



Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Staatssecretaris van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00

Datum 30 juni 2008
Ons kenmerk 2008
Onderwerp Van duur naar duurzaam

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Mevrouw de Staatssecretaris,

De door u ingestelde regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand biedt u met veel genoegen hierbij haar advies 'Van duur naar duurzaam' aan.

1. Inleiding

Directe aanleiding voor het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand vormt de in het Coalitieakkoord opgenomen taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 en de daaropvolgende jaren. Doelstelling van het programma is tweeledig: te komen tot verbetering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en tot invulling van de structurele taakstelling op de rechtsbijstand van 50 miljoen vanaf 2009. In uw brief van 1 november 2007 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007—2008, 31 200 VI, nr. 13), heeft u gemeld dat een verantwoorde invulling van die taakstelling dwingt tot een fundamentele analyse van de wijze waarop aan justitiabelen toegang tot het recht wordt geboden. Aan de regiegroep is gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten in beeld te brengen. De regiegroep heeft daarbij op voorhand niet primair gekeken naar een verhoging van de eigen bijdrage die de rechtzoekende bij toevoeging van een advocaat dient te betalen. Hetzelfde geldt voor een verlaging van de

vergoeding van de advocaat. Verder is gevraagd hoe het stelsel van voorzieningen voor rechtsbijstand zodanig kan worden ingericht dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze. Daarbij heeft de regiegroep niet alleen gekeken naar de gevolgen voor de Rechtsbijstand, maar ook naar andere keteneffecten, in het bijzonder die waarop Justitie primair invloed heeft.

Het bijgevoegde advies is gebaseerd op de drie hoofduitkomsten van het programma, die u als bijlagen bij dit advies ontvangt. Het eerste deel is de gelijktijdig uitgevoerde beleidsdoorlichting waarbij nut en noodzaak van het bestaande beleid in beeld zijn gebracht, dit betreft een 'ex post' evaluatie. Deze is uitgevoerd door ambtenaren van Justitie, in samenspraak met ambtenaren van Financiën. Het tweede deel is de position paper van het Tilburg Institute for the Interdisciplinary Study of Contract Law and Conflict Systems (Tisco). Deze position paper vormt de weerslag van een interactief traject, onder leiding van prof. mr. J.M. (Maurits) Barendrecht van de universiteit van Tilburg. Dit traject heeft alle relevante actoren op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand in brede zin - rechtsbijstand is immers het einde van vele ketens - bij elkaar gebracht om samen verbetervoorstellen te ontwikkelen. In het derde deel, de impactanalyse die is opgesteld door Significant, zijn de (financiële) effecten van deze beleidsalternatieven doorgerekend.

2. Beleidsdoorlichting

De belangrijkste conclusie van de beleidsdoorlichting is dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand evenwichtig is, in die zin dat recht wordt gedaan aan de verplichting van de overheid zorg te dragen voor een effectieve toegang tot het recht voor degenen die zelf niet in staat zijn om die kosten te dragen.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de minder draagkrachtige zijn weg naar rechtshulp redelijk adequaat kan vinden. De spreiding van het profijt van de gesubsidieerde rechtsbijstand over de inkomenscohorten is niet onevenwichtig. Wel is in de laagste inkomensgroepen het beroep op het stelsel relatief hoog. De individuele keuzevrijheid van een burger in een conflictsituatie is beperkt. Bij de keuze van methode van geschiloplossing en de daarbij passende (rechts)bijstand, is hij ook (mede) afhankelijk van de opstelling van de andere geschilpartij. Hierbij kan worden aangetekend dat dit beroep voor een groot deel betrekking heeft op echtscheidingsproblemen en conflicten met overheidsinstanties. Op beide terreinen doet de regiegroep onderstaand aanbevelingen voor verbeteringen (aanbevelingen 4, 5, 6, 10, 14 en 17).

Wat betreft het bereik van de voorziening moet worden vastgesteld dat - binnen de door de Grondwet en EVRM gestelde beperkingen — een objectief criterium voor de hoogte van de financiële bovengrens ontbreekt. De huidige regeling is de uitkomst van discussie die de afgelopen jaren daarover heeft plaatsgevonden met de Staten-Generaal. Bij het bepalen van de grens zijn inkomenspolitieke overwegingen in het geding. De eigen bijdrage die rechtzoekenden bij toevoeging van een advocaat moeten betalen speelt als afwegingsfunctie een belangrijke rol. Rechtzoekenden die een zekere keuzevrijheid hebben wegen kosten en baten daadwerkelijk af. Dat blijkt mede uit het feit dat claimedrag van burgers met een rechtsbijstandverzekering substantieel hoger ligt dan bij burgers die onder het bereik van het stelsel vallen. Hierbij kan worden aangetekend dat de gang naar de rechter niet altijd op een vrijwillige keuze berust, maar bijvoorbeeld door een eisende wederpartij min of meer wordt 'opgedrongen' of op een noodzakelijkheid berust.

Het stelsel beschikt over instrumenten die een zekere keuze van rechtzoekenden mogelijk maken. Als financiële prikkel voor een eenvoudige doelmatige afdoening van zaken tegen minimale kosten vervult de gratis spreekuurvoorziening van de in 2004 ingestelde juridische loketten een belangrijke rol. Circa 90 % van de daar aangebrachte zaken worden door de juridische loketten zonder doorverwijzing naar een advocaat afgehandeld. Deze voorziening fungeert duidelijk als zeef en voorkomt dat zaken zonder weging van de inhoudelijke en financiële consequenties doorstromen naar de advocatuur. De regiegroep doet onderstaand een aanbeveling gericht op verdere versterking van deze zeeffunctie (aanbeveling 13).

Ook vanuit een ander perspectief van de overheid vervult de toegang tot het recht van de burger een duurzame waarde. De toegang tot het recht draagt bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat als zodanig en geeft legitimiteit aan wet— en regelgeving. De rechter kan geen beslissingen nemen als hij niet op niveau de goede argumenten op de juiste wijze krijgt aangereikt. Onder dreiging van een procedure zal men eerder afzien van contractbreuk of het overtreden van maatschappelijke normen en waarden, dan wel akkoord gaan met een minnelijke oplossing.

Duidelijk is dat al jaren sprake is van een aanzienlijke stijging van het beroep op het stelsel. Bij ongewijzigd beleid zal deze volumestijging niet afvlakken. In de beleidsdoorlichting worden diverse oorzaken voor de stijging geduid. Een steeds complexere samenleving, waarbij de noodzaak om deskundige rechtsbijstand in te schakelen, groeit. De individualisering is sterk opgekomen,

evenals de mogelijkheid tot individuele keuzes. Voor veel regelgeving geldt dat deze naast aanspraken voor burgers ook bevoegdheden voor overheidsinstanties bevat. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bestaat er een verband tussen deze individualisering en de toenemende juridisering van de moderne samenleving.¹ Die uit zich in een toenemend beroep op recht en rechters. Het rechtssysteem fungeert meer en meer als laatste middel die een heterogeen samengestelde bevolking aan elkaar en met elkaar verbindt.

De behoefte in de samenleving om voor elke situatie een passende oplossing te bieden leidt tot meer regelgeving. Terreinen van regelgeving waarvoor dit in het bijzonder geldt en waar zich voor de gesubsidieerde rechtsbijstand belangrijke uitgaven voordoen, zijn de sociale zekerheid en inkomenstoeslagen. Kenmerkend voor de normstelling op deze terreinen is de intentie bij het toekennen van een voorziening zoveel mogelijk recht te doen aan subtiele verschillen in de omstandigheden van individuen. Daarbij wordt het belang van eenvoudige en goede wetgeving veelal als een te zwak belang beschouwd tegenover andere (politieke of financiële) belangen. De gevolgen hiervan zijn evident. Zij leiden tot veel rechtsvragen en geschillen tussen burger en overheid. De vraag dient dan ook gesteld te worden of de mate van detaillering en het openlaten van normen een niveau heeft bereikt waarbij de beoogde rechtvaardigheid veelal niet opweegt tegen de lasten die hieruit voor overheid en burgers voortvloeien. Daarbij moet niet uitsluitend gedacht worden aan uitgaven voor rechtsbijstand en rechtspraak maar tevens aan uitgaven ten behoeve van uitvoeringsorganen alsmede aan de effecten die de fraudegevoeligheid van dergelijke bepalingen met zich brengt. De regiegroep heeft onderstaand op dit punt een beleidsaanbeveling geformuleerd (aanbeveling 21).

3. Interactief traject en toegang tot de oplossing

Het hiervoor geschetste redelijk positieve beeld van het stelsel neemt niet weg dat de regiegroep mede op basis van de uitkomsten van het interactieve traject vaststelt dat op veel onderdelen kwaliteitsverbetering en substantiële kostenbesparing mogelijk zijn.

In het interactieve traject zijn vier juridische ketens die een groot beroep op rechtsbijstand kennen, doorgelicht op verbetermogelijkheden.² Daarnaast is

¹ WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (r63 2002).

² Het betreft de ketens echtscheiding, (jeugd)strafrecht, conflicten met de overheid en multiproblematiek.

naar het stelsel en de toegang tot het recht als geheel gekeken met het oog op alternatieven zoals een rechtsbijstandverzekering, de inzet van *paralegals* (HBO-juristen), mediation en verbetering van de bestaande werkprocessen.

Een belangrijke conclusie die uit de beleidsdoorlichting en het interactieve traject valt te trekken is dat het beleidsaccent - en het kostenvraagstuk — tot nu toe vooral ligt op een optimale toegang tot de advocaat en de rechter, in plaats van de toegang tot een oplossing voor het probleem. Toegang tot het recht vergt echter veeleer, toegang tot een effectieve oplossing van het geschil. Daarbij speelt de toevoeging van een advocaat een zekere rol, maar niet altijd en lang niet altijd op dezelfde manier. Rechtspraak en rechtsbijstand nemen door de oplossing die zij bieden in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in. Tegelijkertijd speelt op praktisch alle terreinen van het recht het spanningsveld van een oplossing op basis van belangen dan wel op basis van het recht. De maatschappelijke kosten (transactiekosten) van dit spanningsveld zijn aanzienlijk. Burgers hanteren voor de oplossing van geschillen verschillende strategieën, al naar gelang de urgentie, kosten, beschikbaarheid hulpverlening en tijd. Er zijn uiteenlopende vormen van geschilbeslechting. En er is een gevarieerd aanbod aan juridische hulpverlening (advocaten, juridische loketten, rechtsbijstandverzekeringen, consumenten- en werknemersorganisaties, mediators etc.).

Het gaat om de probleemoplossing

Tegen deze achtergrond moet worden vastgesteld dat het niet zozeer om de toegang tot de advocaat en de rechter zou moeten gaan, maar vooral om selectie en het vinden van oplossingen voor het probleem. Toegang tot het recht kan men krijgen door rechtsbijstand, maar ook door zelfredzaamheid of advies van andere (rechts)hulpverleners. Kortom, het gaat om de vraag welke geschillen van welke partijen op welke wijze dienen te worden beslecht tegen welke prijs en welke financiële of ander prikkels rechtshulpverleners of andere partijen kunnen stimuleren efficiënter te werken. In de voorstellen geformuleerd in het interactieve traject komen deze elementen terug. Belangrijke noties bij deze omslag in het denken zijn:

Zelfoplossing veelal effectiever en goedkoper

Vaak nemen rechtshulpverleners partijen een conflictsituatie uit handen. Partijen kunnen echter dikwijls zelf een grote rol spelen bij het vinden van oplossingen voor hun conflicten. Zij beschikken zelf over de meest relevante informatie en zijn het meest gemotiveerd om oplossingen uit te voeren waaraan zij zelf een bijdrage hebben kunnen leveren. Hierbij is tevens van belang dat de eigen verantwoordelijkheid van partijen centraal dient te staan,

en de overheid zich zoveel mogelijk tot een faciliterende rol dient te beperken. Deelname aan het maatschappelijke verkeer brengt altijd risico mee. Algemeen uitgangspunt daarbij dient te zijn dat enerzijds de burger zo enigszins mogelijk zelf verantwoordelijkheid draagt en voorzieningen treft voor als het minder goed gaat, en anderzijds de verantwoordelijkheid van de overheid toeneemt naar mate de zaken complexer worden of grote maatschappelijke of financiële belangen op het spel staan (aanbevelingen 2, 4 en 7 sluiten hierop aan).

Hoe eerder partijen met elkaar praten, hoe minder kosten

Maar partijen samen aan tafel krijgen is om psychologische en strategische redenen vaak problematisch en moet daarom worden ondersteund: door informatie, lichte neutrale hulp en een proactieve opstelling van *repeat players* zoals overheidsinstanties (aanbevelingen 1 en 15 sluiten hierop aan).

Het probleem en de oplossingen moeten centraal staan

Een aanpak waarbij aandacht is voor dimensies als constructief communiceren en oplossingsgericht onderhandelen, biedt kansen om bij wederzijdse belangen passende oplossingen te realiseren. De rechter kan daar op de zitting bij aansluiten, met oog voor het proces waarin partijen zich bevinden, voor hun belangen, en de goede oplossingen daarvoor, blijvend binnen de kaders van het recht.

Voor het oplossen van verdelingsvragen zijn objectieve criteria nodig

Verdelingsvragen bevatten sterke prikkels om elkaar (juridisch) bezig te houden. Om tot een rechtvaardige verdeling te komen (en in het strafrecht tot acceptabele en uitvoerbare sancties) hebben partijen toegankelijke en transparante richtpunten (materiële normering) nodig (aanbeveling 5 sluit hierop aan).

Snelle toegang tot neutraliteit is cruciaal en vervolgens concentratie van geschilpunten binnen één procedure

Een vroege zitting is wezenlijk voor rechtsbescherming en een sleutel voor besparing van ketenkosten. Een snel toegankelijk toezicht van de rechter stimuleert een redelijke en doelgerichte opstelling in onderhandelingen, en minimaliseert tactisch en juridisch manoeuvreren. Behandeling van alle geschilpunten die deze partijen verdeeld houden in één procedure is de andere sleutel (aanbeveling 15 sluit hierop aan).

Geschilbeslechting gebeurt altijd in de keten

Optimaliseren van het eigen werk kan iedereen individueel. Maar op de snijvlakken is dat lastiger omdat men dan aan het domein van de ketenpartner

komt. Juist op die snijvlakken is veel winst te behalen. Zo is bijvoorbeeld de wijze waarop door het Openbaar Ministerie veelplegers worden gedagvaard sterk bepalend voor het aantal straf toevoegingen die door de Raden voor Rechtsbijstand worden afgegeven. Een betere afstemming van elkaars werkwijze kan de kwaliteit van de (jeugd)strafrecht keten verbeteren (aanbevelingen 8, 16 en 17, 19 en 20 sluiten hierop aan).

Ketenbenadering is ook noodzakelijk op systeemniveau

Dat vergt afstemming en regie binnen de keten. En bereidheid van professionals en organisaties om deel uit te willen maken van de keten. Ketensamenwerking zorgt niet alleen voor kwaliteit en kostenbesparing in individuele zaken. Ontwikkeling van het probleemoplossende vermogen van de keten maakt de winst door optredende multipliereffecten vele malen groter. Monitoren, en een goede regie over de keten, zijn dus onontbeerlijk. Systemen van beloning van rechtsbijstand, de hoogte van griffierechten, proceskostenveroordelingen, vormen belangrijke prikkels, die goed moeten sporen met de doelstellingen van de keten (aanbevelingen 3, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 19 en 20 sluiten hierop aan).

4. Beoordeling voorstellen en impactanalyse

In het interactieve traject zijn verbetervoorstellen geformuleerd. Deze verbetervoorstellen zijn getoetst op kansrijkheid. Door Tisco is een onderverdeling aangebracht in kernvoorstellen, veelbelovende voorstellen en overige besproken voorstellen (alle voorstellen zijn in de position paper opgenomen). Daaruit is een shortlist totstandgekomen van verbetervoorstellen die in de position paper worden aanbevolen.

Niet verder uitgewerkte voorstellen

Een aantal voorstellen en ideeën is niet verder uitgewerkt, omdat op voorhand het (politiek) draagvlak als gering werd geschat, omdat binnen de gegeven termijn de effecten niet zinvol in beeld konden worden gebracht, of omdat de effecten als contraproductief zijn beoordeeld. Het betreft onder andere het niet meer verlenen van toevoegingen voor echtscheidingszaken, de volledige afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging, invoering van een verplichte rechtsbijstandverzekering voor arbeidszaken en decentralisatie van het budget naar de gemeenten.

Kern- en veelbelovende voorstellen

De kernvoorstellen en veelbelovende voorstellen zijn vervolgens aan een impactanalyse onderworpen die is uitgevoerd door Significant. Om de juiste gegevens te verkrijgen voor de impactanalyse heeft Significant alle

bijeenkomsten van het interactieve traject bijgewoond, modellen gebouwd, (empirische) gegevens verzameld en zijn feitelijke gegevens, aannames en veronderstellingen afgestemd met de meest betrokken actoren. Daar waar empirische gegevens ontbraken, zijn aannames of veronderstellingen gedaan die zoveel mogelijk zijn getoetst door deskundigen op het betreffende terrein. Die aannames zijn tot stand gekomen door een schatting van het effect dat de voorstellen op de diverse deelterreinen zullen hebben, gemeten aan de huidige praktijk. Deze schattingen bevatten gelet op de toegemeten tijd wel beperkingen. Niet valt uit te sluiten dat er andere (externe) factoren zijn die in meer of mindere mate hun weerslag op de praktijk hebben. In die zin moeten bij het melden van potentiële kostenbesparingen enige slagen om de arm worden gehouden; die kunnen altijd iets hoger of iets lager uitvallen. Desalniettemin geeft de impactanalyse een onderbouwd inzicht in potentiële besparingen van verbetervoorstellen, waarmee in de kern een steviger beoordeling van de verbetervoorstellen mogelijk is gemaakt.

De regiegroep heeft de *short-list* in beschouwing genomen (in samenhang met de beleidsdoorlichting en de impactanalyse) en voor een groot deel overgenomen. Bij de beoordeling van de voorstellen heeft de regiegroep zich moeten beperken tot die voorstellen waarvan binnen de gestelde termijn duidelijkheid kon worden verkregen over het realiteitsgehalte ervan. Een deel van de voorstellen vergt verdere bestudering dan wel nadere concretisering. Daarnaast zijn nog enkele voorstellen opgenomen die in het interactieve traject als niet of minder kansrijk naar voren zijn gekomen, maar die om andere redenen als aanbevelenswaardig te bestempelen zijn. Een deel van de voorstellen vergt wijziging van wet- en regelgeving. In het hierna volgende overzicht wordt daarvan een globale indicatie gegeven. Een meer nauwkeurige analyse van de wetgevingsconsequenties zal nog moeten plaatsvinden.

5. Aanbevelingen

Op basis van de thans beschikbare gegevens acht de regiegroep onderstaande voorstellen het meest kansrijk. De regiegroep beveelt aan deze verder in concrete beleidsmaatregelen uit te werken. De voorstellen zijn onderverdeeld in drie categorieën: de eerste betreft majeure systeembrede voorstellen, de tweede betreft specifieke verbetervoorstellen met betrekking tot de verschillende ketens en de derde categorie ziet op voorstellen die nadere uitwerking en onderzoek behoeven. De genoemde besparingen zijn ontleend aan de impactanalyse die is opgesteld door Significant. De besparingen betreffen het jaar 2013 en zijn exclusief eventuele vertraging wegens wetgevingsconsequenties en nog exclusief besparingen in de keten (voornamelijk bij de rechtspraak). Na onderstaande tabel worden de

verschillende maatregelen kort toegelicht.

VOORSTELLEN CATEGORIE 1			
<u>Nr.</u>	<u>Maatregel</u>	<u>Besparing</u> <u>(2013)</u>	<u>Wetgevingsconsequenties</u>
1.	Proactieve geschiloplossing door de overheid	€ 7.2	Geen
2.	Gemengd verzekeringsstelsel	€ 12.0	Wetswijziging
3.	Passende griffierechten	P.M.	Wetswijziging
4.	Echtscheidingsplan	€ 7.2 plus P.M.	Wetswijziging
VOORSTELLEN CATEGORIE 2			
5.	Minimum kinderalimentatie	€ 2.3 + PM	Wetswijziging
6.	Regierechter	Geen losse effecten (samenhang met punt 4)	Wetswijziging
7.	Doorberekening kosten bij ontneming	€ 5.5	Wetswijziging
8.	Persoonsgericht samenvoegen	€ 0.3	Geen
9.	Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding ³	€ 4	Wetswijziging
10.	Proceskostenveroordeling bestuursorganen / vervuiler betaalt	€ 1.3	Wetswijziging
11.	Multitoevoeging	€ 3.8	AMvB
12.	Anticumulatieregeling beperken ⁴	€ 3,5 a 4	AMvB

³ Dit verbetervoorstel is niet doorgerekend in de impactanalyse van Significant, omdat deze gegevens al eerder ambtelijk door Justitie waren doorgerekend en beschikbaar waren.

⁴ Idem.

13.	Diagnose en triage	€ 8.8	Wetswijziging
14.	Versterking prikkels mediaton	P.M.	Geen
15.	Vroege zitting	Zie ad. 4	Geen
16.	Probleemoplossende route aantrekkelijker maken	Zie ad. 13	Wetswijziging
17.	Andere route consumentenzaken	Zie ad. 11	Wetswijziging
VOORSTELLEN CATEGORIE 3			
18.	HBO-juristen (paralegals)	Besparing vooralsnog niet vast te stellen	Geen
19.	Prejudiciële vragen	Besparing vooralsnog niet vast te stellen	Wetswijziging
20.	Gebruik nieuwe technieken	Besparing vooralsnog niet vast te stellen	Geen
21.	Evaluatiewetgeving	Besparing vooralsnog niet vast te stellen	Wetswijziging

Ad 1. Proactieve geschiloplossing door de overheid

Overheidsinstanties kunnen de kosten voor zowel de burger, de gesubsidieerde rechtsbijstand, de eigen organisatie én de keten aanzienlijk beperken en de kwaliteit van besluiten en procedures aanzienlijk verhogen door een proactieve aanpak van problemen en conflicten. Prominent voorbeeld is een verandertraject bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), waar capaciteit is verschoven naar de voorkant: in een vroeg stadium persoonlijk contact opnemen met de burger leidt aantoonbaar tot kwaliteitsverhoging en kostenreductie. Ook elders binnen de rijksoverheid worden op dit gebied initiatieven ontplooid. Bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het ministerie van Justitie wordt gestart met een project waarbij de pro-actieve aanpak wordt toegepast, en bij een aantal gemeenten lopen projecten in het kader van het programma Administratieve Lastenverlichting. In aansluiting daarop kan worden onderzocht of deze aanpak zich ook leent voor toepassing binnen andere justitieonderdelen.

Daarnaast is ook bij een aantal gemeenten reeds resultaat geboekt met deze initiatieven. Ook daar en bij andere bestuursorganen verdient deze aanpak substantieel meer aandacht en navolging.

Ad. 2. Gemengd verzekeringstelsel

Een verzekeringsstelsel krijgt relatief weinig steun in het interactieve traject. Grote delen van het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand lenen zich niet voor een verplichte rechtsbijstandverzekering. Bovendien hebben de verzekeraars grote bezwaren tegen een verplichte verzekering. Een vrijwillige verzekering biedt meer perspectief. Een denkbare optie is de hogere inkomens voor wat betreft civiele en bestuursrechtelijke zaken uit te sluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze groep dient dan zelf (vrijwillig) een voorziening te treffen. Afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden kan dat zijn een rechtsbijstandverzekering, lidmaatschap van een vakbond, consumentenorganisatie, ANWB e.d. Een dergelijk benadering zal er wel toe leiden dat er een groep ontstaat die als het erop aankomt geen voorziening heeft getroffen. Aan dit bezwaar kan zonedig tegemoet worden gekomen door art. 9 a van de ingetrokken Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden weer in te voeren. Dit artikel bepaalde kort gezegd dat advocaat de betrokken cliënt niet meer in rekening mocht brengen dan de vergoeding die hij anders van de Staat zou ontvangen (karakter van een prijsmaatregel). Bij het inschatten van de opbrengst van deze maatregel is, conform de impactanalyse van Significant, rekening gehouden met effecten van deze maatregel op andere maatregelen, waardoor hier een bedrag van €12 miljoen is genoteerd.

Ad. 3. Passende griffierechten

In het huidige systeem van griffierechten zijn de feitelijke kosten die met de behandeling van een zaak zijn gemoeid niet gerelateerd aan de griffierechten die in rekening worden gebracht. In het wetsvoorstel tot invoering van een nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken) is dat evenmin het geval. De veronderstelling uit het interactieve traject is dat de overheid feitelijk indirect het bedrijfsleven subsidieert bij het aanhangig maken van vorderingen. Deze veronderstelling is gebaseerd op de aanname dat het gemiddelde griffierechtstarief voor rechtspersonen aanzienlijk lager zou zijn dan de gemiddelde kosten per zaak. Op basis hiervan wordt in het interactieve traject voorgesteld over te stappen op een kostendekkend systeem van griffierechten, waarbij alleen de lagere inkomenscategorieën worden gesubsidieerd. De gedachte in het interactieve traject is daarbij dat civielrechtelijke grootgebruikers hierdoor gedwongen zouden worden een afweging te maken tussen de civielrechtelijke weg en andere vormen van geschilbeslechting dan wel het voorkomen van geschillen. Een bijkomend

voordeel zou zijn dat de bekostiging van de civiele rechtspleging directer gekoppeld is aan het gebruik ervan en dus minder afhankelijk is van financiering uit de Rijksmiddelen. Bij dit voorstel moet worden aangetekend dat de in het interactieve traject gehanteerde aannames en vooronderstellingen mogelijk niet correct zijn. In de praktijk blijken rechtspersonen in grotere handelszaken al meer griffierecht te betalen dan de kostprijs, terwijl natuurlijke personen in bijvoorbeeld sociale zekerheidszaken minder betalen. Knelpunt voor een goede waardering van het voorstel is dat de gegevens t.a.v. de zaaksaantallen, de partijconstellatie en de griffierechten onvoldoende inzicht bieden om de effecten op het totale zaaksaanbod inzichtelijk te maken. Kostendekkende griffierechten zouden daardoor tot grote verschuivingen kunnen leiden, die effecten kunnen hebben die mogelijk tegengesteld zijn aan de beoogde. Dit vergt nadere bestudering en afstemming (om die reden is in de tabel een P.M.-post opgenomen).

Ad. 4. Echtscheidingsplan

Op het terrein van echtscheiding is uit het interactieve traject een sterke ketenbenadering gekomen. Echtscheiding kost veel gesubsidieerde rechtsbijstand: 70 miljoen. Een samenhangend pakket aan maatregelen leidt tot minder *vechtscheidingen*. Dat vergt dat zowel in de voorfase, de fase bij de rechter als in de nazorg maatregelen worden genomen. Een echtscheidingsplan is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Verschillende varianten zijn denkbaar, hier is uitgegaan van de variant waarin het scheidingsplan als wettelijke voorwaarde voor toegang tot de scheidingsrechter wordt gehanteerd. Een andere variant betreft het stimuleren van de vrijwillige toepassing van echtscheidingsplan. In elk geval zal nog gekeken worden naar de mogelijkheid om de financieringssystematiek zodanig aan te passen dat de werking van een wettelijk echtscheidingsplan wordt geoptimaliseerd (om deze reden is een P.M.-post opgenomen in de tabel bij dit punt).

Ad. 5. Kinderalimentatie normeren

De alimentatierechtspraak biedt een geschakeerd beeld van uitspraken waarin de begrippen als draagkracht en behoefte worden geconcretiseerd. Voorgesteld wordt een minimumnorm en objectieve richtpunten voor de hoogte van de kinderalimentatie vast te stellen. Met duidelijk kenbare normen en richtsnoeren kunnen veel geschillen worden voorkomen. Een voorbeeld hiervan vormt de *kantonrechttersformule* in arbeidszaken. Hierbij is nog een P.M.-punt opgenomen voor wat betreft de besparing. Dit komt omdat het instellen van een minimumnorm naar verwachting ook minder werk zal opleveren voor de rechtsbijstandverlener in de hoofdzaak met betrekking tot de echtscheiding en daarmee de vergoeding daarvoor mogelijk aangepast kan

worden. Dit vergt nog nader onderzoek.

Ad. 6. Regierechter

Voorgesteld wordt te komen tot de invoering bij de rechtbanken van een regierechter voor scheidingszaken (met een meer *leidelijke* dan lijdelijke taakuitoefening). De regierechter voert de regie over het echtscheidingsproces. Hij kan tussenbeslissingen nemen op verzoek van de advocaat/advocaten van een of beide partijen, bijvoorbeeld partijen bij zich laten komen, eventueel voorlopige voorzieningen treffen (partijen zelf hebben géén rechtstreekse toegang tot de regierechter in echtscheidingszaken). Wat tijdig kan worden beslist, moet tijdig worden beslist (zoals omgangskwesties m.b.t. de kinderen, tijdelijke vaststelling levensonderhoud). Daarnaast biedt de inzet van een regierechter de kans om in een vroeg stadium aan de hand van een goede diagnose het geschil 'terug te geven' aan partijen en hen de kans te bieden al dan niet met behulp van een mediator het geschil alsnog zelf en samen tot een oplossing te brengen en tot een (volmaakt) convenant te komen.

Ad. 7. Doorberekening kosten bij ontneming

De mogelijkheden om de kosten van rechtsbijstand alsnog te verhalen op vermogende dan wel voldoende draagkrachtige verdachten verdient verdere verkenning. Daarbij dient in de eerste plaats aansluiting gezocht bij de bestaande strafrechtelijke ontneming- en verhaalsregelingen. In aanvulling daarop dient te worden bezien of het mogelijk is op andere wijze kosten van rechtsbijstand te verhalen op vermogende, dan wel voldoende draagkrachtige verdachten. Te denken valt aan bezittingen van de verdachte in gevallen waarin er *geen* ontnemingsvordering wordt (kan worden) ingesteld. Bij de berekening van Significant is hierbij uitgegaan van zowel ambtshalve als reguliere toevoegingen.

Ad. 8. Persoonsgericht samenvoegen

De wijze waarop strafzaken door het Openbaar Ministerie worden aangebracht is sterk bepalend voor de omvang en daarmee de kosten van rechtsbijstand. In de praktijk worden regelmatig door het Openbaar Ministerie twee of meer vergelijkbare vergrijpen, die in een korte tijd door één en dezelfde persoon zijn gepleegd, in afzonderlijke dagvaardingen aangebracht, wat tot even zovele afzonderlijke toevoegingen leidt. De Wet op de rechtsbijstand kent al de mogelijk bij samenhang een korting op de vergoeding van de advocaat toe te passen. Door een betere afstemming van de werkwijze tussen Openbaar Ministerie en Raden voor rechtsbijstand kan een besparing worden gerealiseerd.

Ad 9. Ambtshalve toevoeging pas bij gevangenhouding in plaats van bij inbewaringstelling

Het 'naar achteren' verschuiven van het moment waarop de verstrekking van de zogeheten ambtshalve last tot een toevoeging plaatsvindt (na beslissing tot gevangenhouding in plaats van na de beslissing tot inbewaringstelling) en het *oprekken* van de piketfase tot het moment van het eerste bevel tot gevangenhouding. Deze maatregel leidt tot een besparing op de kosten voor rechtsbijstand binnen het domein van de ambtshalve straf toevoeging, doordat de in de bewaringsfase heengezonden verdachten óf een eigen bijdrage betalen (minder draagkrachtigen) óf de rechtsbijstandkosten zélf betalen (draagkrachtigen) óf geheel afzien van rechtsbijstand. Deze maatregel is niet doorgerekend door Significant, maar is al eerder ambtelijk doorgerekend door Justitie.

Ad. 10. Proceskostenveroordeling bestuursorganen

De tarieven van proceskostenveroordelingen in bestuursrechtelijke procedures zijn sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht in 1994 niet gewijzigd. Daarom wordt het tarief voor proceskostenveroordeling, dat een bestuursorgaan moet vergoeden bij een gegrond bezwaar of beroep en dat nu € 233 per procespunt bedraagt, opgetrokken. Hierbij is vooralsnog tentatief uitgegaan van € 450 met een jaarlijkse indexering. Voor de bepaling van de gemiddelde kosten is verder onderzoek wenselijk. Het effect van deze maatregel is tweërlei. Enerzijds worden op deze manier de kosten van een procedure, via het principe 'de vervuiler betaalt', doorberekend aan de veroorzaker daarvan. Anderzijds vormt deze maatregel het sluitstuk van het voorstel 'de proactieve geschiloplossing door de overheid' en de versterking van gebruik van probleemoplossende routes.

Ad 11. Multitoevoeging

Multitoevoeging is erop gericht de behandeling van zaken van rechtzoekende met een hoog meervoudiggebruik onder het bereik van één toevoeging (voucher) te brengen.

Ad. 12. Anticumulatieregeling beperken

Op grond van de bestaande regeling is een rechtzoekende die binnen zes maanden meer dan één probleem aan een advocaat moet voorleggen een steeds lagere (50%) eigen bijdrage verschuldigd. Aannemelijk is dat het binnen een bepaalde periode opnieuw betalen van eigen bijdragen onder omstandigheden bezwaarlijk kan zijn. Die bezwaarlijkheid neemt toe naarmate die periode korter is en de noodzaak tot een nieuw verzoek om rechtsbijstand een dwingender karakter draagt. Voorgesteld wordt de regeling op basis van

deze uitgangspunten te beperken. Deze maatregel is niet doorgerekend door Significant, maar is al eerder ambtelijk doorgerekend door Justitie. Hoe deze maatregel inwerkt op maatregel 11 (multitoevoeging) is nog onzeker.

Ad. 13. Diagnose en triage

Kern van dit voorstel is een goede diagnose en verwijzing, vanuit neutraal perspectief op het probleem en een brede blik naar meerdere oplossingsrichtingen. Wat betreft de positionering valt te denken aan de juridische loketten en de rechtbanken. Dit vergt wel investering in de kwaliteit van persoon die selecteert/doorverwijst.

Ad. 14. Versterking mediation

Mediation is een onderwerp dat door vele oplossingsrichtingen heen loopt. In verschillende varianten wordt gekeken naar mogelijkheden om de voordelen van mediation beter te benutten en de toepassing door middel van financiële prikkels te stimuleren. Significant heeft voor deze maatregel € 3,5 miljoen geraamd. Nader overleg in de regiegroep heeft er toe geleid dat dit nogmaals wordt gezien.

Ad 15. Vroege zitting

Dit voorstel beoogt om in alle procedures analoog aan het model "comparitie vóór grieven" van de gerechtshoven om in een zeer vroeg stadium een comparitie te houden en tot *shortcuts* te komen. Voor de bestuursrechtelijke keten houdt dat in dat in elke fase (bezwaar, beroep en hoger beroep) er door een ervaren medewerker van respectievelijk het bestuursorgaan, de rechtbank of de hoogste instantie contact met partijen wordt opgenomen om de kwestie te bespreken, al dan niet in aanwezigheid van de raadslieden. Bij civiele procedures - inclusief de sectoren kanton - kan hetzelfde model gehanteerd worden. Dat hoeft niet meteen met inzet van een rechter, een ervaren griffier of mediator kan dit ook doen.

Ad. 16. Probleemoplossende route aantrekkelijker maken

Kern: samen oplossen, voorafgaand of in een procedure, door een serie van maatregelen. Wat partijen moeten betalen, en de vergoedingen voor alle procesdeelnemers worden zo aangepast dat samen oplossen wordt gestimuleerd. Voor kostbaardere vormen van conflictoplossing worden meer van de werkelijke kosten doorberekend. Dit punt grijpt in op meerdere voorstellen.

Ad. 17. Andere route consumentenzaken

Voorgesteld wordt voor consumentenzaken de weg naar de consumentgeschillencommissies als voorliggende voorziening krachtig te stimuleren. Dit betekent dat door de Raden voor Rechtsbijstand in zaken waarin een gang naar de geschillencommissie is voorgeschreven, géén advocaat meer wordt toegevoegd. In die zin dat *repeat players* die geen aansluiting bij een geschillencommissie zoeken hogere griffierechten dienen te betalen.

Ad. 18. HBO-juristen

Bij diverse voorstellen is aangegeven dat efficiencywinst kan worden behaald door middel van functiedifferentiatie. Daarbij ligt de nadruk op werkzaamheden in het voortraject van conflictoplossing zoals diagnose, triage en lichte interventies. HBO-juristen zouden op dit soort werkzaamheden kunnen worden ingezet. Om te bezien of, en zo ja op welke wijze een bredere inzet van HBO-juristen kan worden gestimuleerd is nader onderzoek nodig. Tevens dient te worden bezien wat daarvan de gevolgen kunnen zijn voor de diverse beroepsgroepen.

Ad. 19. Prejudiciële vragen (Verruiming van de mogelijkheden om een proefprocedure in te stellen tegen een besluit)

Dit moet gepaard gaan met het vroegtijdig informeren van potentiële belanghebbenden door het bestuursorgaan, dat daarbij aangeeft dat een beschikking die bij nader inzien onjuist blijkt te zijn, wordt teruggenomen en eventueel vervangen. Een dergelijk gedragstypen voorkomt niet alleen procedures “ter behoud van rechten”, maar ook slepende geschillen over de reikwijdte van art. 4:6 Awb in gevallen waarin geen bezwaar is gemaakt (wegens de toen geldende jurisprudentie).

Ad. 20. Gebruik van nieuwe technieken

Uitbreiding van het gebruik van *videoconferencing* naar rechtsbijstandverleners. Service modellen als videoconferencing worden steeds vaker toegepast en leveren in de praktijk substantiële besparingen op. Om de effecten in kaart te brengen is het zinvol onderzoek te doen naar het aantal cliënt contactmomenten in de diverse procedures. De winst kan gelegen zijn in reis en verblijfkosten en de uren die daarmee gemoeid zijn. Nieuwe technieken kunnen ook worden benut om de administratieve lasten rond de afgifte van toevoegingen terug te dringen. Een goed voorbeeld hiervan vormt het project *Legal aid on line* in Schotland voor de verwerking van aanvragen en toekennen van toevoegingen. Inspirerend zijn ook de in Schotland en Engeland

ontwikkelde instrumenten om door middel van *peer review* de kwaliteit van de aan het stelsel deelnemende advocaten te borgen.

Ad. 21. Evaluatie wetgeving

Ingewikkeldheid van regelgeving heeft een direct gevolg voor het beroep dat op rechtsbijstand wordt gedaan. De gecompliceerdheid kan een gevolg zijn van de ingewikkelde regelgeving, maar ook van ruime delegatiebepalingen en bevoegdheden aan het bestuur, open normen en de intentie zoveel mogelijk recht te doen aan individuele omstandigheden. Daarnaast dragen (snel) elkaar opvolgende wijzigingen bij aan de complexiteit. Voorgesteld wordt regelgeving voor wat betreft de gevolgen voor rechtsbijstand te evalueren. Deze evaluatie zou in elk geval de volgende stappen moeten inhouden:

- op grond van kwantitatieve gegevens wordt vastgesteld op welke terreinen zich in het bijzonder effecten voor de kosten van rechtsbijstand voordoen.
- Op deze terreinen wordt vervolgens vastgesteld welke elementen in de regelgeving vooral de vraag naar rechtsbijstand veroorzaken, en welke alternatieven daarvoor voor handen zijn. Te denken valt aan het vervangen van gedetailleerde door globalere normen; het vermijden van verschillende definities voor eenzelfde verschijnsel, of het aanbrengen van materiële of procedurele normeringen.
- De conclusie uit een dergelijke evaluatie kan zijn dat vanuit Justitie overleg wordt geopend met het voor de betreffende regelgeving verantwoordelijke departement.
- In veel gevallen zal echter de bovenbedoelde wetgeving toch al aan regelmatig wijziging onderhevig zijn. In dat geval kan de evaluatie een bijdrage betekenen aan de uitvoering van de toets op de wetgevingskwaliteit.

6. Conclusies

Afgaande op de impactanalyse van Significant (en op de eerder gemaakte berekeningen voor voorstellen 9 en 12) kan het bovenstaande pakket aan voorstellen in samenhang per saldo tot een besparing van € 55,9 miljoen + P.M. op de rechtsbijstand leiden. De besparingen die als P.M.-punt vermeld zijn hebben betrekking op passende griffierechten, echtscheidingsplan, minimum kinderalimentatie en versterking prikkels mediation. Dit houdt in dat de opbrengsten hoger zullen liggen als deze P.M.-punten gerealiseerd worden. Dit impliceert dat er in dit proces gelet op de structurele taakstelling nog gekozen kan worden.

Echter, u dient zich te realiseren dat een aantal van deze besparingen niet

direct in de eerste jaren, maar pas na enkele jaren kan worden gerealiseerd. Daarbij bieden de voorstellen kansen om het stelsel van rechtsbijstand sterker en beter maken. Het interactieve traject heeft een rijkdom aan mogelijke verbeteringen voor het stelsel opgeleverd, de regiegroep adviseert u daarom ook de position paper van TISCO bij het formuleren van toekomstig beleid op het gebied van rechtsbijstand als een belangrijk richtinggevend document te beschouwen. Ook de door Significant opgestelde impactanalyse kan naar ons oordeel worden gezien als een betrouwbare basis voor de financiële ramingen. Hiervoor hebben wij waar nodig daarbij kanttekeningen gemaakt. Aansluitend daarop melden wij nog het volgende.

De besparingskansen voortvloeiende uit de zogenoemde aanbeveling proactieve geschiloplossing door de overheid, liggen voor een belangrijk deel op beleidsterreinen die niet tot de competentie van Justitie behoren. Voor een belangrijk deel gaat het hier om een cultuurverandering (attitude). De ervaring leert dat verandering van cultuur een taai proces is. Voor de realisatie van deze besparing is Justitie bovendien in belangrijke mate afhankelijk van andere departementen. Realisatie van deze besparing vergt derhalve niet alleen heldere afspraken binnen het Kabinet, maar ook een stevige regievoering. Vandaar dat ook voorshands is uitgegaan van de middenvariant van Significant.

Wat betreft het voorstel passende griffierechten dienen de benodigde gegevens boven tafel te worden gebracht die een verantwoorde besluitvorming mogelijk maken.

Veel voorstellen vergen aanpassing van wet- en regelgeving. De effecten hiervan zijn niet in de impactanalyse betrokken. De invoeringstermijn van veel voorstellen is afhankelijk van het te volgen wetgevingstraject en van het daarbij behorende tempo van de behandeling van wetsvoorstellen in beide Kamers.

Wat betreft de proceskostenveroordeling van bestuursorganen is bij de berekeningen van Significant tentatief uitgegaan van € 450.- Vanuit de gedachte dat de vervuiler dient te betalen is onderzoek naar de feitelijke gemiddelde kosten noodzakelijk.

Voor een goede beoordeling van besparingseffect van het gemengde verzekeringsstelsel is van belang dat bij de berekening uit is gegaan van uitsluiting van de hogere inkomens. Mede gelet op het specifiek karakter van de bij de Wet op rechtsbijstand gehanteerde inkomens- en draagkracht methodiek in combinatie met een oplopende eigen bijdrage, is de

inkomenspolitieke vraag waar de financiële bovengrens wordt gelegd, sterk bepalend voor het uiteindelijke besparingseffect.

Significant heeft ook de effecten voor de rechtspraak ingeschat: deze komen uit op een besparing van € 20 miljoen + P.M. Uiteraard houden deze gelijke tred met de invoering van de hiervoor genoemde maatregelen.

7. Tot slot

De gevolgde interactieve werkwijze resulteert in een productief pakket voorstellen. De beoogde bezuiniging lijkt op termijn zeker haalbaar, terwijl de kwaliteit van de rechtsbijstand ermee gediend is. Hierbij past een woord van dank aan de deelnemers aan dit beleidstraject. In de eerste plaats de organisatoren van het interactieve proces: prof. Maurits Barendrecht en de andere medewerkers van Tisco. Wij raden u (en uw collega's in het Kabinet) aan om deze methodiek waar mogelijk ook in de toekomst toe te passen. Vervolgens onze waardering voor de impactanalyse van Significant. Hoewel we, zoals u hiervoor las wel degelijk commentaar hebben op sommige uitkomsten, dwingt de methode respect af en geeft een noodzakelijke basis aan onze voorstellen. Voorts willen wij onze dank betuigen aan de ondersteuners van de regiegroep: de directeur en de medewerkers van de directie rechtsbestel en de programmamanager Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand. Zonder hen stonden we met lege handen. Tenslotte wil ik persoonlijk de constructieve samenwerking in de regiegroep prijzen. Deze rapportage besluit het werk van deze groep.

De regiegroep,


Rien Meijerink

Samenstelling regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand

Voorzitter:

Rien Meijerink (voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, tevens verbonden aan het Expertise Centrum te Den Haag).

Leden:

Bert Bloemheuvel (Ministerie van VWS, hoofd afdeling Verzekeringen en Verdragen);

Anita van den Ende (Ministerie van EZ, plaatsvervangend directeur Europa, Mededinging en Consumenten);

Michael van den Honert (Ministerie van Justitie, directeur Rechtsbestel);

Bram de Klerck (Ministerie van Justitie, directeur Financieel-Economische Zaken);

Wim Meijerink (Ministerie van SZW, plaatsvervangend directeur Werk en Inkomen);

Harry Medema (Ministerie van Financiën, Inspecteur I van Financiën voor Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Secretariaat:

Stephan Berndsén (Ministerie van Justitie, programmamanager, Project-, Programma- en Adviescentrum);

Tim Kluijtmans (Ministerie van Justitie, programmasecretaris, Directie Rechtsbestel).