstuk 5 en hoofdstuk 7)	179
	Bijlage 9. Tabellen externe invloeden op stelsel (bij hoofdstuk 6)	196
	Bijlage 10. Indeling rechtsgebieden	199

Afkortingen en definities

Veelgebruikte afkortingen

AMvB	algemene maatregel van bestuur
AR	algemene raad van de NOvA
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOPZ	bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Bvr	Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000
CCBE	Council of Bars and Law Societies of Europe
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CvT	College van Toezicht
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EXU	extra uren-zaak
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HiiL	Hague Institute for the Internationalisation of Law
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JL	Juridisch Loket
LAT	Lichte adviestoevoeging; bestemd voor de verlening van rechtsbijstand in zaken van relatief eenvoudige aard.
NOvA	Nederlandse orde van advocaten
Raad	Raad voor Rechtsbijstand
RvdR	Raad voor de rechtspraak
Wet VIValt	Verklaring Inkomen en Vermogen Alternatief
Wgbz	Wet griffierechten burgerlijke zaken
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (van het ministerie van Veiligheid en Justitie)
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WWB	Wet Werk en Bijstand
ZSM	wijze van versnelde afdoening van strafzaken

Gehanteerde definities

- *Diagnose en triage*: de per 1 juli 2011 ingevoerde maatregel, waarmee rechtzoekenden een (huidige) korting van 53 euro op de eigen bijdrage kunnen krijgen, indien zij eerst het Juridisch Loket bezoeken en vanuit daar worden doorverwezen naar een advocaat.
- *High Trust*: een eenvoudiger en snellere manier van het aanvragen van toevoegingen bij de Raad, die gebaseerd is op transparantie, vertrouwen en begrip.
- *Ingetrokken procedure*: een procedure waarin geen uitspraak is gedaan of een inhoudelijke zitting heeft plaatsgevonden.
- *Toevoeging*: een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gefinancierde rechtsbijstand.
- *Vaststelling*: de vaststelling van de toevoeging aan de advocaat voor de door hem verleende rechtsbijstand na beëindiging van de zaak.
- *Wrb-gerechtigden*: rechtzoekenden die op grond van geldende wet- en regelgeving aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand bij het oplossen van een (serieus) juridisch probleem.

Samenvatting

Begin maart 2015 heeft de NOvA de commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' ingesteld. De commissie heeft onderzoek verricht naar een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In de eerste plaats heeft het onderzoek zich gericht op de oorzaken – binnen en buiten het stelsel – van de vermeende kostenstijgingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in de periode 2004-2014. In de tweede plaats heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' zich gebogen over mogelijke noodzakelijke aanpassingen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand die de duurzaamheid kunnen waarborgen.

De oprichting van de commissie 'Duurzaam stelsel' is voortgekomen uit de politieke ontwikkelingen aan het begin van 2015. In januari ging de Eerste Kamer niet akkoord met het pakket van € 85 miljoen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand. Door de voormalig staatssecretaris werd vervolgens het grootste deel van de bezuinigingen opgeschort in afwachting van de bevindingen van de door het kabinet ingestelde [commissie Wolfsen](#). Vanuit een medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid bij behoud van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand heeft de NOvA besloten zelf ook onderzoek te laten verrichten. Het voor u liggende eindrapport bevat de resultaten hiervan.

Het onderzoek heeft zich opgesplitst in twee fasen. Fase één is uitgevoerd in de periode van begin maart 2015 tot begin juni 2015 en betreft het in kaart brengen van de achterliggende factoren van de kostenfluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Begin juni 2015 is het tussenrapport gepubliceerd.¹ Het onderzoek in de eerste fase is verricht aan de hand van de volgende vraagstelling: *Hoe hebben de kosten van het stelsel zich ontwikkeld en, voor zover sprake is van een fluctuatie van die kosten, wat zijn de mogelijke oorzaken?*

Fase twee van het onderzoek is uitgevoerd in de periode vanaf begin juni 2015 tot de datum van publicatie en richt zich op de vraag hoe te komen tot een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, waarbij mogelijke aanbevelingen tot vernieuwing van het stelsel naar voren worden gebracht. De overkoepelende vraagstelling van het onderzoek luidt: *Welke mogelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn noodzakelijk om tot een duurza(a)m(er) stelsel te komen?*

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' de randvoorwaarden voor een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand bestudeerd alsmede de knelpunten waarmee het huidige stelsel te maken heeft. Tevens is een financieel-economische analyse verricht. Op basis van alle onderzoeksresultaten is vervolgens tot concrete aanbevelingen gekomen.

Dit eindrapport bevat de resultaten van het onderzoek dat is verricht in fase één en in fase twee.

¹ Te raadplegen via www.rechtsbijstandjuistnu.nl.

De commissie 'Duurzaam stelsel' stelt vast dat een duurzaam stelsel in elk geval aan onderstaande randvoorwaarden dient te voldoen (hoofdstuk 4):

- Daadwerkelijke toegang tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor min- en onvermogenden;
- Voldoende, kwalitatief goede advocaten die kwalitatief goed werk leveren;
- Adequate honorering voor de advocatuur;
- De beslissing om gefinancierde rechtsbijstand toe te kennen mag afhankelijk worden gesteld van individuele omstandigheden van de rechtzoekende;
- Beoordeling van het juridische aspect van de toevoegwaardigheid van een zaak dient onafhankelijk van de overheid te geschieden; de geheimhoudingsplicht van advocaten dient te worden gerespecteerd;
- Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet financieel voorspelbaar en stabiel zijn; en tevens een garantie bieden tegen misbruik;
- Waarborg van toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel;
- De vrije advocaatkeuze.

De belangrijkste bevindingen uit de financieel-economische analyse zijn (hoofdstuk 5):

- Er is geen sprake van een 'ongebreidelde' kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Integendeel, de laatste jaren dalen de reële uitgaven. De daling begint in 2011 en is mede het gevolg van een reële daling van de tarieven van de vergoedingen voor de advocatuur. In 2012 en 2013 is er, ondanks een stijging in het volume van toevoegingen, een verdere afname in de uitgaven.
- Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand wordt sterk bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. In het huidige stelsel wordt hiermee onvoldoende rekening gehouden.
- Het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand (toegekende toevoegingen) stijgt sterker dan het aanbod aan rechtsbijstandverleners. Dit is een duidelijk signaal dat de gefinancierde rechtsbijstand relatief minder aantrekkelijk is geworden voor de advocatuur.
- Er is sprake van vergrijzing. Het aandeel rechtsbijstandverleners met minder dan 3 jaar ervaring sinds de beëdiging neemt af van 20 procentpunt tot 13 procentpunt. Het aandeel met minder dan 5 jaar ervaring daalt van 31 procentpunt tot 22 procentpunt.
- Slechts 4% van de rechtsbijstandverleners heeft een bruto-omzet van 1500 punten of meer. 66% heeft een bruto-omzet van minder dan 500 punten.
- In het strafrecht produceert 2% van de rechtsbijstandverleners 1500 punten of meer. 82% van de rechtsbijstandverleners produceert 500 punten of minder.
- In het personen- en familierecht produceert 0,5% van de rechtsbijstandverleners 1000 punten of meer. 95% produceert minder dan 500 punten. 49% van de rechtsbijstandverleners produceert minder dan 100 punten.
- 72% van de rechtsbijstandverleners heeft geen extra uren. 2% van de rechtsbijstandverleners heeft meer dan 500 punten extra uren. 5% heeft meer dan 250 punten extra uren.
- Rechtsbijstandverleners met één enkele specialisatie zijn ver in de minderheid. De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder de strafrechtelijke rechtsbijstandverleners zijn

die met personen- en familierecht, overig privaatrecht en overig bestuursrecht. De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder de personen- en familierechtelijke rechtsbijstandverleners zijn die met overig privaatrecht en met strafrecht. De BOPZ-rechtsbijstandverleners combineren die specialisatie met strafrechtelijke toevoegingen en personen- en familierecht toevoegingen.

De commissie 'Duurzaam stelsel' concludeert hieruit dat een volledige praktijk op basis van gefinancierde rechtsbijstand voor de advocatuur zakelijk onvoldoende interessant is.

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft in hoofdstuk 6 uiteengezet dat zowel binnen als buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, deels ook buiten het recht, factoren werken die medebepalend zijn voor het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. De ontwikkeling van het beroep op gefinancierde rechtsbijstand hangt af van rechtsontwikkelingen binnen rechtsgebieden en van systeem-specifieke rechtsontwikkelingen die het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel van de rechtspraak als geheel raken. Daarnaast zijn er maatschappelijke ontwikkelingen aan te wijzen die het beroep op de gefinancierde bijstand beïnvloeden.

Op basis van haar onderzoek is de commissie 'Duurzaam stelsel' van oordeel dat het huidige stelsel te maken heeft met de volgende tien knelpunten (hoofdstuk 7):

1. Het niet meebewegen van het stelsel met veranderingen in wet- en regelgeving, overheidsbeleid, jurisprudentie en maatschappelijke ontwikkelingen;
2. Achterstallig onderhoud van het huidige forfaitaire puntensysteem:
 - a) Op het gebied van het aantal punten per zaak;
 - b) Op het gebied van de vergoeding per punt;
3. Veelal geen sluitende urenregistratie door de toevoegingsadvocaat;
4. Toevoegingsadvocaat dient alle werkzaamheden zelf te verrichten;
5. Problematiek bij extra uren;
6. Beperkte beschikbaarheid/toegang tot rechtsbijstand in personen- en familierecht;
7. Incassorisico van inning eigen bijdrage bij de advocaat;
8. Negatief gebruik van diagnose- en triagefunctie Juridisch Loket;
9. Aanbod van rechtsbijstandverleners blijft achter bij het beroep op het stelsel;
10. Onvoldoende intensief toezicht op inhoudelijke kwaliteit van de toevoegingszaken.

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft zich vervolgens gebogen over oplossingen die aan de knelpunten tegemoet kunnen komen. Hiervoor is eerst gekeken naar de eerder ingebrachte alternatieven op het bestaande stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, te weten het leenstelsel, aanbesteding, de verplichte poortwachter en het verzekeringsmodel. Na bestudering van deze vier alternatieven heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' in hoofdstuk 8 geconcludeerd dat moet worden vastgehouden aan het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Stuk voor stuk brengen de vier voorgestelde alternatieven teveel negatieve bijeffecten met zich mee, waardoor het niet de moeite waard is om het huidige stelsel in te ruilen voor een andersoortig stelsel. Aanbesteding maakt het stelsel inefficiënt. Het leenstelsel en het verzekeringsstelsel vragen een té grote verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Het probleem bij de verplichte poortwachter is dat JL-medewerkers geen of nauwelijks ervaring hebben in de procespraktijk. Om deze reden kunnen zij niet goed inschatten of procedures al dan niet een kans van slagen hebben. Het forfaitaire systeem is toepasselijk voor alle

rechtsgebieden en met enkele aanpassingen kan het stelsel duurza(a)m(er) worden gemaakt. Het huidige stelsel is als zodanig overzichtelijk en voor de rechtzoekende toegankelijk en betrouwbaar. Om de genoemde knelpunten aan te pakken en hiermee een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te waarborgen, is de commissie 'Duurzaam stelsel' tot de hierna volgende aanbevelingen gekomen (hoofdstuk 9). Hierbij dient te worden opgemerkt dat het om een samenhangend pakket aan maatregelen gaat die enkel en alleen het gewenste effect kan genereren wanneer deze integraal worden geïmplementeerd.

- A. Handhaven van het huidige forfaitaire stelsel van gefinancierde rechtsbijstand;
- B. Het stelsel moet een dusdanige financiering hebben dat het budget mee-ademt met rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en ontwikkelingen in overheidsbeleid, jurisprudentie, wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen;
- C. Bij wijziging van wet- en regelgeving en beleid dient een 'rechtsbijstandseffectenrapportage' (RER) plaats te vinden;
- D. De financieringssystematiek van het stelsel moet in een formele wet worden neergelegd;
- E. Een periodieke herijking van de puntentoekenning per zaak en de puntvergoedingen dienen wettelijk te worden voorgeschreven:
 - Uitgangspunt moet zijn dat een advocaat die (vrijwel) fulltime in het stelsel functioneert een marktconform arbeidsinkomen kan realiseren na aftrek van kantoorkosten. Hierop moet de vergoeding per punt worden afgestemd.²
 - Niet alle werkzaamheden die in een zaak nodig zijn, vergen de inzet van een ervaren advocaat. Bij het toewijzen van punten kan worden gedifferentieerd naar de mate van benodigde specialisatie/aantal jaren beëdigd. De toevoegingsadvocaat hoeft dus niet alle werkzaamheden zelf te verrichten.
 - De voorziening van extra uren zou als ventiel moeten dienen, maar raakt in het huidige stelsel mede overbelast omdat de puntentoekenning ontoereikend is. Tegelijk moet er een adequate voorziening blijven bestaan voor zaken die omvangrijker zijn dan in het forfaitaire systeem voorzien.
 - Het forfaitaire stelsel moet extra prikkels bevatten die een doelmatige conflictoplossing bevorderen.
- F. De diagnose en triage-functie van het Juridisch Loket kan komen te vervallen. Het Juridisch Loket behoudt wel zijn informerende en adviserende functie;

² Marktconform refereert aan de functieschalen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (zie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand 2002). Marktconform betekent ook passend bij de ervaringsjaren in het rechtsgebied en de mate van specialisatie.

- G. De inning van eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen dient belegd te worden bij de Raad voor Rechtsbijstand. In het personen- en familierecht is er reden de verhoogde eigen bijdrage te verlagen;
- H. Periodiek moet worden onderzocht hoe het staat met de daadwerkelijke toegang tot het (de) recht(er) vanuit het perspectief van de rechtzoekende. Bevindingen die daartoe aanleiding geven, moeten leiden tot aanpassingen van het stelsel;
- I. Er dienen maatregelen te worden genomen om de kwaliteit van de rechtsbijstand in het stelsel verder te kunnen garanderen en misbruik te voorkomen. Daarbij moet met name worden gedacht aan:
- Het stellen van aanvullende eisen aan advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand om zodoende voldoende ervaring en kwaliteit te garanderen;
 - Extra aandacht voor het waarborgen van de toestroom van voldoende jonge advocaten in het stelsel;
 - Samenwerking tussen advocaten met verschillende disciplines dient bevorderd te worden;
 - Advocaten moeten een sluitende urenregistratie bijhouden en deze samen met de declaratie naar de Raad voor Rechtsbijstand opsturen;
 - Advocaten die in het stelsel functioneren, moeten regelmatig inhoudelijk op dossierniveau worden gecontroleerd op de kwaliteit van hun werk.

1. Inleiding

De aanleiding voor het instellen van de commissie 'Duurzaam stelsel' ontstond medio februari 2015. Op 13 januari 2015 vond in de Eerste Kamer een kritisch beleidsdebat plaats over het pakket van € 85 miljoen aan bezuinigingsmaatregelen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Een week later werden de motie-Franken c.s. en de motie-Scholten c.s. met een ruime meerderheid door de Eerste Kamer aangenomen.³ Als gevolg van de aangenomen moties is het wetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand opgeschort in afwachting van de resultaten van de door de voormalig staatssecretaris ingestelde onderzoekscommissie onder leiding van mr. A. Wolfsen.

Sinds 2007 heeft het stelsel al te maken met taakstellingen. De laatste taakstelling van € 85 miljoen dateert van medio 2013. Door deze taakstelling zou een aantal belangrijke wetswijzigingen plaatsvinden. Naast deze wetswijzigingen bevat het bezuinigingspakket van € 85 miljoen twee AMvB's waarvan de eerste, tegen de wens van de Eerste Kamer in, per 1 februari 2015 alsnog is doorgevoerd. Eén en ander kan als volgt schematisch worden weergegeven.

Voorgestelde bezuinigingsmaatregelen voor 2015/2016

AMvB I (per 1 februari 2015 ingevoerd):

- Verlaging basisbedrag vergoedingen advocatuur;
- Tijdelijke uitschakeling indexeringen;
- Verlaging forfaitaire vergoedingen strafrecht;
- Verlaging vergoeding bewerkelijke zaken strafrecht;

Wetswijzigingen:

- Verplichte poortwachter door het Juridisch Loket;
- Echtscheiding op basis van gezinsinkomen;
- Beperking ambtshalve toevoeging verdachten;

AMvB II:

- Clawback (uitgebreide resultaatsbeoordeling);
- Verhoging minimaal financieel belang;
- Vervallen administratieve vergoeding advocatuur;
- Vervallen diagnose- en triage korting;
- Herdefiniëring inkomensgroepen;

Uit de begroting 2016 van het ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt inmiddels dat de bezuinigingen voor 2016 vooralsnog zijn uitgesteld tot 1 januari 2017. In de recente brief van het ministerie van

³ In de motie-Franken c.s. wordt de regering verzocht de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand ten bedrage van € 85 miljoen achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken. In de motie-Scholten c.s. wordt de regering verzocht om op zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de oorzaken van het oplopen van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Veiligheid en Justitie d.d. 20 november 2015 die betrekking heeft op de begroting 2016 wordt aangegeven dat “het kabinet in 2016 € 310 miljoen en vanaf 2017 structureel € 250 miljoen heeft vrijgemaakt”.⁴ In relatie tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is van belang dat het wetsvoorstel aanpassing griffierechten wordt ingetrokken evenals het wetsvoorstel eigen bijdrage verblijf justitiële inrichting.⁵

De NOvA heeft herhaaldelijk aangegeven een medeverantwoordelijkheid te voelen voor behoud van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Om deze reden is besloten zelf ook onderzoek te verrichten en is de commissie ‘Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand’ ingesteld. Door instelling van de commissie ‘Duurzaam stelsel’ kan de NOvA zelf een actieve bijdrage leveren aan de politieke discussie over een kwalitatief hoogwaardig functionerend stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

De focus van de commissie ‘Duurzaam stelsel’ heeft in beginsel niet direct betrekking gehad op de reeds voorgestelde bezuinigingen en de opschorting hiervan. Het is juist de bedoeling geweest om de discussie over het stelsel naar een hoger niveau te tillen en om zo te komen tot contouren voor een duurzaam(er) stelsel dat de komende jaren stabiel is zonder dat dit in zwaar (financieel) weer geraakt.

In het onderzoek hebben de onderstaande twee vraagstellingen centraal gestaan.

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

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

Het voor u liggende eindrapport bestaat uit tien hoofdstukken. In hoofdstuk twee wordt de voortgang van het onderzoek van de commissie ‘Duurzaam stelsel’ beschreven. In hoofdstuk drie volgt de beschrijving van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, zoals die ook stond beschreven in het tussenrapport.⁶ In hoofdstuk vier worden de randvoorwaarden uiteengezet, die noodzakelijk zijn voor een duurzaam(er) stelsel. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen constitutionele, overig-juridische en andere randvoorwaarden.

In hoofdstuk vijf volgt de financieel economische analyse. Hierbij is de focus gelegd op het aantal vastgestelde toevoegingen, waar in het tussenrapport werd gekeken naar de toegekende toekenningen. In het tussenrapport is aangetoond dat er geen sprake is van een ‘ongebreidelde’ kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Ook is in het tussenrapport aangegeven dat enkele parameters, zoals de adviestoevoegingen en eigen bijdragen, buiten beschouwing zijn gelaten. In het nu voorliggende eindrapport zijn deze punten betrokken in de analyse.

⁴ http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z22149&did=2015D44991.

⁵ Ten aanzien van het wetsvoorstel eigen bijdrage strafvordering en slachtofferzorg worden de bedragen van het huidige voorstel met 25% verlaagd.

⁶ Het tussenrapport van de commissie ‘Duurzaam stelsel’ is begin juni 2015 gepubliceerd en te raadplegen op www.rechtsbijstandjuistnu.nl.

In hoofdstuk zes komt aan de orde wat mogelijke oorzaken voor de dynamiek in het beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zouden kunnen zijn. Daarbij heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' gebruik gemaakt van al eerder verricht onderzoek door andere organisaties en overheidsinstellingen naar de oorzaken van fluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

In hoofdstuk zeven worden de knelpunten van het huidige stelsel, die de commissie 'Duurzaam stelsel' heeft waargenomen gedurende het onderzoek, opgesomd. In hoofdstuk acht volgt een beschrijving en analyse van de eerder ingebrachte alternatieven op het bestaande stelsel van gefinancierde rechtsbijstand: het leenstelsel, de aanbesteding, de omvorming van de eerstelijns tot poortwachter en het verzekeringsmodel. In dit hoofdstuk is afsluitend ook aandacht voor de visie van de commissie 'Duurzaam stelsel' op deze voorgestelde alternatieven.

In hoofdstuk negen wordt een evaluatie gegeven en worden de aanbevelingen voor een duurza(a)m(er) stelsel weergegeven. Deze aanbevelingen dienen als een samenhangend pakket te worden gezien; de één kan niet zonder de ander. Juist door deze samenhang kan een duurza(a)m(er) stelsel worden gerealiseerd. In hoofdstuk tien is een aantal bijlagen opgenomen ter ondersteuning van de voorliggende hoofdstukken.

Voor de bekostiging van dit onderzoek hebben de 13 (qua omzet) grootste advocatenkantoren een financiële bijdrage geleverd teneinde het benodigde onderzoeksbudget te kunnen realiseren. Het betreft de volgende kantoren: Van Doorne, Houthoff, Stibbe, CMS, De Brauw, NautaDutilh, DLA Piper, Allen & Overy, Clifford Chance, Holland Van Gijzen, Simmons & Simmons en Loyens & Loeff. De algemene raad van de NOvA spreekt wederom de waardering uit voor de financiële steun van deze kantoren.

Alle relevante informatie met betrekking tot het onderzoek en de overige ontwikkelingen ten aanzien van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand worden gepresenteerd op de speciale website van de NOvA: www.rechtsbijstandjuistnu.nl.

2. Voortgang onderzoek commissie 'Duurzaam stelsel'

De commissie 'Duurzaam stelsel' bestaat uit de volgende leden:

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

De commissie 'Duurzaam stelsel' is ondersteund door mw. mr. Megteld de Regt en mw. mr. Annemarie Brand (NOvA), mw. mr. Machteld Claessens (Stibbe), mw. Maartje Gielen MSc, mw. Selma van der Haar MSc en mw. Marije Kuin MSc (Ape).

De commissie 'Duurzaam stelsel' is in de gehele onderzoeksperiode vijftien keer bij elkaar gekomen. In de zomerperiode hebben er twee uitgebreide brainstormsessies plaatsgevonden, waarin de commissieleden ieder vanuit hun eigen achtergrond en expertise ideeën en gedachten over het stelsel naar voren hebben gebracht, waarover gezamenlijk uitgebreid is gesproken. Op deze manier is de ruimte genomen om alle mogelijke scenario's de revue te laten passeren, om 'out of the box' te denken en om eerder gedane voorstellen voor alternatieven nader te bediscussiëren.

Om een beter beeld te verkrijgen van het financieringssysteem van de Raad heeft daarover een bespreking plaatsgevonden met het ministerie van Veiligheid en Justitie en aansluitend met de Raad zelf. Ook heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' gesproken met het Parket-Generaal over hun wijze van financiering en daarnaast over de ontwikkelingen op het gebied van ZSM en het recente wetsvoorstel 'Raadsman bij politieverhoor'. Vanuit het Parket-Generaal is tevens cijfermateriaal ontvangen.

Eind juni 2015 verscheen het manifest 'Zes Suggesties voor Verbetering van de Toegang tot Recht'.⁷ In het manifest wordt onder meer gepleit voor praktische regels, een hogere juridische moraal en het toelaten van nieuwe conflictoplossers. Medio augustus 2015 is er een bijeenkomst geweest met een aantal van de ondertekenaars van het manifest. Hieruit is voor de commissie 'Duurzaam stelsel' gebleken dat de in het manifest gedane voorstellen abstract zijn, grotendeels buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand liggen en voor daadwerkelijke toepassing nog nader geconcretiseerd zouden moeten worden.

In het tussenrapport is de financieel-economische analyse gebaseerd op de uitgavenverplichtingen van de Raad, voortvloeiend uit de toegekende reguliere toevoegingen. Deze berekende uitgaven waren exclusief de reiskostenvergoeding die de Raad aan de advocaat toekent. Bovendien waren de

⁷ M. Barendrecht, K. van Beek, P. van Klinken e.a., *Zes suggesties voor verbetering van de toegang tot het recht*, 2015.

te betalen eigen bijdragen door rechtzoekenden nog niet op de forfaitaire vergoedingen in mindering gebracht. In de verdiepende financieel-economische analyse zijn deze parameters meegenomen en is onderzoek verricht naar de vastgestelde toevoegingen, inclusief LAT en mediation. Tevens zijn aanvullende gegevens van de Raad ontvangen die zijn verwerkt in de financieel-economische analyse, waarbij is gekeken naar dwarsverbanden in toegekende en vastgestelde toevoegingen, cliënten en rechtsbijstandverleners. Daarnaast is de instroom van rechtsbijstandverleners tot het stelsel geanalyseerd. Hierbij is van belang om naar de achterliggende cijfers van de instroom te kijken; zijn dit bijvoorbeeld vooral jonge advocaten of de advocaten die al langer in het vak zitten en hoeveel toevoegingen nemen zij voor hun rekening? Medio augustus 2015 is de 'Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014' verschenen van de Raad, die wederom als naslagwerk is geraadpleegd.

Voorts heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' zich gebogen over het forfaitaire vergoedingensysteem dat door de Raad wordt gehanteerd, de houdbaarheid en mogelijke herijking hiervan. Ook in gesprekken met het departement en de Raad is dit onderwerp aan bod gekomen.

Er is gekeken naar de stelsels van gefinancierde rechtsbijstand in de ons omringende landen aan de hand van een vragenlijst, die is uitgezet bij de 'Legal Aid Committee' van de Council of Bars and Law Societies of Europe (hierna: CCBE).⁸ De literatuurstudie naar het stelsel is uitgebreid met een nadere bestudering van onder andere wetenschappelijke onderzoeksrapporten en artikelen.⁹

Het contact met de commissie Wolfsen is op constructieve wijze voortgezet. Het secretariaat (of een commissielid) van de commissie 'Duurzaam stelsel' is aanwezig geweest bij gesprekken die de commissie Wolfsen heeft gevoerd met de specialisatieverenigingen, zoals de VSAN, de vFAS en de NV(J)SA.¹⁰ Eind augustus is er vervolgens een uitgebreide bijeenkomst geweest met een afvaardiging van beide commissies en een deel van de algemene raad van de NOvA. In oktober en november 2015 heeft er afstemming plaatsgevonden in verband met de publicatie van het eindrapport.

⁸ Zie bijlage 7.

⁹ Zie bijlage 9.

¹⁰ Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, Vereniging van Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators, Nederlandse Vereniging van (Jonge) Strafrecht Advocaten.

3. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand

3.1 Inleiding

Nederland kent een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Met dit stelsel geeft de wetgever uitvoering aan onder meer de grondwettelijke plicht om regels te stellen "omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen" (artikel 18 lid 2 Grondwet).¹¹

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand hangt sterk samen met het fundamentele recht op toegang tot de rechter. Dit recht behelst onder meer dat de Staat in voorkomende gevallen verplicht is de kosten van rechtsbijstand van een individu voor zijn rekening te nemen, bijvoorbeeld wanneer diegene onvermogen is en gespecialiseerde rechtshulp noodzakelijk is. Een op dit punt belangrijke arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is de zaak van *Airey t. Ierland*.¹² Het recht op toegang tot de rechter wordt door het EHRM als een essentieel onderdeel gezien van het meeromvattende recht op een eerlijk proces, dat in artikel 6 van het EVRM is verankerd.

Met betrekking tot internationale onderzoeken en vergelijkingen over de toegang tot het recht en de rechter en de hiermee samenhangende sociale voorzieningen doet Nederland het goed.¹³ Onze democratische rechtsstaat voorziet in mogelijkheden voor kwetsbare rechtzoekenden om gebruik te kunnen maken van hun recht op toegang tot rechtsbijstand.

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

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

¹¹ Naar deze plicht wordt ook verwezen op pagina 1 van de Memorie van Toelichting behorend bij de Wet op de rechtsbijstand (*Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 1).

¹² EHRM 9 oktober 1979, *NJ* 1980, 376 (*Airey t. Ierland*). Het recht op toegang tot de rechter houdt verder onder meer in dat aan een rechtzoekende een advocaat moet kunnen worden toegewezen (EHRM 13 februari 2003, EHRC 2003, 32, m.nt. Heringa (*Bertuzzi t. Frankrijk*)).

¹³ European judicial systems. Edition 2014 (data 2012): Efficiency and quality of justice. An overview. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Oktober 2014.

3.2 Doel en werking van het stelsel

Zoals hierboven is omschreven, vloeit de wettelijke verplichting voor de overheid om een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in te stellen en te behouden ook voort uit artikel 18 van de Grondwet. In nadere wet- en regelgeving is het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand uitgewerkt, waaronder in de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb)¹⁴ en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Welk doel het stelsel nastreeft en hoe het stelsel werkt, verdient een nadere toelichting.

Uit de memorie van toelichting van de Wrb blijkt een drieledige doelstelling. Allereerst strekt de Wrb ertoe om degenen die zelf over onvoldoende financiële middelen beschikken een structurele regeling te bieden voor de verlening van de door de overheid betaalde rechtsbijstand (in zowel civiele- en bestuursrechtelijke zaken als in strafzaken). Daarnaast moet de Wrb voorzien in een voldoende aanbod van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Ook beoogt de Wrb enige instrumenten te bieden om de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand beter beheersbaar te maken.¹⁵

De Wrb regelt dat rechtzoekenden die geen advocaat kunnen betalen een deel van de kosten, die zij maken voor hun juridisch probleem, vergoed kunnen krijgen. Deze vergoeding verloopt via de zogenoemde toevoeging, die op aanvraag van de advocaat wordt verleend. Met andere woorden: de advocaat wordt door de Staat aan de rechtzoekende toegevoegd. De rechtzoekende dient aan de advocaat een eigen bijdrage te betalen, waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen.¹⁶ Enkel advocaten die bij de Raad staan ingeschreven, mogen werken op basis van een toevoeging. Volgens het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria¹⁷ geldt er een minimaal financieel belang voor een zaak om toevoegwaardig te zijn. Voor een lichte advies toevoeging (hierna: LAT) is dit € 250,-, voor een reguliere toevoeging € 500,- en voor cassatie € 1.000,-.

Jaarlijks wordt door de Raad bekend gemaakt wat het bereik van het stelsel is. Dat wil zeggen: het deel van de bevolking dat in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. In 2013 had het stelsel een bereik van 35,8% van de Nederlandse bevolking.¹⁸ Van de uitgaven van het stelsel wordt 80% besteed aan rechtzoekenden die een inkomen ter hoogte van de bijstand hebben.¹⁹

Diagnose en Triage

Sinds 1 juli 2011 is de werkwijze 'Diagnose en triage' ingevoerd. Rechtzoekenden krijgen een korting op de eigen bijdrage als ze met hun juridisch probleem eerst het Juridisch Loket bezoeken en daarna naar een advocaat worden doorverwezen.²⁰ Bij een doorverwijzing naar een advocaat geeft het Juridisch Loket dit op het diagnosedocument aan, evenals een analyse van het probleem en een advies voor de oplossing. Het diagnosedocument moet worden meegestuurd bij de aanvraag om een

¹⁴ De Wet op de rechtsbijstand is per 1 januari 1994 in werking getreden. *Stb.* 1993, 775.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3, p. 4-5.

¹⁶ Zie bijlage 1.

¹⁷ *Stb.* 1994, 32.

¹⁸ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, blz. 4.

¹⁹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, blz. 197-198.

²⁰ Het kortingsbedrag is meerdere keren opnieuw vastgesteld. Zo geldt per 1 januari 2015 een kortingsbedrag van € 53, -.

toevoeging. Met deze werkwijze wordt het Juridisch Loket meer als poortwachter tot de gefinancierde rechtsbijstand gepositioneerd.

Vergoeding en eigen bijdrage

Het vaststellen van de vergoeding van de toevoeging is geregeld in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.²¹ De vergoeding is forfaitair van aard en is geen uurvergoeding. Het betreft een vastgesteld bedrag als vergoeding, waarvan de hoogte afhankelijk is van de soort zaak (zie bijlage 3). De door de rechtzoekende te betalen eigen bijdrage wordt op de vergoeding in mindering gebracht.²² Per zaak is een bepaald aantal punten vastgesteld wat wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag (zie bijlage 2). Vanaf 1 februari 2015 bedraagt het basisbedrag € 105,61.

Extra uren

Als een zaak feitelijk en/of juridisch complex is, kan dit betekenen dat er zogenoemde extra uren nodig zijn. Hiervoor geldt een aparte regeling. Een verzoek om extra uren kan bij de Raad worden ingediend indien het aantal gewerkte uren driemaal het puntenaantal zal overstijgen. Een voorbeeld: voor een strafzaak bij de politierechter worden 6 punten verstrekt. Als de advocaat meer dan 18 uur aan de zaak zal werken, dan kan hij een aanvraag doen voor extra uren. Per 1 oktober 2013 betaalt de rechtzoekende eenmalig een tweede eigen bijdrage, wanneer het verzoek van de advocaat om extra uren wordt toegewezen. Voor strafzaken bedraagt het basisbedrag voor de extra uren vanaf 1 februari 2015 € 100,86.²³ Voor extra uren in overige zaken geldt het reguliere tarief.

Griffierechten

Het griffierecht is een bijdrage van de procespartijen in de kosten van de rechtspraak, dat wordt geheven door de griffie van de gerechtelijke instantie waar de zaak aanhangig is.²⁴ Per rechtsgebied is de hoogte van het griffierecht verschillend. In de bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken (hierna: Wgbz) staan alle bedragen van het griffierecht voor burgerlijke zaken opgesomd. Voor bestuursrechtelijke zaken geldt de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Per 1 januari 1994 is de grondslag voor het heffen van een griffierecht in eerste aanleg in artikel 8:41 Awb neergelegd; voor hoger beroep geldt artikel 8:109 Awb. Jaarlijks wordt de hoogte van het griffierecht aangepast aan de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex (zie voor de huidige bedragen bijlage 4).

Recent heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) uitspraak gedaan over de verlening van vrijstelling van griffierecht in het bestuursrecht. Bij onvoldoende financiële draagkracht kan heffing van het griffierecht de toegang tot de rechter belemmeren.²⁵

De rechter is tevens bevoegd om een proceskostenveroordeling op te leggen aan de partij, die in het ongelijk is gesteld. Dit betekent dat de verliezende partij de kosten moet voldoen die de wederpartij in verband met de behandeling van het (hoger) beroep heeft moeten maken. Onder deze proceskosten

²¹ Stb. 1999, 580.

²² Het incassorisico van de eigen bijdrage ligt bij de advocaat.

²³ Dit bedrag is lager dan het basisbedrag dat wordt vergoed. Per 1 februari 2015 bedraagt het basisbedrag € 105,61 (zie bijlage 2).

²⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 758, nr. 3, p. 1.

²⁵ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282. Zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de Hoge Raad hebben zich aangesloten bij bovengenoemde uitspraak.

wordt onder andere gerekend de kosten van rechtsbijstand. Een rechtzoekende loopt dus een zeker risico om te worden veroordeeld tot het betalen van de proceskosten.

Resultaatbeoordeling

Voor toevoegingen waarvan de Raad de aanvraag heeft ontvangen op of na 1 april 2006 geldt een resultaatbeoordeling. De resultaatbeoordeling geldt voor alle civiele en bestuursrechtelijke zaken (niet voor straf- en vreemdelingenzaken). De Raad beoordeelt na de indiening van de declaratie of de rechtzoekende op basis van het financiële resultaat van de zaak, waarvoor de toevoeging werd verleend, alsnog in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te dragen. Getoetst wordt of de rechtzoekende een geldsom of een vordering op een geldsom ontvangt ten hoogte van tenminste 50% van het heffingsvrij vermogen. Als na toetsing blijkt dat het resultaat van de zaak minder dan 50% van het heffingsvrij vermogen bedraagt, dan blijft de toevoeging in stand. Indien het resultaat meer dan 50% van het vastgestelde heffingsvrij vermogen bedraagt, wordt de toevoeging met terugwerkende kracht ingetrokken. Intrekking van de toevoeging staat niet in de weg aan het vaststellen van de vergoeding. Deze wordt na intrekking van de toevoeging door de Raad bij de rechtzoekende ingevorderd.²⁶

High Trust

High Trust is de samenwerking tussen de Raad en advocatuur, waarbij de advocaat zelf een inschatting maakt van de toevoegwaardigheid van een zaak. De Raad controleert toevoegingen en vastgestelde vergoedingen achteraf via een steekproef op het kantoor. De steekproef vindt periodiek plaats. De frequentie van de steekproef is afhankelijk van het toevoegvolume op het kantoor. De maximale foutscore voor een dossiercontrole is bepaald op 5%. Wanneer het foutpercentage boven de 5% ligt, voert de Raad een volledige controle uit op alle dossiers uit de betreffende periode. Als de Raad in de steekproef achteraf onjuiste toevoegingsaanvragen of declaraties tegenkomt, kan de vergoeding worden herzien of op nihil worden gesteld.²⁷

²⁶ Beleidsregels resultaatbeoordeling VIValt 2011.

²⁷ www.rvr.org

4. Randvoorwaarden gefinancierde rechtsbijstand

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de randvoorwaarden weergegeven voor een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Ook in het tussenrapport van de commissie 'Duurzaam stelsel' is al het één en ander opgemerkt over de randvoorwaarden voor een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Dit hoofdstuk betreft een verdieping daarvan.

Eerst wordt ingegaan op de manier waarop het recht op toegang tot de rechter en het recht op gefinancierde rechtsbijstand juridisch zijn geborgd; daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de Nederlandse constitutionele randvoorwaarden (paragraaf 4.2) en de overige juridische randvoorwaarden, bijvoorbeeld de randvoorwaarden uit het EVRM (paragraaf 4.3). Daarmee zijn de minimumvoorwaarden geschetst; Nederland wil echter een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand bieden dat beter is dan het minimumniveau en bovendien ook in financiële zin duurzaam is. Daarmee verband houdende factoren staan opgesomd in paragraaf 4.4. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies in paragraaf 4.5.

4.2 Constitutionele randvoorwaarden

Zoals in hoofdstuk drie is beschreven, is het recht op rechtsbijstand verankerd in artikel 18 van de Grondwet. Dit artikel luidt als volgt:

1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.
2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

In het eerste lid is voor de overheid een onthoudingsplicht opgenomen. Een ieder moet zich in een rechtsgeding kunnen laten bijstaan door een advocaat of andere gemachtigde. Dit mag de overheid niet verhinderen. De overheid mag evenwel beperkingen aan dit recht stellen; denk hierbij aan de opleidingseisen die gelden voor advocaten. Een ander, meer expliciet, voorbeeld is opgenomen in artikel 2:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin is bepaald dat een bestuursorgaan de bijstand door een persoon kan weigeren, indien tegen deze persoon ernstige bezwaren bestaan.

Een groot deel van de rechtzoekenden schakelt zelf een advocaat in of heeft een rechtsbijstandsverzekering. Een ander deel van de rechtzoekenden beschikt echter over onvoldoende financiële middelen om een advocaat of de verzekeringspremies te bekostigen. Voor die groep van min- en onvermogens is een vangnet van gefinancierde rechtsbijstand nodig. De opdracht tot het voorzien in zo'n vangnet is opgenomen in artikel 18, tweede lid, van de Grondwet. Het bevat een inspanningsplicht voor de overheid om regelgeving op te stellen waarin wordt voorzien in gefinancierde rechtsbijstand. Deze regelgeving is opgenomen in de Wrb en tal van lagere regelgeving over bijvoorbeeld het bepalen van de eigen bijdrage, de vergoeding aan rechtsbijstandsverleners en de inrichting van de Raad.

4.3 Overige juridische randvoorwaarden

Waar in de Grondwet duidelijk is bepaald dat een recht bestaat op juridische bijstand voor eenieder en een recht op gefinancierde rechtsbijstand voor mindervermogenenden, is dat in Europees- en internationaalrechtelijke bepalingen minder expliciet terug te vinden. Eerst wordt aangegeven welke bepalingen relevant zijn. Daarna wordt aangegeven op welke manier uit deze bepalingen het recht op gefinancierde rechtsbijstand volgt.

In deze paragraaf wordt met name ingegaan op het EVRM, maar eerst wordt aandacht besteed aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU-Handvest) en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR). Het recht op gefinancierde rechtsbijstand volgt uit artikel 47 van het EU-Handvest.²⁸ De bepalingen uit het EU-Handvest vinden slechts toepassing bij handelingen op grond van het Unierecht.²⁹ Ondanks dat artikel 47 van het EU-Handvest niet direct van toepassing is op civiele, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke procedures, is het niettemin belangrijk omdat de Europese grondrechten uitdrukking geven aan de gemeenschappelijke waarden en de constitutionele principes van Europa.³⁰

Het recht op gefinancierde bijstand volgt ook uit artikel 14 van het IVBPR. Tot slot volgt het recht op gefinancierde rechtsbijstand ook uit artikel 6 (en artikel 13) van het EVRM. Deze bepalingen gelden rechtstreeks in de lidstaten en moeten dus ook door de nationale rechters worden toegepast indien rechtzoekenden zich op die bepalingen beroepen. De artikelen vinden kortom direct toepassing in alle civiele en bestuursrechtelijke geschillen en bij strafvervolgning.

In artikel 6 van het EVRM is het recht op een eerlijk proces neergelegd; dat recht bestaat uit meerdere aspecten. Op deze aspecten wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Waar artikel 6 van het EVRM het recht op een eerlijk proces beschermt, beschermt artikel 13 van het EVRM het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het beschermt dus het recht dat een rechtzoekende een geding kan starten. Stel dat een rechtzoekende geen advocaat kan betalen, geen gefinancierde rechtsbijstand kan inschakelen en daardoor geen rechtszaak kan starten; het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel is geschonden, omdat geen gefinancierde rechtsbijstand is verleend. Bovendien heeft de rechtzoekende geen kans gekregen op een eerlijk proces, zodat ook artikel 6 van het EVRM is geschonden. Zo bezien gaat een schending van artikel 13 vaak gepaard met een schending van artikel 6 van het EVRM.

Een specifiek aspect dat verband houdt met het recht op toegang tot de rechter is de vrije advocaatkeuze. Dit bestaande recht volgt onder meer uit de Europese Richtlijn 87/344/EEG. Op basis hiervan heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in november 2013 overwogen dat een

²⁸ Art. 47, laatste volzin EU-Handvest luidt: "Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen."

²⁹ Handelingen van EU-organen op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het EU-Handvest is ook van toepassing op lidstaten indien zij EU-wetgeving (m.n. richtlijnen en verordeningen) ten uitvoer leggen.

³⁰ H.C.F.J.A. de Waele, 'Het EU-Handvest van de Grondrechten in de Nederlandse rechtspraak', *Trema* 2011, nr. 7, p. 245-251.

rechtsbijstandsverzekeraar die in zijn verzekeringsovereenkomsten regelt dat de kosten van rechtsbijstand door een door de verzekerde vrij gekozen advocaat slechts kunnen worden vergoed indien de verzekeraar meent dat de behandeling van de zaak aan een externe rechtshulpverlener moet worden uitbesteed, in strijd is met de vrije advocaatkeuze.³¹ Hiervoor is ook niet van belang of de desbetreffende gerechtelijke of administratieve procedure naar nationaal recht al dan niet verplicht is, aldus het Hof.

Artikel 6 EVRM en het recht op gefinancierde rechtsbijstand

Artikel 6 van het EVRM beschermt het recht op een eerlijk proces. Dit recht beschermt meerdere specifieke rechten. Ondanks dat het artikel dit niet letterlijk vermeldt, moet onder het recht op een eerlijk proces bijvoorbeeld ook het recht op toegang tot de rechter worden verstaan.³² Het recht op gefinancierde rechtsbijstand is via het EVRM geborgd over de band van het recht op toegang tot de rechter. Het EHRM gaat in zijn jurisprudentie uitgebreid in op welke rechten volgen uit het recht op een eerlijk proces.³³ Onder het recht op een eerlijk proces moeten in ieder geval de volgende rechten worden verstaan:

a) Daadwerkelijke toegang tot rechter

Een ieder moet een claim in een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke zaak dan wel strafvervolgning kunnen voorleggen aan een rechter.³⁴ Hierbij is relevant dat dit recht niet alleen geldt voor natuurlijke personen, maar dat het recht ook kan gelden voor rechtspersonen.³⁵

b) Equality of arms

Op de tweede plaats houdt het recht op toegang tot de rechter in het recht op een gelijke en eerlijke behandeling van zijn zaak. Dit wordt ook wel aangeduid met de term "*equality of arms*". De betrokken partijen in een gerechtelijke procedure moeten onder dezelfde voorwaarden de procedure kunnen voeren, in die zin dat zij als gevolg van de omstandigheden waarin de procedure plaatsvindt daarvan geen nadeel ten opzichte van de andere partij(en) mogen ondervinden.³⁶

c) Gefinancierde rechtsbijstand

In voorkomende gevallen is de overheid verplicht om de kosten van rechtsbijstand op zich te nemen voor degenen die zelf onvoldoende financiële middelen hebben terwijl rechtsbijstand wel nodig is voor een behoorlijke rechtspleging.³⁷ Dit wordt beschouwd als een fundamenteel onderdeel van een eerlijk proces. Dit is recent, op 19 november 2015, opnieuw bepaald in het EHRM-arrest *Mikhaylova t. Rusland*. Dit arrest zou verregaande consequenties kunnen hebben voor het Nederlandse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand bij de behandeling van strafzaken bij de kantonrechter; in Nederland geldt

³¹ HvJ EU 7 november 2013, NJ 2015, 54, m.nt. H.B. Krans (*Sneller t. DAS Nederlandse Rechtsbijstand*). Zie ook de opvolgende procedure bij de HR 21 februari 2014, NJ 2015, 55, m.nt. H.B. Krans. Vgl. ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2563.

³² EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, NJ 1975/462, m.nt. Alkema (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*).

³³ In hoofdstuk drie is artikel 6 EVRM al kort aangestipt; hierop volgt nu de nadere uitwerking.

³⁴ Bijvoorbeeld EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, NJ 1975/462, m.nt. Alkema (*Golder t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (*Podbielski en PPU Polpure t. Polen*).

³⁵ HvJEU 22 december 2010, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811 (*DEB t. Duitsland*).

³⁶ EHRM 24 september 2013, nr. 46090/10, EHRC 2014/11 (*Sardón Alvira t. Spanje*).

³⁷ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, NJ 1980/376, m.nt. Alkema (*Airey t. Ierland*).

in beginsel dat voor strafzaken bij de kantonrechter geen recht op gefinancierde rechtsbijstand bestaat.³⁸ Het EHRM komt tot het oordeel dat sprake is van schending van artikel 6 EVRM, nu de verdachte geen rechtsbijstand heeft gekregen ondanks een daartoe strekkend verzoek. Het financiële belang, bestaande uit twee boetes van elk 500 Russische roebel (toentertijd ongeveer € 14), maakt het voor het EHRM niet anders.

Het arrest kan tot gevolg hebben dat een groot aantal verdachten, die zijn gedagvaard voor de kantonrechter, recht hebben op rechtsbijstand, omdat weigering daarvan strijd zou opleveren met artikel 6 EVRM. Dat kan verregaande consequenties hebben voor de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand.

d) Voldoende advocaten om zaken (op toevoeging) te behandelen

Mede gelet op de voorgaande drie onderdelen van het recht op toegang tot de rechter houdt dit recht in de vierde plaats in dat aan een rechtzoekende een advocaat moet *kunnen* worden toegewezen. Er moeten voldoende advocaten beschikbaar zijn die aan rechtzoekenden ook daadwerkelijk de gevraagde rechtsbijstand (op toevoegingsbasis) kunnen verlenen.³⁹ De kwaliteit van de (gefinancierde) rechtsbijstand moet daarbij van zodanig niveau zijn dat de rechtsbijstand 'effectively' wordt verricht⁴⁰, waarbij het toevoegen van een advocaat op basis van gefinancierde rechtsbijstand nog niets zegt over diens effectiviteit.⁴¹ De overheid kan niet voor elke fout van de toegevoegde advocaat worden aangesproken, maar het is wel aan de overheid om een zodanig systeem van rechtsbijstand in te voeren dat het recht van de burger op een eerlijk proces, met gebruikmaking van een effectieve advocaat, wordt gegarandeerd.⁴² Om de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde advocaten te garanderen is ook adequate honorering essentieel.

In hoeverre zijn inbreuken toegestaan op het recht op gefinancierde rechtsbijstand?

Het uitgangspunt is dat er sprake is van daadwerkelijke toegang tot de rechter; dit recht mag niet illusoir zijn.⁴³ Uitzonderingen of beperkingen zijn dus mogelijk, mits deze gerechtvaardigd zijn.⁴⁴ Of sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op toegang tot de rechter, moet worden bepaald aan de hand van de volgende drie aspecten:

- i. de inbreuk mag het recht niet in essentie schenden;
- ii. de inbreuk moet een gerechtvaardigd doel dienen;
- iii. de inbreuk moet proportioneel zijn.⁴⁵

³⁸ Artikel 5 lid 1 Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria, eerste volzin: "In strafzaken wordt geen rechtsbijstand verleend indien de zaak dient bij de kantonrechter." Bovendien kan voor deze rechtsbijstand bij de kantonrechter geen Lichte Adviestoevoeging worden verkregen (art. 12 Wrb, aantekening 35a). Een uitzondering is geformuleerd in het tweede lid van artikel 5 Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria.

³⁹ EHRM 13 februari 2003, EHRC 2003/32, m.nt. Herillga (*Bertuzzi t. Frankrijk*).

⁴⁰ EHRM 19 november 2015, nr. 46998/08 §77 (*Mikaylova t. Rusland*).

⁴¹ EHRM 10 oktober 2002, nr. 38830/97 (*Czekalla t Portugal*).

⁴² EHRM 22 november 2011, nr. 48132/07 (*Adreyev t. Estland*).

⁴³ Onder meer EHRM 9 oktober 2012, nr. 38245/08 (*R.P. and others t. Verenigd Koninkrijk*).

⁴⁴ Voorbeeld met betrekking tot toegang tot de rechter: EHRM 24 oktober 1979, nr. 6301/73, *NJ* 1980/114, m.nt. Alkema (*Winterwerp t. Nederland*).

⁴⁵ Bijvoorbeeld EHRM 8 juni 2006, nr. 22860/02, EHRC 2006/99 (*Woś t. Polen*).

Bij de beoordeling zijn de concrete omstandigheden van het geval van belang. Toch blijken uit de jurisprudentie van het EHRM factoren te kunnen worden ontleend die maken dat een algemener beeld kan worden geschetst dat relevant is voor de beoordeling of een wettelijk systeem deze toets kan doorstaan. Op de verschillende factoren die bij elke vraag een rol spelen, wordt hierna achtereenvolgens ingegaan.

(Ad i) – Inbreuk mag niet leiden tot illusoir recht

Van belang is dat het recht door een inbreuk niet illusoir wordt. Drempels mogen worden opgeworpen, zolang het recht niet illusoir wordt. In dit hoofdstuk gaat het om het recht op toegang tot de rechter en meer specifiek het recht op gefinancierde rechtsbijstand. Door de hoeveelheid van bezuinigingsmaatregelen zou dat kunnen leiden tot een inbreuk. De toegang tot het recht mag dus niet illusoir worden, maar betekent niet dat dit recht onverkort en ongeclausuleerd moet gelden. Zo bestaat er niet zoiets als het recht op onverkort gratis rechtsbijstand. Enige beperkingen zijn dus mogelijk.⁴⁶

Lidstaten hebben enige eigen beoordelingsruimte ("*margin of appreciation*") bij de vraag hoe een systeem, op basis waarvan adequate en effectieve toegang tot de rechter kan worden geboden, moet worden ingericht.⁴⁷ Zo raakt het heffen van redelijke griffierechten het recht op toegang tot de rechter niet in de kern.⁴⁸ Onnodige drempels zoals excessieve formaliteiten moeten worden voorkomen,⁴⁹ evenals een onnodig ingewikkelde en onoverzichtelijke procedure voor de burger.⁵⁰

(Ad ii) – Inbreuk dient gerechtvaardigd doel

De inbreuk die wordt gemaakt op het recht moet een gerechtvaardigd doel dienen. Als gerechtvaardigd doel wordt – in relatie tot de verhoging van het griffierecht – aangemerkt het leveren van een financiële bijdrage en het bevorderen van een zorgvuldiger afweging over procederen. Heffing van griffierecht draagt met andere woorden bij tot een zorgvuldig gebruik van voorzieningen van rechtspraak, doordat de indiener een zorgvuldiger afweging van het belang en de zin van het instellen van een procedure tegenover de aan het verkrijgen van een rechterlijke uitspraak verbonden inspanningen en kosten moet maken.⁵¹

Met betrekking tot de vraag of een beperking van het recht op toegang tot de rechter een gerechtvaardigd doel dient, is van belang dat een inbreuk die louter is ingegeven vanuit bezuinigingsoverwegingen geen gerechtvaardigd doel dient. De inbreuk is in dat geval niet zonder meer toelaatbaar en het recht moet in deze context strikt worden toegepast.⁵²

(Ad iii) – Inbreuk moet proportioneel zijn

Als is vastgesteld dat de inbreuk er niet toe leidt dat het recht op toegang tot de rechter illusoir wordt en tevens dat de inbreuk een gerechtvaardigd doel dient, dan moet worden gezien of de inbreuk

⁴⁶ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *NJ* 1980/376, m.nt. Alkema (Airey t. Ierland).

⁴⁷ EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (Podbielski en PPU Polpure t. Polen).

⁴⁸ EHRM 31 juli 2007, nr. 38736/04 (Mrebebi t. Georgie) en EHRM 25 september 2007, nr. 20656/06 (Loncke t. België). Zie ook ABRvS 6 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5795.

⁴⁹ EHRM 24 mei 2006, nr. 20627/04, *AB* 2006/257, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (Liakopoulou t. Griekenland).

⁵⁰ EHRM 16 december 1992, nr. 12964/87, *NJCM* 1993/330, m.nt. Van der Velde (De Geouffre de la Pradelle t. Frankrijk).

⁵¹ EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01, *FED* 2008/3 m.nt. Thomas (Stankov t. Bulgarije).

⁵² EHRM 26 juli 2005, nr. 39199/98 (Podbielski en PPU Polpure t. Polen).

proportioneel is. Daar komt men achter door de voorgestelde middelen af te wegen tegen het doel dat ermee wordt getracht te bereiken.⁵³ Deze afweging moet voldoen aan het evenredigheids- en het subsidiariteitsvereiste.

Of de inbreuk de toets aan beide beginselen kan doorstaan, hangt af van de omstandigheden van het geval. Een pasklaar antwoord kan dus niet worden gegeven. Wel kunnen uit de jurisprudentie van het EHRM factoren worden gedestilleerd die een rol spelen bij de vraag of een inbreuk proportioneel is:

- **in welke mate de rechtzoekende zelf de bijstand kan betalen** – bij onvoldoende financiële middelen daartoe moet de Staat voorzien in gefinancierde rechtsbijstand.⁵⁴ Daarbij kan ook een rol spelen de kosten die een rechtzoekende anderszins moet betalen, zoals griffierechten;
- **welk belang heeft de rechtzoekende bij de procedure** – al naar gelang het belang dat de rechtzoekende bij de procedure heeft, heeft diegene (eerder) recht op gefinancierde rechtsbijstand;⁵⁵
- **de kosten en baten van de procedure** – in beginsel zijn de kans op succes en te behalen schadevergoeding en de kosten van de procedure, factoren die men mag laten meewegen bij de beoordeling of sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op het recht op toegang tot de rechter.⁵⁶ Bij het inschatten van de kans van slagen van een proces moet men oppassen dat deze toets niet arbitrair is. De rechter is immers bij uitstek degene die hierover moet oordelen en niet een centraal bureau voor de rechtsbijstand.⁵⁷ Dit oordeel kan beter worden ingeschat als het rechtsbijstandsbureau is verbonden aan een gerechtelijke instantie en waar werknemers van die (of een andere) gerechtelijke instantie werken;⁵⁸
- **de complexiteit van de zaak en of rechtzoekende zichzelf kan bijstaan** – een effectief recht op toegang tot de rechter kan zijn geschonden door de complexiteit van de procedure in de zin van de juridische complexiteit of de procedure zelf gelet op bijvoorbeeld de duur daarvan.⁵⁹ Ook speelt de mate waarin de rechtzoekende zichzelf kan bijstaan in een procedure een rol.⁶⁰

⁵³ Bijvoorbeeld EHRM 20 december 2007, nr. 21638/03 (Paykar Yev Haghtanak Ltd. t. Armenia).

⁵⁴ EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*).

⁵⁵ EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, NJ 1980/376, m.nt. Alkema (*Airey t. Ierland*).

⁵⁶ ECieRM 13 december 1988 (*McKinnon t. Verenigd Koninkrijk*); ECieRM 8 januari 1993, nr. 19369/92 (*G.S. t. Oostenrijk*); EHRM 14 maart 2000, 37371/97 (*Nicholas t. Cyprus*); ECieRM 2 juli 1997 (*StewartBrady t. Verenigd Koninkrijk*).

⁵⁷ EHRM 30 juli 1998, nr. 61/1997/845/1051 (*Aerts t. België*).

⁵⁸ EHRM 26 februari 2002, nr. 46800/99 (*Del Sol t. Frankrijk*).

⁵⁹ EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/0 1 (*Steel and Morris t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, NJ 1980/376, m.nt. Alkema (*Airey t. Ierland*).

⁶⁰ EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/0 1 (*Steel and Morris t. Verenigd Koninkrijk*).

4.4 Andere randvoorwaarden

Samenhangend met de constitutionele en de juridische randvoorwaarden zijn ook andere randvoorwaarden van belang. Een duurzaam stelsel kan stabiel functioneren wanneer de financiering daarvan voldoende voorspelbaar is en niet onderhevig is aan de politieke waan van de dag. Ook moeten er garanties zijn ingebouwd dat beslissingen over toegang tot het stelsel zorgvuldig worden genomen. Tevens moeten er voldoende waarborgen tegen misbruik zijn ingebouwd, wat ook in relatie moeten worden gezien met de financiële voorspelbaarheid. Een belangrijk aspect hierbij is de kwaliteit van de advocatuur in het stelsel en het toezicht hierop.

In verschillende vergaderingen heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' hierover van gedachten gewisseld. De kwaliteit dient gezien de bijzondere positie van de advocatuur van hoog niveau te zijn. Daarnaast speelt ten aanzien van de financiering van het stelsel mee dat het om overheidsmiddelen gaat. Het toezicht op de advocatuur is uitsluitend belegd bij de lokale deken; dit ter waarborging van de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de advocatuur. Dit toezicht is recent verscherpt. Hieronder volgt een opsomming van de werkwijze en instrumenten van het huidige toezichtmodel.

- Dekens toezichthouder in de zin van de Awb

De deken is met ingang van 1 januari 2015 formeel toezichthouder geworden in de zin van de Awb en beschikt daarmee ook over de bevoegdheden uit titel 5.2 Awb. De deken kan naast het tuchtrecht nu ook bepaalde overtredingen bestuursrechtelijk handhaven (zie artikel 45g Advocatenwet).

- Dekenberaad

Sinds 2012 komen de lokale deken maandelijks bij elkaar in het dekenberaad om met elkaar afspraken te maken en informatie te delen over de controle op de naleving, de inzet van het toezichtinstrumentarium en de klachtbehandeling. De taak van het dekenberaad is het toezicht en de klachtbehandeling te harmoniseren. Het dekenberaad stelt richtlijnen op en geeft aanbevelingen op het terrein van het toezicht en de toezichtuitoefening. Ook wisselt het dekenberaad informatie uit en signaleert het ontwikkelingen die voor de advocatuur relevant zijn.

Medio 2013 hebben de NOvA en het dekenberaad gezamenlijk opdracht gegeven tot het doen van onderzoek naar de kwaliteit van rechtsbijstand door advocaten in asiel- en vreemdelingenzaken. Dit betreft het onderzoek Terlouw c.s. Aanleiding voor dit onderzoek waren signalen over tekortschietende kwaliteit van asiel- en vreemdelingenadvocaten. De belangrijkste conclusie van het rapport van Terlouw c.s. is dat een klein deel van de advocaten in het werkveld niet goed functioneert. De asieladvocatuur wordt daarbij onderscheiden van de reguliere vreemdelingenpraktijk en functioneert ook beter dan de reguliere vreemdelingenrecht-advocatuur.⁶¹ Dit komt doordat de NOvA, in samenwerking met de Raad, de laatste jaren al veel op het gebied van de kwaliteit van de asieladvocatuur heeft ondernomen, onder meer door verplichte permanente scholing op dit rechtsgebied in samenwerking met de specialisatievereniging voor asieladvocaten.

⁶¹ Rapport Butter, Laemers, Terlouw 'Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: een pilotonderzoek'.

Het rapport Terlouw c.s. is voor het dekenberaad aanleiding geweest een aantal maatregelen te nemen.⁶² Het gaat hierbij om:

- Meer bezoeken van de dekens aan kantoren met een asiel- en vreemdelingenpraktijk;
- Tijdens de kantoorbezoeken extra aandacht voor de inhoudelijke kwaliteit van het geleverde werk;
- Meer toezicht op advocaten bij het M50-loket;
- Structurele informatie-uitwisseling met ketenpartners, zoals de IND en de Raad.

Niet alleen naar aanleiding van het rapport Terlouw c.s. is actie ondernomen. Al in 2013 zijn de dekens, hierbij ondersteund door het secretariaat van het dekenberaad, gestart met diverse acties om het toezicht te versterken:

- Het dekenberaad heeft met de Raad en de IND afspraken gemaakt over de uitwisseling van informatie. Deze afspraken zijn schriftelijk vastgelegd. Dit stelt de dekens in staat om in overleg met deze ketenpartners signalen over slecht functionerende advocaten uit te wisselen;
- In het kader van de afspraken met de IND is er een gestructureerd overleg (3 à 4 keer per jaar) ingesteld tussen de portefeuillehouder vreemdelingen- en asielzaken in het dekenberaad en het Hoofd Juridische zaken van de directie Procesvertegenwoordiging van de IND. Het Hoofd Juridische zaken verzamelt signalen van IND-ers, de vreemdelingendienst, de Dienst Terugkeer- en Vertrek, de douane etc. en geeft deze aan de portefeuillehouder door. Deze signalen gaan vooral over bejegening van IND-ers door advocaten. De portefeuillehouder stuurt het signaal door aan de verantwoordelijke deken, die dit afwikkelt en terugkoppelt aan de portefeuillehouder;
- In het kader van de afspraken met de Raad heeft de Raad, in afstemming met de NOvA, het 'Maatregelbeleid' opgezet.⁶³ Daarin is afgesproken op welke wijze de handhaving jegens advocaten die op basis van toevoegingen werken, wordt opgepakt, waarbij is uitgesproken dat het primaat van het toezicht bij de deken ligt. Het gaat bijvoorbeeld over hoe op te treden bij misbruik van toevoegingen en een slechte kantoororganisatie.

- Kantoorbezoeken dekens

De dekens bezoeken jaarlijks tenminste tien procent van alle kantoren. Deze bezoeken zijn deels proactief en deels reactief en in dat geval op basis van door de deken ontvangen signalen. De kantoorbezoeken zijn een effectief instrument in het kader van het toezicht.

- Ondersteuning dekens vanuit de NOvA

De NOvA ondersteunt de dekens bij het uitoefenen van toezicht. Er is een aparte afdeling op het bureau die deze ondersteuning biedt. Daarbij moet gedacht worden aan de jaarlijkse centrale controle op de verordeningen (CCV), financieel toezicht, toezicht op de naleving van de Wwft en aan het

⁶² Rapportage betreffende project versterking kwaliteit rechtsbijstand in vreemdelingen-en asielzaken d.d. 27 oktober 2014.

⁶³ Te raadplegen via www.rvr.org

opbouwen van kennis en expertise op het terrein van toezicht. De financieel toezichthouders van de afdeling toezicht ondersteunen de deken bij het uitoefenen van financieel toezicht en toezicht op de naleving van de Wwft en worden ingezet bij toezichtonderzoeken.

- Expertisecentrum Wwft

Op initiatief van het dekenberaad is het expertisecentrum Wwft opgericht bij het bureau van de Haagse Orde. Dit kenniscentrum fungeert als vraagbaak voor de deken als toezichthouder en voor de advocaat in de uitoefening van zijn dagelijkse praktijk. In het expertisecentrum wordt alle verspreide informatie verzameld en geanalyseerd.

- Regulier overleg deken met relevante ketenpartners

De deken overleggen met enige regelmaat met alle relevante ketenpartners in het juridische veld die signalen kunnen doorgeven over advocaten. Hiertoe behoren de presidenten van rechtbanken en hoven, (hoofd)officieren van justitie en andere partijen. Daarnaast overlegt de voorzitter van het dekenberaad op regelmatige basis met de Raad en de IND. De NOVA is groot voorstander van het melden van signalen aan de deken; op die wijze kunnen mogelijk slecht-functionerende advocaten worden aangepakt.

Een 'signaal' dient te worden onderscheiden van een klacht. Een klacht wordt ingediend op basis van artikel 46c Advocatenwet. Bij een signaal gaat het om een situatie waarbij een deken buiten het geval van een klacht op de hoogte is gebracht van bezwaren tegen een advocaat. De deken kan deze bezwaren zelf ter kennis brengen van de raad van discipline (artikel 46f Advocatenwet). Daarnaast heeft de deken op grond van artikel 35 Advocatenwet de bevoegdheid om te bemiddelen bij geschillen tussen advocaten. Een signaal kan overgaan in een dekenbezwaar of tot bemiddeling leiden. De signalen van de ketenpartners zijn zeer divers van aard. Een aantal categorieën is te onderscheiden:

- Bejegening;
- Kwaliteit van het optreden ter zitting;
- Ronselen van zaken;
- Misbruik van procedures;
- Dienstverlening aan de cliënt (inclusief communicatie);
- Financiële problemen (geen hoofdelijke omslag betalen, geen griffierechten betalen, etc.).

De deken doet onderzoek naar ieder signaal. In de praktijk wordt de betreffende advocaat met het signaal geconfronteerd en wordt om uitleg gevraagd. In een aantal gevallen geeft het signaal aanleiding voor een kantoorbezoek. Daarbij wordt de praktijk van de advocaat beoordeeld aan de hand van de regelgeving die voor advocaten geldt (o.a. op het gebied van kantoororganisatie, financiën en het onderhouden van de vakbekwaamheid). Ook wordt steekproefsgewijs, in dossiers, een controle uitgeoefend op de inhoudelijke kwaliteit van het geleverde werk.

- College van Toezicht (CvT)

Het CvT fungeert als stelseltoezichthouder en heeft als taak toe te zien op de wijze waarop lokale deken toezicht uitoefenen en klachten behandelen. Het CvT is niet inhoudelijk betrokken bij het toezicht en ziet dus niet zelf (ook) toe op individuele advocaten. Het CvT bestaat uit de algemeen deken en twee leden die door de minister worden benoemd en ontslagen (op aanbeveling van de AR).

- Informatie-uitwisselingsprotocollen

De dekens hebben diverse protocollen opgesteld om informatie uit te wisselen met relevante ketenpartners, zoals met:

- Raad voor Rechtsbijstand;
- Immigratie- en Naturalisatie Dienst;
- Er wordt gewerkt aan een protocol met de Belastingdienst. Dit is lastig gelet op het strikte geheimhoudingsregime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

- Opzet kwaliteitstoetsen volgens artikel 26 Advocatenwet (nog niet in werking getreden)

De kwaliteitstoetsen worden vormgegeven vanuit de kantoren, die voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk zijn. Vanuit de integrale benadering van kwaliteit ligt het voor de hand om de kwaliteitstoetsing in nauwe samenhang te bezien met reeds bestaande instrumenten voor kwaliteitsbevordering, zoals de permanente educatie. De gedachte is dat binnen kantoren kwaliteitssystemen worden opgezet, voor zover die niet reeds (gedeeltelijk) aanwezig zijn.

Advocatenkantoren dienen, indien niet aanwezig, interne kwaliteitssystemen op te zetten waarvan intercollegiale kwaliteitsbevordering onderdeel uitmaakt.

4.5 Conclusie

De Grondwet en met name het EVRM bieden waarborgen voor een duurzaam stelsel. Een nieuw stelsel zal aan de daaruit voortvloeiende en hier geschetste randvoorwaarden moeten voldoen, waarbij het EVRM slechts een minimumwaarborg vormt.

Als uitgangspunt geldt dat de Staat moet voorzien in een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zodat daarmee de daadwerkelijke toegang tot het recht voor personen die dat niet zelf kunnen financieren is gewaarborgd. Daarvoor is cruciaal dat er voldoende, kwalitatief goede advocaten beschikbaar blijven die op toevoeging werken. In samenhang hiermee is het van belang dat advocaten adequaat gehonoreerd worden. De beslissingen om een toevoeging toe te kennen, mogen afhankelijk worden gesteld van individuele omstandigheden van een rechtzoekende, zoals het belang dat hij heeft bij een procedure of de kosten en baten die aan de te voeren procedure zijn verbonden. Wel is hierbij van belang dat de instelling of de persoon die deze afweging maakt, daartoe bevoegd is en voldoende onafhankelijk is: er moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt die maatwerk biedt. Bovendien dient de geheimhoudingsplicht van de advocatuur te worden gerespecteerd. Zo wringt het wanneer (een vertegenwoordiger van) de overheid/de staat terzake beslissingen zou kunnen nemen in individuele gevallen. Dit omdat de overheid daarbij een geldelijk belang zou kunnen hebben, maar ook omdat in veel zaken de overheid de wederpartij is van een rechtzoekende. Daarnaast moet het stelsel ook financieel voorspelbaar zijn. Dat impliceert stabiliteit en tegelijkertijd een waarborg tegen misbruik.

De commissie 'Duurzaam stelsel' stelt vast dat een duurzaam stelsel in elk geval aan onderstaande randvoorwaarden dient te voldoen:

- Daadwerkelijke toegang tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor min- en onvermogenen;
- Voldoende, kwalitatief goede advocaten die kwalitatief goed werk leveren;

- Adequate honorering voor de advocatuur;
- De beslissing om gefinancierde rechtsbijstand toe te kennen mag afhankelijk worden gesteld van individuele omstandigheden van de rechtzoekende;
- Beoordeling van het juridische aspect van de toevoegwaardigheid van een zaak dient onafhankelijk van de overheid te geschieden; de geheimhoudingsplicht van advocaten dient te worden gerespecteerd;
- Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet financieel voorspelbaar en stabiel zijn; en tevens een garantie bieden tegen misbruik;
- Waarborg van toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel;
- De vrije advocaatkeuze.

5. Financieel-economische analyse

5.1 *Inleiding en bevindingen tussenrapport*

5.1.1 Inleiding

In het tussenrapport van de commissie 'Duurzaam stelsel' dat begin juni 2015 is gepresenteerd, is een start gemaakt met de financieel-economische analyse van het beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In die eerste analyse zijn de ontwikkelingen in het volume en de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand uiteengezet en mogelijke determinanten onderzocht. Hiervoor is gebruik gemaakt van gegevens van de Raad over toegekende toevoegingen. De toegekende toevoegingen representeren de uitgavenverplichting die de Raad aangaat op het moment van afgifte. Pas na afsluiting van de juridische procedure wordt het werkelijk te betalen bedrag aan vergoeding vastgesteld.

In dit hoofdstuk bouwt de commissie op basis van aanvullende gegevens van de Raad voort op de analyse uit het tussenrapport. Hiervoor zullen in subparagraaf 5.1.2 de belangrijkste bevindingen van die analyse nog eens worden herhaald, voordat ze gevalideerd worden op basis van gegevens over vastgestelde toevoegingen en uitgaven. In paragraaf 5.2 wordt er aanvullend ingezoomd op de compositie van de vastgestelde kosten en wordt de verbreding gemaakt naar mediation en LAT. In paragraaf 5.3 worden de ontwikkelingen in het aantal rechtsbijstandverleners en de productie per rechtsbijstandverlener geschetst ter analyse van de duurzaamheid van het aanbod van rechtsbijstand. Het hoofdstuk wordt vervolgd met een analyse van de duurzaamheid van het beroep op de rechtsbijstand door cliënten en de omvang van multiproblematiek.

Voor al haar analyses heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' gebruik gemaakt van gegevens van de Raad. Meer informatie over deze gegevens vindt u in de hierna opgenomen 'Box 1 Dataverantwoording'.

Box 1 - Dataverantwoording

De analyses zijn gebaseerd op gegevens die de Raad aan de commissie 'Duurzaam stelsel' heeft verstrekt. Waar mogelijk heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' de periode van 2004 tot en met 2014 geanalyseerd, omdat dit de laatste tien jaren beslaat. Enkele ontvangen datasets bevatten slechts gegevens vanaf 2005.

De in dit hoofdstuk gepresenteerde uitgaven betreffen de directe uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand. De uitgaven voor het Juridisch Loket (24 miljoen euro in 2013), de uitgaven voor tolken en vertalers (13 miljoen euro in 2013) en de apparaatskosten van de Raad (31 miljoen euro in 2013) zijn niet in de analyses betrokken. Alle gepresenteerde uitgaven zijn exclusief BTW.

De commissie 'Duurzaam stelsel' is in haar analyse beperkt tot de gegevens die de Raad beschikbaar kan stellen binnen ethische kaders en technische mogelijkheden. Om de privacy van cliënten en rechtsbijstandverleners te waarborgen mogen geen gegevens worden verstrekt op een zodanig detail-niveau dat ze herleidbaar zijn naar de persoon. Er doen zich technische beperkingen voor doordat de Raad gegevens over toegekende toevoegingen en vastgestelde toevoegingen opslaat in twee aparte systemen. Toekenningen en vaststellingen zijn hierdoor niet één op één naar elkaar te herleiden. Gegevens over het aantal toegekende en vastgestelde toevoegingen waren beschikbaar voor alle rechtsgebieden. Gegevens over vastgestelde uitgaven en de compositie daarvan waren echter enkel beschikbaar voor strafrecht en echtscheidingsrecht.

Deze laatste bestanden waren echter voldoende om de resultaten uit het tussenrapport te valideren. In het tussenrapport is de uitgavenverplichting van de Raad benaderd door de jaarlijkse aantallen toegekende reguliere toevoegingen te vermenigvuldigen met de bijbehorende forfaitaire ureninzet en de geldende urenvergoedingen (inclusief extra uren en administratiekosten). Bij deze methode wordt ervan uitgegaan dat elke toegekende toevoeging eindigt in een procedure. Dit is in de praktijk niet het geval. Bovendien worden aanvullende kosten zoals reiskosten en tolkosten hierin niet meegerekend en eigen bijdragen niet in mindering gebracht. Op basis van de bestanden met vastgestelde kosten van strafrecht en echtscheidingsrecht wordt in paragraaf 2 duidelijk wat het aandeel van deze aanvullende posten is en wat dit betekent voor het daadwerkelijke beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Alle gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd op gegevens van de Raad. Toch kunnen aantallen en bedragen licht afwijken van de cijfers in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand van de Raad. Dit komt doordat de datasystemen geactualiseerd worden op basis van nieuwe gegevens en indelingen. Uittreksels uit deze systemen kunnen op verschillende momenten dus van elkaar afwijken. Tevens kunnen er afwijkingen ontstaan doordat er op bepaalde detailniveaus records uitvallen. De verschillen zijn echter niet van een dergelijke aard dat ze de conclusies van dit rapport veranderen.

Om de vergelijkbaarheid te vergroten heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' ervoor gekozen om qua definities zoveel mogelijk aan te sluiten bij de door de Raad gehanteerde terminologie.

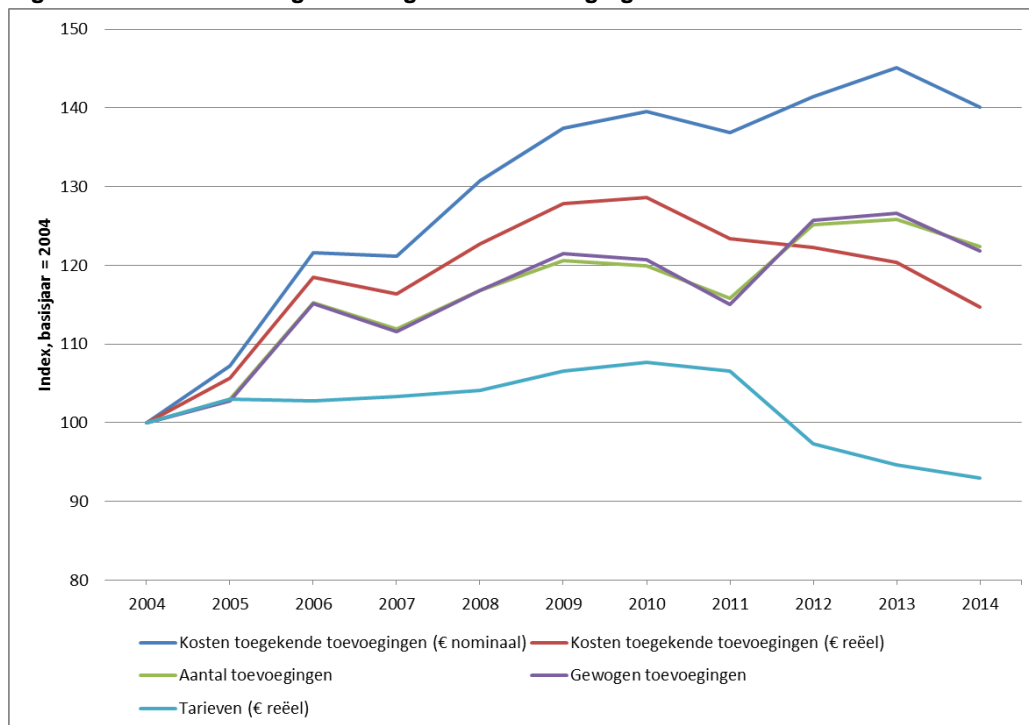
5.1.2 Bevindingen uit tussenrapport

5.1.2.1 Volumeontwikkeling

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

Over een langere periode bezien, neemt het aantal toevoegingen toe. In 2014 zijn er 22% meer toevoegingen toegekend dan in 2004 (groene lijn, Figuur 5.1). Het grootste deel van deze stijging stamt uit de jaren 2004-2009 (+21%). Het hoogste niveau wordt bereikt in 2013 (432.000 toevoegingen; 26% meer dan in 2004).

Figuur 5.1 Benaderde uitgaven toegekende toevoegingen 2004-2014⁶⁴



⁶⁴ Het betreft de toegekende reguliere toevoegingen, exclusief LAT en mediation. Voor de vergelijking tussen toevoegingen en maatschappelijke ontwikkelingen is dit de meest geschikte aanpak, omdat het een actueel beeld geeft van de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Dit heeft te maken met het feit dat de uiteindelijke declaraties van de advocatuur soms meer dan een jaar achterlopen op de toekenningen. De gepresenteerde uitgaven zijn niet de werkelijke uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand. De analyses betreffen de uitgavenverplichtingen voortvloeiend uit de toegekende toevoegingen. De uitgaven zijn ramingen op basis van de vermenigvuldiging van de aantallen toekenningen met bijbehorende forfaitaire ureninzet en geldende urenvergoeding. Het betreft reële uitgaven, exclusief BTW, extra uren en reiskostenvergoeding voor advocaten en inclusief de te betalen eigen bijdragen van rechtzoekenden. Zie voor de tabellen behorend bij figuur 5.1 tot en met figuur 5.4: bijlage 8.

5.1.2.2 *Uitgavenontwikkeling*

Nominaal

Tegelijk met de stijging van het aantal toevoegingen stijgen ook de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand. In 2004 gaat er in de gefinancierde rechtsbijstand een bedrag van 269 miljoen euro om. Dit zijn de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand, inclusief de uitgaven in verband met extra uren en de vergoeding voor administratiekosten. Niet inbegrepen zijn de apparaatskosten, waaronder de uitvoeringskosten van de Raad, de kosten voor tolken en vertalers, evenals de kosten voor het Juridisch Loket. In 2010 is dat bedrag gestegen tot 376 miljoen. Na een verdere toename tot 391 miljoen in 2013 volgt een daling in 2014 tot 378 miljoen. Over de hele periode van tien jaar zijn de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand met 40% gestegen, waarbij het grootste deel van de stijging heeft plaatsgevonden in de jaren 2004-2010 (+ 40%) (donkerblauwe lijn, Figuur 5.1).

Reële

De reële ontwikkeling van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand vanaf 2004 wordt in beeld gebracht door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004.⁶⁵ Hierdoor wordt gecorrigeerd voor inflatie. Ook na de correctie voor inflatie is een uitgavenstijging zichtbaar. Over de hele periode stijgen de reële uitgaven gefinancierde rechtsbijstand met 15% (rode lijn, Figuur 5.1). De reële uitgaven bereiken hun hoogste niveau in 2010. De uitgaven liggen in dat jaar reëel 29% hoger dan in 2004. Vanaf 2010 dalen de reële uitgaven elk jaar. In 2014 bereiken de reële uitgaven een niveau dat 15% hoger is dan in 2004.

5.1.2.3 *Dalende tarieven*

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

Hierboven is al aangegeven dat het aantal toevoegingen over de hele periode bezien met 22% is gestegen (groene lijn, Figuur 5.1), terwijl de reële uitgaven zijn gestegen met 15%. Per saldo is het volume dus zeven procentpunten sterker gestegen dan de reële uitgaven. Dit betekent dat de reële tarieven per saldo zijn gedaald. In 2014 liggen de reële (voor inflatie gecorrigeerde) tarieven 7% onder het niveau van 2004 (lichtblauwe lijn, Figuur 5.1). In het eerste deel van de beschouwde periode is er nog sprake van een jaarlijkse stijging van de reële tarieven. Hier komt een eind aan in 2010. De tarieven liggen dan reëel 8% boven het niveau van 2004. Na 2010 zijn de reële tarieven elk jaar gedaald. De sterkste daling in één jaar was in 2012. Toen ging er reëel 9% van de tarieven af.

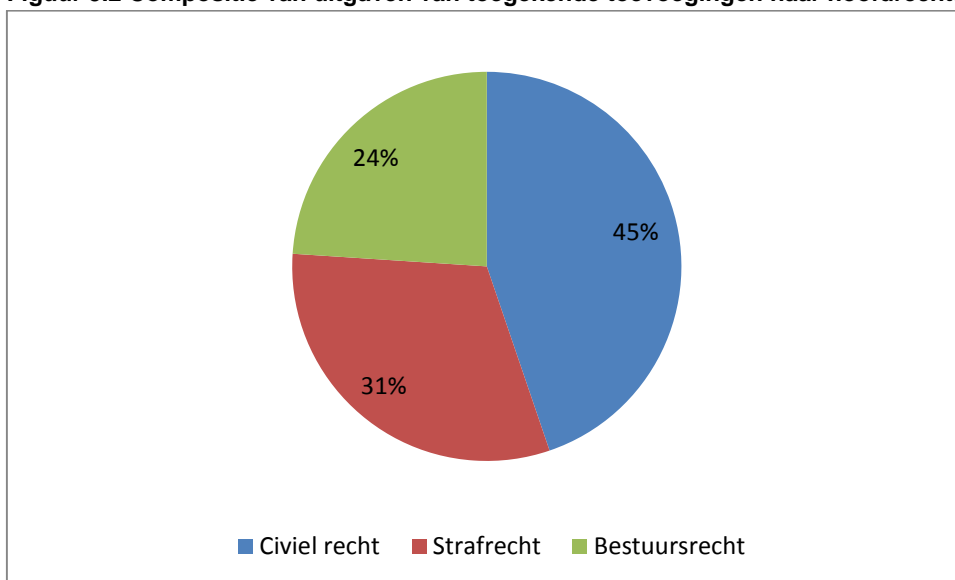
⁶⁵ De reële uitgaven zijn berekend door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004 op basis van het Consumenten Prijsindexcijfer (CPI) van het CBS.

5.1.2.4 Uitgavenontwikkeling per hoofdrechtsgebied

Iets minder dan de helft (45% in 2014) van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand heeft betrekking op civielrechtelijke zaken (Figuur 5.2). Iets minder dan een kwart (24% in 2014) betreft bestuursrechtelijke zaken en de rest (31% in 2014) zijn uitgaven in verband met strafrechtelijke toevoegingen.

Het aandeel in de uitgaven van gefinancierde rechtsbijstand in civielrechtelijke zaken is de afgelopen tien jaar nagenoeg niet veranderd. Het aandeel strafrechtelijke zaken daarentegen groeit van jaar op jaar.

Figuur 5.2 Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar hoofdrechtsgebied (2014)

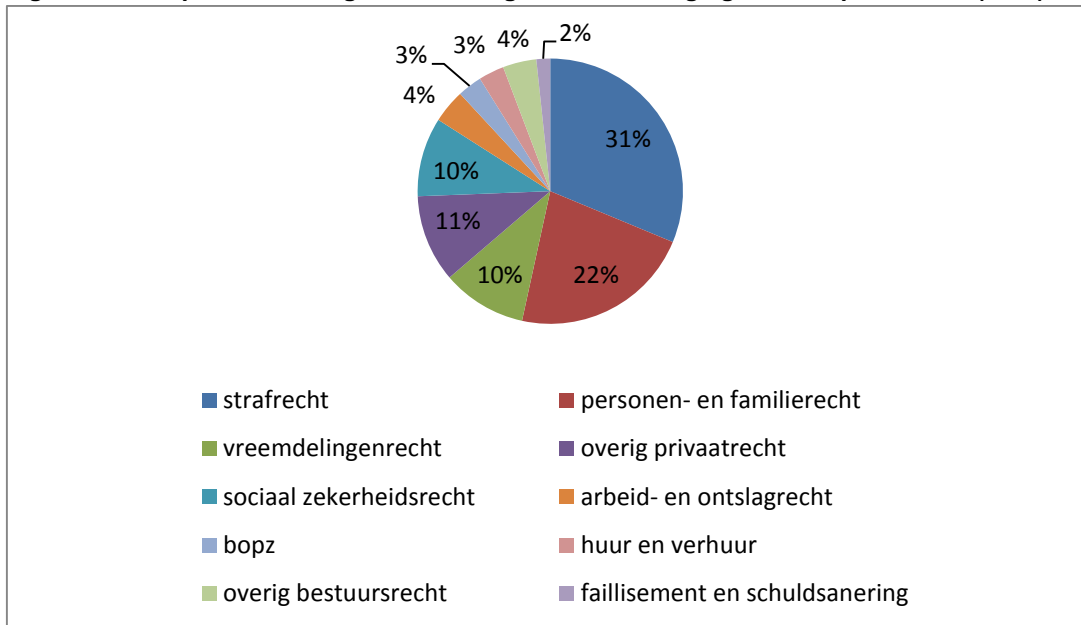


5.1.2.5 Uitgavenontwikkeling per specialisatie⁶⁶

Figuur 5.3 toont de aandelen in de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand in 2014 van een tiental juridische specialisaties. De specialisaties met de grootste aandelen in de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand zijn: strafrecht (31%), personen- en familierecht (22%), vreemdelingenrecht (10%), overig privaatrecht (waaronder erfrecht, goederenrecht en verbintenissenrecht; 11%) en het sociale zekerheidsrecht (10%).

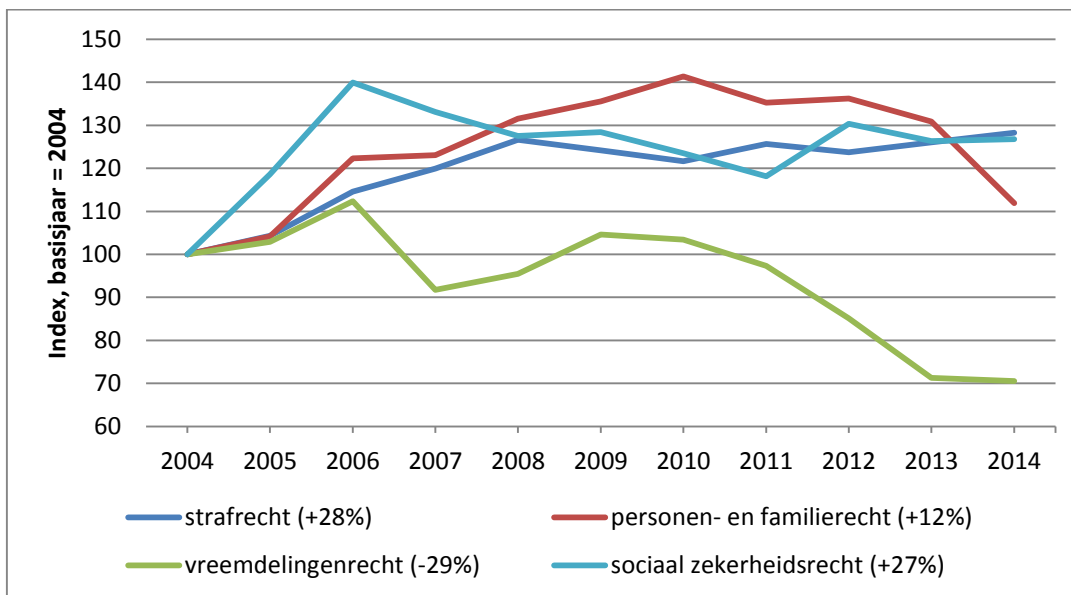
⁶⁶ Voor indeling rechtsgebieden en specialisaties: zie bijlage 10.

Figuur 5.3 Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar specialisatie (2014)



Figuur 5.4 toont de ontwikkeling van de uitgaven van de belangrijkste rechtsgebieden op basis van indexcijfers (basisjaar 2004).

Figuur 5.4 Benaderde uitgaven toegekende toevoegingen naar specialisatie (2004-2014)



In 2005 en 2006 stijgen de uitgaven over de hele linie, variërend van 12% in het asiel- en vreemdelingenrecht (Figuur 5.4, groene lijn) tot 39% in het sociale zekerheidsrecht (lichtblauwe lijn).

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

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

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

In *personen- en familierechtelijke zaken* (Figuur 5.4, rode lijn) is tot in 2010 een sterke stijging te zien tot ruim 40% boven het niveau van 2004. In de jaren na 2010 treedt hier een eveneens sterke daling op, tot in 2014 de reële uitgaven 12% hoger liggen dan het uitgangsniveau. Vooral in het laatste jaar is sprake van een sterke daling.

5.1.2.6 Determinanten van de ontwikkelingen van het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand

Naar het oordeel van de commissie 'Duurzaam stelsel' is tot nu toe onvoldoende aandacht geschonken aan de invloed van (rechts)ontwikkelingen binnen en buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, met name met betrekking tot de ontwikkelingen van de kosten van het stelsel.

De analyses in het tussenrapport maken duidelijk dat de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand sterk wordt bepaald door rechtsontwikkelingen binnen en buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en door ontwikkelingen buiten het recht. Dit geldt zowel voor stijgingen als voor dalingen van het beroep. Met name de invloed van rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en van ontwikkelingen in het overheidsbeleid is groot. De daling van bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen en van de criminaliteit in het algemeen wordt wel zichtbaar in het aantal ambtshalve strafrechtelijke toevoegingen; dat daalt.

5.1.3 Conclusies uit tussenrapport

In het tussenrapport dat begin juni 2015 is gepubliceerd, heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' vastgesteld dat er geen sprake is van een 'ongebreidelde' kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Integendeel, de laatste jaren dalen de reële uitgaven. Het gaat hier om de uitgavenverplichtingen, die voortvloeien uit de toegekende reguliere toevoegingen. De daling begint in 2011 en is mede het gevolg van een reële daling van de tarieven van de vergoedingen voor de

advocatuur. In 2012 en 2013 is er, ondanks een stijging in het volume van toevoegingen, een verdere afname in de uitgaven. Dit wordt veroorzaakt door de verdere daling in de reële forfaitaire tarieven; in 2012 met 8,7% en in 2013 met 2,7%. In 2014 dalen de reële tarieven voor het vierde jaar op rij en nu slaat ook de groei in het aantal toevoegingen om in een daling. Dit zou wel eens een trendbreuk in de volumeontwikkeling kunnen zijn. Vooral in het personen- en familierecht is een sterke daling van toevoegingen waarneembaar. Wellicht speelt hierbij de verhoogde eigen bijdrage een rol. Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand wordt sterk bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. In een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand dient hier terdege rekening mee te worden gehouden.

5.2 Vaststellingen

Deze paragraaf bespreekt de samenhang tussen ontwikkelingen in het aantal toegekende toevoegingen en het aantal vastgestelde toevoegingen.

Vastgestelde vergoedingen geven een beter beeld van de integrale kosten van de gefinancierde rechtsbijstand. Het bestand met vastgestelde vergoedingen bevat bijvoorbeeld ook gegevens over reiskosten en over vergoedingen voor niet reguliere toevoegingen. Daarnaast sluit het bestand directer aan op de werkelijke kosten omdat het uitsluitend zaken bevat waar na de toekenning van de toevoeging ook werkelijk rechtsbijstand is verleend. Daarmee dient de analyse van vaststellingen ter validatie van de trendmatige ontwikkeling, gesignaleerd in de toekenningen. Waar de toegekende toevoegingen een beeld geven van de instroom in de werkvoorraad van de gefinancierde rechtsbijstand, geven de vastgestelde vergoedingen een beeld van de uitstroom uit de werkvoorraad. De trendbreuken die zijn waargenomen in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand (toegekende toevoegingen en daaruit voortvloeiende uitgavenverplichtingen) wordt dus met vertraging zichtbaar in de ontwikkeling van de vastgestelde vergoedingen.

In subparagraaf 5.2.1 komen de reguliere toevoegingen aan bod, waarna het tijdsverloop tussen toekenning en vaststelling in subparagraaf 5.2.2 in beeld wordt gebracht. In subparagraaf 5.2.3 wordt ingegaan op de vaststelling van toekenningen als advies of procedure. In subparagraaf 5.2.4 en 5.2.5 wordt de opbouw van uitgaven voor vaststellingen in strafrecht en echtscheidingsrecht aangetoond.⁶⁷ Deze paragraaf sluit af met een beknopte vergelijking op het gebied van LAT en mediation in subparagraaf 5.2.6.

5.2.1 Vaststellingen versus toegekende toevoegingen⁶⁸

Volumeontwikkeling vaststellingen versus toekenningen algemeen

In Figuur 5.5 wordt de ontwikkeling van het aantal toegekende met het aantal vastgestelde reguliere toevoegingen vergeleken. Het aantal toegekende toevoegingen stijgt van 343,8 duizend 2004 tot 420,8 duizend in 2014 (+22%) (zie Tabel 11.1). In dezelfde periode stijgt het aantal vaststellingen van 346,1 duizend tot 386,2 duizend, een stijging met 12%. Daarmee lijkt de toename van de

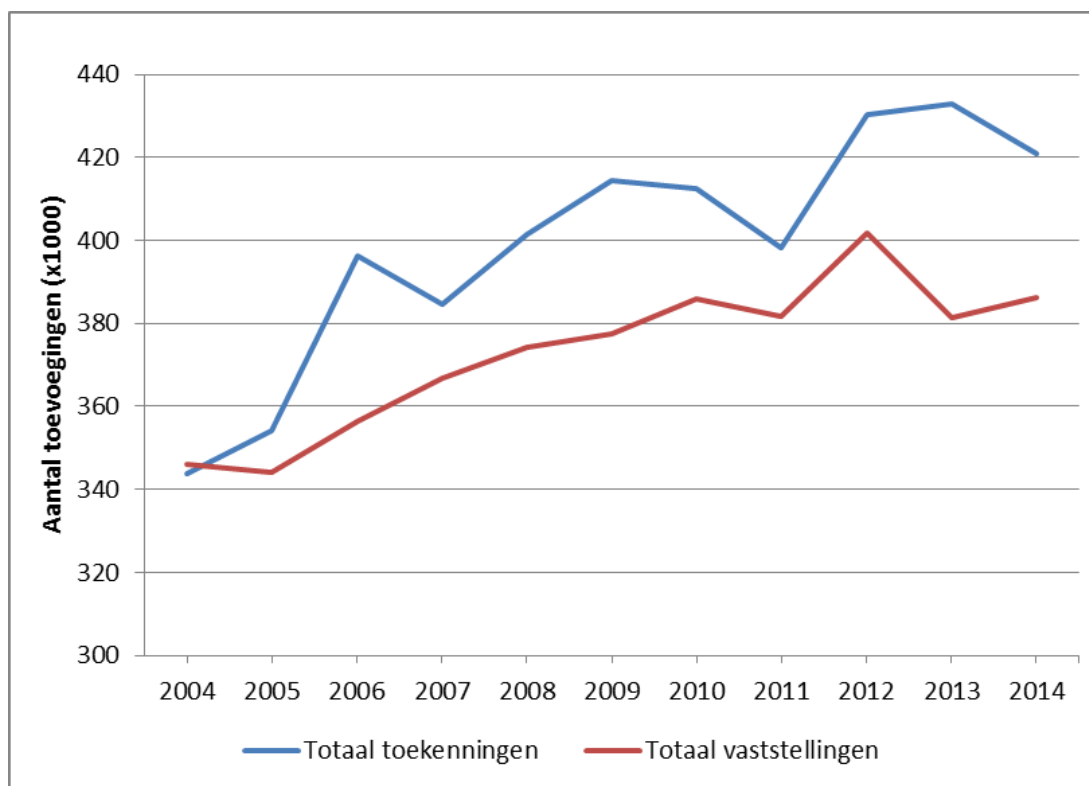
⁶⁷ Echtscheidingsrecht is een onderdeel van het overkoepelende personen- en familierecht.

⁶⁸ Voor indeling rechtsgebieden en specialisaties: zie bijlage 10.

vaststellingen achter te blijven bij de toename van de toekenningen. Een één-op-een vergelijking is echter niet goed mogelijk, omdat een toekenning pas na verloop van tijd tot vaststelling kan komen.

De achterblijvende groei van het aantal vaststellingen kan verschillende oorzaken hebben, waaronder ook van administratieve aard. De afwijkende jaarlijkse groeipercentages geven aan dat toekenningen en vaststellingen, wat volumeontwikkeling betreft, een andere dynamiek hebben. De sterke groei in het aantal toekenningen in 2006 (+11,9%) en in 2012 (+8,1%) komt in deze omvang niet terug in de volumeontwikkeling van de vaststellingen. De volumeverhouding tussen vaststellingen en toekenningen van de laatste drie jaar ligt rond 91 vaststellingen per 100 toekenningen.

Figuur 5.5 Volumeontwikkeling reguliere toekenningen en vaststellingen 2004-2014*



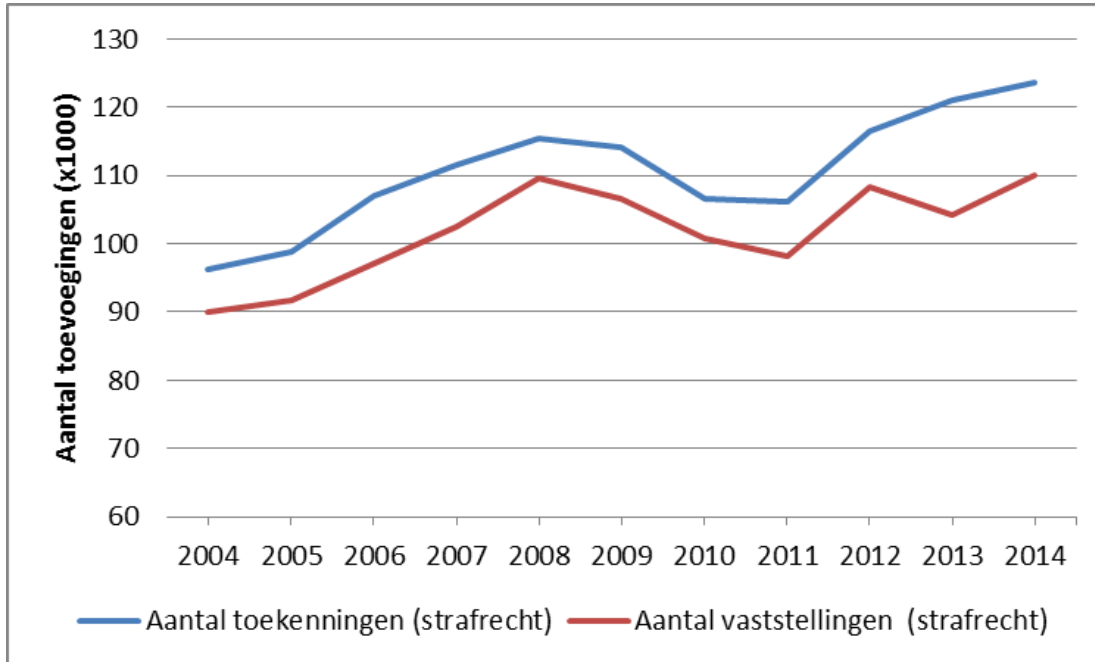
* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

Volumeontwikkeling vaststellingen versus toekenningen strafrecht

In Figuur 5.6 wordt de ontwikkeling beschreven van het aantal toegekende reguliere toevoegingen met het aantal vastgestelde reguliere toevoegingen voor strafrechtelijke kwesties. Het aantal toekenningen strafrecht stijgt van 96,3 duizend in 2004 tot 123,6 duizend in 2014 (+28%) (zie ook Tabel 11.2). In dezelfde periode stijgt het aantal vaststellingen van 90,0 duizend tot 110,0 duizend. Dat is een stijging met 22%.

De jaarlijkse groeipercentages van toekenningen en vaststellingen strafrecht komen redelijk overeen, behalve in 2013. In dat jaar stijgt het aantal toekenningen met 3,9%, terwijl het aantal vaststellingen daalt met 3,9%. Tot in 2012 varieert de volumeverhouding tussen vaststellingen en toekenningen tussen 91 en 95 vaststellingen per 100 toekenningen. In 2013 en 2014 zakt de verhouding onder de 90 (86 respectievelijk 89).

Figuur 5.6 Strafrecht – Volumeontwikkeling reguliere toekenningen en vaststellingen 2004-2014*



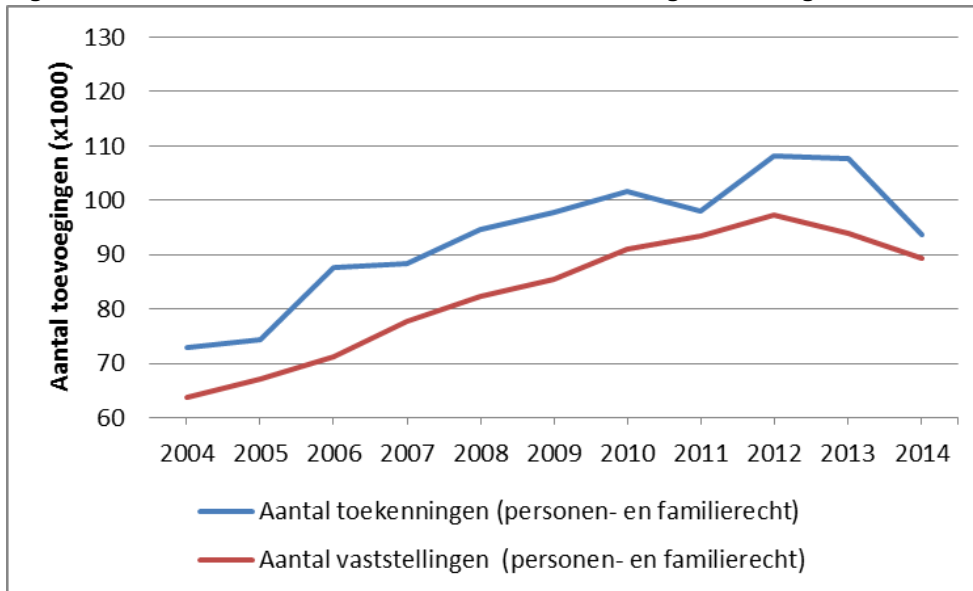
* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

Volumeontwikkeling vaststellingen versus toekenningen personen- en familierecht

Figuur 5.7 beschrijft de ontwikkeling van het aantal toegekende reguliere toevoegingen met het aantal vastgestelde reguliere toevoegingen voor personen- en familierecht. Het aantal toegekende toevoegingen personen- en familierecht stijgt van 72,9 duizend in 2004 tot 93,7 duizend in 2014 (+29%) (zie ook Tabel 11.3). In dezelfde periode stijgt het aantal vaststellingen van 63,8 duizend tot 89,3 duizend. Dat is een stijging met 40,0%. De verschillen in jaarlijkse groeipercentages van toekenningen en vaststellingen geven aan dat de dynamiek verschilt.

De volatiliteit in het aantal toekenningen, met groeipercentages van +17,7% (2006), +10,4% (2012) en -13,0% (2014), is beduidend sterker dan de volatiliteit in de vaststellingen. Over de gehele periode varieert de volumeverhouding tussen vaststellingen en toekenningen tussen 87 en 90, met uitschieters in 2006 (81 vaststellingen per 100 toekenningen), in 2011 en 2014 (beide jaren 95 vaststellingen per 100 toekenningen).

Figuur 5.7 Personen- en familierecht – Volumeontwikkeling toekenningen en vaststellingen 2004-2014*



* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

5.2.2 Tijdsverloop tussen afgifte en vaststelling

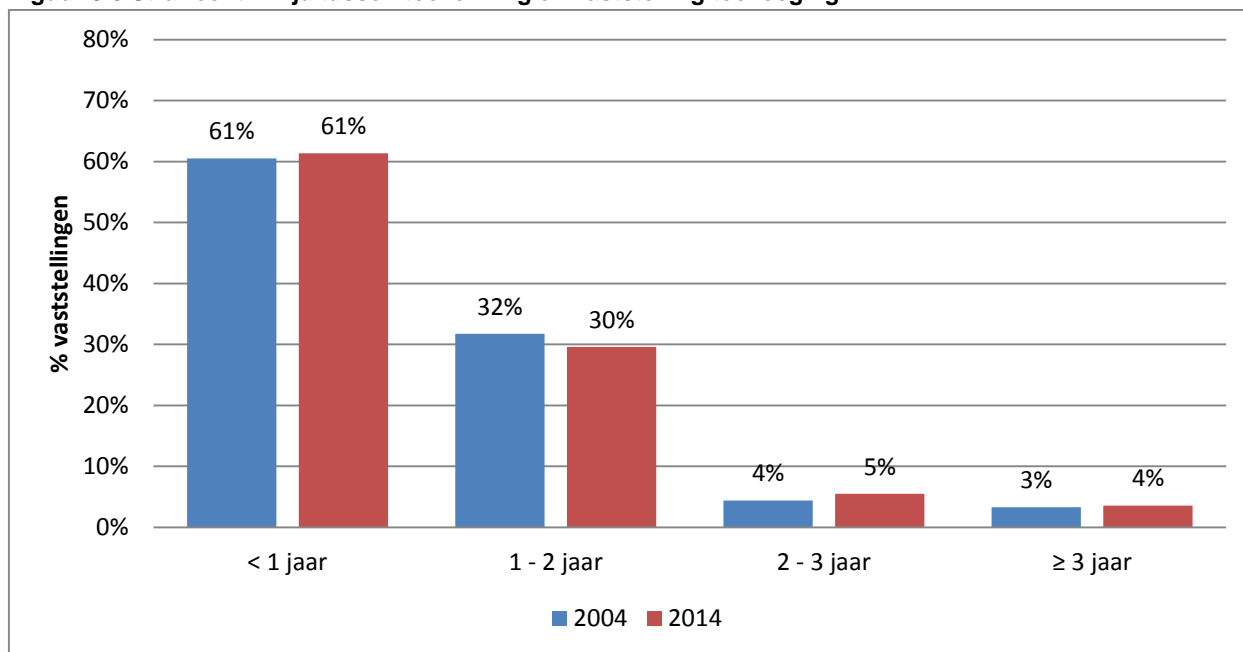
Strafrecht: tijdsverloop

Logischerwijs verstrijkt er enige tijd tussen het moment dat een toevoeging toegekend wordt en het moment dat de toevoeging vastgesteld wordt. Hieronder wordt aangegeven hoeveel tijd er tussen toekenning en vaststelling zit bij strafrechtelijke zaken.

Ruim 60% van alle vaststellingen in 2004 heeft betrekking op een toekenning die in hetzelfde jaar is afgegeven (Figuur 5.8, blauwe staaf, <1jaar en Tabel 5.1). Dat komt overeen met een doorlooptijd van gemiddeld een half jaar. Voor bijna een derde van de vaststellingen is de toekenning het jaar ervoor afgegeven (blauwe staaf, 1-2 jaar). Deze hebben een gemiddelde doorlooptijd van 1,5 jaar. Bij de overige 7% van de vaststellingen dateert de toevoeging van meer dan twee jaar geleden. Voor de in 2004 vastgestelde vergoedingen is het tijdsverloop tussen de toekenning van de toevoeging en de vaststelling gemiddeld 1,04 jaar.

De rode staven geven een beeld van het tijdsverloop tussen toekenning en vaststelling voor de vaststellingen van 2014. Dat beeld is nagenoeg hetzelfde als in 2004. Voor deze vaststellingen is het gemiddelde tijdsverloop tussen toekenning en vaststelling 1,05 jaar. In de tussenliggende jaren is het beeld niet anders.

Figuur 5.8 Strafrecht – Tijd tussen toekenning en vaststelling toevoeging*



* Aantal toekenningen en vaststellingen per kalenderjaar

Tabel 5.1 Strafrecht – Tijd tussen toekenning en vaststelling toevoeging (in duizenden)*

		Binnen 1 jaar na toekenning	Binnen 1 – 2 jaar na toekenning	Binnen 2 – 3 jaar na toekenning	Meer dan 3 jaar na toekenning
2004	Aantal vaststellingen	54,5	28,6	4,0	2,9
	% vaststellingen	61%	32%	4%	3%
	Gemiddeld tijdsverloop	1,04 jaar			
2014	Aantal vaststellingen	67,9	32,8	6,1	4,0
	% vaststellingen	61%	30%	5%	4%
	Gemiddeld tijdsverloop	1,05 jaar			

* Aantal toekenningen en vaststellingen per kalenderjaar

Echtscheidingsrecht: tijdsverloop

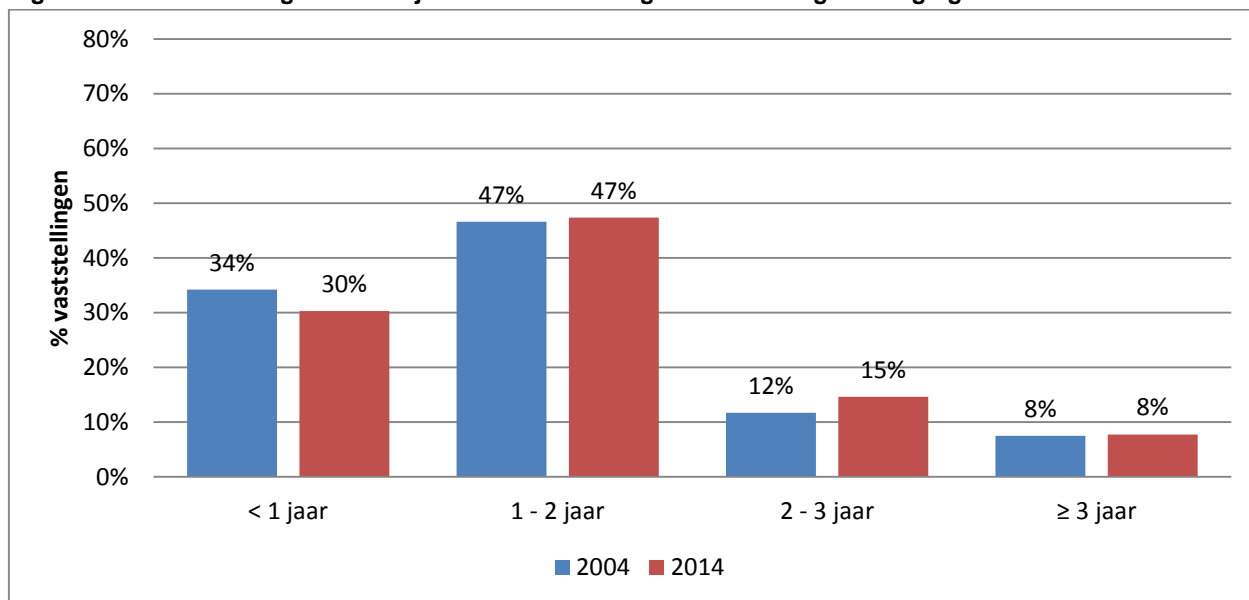
Figuur 5.9 laat de verdeling zien van de tijd tussen toekenning en vaststelling van toevoegingen op het gebied van echtscheidingsrecht. In Tabel 5.2 staan de exacte aantallen en percentages.

Binnen het echtscheidingsrecht zit er aanzienlijk meer tijd tussen de toekenning van de toevoeging en de vaststelling dan binnen het strafrecht. Van de vaststellingen van 2004 is 34% in hetzelfde kalenderjaar afgegeven (Figuur 5.9, blauwe staaf, <1jaar en Tabel 5.2). Dit percentage ligt bij strafrecht bijna twee keer zo hoog. Voor bijna de helft (47%) van de vaststellingen binnen echtscheidingsrecht is de toekenning het jaar ervoor afgegeven. Bij de overige 20% van de vaststellingen dateert de toevoeging van meer dan twee jaar geleden. Voor de in 2004 vastgestelde

vergoedingen voor echtscheidingszaken is het tijdsverloop tussen de toekenning van de toevoeging en de vaststelling gemiddeld 1,49 jaar. Bijna de helft langer dan in strafzaken.

De rode staven geven een beeld van het tijdsverloop tussen toekenning en vaststelling voor de vaststellingen van 2014. Het is duidelijk te zien dat het percentage vaststellingen met een doorlooptijd van minder dan een jaar is afgenomen, terwijl het percentage vaststellingen dat 2-3 jaar daarvoor is toegekend is toegenomen. Voor de vaststellingen in echtscheidingszaken in 2014 is het gemiddelde tijdsverloop tussen toekenning en vaststelling 1,56 jaar. De langere doorlooptijd is iets van de laatste twee jaar. In de jaren daarvoor is de doorlooptijd geleidelijk gedaald tot 1,37 jaar voor de vaststellingen van uit 2012. Daarna neemt de doorlooptijd toe tot 1,47 jaar in 2013 en verder tot 1,56 in 2014.

Figuur 5.9 Echtscheidingsrecht – Tijd tussen toekenning en vaststelling toevoeging*



* Aantal toekenningen en vaststellingen per kalenderjaar

Tabel 5.2 Echtscheidingsrecht – Tijd tussen toekenning en vaststelling toevoeging (in duizenden)*

		Binnen 1 jaar na toekenning	Binnen 1 – 2 jaar na toekenning	Binnen 2 – 3 jaar na toekenning	Meer dan 3 jaar na toekenning
2004	Aantal vaststellingen	18,7	25,5	6,4	4,1
	% vaststellingen	34%	47%	12%	8%
	Gemiddeld tijdsverloop	1,49 jaar			
2014	Aantal vaststellingen	20,7	32,4	10,0	5,3
	% vaststellingen	30%	47%	15%	8%
	Gemiddeld tijdsverloop	1,56 jaar			

* Aantal toekenningen en vaststellingen per kalenderjaar

5.2.3 Niet elke toevoeging wordt een procedure

Niet elke toevoeging wordt een procedure. Er zijn drie mogelijkheden voor een declaratie bij de Raad: advies, procedure en ingetrokken procedure. Een toevoeging die wordt gedeclareerd voor een advies of ingetrokken procedure kent een eigen (soms lagere) vergoedingssystematiek. Een ingetrokken procedure is een procedure waarin geen uitspraak is gedaan of een inhoudelijke zitting heeft plaatsgevonden. Ingetrokken procedures worden vastgesteld als adviestoevoegingen.^{69 70}

Civiel recht: algemeen

Het aantal civielrechtelijke vaststellingen neemt gestaag toe van 123,5 duizend in 2004 tot 179,5 duizend in 2012. In 2013 zet een daling in, eerst tot 172,4 duizend en in 2014 tot 163,9 duizend (zie Figuur 5.10 en Tabel 11.4). Het aandeel vaststellingen dat betrekking heeft op een procedure ligt in 2004 op 75%. In de loop van de jaren neemt het aandeel van de procedures geleidelijk af tot 70% in 2014.

Civiel recht: exclusief personen- en familierecht

Ook het aantal vastgestelde vergoedingen voor civiele toevoegingen buiten het personen- en familierecht volgt het algemene patroon: een geleidelijke stijging van 60,8 duizend in 2004 tot 82,4 duizend in 2012, gevolgd door een daling tot 79,3 respectievelijk 78,9 duizend in 2013 en 2014 (zie Figuur 5.12 en Tabel 10-6). Het aandeel vaststellingen dat betrekking heeft op een procedure is in 2004 69% en neemt vervolgens geleidelijk af tot 60% in 2013. In 2014 is overigens weer een stijging waar te nemen (tot 62%). Duidelijk is dat binnen dit deel van het civiel domein verhoudingsgewijs het minst wordt geprocedeerd.

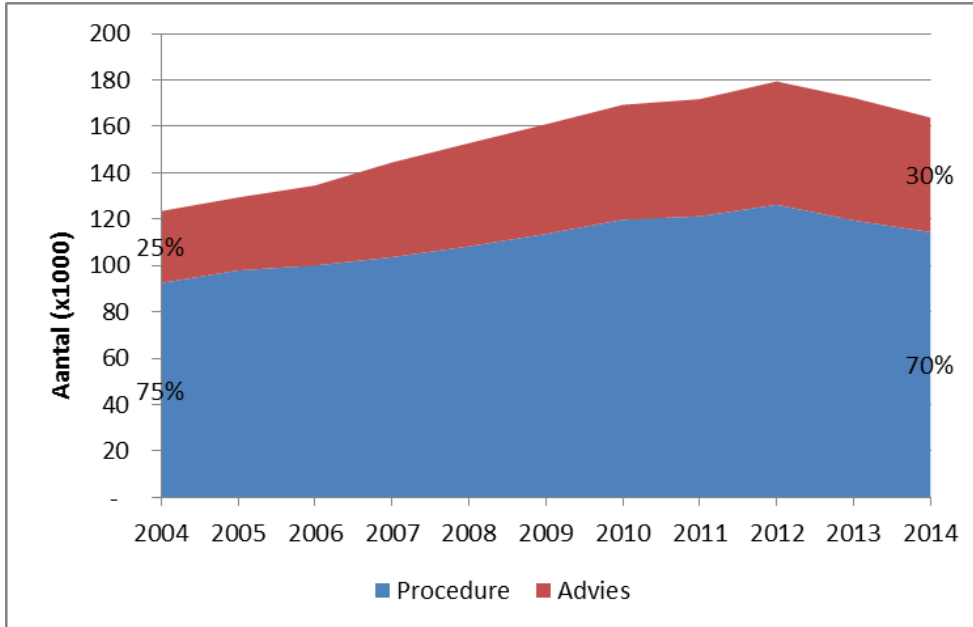
Bestuursrecht

Het aantal vastgestelde vergoedingen voor rechtsbijstand in bestuursrechtelijke kwesties is in de beschouwde periode gedaald van 129,7 duizend in 2004 tot 104,2 duizend in 2014 (zie Figuur 5.13 en Tabel 11.7). Het aandeel vaststellingen dat betrekking heeft op een procedure ligt de laatste jaren tussen 94% en 95%. Dat is 5% punten meer dan 2004. Bij bestuursrechtelijke kwesties wordt verhoudingsgewijs meer geprocedeerd dan bij civiele kwesties. Het verschil is in de loop van de jaren toegenomen omdat in het civiele domein, in tegenstelling tot het bestuursrechtelijke, het aandeel procedures in de loop van de tijd is gedaald.

⁶⁹ Zie ook de kenniswijzer op www.rvr.org.

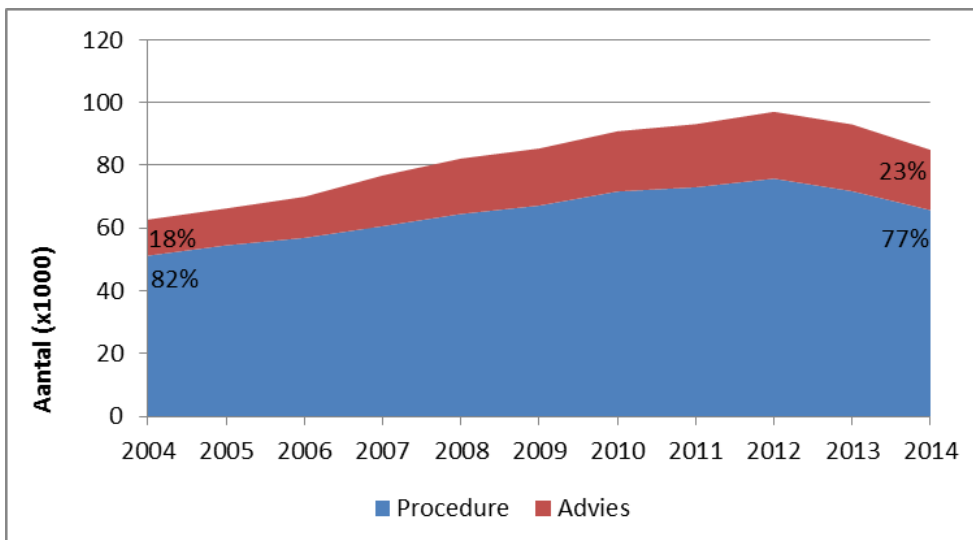
⁷⁰ Ook binnen het strafrecht kan een toevoeging worden toegekend voor een hoger beroep en nadien worden besloten om het hoger beroep in te trekken. De toevoeging wordt dan of volledig ingetrokken (zonder vergoeding), of er wordt een significant lagere (33% of 25%) vergoeding toegekend.

Figuur 5.10 Civiel recht: algemeen – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies*



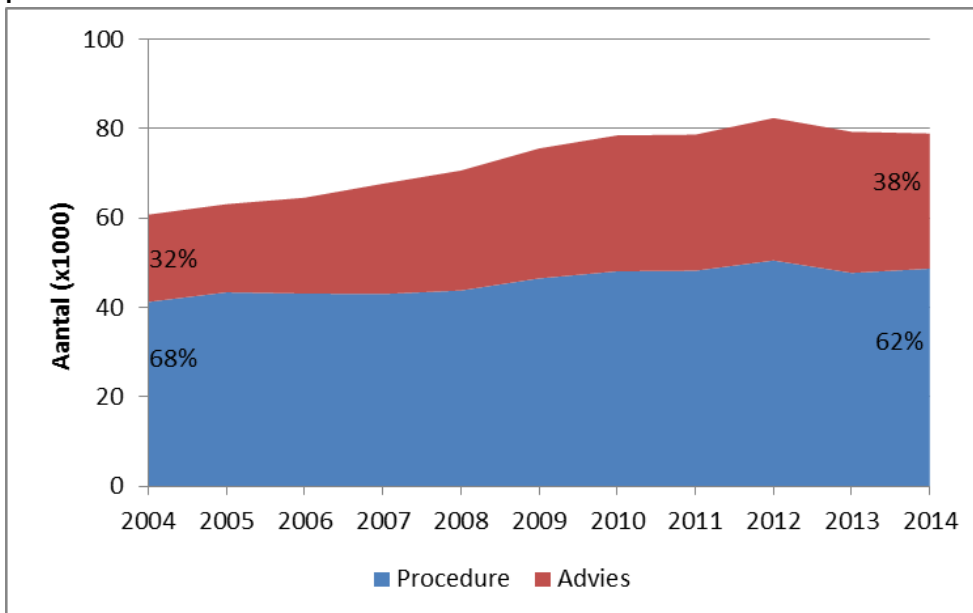
* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Figuur 5.11 Civiel: personen- en familierecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies*



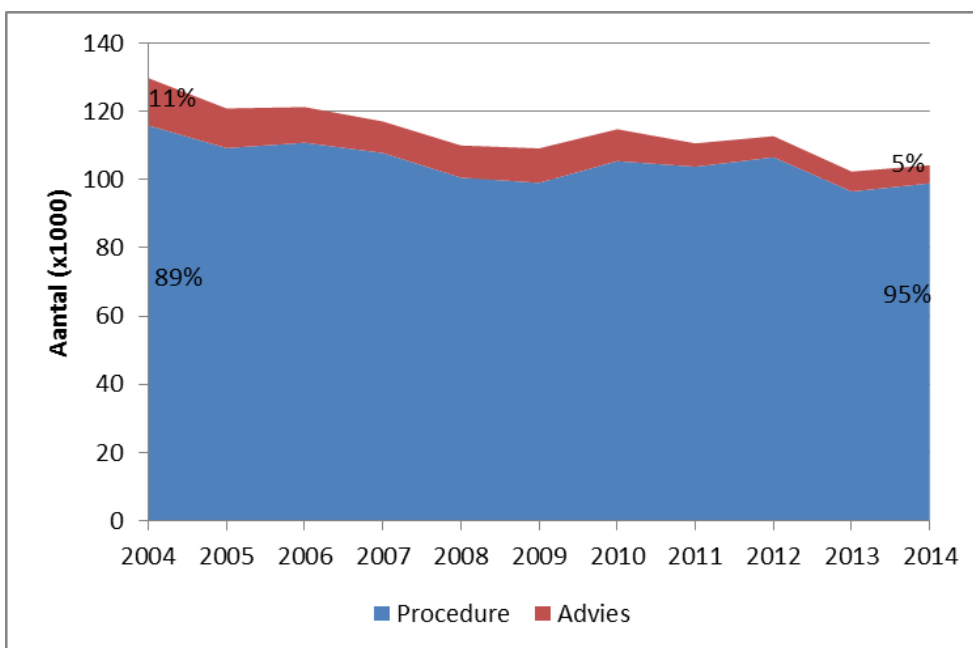
* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Figuur 5.12 Civiel: exclusief personen- en familierecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure en advies*



* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Figuur 5.13 Bestuursrecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies*



* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

5.2.4 Strafrecht: uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen

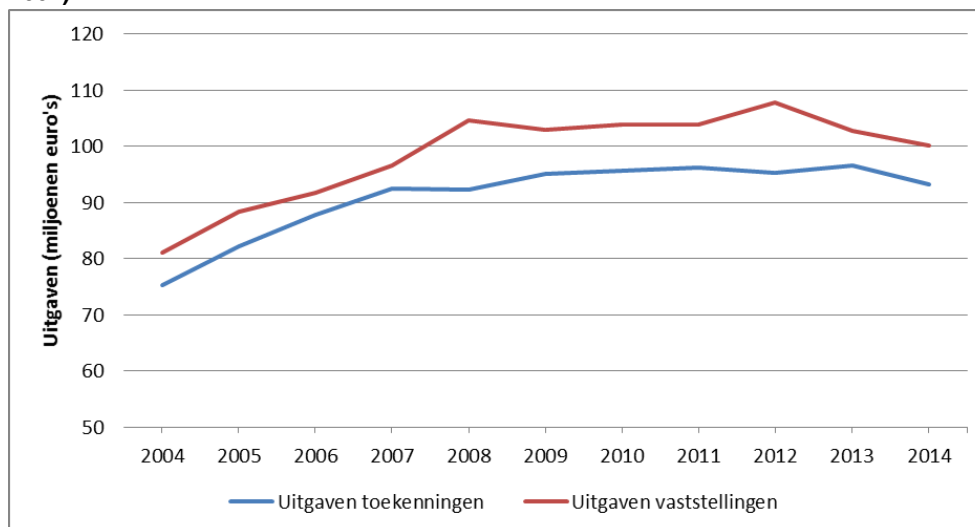
In deze paragraaf wordt de uitgavenontwikkeling voor het rechtsgebied strafrecht weergegeven. Daarbij wordt eerst de uitgavenontwikkeling van de vastgestelde toevoegingen met de uitgavenontwikkeling op basis van toegekende toevoegingen vergeleken. Vervolgens is de opbouw van de uitgaven onderzocht: welk deel heeft betrekking op extra uren, welk deel betreft reis- en overige kosten en hoe groot is de post eigen bijdragen en proceskosten.

Uitgavenontwikkeling vaststellingen versus toekenningen strafrecht

De uitgaven voor vastgestelde toevoegingen binnen het strafrecht volgen een stijgende lijn. In 2004 bedragen de uitgaven 81,0 miljoen euro. Dit bedrag loopt op tot 107,5 miljoen in 2012 (prijspeil 2004). In 2013 en 2014 dalen de uitgaven tot respectievelijk 102,7 en 100,1 miljoen euro. Daarmee lijkt voorlopig een eind te zijn gekomen aan de jarenlange stijging (zie Figuur 5.14 en Tabel 11.8). In dezelfde periode stijgen ook de uitgaven op basis van toegekende toekenningen, maar aan deze stijging komt pas een jaar later een einde (in 2014). Over de gehele periode bezien, is de stijging van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen 24%. De uitgavenstijging op basis van toekenningen bedraagt eveneens 24%.

In alle jaren liggen de uitgaven op basis van vaststellingen hoger dan de uitgaven op basis van toekenningen. De verhoudingsfactor schommelt rond de 1,07 met uitschieters naar boven in 2008 en in 2012 (beide jaren 1,13). Tot 2008 lopen de jaarlijkse groeipercentages ongeveer synchroon, daarna hebben toekenningen en vaststellingen, wat uitgavenontwikkeling betreft, een andere dynamiek.

Figuur 5.14 Strafrecht – Uitgavenontwikkeling van toegekende en vastgestelde toevoegingen (prijspeil 2004)*

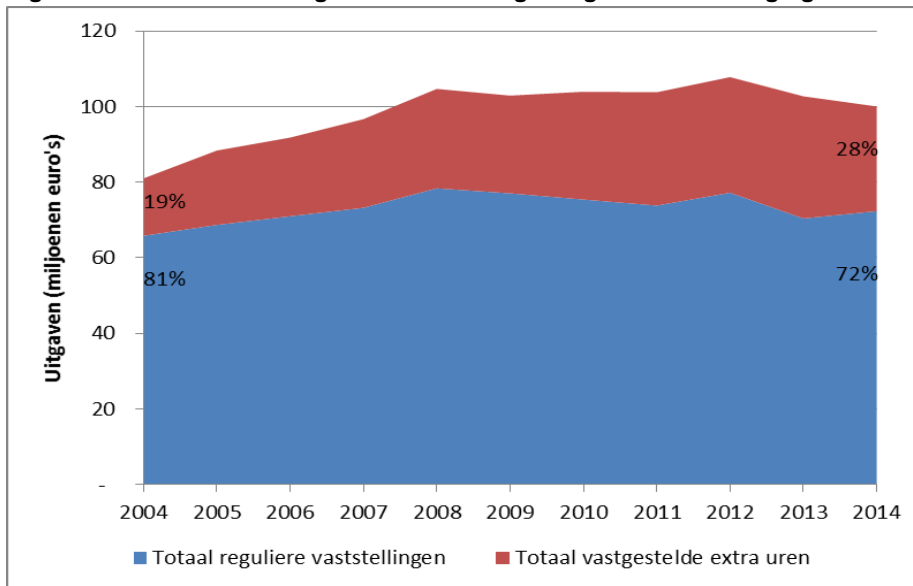


* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Uitgavenaandeel extra uren strafrecht

De uitgaven voor vastgestelde toevoegingen bestaan voor een deel uit uitgaven voor extra uren. Dit aandeel stijgt van 19% tot 31% in 2013. In 2014 zet een daling in tot 28% (zie Figuur 5.15 en de bijbehorende Tabel 11.9). Extra uren beslaan een toenemend aandeel in 2004-2014. Dit betekent dat de uitgaven voor extra uren veel sterker stijgen (+80%) dan de totale uitgaven voor vastgestelde reguliere toevoegingen strafrecht (+10%).

Figuur 5.15 Strafrecht – Uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen en extra uren (prijspeil 2004)*



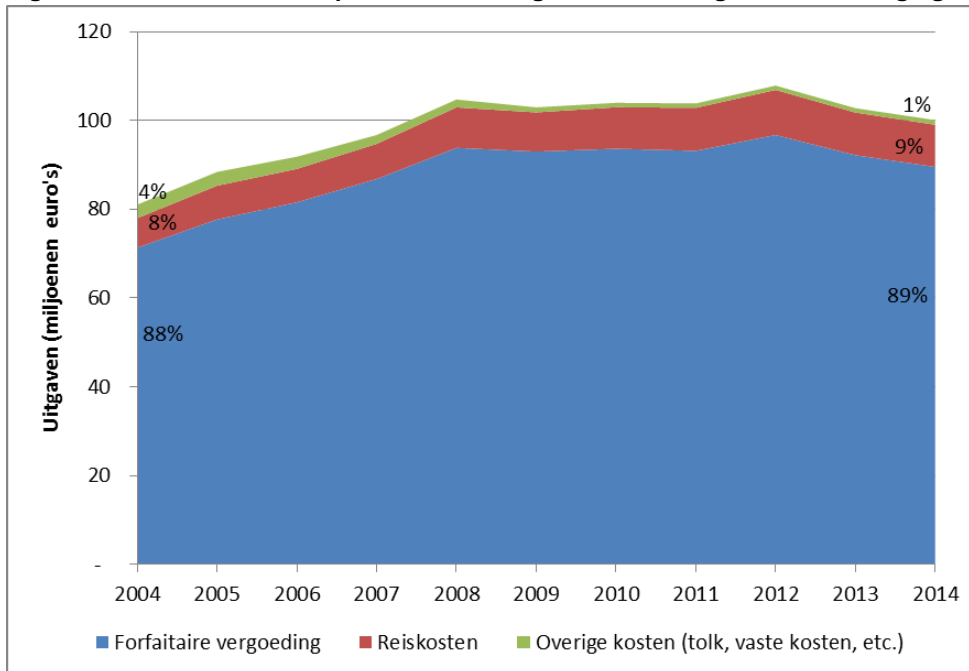
* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Kostenopbouw uitgaven vastgestelde vergoedingen strafrecht

In de totale uitgaven zijn de volgende typen kosten te onderscheiden: forfaitaire vergoedingen (inclusief vergoedingen voor extra uren), reiskosten en overige kosten. Onder de laatste post vallen uitgaven voor tolken en de vergoeding voor vaste kosten. De kostenopbouw van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen binnen het strafrecht zijn weergegeven in Figuur 5.16 (zie ook Tabel 11.10).

In 2014 bestaan de uitgaven voor 89% uit de kosten voor forfaitaire vergoedingen. 9% betreft reiskosten. De overige kosten beslaan 1%. De reiskosten zijn in de beschouwde periode gestegen van 6,7 tot 9,5 miljoen euro. Dat is een stijging met 42%. De reiskosten hebben betrekking op de reizen naar de instantie waar de strafzaak wordt behandeld en de gereisde kilometers naar de penitentiaire inrichting (hierna: PI) waar de cliënt gedetineerd is. De laatste jaren zijn in de grote steden PI's gesloten en wordt steeds meer gebruik gemaakt van PI's op (goedkopere) locaties buiten de steden. Daardoor zijn advocaten echter genoodzaakt verder te reizen. Bovendien worden strafzaken de laatste jaren vaker bij gespecialiseerde rechtbanken aangebracht in plaats van de plaatselijke rechtbank, waardoor de advocaat ook voor het bijwonen van deze zitting(en) verder moet reizen. De overige kosten zijn gedaald van 3,0 tot 1,0 miljoen (-65%). De laatste zes jaar is de kostenopbouw opmerkelijk stabiel.

Figuur 5.16 Strafrecht – Compositie van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen naar type kosten*

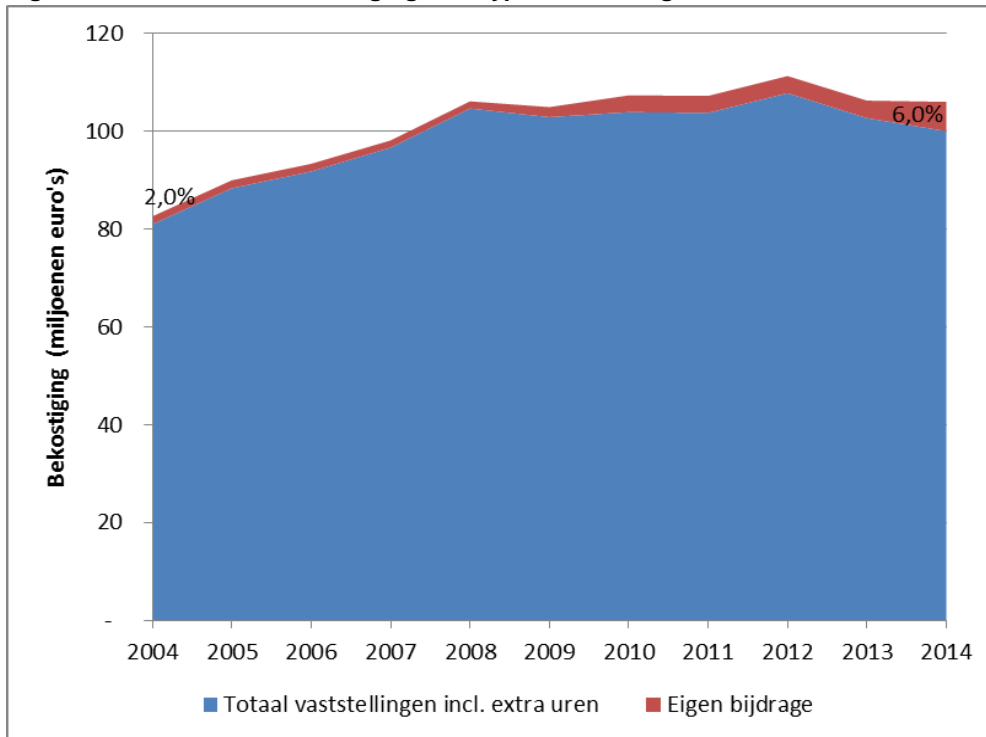


* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Omvang eigen bijdrage strafrecht

Het totaal aan eigen bijdrage (inclusief een klein aandeel proceskostenvergoeding) bedraagt in de eerste helft van de beschouwde periode 1,5 à 1,6 miljoen euro (prijspeil 2004) (zie Figuur 5.17 en Tabel 11.11). Na 2008 stijgt deze post tot 6,0 miljoen in 2014. Met name de stijging in 2014 is relatief groot. Uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven loopt de post eigen bijdragen en proceskosten op van 2% in 2004 tot 6% in 2014.

Figuur 5.17 Strafrecht – Bekostiging naar type financieringsbron*



* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW. In de eigen bijdrage is een deel proceskostenvergoeding opgenomen.

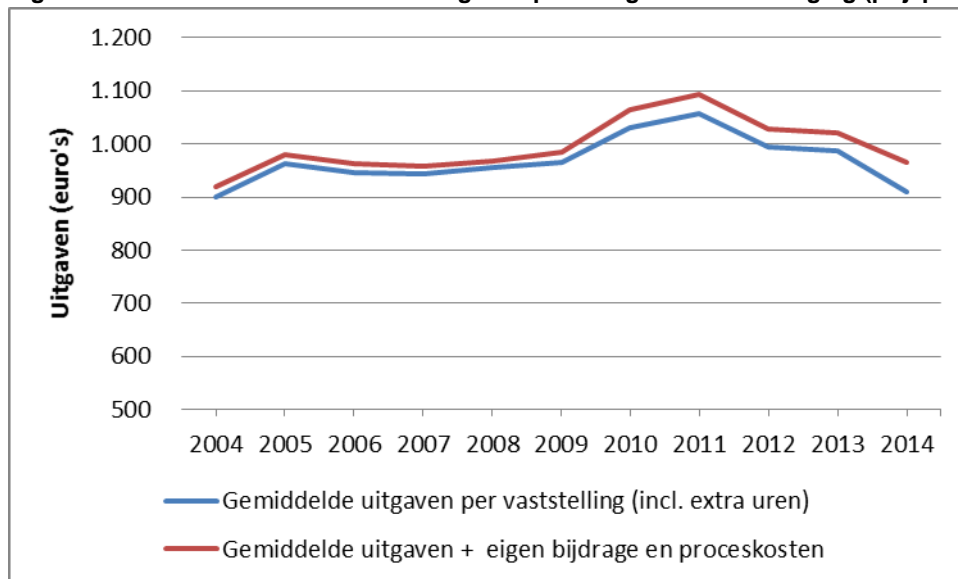
Gemiddelde uitgaven per vaststelling strafrecht

De gemiddelde uitgaven per vaststelling in 2004 bedragen 901 euro (zie

Figuur 5.18 en Tabel 11.12). In de volgende vijf jaar ligt het gemiddelde uitgavenbedrag ongeveer 50 euro hoger (tussen 943 en 966 euro per vaststelling). In 2010 en 2011 stijgt het gemiddelde tot 1.030 respectievelijk 1.057 euro per vaststelling. Vanaf 2011 zet een daling in tot een gemiddeld bedrag van 910 euro in 2014. Daarmee is het gemiddelde uitgavenbedrag bijna terug op het niveau van 2004 (+1%).

Het gemiddelde bedrag aan eigen bijdrage en proceskostenvergoeding loopt op van 19 euro per vaststelling in 2004 tot 54 euro in 2014. In totaal komt het gemiddelde daarmee op 964 euro per vaststelling in 2014 (prijspeil 2004). Dat is 5% hoger dan in 2004.

Figuur 5.18 Strafrecht – Gemiddelde uitgaven per vastgestelde toevoeging (prijspeil 2004)*



* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

5.2.5 Echtscheidingsrecht: uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen

In deze subparagraaf wordt de uitgavenontwikkeling voor het rechtsgebied echtscheidingsrecht beschreven. Daarbij is eerst de vergelijking van de uitgavenontwikkeling van de vastgestelde toevoegingen met de uitgavenontwikkeling op basis van toegekende toevoegingen gemaakt. Vervolgens is de opbouw van de uitgaven onderzocht: welk deel heeft betrekking op extra uren, welk deel betreft reis- en overige kosten en hoe groot is de post eigen bijdragen en proceskosten.

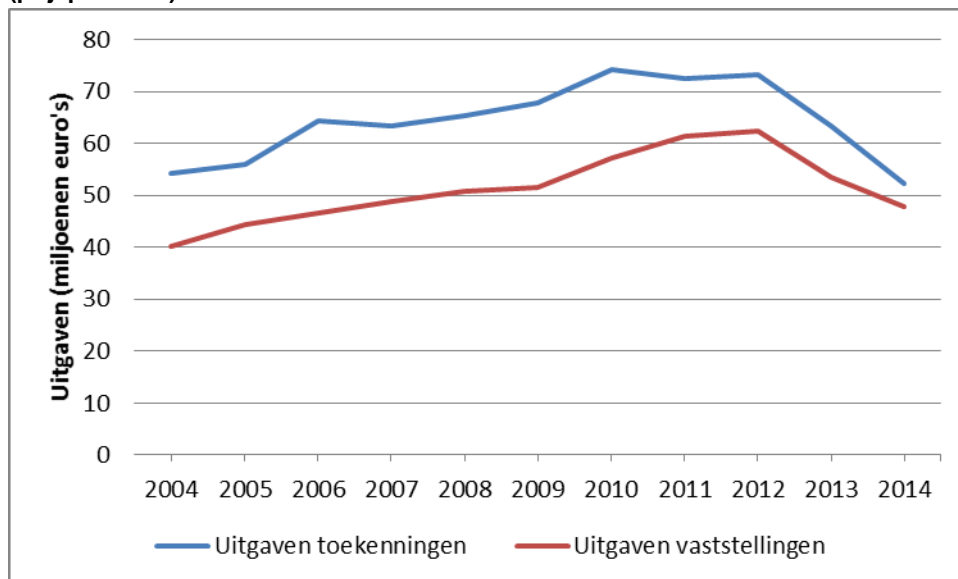
Uitgavenontwikkeling vaststellingen versus toekenningen echtscheidingsrecht

Tot 2012 volgen de uitgaven voor vastgestelde vergoedingen binnen het echtscheidingsrecht een stijgende lijn. In 2004 bedragen de uitgaven 40,1 miljoen euro. Dit bedrag loopt op tot 62,3 miljoen in 2012 (prijspeil 2004). In 2013 en 2014 dalen de uitgaven tot respectievelijk 53,4 en 47,9 miljoen euro. Daarmee lijkt voorlopig een eind te zijn gekomen aan de jarenlange stijging (zie Figuur 5.19 en Tabel 11.13). In dezelfde periode stijgen ook de uitgaven op basis van toegekende toekenningen. Ook aan deze stijging komt in 2012 een eind. Over de gehele periode bezien, is de stijging van de uitgaven voor vastgestelde vergoedingen 19%, terwijl de uitgaven op basis van toekenningen per saldo in deze periode met 4% dalen. In alle jaren liggen de uitgaven op basis van vaststellingen lager dan de uitgaven op basis van toekenningen.⁷¹ Tot en met 2010 schommelt de verhoudingsfactor rond de 0,75. In 2011, het jaar waarin het aantal toekenningen stabiliseert, stijgt deze factor tot 0,85. Wanneer de toekenningen scherp afnemen, stijgt de factor verder tot 0,92.

⁷¹ Binnen het strafrecht zien we het omgekeerde. Een mogelijke oorzaak van dit verschil is het relatief hoge aantal toekenningen binnen echtscheidingsrecht dat wordt vastgesteld als advies.

De jaarlijkse groeipercentages van de toekenningen en de vaststellingen lopen niet synchroon. Toekenningen en vaststellingen hebben, wat uitgavenontwikkeling betreft, elk een eigen dynamiek.

Figuur 5.19 Echtscheidingsrecht – Uitgavenontwikkeling van toegekende en vastgestelde toevoegingen (prijspeil 2004)*



* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Uitgavenaandeel extra uren echtscheidingsrecht

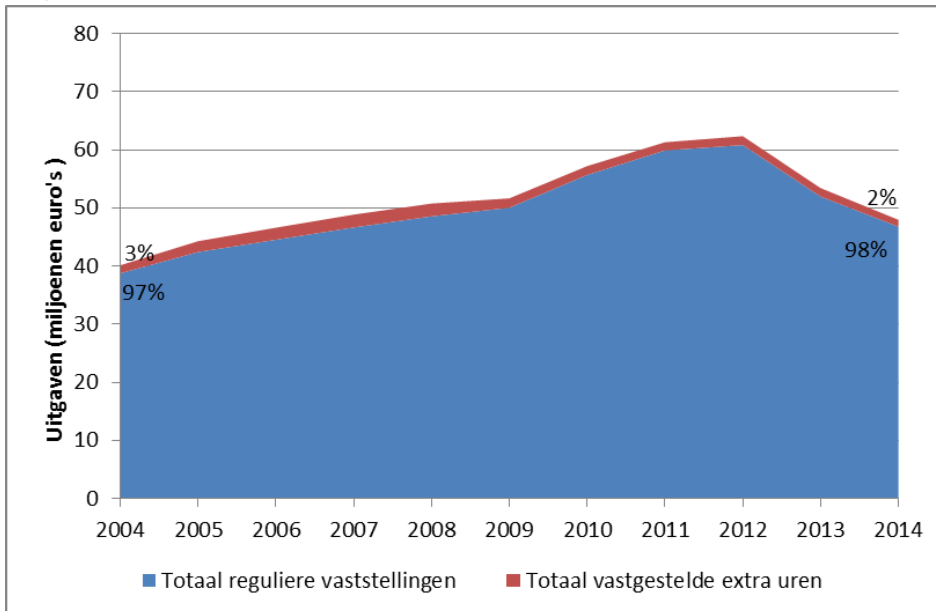
Een bescheiden deel van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen echtscheidingsrecht heeft betrekking op extra uren. Dit aandeel was 3% in 2004 en neemt af tot 2% in 2014 (zie Figuur 5.20 en Tabel 11.14).

Kostenopbouw uitgaven vastgestelde vergoedingen echtscheidingsrecht

In de totale uitgaven zijn de volgende typen kosten te onderscheiden: forfaitaire vergoedingen (inclusief vergoedingen voor extra uren), reiskosten en overige kosten. Onder de laatste post vallen uitgaven voor tolken en de vergoeding voor vaste kosten. De kostenopbouw van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen binnen het echtscheidingsrecht is weergegeven in Figuur 5.21 (zie ook Tabel 11.15).

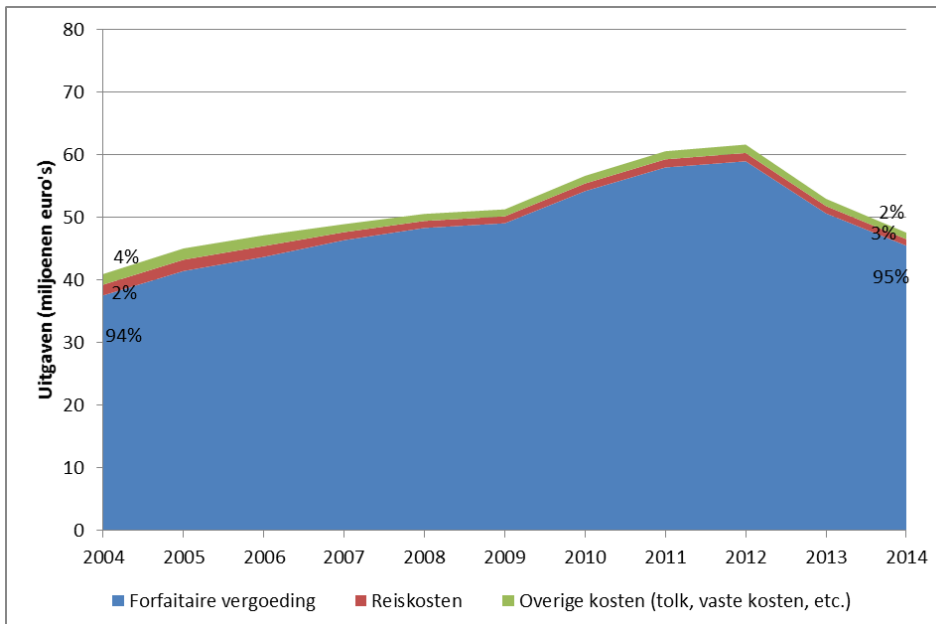
In 2014 bestaan de uitgaven voor 95% uit de kosten voor forfaitaire vergoedingen. 3% betreft reiskosten. De overige kosten beslaan 2%. Ten opzichte van 2004 zijn de reiskosten gestegen en de overige kosten zijn gedaald.

Figuur 5.20 Echtscheidingsrecht – Uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen en extra uren (prijspeil 2004)*



* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Figuur 5.21 Echtscheidingsrecht – Compositie van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen naar type kosten*

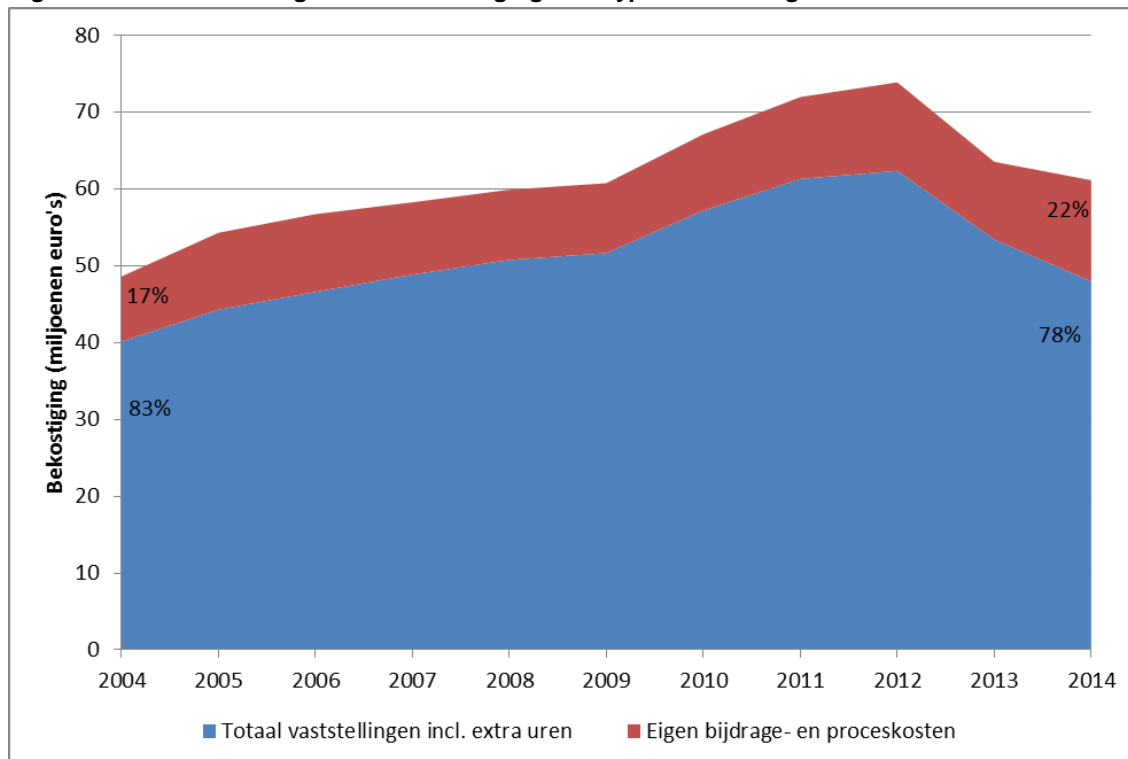


* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Omvang eigen bijdrage echtscheidingsrecht

Het totaal aan eigen bijdrage en proceskosten binnen dit rechtsgebied schommelt rond 10 miljoen met uitschieters naar beneden in 2004 (8,5 miljoen) en naar boven in 2012 (11,5) en 2014 (13,2) (zie Figuur 5.22 en Tabel 11.16). Uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven loopt de post eigen bijdragen en proceskosten op van 17% in 2004 tot 22% in 2014.

Figuur 5.22 Echtscheidingsrecht – Bekostiging naar type financieringsbron*



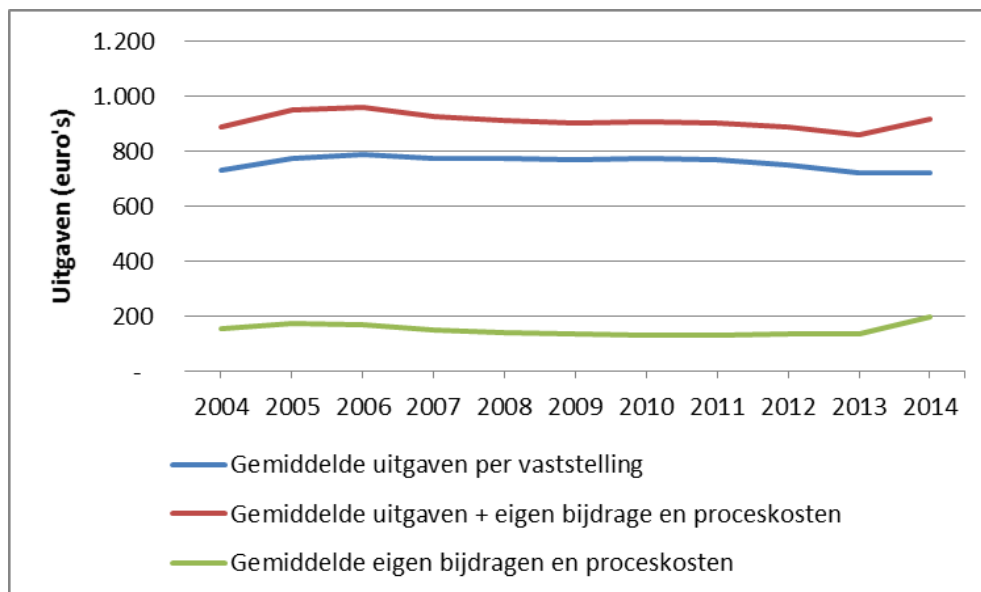
* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Gemiddelde uitgaven per vaststelling echtscheidingsrecht

De gemiddelde uitgaven per vaststelling echtscheidingsrecht in 2004 bedragen 733 euro (zie Figuur 5.23 en Tabel 11.17). In de volgende zeven jaar ligt het gemiddelde uitgavenbedrag ongeveer 40 euro hoger. In 2012 en 2013 daalt het gemiddelde uitgavenbedrag tot 722 euro per vaststelling. In 2014 blijft het gemiddelde op dat niveau.

Het gemiddelde bedrag aan eigen bijdrage en proceskosten is 154 euro in 2004, dit loopt op tot ruim 175 euro in 2005 en daalt de volgende jaren geleidelijk tot 137 euro per vaststelling in 2013. In 2014 stijgt de gemiddelde eigen bijdrage in één keer met 45% tot 198 euro. Ten opzichte van het 2004 is de gemiddelde eigen bijdrage in 2014 29% hoger.

Figuur 5.23 Echtscheidingsrecht – Gemiddelde uitgaven per vastgestelde toevoeging (prijspeil 2004)*



* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

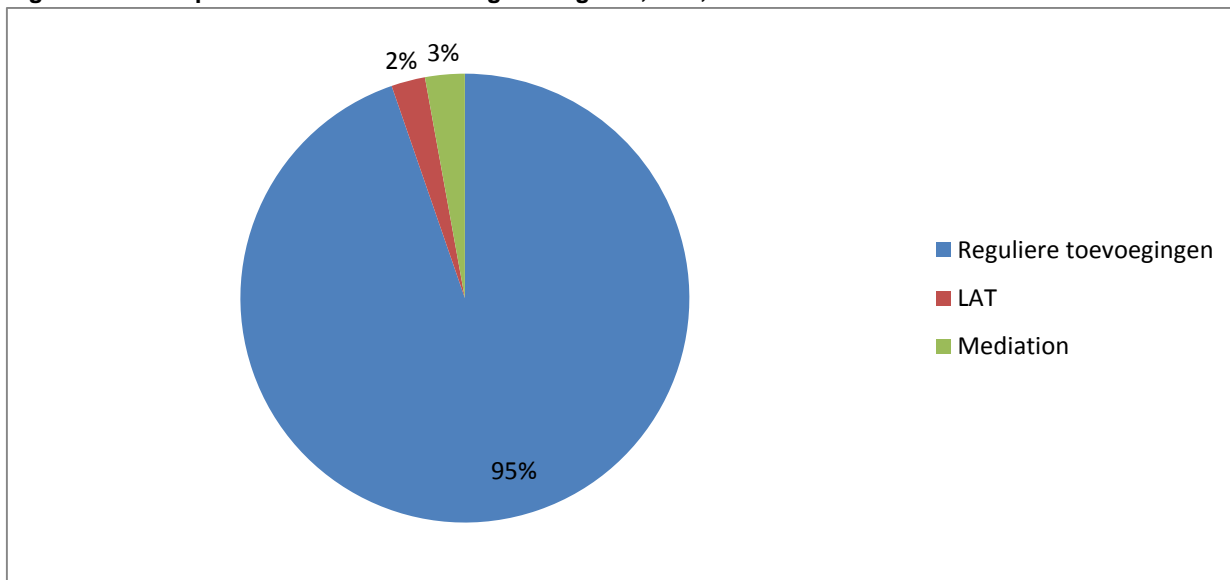
5.2.6 LAT en mediation- toevoegingen

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de volumeontwikkeling van toegekende en vastgestelde LAT- en mediation-toevoegingen besproken. In 2014 zijn 10.000 LAT en 11.600 mediation-toevoegingen vastgesteld (zie Tabel 5.3). Op het geheel van 386.200 toevoegingen is dat samen 5% (zie Figuur 5.24).

De eerste LAT-en dateren van 2005. Toen zijn er 3.300 LAT-en vastgesteld. Het aantal LAT-en loopt op tot 17.800 in 2007, maar daarna daalt het. Vanaf 2010 ligt het aantal LAT-en rond de 10.000 per jaar. De mediation-toevoegingen zijn in 2007 geïntroduceerd, in dit jaar zijn er 2.400 vastgesteld. Het aantal mediation-toevoegingen is daarna geleidelijk gestegen tot 11.600 in 2014.

De jaarlijkse aantallen vastgestelde LAT-en en mediation-toevoegingen verschillen nagenoeg niet van de jaarlijkse aantallen toekenningen. Dit komt doordat een LAT meteen gedeclareerd wordt bij de aanvraag.

Figuur 5.24 Compositie volume vaststellingen: Regulier, LAT, mediation 2014



Tabel 5.3 Compositie volume vaststellingen: Regulier, LAT, mediation 2014 (in duizenden)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regulier	346,1	344,1	356,4	366,9	374,2	377,5	385,8	381,7	401,8	381,4	386,2
LAT	-	3,3	16,4	17,8	15,1	13,5	9,6	8,0	10,2	9,5	10,0
Mediation	-	-	-	2,4	4,5	5,8	6,9	7,0	7,7	9,0	11,6

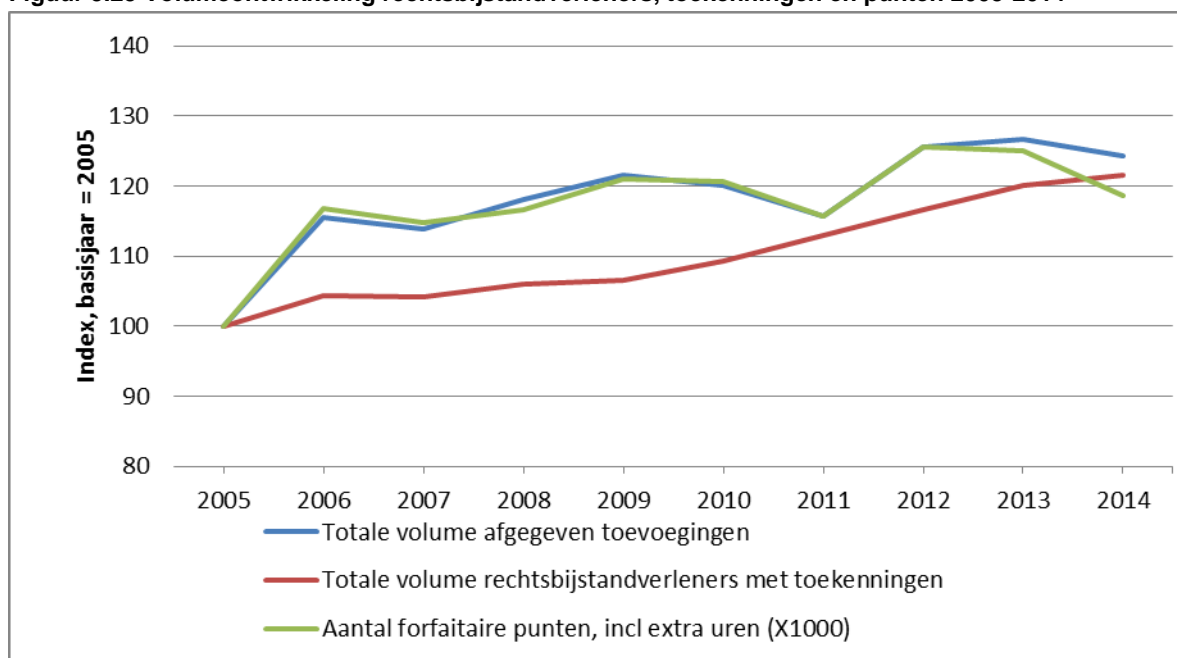
5.3 Rechtsbijstandverleners

In deze paragraaf komen de ontwikkelingen in het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand voor de periode 2005-2014 aan bod. In subparagraaf 5.3.1 wordt de volumeontwikkeling van rechtsbijstandverleners gepresenteerd, waarbij de verdeling van het aantal punten over rechtsbijstandverleners en over de rechtsgebieden wordt getoond. Ook wordt de verdeling van toegekende extra uren weergegeven en het aantal jaren ervaring van rechtsbijstandverleners. Vervolgens worden achtereenvolgens in subparagraaf 5.3.2 en 5.3.3 de ontwikkelingen binnen het strafrecht en het personen- en familierecht beschreven. Tot slot wordt in subparagraaf 5.3.4 aandacht besteed aan de mate van specialisatie van rechtsbijstandsverleners.

5.3.1 Totale volumeontwikkeling

Het aantal rechtsbijstandverleners in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is in 2005-2014 gestegen van 6.707 naar 8.147. Dat is een stijging van 21% (zie ook Tabel 11.18). Daarmee blijft de groei van het aantal in het stelsel actieve rechtsbijstandsverleners achter bij de toename van het aantal toegekende toevoegingen (+24%). De stijging van het aantal rechtsbijstandverleners is daarentegen iets sterker dan de toename van het totale volume toegekende forfaitaire punten (+19%). Figuur 5.25 laat zien dat het aantal rechtsbijstandverleners elk jaar stijgt, ook als in 2013 en 2014 het aantal toekenningen en het aantal toegekende forfaitaire punten afneemt.

Figuur 5.25 Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014⁷²



* Dit is het aantal toegekende (reguliere, lat en mediation) toevoegingen en het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één toekenning afgegeven is (incl. LAT en mediation).

Gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener

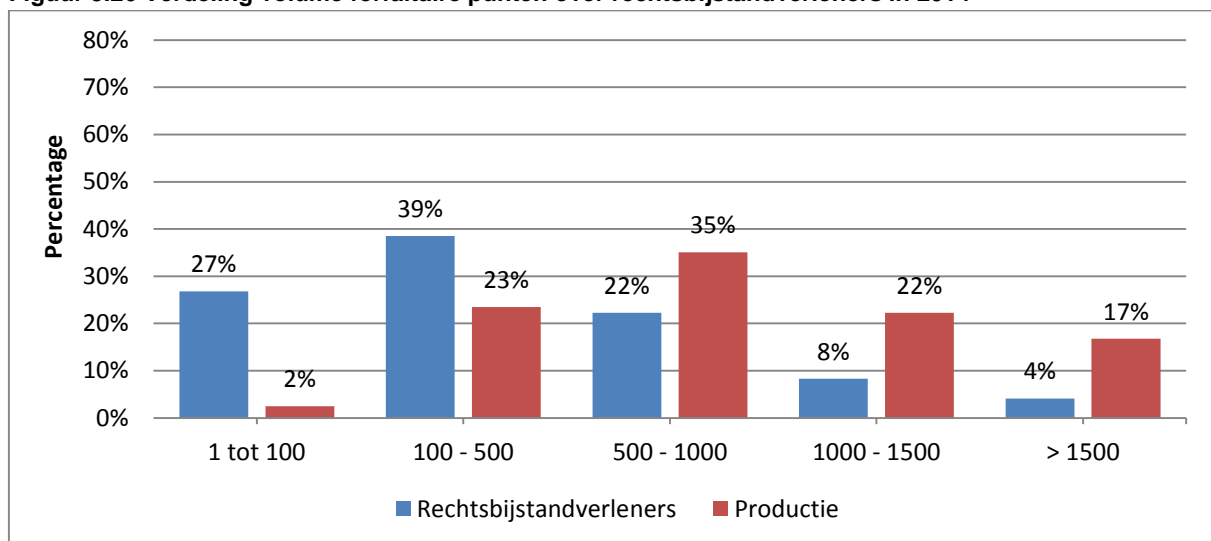
De toevoegingen zijn ongelijk over de rechtsbijstandverleners verdeeld. Figuur 5.26 toont de verdeling van het totale aantal toegekende forfaitaire punten inclusief extra uren over de rechtsbijstandverleners in het gefinancierde stelsel⁷³ in 2014. Meer dan een kwart van de rechtsbijstandsverleners (27%) heeft minder dan 100 punten toegekend gekregen (linker blauwe staaf). Samen hebben deze 27% van de rechtsbijstandsverleners 2% van de punten toegekend gekregen. Twee derde van de rechtsbijstandsverleners (27% plus 39%) heeft minder dan 500 punten toegekend gekregen. Deze

⁷² 537 gevallen waarin rechtsbijstandsverleners in een jaar alleen extra uren hebben en geen toevoeging afgegeven is

⁷³ In de hier gebruikte definitie neemt een rechtsbijstandsverlener in een bepaald jaar deel in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand als hij of zij in dat jaar tenminste één toevoeging toegekend heeft gekregen.

twee derde heeft een kwart van de totale punten toegekend gekregen (2% plus 23%). Aan de andere kant heeft 4% van de rechtsbijstandsverleners meer dan 1500 punten toegekend gekregen (rechter rode staaf). Deze 4% heeft 17% van het totaal aantal toegekende forfaitaire punten toegewezen gekregen (zie ook Tabel 11.19). In de loop van de jaren is de verdeling van de toekenningen over de rechtsbijstandsverleners nauwelijks veranderd. In 2005 kreeg 31% van de rechtsbijstandverleners minder dan 100 punten toegekend (3% van de toegekende punten) en 4% van de rechtsbijstandsverleners kreeg meer dan 1500 punten toegekend; dat is 20% van het totale aantal toegekende punten in dat jaar.

Figuur 5.26 Verdeling volume forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*



* Het totaal aantal rechtsbijstandsverleners komt in deze tabel niet overeen met het totaal vermeld in Tabel 11.18. De oorzaak hiervan is dat rechtsbijstandsverleners waarvan niet bekend is hoeveel punten zij toegekend hebben gekregen niet in deze tabel opgenomen zijn. Het volume van rechtsbijstandsverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toekenningen.

Rechtsbijstandverleners en toegekende punten per rechtsgebied⁷⁴

Tabel 5.4 geeft een overzicht van het aantal rechtsbijstandsverleners dat op de onderscheiden rechtsgebieden actief is binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in 2005 en 2014. Actief wil zeggen: tenminste één toevoeging op het genoemde rechtsgebied in het betreffende jaar. De derde kolom geeft per rechtsgebied aan hoe het aantal actieve rechtsbijstandverleners in 2014 zich verhoudt tot 2005.

Hieruit blijkt dat de stijging van het totaal aantal rechtsbijstandverleners (+21%) voornamelijk toe te schrijven is aan een stijging van het aantal actieve rechtsbijstandverleners op het gebied van faillissement en schuldsanering (+73%), op het gebied van huur en verhuur (+34%) en bij zaken

⁷⁴ Voor indeling rechtsgebieden en specialisaties: zie bijlage 10.

aangeduid als overige bestuursrecht (+55%).⁷⁵ Hiertegenover staat een daling van het aantal rechtsbijstandverleners in het arbeid- en ontslagrecht (-5%) en een grote daling van het aantal rechtsbijstandverleners in het asiel- en vreemdelingenrecht (-28%). Verder blijkt uit Tabel 5.4 dat zowel in het strafrecht als in het personen- en familierecht en in het sociale zekerheidsrecht sprake is van een bescheiden toename van het aantal rechtsbijstandverleners van 5%. Hier wordt verder op ingegaan in subparagraaf 5.3.2 en 5.3.3.

Het totale aantal toegekende forfaitaire punten (inclusief extra uren) bedraagt in 2014 3,46 miljoen (Tabel 5.4 vijfde kolom, onderste regel). Gemiddeld hebben de in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners 425 punten toegekend gekregen in 2014.

Veruit het grootste rechtsgebied (gerekend in toegekende punten) is het strafrecht met 1,025 miljoen punten in 2014. Personen- en familierecht is een goede tweede met 0,773 miljoen toegekende punten. Sterke stijgers onder de rechtsgebieden zijn BOPZ (+49%), faillissement- en schuldsaneringsrecht (+145%), huur- en verhuurrecht (+65%), overige bestuursrecht (+146%) en overige privaatrecht (+43%). In het arbeid- en ontslagrecht en in het vreemdelingen- en asielrecht daarentegen daalt het aantal toegekende punten met respectievelijk -29% en -22%.

Een belangrijke indicator is het gemiddeld aantal toegekende punten per actieve rechtsbijstandverlener en de ontwikkeling daarin (Tabel 5.4 kolommen 7, 8 en 9). In alle rechtsgebieden, behalve het arbeid- en ontslagrecht, stijgt het gemiddeld aantal toegekende punten per actieve rechtsbijstandverlener. Dit betekent dat in op één na alle rechtsgebieden het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand (toegekende punten) sterker stijgt dan het aantal aanbieders. Dit is een signaal dat de gefinancierde rechtsbijstand relatief (ten opzichte van de commerciële praktijk) minder aantrekkelijk is geworden voor de advocatuur. In het arbeid- en ontslagrecht daalt het beroep (toegekende punten) met -29% terwijl het aantal actieve rechtsbijstandverleners daalt met -5%.

Het gemiddelde aantal toegekende punten voor alle rechtsgebieden tezamen bedraagt 425 per actieve rechtsbijstandverlener in 2014. Dit gemiddelde ligt aanzienlijk hoger dan het gemiddelde van de toegekende punten per rechtsgebied. Dit betekent dat veel rechtsbijstandverleners op meerdere rechtsgebieden actief zijn. Rechtsbijstandverleners in het vreemdelingen- en asielrecht hebben het hoogste gemiddelde toegekende punten binnen dit gebied (441). Ook de rechtsbijstandverleners die actief zijn in het strafrecht hebben een relatief hoog gemiddelde (280) aan toegekende punten.

⁷⁵ Onder overige bestuursrecht vallen de rechtsgebieden ambtenarenrecht, milieurecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht en een restgroep bestuursrecht. Overige privaatrecht omvat hier verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en restgroep privaatrecht.

Tabel 5.4 Productie (forfaitaire punten) per rechtsbijstandverleners, per rechtsgebied 2005-2014*76

Rechtsgebieden	Aantal rechtsbijstandverleners			Aantal forfaitaire punten, incl. extra uren			Gemiddeld aantal punten		
	2005	2014	Mutatie 2005/2014	2005 (x1000)	2014 (x1000)	Mutatie 2005/2014	2005	2014	Mutatie 2005/2014
Arbeid- en ontslagrecht	3.403	3.220	-5%	213	150	-29%	63	47	-25%
Asiel- en vreemdelingenrecht	1.127	813	-28%	462	358	-22%	410	441	8%
BOPZ	610	718	18%	67	100	49%	111	140	26%
Faillissement- en schuldsaneringsrecht	883	1.527	73%	24	60	145%	28	39	41%
Huur- en verhuurrecht	2.208	2.956	34%	70	115	65%	32	39	23%
Overige bestuursrecht ⁷⁷	2.178	3.384	55%	59	145	146%	27	43	58%
Overige privaatrecht	4.386	5.356	22%	273	390	43%	62	73	17%
Personen- en familie	4.380	4.598	5%	637	773	21%	145	168	16%
Sociale zekerheidsrecht	3.114	3.255	5%	282	342	21%	91	105	16%
Strafrecht	3.496	3.666	5%	828	1025	24%	237	280	18%
Alle rechtsgebieden	6.707	8.147	21%	2.915	3.460	19%	435	425	-2%

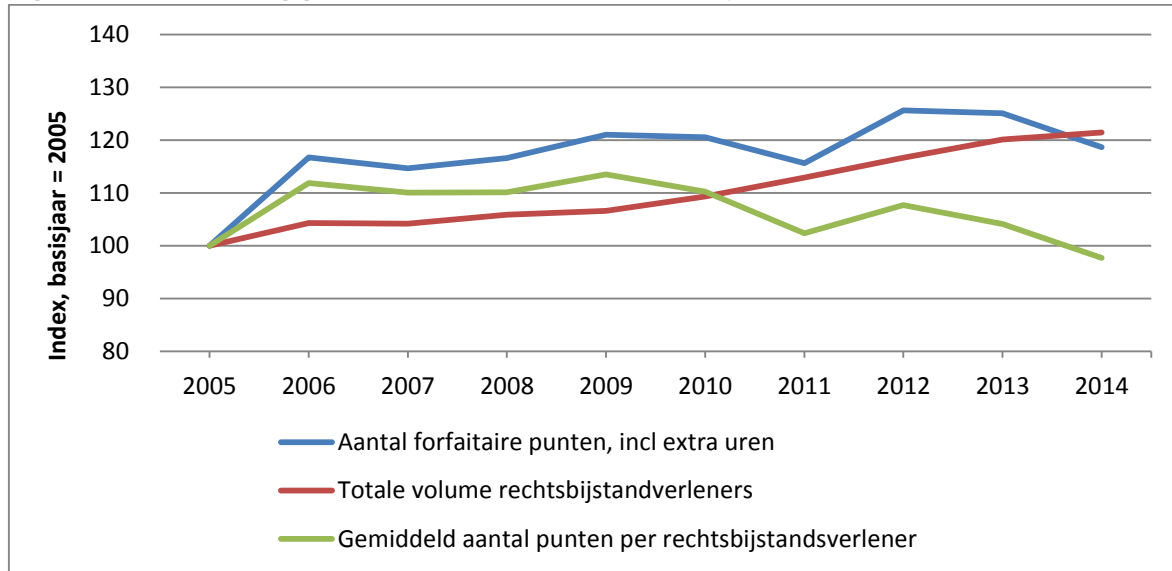
* Het volume van rechtsbijstandverleners en het aantal punten zijn gebaseerd op rechtsbijstandverleners met reguliere, toegekende toevoegingen. Het aantal forfaitaire punten omvat ook toegekende extra uren.

⁷⁶ Rechtsbijstandverleners en forfaitaire punten waarvan het rechtsgebied onbekend is, zijn buiten beschouwing gelaten. Daarom wijkt het totaal aantal punten in deze tabel af van het totaal dat in de rest van dit hoofdstuk gebruikt wordt.

⁷⁷ Onder overige bestuursrecht vallen de in deze tabel niet expliciet genoemde bestuursrechtelijke gebieden, namelijk: ambtenarenrecht, milieurecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht en een restgroep bestuursrecht. Overige privaatrecht omvat de in deze tabel niet expliciet genoemde privaatrechtelijke gebieden, namelijk: verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en een restgroep privaatrecht.

Figuur 5.27 toont het verloop van het aantal actieve rechtsbijstandverleners, het totale volume toegekende punten en het gemiddelde aantal punten per actieve rechtsbijstandverlener in de tussenvallende jaren (zie ook Tabel 11.20). De trendmatige daling van het gemiddeld aantal toegekende punten is begonnen in 2009.

Figuur 5.27 Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener 2005-2014*

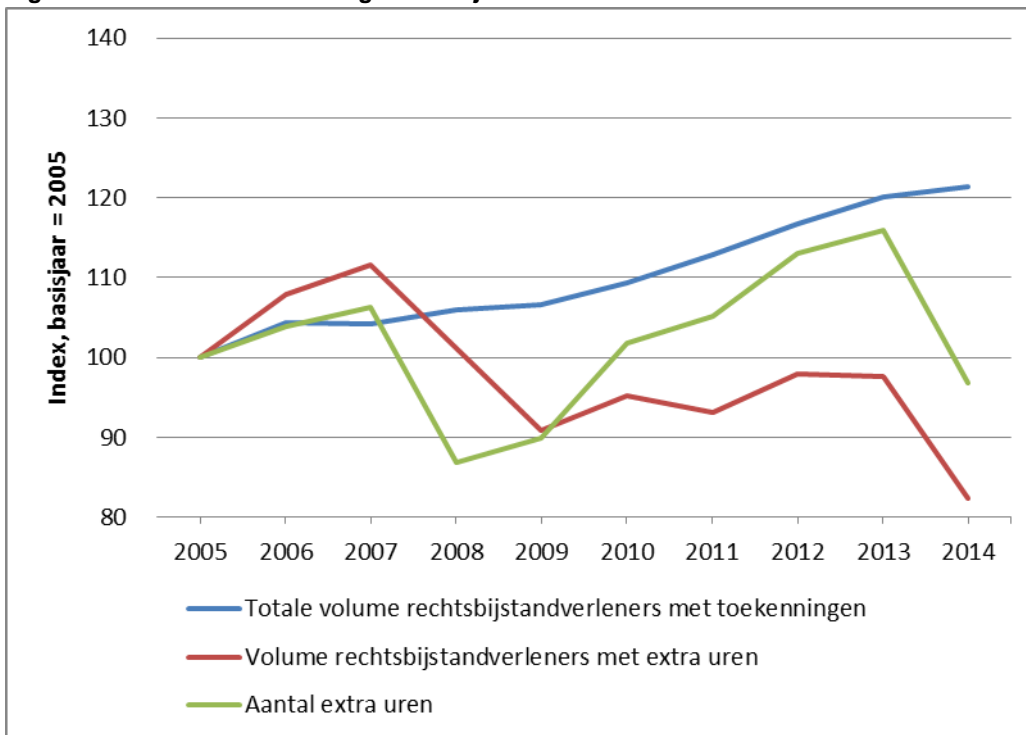


* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het totale volume van rechtsbijstandverleners omvat alleen rechtsbijstandverleners met reguliere toekenningen.

Extra uren

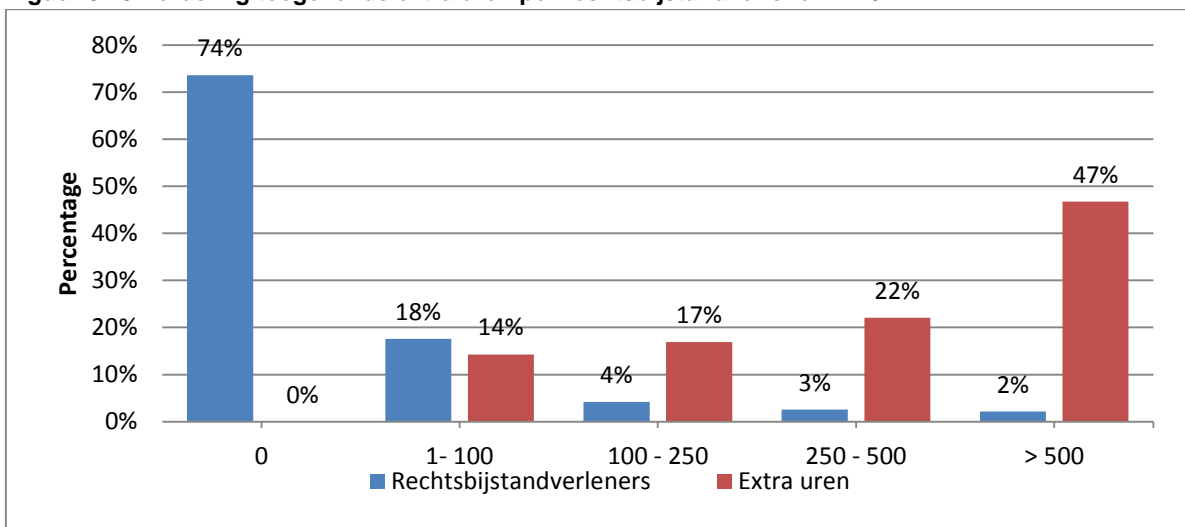
In 2014 zijn er 2.152 rechtsbijstandverleners die extra uren toegekend hebben gekregen. In 2005 zijn dat er 2.614 (zie verder Tabel 11.21). Figuur 5.28 zet de daling van het aantal rechtsbijstandverleners met extra uren (rode lijn) af tegen de (stijgende) ontwikkeling van het aantal in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners (blauwe lijn) en de ontwikkeling van het totale aantal toegekende extra uren (groene lijn). Na een piek in 2007 (+12% t.o.v. 2005) daalt het aantal rechtsbijstandverleners aan wie extra uren zijn toegekend onder het niveau van 2005. In 2005-2014 is er een afname van bijna 20%. Het aantal rechtsbijstandverleners waaraan toevoegingen zijn toegekend neemt in deze periode toe met 21%. Het percentage van de rechtsbijstandverleners met extra uren daalt in 2005-2014 van 39% naar 26%.

Figuur 5.28 Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners met extra uren 2005-2014*



* Het totale volume toegekende toevoegingen omvat reguliere toevoegingen, LAT en mediation. Het aantal extra uren is gebaseerd op extra uren bij reguliere toevoegingen. Het volume van rechtsbijstandverleners omvat alleen rechtsbijstandverleners met reguliere toekenningen.

Figuur 5.29 Verdeling toegekende extra uren per rechtsbijstandverlener in 2014*



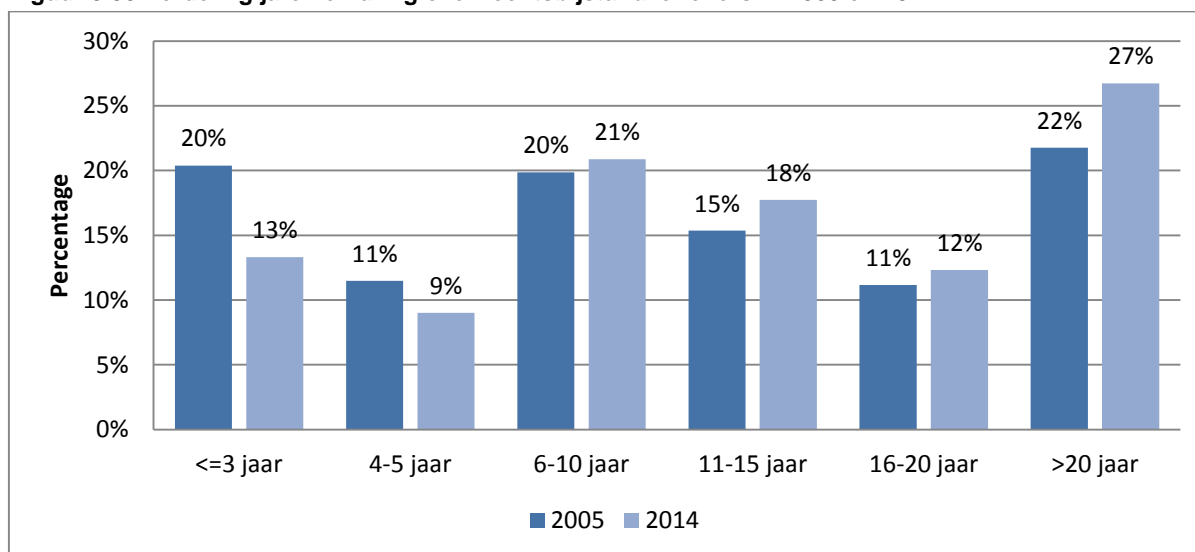
* Het aantal rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

Figuur 5.29 toont de verdeling van het aantal extra uren over alle in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners voor 2014. 74% van de rechtsbijstandverleners aan wie ten minste één toevoeging is afgegeven, heeft geen extra uren toegekend gekregen. 2% van de in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners hebben meer dan 500 extra uren toegekend gekregen. Deze 2% krijgen bijna 50% van alle toegekende extra uren. Exacte aantallen staan in Tabel 11.22. De verdeling in 2014 wijkt niet wezenlijk af van de verdeling in 2005. Wel hebben in dat jaar een veel groter deel van de actieve rechtsbijstandverleners (39%) extra uren toegekend gekregen. Aan de rechterkant van de verdeling was het in 2005 nauwelijks anders dan in 2014: 3% van de rechtsbijstandverleners met meer dan 500 toegekende extra uren. Samen goed voor 49% van alle extra uren dat jaar.

Aantal jaar ervaring van rechtsbijstandverleners

In Figuur 5.30 staat de verdeling van het aantal jaren ervaring sinds de beëdiging van rechtsbijstandverleners in 2005 en 2014. Het bestand in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners vergrijsst. Het aandeel rechtsbijstandverleners met minder dan 3 jaar ervaring sinds de beëdiging neemt af van 20 procentpunt tot 13 procentpunt. Het aandeel met minder dan 5 jaar ervaring daalt van 31 procentpunt tot 22 procentpunt. Tegelijkertijd neemt het aandeel actieve rechtsbijstandverleners met meer dan 20 jaar ervaring met 5 procentpunt toe (van 22% tot 27%) (zie ook Tabel 11.23).

Figuur 5.30 Verdeling jaren ervaring over rechtsbijstandverleners in 2005 en 2014*



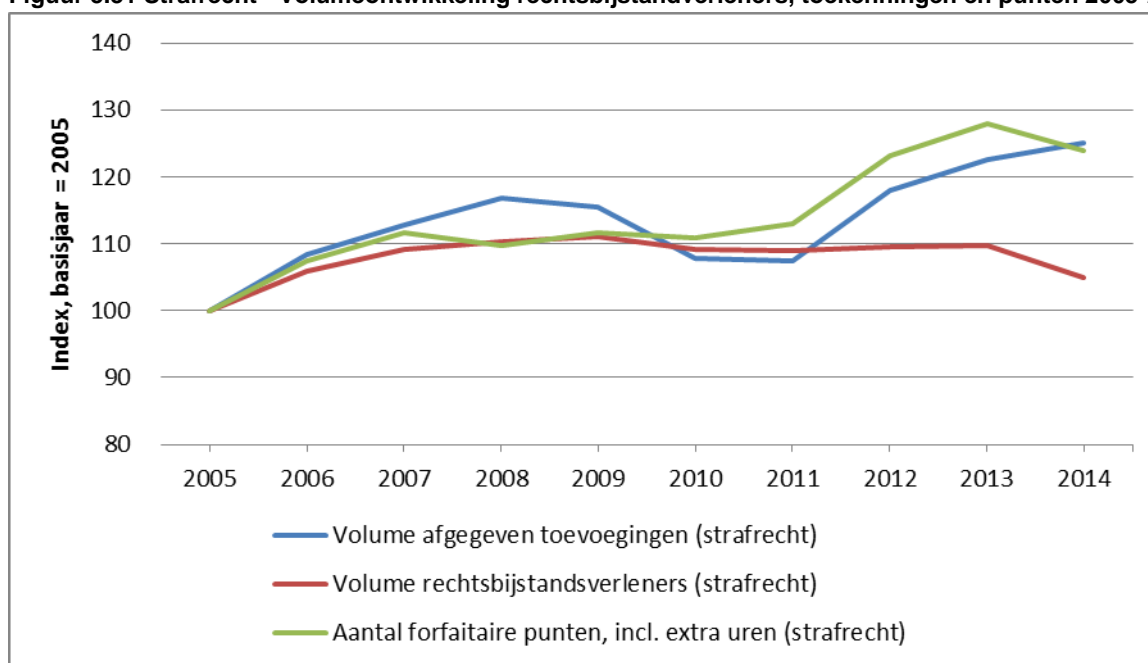
* Het aantal jaren ervaring is gemeten door het jaar van beëdiging af te trekken van 2005 of 2014. Het gaat hierbij om vastgestelde toevoegingen.

5.3.2 Strafrecht

Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners

In 2005 zijn een kleine 3.500 rechtsbijstandverleners binnen het stelsel actief in strafrechtelijke zaken. Dat aantal stijgt tot 3.884 in 2009. In de volgende jaren ligt het aantal iets daaronder. In 2014 daalt het aantal strafrechtelijk actieve rechtsbijstandverleners tot 3.666. Tot 2010 volgt het aanbod van strafrechtelijke rechtsbijstandverleners dezelfde trend als de toegekende strafrechtelijke toevoegingen, met name het aantal toegekende punten (zie Figuur 5.31). Terwijl in 2011, 2012 en 2013 het aantal toegekende strafrechtpunten sterk stijgt, blijft het aanbod van rechtsbijstandverleners in strafzaken stabiel op ruim 3.800. De stijging in het aantal toegekende strafrechtpunten beïnvloedt het aantal rechtsbijstandverleners in strafzaken hier dus niet. De daarop volgende daling in het aantal toegekende strafrechtpunten in 2014 is wél terug te zien in een daling van het aanbod van strafrechtelijke rechtsbijstandverleners (zie verder Tabel 11.24).

Figuur 5.31 Strafrecht - Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014*

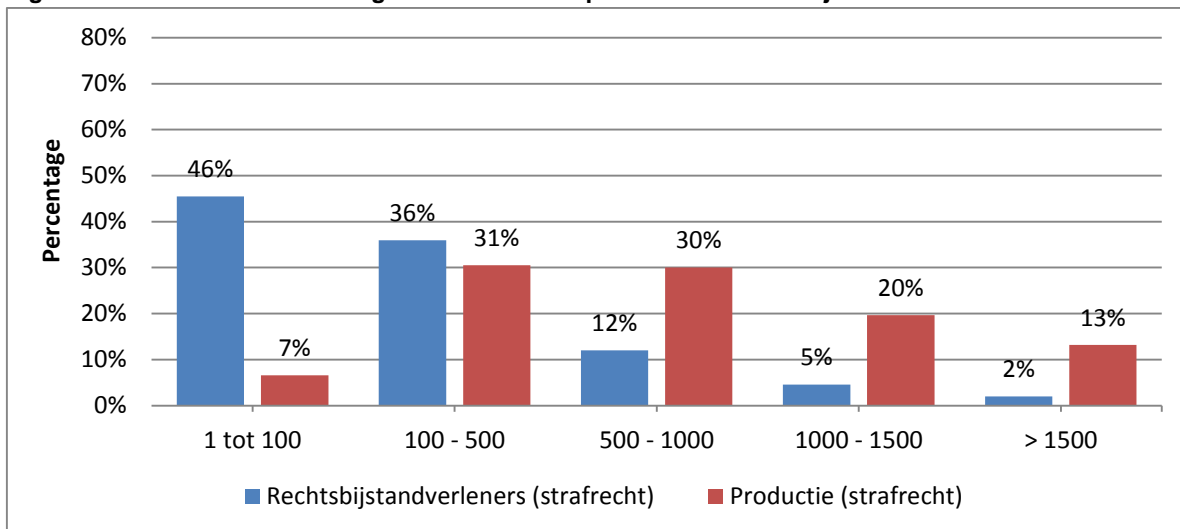


* Dit is het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één toekenning afgegeven is binnen het strafrecht.

Gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener

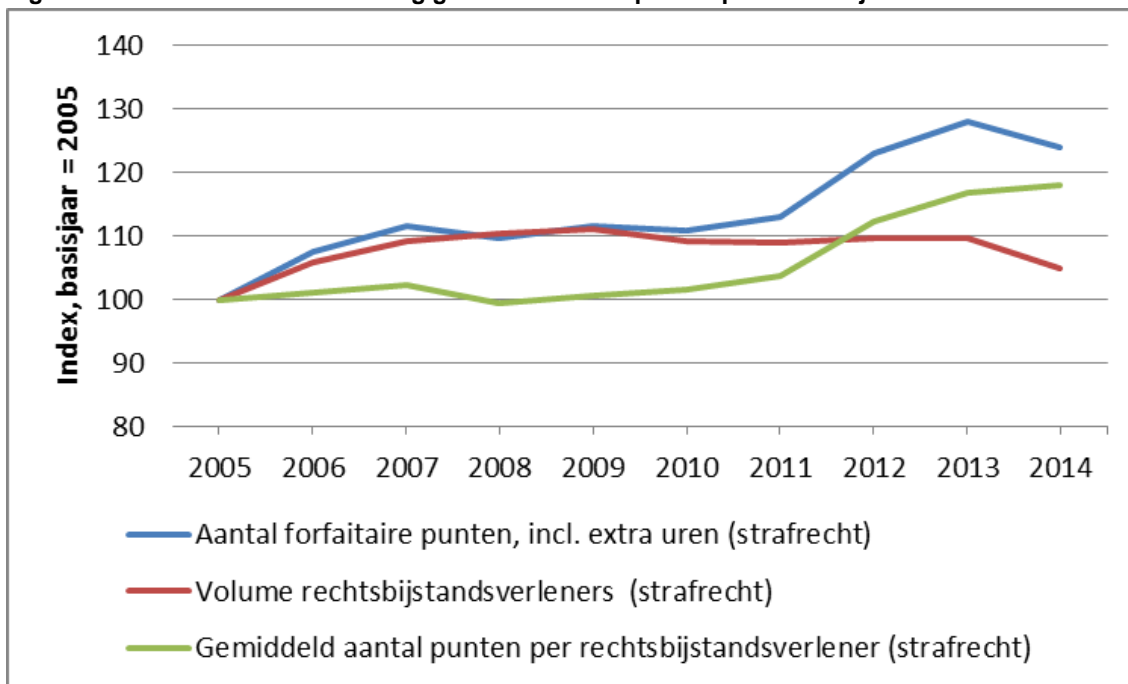
Bij strafrechtelijke toevoegingen stijgt het gemiddeld aantal toegekende punten in de periode 2005-2014 van 236,1 naar 278,6 (zie voor exacte aantallen Tabel 11.26). Figuur 5.33 toont de ontwikkeling van het gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener in 2005-2014. Tot 2010 ligt het gemiddeld aantal strafrechtpunten per strafrechtelijk actieve rechtsbijstandverlener stabiel tussen 235 en 240 strafrechtpunten. In deze jaren volgt de ontwikkeling van het aanbod de ontwikkeling van het aantal toegekende strafrechtpunten. Vanaf 2011 stijgt het gemiddeld aantal strafrechtpunten per strafrechtelijke actieve rechtsbijstandverlener tot 278,6.

Figuur 5.32 Strafrecht - Verdeling aantal forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*



* Het volume van rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

Figuur 5.33 Strafrecht - Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener 2005-2014*



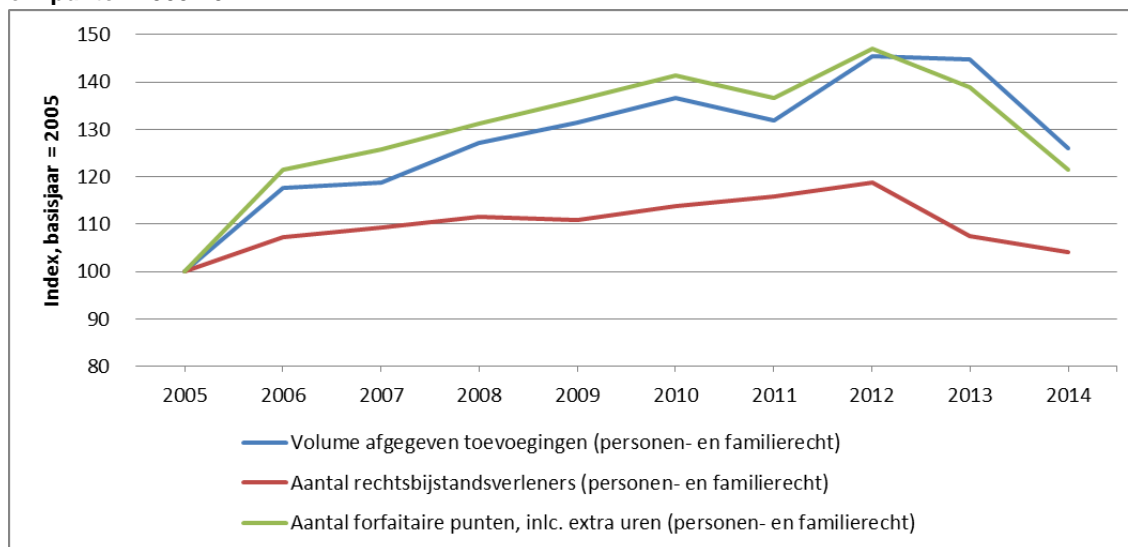
* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het volume van rechtsbijstandverleners omvat rechtsbijstandverleners met tenminste één reguliere toekenning binnen het strafrecht.

5.3.3 Personen- en familierecht

Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners

Het aantal in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners binnen het personen- en familierecht neemt in periode 2005-2012 geleidelijk toe van 4.438 naar 5.271 (zie Figuur 5.34 en Tabel 11.27). Dit is een stijging van 19%. In deze periode stijgt ook aantal toegekende toevoegingen (van 74,4 duizend in 2005 naar 108,3 duizend in 2012, +46%). Tevens stijgt het aantal toegekende personen- en familierechtpunten: van 636,7 duizend naar 936,3 duizend in 2012, 47%). Na 2012 slaat de stijgende trend om in een dalende, zowel het aanbod van personen- en familierechtelijke rechtsbijstandverleners daalt (tot 4.616 in 2014), als het aantal toegekende toevoegingen (tot 937,4 duizend), als ook het aantal toegekende personen- en familierechtelijke punten (tot 773,1 duizend).

Figuur 5.34 Personen- en familierecht - Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014*

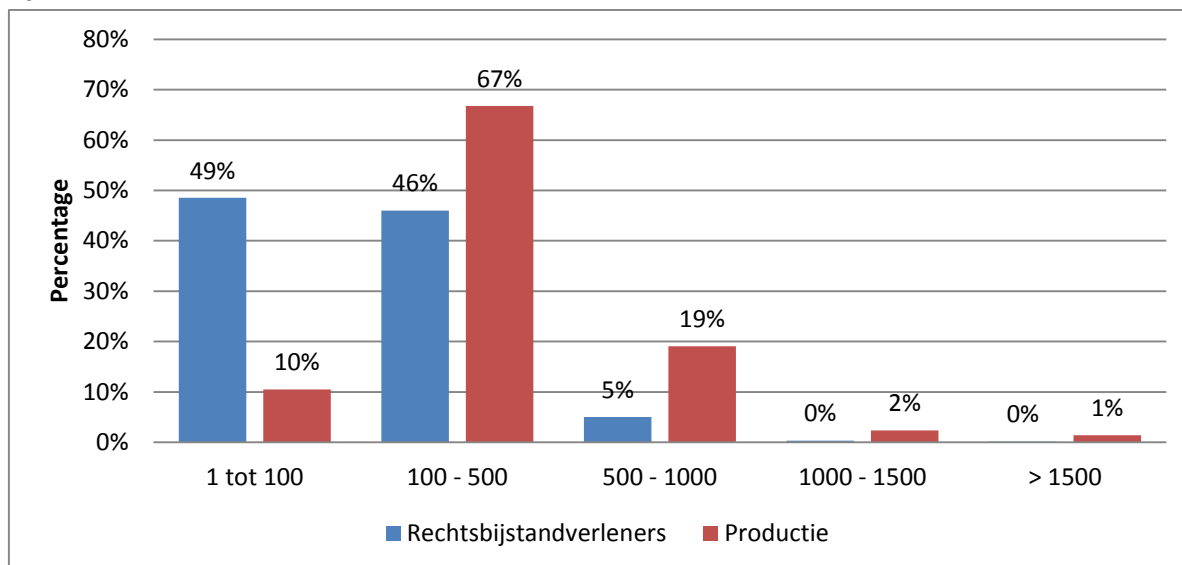


* Dit is het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één toekenning afgegeven is (incl. LAT en mediation) binnen het strafrecht.

De verdeling van het aantal forfaitaire punten over de rechtsbijstandverleners, met minimaal één toekenning binnen het personen- en familierecht in 2014, staat in Figuur 5.35 (zie ook Tabel 11.28).

Bijna de helft van de in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners met toevoegingen in personen- en familierechtelijke zaken (49%) heeft minder dan 100 punten binnen personen- en familierecht toegekend gekregen. Dat is 10% van het totaal aantal in dit rechtsgebied toegekende punten in 2014. Er zijn maar een paar rechtsbijstandverleners (0,5%) die meer dan 1000 punten in dit rechtsgebied toegekend hebben gekregen. 95% blijft onder de 500 punten. De verdeling van de punten in 2014 is ongeveer gelijk aan die van 2005.

Figuur 5.35 Personen- en familierecht - Verdeling aantal forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*



* Het volume van rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

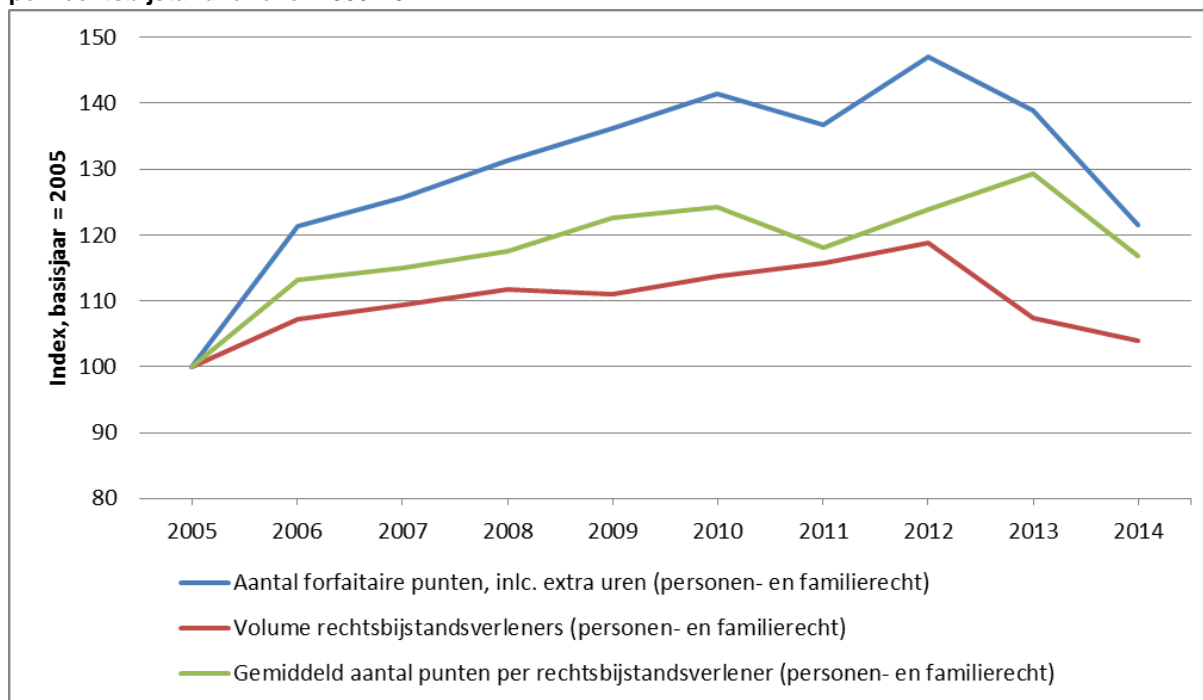
Gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener

Bij toevoegingen in het personen- en familierecht stijgt het gemiddeld per rechtsbijstandverlener aantal toegekende punten geleidelijk van 143,5 in 2005 tot 185,6 in 2013. In 2014 daalt het gemiddelde tot 167,5 personen- en familierechtpunten per rechtsbijstandverlener die in dit rechtsgebied actief is (zie ook Tabel 11.29).

Figuur 5.36 zet de ontwikkeling van het gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener in 2005-2014 naast de ontwikkeling van het aanbod van in het stelsel actieve rechtsbijstandverleners in dit rechtsgebied en naast de ontwikkeling van het aantal toegekende personen- en familierechtpunten.

De trendmatige ontwikkelingen lopen parallel; stijgend tot in 2012 en daarna dalend. Echter, de stijging van het aanbod van rechtsbijstandverleners in dit rechtsgebied is minder sterk dan de stijging van het aantal toegekende punten. Hierdoor stijgt het gemiddeld aantal toegekende punten per rechtsbijstandverlener. Als na 2012 het aanbod minder sterk daalt dan het aantal toegekende punten, daalt het gemiddeld aantal toegekende personen- en familierechtelijke punten.

Figuur 5.36 Personen- en familierecht - Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener 2005-2014*



* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het volume van rechtsbijstandverleners omvat rechtsbijstandverleners met tenminste één reguliere toekenning binnen het personen- en familierecht.

5.3.4 Specialisatie van rechtsbijstandverleners

Aantal specialisaties per rechtsbijstandverlener

In 2014 werkte ruim een vijfde (1.743) van de 8.147 rechtsbijstandverleners binnen een enkel rechtsgebied. Daartegenover staat dat bijna een kwart van de rechtsbijstandverleners (1.981) binnen het stelsel actief is op meer dan vijf verschillende rechtsgebieden in dit jaar. Het volledige overzicht staat in Tabel 5.5. Er is geen verandering ten opzichte van 2005 in deze verdeling.

Tabel 5.5 Aantal rechtsgebieden per rechtsbijstandverlener in 2014*

Aantal rechtsgebieden	Aantal rechtsbijstandverleners	Percentage
1 rechtsgebied	1.743	21%
2 rechtsgebieden	1.284	16%
3 rechtsgebieden	1.184	15%
4 rechtsgebieden	1.030	13%
5 rechtsgebieden	925	11%
Meer dan 5 rechtsgebieden	1.981	24%
Totaal	8.147	100%

* Het volume van rechtsbijstandverleners omvat rechtsbijstandverleners met tenminste één reguliere toekenning in 2014.

Combinaties van specialisaties

De rechtsbijstandverleners met uitsluitend toekenningen binnen één en hetzelfde rechtsgebied zijn weergegeven op de diagonaal van Tabel 5.6. Rechtsbijstandverleners met een enkele specialisatie zijn ver in de minderheid.

Onder de 3.666 rechtsbijstandverleners die in 2014 binnen het stelsel actief zijn op het gebied van strafrecht zijn er niet meer dan 284 die uitsluitend op het gebied van strafrecht actief zijn. De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder strafrechtelijke rechtsbijstandverleners zijn die met personen- en familierecht (2.483 keer, 68%), overige privaats⁷⁸ (2.640 keer, 72%) en overige bestuur⁷⁹ (2.165 keer, 59%).

Onder de 4.598 rechtsbijstandverleners die in 2014 binnen het stelsel actief zijn op het gebied van personen- en familierecht zijn er slechts 323 die binnen het stelsel uitsluitend op het gebied van personen- en familierecht actief zijn. De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder personen- en familierechtelijke rechtsbijstandverleners zijn die met overige privaats (3.414 keer, 74%) en met strafrecht (2.483 keer, 54%).

De 718 rechtsbijstandverleners die in 2014 binnen het stelsel actief zijn op het gebied van de BOPZ, combineren die specialisatie vaak met strafrechtelijke toevoegingen (496 keer, 69%) en Personen- en familierechtelijke toevoegingen (546 keer, 76%).

Zie ook Tabel 11.30 en Tabel 11.31 voor de verdeling van rechtsbijstandverleners werkzaam in het strafrecht en personen- en familierecht in combinatie met een andere specialisatie.

⁷⁸ Onder overige bestuursrecht vallen de in deze tabel niet expliciet genoemde bestuursrechtelijke gebieden, namelijk: ambtenarenrecht, milieurecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht en een restgroep bestuursrecht. Overige privaatrecht omvat de in deze tabel niet expliciet genoemde privaatrechtelijke gebieden, namelijk: verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en een restgroep privaatrecht.

⁷⁹ Zie noot 7.

Tabel 5.6 Combinatie van rechtsgebieden waarop rechtsbijstandverleners werkzaam zijn in 2014*

	Aantal actieve rechtsbijstands- verleners	Straf	Personen - en familie	Arbeid en ontslag	Huur en verhuur	Faillissement en schuld- sanering	BOPZ	Overige privaat	Sociale zeker- heid	Asiel en vreemde- lingen	Overige bestuur
Straf	3.666	284	2.483	1.471	1.616	840	496	2.640	1.819	548	2.165
Personen- en familie	4.598		323	1.984	2.109	1.113	546	3.414	2.248	509	2.267
Arbeid en ontslag	3.220			143	1.835	978	220	2.700	1.962	273	1.760
Huur en verhuur	2.956				59	1.049	225	2.695	1.907	329	1.920
Faillissement en schuldsanering	1.527					50	114	1.358	1.045	160	1.024
BOPZ	718						32	455	278	99	319
Overige privaat ⁸⁰	5.356							310	2.781	590	2.827
Sociale zekerheid	3.255								29	548	2.274
Asiel en vreemdelingen	813									20	604
Overige bestuur	3.384										42

* Het totaal van het aantal rechtsbijstandverleners werkzaam binnen één rechtsgebied (de diagonaal) wijkt af van het aantal rechtsbijstandverleners in één rechtsgebied (1.743) zoals weergegeven in Tabel 5.5 doordat rechtsbijstandverleners waarvan het rechtsgebied onbekend is hier buiten beschouwing zijn gelaten.

⁸⁰ Onder overige bestuursrecht vallen de in deze tabel niet expliciet genoemde bestuursrechtelijke gebieden, namelijk: ambtenarenrecht, milieurecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht en een restgroep bestuursrecht. Overige privaatrecht omvat de in deze tabel niet expliciet genoemde privaatrechtelijke gebieden, namelijk: verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en een restgroep privaatrecht.

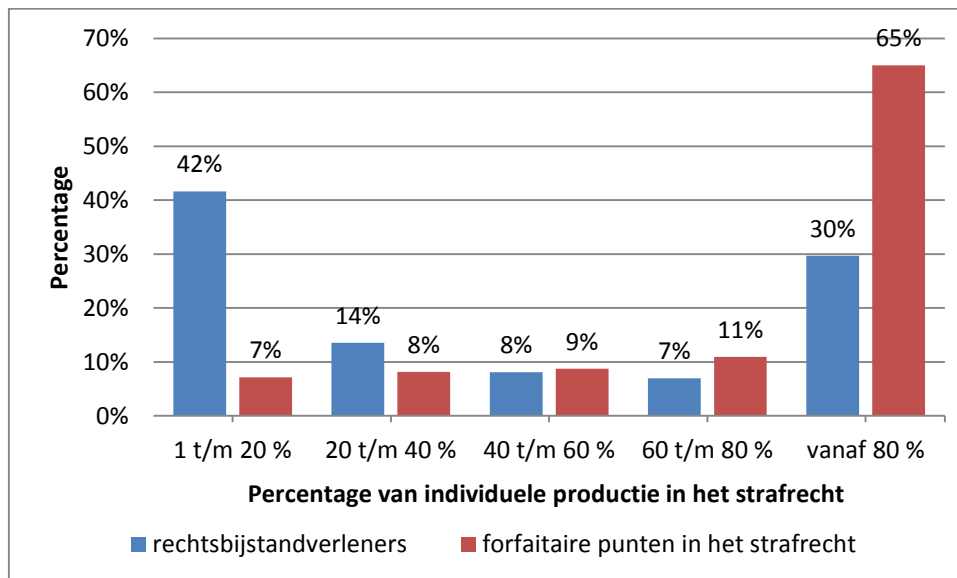
Mate van specialisatie

Uit het voorgaande volgt dat bijna 80% van de rechtsbijstandverleners in meerdere rechtsgebieden werkt. De mate van specialisatie is niet alleen afhankelijk van het aantal rechtsgebieden dat hun werk beslaat maar ook van de verdeling van de individuele productie over de rechtsgebieden. Figuur 5.37 en Figuur 5.38 laten deze verdeling zien voor het strafrecht en het personen- en familierecht voor rechtsbijstandverleners met meer dan 1000 punten. Deze figuren beantwoorden de vraag: In hoeverre hebben rechtsbijstandverleners die in het strafrecht werken zich ook gespecialiseerd in het strafrecht respectievelijk het personen- en familierecht?

De mate van specialisatie is gemeten op basis van het percentage van de individuele productie van de rechtsbijstandverleners (in termen van forfaitaire punten) dat omgezet is binnen het strafrecht, dan wel personen- en familierecht.

Figuur 5.37 toont de mate van specialisatie in het strafrecht zien voor 2014. Dus: welke deel van alle rechtsbijstandsverleners die in het strafrecht werken hebben zich ook gespecialiseerd in het strafrecht? Binnen het strafrecht zet 30% van de rechtsbijstandverleners (die in het strafrecht werken en meer dan 1000 punten per jaar omzetten) meer dan 80% van hun productie om binnen het strafrecht. Samen zetten zij 65% van de strafrechtproductie binnen deze groep om. Voor 42% van de groep rechtsbijstandsverleners heeft het strafrecht slechts een marginaal aandeel in hun productie (minder dan 20%). Zij zetten gezamenlijk 7% van de strafrechtproductie in deze groep om.

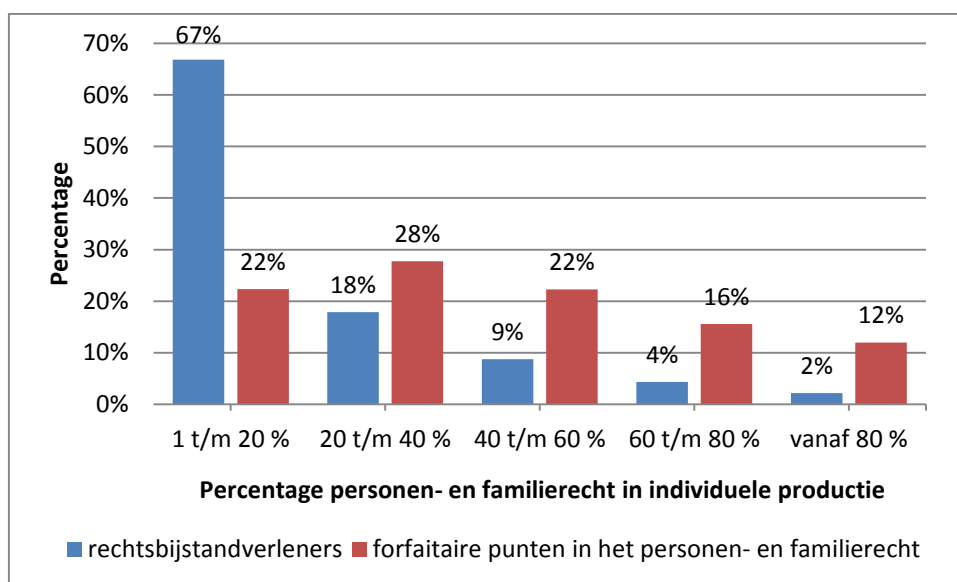
Figuur 5.37 Mate van specialisatie in het strafrecht in 2014 - als percentage van individuele productie van rechtsbijstandverleners*



* Het betreft alle rechtsbijstandverleners met minimaal één reguliere toevoeging in het strafrecht en minimaal 1000 forfaitaire punten in 2014.

Figuur 5.38 laat voor 2014 de mate van specialisatie in het personen- en familierecht zien voor rechtsbijstandverleners met meer dan 1000 forfaitaire punten per jaar en minstens één toevoeging binnen het personen- en familierecht. Vergeleken met het strafrecht, kent het personen- en familierecht een relatief lage mate van specialisatie. Figuur 5.38 laat zien dat slechts 2% van de rechtsbijstandverleners in het personen- en familierecht meer dan 80% van hun productie omzet binnen het personen- en familierecht. Samen nemen zij 12% van de personen- en familierecht productie in deze groep voor hun rekening. 67% van de rechtsbijstandverleners die binnen het personen- en familierecht actief zijn zet minder dan 20% van hun productie om binnen het personen- en familierecht. Samen nemen zij 22% van de personen- en familierechtproductie in deze groep voor hun rekening.⁸¹ Slechts een klein deel van de rechtsbijstandverleners actief binnen het personen- en familierecht heeft zich gespecialiseerd in het personen- en familierecht.

Figuur 5.38 Mate van specialisatie in het personen- en familierecht in 2014 - als percentage van individuele productie van rechtsbijstandverleners*



* Het betreft alle rechtsbijstandverleners met minimaal één reguliere toevoeging in het personen- en familierecht en minimaal 1000 forfaitaire punten in 2014.

⁸¹ Rechtsbijstandverleners met minder dan 1000 punten zijn hier buiten beschouwing gelaten.

5.4 Cliënten

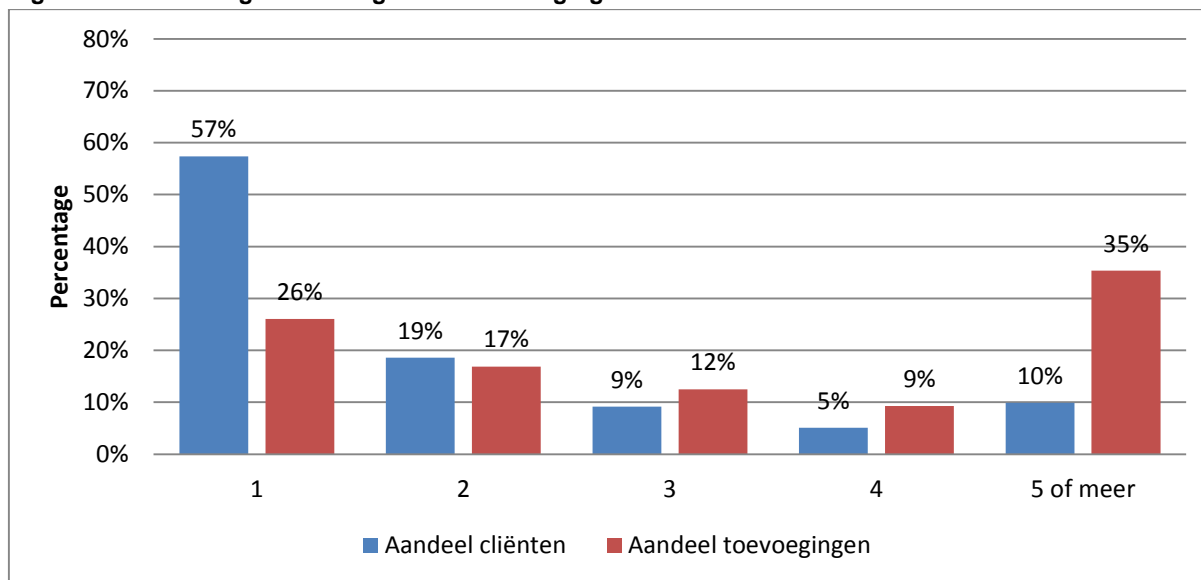
In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de vraag naar gefinancierde rechtsbijstand beschreven. Subparagraaf 5.4.1 toont de verdeling van toekenningen over de cliënten binnen de gefinancierde rechtsbijstand. In subparagraaf 5.4.2 komt het meervoudig gebruik aan bod.

5.4.1 Verdeling aantal toegekende toevoegingen

Over de periode 2010-2014 hebben afgerond een miljoen mensen gebruik gemaakt van de gefinancierde rechtsbijstand (zie ook Tabel 5.7). Dit zijn unieke gebruikers. Aan deze miljoen gebruikers zijn in totaal 2.2 miljoen toevoegingen toegekend. Dat komt neer op gemiddeld 2.2 toevoegingen per cliënt.

Figuur 5.39 laat voor deze periode de verdeling van het aantal toegekende toevoegingen over het aantal cliënten zien. Meer dan de helft van de cliënten (57%) heeft slechts één toevoeging gehad. Deze groep gebruikt ongeveer een kwart (26%) van het totale volume aan toegekende toevoegingen. Aan 425,2 duizend (43%) cliënten is in deze periode meer dan één toevoeging afgegeven. 10% van de cliënten heeft vijf of meer toevoegingen. Aan deze 10% wordt 35% van alle toevoegingen toegekend. Wanneer een cliënt meer dan één toevoeging heeft in 2010-2014, wordt gesproken over meervoudig gebruik.

Figuur 5.39 Verdeling aantal toegekende toevoegingen over cliënten 2010-2014



Tabel 5.7 Verdeling aantal toegekende toevoegingen over cliënten 2010-2014

Aantal toevoegingen per cliënt	Aantal cliënten (x 1000)	Percentage cliënten	Aantal toevoegingen (x 1000)	Percentage toevoegingen
1 toevoeging	571.1	57.3	571.1	26.1
2 toevoeging	184.9	18.6	369.8	16.9
3 toevoeging	91.1	9.1	273.3	12.5
4 toevoeging	50.8	5.1	203.0	9.3
5 of meer toevoegingen	98.4	9.9	774.0	35.3
<i>Totaal</i>	<i>996.3</i>	<i>100.0</i>	<i>2191.2</i>	<i>100.0</i>
<i>Gemiddeld aantal toevoegingen per cliënt: 2.2</i>				

5.4.2 Meervoudig gebruik⁸²

Bij het merendeel (58%) van de meervoudig gebruikers liggen de toevoegingen binnen hetzelfde rechtsgebied. Bij 32% van de meervoudig gebruikers bestrijken de toevoegingen twee rechtsgebieden. Bij 7% zijn drie rechtsgebieden betrokken en bij 3% van de meervoudig gebruikers (dat is 1.3% van alle cliënten) gaat het om meer dan drie rechtsgebieden (zie ook Tabel 5.8). Als meervoudig gebruik in meer dan één rechtsgebied plaatsvindt, is er sprake van multi-problematiek.

Tabel 5.8 Meervoudig gebruik naar aantal rechtsgebieden 2010-2014*

	Aantal (in duizenden)	Percentage
Totaal aantal cliënten	996.3	100%
Aantal cliënten met meervoudig gebruik	425.2	43%
Aantal rechtsgebieden (binnen meervoudig gebruik)		
1 rechtsgebied	246.0	58%
2 rechtsgebieden	136.3	32%
3 rechtsgebieden	31.6	7%
Meer dan 3 rechtsgebieden	11.4	3%
Totaal aantal cliënten met meervoudig gebruik	425.2	100%

* Het gaat om cliënten die reguliere toekenningen hebben ontvangen.

Het meervoudig gebruik binnen één rechtsgebied wordt in Tabel 5.9 op de diagonaal getoond. Dit meervoudig gebruik binnen één rechtsgebied is geconcentreerd in het strafrecht (69.4 duizend, 28%), personen- en familierecht (63.9 duizend, 26%) en asiel- en vreemdelingenrecht (51.0 duizend 21%).

⁸² Voor indeling rechtsgebieden en specialisaties: zie bijlage 10.

De rest van Tabel 5.9 betreft het meervoudig gebruik dat binnen twee of meer rechtsgebieden plaatsvindt: de multi-problematiek. Het geeft de combinaties van rechtsgebieden weer waarin aan veel cliënten toevoegingen toegekend zijn. Tabel 5.8 laat zien dat 10% van de cliënten met meervoudig gebruik toevoegingen in drie of meer rechtsgebieden hebben gekregen.

Wanneer een cliënt bijvoorbeeld toevoegingen in het strafrecht, personen- en familierecht en het huurrecht heeft gekregen dan wordt deze cliënt voor alle drie de combinaties meegeteld (strafrecht en personen- en familierecht, strafrecht en huurrecht en personen- en familierecht en huurrecht).

In Tabel 5.9 is te zien dat multi-problematiek vaak een combinatie is van strafrecht en personen- en familierecht (27.540 keer, 25%), strafrecht en 'overig' privaat (24.959 keer, 23%). De combinatie van personen- en familierecht met 'overig' privaat recht (28.388 keer, 26%) komt het meest voor.

Bij BOPZ-clients met multi-problematiek gaat het relatief vaak om strafrechtelijke kwesties (41%). Ook bij vreemdelingenrechtclients met multi-problematiek is het vaak (in 32% van de gevallen) een strafrechtelijke kwestie.

Tabel 5.9 Combinatie van rechtsgebieden in het meervoudig gebruik 2010-2014^{*83}

	Straf	Personen- en familie	Arbeid en ontslag	Huur en verhuur	Faillissement en schuldsanering	BOPZ	Overige privaat	Sociale zekerheid	Asiel en vreemdelingen	Overige bestuur
Straf	69.425	27.540	5.624	8.696	2.111	5.628	24.959	13.492	8.583	14.198
Personen en familie		63.871	8.931	8.890	3.710	3.142	28.388	15.801	3.947	8.698
Arbeid en ontslag			6.080	2.433	1.042	300	6.773	7.700	687	2.372
Huur en verhuur				2.610	1.529	864	10.963	7.383	668	4.321
Faillissement en schuldsanering					927	116	3.297	1.955	101	1.014
BOPZ						19.356	1.749	937	340	607
Overige privaat							10.341	16.328	4.557	10.437
Sociale zekerheid								18.473	4.006	10.211
Asiel en vreemdelingen									51.006	4.005
Overige bestuur										3.546

* Op de diagonaal staat het aantal cliënten met meervoudig gebruik binnen één rechtsgebied weergegeven. In de cellen worden het aantal cliënten met meervoudig gebruik in de combinatie van rechtsgebieden weergegeven.

⁸³ Onder 'overig' bestuur vallen de rechtsgebieden ambtenarenrecht, milieurecht, bestuursrecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht. 'Overig' privaat omvat hier verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en restgroep privaatrecht. De categorie 'onbekend' is niet opgenomen in de tabel.

5.5 Gefinancierde rechtsbijstand in de begrotingscyclus

De uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand staan op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In de begrotingscyclus doorloopt deze post globaal hetzelfde proces als de uitgaven voor de rechtspraak (en de ander partijen in de keten: Openbaar Ministerie, politie, DJI).

De sector gefinancierde rechtsbijstand is het meest verwant aan de rechtspraak. Na de overgang in 2005 van het kas- naar het baten-lastenstelsel is in deze sector de productbegroting geïntroduceerd met de bijbehorende begrotingscyclus. Naar het oordeel van onafhankelijke deskundigen voldoet de ontwikkelde systematiek aan de eisen van 'good governance'.

5.5.1 Cyclus in de rechtspraak

Macrobudget

De cyclus start met de opstelling van de zogenoemde Prognoses Justitiële Keten door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De prognoses bevatten ramingen van de werkstromen in de hele justitiële keten. De gefinancierde rechtsbijstand is daarvan een onderdeel en komt als zodanig expliciet aan de orde in de prognoses van het WODC. Van de prognoses is een beleidsarme en een beleidsrijke variant. De beleidsarme prognoses zijn gebaseerd op extrapolaties van historische realisaties. Dat wil zeggen, wat kunnen we verwachten als alle betrokken partijen dezelfde aanpak blijven volgen als in het verleden en het beleid niet wijzigt. In de beleidsrijke variant worden nieuwe ontwikkelingen (zoals wetwijzigingen, stelselwijzigingen, nieuw beleid) wel in de prognoses verwerkt. Als naar verwachting beleid van andere departementen leidt tot een stijging van de werklast van de rechtspraak dan biedt dat grond voor een financiële claim van het ministerie van Veiligheid en Justitie bij het betreffende departement.

Na overleg met het veld, in het geval van de rechtspraak is dat de Raad voor de Rechtspraak, stelt het ministerie vast welke prognoses ten grondslag zullen liggen aan de begroting. Vervolgens doet de Raad voor de Rechtspraak een begrotingsvoorstel aan de minister. Het deel van het begrotingsvoorstel dat betrekking heeft op de operationele kosten van de rechtbanken gaat uitsluitend over aantallen, zaakzwaarte en volumes, niet over prijzen. De minister mag gemotiveerd afwijken van het begrotingsvoorstel van de Raad voor de Rechtspraak.

Over de prijzen wordt één keer in de drie jaar onderhandeld tussen de Raad voor de Rechtspraak en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Input voor de prijsonderhandelingen zijn de door de rechtbanken gerealiseerde kosten voor tien productgroepen, gemeten volgens een gestandaardiseerd kostprijsmodel (1), door het ministerie ingebrachte taakstellingen (2) en door het veld ingebrachte professionele standaarden (3). De onderhandelingen leveren een akkoord op voor de prijzen van tien productgroepen.

Deze 10 productgroepen bevatten ongeveer 46 producten (unieke zogenoemde lamieciecodes) en elk van deze producten is opgebouwd uit een variërend aantal deelproducten (zogenoemde 'meetelementen'). Per productgroep worden de prijzen van de producten in de groep afgeleid van de overeengekomen productgroepprijs, naar rato van het aandeel van elk product binnen de betreffende productgroep. Vervolgens wordt per product de prijs afgeleid voor de afzonderlijke meetelementen.

Eens in de drie jaar worden in een uitgebreid tijdsbestedingsonderzoek de meetelementen (productonderdelen) herijkt. Dit onderzoek meet de tijdsinspanningen (uren) van de verschillende typen functionarissen die bij de werkprocessen zijn betrokken.

De lonen en salarissen van deze functionarissen worden buiten deze cyclus vastgesteld in het reguliere overleg tussen werkgever (het ministerie van Veiligheid en Justitie) en de betreffende werknemersorganisaties.

Bekostiging van de rechtbanken

Het grootste deel van het macrobudget voor de rechtspraak gaat naar de rechtbanken. Elk arrondissement stelt een jaarplan op dat is gebaseerd op de eigen inschatting van de aantallen zaken per zaaktype (producten). Alle producten hebben een productvergoeding (prijs). In deze prijzen zijn alle bovengenoemde ingrediënten verwerkt. Het jaarbudget van de rechtbank wordt vastgesteld op basis van de aantallen en soorten zaken in het jaarplan en de daarbij behorende productvergoedingen. Als een rechtbank minder produceert dan het jaarplan, moet 70% van het mindere worden teruggestort in de kas van de Raad voor de Rechtspraak. Als de rechtbank meer produceert, kan zij 70% van de productvergoeding van de meerproductie bij de Raad voor de Rechtspraak in rekening brengen.

Macro-reservering

De Raad voor de Rechtspraak mag (binnen grenzen) overschotten op de jaarbegroting reserveren. Eventuele tekorten kunnen uit deze reserve worden gefinancierd. Als de reserves niet toereikend zijn kan de Raad voor de Rechtspraak onder voorwaarden een beroep doen op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Volgens de geraadpleegde bronnen bij de Raad voor de Rechtspraak is dat tot nu toe één keer voorgekomen.

5.5.2 Cyclus in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand

De begrotingscyclus in de gefinancierde rechtsbijstand toont duidelijk overeenkomsten met die in de rechtspraak: de gefinancierde rechtsbijstand is onderdeel van de ramingen in de Prognose Justitiële Keten en de Raad is, net als de Raad voor de Rechtspraak, nauw betrokken bij het opstellen van de begroting van Veiligheid en Justitie voor gefinancierde rechtsbijstand.

De gefinancierde rechtsbijstand kent een open-einde-financiering. Dit betekent dat de toekenning van een toevoeging niet afhankelijk is van het beschikbare budget en dat elke toegekende toevoeging financieel gedekt is.

Ook de Raad mag een reserve aanleggen om daaruit eventuele tekorten te financieren die ontstaan als het beroep op gefinancierde rechtsbijstand groter is dan verwacht. Als de reserves niet toereikend zijn mag de Raad, net als de Raad voor de Rechtspraak, onder voorwaarden een beroep doen op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Volgens de geraadpleegde bronnen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Raad is dat tot nu toe één keer voorgekomen.

Maar er zijn ook verschillen. Die zitten vooral in de mate van detail van procedures en in de formele betrokkenheid van de actoren. Beiden factoren zijn van groot belang voor de transparantie en voorspelbaarheid van de beschikbare budgetten en daarmee voor het draagvlak van het

bekostigingssysteem in de sector. Dat betekent niet dat er geen conflicten bestaan. Die bestaan bijvoorbeeld uit kwaliteitsstandaarden (werkdruk), salarissen, of bedrijfsvoering (automatisering, sluiting van vestigingen).

Het aantrekkelijke van de begrotingscyclus in de rechtspraak is dat dergelijke meningsverschillen afzonderlijk worden benoemd en opgelost, zodat bij een verschil van mening over bijvoorbeeld de arbeidsvergoeding van rechters niet het hele systeem mee gaat trillen. Dat brengt de rust en voorspelbaarheid in het systeem, die in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand node wordt gemist.

Het kopiëren van bepaalde elementen uit de begrotingscyclus van de rechtspraak in de gefinancierde rechtsbijstand kan de voorspelbaarheid en de transparantie van het systeem belangrijk verbeteren. Deze worden onderstaand weergegeven.

- Ontkoppeling in de begrotingsvoorstellen van de volumes (aantallen zaken, zaakswaarte) en de prijzen, met afspraken over de procedures die gevolgd worden voor de periodieke bepaling van prijzen voor globale productgroepen. En met vergelijkbare input voor de prijsonderhandelingen: de historische kosten voor de globale productgroepen gemeten volgens een gestandaardiseerde methode (1), door het ministerie ingebrachte taakstellingen (2) en door het veld ingebrachte professionele standaarden (3). De onderhandelingen leveren een akkoord op voor de prijzen per productgroep.
- Periodieke herijking van de werklast van de onderscheiden rechtsbijstandsproducten en de daaruit resulterende puntenvergoeding per rechtsbijstandsproduct.
- Afzonderlijke onderhandelingen over de hoogte van het 'redelijk arbeidsinkomen' voor de onderscheiden typen rechtsbijstandverleners (advocaat-stagiair, advocaat-junior, advocaat-mediator en advocaat-senior) indien deze voltijds werkzaam zouden zijn in de gefinancierde rechtsbijstand.
- Adviesrecht voor de Raad voor de Rechtspraak ten aanzien van de begroting met de mogelijkheid voor de minister om gemotiveerd af te wijken.

Deze elementen zouden als voorbeeld kunnen dienen voor de financiering van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, met name als het gaat om de vaststelling van het macrobudget. Zeker wanneer deze worden aangevuld met andere waarborgen, zoals het formeel-wettelijk vastleggen van essentiële onderdelen van de vergoedingssystematiek, kunnen ze bijdragen aan meer financiële rust en daarmee aan een duurzaam(er) stelsel.

5.6 Conclusies financieel-economische analyse

Beroep op het stelsel

- Het jaarlijks aantal vaststellingen is lager dan het aantal toekenningen: 90 à 95 vaststellingen op 100 toekenningen. De jaar op jaar dynamiek verschilt tussen toekenningen en vaststellingen. Over een langere periode bezien spoort de ontwikkeling van de vaststellingen met die van de toekenningen. De voorlopige conclusies uit het tussenrapport van begin juni 2015 hoeven op het punt van volumeontwikkeling niet te worden genuanceerd.
- De tijd tussen toekenning en vaststelling van toevoegingen bedraagt in het echtscheidingsrecht 1,5 jaar en loopt iets op, in het strafrecht stabiel 1,0 jaar.

- Een deel van de toevoegingen mondt niet uit in een procedure maar in een (goedkopere) adviesvaststelling. In het bestuursrecht is het adviespercentage 5% (daling; was 11% in 2004). Personen- en familierecht 23% (stijging; was 18% in 2004) en overig civiel 30% (stijging; was 25% in 2004).
- De eigen bijdragen in het echtscheidingsrecht bedroegen 17% van de vastgestelde vergoedingen in 2004. Dit percentage neemt toe tot 22% in 2014. Er is een sterke stijging in het laatste jaar (vanaf 16% in 2013).
- Totaal vastgestelde uitgaven strafrecht stijgen van 81 mln. in 2004 tot 107,8 miljoen in 2012 en dalen vervolgens tot 100,1 miljoen in 2014 (prijsspeil 2004). Per saldo een stijging van 23,6%. Vastgestelde uitgaven strafrecht regulier kent eenzelfde patroon, per saldo een stijging van 10%. Vastgestelde uitgaven strafrecht extra uren kent eveneens eenzelfde patroon (omslag in 2013) per saldo een stijging van 82%. Aandeel extra uren stijgt van 19% in 2004 naar 28% in 2014.
- Totaal vastgestelde uitgaven personen- en familierecht stijgen van 40,1 miljoen tot 62,3 miljoen in 2012 en dalen vervolgens tot 47,9 miljoen in 2014. Per saldo een stijging van 19% (prijsspeil 2004). Het aandeel extra uren in de vastgestelde uitgaven blijft stabiel met 3% (met uitzondering van 2006-2008: 5%).

Duurzaam aanbod

- Het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand (toegekende toevoegingen) stijgt sterker dan het aanbod aan rechtsbijstandverleners respectievelijk daalt minder sterk dan het aanbod rechtsbijstandverleners. Dit is een duidelijk signaal dat de gefinancierde rechtsbijstand relatief minder aantrekkelijk is geworden (ten opzichte van de commerciële praktijk). Dit geldt in alle rechtsgebieden behalve het arbeid- en ontslagrecht. Hier daalt het aantal toevoegingen met 35% en het aantal rechtsbijstandverleners met 5%.
- Slechts 4% van de rechtsbijstandverleners heeft een bruto-omzet van 1500 punten of meer. Samen goed voor 17% van de macro-omzet. 66% heeft een bruto-omzet van minder dan 500 punten. Samen goed voor 25% van macro-omzet.
- In het strafrecht produceert 2% van de rechtsbijstandverleners 1500 punten of meer; 13% van de macro-omzet. 82% van de rechtsbijstandverleners produceert 500 punten of minder; 38% van de macro-omzet.
- In het personen- en familierecht produceert 0,5% van de rechtsbijstandverleners 1000 punten of meer; 4% van de macro-omzet. 49% van de rechtsbijstandverleners produceert minder dan 100 punten; 10% van de omzet, 95% produceert minder dan 500 punten; 77% van de macro-omzet.
- 72% van de rechtsbijstandverleners heeft geen extra uren. 2% van de rechtsbijstandverleners heeft meer dan 500 punten extra uren (47% van de macro omzet extra uren). 5% heeft meer dan 250 punten extra uren (69% van de macro-omzet extra-uren).
- Rechtsbijstandverleners met één enkele specialisatie zijn ver in de minderheid. De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder de 3.666 strafrechtelijke rechtsbijstandverleners zijn die met personen- en familierecht (2.483 keer, 68%), overige privaatrechtelijke zaken (2.640 keer, 72%) en overige bestuurszaken (2.165 keer, 59%). De meest voorkomende combinaties van specialisaties onder de 4.598 personen- en familierechtelijke rechtsbijstandverleners zijn die met overige privaatrecht (3.414 keer, 74%) en met strafrecht (2.483 keer, 54%). De 718 rechtsbijstandverleners die in 2014 binnen het stelsel actief zijn op het gebied van de BOPZ combineren die specialisatie vaak met strafrechtelijke toevoegingen (496 keer, 69%) en personen- en familierechtelijke toevoegingen (546 keer, 76%).

- Er is sprake van vergrijzing. Het aandeel rechtsbijstandverleners met minder dan 3 jaar ervaring sinds de beëdiging neemt af van 20 procentpunt tot 13 procentpunt. Het aandeel met minder dan 5 jaar ervaring daalt van 31 procentpunt tot 22 procentpunt.

Conclusie: Een volledige praktijk op basis van gefinancierde rechtsbijstand is zakelijk niet lonend.

Duurzaam gebruik

Multi-problematiek⁸⁴ komt voor bij 43% van de cliënten. Vaak is het een combinatie van strafrecht en personen- en familierecht. Van de personen- en familierecht cliënten met multi-problematiek (63% van het totaal) heeft 26% een strafrechtelijke toevoeging. Van de strafcliënten met multi-problematiek (61% van het totaal) heeft 29,1% een personen- en familierecht toevoeging. Bij BOPZ-clieñten met multi-problematiek (41% van het totaal) heeft 37% een strafrechtelijke toevoeging. Bij asielclieñten met multi-problematiek (35% van het totaal) heeft 31% een strafrechtelijke toevoeging.

⁸⁴ Twee of meer rechtsgebieden 2010-2014.

6. Externe invloeden op het stelsel

6.1 Oorzaken voor dynamiek in het stelsel

De voorgaande paragrafen beschrijven de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in de jaren 2004-2014. Ook de invloed van inflatie en van wettelijke tarieven is daarbij aan de orde gesteld. Naast deze twee belangrijke determinanten van de dynamiek in de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand, heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' onderzocht wat mogelijke oorzaken voor deze dynamiek zouden kunnen zijn. Daarbij heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' gebruik gemaakt van al eerder verricht onderzoek door andere organisaties en overheidsinstellingen naar de oorzaken van fluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.⁸⁵

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

Wijzigingen in het regime van de gefinancierde rechtsbijstand

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

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

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

Externe wet- en regelgeving

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

⁸⁵ Zoals de Raad voor Rechtsbijstand, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

respectievelijk te vereenvoudigen als oplossing voor het beheersbaar maken van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.⁸⁶

In bijlage 6 staat een illustratief overzicht met daarin wijzigingen van externe wet- en regelgeving, die mogelijk hebben geleid tot fluctuaties in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Beleid van overheden en bestuursorganen

- (c) *De invoering van nieuw of de wijziging van bestaand beleid van overheden en bestuursorganen:* naast de materiële wet- en regelgeving, kan mogelijk als één van de oorzaken voor fluctuatie ook worden aangewezen het beleid van overheidsorganen. Een voorbeeld hiervan betreft wederom de Wet Werk en Bijstand. Op grond hiervan werden gemeenten financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstandstaak. Dit heeft tot effect gehad dat gemeenten hun handhavingsbeleid aanscherpten dat meer beëindigingen van bijstand tot gevolg had. Als gevolg hiervan is er over de WWB meer geprocedeerd. Met beleid zoals 'prettig contact met de overheid' voorkomen overheden in het bestuursrecht juist procedures, door geschillen met burgers pro-actiever aan te pakken. Net als voor wet- en regelgeving geldt dat ook beleid zodanig complex kan zijn dat dat tot extra juridische vragen leidt.

Reglementen

- (d) *De invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande reglementen binnen de rechterlijke macht:* in het 'Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie' dat op 1 januari 2011 in werking is getreden, is in verband met de 'appointering' in artikel 8.1.5 geregeld dat kort gezegd per dagvaarding niet meer dan vijf feiten (geen verzamel feiten) mogen worden opgenomen. De praktijk laat zien dat in de situatie van meer dan vijf feiten een extra dagvaarding moet worden opgesteld, waarvoor een extra toevoeging wordt aangevraagd.

Feitelijke aanpak van de rechterlijke macht

- (e) Kwetsies zoals traagheid in de afhandeling van zaken kan ertoe leiden dat naast de bodemprocedure ook een kort geding wordt gestart of om een voorlopige voorziening wordt gevraagd.

Rechterlijke uitspraken

- (f) Als gevolg van rechtelijke uitspraken kan ook (enige tijd) onduidelijkheid ontstaan over een bepaalde juridische vraag en als gevolg daarvan het aantal procedures toenemen. Een voorbeeld hiervan betreft een aantal uitspraken van de Hoge Raad over de hoogte van vergoedingen bij kennelijk onredelijk ontslag, als gevolg waarvan onzekerheid ontstond en als

⁸⁶ Bijvoorbeeld genoemd in de 'Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012' van de Raad voor Rechtsbijstand: "De structurele oplossing die de Raad al langere tijd voorstaat, is een vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De praktijk leert namelijk dat veel toevoegingen voortkomen uit het feit dat de burger de weg niet meer weet in het woud van regels." Zie verder ook de reactie van de Raad voor Rechtsbijstand 'De burger en rechtvaardige oplossingen centraal' d.d. 31 januari 2012 op de 'Consultatiepaper vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel' d.d. november 2011 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

gevolg weer daarvan werknemers en werkgevers minder goed in staat waren om tot een minnelijke oplossing te komen.⁸⁷ Uiteraard is de situatie andersom ook denkbaar, dat de rechter juist een verhelderende uitspraak doet over een juridische onduidelijkheid in bijvoorbeeld wet- en regelgeving.

Veranderingen in de samenleving en economie

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

In juni 2008 heeft het Ministerie van Justitie het onderzoek 'Beleidsdoorlichting. Toegang tot het recht' uitgebracht, waarin oorzaken worden genoemd voor de kans op juridische problemen. Dat ligt immers aan de basis van de al dan niet toenemende druk op toegang tot de rechter (en gefinancierde rechtsbijstand). In het onderzoek worden maatschappelijke ontwikkelingen van demografische, economische, juridische en culturele aard onderscheiden.⁸⁸ Voorbeelden die in de Beleidsdoorlichting in dit kader worden genoemd zijn de toename van het aantal misdrijven "naarmate de omvang van de bevolking en het aantal jeugdigen, baanlozen, jeugdige allochtonen, motorvoertuigen en echtscheidingen in de samenleving toeneemt" (demografisch en economisch), de toename van juridisering en regulering in de samenleving kan er toe leiden "dat problemen eerder met tussenkomst van juridische instellingen worden afgehandeld" (juridisch), het feit dat mensen steeds meer denken en handelen in juridische termen en dat "veel problemen voortkomen uit communicatieproblemen" (cultureel/sociaalpsychologisch).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) legt een verband tussen de individualisering van de burgers en het toenemend denken van deze burgers in juridische termen.⁸⁹ Dit is volgens de WRR een ontwikkeling die leidt tot meer gerechtelijke procedures.

- (h) *Maatschappelijke incidenten:* ook een incident in de samenleving kan leiden tot een andere aanpak, met juridische vragen en procedures tot gevolg. Als belangrijke reden voor de invoering van de Wet terroristische misdrijven is in de memorie van toelichting behorend bij deze wet genoemd de aanslagen van 11 september 2001. Naar aanleiding van het incident in de 'Savanna-zaak' in 2004, waarbij een medewerkster van jeugdzorg in eerste instantie verantwoordelijk werd gehouden voor haar nalaten in te grijpen in het gezin, zijn in de

⁸⁷ Dit voorbeeld wordt genoemd door de Raad voor Rechtsbijstand in: 'De burger en rechtvaardige oplossingen centraal'. Reactie Raad voor Rechtsbijstand op consultatiepaper 'Vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel' van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (november 2011)', 31 januari 2012, p. 11.

⁸⁸ Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbestel, *Beleidsdoorlichting. Toegang tot het recht*, juni 2008, p. 7.

⁸⁹ WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002.

opvolgende periode in toenemende mate kinderen (sneller) uit huis geplaatst door jeugdzorg en rechters.

- (i) *Demografische ontwikkelingen:* ook demografische ontwikkelingen kunnen leiden tot (meer) dynamiek in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Volgens de CBS-prognose blijft de bevolking van Nederland tot 2040 gestaag groeien, maar overtreft tussen 2030 en 2040 het aantal sterftegevallen het aantal geboorten.⁹⁰ Ook factoren als de toename van eenoudergezinnen en de (mogelijke) toename van vluchtelingen kunnen een niet te onderschatten rol spelen.
- (j) *Stand van de economie:* De Raad voor Rechtsbijstand noemt in het kader van maatschappelijke ontwikkelingen nog als aparte categorie de stand van de economie. Het is aannemelijk dat bij een lage conjunctuur bijvoorbeeld het aantal procedures over faillissementen, ontslagzaken en huurkwesties groeit. Deze procedures zouden weer moeten afnemen bij een hoge(re) conjunctuur.

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

Wijzigingen in relatie tot de sociale advocatuur

- (k) *Verruiming van het aanbod van advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand:* het aanbod van advocaten binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is vergroot. In 2002 verleenden 5.974 advocaten gefinancierde rechtsbijstand, dat 49% van het totaal aantal advocaten in dat jaar betrof. In 2013 verleenden 7.591 advocaten gefinancierde rechtsbijstand. Gelet op het totaal aantal advocaten dat in dat jaar bij de NOvA stond ingeschreven, maakte in 2013 43,9% van alle advocaten deel uit van het stelsel. Dat het aanbod van advocaten in de onderzochte periode groter is geworden, zou er mogelijk toe kunnen hebben geleid dat het aantal zaken op toevoegingsbasis ook zou zijn vergroot. Het zou kunnen zijn dat advocaten in die situatie zaken eerder voor toevoeging in aanmerking zouden brengen dan wellicht aan de orde zou zijn wanneer het aanbod van advocaten kleiner is. Hieraan ligt de hypothese van een normale marktwerking ten grondslag dat hoe drukker een advocaat is, hoe strenger zijn selectie van nieuwe zaken zal plaatsvinden.

Samenvattend: zowel binnen als buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, deels ook buiten het recht, werken factoren die medebepalend zijn voor het beroep op rechtsbijstand in Nederland. De volgende paragrafen geven hiervan een empirische illustratie. Ontwikkelingen binnen en buiten het

⁹⁰ Planbureau voor de Leefomgeving, *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Den Haag 2013, p. 8.

recht in de periode 2004-2014 worden geplaatst naast ontwikkelingen in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. De onderlinge samenhang wordt besproken.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar:

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

6.2 *Gebied-specifiek: strafrecht*

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

1. Inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor. Dit betreft de verankering van de Salduz-jurisprudentie⁹¹ op grond waarvan verdachten voortaan recht hebben op een consult van een advocaat vóór het eerste politieverhoor (inwerkingtreding 1 april 2010).⁹²
2. Invoering van de Wet versterking positie slachtoffer in strafproces door wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening (inwerkingtreding 1 januari 2011).⁹³
3. Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (gefaseerde inwerkingtreding tussen 1 februari 2008 en 1 mei 2012).⁹⁴
4. Invoering van de ZSM-methode (inwerkingtreding 2013).⁹⁵
5. Wet versterking positie slachtoffer in het strafproces door de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening in 2011.
6. Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) (Z20). Per 1 januari 2006 heeft een wijziging plaatsgevonden in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) in verband met de voorwaardelijke machtiging: anders dan een gewone rechtelijke machtiging wordt met een voorwaardelijke machtiging beoogd het zodanig stellen van voorwaarden ten aanzien van de behandeling van de patiënt, dat het gevaar buiten opname in een psychiatrisch ziekenhuis kan worden afgewend.⁹⁶

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

⁹¹ EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02.

⁹² *Stb.* 2011, 526.

⁹³ *Stb.* 2010, 1 samen met *Stb.* 2009, 525 en *Stb.* 2008, 85 en *Kamerstukken* 30143, 31248 en 31391.

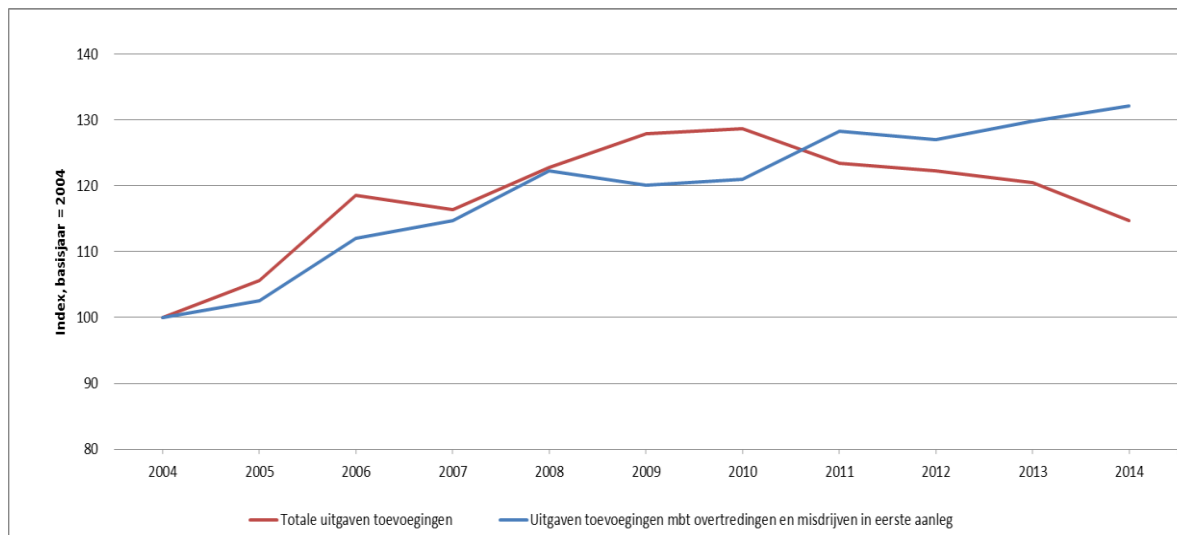
⁹⁴ *Stb.* 2006, 330, *Kamerstukken* 29849.

⁹⁵ Beleid politie, OM en ketenpartners.

⁹⁶ *Stb.* 2002, 431, *Kamerstukken* 27289 en *Stb.* 2005, 95, *Kamerstukken* 29363.

Figuur 6.1 toont de ontwikkeling in toevoegingen voor deze zaken (in termen van reële uitgaven) en zet deze af tegen de algemene ontwikkeling van de toevoegingen (de rode lijn). Het beeld is in overeenstemming met de verwachting: na 2010 stijgen de relevante strafrechtelijke toevoegingen sterker dan de totale toevoegingen.

Figuur 6.1 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. overtredingen en misdrijven in eerste aanleg 2004-2014

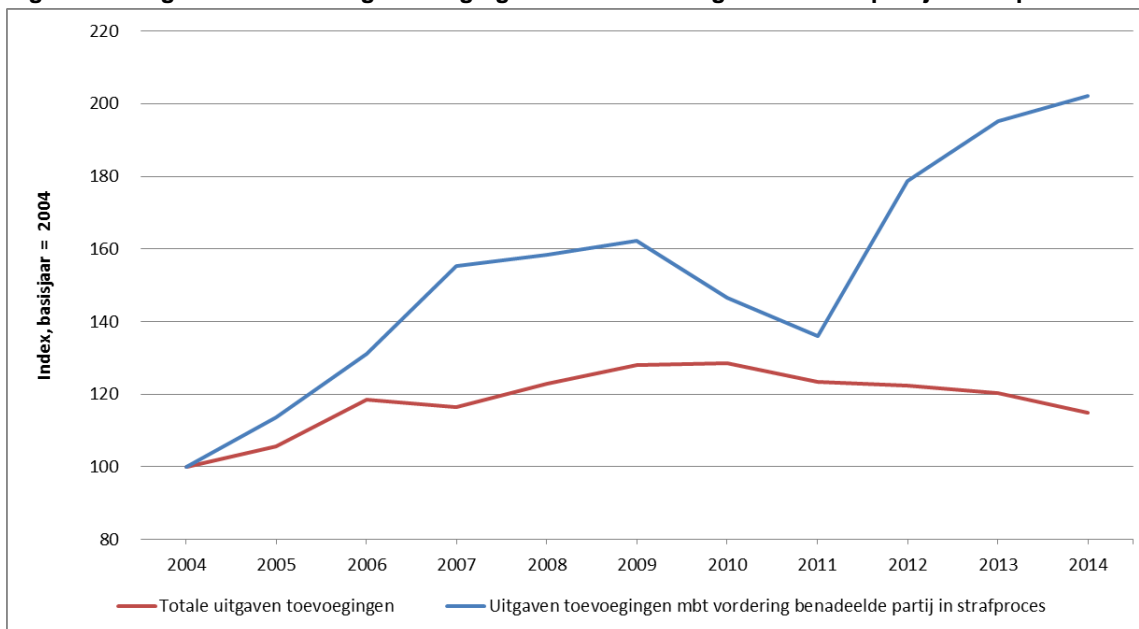


De ontwikkelingen onder de nummers 3 en 4 bevorderen de buitengerechtelijke afdoening en hebben daarom waarschijnlijk een matigend effect op de instroom van strafzaken en strafrechtelijke toevoegingen. Het is in veel gevallen niet mogelijk om de invloed van verschillende beïnvloedende factoren analytisch van elkaar te scheiden. Dat geldt ook voor het matigende effect van deze twee ontwikkelingen. We hebben al gezien dat het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in het strafrecht over de hele periode bezien meer toeneemt (+22%) dan het totale beroep (+15%).⁹⁷ Dat is geen aanwijzing dat het veronderstelde matigende effect daadwerkelijk optreedt. Maar daarmee is een matigende werking natuurlijk nog niet uitgesloten.

Het plausibele effect van de invoering van ontwikkeling nummer 5, de wettelijke verbetering van de positie van het slachtoffer, is een toename van het aantal strafzaken en daarmee van het beroep op strafrechtelijke toevoegingen. Omdat de Raad hiervoor een speciale code hanteert ('Vordering benadeelde partij in strafproces', Z110), is eenvoudig na te gaan wat het effect daarvan is. Figuur 6.2 laat inderdaad een relatief sterke groei zien in de uitgaven voor deze categorie strafzaken vanaf de inwerkingtreding van deze wetswijzigingen. Daarmee wijkt de uitgavenontwikkeling voor deze categorie zaken duidelijk af van de algemene uitgavenontwikkeling.

⁹⁷ Voor dataverantwoording: zie tussenrapport, figuur 4.2 en 4.5

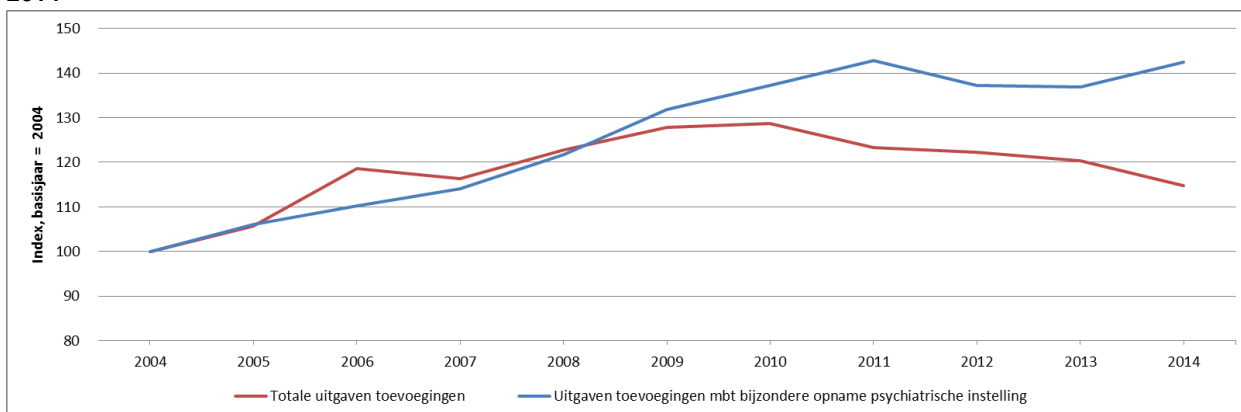
Figuur 6.2 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. vordering benadeelde partij in strafproces 2004-2014



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

Figuur 6.3 zet de ontwikkeling in de uitgaven voor toevoegingen met zaakcode Z020 af tegen de totale toevoegingsuitgaven. De toevoegingen met zaakcode Z020 volgen de algemene trend tot in 2008. Waar de algemene trend in 2009 afvlakt en omslaat in een dalende lijn, blijven de toevoegingen met zaakcode Z020 toenemen. Het gevolg is dat in 2014 deze toevoegingen veel sterker zijn gestegen (+40% boven het niveau van 2004) dan de totale toevoegingen (+15%). De wetswijziging heeft overigens niet zichtbaar meteen in 2006 al geleid tot een versnelde groei in toevoegingen.

Figuur 6.3 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. bijzondere opname psychiatrische instelling 2004-2014



In strafzaken is het algemeen beleid van de rechtspraak om verdachten, waarbij de verdenking is samen betrokken te zijn bij het plegen van strafbare feiten, tegelijkertijd op zitting te laten komen. Dit is anders dan de zittingen op de gebieden van het personen- en familierecht, civiel recht en bestuursrecht, waar meestal slechts twee betrokken partijen gelijktijdig in de rechtszaal aanwezig zijn. Het gevolg van de gezamenlijke behandeling van genoemde strafzaken is dat alle verdachten met hun advocaten bij elkaars zittingen aanwezig dienen te zijn. Dit zorgt ervoor dat de advocaat in een dergelijke zaak veel meer uren aan rechtsbijstand zal moeten verlenen dan hij zou hebben gedaan als de strafzaak van zijn cliënt afzonderlijk van de medeverdachten wordt behandeld. In een zaak met slechts een paar verdachten kan dat ertoe leiden dat alleen al vanwege het aantal geplande zittingsdagen het forfaitaire aantal uren aan zittingsuren wordt besteed en zodoende extra uren noodzakelijk zijn om het restant van de noodzakelijke rechtsbijstand te verrichten.

Daarbij komt dat de afgelopen jaren een aantal zeer grote strafzaken heeft plaatsgevonden. Ter illustratie: een in het oog springende zaak is het zogenoemde 'Passageproces', dat plaatsvond bij de rechtbank Amsterdam. In deze zaak stonden elf verdachten terecht en heeft overleg tussen rechtbank en Openbaar Ministerie ertoe geleid dat op veel van de honderden zittingsdagen de strafzaken van alle verdachten werden behandeld, waardoor op al die dagen de verdachten (en dus hun advocaten) aanwezig werden geacht.⁹⁸ Overigens werd het Openbaar Ministerie in het 'Passageproces' vertegenwoordigd door vijf officieren van justitie. Zo is er nog een aantal strafzaken aan te wijzen waarbij dit heeft gespeeld. Deze wijze van inrichting van het strafproces heeft er mede voor gezorgd dat het aantal extra uren in het strafrecht de afgelopen jaren sterk is gestegen.

6.3 Gebied-specifiek: personen- en familierecht

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

1. Per 1 mei 2007 heeft een wijziging plaatsgevonden van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in verband met de herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter en van artikel 12 van dat Boek en van artikel 268 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.⁹⁹
2. Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is per 28 februari 2009 gewijzigd in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding).¹⁰⁰
3. Per 1 juli 2013 is de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg in werking getreden door wijziging van de Wet op de jeugdzorg.

De eerstgenoemde ontwikkeling behelst een herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter. Met deze wijziging is niet langer de rechtbank maar de kantonrechter bevoegd met betrekking tot het onder curatele stellen, instellen van een mentorschap of het onder

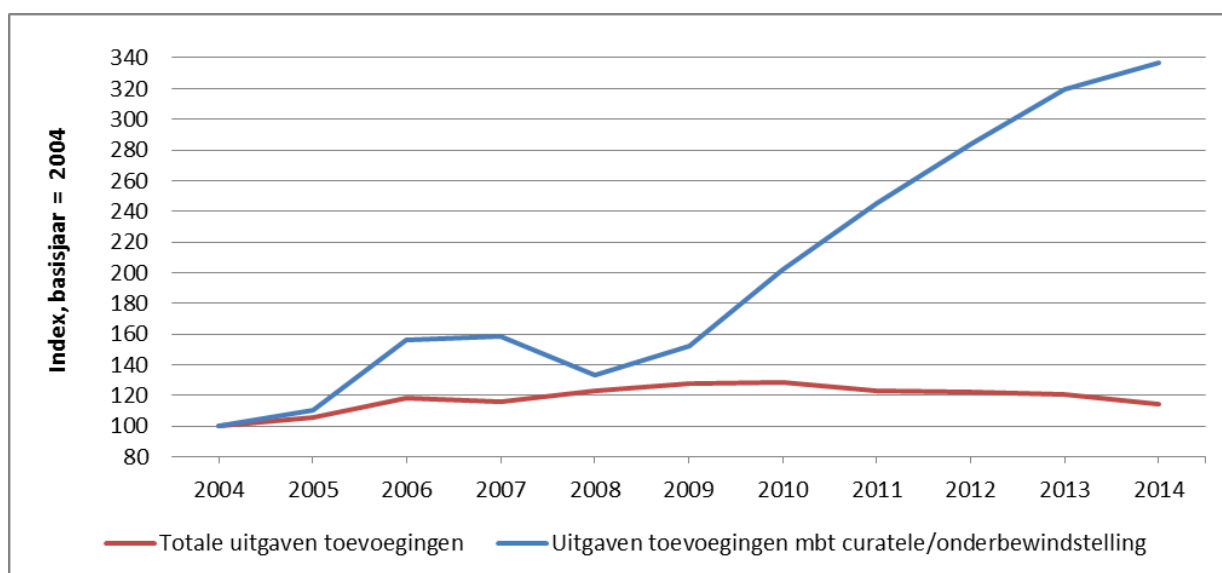
⁹⁸ Per verdachte die aanspraak maakte op gefinancierde rechtsbijstand zal sprake zijn geweest van duizenden extra uren.

⁹⁹ Stb. 2006, 589, *Kamerstukken* 30 521.

¹⁰⁰ Stb. 2008, 500, *Kamerstukken* 30 145.

bewind stellen van een persoon. Omdat vertegenwoordiging door een advocaat niet verplicht is in het privaatrecht wanneer een zaak voor de kantonrechter komt, is de verwachting dat deze wetwijziging een afname in de toevoegingen voor 'Curatele/onderbewindstelling' (P090). Figuur 6.4 laat zien dat deze toevoegingen in 2005 en 2006 sterk in aantal toenemen. In 2007 is er sprake van stabilisatie, waarna in 2008 het aantal toevoegingen inderdaad relatief sterk daalt. Die daling blijkt van korte duur: al in het volgende jaar hernemen de toevoegingen 'curatele en onderbewindstelling' de sterk stijgende trend van voor de wetwijziging. Aan die stijging is in 2014 nog geen eind gekomen. In dit jaar zijn de reële uitgaven voor deze toevoegingen ruim 3,3 keer zo hoog als in 2004.

Figuur 6.4 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. curatele/onderbewindstelling 2004-2014



De Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding (als twee ontwikkeling genoemd) heeft het echtscheidingsrecht ingrijpend veranderd. Eén van de belangrijkste wijzigingen is de invoering van het verplichte ouderschapsplan. Het ouderschapsplan is een verplichte regeling, waarin ouders die gaan scheiden afspraken vastleggen over hun minderjarige kinderen. De invoering van de verplichting om een ouderschapsplan op te stellen heeft er toe geleid dat advocaten veel meer tijd moeten besteden aan echtscheidingszaken waarbij kinderen in het spel zijn.¹⁰¹ Met deze extra werkzaamheden is bij het vaststellen van het aantal punten voor de toevoeging geen rekening gehouden.

Echtscheidingen en familiezaken zijn in de afgelopen jaren veel complexer geworden. Partijen worden mondiger en hebben vaker huwelijksvoorwaarden waardoor de afwikkeling van de boedel complexer is geworden. Vaak is er sprake van grote schuldenproblematiek. Gemeenten dwingen scheidende

¹⁰¹ Daarbij komt dat er geen directe aanwijzingen naar voren komen dat het aantal vervolprocedures is afgenomen ten opzichte van de oude situatie, waarin het ouderschapsplan niet verplicht was. Vgl. M. Tomassen-van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015, p. 277.

partners die een beroep doen op de WWB om in de echtscheidingsprocedure alimentatie te vragen waardoor procedures langer duren. Tevens is de alimentatieberekening veel complexer geworden.

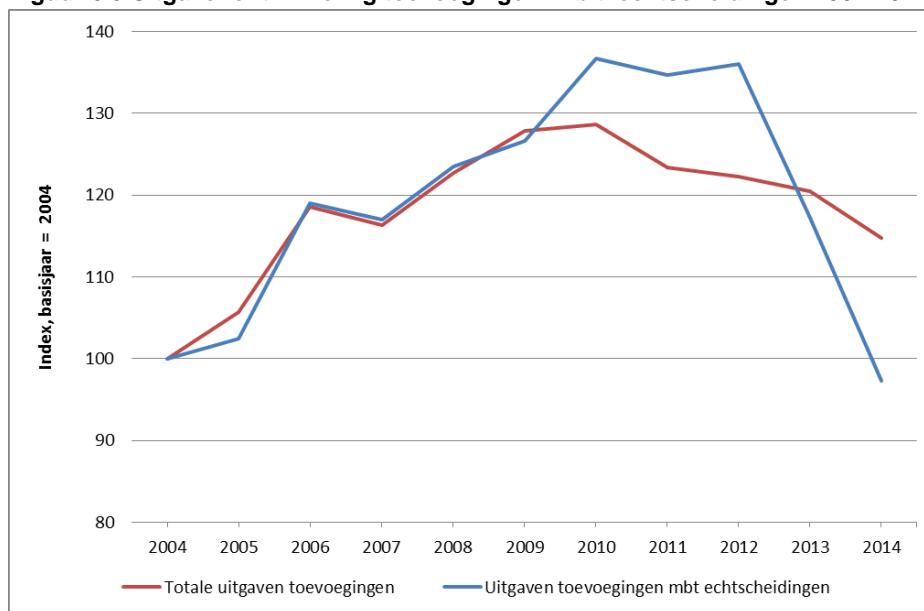
Met de toenemende problematiek van vechtscheidingen is van belang dat overleg tussen partijen en advocaten, dat ertoe kan leiden dat overeenstemming wordt bereikt over de gevolgen van een scheiding, wordt gestimuleerd. In het huidige systeem worden pogingen van partijen om in goed overleg tot oplossingen te komen door middel van bijvoorbeeld het voeren van zogenoemde viergesprekken (gesprekken tussen partijen en beide advocaten) afgestraft. Wanneer de gesprekken leiden tot overeenstemming/een convenant en geen zitting meer nodig is, krijgt de advocaat namelijk een korting op de punten.

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

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

In Figuur 6.5 is de ontwikkeling van de toevoegingen met deze zaakcodes weergegeven. Tot 2009 volgen de echtscheiding gerelateerde toevoegingen de algemene trend. In 2010 is er, ten opzichte van de algemene trend, een relatief sterke stijging. Pas in 2012 zet de verwachte daling in. Die daling is overigens heel sterk. In 2014 ligt het aantal echtscheiding gerelateerde toevoegingen daardoor onder het niveau van 2004.

Figuur 6.5 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. echtscheidingen 2004-2014



De derde ontwikkeling (invoering per 1 juli 2013¹⁰² van de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg) gaat gepaard met sterke stijging van de toevoegingen voor zaken betreffende ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. In 2013 heeft de Raad voor de Rechtsbijstand een afzonderlijke code voor deze zaken ingevoerd (P043).¹⁰³ In 2014 zijn de op deze nieuwe code geboekte toevoegingsuitgaven al gestegen tot €7 miljoen (prijspeil 2004). Dat is 10% van de totale toevoegingsuitgaven personen- en familierecht.

6.4 Gebied-specifiek: bestuursrecht

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

Sociale voorzieningen (C010, C012, C030)

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

1. Invoering van de Wet Werk en Bijstand per 1 januari 2004;¹⁰⁴
2. Invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning per 1 januari 2007;¹⁰⁵
3. Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning (inwerkingtreding 1 januari 2010);¹⁰⁶
4. Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving door wijziging van o.m. de Wet Werk en Bijstand (inwerkingtreding 1 januari 2013).¹⁰⁷

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

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

In Figuur 6.6 is te zien dat de toevoegingsuitgaven in verband met de bovengenoemde zaken vanaf 2004 veel sterker toenemen dan de toevoegingsuitgaven in het algemeen. Na 2007 is er een

¹⁰² Stb. 2013, 221, *Kamerstukken II* 33 494.

¹⁰³ Deze zaken werden sinds 2010 allemaal geregistreerd op P040. Vóór 2010 werd zowel de code P040 als de code P100 gebruikt. Na de fusie van de raden is dit geüniformeerd tot P040 en per 1 januari 2013 is er dus een aparte code voor zaken betreffende ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

¹⁰⁴ Stb. 2008, 375, *Kamerstukken II* 28 870.

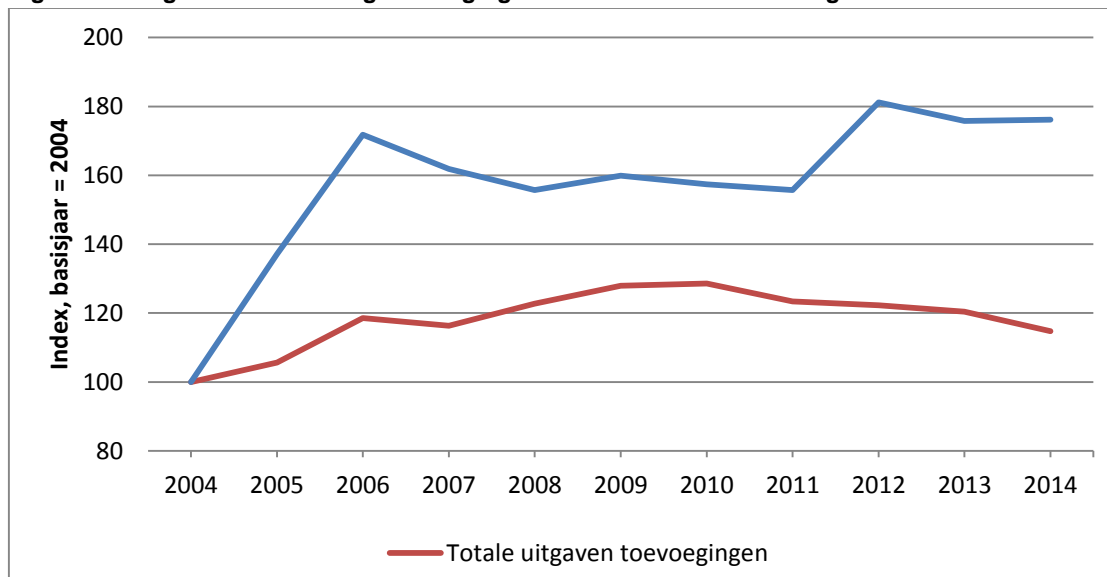
¹⁰⁵ Stb. 2006, 351, *Kamerstukken II* 30 131.

¹⁰⁶ Stb. 2009, 580, *Kamerstukken II* 31 780.

¹⁰⁷ Stb. 2012, 462, *Kamerstukken II* 33 207.

stabilisatie op een niveau dat 60% hoger ligt dan in 2004. In 2012 is er een verdere stijging tot 80% boven het niveau van 2004. Dat niveau handhaaft zich in 2013 en 2014.

Figuur 6.6 Uitgavenontwikkeling toevoegingen m.b.t. sociale voorzieningen 2004-2014



Wet tijdelijk huisverbod (Z251, Z252)

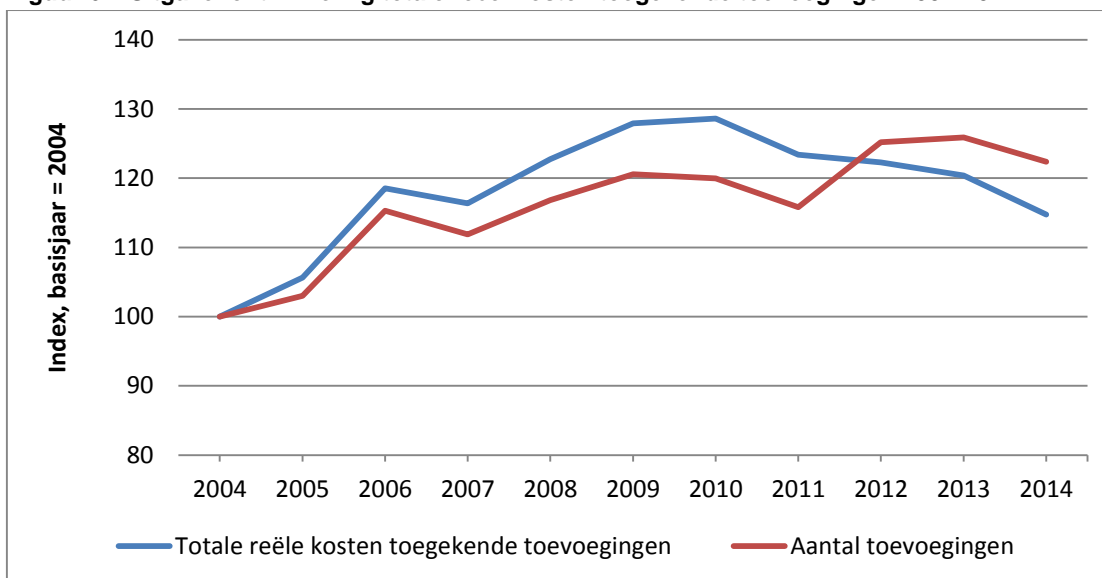
De tweede ontwikkeling in het bestuursrecht met naspeurbare gevolgen voor de ontwikkeling van toevoegingen is de Wet tijdelijk huisverbod die per 1 januari 2009 in werking is getreden.¹⁰⁸ De wet heeft geleid tot een stijging van de toevoegingsuitgaven met € 150.000 (prijspeil 2004).

6.5 Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen

Figuur 6.7 beschrijft de trend reële uitgaven (prijspeil 2004) voor toegekende toevoegingen en in het totale aantal toegekende toevoegingen in de periode 2004-2014. Zoals hiervoor is beschreven, stijgen de uitgaven voor toegekende toevoegingen tot 2012 harder dan het aantal toegekende toevoegingen: 23 procent tegenover 16 procent in 2014 ten opzichte van 2004. In deze paragraaf gaan we na of er aanwijzingen zijn dat systeem-specifieke rechtsontwikkelingen het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand beïnvloeden. Met de term systeem-specifiek doelen we op rechtsontwikkelingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en in de toegang tot de rechtspraak (zoals ten aanzien van de hoogte van griffierechten). Per jaar wordt aangegeven wat de relevante rechtsontwikkelingen zijn en wat de plausibele effecten op het beroep op gefinancierde rechtsbijstand zijn.

¹⁰⁸ Stb. 2008, 421, Kamerstukken 30 657.

Figuur 6.7 Uitgavenontwikkeling totale reële kosten toegekende toevoegingen 2004-2014



6.5.1 Rechtsontwikkelingen in 2005

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

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Toevoegen van hoofdstuk IIIa aan de Wrb;
2. Opening van 30 Juridisch Loketten in Nederland;
3. Inwerkingtreding van de Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2005;¹⁰⁹
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt in 2005 van € 94,53 naar € 98,99.¹¹⁰ Dit is een reële stijging van 3,04%.

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

6.5.2 Rechtsontwikkelingen in 2006

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

De relevante rechtsontwikkelingen in 2006 zijn:

1. Invoering van VIValt: alternatief voor de verklaring omtrent inkomen en vermogen;¹¹¹

¹⁰⁹ Voor de nummers 1 tot en met 3 geldt: *Stb.* 2005, 90; *Stcrt.* 2006, 112.

¹¹⁰ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹¹¹ *Stb.* 2006, 9.

2. Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet VIValt;¹¹²
3. Het gemiddelde forfaitaire tarief in 2006 stijgt van € 98,99 naar € 99,90. In reële termen is dit een kleine tariefdaling van -0,21%.¹¹³

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

6.5.3 Rechtsontwikkelingen in 2007

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

Behalve de verhoging van het gemiddelde forfaitaire tarief van € 99,90 naar € 101,94 (in reële termen een stijging van 0,49%)¹¹⁴, zijn er in 2007 geen relevante rechtsontwikkelingen.

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

6.5.4 Rechtsontwikkelingen in 2008

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

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Leidraad Extra Urenzaken, die in december 2008 is omgezet in de Leidraad Bewerkelijke Zaken;¹¹⁵
2. Wijziging van het Bvr 2000 i.v.m. taakstelling van ca. € 10,2 miljoen:
 - a. Afschaffen vergoeding administratieve kosten voor ambtshalve vergoedingen;
 - b. Aanpassen voorschotregeling advocatuur;¹¹⁶
3. Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. het afschaffen van het procuraat in burgerlijke zaken en de invoering van het elektronisch berichtenverkeer;¹¹⁷
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 101,94 naar € 105,11. In reële termen is dit een tariefstijging van 0,72%.¹¹⁸

¹¹² *Stb.* 2006, 9.

¹¹³ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹¹⁴ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹¹⁵ Publicatie door raden voor Rechtsbijstand.

¹¹⁶ *Stb.* 2008, 170.

¹¹⁷ *Stb.* 2008, 100.

¹¹⁸ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

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

6.5.5 Rechtsontwikkelingen in 2009

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

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Fusie van raden voor rechtsbijstand in Raad voor Rechtsbijstand;¹¹⁹
2. Introductie van de werkwijze 'High Trust';¹²⁰
3. Wijziging van de Wrb houdende:
 - a. Herijking van de verlening van rechtsbijstand;
 - b. Invoering van de LAT;
 - c. Regeling van de vergoeding van mediation.
4. Inwerkingtreding van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit toevoeging mediation;¹²¹
5. Aan het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt een categorie kantonzaken toegevoegd, waarvoor het mogelijk wordt een toevoeging te verlenen;¹²²
6. Verhoging van proceskostenvergoeding overheidsinstanties;¹²³
7. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 105,11 naar € 108,66. In reële termen is dit een tariefstijging van 2,38%.¹²⁴

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

6.5.6 Rechtsontwikkelingen in 2010

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

De relevante rechtsontwikkelingen zijn:

1. Verhoging van het financiële belang dat een zaak moet vertegenwoordigen wil deze toevoegwaardig zijn;¹²⁵

¹¹⁹ *Stb.* 2010, 2.

¹²⁰ *Stb.* 2010, 2.

¹²¹ *Stb.* 2009, 4; *Stb.* 2009, 45; *Stb.* 2009, 225.

¹²² *Stb.* 2009, 353.

¹²³ Vgl. ECLI:NL:RVS:2007:AZ9000.

¹²⁴ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹²⁵ *Stb.* 2010, 153.

2. Verlaging van de vergoeding aan advocaten bij vervolgeroepen inzake vreemdelingenbewaring;¹²⁶
3. Het komen te vervallen van de artikelen 1 tot en met 26, 57 en 58 van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet griffierechten burgerlijke zaken;¹²⁷
4. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 108,66 naar € 111,06. In reële termen is dit een tariefstijging van 1,09%.¹²⁸

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

6.5.7 Rechtsontwikkelingen in 2011

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

De relevante rechtsontwikkelingen in 2011 zijn:

1. Invoering van de werkwijze 'Diagnose en Triage';
2. Aanpassing van de voorschotregeling voor advocaten;
3. 2000 punten-regeling;¹²⁹
4. Landelijk uitrol van werkwijze 'High Trust';¹³⁰
5. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt van € 111,06 naar € 112,38. In reële termen is dit een tariefdaling van -1,09%.¹³¹

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

6.5.8 Rechtsontwikkelingen in 2012

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

¹²⁶ *Stb.* 2010, 153.

¹²⁷ *Stb.* 2010, 726.

¹²⁸ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹²⁹ Zie hiervoor hoofdstuk 3.

¹³⁰ *Stb.* 2011, 322; *Stcr.* 2012, 12411.

¹³¹ Zie voor meer uitleg paragraaf 4.3 en voor een overzicht van de basisbedragen bijlage 2.

De relevante rechtsontwikkelingen in 2012 zijn:

1. Verlaging van vergoedingen aan rechtsbijstandverleners met 5% en aanpassing van het indexeringsmechanisme;¹³²
2. Het gemiddelde forfaitaire tarief daalt met ruim 6 euro van € 112,38 naar € 106,23. In reële termen is dit een tariefdaling van -8,69%.¹³³

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

6.5.9 Rechtsontwikkelingen in 2013

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

De relevante rechtsontwikkelingen in 2013 zijn:

1. Inwerkingtreding van het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners;¹³⁴
2. Het gemiddelde forfaitaire tarief stijgt licht van € 106,23 naar € 106,45. In reële termen is dit een tariefdaling van -2,73%.¹³⁵

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

6.5.10 Rechtsontwikkelingen in 2014

In 2014 neemt het aantal toegekende toevoegingen met vier procentpunten af tot 22% boven het niveau van 2004. De uitgaven dalen iets sterker, met vijf procentpunt, tot 15% boven het niveau van 2004. De enige relevante (systeem-specifieke) rechtsontwikkeling is dat het gemiddelde forfaitaire tarief daalt van € 106,23 naar € 105,96.¹³⁶ In reële termen is dit een tariefdaling van -1,77%. De verwachting is dat hierdoor het aantal toevoegingen daalt. De feitelijke ontwikkeling van de toevoegingen in 2014 is hiermee in overeenstemming. Het feit dat de uitgaven sterker dalen dan het volume stemt overeen met het opnieuw achterwege blijven van de tariefindexering.

¹³² *Stcr.* 2011, 8107.

¹³³ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

¹³⁴ *Stb.* 2013, 345.

¹³⁵ Zie voor meer uitleg paragraaf 4.3 en voor een overzicht van de basisbedragen bijlage 2.

¹³⁶ Zie bijlage 2: Overzicht basisbedragen vergoedingen.

6.6 Maatschappelijke ontwikkelingen

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

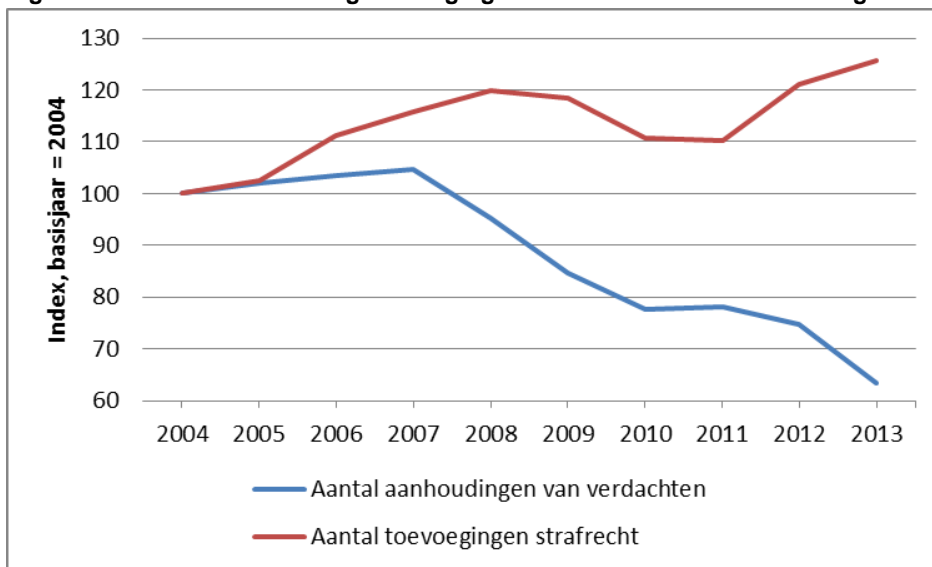
Daling van de criminaliteit

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

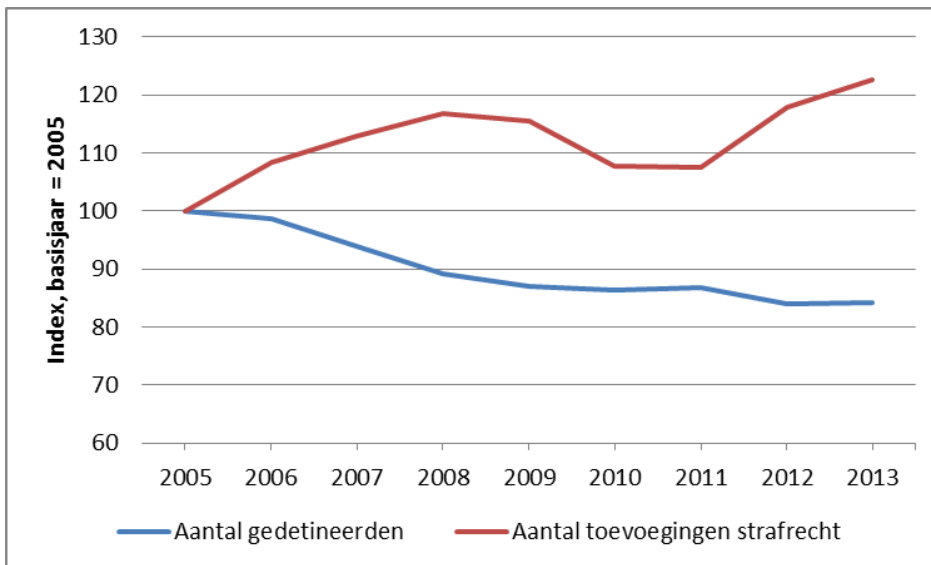
Tot dusver komt de daling van de criminaliteit niet tot uitdrukking in de ontwikkeling van de strafrechtelijke toevoegingen. De strafrechtelijke toevoegingspraktijk blijft toenemen ondanks de afname van bijvoorbeeld het aantal aangehouden verdachten (Figuur 6.8) of het aantal gedetineerden (Figuur 6-9). Overigens is de ontwikkeling van het aantal ambtshalve toevoegingen wel in lijn met de dalende trend in de criminaliteit. De stijging van de strafrechtelijke toevoegingen is te vinden bij de niet ambtshalve toevoegingen (zie Figuur 6-10).

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

Figuur 6.8 Volumeontwikkeling toevoegingen strafrecht versus aanhoudingen 2004-2013

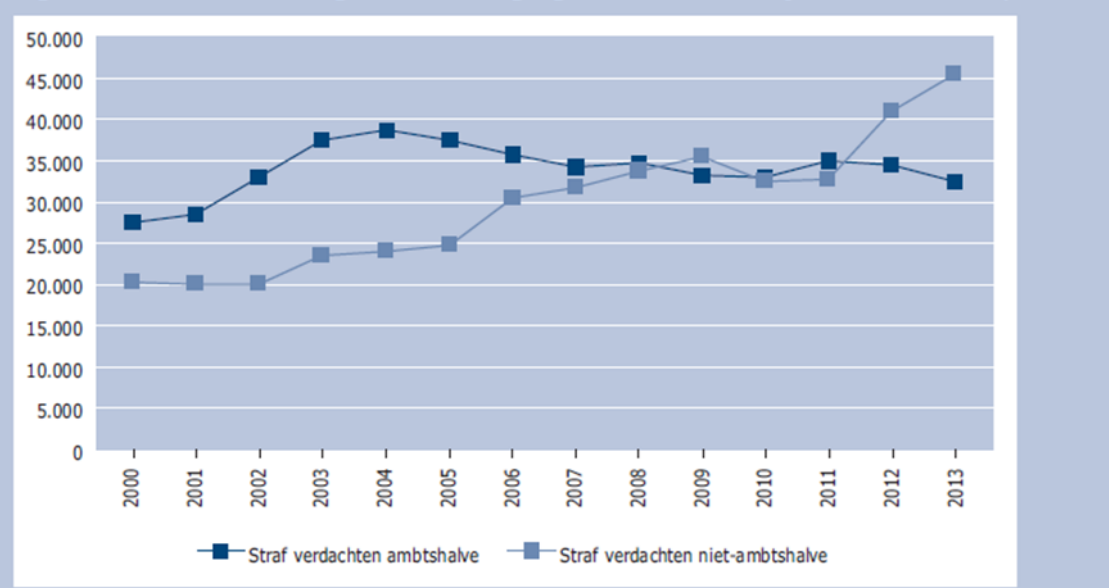


Figuur 6.9 Volumeontwikkeling toevoegingen strafrecht versus gedetineerden 2005-2013



Figuur 6.10 (uit: Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013)

Figuur 4.8 Ontwikkeling straf toevoegingen inzake misdrijven over 2000 t/m 2013

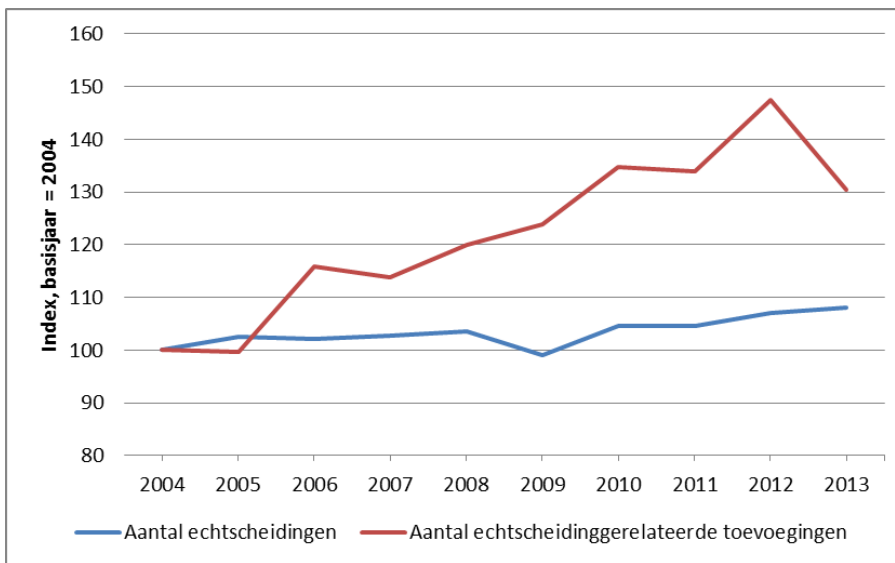


Echtscheidingen, voogdij en ondertoezichtstellingen

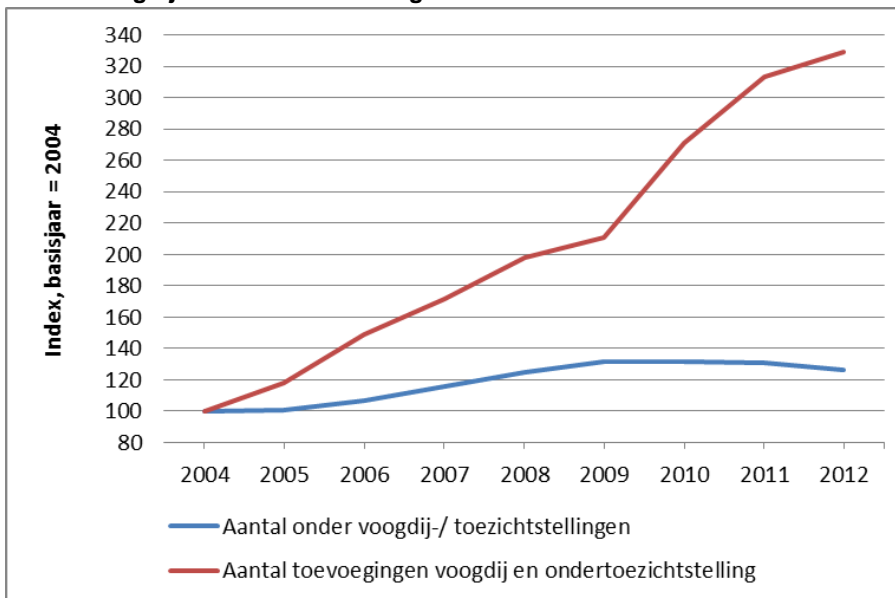
Het aantal echtscheidingen is in Nederland in de afgelopen tien jaar met 1 procent per jaar toegenomen. Het aantal toegekende, echtscheiding gerelateerde toevoegingen stijgt in dezelfde periode met 30%. Met overigens een sterke daling in 2013 en 2014 (Figuur 6.11).

Min of meer hetzelfde beeld is te zien bij voogdij en ondertoezichtstellingen (Figuur 6.12). Er is een sterke toename van het aantal voogdij en ondertoezichtstellingen met bijna 40% sinds 2004. Opmerkelijk genoeg neemt het aantal toevoegingen voor zaken op dit terrein met een factor 3,4 toe. Het is vooralsnog niet duidelijk waar deze discrepantie vandaan komt. Mogelijk heeft de sterke toename te maken met de toevoegingen voor bijzonder curator, ambtshalve of op verzoek van een van de ouders.

Figuur 6.11 Volumeontwikkeling toevoegingen m.b.t. echtscheidingen versus echtscheidingen 2004-2013



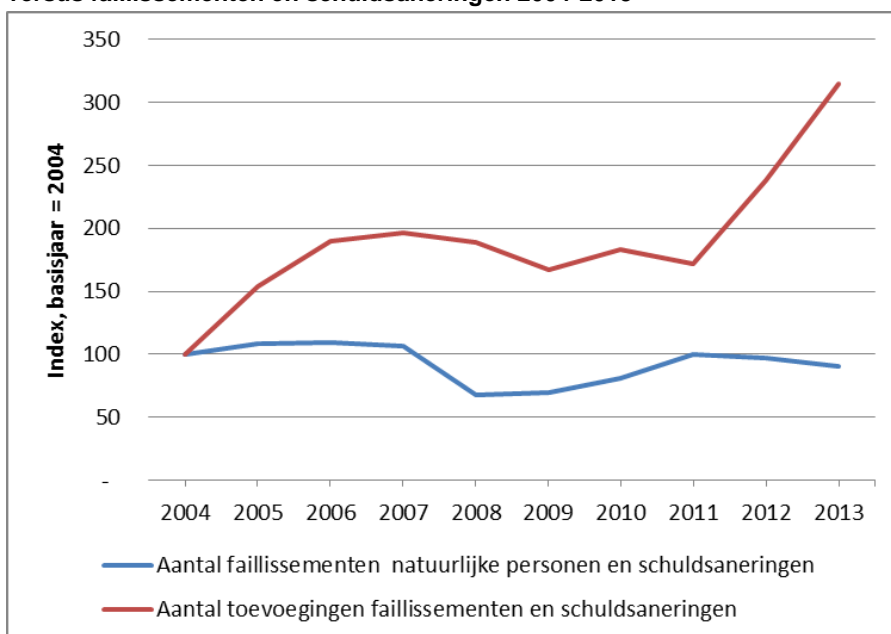
Figuur 6.12 Volumeontwikkeling toevoegingen m.b.t. voogdij/ondertoezichtstelling versus voogdij/ondertoezichtstelling 2004-2012



Faillissementen en schuldsaneringen

Het aantal faillissementen van natuurlijke personen en het aantal schuldsaneringen is de afgelopen tien jaar min of meer gelijk gebleven (Figuur 6.13; het aantal faillissementen is opgeteld bij het aantal schuldsaneringen). Het aantal toevoegingen is daarentegen in deze jaren verdrievoudigd. Zonder nader onderzoek blijft de reden voor deze discrepantie onbekend.

Figuur 6.13 Volumeontwikkeling toevoegingen m.b.t. faillissementen en schuldsaneringen versus faillissementen en schuldsaneringen 2004-2013



Actualiteiten

Het is van belang dat een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand mee-ademt met maatschappelijke ontwikkelingen en deze kan opvangen. Tegen deze achtergrond is de recente vluchtelingenproblematiek en de ontwikkeling van het wetsvoorstel 'Raadsman bij politieverhoor' van belang.

Vluchtelingenproblematiek

Reeds enkele maanden vindt er een grote toestroom van vluchtelingen naar Nederland plaats. Al deze vluchtelingen willen asiel aanvragen, waarbij een advocaat in beeld komt. Het ministerie van Veiligheid en Justitie verwacht grote logistieke gevolgen voor de hele asielketen naar aanleiding van de verhoogde instroom. De IND neemt personele maatregelen, gaat in het weekend door met de behandeling van asiolverzoeken¹³⁷ en verkent het stroomlijnen van procedures. De gevolgen voor de inzet van de advocatuur en de kosten voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn hierdoor aanzienlijk.

¹³⁷ Zie nos.nl/artikel/2059734-ind-gaat-in-weekend-door-met-behandeling-asielverzoeken.html

Raadsman bij politieverhoor

Begin 2015 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een tweetal wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het eerste van die voorstellen dient ter implementatie van Richtlijn nr. 2013/48/EU van 22 oktober 2013, betreffende onder meer het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures.¹³⁸ Het is een belangrijke ontwikkeling dat dit recht van de verdachte op rechtsbijstand nu in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering zal worden vastgelegd. Bij de uitwerking en vormgeving van deze bescherming zijn evenwel nog kanttekeningen te plaatsen.

Met name de uitleg van de 'actieve rol' die krachtens de Richtlijn toekomt aan de advocaat die het verhoor van de verdachte bijwoont is zeer beperkt uitgelegd, waardoor de rechtsbescherming onvoldoende tot uitdrukking komt en de Richtlijn, althans naar de mening van de commissie 'Duurzaam stelsel', onvoldoende recht wordt gedaan. Daarnaast blijven er zorgen ten aanzien van de vraag of verdachten niet te gemakkelijk afstand kunnen doen van het recht op bijstand door een advocaat en of ook verdachten, die niet beschikken over de financiële middelen om een raadsman te betalen, aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand gedurende het gehele strafproces (dus ook voorafgaand aan en tijdens de verhoren door de politie).

Implementatie van de Richtlijn zal van (onder meer) de politie, Openbaar Ministerie en advocatuur grote en extra inspanningen vergen. Die zijn niet mogelijk zonder extra investeringen. Voor zover het de advocatuur betreft is van belang dat de advocaat een adequate vergoeding zal ontvangen voor de extra werkzaamheden die krachtens de Richtlijn zullen moeten worden verricht. In de hierboven aangeduide wetsvoorstellen en de toelichting daarop wordt de noodzaak van onvermijdelijke investeringen onderbelicht. Niettemin zullen die extra investeringen en de adequate vergoedingen voor de advocatuur bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of politie en Openbaar Ministerie de, door de Richtlijn uitgebreide, werkzaamheden zullen kunnen verrichten en voor de vraag of de verdachte zijn recht op toegang tot de advocaat in praktijk daadwerkelijk zal kunnen uitoefenen (art. 3, 1e lid, Richtlijn 2013/48/EU). Dit zal ook een extra financiële druk op het stelsel teweeg brengen.

Uiterlijk op 27 november 2016 dient de richtlijn te zijn geïmplementeerd.

Eigen bijdrage gedetineerden en proceskostenveroordeling strafrecht

In het regeerakkoord zijn reeds twee wetsvoorstellen overeengekomen waarvan de strekking is dat de veroordeelde is dat de veroordeelde gaat meebetalen in de kosten van zijn verblijf in de gevangenis¹³⁹ en de kosten van zijn veroordeling.¹⁴⁰ Doelstelling van de wetgever is hiermee in totaal jaarlijks € 65 miljoen aan extra inkomsten te genereren. Voorgesteld wordt de veroordeelde gedetineerde een eigen bijdrage aan zijn gevangenisstraf van € 16 per dag gedurende maximaal twee jaar te laten betalen. Daarnaast is het voornemen om bij een veroordeling tevens een kostenveroordeling uit te spreken van € 640 bij de kantonrechter, € 1.600 bij de politierechter en € 2.800 bij de meervoudige kamer. Beide wetsvoorstellen zijn in juni 2015 aangenomen in de Tweede Kamer.

¹³⁸ In het tweede wetsvoorstel staan aanvullende regels over de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

¹³⁹ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.

¹⁴⁰ Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enige andere wetten in verband met de eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting

In de recente brief van 20 november 2015 van het ministerie van Veiligheid & Justitie is aangegeven dat 'het kabinet constateert dat het draagvlak van de voorstellen in de huidige vorm beperkt is. Om tegemoet te komen aan de bezwaren heeft het kabinet besloten om het wetsvoorstel eigen bijdrage voor verblijf in een justitiële inrichting in te trekken'. Het wetsvoorstel eigen bijdrage aan strafvordering en slachtofferzorg wordt gehandhaafd met dien verstande dat de bedragen die in het huidige voorstel zouden worden opgelegd met 25% worden verlaagd.¹⁴¹

Box 2 – Dataverantwoording

De weergegeven tabellen en grafieken in hoofdstuk 6 betreffen uitsluitend toegekende reguliere toevoegingen, exclusief LAT en mediation-toevoegingen. Voor de vergelijking tussen toevoegingen en maatschappelijke ontwikkelingen is dit de meest geschikte aanpak omdat het een actueel beeld geeft van de dynamiek in het beroep op gefinancierde rechtsbijstand, omdat de uiteindelijke declaraties van de advocatuur soms meer dan een jaar achterlopen op de toekenningen.

De gepresenteerde uitgaven zijn niet de werkelijke uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand. De analyses betreffen de uitgavenverplichtingen, voortvloeiend uit de toegekende toevoegingen. Uitgaven zijn ramingen op basis van vermenigvuldiging van aantallen toekenningen met de bijbehorende forfaitaire ureninzet en geldende puntvergoeding. Het betreft reële uitgaven, exclusief BTW, exclusief extra uren en reiskostenvergoeding voor advocaten en inclusief de te betalen eigen bijdragen van rechtzoekenden.

¹⁴¹ http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z22149&did=2015D44991.

7. Knelpunten in het huidige stelsel

7.1 Inleiding

De commissie 'Duurzaam stelsel' constateert op basis van haar onderzoek waarvan in de voorgaande hoofdstukken verslag is gedaan dat het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kampt met knelpunten, die aangepakt moeten worden om blijvend tot een durza(a)m(er) stelsel te kunnen komen. Deze knelpunten zullen hierna worden behandeld. Uit de geconstateerde knelpunten vloeien aanbevelingen voort, die in hoofdstuk negen worden beschreven.

Het gaat om de volgende tien (belangrijkste) knelpunten. De volgorde geeft geen indicatie van het belang ervan.

1. Het niet meebewegen van het stelsel met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen;
2. Achterstallig onderhoud van het huidige forfaitaire puntensysteem:
 - a. Op het gebied van het aantal punten per zaak;
 - b. Op het gebied van de vergoeding per punt;
3. Veelal geen sluitende urenregistratie door de toevoegingsadvocaat;
4. Toevoegingsadvocaat dient alle werkzaamheden zelf te verrichten;
5. Problematiek bij extra uren;
6. Beperkte beschikbaarheid/toegang tot rechtsbijstand in personen- en familierecht;
7. Incassorisico van inning eigen bijdrage bij de advocaat;
8. Negatief gebruik van diagnose- en triagefunctie Juridisch Loket;
9. Aanbod van rechtsbijstandverleners blijft achter bij het beroep op het stelsel;
10. Onvoldoende intensief toezicht op inhoudelijke kwaliteit van de toevoegingszaken.

7.2 Knelpunten

7.2.1 Het niet meebewegen van het stelsel met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen

Een eerste in het oog springende knelpunt is het feit dat het stelsel qua financiering niet meebeweegt met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen. Zoals reeds in hoofdstuk zes geschetst, wordt het beroep op gefinancierde rechtsbijstand sterk bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in overheidsbeleid. Wanneer een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand hierop niet meebeweegt, zal het niet duurzaam kunnen functioneren. De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft geconstateerd dat een dergelijke meer flexibele financiering en daarmee anticiperende begrotingsplanning ontbreekt, wat zorgt voor spanningen in het stelsel.

7.2.2 Achterstallig onderhoud in forfaitaire puntensysteem

Een ander belangrijk knelpunt is het feit dat het huidige forfaitaire puntensysteem gedateerd is. Met andere woorden: er is achterstallig onderhoud in het stelsel. De commissie 'Duurzaam stelsel' ziet twee punten van achterstallig onderhoud: a) op het gebied van het aantal punten per zaak en b) op het gebied van de hoogte van de vergoeding per punt.

a) Het aantal punten per zaak

Het huidige puntensysteem is gebaseerd op het in 1997 door de commissie Maan gepubliceerde onderzoeksrapport 'Fair forfaitair'. Destijds is als uitgangspunt gehanteerd dat één punt met één uur tijdsbesteding kan worden vergeleken. Door de commissie Maan werd aanbevolen regelmatig te toetsen of de weging van zaken nog volstaat en of de gemaakte aannames correct blijken te zijn. Dit is niet gebeurd. Het gaat hier om een periode van bijna 20 jaar, waarin het aantal punten per zaak niet is herijkt en aangepast aan veranderingen in de aard van de zaken, aan wijzigingen als gevolg van veranderend wetgeving en vereiste arbeidsinzet van de advocatuur. Het gros van de zaken is complexer geworden en rechtzoekenden zijn mondiger geworden.

b) De vergoeding per punt

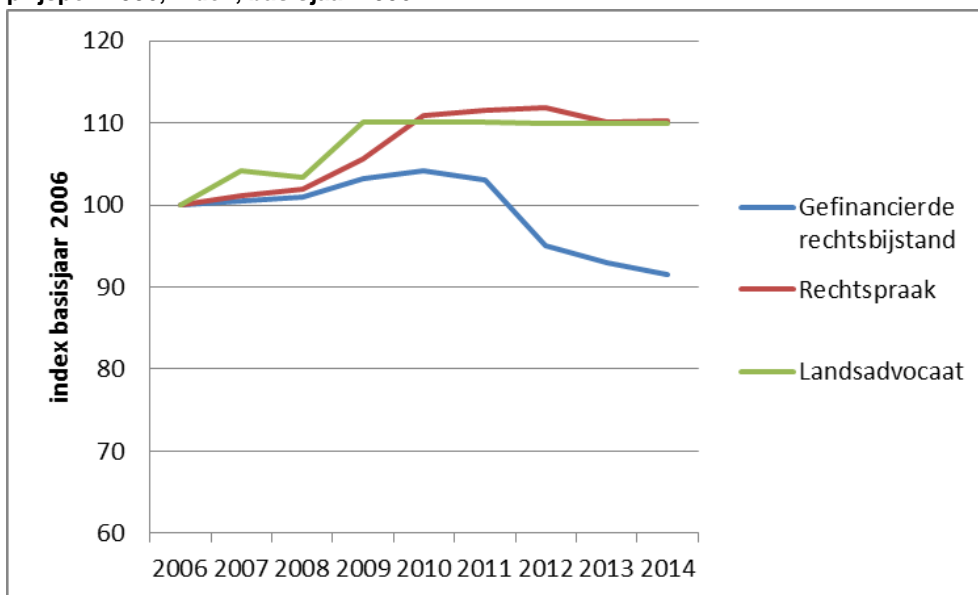
Niet alleen de puntentoekenning is gedateerd, ook ten aanzien van de hoogte van de vergoeding per punt is sprake van achterstallig onderhoud. Zoals blijkt uit onderstaande figuur zijn de puntvergoedingen in de gefinancierde rechtsbijstand vanaf 2010 elk jaar gedaald.¹⁴² In 2014 liggen de tarieven 8% lager dan in 2006. In dezelfde periode zijn de tarieven in de rechtspraak met 10% gestegen. Ook de tarieven van de landsadvocaat zijn met 10% gestegen. In vergelijking met de tarieven in de rechtspraak en de tarieven van de landsadvocaat is er een duidelijke aanwijzing dat de huidige tarieven in de gefinancierde rechtsbijstand niet marktconform zijn.

Illustratief in dit kader is verder de per 1 februari 2015 geldende AMvB, waarmee een generieke verlaging van de puntvergoeding is doorgevoerd, naast de verlaging van de puntentoekenning in enkele strafzaken. Tevens is de indexering van de puntvergoeding bevroren tot en met 2018.

De puntvergoeding is bovendien geen arbeidsinkomen, maar een bruto-omzet waaruit eerst nog de kantoorkosten, zoals personeelskosten en verzekeringen voldaan moeten worden.

¹⁴² Gecorrigeerd voor inflatie.

Figuur 7.1. Ontwikkeling geïndexeerde tarieven landsadvocaat, Rechtspraak, Rechtsbijstand 2006-2014, prijspeil 2006, index, basisjaar 2006¹⁴³



Illustratief in dit kader is verder de per 1 februari 2015 geldende AMvB¹⁴⁴, waarmee een generieke verlaging van de puntvergoeding is doorgevoerd, naast de verlaging van de puntentoekenning in enkele strafzaken. Tevens is de indexering van de puntvergoeding bevroren tot en met 2018.

7.2.3 Veelal geen sluitende urenregistratie door de toevoegingsadvocaat

Een aan punt 2 gerelateerd knelpunt is de bevinding dat er door advocaten in het stelsel bij de declaratie aan de Raad voor de meeste zaken geen urenregistratie behoeft te worden meegezonden.¹⁴⁵ De declaraties van de toevoegingen bij de Raad geven dus geen sluitend beeld van de daadwerkelijk besteedde uren door de advocaat, hetgeen wenselijk zou zijn om beter te kunnen bepalen welke werkzaamheden in de verschillende soorten zaken nodig zijn en dus voor vergoeding in aanmerking zouden moeten komen, mede ook met het oog op de herijking van de puntentoekenning.

7.2.4 Toevoegingsadvocaat dient alle werkzaamheden zelf te verrichten

Een ander knelpunt ontstaat bij de regeling dat de toevoeging op naam van de advocaat wordt afgegeven en de advocaat alle werkzaamheden zelf moet verrichten. Met de declaratie verklaart de advocaat immers dat de uren door hem zijn besteed. Volgens de commissie 'Duurzaam stelsel' is dat niet van deze tijd. Het is in de commerciële praktijk al jaren gebruikelijk dat de advocaat voor zijn werkzaamheden gebruik maakt van anderen, die mogelijk werkzaamheden verrichten tegen verschillende tarieven. In mega-zaken is het bovendien onmogelijk dat de advocaat alle werkzaamheden persoonlijk verricht.

¹⁴³ Voor de tabel met geïndexeerde tarieven: zie tabel 10.32.

¹⁴⁴ *Stb.* 2015, 35.

¹⁴⁵ Uitzondering bij extra uren en adviezsaken waarin meer dan 6 uren zijn besteed.

7.2.5 Problematiek bij extra uren

Een vijfde knelpunt is zichtbaar bij de extra uren. In theorie is deze voorziening voor elk soort zaak mogelijk, wanneer het een feitelijk en/of juridisch complexe zaak is. In de praktijk worden extra uren daarentegen nagenoeg alleen aangevraagd en toegekend voor strafzaken. Nu beslaan strafzaken regelmatig een groot aantal (zittings)dagen waardoor al snel het forfaitaire aantal uren zal worden overschreden, maar niet aannemelijk is dat uitsluitend in het strafrecht complexe zaken voorkomen. Niet in alle gevallen wordt de complexiteit van een zaak in het huidige stelsel voldoende geacommodeerd. Overigens blijkt in de praktijk dat bijna driekwart van de advocaten in het stelsel geen extra uren toegekend krijgen. En dat bijna de helft van de totale hoeveelheid extra uren (47%) wordt geleverd door een kleine minderheid (2%) van de advocaten (zie Figuur 5.29).

De NOvA ontvangt regelmatig signalen dat advocaten bewerkelijke zaken (buiten het strafrecht) afstoten of op voorhand afhouden, omdat de kans klein is dat de advocaat daarvoor de benodigde extra uren krijgt toegekend. Een zakelijk rationele advocaat zal inzien dat de vergoeding niet in verhouding staat tot de te leveren inspanningen en dat een dergelijke zaak een verliespost is, omdat de uren wel moeten worden verricht maar hiervoor geen vergoeding wordt ontvangen en evenmin in rekening kunnen worden gebracht bij de cliënt.¹⁴⁶ Dit is problematisch, omdat het de toegang tot het recht blokkeert.

7.2.6 Beperkte beschikbaarheid/toegang tot rechtsbijstand in personen- en familierecht

In de loop van de jaren is in het personen- en familierecht een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd, zowel in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand als in de wetgeving. Bij AMvB van 1 oktober 2013 zijn de eigen bijdragen voor personen- en familierecht drastisch verhoogd. Dit zorgt aantoonbaar voor een beperking van de toegang tot het recht, nu rechtzoekenden hierdoor afzien van rechtsbijstand door een advocaat, mede in samenhang met de verhoging van de te betalen griffierechten.¹⁴⁷ Daar komt bij dat in 2009 het verplichte ouderschapsplan is ingevoerd, wat ertoe heeft geleid dat meer werkzaamheden verricht moeten worden in echtscheidingszaken waarbij kinderen betrokken zijn.

Tegelijkertijd ontvangt de NOvA signalen dat advocaten afzien van personen- en familierechtzaken op basis van een toevoeging, omdat de vergoeding niet in verhouding staat tot de vereiste werkzaamheden. Dergelijke signalen sporen met de bevindingen van de commissie 'Duurzaam stelsel' dat het zakelijk onmogelijk is voor een personen- en familierechtadvocaat om zich volledig te richten op de toevoegingspraktijk.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Zie ook artikel 24 Wrb: de rechtsbijstandverlener kan slechts met instemming van het bestuur de toevoeging weigeren. Zolang de toevoeging niet is gewijzigd of ingetrokken, is hij verplicht de nodige rechtsbijstand te verlenen.

¹⁴⁷ Zie paragraaf 5.3.3.

¹⁴⁸ Zie paragraaf 5.3.3.

7.2.7 Incassorisico van inning eigen bijdrage bij advocaat

In het huidige stelsel ligt het incassorisico van de inning van de eigen bijdrage bij de advocaat. Het komt regelmatig voor dat de eigen bijdrage door de rechtzoekende niet voldaan kan worden. In sommige gevallen start de advocaat dan een incassoprocedure, waarmee de nodige kosten gemoeid zijn.

De eigen bijdrage wordt in mindering gebracht op de vergoeding aan de advocaat. Het komt voor dat advocaten de eigen bijdrage structureel niet (kunnen) incasseren bij hun cliënt. Het staat de advocaat weliswaar vrij om de toevoeging te laten intrekken indien de eigen bijdrage niet is betaald, maar als dat gebeurt in gevallen waar sprake is van betalingsonmacht leidt dat tot een ongewenste beperking van het recht op gefinancierde rechtsbijstand.

Al met al dus de nodige obstakels als het op inning van de eigen bijdragen aankomt. Dat is temeer een knelpunt omdat de eigen bijdrage juist bedoeld is om rechtzoekenden een duidelijke afweging te laten maken alvorens een door de overheid gefinancierde advocaat in te schakelen. Deze functie van de eigen bijdrage wordt aldus ondergraven.

7.2.8 Negatief gebruik van diagnose- en triagefunctie Juridisch Loket

De diagnose- en triagefunctie van het JL is haar doel voorbij geschoten.¹⁴⁹ In de praktijk blijkt dat het merendeel van de cliënten juist door de advocaat naar het JL worden gestuurd voor het verkrijgen van de korting op de eigen bijdrage. De filtering van zaken geschiedt in feite dus door de advocaat, waarmee de commissie 'Duurzaam stelsel' het eens is nu de advocaat onafhankelijk is en ook over de meeste deskundigheid beschikt. Het JL speelt wel een belangrijke rol in de informatie- en adviesvoorziening naar de burger over juridische geschillen. Daarbij is echter een probleem dat het JL teveel zelfstandig opereert en onvoldoende aansluiting heeft met andere partijen die eveneens actief zijn in de eerste lijn, zoals het Bureau Sociaal Raadslieden en de in het kader van de decentralisatie opgerichte buurtteams.¹⁵⁰

7.2.9 Aanbod van rechtsbijstandverleners blijft achter bij het beroep op het stelsel

Het beroep op het stelsel stijgt sterker dan het aanbod aan rechtsbijstandverleners. Dit is een duidelijk signaal dat de gefinancierde rechtsbijstand voor de advocatuur zakelijk steeds minder aantrekkelijk is geworden. In de praktijk blijkt slechts een heel klein deel (4%) van de in het stelsel actieve advocaten een bruto-omzet te realiseren die volledige specialisatie op de gefinancierde rechtspraktijk mogelijk maakt (zie subparagraaf 5.3.1, Figuur 5).¹⁵¹

In de politieke discussie ten aanzien van de bezuinigingen op het stelsel wordt tegengeworpen dat het aantal nieuwe advocaten dat toetreedt tot het stelsel al jaren blijft stijgen. Nu blijkt echter dat het beroep op het stelsel door rechtzoekenden juist sterker stijgt en dat het aanbod van rechtsbijstand

¹⁴⁹ Rechtzoekenden krijgen een (huidige) korting van € 53,- op de eigen bijdrage indien zij eerst het Juridisch Loket bezoeken en vanuit daar worden doorverwezen naar een advocaat.

¹⁵⁰ Vanaf 1 januari 2015 zijn in het kader van de decentralisatie van de zorgtaken in een aantal gemeenten buurtteams opgericht danwel zijn de buurtteams nog in oprichting.

¹⁵¹ Als de bruto-omzet in de gefinancierde rechtspraktijk waarbij volledige specialisatie mogelijk is 1.500 punten bedraagt.

hierop achterblijft. Dat is een zorgelijke ontwikkeling. Te meer ook omdat het aanbod vergrijst, vooral vanwege de achterblijvende toestroom van jonge advocaten. Het aantal jonge advocaten in het stelsel is sinds 2005 met maar liefst een derde afgenomen (van 31% tot 22%, zie paragraaf 5.3.1, Figuur 5.30).¹⁵² Hierdoor bestaat het risico dat er op termijn onvoldoende kwalitatief goede advocaten beschikbaar zijn. Bovendien zijn veruit de meeste advocaten actief op meerdere rechtsgebieden. Vooral combinaties van strafrecht en personen- en familierecht komen vaak voor. In het licht van de 'huisartsenfunctie' – een brede praktijk- is dit gunstig, maar als het gaat om niet-standaardzaken is de beschikbaarheid van specialistische kwaliteit op deze manier onvoldoende gewaarborgd. Uit de nieuwe Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 blijkt voorts dat jonge advocaten gemiddeld minder toevoegingszaken behandelen.¹⁵³

7.2.10 Onvoldoende intensief toezicht op inhoudelijke kwaliteit van toevoegingszaken

In een forfaitair stelsel is het cruciaal dat er voldoende aanvullende prikkels bestaan die gericht zijn op het bevorderen van de kwaliteit van de in het stelsel verrichte werkzaamheden. Er moet er juist in een forfaitair stelsel goed toezicht bestaan op de inhoudelijke kwaliteit van de geleverde werkzaamheden van de advocaat op de toevoeging, te meer nu hiermee overheidsmiddelen zijn gemoeid en de cliënt niet altijd in de positie verkeert om advocaten daarop aan te spreken.

De samenwerking hierbij tussen NOvA, lokale dekens en de Raad is van essentieel belang. De Raad toetst of de advocaat de toevoeging correct en op de juiste gronden heeft aangevraagd en gedeclareerd, maar kan op grond van de Advocatenwet alsmede de bijzondere positie van de advocaat de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden niet beoordelen. Deze taak is expliciet voorbehouden aan de lokale dekens. In het huidige stelsel is de kans op controle op de inhoudelijke kwaliteit van de toevoegingszaken (te) gering.

7.3 *Conclusies*

Hiervoor zijn de tien belangrijkste knelpunten behandeld die moeten worden weggenomen in het kader van de eisen die verband houden met een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Deze knelpunten vloeien voort uit het onderzoek van de commissie 'Duurzaam stelsel', waarvan in de voorgaande hoofdstukken verslag is gedaan. In hoofdstuk negen worden aanbevelingen gedaan om deze knelpunten weg te nemen.

¹⁵² 'Jong' betekent in dit verband: maximaal vijf jaar ervaring sinds de beëdiging.

¹⁵³ "Jonge advocaten behandelen gemiddeld minder toevoegingen dan hun oudere collega's", Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014, p. 119

8. Beschrijving en analyse eerder ingebrachte alternatieven

In de afgelopen jaren zijn meerdere alternatieven voorgesteld op het bestaande stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.¹⁵⁴ De ratio van de alternatieven is (met name) gelegen in de financiële beheersbaarheid van het stelsel, waarbij tevens de toegang tot het recht blijft gewaarborgd. Er zijn hier vier alternatieven van belang:

1. *Het leenstelsel*

De invoering van een leenstelsel, waarbij de kosten van de rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk door de rechtzoekende moeten worden terugbetaald.

2. *De aanbesteding*

De aanbesteding van rechtsbijstand op deelterreinen, bijvoorbeeld arbeidsrecht en gedwongen opnames.

3. *Omvorming eerste lijn tot poortwachter*

Het versterken van de filterende functie van het Juridisch Loket als eerstelijns rechtsbijstand.

Ook wel: de kwalitatieve versterking van de eerstelijns rechtsbijstand gecombineerd met het verder uitrollen van het High Trust-regime van de Raad.

4. *Het verzekeringsstelsel*

De invoering van een verzekeringsstelsel dat wordt gekenmerkt door de principiële keuze van de overheid voor de toekenning van een primaire, voorliggende plaats aan (rechtsbijstand)verzekeringen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Deze alternatieven worden hierna achtereenvolgens behandeld. Wat is weergegeven in de paragrafen 8.1 tot en met 8.4 betreft de beschrijving en achtergrond van de voorgestelde alternatieven, zoals beschreven in het consultatiedocument van het ministerie van Veiligheid en Justitie van eind november 2011. Het betreft niet het oordeel van de commissie 'Duurzaam stelsel' ten aanzien van deze alternatieven. De visie van de commissie 'Duurzaam stelsel' komt in paragraaf 8.5 aan bod.

8.1 *Het leenstelsel*

De invoering van het leenstelsel is één van de genoemde alternatieven van het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Hiermee wordt een stelsel bedoeld, waarin daartoe gerechtigde burgers, indien de financiële omstandigheden dit toelaten, in beginsel de kosten van rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk terugbetalen aan de overheid.

Het leenstelsel heeft een tweeledige doelstelling. Allereerst dient het de rechtzoekende te doordringen van de kosten van de aan hem verleende rechtsbijstand en om hem een zorgvuldige afweging te laten maken tussen de kosten en de noodzaak van gefinancierde rechtsbijstand. Ten tweede stimuleert het leenstelsel burgers hun verantwoordelijkheid te nemen voor de oplossing van hun rechtsprobleem, op het moment dat het probleem zich aandient – door gebruik te maken van andere vormen van geschiloplossing – of preventief, door zich voor rechtsbijstand te verzekeren.

¹⁵⁴ Voor dit hoofdstuk is het Consultatiedocument inzake vernieuwing van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand d.d. 28 november 2011 van het ministerie van Veiligheid en Justitie als basis gebruikt.

Hoe draagt dit alternatief bij aan de toegang tot het recht? Dat heeft een viertal aspecten. Allereerst legt het leenstelsel het incassorisico bij de overheid. Een rechtzoekende zal dus makkelijker een advocaat vinden die hem wil bijstaan, omdat de advocaat niet bang hoeft te zijn voor onbetaalde rekeningen. Ten tweede maakt de voorspelbaarheid van de kosten het mogelijk de (on)vermijdbaarheid van de procedure, de verwachte kosten en opbrengsten en eventuele alternatieven zuiverder af te wegen. Ook betaalt de rechtzoekende niet meer dan zijn resterende draagkracht toelaat. Ten vierde geeft het leenstelsel een uniform regime voor terugbetaling.

Zowel het leenstelsel als het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand delen hetzelfde economische uitgangspunt, omdat beide stelsels een verantwoord gebruik van de rechtsbijstand beogen door de rechtzoekende met de kosten te confronteren. Toch zijn er ook verschillen tussen de beide stelsels aan te wijzen. Zo wordt verondersteld dat de rechtzoekende in een leenstelsel sterker (dan in het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand) wordt gestimuleerd om andere manieren van geschiloplossing te beproeven. Ook wordt de rechtzoekende geconfronteerd met hogere administratieve lasten en krijgt de Raad een grotere administratieve belasting. De rechtzoekende moet namelijk zelf zijn gegevens aanleveren en de Raad dient deze gegevens te berekenen. Voor de advocatuur betekent dat een lastenverlichting: advocaten hebben dan niet de last van het huidige incassorisico ten aanzien van de eigen bijdrage.

Samenvattend heeft het leenstelsel voorafgaand aan verlening van de toevoeging invloed op de toegang tot het recht en de kosten-baten afweging van de rechtzoekende, en na verlening van de toevoeging op de administratieve lasten en het incassorisico.

Het leenstelsel werkt alleen als de rechtzoekenden in staat zijn het geleende bedrag terug te betalen. Het WODC heeft in 2007 een onderzoek verricht naar de gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand en hun aflossingscapaciteit, hetgeen leidde tot de conclusie: *“Al met al wijzen de kenmerken van althans de huidige gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand op dit moment niet op gunstige condities voor een leenstelsel.”*¹⁵⁵ Het WODC-rapport is dus pessimistisch over de aflossingscapaciteit van rechtzoekenden. Daarbij komt dat de rechtzoekende in een leenstelsel de volledige kosten van de aan hem verleende rechtsbijstand aan de overheid terugbetaalt. Er is geen sprake van een eigen bijdrage, zoals binnen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand.

De relatie tussen lenen en profijt is niet zo eenduidig. Het te verwachten profijt speelt namelijk geen rol bij de toekenning van een aanvraag voor hulp bij de kosten van rechtsbijstand, maar maakt wel onderdeel uit van zowel het leenstelsel als het stelsel gefinancierde rechtsbijstand. In beide stelsels komt elke financiële afweging neer op het balanceren van kosten en baten. Met het leenstelsel is, kortom, een alternatief stelsel ontwikkeld, waarbij de rechtzoekende geheel of gedeeltelijk de kosten van rechtsbijstand terugbetaalt. In tegenstelling tot het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand is er sprake van een volledige (terug)betalingsverplichting. Het leenstelsel laat de toegang tot het recht onverlet, maar stelt als uitgangspunt dat de rechtzoekende een kosten-batenafweging moet maken. Tevens geldt voor de rechtzoekende dat zijn administratieve lasten zullen verzwaren en dat het incassorisico bij de overheid, en niet bij de advocaat, komt te liggen.

¹⁵⁵ G.C. Maas en E. Niemeijer, Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, Cahier 2007-10.

8.2 Aanbesteding van rechtsbijstand

Een tweede alternatief op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand is de aanbesteding van rechtsbijstand. Het gaat dan om een inkoopprocedure, waarin belangstellende aanbieders kunnen inschrijven op de door hen gewenste opdracht.

Indien aanbesteding als alternatief stelsel zou fungeren, moet aan ten minste twee eisen zijn voldaan. Allereerst moet het aanbod aan rechtsbijstand in het stelsel groter zijn dan de vraag. Aanbesteding stimuleert immers de markt de gevraagde dienst tegen de scherpst mogelijke prijs en de hoogste kwaliteit te leveren. Tevens moeten advocaten en mediators beschikken over reële mogelijkheden om op hun kosten te besparen. Deze twee eisen worden hierna behandeld.

1. Het aanbod aan rechtsbijstand moet groter zijn dan de vraag

Het is reëel te veronderstellen dat aanbesteding tot veranderingen in het aanbod van rechtsbijstandverleners zal leiden. Een deel van alle advocaten en mediators zal immers het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand verlaten, omdat zij zich niet willen aansluiten bij de aanbesteding. Binnen het stelsel van de aanbesteding hoeft de overheid zich bij het contracteren van rechtsbijstandverleners niet tot advocaten(kantoren) en mediators te beperken, omdat ook andere juridische dienstverleners in de benodigde rechtsbijstand kunnen voorzien.

Er zijn geen signalen die op een aanbodtekort wijzen, maar de zorg dat overheidsinterventie onbedoeld een aanbodprobleem veroorzaakt is onverminderd actueel. In de consultatiepaper worden drie maatregelen voor dit aanbodprobleem opgesomd. De eerste maatregel beoogt het wegnemen van de drempels voor deelname aan de aanbesteding, zodat de deelname binnen een goed vormgegeven inrichtingsmodel optimaal wordt gestimuleerd. Het uitvoeren van een marktverkenning is een tweede maatregel, want daarmee wordt per rechtsgebied beoordeeld hoe gunstig de omstandigheden voor aanbesteding zijn. Als laatste maatregel wordt genoemd het treffen van flankerende maatregelen, zodat bij onvoldoende inschrijvingen de toegang tot het recht voor rechtzoekenden niet in gevaar komt.

2. Advocaten en mediators moeten beschikken over reële mogelijkheden voor kostenbesparing

Kostenverlaging is noodzakelijk, indien een advocaat of mediator in het stelsel van aanbesteding van rechtsbijstand wil deelnemen. In de consultatiepaper worden twee wegen genoemd om de efficiëntie van de bedrijfsvoering van advocaten en mediators te vergroten: enerzijds door te profiteren van de mogelijkheden van kostendeling en anderzijds door functiedifferentiatie. Daarnaast treedt kostenverlaging op door een reductie van administratieve lasten. Voornoemde punten worden nader toegelicht:

- Door te profiteren van de mogelijkheden van kostendeling;
Deze mogelijkheden van kostendeling ontstaan door te werken op een (meer) optimale schaal. Kantoren met meer dan vijf advocaten zullen kostenefficiënter werken dan kleinere kantoren. Advocaten kunnen dus hun krachten bundelen, waardoor meer ruimte ontstaat voor specialisatie, wat de kwaliteit ten goede komt.

- Door functiedifferentiatie;
Functiedifferentiatie leidt ertoe dat de advocaat, wanneer hij is toegevoegd, de zaak niet (perse) persoonlijk hoeft te behandelen. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de behandeling hoeft zodoende niet langer in alle gevallen samen te vallen met de persoon die de zaak behandelt.
- Door reductie van de administratieve lasten.
Advocaten en mediators kunnen hun administratieve lasten beperken door middel van digitalisering. Werken op basis van High Trust zorgt ook voor een lastenverlichting. Voornoemde 'ontwikkelingen' sluiten aan bij het idee van aanbesteding. Een voorbeeld: na doorverwijzing door het Juridisch Loket kan worden volstaan met een kennisgeving aan de Raad, en is geen toevoegingsaanvraag meer nodig. Voor de rechtsbijstandverlener geldt dat het vertrouwen in hun professionaliteit de norm is. Tegelijkertijd kan het versterken van de filterende functie van het Juridisch Loket¹⁵⁶ bijdragen aan een aanzienlijke reductie van de administratieve lasten. Ook kan door het gebruik van ICT de administratieve last beperkt worden, indien de aanbestedingsprocedure zo eenvoudig mogelijk wordt opgezet.

Voor wat betreft de vergoeding voor de advocaat en de mediator geldt dat aanbesteding twee beperkingen van de huidige (forfaitaire) vergoedingenstructuur kan wegnemen. Ten eerste: de overheid betaalt direct de prijs die past bij de geleverde prestatie, zonder dat hieraan onderzoek of wijziging van regelgeving vooraf hoeft te gaan. Ten tweede: door aanbesteding worden aanbieders gestimuleerd hun bedrijfsvoering zo kostenefficiënt mogelijk in te richten.

Indien aanbesteding binnen de markt voor gefinancierde rechtsbijstand wil worden aangebracht, dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. Deze randvoorwaarden vormen het kader waarbinnen de inrichtingskeuzes van aanbesteding worden gemaakt:

1. Waarborging van de toegang tot het recht
Door aanbesteding wordt de markt voor gefinancierde rechtsbijstand dynamisch, omdat de aanbieders voor de keuze komen te staan zich wel of niet in te schrijven. Ook biedt de markt kansen voor nieuwe toetreders. Met een gegarandeerd marktaandeel heeft een aanbieder immers uitzicht op een basisomzet en meer mogelijkheden om het toevoegwerk in te passen in hun bedrijfsvoering. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat er een aanbodtekort ontstaat. Anders kan een vangnet worden gespannen in de vorm van flankerend beleid, mocht het aanbod bij de vraag achterblijven. Ook dient bij de inrichting van de aanbesteding rekening te worden gehouden met de geografische dimensie.
2. Een dynamische markt met een voldoende aantal kwalitatief goede aanbieders
Rechtsbijstand leent zich niet voor een 'winner takes it all'-benadering. Aanbesteding mag daarom niet leiden tot een zodanige versmalling van het aantal aanbieders dat de markt als geheel aan dynamiek en kwaliteit verliest. Een te klein aantal aanbieders kan tot gevolg hebben dat de kennis van het betreffende specialisme binnen de balie als geheel erodeert.

¹⁵⁶ Zie ook hoofdstuk 3.

3. Geleidelijke transitie

Aanbesteding van rechtsbijstand is geen 'quick win', maar vraagt een geleidelijke transitieperiode, waarin elke stap moet worden beoordeeld in het licht van de toegang tot het recht en de uitwerking op de markt.

Hoe kan een model van aanbesteding worden vormgegeven zodat de uitkomst voldoet aan de genoemde randvoorwaarden? Hiervoor wordt in de consultatiepaper een tiental uitgangspunten weergegeven, die richtinggevend zouden moeten zijn bij de uitwerking van een aanbestedingsplan.

1. Openbare aanbesteding;

Aan het stelsel van aanbesteding kunnen advocaten en mediators individueel, op kantoorniveau of in samenwerkingsverbanden, en organisaties deelnemen.

2. Aanbesteding per rechtsterrein;

In verband met de toenemende specialisatie zou aanbesteding van rechtsbijstand per rechtsgebied moeten worden georganiseerd. Dat betekent ook een bepaalde afbakening van de rechtsgebieden. Het ligt voor de hand om een onderscheid tussen strafrecht, vreemdelingenrecht en civiel recht te maken. Specialisatie bevordert immers de kwaliteit, maar kan ook doorschieten en de vraag opwerpen tot welk punt rechtsbijstandverleners bereid zijn zich te specialiseren. Hoe meer wordt afgebakend, hoe beter de daadwerkelijke kosten van elk deelgebied door aanbesteding inzichtelijk worden.

3. Aanbesteding per regio;

Zoals bij de randvoorwaarde "waarborging van de toegang tot het recht" naar voren is gekomen, dient rekening te worden gehouden met de geografische dimensie. Aanbesteding per regio weerspiegelt de manier waarop de markt voor rechtsbijstand is georganiseerd, omdat rechtzoekenden bij voorkeur een advocaat benaderen die in hun omgeving kantoor houdt.

4. Meerdere aanbieders per regio en per rechtsterrein contracteren;

Een structureel dynamische markt vraagt om meerdere spelers. Hoeveel aanbieders als minimum moet worden beschouwd, hangt onder meer af van het betreffende rechtsgebied.

5. Kwaliteit is het selectie criterium, laagste prijs het gunningcriterium;

Binnen de aanbesteding wordt onderscheid gemaakt tussen selectie- en gunningscriteria. Bij selectie geldt de geschiktheid van de aanbieder. Indien de aanbieder aan de selectiecriteria voldoet, vindt toetsing aan de gunningscriteria plaats. Daarbij lijkt het verstandig primair te selecteren op kwaliteit, om vervolgens op de laagste prijs te gunnen.

6. Minimumomvang inschrijving alleen stellen uit kwaliteitsoverwegingen;

De uitkomst van de aanbesteding wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal toevoegingen waarop een aanbieder kan inschrijven.

7. Eén prijs voor zowel eenvoudige als bewerkelijke zaken;

Het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kent een forfaitaire vergoeding voor de rechtsbijstandverlener. Karakteristiek aan de forfaitaire vergoeding is de uitmiddeling: naast zaken die veel meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen, zijn er ook zaken die minder dan

de gemiddelde tijd vergen. Ook is de advocaat vrij om een zaak te weigeren, indien hij deze als verliesgevend beoordeelt.

Aanbesteding is een instrument, waarmee de overheid wil voorzien in de oplossing van een hoeveelheid rechtsproblemen van een bepaald type. Binnen dit nieuwe model is geen plaats voor een forfaitaire vergoeding, maar zouden de aanbieders een prijs per rechtsprobleem moeten offren.

8. Garantie van het aantal toevoegingen waarvoor de opdracht is gegund;
Een aanbieder die bij gunning verzekerd is van een bepaald bedrag aan inkomsten hoeft geen rekening te houden met een tegenvallende vraag naar zijn diensten, en hoeft dit risico dus niet in zijn prijs in te calculeren. Voor de rechtsbijstandverleners en de nieuwkomers in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is immers de garantie van inkomsten aantrekkelijk om deel te blijven nemen aan het stelsel.
9. Gecoördineerde verdeling van toevoegingen over de gecontracteerde aanbieders;
In het aanbestedingsstelsel moet de rechtzoekende de gecontracteerde aanbieder rechtstreeks kunnen benaderen en de aanbieder moet bijhouden hoeveel toevoegingszaken zijn aangenomen. Dat betekent dat een rechtzoekende niet meer terecht kan bij een aanbieder, die niet gecontracteerd is. Ook kan worden gekozen voor een centrale verdeling van toevoegingen, zodat vraag en aanbod kunnen worden aangehouden. Voor drie belangrijke problemen biedt gecoördineerde (centrale) verdeling een oplossing, namelijk a) cherry picking, b) evenredigheid in tijd en c) garantie van het aantal toevoegingen.
10. Aanbesteding vindt geheel elektronisch plaats.
Elektronisch aanbesteden zorgt voor een vereenvoudiging van het stelsel en een aanzienlijke kostenbesparing.

Kortom: door het huidige stelsel te vervangen door aanbesteding worden marktmechanismen geactiveerd, die kunnen leiden tot een grotere efficiëntie en een lagere prijs. Daarmee geeft de overheid de tariefregulering uit handen en gaat de markt weer werken.

8.3 De omvorming van de eerste lijn tot poortwachter

Sinds 2005 wordt de eerstelijns rechtshulp verleend door het JL. Het JL geeft juridisch advies, waarbij wordt gekeken of de rechtzoekende naar een andere (rechts)hulpverlener dient te worden doorverwezen. Het JL fungeert als filter voor de tweede lijn, namelijk de advocaten en mediators, waarbij wordt ingezet op het vergroten van de zelfredzaamheid van rechtzoekenden en de doorverwijzing naar passende, niet noodzakelijkerwijs juridische, hulpverlening.

Met de per 1 juli 2011 ingevoerde werkwijze 'diagnose en triage' is de filterende functie van het JL versterkt, omdat rechtzoekenden een korting op de eigen bijdrage krijgen als ze met hun juridisch probleem eerst het JL bezoeken en daarna naar een advocaat worden doorverwezen.¹⁵⁷ In de

¹⁵⁷ Het kortingsbedrag is meerdere keren opnieuw vastgesteld. Zo geldt per 1 januari 2015 een kortingsbedrag van € 53, -.

consultatiepaper wordt als nadeel aan deze ‘verplichte’ route genoemd dat het de rechtzoekende de keuze laat of hij goedkopere oplossingen voor zijn geschil wenst te beproeven. Omgekeerd wordt de financiële beheersbaarheid groter als de rechtzoekende pas toegang krijgt tot de tweede lijn, nadat in de eerste lijn is vastgesteld dat er geen andere adequate oplossingen voorhanden zijn.

Het JL is de spin in het web als het gaat om het derde alternatief op het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Dit alternatief houdt in dat JL wordt omgevormd tot poortwachter en daarmee zou een ‘verplichte route’ worden ingevoerd: verplicht gebruik van de dienstverlening van de eerste lijn. De verplichte route helpt onnodig gebruik van tweedelijns rechtsbijstand tegen te gaan. Daar waar het geschil immers geen inzet van een advocaat vereist, wordt deze niet aan de rechtzoekende toegevoegd en kan de in de eerste lijn bereikte conclusie volstaan. Ook wordt in de verplichte route voor elke rechtzoekende het volledige palet aan opties gewogen, waardoor de eerste lijn op een natuurlijke wijze meebeweegt met de (adequate) oplossing van het juridisch probleem.

Indien de eerstelijns rechtsbijstand verplicht wordt gesteld, dient het toevoegproces onder de loep te worden genomen. In het huidige stelsel wordt een door de advocaat ingediende toevoeging getoetst door de Raad. Deze toetsing lijkt weinig extra waarborgen tegen onnodig gebruik te bieden als de noodzaak tot vervolgrechtsbijstand al is vastgesteld. Het toevoegproces vormt dan slechts een onderdeel van een groter geheel aan maatregelen die waarborgen dat de verleende rechtsbijstand van voldoende kwaliteit is. Ook zonder individuele, voorafgaande toetsing van toevoegingen kan de kwaliteit op peil worden gehouden. Dit is het uitgangspunt van werken op basis van vertrouwen (‘High Trust’). Invoering van de verplichte route brengt dus met zich mee dat een op aanvraag verleende toevoeging niet meer noodzakelijkerwijs het entreekaartje voor vervolgrechtsbijstand vormt. Ook een in de eerste lijn gestelde diagnose kan deze functie vervullen.

De essentie van het voorgestelde alternatief is in elk geval dat de aanspraak op rechtsbijstand wordt getoetst daar waar deze het meest doeltreffend kan plaatsvinden, namelijk in de eerste lijn.

8.4 Het verzekeringsmodel

In de loop van de jaren is meermalen het verzekeringsmodel als alternatief op het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand genoemd. Als zodanig wordt dit alternatief niet in de consultatiepaper genoemd, maar dient dit model wel aandacht te krijgen.

Bij het verzekeringsmodel gaat het om de door de overheid verstrekte, subsidiaire rechtsbijstand op basis van een verzekering, omdat burgers geacht worden zelf een (primaire) rechtsbijstandverzekering te hebben afgesloten. Een ‘primaire’ rechtsbijstandverzekering biedt onder bepaalde voorwaarden dekking voor de kosten van rechtshulp. De overheid dient daarom te voorzien in secundaire rechtsbijstand, waarmee de toegang tot het recht blijft gewaarborgd.

In het verzekeringsmodel zijn verschillende gradaties denkbaar: van licht naar zwaar.¹⁵⁸ In een lichte vorm wordt van de rechtzoekende verwacht dat hij eerst aanspraak maakt op zijn rechtsbijstandverzekering, voordat hij zich wendt tot de gefinancierde rechtsbijstand van

¹⁵⁸ Van Zeeland en Barendrecht (in opdracht van het WODC), Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken, Tilburg 2003, p. 5 e.v.

overheidswege. Logischerwijs geldt in een zware vorm het tegenovergestelde en is een beroep op gefinancierde rechtsbijstand mogelijk.

In het verzekeringsmodel zijn twee verzekeringsvormen te onderscheiden: de voornoemde 'primaire' rechtsbijstandverzekering en de 'add-on-verzekering', waarbij de dekking van de kosten van rechtsbijstand automatisch is inbegrepen bij een reeds bestaande verzekeringspolis, die voor een ander doel is afgesloten.

Het verzekeringsmodel heeft een gro(o)t(er) bereik onder de bevolking (dan het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand). Als uitgangspunt bij het verzekeringsmodel geldt dat een deel van de rechtzoekenden die binnen het huidige stelsel valt, maar zeker ook een deel dat net boven de inkomensgrens valt, kan worden bediend. Omdat het bereik onder de bevolking met het verzekeringsmodel groter wordt, speelt tegelijkertijd de vraag of de verzekeraars de vraag aankunnen. Ook moet duidelijk worden dat de verzekeraars de complexiteit van sommige zaken kunnen verwerken. Om deze reden zou in het verzekeringsmodel de inhoudelijke rechtsbijstand kunnen blijven liggen bij de advocaten (en niet bij juridisch medewerkers van verzekeraars).

Dat het verzekeringsmodel als alternatief wordt geopperd is gelegen in het gegeven dat een groot deel van de Nederlandse bevolking een rechtsbijstandverzekering heeft.¹⁵⁹ Daarnaast speelt de gedachte dat verzekeraars, c.q. een commerciële partij, wellicht op een meer efficiënte manier rechtsbijstand kan verlenen. Achter het verzekeringsmodel zit ook een kostenbesparende factor, die vooral zit in de efficiëntie van het (werk)proces dat een verzekeraar heeft, in combinatie met een verhoging van het belang.

8.5 Visie commissie 'Duurzaam stelsel' op alternatieven

In onderstaande paragraaf geeft de commissie 'Duurzaam stelsel' haar visie op de vier genoemde, eerder ingebrachte alternatieven op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand: het leenstelsel, aanbesteding, omvorming van de eerste lijn tot poortwachter en het verzekeringsmodel.

Leenstelsel

De commissie 'Duurzaam stelsel' meent dat het leenstelsel feitelijk geen oplossing is als alternatief voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, aangezien ruim 80% van de 'gebruikers' van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand een inkomen heeft op bijstandsniveau, gepaard gaande met geen of een zeer geringe aflossingscapaciteit.¹⁶⁰ De commissie 'Duurzaam stelsel' is tevens van oordeel dat het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand met het invoeren van het leenstelsel ongewijzigd blijft, maar dat slechts de kosten en/of het risico elders worden neergelegd.

¹⁵⁹ Blijkens berichten in de media heeft ongeveer de helft van alle Nederlandse huishoudens een rechtsbijstandverzekering. Vgl. het artikel "Toenemend aantal rechtsbijstandverzekeringen" d.d. 5 november 2014 van rechtsbijstandverzekering.net.

¹⁶⁰ Monitor Gefinancierde Rechtsbijstand 2013, bijlage 6, tabel B6.22 en tabel B6.23, p. 197 en 198 jo. bijlage 1, p. 165 e.v. De aldaar genoemde normen komen niet één op één over met de normen, die gelden voor de bijstand. Om in aanmerking te komen voor bijstand geldt zowel het vermogen als inkomen. Voor wat betreft vermogen gelden grenzen van € 5.895 voor een alleenstaande en € 11.790 voor een alleenstaande ouder en voor gehuwden. De normhoogte van de bijstand is eigenlijk de inkomensgrens. Dat wil zeggen, een alleenstaande of alleenstaande ouder boven de 21 krijgt een norm van € 963,62 per maand en gehuwden krijgen een norm van € 1375,18 per maand.

Het is aannemelijk dat rechtzoekenden enkel nog op grond van een financiële argumentatie kunnen besluiten om een zaak bij de rechter aanhangig te maken. Door de rechtsbijstand afhankelijk te maken van een lening wordt de effectieve toegang in zulke mate bedreigd dat geen sprake meer is van effectieve rechtsbescherming.

Ook is de commissie 'Duurzaam stelsel' van mening dat niet uit het oog mag worden verloren dat de administratieve lasten van het leenstelsel hoog zijn en de baten slechts zeer beperkt. Ten aanzien van de lasten ontstaat een ontmoedigend beeld, omdat deze al snel een onevenredig groot aandeel van de totale kosten zullen vormen. De toename van de kosten is strijdig met de in de laatste jaren door de overheid ingezette lijn dat de administratieve lasten lager moeten zijn. De met een leenstelsel voorziene samenhangende (additionele) lasten leiden tot de conclusie dat een leenstelsel geen positieve bijdrage levert aan wat de gefinancierde rechtsbijstand binnen de rechtsstaat behoort te beogen.

Aanbesteding

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft zich beperkt tot een aantal opmerkingen en waarnemingen over het aanbestedingsstelsel, omdat in het consultatiedocument geen nadere onderbouwing en uitwerking van de doelstellingen wordt gegeven die met het stelsel worden beoogd en op welke wijze een aanbesteding daarin (beter) kan voorzien.

Aanbesteding zal een zeer ingrijpende exercitie zijn, waarvan de uitkomsten volstrekt onzeker zijn. Tevens worden de aanzienlijke kosten van een aanbesteding, die voor alle betrokken partijen gelden, buiten beschouwing gelaten. Er lijkt geen sprake te zijn van een vooraf te voorspellen omvang van de uitgaven.

Aanbesteding zal tot gevolg hebben dat kleine en middelgrote kantoren uit de markt worden geduwd. Het draait immers om het werken op optimale schaal en om de laagst mogelijke tarieven, waardoor alleen de grote kantoren het hoofd boven water zullen houden. Juist specialisatie leidt tot een betere dienstverlening.

Aanbesteding heeft voorts vanuit zijn aard een tijdelijk karakter. Hierdoor wordt elke bereidheid om te specialiseren weggenomen. Het opbouwen van kwaliteit kost vele jaren, in elk geval langer dan de gemiddelde looptijd van een aanbestedingsovereenkomst. Indien enkel op prijs kan worden geselecteerd, ontstaat een pervers systeem dat een prikkel vormt voor beunhazerij of dat men gaat beknibbelen op kwaliteit.

In het model van aanbesteding bevinden zich onvoldoende waarborgen voor kwaliteitsnormering, zeker wanneer het model ook open staat voor niet-advocaten. Het gevaar van daling van de kwaliteit van de rechtsbijstand is reëel aanwezig.

In de visie van de commissie 'Duurzaam stelsel' wordt de toegang tot het recht door de aanbesteding onnodig voorzien van bureaucratie, zowel voor de overheid als voor de advocatuur en de rechtzoekende. Ten aanzien van de rol van de overheid speelt bovendien mee dat dit behoorlijk complex, en ook een onwenselijke component krijgt: de staat is daarmee zowel 'kassier' als de aanbestedende partij die de gunningscriteria opstelt.

Tevens komt het recht op vrije advocatenkeuze op de tocht te staan door aanbesteding. De rechtzoekende kan niet meer kiezen welke advocaat hij wenst en daarmee verdwijnt de mogelijkheid van de rechtzoekende om op kwaliteit te selecteren. Juist de vrije advocatenkeuze is een uitstekend middel om de kwaliteit van de advocatuur te bevorderen, terwijl een model van aanbesteding een kostbare operatie is, die ten nadele zal werken van de kwaliteit en individueel maatwerk binnen de rechtsbijstandverlening.

Een aandachtspunt bij een aanbesteding is onder andere de positie van de rechtsbijstandsverzekeraars: in hoeverre zijn zij in staat om goedkoper aan te bieden, omdat zij zelf ook opbrengsten hebben uit de rechtsbijstandsverzekeringen?

Tot slot zal naar het oordeel van de commissie 'Duurzaam stelsel' het uiteindelijke effect van een lagere beprijzing door aanbesteding het effect hebben van inkomensdaling bij de advocatuur, hetgeen van negatieve invloed kan zijn op de te leveren kwaliteit.

Omvorming van de eerste lijn tot poortwachter¹⁶¹

De commissie 'Duurzaam stelsel' vindt dat het JL een belangrijke positie heeft in het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Mede door het JL hebben min- en onvermogenden toegang tot het recht. Eerstelijns rechtshulp wordt echter niet alleen verleend door het JL. Deze wordt ook verleend door tal van andere organisaties waarvan de belangrijkste zijn: de Bureaus Sociaal Raadslieden¹⁶², de Bureaus Slachtofferhulp, de MEE-organisaties, Per Saldo en tal van vrijwilligersorganisaties met als belangrijkste de wets- en rechtswinkels in de universiteitssteden en Vluchtelingenwerk. Al deze organisaties verwijzen hun cliënten doorgaans rechtstreeks naar advocaten. Daarnaast hebben verschillende advocatenkantoren inloopsprekuren, zeker in die regio's waar geen JL aanwezig is.

In het voorstel tot omvorming van de eerste lijn tot poortwachter krijgt het JL een dubbelrol toebedeeld. Deze dubbelrol, waarbij het JL aan de ene kant rechtshulp verleent en aan de andere kant bepaalt of mensen in aanmerking komen voor rechtsbijstand door een advocaat, is een terugkeer naar de situatie van de oude Bureaus voor Rechtshulp. De Bureaus voor Rechtshulp konden de stroom cliënten niet aan, met als gevolg dat ook nog andere organisaties nodig waren om eerstelijns rechtshulp te verlenen. Vanwege de tegenstrijdigheid in de taken van de Bureaus voor Rechtshulp is destijds besloten om de twee taken¹⁶³ uit elkaar te halen en de Raden voor Rechtsbijstand in het leven te roepen. Een aantal jaren daarna is besloten de Bureaus voor Rechtshulp op te heffen. In 2005 werden Juridische Loketten in het leven geroepen, die zich uitsluitend zouden beperken tot de eerstelijns rechtsbijstand.

Eerstelijns rechtshulp is een apart specialisme dat zich richt op informatie en advies. Medewerkers van het JL hebben, omdat zij geen of nauwelijks ervaring hebben in de procespraktijk, een beperkt beeld van de tweede lijn en kunnen om die reden ook niet goed inschatten of procedures al dan niet een kans van slagen hebben. Het beoordelen van de toevoegwaardigheid van een probleem moet worden overgelaten aan de advocatuur en de Raad. Door de invoering van High Trust en de in te voeren

¹⁶¹ Zie ook de consultatiereactie van de NOvA d.d. 12 december 2014 op www.rechtsbijstandjuistnu.nl

¹⁶² De Bureaus Sociaal Raadslieden helpen op jaarbasis evenveel mensen als het Juridische Loket.

¹⁶³ 1. beoordeling toevoegwaardigheid van een zaak en 2. verlening van rechtsbijstand

kwaliteitstoetsen zal er per 1 januari 2017 een sluitend systeem zijn, waardoor de kans op misbruik van het stelsel wordt geminimaliseerd en er ook garanties zijn dat de verleende rechtsbijstand kwalitatief goed is.

De keuze van een rechtzoekende voor een individuele advocaat is daarnaast niet voorbehouden aan de overheid, maar aan een individueel persoon. Het kiezen van een advocaat heeft immers een vertrouwelijk en individueel karakter. Het is niet aan de overheid om de advocaatkeuze voor te schrijven; er is immers een vrije advocatenkeuze.¹⁶⁴

Rechtsbijstand via het spreekuur, dan wel in de vorm van eenvoudige behandeling door niet-advocaten, is niet wenselijk, omdat daarmee de kwaliteit niet kan worden gegarandeerd. Aan een medewerker van het JL – in hoedanigheid van rechtshulpverlener – worden geen minimumeisen aan kwaliteit en deskundigheid gesteld. Daarentegen moet een advocaat voldoen aan hoge eisen, die voortvloeien uit de regelgeving van de NOvA: de permanente educatie, de gedragsregels, de beroepsopleiding advocatuur en de (nog in werking te treden) kwaliteitstoetsen. De verplichte gang langs het JL doorbreekt de door advocaten en raadslieden zorgvuldig opgebouwde netwerken, waarin ieder zijn expertise inbrengt en alleen een beroep op advocaten wordt gedaan als er echt geen andere oplossing meer mogelijk is.

Er moet fundamenteel worden nagedacht over deze positie van het JL als verstrekker van informatie en advies. Uit de cijfers van het JL blijkt immers dat de probleemsoorten van het JL fors afwijken van de rechtsgebieden waarop toevoegingen worden afgegeven. Bij het JL heeft ruim 30% van de vragen te maken met arbeid, terwijl het aantal toevoegingen op dat gebied maar 3% betreft. De informatie en adviesfunctie kan worden verbeterd en daarmee de toegang tot het recht.

De commissie 'Duurzaam stelsel' acht het wenselijk dat door de partijen binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zichtbaarder wordt samengewerkt. Samenwerking past in het beleid, waarin geschilbeslechting niet verder wordt gefragmenteerd, maar juist bij elkaar wordt gebracht, wat zou kunnen leiden tot een besparing van inzet c.q. een reductie van kosten. Te denken valt aan een zichtbaardere samenwerking tussen advocaten, het JL, de gemeentelijke diensten, Bureaus Sociaal Raadslieden, de Raad voor de Kinderbescherming, bureau Jeugdzorg en andere maatschappelijke organisaties. Efficiëntie kan ook worden bevorderd door het in de rechtspraak zelf combineren van geschilbeslechtingsvarianten, zodat een aantal geschillen kan worden beperkt tot één procedure. Met dit zogenoemde '*multidoor courthouse*'-beleid bestaat een kans om te komen tot een efficiëntere en duidelijker eerstelijns rechtshulp en geschiloplossing.

¹⁶⁴ Zie: HvJ EU 7 november 2013, *NJ* 2015, 54, m.nt. H.B. Krans (*Sneller t. DAS Nederlandse Rechtsbijstand*). Zie ook de opvolgende procedure bij de HR 21 februari 2014, *NJ* 2015, 55, m.nt. H.B. Krans.

Verzekeringsmodel

De commissie 'Duurzaam stelsel' meent dat specifieke expertise nodig is voor een nadere uitwerking van het verzekeringsmodel. Er zijn nog veel openstaande vragen, zoals: welke dekking zou dit model moeten hebben (onder welke rechtsgebieden)? Moet er een verplichte of vrijwillige verzekering komen? En kan dit model tegen een gunstige premie in de markt worden gezet? Blijft een deel van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand overeind naast deze verzekering (bijvoorbeeld in de vorm van een ministelsel waarin enkel strafrecht en asiel- en vreemdelingenrecht overblijven) en werk je een dergelijk (niet gewenst) ministelsel dan niet zelf in de hand als je een verzekeringsmodel introduceert?

8.6 Slotsom

Na bestudering van de eerder voorgestelde alternatieven komt de commissie 'Duurzaam stelsel' tot de slotsom dat moet worden vastgehouden aan het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Stuk voor stuk brengen de vier voorgestelde alternatieven teveel (negatieve) bijeffecten met zich mee, waardoor het niet de moeite waard is om het huidige stelsel in te ruilen voor een andersoortig stelsel. In geval van aanbesteding werkt het stelsel inefficiëntie in de hand. Het leenstelsel en het verzekeringsstelsel vragen een té grote verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Het probleem bij de verplichte poortwachter is dat JL-medewerkers geen of nauwelijks ervaring hebben in de procespraktijk. Om deze reden kunnen zij niet goed inschatten of procedures al dan niet een kans van slagen hebben. Het forfaitaire systeem is toepasselijk voor alle rechtsgebieden en met enkele aanpassingen kan het stelsel duurza(a)m(er) worden gemaakt. Het stelsel is als zodanig overzichtelijk, evenals voor de rechtzoekende toegankelijk en (in beginsel) betrouwbaar.

9. Evaluatie en aanbevelingen voor een duurzaam stelsel

9.1 Terug naar vraagstelling van het onderzoek en randvoorwaarden

De overkoepelende vraagstelling van het onderzoek luidt: *Welke mogelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand zijn noodzakelijk om tot een duurza(a)m(er) stelsel te komen?*

Om tot beantwoording van de vraagstelling te komen heeft de commissie 'Duurzaam stelsel' de beoogde werking van het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand op verschillende niveaus onderzocht. In dat verband is met de belangrijkste spelers in het stelsel overleg gevoerd, is literatuur- en jurisprudentiestudie verricht en is op basis van gegevens van de Raad een financieel-economische analyse uitgevoerd.

Op basis van het onderzoek is de commissie tot de volgende randvoorwaarden gekomen waaraan een duurza(a)m(er) stelsel zou moeten tegemoetkomen (hoofdstuk 4 van dit rapport).

- Daadwerkelijke toegang tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor min- en onvermogenden;
- Voldoende, kwalitatief goede advocaten die kwalitatief goed werk leveren;
- Adequate honorering voor de advocatuur;
- De beslissing om gefinancierde rechtsbijstand toe te kennen mag afhankelijk worden gesteld van individuele omstandigheden van de rechtzoekende;
- Beoordeling van het juridische aspect van de toevoegwaardigheid van een zaak dient onafhankelijk van de overheid te geschieden; de geheimhoudingsplicht van advocaten dient te worden gerespecteerd;
- Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet financieel voorspelbaar en stabiel zijn; en tevens een garantie bieden tegen misbruik;
- Waarborg van toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel;
- De vrije advocaatkeuze.

Met deze randvoorwaarden in het achterhoofd is vervolgens bezien hoe het stelsel functioneert en waar er aanleiding bestaat om te komen tot verbeteringen.

9.2 Positieve aspecten van het functioneren van het huidige stelsel

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft vastgesteld dat het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand tot aan de voorgenomen bezuinigingen van medio 2013 redelijk financieel voorspelbaar en stabiel was. Er wordt gewerkt met prognoses die via een terugblik laten zien dat deze grotendeels blijken te kloppen. Zoals in het tussenrapport is geschetst, lopen de kosten van het stelsel niet uit de hand, in tegenstelling tot wat de voormalig staatssecretaris suggereerde. De laatste jaren is vanuit kostenperspectief zelfs een dalende trend zichtbaar. Daarbij zijn de gevolgen van de bezuinigingen van de 1^e AMvB nog niet eens meegenomen, omdat deze pas op zijn vroegst in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016/2017 kunnen worden verwerkt.

Met betrekking tot internationale onderzoeken en vergelijkingen over de toegang tot het recht en de rechter en de hiermee samenhangende sociale voorzieningen doet Nederland het goed. Onze democratische rechtsstaat voorziet in mogelijkheden voor kwetsbare rechtzoekenden om gebruik te kunnen maken van hun rechten. Door de lokale dekens is een goed samenhangend systeem van toezicht op de advocatuur samengesteld en in de afgelopen periode versterkt. Uiteraard is het toezicht een doorlopend proces van verbeteringen.

Ondanks dat het forfaitaire stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in algemene zin behoorlijk functioneert, zijn er ook knelpunten vastgesteld.

9.3 Knelpunten in huidig stelsel

De commissie 'Duurzaam stelsel' heeft onderstaande tien (belangrijkste) knelpunten geconstateerd. De rang van opsomming geeft geen indicatie van het belang ervan.

1. Het niet meebewegen van het stelsel met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen;
2. Achterstallig onderhoud van het huidige forfaitaire puntensysteem:
 - a. Op gebied van het aantal punten per zaak;
 - b. Op gebied van de vergoeding per punt;
3. Veelal geen sluitende urenregistratie door de toevoegingsadvocaat;
4. Toevoegingsadvocaat dient alle werkzaamheden zelf te verrichten;
5. Problematiek bij extra uren;
6. Beperkte beschikbaarheid tot rechtsbijstand in personen- en familierecht;
7. Incassorisico van inning eigen bijdrage bij de advocaat;
8. Negatief gebruik van diagnose- en triagefunctie Juridisch Loket;
9. Aanbod van rechtsbijstandverleners blijft achter bij het beroep op het stelsel;
10. Onvoldoende intensief toezicht op inhoudelijke kwaliteit van de toevoegingszaken.

De hiervoor genoemde knelpunten kunnen als volgt worden toegelicht.

Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand wordt sterk bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Het huidige stelsel is hier onvoldoende op ingericht. Het huidige puntensysteem dateert uit 1997. Een periode van bijna 20 jaar, waarin het aantal punten per zaak niet is opgehoogd. Daarentegen is op sommige rechtsgebieden het aantal punten per zaak verlaagd. Ook de vergoeding per punt is verminderd.

Bij een declaratie van de toevoeging hoeft voor de meeste zaken geen urenregistratie te worden meegezonden. Door sommige advocaten wordt bij opgave van de bestede uren een globale inschatting gemaakt. Als gevolg hiervan geven de declaraties van de toevoegingen bij de Raad geen sluitend beeld van de daadwerkelijk gemaakte uren door de advocaat. Tevens dient de toevoegingsadvocaat alle werkzaamheden zelf te verrichten. Deze werkwijze is onhoudbaar.

In theorie is de voorziening van extra uren voor elk soort zaak mogelijk wanneer het een feitelijk en/of juridisch complexe zaak is. In de praktijk worden extra uren nagenoeg alleen aangevraagd en toegekend voor strafzaken. Nu beslaan strafzaken regelmatig een groot aantal (zittings)dagen,

waardoor al snel het forfaitaire aantal uren zal worden overschreden, maar niet aannemelijk is dat uitsluitend in het strafrecht complexe zaken voorkomen.

Voor rechtzoekenden met personen- en familierechtzaken wordt de toegang tot het stelsel te ver ingeperkt vanwege de verhoogde eigen bijdragen (in combinatie met de te betalen griffierechten). Signalen uit de praktijk geven aan dat rechtzoekenden hierdoor geen procedure kunnen starten op basis van een toevoeging.

In het huidige stelsel ligt het incassorisico van de inning van de eigen bijdrage bij de advocaat. De commissie 'Duurzaam stelsel' stelt vast dat de huidige wijze van incasseren inefficiënt is en daarmee ook het doel van de eigen bijdrage – het bevorderen van een afweging over de inzet van een advocaat aan de zijde van de cliënt – in gevaar komt.

De diagnose- en triagefunctie van het JL is haar doel voorbij geschoten. In de praktijk blijkt dat het merendeel van de cliënten juist door de advocaat naar het JL te worden gestuurd voor het verkrijgen van de korting op de eigen bijdrage. De filtering van zaken geschiedt dus feitelijk door de advocaat, wat naar het oordeel van de commissie 'Duurzaam stelsel' correct is, omdat de advocaat onafhankelijk is en de noodzakelijke inhoudelijke kennis heeft.

Uit de financieel-economische analyse blijkt dat het beroep op het stelsel sterker stijgt dan het aanbod van rechtsbijstandverleners. Ondanks dat het aantal advocaten dat toetreedt tot het stelsel in de afgelopen jaren nog steeds toeneemt, blijft dit achter bij de toenemende vraag. Het is verder zorgelijk dat steeds minder jonge advocaten in het stelsel actief zijn en toetreden. Hierdoor bestaat het risico dat er op termijn onvoldoende kwalitatief goede advocaten beschikbaar zijn. Bovendien zijn veruit de meeste advocaten actief op meerdere rechtsgebieden. Vooral combinaties van strafrecht en personen- en familierecht komen vaak voor. In het licht van de 'huisartsenfunctie' – een brede praktijk – is dit gunstig, maar als het gaat om niet-standaardzaken is de beschikbaarheid van specialistische kwaliteit op deze manier onvoldoende gewaarborgd.

In een forfaitair stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is het van belang dat er goed toezicht bestaat op de inhoudelijke kwaliteit van de geleverde werkzaamheden van de advocaat op de toevoeging, te meer nu hiermee overheidsmiddelen zijn gemoeid en de cliënt niet altijd in de positie verkeert om advocaten daarop aan te spreken. In het huidige stelsel is de kans op controle op de kwaliteit van de toevoegingszaken echter nog (te) gering.

9.4 Aanbevelingen voor een duurza(a)m(er) stelsel

Gelet op de vastgestelde knelpunten komt de commissie 'Duurzaam stelsel' tot de volgende aanbevelingen ten behoeve van een duurzaam stelsel. Het gaat hierbij om een samenhangend pakket aan maatregelen die alleen doelmatig kunnen zijn wanneer ze integraal worden geïmplementeerd.

- A. Handhaving van het huidige forfaitaire stelsel, waarbij wel kan worden onderzocht of voor bepaalde rechtsgebieden een ander stelsel (bijvoorbeeld een verzekeringsstelsel) mogelijk is rekening houdend met de kritiekpunten hierop zoals die eerder door de NOvA zijn geformuleerd.¹⁶⁵
- B. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet een dusdanige financiering hebben dat terechte verzoeken om rechtsbijstand kunnen worden gehonoreerd op basis van objectieve criteria die niet fluctueren afhankelijk van het nog resterende budget. Het is van belang dat het budget mee-ademt met rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en ontwikkelingen in overheidsbeleid, jurisprudentie, wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen. De financiering dient daadwerkelijk een open einde-regeling te bewerkstelligen.
- C. Om zicht te houden op de financieringsbehoefte van het stelsel moet er steeds bij wijziging van wet- en regelgeving en beleid een 'rechtsbijstandseffectenrapportage' (RER) plaatsvinden. Dit betekent dat per beoogde wijziging steeds moet worden voorspeld en aangegeven wat het effect daarvan is op de behoefte aan gefinancierde rechtsbijstand. Daarmee kan dit gegeven als factor worden meegewogen bij het al of niet doorzetten van de wijziging. Verder kan het gegeven worden gebruikt bij het bepalen van de financieringsbehoefte van het stelsel.
- D. De financieringssystematiek van het stelsel moet in een (bijlage bij een) formele wet worden neergelegd teneinde meer financiële stabiliteit te garanderen en het stelsel minder gevoelig te maken voor dagkoersen in de politiek. Dit geldt in ieder geval voor het aantal punten per zaak, de hoogte van de puntvergoeding, de indexeringsregeling en de hoogte van de eigen bijdragen.
- E. Een periodieke herijking van de puntentoekenning en de hoogte van de puntvergoeding dient wettelijk te worden voorgeschreven. Daarvoor geldt als nadere procedurele waarborg het verplicht instellen van een onafhankelijke en breed samengestelde adviescommissie die alle betrokkenen hoort. Er bestaat alle aanleiding een dergelijke herijking op korte termijn in gang te zetten, ook wanneer de nieuwe hiervoor aanbevolen formeel-wettelijke regeling er nog niet is.

Bij deze herijking dienen de eerder geformuleerde randvoorwaarden voor een duurzaam stelsel leidend te zijn.¹⁶⁶ Verder zou bij deze herijking onder meer het volgende in acht moeten worden genomen:

- Uitgangspunt moet zijn dat een advocaat die (vrijwel) fulltime in het stelsel functioneert een marktconform arbeidsinkomen kan realiseren na aftrek van kantoorkosten. Hierop moet de vergoeding per punt worden afgestemd.¹⁶⁷
- Niet alle werkzaamheden die in een zaak nodig zijn, vergen de inzet van een ervaren advocaat. Bij het toewijzen van punten kan worden gedifferentieerd naar de mate van

¹⁶⁵ Het voordeel van een verzekeringsstelsel is dat daarin financiële prikkels kunnen worden ingebouwd voor doelmatige conflictoplossing.

¹⁶⁶ Zie hoofdstuk 4 en paragraaf 7.1

¹⁶⁷ Marktconform refereert aan de functieschalen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (zie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand 2002). Marktconform betekent ook passend bij de ervaringsjaren in het rechtsgebied en de mate van specialisatie.

benodigde specialisatie/aantal jaren beëdigd. Hiermee wordt een prikkel gegeven aan de uitvoeringspraktijk om ook te differentiëren. In deze opzet kan een team van advocaten in een zaak werkzaamheden verrichten onder één toevoeging. De toevoegingsadvocaat hoeft dus niet alle werkzaamheden zelf te verrichten.

- Het toenemend beroep op extra uren in het strafrecht laat zien dat aandacht nodig is voor de herijking van de puntentoekenning, bijvoorbeeld in de categorie grote strafzaken wanneer de zaken van de verdachten gezamenlijk worden behandeld. De voorziening van extra uren zou als ventiel moeten dienen, maar raakt in het huidige stelsel mede overbelast omdat de puntentoekenning ontoereikend is. Tegelijk moet er een adequate voorziening blijven bestaan voor zaken die omvangrijker zijn dan in het forfaitaire systeem voorzien.
- Het forfaitaire stelsel moet extra prikkels bevatten die een doelmatige conflictoplossing bevorderen.

Bij de uitwerking van bovenstaande punten kan aansluiting worden gezocht bij de financieringssystematiek van de rechtspraak.¹⁶⁸ Dat geldt met name voor de vaststelling van het macrobudget en voor de herijking van de puntentoekenning.

- F. De diagnose en triage-functie van het Juridisch Loket kan komen te vervallen. De beoordeling van de toevoegwaardigheid van zaken vindt plaats door de betrokken advocaat waarmee het stelsel 100% High Trust wordt. Het Juridisch Loket houdt wel zijn informerende en adviserende functie en zou ook de schakel moeten zijn naar de inzet van niet-juridische disciplines om problemen van cliënten op te lossen en overbodige inzet van advocaten te voorkomen. Daarbij zou intensief samengewerkt moeten worden tussen het Juridisch Loket en organisaties als Bureaus Sociaal Raadslieden en (nog op te zetten) buurtteams. Waar de Bureaus Sociaal Raadslieden niet meer bestaan, verdient het aanbeveling ze (her) op te richten.
- G. De inning van eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen dient belegd te worden bij de Raad. In het personen- en familierecht is er reden de eigen bijdrage te verlagen, mede in samenhang met de te betalen griffierechten.
- H. Periodiek zou onderzocht moeten worden hoe het staat met de daadwerkelijke toegang tot het recht en de rechter vanuit het perspectief van de rechtzoekende. Daarbij is vanzelfsprekend de inrichting van het stelsel van belang, maar moet ook de invloed worden gezien van griffierechten, het risico op proceskostenveroordelingen en de beschikbaarheid van niet-advocatuurlijke rechtsbijstand bij het voorkomen en oplossen van problemen. Bevindingen die daartoe aanleiding geven, moeten leiden tot aanpassingen van het stelsel in het kader van de herijking
- I. Er dienen maatregelen te worden genomen om de kwaliteit van de rechtsbijstand in het stelsel verder te kunnen garanderen en eventueel misbruik te voorkomen. Daarbij moet met name worden gedacht aan:

¹⁶⁸ Zie paragraaf 5.5.1.

- Het stellen van aanvullende eisen aan advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand om zodoende voldoende ervaring en kwaliteit te garanderen.
- Extra aandacht voor het waarborgen van de toestroom van voldoende jonge advocaten in het stelsel. Daarvoor moet het stelsel voldoende aantrekkelijk zijn om daarin te participeren waarbij ook de overheid een belangrijke rol heeft. In dat kader moeten ook de advocaten die thans in het stelsel participeren de verantwoordelijkheid nemen en bereid zijn deze jonge advocaten in hun kantoorverband op te nemen en op te leiden.
- Samenwerking tussen advocaten met verschillende disciplines dient bevorderd te worden onder meer om de beschikbaarheid van specialistische kennis in complexe zaken te waarborgen en in verband met de multi-problematiek; datzelfde geldt in dat verband voor samenwerking met niet-juridische hulpverleners.
- Advocaten moeten een sluitende urenregistratie bijhouden en deze samen met de declaratie naar de Raad opsturen.
- Advocaten die in het stelsel functioneren, moeten regelmatig inhoudelijk op dossierniveau worden gecontroleerd op de kwaliteit van hun werk. De Raad moet namelijk kunnen weten of de overheidsmiddelen die zijn verstrekt al dan niet goed besteed zijn. Gelet op de geheimhoudingsplicht van de advocatuur kan de controle op dossierniveau alleen worden belegd bij de lokale dekens, wat onlangs nog is bevestigd in het kader van de wettelijke vastlegging van de toezichtstaken en ook in lijn is met ontwikkelingen in andere Europese landen. De NOvA zou daartoe een speciale 'Unit gefinancierde rechtsbijstand' kunnen opzetten met voldoende capaciteit. Dat betekent dat de Raad en de NOvA over deze inhoudelijke controles afspraken moeten maken over intensiteit en informatie-uitwisseling alsmede de sanctiebevoegdheden die de Raad heeft.¹⁶⁹ Als het toezicht op de advocatuur in het stelsel wordt ingevuld met een 'Unit toezicht gefinancierde rechtsbijstand' vanuit de advocatuur zou de financiering van die unit ten laste moeten komen van het budget van de Raad. Verder moeten andere betrokken partijen zoals de rechtspraak, bestuursorganen die regelmatig procederen en collega-advocaten inhoudelijke kritiek op het functioneren van advocaten consequent melden bij de lokale dekens die vervolgens nader onderzoek kunnen doen.

9.5 Tot slot

De commissie 'Duurzaam stelsel' hoopt met haar analyse en aanbevelingen bouwstenen te hebben aangedragen voor een duurza(a)m(er) stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Kern daarvan is dat er rust moet komen als het gaat om de financiering en dat het budget dient mee te ademen met fluctuaties in overheidsbeleid, wet- en regelgeving, jurisprudentie en maatschappelijke ontwikkelingen. Verder moeten er serieuze waarborgen worden ingebouwd voor de beschikbaarheid van voldoende kwalitatief goede rechtsbijstand voor rechtzoekenden die dit redelijkerwijs niet (geheel) zelf kunnen financieren. Ten slotte moet het systeem ook voldoende prikkels bevatten om misbruik tegen te gaan.

¹⁶⁹ Zie 'Maatregelbeleid' op www.rvr.org

Om één en ander te realiseren, zal er de komende jaren hard moeten worden gewerkt aan nieuwe wet- en regelgeving alsmede het aanpassen van de werkwijze van betrokken organisaties zoals de Raad en de NOVA. Maar ook de andere partners, zoals de rechtspraak en de veel procederende bestuursorganen moeten hun verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan het functioneren van het stelsel. Tevens is waakzaamheid geboden als het gaat om de effecten van de hoogte van de eigen bijdragen, griffierechten en proceskostenveroordelingen voor min- en onvermogenden.

Van belang is dat de voorgestelde aanbevelingen niet los van elkaar kunnen worden gezien, maar een samenhangend pakket vormen. Alleen op deze manier kan evenwicht en rust worden gebracht in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Zo kan de toegang tot het recht en de rechter voor de kwetsbare rechtzoekenden behouden blijven.

10. Literatuurlijst

Literatuur

- M. Barendrecht, K. van Beek, P. van Klinken e.a., *Zes suggesties voor verbetering van de toegang tot het recht*, Den Haag 2015.
- J.M. Barendrecht en C.M.C. van Zeeland (e.a.), *Kitty's keten: meer voor minder rond rechtsbijstand*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2008.
- J.M. Barendrecht, L. Kistemaker, H.J. Scholten, R. Schrader en M. Wrzesinska, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, Den Haag: HiiL 2014.
- A. Bulder, A. van der Wal, F.L. Leeuw en H.D. Flap, *Evaluatie Besturingsmodel Rechtsbijstand*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 1997.
- T. Butter, M. Laemers en A. Terlouw, *Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: een pilotonderzoek*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2013.
- L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij en S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013*, Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand 2014.
- L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij en S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014*, Utrecht/Den Haag: Raad voor Rechtsbijstand 2015.
- Commissie herijking vergoedingenstelsel (o.v.v. E.A. Maan), *Fair forfaitair*, Den Haag 1997.
- M.T. Croes en R.M.V. van Os, *De kosten van procedures. Gedragskeuzen in de delta van geschilbeslechting*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Memorandum 2012-7.
- W. Drost, W. Jongebreur, R. Lindenberg en J. Reitsma, *Pilot Eerstelijns rechtsbijstand*, Barneveld: Significant 2014.
- R.J.J. Eshuis, T. Geurts en E.M.Th. Beenackers, *Hulp bij juridische problemen. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2012-3.
- H. van Harten, H. Grootelaar, L. Venderbos en S. Vromen, *Toegang tot het recht: een actueel portret*. Utrecht: Montaigne Centrum 2014.
- A. Klijn, G. Paulides en J. van der Schaaf, *Rechtsbijstand: krimpemde markten. Een tussenbalans inzake de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 1996.
- A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *Rechtsbijstand: kiezen of moeten. Gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het oplossen van problemen*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 1997.
- A. Klijn, J. van der Schaaf en G. Paulides, *De rechtsbijstandsubsidie herzien*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 1998.
- E.C. Leertouwer, *Toevoegingen toegevoegd. Over meervoudig gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand in der periode 1 januari 2000 tot 1 augustus 2003*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2004-5.
- S. van Leeuwen, A. Klijn en G. Paulides, *De toegevoegde kwaliteit. Een ex ante evaluatie van de werking van inschrijfvoorwaarden in de Wet op de rechtsbijstand*, Gouda: Quint 1996.
- G.C. Maas en E. Niemeijer, *Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand: kenmerken, problemen en inkomenspositie*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2007-210.
- Nederlandse orde van advocaten, *Rapportage betreffende project versterking kwaliteit rechtsbijstand in vreemdelingen-en asielzaken*, Den Haag 2014.

- Planbureau voor de Leefomgeving, *Demografische ontwikkelingen 2010-2040. Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*, Den Haag 2013.
- R.A.L. Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut 2001.
- G. Schumacher, *De zaak gewonnen, verlies op punten. Onderzoek naar kostprijs en salaris van de advocaten gefinancierde rechtsbijstand*, Rotterdam: Deloitte 2013.
- M. Tomassen-van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2015.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, *Met recht bijstand. Eerste verkenningen van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand*, 1995.
- H.C.F.J.A. de Waele, *Het EU-Handvest van de Grondrechten in de Nederlandse rechtspraak*, Trema 2011, 7.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtstaat*, Den Haag 2002.
- H.B. Winter e.a., *Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen*, Groningen: Pro Facto 2015.
- C.M.C. van Zeeland en J.M. Barendrecht, *Gefinancierde rechtsbijstand vergeleken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar drie rechtsbijstandstelsels*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2003.

Overig

- B. Baarsma, *Sociale advocatuur: Over maatschappelijk verantwoord ondernemen en de gefinancierde rechtsbijstand*, NJB 2007, 70.
- *Consultatiepaper vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel*, ministerie van Veiligheid en Justitie 2011.
- *De burger en rechtvaardige oplossingen centraal*, Raad voor Rechtsbijstand 2012.
- *De gevolgen van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand. Onderzoek onder ingeschreven advocaten bij de Raad voor Rechtsbijstand*, Amsterdam: Ipsos 2014.
- Het Juridisch Loket, *Jaarverslag 2014*.
- *Kamerstukken II 2001/02, 28 372, nr. 1* ("Interdepartementaal beleidsonderzoek: Rechtsbijstand").

11. Bijlagen

Bijlage 1. Inkomen, vermogen en eigen bijdragen: normen 2015

Reguliere toevoeging

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

Lichte Advies Toevoeging (LAT)

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

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

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

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

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

Ook voor mediation gelden aparte eigen bijdragen

- *Mediation tot vier uur*

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

- *Mediation van vier uur of meer*

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

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

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

Onderstaande bedragen zijn exclusief BTW.

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

Jaar	Gem. jaartarieven (nominaal; basisjaar 2004)	Gem. jaartarieven (reëel; basisjaar 2004) ¹⁷⁰
2004	€ 94,53	€ 94,53
2005	€ 98,99	€ 97,40
2006	€ 99,90	€ 97,19
2007	€ 101,94	€ 97,67
2008	€ 105,11	€ 98,38
2009	€ 108,66	€ 100,72
2010	€ 111,06	€ 101,82
2011	€ 112,38	€ 100,71
2012	€ 106,23	€ 91,96
2013	€ 106,46	€ 89,45
2014	€ 105,96	€ 87,87

¹⁷⁰ De reële uitgaven zijn berekend door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004 op basis van het Consumenten Prijsindexcijfer (CPI) van het CBS.

Bijlage 3. Puntentoekenning per rechtsgebied

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

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

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

Bijlage 4. Griffierechten

Griffierechten per 1 januari 2015 bij civiele zaken

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

Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000	€ 5.160	€ 1.615	€ 311
Griffierechten bij de Hoge Raad			
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek: – van onbepaalde waarde of – met een beloop van niet meer dan € 12.500	€ 777	€ 322	€ 322
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 12.500 en niet meer dan € 100.000	€ 2.581	€ 777	€ 322
Zaken met betrekking tot een vordering, dan wel een verzoek met een beloop van meer dan € 100.000	€ 6.453	€ 1.937	€ 322

Griffierechten per 1 januari 2015 bij bestuursrechtelijke zaken

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

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

Bijlage 5. Wetswijzigingen Wet op de rechtsbijstand

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

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

Tabel 1. Wijzigingen Wrb

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 januari 1994	Inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand ('Wrb'), Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria en Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand.	<i>Stb.</i> 1993, 775 <i>Stb.</i> 1994, 32 <i>Stb.</i> 1994, 33
1 januari 1997	Wijzigingen in het vergoedingensysteem n.a.v. bevindingen van Commissie Maan, o.a. verhoging van 1,43% van de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen.	<i>Stcrt.</i> 1996, 245
1 januari 1998	Verhoging van 0,79% van de inkomensgrenzen en de eigen bijdragen n.a.v. de eerste evaluatie van de Wrb.	<i>Stb.</i> 1997, 791 <i>Stcrt.</i> 1998, 61
1 juli 1998	Inwerkingtreding van Besluit verlengde spreekuurvoorziening ter versterking van de spreekuurvoorziening van de Bureaus voor Rechtshulp.	<i>Stb.</i> 1998, 372
1 januari 2000	Inwerkingtreding van Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr 2000): per zaakstype een vaste vergoeding, die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding van dat soort type zaken.	<i>Stb.</i> 1999, 580
1 oktober 2003	Inwerkingtreding van Besluit tarieven in strafzaken.	<i>Stb.</i> 2003, 330
1 februari 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoging van de tarieven in het Bvr 2000; • Wijziging Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand i.v.m. niet meewegen waarde zelfbewoonde woning. 	<i>Stb.</i> 2004, 14 <i>Stb.</i> 2004, 167
1 mei 2004	Tekstuele wijziging i.v.m. de evaluatie van de Wrb, o.m. het toevoegen van artikel 42c aan de Wrb: mogelijkheid om subsidie te verstrekken aan het Juridisch Loket.	<i>Stb.</i> 2003, 502

1 januari 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Toevoegen van hoofdstuk IIIa aan de Wrb; • Opening van 30 Juridisch Loketten in Nederland; • Inwerkingtreding van de Subsidiereregeling Stichting het Juridisch Loket 2005. 	<p><i>Stb.</i> 2005, 90 <i>Stcrt.</i> 2006, 112</p>
1 april 2006	Invoering van VIValt: alternatief voor de verklaring omtrent inkomen en vermogen.	<i>Stb.</i> 2006, 9
1 januari 2008	Leidraad Extra Urenzaken, die in december 2008 wordt omgezet in de Leidraad Bewerkelijke Zaken.	Publicatie door raden voor Rechtsbijstand.
1 juni 2008	<p>Wijziging van het Bvr 2000 i.v.m. taakstelling van ca. € 10,2 miljoen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afschaffen vergoeding administratieve kosten ambtshalve vergoedingen; • Aanpassen voorschotregeling advocatuur. 	<i>Stb.</i> 2008, 170
1 januari 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Fusie van raden voor rechtsbijstand in Raad voor Rechtsbijstand. • Introductie van de werkwijze 'High Trust'. 	<i>Stb.</i> 2010, 2
1 juli 2009	<p>Wijziging van de Wrb houdende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Herijking van de verlening van rechtsbijstand; 2. Invoering van de LAT; 3. Regeling van de vergoeding van mediation. <p>Inwerkingtreding van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit toevoeging mediation.</p>	<p><i>Stb.</i> 2009, 4 <i>Stb.</i> 2009, 45 <i>Stb.</i> 2009, 225</p>
26 augustus 2009	Aan het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria wordt een categorie kantonzaken toegevoegd, waarvoor het mogelijk wordt een toevoeging te verlenen.	<i>Stb.</i> 2009, 353
1 oktober 2009	Verhoging van proceskostenvergoeding overheidsinstanties.	Vgl. ECLI:NL:RVS:2007:AZ9000
23 april 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Verhoging van het financiële belang dat een zaak moet vertegenwoordigen wil deze toevoegwaardig zijn; • Aanpassing van beloning advocaten bij vervolgberoepen inzake vreemdelingenbewaring. 	<i>Stb.</i> 2010, 153
1 juli 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van de werkwijze 'Diagnose en Triage'; • Aanpassing van de voorschotregeling voor advocaten; • 2000 punten-regeling; • Landelijk uitrol van werkwijze 'High Trust'. 	<p><i>Stb.</i> 2011, 322 <i>Stcrt.</i> 2012, 12411</p>

15 november 2011	Wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelinge verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren.	<i>Stb.</i> 2011, 526
1 januari 2012	Verlaging van vergoedingen van rechtsbijstandverleners met 5% en aanpassing van indexeringsmechanisme.	<i>Stcrt.</i> 2011, 8107
1 oktober 2013	Inwerkingtreding van het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoedingen rechtsbijstandverleners.	<i>Stb.</i> 2013, 345
1 januari 2015	Werkinstructies Raad voor Rechtsbijstand i.p.v. Leidraad Bewerkelijke Zaken	Publicatie door Raad voor Rechtsbijstand.
1 februari 2015	<p>Drietal wijzigingen in Bvr 2000:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herijking van enkele strafrechtelijke forfaitaire vergoedingen; • Verlaging vergoeding bewerkelijke zaken in het strafrecht; • Generieke verlaging van punttarief. <p>1 wijziging in Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke uitschakeling van de indexeringen t.a.v. puntvergoeding en toevoeging. 	<i>Stb.</i> 2015, 35

Tabel 2. Wijzigingen griffierechten burgerlijke zaken

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

	komen voor gedeeltelijke verlaging van het griffierecht.	
13 oktober 2001	Verhoging van de tarieven in de Wtbz i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (1 maart 1997 t/m 31 december 2000 → 7,5%).	<i>Stb.</i> 2001, 455
1 december 2001	Indexeren van een drietal civiele griffierechten, die per abuis in <i>Stb.</i> 2011, 455 niet waren geïndexeerd.	<i>Stb.</i> 2001, 538
1 januari 2002	Wijziging van de Wtbz i.v.m. a) de modernisering van de rechterlijke organisatie en b) de vervanging van de gulden door de euro.	a) <i>Stb.</i> 2001, 584 b) <i>Stb.</i> 2001, 664
1 februari 2003	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 december 2000 t/m 31 augustus 2002 → 6,35%).	<i>Stb.</i> 2003, 20
1 februari 2004	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2002 t/m 31 augustus 2003 → 2,14%).	<i>Stb.</i> 2004, 37
1 februari 2005	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2003 t/m 31 augustus 2004 → 1,09%).	<i>Stb.</i> 2005, 16
1 februari 2006	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2004 t/m 31 augustus 2005 → 1,80%).	<i>Stb.</i> 2006, 26
1 april 2006	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet VIValt.	<i>Stb.</i> 2006, 9
1 februari 2007	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2005 t/m 31 augustus 2006 → 1,40%).	<i>Stb.</i> 2007, 28
1 februari 2008	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2006 t/m 31 augustus 2007 → 1,10%).	<i>Stb.</i> 2008, 20
1 september 2008	Tekstuele wijziging van de Wtbz i.v.m. het afschaffen van het procureaat in burgerlijke zaken en de invoering van het elektronisch berichtenverkeer.	<i>Stb.</i> 2008, 100
1 februari 2009	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de	<i>Stb.</i> 2009, 25

	gezinsconsumptie (31 augustus 2007 t/m 31 augustus 2008 → 3,22%).	
1 februari 2010	Verhoging van de tarieven in de Wtbz en Awb i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (31 augustus 2008 t/m 31 augustus 2009 → 0,27%).	<i>Stb.</i> 2010, 24
1 november 2010	Het komen te vervallen van de artikelen 1 tot en met 26, 57 en 58 van de Wtbz i.v.m. de inwerkingtreding van de Wet griffierechten burgerlijke zaken. Gelijkijdig met de Wgbz treedt het Besluit griffierechten burgerlijke zaken in werking.	<i>Stb.</i> 2010, 726
1 juli 2011	Indexering van de griffierechten i.v.m. de modernisering van de rechterlijke organisatie en met name vanwege de wijziging van de competentiegrens van de kantonrechter.	<i>Stb.</i> 2011, 255
1 juli 2012	Wijziging van de Wgbz i.v.m. de invoering van de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen aan de civiele kamer van de Hoge Raad.	<i>Stb.</i> 2012, 65
1 april 2013	Wijziging van de Wgbz i.v.m. de Reparatiwewet griffierechten burgerlijke zaken.	<i>Stb.</i> 2013, 92 samen met <i>Stb.</i> 2012, 666.
1 januari 2014	Indexering van de griffierechten, te weten: een verhoging.	<i>Stcrt.</i> 2013, 35871
1 januari 2015	Intrekken van de Wtbz.	<i>Stb.</i> 2014, 354

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

Tabel 3. Wijzigingen griffierechten bestuursrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Bekendmaking
1 januari 1994	Inwerkingtreding van artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 8:41 Awb bevat de grondslag voor het heffen van griffierecht in eerste aanleg.	<i>Stb.</i> 1993, 650 <i>Stb.</i> 1993, 690
1 december 2001	Wijzigingsbesluit van de Awb ter indexering van de griffierechten in bestuursrechtelijke wetten, te weten: verhoging met het percentage waarmee het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie vanaf 1 maart 1997 tot en met 31 december 2000 is gestegen → 7,20%.	<i>Stb.</i> 2001, 538
1 januari 2012	Verhoging van de tarieven i.v.m. de stijging van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (1 augustus 2010 t/m 31 juli 2011 → 2,60%).	<i>Stb.</i> 2011, 528

1 januari 2013	Inwerkingtreding van artikel 8:109 Awb en bijlage 3 van de Awb: Regeling verlaagd griffierecht. In artikel 8:109 Awb staat de grondslag voor het heffen van griffierecht in hoger beroep.	<i>Stb.</i> 2012, 682
1 juli 2013	Aan Awb wordt artikel 11:2 toegevoegd, waarin wordt bepaald dat er jaarlijks een regeling komt die het griffierecht aanpast aan de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex.	<i>Stb.</i> 2013, 226
1 januari 2014	Indexering van de griffierechten (Awb), te weten: een stijging van 3,08%.	<i>Stcrt.</i> 2013, 35871
1 januari 2015	Indexering van de griffierechten (Awb), te weten: een stijging van 0,90%.	<i>Stcrt.</i> 2014, 37105

Bijlage 6. Wijzigingen in wet- en regelgeving

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

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

Tabel 1. Overig bestuursrecht en vreemdelingenrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 oktober 2004	Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet.	<i>Stb.</i> 2004, 323 Kamerstukken 29000
1 januari 2008	Invoering Wet Politiegegevens.	<i>Stb.</i> 2007, 300 Kamerstukken 30327
1 juli 2008	Invoering van de Wet ruimtelijke ordening: nieuw wettelijke regime met betrekking tot de ruimtelijke ordening.	<i>Stb.</i> 2006, 566 Kamerstukken 28916
1 januari 2009	Wet tijdelijk huisverbod.	<i>Stb.</i> 2008, 421 Kamerstukken 30657
31 juli 2010 – 1 oktober 2013 ¹⁷¹	Invoering Besluit modern migratiebeleid tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en na wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en ter versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure.	<i>Stb.</i> 2010, 307 Kamerstukken 32052
1 september 2010	Invoering van de Wet inzake maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering): nieuwe bevoegdheden om op te treden bij ernstige gevallen van stelselmatig overlast in de publieke ruimte.	<i>Stb.</i> 2010, 325 Kamerstukken 31467
1 juni 2013	Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het	<i>Stb.</i> 2010, 290 Kamerstukken 32052

¹⁷¹ Gefaseerde inwerkingtreding van het Besluit modern migratiebeleid op 31 juli 2010, 19 juni 2011, 1 juni 2013 en 1 oktober 2013.

reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid).

Tabel 2. Personen- en familierecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
1 januari 2005	Invoering Wet op de jeugdzorg	<i>Stb.</i> 2004, 306 Kamerstukken 28168
1 mei 2007 ¹⁷²	Wet tot wijziging Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter, alsmede van artikel 12 van dat Boek en van artikel 268 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.	<i>Stb.</i> 2006, 589 Kamerstukken 30521
28 februari 2009 ¹⁷³	Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met het bevorderen van voortgezet ouderschap na scheiding en het afschaffen van de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap (Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding).	<i>Stb.</i> 2008, 500 Kamerstukken 30145
1 januari 2012	Wijziging van de titels 6, 7 en 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek: aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen.	<i>Stb.</i> 2011, 205 Kamerstukken 28867
1 juli 2013	Invoering van de Wet beperkende maatregelen gesloten jeugdzorg door wijziging van de Wet op de jeugdzorg.	<i>Stb.</i> 2013, 221 Kamerstukken 33494
1 april 2014 ¹⁷⁴	Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering mede in verband met de evaluatie van de Wet openstelling huwelijk en de Wet geregistreerd partnerschap.	<i>Stb.</i> 2013, 486 Kamerstukken 33526

¹⁷² Met deze wetswijziging is niet langer de rechtbank bevoegd, maar de kantonrechter met betrekking tot het onder curatele stellen, instellen van een mentorschap of het onder bewind stellen van een persoon.

¹⁷³ Wettelijke verankering van het recht op omgang met het kind (artikel 1:377a BW) – het maken van goede afspraken bij de scheiding over contact van beide ouders met de kinderen / invoering van het ouderschapsplan.

¹⁷⁴ Met deze wetswijziging zijn enkele verschillen tussen geregistreerd partnerschap en huwelijk opgeheven. Zo is onder meer geregeld dat de man die op het tijdstip van de geboorte van het kind met de moeder door een geregistreerd partnerschap is verbonden, vader van het kind is. Aldus hoeft de vader zijn kind niet nog afzonderlijk te erkennen.

Tabel 3. Sociaal zekerheidsrecht

Inwerkingtreding	Betreft	Publicatie
23 juli 2002	Wijziging van de Arbeidstijdenwet tot invoering van werkgevers aansprakelijkheid voor overtredingen van bestuurders, zijnde werknemers.	Stb. 2002, 238 Kamerstukken 28146
1 januari 2004 ¹⁷⁵	Invoering van de Wet Werk en Bijstand (vervanging van de Algemene bijstandswet): vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.	Stb. 2003, 375 Kamerstukken 28870
1 januari 2004	Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met de afschaffing van de vervolguitering.	Stb. 2003, 546 Kamerstukken 29268
1 oktober 2004 ¹⁷⁶	Wijziging van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten met betrekking tot de te duiden functies alsmede in verband met de introductie van een maatmaninkomensgarantie en enkele andere onderwerpen.	Stb. 2004, 434
9 december 2005 ¹⁷⁷	Vervanging van de WAO door de Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen W(IA).	Stb. 2005, 572 Kamerstukken 30034
30 juni 2006 – 1 mei 2007 ¹⁷⁸	Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (afschaffing van de verwijtbaarheidstoets).	Stb. 2006, 303 Kamerstukken 30370
1 januari 2007	Wet maatschappelijke ondersteuning.	Stb. 2006, 351 Kamerstukken 30131
1 september 2009	Wijziging van de Zorgverzekeringswet en de Wet op de zorgtoeslag, inhoudende invoering van structurele maatregelen voor wanbetalers zorgverzekering.	Stb. 2009, 356 Kamerstukken 31736
1 januari 2010	Wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning.	Stb. 2009, 580 Kamerstukken 31780
1 januari 2012 – 1 januari 2013 ¹⁷⁹	Wijziging van de Wet Werk en Bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in	Stb. 2011, 650 Kamerstukken 32815

¹⁷⁵ Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand zijn de gemeenten voor de uitvoering van deze wet (financieel) verantwoordelijk geworden. Dat heeft in de praktijk geleid tot een strenger gemeentelijk handhavingsbeleid met ook vaker (gedeeltelijke) beëindiging van de bijstand tot gevolg.

¹⁷⁶ Als gevolg hiervan herkeuring van 700.000 WAO-ers jonger dan 45 jaar in de jaren 2004-2009, waarbij ongeveer de helft van de uitkeringen (gedeeltelijk) is beëindigd.

¹⁷⁷ Activering van arbeidsgeschiktheid en inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid met als gevolg een daling van het aantal procedures omdat de toegang tot de WIA is beperkt.

¹⁷⁸ Deze wetswijziging heeft tot gevolg gehad een terugloop van het aantal ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter en minder geschillen over de WW. Gefaseerde inwerkingtreding op 30 juni 2006, 1 juli 2006, 1 oktober 2006 en 1 mei 2007.

¹⁷⁹ Gefaseerde inwerkingtreding op 1 januari 2012, 1 april 2012, 1 juli 2012 en 1 januari 2013.

	jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (o.m. invoering van de huishoudinkomenstoets en gezinsuitkering).	
1 januari 2012 ¹⁸⁰	Wijziging van het Besluit zorgaanpak AWBZ in verband met de afschaffing van de contracteerplicht voor intramurale zorg, alsmede wijziging van het Zorgindicatiebesluit in verband met de beperking van de strekking van het indicatiebesluit.	Stb. 2011, 665
5 september 2012 en 1 januari 2013 ¹⁸¹	Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen i.v.m. het aanbrenge van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en i.v.m. het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het UWV in de kinderopvangtoeslag.	Stb. 2012, 327 Kamerstukken 33212
1 januari 2013	Wijziging van o.m. de Algemene kinderbijslagwet, de Algemene nabestaandenwet, de Algemene Ouderdomswet en de Toeslagenwet, inhoudende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek.	Stb. 2012, 463 Kamerstukken 31929
1 januari 2013	Wijziging van verschillende wetten in verband met de vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Wet vereenvoudiging regelingen UVW).	Stb. 2012, 675 Kamerstukken 33327
1 januari 2013	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving door wijziging van o.m. de Wet Werk en Bijstand.	Stb. 2012, 462 Kamerstukken 33207
1 juli 2014 ¹⁸²	Wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de	Stb. 2014, 216 Kamerstukken 33818

¹⁸⁰ In de monitor RvR staat vermeld dat onder meer als gevolg van wijzigingen met betrekking in het persoonsgebonden budget een stijging is te zien van het aantal toevoegingen. Dit zou kunnen zijn gelegen in de hier genoemde wijziging van het Besluit zorgaanpak AWBZ. Op basis hiervan is het verkrijgen van een persoonsgebonden budget alleen nog mogelijk voor mensen die een verblijfsindicatie hebben gekregen.

¹⁸¹ In de monitor RvR staat vermeld dat onder meer als gevolg van wijzigingen met betrekking in de kinderopvangtoeslag een stijging is te zien van het aantal toevoegingen. Dit zou kunnen zijn gelegen in de hier genoemde wijziging van de Wet kinderopvang. Het betreft hier een grote bezuiniging op de kinderopvang alsook op de toeslagen daarvoor.

¹⁸² Belangrijke delen van deze wet zijn op 1 januari 2015 in werking getreden of moeten nog in werking treden op 1 juli 2015. Op 1 juli 2014 zijn in werking getreden de artikelen zoals genoemd in Stb. 2014, 274. Het betreft hier een aantal maatregelen dat dient ter nadere bescherming van personen met een flexibele arbeidsovereenkomst. De grootste effecten als het gaat om een daling of stijging van het aantal toevoegingen wordt echter verwacht/is van na 1 januari 2015.

rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van het toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid).

Tabel 4. Strafrecht

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

	lichamelijk letsel bij een ander of de dood tot gevolg heeft gehad.	
1 februari 2008 – 1 mei 2012 ¹⁸³	Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening).	<i>Stb.</i> 2006, 330 Kamerstukken 29849
1 april 2010 ¹⁸⁴	Inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor.	<i>Stcrt.</i> 2010, 4003
1 september 2010	Invoering van de Wet inzake maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering): nieuwe bevoegdheden om op te treden bij ernstige gevallen van stelselmatig overlast in de publieke ruimte.	<i>Stb.</i> 2010, 325 Kamerstukken 31467
1 januari 2011	Invoering van de Wet versterking positie slachtoffer in strafproces door wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet OM-afdoening.	<i>Stb.</i> 2010, 1 samen met <i>Stb.</i> , 2009, 525 en <i>Stb.</i> 2008, 85 Kamerstukken 30143, 31248 en 31391
1 januari 2011	Invoering van het Strafprocesreglement op grond waarvan er (als basisafpraak) niet meer dan vijf feiten op één dagvaarding worden geplaatst en nieuwe zaken niet zonder overleg mogen worden gevoegd bij een oude zaak.	<i>Stcrt.</i> 2010, 20926
1 april 2012	Invoering van het rechterlijk gebieds- of contactverbod door wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering.	<i>Stb.</i> 2011, 546 Kamerstukken 32551
2013	Invoering van de ZSM-methode.	Beleid politie, OM en ketenpartners
1 juli 2013	Wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het	<i>Stb.</i> 2013, 142 Kamerstukken 33062

¹⁸³ Het betreft hier gefaseerde inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening: o.m. 2008 invoering strafbeschikking voor rijden onder invloed, 2009 bestuurlijke strafbeschikking voor bepaalde overlastfeiten, 2010 strafbeschikking voor 'P-feiten'.

¹⁸⁴ Het betreft hier de verankering van de zogenaamde Salduz-jurisprudentie (EHRM 27 november 2008, appl.no. 36391/02; bevestiging in uitspraak over Panovits; EHRM 11 december 2008, appl.no. 4268/04) op grond waarvan verdachten voortaan recht hebben op een consult van een advocaat vóór het eerste politieverhoor (monitor RvR en vragenlijsten). De wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is in verband met de Salduz-jurisprudentie met terugwerkende kracht op 1 april 2010 in werking getreden. De overige wijzigingen zoals vermeld in het genoemde Staatsblad zijn in werking getreden op 15 november 2011.

	gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).	
1 januari 2014	'Aanwijzing afpakken' van het OM.	<i>Stcrt.</i> 2013, 35782
1 april 2014	Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht.	<i>Stb.</i> 2013, 485 Kamerstukken 33498

Bijlage 7. Vergelijking gefinancierde rechtsbijstand van omliggende landen

De informatie in deze bijlage is verkregen door middel van een vragenlijst, die is uitgezet bij de 'Legal Aid Committee' van de CCBE. Hierop is een reactie ontvangen van de volgende landen:

- Denemarken
- Engeland & Wales
- Finland
- Oostenrijk
- Spanje
- Zweden

De voorvraag: is er een systeem van rechtsbijstand in uw land dat wordt gefaciliteerd en/of gefinancierd door de overheid?

Denemarken	Ja.
Engeland & Wales	Ja.
Finland	Ja.
Oostenrijk	Ja.
Spanje	Ja. De regering financiert het systeem van rechtsbijstand, dit wordt ingevuld door advocaten die voor rechtsbijstand in het register worden opgenomen.
Zweden	Ja.

Zo niet, is er een ander (privaat) systeem (bijvoorbeeld rechtsbijstandverzekering of de verplichting voor advocaten om te voorzien in kosteloze rechtsbijstand) voor het verlenen van rechtsbijstand aan mensen met een laag inkomen?

Denemarken, Engeland & Wales en Zweden hebben geen antwoord op deze vervolgvraag geformuleerd. Het ligt voor de hand te denken dat er niet is voorzien in een ander (privaat) systeem voor het verlenen van rechtsbijstand aan mensen met een laag inkomen.

Finland	Een rechtsbijstandverzekering komt veelvuldig voor. Rechtsbijstand is niet beschikbaar als de aanvrager een rechtsbijstandverzekering heeft waaronder de zaak valt. Echter, in een kwestie behandeld door een rechtbank/Hof kan in rechtsbijstand worden voorzien voor zover de kosten hoger zijn dan de maximale dekking vermeld in de verzekeringspolis.
Oostenrijk	De 9 regionale bars bieden gratis juridisch advies ('Erste anwaltliche Auskunft'), welke is bedoeld om burgers korte informatie over hun juridische situatie en mogelijkheden te geven.
Spanje	Er zijn geen andere private systemen.

Als er een systeem van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand is, verzoeken wij u de volgende vragen te beantwoorden:

1. Hoe wordt dit openbare systeem gefinancierd door de regering (bijvoorbeeld vergoeding van de advocaat)?

Denemarken	<p>Wanneer men in aanmerking komt voor kosteloze rechtsbijstand wordt een advocaat toegewezen wiens vergoeding zal worden betaald door de regering. Als men de zaak verliest, betaalt de regering ook de kosten van de wederpartij. Voordat volledige rechtsbijstand kan worden verleend, moet er een redelijke verwachting zijn dat de zaak gewonnen kan worden. In zaken die betrekking hebben op beëindiging van gezamenlijk gezag of andere kind-gerelateerde zaken, echtscheiding of andere civiele zaken, kan de rechtbank rechtsbijstand toekennen. Dit kan ook gebeuren als een aantal geschillencommissies in het voordeel van de rechtzoekende hebben besloten en de zaak daarna naar de rechtbank gaat. In alle andere civiele zaken is het de 'Civil Affairs Agency' dat volledige rechtsbijstand verleent op voorwaarde dat de zaak een bepaald belang heeft en er een reële kans is dat de rechtbank in het voordeel van de rechtzoekende zal oordelen. In uitzonderlijke gevallen kan volledige rechtsbijstand worden verleend in zaken die te maken hebben met commerciële of zakelijke aangelegenheden of in geval van laster of smaad.</p> <p>Als aan de rechtzoekende rechtsbijstand wordt toegekend, moet dit worden gemeld aan de verzekeringsmaatschappij waar de rechtsbijstandsverzekering is afgesloten. Als de verzekering dekking geeft, moet de verzekeringsmaatschappij de kosten voor juridische bijstand betalen.</p> <p>De vergoeding van advocaten loopt volgens bepaalde tarieven. De tarieven worden regelmatig geëvalueerd door de rechtbanken. De tarieven voor civiele zaken hangen af van de waarde van de zaak. De tarieven voor straf- en familiezaken zijn ingewikkelder en afhankelijk van de soort zaak, het aantal dagen bij de rechtbank, specifieke voorbereidingen enz.</p>
Engeland & Wales	<p>Financiële steun voor rechtsbijstand in een civiele procedure is geregeld in de civielrechtelijke rechtsbijstandsregeling. Hierin wordt voornamelijk voorzien door particuliere beroepsuitoefenaars, die uit publieke middelen worden betaald. Non-profit organisaties, zoals 'Law Centers' en 'Citizens Advice Bureau' bieden ook rechtsbijstandsdiensten aan.</p> <p>Belangrijke wijzigingen in de civielrechtelijke rechtsbijstand werden doorgevoerd door de inwerkingtreding van de 'Legal Aid Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012' (LASPO) in april 2013. De wet kortte de werkingssfeer van civielrechtelijke rechtsbijstand aanzienlijk in. Rechtsbijstand wordt beheerd door de 'Legal Aid Agency' (LAA), een uitvoerend orgaan van het Ministerie van Justitie.</p>
Finland	<p>De financiering van rechtsbijstand gebeurt via de begroting van het Ministerie van Justitie. Het beheer van de resultaten van de bureaus voor rechtsbijstand is</p>

	<p>een proces van twee fasen. In de eerste fase wordt onderhandeld door het Ministerie van Justitie en de 'Legal Aid Directors'. Deze onderhandelingen hebben betrekking op de productiviteit en kosteneffectiviteit voor het volgende jaar voor elk bureau voor rechtsbijstand. In de tweede fase wordt door de bestuurders onderhandeld met de rechtsbijstandskantoren in hun arrondissement binnen het kader dat is vastgelegd in de eerste fase. De ontvanger van rechtsbijstand betaalt het eigen risico. Is een zaak behandeld door een rechtbank, dan bepaalt het gerecht de honoraria en de vergoeding. In zaken die niet zijn behandeld door een rechtbank bepaalt het bureau voor rechtsbijstand de vergoeding en de compensatie voor een advocaat. Alle publieke rechtsbijstandsadvocaten krijgen een maandelijks salaris van de overheid.</p>
Oostenrijk	<p>Rechtsbijstand wordt door de overheid gefinancierd. De kosten worden geraamd in de overheidsbegroting (ongeveer € 18 miljoen per jaar). In het algemeen ontvangt de advocaat geen vergoeding (behalve in zeer belastende zaken: meer dan 10 dagen of meer dan 50 uur bij de rechtbank/ Hof per jaar). In plaats daarvan betaalt de Oostenrijkse overheid (Ministerie van Justitie) een jaarlijkse forfaitair bedrag aan de Oostenrijkse Bar voor het totaal van rechtsbijstand. De Oostenrijkse Bar distribueert dit bedrag aan de lokale bars op basis van het aantal ingeschreven advocaten die juridische bijstand verzorgen. Het geld wordt gebruikt voor het sociale zekerheids- en pensioenstelsel van deze advocaten. Het door de overheid betaalde forfaitaire bedrag heeft geen betrekking op de totale waarde van de door advocaten geboden rechtsbijstand. De advocaten dragen dus bij aan het systeem door het verstrekken van hun diensten zonder directe beloning.</p>
Spanje	<p>Advocaten, die worden ingeschreven, worden verplicht cliënten te helpen die de kosten van een advocaat zelf niet kunnen betalen. Dit wordt vergoed door de overheid, via de Bars.</p>
Zweden	<p><u>Civil Legal Aid</u> Rechtsbijstand in burgerlijke zaken wordt behandeld in de Legal Aid Act van 1996. Indien rechtsbijstand in burgerlijke zaken wordt verleend, wordt een raadsman benoemd en betaalt de overheid de kosten voor de raadsman tot 100 uur. Als er speciale redenen zijn, kan dit worden verhoogd.</p> <p>Een belangrijke pijler in het rechtsbijstandssysteem is dat voor juridische kosten in de eerste plaats een verzekering moet worden gebruikt. Rechtsbijstand is dus ondergeschikt aan het gebruik van een verzekering. Een Zweedse woonverzekering bevat altijd een rechtsbijstandverzekering. Meer dan 95% van de bevolking valt onder een dergelijke verzekering. Mensen die zich geen woonverzekering kunnen veroorloven, krijgen juridische hulp van de overheid. Rechtsbijstand kan in sommige gevallen ook worden verkregen als de verzekering geen adequate dekking geeft.</p>

Rechtsbijstand kan in de meeste juridische kwesties worden verleend, maar er zijn enkele uitzonderingen. Rechtsbijstand wordt bijvoorbeeld nooit verleend in zaken waar een publiek raadsman kan worden benoemd. In sommige gevallen moet er een speciale reden zijn om rechtsbijstand te verlenen, bijvoorbeeld zaken die worden behandeld in het buitenland of zaken die betrekking hebben op een waarde van minder dan 20 900 SEK (ca. € 2.233,-).

Rechtsbijstand is alleen beschikbaar voor natuurlijke personen. De limiet voor het inkomen is 260 000 SEK (ca. € 27.784,-) per jaar. Wanneer het inkomen van de aanvrager wordt geraamd, gaat het om zijn/ haar economische situatie als geheel (onderhoudskosten, eigendom en schulden). Dit betekent dat ongeveer 80% van de bevolking in aanmerking komt voor rechtsbijstand. De aanvrager draagt bij in de kosten naar verhouding tot zijn/ haar capaciteit. Deze bijdrage varieert van 2 tot 40% van de kosten voor de raadsman. De rest van de vergoeding wordt betaald door de overheid.

De advocaat wordt per uur betaald tegen hetzelfde tarief als het tarief voor juridisch advies (1 302 SEK, ca. € 139,- in 2015). Als hoofdregel wordt het tarief gevolgd, maar de rechtbank (of de Legal Aid Board) kan besluiten een lager of een hoger tarief vast te stellen afhankelijk van de kwalificatie van de advocaat en hoe goed de bijstand wordt uitgevoerd. Als hoofdregel vergoedt de verliezende partij in civiele zaken de proceskosten van de wederpartij, tenzij anders is bepaald. Het systeem van rechtsbijstand dekt dergelijke kosten niet, maar een rechtsbijstandverzekering wel.

Criminal legal aid

Rechtsbijstand voor verdachten in strafzaken wordt geboden door de regels inzake het recht op een publiek raadsman. Een publiek raadsman zal altijd worden toegewezen aan een verdachte van een ernstig strafbaar feit en wanneer een persoon in hechtenis is genomen. Voor minder ernstige vergrijpen is een publiek raadsman alleen beschikbaar als er speciale redenen zijn. De economische situatie van de verdachte is hiervoor niet relevant. Het is aan de rechter om te beslissen of een openbare raadsman moet worden benoemd of niet.

Alleen advocaten die lid zijn van de Swedish Bar Association kunnen worden benoemd als publiek raadsman (met enkele kleine uitzonderingen). Hij/zij helpt de verdachte in alle aangelegenheden betreffende de strafrechtelijke procedure en is aanwezig bij het proces. De verdachte kiest zelf de raadsman. De vergoeding wordt betaald door de overheid. De rechtbank/hof bepaalt de vergoeding, waarbij als regel geldt dat de advocaat wordt betaald per uur tegen een tarief dat de regering elk jaar vaststelt. Het tarief voor dit jaar is 1 302 SEK (ca. €139,-). Meestal wordt dit tarief gevolgd, maar de rechter kan beslissen een lager of een hoger tarief vast te stellen afhankelijk van de kwalificatie van de

	<p>advocaat en hoe goed de bijstand wordt uitgevoerd. Er is ook een vaste prijs voor minder ernstige zaken.</p> <p>Het is een publiek raadsman niet toegestaan zijn of haar cliënt om een toeslag te vragen. Als de verdachte wordt vrijgesproken, hoeft hij/zij niets terug te betalen aan de overheid. Indien de verdachte is veroordeeld, moet hij/zij aan de overheid de kosten voor de raadsman en de schade van de benadeelde persoon vergoeden. Het betreft een bepaald percentage van de vergoeding (2-40%). De rechter kan ook beslissen dat de veroordeelde niet hoeft te betalen. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer de veroordeelde een lange gevangenisstraf opgelegd krijgt.</p>
--	--

2. Garandeert de grondwet deze rechtsbijstand (onder bepaalde voorwaarden)?

Denemarken	Het recht op een eerlijk proces, inclusief gedegen juridisch advies, is niet specifiek genoemd in de grondwet.
Finland	Volgens de grondwet van Finland is iedereen gelijk voor de wet. Het recht op rechtsbijstand wordt geregeld in de 'Legal Aid Act'.
Oostenrijk	Nee.
Spanje	<p>Artikel 119 van de Spaanse grondwet bepaalt:</p> <p>"Justitie blijft gratis wanneer de wet dit voorschrijft en heeft in ieder geval betrekking op degenen die onvoldoende middelen hebben om te procederen."</p> <p>Dit is het instrumentele recht met betrekking tot het recht op toegang tot de rechter, erkend in artikel 24, lid 1 van de Spaanse grondwet. Volgens rechtspraak van het Constitutional Court is het doel van dit recht de toegang tot de rechter te waarborgen voor degenen die over onvoldoende middelen beschikken om zich dit te kunnen veroorloven.</p>
Zweden	Nee, er is geen expliciet grondwettelijk recht op rechtsbijstand. In Zweden is het echter een grondrecht dat een zaak wordt gehoord door een wettelijk vertegenwoordiger, binnen of buiten de rechtbank. Rechtsbijstand is een vorm van sociale bescherming dat tot doel heeft een persoon te helpen die deze juridische ondersteuning niet op een andere manier kan krijgen. Naast de rechtsbijstand en dekking van een verzekering kan fundamentele juridische bijstand worden verkregen door 'pro bono-werk' van Zweedse advocaten ('Advokatjouren': de aanvrager kan 15 minuten gratis juridisch advies ontvangen voornamelijk om hoe het probleem te formuleren, te weten waar de vordering aanhangig moet worden gemaakt en of men in aanmerking komt voor rechtsbijstand of steun kan ontvangen van de verzekeringsmaatschappij).

	Bovendien kan een persoon juridisch advies ontvangen voor maximaal twee uur door een advocaat. De kosten van het juridisch advies kunnen worden gematigd afhankelijk van de economische situatie van de aanvrager.
--	--

3. Wat zijn de criteria voor rechtzoekenden om in aanmerking te komen voor deze rechtsbijstand? (relevante wet- en regelgeving).

Denemarken	<p>De overgrote meerderheid van de advocaten biedt rechtstreeks kosteloze rechtsbijstand aan. De website van de lokale rechtbanken bevat een lijst van advocaten die dit aanbieden. De rechtzoekende die juridisch(e) vertegenwoordiging/advies nodig heeft, maakt een afspraak met de geselecteerde advocaat op kantoor.</p> <p>Er zijn drie soorten rechtsbijstand waarin kan worden voorzien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveau 1-bijstand: alleen mondeling juridisch advies; • Niveau 2-bijstand: aanvullend advies naast juridisch basis-advies; • Niveau 3-bijstand: bijstand in verband met de afwikkeling van onderhandelingen. <p>Cliënten betalen DKK 210 (BTW inbegrepen; omgerekend ongeveer € 28) voor niveau 2-bijstand en DKK 950 (€ 127) voor niveau-3 bijstand. In dit soort situaties verstrekt de regering een subsidie van DKK 672 (€ 90) voor niveau 2-bijstand en DKK 2208 (€ 296) voor niveau 3-bijstand.</p> <p>Dit soort rechtsbijstand is niet beschikbaar in strafzaken, ondernemingszaken, schuldsanering, bestuurszaken of zaken bij een geschillencommissie. Om in aanmerking te komen voor bovenstaande types rechtsbijstand, moet de cliënt binnen bepaalde inkomensgrenzen vallen. Voor een alleenstaande persoon in 2015 is het maximale jaarlijkse inkomen om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand DKK 304.000 (€ 40.739). Voor samenwonenden/gehuwden geldt een inkomen van DKK 386.000 (€ 51.728).</p>
Engeland & Wales	<p>Of een rechtzoekende in een civiele zaak rechtsbijstand ontvangt, zal afhangen van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het soort juridisch probleem; • Financiële draagkracht; • Redelijke kans op succes; • Verblijfplaats. <p>Rechtsbijstand in strafzaken wordt verleend als de zaak zowel de slagingskans als de <i>means-test</i>* doorstaat. Bij de slagingskans speelt een rol welk belang Justitie hecht aan rechtsbijstand. Bij de beslissing of de zaak voldoet aan de belangen die Justitie stelt, moet rekening worden gehouden met de volgende factoren:</p> <p>De kans op vrijheidsbeneming is groot;</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • De cliënt heeft een straf opgelegd gekregen die is geschorst of niet leidt tot vrijheidsbeneming. Als de straf niet wordt uitgevoerd, kan de rechtbank de cliënt hierop aanspreken; • Het verlies van levensonderhoud; • De reputatie van de cliënt lijdt ernstige schade; • Een belangrijke rechtsvraag is in het geding; • De cliënt begrijpt de gerechtelijke procedure niet; • Getuigen worden opgespoord of verhoord; • Het is in het belang van een andere persoon dat rechtsbijstand wordt verleend. <p>Financiële draagkracht is afhankelijk van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het inkomen van de aanvrager en dat van zijn partner; - Het beschikbare vermogen van de aanvrager en dat van zijn partner. <p>Inkomsten: De rechtzoekende komt financieel niet in aanmerking voor rechtsbijstand als zijn/haar bruto maandelijkse inkomen meer dan £2657 (globaal omgerekend € 3.727) is; dit wordt verhoogd als de aanvrager meer dan vier kinderen heeft.</p> <p>Vermogen: Als de aanvrager een beschikbaar vermogen van meer dan £8000 (€ 11.222) heeft (of £3000 als het een beroep in een immigratie/asielzaak is), is er geen recht op rechtsbijstand. Het beschikbare kapitaal omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geld op de bank; • Waardevolle voorwerpen; • Eigen vermogen in het huis van de rechtzoekende. <p><i>* Een means-test is een bepaling of een individu of gezin in aanmerking komt voor overheidssteun, op basis van de vraag of het individu of gezin beschikt over voldoende middelen om hierin te voorzien zonder die hulp.</i></p>
Finland	Rechtsbijstand wordt geregeld in de Legal Aid Act, de wet op de rechtsbijstands- kantoren en drie regeringsverordeningen.
Oostenrijk	<p><u>Civiele procedures</u>: Volgens artikel 63 van de 'Austrian Civil Procedure Code' moet rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk worden verleend aan personen die niet in staat zijn de procedure zelf te financieren. Om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand moet de zaak een kans van slagen hebben en een belang hebben voor de aanvrager.</p> <p><u>Strafrechtelijke procedures</u>: Volgens artikel 61 lid 2 van het 'Austrian Criminal Procedure Code' kan een verdachte verzoeken om rechtsbijstand in het geval hij/zij niet in staat is de kosten van de procedure zelf te dragen. Rechtsbijstand moet worden verleend in het belang van goed juridisch bestuur en een eerlijk proces.</p>

	<p><u>Ex officio wettelijke vertegenwoordiging</u>: Volgens artikel 61 paragraaf 3 van het 'Austrian Criminal Procedure Code' moet de rechtbank 'ex officio' een advocaat toewijzen aan een verdachte ingeval de procedure verplichte wettelijke vertegenwoordiging vereist en de verdachte geen advocaat raadpleegt of een beroep doet op rechtsbijstand.</p>
<p>Spanje</p>	<p>Volgens artikel 2 van de 'Legal Aid Act' zijn mensen die in aanmerking komen voor rechtsbijstand:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Spaanse burgers, andere EU-lidstaatburgers en buitenlanders die in Spanje verblijven, wanneer zij aantonen over onvoldoende middelen te beschikken om te procederen; <p>Afgezien van de bovenstaande personen hebben sommige rechtspersonen toegang tot rechtsbijstand, zoals:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. agentschappen en gemeenschappelijke diensten van sociale zekerheid; 3. de volgende rechtspersonen wanneer zij aantonen over onvoldoende middelen te beschikken om te procederen: <ul style="list-style-type: none"> - verenigingen van openbaar belang; - stichtingen ingeschreven in het openbare register; <p>Bovendien moeten personen, die toegang tot rechtsbijstand hebben, aan bepaalde voorwaarden voldoen, die staan vermeld in artikel 3 van de Legal Aid Act. Deze voorwaarden hebben betrekking op hun economische situatie en het bruto-inkomen (los van het aantal leden van hun gezin). Artikel 5 van de Legal Aid Act benoemt enkele uitzonderingen waarvoor rechtsbijstand beschikbaar is, zelfs als de aanvrager niet voldoet aan de gestelde eisen.</p>
<p>Zweden</p>	<p>Het rechtsbijstandssysteem in Zweden wordt beheerd door de overheid. Besluiten over de rechtsbijstand (verlenen rechtsbijstand, afwikkeling vergoedingen enz.) worden door de rechtbank genomen als een zaak daar in behandeling is en anders door de 'Legal Aid Authority'. Niet iedereen heeft recht op rechtsbijstand.</p> <p>De belangrijkste regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsbijstand geldt eerst en vooral voor privépersonen; niet voor verenigingen, bedrijven of soortgelijke instellingen. In uitzonderlijke gevallen kan aan de eigenaar van een bedrijf rechtsbijstand worden verleend. Ook voor de nalatenschap van een overledene kan in sommige gevallen rechtsbijstand worden verleend. • Als regel geldt dat wanneer rechtsbescherming onder de dekking van een verzekering valt er geen rechtsbijstand kan worden verleend. De rechtzoekende moet in beginsel gebruik maken van deze rechtsbescherming om de kosten van de advocaat te betalen.

	<ul style="list-style-type: none"> • In het geval de rechtzoekende een bruto-inkomen van meer dan 260 000 SEK (€ 27.784,-) per jaar ontvangt, is er geen recht op rechtsbijstand van de overheid. • Geen rechtsbijstand wordt verleend als men gebruik maakt van een publiek raadsman. Het gaat dan om een strafrechtelijke zaak of een administratieve aangelegenheid. • Een voorwaarde voordat rechtsbijstand wordt verleend is dat tenminste één uur advies van een advocaat is verkregen. De 'Legal Aid Act' regelt dat twee uur advies kan worden ontvangen. • Er moet een behoefte aan juridische bijstand zijn en het moet redelijk zijn dat de overheid de kosten van het geschil betaalt. Deze beoordeling geschiedt door de Legal Aid Authority of door een rechtbank (in die gevallen waar het geschil reeds aanhangig is bij de rechtbank). <p>Er zijn een aantal uitzonderingen op deze regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is geen recht op rechtsbijstand als de waarde van de zaak/het geschil minder is dan een jaarlijks vastgesteld bedrag wat is gebaseerd op het prijsindexcijfer. • Rechtsbijstand wordt niet verleend voor zaken die betrekking hebben op eenvoudige registratieprocedures, zoals een eigendomsaanvraag, een hypotheek of voor het opstellen van documenten zoals een BTW-aangifte, een testament, een scheidingsovereenkomst of een schenkingsovereenkomst. • Als de rechtzoekende geen verzekering heeft, maar dit gezien de financiële situatie wel had kunnen hebben, is er geen recht op rechtsbijstand. • Wanneer het geschil een verhoor in een rechtbank betreft of een procedure in een ander land, wordt rechtsbijstand slechts betaald als de persoon woonachtig is in Zweden. • Juridische hulp wordt niet toegekend wanneer men zichzelf vertegenwoordigt. • In sommige gevallen zijn er bijzondere redenen vereist voor de verlening van rechtsbijstand. Dit geldt bijvoorbeeld bij echtscheidingen of voor eigenaren van een bedrijf.
--	---

Wie beslist of iemand in aanmerking komt voor rechtsbijstand?

<p>Engeland & Wales</p>	<p>In oktober 2006 is de <i>means-test</i> voor strafrechtelijke rechtsbijstand in de Magistrates Court heringevoerd. Dit betekent dat alle aanvragers van rechtsbijstand een beoordeling van hun financiële middelen ondergaan en verplicht zijn om voor hun eigen rechtsbijstand te betalen indien hun inkomen boven een bepaalde grens uitkomt.</p> <p>In de samenleving leeft in beginsel het idee dat degenen die het zich kunnen veroorloven om te betalen voor rechtsbijstand dit ook moeten doen. Echter, er zijn bezwaren rond de complexiteit van de test en de vertragingen die worden</p>
-----------------------------	---

	<p>veroorzaakt door moeilijkheden i.v.m. het verkrijgen van gedetailleerde financiële informatie voor het aanvraagformulier (met name bij verdachten). Er is ook bezorgdheid dat de bovengrens zo laag is dat veel mensen niet in aanmerking komen voor rechtsbijstand, terwijl zij niet in staat zijn de kosten van rechtsbijstand zelf te voldoen.</p> <p>De means-test werd begin 2010 in de Crown Court geïntroduceerd. De test is dezelfde als die gebruikt wordt in de Magistrates Court. Als de verdachte schuldig wordt bevonden en de zaak heeft meer gekost dan reeds betaald is kan de veroordeelde worden onderworpen tot een bijdrage van hun kapitaal.</p>
Finland	Rechtsbijstandskantoren. Rechtsbijstand is gratis beschikbaar, op aanvraag of tegen een aftrekbaar tarief afhankelijk van de economische situatie van de aanvrager. Rechtsbijstand wordt verstrekt aan een persoon wiens beschikbare middelen en activa het door de regering vastgestelde bedrag niet overschrijden.
Oostenrijk	De rechter beslist of een persoon rechtsbijstand ontvangt of niet. Als een persoon wordt geconfronteerd met een civiel- of strafrechtelijke procedure, waarvoor een advocaat nodig is en zelf onvoldoende geld heeft om dit te betalen, kan de rechtbank beslissen om die persoon rechtsbijstand te verlenen.
Spanje	Artikel 9 van de Legal Aid Act regelt wie in aanmerking komt voor rechtsbijstand.

4. Wat zijn de criteria voor advocaten om deel te nemen in het systeem van rechtsbijstand? Wie beslist over de toegang voor advocaten? Kunnen partijen hun eigen advocaat kiezen?

Denemarken	Het Ministerie van Justitie heeft de criteria beschreven voor advocaten om op de lijst van de rechtbank te komen. De belangrijkste criteria omvatten de kwalificaties van de aanvrager, met daarbij ervaring met strafzaken en familierechtzaken en procedurele ervaring. Geslacht en leeftijd zijn ook relevante criteria.
Engeland & Wales	Alle civielrechtelijke rechtsbijstand moet worden gedaan door aanbieders die een contract hebben met de Legal Aid Authority. Om in aanmerking te komen voor een contract moeten kantoren aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoen.
Finland	<p>Rechtsbijstand wordt verstrekt door publiekelijke rechtsbijstandsadvocaten en particuliere advocaten. Een publiekelijke rechtsbijstandsadvocaat is een advocaat die werkt bij een rechtsbijstandskantoor. Een particuliere advocaat is een lid van de Finse Orde wiens activiteiten onder toezicht staan van de Orde en Justitie. Vanaf 1 januari 2014 geldt dat alle particuliere juridisch adviseurs die niet advocaat zijn en die zaken behandelen waarin rechtsbijstand is toegekend een licentie moeten hebben (de zogenoemde licentie-advocaten).</p> <p>De helft van de rechtsbijstandsadvocaten zijn ook leden van de Bar. In de meeste gevallen heeft de rechtzoekende het eerste contact met de advocaat</p>

	<p>van zijn of haar keuze, die vervolgens het aanvraagformulier voor rechtsbijstand invult. De ontvanger van rechtsbijstand heeft een vrije advocaatkeuze in elke rechtszaak. De cliënt kan kiezen of hij/zij in een gerechtelijke procedures wil worden bijgestaan door een publiekelijke rechtsbijstandsadvocaat, een gewone advocaat of een licentie-advocaat. In zaken die niet bij de rechtbank dienen, wordt rechtsbijstand alleen gegeven door rechtsbijstandsadvocaten. In deze situaties kiest de ontvanger van rechtsbijstand geen particuliere advocaat, tenzij er een speciale reden voor is. De reden kan zijn dat het rechtsbijstandskantoor een belangenconflict heeft in de zaak, te druk is om de cliënt bij te staan of dat de zaak speciale kennis vereist die de rechtsbijstandsadvocaten van het bureau niet hebben.</p>
Oostenrijk	<p>In Oostenrijk moet elke geregistreerde advocaat voorzien in rechtsbijstand in een roulatiesysteem. Het is altijd de bevoegde rechter die over de toewijzing van rechtsbijstand beslist. Daarna wordt de bevoegde lokale balie geïnformeerd door de rechtbank. De bevoegde balie zal dan een advocaat voordragen. Degene die in aanmerking komt voor rechtsbijstand kan om een specifieke advocaat vragen, maar zijn wens is niet dwingend.</p>
Spanje	<p>Artikel 25 van de Legal Aid Act regelt enkele minimumcriteria voor advocaten om deel te nemen aan het systeem van rechtsbijstand. Met betrekking tot het orgaan dat over de deelname voor advocaten aan het systeem van rechtsbijstand beslist, is artikel 22 van de Legal Aid Act van toepassing. Met betrekking tot de mogelijkheid voor de partij een eigen advocaat te kiezen, geldt het volgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Degenen die recht hebben op rechtsbijstand kunnen uitdrukkelijk afzien van de benoeming van een advocaat en zelf een advocaat kiezen. Hiernaar moet verwezen worden in het verzoek om rechtsbijstand. 2. Het afzien van de in beginsel benoemde advocaat moet uitdrukkelijk worden meegedeeld aan de Legal Aid Commission en de Bar. Het betekent niet dat andere voordelen van het recht op rechtsbijstand verloren gaan. 3. De Spaanse balie en specialisatieverenigingen nemen alle nodige maatregelen om te zorgen voor een effectieve en wederzijdse communicatie over het afzien van een advocaat in het systeem van rechtsbijstand.
Zweden	<p>Alle advocaten kunnen rechtsbijstand bieden. Op enkele uitzonderingen na, worden alleen leden van de Orde van advocaten als publiek advocaat in strafzaken benoemd. Een particuliere vertegenwoordiger hoeft geen advocaat te zijn. In de praktijk worden vrijwel alleen leden van de Orde aangesteld als raadsman, maar deze afspraken zijn door de wet niet uitsluitend voor leden vastgelegd (bv. beheerders van een faillissement zijn vaak leden van de Orde, maar ook vaak juridische adviseurs of financiële deskundigen van 'Ackordcentralen', een Zweedse bedrijfsorganisatie). Eén ding dat in dit verband moet worden opgemerkt, is dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging is. Een persoon kan zichzelf vertegenwoordigen in de rechtbank of worden</p>

	<p>vertegenwoordigd door iemand die geen advocaat is. De Legal Aid Authority of de rechtbank dat het verzoek om rechtsbijstand behandelt, informeert de aanvrager schriftelijk over het besluit van de autoriteit/de rechter. Een (junior)advocaat of ieder ander geschikt persoon kan worden aangesteld als raadsman. Indien de aanvrager zelf een geschikt persoon heeft voorgesteld, kan deze persoon worden aangewezen als de kosten van de zaak hierdoor niet aanzienlijk zullen toenemen of als er geen andere bijzondere reden is.</p>
--	---

5. Hoeveel advocaten van het totale aantal advocaten werken voor het rechtsbijstandssysteem?

Denemarken	<p>In Denemarken zijn er 6.064 advocaten. Elk arrondissement heeft twee verschillende lijsten met advocaten: één lijst van advocaten die kunnen worden benoemd als advocaat voor de verdediging en/of in zaken ten aanzien van familierecht-advocaten en een andere lijst van advocaten die rechtsbijstand verlenen in civiele zaken. De twee lijsten overlappen elkaar voor een groot deel.</p>
Finland	<p>Geen exacte cijfers beschikbaar. Ongeveer 220 rechtsbijstandsadvocaten werken bij een rechtsbijstandskantoor. Er zijn ongeveer 850 particuliere kantoren die voor het rechtsbijstandssysteem werken. 60% van de rechtsbijstandszaken wordt behandeld door particuliere advocaten.</p>
Oostenrijk	<p>In Oostenrijk moet elke geregistreerde advocaat rechtsbijstand verlenen.</p>
Spanje	<p>Bijna 42.500 advocaten zijn ingeschreven in het rechtsbijstandssysteem. Dit vertegenwoordigt 31,5% van het totaal van advocaten geregistreerd bij de Spaanse Balie, met een totale hoeveelheid van 135.000 advocaten.</p>
Zweden	<p>Geen cijfers.</p>

6. Wat zijn de vergoedingen (zijn dit bijvoorbeeld vaste vergoedingen of met een open einde en in welke mate)? In geval van vaste vergoedingen, onder welke voorwaarden kan het systeem aanvullende vergoedingen toekennen?

Denemarken	<p>Zie vraag 1. Het is de advocaat niet toegestaan om extra kosten in rekening te brengen als volledige rechtsbijstand is verleend.</p>
Engeland & Wales	<p>Het meeste werk wordt betaald op basis van een vaste vergoeding. Als de werkzaamheden de drempel van drie keer de vaste vergoeding overschrijden, wordt de zaak betaald volgens een uurtarief. Er zijn geen belangrijke verhogingen van de vergoedingen geweest in de afgelopen 15 jaar. Wel is er op enkele vergoedingen bezuinigd door LASPO en de veranderingen in de rechtsbijstandswet. De realiteit is dat rechtsbijstandsvergoedingen nu veel lager liggen dan de kosten die particuliere cliënten moeten betalen.</p>

	<p>Betaling van zaken die dienen bij de 'Magistrates Court' vindt plaats op grond van een regeling van forfaitaire vergoedingen, waardoor de zaken in één van de drie categorieën van de forfaitaire vergoeding vallen.</p> <p>Deze standaard-vergoedingen hebben een systeem van een vaste vergoeding bewerkstelligd. Er is een mogelijkheid in het systeem dat een niet-standaard vergoeding wordt betaald wanneer het werk in de zaak complex is. Zo worden ernstige, complexe gevallen behandeld in het Crown Court door speciale advocaten, die worden betaald volgens de 'Advocates Graduated Fee Scheme'.</p>
Finland	<p>De basisregel is een uurtarief van €110,- per uur. De advocaat kan overeenkomen om een minimale vergoeding (in plaats van het uurtarief) betaald te krijgen als hij/zij hierop aandringt. De minimumtarieven zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zitting van een strafzaak bij de rechtbank/Hof: € 415,- (langer dan 3 uur, € 615,-) • Zitting van een civiele zaak of verzoekschrift: € 515,- (langer dan 3 uur, € 715,-) <p>De minimale vergoeding geldt voor alle werkzaamheden van de advocaat met uitzondering van reistijd.</p>
Oostenrijk	<p>Het forfaitair bedrag aan vergoedingen omvat ongeveer 50% van de totale waarde van alle verstrekte juridische diensten (berekend alsof deze diensten rechtstreeks aan de cliënt in rekening worden gebracht).</p>
Spanje	<p>Volgens artikel 30 van de Legal Aid Act kunnen de advocaatkosten voor het verstrekken van professioneel juridisch advies aan de personen die recht hebben op rechtsbijstand alleen worden vergoed uit openbare middelen.</p> <p>Volgens artikel 36 van de Legal Aid Regulation ontvangt iedere Bar elke drie maanden een subsidie als vergoeding van het Ministerie van Justitie en Binnenlandse zaken. De Bars ontvangen een bepaald bedrag afhankelijk van de door 'hun' advocaten behandelde zaken in het kader van rechtsbijstand. De 'Consejo General de la Abogacía Española' distribueert de subsidie van het Ministerie van Justitie tussen de verschillende Bars.</p> <p>De beloning voor advocaten die officieel zijn benoemd voor het verlenen van rechtsbijstand wordt bepaald volgens een schaal van honoraria en vergoedingsmodules, die is vastgesteld in de bijlage van de Legal Aid Regulation. De vergoeding is afhankelijk van het soort procedure waarin rechtsbijstand is verleend. Het bedrag wordt vastgesteld in overeenstemming met de complexiteit van de uitgevoerde rechtsbijstand door de advocaat. Het Ministerie van Justitie bepaalt jaarlijks hoeveel uur wordt toegeschreven aan de verschillende vormen van rechtsbijstand, zodat eenvoudig de beloning voor de advocaten conform voornoemde schaal kan worden uitbetaald. De jaarlijkse vaststelling is afhankelijk van de begrotingsmiddelen.</p>
Zweden	<p>Advocaten worden betaald door de overheid (de cliënt draagt bij aan de kosten voor zover hij/zij zich dit kan veroorloven). De raadsman voor rechtsbijstand in</p>

	civiele zaken wordt per uur betaald tegen hetzelfde tarief als voor juridisch advies (1302 SEK, ca. € 139,- in 2015). De vergoeding voor de raadsman in strafzaken wordt betaald door de overheid. De rechtbank bepaalt de vergoeding; het uurtarief wordt elk jaar door de regering vastgesteld.
--	---

7. Moet de rechtzoekende bijdragen in de betaling van kosten? Zo ja, in welke mate?

Denemarken	Zie vraag 3.
Engeland & Wales	Cliënten kunnen verplicht worden een bijdrage te leveren in de rechtsbijstandkosten van hun zaak door middel van een vast bedrag, maandelijkse bijdrage of terugbetaling van schade. Als een cliënt rechtsbijstand ontvangt en het resultaat van de zaak is dat hij/zij eigendom of geld heeft ontvangen of behouden, zal hij/zij sommige of alle kosten van hun rechtsbijstand moeten terugbetalen.
Finland	<p>Rechtsbijstand wordt gratis verstrekt aan personen die hierin niet zelf kunnen voorzien. Personen die het financieel kunnen opbrengen, zijn verschuldigd mee te betalen aan de rechtsbijstand die zij krijgen. De kosten voor de aanvrager omvatten de kosten van rechtsbijstand en de eigen bijdrage van € 70,-. De eigen bijdrage kan twee componenten bevatten, die worden berekend op verschillende manieren; de basis-eigen bijdrage die is gebaseerd op de beschikbare middelen van de aanvrager en de aanvullende eigen bijdrage die is gebaseerd op het vermogen van de aanvrager en zijn/haar echtgenoot. De aanvullende eigen bijdrage wordt gebruikt ter dekking van het gedeelte van de vergoeding en de kosten van de advocaat dat overblijft nadat de basis-eigen bijdrage in mindering is gebracht. De ontvanger van rechtsbijstand betaalt de eigen bijdrage rechtstreeks aan zijn of haar raadsman.</p> <p>Rechtsbijstand wordt verleend op basis van de inkomsten, uitgaven en ter beschikking staande middelen van de aanvrager. De gezinsgrootte beïnvloedt de inkomensdrempel om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand en het niveau van de eigen bijdrage. Met de inkomsten van de echtgenoot, binnenlandse partner of geregistreerde partner van de aanvrager wordt rekening gehouden in de berekening van de beschikbare middelen.</p> <p>Rechtsbijstand wordt uitsluitend op basis van de economische draagkracht van de aanvrager verleend, indien a) de aanvrager wordt verdacht van een strafbaar feit, b) de partij en wederpartij echtgenoten zijn c) of permanent zijn gescheiden.</p> <p>Voorbeelden: <i>Eén persoon:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gratis rechtsbijstand: beschikbare middelen tot € 600,-; • Rechtsbijstand met een eigen bijdrage: beschikbare middelen tussen € 600,- en maximaal € 1.300,-; • Geen rechtsbijstand: beschikbare middelen boven € 1.300,-.

	<p><i>Echtgenoten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gratis rechtsbijstand: beschikbare middelen tot € 1.100,-; • Rechtsbijstand met eigen bijdrage: beschikbare middelen tussen € 1.100,- en € 2.400,-; • Geen rechtsbijstand: beschikbare middelen boven € 2.400,-.
Oostenrijk	Indien rechtsbijstand wordt toegekend, hoeven door de rechtzoekenden geen extra kosten te worden betaald.
Spanje	De Spaanse rechtsbijstandswet bepaalt dat de erkenning van het recht op kosteloze rechtsbijstand betekent dat de juridische diensten van artikel 6 uit overheidsmiddelen worden betaald. Individuen dienen alleen te betalen wanneer de toepassing van rechtsbijstand wordt afgewezen.
Zweden	Het basisidee is dat de rechtzoekende moet bijdragen in de kosten voor zover hij/zij zich dit kan veroorloven. De aanvrager kan voor het geheel of een deel (tot 100 uur) rechtsbijstand ontvangen. In speciale gevallen kan de rechtbank de rechtsbijstand verlengen. Verschillende factoren zijn van invloed op het bepalen van de financiële basis van de aanvrager. In eenvoudige bewoordingen komt het neer op de activa/rijkdom minus schulden en verplichtingen. De financiële basis mag niet meer dan 260 000 SEK per jaar (€ 27.784,-) zijn om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand. De te betalen vergoeding varieert van 2 tot 40% voor de kosten van de advocaat. De rest van de vergoeding wordt betaald door de overheid.

8. Is er een claw-backregeling? Zo ja, wat zijn de voorwaarden voor de toepassing hiervan?

Denemarken	Ja, in strafzaken. De overheid betaalt voor de kosten van een advocaat, maar als de persoon schuldig wordt bevonden zal hij/zij worden verzocht om aan de overheid de kosten te vergoeden.
Finland	De ontvanger van rechtsbijstand moet het rechtsbijstandskantoor van eventuele wijzigingen in de financiële situatie op de hoogte stellen. Als de voorwaarden voor de toekenning van rechtsbijstand niet hebben bestaan of als de omstandigheden zijn veranderd of zijn opgehouden te bestaan, kan het rechtsbijstandskantoor de beschikking voor rechtsbijstand wijzigen of beslissen dat de rechtsbijstand wordt gestaakt. Wanneer is besloten dat de rechtsbijstand wordt gestaakt, wordt tevens besloten of de ontvanger ter compensatie aan de overheid aansprakelijk moeten worden gesteld en voor welk bedrag.
Oostenrijk	Ja. In het geval dat het inkomensniveau van de persoon die in aanmerking komt voor rechtsbijstand binnen een periode van 3 jaar verbetert, zal de rechtbank hem verplichten tot een aanvullende betaling.
Spanje	Artikel 36 lid 2 van de Rechtsbijstandswet bepaalt dat als aan een persoon juridische bijstand wordt verleend en deze door de rechter is veroordeeld tot betaling van de kosten, deze kosten van de eigen rechtsbijstand en die van de wederpartij dient te betalen indien de financiële situatie van de aanvrager binnen drie jaar na het einde van het proces verbetert. Ook is de aanvrager binnen bepaalde grenzen verplicht de kosten van rechtsbijstand te betalen wanneer de rechterlijke uitspraak in zijn voordeel is.
Zweden	Als een rechtzoekende schuldig wordt bevonden aan een misdrijf of een zaak verliest, kan de aanvrager worden verplicht om een deel van de kosten van rechtsbijstand aan de overheid te voldoen. Als de rechtzoekende een civiel geschil verliest, kan hij/zij worden verplicht tot betaling van de kosten van de tegenpartij. Evenzo kan de eiser worden verplicht de kosten van de overheid te betalen wanneer zijn/haar eigen rechtsbijstand wordt stopgezet. Als de rechtzoekende schuldig wordt bevonden aan een misdrijf moet hij/zij de kosten van de overheid voor de advocaat betalen en eventuele kosten voor bewijs, zoals bloed- en urinemonsters. Hoeveel men dient te betalen wordt berekend door de rechter, die het vonnis vervolgens aan de Legal Aid Authority doorstuurt zodra dit van kracht is.

9. Zijn er reglementaire voorwaarden voor de individuele advocaat of het advocatenkantoor aan het aantal zaken waarvoor gefinancierde rechtsbijstand kan worden verleend?

Denemarken	Nee, maar volgens de ethische code kan een advocaat niet meer zaken doen dan waarvoor hij/zij de benodigde tijd en passende snelheid heeft om deze te behandelen.
Engeland & Wales	Er is geen limiet aan het aantal strafzaken.
Finland	Nee.
Oostenrijk	Nee, rechtsbijstand wordt verstrekt in een roulatiesysteem.
Spanje	Er zijn geen regels voor de individuele advocaat of het advocatenkantoor aan het aantal zaken.
Zweden	Nee.

10. Sluit het systeem van rechtsbijstand rechtsgebieden uit? Zo ja, welke?

Denemarken	Als uitgangspunt geldt dat een persoon in aanmerking komt voor rechtsbijstand in alle zaken met betrekking tot zijn/haar privéleven. Rechtsbijstand wordt gewoonlijk niet toegekend aan ondernemers of in zaken met betrekking tot de verkoop/aankoop van onroerend goed, noch wordt doorgaans gratis rechtsbijstand verleend met betrekking tot het invullen van documenten, zoals testamenten, samenlevingscontracten of scheidingsovereenkomsten. Wat betreft de niveaus 1-3 rechtsbijstand beschreven onder vraag 3; dit soort rechtsbijstand is niet beschikbaar in strafzaken, in ondernemingszaken, schuldsanering, bestuurszaken of zaken bij een geschillencommissie.
Engeland & Wales	Voordat LASPO is ingevoerd, was er de veronderstelling dat rechtsbijstand beschikbaar was voor ieder rechtsgebied, tenzij dit uitdrukkelijk was uitgesloten. Onder de LASPO is deze veronderstelling teruggedraaid, zodat de werkingssfeer is beperkt tot die rechtsgebieden die in de wet zijn bepaald. De volgende categorieën vallen niet langer onder het bereik van rechtsbijstand: <ul style="list-style-type: none"> • Privaatrechtelijk familierecht, met uitzondering van huiselijk geweld en kindervervalsing. • Arbeidsrecht, tenzij het gaat om discriminatie of een vordering door het slachtoffer van mensenhandel. • Woonwet, wanneer dit geen betrekking heeft op ernstig verval, dakloosheid of eigendomsprocedures. • Uitkeringen, met uitzondering van hoger beroep. • Schuld, tenzij er een onmiddellijk risico bestaat dat het huis wordt ingevorderd. • Niet asiel-gerelateerde immigratiezaken, behalve voor de toepassing van een immigratieborgtocht en aanvragen van immigratie voor slachtoffers van

	<p>mensenhandel. Gezinshereniging van vluchtelingen valt onder immigratie in plaats van asiel en daardoor niet onder het bereik.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderwijszaken, met uitzondering van zaken over speciale onderwijsbehoeften. • Klinische nalatigheidszaken, met uitzondering van baby's tot acht weken oud. <p>De belangrijkste categorieën die binnen de reikwijdte vallen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publiekrechtelijke familie zaken, d.w.z. zorgprocedures; • Gezinsbemiddeling; • Behuizing met betrekking tot ernstig verval, dakloosheid of terugvordering; • Asiel en de hierboven bedoelde aangelegenheden van immigratie; • Geestelijke gezondheid; • Gemeenschapszorg; • Wettelijke discriminatie; • Speciale onderwijsbehoeften; • Bestuursrecht. <p>Uitzonderlijke gevallen: In de wet is financiering voorzien voor uitzonderlijke gevallen die niet binnen de reikwijdte vallen. De meeste zaken kwalificeren zich niet als uitzonderlijk, tenzij het gaat om mensenrechten. In de praktijk hebben zeer weinig zaken financiering gekregen vanwege de uitzonderlijkheid.</p> <p>De verplichte telefonische poortwachter: Advies over schuld, discriminatie en speciale onderwijsbehoeften is alleen verkrijgbaar via de telefonische civiele juridische hulplijn. Er zijn echter uitzonderingen voor minderjarigen, personen in hechtenis en noodgevallen.</p> <p>Niveaus van civielrechtelijke rechtsbijstand:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controlled Work: omvat juridisch advies, hulp met belangenbehartiging zonder formeel als wettelijke vertegenwoordiger op te treden en 'controlled legal representation' (CLR); vertegenwoordiging bij het geestelijke gezondheidstribunaal en het immigratietribunaal. • Licensed work: omvat juridische vertegenwoordiging en belangenbehartiging voor cliënten bij het aanbrengen/verdedigen van rechterlijke procedures.
Finland	<p>Rechtsbijstand dekt niet de werkzaamheden van een advocaat:</p> <p>(1) in een verzoekschriftprocedure behandeld in een gewone rechtbank, tenzij er gewichtige redenen zijn;</p> <p>(2) in een eenvoudige strafzaak, waarin is te voorzien dat de op te leggen straf niet ernstiger is dan een boete of wanneer voor de toegang tot de rechter geen advocaat vereist is in het licht van de te verwachten straf en de resultaten van het onderzoek;</p>

	<p>(3) in een kwestie betreffende belastingen of publiekelijke kosten zijn verschuldigd, tenzij er gewichtige redenen zijn;</p> <p>(4) in een kwestie waar de persoon het recht heeft een rectificatie te vragen of beroep in te dienen gebaseerd op een lidmaatschap van een gemeente of een ander publiek bedrijf. Echter, kan een publiek rechtsbijstandsadvocaat juridisch advies verstrekken en alle vereiste documenten opstellen in gevallen hierboven vermeld, indien nodig.</p> <p>Rechtsbijstand is niet voorzien, wanneer:</p> <p>(1) de kwestie is van ondergeschikt belang voor de rechtzoekende;</p> <p>(2) een procedure is zinloos in verhouding tot het voordeel dat de aanvrager zou kunnen krijgen;</p> <p>(3) de zaak bepleiten zou neerkomen op misbruik van proces; of</p> <p>(4) de zaak is gebaseerd op een toegewezen recht en er is reden om te geloven dat het doel van de opdracht was om rechtsbijstand te ontvangen.</p>
Oostenrijk	<p>Rechtsbijstand wordt slechts verleend in civiele en strafrechtelijke procedures. Er is geen rechtsbijstand op het gebied van bestuursrecht en sociaal zekerheidsrecht.</p>
Spanje	<p>De Legal Aid Act is van toepassing op alle juridische procedures. Hieruit blijkt dat er geen rechtsgebieden worden uitgesloten.</p>
Zweden	<p>Rechtsbijstand kan worden verleend in de meeste juridische kwesties, maar er zijn enkele uitzonderingen. Het wordt niet verleend in zaken waarin een publiek raadsman is benoemd. Als een persoon het slachtoffer van een misdrijf is, wordt in sommige gevallen een "raadsman voor de benadeelde partij" benoemd. Dit is kosteloos. Een van de taken van de raadsman voor de benadeelde partij is om een civiele vordering in te brengen vanwege het misdrijf. Als een advocaat voor de benadeelde partij is benoemd, is het niet mogelijk ook andere rechtsbijstand te krijgen. In sommige gevallen moeten er bijzondere redenen zijn voor verlening van rechtsbijstand, bijvoorbeeld als de procedure in het buitenland is of in gevallen waar de waarde van de vordering niet meer dan 20 900 SEK (ca. € 2.233,-) is.</p>

11. Zijn de kosten van het rechtsbijstandssysteem in de afgelopen tien jaar verhoogd of verlaagd? Wat zijn de oorzaken van deze stijging/daling, met bijzondere aandacht voor maatregelen gericht op het verminderen van de kosten?

Denemarken	<p>Zaken waarin vanuit de overheid rechtsbijstand wordt verleend hebben een historisch laag peil bereikt. De kosten voor rechtsbijstand zijn met meer dan 40% gedaald sinds 2007, slechts circa 18 miljoen kronen in 2011. In dezelfde periode is het aantal afgeronde zaken waarin rechtsbijstand plaatsvond gedaald met meer dan 60%.</p>
------------	---

Engeland & Wales	De kosten van strafrechtelijke rechtsbijstand schommelde in de afgelopen jaren, hoewel voorstelbaar is dat dit zal dalen in de nabije toekomst als gevolg van de recente 8,75% verlaging van vergoedingen aan advocaten.
Finland	De kosten van het rechtsbijstandssysteem zijn met ongeveer 46% toegenomen in de afgelopen tien jaar. Als oorzaken voor deze toename kan worden genoemd de verhoging van de rechtsbijstandsvergoedingen en complexere zaken.
Oostenrijk	Geen gegevens beschikbaar.
Spanje	<p>Tussen 2009 en 2013 zijn de kosten van het rechtsbijstandssysteem verlaagd met meer dan 16%. Terwijl in 2009 de investering € 266,6 miljoen euro betrof, was er in 2010 een afname van ongeveer 4% t.o.v. het voorgaande jaar met een investering van € 256,6 miljoen. De investeringen blijven dalen in 2011 naar € 254,5 miljoen, met een daling van 8,7% in 2012 tot € 232,3 miljoen en met 4% in 2013 met het laagste bedrag aan investeringen van € 223,5 miljoen.</p> <p>De investering in rechtsbijstand is vooral afgenomen als gevolg van de vermindering van de vergoedingsschalen in de regio's met overgedragen bevoegdheden aan Justitie. De vergoedingen voor advocaten zijn verlaagd tot een gemiddelde van 5 en 10%.</p>
Zweden	<p>Zweden heeft een lange traditie voor het verlenen van steun aan burgers met beperkte financiële middelen als ze partij worden bij een geschil waarvoor juridische bijstand moet worden verleend. Deze steun werd vóór 1997/1998 uitsluitend verstrekt door middel van publiekelijke rechtsbijstand. In het begin van 1990 waren de kosten voor rechtsbijstand in Zweden gestegen tot een dergelijk niveau dat in 1997 een rechtsbijstandshervorming werd opgezet om te snijden in de uitgaven en werd het hele rechtsbijstandssysteem veranderd. De overheid stelde dat er een dubbele rechtsbijstandsbescherming voor Zweedse burgers is; zowel door de overheid gefinancierde rechtsbijstand als door particuliere verzekeringen als onderdeel van een zogenoemde woonverzekering. Aangezien destijds werd geschat dat meer dan 95% van de Zweedse bevolking werd gedekt door een dergelijke verzekering, besloot de regering om de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand ondergeschikt te maken aan de verzekering met betrekking tot de dekking van kosten voor rechtzoekenden voor de meeste gerechtelijke procedures en andere geschillen.</p> <p>De regering schatte dat de hervorming een jaarlijkse besparing van 200.000.000 SEK (ca. € 21.432.551,-) kon opleveren. Alleen burgers die zich geen woon-verzekering konden veroorloven, zouden worden gedekt door de gefinancierde rechtsbijstand vanuit de overheid. Burgers die het zich konden veroorloven een woonverzekering af te sluiten, maar hiervan afzagen ontvangen geen rechtsbijstand vanuit de overheid. Daarnaast vallen sommige zaken niet onder de verzekering en kunnen daarom worden gefinancierd met rechtsbijstand van overheidswege (indien is voldaan aan de voorwaarden). De</p>

	<p>Zweedse rechtsbijstandshervorming is een goed voorbeeld van hoe de overheid zich kan onttrekken van de verantwoordelijkheid om elke burger een evenwicht in rechten te garanderen. Het resultaat is een verschuiving van een publieke verantwoordelijkheid naar een privéverplichting. Helaas zijn er ook herhaaldelijk voorbeelden van zaken waarbij de dekking van een verzekering onvoldoende is voor de financiering van het hele proces. Vaak zijn de voorwaarden van de verzekering op zodanige wijze beperkt dat de financiële steun alleen betrekking heeft op procedures in de eerste aanleg en de financiering van het geschil bij het Hof aan de partij zelf wordt overgelaten. De rechtsbijstandshervorming is echter een economisch succes voor de overheid. In 1997 waren de overheidskosten, volgens het oude systeem, 348.000.000 SEK (ca. € 37.292.640,-). In 2010 werd dit 188.000.000 SEK (ca. € 29.146.599,-). Hierbij moet wel rekening worden gehouden dat het uurtarief in 1997 aanzienlijk lager was.</p>
--	--

12. Is er veel vraag naar alternatieve geschilbeslechting?

Denemarken	Niet bewust van een toegenomen vraag naar bemiddeling/mediation. Het aantal gevallen is minimaal.
Finland	Ja. Eén van de doelstellingen van het Ministerie van Justitie van Finland is het vergroten van het gebruik van bemiddeling/mediation en andere alternatieve geschilbeslechtingsmethoden.
Oostenrijk	Nee.
Spanje	Sinds het begin van 2015 bestond er een honorarium voor toegang tot het recht bij de Spaanse rechtbanken. Doordat dit honorariumsysteem werd geïmplementeerd, kwam er veel vraag naar alternatieve geschilbeslechting. Als gevolg van de sterke druk door 'Abogacia Española' heeft de Spaanse regering deze maatregel onlangs opgeheven. Het is onbekend welke invloed deze wijziging in het systeem heeft gehad op de vraag naar alternatieve wijzen van geschilbeslechting.
Zweden	Zweden heeft een lange en goed befaamde traditie van arbitrage en buitengerechtelijke schikkingen. Aangezien het aantal zaken dat bij de rechtbanken dient hoog is en de behandeling van zaken uitgebreid is, is er veel vraag naar eenvoudige, snelle en goedkope buitengerechtelijke oplossingen.

	Onderwerp	België	Frankrijk	Duitsland	Polen
1.	Uitgaven per hoofd van de bevolking	€ 6,96	€ 5,40	€ 6,52	€ 0,59
2.	Totale jaarlijkse uitgaven GR (mln €)	76,6	351	533	22,86
3.	Gesloten budget voor de meeste vormen van GR	<p>Ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aan elk Rb-product wordt aantal punten toegekend, aan eind van het jaar wordt het budget gedeeld door het totaal aantal punten dat door advocaten is gerealiseerd. Elke advocaat wordt uitbetaald op basis van dit tarief per punt. Rb-diensten lijken te worden verleend door advocaten met minder jaren werkervaring dan in andere landen. Scoort lager op aantal indicatoren voor toegang tot het recht. Mogelijk dat dit systeem uiteindelijk leidt tot kwaliteitsproblemen. 	<p>Ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aan elk Rb-product wordt aantal punten toegekend, aan eind van het jaar wordt het budget gedeeld door het totaal aantal punten dat door advocaten is gerealiseerd. Elke advocaat wordt uitbetaald op basis van dit tarief per punt. Rb-diensten lijken te worden verleend door advocaten met minder jaren werkervaring dan in andere landen. Scoort lager op aantal indicatoren voor toegang tot het recht. Mogelijk dat dit systeem uiteindelijk leidt tot kwaliteitsproblemen. 	Nee	Nee
4.	Open budget	Nee	Nee	Ja	Ja
5.	Verplicht om alternatieve vorm	Nee	Ja, rechtsbijstandverzekering	Ja:	N.v.t.

	van juridische bijstand te zoeken voordat je voor GR in aanmerking komt			<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsbijstandverzekering • Vakbond 	
6.	Gedecentraliseerd systeem	Ja. Toevoeging verleend door lokale bureaus die zich bij rechtbank bevinden; worden gecontroleerd door regionale balies (organisaties van de advocatuur).	Ja. Toevoeging verleend door lokale bureaus die zich bij rechtbank bevinden. Nationale RvR is slechts adviesorgaan.	Ja. Geen centraal orgaan; rechtbank beslist op basis van wettelijke regeling over de concrete aanspraken op GR.	Ja: Geen centraal orgaan; rechtbank beslist op basis van wettelijke regeling over de concrete aanspraken op GR.
7.	Gecentraliseerd systeem	Nee	Nee	Nee	Nee
8.	Kosten GR gedragen door centrale overheden	Ja	Ja	Nee. 16 deelstaten zijn verantwoordelijk voor kosten.	Ja
9.	Verplichting om Rb terug te betalen bij winnen zaak	Ja	Ja, maar wordt bijna niet gedaan.	Als zaak wordt gewonnen moet tegenpartij kosten betalen, dus geen onkosten voor de staat, behalve in familierecht.	Civiele zaken: geen verplichting, tegenpartij betaalt kosten. Strafzaken: geen verplichting.
10.	Beschikbaar voor alle rechtsgebieden die van belang zijn voor individuele burgers	Ja	Ja, wel uitgesloten zijn bepaalde strafzaken (<i>déferrement, audition libre</i>).	Ja	Ja
11.	Inkomenscriteria	Ja, netto maandinkomen	Ja, maandinkomen	N.v.t.	N.v.t.
12.	Eigen bijdrage	Ja	Ja	Ja	N.v.t.
13.	Leenstelsel voor eigen bijdrage	Ja	Geen gegevens beschikbaar	Ja	Nee

14.	Door de overheid gefinancierde adviesdiensten aanwezig	Ja	Ja	Ja	Nee
15.	Nieuwere vormen van hulp bij onderhandelen met andere partij (bijv. mediation) gedekt	Ja	Ja	Nee	Nee
16.	Vrije advocaatkeuze	Ja	Ja	Ja	Ja, alleen in procedures bij de bestuursrechter (administrative court).
17.	Instantie verantwoordelijk voor kwaliteit advocaten	Orden	Orde	Orde	Orde
18.	Vereisten advocaat om Rb-zaken te kunnen doen	Geen informatie beschikbaar over vereisten Rb-advocaten.	<ul style="list-style-type: none"> Geregistreerde advocaten Gespecialiseerde opleiding voor specifieke rechtsgebieden 	Elke advocaat kan Rb-zaak aannemen.	Leden (advocaten) van de relevante orde.

	Onderwerp	Engeland & Wales	Schotland	Ierland	Finland
1.	Uitgaven per hoofd van de bevolking	€ 39,37	€ 34,28	€ 21,18	€ 12
2.	Totale jaarlijkse uitgaven GR (mln €)	2.489	182	97,41	67,70
3.	Gesloten budget voor de meeste vormen van GR	Nee	Nee	Gesloten voor GR in civiele zaken.	Nee
4.	Open budget	Ja	Ja	Ja, behalve voor GR in civiele zaken.	Ja
5.	Verplicht om alternatieve vorm van juridische bijstand te zoeken voordat je voor GR in aanmerking komt	Ja, telefonische toegangspoort voor bepaalde zaken.	Ja: <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsbijstand-verzekering • Vakbond 	N.v.t. maar wordt bekeken bij toekenning Rb: <ul style="list-style-type: none"> • Vakbond • <i>National Consumer Agency</i> 	Ja, rechtsbijstandverzekering.
6.	Gedecentraliseerd systeem	Nee	Nee	Nee	Nee
7.	Gecentraliseerd systeem	Ja: Ministerie van Justitie controleert Rb-systeem.	Ja: Onafhankelijke Raad voor Rechtsbijstand	Ja: <ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijke Raad voor Rechtsbijstand • Civiele zaken: RvR gaat over de administratie en toekennen van Rb • Strafzaken: Ministerie van Justitie regelt administratie Rb; rechtbanken kennen Rb toe. 	Ja: Ministerie van Justitie controleert Rb-systeem.

8.	Kosten GR gedragen door centrale overheden	Ja	Ja	Ja	Ja
9.	Verplichting om Rb terug te betalen bij winnen zaak	Ja, <i>statutory charge</i> (civiel en straf).	Ja, in sommige gevallen maar niet altijd.	Ja, bijv. nalatig medisch handelen.	Nee
10.	Beschikbaar voor alle rechtsgebieden die van belang zijn voor individuele burgers	Recent heel rechtsgebieden uitgesloten: bijv. scheidingszaken (tenzij er aanwijzingen zijn van huiselijk geweld of kindermisbruik), letselschadezaken, betalingsproblemenzaken tenzij er gevaar is dat iemand daardoor dakloos wordt.	Ja, maar sluiten sommige civiele zaken uit.	Ja, maar sluiten bepaalde kleine of simpele soorten problemen uit.	Ja, maar sluiten bepaalde kleine of simpele soorten problemen uit.
11.	Inkomenscriteria	Ja, bruto maandinkomen, netto maandinkomen, besteedbaar vermogen.	Ja, netto weekinkomen, netto jaarinkomen, besteedbaar vermogen.	Ja, besteedbaar vermogen (alleen voor <i>procedural assistance</i>).	Ja, maandinkomen, vermogen.
12.	Eigen bijdrage	Ja	Ja	Ja	Ja
13.	Leenstelsel voor eigen bijdrage	Ja	Ja	Nee	Nee
14.	Door de overheid gefinancierde adviesdiensten aanwezig	Ja	Ja	Ja	Ja
15.	Nieuwere vormen van hulp bij onderhandelen met andere partij (bijv. mediation) gedekt	Ja	Ja	Ja	Ja
16.	Vrije advocaatkeuze	Ja	Ja	Ja, onder bepaalde omstandigheden.	Ja
17.	Instantie verantwoordelijk voor kwaliteit advocatendiensten	Raad voor Rechtsbijstand	<ul style="list-style-type: none"> • Raad voor Rechtsbijstand • <i>Scottish Legal Complaints Commission</i> 	Raad voor Rechtsbijstand	<ul style="list-style-type: none"> • Juridisch Loket • Orde

18.	Vereisten advocaat om rechtsbijstand-zaken te kunnen doen	<ul style="list-style-type: none"> • Keurmerk specialisatie • Keurmerk mediation • Traject Kwaliteitscontrole/waarborging 	Zowel <i>solicitor</i> als kantoor moeten geregistreerd staan.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Solicitor</i> in dienst van RvR • <i>Solicitors</i> en <i>barristers</i> die geregistreerd staan als leden van panels van de RvR 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Lawyers</i> in dienst van Juridisch Loket • <i>Advocates</i> die lid zijn van de Orde • <i>Attorneys</i> met vergunning van de <i>Licensed Attorneys Board</i>
-----	---	--	--	--	---

Bijlage 8. Tabellen financieel-economische analyse (bij hoofdstuk 5 en hoofdstuk 7)

Tabel bij figuur 5.1 Benaderde uitgaven toegekende toevoegingen (2004-2014)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kosten toegekende toevoegingen (milj. € nominaal)	269	289	328	327	352	370	376	369	381	391	378
Kosten toegekende toevoegingen (milj. € reëel)	269	285	319	314	331	345	347	333	330	324	309
Aantal toevoegingen (x1000)	344	354	396	385	402	415	412	398	430	433	421
Gewogen toevoegingen (x1000)	2.493	2.563	2.870	2.782	2.913	3.030	3.010	2.868	3.136	3.156	3.036
Tarieven (€ reëel)	95	97	97	98	98	101	102	101	92	89	88

* Het betreft de toegekende reguliere toevoegingen, exclusief LAT en mediation. De uitgaven zijn ramingen op basis van de vermenigvuldiging van de aantallen toekenningen met bijbehorende forfaitaire ureninzet en geldende urenvergoeding. Het betreft reële uitgaven, exclusief BTW, extra uren en reiskostenvergoeding voor advocaten en inclusief de te betalen eigen bijdragen van rechtzoekenden.

Tabel bij figuur 5.2 Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar hoofdrechtsgebied (2014)

	2014
Civiel recht (mln. euro)	138,4
Strafrecht (mln. euro)	96,7
Bestuursrecht (mln. euro)	74,1
Totaal (mln. euro)	309,2

Tabel figuur 5.3 Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar specialisatie (2014)

	2014
Strafrecht (mln. euro)	96,7
Personen- en familierecht (mln. euro)	68,5
Vreemdelingenrecht (mln. euro)	31,9
Overig privaatrecht (mln. euro)	33,0
Sociaal zekerheidsrecht (mln. euro)	29,8
Arbeid- en ontslagrecht (mln. euro)	12,6
BOPZ (mln. euro)	9,3
Huur en verhuur (mln. euro)	9,6
Overig bestuursrecht (mln. euro)	12,7
Faillissement en schuldsanering (mln. euro)	5,2
Totaal (mln. euro)	309,2

Tabel bij figuur 5.4 Benaderde uitgaven toegekende toevoegingen naar specialisatie (2004-2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kosten toekenningen strafrecht (milj. € reëel)	75,4	78,6	86,3	90,4	95,4	93,6	91,7	94,7	93,2	95,0	96,7
<i>Index</i>	100	104	115	120	127	124	122	126	124	126	128
Kosten toekenningen pers- en familierecht (milj. € reëel)	61,2	63,8	74,9	75,4	80,5	83,0	86,6	82,8	83,4	80,1	68,5
<i>Index</i>	100	104	122	123	132	136	141	135	136	131	112
Kosten toekenningen vreemdelingenrecht (milj. € reëel)	45,2	46,5	50,8	41,4	43,1	47,3	46,7	44,0	38,5	32,2	31,9
<i>Index</i>	100	103	112	92	95	105	103	97	85	71	71
Kosten toekenningen sociaal zekerheidsrecht (milj. € reëel)	23,5	27,9	32,9	31,3	30,0	30,2	29,0	27,8	30,6	29,7	29,8
<i>Index</i>	100	119	140	133	128	128	124	118	130	126	127

Tabel 11.1 Volumeontwikkeling reguliere toekenningen en vaststellingen 2004-2014 (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
aantal toekenningen	343,8	354,1	396,4	384,7	401,6	414,6	412,5	398,2	430,4	432,8	420,8
aantal vaststellingen	346,1	344,1	356,4	366,9	374,2	377,5	385,8	381,7	401,8	381,4	386,2
ratio vaststellingen/ toekenningen	1,01	0,97	0,90	0,95	0,93	0,91	0,94	0,96	0,93	0,88	0,92
proc. mutatie toekenningen		3,0%	11,9%	-3,0%	4,4%	3,2%	-0,5%	-3,5%	8,1%	0,6%	-2,8%
proc. mutatie vaststellingen		-0,6%	3,6%	3,0%	2,0%	0,9%	2,2%	-1,0%	5,3%	-5,1%	1,3%

* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

Tabel 11.2 Strafrecht – Volumeontwikkeling reguliere toekenningen en vaststellingen 2004-2014 (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
aantal toekenningen	96,3	98,8	107,1	111,5	115,5	114,1	106,5	106,2	116,6	121,1	123,6
aantal vaststellingen	90,0	91,8	97,1	102,6	109,6	106,6	100,9	98,2	108,4	104,2	110,0
ratio vaststellingen/ toekenningen	0,93	0,93	0,91	0,92	0,95	0,93	0,95	0,92	0,93	0,86	0,89
proc. mutatie toekenningen		2,6%	8,4%	4,1%	3,6%	-1,3%	-6,6%	-0,3%	9,8%	3,9%	2,1%
proc. mutatie vaststellingen		2,1%	5,7%	5,6%	6,9%	-2,8%	-5,3%	-2,7%	10,4%	-3,9%	5,6%

* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

Tabel 11.3 Personen- en familierecht – Volumeontwikkeling toekenningen en vaststellingen 2004-2014 (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
aantal toekenningen	72,9	74,4	87,6	88,4	94,6	97,8	101,7	98,1	108,3	107,7	93,7
aantal vaststellingen	63,8	67,2	71,1	77,7	82,4	85,5	91,0	93,4	97,3	93,9	89,3
ratio vaststellingen/ toekenningen	0,88	0,90	0,81	0,88	0,87	0,87	0,89	0,95	0,90	0,87	0,95
proc. mutatie toekenningen		2,0%	17,7%	1,0%	6,9%	3,5%	4,0%	-3,6%	10,4%	-0,5%	-13,0%
proc. mutatie vaststellingen		5,2%	5,9%	9,2%	6,0%	3,8%	6,5%	2,6%	4,2%	-3,5%	-4,9%

* Aantallen van toekenningen en vaststellingen hebben betrekking op het aantal toekenningen en vaststellingen in het betreffende kalenderjaar. Het betreft reguliere toevoegingen, exclusief extra uren.

Tabel 11.4 Civiel recht: algemeen – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen	123,5	129,4	134,6	144,5	152,8	161,0	169,4	171,8	179,5	172,4	163,9
Aantal procedures	92,5	97,9	100,0	103,7	108,3	113,7	119,8	121,3	126,3	119,5	114,4
% aantal procedures	75%	76%	74%	72%	71%	71%	71%	71%	70%	69%	70%
Aantal adviezen	31,0	31,5	34,5	40,8	44,5	47,3	49,6	50,6	53,2	52,9	49,4
% aantal adviezen	25%	24%	26%	28%	29%	29%	29%	29%	30%	31%	30%

* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Tabel 11.5 Civiel: personen- en familierecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen	62,7	66,3	70,0	76,8	82,2	85,4	90,9	93,1	97,1	93,0	84,9
Aantal procedures	51,2	54,5	56,9	60,6	64,5	67,2	71,7	73,0	75,8	71,9	65,7
<i>% aantal procedures</i>	82%	82%	81%	79%	79%	79%	79%	78%	78%	77%	77%
Aantal adviezen	11,5	11,8	13,1	16,2	17,7	18,2	19,2	20,1	21,3	21,3	19,2
<i>% aantal adviezen</i>	18%	18%	19%	21%	21%	21%	21%	22%	22%	23%	23%

* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Tabel 11.6 Civiel: exclusief personen- en familierecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure en advies (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen	60,8	63,1	64,6	67,7	70,6	75,6	78,5	78,7	82,4	79,3	78,9
Aantal procedures	41,2	43,4	43,1	43,0	43,8	46,5	48,1	48,2	50,5	47,7	48,7
<i>% aantal procedures</i>	68%	69%	67%	64%	62%	62%	61%	61%	61%	60%	62%
Aantal adviezen	19,6	19,7	21,4	24,7	26,8	29,1	30,4	30,4	31,9	31,6	30,2
<i>% aantal adviezen</i>	32%	31%	33%	36%	38%	38%	39%	39%	39%	40%	38%

* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Tabel 11.7 Bestuursrecht – Compositie volume reguliere vaststellingen naar procedure of advies (in duizenden)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen	129,7	120,9	121,2	117,0	110,0	109,2	114,7	110,6	112,7	102,3	104,2
Aantal procedures	115,8	109,2	110,8	107,8	100,6	99,0	105,4	103,7	106,5	96,5	98,9
<i>% aantal procedures</i>	89%	90%	91%	92%	91%	91%	92%	94%	95%	94%	95%
Aantal adviezen	13,9	11,6	10,4	9,3	9,4	10,1	9,3	6,9	6,2	5,8	5,3
<i>% aantal adviezen</i>	11%	10%	9%	8%	9%	9%	8%	6%	5%	6%	5%

* De compositie omvat reguliere vaststellingen per jaar, exclusief vaststellingen waarvan de afloop onbekend is.

Tabel 11.8 Strafrecht – Uitgavenontwikkeling van toegekende en vastgestelde toevoegingen (in miljoenen euro's, prijspeil 2014)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven toekenningen	75,4	82,3	87,8	92,4	92,3	95,2	95,7	96,2	95,3	96,5	93,3
Uitgaven vaststellingen	81,0	88,4	91,8	96,7	104,7	102,9	104,0	103,8	107,8	102,7	100,1
<i>vaststellingen/toekenningen</i>	<i>1,07</i>	<i>1,07</i>	<i>1,05</i>	<i>1,05</i>	<i>1,13</i>	<i>1,08</i>	<i>1,09</i>	<i>1,08</i>	<i>1,13</i>	<i>1,06</i>	<i>1,07</i>
<i>proc. mut. uitgaven toekenningen</i>		9,2%	6,7%	5,2%	-0,1%	3,1%	0,6%	0,5%	-1,0%	1,3%	-3,4%
<i>proc. mut. uitgaven vaststellingen</i>		9,1%	3,9%	5,3%	8,3%	-1,7%	1,0%	-0,1%	3,9%	-4,7%	-2,6%

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.9 Strafrecht – Uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen en extra uren (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal uitgaven vaststellingen (ex. btw)	81,0	88,4	91,8	96,7	104,7	102,9	104,0	103,8	107,8	102,7	100,1
Totaal vaststellingen regulier	65,8	68,7	71,0	73,2	78,4	77,1	75,4	73,8	77,2	70,4	72,4
<i>% regulier</i>	<i>81%</i>	<i>78%</i>	<i>77%</i>	<i>76%</i>	<i>75%</i>	<i>75%</i>	<i>73%</i>	<i>71%</i>	<i>72%</i>	<i>69%</i>	<i>72%</i>
Totaal extra uren	15,2	19,7	20,8	23,5	26,3	25,8	28,5	30,0	30,6	32,3	27,7
<i>% extra uren</i>	<i>19%</i>	<i>22%</i>	<i>23%</i>	<i>24%</i>	<i>25%</i>	<i>25%</i>	<i>27%</i>	<i>29%</i>	<i>28%</i>	<i>31%</i>	<i>28%</i>

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.10 Strafrecht – Compositie van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen naar type kosten (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal uitgaven vaststellingen (ex. btw)	81,0	88,4	91,8	96,7	104,7	102,9	104,0	103,8	107,8	102,7	100,1
Totaal forfaitaire vergoeding	71,3	77,7	81,5	86,8	93,8	93,0	93,6	93,1	96,7	92,2	89,5
<i>% forfaitaire vergoeding</i>	88%	88%	89%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	89%
Totaal reiskosten	6,7	7,6	7,5	7,9	9,1	8,8	9,4	9,7	10,2	9,6	9,5
<i>% reiskosten</i>	8%	9%	8%	8%	9%	9%	9%	9%	9%	9%	9%
Totaal overige kosten	3,0	3,1	2,8	2,0	1,8	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<i>% overige kosten</i>	4%	4%	3%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.11 Strafrecht – Bekostiging naar type financieringsbron (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven vaststellingen incl. extra uren	81,0	88,4	91,8	96,7	104,7	102,9	104,0	103,8	107,8	102,7	100,1
Totaal eigen bijdrage- en proceskosten	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	2,1	3,4	3,5	3,5	3,6	6,0
<i>% eigen bijdrage- en proceskosten</i>	2,0%	1,8%	1,7%	1,5%	1,4%	2,0%	3,3%	3,4%	3,3%	3,5%	6,0%

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.12 Strafrecht – Gemiddelde uitgaven per vastgestelde toevoeging (in euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen (x 1.000)	90,0	91,8	97,1	102,6	109,6	106,6	100,9	98,2	108,4	104,2	110,0
Uitgaven vaststellingen incl. extra uren (mln. euro)	81,0	88,4	91,8	96,7	104,7	102,9	104,0	103,8	107,8	102,7	100,1
Totaal eigen bijdrage- en proceskosten (mln. euro)	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	2,1	3,4	3,5	3,5	3,6	6,0
Gemiddelde uitgaven (euro)	901	963	946	943	955	966	1.030	1.057	995	986	910

Gemiddelde eigen bijdrage en proceskosten (euro)	18	18	16	14	13	19	34	35	33	34	55
Gemiddelde uitgaven + eigen bijdrage en proceskosten (euro)	919	980	962	957	969	985	1.065	1.093	1.027	1.020	964

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.13 Echtscheidingsrecht – Uitgavenontwikkeling van toegekende en vastgestelde toevoegingen (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven toekenningen (incl. extra uren)	54,3	56,0	64,4	63,4	65,3	67,9	74,3	72,4	73,2	63,4	52,3
Uitgaven vaststellingen (incl. extra uren)	40,1	44,3	46,6	48,8	50,7	51,6	57,2	61,3	62,3	53,4	47,9
<i>vaststellingen/toekenningen</i>	<i>0,74</i>	<i>0,79</i>	<i>0,72</i>	<i>0,77</i>	<i>0,78</i>	<i>0,76</i>	<i>0,77</i>	<i>0,85</i>	<i>0,85</i>	<i>0,84</i>	<i>0,92</i>
<i>proc. mut. uitgaven toekenningen</i>		<i>3,2%</i>	<i>14,9%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,9%</i>	<i>9,4%</i>	<i>-2,5%</i>	<i>1,0%</i>	<i>-13,3%</i>	<i>-17,5%</i>
<i>proc. mut. uitgaven vaststellingen</i>		<i>10,3%</i>	<i>5,2%</i>	<i>4,8%</i>	<i>3,9%</i>	<i>1,8%</i>	<i>10,7%</i>	<i>7,2%</i>	<i>1,7%</i>	<i>-14,3%</i>	<i>-10,2%</i>

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.14 Echtscheidingsrecht – Uitgavenontwikkeling vastgestelde toevoegingen en extra uren (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal uitgaven vaststellingen	40,1	44,3	46,6	48,8	50,7	51,6	57,2	61,3	62,3	53,4	47,9
Totaal vaststellingen regulier	38,7	42,4	44,5	46,6	48,5	50,0	55,7	59,9	60,8	51,9	46,8
<i>% regulier</i>	<i>97%</i>	<i>96%</i>	<i>95%</i>	<i>95%</i>	<i>95%</i>	<i>97%</i>	<i>97%</i>	<i>97%</i>	<i>97%</i>	<i>97%</i>	<i>97%</i>
Totaal extra uren	1,4	1,9	2,1	2,2	2,2	1,6	1,5	1,4	1,5	1,5	1,2
<i>% extra uren</i>	<i>3%</i>	<i>4%</i>	<i>5%</i>	<i>5%</i>	<i>5%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>	<i>3%</i>

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.15 Echtscheidingsrecht – Compositie van de uitgaven voor vastgestelde toevoegingen naar type kosten (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal uitgaven vaststellingen	40,1	44,3	46,6	48,8	50,7	51,6	57,2	61,3	62,3	53,4	47,9
Totaal forfaitaire vergoeding	37,5	41,4	43,7	46,4	48,3	49,1	54,2	58,0	59,0	50,6	45,5
<i>% forfaitaire vergoeding</i>	94%	94%	94%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%
Totaal reiskosten	0,9	1,0	1,2	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0	2,0	1,6	1,4
<i>% reiskosten</i>	2%	2%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Totaal overige kosten	1,7	1,8	1,7	1,3	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,2	1,0
<i>% overige kosten</i>	4%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.16 Echtscheidingsrecht – Bekostiging naar type financieringsbron (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven vaststellingen incl. extra uren	40,1	44,3	46,6	48,8	50,7	51,6	57,2	61,3	62,3	53,4	47,9
Totaal eigen bijdrage- en proceskosten	8,5	10,0	10,1	9,4	9,1	9,1	9,9	10,7	11,5	10,1	13,2
<i>% eigen bijdrage- en proceskosten</i>	17%	18%	18%	16%	15%	15%	15%	15%	16%	16%	22%

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.17 Echtscheidingsrecht – Gemiddelde uitgaven per vastgestelde toevoeging (in euro's, prijspeil 2004)*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal vaststellingen (x 1.000)	54,8	57,1	59,1	63,0	65,6	67,2	73,9	79,5	83,1	74,0	66,6
Uitgaven vaststellingen incl. extra uren (mln. euro)	40,1	44,3	46,6	48,8	50,7	51,6	57,2	61,3	62,3	53,4	47,9
Totaal kosten eigen bijdrage- en proceskosten (mln. euro)	8,5	10,0	10,1	9,4	9,1	9,1	9,9	10,7	11,5	10,1	13,2
Gemiddelde uitgaven (euro)	733	775	788	775	773	769	773	771	750	722	720
Gemiddelde kosten eigen bijdrage en proceskosten (euro)	154	175	171	149	139	135	134	134	139	137	198
Gemiddelde uitgaven + eigen bijdrage en proceskosten (euro)	887	950	959	924	912	904	908	905	889	858	918

* Het betreft reële kosten, inclusief kosten voor extra uren en exclusief BTW.

Tabel 11.18 Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal aantal toekenningen (x1000)	357,5	412,9	406,9	421,8	434,6	429,2	413,4	449,0	452,7	444,4
Index	100	116	114	118	122	120	116	126	127	124
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (X1000)	2.915	3.403	3.343	3.400	3.529	3.515	3.371	3.662	3.646	3.460
Index	100	117	115	117	121	121	116	126	125	119
Aantal rechtsbijstandverleners met toevoegingen	6.707	6.997	6.987	7.103	7.151	7.333	7.574	7.825	8.055	8.147
Index	100	104	104	106	107	109	113	117	120	121

* Dit is het aantal toegekende (reguliere, lat en mediation) toevoegingen en het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één toekenning afgegeven is (incl. LAT en mediation). 537 gevallen waarin rechtsbijstandverleners in een jaar alleen extra uren hebben en geen toevoeging afgegeven is.

Tabel 11.19 Verdeling volume forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*

	1 tot 100	100 - 500	500 - 1000	1000 - 1500	> 1500	Totaal
Aantal rechtsbijstandverleners	2.069	2.977	1.720	639	319	7.724
<i>Percentage</i>	27%	39%	22%	8%	4%	100%
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (x1000)	84,7	812,1	1212,8	770,3	580,0	3460,0
<i>Percentage</i>	2%	23%	35%	22%	17%	100%

* Het totaal aantal rechtsbijstandverleners komt in deze tabel niet overeen met het totaal vermeld in Tabel 11.18. De oorzaak hiervan is dat rechtsbijstandverleners waarvan niet bekend is hoeveel punten zij toegekend hebben gekregen niet in deze tabel opgenomen zijn. Het volume van rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toekenningen.

Tabel 11.20 Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (X1000)	2.915	3.403	3.343	3.400	3.529	3.515	3.371	3.662	3.646	3.460
<i>Index</i>	100	117	115	117	121	121	116	126	125	119
Aantal rechtsbijstandverleners	6.707	6.997	6.987	7.103	7.151	7.333	7.574	7.825	8.055	8.147
<i>Index</i>	100	104	103	106	106	109	112	115	114	114
Gemiddeld aantal punten per advocaat	434,6	486,3	478,5	478,6	493,5	479,3	445,0	468,0	452,6	424,7
<i>Index</i>	100	112	110	110	114	110	102	108	104	98

* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het totale volume van rechtsbijstandverleners omvat alleen rechtsbijstandverleners met reguliere toekenningen.

Tabel 11.21 Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners met extra uren 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totaal aantal rechtsbijstandverleners (x1000)	6.707	6.997	6.987	7.103	7.151	7.333	7.574	7.825	8.055	8.147
<i>Index</i>	100	104	104	106	107	109	113	117	120	121
Aantal rechtsbijstandverleners met extra uren	2.614	2.819	2.917	2.644	2.376	2.488	2.434	2.562	2.553	2.152
<i>Index</i>	100	108	112	101	91	95	93	98	98	82
Percentage van rechtsbijstandverleners met extra uren	39%	40%	42%	37%	33%	34%	32%	33%	32%	26%
Aantal extra uren (x1000)	345,0	358,6	366,6	299,6	310,1	351,5	362,7	389,8	400,2	334,0
<i>Index</i>	100	104	106	87	90	102	105	113	116	97

* Het totale volume toegekende toevoegingen omvat reguliere toevoegingen, LAT en mediation. Het aantal extra uren is gebaseerd op extra uren bij reguliere toevoegingen. Het aantal rechtsbijstandverleners omvat alleen rechtsbijstandverleners met reguliere toekenningen.

Tabel 11.22 Verdeling toegekende extra uren per rechtsbijstandverlener in 2014*

	0	1 - 100	100 - 250	250 - 500	> 500	Totaal
Totaal aantal rechtsbijstandverleners	5.995	1.432	339	207	174	8.147
<i>Percentage</i>	74%	18%	4%	3%	2%	100%
Aantal extra uren (x1000)	0	47,7	56,5	73,7	156,1	334,0
<i>Percentage</i>	0%	15%	17%	22%	47%	100%

* Het aantal rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

Tabel 11.23 Verdeling jaren ervaring over rechtsbijstandverleners in 2005 en 2014*

	<=3 jaar	4-5 jaar	6-10 jaar	11-15 jaar	16-20 jaar	>20 jaar	Totaal
2005	1.192	672	1.161	898	653	1.272	5.848
<i>Percentage</i>	20%	11%	20%	15%	11%	22%	100%
2014	956	648	1.500	1.274	886	1.921	7.185
<i>Percentage</i>	13%	9%	21%	18%	12%	27%	100%

* Het aantal jaren ervaring is gemeten door het jaar van beëdiging af te trekken van 2005 of 2014. Het gaat hierbij om vastgestelde toevoegingen.

Tabel 11.24 Strafrecht - Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal toevoegingen (x1000)	98,9	107,1	111,5	115,5	114,1	106,5	106,2	116,6	121,1	123,6
<i>Index</i>	100	108	113	117	115	108	107	118	123	125
Aantal rechtsbijstandverleners	3.496	3.705	3.817	3.859	3.884	3.819	3.807	3.831	3.833	3.666
<i>Index</i>	100	106	109	110	111	109	109	110	110	105

* Dit is het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één reguliere toekenningen is afgegeven (incl. LAT en mediation), binnen het strafrecht.

Tabel 11.25 Strafrecht - Verdeling aantal forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*

	0	1 - 100	100 - 250	250 - 500	> 500	Totaal
Aantal rechtsbijstandverleners	1.675	1.324	442	168	72	3.681
<i>Percentage</i>	46%	36%	12%	5%	2%	100%
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (x1000)	67,6	313,0	308,0	201,9	135,0	1025,5
<i>Percentage</i>	7%	31%	30%	20%	13%	100%

* Het aantal rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvatten alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

Tabel 11.26 Strafrecht - Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal forfaitaire punten, incl. extra uren (x1000)	827,9	889,9	923,7	908,8	923,8	918,7	935,8	1019,3	1058,8	1025,5
<i>Index</i>	100	107	112	110	112	111	113	123	128	124
Aantal rechtsbijstandverleners (x1000)	3.496	3.705	3.817	3.859	3.884	3.819	3.807	3.831	3.833	3.666
<i>Index</i>	100	106	109	110	111	109	109	110	110	105
Aantal forfaitaire punten, Incl. eigen bijdrage (x1000)	827,9	889,9	923,7	908,8	923,8	918,7	935,8	1019,3	1058,8	1025,5
<i>Index</i>	100	107	112	110	112	111	113	123	128	124
Gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener	236,1	239,0	241,3	234,7	237,5	239,7	244,7	265,0	275,7	278,6
<i>Index</i>	100	101	102	99	101	102	104	112	117	118

* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het aantal rechtsbijstandverleners omvat rechtsbijstandverleners met tenminste één reguliere toekenningen binnen het strafrecht.

Tabel 11.27 Personen- en familierecht - Volumeontwikkeling rechtsbijstandverleners, toekenningen en punten 2005-2014*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal toevoegingen (x1000)	74,4	87,6	88,4	94,6	97,8	101,7	98,1	108,3	107,7	93,7
<i>Index</i>	100	118	119	127	132	137	132	146	145	126
Aantal rechtsbijstandverleners	4.438	4.759	4.851	4.956	4.925	5.049	5.138	5.271	4.767	4.616
<i>Index</i>	100	107	109	112	111	114	116	119	107	104

* Dit is het aantal rechtsbijstandverleners waaraan in het betreffende jaar minimaal één toekenning is afgegeven (incl. LAT en mediation), binnen het strafrecht.

Tabel 11.28 Personen- en familierecht - Verdeling aantal forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners in 2014*

	0	1 - 100	100 - 250	250 - 500	> 500	Totaal
Aantal rechtsbijstandverleners	2.241	2.124	230	15	6	4.616
<i>Percentage</i>	49%	46%	5%	0%	0%	100%
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (x1000)	80,8	516,4	147,2	18,1	10,6	773,1
<i>Percentage</i>	10%	67%	19%	2%	1%	100%

* Het aantal van rechtsbijstandverleners en het aantal punten omvat alleen gegevens met betrekking tot reguliere toevoegingen.

Tabel 11.29 Personen- en familierecht - Ontwikkeling gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal forfaitaire punten, Incl. extra uren (x1000)	636,7	773,0	800,3	835,7	866,5	900,2	870,6	936,3	884,5	773,1
<i>Index</i>	100	121	126	131	136	141	137	147	139	121
Aantal rechtsbijstandverleners (x1000)	4.438	4.759	4.851	4.956	4.925	5.049	5.138	5.271	4.767	4.616
<i>Index</i>	100	107	109	112	111	114	116	119	107	104
Gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandverlener	143,5	162,4	165,0	168,6	175,9	178,3	169,4	177,6	185,6	167,5
<i>Index</i>	100	113	115	118	123	124	118	124	129	117

* Het aantal forfaitaire punten omvat ook extra uren. Het volume van rechtsbijstandverleners omvat rechtsbijstandverleners met tenminste één reguliere toekenningen binnen het personen- en familierecht.

Tabel 11.30 Volume van rechtsbijstandverleners in het strafrecht en een andere specialisatie, 2005 en 2014*

	Straf	Overige bestuur	Huur en verhuur	Overige privaat ¹⁸⁵	Personen- en familie	Asiel en vreemdelingen	Arbeid en ontslag	Sociale zekerheid	Faillissement en schuldsanering	BOPZ	Onbekend	Totaal
2005	3.496	1.435	1.430	2.548	2.594	777	1.862	1.915	594	487	44	13.686
Percentage		41%	41%	73%	74%	22%	53%	55%	17%	14%	1%	
2014	3.666	2.165	1.616	2.640	2.483	548	1.471	1.819	840	496	140	14.218
Percentage		59%	44%	72%	68%	15%	40%	50%	23%	14%	4%	

* Het betreft rechtsbijstandverleners die in 2005/2014 tenminste één toekenning hebben binnen het strafrecht.

Tabel 11.31 Volume van rechtsbijstandverleners in het personen- en familierecht en een andere specialisatie, 2005 en 2014*

	Personen en familie	Straf	Overige bestuur	Huur en verhuur	Overige privaat ¹⁸⁶	Asiel en vreemdelingen	Arbeid en ontslag	Sociale zekerheid	Faillissement en schuldsanering	BOPZ	Onbekend	Totaal
2005	4.380	2.594	1.586	1.745	3.199	777	2.401	2.333	745	484	58	15.922
Percentage	100%	59%	36%	40%	73%	18%	55%	53%	17%	11%	1%	
2014	4.598	2.483	2.267	2.109	3.414	509	1.984	2.248	1.113	546	378	17.051
Percentage	100%	54%	49%	46%	74%	11%	43%	49%	24%	12%	8%	

* Het betreft rechtsbijstandverleners die in 2005/2014 tenminste één toekenning hebben binnen het personen- en familierecht.

¹⁸⁵ Onder overige bestuursrecht vallen de rechtsgebieden ambtenarenrecht, milieurecht, bestuursrecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht. Overige privaatrecht omvat hier verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en restgroep privaatrecht.

¹⁸⁶ Onder overige bestuursrecht vallen de rechtsgebieden ambtenarenrecht, milieurecht, bestuursrecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en woonrecht. Overige privaatrecht omvat hier verbintenissenrecht, goederenrecht, erfrecht en restgroep privaatrecht.

Tabel 11.32 Tarieven landsadvocaat per uur, Rechtspraak, Rechtsbijstand 2006-2014, prijspeil 2006, index, basisjaar 2006¹⁸⁷

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Landsadvocaat	100	104	103	110	110 ^a	110 ^a	110 ^a	110 ^a	110
Rechtspraak	100	101	102	106	111	112	112	110	110
Gefinancierde rechtsbijstand	100	100	101	103	104	103	95	93	92

* Gebaseerd op intrapolatie, gegevens niet bekend

¹⁸⁷ Jaarplannen Raad voor de Rechtspraak 2006-2014. V&J, Directie Wetgeving en Juridische zaken, beschikking Wob-verzoek inzake tarieven Landsadvocaat 28 mei 2015. Raad voor Rechtsbijstand.

Bijlage 9. Tabellen externe invloeden op stelsel (bij hoofdstuk 6)

Tabel 1. Reële uitgavenontwikkeling zaakcodes S010, S040 en S050

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

Tabel 2. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode Z110

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

Tabel 3. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode Z020

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

Tabel 4. Reële uitgavenontwikkeling zaakcode P090

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

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

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

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

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

Tabel 6. Reële uitgavenontwikkeling zaakcodes C010 + C012 + C030

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

Bijlage 10. Indeling rechtsgebieden¹⁸⁸**Hoofdrechtsgebieden**

- Civiel recht: arbeid/ontslagrecht, BOPZ, echtscheiding gerelateerd, erfrecht, faillissementsrecht, goederenrecht, huur- en verhuurrecht, personen- en familierecht, restgroep privaatrecht, schuldsaneringsrecht en verbintenissenrecht;
- Bestuursrecht: ambtenarenrecht, milieurecht, asielrecht, bestuursrecht, fiscaal recht, sociale verzekeringsrecht, sociale voorzieningenrecht, vreemdelingenrecht, vreemdelingenbewaringsrecht, Wet tijdelijk huisverbod en woonrecht;
- Strafrecht: straf (verdachten) en straf (overig).

Specialisaties

- Personen- en familierecht: (echt)scheiding gerelateerd en overig personen- en familierecht;
- Sociale zekerheidsrecht: sociale verzekeringsrecht en sociale voorzieningenrecht;
- Asiel en vreemdelingenrecht: asielrecht, vreemdelingenbewaringsrecht en vreemdelingenrecht;
- Faillissement- en schuldsaneringsrecht: faillissementsrecht en schuldsaneringsrecht;
- Arbeid- en ontslagrecht: arbeidsrecht en ontslagrecht;
- BOPZ: BOPZ
- Huur- en verhuurrecht: huurrecht en verhuurrecht;
- Overige bestuur: ambtenarenrecht, milieurecht, bestuursrecht, fiscaal recht, wet tijdelijk huisverbod en wonen;
- Strafrecht: straf (verdachten) en straf (overig);
- Overige privaatrecht: verbintenissenrecht, restgroep privaatrecht, goederenrecht en erfrecht.

¹⁸⁸ De indeling van zaken over de rechtsgebieden is gebaseerd op de indeling van de Raad. Voor de indeling van de Raad zie <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/zaakcodelijst.html>