

WIJ **W**ILLEM **A**LEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W03.13.0127/II

Besluit van houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders in verband met aanpassingen van de eigen bijdrage voor de rechtzoekende in geval van verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand en de vergoeding van rechtsbijstandverleners (Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 mei 2013, nr. 381088;

Gelet op de artikelen 33e, derde lid, en 37 van de Wet op de rechtsbijstand, artikel 21 van de Gerechtsdeurwaarderswet en artikel 434a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. W.../II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

diagnosedocument: een schriftelijk document, opgesteld in het kader van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de wet, waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem en een advies over dat probleem, met zo nodig een verwijzing naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners;

draagkracht: draagkracht zoals die overeenkomstig de wet wordt berekend;

eigen bijdrage: eigen bijdrage, bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de wet;

opvolgend deskundigenoordeel: het oordeel van een opvolgend

rechtsbijstandverlener als bedoeld in de artikelen 9 en 20 van het Besluit

vergoedingen rechtsbijstand 2000 over een zaak waarvoor een toevoeging is

verleend aan een andere rechtsbijstandverlener die niet werkzaam is in hetzelfde

samenwerkingsverband, met als doel de twijfel die de rechtzoekende heeft over het

oordeel van die andere rechtsbijstandverlener weg te nemen;

wet: Wet op de rechtsbijstand.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid komen te luiden:

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 2a, bedraagt de eigen bijdrage, die een natuurlijk persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging in gevallen waarin uitsluitend zijn inkomen of vermogen in aanmerking wordt genomen:

a. € 193,- , indien het inkomen niet hoger is dan € 17 700,-;

b. € 355,- , indien het inkomen meer dan € 17 700,- en ten hoogste € 18 400,- bedraagt;

c. € 507,- , indien het inkomen meer dan € 18 400,- en ten hoogste € 19 400,- bedraagt;

d. € 659,- , indien het inkomen meer dan € 19 400,- en ten hoogste € 21 300,- bedraagt; en

e. € 811,- , indien het inkomen meer dan € 21 300,- en ten hoogste € 25 200,- bedraagt.

2. Onverminderd het bepaalde in artikel 2a, bedraagt de eigen bijdrage, die een natuurlijk persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging in andere gevallen:

a. € 193,- , indien het inkomen niet hoger is dan € 24 800,-;

b. € 355,- , indien het inkomen meer dan € 24 800,- en ten hoogste € 25 700,- bedraagt;

c. € 507,- , indien het inkomen meer dan € 25 700,- en ten hoogste € 27 000,- bedraagt;

d. € 659,- , indien het inkomen meer dan € 27 000,- en ten hoogste € 30 100,- bedraagt; en

e. € 811,- , indien het inkomen meer dan € 30 100,- en ten hoogste € 35 600,- bedraagt.

2. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de aanhef wordt tussen 'tweede lid' en 'bedraagt' ingevoegd: en artikel 2a.

b. In de onderdelen a en b wordt

1. '€ 39,-' vervangen door: € 76,-.

2. '€ 17 300,-' telkens vervangen door: € 18 400,-.

3. '€ 24 200,-' telkens vervangen door: € 25 700,-.

4. '€ 72,-' vervangen door: € 127,-.

5. '€ 23 800,-' vervangen door: € 25 200,-.

6. '€ 33 600,-' vervangen door: € 35 600,-.

3. In het vijfde lid wordt '€ 775,-' vervangen door: € 811,- .

4. Er wordt een negende lid toegevoegd, luidende:

9. In de gevallen bedoeld in de artikelen 2b en 2c, vindt de verlaging van de eigen bijdrage, genoemd in het zesde, zevende en achtste lid, geen toepassing.

C

Na artikel 2 worden drie artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2a

1. In afwijking van artikel 2, eerste tot en met derde lid, is een natuurlijk persoon een hogere eigen bijdrage verschuldigd indien de toevoeging ziet op de verlening van rechtsbijstand bij verzoeken die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en gegrond zijn op Titel 5A tot en met 10, 14, afdelingen 1 tot en met 3a, 5 en 6, 15 en 17, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

2. In de gevallen genoemd in het eerste lid, bedraagt de eigen bijdrage die een natuurlijk persoon, verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging waarin uitsluitend zijn inkomen of vermogen in aanmerking wordt genomen:

- a. € 335,- , indien het inkomen niet hoger is dan € 17 700,-;
- b. € 406,- , indien het inkomen meer dan € 17 700,- en ten hoogste € 18 400,- bedraagt;
- c. € 558,- , indien het inkomen meer dan € 18 400,- en ten hoogste € 19 400,- bedraagt;
- d. € 710,- , indien het inkomen meer dan € 19 400,- en ten hoogste € 21 300,- bedraagt; en
- e. € 837,- , indien het inkomen meer dan € 21 300,- en ten hoogste € 25 200,- bedraagt.

3. In de gevallen genoemd in het eerste lid, bedraagt de eigen bijdrage die een natuurlijk persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging in andere gevallen:

- a. € 335,- , indien het inkomen niet hoger is dan € 24 800,-;
- b. € 406,- , indien het inkomen meer dan € 24 800,- en ten hoogste € 25 700,- bedraagt;
- c. € 558,- , indien het inkomen meer dan € 25 700,- en ten hoogste € 27 000,- bedraagt;
- d. € 710,- , indien het inkomen meer dan € 27 000,- en ten hoogste € 30 100,- bedraagt; en
- e. € 837,- , indien het inkomen meer dan € 30 100,- en ten hoogste € 35 600,- bedraagt.

4. In afwijking van het tweede onderscheidenlijk derde lid bedraagt de eigen bijdrage, die een natuurlijk persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudig rechtskundig advies, in gevallen waarin uitsluitend zijn inkomen of vermogen in aanmerking wordt genomen onderscheidenlijk in andere gevallen:

- a. € 106,- , indien het inkomen ten hoogste € 18 400,- onderscheidenlijk ten hoogste € 25 700,- bedraagt; en
- b. € 140,- , indien het inkomen meer dan € 18 400,- en ten hoogste € 25 200,- onderscheidenlijk meer dan € 25 700,- en ten hoogste € 35 600,- bedraagt.

5. Het bestuur kan beslissen om de op grond van het tweede of derde lid verschuldigde eigen bijdrage te verlagen naar de eigen bijdrage die verschuldigd is op grond van artikel 2, eerste of tweede lid, indien van de rechtzoekende, gelet op diens financiële situatie, redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat de rechtzoekende de hogere eigen bijdrage betaalt voor een toevoeging op grond van het eerste lid.

Artikel 2b

Met inachtneming van artikel 2, negende lid, is de rechtzoekende ingeval van een opvolgend deskundigenoordeel opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd die gelijk is aan de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is ten behoeve van de toevoeging, tenzij het bestuur op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, geen eigen bijdrage heeft opgelegd. In laatstgenoemde gevallen is artikel 6, derde lid van toepassing.

Artikel 2c

Indien artikel 13 of 22 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 van toepassing is, is de rechtzoekende, met inachtneming van artikel 2, negende lid, opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd waarvan de hoogte gelijk is aan de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is voor de toevoeging, tenzij het bestuur op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, geen eigen bijdrage heeft opgelegd.

D

Artikel 3, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'artikel 2, eerste tot en met derde lid,' wordt ingevoegd: en artikel 2a, tweede tot en met vierde lid,.
2. Tussen 'artikelen 2' en 'en 4' wordt ingevoegd: , 2a, tweede tot en met vierde lid,.

E

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'artikel 2, eerste en tweede lid,' ingevoegd 'en artikel 2a, tweede en derde lid,' en wordt '€ 125,-' vervangen door: € 193 ,,-.
2. Na het derde lid wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:
4. In de gevallen bedoeld in de artikelen 2b en 2c, vindt de verlaging bedoeld in het tweede lid geen toepassing.

F

Artikel 5 vervalt.

G

Aan artikel 6 wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Met inachtneming van artikel 2, negende lid, legt in afwijking van het eerste en tweede lid, het bestuur de laagste eigen bijdrage bedoeld in de artikelen 2, eerste en tweede lid, en 2a, tweede en derde lid, op indien een opvolgend deskundigenoordeel wordt gevraagd.

Artikel II

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid, wordt '€ 106, 99' vervangen door: € 104,85.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:
2. In afwijking van het eerste lid worden twee punten toegekend indien de procedure door de in artikel 1, onderdeel b, bedoelde instantie wordt beëindigd door de beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond.
2. In het vijfde lid wordt 'tweede en derde lid' vervangen door: derde en vierde lid.

C

Artikel 5a wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid wordt 'In afwijking van artikel 5' vervangen door: In afwijking van artikel 5, eerste en derde tot en met vijfde lid,.
2. In het vijfde lid vervalt 'evenwel' en wordt 'In afwijking van het eerste tot en met vierde lid worden' vervangen door: Onverminderd het bepaalde in artikel 5, tweede lid, worden in afwijking van het eerste tot en met vierde lid.
3. In het zesde lid wordt 'bedoeld artikel 31, eerste lid,' vervangen door: bedoeld in artikel 31, eerste lid,.

D

In artikel 15, vierde lid, wordt na 'Artikel 19' ingevoegd: , eerste lid,.

E

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.'geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. In afwijking van artikel 14 en met inachtneming van artikel 14a, tweede lid, worden twee punten toegekend aan een strafzaak die wordt beëindigd door de beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet- ontvankelijk, kennelijk gegrond of kennelijk ongegrond.

Artikel III

In artikel 14, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders, wordt 'het jaar t-2' vervangen door: het jaar t-2 en het daaraan voorafgaande jaargemiddelde.

Artikel IV

1. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zoals dit luidde vóór de inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op toevoegingen aangevraagd vóór de inwerkingtreding van dit besluit.
2. Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zoals dit luidde vóór de inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op toevoegingen afgegeven vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel V

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2013.

Artikel VI

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

W03.13.0127/II

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Een wezenskenmerk van de moderne rechtsstaat is de instandhouding van een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand¹. Een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand draagt bij aan de toegang tot de rechter voor de minder draagkrachtige en dient het algemeen belang van rechtshandhaving. Opdat een dergelijk stelsel gewaarborgd blijft, is het van belang dit als zodanig beheersbaar te houden. Gezien de voortdurend oplopende kosten die gemoeid zijn met het stelsel zijn maatregelen nodig die bijdragen aan deze beheersbaarheid. Het is onvermijdelijk dat deze maatregelen in bepaalde opzichten de gesubsidieerde rechtsbijstand versoberen.

Uit de bijlage bij het regeerakkoord van oktober 2010 vloeit een structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand voort van jaarlijks € 50 miljoen. In genoemde bijlage wordt aangekondigd dat besparingen op de rechtsbijstand onder andere worden gerealiseerd door het invoeren van de mogelijkheid om zonder tussenkomst van een advocaat een echtscheiding bij de rechter aan te vragen en door aanpassingen en/of niet-indexeren van de tarieven van de advocatuur in de gesubsidieerde rechtshulp.

Bij de eerdere structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van het coalitieakkoord uit 2007, is ervoor gekozen tot een verlaging van de uitgaven te komen met behulp van verschillende maatregelen². De maatregelen die in dat kader zijn aangekondigd zijn onvoldoende in het licht van de aanvullende structurele taakstelling die bereikt moet worden op grond van het regeerakkoord van 2010.

Daarom komen thans maatregelen in beeld die de individuele gebruikers van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de aan dat stelsel deelnemende rechtsbijstandverleners raken. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de brief van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 8 maart 2011³ en zien op een verhoging van de eigen bijdrage bij echtscheiding, een taakstelling op de raad voor rechtsbijstand (hierna: raad), een aanpassing van de wijze van indexeren van de

¹ Kamerstukken II 2001/02, 27400 VI, nr. 67

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13, 2008/09, 31753, nrs. 1,4 en 10, 2009/10, 31753, nr. 22

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 27

vergoeding voor de rechtsbijstandverlener en een eerste tranche verlaging van deze vergoeding op 1 januari 2012 en mogelijk een tweede tranche verlaging op een later tijdstip. De maatregelen genoemd in deze brief zijn besproken tijdens een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de desbetreffende Minister en Staatssecretaris op 9 maart 2011⁴. Bij deze gelegenheid is door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de bereidheid uitgesproken om alternatieven voor genoemde maatregelen te bezien.

In de gezamenlijke reactie⁵ van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: Orde) en de raad op het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners⁶, waarin de eerste tranche verlaging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners is opgenomen, hebben de Orde en de raad alternatieve maatregelen voorgesteld ter voorkoming van de tweede tranche verlaging van de vergoeding van de rechtsbijstandverleners. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 31 oktober 2011⁷ laten weten welke maatregelen hij, naast een eerste tranche verlaging van de vergoeding op 1 januari 2012 en een aanpassing van de wijze van indexering van deze vergoeding⁸, op het terrein van rechtsbijstand voor ogen heeft. De maatregelen hebben betrekking op een verhoging van de eigen bijdrage bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie, het opnieuw heffen van een eigen bijdrage bij de opvolging van een raadsman en in bewerkelijke zaken, een lagere vergoeding bij kennelijke afdoening van een zaak, een aanpassing van de anticumulatieregeling en een tweede tranche verlaging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners. Daarnaast is een generieke verhoging van de eigen bijdrage aangekondigd ter dekking van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het Besluit van 9 november 2011 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelingsse verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren⁹. De inhoud van deze brief is besproken tijdens het algemeen overleg op 30 november 2011¹⁰ tussen de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en het debat op 7 december naar aanleiding van dit algemeen overleg¹¹. De in dit debat toegezegde brief van 4 mei

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 35

⁵ Zie brieven van de Nederlandse orde van advocaten en de raad voor rechtsbijstand van 20 mei 2011 en 7 juni 2011 (www.advocatenorde.nl, Kamerstukken II 2010/11, 31753, nr. 38)

⁶ Stcrt 2011, 8107

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 31 753, nr. 39

⁸ Stb. 2011, 590

⁹ Stb. 2011, 526

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 31753, nr.49

¹¹ Handelingen II 2011/12, nr.23, item 4

2012¹² verandert de door de Staatssecretaris eerder ingezette koers voor wat betreft de hierna vermelde maatregelen niet.

De maatregelen

Dit besluit, waarmee onder meer het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 worden gewijzigd, bevat de volgende maatregelen:

1. een generieke verhoging van de eigen bijdrage;
2. een verhoging van de eigen bijdrage bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken;
3. het opnieuw heffen van de eigen bijdrage bij een tweede of volgende deskundigenoordeel;
4. het opnieuw heffen van de eigen bijdrage in bewerkelijke zaken;
5. een lagere vergoeding ingeval van een kennelijke afdoening van een zaak;
6. een wijziging van de anticumulatieregeling; en
7. een tweede tranche verlaging van de vergoeding voor rechtsbijstandverleners.

Ad 1 Generieke verhoging van de eigen bijdrage

Op grond van de uitspraak *Salduz* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet een door de politie aangehouden verdachte de gelegenheid worden geboden om een advocaat te raadplegen *voorafgaand* aan het verhoor door de politie.¹³ Voor jeugdige verdachten geldt dat zij ook recht hebben op een advocaat of andere vertrouwenspersoon *tijdens* het politieverhoor. Met het oog op de uitvoering van deze maatregel worden aan de advocaat punten toegekend voor de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op het verkrijgen van een vergoeding. Naar verwachting zullen de totale additionele kosten die met deze piketrechtsbijstand gemoeid zijn met ingang van 2013, oplopend tot 2016, een bedrag van € 15 miljoen extra kosten. Dit is ongeveer de helft van de totale kosten van ruim € 31 miljoen. Voor deze extra kosten is dekking gevonden door een structurele verhoging van de eigen bijdragen op alle rechtsgebieden. De resterende kosten van € 16 miljoen worden gedekt binnen de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De Orde, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna VSAN), de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam (hierna VSAA) en de raad hebben in hun advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit dat in consultatie is gebracht¹⁴ aangegeven dat zij volgens hun beramingen op een lager bedrag aan meerkosten uitkomen. Dit

¹² Kamerstukken II 2011/12, 31753, nr. 51

¹³ 27 november 2008, NJ 2009, 214

¹⁴ Stcrt 2012, nr. 24322

standpunt is reeds meermalen door zowel Orde als raad naar voren gebracht tijdens de totstandkoming van het Besluit van 9 november 2011, tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelinge verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren¹⁵ en de beleidsbrief van 31 oktober 2011 met het onderwerp besparingen gesubsidieerde rechtsbijstand.

Over de kosten die gemoeid zijn met 'Salduz' is al uitgebreid ingegaan in de nota van toelichting behorend bij het Besluit van 9 november 2011, voornoemde brieven van 31 oktober 2011 en 4 mei 2012, waarnaar korthedshalve verwezen wordt. Voorts zijn de kosten besproken in voornoemd AO en VAO van 30 november 2011 respectievelijk 7 december 2011.

De vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (hierna vFAS) is blijkens haar advies van mening dat maatregelen die specifiek op een bepaald rechtsgebied, zoals het strafrecht door bijvoorbeeld het Salduz-arrest, leiden tot een substantiële stijging van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand, niet zonder meer ten laste mogen komen van een ander rechtsgebied, waaronder het familierecht. De vFAS gaat op dit punt voorbij aan het feit dat een evenwichtige aanwending van het budget niet goed mogelijk is, omdat in artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand, waarin bepaald is dat rechtsbijstand kosteloos is in gevallen waarin krachtens enig wettelijk voorschrift in het Wetboek van Strafrecht of Wetboek van Strafvordering aan de verdachte of veroordeelde op last van de rechter een raadsman wordt toegevoegd. In geval van ambtshalve toevoegingen is de rechtzoekende dus geen eigen bijdrage verschuldigd. Dit heeft gevolgen voor de verhoging van de eigen bijdrage op alle andere terreinen, waaronder ook het familierecht.

Ad 2 Verhoging van de eigen bijdrage bij aanvragen om toevoegingen die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken

In de *Inleiding* van deze nota van toelichting is al kort ingegaan op de verhoging van de eigen bijdragen voor de verlening van rechtsbijstand bij de verbreking van een huwelijkse en niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken. In 2010 zijn er totaal in ongeveer 91.000 gevallen toevoegingen afgegeven zowel met het oog op de afwikkeling van echtscheidingen, ontbindingen van het huwelijk na scheiding van tafel en bed alsmede de beëindiging van de samenwoning (36.000) als zaken betreffende alimentatie of levensonderhoud, ouderlijk gezag of voogdij, omgangsregeling en boedelscheiding (55.000). In 2011 ging het om ongeveer

¹⁵ Stb. 2011, 526

92.000 toevoegingen die zijn afgegeven voor echtscheidingen, ontbindingen van het huwelijk na scheiding van tafel en bed alsmede de beëindiging van de samenwoning (36.000) en vervolgzaken (56.000).

Gezien de hoge aantallen vervolgzaken kan worden geconcludeerd dat afspraken die tussen partijen met het oog op de echtscheiding of verbreking van de relatie zijn gemaakt regelmatig opnieuw ter discussie worden gesteld. Door een extra verhoging van de eigen bijdrage van de rechtzoekende wordt verwacht dat partijen vanaf het begin van de verbreking van de relatie zich meer dan voorheen toeleggen op het realiseren van een duurzame oplossing. Uit de Geschilbeslechtingsdelta 2009¹⁶ kan worden opgemaakt dat in het algemeen een prijsprikkel invloed heeft op het gedrag van een rechtzoekende. Om de duurzaamheid van de oplossing zoveel mogelijk te bevorderen, worden verschillende middelen geboden. Deze middelen kunnen er toe bijdragen dat rechtzoekenden zich al in een vroeg stadium van het echtscheidingstraject bewust worden van het belang van een ook voor de toekomst stabiele afweging van zaken. Op deze middelen wordt hierna nader ingegaan.

Voorop staat het uitgangspunt dat de burger zo veel mogelijk zelf verantwoordelijkheid neemt. Dat geldt ook bij de afwikkeling van zaken bij het verbreken van de relatie. Van partijen die door het kiezen voor een huwelijkse of niet-huwelijkse band niet alleen een affectieve maar ook een zakelijke relatie zijn aangegaan, wordt verwacht dat ze bij de uitoefening van hun wens tot verbreking van die relatie eerst gezamenlijk proberen tot duurzame oplossingen te komen. Daarbij staan hen verschillende hulpmiddelen ter beschikking. Zo kunnen partijen zich door middel van een gesprek met het juridisch loket kosteloos laten informeren over de wijze van verbreking van de huwelijkse of niet huwelijkse relatie. Indien vervolgens een toevoeging om rechtsbijstand wordt aangevraagd, levert de voorafgaande gang naar het juridisch loket de rechtzoekende bovendien een korting, de zogenaamde diagnose en triage-korting, op de eigen bijdrage op (zie artikel 2, zesde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

Daarnaast kunnen partijen zelf overgaan tot het invullen van de modellen van ouderschaps- en, alimentatie-plannen alsmede financiële afwikkelingsplannen op www.rechtwijzer.nl. www.rechtwijzer.nl biedt verschillende concrete modellen¹⁷ die hetzij alleen, hetzij in samenspraak met de partner kunnen worden ingevuld. Partijen worden op deze wijze gestuurd in de mogelijkheden van afwikkeling van hun relatie. Door in deze voorfase al met elkaar na te gaan hoe de zaken na verbreking van de relatie geregeld kunnen worden, worden partijen bewust van hetgeen op hen afkomt. Tevens draagt vergroting van het inzicht in de situatie bij aan een meer

¹⁶ Zie bijvoorbeeld bladzijde 93 van de Geschilbeslechtingsdelta 2009, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, onderzoek en beleid deel 283, Kamerstukken II 2010/11, 31753, nr. 19

¹⁷ www.echtscheidingsplan.nl, www.ouders-uit-elkaar.nl, www.wijzeruitelkaar.nl, de kinderalimentatierekentool en de pensioencalculator.

gelijkwaardige positie van de partners. Bovendien wordt verwacht dat met het verkrijgen van dit inzicht ook enige ordening van de emotionele aspecten van de verbreking van de relatie plaatsvindt hetgeen een de-escalierend effect teweeg kan brengen. Vanwege de grote emotionele component van het verbreken van een relatie is het voor een adequate afwikkeling van de zaak van belang dat deze ordening vanaf het begin wordt gestimuleerd. In het verlengde van deze zelfhulpmiddelen ligt het gebruik van mediation bij de uiteindelijke afwikkeling van de verbreking van de relatie. Het is een taak van de mediator ervoor te zorgen dat de afspraken tussen partijen in voldoende mate evenwichtig zijn hetgeen bijdraagt aan de duurzaamheid daarvan. Ter facilitering van mediation wordt de eigen bijdrage voor het verkrijgen van gesubsidieerde mediation niet extra verhoogd. Van belang is dat de verplichte rechterlijke afhechting van de verbreking van een relatie hierbij is inbegrepen (artikel 8, vierde lid, van het Besluit toevoeging mediation). De rechtzoekende behoeft daarvoor dus niet nog eens een eigen bijdrage te betalen.

De leden van de SP-fractie en die van de GroenLinks fractie van de Eerste Kamer¹⁸ hebben gevraagd naar de rechtvaardiging van de hogere eigen bijdrage bij aanvragen om toevoegingen die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken. Daarnaast vroegen deze leden zich af of het niet voor de hand ligt eerst de verplichte gang naar de rechter af te schaffen en vervolgens pas over te gaan tot verhoging van de eigen bijdragen.

Zoals hiervoor is aangegeven staan de burger verschillende hulpmiddelen ter beschikking om gezamenlijk te proberen tot een duurzame oplossing te komen. Hiertoe zal ook de in het regeerakkoord 2012 aangekondigde maatregel van echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter bijdragen. De bedoeling van deze maatregel is dat echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk wordt als er geen kinderen bij zijn betrokken en de partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt.

Tot dat de maatregel van echtscheiding zonder tussenkomst van rechter in werking is getreden kunnen rechtzoekenden zich bij het juridisch loket laten informeren over de mogelijkheid van mediation. Daarbij kan dan worden aangegeven dat met het bewandelen van de weg van mediation een veel lagere eigen bijdrage is gemoeid. De toevoeging voor mediation omvat mede de rechterlijke afhechting. Deze beide aspecten maken het aantrekkelijk om voor de weg van mediation te kiezen en niet noodzakelijk om de verplichte gang naar de rechter eerst af te schaffen.

¹⁸ Kamerstukken I, 2012/13, 31753, B en brief van de Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met enkele nadere vragen over het ontwerpbesluit aanpassing eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners van 12 februari 2013, kenmerk 151680.024.

Tevens dient in dit verband gewezen te worden op de hardheidsclausule van artikel 2a, vijfde lid, (nieuw) van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Voor een nadere toelichting op de hardheidsclausule wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdeel C, artikel 2a.

Voor de volledigheid wordt op deze plaats ook nog gewezen op de bestaande praktijk van de raad waaraan door dit wijzigingsbesluit niet getornd wordt. De aanvragen om een toevoeging die worden gedaan binnen een jaar na aanvraag om een toevoeging met het oog op de verbreking van een relatie vallen onder het bereik van laatstgenoemde toevoeging, mits de aanvragen zien op zaken die samenhangen met de verbreking van de relatie. Als op 2 juli 2013 een toevoeging wordt aangevraagd voor echtscheiding en wordt toegekend, vallen alle aanvragen die tot 2 juli 2014 worden aangevraagd en betrekking hebben op de verbreking van de relatie onder het bereik van die toevoeging. Voor deze toevoeging is dus eenmaal een eigen bijdrage verschuldigd.

Tot slot wordt gewezen op artikel 34c van de Wet op de rechtsbijstand en de artikelen 4 en 6, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Genoemde artikelen zien op de mogelijkheid tot reductie dan wel nihilstelling van de verschuldigde eigen bijdrage ingeval de rechtzoekende zich in een problematische financiële situatie bevindt.

De genoemde maatregelen en de middelen die beschikbaar zijn voor rechtzoekenden om tot een duurzame oplossing te komen leiden er toe dat, ondanks de verhoging van de eigen bijdrage bij aanvragen om toevoegingen die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet- huwelijkse relatie, de toegang tot het recht gewaarborgd blijft.

In haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit laat de vFAS zich kritisch uit over de verschillende hulpmiddelen die de rechtzoekende ten dienste staan en de diverse marktinitiatieven op het gebied van echtscheiding. De toename van niet deskundige begeleiding zou leiden tot een toename van conflicten die alsnog via de rechtspraak moeten worden opgelost. Deze stellingen van de vFAS worden niet ondersteund door de cijfers en analyse van de raad. Uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2011 blijkt dat in het personen- en familierecht tussen 2007-2010 een stijging van het aantal reguliere toevoegingen heeft plaatsgevonden. In 2011 is voor het eerst een afname zichtbaar. Deze zichtbaar dalende trend in het laatste jaar komt overeen met de afnemende stroom van personen- en familierechtzaken bij de gerechten. Hoewel de relatieve stijging tussen 2007 en 2010 niet heel groot is, leggen de aantallen toevoegingen op dit gebied veel gewicht in de schaal. Een mogelijke verklaring voor de stijging is gelegen in de inwerkingtreding van de Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en

vermogensbegrip¹⁹ (de zgn. Wet VIValt) in 2006. Sinds de inwerkingtreding van genoemde wet is het rechtzoekenden, die in aanmerking willen komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, toegestaan meer vermogen te hebben en valt het eigen huis buiten de vermogenstoets. Juist binnen het personen-en familierecht kunnen deze wijzigingen van invloed zijn, en dan vooral op het gebied van echtscheidingen. Hier geldt namelijk, in verband met tegenstrijdige belangen, de geïndividualiseerde draagkrachttoets, waarbij naar de persoonlijke situatie van beide partners wordt gekeken. In deze categorie is er mogelijk sinds VIValt een toename geweest van het aantal rechtzoekenden dat voor een toevoeging in aanmerking komt. Het aantal echtscheidingen laat in deze jaren overigens geen grote fluctuaties zien. Een andere oorzaak voor de stijgende trend in het personen- en familierecht tot en met 2010, kan gelegen zijn in de verhoogde activiteit van de Jeugdzorg en Kinderbescherming.

De vFAS stelt voorts dat de (extra) verhoging van de eigen bijdrage niet strookt met de omstandigheid dat de kosten van overige civielrechtelijke geschillen, denk aan het arbeidsrecht, door middel van een rechtsbijstandverzekering kunnen worden opgevangen. Hoewel echtscheiding niet standaard in het basispakket van de gemiddelde rechtsbijstandverzekering is opgenomen, is het door de vFAS geschetste beeld enigszins achterhaald nu er mogelijkheden zijn om echtscheiding te verzekeren.

In het advies van de raad op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit stelt de raad dat een differentiatie in de hoogte van eigen bijdragen een novum is in het systeem en dat dit mede door de combinatie met een hardheidsclausule leidt tot een complexer geheel en een meer bezwaargevoelige wetsuitvoering. Dat differentiatie in de hoogte van de eigen bijdragen geen novum in het systeem is, blijkt uit het feit dat het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand al voorziet in een differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage op basis van het inkomen of vermogen van de rechtzoekende. Bovendien vindt differentiatie plaats door middel van het verkrijgen van een korting op de eigen bijdrage al naar gelang aan rechtzoekenden (door het juridisch loket) in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele situatie. Door onderhavig wijzigingsbesluit wordt de differentiatie voor soorten zaken aan het systeem toegevoegd.

Vervolgens stelt de raad voor om de generieke eigen bijdragen en de eigen bijdragen bij verbreking van een huwelijkse of niet huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken dichter bij elkaar te brengen en af te zien van een (bezwaargevoelige) hardheidsclausule. De raad stelt voor om de korting van €52,-

¹⁹ Stb. 2006, 9

die wordt verleend ingeval de rechtzoekende eerst langs het juridisch loket gaat af te schaffen²⁰ en te integreren in de eigen bijdrage tabel.

Dit voorstel is niet overgenomen omdat het voorstel van de raad geen recht doen aan de bedoeling van de invoering van de diagnose en triage korting. Immers de aanleiding voor deze maatregel was de wens om de rechtzoekende zoveel mogelijk te stimuleren gebruik te maken van het juridisch loket bij het oplossen van juridische problemen, te wijzen op hulpmiddelen als bijvoorbeeld www.rechtwijzer.nl en eventueel door te verwijzen naar andere instanties of bijvoorbeeld een mediator. Zoals hiervoor is aangegeven is dit ook bij zaken betreffende beëindiging van een relatie van groot belang. Hierbij mag niet onopgemerkt blijven dat de mediator in gevallen waarin de echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek kan plaatsvinden een veel goedkoper alternatief is voor betrokkenen dan rechtsbijstand. Tot slot zou het incorporeren van de diagnose en triage korting in de eigen bijdragen voor verbreking van een huwelijkse dan wel niet huwelijkse relatie geenszins betekenen dat kan worden afgezien van de opname van een hardheidsclausule. Een korting van € 52 op deze hogere eigen bijdrage maakt niet dat alle rechtzoekenden zonder meer de toegang tot het recht hebben. De hardheidsclausule biedt hier wel de waarborg voor (zie ook de toelichting onder artikel I, onderdeel c, artikel 2a).

Ad 3 Het opnieuw heffen van de eigen bijdrage bij een opvolgend deskundigenoordeel

Ingeval van toevoegingen is het uitgangspunt dat de cliënt wordt bijgestaan door één rechtsbijstandverlener. Deze rechtsbijstandverlener bouwt zo een vertrouwensband op met de cliënt en raakt goed ingevoerd in het dossier hetgeen de kwalitatieve afhandeling van de zaak ten goede komt. Om verschillende redenen kan een zaak worden overgenomen door een andere raadsman. Zo kan er een vertrouwensbreuk tussen de advocaat en de cliënt zijn ontstaan of is de rechtsbijstandverlener door ziekte niet in staat de rechtzoekende bij te staan. Voor zover de advocaat werkzaam is binnen hetzelfde kantoorverband, krijgt hij daarvoor geen extra vergoeding (zie de artikelen 9 en 20, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000).

Wordt de zaak overgenomen door een advocaat die geen relatie heeft met het desbetreffende kantoor dan wordt aan de opvolgende advocaat een opslag van twee punten op het gebruikelijke forfait toegekend. Beide advocaten verdelen het bedrag in onderling overleg (zie artikel 33 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000).

²⁰ Stb 2011, 322

Er zijn ook andere redenen om een andere advocaat in dezelfde zaak te raadplegen. Gedacht kan worden aan de behoefte die de rechtzoekende voelt om een herziene beoordeling van de zaak. Aangezien er in dit geval geen dwingende reden is een andere advocaat de zaak te laten beoordelen, maar hieraan wel extra kosten verbonden zijn, is het redelijk dat de rechtzoekende bijdraagt aan de kosten van een tweede of volgende herziene beoordeling. De eigen bijdrage bij een tweede of opvolgend deskundigenoordeel is niet hoger dan de oorspronkelijke bijdrage, zoals de vFAS in haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit stelt. Deze tweede of volgende eigen bijdrage voor een dergelijk deskundigenoordeel is gelijk aan de eigen bijdrage die voor de procedure- of adviestoevoeging is verschuldigd. Indien de rechtzoekende op grond van artikel 2, zesde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand een korting van € 52,- heeft ontvangen op zijn eigen bijdrage omdat hij eerst bij het juridisch loket is langs geweest, wordt bij de heffing van de tweede of volgende eigen bijdrage geen rekening gehouden met deze korting. Hoewel het juridisch loket een eerste analyse van de zaak heeft gemaakt en geoordeeld heeft dat de zaak door een advocaat moet worden behandeld, is deze eerste beoordeling geen volwaardige beoordeling. Deze analyse biedt de advocaat echter wel inzicht in de zaak. Indien vervolgens een toevoeging voor een tweede of volgende deskundigenoordeel wordt gevraagd, ligt het niet in de rede dat daarvoor een lagere eigen bijdrage wordt betaald. Dit is niet anders indien de rechtzoekende zonder meer de korting van € 52,- ontvangt omdat redelijkerwijs van hem niet verwacht mag worden dat hij langs het juridisch loket gaat. Dus ook in de gevallen genoemd in artikel 2, zevende lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, krijgt de rechtzoekende ingeval van een tweede of volgend deskundigenoordeel geen korting van € 52,- op de eigen bijdrage. Ingeval een tweede advocaat om een herziene beoordeling wordt gevraagd, is het redelijk de gebruikelijke eigen bijdrage te vragen. Het ligt voor de hand dat rechtzoekenden die geen eigen bijdrage behoeven te betalen (zie artikel 6 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand), voor het consulteren van een andere advocaat in dezelfde zaak ten behoeve van een herziene beoordeling wel een eigen bijdrage betalen. Bij hen wordt de laagste eigen bijdrage in rekening gebracht. Deze eigen bijdrage wordt overeenkomstig artikel 38 van de Wet op de rechtsbijstand afgedragen aan de opvolgend advocaat.

In het verlengde van het vragen van een opvolgend deskundigenoordeel is het van belang te wijzen op artikel 3, aanhef en onder d, Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Hierin is geregeld dat rechtsbijstand als zijnde van elke grond ontbloom niet verleend wordt indien de aanvraag betrekking heeft op een vordering of verweer waarover reeds eerder door meer dan één rechtsbijstandverlener een advies is gegeven. In het artikelsgewijze deel van de nota van toelichting²¹ wordt

²¹ Stb. 1994, 32

aangegeven dat in het geval de rechtzoekende verzoekt om een andere rechtsbijstandverlener omdat hij ontevreden is over de hem verleende rechtsbijstand, deze verzoeken slechts kunnen worden toegewezen indien daarvoor goede gronden aanwezig zijn. Indien twee rechtsbijstandverleners onafhankelijk van elkaar tot de conclusie komen dat een bepaalde vordering of verweer geen kans maakt mag van de overheid niet verwacht worden dat zij ook nog eens een derde advocaat voor haar rekening naar de zaak laat kijken.

Zowel de Orde als de vFAS wijzen in hun advies op de spanning tussen het opnieuw heffen van de eigen bijdrage bij een opvolgend deskundigenoordeel en het recht van een vrije advocaatkeuze. De stelling dat het opnieuw heffen van een eigen bijdrage bij een opvolgend deskundigenoordeel kan worden gezien als een inbreuk op de vrije advocaatkeuze kan niet gevolgd worden. Een overstap naar een andere advocaat is immers te allen tijde mogelijk. In het geval dat de rechtzoekende deze overstap maakt omdat hij twijfelt aan het oordeel van de eerdere rechtsbijstandverlener ofwel de overstap maakt ten behoeve van een 'second opinion' is de rechtzoekende opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd. De rechtzoekende is hierbij vrij in zijn advocaatkeuze.

Ad 4 Het opnieuw heffen van de eigen bijdrage in bewerkelijke zaken

De vergoeding van de rechtsbijstandverlener is gebaseerd op een forfaitair systeem dat is neergelegd in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Daarbij geldt per zaaktype een vaste vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Het aantal punten dat aan een zaaktype is toegekend komt overeen met het aantal uren dat gemiddeld aan het daarbij behorende zaaktype wordt besteed. Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt dus de uitmiddeling. Er zijn zaken die meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen en er zijn zaken die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Per saldo leidt het systeem er toe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald.

Dit laat onverlet dat er zaken kunnen zijn, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit, die in redelijkheid niet meer vallen binnen deze uitmiddeling. Hiervoor is een extra vergoedingsregeling getroffen in de artikelen 13 en 22, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, die erop neerkomt dat een advocaat die meer dan drie maal het aantal punten in uren besteedt aan een zaak, een extra vergoeding krijgt. Voor elk uur boven deze norm ontvangt hij een uurvergoeding.

In deze bewerkelijke zaken loopt de tijdsinvestering van de rechtsbijstandverlener zodanig uit de pas met de te betalen eigen bijdrage dat de verhouding tussen de hoogte van deze bijdrage en de inzet van de advocaat disproportioneel is. Daarom wordt in dit wijzigingsbesluit geregeld dat de rechtzoekende opnieuw een eigen

bijdrage moet betalen in bewerkelijke zaken. De hoogte van deze eigen bijdrage is gelijk aan de eigen bijdrage die in eerste instantie zou zijn geheven met dien verstande dat geen rekening wordt gehouden met de mogelijk toegekende korting van € 52 wegens het overleggen van een diagnosedocument van het juridisch loket met het oog op de aanvraag om een toevoeging. In bewerkelijke zaken wordt éénmaal opnieuw een eigen bijdrage opgelegd. Worden in één procedure meerdere aanvragen om uitbreiding van uren ingediend, dan wordt na goedkeuring van die uitbreiding niet telkens opnieuw een eigen bijdrage geheven.

De vFAS geeft in haar advies aan dat de invoering van deze maatregel een mogelijkheid tot bezuiniging zou kunnen zijn, aangezien de rechtzoekende daarmee daadwerkelijk de verantwoordelijkheid krijgt opgelegd om niet alles bij de rechtsbijstandverlener neer te leggen. De vFAS stelt vervolgens dat het in familiezaken echter regelmatig voorkomt dat de hoeveelheid van geschillen wordt veroorzaakt door de wederpartij door telkens de strijd op te zoeken en niet het gesprek. Voor zover de vFAS hiermee doelt op een hoeveelheid van procedures die naast elkaar of achter elkaar gevoerd worden, wordt verwezen naar de toelichting onder ad 2 Verhoging van de eigen bijdrage bij aanvragen om toevoegingen die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken. Voor zover de vFAS doelt op de hoeveelheid van geschillen binnen één procedure die bewerkelijkheid kunnen veroorzaken, mag worden aangenomen dat zowel een rechtzoekende, een advocaat als een eventuele derde betrokken partij een juridische kwestie binnen zo kort mogelijke tijd tot een oplossing wil brengen en daardoor de hoeveelheid van geschillen binnen de betreffende procedure en de bewerkelijkheid tot een minimum trachten te beperken. Ook al heeft de rechtzoekende niet altijd invloed op de zaak en de tijd die de rechtsbijstandverlener daaraan kwijt is, de extra bijdrage draagt er aan bij dat de rechtzoekende zijn belangen in de zaak scherper afweegt en bespreekt met zijn rechtsbijstandverlener.

Niet iedere rechtzoekende is opnieuw de volledige eigen bijdrage verschuldigd die gelijk is aan de eigen bijdrage voor de toevoeging. Zo is bijvoorbeeld de rechtzoekende die in staat van faillissement verkeert ingeval van een bewerkelijke zaak opnieuw de laagste eigen bijdrage verschuldigd (artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

In het geval de rechtzoekende geen eigen bijdrage wordt opgelegd (artikel 6 Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand), zal de rechtzoekende zijn belangen ook scherp moeten afwegen en bespreken met zijn rechtsbijstandverlener maar ligt het niet voor de hand met het oog op de bewerkelijkheid alsnog een eigen bijdrage te vragen. Het gaat in dat geval veelal om personen die over weinig financiële middelen beschikken.

Ad 5 Lagere vergoeding bij een kennelijke afdoening van de zaak

In de brief van 31 oktober 2011²² is aangekondigd dat ingeval een procedure eindigt in kennelijk niet-ontvankelijkheid het aantal punten gehalveerd wordt. De onderbouwing van deze maatregel is gekoppeld aan de rol die de advocaat in een dergelijke procedure speelt. Al in een eerste gesprek met een cliënt inventariseert een rechtsbijstandverlener het belang van de zaak en zal hij een inschatting maken van de haalbaarheid van de zaak. Daartoe zal hij enig feitenonderzoek moeten doen, de cliënt horen en wellicht enige stukken lezen. Uit deze inventarisatie zal blijken of de zaak bij de rechter enige kans van slagen heeft. Is er geen kans van slagen dan ligt het in de rede dat de advocaat zijn cliënt zal adviseren de zaak niet door te zetten. Indien de zaak met kennelijk niet-ontvankelijk wordt afgedaan, betekent dit dat de advocaat een evident andere inschatting van de zaak heeft gemaakt. Inherent aan een goede beroepsuitoefening door de advocaat is dat niet nodeloos wordt doorgeprocedeerd.

Bij de uitwerking van deze maatregel in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is gebleken

dat bij een halvering van het puntenaantal, in zijn algemeenheid onvoldoende rekening is gehouden met de daadwerkelijke gemiddelde tijdsbesteding aan een eenvoudige rechtsvraag. Ingeval een procedure eindigt in een kennelijke niet-ontvankelijkheid is de dienstverlening van de advocaat, goed vergelijkbaar met het geven van een eenvoudig rechtskundig advies dat binnen vier uur wordt gegeven en waarvoor, op grond van artikel 12, derde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, twee punten worden verkregen.

Tevens is bij de uitwerking van deze maatregel geconstateerd dat het niet consequent en logisch is om de overige kennelijke afdoeningen, zoals kennelijk onbevoegd, kennelijk ongegrond en kennelijk gegrond, buiten de werking van de regeling te houden. Immers ook voor de andere kennelijke afdoeningen geldt dat deze relatief snel door een kwalitatief goed handelend advocaat kunnen worden beoordeeld.

In dit wijzigingsbesluit is dan ook geregeld dat aan een procedure die wordt beëindigd door een kennelijke afdoening, twee punten worden toegekend.

De vFAS geeft in haar advies aan in beginsel met deze maatregel te kunnen instemmen. Een kennelijke afdoening van een zaak zal in het familierecht meestal neerkomen op een procedure, die vooraf onjuist is ingeschat door de rechtsbijstandverlener, waardoor ofwel de niet-ontvankelijkheid ofwel de onbevoegdheid van de aangezochte rechter wordt uitgesproken.

De raad heeft gevraagd of de verruiming wel zou moeten gelden indien een zaak kennelijk gegrond wordt verklaard. Het kan zijn dat een advocaat veel tijd heeft

²² Kamerstukken II 2011/12, 31753, nr. 39

gestoken in een zaak die als kennelijk gegrond wordt afgedaan. Ook de leden van SP-fractie en die van de GroenLinks-fractie vragen naar de ratio achter de voorgestelde regel een lagere vergoeding toe te kennen indien de instantie eindigt door een beslissing kennelijk gegrond. De Orde, de VSAN en de VSAA geven in hun advies aan principiële bezwaren te hebben tegen de uitwerking van deze maatregel. Onder ad 4 Opnieuw heffing eigen bijdrage in bewerkelijke zaken is uiteengezet dat de vergoeding van de rechtsbijstandverlener gebaseerd is op een forfaitair systeem. Per zaaktype geldt een vaste vergoeding die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Het aantal punten dat aan een zaaktype is toegekend komt overeen met het aantal uren dat gemiddeld aan het daarbij behorende zaaktype wordt besteed. Kern van het forfaitaire vergoedingensysteem vormt de uitmiddeling. Er zijn zaken die meer dan de gemiddelde tijdsbesteding in beslag nemen en er zijn zaken die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Per saldo leidt het systeem er toe dat gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald.

Binnen het forfaitaire systeem is gekeken naar gelijkwaardige dienstverlening, welke gevonden is in het geven van een eenvoudig rechtskundig advies (zie hiervoor). Het kan inderdaad zijn dat een rechtsbijstandverlener de ene keer langer dan 4 uur bezig is met een procedure die uitmondt in een kennelijke beslissing dan de andere keer. Uitgemiddeld blijft dat vier uur ofwel twee punten.

De vergoedingsregeling van twee punten, hangt gedeeltelijk samen met het ontwerpbesluit aanpassing vergoeding vervolgaanvragen vreemdelingen.²³ In dit ontwerpbesluit wordt geregeld dat in geval een vreemdeling een tweede of volgende aanvraag indient en hij niet in het gelijk gesteld wordt in de namens hem gevoerde procedure als vergoeding twee punten worden toegekend aan de rechtsbijstandverlener. Ook in deze gevallen betreft het zaken die relatief snel door een kwalitatief goed handelend advocaat kunnen worden beoordeeld omdat ingeval van een tweede of volgende aanvraag alleen de nieuwe feiten en omstandigheden in het licht van het totale dossier behoeven te worden beoordeeld.

Wordt in hoger beroep de uitspraak in eerste aanleg die strekt tot kennelijk niet-ontvankelijkverklaring van het beroep vernietigd, dan vindt geen herstel van de te betalen vergoeding plaats. Dit is inherent aan het systeem dat een toevoeging geldt voor de duur van één instantie (artikel 32 van de Wet op de rechtsbijstand). Indien de rechtbank in eerste aanleg wel is toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling en deze uitspraak in hoger beroep wordt vernietigd omdat wordt vastgesteld dat de uitspraak in eerste aanleg had moeten strekken tot een kennelijk niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, wordt het puntenaantal eerst in hoger beroep

²³ Zie Stcrt 2013, 246

verlaagd. Ook hier vindt om de hiervoor genoemde reden geen herstel van de te betalen vergoeding plaats.

Overigens heeft ook de raad ingeval van een vermoeden van nodeloos (door)procederen een signaalfunctie. De raad heeft tot taak de deken van de orde hierop te wijzen. Een dergelijke signaalfunctie draagt bij aan het uitoefenen van toezicht door de deken met het oog op een goed functionerende beroepsgroep. Voor de volledigheid wordt in dit verband gewezen op artikel 3, onderdelen a, b, e, en f, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, waarin gronden zijn opgenomen waarin rechtsbijstand niet wordt verleend als zijnde van elke grond ontbloot. In genoemde gevallen heeft het voor een advocaat per definitie geen zin om een procedure in gang te zetten. Dit is bijvoorbeeld het geval als de aanvraag betrekking heeft op een vordering of verweer waarvan gezien de recente rechtspraak redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze geen kans van slagen heeft. Maar ook ingeval de wettelijke termijn voor een instelling van een vordering of verweer is verstreken of als er geen nieuwe feiten en omstandigheden worden aangevoerd bij een tweede of volgende aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft het starten van een procedure en daarmee het aanvragen van een toevoeging geen zin.

Ad 6 Aanpassing van de anticumulatieregeling

De anticumulatieregeling zoals deze gold voor de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit bepaalde dat indien binnen een half jaar na verlening van een toevoeging aan een rechtzoekende opnieuw een of meer toevoegingen werden verleend, de eigen bijdrage voor de tweede tot en met de vierde toevoeging de helft bedroeg van de eerst opgelegde eigen bijdrage. Deze bepaling had tot doel de rechtzoekende die binnen korte tijd bij veel procedures is betrokken financieel tegemoet te komen. In de brieven van 31 oktober 2011 en 4 mei 2012 is aangekondigd dat de anticumulatieregeling zou worden aangepast. De anticumulatieregeling zou zo worden ingericht dat indien binnen een jaar na verlening van een toevoeging aan een rechtzoekende meer dan drie toevoegingen zouden worden verleend, de eigen bijdrage voor de drie toevoegingen na afgifte van de eerste toevoeging de helft zou bedragen van deze eerste toevoeging maar dat vervolgens voor een vijfde en volgende toevoeging de eigen bijdrage anderhalf maal de eerst opgelegde eigen bijdrage zou bedragen. Voorts werd in de brief van 31 oktober 2011 aangekondigd dat de cyclus opnieuw zou beginnen indien de rechtzoekende gedurende twaalf maanden geen toevoegingen zou aanvragen. Dit zou betekenen dat de rechtzoekende gedurende één jaar toevoegvrij zou moeten zijn om weer in aanmerking te komen voor de anticumulatieregeling. In het geval de rechtzoekende voor ommekomst van het toevoegvrije jaar één of meerdere

toevoegingen zou aanvragen, zou hij de volle eigen bijdrage voor elke toevoeging moeten betalen.

Bij de uitwerking van deze beleidsmaatregel in dit wijzigingsbesluit bleek de regeling alsmede de toepassing ervan bijzonder ingewikkeld. Hierdoor werd gevreesd voor hoge uitvoeringskosten, mede gezien het feit dat met de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit ook nog rekening moet worden gehouden met de verschillende hoogten van eerst opgelegde eigen bijdragen waaraan de volgende eigen bijdragen gekoppeld zouden moeten worden. Dit laatste zou inhouden dat als de rechtzoekende zijn eerste toevoeging zou verkrijgen ten behoeve van een echtscheidingprocedure deze hogere eigen bijdrage, met de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, het uitgangspunt zou vormen voor de werking van de anticumulatieregeling. Indien de rechtzoekende een eerste toevoeging zou verkrijgen waarvoor de gebruikelijke eigen bijdrage geldt, zou deze normale eigen bijdrage het uitgangspunt vormen voor de toepassing van de anticumulatieregeling. Een toepassing van de anticumulatieregeling die afhankelijk is van de eigen bijdrage die voor de eerste toevoeging wordt betaald, is niet wenselijk.

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat met de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit de anticumulatieregeling niet wordt aangepast maar wordt afgeschaft. Hierbij heeft ook de mogelijkheid van een multitoevoeging een belangrijke rol gespeeld.

Rechtzoekenden met veel schuldgerelateerde problemen ontvangen een multitoevoeging. Daarbij krijgt de rechtzoekende een casemanager toegewezen die de rechtzoekende behulpzaam is bij het zoeken naar een duurzame oplossing voor geschillen die naar hun oorzaak en oplossing als samenhangend kunnen worden beschouwd. De rechtzoekende betaalt slechts eenmaal de eigen bijdrage. Op deze wijze worden deze veelgebruikers zo adequaat mogelijk geholpen. Dit laat onverlet dat het niet onredelijk is dat degenen die meer gebruik maken van de juridische dienstverlening ook meer betalen.

Zowel de Orde, de VSAN, de VSAA, als de raad heeft in het advies op een ontwerpbesluit aandacht gevraagd voor het feit dat de wet in sommige gevallen van de rechtzoekende vergt dat meer procedures naast of na elkaar worden gevoerd en dat het schrappen van de anticumulatieregeling tot een voorheen ongewenste cumulatie van eigen bijdragen kan leiden. In de visie van de Orde, de VSAN en de VSAA werpt de afschaffing van de anticumulatieregeling met de cumulatie van verhoogde eigen bijdragen een onaanvaardbare drempel op. De vFAS daarentegen heeft aangegeven dat afschaffing van de anticumulatiebepaling in het familierecht aanvaardbaar is.

Buiten de hierboven genoemde mogelijkheid van multitoevoeging staat de raad meer instrumenten ter beschikking om ongewenste cumulatie van eigen bijdragen geheel of ten dele te beperken. Allereerst wordt gewezen op de korting die verkregen kan worden op de eigen bijdrage voor een toevoeging als de rechtzoekende eerst langs het juridisch loket is geweest (artikel 2, zesde lid, Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand).

Voor wat betreft de door de wet voorgeschreven procedure in geval van verbreking van een relatie, wordt gewezen op de hardheidsclausule van artikel 2a, vijfde lid, (nieuw) van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en de door de raad sinds jaar en dag gehanteerde praktijk dat als er ingeval van verbreking van een relatie reeds een toevoeging is afgegeven en er binnen een jaar daarna een gerelateerde toevoegingsaanvraag wordt ingediend de raad toetst of de werkzaamheden onder het bereik van de eerste toevoeging vallen. Indien dat het geval is, dan wordt geen nieuwe toevoeging verleend en is dus niet opnieuw een eigen bijdrage verschuldigd. Tevens dient op deze plaats gewezen te worden op artikel 5a van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Hierin wordt geregeld dat ingeval in een zaak al een toevoeging ten behoeve van mediation is geregeld, op de eigen bijdrage die de rechtzoekende voor de verlening van rechtsbijstand is verschuldigd, het bedrag dat de rechtzoekende als eigen bijdrage aan mediation verschuldigd was in mindering wordt gebracht. Tot slot wordt gewezen op artikel 34c van de Wet op de rechtsbijstand en de artikelen 4 en 6, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand genoemd te worden. Deze artikelen zien op reductie dan wel nihilstelling van de verschuldigde eigen bijdrage ingeval de rechtzoekende zich in een problematische financiële situatie bevindt. Deze instrumenten waarborgen de toegang tot het recht.

Ad 7 Tweede tranche verlaging vergoeding rechtsbijstandverleners.

De maatregelen die zien op het opnieuw heffen van een eigen bijdrage bij een opvolgend deskundigenonderdeel en in bewerkelijke zaken, een lagere vergoeding bij kennelijke beslissingen en afschaffing van de anticumulatieregeling zorgen ervoor dat de tweede tranche verlaging van het tarief rechtsbijstandverleners op 2% uitkomt (zie ook in deze toelichting onder de *Inleiding* en onder *Financiële gevolgen*). Deze tweede tranche verlaging is evenals de eerste tranche berekend op basis van de gegevens van 2010.

De Orde, de vFAS, de VSAN, de VSAA en de raad heeft in haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit aandacht gevraagd voor het feit dat een verlaging van de vergoeding gevolgen kan hebben voor de omvang en kwaliteit van het aanbod van rechtsbijstandverleners. De vFAS heeft voorts in haar advies aangegeven zich niet te kunnen verenigen met de verlaging van de vergoeding van de rechtsbijstandverlener.

De structurele taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van het regeerakkoord van 2010 bevat een evenwichtig pakket aan maatregelen die zowel de individuele gebruikers van het stelsel als de aan het stelsel deelnemende rechtsbijstandverleners en de raad raken. Vooropgesteld zij dat de verlaging van de vergoeding van het basisbedrag door het nemen van alternatieve maatregelen (zie onder de inleiding in het algemeen deel van deze toelichting) tot een minimum beperkt is gebleven. Hoewel een verlaging van het basisbedrag tot gevolg zou kunnen hebben dat het voor bepaalde rechtsbijstandverleners het misschien minder interessant wordt om aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand deel te nemen, zijn tot op heden geen concrete signalen in die richting vernomen. Volgens de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2011 is het aantal rechtsbijstandverleners dat binnen het stelsel actief is, in 2011 weer gestegen ten opzichte van eerdere jaren, evenals in de jaren daarvoor (met uitzondering van 2007, waarin het aantal gelijk bleef). Hieruit kan worden afgeleid dat de taakstellingsmaatregelen op het terrein van rechtsbijstand evenals het incassorisico van de eigen bijdrage voor de rechtsbijstandverlener ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, tot op heden geen invloed hebben gehad op het aantal aan het stelsel deelnemende rechtsbijstandverleners.

Voor wat betreft het op peil houden van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlener, waarvoor in eerste instantie de rechtsbijstandverlener zelf verantwoordelijk is onder toezienend oog van de Orde, staan de raad voldoende instrumenten ter beschikking middels de inschrijvingsvoorwaarden. In haar advies wijst de vFAS er op dat de steeds striktere eisen worden gesteld aan de rechtsbijstandverlener die werkzaam wil zijn in het familierecht en op gesubsidieerde basis niet hebben geleid tot verhoging van de budgetten. De striktere eisen hebben weliswaar niet geleid tot een verhoging van de budgetten, maar er zijn middelen aangewend om de advocatuurlijke werkzaamheden op andere wijze, onder andere met behulp van de modellen van ouderschaps-, alimentatie en financiële afwikkelingsplannen te vergemakkelijken.

De toegang tot het recht

Met dit wijzigingsbesluit wordt beoogd de voorzieningen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand die de toegang tot het recht faciliteren, beheersbaar te houden. Dit betekent niet dat daarmee de toegang tot het recht wordt belemmerd. Juist om de toegang tot het recht niet te belemmeren wordt met een diversiteit van maatregelen een evenwichtige spreiding van de belangen die worden geraakt, bereikt.

Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat van burgers wordt verwacht dat zij meer dan voorheen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit geldt ook voor het zoeken naar alternatieve oplossingen voor hun juridische problemen. Door de voorgestane maatregelen worden zij hierin gestimuleerd. Het juridisch loket kan

daarbij ondersteunen. De medewerkers van het juridisch loket hebben inzicht in de vele mogelijkheden die er bestaan ter oplossing van een probleem. Zij analyseren het probleem en adviseren over de oplossingsrichting. Het consulteren van een advocaat is lang niet altijd noodzakelijk. Vaak zijn er andere - eenvoudiger - en effectievere oplossingsrichtingen die tot hetzelfde of soms zelfs tot een beter resultaat leiden. Opdat rechtzoekenden worden gestimuleerd dit loket te bezoeken alvorens naar een advocaat te gaan, is hun dienstverlening gratis. Verder wordt door de raad op het internet door middel van de "Rechtwijzer" ondersteuning geboden bij het oplossen van veel voorkomende conflicten.²⁴ Een verdere stimulans gaat uit van het per 1 juli 2011 ingevoerde model van diagnose en triage²⁵. Dit houdt in dat de rechtzoekende die van het juridisch loket een diagnosedocument heeft gekregen waarin wordt geadviseerd om naar een advocaat te gaan vervolgens een korting van € 52,- ontvangt op de eigen bijdrage die moet worden betaald in het kader van de verleende toevoeging.

Dus als een rechtzoekende bijstand van een advocaat behoeft, staat de weg naar de gesubsidieerde rechtsbijstand open. Artikel 18 van de Grondwet bepaalt dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te kunnen effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. 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 IVBPR en artikel 6 EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van artikel 6 EVRM heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen en indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Naast strafrechtelijke procedures heeft het EVRM ook betekenis voor andere gerechtelijke procedures. Al in vroege jurisprudentie van het EHRM is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM²⁶, ook in civielrechtelijke zaken²⁷. In civielrechtelijke context heeft het EHRM erkend dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich behoorlijk kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te

²⁴ <http://www.rechtwijzer.nl/>

²⁵ Stb. 2011, 322

²⁶ EHRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk).

²⁷ EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk).

worden beoordeeld aan de hand van enkele criteria: de ernst van het belang van betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak²⁸.

Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat aan lidstaten vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand²⁹. Er bestaat geen absoluut recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, in die zin dat gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar moet worden gesteld voor alle civielrechtelijke geschillen; het recht kan worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden en beperkingen³⁰. Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen³¹. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, waaronder de betaling van een eigen bijdrage³², met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan³³.

Niet alleen de overheid maar ook de rechtzoekende en een eventuele wederpartij zijn erbij gebaat dat de oplossing op een zo efficiënt mogelijke wijze tot stand komt. Dit wil niet zeggen dat daarmee de toegang tot het recht is afgesneden. Wel zal de burger een betere afweging moeten maken over de weg die hij wil bewandelen om zijn probleem op te lossen. De in dit besluit geregelde maatregelen zullen daartoe bijdragen. Of de toegang tot het recht belemmerd wordt, is afhankelijk van het concrete geval. Er zijn daarvoor geen absolute grenzen aan te geven. Bij het ontwikkelen van de voorgestane maatregelen op het terrein van de toegang tot het recht is telkens meegewogen dat de toegang tot het recht in zijn algemeenheid niet wordt belemmerd.

De raad en de vFAS hebben in hun advies op het ontwerpbesluit begrip getoond voor de noodzaak van een beheersbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De raad vestigt de aandacht op het feit dat frequente aanpassingen gevolgen kunnen hebben voor de toegang tot het recht. Ook de Orde, de vFAS, de VSAN, de VSAA en de Raad voor de rechtspraak uiten hun zorgen over de verdere verslechtering van de toegang tot het recht.

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

²⁹ EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

³⁰ EHRM P., C. en S / Verenigd Koninkrijk.

³¹ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk); en EHRM 16 april 2002 (Iviso / Verenigd Koninkrijk). Zie tevens ECRM 10 juli 1980 (X. / Verenigd Koninkrijk); en ECRM 10 januari 1991 (Garcia / Frankrijk).

³² EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

³³ EHRM Ashingdane / Verenigd Koninkrijk. Vergelijk tevens HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).

Zoals reeds is aangegeven wordt bij het ontwikkelen van elke maatregel meegewogen of de toegang tot het recht wordt belemmerd. Hoewel de in dit wijzigingsbesluit opgenomen maatregelen leiden tot een versoering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is, zoals hierboven uiteengezet, geenszins sprake van een belemmering van de toegang tot het recht in zijn algemeenheid. In de hiervoor aangehaalde brief van 31 oktober 2011 is aangegeven dat het opvangen van tegenvallers binnen het huidige stelsel steeds moeilijker wordt. Om deze reden wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dan ook herzien. Dit voornemen wordt ondersteund door de Orde en de Raad voor de rechtspraak.

Financiële gevolgen

Zoals in de inleiding van het algemeen deel van deze nota van toelichting al is aangegeven, bestaat de wens het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig beheersbaar te houden. De financiële druk op het stelsel blijft toenemen. De onderstaande tabel maakt de ontwikkelingen van de kosten inzichtelijk. Daarbij moet bedacht worden dat de gesubsidieerde rechtsbijstand een open einde financiering betreft.

Uitgaven gesubsidieerde rechtsbijstand	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal € (mln.)	388,45	416,57	425,92	451,54	471,56	484,70

De oorzaak van de toename van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand ligt niet alleen in het toenemend beroep dat op rechtsbescherming wordt gedaan, maar ook in de noodzaak deze rechtsbescherming uit te breiden.

Vanuit de wens het stelsel als zodanig beheersbaar te houden, is dit besluit noodzakelijk om een deel van de structurele taakstelling van € 50 miljoen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals deze voortvloeit uit het regeerakkoord van oktober 2010, te realiseren.

Opgemerkt wordt dat onderstaande besparingen afwijken van de bedragen die zijn genoemd in de brief van 31 oktober 2011. De reden daarvan is dat de berekeningen zijn gebaseerd op meer gedetailleerde informatie, waarbij rekening is gehouden met de spreiding over de verschillende inkomenstredes, de samenhang tussen de verschillende maatregelen zoals diagnose en triage en de invloed van veelgebruik. De hieronder vermelde opbrengsten zijn afgeronde bedragen.

Met dit besluit worden de volgende besparingen geboekt:

1. Generieke verhoging van de eigen bijdrage : € 12 miljoen

Voor het berekenen van dit bedrag wordt uitgegaan van het aantal door de raad afgegeven toevoegingen. In 2011 zijn 247.042 toevoegingen afgegeven waarvoor een eigen bijdrage is betaald. Van dit aantal zijn er 68.507 afgegeven voor zaken betreffende het beëindigen van een relatie. Aangezien voor deze laatste categorie zaken een extra hoge eigen bijdrage wordt gevraagd wordt de meeropbrengst daarvoor afzonderlijk berekend (zie onder 2). Met het oog op het berekenen van de generieke verhoging van de eigen bijdrage wordt dus in beginsel uitgegaan van 178.535 (247.042 – 68.507) afgegeven toevoegingen. Voor het berekenen van de taakstelling wordt uitgegaan van het aantal toevoegingen in 2011, aangezien dat jaar het meest recente totaaloverzicht biedt en op die manier rekening kan worden gehouden met de met ingang van 1 juli 2011 ingevoerde maatregel van diagnose en triage. Op basis van een eerste verkenning van de raad wordt ervan uitgegaan dat in 50% van de hier betreffende gevallen een diagnose en triage korting wordt gegeven. Daarnaast is rekening gehouden met de verhoging van de eigen bijdrage voor lichte adviestoevoegingen en met het feit dat de anticumulatieregeling in ongeveer 18% van de zaken wordt toegepast.

2. Verhoging van de eigen bijdrage bij verbreking huwelijkse of niet-huwelijkse relatie : € 12,8 miljoen

De generieke verhoging werkt ook door bij de extra verhoging van de eigen bijdrage in zaken betreffende een beëindiging van een relatie. Het gaat hier om 68.507 afgegeven toevoegingen. Hoewel de toepassing van diagnose en triage in dit soort zaken op basis van de gegevens van de raad voor rechtsbijstand over de tweede helft van 2011 is berekend op gemiddeld 20%, wordt een zekere toename daarvan verwacht. Om die reden wordt uitgegaan van een gemiddelde van 30%. Daarnaast is rekening gehouden met het feit dat de anticumulatieregeling in ongeveer 14% van de zaken wordt toegepast en een verhoging van de eigen bijdrage voor lichte adviestoevoegingen.

3. Heffen eigen bijdrage bij een tweede of volgende deskundigenadvies : € 0,4 miljoen

In 2010 is in 6091 zaken een toevoeging afgegeven waarbij een opvolgend deskundigenoordeel door de rechtzoekende is gevraagd. In 2011 is dit aantal 4761. Er wordt niet bijgehouden in hoeveel gevallen dit opvolgend deskundigenoordeel voor de rechtzoekende uitsluitend van belang was voor het wegnemen van de twijfel over het oordeel van een andere rechtsbijstandverlener. Naar verwachting is het aantal gevallen waarin een vertrouwensbreuk ertoe noopt zich te wenden tot een andere rechtsbijstandverlener beperkt en wordt geschat op maximaal 10 %. Bij de

berekening van de meeropbrengst van deze maatregel is rekening gehouden met de anticumulatieregeling.

4. Opnieuw eigen bijdrage heffen in bewerkelijke zaken : € 0,1 miljoen

Indien de zaak als bewerkelijk wordt aangemerkt, wordt aan de rechtzoekende opnieuw een eigen bijdrage gevraagd. Het aantal afgegeven toevoegingen waarbij de zaak is aangemerkt als bewerkelijk en waarvoor een eigen bijdrage is betaald, bedraagt in 2010:1880 en in 2011:1117. Bij de berekening van de meeropbrengst van deze maatregel is de anticumulatieregeling betrokken. Tevens is een aparte berekening gemaakt voor het aantal bewerkelijke zaken waarvoor geen eigen bijdrage behoefde te worden betaald maar waarbij deze eigen bijdrage wel wordt opgelegd na inwilliging van de bewerkelijkheidsaanvraag. Het aantal bewerkelijke zaken waarvoor geen eigen bijdrage behoefde te worden betaald is echter zeer gering. Wederom uitgaande van de aantallen in 2010 en 2011 is het gemiddelde 204.

5. Lagere vergoeding in geval van een kennelijke afdoening van de zaak : € 3 miljoen

Het aantal kennelijke afdoeningen wordt niet bijgehouden door de raad en derhalve hebben de data van de raad in combinatie met die van de Raad voor de rechtspraak, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het CBS gediend ter onderbouwing van de meeropbrengst. Aangezien de kennelijke afdoeningen zich met name in bestuurszaken voordoen, zijn bestuurszaken waarvoor in 2010 en 2011 een toevoeging is afgegeven als uitgangspunt genomen. In relatie tot het totaal van instroom aan zaken en rekening houdend met de grofmazigheid van de berekening, eindigt ongeveer 15% van de zaken met een kennelijke afdoening.

6. Afschaffen anticumulatieregeling : € 5,1 miljoen

De berekening van dit bedrag volgt uit het cijfermateriaal dat is gebruikt voor de berekening van de opbrengsten van de verhoging van de eigen bijdragen. Dit betekent dat de meeropbrengst € 3,6 miljoen hoger is in vergelijking met de in beginsel voorgestelde aanpassing van de anticumulatieregeling die was begroot op een opbrengst van maximaal € 1,5 miljoen. Deze extra opbrengst zal worden gebruikt ter dekking van opnieuw tegenvallende kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand ten gevolge van de btw-verhoging en volumegroei.

7. Tweede tranche verlaging vergoeding rechtsbijstandverleners : € 7 miljoen

Bij de berekening van de verlaging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners wordt uitgegaan van het bedrag dat bespaard zou worden als de anticumulatieregeling zou worden aangepast op de wijze als verwoord in de brief van 31 oktober 2011. Zoals hiervoor onder 6 is aangegeven wordt de opbrengst die de afschaffing van de anticumulatieregeling met zich brengt gebruikt ter dekking van nieuwe tegenvallende kosten ten gevolge van de volumegroei van het aantal toevoegingen en de btw-verhoging.

Hoewel besparingen die door vraaguitval optreden niet eenvoudig kunnen worden geraamd, vraagt de raad in haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit hier wel aandacht voor. Bevestigd wordt dat bij de berekening van de maatregelen is gekeken naar de 'kale' opbrengsten van hogere eigen bijdragen en lagere vergoedingen en dat mogelijke vraaguitval niet is meegenomen. Aan de andere kant is een mogelijke groei van het aantal toevoegingen ook niet meegenomen in de berekeningen. Aangezien zowel uitval als groei niet zijn te voorspellen, is voor het berekenen van de noodzakelijke besparingen uitsluitend uit gegaan van gegevens die tot daadwerkelijke besparingen leiden.

Consultatie en voorhang

Een concept van dit besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Orde, de raad, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de Rechtspraak.

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand voorgeschreven voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt (Stcr. 2012 nr. 24322).

Het ontwerpbesluit heeft de Orde, de raad, de Raad voor de Rechtspraak, de VSAN, de VSAA en de vFAS evenals een advocaat werkzaam op het terrein van het asiel- en vreemdelingenrecht, aanleiding gegeven tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Daarnaast heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal enkele (nadere) vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de maatregelen verhoging van de eigen bijdrage bij aanvragen om toevoegingen die voortkomen uit de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken en de lagere vergoeding bij een kennelijke afdoening van een zaak.

De opmerkingen en vragen die zien op de inhoud van dit wijzigingsbesluit zijn zoveel mogelijk gebundeld en verwerkt in deze nota van toelichting.

Administratieve lasten

Voor burgers en bedrijfsleven zijn aan dit besluit geen administratieve lasten of andere nalevingskosten verbonden. Overeenkomstig het Convenant over het beëindigen van de ex ante toetsing voorgenomen wet- en regelgeving Justitie van 24 september 2009 is dit besluit niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

De definitiebepaling is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 100, onder 2, van de Aanwijzingen voor de regelgeving³⁴. Voorts is de definitie toegevoegd van opvolgend deskundigenoordeel. Indien rechtsbijstand wordt verleend op basis van een toevoeging en de rechtzoekende twijfelt aan het oordeel van de rechtsbijstandverlener, staat het de rechtzoekende vrij een tweede of volgende deskundigenoordeel aan te vragen. Dit tweede of volgende deskundigenoordeel valt onder het bereik van de toevoeging. Met de inwerkingtreding van dit besluit staat het de rechtzoekende nog steeds vrij een tweede of opvolgend deskundigenoordeel binnen dezelfde toevoeging aan te vragen met dien verstande dat hij daarvoor voortaan een eigen bijdrage verschuldigd is. Zie verder het algemeen deel van de nota van toelichting onder maatregel 3 en wijzigingsartikel I, onderdeel B, onder 4, onderdeel C, artikel 2b, onderdeel E, onder 2 en onderdeel G.

Artikel I, onderdeel B, onder 1

Zoals in het algemeen deel van de nota van toelichting (zie onder *De maatregelen*, ad 1) is aangegeven is de generieke verhoging van de eigen bijdrage het gevolg van de extra kosten die gemoeid zijn met de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand door een rechtsbijstandverlener aan een door de politie aangehouden verdachte voorafgaand aan het politieverhoor.

Bij de aanpassing van de eigen bijdragen in dit wijzigingsbesluit is uitgegaan van de eigen bijdragen zoals opgenomen in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 oktober 2011³⁵. Onder toepassing van artikel 3 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zijn deze bedragen met ingang van 1 januari 2013 geïndexeerd en aldus opgenomen in dit wijzigingsonderdeel.

Bij de keuze omtrent de verhoging van de bedragen heeft voor ogen gestaan de minst draagkrachtigen zoveel mogelijk te ontzien. Dat ook zij een substantiële bijdrage moeten leveren is in het licht van de benodigde ombuiging noodzakelijk nu

³⁴ Stcrt 1992, 230, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 1 april 2011, Stcrt. 2011, 6602

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 31753, nr.39

de minst draagkrachtigen ruim 80% van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand voor hun rekening nemen. Zowel in absolute zin als verhoudingsgewijs wordt de eigen bijdrage voor de hoogste categorie het minst verhoogd. Dit heeft te maken met het feit dat aan de rechtzoekende geen eigen bijdrage gevraagd kan worden die hoger is dan de vergoeding die de rechtsbijstandverlener van de overheid ontvangt. Omdat de gemiddelde vergoeding € 852,- (prijspeil 2011) bedraagt, is de ruimte voor verhoging van de eigen bijdrage voor de hoogste inkomenscategorie uiterst beperkt.

De Orde en de VFAS hebben in hun advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit aangegeven dat de grote groep van rechtzoekenden met minimale draagkracht met de extra verhoging van de eigen bijdrage direct en hard geraakt wordt in de toegang tot het recht.

Om de toegang tot het recht voor deze groep te waarborgen bevat de rechtsbijstandregelgeving diverse bepalingen. Zo krijgt de rechtzoekende die eerst bij het juridisch loket is langs geweest een korting van € 52,- op de eigen bijdrage voor een toevoeging (artikel 2, zesde lid, Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand). Vervolgens kan de rechtzoekende die de eigen bijdrage voor een toevoeging in geval van verbreking van een huwelijkse of niet huwelijkse niet kan betalen, een beroep doen op de hardheidsclausule van artikel 2a, vijfde lid, (nieuw) van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Hiermee samenhangend wordt gewezen op de door de raad gehanteerde praktijk dat als er ingeval van verbreking van een relatie al een toevoeging is afgegeven en er binnen een jaar daarna een gerelateerde toevoegingsaanvraag wordt ingediend, de raad toetst of de werkzaamheden onder het bereik van de eerste toevoeging vallen. Dit betekent dat de rechtzoekende verschillende procedures die met de verbreking van de relatie samenhangen kan voeren, waarbij slechts eenmaal de eigen bijdrage betaald hoeft te worden. Voorts regelt artikel 5a van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand dat ingeval in een zaak al een toevoeging ten behoeve van mediation is geregeld, het bedrag dat de rechtzoekende als eigen bijdrage aan mediation verschuldigd was in mindering wordt gebracht op de eigen bijdrage die de rechtzoekende voor de verlening van rechtsbijstand is verschuldigd. Tot slot wordt gewezen op artikel 34c van de Wet op de rechtsbijstand en de artikelen 4 en 6, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Deze artikelen zien op reductie dan wel nihilstelling van de verschuldigde eigen bijdrage ingeval de rechtzoekende zich in een problematische financiële situatie bevindt.

Artikel I, onderdeel B, onder 2

De verhoging van de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging is noodzakelijk om het huidige evenwicht tussen de eigen bijdrage voor lichte adviestoevoegingen en de eigen bijdrage voor proceduretoevoegingen te behouden.

De Orde geeft in haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit aan dat de ratio van de verhoging van de eigen bijdrage bij lichte adviestoevoeging haar ontgaat.

De verhouding tussen adviestoevoegingen en toevoegingen voor verdergaande rechtsbijstand komt al tot uitdrukking in het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand³⁶. Bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage bij een lichte adviestoevoeging is nadrukkelijk in het oog gehouden dat deze niet van dien aard is dat hierdoor onoverkomelijke financiële drempels voor rechtzoekenden die een licht advies behoeven worden opgeworpen. Om deze reden is de eigen bijdrage bij een lichte adviestoevoeging dan ook aanzienlijk lager dan de eigen bijdrage bij een reguliere toevoeging ten behoeve van rechtsbijstand. Daarnaast is bij het vaststellen van de hoogte van deze eigen bijdrage ook in ogenschouw genomen dat deze van dien aard is dat de rechtzoekenden hierdoor daadwerkelijk gestimuleerd worden om het gebruik van deze rechtsbijstand bewust af te wegen.

Onduidelijk is waarom ten gevolge van de verhoging van de eigen bijdrage voor lichte adviestoevoegingen er vaker een reguliere toevoeging zou worden aangevraagd, aldus de Orde. Immers, indien een zaak door middel van een lichte adviestoevoeging kan worden afgehandeld, is dit altijd nog goedkoper voor de rechtzoekende dan wanneer een 'gewone' adviestoevoeging wordt aangevraagd.

Artikel I, onderdeel B, onder 3

De verhoging van de eigen bijdrage die een rechtspersoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging vloeit voort uit de systematiek waarbij de eigen bijdrage van een rechtspersoon gekoppeld is aan de hoogste eigen bijdrage van een natuurlijk persoon.

Artikel I, onderdeel B, onder 4, onderdeel C, artikel 2b, onderdeel E, onder 2, onderdeel G

Deze wijzigingsonderdelen regelen dat voortaan een eigen bijdrage verschuldigd is, indien de procedure- of adviestoevoeging ten behoeve van rechtsbijstand uitsluitend is aangevraagd met het oog op een tweede of volgende deskundigenoordeel om twijfel over het eerste deskundigenoordeel weg te nemen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting (zie onder *De maatregelen*, ad 3).

In haar advies op een ontwerp van dit wijzigingsbesluit heeft de raad voorgesteld om als een advocaat ziek is, met de praktijk gestopt is of onderworpen is aan een

³⁶ Stb. 2009, 46

maatregel, geen opvolgingstoelage meer uit te betalen en de nieuwe advocaat in deze gevallen de bevoegdheid te geven om de rechtzoekende een bedrag in rekening te brengen ter hoogte van de opvolgingstoelage. Dit voorstel is niet overgenomen. Gevolgd kan worden dat deze maatregel in de praktijk minder uitvoeringslasten voor de raad teweegbrengt, omdat de raad in genoemde gevallen geen taak meer heeft voor wat betreft het uitkeren van een opvolgingstoelage aan de rechtsbijstandverlener. Gezien de huidige wettelijke regeling (artikel 7, derde lid, onderdeel b van de Wet op de rechtsbijstand) past deze taak echter de raad en niet de individuele rechtsbijstandverlener.

Artikel I, onderdeel C, artikel 2a

Dit wijzigingsonderdeel voegt een nieuw artikel 2a toe (zie ook onder *De maatregelen*, ad 2 in de Inleiding van het algemeen deel van deze nota van toelichting). De eerste drie leden bepalen dat een hogere eigen bijdrage door de rechtzoekende verschuldigd is voor een toevoeging die ziet op de verlening van rechtsbijstand bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en de daarmee samenhangende verzoeken. Zowel de verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie als de daarmee samenhangende verzoeken moeten in ruime zin worden uitgelegd. De verbreking van de huwelijkse of niet-huwelijkse relatie ziet zowel op de echtscheiding, de beëindiging van het geregistreerd partnerschap, de scheiding van tafel en bed, de ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed als op de verbreking van een niet geregistreerde vorm van samenleven of een relatie. Ook bij een niet geregistreerde vorm van een relatie kunnen immers kinderen in het spel zijn waar bijvoorbeeld het gezag over de kinderen in het geding kan zijn. Ook voor dit soort zaken geldt dat voor een toevoeging die ziet op de verlening van rechtsbijstand een hogere eigen bijdrage betaald moet worden.

Het vierde lid regelt de eigen bijdrage die een natuurlijk persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudig rechtskundig advies bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en de daaruit voortvloeiende verzoeken.

Het vijfde lid bevat een hardheidsclausule die de toegang tot het recht waarborgt. In zijn algemeenheid kan immers niet worden gezegd dat afspraken niet duurzaam zijn als bijvoorbeeld de alimentatie kort na de echtscheiding opnieuw wordt betwist. In het geval dat één van de ex-echtelingen vlak na de echtscheiding zijn baan verliest en daardoor onvoldoende draagkracht ontstaat voor de alimentatie van bijvoorbeeld de kinderen is de gang naar de rechter noodzakelijk. Het kan in dergelijke gevallen onredelijk zijn om de rechtzoekende, gelet op diens financiële positie, voor een verzoek tot aanpassing van het alimentatiebedrag de hogere eigen bijdrage te laten betalen. Hiermee is rekening gehouden in het vijfde lid van artikel 2a. Het bestuur van de raad kan in dergelijke gevallen beslissen de 'normale' eigen bijdrage op te

leggen die verschuldigd zou zijn op grond van artikel 2 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Gelet op de vele verschillende omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen, is het niet mogelijk of wenselijk om een uitputtende opsomming van uitzonderingssituaties in deze nota van toelichting op te nemen. Hoewel de hardheidsclausule die was opgenomen in het ontwerpbesluit dat in consultatie is gebracht ruimer was gesteld, is op verzoek van de raad de formulering ervan zodanig aangepast dat duidelijker dan voorheen tot uiting komt dat slechts de financiële situatie van de rechtzoekende een reden zou kunnen zijn om een beroep op deze hardheidsclausule in te willigen. Hierdoor is het duidelijk dat het bestuur van de raad geen rekening zal houden met bijvoorbeeld de redenen die uiteindelijk tot de verbreking van de samenleving hebben geleid en door rechtzoekenden naar voren worden gebracht bij hun beroep op de hardheidsclausule.

Overigens wordt in dit verband ook gewezen op artikel 4, onderdelen b, c en d, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Hierin is geregeld dat de rechtzoekende gedurende de periode waarin hij in staat van faillissement verkeert, of waarin de schuldsaneringsregeling van toepassing is of gedurende welke een schriftelijk vastgelegd akkoord met betrekking tot een buitengerechtelijke schuldsanering, ondertekend door alle schuldeisers en de schuldenaar overeenkomstig de daarin opgenomen verplichtingen wordt uitgevoerd de laagste eigen bijdrage verschuldigd is.

Bij de aanpassing van de eigen bijdragen in dit wijzigingsbesluit is uitgegaan van de eigen bijdragen zoals opgenomen in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 oktober 2011³⁷. Onder toepassing van artikel 3, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zijn deze bedragen met ingang van 1 januari 2013 geïndexeerd en aldus opgenomen in dit wijzigingsonderdeel.

Artikel I, onderdeel C, artikel 2c

Het nieuwe artikel 2c regelt dat de rechtzoekende opnieuw de eigen bijdrage moet betalen in bewerkelijke zaken (zie ook onder *De maatregelen*, ad 4 in het algemeen deel van deze nota van toelichting).

Ongeacht het aantal aanvragen om uitbreiding van het aantal bewerkelijkheidsuren betaalt de rechtzoekende slechts één keer extra een eigen bijdrage in geval van bewerkelijkheid. De extra eigen bijdrage is gekoppeld aan de bewerkelijkheid ongeacht het aantal gevraagde uren of de keren dat in één en dezelfde procedure hierom gevraagd wordt door de rechtsbijstandverlener.

Deze eigen bijdrage is in beginsel gelijk aan het bedrag dat de rechtzoekende in eerste instantie voor de toevoeging heeft moeten betalen. Er wordt echter geen rekening gehouden met de in eerste instantie doorgevoerde korting op de eigen

³⁷ Kamerstukken II 2011/12, 31753, nr.39

bijdrage wegens de toepasselijkheid van diagnose en triage. Als de eigen bijdrage bijvoorbeeld in het kader van diagnose en triage op grond van artikel 2, zesde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, verlaagd is, is niet dit lagere bedrag opnieuw verschuldigd maar de eigen bijdrage die zonder die korting betaald had moeten worden. De rechtsbijstandverlener verricht immers zoveel meer tijd aan de zaak dan gemiddeld aan een dergelijke zaak wordt besteed dat het opleggen van een 'volle' eigen bijdrage niet onredelijk is.

Artikel I, onderdeel D

Dit wijzigingsonderdeel regelt dat de hoogte van de eigen bijdragen in artikel 2a (nieuw), van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, jaarlijks geïndexeerd worden. Deze indexering vindt jaarlijks met ingang van 1 januari plaats op eenzelfde wijze als de inkomensgrenzen bedoeld in artikel 2, eerste tot en met derde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en de hoogte van de eigen bijdragen bedoeld in de artikelen 2 en 4, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.

Artikel I, onderdeel E, onder 1

In artikel 4, eerste lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, wordt geregeld in welke gevallen een rechtzoekende voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging, in afwijking van artikel 2, eerste en tweede lid, van genoemd besluit, altijd de laagste eigen bijdrage betaalt. Het betreft hier situaties waarbij op voorhand kan worden aangenomen dat de rechtzoekende over weinig financiële middelen beschikt. De aanhef van het eerste lid wordt in die zin technisch aangepast dat daarin de nieuw geregelde laagste eigen bijdrage wordt opgenomen. Daardoor blijft de afstemming met de laagste eigen bijdrage, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid behouden. Uit deze bepaling volgt dat altijd de laagste eigen bijdrage verschuldigd is door de rechtzoekende die in staat van faillissement verkeert en aan wie een toevoeging is verleend ten behoeve van de verbreking van een (niet-) huwelijkse relatie (zie ook de toelichting op wijzigingsonderdeel I, onderdeel C, artikel 2a). Ook in de andere in dat artikel genoemde situaties is de rechtzoekende altijd de laagste eigen bijdrage verschuldigd, dus ook in het geval hij tijdens een dergelijk situatie zijn relatie verbreekt. Het betreft hier de rechtzoekende die gebonden is aan een schuldsaneringsregeling of aan een schriftelijk vastgelegd akkoord inzake een buitengerechtelijke schuldsanering.

Zowel bij een opvolgend deskundigenoordeel als bij bewerkelijke zaken wordt bij het opleggen van een nieuwe eigen bijdrage voor dezelfde zaak geen rekening gehouden met de korting die was gegeven op basis van diagnose en triage. Dit wordt nader uitgelegd in de toelichting onder Artikel I, onderdeel C, artikel 2a.

Artikel I, onderdeel F

Dit wijzigingsonderdeel ziet op de afschaffing van de anticumulatieregeling. In het algemeen deel van de nota van toelichting is al op de wijziging van artikel 5, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, ingegaan (zie onder *De maatregelen*, ad 6).

Artikel II, onderdeel A

De aanpassing van artikel 3, eerste lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 ziet op de verdere verlaging van de vergoeding van rechtsbijstandverleners en mediators. In het algemeen deel van de nota van toelichting is hier reeds op ingegaan (zie onder *De maatregelen*, ad 7).

Artikel II, onderdelen B tot en met E

In het algemeen deel van de nota van toelichting (zie onder *De maatregelen* ad 5) is al uitgebreid inhoudelijk ingegaan op de maatregel van een lagere vergoeding bij een kennelijke afdoening van de zaak. De wijzigingsonderdelen B, C, onderdelen 1 en 2, D en E, regelen dat in deze gevallen een vergoeding van twee punten wordt toegekend aan de rechtsbijstandverlener, met uitzondering van de vreemdelingenbewaringszaken als bedoeld in artikel 14a, tweede lid.

Wijzigingsonderdeel B voegt hiertoe een nieuw lid aan het algemene artikel 5 toe.

Wijzigingsonderdeel C, introduceert de vergoeding van twee punten in geval van een kennelijke beslissing bij procedures die gevoerd worden in het kader van een eerste of tweede en volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000.

Het woord 'evenwel' in de tweede volzin van artikel 5a, vijfde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, vervalt omdat bij tweede en volgende aanvragen niet alleen meer twee punten worden vergoed indien de aanvraag eindigt in een beslissing op grond van artikel 30, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000, maar ook ingeval een tweede en volgende aanvraag eindigt in beslissing kennelijk niet bevoegd, kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk (on)gegrond.

Wijzigingsonderdeel C, onder 3, bevat een tekstuele aanpassing.

Wijzigingsonderdelen D en E regelen dat ongeacht in welke instantie hierover wordt beslist, ook twee punten worden toegekend als een zaak die in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is aangemerkt als strafzaak eindigt door een kennelijke afdoening met uitzondering van de vreemdelingenbewaringszaken als bedoeld in artikel 14a, tweede lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. In deze zaken bestaat al een lagere afwijkende vergoeding van één punt, indien de raadsman de zitting niet heeft bijgewoond dan wel de zaak zonder zitting is afgedaan³⁸. De laatstgenoemde categorie omvat al de kennelijke afdoeningen van een zaak.

³⁸ Stb. 2010, 153

Artikel III

Artikel 14, eerste lid, van het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders is met ingang van 1 januari 2012 gewijzigd bij het Besluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners³⁹. Met deze aanpassing is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De wijzigingen in voornoemd artikel zijn technisch van aard. Bij de wijziging in onderdeel c van genoemd artikel zijn destijds de woorden "en het daaraan voorafgaande jaargemiddelde" niet in de wijziging meegenomen. Deze omissie wordt door dit wijzigingsonderdeel hersteld.

Artikel IV

Het eerste lid bepaalt het overgangsregime voor de eigen bijdrage die verschuldigd is door de rechtzoekende. Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is aangevraagd en die nog afgewikkeld moeten worden. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van dit 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. Zo is in het geval een aanvraag om een toevoeging is gedaan vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit en de aanvraag om een tweede of volgende deskundigenoordeel of een beroep op de bewerkelijke zakenregeling na inwerkingtreding van dit besluit, de rechtzoekende geen nieuwe eigen bijdrage verschuldigd. De aanvraag om een toevoeging dateert immers van vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Aan deze voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit ingezette aanvraag is het tweede of volgende deskundigenoordeel dan wel het beroep op de bewerkelijke zakenregeling gekoppeld. Deze situaties volgen daarom het recht dat gold voor inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

Het tweede lid bevat het overgangsregime voor de vergoeding die aan de rechtsbijstandverlener 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 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 zoals dat luidde op de dag vóór inwerkingtreding van dit besluit blijft van toepassing op toevoegingen die door het bestuur van de raad zijn afgegeven tot de dag van inwerkingtreding. De op grond van onderhavig wijzigingsbesluit gewijzigde puntentoekenning op grond van de artikelen 5 (nieuw) en 19 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 geldt dus voor toevoegingen afgegeven na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

³⁹ Stb. 2011, 590

Voor wat betreft het basisbedrag dat ten grondslag ligt aan de vaststelling van de vergoeding van rechtsbijstandverleners voorziet het geldende artikel 3, derde lid, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 al in een (gelijkluidende) overgangsbepaling.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,