

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014¹ is de stelselvernieuwing rechtsbijstand (hierna: de stelselvernieuwing) aangekondigd. Met het in de brieven neergelegde maatregelenpakket wordt het stelsel bij de tijd gebracht en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar gemaakt. Door middel van dit besluit worden enkele maatregelen doorgevoerd die daar onderdeel van zijn. Een groot deel van het pakket aan maatregelen leidt tot wijziging van wetgeving in formele zin, waaronder de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv). De met dit besluit doorgevoerde maatregelen vormen wel een onderdeel van die stelselvernieuwing, maar staan inhoudelijk los van de maatregelen die worden geregeld met de wijzigingswet betreffende de stelselvernieuwing. Noodzakelijke wijzigingen in lagere regelgeving die verband houden met de wetwijzigingen, worden opgenomen in een afzonderlijk wijzigingsbesluit dat tegelijkertijd met de wetwijzigingen in werking zal treden. Er wordt met dit besluit inhoudelijk dus niet vooruitgelopen op de wetwijzigingen.

De in dit besluit neergelegde maatregelen beogen op korte termijn enkele noodzakelijke wijzigingen binnen het stelsel aan te brengen die maken dat het stelsel in de toekomst beheersbaar blijft. Daarom worden enkele noodzakelijke beperkingen in uitgaven doorgevoerd. Het gaat om de tijdelijke uitschakeling van de indexerings van de vergoedingen voor de advocatuur, een puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht en een generieke verlaging van de vergoeding per punt.

Tevens worden met dit besluit twee wijzigingen doorgevoerd die los staan van de stelselvernieuwing. Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om de maatregel inzake de kennelijke afdoeningen in te trekken. Deze maatregel was opgenomen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) Daarnaast is het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr) in die zin aangepast, dat de regeling dat een minderjarige geen eigen bijdrage hoeft te betalen bij een conflict met ouder of ouders gelijk wordt getrokken aan de situatie waarin er een conflict is met de voogd of voogden.

2. Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Voor een goed begrip van de in dit besluit neergelegde maatregelen is het nodig om de context van de gehele stelselvernieuwing te schetsen.

Voor iedere burger dient de toegang tot het recht voldoende te zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. Een effectieve toegankelijkheid van het recht geeft burgers vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Een effectieve toegang tot het recht kan bovendien bijdragen aan het voorkomen van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid, van eigenrichting of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden. Zonder effectieve rechtsbescherming kunnen burgers het vertrouwen verliezen in de werking van ons maatschappelijk en economisch stelsel.

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een belangrijk maatschappelijk goed. Gelet op het vereiste vertrouwen in de rechtsstaat en het goed functioneren daarvan, is het noodzakelijk een goed stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de toekomst te

¹ Kamerstukken II 2011-2012, 31 753, nr. 52, Kamerstukken II 2012-2013, 31 753, nr. 64 en Kamerstukken II 2013-2014, 31 753, nr. 70.

bewaren. Dit brengt mee dat van tijd tot tijd heroverweging van het stelsel nodig is. Gesubsidieerde rechtsbijstand moet mensen die de kosten van rechtsbijstand in redelijkheid niet (geheel) zelf kunnen dragen in staat stellen met juridische hulp een adequate oplossing voor hun serieuze geschillen te bereiken. Gesubsidieerde rechtsbijstand is dus een vangnet, voor die mensen die van die voorziening afhankelijk zijn voor de toegang tot het recht.

Echter, niet in alle conflictsituaties is de rechter de meest geëigende of meest doelmatige voorziening om te komen tot oplossing van het geschil. Immers, rechtzoekenden willen primair een snelle en effectieve oplossing voor hun probleem. Problemen moeten zo min mogelijk gejuridiseerd worden. Er zijn vaak betere en goedkopere methoden beschikbaar om een geschil tot een oplossing te brengen zonder dat de rechter daar aan te pas komt.² De stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand beoogt hieraan bij te dragen.

3. Toegang tot het recht

Bij het opstellen van dit besluit is vanzelfsprekend aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de toegang tot het recht. Toegang tot het recht is immers een grondrecht. Zo is in artikel 18 van de Grondwet bepaald dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wrb en de daarop gebaseerde regelgeving, onder andere de Bebr en de Bvr, de besluiten die met het onderhavige besluit zijn gewijzigd. Behalve in de Grondwet is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Al in vroege jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM³, ook in civiele zaken.⁴ In civielrechtelijke context heeft het EHRM bepaald dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich behoorlijk in rechte kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te worden beoordeeld aan de hand van verschillende criteria, zoals de ernst van het belang van de betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak.⁵

De met het onderhavige besluit doorgevoerde kostenbesparende maatregelen richten zich niet primair tot rechtzoekenden. Zo wordt de eigen bijdrage tot 2019 niet geïndexeerd en dus niet verhoogd. De in dit besluit opgenomen kostenbesparende maatregelen richten zich primair tot de rechtsbijstandverlener. Het basisbedrag dat de rechtsbijstandverlener ontvangt in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de periode 2015-2019 niet geïndexeerd. Daarnaast is een geringe verlaging van dat basisbedrag doorgevoerd met 35 cent naar €105,61 (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). Ook zijn voor enkele zaken op het gebied van het straf(proces)recht het aantal punten per zaak verlaagd (zie paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting). Daar staat tegenover dat de vermindering van het aantal punten dat wordt toegekend voor de afdoening van kennelijke zaken is teruggedraaid (zie paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting).

² Zie ook de visie hoe de toegang tot rechter en rechtshulp kan en zal worden gegarandeerd, Kamerstukken I 2013-2014, 33 750, P, p. 9 e.v.

³ EHRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk).

⁴ EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk).

⁵ EHRM Airey / Ierland; EHRM 28 maart 1990 (Granger / Verenigd Koninkrijk); EHRM 24 mei 1991 (Quaranta / Zwitserland); en EHRM 15 februari 2005 (Steel en Morris / Verenigd Koninkrijk).

Een belangrijk onderdeel van de toegang tot het recht betreft de mogelijkheid om kwalitatief goede rechtsbijstand te ontvangen. Daartoe is van belang dat er een voldoende gekwalificeerde rechtsbijstandsverleners zijn die deel willen nemen aan het stelsel. De verwachting is dat de met dit besluit geregelde verlaging van de basisvergoeding en de aanpassing van aan enkele specifieke categorieën strafzaken toe te kennen aantal punten niet zal leiden tot onvoldoende rechtsbijstandverleners die bereid zijn om deel te nemen aan het stelsel. Voorts blijkt uit de jaarlijks uitgebrachte Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand⁶ dat het aantal rechtsbijstandsverleners de afgelopen jaren is toegenomen van circa 7.000 in 2007, naar circa 7.800 in 2012. Dit verloop van het aantal rechtsbijstandverleners dat deelneemt aan het stelsel leidt tot het vertrouwen dat, ook na doorvoering van de in dit besluit opgenomen maatregelen, voldoende rechtsbijstandverleners blijven deelnemen aan het stelsel om aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand te voldoen.

4. De maatregelen

Hieronder worden de maatregelen die in dit besluit zijn neergelegd nader toegelicht.

4.1 Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen

De hoogte van de vergoedingen voor de advocaten, de hoogte van de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de inkomensgrenzen worden als hoofdregel ieder jaar geïndexeerd. Jaarlijkse indexering van de eigen bijdrage vindt plaats op grond van het Bebr. De indexering van de vergoedingen voor de advocatuur vindt plaats op grond van het Bvr. De indexering van de inkomensgrenzen vindt plaats op grond van de Wrb en het Bebr.

Op grond van het onderhavige besluit wordt de automatische indexering van de vergoedingen en de eigen bijdragen tijdelijk, namelijk tot en met 2018, uitgeschakeld. De rechtvaardiging van deze maatregel is gelegen in het feit dat door macro-economische ontwikkelingen veel beroepsgroepen momenteel al langere tijd op de nullijn staan. In tegenstelling tot veel andere beroepsgroepen is de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur binnen het stelsel doorgezet. Door het tijdelijk uitschakelen van de indexering, draagt ook de advocatuur, voor zover door de overheid gesubsidieerd, bij aan de financiële beheersbaarheid van het stelsel. Overigens hebben de gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand (de rechtzoekenden) hun inkomen de laatste jaren veelal nauwelijks zien stijgen. Door ook de eigen bijdrage tijdelijk niet te indexeren wordt daarmee rekening gehouden. De indexering van de inkomensgrenzen, zowel de inkomensgrens die is neergelegd in artikel 34 van de Wrb, als de in het Bebr genoemde inkomensgrenzen, zal tot en met 2018 op reguliere wijze plaatsvinden.

4.2 Puntenverlaging straf(proces)recht

Met de wijzigingen van een aantal forfaitaire vergoedingen voor onderdelen van het strafproces wordt het voorstel van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (hierna: NVSA) overgenomen om een aantal forfaitaire vergoedingen (punten) in het Bvr voor onderdelen van het strafproces bij te stellen. Deze wijzigingen vinden plaats in het Bvr en in de bijlage bij het Bvr. Met deze wijzigingen wordt, met inachtneming van de uitgangspunten van het systeem van forfaitaire vergoedingen, recht gedaan aan de gemiddelde tijdsbesteding door de advocatuur aan dit type zaken. Kort gezegd houden die uitgangspunten het volgende in. De Wrb hanteert een forfaitair vergoedingensysteem. Daarbij geldt per zaaktype een vaste vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt het begrip uitmiddeling.

⁶ http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.html.

Uitmiddeling houdt in dat naast zaken die meer dan de gemiddelde tijdbesteding in beslag nemen er ook zaken zullen zijn die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Het systeem leidt ertoe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald. Naast het overnemen van het voorstel van de NVSA wordt de vergoeding voor procedures die worden gevoerd in het kader van supersnelrecht meer in overeenstemming gebracht met de inspanningen die advocaten bij dit type zaken plegen.

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke onderdelen worden aangepast en op welke manier die onderdelen worden aangepast.

| Zaakstype | Puntenaantal | |
|--|--|--------------------------|
| | Voor de inwerkingtreding van dit besluit | Op grond van dit besluit |
| supersnelrechtzittingen | 6-9 | 4 |
| minder punten ingetrokken hoger beroep | 5 | 2 |
| overleveringszaak | 9 | 6 |
| één keer zitting (raadkamer) | 3 | 2 |
| beklagzaken detentie | 5 | 3 |
| gijzelingszaken Mulder | 8 | 4 |
| ondertoezichtstelling | 7 | 4 |

Supersnelrecht

Supersnelrecht is een nieuwe categorie waarvoor specifiek punten worden toegekend. Supersnelrecht betekent dat verdachten binnen de termijn van de inverzekeringstelling worden berecht. De zaken die in aanmerking komen om behandeld te worden op een supersnelrechtzitting zijn, onder andere, openlijk geweld, vernielingen, brandstichting en geweld tegen personen met een publieke functie. In verband met de korte termijn tussen aanhouding en behandeling ter zitting moet het gaan om bewijstechnisch gezien relatief eenvoudige zaken. In de praktijk blijkt de gemiddelde tijdsbesteding die aan deze zaken wordt besteed lager te liggen dan het aantal uren waaraan voor de inwerkingtreding van dit besluit een vergoeding werd toegekend. Dit beeld wordt ondersteund door ervaringen van een pilot in het arrondissement Amsterdam. In de praktijk werden aan supersnelrechtzaken gemiddeld tussen de zes en negen punten toegekend; een waardering met vier is, mede gelet op de ervaringen in Amsterdam, echter reëel.

Minder punten ingetrokken hoger beroep

Op grond van het Bvr werden voor de inwerkingtreding van dit besluit, indien een strafzaak vóór het onderzoek ter terechtzitting of voor de behandeling in rechte van de hoofdzaak of hoofdvordering wordt beëindigd, vijf punten toegekend (artikel 19 Bvr). Ook indien een hoger beroep wordt ingetrokken werden er vijf punten toegekend. Dat puntenaantal doet geen recht aan de gemiddelde tijdsbesteding. Derhalve is in dit besluit geregeld dat er, in geval een hoger beroep bij strafzaken wordt ingetrokken, twee punten worden toegekend.

Overleveringszaak

Na het afschaffen van grenscontroles en de invoering van de euro, is per 12 mei 2004 de procedure rond de uitlevering binnen de Europese Unie vereenvoudigd. Vanaf die datum is op uitleveringen binnen de Europese Unie de Overleveringswet van toepassing, terwijl voor uitleveringen naar andere landen de Uitleveringswet bleef gelden. Aan overleveringszaken, waarbij Nederland de ten uitvoer leggende lidstaat is, werden voor de inwerkingtreding van dit besluit hetzelfde aantal punten toegekend als voor uitleveringszaken. De negen punten die daarvoor staan doen geen recht aan de

gemiddelde inspanningen die zijn gemoeid met overleveringszaken. Zes punten voor dit type zaak sluit beter aan.

Één keer zitting (raadkamer)

Met de inwerkingtreding van dit besluit wordt indien in een strafzaak of in hoger beroep over de gevangenhouding of gevangenneming van de rechtzoekende is geoordeeld, maar waarbij er slechts één raadkamer met de aanwezigheid van een advocaat heeft plaatsgevonden, het aantal punten niet met drie maar met twee verhoogd. Indien over de verlenging van de gevangenhouding wordt geoordeeld, wordt het aantal punten vervolgens eenmalig met één verhoogd. Dat doet recht aan het feit dat de tijdsbesteding door de raadsman samenhangt met het aantal keren dat een raadkamer plaatsvindt.

Beklagzaken detentie

Voor beklagzaken detentie gold een puntentoekenning van vijf. Met dit besluit wordt dat aantal teruggebracht naar drie punten. Drie punten voor dit type zaak sluit beter aan bij de praktijk.

Gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Gijzelingszaken op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: de Wahv) die in aanmerking komen voor een toevoeging vallen onder de algemene noemer 'bestuursrecht' in de bijlage van het Bvr. De aard van dat type zaak en het beperkte werk dat er voor een advocaat gemiddeld uit voortvloeit rechtvaardigt dat er voor dit type zaak binnen de bijlage een aparte categorie wordt gecreëerd waaraan vier punten worden toegekend. Het werk voor de advocaat is doorgaans beperkt, omdat de juridisch inhoudelijke kant van de zaak, de vraag of de (verkeers)boete terecht is opgelegd, bij de beoordeling of het dwangmiddel moet worden toegewezen, niet aan de orde is. De kantonrechter beoordeelt enkel of oplegging van het dwangmiddel effect zal hebben. Als in dit kader een toevoeging wordt verstrekt zullen de werkzaamheden van de advocaat voornamelijk gericht zijn op het oplossen van de achterliggende oorzaak van de betalingsproblematiek van de rechtzoekende.

Ondertoezichtstelling

Zowel voor het ambtshalve als voor het regulier opleggen van een ondertoezichtmaatregel gold voor de inwerkingtreding van dit besluit dat er zeven punten werden toegekend. Het toekennen van vier punten aan dit type zaak sluit gemiddeld beter aan bij de tijdsbesteding door advocaten in deze zaken.

4.3 Generieke verlaging vergoeding per punt

Met het maatregelenpakket zoals dat – na enkele bijstellingen - voorligt⁷, wordt niet de noodzakelijke besparing gerealiseerd om het stelsel ook in de toekomst beheersbaar te houden (zie hierna ook het onderdeel financiële consequenties). Daarom wordt de generieke vergoeding per punt zoals geregeld in artikel 3, eerste lid, van het Bvr, in beperkte mate verlaagd. De verlaging vindt plaats in twee tranches. Voor verlaging in twee tranches is gekozen omdat nog onvoldoende duidelijk is wat bepaalde voorstellen – voorstellen die niet zijn verwerkt in dit besluit - van de stelselvernieuwing in financiële zin zullen opleveren. Deze verlaging vormt de eerste tranche. In de algemene maatregel van bestuur die – samen met het wetsvoorstel – de overige onderdelen van de stelselvernieuwing vorm gaat geven, zal de tweede tranche worden neergelegd.

4.4 Kennelijke afdoening in het bestuursrecht en strafrecht

Per 1 oktober 2013 is in het Bvr⁸ neergelegd dat aan een procedure die eindigt in een kennelijke afdoening twee punten worden toegekend. In de brief van 18 februari 2014⁹

⁷ Kamerstukken II 2012-2013, 31 753, nr. 64 en Kamerstukken II 2013-2014, 31 753, nr. 70.

⁸ Stb. 2013, 345.

aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal staat dat in de praktijk blijkt dat vooral in vreemdelingenzaken een kennelijke afdoening niet zonder meer betekent dat het om een eenvoudige zaak gaat. In de brief is aangekondigd dat deze zienswijze met zich brengt dat de betreffende maatregel inzake de kennelijke afdoening zal worden ingetrokken. Met ingang van 15 februari 2014 wordt, vooruitlopende op de onderhavige wijziging van het Bvr reeds door de raad voor rechtsbijstand uitvoering gegeven aan deze intrekking. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 maart 2014 is het intrekken deze maatregel wederom aangekondigd. In het onderhavige besluit is aan deze aankondiging uitvoering gegeven.

4.5 Vaststelling financiële draagkracht bij geschil met voogd of voogden

De in deze paragraaf beschreven maatregel maakt geen onderdeel uit van de stelselvernieuwing. Aangezien de maatregel een wijziging in het Bebr betreft, is van de gelegenheid gebruik gemaakt deze wijziging in het onderhavige besluit op te nemen.

Op 5 juli 2012 bracht de Kinderombudsman een adviesrapport (hierna: het rapport) uit over de waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk met als titel 'De bijzondere curator, een lot uit de loterij?'.¹⁰ De Kinderombudsman doet in het rapport 11 aanbevelingen. Uit de negende aanbeveling komt naar voren dat in het Bebr is bepaald dat een minderjarige geen eigen bijdrage hoeft te betalen bij conflicten met de ouders. De Kinderombudsman beveelt aan om deze regeling in aansluiting op artikel 1:250 van het Burgerlijk Wetboek (BW) gelijk te stellen voor conflicten met de voogd. Hierin wordt met de in het onderhavige besluit opgenomen wijziging van artikel 8 van het Bebr voorzien.

5. Consultatie en voorhang

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 van de Wrb voorgeschreven voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt (Scrt. 2014 PM). Daarnaast is dit besluit in het kader van internetconsultatie openbaar gemaakt teneinde een ieder de kans te geven hun bevindingen aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kenbaar te maken.

6. Financiële consequenties

6.1 Besparingen per maatregel

Zoals in de inleiding van het algemeen deel van deze nota van toelichting al is opgemerkt zijn de in dit besluit opgenomen maatregelen nodig om enkele noodzakelijke beperkingen in uitgaven door te kunnen voeren om het stelsel in de toekomst beheersbaar te houden. De financiële druk op het stelsel is groot. De onderstaande tabel maakt de uitgaven van het stelsel inzichtelijk.

| Uitgaven stelsel | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Totaal (mln.) | 388 | 417 | 426 | 452 | 472 | 485 | 495 | 498 |

Tussen 2002 en 2013 zijn de kosten van het huidige stelsel toegenomen van ongeveer €330 miljoen naar ongeveer €498 miljoen. Van de toename van €168 miljoen is circa

⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 31 753, nr. 70. Zie ook de Kamervragen met antwoorden hierover (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1241).

¹⁰ <http://www.dekinderombudsman.nl/92/ouders-professionals/publicaties/rapport-bijzondere-curator-een-lot-uit-de-loterij/?id=178>.

€73 miljoen het gevolg van de ontwikkeling van de inflatie. Bovenop de inflatie zijn de kosten van rechtsbijstand toegenomen met circa €95 miljoen. Dat wil zeggen in 11 jaar tijd is het budget toegenomen met ruim 23 procent bovenop de inflatie.¹¹ Vanuit de noodzaak om het stelsel in de toekomst beheersbaar te houden zijn in dit besluit maatregelen opgenomen die nodig zijn om een deel van de structurele besparing per 1 januari 2018 te realiseren.

Met dit besluit worden de volgende besparingen geboekt:

1. Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen advocatuur

Wanneer de vergoedingen voor de advocatuur zouden worden geïndexeerd, dan zouden de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand de komende jaren blijven toenemen. Dit zou ertoe leiden dat de uitgaven in 2018 circa €16,9 miljoen hoger zouden zijn dan in de situatie waarin niet wordt geïndexeerd. Door de indexeringen voor de vergoeding voor de advocatuur tot en met 2018 uit te schakelen wordt deze toename in de uitgaven beperkt. In 2015 gaat het om een besparing van €4,1 miljoen, in 2016 van €8,4 miljoen en in 2017 van €12,6 miljoen.

2. Puntenverlaging onderdelen strafprocesrecht

Met het overnemen van het voorstel van het bestuur van de NVSA om de puntenaantallen van een aantal zaakstypen binnen het strafprocesrecht te verlagen en het opnemen in het Bvr van het zaakstype supersnelrecht wordt, met inachtneming van de uitgangspunten van het forfaitaire systeem (zie hiervoor), meer recht gedaan aan het werk dat voor een advocaat gemiddeld is gemoeid met die zaakstypen. Met het verlagen van de puntenaantallen is een besparing gemoeid van €8,9 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op het aantal afgegeven toevoegingen per zaakstype en de verlaging in het aantal punten.

Supersnelrecht

Supersnelrecht is een nieuwe categorie waarvoor specifiek punten worden toegekend, in afwijking van de reguliere vergoeding voor strafzaken. Deze zaken worden nog niet apart geregistreerd, maar op basis van ervaringsgegevens wordt uitgegaan van een zaaksaantal van ongeveer 3000 in 2013. De verlaging laat zich verantwoorden doordat gebleken is dat er in de praktijk veel minder uren kunnen worden besteed aan dat type zaak dan het aantal punten dat er gemiddeld voor wordt gekregen. Met deze maatregel wordt een besparing opgebracht van €1,9 miljoen.

Minder punten ingetrokken hoger beroep

Uitgaande van 6.300 zaken in 2013 en een verlaging van drie punten wordt een besparing gerealiseerd van €2,4 miljoen.

Overleveringszaak

In 2013 waren er 550 uitleverings- en overleveringszaken waarin een toevoeging is verstrekt (510 ambtshalve en 40 regulier). Overleveringszaken stonden niet in het Bvr en werden als zodanig ook niet geregistreerd. Aan die zaken werd het puntenaantal toegekend dat voor uitleveringszaken geldt, te weten negen. Een verlaging met drie punten levert een besparing op van €0,2 miljoen.

Eén keer zitting (raadkamer)

Het aantal zaken binnen het stelsel waarbij in een strafzaak of in hoger beroep over de gevangenhouding of gevangenneming van de rechtzoekende is geoordeeld en er slechts één raadkamer met aanwezigheid van een advocaat heeft plaatsgevonden, was ruim

¹¹ Voor de vergelijkbaarheid is relevant dat vanaf 2006 in dit budget ook de kosten voor tolk- en vertaaldiensten bij rechtsbijstand zijn opgenomen. Zie ook de Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 70.

8.000 in 2013. Een bijstelling van het aantal punten in dit type zaak met één punt levert een besparing op van €1 miljoen.

Beklagzaken detentie

Uitgaande van ongeveer 4.500 beklagzaken in 2013 wordt een besparing gerealiseerd van €1,2 miljoen.

Gijzeling Wahv

Uitgaande van ten minste 1.500 zaken in 2013 wordt een besparing gerealiseerd van circa €0,8 miljoen.

Ondertoezichtstelling

Het aantal ondertoezichtstellingen in 2013 was circa 3.700. Op basis van dat aantal en een afname van het aantal punten met drie wordt een besparing gerealiseerd van €1,4 miljoen.

3. Generieke verlaging vergoeding per punt

Deze maatregel wordt in twee tranches doorgevoerd. Omdat de overige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing niet voldoende zijn om het stelsel ook in de toekomst beheersbaar te houden, is een verlaging van de vergoeding per punt nodig om te kunnen komen tot de besparing. Met dit besluit wordt de vergoeding met €0,35 verlaagd tot €105,61 per punt. Daarmee is de vergoeding per punt nog altijd hoger dan het basisbedrag zoals dat gold per 1 oktober 2013 (€104,85). Met deze maatregel wordt een besparing gerealiseerd van €1,1 miljoen.

6.2 Afschaffen maatregel kennelijke afdoening bestuursrecht

Met de in het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners¹² geregelde maatregel waarbij aan een procedure die eindigt in een kennelijke afdoening twee punten worden toegekend, werd beoogd €3 miljoen jaarlijks te besparen. Aangezien de maatregel wordt ingetrokken is binnen de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in alternatieve dekking voorzien van dit bedrag.

6.3 Vaststelling financiële draagkracht bij geschil met voogd of voogden

Uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2011¹³ blijkt dat het aantal toevoegingen verleend ten behoeve van minderjarigen in 2011 circa 28.000 bedroeg. Daarvan hadden er niet meer dan 907 betrekking op zaken op het gebied van ouderlijke macht en voogdij. De verwachting is aldus dat de financiële consequenties van de onderhavige maatregel zeer beperkt zijn.

7. Administratieve lasten

De maatregelen in dit besluit leiden niet tot een wijziging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Tot op heden werden de inkomensgrenzen en de hoogte van de eigen bijdragen, bedoeld in artikel 2 Bebr, jaarlijks per 1 januari automatisch geïndexeerd volgens de in het

¹² Stb. 2013, 245.

¹³ http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.html.

eerste lid van artikel 3 genoemde formule. Met de toevoeging van een nieuw derde lid is geregeld dat in afwijking van het eerste lid de eigen bijdragen en de korting op de eigen bijdrage in de periode tot 1 januari 2019 niet worden geïndexeerd, doordat het tweede lid in de periode tot 1 januari 2019 buiten toepassing wordt gelaten. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel IV van dit besluit is bepaald dat dit lid komt te vervallen per 1 januari 2019. Daarmee wordt de tijdelijkheid van deze maatregel vastgelegd.

Artikel I, onderdeel B

Met de toevoeging van "voogd of voogden" in artikel 8, onderdeel c, is bereikt dat naast conflicten tussen de minderjarige rechtzoekende en zijn of haar ouder of ouders tevens bij conflicten tussen de minderjarige rechtzoekende en zijn of haar voogd of voogden de financiële draagkracht van de ouder of ouders buiten beschouwing wordt gelaten.

In artikel 8 Bebr was reeds geregeld in welke gevallen het inkomen van ouders van een minderjarig kind niet in aanmerking wordt genomen bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de minderjarige. Zo wordt het inkomen van de ouders van een minderjarige buiten beschouwing gelaten als een toevoeging wordt aangevraagd door de minderjarige voor een geschil met zijn ouders. Als het inkomen van de ouders bij een dergelijke aanvraag meegenomen zou worden dan zou de situatie kunnen ontstaan dat de toevoegingsaanvraag wordt afgewezen, omdat het inkomen van de ouders boven de in de Wrb neergelegde norm ligt. De minderjarige zou in dat geval zijn ouders moeten vragen om (rechts)bijstand voor een geschil dat hij met hen heeft. Dat de ouders aan een dergelijk verzoek van de minderjarige gehoor zullen geven is maar zeer de vraag. De bepaling in artikel 8 Bebr voorkomt dat de minderjarige in dat geval verstoken blijft van rechtsbijstand.

Als tussen een minderjarige en zijn voogd(en) een conflict ontstaat en de minderjarige vraagt daarvoor een toevoeging aan, dan werd op basis van artikel 8, onderdeel c, Bebr voor de vaststelling van de financiële draagkracht het inkomen van de ouders in aanmerking genomen. Als het inkomen van de ouders in dat geval boven de in de Wrb genoemde grens uitkomt, dan werd de aanvraag voor een toevoeging door de minderjarige afgewezen. Er werd dan verondersteld dat de ouder(s) van de minderjarige financieel kunnen bijdragen in de procedure. In dat geval zou de minderjarige voor rechtsbijstand in het geschil met zijn voogd dus bij zijn ouders moeten aankloppen. De relatie tussen een minderjarige en zijn ouders ligt echter veelal gecompliceerd als er een voogd is benoemd. In de praktijk is gebleken dat, gelet op deze complexe verhouding, (financiële) bijstand van de ouder(s) voor de minderjarige in zijn geschil met de voogd(en) niet vanzelfsprekend is. Bijvoorbeeld omdat de minderjarige zijn ouders niet om (financiële) bijstand kan of wil vragen of omdat de ouders te kennen geven dat zij niet bereid zijn om de minderjarige (financieel) bij te staan in het geschil met zijn voogd(en). De minderjarige zou in deze gevallen verstoken blijven van rechtsbijstand. Dit wordt als onwenselijk beschouwd. De aanbeveling van de Kinderombudsman om artikel 8, onderdeel c, Bebr aan te laten sluiten op artikel 1:250 BW, waarin eveneens zowel conflicten met de ouder(s) als conflicten met de voogd worden genoemd, is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dan ook omarmd in zijn brief aan de Kinderombudsman van 16 oktober 2012, waarin de Staatssecretaris reageert op de aanbevelingen van de Kinderombudsman. Deze brief is als afschrift bij de brief van 22 februari 2013¹⁴ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden.

Als er geen financiële drempel is om de minderjarige toe te laten tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, bepaalt artikel 6 Bebr vervolgens dat geen eigen bijdrage wordt opgelegd ten hoeve van rechtsbijstand aan minderjarigen ten behoeve van wie een bijzonder

¹⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 31 753, nr. 56.

curator als bedoeld in artikel 1:250 BW is benoemd. Door deze algemene verwijzing naar artikel 1:250 BW zal geen eigen bijdrage worden opgelegd in zowel de situatie dat het een geschil betreft tussen de minderjarige en zijn ouders als het geval dat de minderjarige een conflict heeft met zijn voogd(en).

Artikel II, onderdeel A

In het eerste lid wordt de hoogte van het basisbedrag per 1 januari 2015 vastgesteld op € 105,61. Met de toevoeging van een vierde lid is geregeld dat in afwijking van het eerste lid het basisbedrag en de vergoeding voor administratieve kosten in de periode tot 1 januari 2019 niet worden geïndexeerd. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel IV van dit besluit is bepaald dat dit lid komt te vervallen per 1 januari 2019. Daarmee wordt de tijdelijkheid van deze maatregel vastgelegd.

Artikel II, onderdelen B tot en met D en F

Deze onderdelen betreffen het terugdraaien van de maatregel van een lagere vergoeding bij een kennelijke afdoening van de zaak. Deze maatregel is met ingang van 1 oktober 2013 ingevoerd met het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners. Verwezen zij naar paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting. Onderdeel B van dit artikel laat het tweede lid, dat betrekking had op de kennelijkenmaatregel, vervallen. De overige leden zijn vernummerd. In wijzigingsonderdeel C, onderdeel 1, wordt de aanhef van het eerste lid van artikel 5a gewijzigd, aangezien het niet langer noodzakelijk is het vervallen tweede lid van artikel 5 uit te zonderen van de bepalingen in artikel 5a. Met de wijziging opgenomen in onderdeel 2 wordt in het vijfde lid de uitzondering die betrekking had op het vervallen tweede lid van artikel 5 verwijderd. Onderdeel F regelt dat het tweede lid, waarin de maatregel inzake kennelijk zaken op het gebied van het strafrecht was geregeld, is vervallen. Aangezien artikel 19 geen eerste lid meer kent, was het tevens noodzakelijk de verwijzing naar dat eerste lid in artikel 15, vierde lid, te laten vervallen. Dit is geregeld in onderdeel D.

Artikel II, onderdeel E

In het nieuwe tweede lid van artikel 16 is geregeld dat het aantal toe te kennen punten niet met drie punten, maar met twee punten wordt verhoogd indien er slechts één raadkamer waarbij een advocaat aanwezig was heeft plaatsgevonden. Door vernummering is thans in plaats van in het tweede lid in het derde lid geregeld dat de verhoging van het aantal punten niet geldt in zaken betreffende vreemdelingenbewaring. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II, onderdeel G

In het nieuwe artikel 19a is geregeld dat indien in een strafzaak een hoger beroep wordt ingetrokken twee punten worden toegekend in plaats van de in artikel 19, 19a en de bijlage bij het Bvr genoemde aantal voor de desbetreffende categorie strafzaken. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel II, onderdeel H

Dit onderdeel wijzigt de bijlage ten aanzien van het aantal toe te kennen punten voor enkele categorieën rechtsterreinen of soorten zaken. Het betreft de ondertoezichtstelling, de gijzeling op grond van de Wet administratiefrechtelijke

handhaving verkeersvoorschriften, supersnelrechtzittingen, zaken op basis van de Overleveringswet en de beklagzaken gedetineerden. Voor een onderbouwing van deze maatregel zij verwezen naar paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel III

Dit eerste lid van dit artikel bepaalt het overgangsregime voor de maatregelen zoals deze zijn opgenomen in dit besluit ten aanzien van de indexering van de eigen bijdrage en de inkomensgrenzen. Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is aangevraagd en die nog afwikkeling behoeven. Het Bvr zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit blijft van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad zijn ontvangen vóór de dag van deze inwerkingtreding. Hiermee wordt bereikt dat een al ingezet traject op basis van het op dat moment geldende recht kan worden afgedaan. Hetzelfde geldt voor het Bvr ten aanzien van de vergoeding die aan de rechtshulpverlener wordt uitgekeerd door het bestuur van de raad. Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is verleend en die nog afgewikkeld moeten worden. Het Bvr zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit blijft van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad zijn ontvangen vóór de dag van deze inwerkingtreding. De op grond van dit wijzigingsbesluit nieuwe of gewijzigde puntentoekeningen op grond van de artikelen 16, tweede lid, 19a en de bijlage bij het Bvr gelden dus voor toevoegingen aangevraagd na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

Artikel IV

In de artikelen I, onderdeel A, en II, onderdeel A, is geregeld dat de indexering van de eigen bijdrage en de korting op de eigen bijdrage en de indexering van het basisbedrag en de vergoeding voor administratieve kosten, zoals deze worden uitgekeerd aan de rechtsbijstandsverlener, worden stopgezet tot en met 2018. Dit is neergelegd in een nieuw derde lid van artikel 3 Bebr, respectievelijk nieuw vierde lid van artikel 3 Bvr. In het onderhavige artikel is geregeld dat deze beide leden komen te vervallen met ingang van 1 januari 2019. Vanaf dat moment zullen deze bedragen weer geïndexeerd worden.

Artikel V

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit met ingang van 1 januari 2015. Ten aanzien van de bepalingen die betrekking hebben op het terugdraaien van de maatregelen inzake de kennelijke afdoeningen is in het tweede lid geregeld dat deze terugwerken tot en met 15 februari 2014. Verwezen zij naar paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.