

**INTERDEPARTEMENTAAL
BELEIDSONDERZOEK**

RECHTSBIJSTAND

APRIL 2002

Inhoudsopgave

Hoofdstuk	1	Inleiding	5
	1.1	Aanleiding voor het IBO	5
	1.2	Doelstelling en probleemstelling	6
	1.3	Uitgangspunten voor het onderzoek	6
	1.4	Cumulatie	7
	1.5	Nader onderzoek	7
	1.6	Opzet van de rapportage	8
Hoofdstuk	2	De Wet op de rechtsbijstand: organisatie, toegang voor de burger en vergoeding voor de advocaat	9
	2.1	Het stelsel	9
	2.2	Eigen bijdrage rechtzoekende	11
	2.3	Overige kosten rechtzoekende	13
	2.4	Vergoedingssystematiek	14
	2.5	De hoogte van de uurvergoeding	15
Hoofdstuk	3	Vergoeding advocatuur	17
	3.1	Inleiding	17
	3.2	Uurtarief	17
	3.3	Toelichting op de berekening	17
		3.3.1 Algemene overhead	18
		3.3.2 De specifieke kosten voor een rechtsbijstandpraktijk	18
		3.3.3 Vergelijking BBRA schalen	21
	3.4.	Afwegingspunten	21
	3.5	Budgettaire gevolgen	22
Hoofdstuk	4	Financiële prikkels ter bevordering van de keteneffectiviteit en de aanpassing van het minimum financieel belang voor toegang tot het systeem	23
	4.1	Mediation	23
	4.2	Schikking	24
	4.3	Minimum financieel belang voor toegang tot de rechtsbijstand	24
Hoofdstuk	5	De proceskostenveroordeling	25
	5.1	De proceskostenveroordeling in het burgerlijk recht	25
	5.2.	De proceskostenveroordeling in het bestuursrecht	25
	5.3	De proceskostenveroordeling als risico	26
	5.4	Bredere inzet van de proceskostenveroordeling in het bestuursrecht	26
Hoofdstuk	6	Kwaliteit in de (gesubsidieerde) rechtsbijstand	27
	6.1	Kwaliteitsontwikkeling	27
	6.2	Relatie met de vergoeding	28
	6.3	Beoordeling door de IBO werkgroep	28
Hoofdstuk	7	Tariefdifferentiatie naar aanleiding van te resultaat in de procedure	31
	7.1	Beloningssystemen voor de advocatuur	31
	7.2	Het voorstel van de IBO werkgroep	32

	7.2.1	Tariefdifferentiatie t.a.v. de rechtszoekende	33
	7.2.2	Tariefdifferentiatie t.a.v. de advocaat	33
	7.2.3	Hardheidsclausule	34
	7.2.4	De inning van de eigen bijdrage	35
	7.2.5.	Gevolgen tariefdifferentiatie voor de vergoeding van de advocaat	35
	7.3	Afwijkend standpunt van twee werkgroepleden	36
	7.4	Toepasbaarheid van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie	36
	7.5	Bestuursrechtelijke bezwaarfase nader beschouwd	37
	7.6	De anticumulatieregeling	38
	7.7	Hoogte van de afwijkingen van het standaardtarief	38
Hoofdstuk	8	Institutionele vormgeving en vergelijking met buitenlandse systemen	41
	8.1	Uitvoering van het systeem van tariefdifferentiatie	41
	8.2	De poortwachter	41
	8.3	Het advies van de commissie Ouwerkerk	42
	8.4	Vergelijking met buitenlandse systemen	43
Hoofdstuk	9	Samenvatting	45
	9.1	Beleidsbeschrijving	45
	9.2	Taakopdracht	45
	9.3	Aanbevelingen van de werkgroep met betrekking tot (financiële) prikkels voor de rechtzoekende	46
	9.4	Aanbevelingen van de werkgroep met betrekking tot (financiële) prikkels voor de rechtshulpverlener	47
	9.5	Institutionele vormgeving	48
	9.6	Gesubsidieerde rechtsbijstand in het buitenland	48
Bijlage	1	Taakopdracht IBO Rechtsbijstand	49
Bijlage	2	Leden van de werkgroep IBO Rechtsbijstand	52
Bijlage	3	Geraadpleegde instanties	53

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het IBO Rechtsbijstand

“Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan. De wet stelt regels over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen¹”.

Aldus de Grondwet. De overheid krijgt hiermee de opdracht om zorg te dragen voor een goede toegankelijkheid van het rechtssysteem, ook voor minder draagkrachtigen. Naast de Grondwet, verplicht ook een aantal internationale verdragen² de overheid voorzieningen te treffen voor een goed systeem van rechtsbijstand.

De Wet op de rechtsbijstand (Wrb) geeft uitwerking aan de zorgverplichting van de overheid. Als gevolg van de Wrb kunnen minder draagkrachtige rechtzoekenden onder bepaalde voorwaarden en tegen betaling van een relatief kleine (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Die rechtsbijstand kan bestaan uit een juridisch advies of vertegenwoordiging in een juridische procedure.

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend door juristen van de bureaus rechtshulp en advocaten. Advocaten ontvangen voor hun werkzaamheden een forfaitaire vergoeding, waarvoor een vaste uurvergoeding de basis vormt. De hoogte van de vergoeding is al jaren onderwerp van discussie. Uit onderzoek³ blijkt dat het absolute aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent niet zozeer daalt, maar wel, gezien de groei in andere segmenten van de advocatuur, relatief achterblijft. Zoals blijkt uit het onderzoek dreigt het gevaar dat er op termijn onvoldoende gespecialiseerde advocaten beschikbaar zijn voor rechtsbijstand aan minder draagkrachtige burgers. De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen waarin de regering wordt verzocht het uurtarief te verhogen. In het AO van 5 juli 2001 heeft de Kamer een motie⁴ aangenomen waarin de regering wordt verzocht de vergoeding te verhogen. De Staatssecretaris van Justitie heeft toegezegd de eventuele uitvoering van de motie te zullen bezien in het licht van het IBO Rechtsbijstand.

Het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand kent een aantal intrinsieke prikkels gericht op de rechtzoekenden. De prikkels beogen een verantwoord gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand te bevorderen. Gedacht moet worden aan onder andere de eigen bijdrage en het proceskostenrisico. Naast prikkels voor de rechtzoekende kent het systeem voor de rechtsbijstandverleners echter weinig prikkels die beogen de toegevoegde zaken op slaagkans te beoordelen. In dit rapport wordt onderzocht of een stelsel van resultaatsafhankelijke vergoedingen voor advocaten een bijdrage kan leveren aan verbetering

¹ Artikel 18 Grondwet.

² Het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en de Universele verklaring van de Rechten van de Mens.

³ “Marktstudie Advocatuur”; onderzoek van de Rabobank, 2000; Toekomstverkenning Verweij-Jonker Instituut, januari 2001.

⁴ Motie Kuiper c.s. 27400 VI nr. 75.

van het systeem en een doelmatig en doeltreffend gebruik van de gesubsidieerde rechtsbijstand kan bevorderen. Tevens wordt bezien of de prikkels voor de rechtzoekenden verder versterkt kunnen (en dienen te) worden.

De Nederlandse Mededingings autoriteit (NMa) heeft op 21 februari jl. een uitspraak gedaan waarin een gedragsregel van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA), die het werken op basis van *no cure no pay* verbiedt, wordt getoetst aan de bepalingen van de Mededingingswet en als concurrentiebeperkend wordt beoordeeld ten aanzien van letselschadeadvocaten. De IBO werkgroep constateert dat het nu aan de NOVA en de Minister van Justitie is, om te bepalen wat de consequenties van de uitspraak van de NMa zijn. De IBO werkgroep doet in het onderhavige rapport een aanbeveling voor een beperkt systeem van een resultaatsafhankelijke beloning voor toegevoegde advocaten en signaleert dat het daarom van belang is dat bij een beslissing over de follow up van de uitspraak van de NMa door de minister van Justitie de aanbeveling van de IBO werkgroep betrokken wordt.

1.2 Doelstelling en Probleemstelling

Het IBO Rechtsbijstand heeft tot doel voorstellen te doen betreffende verbeteringen met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de rechtsbijstand. Daarbij zal m.n. de mogelijkheid en wijze van inrichting van een stelsel van tariefdifferentiatie bij de rechtsbijstand (invoeren van resultaatgerelateerde vergoedingen) nader uitgewerkt worden. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de gewenste hoogte van de vergoeding in combinatie met een kwaliteitsverbetering en aan de effecten van tariefdifferentiatie voor de vraag, aanbod en kwaliteit van rechtsbijstand.

In de door de ministerraad vastgestelde taakopdracht (bijlage1) worden op basis van de doelstelling zeven onderzoeksvragen⁵ geformuleerd. Met het oog op de doelstelling en op de efficiënte beantwoording van die vragen is door de IBO werkgroep als centrale vraag voor het onderzoek geformuleerd:

Kan een systeem van tariefdifferentiatie ten aanzien van zowel de advocaat als de rechtzoekende een prikkel geven tot een meer bewuste keuze met betrekking tot het gebruik van het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand?

1.3 Uitgangspunten voor het onderzoek

Voordat van start is gegaan met het onderzoek heeft de werkgroep een aantal uitgangspunten voor het onderzoek geformuleerd. Gedurende het gehele onderzoek en vooral bij de formulering van de uiteindelijke aanbevelingen zijn deze uitgangspunten leidend geweest.

1. Implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep leidt niet tot een verdere bureaucratisering van het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor zover het huidige systeem al overzichtelijk is, moet het dat blijven.
2. Implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep moet uitvoerbaar zijn.
3. Implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep leidt er niet toe dat de rechtzoekende burger voor zijn rechtsvraag te zeer elders (sociaal raadslieden, maatschappelijk werk) bijstand

⁵ Onderzoeksvraag 1 is door de IBO werkgroep niet uitputtend beantwoord. De IBO werkgroep geeft geen oordeel over de effectiviteit van het beleid. Gebleken is dat hiervoor gedegen onderzoek nodig is dat de beschikbare tijd en middelen van dit IBO te boven gaat. Bovendien zijn er al rapporten die hierover uitspraken doen. Deze worden overigens in de Taakopdracht genoemd.

moet zoeken. Deze vraagsubstitutie zou kunnen leiden tot een ongewenste afwenteling van maatschappelijke kosten.

Bij het deel van het onderzoek dat zich richt op de mogelijkheden van tariefdifferentiatie is een aantal specifieke uitgangspunten geformuleerd.

4. Tariefdifferentiatie in het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt door de IBO werkgroep uitgelegd als enerzijds een resultaatgerelateerde vergoeding voor de advocaat en anderzijds een resultaatgerelateerde eigen bijdrage voor de rechtzoekende.
5. De werkgroep meent dat de gemiddelde advocaat over een langere periode bezien wat betreft zijn totale inkomsten uit toevoegingen in vergelijking met de situatie zonder tariefdifferentiatie op hetzelfde niveau moet blijven. Dit denkt de werkgroep te kunnen bereiken door de –in Hoofdstuk 7-voorgestelde kortingen bij volledige afwijzing van de eis terug te laten vloeien naar de algemene tariefstelling van de advocaat in toevoegingszaken. In Hoofdstuk 7 wordt dit idee gedetailleerd uitgewerkt.
6. Tariefdifferentiatie kan alleen effectief zijn indien afwijkingen van het standaardtarief substantieel zijn. In het bijzonder voor de differentiatie in de vergoeding voor de advocaat geldt (waarschijnlijk) dat indien de afwijking relatief klein is, het effect op het gedrag van de advocaat miniem of nihil zal zijn. Bovendien geldt in ieder geval dat bij mineure differentiatie de nadelen daarvan (complexer systeem) vermoedelijk niet worden overtroffen door de voordelen (betere prikkel).

1.4 Cumulatie

De werkgroep stelt in dit rapport verschillende extra prikkels voor, gericht op terughoudendheid bij het aanspannen van procedures. Dit kan leiden tot maatregelen met cumulatie van financiële gevolgen zowel aan de zijde van de cliënt als aan de kant van de advocaat. Er zal eventueel een keuze gemaakt moeten worden om een cumulatie van lasten te voorkomen.

1.5 Nader onderzoek

Tijdens de beraadslagingen stuitte de werkgroep op een aantal onderwerpen die ofwel vanwege hun complexiteit ofwel wegens tijdgebrek niet nader onderzocht konden worden. De werkgroep adviseert om over de volgende onderwerpen nader onderzoek te doen:

- Een breed opgezet onderzoek naar slagingskansen van verschillende soorten procedures en de daaraan verbonden kosten voor de gehele rechtsketen;
- Een evaluatie van de lopende mediation experimenten en de daaraan te verbinden concrete gevolgen;
- Onderzoek naar de voor- en nadelen van het invoeren van een leningvariant, zoals die in de BRD nu wordt toegepast.

1.6 Opzet van de rapportage

Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een analytische schets van het huidige stelsel waarbij o.a. nadere aandacht zal worden besteed aan de structuur en werking van het stelsel en de totstandkoming van het huidige uurtarief. In hoofdstuk 3 wordt een aanbeveling gedaan wat betreft de hoogte van de uurvergoeding. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de rechtsketen en de verbeteringen die daar wellicht zijn te behalen. In hoofdstuk 5 volgt een beschouwing van de proceskostenveroordeling en de mogelijke bredere toepassing daarvan. In hoofdstuk 6 komt de borging van de kwaliteit van de toegevoegde advocaat aan de orde. In hoofdstuk 7 wordt een stelsel van tariefdifferentiatie naar aanleiding van het resultaat in de procedure uiteengezet. Hoofdstuk 8 biedt inzicht in de institutionele aspecten van het stelsel waarbij ook de idee van de poortwachter aan bod komt; in dit hoofdstuk wordt ook aandacht besteed aan systemen van gesubsidieerde rechtsbijstand in het buitenland. Tenslotte wordt in hoofdstuk 9 een samenvatting van het rapport gegeven.

Hoofdstuk 2 De Wet op de rechtsbijstand: organisatie, toegang voor de burger en vergoeding voor de advocaat.

2.1 Het stelsel

Sinds 1 januari 1994 vormt de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) c.a. het wettelijke kader waarmee de overheid invulling geeft aan haar Grondwettelijk taak⁶ te voorzien in adequate rechtsbijstand voor burgers die op grond van hun financiële draagkracht niet zelf in staat zijn zorg te dragen voor de benodigde rechtsbijstand. Met de Wrb is onder meer beoogd een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tot stand te brengen waarin aan de ene zijde de toegang voor burgers tot de rechter in voldoende mate wordt gewaarborgd en aan de andere zijde de rechtmatigheid van de uitgaven voor het stelsel is gegarandeerd.⁷

Op grond van de Wrb is in elk hofressort een raad voor de rechtsbijstand gevestigd.⁸ De raad voor rechtsbijstand is belast met de organisatie van de verlening van de rechtsbijstand in het ressort en met het toezicht op de uitvoering daarvan.

De rechtsbijstand wordt verleend door bij de raad voor rechtsbijstand ingeschreven advocaten en door juristen van de stichting rechtsbijstand.⁹

De stichtingen rechtsbijstand worden praktisch geheel door de raden voor rechtsbijstand gesubsidieerd. De stichting rechtsbijstand heeft een wettelijk omschreven taak namelijk het verzorgen van spreekuren, het verzorgen van verdergaande rechtsbijstand in het verlengde spreekuur en het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging.¹⁰

Een bij de raad voor rechtsbijstand ingeschreven advocaat verleent rechtsbijstand op basis van een toevoeging.

⁶ Artikel 18 Grondwet

⁷ De hoofddoelstellingen van de Wrb zijn in de toelichting als volgt verwoord: de rechtzoekende toegang tot het recht te bieden, het voorzien in een voldoende aantal van rechtsbijstandverleners, een betere beheersing van uitgaven en de modernisering van de organisatie.⁷

⁸ Er is een raad voor rechtsbijstand gevestigd in Amsterdam, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Arnhem en Leeuwarden.

⁹ Er is een stichting rechtsbijstand in elk arrondissement (19)

¹⁰ De rechtsbijstand in het spreekuur is gratis, voor de rechtsbijstand in het verlengde spreekuur is de burger een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van € 13,50 verschuldigd. Voor de rechtsbijstand op toevoeging verleend is de burger ook bij de stichting rechtsbijstand een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd.

In de praktijk komt het stelsel erop neer, dat een minder draagkrachtige rechtzoekende zijn probleem telefonisch of aan de balie kan voorleggen bij het Bureau Rechtshulp¹¹ met het verzoek om informatie, vraagverheldering of doorverwijzing (de publieksfunctie). Uiteraard kan de rechtzoekende zijn probleem ook rechtstreeks aan een advocaat voorleggen: er is geen verplichte gang langs de publieksfunctie en er is vrije advocatenkeuze.

De publieksfunctie beziet of er een juridisch probleem is en door welke instantie dat het best kan worden afgehandeld. Bij verwijzing probeert de publieksfunctie de zaak zo veel als mogelijk direct naar de instantie te leiden die de zaak geheel kan afhandelen ("one touch, one play"). Indien wordt doorverwezen kan dat intern (de verwachting is dan het Bureau rechtshulp de kwestie kan afhandelen) of extern (de verwachting is dat het probleem beter door een advocaat kan worden afgehandeld, omdat specifieke kennis nodig is die niet bij het bureau voorhanden of beschikbaar is).

Bij interne verwijzing wordt een afspraak gemaakt voor een kosteloos half uur spreekuur bij het Bureau Rechtshulp. Dit halve uur is vooral bedoeld voor eenvoudige adviezen, maar wordt ook gebruikt ter verdere vraagverheldering.

Het halve uur spreekuur kan bij het Bureau Rechtshulp een vervolg krijgen met een verlengd spreekuur van drie uur tegen betaling van € 13,50. Het vervolgspreekuur is bedoeld voor meer uitgebreide adviezen en eenvoudige correspondentiezaken. Indien de rechtsbijstand langer neemt dan drieënehalf uur zal de jurist/advocaat van het Bureau Rechtshulp volgens het ook voor de advocatuur geldende systeem een toevoeging moeten aanvragen. Enig verschil met de advocatuur is dat de toevoegingvergoeding wel wordt vastgesteld, maar vanwege de financieringswijze van de bureaus niet wordt uitbetaald.

Het Bureau rechtshulp probeert eenmaal binnengekomen zaken zoveel mogelijk zelf af te doen, maar kan ook tussentijds verwijzen naar de advocatuur.

Indien de rechtzoekende zich rechtstreeks of na verwijzing door het Bureau rechtshulp bij een advocaat aandient, verzorgt de advocaat een toevoegingaanvraag bij de raad voor rechtsbijstand. De raad voor rechtsbijstand toetst die aanvraag op de wijze als hieronder vermeld.

Zowel de publieksfunctie als ook het spreekuur en verlengd spreekuur heeft een zeefwerking. Niet-juridische problemen komen niet in het juridische traject terecht en de eenvoudige juridische zaken worden in het spreekuur en het verlengde spreekuur opgelost.

Indien een advocaat (of een jurist van de stichting rechtsbijstand) verdergaande rechtsbijstand wil verrichten dient de rechtzoekende daartoe een toevoeging aan te vragen aan de raad voor rechtsbijstand in het ressort waar de burger woont.¹² De burger dient een verklaring omtrent inkomen en vermogen (VIV) aan de raad voor rechtsbijstand te overleggen. Naast gegevens met betrekking tot het inkomen en vermogen zijn in de VIV ook gegevens met betrekking tot de persoon en de leefsituatie van de rechtzoekende opgenomen.^{13 14}

¹¹ De term Bureau Rechtshulp dateert van voor de Wrb. In de Wrb wordt gesproken over stichting rechtsbijstand

¹² In de praktijk zal veelal de advocaat namens de rechtzoekende de toevoeging aanvragen. Bij de toevoegingaanvraag dienen immers ook gegevens met betrekking tot de aard van de zaak te worden opgegeven.

¹³ Het betreft hier de NAW-gegevens en de burgerlijke staat van de rechtzoekende. De VIV wordt gecontroleerd aan de hand van de GBA-gegevens van de gemeente waarin de burger woonachtig is.

¹⁴ In het kader van VIValt is een vergaande vereenvoudiging van de aanvraagprocedures voorzien. Op dit moment is de hoogte van het netto maandinkomen bepalend voor de vraag of een rechtzoekende recht heeft op gesubsidieerde

De raden voor rechtsbijstand toetsen elke aanvraag voor een toevoeging niet alleen op financiële gronden maar ook inhoudelijk. Het wettelijke kader voor deze inhoudelijke toetsing wordt gevormd door artikel 12 en 28 Wrb en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. De toetsing betreft ten dele een marginale toetsing; deze mag niet de rechterlijke toets in een geschil vervangen.

In artikel 12 Wrb zijn de basisvoorwaarden voor het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand neergelegd. Het moet een zaak betreffen die in de Nederlandse rechtssfeer is gelegen. Daarnaast mag de zaak niet kennelijk van ieder grond ontbloot zijn en mogen de aan de rechtsbijstand verbonden kosten niet onredelijk zijn in verhouding met het belang van de zaak. Indien het een strafzaak betreft betekent dit laatste dat het op grond van de overtreden norm niet te verwachten mag zijn dat er een lage straf wordt opgelegd in verhouding tot het inkomen van de rechtzoekende. Het rechtsbelang mag verder geen betrekking hebben op de uitoefening van een zelfstandig bedrijf of beroep (tenzij de voortzetting van het bedrijf afhankelijk is van de uitkomst van de rechtsbijstand).

Artikel 28 Wrb ziet daarnaast op formele afwijzingsgronden. Inhoudelijk is vooral artikel 28 lid 1 onder d Wrb van belang: de raad voegt niet toe indien het een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van de raad op eenvoudige wijze kan worden afgehandeld. Afhandeling in het verlengde spreekuur van het bureau rechtshulp is in dat geval aangewezen.

Op grond van artikel 12 Wrb kan het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand nader worden beperkt bij ministeriele regeling. Ter uitvoering van deze bevoegdheid is het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) vastgesteld. Het meest van belang zijn de artikelen 4 en 8 Brt.

In artikel 4 Brt is het minimale belang geregeld dat een zaak moet hebben om toevoegwaardig te zijn. Om voor rechtsbijstand in het verlengde spreekuur van de bureaus voor rechtshulp in aanmerking te komen dient het belang minimaal € 90 te bedragen. Om voor een toevoeging in aanmerking te komen dient het belang minimaal 20 % van het inkomen van de rechtzoekende te bedragen met een minimum van € 180 en indien het een toevoeging voor cassatie betreft moet het belang minimaal 40% van het inkomen bedragen met een minimum van € 360 bedragen.¹⁵

In artikel 8 Brt wordt een aantal zaken uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁶ Het betreft hier vooral het indienen van aanvragen voor beschikkingen, vergunningen (waaronder verblijfsvergunningen), kwijtschelding etc., het doen van belastingaangifte c.q. het indienen van een bezwaarschrift tegen een belastingaanslag indien het een geschil van feitelijke of rekenkundige aard betreft. Ook wordt geen rechtsbijstand verleend indien de zaak betrekking heeft op het treffen van een betalingsregeling, het aanvragen van een eigen faillissement of schuldsanering.

rechtsbijstand en de hoogte van de te betalen eigen bijdrage. In het kader van VIValt wordt overgegaan op het belastbare inkomen als het draagkrachtcriterium.

¹⁵ Voor cassatie in strafzaken is het minimale belang op € 225 gesteld.

2.2 Eigen bijdrage rechtzoekende

De burger is op grond van de Wrb voor de gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging in het algemeen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd.

Dit uitgangspunt van de Wrb wordt in een beperkt aantal gevallen niet gehanteerd. Deze uitzondering betreft vooral asielzoekers¹⁷ en gedetineerden.¹⁸ Voor zaken waarin sprake is van een op grond van een wet gegeven last tot toevoeging wordt ook geen eigen bijdrage opgelegd. Voorts wordt in strafzaken geen eigen bijdrage opgelegd indien de rechtzoekende in de laagste eigen bijdrage categorie valt.

De eigen bijdrage is verschuldigd aan de rechtsbijstandverlener. De eigen bijdrage maakt onderdeel uit van de totale vergoeding die de rechtsbijstandverlener voor de dienstverlening ontvangt. De rechtsbijstandverlener draagt het inningsrisico. Indien een rechtzoekende weigerachtig is de eigen bijdrage te voldoen kan de rechtsbijstandverlener de raad voor rechtsbijstand verzoeken de toevoeging te beëindigen. De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk. De rechtzoekende moet bij de toevoegingaanvraag zijn inkomsten en vermogen aan de raad voor rechtsbijstand opgeven. Aan de hand van de hoogte van het inkomen en het vermogen bepaalt de raad voor rechtsbijstand of de aanvrager in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en welke (inkomensafhankelijke) eigen bijdrage hij dient te betalen. De hoogte van de eigen bijdrage is verder niet afhankelijk van de aard van het rechtsgebied noch van de hoogte van de vordering.

Inkomensgrenzen en eigen bijdragen per 1 januari 2002

netto maandinkomen alleenstaande		Eigen bijdrage	netto maandinkomen niet-alleenstaande	
0	- €734 ¹⁹	€61	0	- €1.048
€733	- €791	€99	€1.047	- €1.130
€791	- €838	€145	€1.130	- €1.196
€838	- €874	€190	€1.196	- €1.246
€874	- €917	€235	€1.246	- €1.310
€917	- €958	€274	€1.310	- €1.369
€958	- €997	€317	€1.369	- €1.423
€997	- €1.038	€358	€1.423	- €1.484
€1.038	- €1.083	€403	€1.484	- €1.548
€1.083	- €1.126	€439	€1.548	- €1.607
€1.126	- €1.165	€487	€1.607	- €1.664
€1.165	- €1.344	€532	€1.664	- €1.920
Vermogen ²⁰	€6.370		Vermogen	€9.100

¹⁶ Een uitzondering op de uitsluiting is mogelijk indien het zaken betreft die juridisch en feitelijk complex zijn.

¹⁷ Hiervoor is destijds gekozen om het rondpompen van geld en onnodige administratieve lasten te vermijden. Tot dat moment betaalde het COA (ten laste van de algemene middelen) de eigen bijdrage voor asielzoekers.

¹⁸ Op grond van artikel 11 Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand zijn personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd en die geen inkomsten meer hebben uit een dienstbetrekking, bedrijf of beroep, sociale verzekering of sociale voorziening vrijgesteld van de betaling van een eigen bijdrage

¹⁹ De bovengrens in de laagste inkomenscategorie komt overeen met de norm van de Algemene Bijstandswet afgerond op 1 € naar boven

Correctie Belastingherziening 2001 (aftrek van het netto-maandinkomen):

- voor de hoogste inkomenstrede: € 80
- voor de overige inkomenstreden: € 48

Op grond van artikel 35 lid 4 Wrb worden zowel de inkomensgrenzen als de hoogte van de eigen bijdrage jaarlijks aangepast.²¹

Overigens zal in de nabije toekomst (2004) de vaststelling van de eigen bijdrage gebaseerd worden op het belastbare inkomen.

Indien aan een rechtzoekende in een periode van 6 maanden meerdere toevoegingen worden verstrekt treedt een anticumulatie regel in werking en wordt de eigen bijdrage gematigd. Als tweede eigen bijdrage is de rechtzoekende 40% van de eerst opgelegde eigen bijdrage verschuldigd. Voor elke daaropvolgende toevoeging wordt de eigen bijdrage met telkens 10% verminderd.

De werking van het eigen bijdrage stelsel is onder meer onderzocht door het WODC.²² Uit dit onderzoek blijkt dat het eigen bijdrage stelsel een effectief afwegingsmechanisme voor de rechtzoekende is. Met andere woorden: de rechtzoekende maakt op grond van de hoogte van de eigen bijdrage daadwerkelijk de afweging of hij gebruik wenst te maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. In als serieus ervaren zaken laat de rechtzoekende zich overigens niet weerhouden van het invoeren van gesubsidieerde rechtsbijstand. Aangetekend wordt tevens dat in een groot aantal zaken de rechtzoekende geen reële keuze heeft. Vanwege de aard der zaak (b.v. verplichte procesvertegenwoordiging) moet hij gebruik maken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast concludeert het WODC dat in het bijzonder in de hogere eigen bijdragecategorieën de hoogte van de eigen bijdrage als zeer bezwaarlijk wordt ervaren.

2.3 Overige kosten rechtzoekende

Naast de eigen bijdrage is de rechtzoekende in civiele en bestuursrechtelijke zaken griffiegeld verschuldigd. De hoogte van het te betalen griffiegeld is afhankelijk van de gerechtelijke instantie, het rechtsterrein en/of de hoogte van de vordering.²³

Verder kan het voorkomen dat de rechtzoekende bijkomende kosten verschuldigd is. Hierbij kan worden gedacht aan deurwaarderskosten in verband met het uitbrengen van de dagvaarding c.q. het betekenen van stukken. In het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 is eveneens bepaald dat de kosten in

²⁰ Om voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking te kunnen komen kent de Wet op de rechtsbijstand naast de hoogte van het inkomen ook een vermogensgrens. Indien een rechtzoekende meer dan het vastgestelde vermogen bezit wordt hij geacht zelf in de benodigde rechtsbijstand te kunnen voorzien.

²¹ De inkomensgrenzen worden jaarlijks aangepast met het percentage waarmee het indexcijfer van de lonen op 31 oktober van het voorgaande jaar afwijkt van het overeenkomstige indexcijfer op 31 oktober in het daaraan voorafgaande jaar. De hoogte van de laagste eigen bijdrage wordt jaarlijks aangepast met het percentage waarmee de bijstandsnorm per 31 oktober daaraan voorafgaand afwijkt van de bijstandsnorm per 31 oktober in het daaraan voorafgaande jaar (afgerond op een veelvoud van € 1)

²² "Kiezen of moeten", WODC

verband met een aantal werkzaamheden van de rechtsbijstandverlener mogen worden doorberekend aan de rechtzoekende.

De totale kosten voor rekening van de rechtzoekende bestaan daarom bij gesubsidieerde rechtsbijstand uit de verschuldigde eigen bijdrage, de griffierechten, de bijkomende kosten. Daarbovenop komt in voorkomend geval de proceskostenveroordeling, dat wil zeggen de door de rechter vastgestelde aan de wederpartij te betalen tegemoetkoming in de door deze gemaakte proceskosten.

2.4 Vergoedingssystematiek advocatuur

De advocaat ontvangt voor het verlenen van de gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging een vergoeding.

De vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn vastgelegd in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr 2000), dat op 1 januari 2000 in werking is getreden. Aan het Bvr 2000 liggen de adviezen²⁴ van de commissie Herijking vergoedingen rechtsbijstand, de commissie Maan, ten grondslag. De reden voor de instelling van de commissie was dat het oude vergoedingstelsel onevenwichtig was: de vergoedingen waren voor sommige zaken veel ongunstiger dan voor andere zaken. Daarnaast kende het oude stelsel veel uitzonderingen in de vorm van kortingen en toeslagen.

Uitgangspunt voor het nieuwe stelsel is de gedachte dat de hoogte van de vergoeding evenredig moet zijn met de omvang (gemeten in uren) van de verrichte werkzaamheden. Als vertrekpunt voor de inrichting van het nieuwe stelsel is het adagium “een uur is een uur” genomen, met andere woorden: indien de werkzaamheden in twee verschillende zaken evenveel tijd vergen dan moet de vergoeding in beide zaken, ongeacht het rechtsterrein, dezelfde zijn. Verder is gekozen voor een forfaitair systeem waarbij een vaste vergoeding geldt per zaakstype welke is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken.

Kern van een forfaitair systeem vormt het begrip uitmiddeling. Uitmiddeling houdt in dat naast zaken die meer dan de gemiddelde tijd in beslag nemen er ook zaken zullen zijn die minder dan de gemiddelde tijd vergen. Gemiddeld zal men echter uitkomen op het vastgestelde aantal uren.

De gemiddelde tijdsbesteding in de diverse soorten zaken is vastgesteld aan de hand van de door de advocatuur van 1994 tot medio 1996 gedeclareerd aantal uren.²⁵

Deze methodiek leidt ertoe dat in het nieuwe vergoedingstelsel gemiddeld gezien een evenwichtige vergoeding wordt betaald. Niettemin kan een forfaitair stelsel in bijzondere gevallen leiden tot onvoldoende uitmiddeling. Dit zal zich voornamelijk voordoen indien een advocaat meer dan gemiddeld bewerkelijke dat wil zeggen gecompliceerde zaken en daarmee tijdsintensieve zaken behandelt. Er bestaat een regeling voor bewerkelijke zaken. Indien een advocaat meer dan drie maal het forfaitair vastgestelde aantal punten (lees uren) moet besteden kan hij (onder voorwaarden) voor de meerdere uren per uur worden vergoed. De raden voor rechtsbijstand kunnen daarnaast met advocaten een bijzonder

²³ Indien men op basis van een toevoeging procedeert, wordt een korting op het griffierecht verleend van 75% voor de laagste inkomenscategorieën en 50% voor de overige Wrb-gerechtigden.

²⁴ Rapport Fair Forfaitair, oktober 1997.

²⁵ Het gedeclareerde aantal is opgenomen in het geautomatiseerde systeem (GRAS) van de raden voor rechtsbijstand. Deze gegevens zijn statistisch bewerkt en geverifieerd.

vergoedingsarrangement overeenkomen. In het Bvr 2000 worden in het civiele-, straf-, en bestuursrecht in totaal 35 “subcategorieën” onderscheiden. Het aantal kortingen en toeslagen is beperkt. Een van de uitgangspunten van het Bvr 2000 is dat het financieel voor de advocaat geen verschil uit mag maken of hij een procedure voert, een advies geeft of een schikking treft.²⁶ Dit betekent dat de vergoeding ongeacht de aard van de dienstverlening even hoog is. Op deze wijze ontvangt de rechtsbijstandverlener geen extra financiële prikkel bij de afweging voor het al dan niet voeren van een procedure. Ketenbreed gezien, kan dat betekenen dat niet gekozen wordt voor de meest doelmatige oplossing.

2.5 De hoogte van de uurvergoeding in de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De forfaitaire vergoeding voor de toegevoegde advocaat wordt als volgt bepaald. In het vergoedingenbesluit is per type een aantal punten (uren) toegekend, dat is afgeleid van het aantal uren dat blijkens statistische informatie gemiddeld aan die zaken wordt besteed. Het aantal punten wordt vervolgens vermenigvuldigd met het in het besluit neergelegde basisbedrag (de uurvergoeding) Voor elk forfaitair uur ontvangt de advocaat een zelfde uurvergoeding.

De uurvergoeding is bij invoering van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000²⁷ verhoogd van € 58,72 naar € 69,88. De uurvergoeding wordt jaarlijks aangepast in overeenstemming met de bijdrage die de minister van Justitie heeft vastgesteld voor de financiële ruimte voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling voor de stichtingen rechtsbijstand. Op grond van de jaarlijkse aanpassing is de uurvergoeding inmiddels gestegen tot € 75,78.

In overleg met de Tweede Kamer²⁸ heeft de Staatssecretaris een verdere verhoging van de vergoeding doorgevoerd, die overigens wel afhankelijk is van een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Advocaten die aan de gestelde voorwaarden voldoen ontvangen met ingang van 1 januari 2002 een kwaliteitstoelage van € 7,26 per uur.²⁹ Daarmee ligt het huidige uurtarief de facto op € 83.

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen waarin de regering verzocht is de uurvergoeding te verhogen. Ook de Nederlandse Orde van Advocaten heeft meermalen aangedrongen op een verhoging van het tarief.

In het Algemeen Overleg van 5 juli 2001 heeft de Kamer met grote meerderheid een motie (motie Kuiper c.s. 27 400 VI nr 75) aangenomen waarin de regering verzocht is de vergoeding te verhogen tot een uurtarief van (afgerond) € 95. De motie is niet overgenomen door de Staatssecretaris van Justitie. Deze heeft wel toegezegd de eventuele uitvoering van de motie Kuiper te betrekken bij het onderhavige IBO rechtsbijstand. De werkgroep is verzocht te onderzoeken wat een reële uurvergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is.

²⁶ De commissie Maan stelde vast dat het oude vergoedingenbesluit ertoe leidde dat adviestoevoegingen relatief slecht werden betaald.

²⁷ 1 januari 2000

²⁸ (V)AO 5 en 6 juli 2001

²⁹ Deze kwaliteitstoelage is gekoppeld aan een eerste fase van de invoering van een integraal kwaliteitstzorgsysteem. Verwezen wordt naar het betreffende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 Vergoeding advocatuur

3.1 Inleiding

In Hoofdstuk 2 werden de grondslagen beschreven waarop de advocaat momenteel de vergoeding ontvangt voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Mede naar aanleiding van herhaalde aandrang vanuit de Tweede Kamer om de uurvergoeding te verhogen en de kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten dat een substantiële verhoging –gezien de bestaande marktprijzen - nu dringend noodzakelijk is, werd de werkgroep in de taakopdracht gevraagd te onderzoeken wat een reële uurvergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is.

De werkgroep meent dat een reëel basisuurtarief voor de rechtsbijstandverlener zou moeten liggen tussen circa € 95 en € 100. Door het aangeven van deze range is door de werkgroep uitdrukkelijk geen keuze gemaakt voor een bepaald bedrag. De werkgroep geeft in dit hoofdstuk de afwegingspunten die een rol kunnen spelen bij deze keuze.

3.2 Uurtarief

De werkgroep heeft een berekening gemaakt wat de financiële gevolgen zijn van een uurtarief van €90 respectievelijk € 95 en € 100. Vervolgens zal een vergelijking gemaakt worden met kosten die in de publieke sector gemaakt worden voor werk dat van vergelijkbaar niveau is. Gemakshalve is daarbij uitgegaan van bestaande ambtelijke schalen BBRA bij de Rijksoverheid.

Tabel 3.1

Uurtarief in €	83³⁰	90	95	100
X 1.200 uur per jaar ³¹	99.600	108.00	114.000	120.000
Minus ondersteuner ³²	28.919	28.919	28.919	28.919
Minus specifieke kosten ³³	6.000	6.000	6.000	6.000
Geschoond inkomen	64.081	73.081	79.081	85.081

3.3 Toelichting op de berekening

In de berekening is ervan uitgegaan dat de uurvergoeding dekkend moet zijn voor zowel de variabele als de constante kosten. Voor die aanpak is gekozen om tot een zo zuiver mogelijke benadering te komen van een redelijke kostprijs in het geval een advocaat een volledig toegevoegde praktijk zou voeren. Uitgaande van 1200 declarabele uren per jaar is op basis van de verschillende uurtarieven de omzet per advocaat op jaarbasis berekend. Teneinde een vergelijking met de overheidstarieven mogelijk te maken is

³⁰ Huidig uurtarief

³¹ Inclusief algemene overhead

³² Ondersteuner, berekend o.b.v. integrale kosten ½ fte Schaal 6 volgens handleiding Overheidstarieven 2002

³³ De specifieke kosten verbonden aan de rechtsbijstandpraktijk (zie 3.3.2)

daarop in mindering gebracht de kosten van administratieve ondersteuning en de specifieke kosten voor een rechtsbijstandpraktijk. Deze laatste component wordt hieronder (3.3.2) nader toegelicht.

3.3.1 Algemene overhead

Als benadering van de algemene overhead die een rechtsbijstandverlenende advocaat zal ondervinden, baseert de werkgroep zich op de Handleiding Overheidstarieven 2002³⁴. In de jaarkosten is rekening gehouden met de personeelskosten, d.w.z. inclusief sociale lasten, pensioenvoorziening, ziektekosten en materiële kosten. De materiële kosten, geschoond voor de BTW -aftrek, bestaan uit huisvestingskosten (€ 5.478 per fte), automatiseringskosten (€ 1.907 per fte, ex BTW) en overige indirecte materiële kosten ten behoeve van de bedrijfsvoering (€ 13.857 per fte, ex BTW). Deze laatste kosten omvatten o.a. afschrijving meubilair, kantoorkosten, reiskosten, accountantskosten, inhuur externe deskundigen e.d.

De werkgroep realiseert zich dat dit een wat grove benadering inhoudt. Op onderdelen zullen advocaten hogere overheadkosten maken (bijvoorbeeld kosten opleidingen, abonnementen/vakliteratuur) maar daar staat tegenover dat op andere onderdelen (bijvoorbeeld inhuur externen) het standaardtarief aan de hoge kant zal zijn.

3.3.2 De specifieke kosten voor een rechtsbijstandpraktijk.

Van de zijde van de advocatuur wordt aandacht gevraagd voor de specifieke kosten die meegewogen dienen te worden bij de beoordeling van het vergoedingsniveau te weten:

1. Specifieke overige overhead rechtsbijstand (opleidingen, abonnementen en vakliteratuur);
2. Verplichte kosten lidmaatschap Orde van Advocaten en verzekering beroepsaansprakelijkheid;
3. Ondernemersrisico ten aanzien van oninbare vorderingen;
4. Rentederving tussen het moment van declaratie en uitbetaling;
5. Rentederving tussen moment van verrichte werkzaamheden en moment van declaratie;
6. Inkomstenderving door het verrichten van werkzaamheden in een bepaald jaar (t) tegen een normvergoeding uit een eerder jaar (t-1).

Ad 1 Specifieke overheadkosten rechtsbijstandpraktijk.

Zoals hierboven aangegeven, acht de werkgroep het plausibel dat het standaardbedrag dat daar is opgenomen, voldoende is om de overheadkosten van een rechtsbijstandpraktijk te dekken. Bijplussen van specifieke posten is om die reden als eenzijdig te bestempelen.

Ad 2 Verplichte kosten lidmaatschap

De (toegevoegde) advocaat heeft naast zijn standaardkosten te maken met een tweetal heel specifieke obligatoire specifieke kostenposten, namelijk het lidmaatschap van de Nederlandse Orde van Advocaten, zowel landelijk als arrondissementaal, en de kosten die voortvloeien uit de verplichte

beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Voor deze specifieke kosten is in de berekening een totaalbedrag van € 1.544 op jaarbasis opgenomen.

Ad 3 Ondernemersrisico oninbare vorderingen.

De overheid is op basis van wet- en regelgeving gehouden de aan de advocaat toegekende vergoeding te betalen. M.a.w. de advocaat loopt geen risico voor de vordering die hem toekomt. Dat ligt mogelijk anders bij de door de advocaat te innen eigen bijdragen, zij het dat het hier om een relatief gering financieel belang gaat, namelijk gemiddeld 10% van de totale vergoeding.

Dit resterende risico kan de advocaat voorkomen door de rechtzoekende eerst zijn eigen bijdrage te laten betalen alvorens met zijn dienstverlening te beginnen.

Om deze redenen is het inningsrisico bij de toegevoegde praktijk als niet relevant te beschouwen.

Ad 4 Rentederving tussen moment van declaratie en moment van uitbetaling.

Gemiddeld moet een rechtsbijstandverlener na indiening van zijn declaratie anderhalve maand wachten op zijn vergoeding.

Om de rentederving op te vangen wordt binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand gewerkt met een voorschotregeling. In de analyse is daarom verondersteld dat de rentebaten verkregen uit de voorschotregeling overeenkomen met de rentederving tussen het moment van declaratie en het moment van betaling.

Ad 5 Rentederving tussen moment werkzaamheden en moment declaratie

De toegevoegde advocaat ontvangt eerst na afloop van zijn werkzaamheden de (forfaitaire) vergoeding van de raad voor rechtsbijstand. Hierdoor dient de advocaat zijn kosten als het ware voor te schieten, hetgeen gepaard gaat met rentekosten³⁵. Hierbij zijn de volgende formules gehanteerd:

- Voor werkzaamheden die in hetzelfde jaar worden verricht als gedeclareerd geldt dat de rentederving de gemiddelde doorlooptijd is maal de gemiddelde tijdsbesteding maal het rentetarief maal het tarief (€ 83) gedeeld door 365 dagen. De gemiddelde tijdsbesteding is het aantal ingezette uren gedeeld door twee.
- Voor werkzaamheden die in een ander jaar worden gedeclareerd geldt dan: de gemiddelde doorlooptijd t (129 dagen) maal de gemiddelde tijdsbesteding maal het rentetarief maal vergoedingstarief (€ 83) gedeeld door 365 dagen plus het restant dagen doorlooptijd maal tijdsbesteding maal rentetarief maal vergoedingstarief gedeeld door 365 dagen.

Rentetarief: 4%.

³⁴ Handleiding Overheidstarieven 2002, Ministerie van Financiën.

³⁵ In betalende zaken kan de advocaat in voorkomende gevallen aan zijn cliënt vragen bij aanvang van zijn werkzaamheden een bedrag (voorschot) in depot te storten

De uitkomsten per jaarlaag zijn dan als volgt:

Tabel 3.2

Rentederving over de in jaar t verrichte werkzaamheden					
	Werkzaamheden verricht in jaar t en gedeclareerd in jaar				
	t	t+1	t+2	t+3	totaal
Rentederving in €	€ 280	€ 1.168	€ 608	€ 548	€ 2.603

Ad 6 Inkomstenderving door verrichten van werkzaamheden in een bepaald jaar tegen een normvergoeding uit eerdere jaren.

Jaarlijks wordt de vergoeding voor toegevoegde advocaten geïndexeerd op basis van de door de Minister vastgestelde ruimte voor arbeidskostenontwikkeling voor de stichtingen rechtsbijstand (Bureaus Rechtshulp). De geïndexeerde bedragen zijn van toepassing voor toevoegingen die zijn afgegeven na de datum van indexering (in regel 1 juli van elk jaar). Anders gezegd: ook voor de werkzaamheden die na de datum van indexering liggen geldt het tarief van het moment van afgifte.

De hiermee samenhangende inkomstenderving is berekend op basis van enerzijds de gemiddelde indexering over de afgelopen vijf jaar (is 3 procent) en anderzijds de nu geldende uurvergoeding (€ 83). De resultaten van deze berekening zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3.3

Inkomstenderving bij een jaarlijkse loonbijstelling van 3%					
	t	t+1	t+2	t+3	Totaal
Inkomstenderving	€ 0	€ 789	€ 359	€ 177	€ 1.325

Samengevat is bij de berekening rekening gehouden met de volgende specifieke kosten.

1. Lidmaatschap Orde van Advocaten en beroepsaansprakelijkheidsverzekering t.w.v. € 1.544
2. Rentederving t.w.v. € 2.603
3. Inkomstenderving t.w.v. € 1.325

In totaal ongeveer € 6000 per jaar (circa € 5 per uur).

3.3.3 Vergelijking BBRA schalen.

In onderstaande tabel 3.4 vergelijken we de resterende uitkomst uit tabel 3.1 (geschoond inkomen) met wat de BBRA-ambtelijke schalen aan inkomen opleveren.

Tabel 3.4 Vergelijking salarissen publieke sector

Uurtarief in €	83³⁶	90	95	100
	64.081	73.081	79.081	85.081
Ambt.Schaal	9	10	11	12
	65.856	69.494	77.110	86.717

3.4 Afwegingspunten

De IBO werkgroep is van mening dat bij het bepalen van de hoogte van de uurvergoeding voor de advocatuur de volgende afwegingspunten een rol zouden moeten spelen.

- Zowel vanuit de rechterlijke macht als vanuit de advocatuur zijn er signalen dat er sprake is van een afnemende bereidheid onder de (sociale) advocatuur om aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand deel te nemen. Naast de bureaucratische lasten verbonden aan het aanvragen van toevoegingen wordt de hoogte van de vergoeding voor toevoegingen als belangrijkste reden hiervoor gegeven. De schaarste op de markt voor juridische dienstverlening leidt ertoe dat advocaten hun praktijk vanwege commerciële motieven meer of uitsluitend richten op betalende cliënten. Hierdoor dreigt een aanbodprobleem voor gesubsidieerde zaken (i.c. de minder draagkrachtigen) te ontstaan.
- Tevens heeft de werkgroep in haar overwegingen betrokken de landelijke kostprijs per primair juridisch uur van de bureaus rechtshulp. In 1999 hebben de raden berekend dat de uurprijs toen lag op € 82 (fl.181,-). Rekening houdend met de loon- en prijscompensatie sindsdien evenals beleidsmatige bijstellingen van de bekostigingsnormen, bedraagt het uurtarief voor een gemiddeld bureau thans ruim €95³⁷. De gemiddelde uurprijs voor bureaus die relatief gezien meer verdergaande rechtsbijstand verlenen ligt op een hoger niveau; circa €98.
- De werkgroep is van mening dat redelijkerwijze de werkzaamheden van een toevoegingadvocaat veeleer vergeleken kunnen worden met de ambtelijke schalen 11 en 12 in de publieke sector dan met een schaalniveau 9 of 10.
- Bij de berekeningen is uitgegaan van een full time toevoegingpraktijk (per fte: 1200 declarabele uren per jaar). Dit neemt natuurlijk niet weg dat in de praktijk veelal sprake zal zijn van een gemengde praktijk: zowel gesubsidieerde als betalende zaken. Dit feit is volgens de werkgroep echter geen

³⁶ Huidig uurtarief, incl. kwaliteitstoeslag.

³⁹ Opgave Raad voor de Rechtsbijstand, Den Bosch

argument om een lager uurtarief voor te stellen voor advocaten met een gemengde praktijk, het gaat hier immers om een reële vergoeding van duidelijk omschreven werkzaamheden.

3.5 Budgettaire gevolgen

Rekening houdend met de per 1 januari geïntroduceerde kwaliteitstoelage van € 7,26 bedraagt de huidige uurvergoeding voor toegevoegde advocaten circa € 83. Deze vergoeding is vergelijkbaar met schaal 9 BBRA.

De werkgroep verwacht als effect van haar voorstellen in dit rapport dat de totale kosten binnen de keten van rechtspleging en rechtsbijstand zullen afnemen vanwege het verminderen van procedures en proceduretoevoegingen. De omvang van dit samengestelde effect kan thans nog niet worden aangegeven. Zonder rekening te houden met deze volume effecten, zouden de budgettaire gevolgen van bovenstaande opstelling voor de Rijksbegroting betekenen dat ongeveer de volgende bedragen toegevoegd zouden moeten worden:

Tabel 3.5

Uurtarief	Gevolgen Rijksbegroting in mln. EURO
€ 90	23
€ 95	40
€ 100	56

In het algemeen kan gesteld worden dat de verhoging van het uurtarief met € 1 een extra belasting van de Rijksbegroting van € 3,3 miljoen tot gevolg heeft

Hoofdstuk 4 Financiële prikkels ter bevordering van de keteneffectiviteit en aanpassing van het minimum financieel belang voor toegang tot het systeem

Onder prikkels ter bevordering van de keteneffectiviteit verstaat de werkgroep het bevorderen van alternatieve vormen van beslechten van geschillen in de vorm van bijvoorbeeld mediation, schikken en advies. Deze vormen van geschilbeslechting belasten de juridische keten minder aangezien daardoor b.v. procesgang kan worden voorkomen. Uitgangspunt bij de overwegingen in de werkgroep is, dat er een stimulans moet worden ingebouwd om (min of meer) gelijkwaardige doch in de keten goedkopere instrumenten te gebruiken.

4.1 Mediation

De werkgroep beveelt aan het gebruik van mediation te bevorderen door actieve voorlichting en het invoeren van –financiële- prikkels. Wat betreft de precieze modaliteiten hiervan zal nog nadere evaluatie van lopende experimenten nodig zijn.

Uit onderzoek naar de werking van de Wet op de rechtsbijstand blijkt dat veel zaken door advies en schikking kunnen worden afgedaan en dat de klanttevredenheid daarbij groot is.

Sinds kort staat ook mediation als vorm van geschiloplossing in de aandacht en zijn er bij verschillende gerechten en stichtingen rechtsbijstand proefprojecten gestart om na te gaan of een structurele voorziening voor doorverwijzing naar mediation bestaansrecht heeft.

Eerder zijn al mediationexperimenten op het terrein van echtscheiding en omgangsbemiddeling uitgevoerd³⁸. Deze zijn onlangs geëvalueerd door het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht. Het eindrapport met betrekking tot de experimenten laat een positief beeld zien ten aanzien van de tevredenheid van betrokkenen over zowel de uitkomsten van de bemiddeling als het verloop van het bemiddelingsproces. Voorts is geconcludeerd dat in het bemiddelingsproces de belangen van de zwakkere partij en in het bijzonder het minderjarige kind voldoende worden gewaarborgd. Daarnaast blijkt het bereikte resultaat duurzaam te zijn.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de experimenten op deze terreinen gaat de werkgroep ervan uit dat nu al aangenomen mag worden dat mediation in veel gevallen een grote klanttevredenheid oplevert en ook door de zittende magistratuur als nuttig instrument beschouwd wordt.

Alvorens definitieve conclusies te trekken, dient naar mening van de IBO werkgroep echter ook de evaluatie van de later gestarte experimenten van mediation als mogelijk alternatief voor gerechtelijke procedures afgewacht te worden. Uit het lopende evaluatieonderzoek zal moeten blijken of binnen de justitiële infrastructuur een structurele voorziening voor doorverwijzing bestaansrecht heeft en wat daarvan de verwachte effecten kunnen zijn op de toename van het gebruik van andere vormen van juridische geschilbeslechting. De IBO werkgroep meent echter op grond van de eerder genoemde evaluaties en de

³⁸ De experimenten hebben gelopen van eind 1998 tot 1 januari 2001

eerste resultaten van de lopende experimenten nu al te mogen concluderen dat mediation een zinvol instrument is binnen het scala aan vormen van geschilbeslechting.

De IBO werkgroep beveelt aan dat langs twee lijnen wordt geopereerd: Enerzijds goede voorlichting over het instrument mediation, anderzijds het uitwerken van financiële prikkels ter bevordering zowel aan de zijde van de rechtzoekenden als aan de zijde van de rechtshulpverleners van het gebruik van mediation. Deze financiële prikkels zouden dan moeten gelden voor het geval dat de burger zelf kiest voor mediation in plaats van het voeren van een procedure of indien, al dan niet na verwijzing door de rechterlijke macht, hangende de procedure alsnog besloten wordt de zaak verder via mediation te beproeven.

4.2 Schikking

Ook voor het geval dat het juridische geschil kan worden opgelost door een schikking tijdens de procedure geldt dat dit leidt tot minder belasting van het rechtssysteem en tot grotere effectiviteit van de keten als geheel. Het bevorderen van het instrument schikking ligt dus voor de hand.

De IBO werkgroep heeft overwogen of het invoeren van tariefdifferentiatie tot een extra (financiële) prikkel zou kunnen leiden om vaker gebruik te maken van schikking. De werkgroep meent echter dat er momenteel al in voldoende mate een financiële prikkel aanwezig is. Immers, de vergoeding voor de rechtshulpverlener ligt momenteel in het geval van schikking al op hetzelfde niveau als het geval zou zijn in een gerechtelijke procedure. Dit geeft al een prikkel om indien mogelijk schikking te beproeven. Tariefdifferentiatie bij de rechtzoekende zou betekenen dat dan een extra financiële prikkel gegeven wordt (de verlaging van de eigen bijdrage) indien er akkoord gegaan kan worden met een schikking. Een schikking is naar het oordeel van de IBO werkgroep onvoldoende onderscheidend ten opzichte van advies. Differentiatie in de eigen bijdrage zou dan ook moeten betekenen dat deze geldt voor alle adviestoevoegingen. Mede vanuit budgettaire motieven lijkt dit geen reële optie.

4.3. Minimum financieel belang voor toegang tot de rechtsbijstand.

De bedragen van het minimum financieel belang dienen opgetrokken en geïndexeerd te worden

Zoals in Hoofdstuk 2 is aangegeven, is in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria het minimale financiële belang aangegeven dat een zaak moet hebben om toevoegwaardig te zijn. Voor het verlengde spreekuur dient het belang minimaal € 90 te bedragen en voor een toevoeging is dat bedrag gesteld op minimaal € 180 (cassatie € 360). Deze bedragen werden vastgesteld in 1994 en zijn sindsdien nooit meer geïndexeerd.

Bij het vaststellen van het minimum financieel belang werden de volgende uitgangspunten gehanteerd: Het minimum financieel belang bedraagt 20% (bij cassatie 40%) van het inkomen van de cliënt.

Onder het minimumniveau gelden bovengenoemde vaste bedragen.

De werkgroep meent dat het minimum belang ook voor de inkomens in de laagste categorie gelijke tred dient te houden met de inkomensontwikkeling en adviseert deze bedragen alsnog aan te passen.

Rekening houdend met het indexeringspercentage sinds 1994 van 30% zouden de bedragen opgetrokken moeten worden van € 90 tot € 117, van € 180 naar 234 en van € 360 tot € 468.

Deze bedragen dienen vervolgens jaarlijks geïndexeerd te worden.

Hoofdstuk 5 De proceskostenveroordeling

De IBO werkgroep heeft zich, gezien de strekking van de taakopdracht³⁹, in beginsel beperkt tot onderzoek naar en aanbevelingen voor het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Toch doet de werkgroep een aanbeveling die zowel op de betalende praktijk als de gesubsidieerde financierde rechtsbijstand van toepassing is.

De IBO werkgroep doet de volgende aanbeveling: de bestuursrechter legt standaard, zoals het geval is in het burgerlijke recht, een proceskostenveroordeling op aan degene (bestuursorgaan of eisende partij) die in het ongelijk wordt gesteld, met vergelijkbare afwijkingsmogelijkheden voor de rechter als die welke in het burgerlijk recht bestaan.

5.1 De proceskostenveroordeling in het burgerlijke recht

In het burgerlijke recht, althans voor de dagvaardingsprocedure, is proceskostenveroordeling meer regel dan uitzondering. Uitgangspunt daarbij is dat de partij die bij vonnis in het ongelijk wordt gesteld, in de kosten veroordeeld wordt⁴⁰. Met andere woorden, de verliezer betaalt naast zijn eigen kosten ook de kosten die de wederpartij (de winnende partij) in verband met de procedure heeft gemaakt. Overigens omvat de proceskostenveroordeling in de praktijk niet alle door de in het gelijk gestelde partij gemaakte kosten. Op basis van het gehanteerde forfaitaire 'liquidatietarief' hoeft in de meeste gevallen alleen een bijdrage in de kosten van de wederpartij te worden betaald. De regeling betreffende de kostenveroordeling is van toepassing in eerste aanleg, in hoger beroep en in cassatie.

Dat partijen met een toegevoegde advocaat procederen is niet van invloed op de proceskostenveroordeling. De met een toevoeging procederende verliezende partij zal zelf de kosten van de wederpartij moeten betalen. Indien de winnende partij met een toevoeging procedeert, zal de verliezende partij de kosten van de winnende partij moeten vergoeden. In dat geval echter niet aan de winnende partij zelf, maar aan de griffier, die vervolgens zorg draagt voor de verdere verdeling. O.b.v. regelgeving dient de griffier vervolgens de opbrengsten in een bepaalde volgorde te verdelen: eigen bijdrage rechtzoekende, vervolgens in debetstelling griffierecht en overige ten laste van het Rijk gebleven kosten, de toevoegingsvergoeding en bij een surplus de advocaat.

5.2 De proceskostenveroordeling in het bestuursrecht

Ook in het bestuursrecht bestaat voor de rechter de mogelijkheid om een partij in de proceskosten te veroordelen. Hoofregel is dat de rechter de bevoegdheid heeft om een partij te veroordelen in de kosten die de andere partij in verband met de behandeling bij de rechtbank redelijkerwijs heeft moeten maken. Een natuurlijke persoon kan, vanuit de idee van optimale rechtsbescherming voor de burger tegenover de machtige overheid, slechts in de kosten worden veroordeeld in geval van "kennelijk onredelijk gebruik van

³⁹ Zie bijlage 1, de door de ministerraad vastgestelde Taakopdracht.

procesrecht⁴¹. De proceskostenveroordeling heeft slechts betrekking op de kosten die gemaakt zijn in verband met het beroep bij de rechtbank. Overigens wordt in de praktijk een bestuursorgaan dat door de bestuursrechter in het ongelijk wordt gesteld standaard veroordeeld in de betaling van proceskosten. De hoogte van de te vergoeden proceskosten wordt bepaald in het Besluit proceskosten bestuursrecht. Net als in het burgerlijke recht is het feit dat een partij procedeert met een toegevoegde advocaat niet van invloed op de proceskostenveroordeling.

5.3 De proceskostenveroordeling als risico

In het burgerlijke recht bestaat voor zowel eiser als verweerder de kans om in de vergoeding van de proceskosten van de wederpartij veroordeeld te worden. Aangenomen moet worden dat die kans als risico wordt ervaren. Dat risico zal voor de rechtzoekende een rol spelen bij de afweging om al dan niet op een procedure aan te sturen. Een rechtzoekende weegt het proceskostenrisico mee in het besluit om te gaan procederen. Dit geldt zowel voor de betalende rechtzoekende als voor de rechtzoekende die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

In het bestuursrecht bestaat het risico van de proceskostenveroordeling voor de rechtzoekende ook. Dat risico is echter voor de natuurlijke persoon die in beroep gaat tegen een besluit van een bestuursorgaan veel kleiner dan voor de rechtzoekende in het burgerlijke recht. In het bestuursrecht kan de natuurlijke persoon immers slechts in het geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht in de betaling van de proceskosten veroordeeld worden. Aangenomen mag worden dat thans het risico van een proceskostenveroordeling niet of nauwelijks meeweegt in de beslissing om te gaan procederen.

5.4 Bredere inzet van de proceskostenveroordeling in het bestuursrecht

De IBO werkgroep heeft zich afgevraagd waarom enerzijds in het burgerlijke recht de partij die in het ongelijk wordt gesteld standaard in de proceskosten wordt veroordeeld en in het bestuursrecht het bestuursorgaan dat in het ongelijk wordt gesteld in de betaling van een standaardbedrag wordt veroordeeld, maar anderzijds de burger die door de bestuursrechter in het ongelijk wordt gesteld slechts in de proceskosten kan worden veroordeeld als sprake is van "kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht". De IBO werkgroep realiseert zich dat in een zekere mate rekening moet worden gehouden met het feit dat in het bestuursrecht opgekomen wordt tegen besluiten van de overheid. Zij ziet echter niet in waarom dat zou moeten leiden tot een nagenoeg volledige bescherming van diegene die opkomt tegen een overheidsbeslissing. Het is vreemd dat nagenoeg risicoloos kan worden geprocedeerd over overheidsbesluiten die ook relatief geringe belangen kunnen betreffen, terwijl veel risico's moeten worden genomen om burgerrechtelijke geschillen aanhangig te maken die over grote belangen kunnen gaan (ontslag of wonen bijvoorbeeld).

⁴⁰ Artikel 56 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

⁴¹ Artikel 8:75 Algemene wet bestuursrecht

De IBO werkgroep is van mening dat de proceskostenveroordeling in het bestuursrecht breder ingezet zou moeten worden. De proceskostenveroordeling wordt dan voor de rechtzoekende in het bestuursrecht een reëel risico en zal een rol spelen bij de afweging om al dan niet te gaan procederen.

Hoofdstuk 6 Kwaliteit in de (gesubsidieerde) rechtsbijstand

De IBO werkgroep heeft in het kader van haar taakopdracht stilgestaan bij de ontwikkelingen met betrekking tot de verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De kwaliteit van de dienstverlening in de gesubsidieerde rechtsbijstand en vooral de wijze waarop deze vorm gegeven kan worden vormt al enige tijd onderwerp van gesprek binnen de sector. De inspanningen binnen het veld zijn gericht op de invoering (op termijn) van een integraal kwaliteitssystem. In de paragrafen 6.1 en 6.2 volgt een uiteenzetting over de ontwikkelingen, in paragraaf 6.3 volgt een beoordeling van die ontwikkelingen door de IBO werkgroep. Daarbij doet de werkgroep drie aanbevelingen (in drie kaders aangegeven).

6.1 Kwaliteitsontwikkeling

Op 8 januari 1999 heeft de Staatssecretaris van Justitie een werkgroep waarin de Vereniging Rechtshulporganisaties Nederland (VRN), de Nederlandse Orde van Advocaten (de Orde), de raden voor rechtsbijstand en het ministerie van Justitie zitting hadden, ingesteld met de taak te onderzoeken welke wenselijkheden en mogelijkheden bestaan ten aanzien van het opzetten van een kwaliteitssystem binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze werkgroep, die november 1999 het rapport "Recht op kwaliteit" uitbracht, concludeerde dat de kwaliteit van de dienstverlening primair de taak van de diverse beroepsgroepen is. De beroepsgroepen besteden in het bijzonder in de (permanente) opleiding aandacht aan de waarborging van de inhoudelijke kwaliteit. Het klacht- en tuchtrecht vormen het sluitstuk. In het rapport onderscheidt de werkgroep vier wegen die begaan kunnen worden ter stimulering van kwaliteitsverbetering, namelijk:

1. Opleidingen (permanente educatie)
2. Vormen van intercollegiale toetsing
3. Klanttevredenheidsmeting
4. Procesborging

De werkgroep Kwaliteit concludeerde in haar rapport dat een effectieve toetsing van de kwaliteit vereist, dat een rechtsbijstandverlener gebruik maakt van minimaal drie van de vier wegen.

Een belangrijk onderdeel van een integraal kwaliteitssystem vormt naar mening van de werkgroep Kwaliteit de borging van het kwaliteitsniveau. De werkgroep Kwaliteit onderscheidt in dit verband drie vormen van toetsing.

Een primaire toetsing dient op het kantoonniveau te geschieden. Veelal zal dit de vorm hebben van een intercollegiale toetsing. Vervolgens dient een secundaire toetsing plaats te vinden binnen de beroepsgroep. Deze secundaire toetsing kan geschieden door middel van audits waarin de kwaliteit van de primaire toetsing wordt onderzocht. Aanbevolen werd voorts om als sluitstuk op de kwaliteitsborging

te voorzien in een metatoetsing met als doel objectief vast te stellen dat de opzet en werking van het kwaliteitsstelsel voldoende dekkend is. Hierdoor kan worden bereikt dat direct belanghebbenden (i.c. de raden voor rechtsbijstand) op verantwoorde wijze kunnen steunen op de uitkomsten van de audit.

Op 4 maart jl. hebben de raden voor rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Staatssecretaris van Justitie een convenant gesloten waarin het afsprakenkader om te komen tot de invoering van een samenhangend systeem van kwaliteitszorg in de gesubsidieerde rechtsbijstand is neergelegd.

Een van de uitgangspunten in het convenant is dat vanaf 1 januari 2004 slechts advocaten die een auditverklaring kunnen overleggen bij de raad voor rechtsbijstand kunnen worden ingeschreven (lees: deel mogen nemen aan het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand). De audit heeft tot 1 januari 2004 betrekking op de door de Orde ontwikkelde kwaliteitstoets. In 2004 wordt daaraan toegevoegd het meten van de klanttevredenheid en het opstellen en uitvoeren van verbeterplannen op basis van de resultaten van de klanttevredenheid. In 2006 zal de audit uitgebreid worden met intercollegiale toetsing en/of intercollegiale consultatie en/of intervisie.

6.2 Relatie met de vergoeding

Mede in reactie op de adviezen van de werkgroep Kwaliteit heeft de Staatssecretaris van Justitie eind 1999 aangegeven een verhoging van de vergoeding te koppelen aan de verdere verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit heeft ertoe geleid dat advocaten die een zelftoets invullen en deze toets vervolgens door onafhankelijke auditors laten toetsen, met ingang van 1 januari 2002 een verhoging van de vergoeding met € 7,26 per uur ontvangen. De zelftoets en audit zijn gericht op de procesborging. Uit het feit dat, zoals hierboven is aangegeven, in een aantal jaren wordt toegewerkt naar een integraal kwaliteits- en auditsysteem, maakt de IBO werkgroep op dat betrokken partijen het erover eens zijn dat met de zelftoets en de audit daarvan enerzijds een belangrijke, maar anderzijds niet meer dan slechts een eerste (en beperkte) stap wordt gezet op weg naar een integraal kwaliteitszorgsysteem.

6.3 Beoordeling door IBO-werkgroep

De IBO werkgroep acht de ontwikkelingen in het veld van de gesubsidieerde rechtsbijstand met betrekking tot de invoering van een integraal kwaliteitszorgsysteem van groot belang. De IBO werkgroep meent dat op deze wijze een bijdrage kan worden geleverd aan een beter toegankelijk en doelmatig werkend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het voorgenomen auditinstrumentarium (externe audit en metatoetsing) is volgens de IBO werkgroep essentieel teneinde de objectiviteit en transparantie van het kwaliteitssysteem te kunnen waarborgen. De IBO werkgroep onderschrijft het uitgangspunt van verplichte deelname aan het integrale kwaliteitszorgsysteem (incl. het auditinstrumentarium) als voorwaarde voor inschrijving bij de raad voor rechtsbijstand. De werkgroep prefereert deze voorwaarde boven het huidige systeem, waarin het al dan niet deelnemen aan het kwaliteitssysteem uitmondt in tariefdifferentiatie. Enerzijds heeft de rechtzoekende recht op een goede dienstverlening, anderzijds mag de overheid verlangen dat tegenover de subsidie voor de rechtsbijstandverlening een kwalitatief goed

product wordt geboden. Een advocaat die niet deelneemt aan het integrale kwaliteitszorgsysteem c.q. geen positieve auditverklaring kan overleggen dient (op termijn) niet in aanmerking te komen voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De IBO werkgroep geeft in overweging te zijner tijd als sluitstuk op het kwaliteitsinstrumentarium een door een onafhankelijk instituut af te geven kwaliteitscertificaat te introduceren⁴². Naast voordelen op het terrein van transparantie en objectiviteit kan een dergelijk instrument door de advocaat ook gebruikt worden voor marketingdoeleinden, niet alleen richting minder draagkrachtige rechtzoekenden maar vooral ook richting betalende cliënten. Tevens kan hiermee een –niet onbelangrijke- bijdrage worden geleverd aan het versterken van het imago van de gesubsidieerde rechtsbijstand en in samenhang daarmee het verhogen van de bereidheid van advocaten om deel te nemen aan het stelsel.

Het verheugt de werkgroep IBO dat, anders dan door de werkgroep Kwaliteit is voorgesteld, in het convenant is vastgelegd dat deelname aan alle vier (en dus niet slechts drie van de vier) in het kwaliteitszorgsysteem beschreven instrumenten vanaf 2006 verplicht wordt gesteld. Op deze wijze kan de advocaat enerzijds de kwaliteit van zijn dienstverlening transparant maken, anderzijds is de hantering van desbetreffende instrumenten voorwaarde voor een kwalitatief goede rechtsbijstandverlening.

De IBO werkgroep adviseert de in het convenant neergelegde stapsgewijze invoering van een integraal kwaliteitszorgsysteem in de gesubsidieerde rechtsbijstand voortvarend ter hand te nemen en daarbij vast te houden aan de (op termijn) verplichte deelname aan alle vier in het integrale kwaliteitszorgsysteem beschreven wegen met als uitgangspunt dat de raden voor rechtsbijstand de deelname aan het integrale kwaliteitszorgsysteem opnemen als een van de inschrijffvoorwaarden voor deelname aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Naast het belang van klanttevredenheidsonderzoeken, aandacht voor opleidingen en procesborging is de IBO werkgroep van mening dat met name het instrument van de intercollegiale toetsing van belang is. Immers, de rechtsbijstandverlening door een advocaat wordt dan ook inhoudelijk getoetst door deskundige vakgenoten. De IBO werkgroep adviseert dat ook de mate van (niet) resultaat onderwerp van de intercollegiale toetsing dient te zijn. De werkgroep realiseert zich dat het bepalen van (niet) succesvol optreden vaak een moeilijk vast te stellen maatstaf is, maar meent dat het desondanks mogelijk is dat vakgenoten een oordeel uitspreken ten aanzien van de vraag of een advocaat meer of minder dan gemiddeld succesvol is.

De IBO werkgroep acht het van belang dat de kwaliteitsnormen voor de advisering door een advocaat worden geëxpliciteerd en dat wordt getoetst of de advocaat die normen naleeft. Een advies aan een rechtzoekende om al dan niet een procedure te starten zou een duidelijk overzicht moeten geven van de voor- en nadelen die verbonden zijn aan de procedure en aan eventuele alternatieven daarvoor, met een inschatting van de kansen dat de voor- en nadelen zich realiseren. Goede advisering aan de rechtzoekende is een belangrijk middel om te waarborgen dat procedures worden gevoerd die de

⁴² In het rapport "Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand" (januari 2001) deed het Verwey Jonker Instituut een

werkelijke belangen van de rechtzoekende dienen en dat voorhanden alternatieven worden benut waardoor de belangen van de rechtzoekende zo optimaal mogelijk worden gediend.

De IBO werkgroep adviseert een zo systematisch mogelijke vergelijking tussen gegeven adviezen en de behaalde resultaten te betrekken bij de intercollegiale toetsing in het integrale kwaliteitszorgsysteem.

De IBO werkgroep is van mening dat de invoering van een kwaliteitszorgsysteem staat of valt met de kwaliteit van de (meta)toetsing. Externe deskundigen dienen hierbij een oordeel uit te spreken met betrekking tot de inrichting en werking van het kwaliteitszorgsysteem.

Van belang is dat ook met betrekking tot de audits het onafhankelijke karakter kan worden gegarandeerd. Naar mening van de IBO werkgroep verdient het daarom aanbeveling de toetsing in de audits uiteindelijk - na volledige implementatie van het integrale kwaliteitszorgsysteem - niet alleen door vakgenoten te laten uitvoeren maar ook hiervoor gebruik te maken van externe deskundigheid. Hierbij kan gedacht worden aan leden van de rechterlijke macht of de accountancy.

De IBO werkgroep adviseert het uitvoeren van metatoetsing met betrekking tot het integrale kwaliteitszorgsysteem. De werkgroep adviseert verder externe deskundigen te betrekken bij de audits in het integrale kwaliteitszorgsysteem.

Hoofdstuk 7 Tariefdifferentiatie naar aanleiding van het resultaat in de procedure

Kan een systeem van tariefdifferentiatie ten aanzien van zowel de advocaat als de rechtzoekende een prikkel geven tot een meer bewuste keuze met betrekking tot het gebruik van het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand? Deze vraag is door de IBO werkgroep geformuleerd als centrale vraag in het onderzoek⁴³. In dit hoofdstuk wordt deze vraag door de werkgroep in positieve zin beantwoord, zij het wat betreft tariefdifferentiatie ten aanzien van de advocaat door een meerderheid van de werkgroep.

De IBO werkgroep beveelt aan voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in burgerlijke zaken en in bestuursrechtelijke zaken een beperkt systeem van tariefdifferentiatie in te voeren, waarbij:

1. in geval van volledige afwijzing van de “eis” de rechtzoekende een hogere eigen bijdrage dient te betalen (*werkgroep unaniem*); en
2. in geval van volledige afwijzing van de “eis” de advocaat een lagere vergoeding ontvangt (*werkgroep in meerderheid*); en
3. de inning van de ex post verhoging (het surplus) van de eigen bijdrage bij de raden voor de rechtsbijstand te beleggen (*werkgroep unaniem*); en
4. de anticumulatieregeling in de bestuursrechtelijke bezwaar/beroepfase af te schaffen voor gevallen waarin in beroep het bestreden besluit in stand gelaten wordt (*werkgroep unaniem*).

7.1 Beloningssystemen voor de advocatuur

De IBO werkgroep realiseert zich ten volle dat de idee van “prikkel” die gericht zijn op een meer bewuste keuze met betrekking tot het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand, voor de advocatuur een zeer gevoelig punt is. Onder andere van de zijde van de NOVA is door de IBO werkgroep commentaar ontvangen dat in die richting wijst.

De NOVA wijst in dit verband onder andere op artikel 5 van de Gedragsregels Advocatuur (1992). Die gedragsregel luidt: “*Het belang van de cliënt, niet enig eigen belang van de advocaat, is bepalend voor de wijze waarop de advocaat zijn zaken dient te behandelen.*” De werkgroep heeft zich de vraag gesteld in hoeverre een prikkel in de vorm van tariefdifferentiatie op gespannen voet zou komen te staan met deze gedragsregel. Een advocaat heeft dan immers een eigen financieel belang bij de afloop van de zaak. De werkgroep heeft daarbij ook gekeken naar vormen van resultaatgerelateerde beloningen in de betalende praktijk.

⁴³ Zie hoofdstuk 1 (Inleiding)

De IBO werkgroep heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (*verder: de Orde*) verzocht om informatie met betrekking tot de door de advocaten gehanteerde resultaatsafhankelijke beloningsvormen in de betalende praktijk. De Orde heeft aangegeven niet te beschikken over kwantitatieve gegevens over de omvang en de vormen waarin door advocaten methoden van resultaatsafhankelijke beloning worden gehanteerd. Niettemin geeft de Orde aan dat resultaatsafhankelijke beloningsvormen voorkomen. In zijn algemeenheid uitsluitend in zaken waarin een groot financieel belang speelt. Ook met particuliere cliënten (betalend) worden dergelijke afspraken gemaakt, zie het over het algemeen slechts in het geval de cliënt een aanzienlijke vordering heeft.

De IBO werkgroep komt tot de volgende beschouwing. Cruciale constatering is dat ieder systeem van beloning van advocaten (of andere dienstverleners) gunstige en minder gunstige prikkels heeft gezien vanuit de cliënt en/of degene die voor de kosten opdraait. Drie beloningssystemen nader bezien:

- Een beloning volgens een forfaitair systeem (zoals nu voor de door de overheid verstrekte rechtsbijstand geldt) prikkelt de advocaat bijvoorbeeld om zo efficiënt mogelijk veel zaken af te doen, maar niet om zaken te selecteren op kansrijkheid of om zoveel energie en tijd in de zaak te steken als met het oog op een optimaal resultaat nodig is (kwaliteit). Indien hij eenmaal binnen de termen voor de forfaitaire vergoeding valt, zal de advocaat kunnen worden geprikkeld snel te schikken.
- Een beloning gebaseerd op het aantal aan de zaak bestede uren prikkelt de advocaat om veel tijd in de zaak te steken, maar niet om efficiënt te werken of om de energie en tijd te richten op het behalen van een goed resultaat (kwaliteit). De advocaat wordt niet geprikkeld tot het bereiken van een schikking.
- Een resultaatsafhankelijke beloning prikkelt de advocaat om te streven naar een goed resultaat (kwaliteit), maar niet om zaken aan te nemen die een (te) lage kans op succes hebben. Het effect kan zijn dat de advocaat snel schikt.

De keuze voor een bepaald beloningssysteem is vooral een kwestie van afweging welke combinatie van gunstige en minder gunstige prikkels optimaal is. Daarbij moet een belangrijke rol spelen welke andere prikkels dan beloning minder gunstige prikkels kunnen compenseren: reputatie, de wens van advocaten cliënten goed te helpen, gedragsregels of systemen die de kwaliteit voor cliënten transparant maken. De wijze waarop deze keuze tot nu toe is gemaakt, die voor beloning met een vast bedrag, weerspiegelt een keuze voor ruime toegang tot het recht, zonder dat het beloningssysteem expliciete prikkels kent om voor de cliënt een goed resultaat te behalen of om te selecteren op kansrijkheid van de zaak.

7.2 Het voorstel van de IBO werkgroep

De IBO werkgroep beveelt aan een beperkt systeem van tariefdifferentiatie in te voeren. Ten aanzien van de rechtzoekenden beveelt de IBO werkgroep aan om de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk te stellen van het resultaat in de procedure. Ten aanzien van de advocaat beveelt een meerderheid⁴⁴ van de

⁴⁴ Twee leden van de IBO werkgroep hebben een afwijkend standpunt. Zij bevelen aan om tariefdifferentiatie slechts ten aanzien van de rechtzoekende toe te passen en niet ten aanzien van de toegevoegde advocaat. Zie voor dit afwijkende standpunt paragraaf 7.3.

werkgroep aan om de hoogte van vergoeding gedeeltelijk afhankelijk te stellen van het resultaat in de procedure.

7.2.1 Tariefdifferentiatie ten aanzien van de rechtzoekende

Uitgangspunt is het huidige stelsel van eigen bijdragen. De IBO werkgroep beveelt aan om in geval van volledige afwijzing van de eis, te differentiëren in de hoogte van de eigen bijdrage. Indien sprake is van volledige afwijzing van de eis dient de rechtzoekende een hogere eigen bijdrage te betalen.

Dit versterkt de prikkel voor de rechtzoekende om niet te gaan procederen in nagenoeg kansloze zaken. Versterking van die prikkel kan volgens de IBO werkgroep in de vorm van een verhoging van de eigen bijdrage. In hoofdstuk 2 van dit rapport is opgemerkt dat het huidige systeem van de eigen bijdrage volgens WODC onderzoeken nu al een afwegingsmechanisme voor de rechtzoekende vormt. Naar de mening van de IBO werkgroep kan echter de voorgestelde differentiatie van de eigen bijdrage de prikkel vergroten specifiek gericht op relatief "kansloze" zaken.

7.2.2. Tariefdifferentiatie ten aanzien van de advocaat

Een meerderheid van de IBO werkgroep beveelt aan om in geval van volledige afwijzing van de eis, te differentiëren in de hoogte van de vergoeding voor de toegevoegde advocaat. Indien sprake is van volledige afwijzing van de eis wordt de vergoeding van de advocaat gekort.

Dit systeem legt bij de advocaat een prikkel om bij op voorhand nagenoeg kansloze zaken, expliciet negatief te adviseren met betrekking tot het gaan procederen door de rechtzoekende. Een specifiek geval doet zich voor indien de rechtzoekende geen advocaat kan vinden voor een zaak. De deken van de Orde van Advocaten zal de zaak dan toewijzen aan een advocaat. De IBO werkgroep acht het niet acceptabel om in dat geval een deel van het procesrisico bij de toegevoegde advocaat te leggen.

In paragraaf 7.1 (Beloningssystemen voor de advocatuur) is vastgesteld dat in Nederland voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is gekozen voor een forfaitair beloningssysteem. Deze keuze weerspiegelt een keuze voor ruime toegang tot het recht, zonder dat het beloningssysteem extra prikkels kent om voor de cliënt een goed resultaat te behalen of om te selecteren op kansrijkheid van de zaak. De verandering die de IBO werkgroep voorstaat, verschuift het accent iets. Van toegang tot de rechter voor een ieder ongeacht kansrijkheid van de zaak (gun iedereen zijn 'day in court') wordt het uitgangspunt dat minder kansrijke zaken een iets minder makkelijke toegang tot het recht krijgen dan kansrijke zaken.

De IBO werkgroep stelt vast dat haar voorstel een zeer beperkte vorm van een resultaatgerelateerde vergoeding inhoudt en geen onaanvaardbaar gevaar voor de bedoelde belangentegenstelling (zoals bedoeld in artikel 5 van de Gedragsregels) oplevert. Het nadeel dat een advocaat onder dit systeem misschien te snel zal schikken, omdat hij in een procedure de kans loopt geheel te verliezen, is niet geheel denkbeeldig. Maar het lijkt de IBO werkgroep onwaarschijnlijk dat het zich vaak zal voordoen dat

de advocaat zijn cliënt aanzienlijk benadeelt, omdat hij een deel van zijn vergoeding niet in de waagschaal durft te stellen.

De advocaat en de cliënt besluiten gezamenlijk of er een procedure aangespannen zal worden en schatten tevoren de slagingskans. In dit opzicht bestaat er geen belangentegenstelling aangezien het belang van de advocaat in feite hetzelfde is als het belang van de cliënt, namelijk het voorkomen van volledige afwijzing van de eis. Elke andere uitkomst is voor zowel de advocaat als voor de cliënt te prefereren boven volledige afwijzing van de eis. Door financiële consequenties te verbinden aan volledige afwijzing van de eis wordt bevorderd dat de gang naar de rechter meer weloverwogen geschiedt.

Geen hogere vergoeding bij toewijzing van de eis.

De IBO werkgroep heeft onderzocht of ook tariefdifferentiatie in de andere richting mogelijk is. In geval van volledige toewijzing van de eis zou de advocaat dan een hogere vergoeding krijgen. Indien de advocaat een hogere vergoeding zou krijgen in geval van volledige toewijzing van de eis bestaat het gevaar dat de advocaat adviseert om een lagere eis in te stellen die meer kans van slagen maakt geheel toegewezen te worden. Het instellen van een lagere eis is in het belang van de advocaat maar zal in de meeste gevallen niet in het belang van de rechtzoekende zijn. De rechtzoekende heeft immers baat bij een zo goed mogelijke uitkomst van de procedure of een zo gunstig mogelijke schikking. Overvragen bij de aanvang van de procedure of de onderhandelingen is een algemeen gebruikelijk middel om dat te bereiken. Het zou onwenselijk zijn als toegevoegde cliënten dit middel moeilijker zouden kunnen inzetten dan betalende cliënten.

De IBO werkgroep adviseert dan ook het systeem van de tariefdifferentiatie te beperken tot het geval van volledige afwijzing van de eis.

7.2.3.Hardheidsclausule

Het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie treedt in werking in geval van *volledige* afwijzing van de eis. Over het algemeen zal uit de tekst van het vonnis blijken of hiervan sprake is. Indien uit de tekst van het vonnis dus blijkt dat sprake is van volledige afwijzing van de eis, treedt het systeem van tariefdifferentiatie in werking.

Echter, er zijn situaties denkbaar waarin de uitspraak “volledige afwijzing van de eis” geen reële afspiegeling is van het resultaat.

Voorbeeld

In het bestuursrecht kan zich de volgende situatie voordoen. Een rechtzoekende is in beroep bij de bestuursrechter. Naar zich laat aanzien heeft de rechtzoekende een goede zaak en zal de rechter naar alle waarschijnlijkheid het bestreden besluit vernietigen. Echter, tijdens het beroep neemt het bestuursorgaan een nieuw besluit waarmee het bestreden besluit komt te vervallen. De bestuursrechter zal dan het beroep ongegrond verklaren. In termen van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie is dit een geval van volledige afwijzing van de eis. In deze situatie is de

In dit soort gevallen acht de IBO werkgroep het niet acceptabel dat de tariefdifferentiatie richting rechtzoekende en zijn advocaat in werking treedt. Om dit probleem te ondervangen doet de IBO werkgroep de volgende aanbeveling.

Er wordt een hardheidsclausule geïntroduceerd. Indien de rechtzoekende en zijn advocaat van mening zijn dat de volledige afwijzing van de eis geen reële afspiegeling van het resultaat van de zaak is, kunnen zij een beroep doen op deze hardheidsclausule. Met betrekking tot de praktische vormgeving van de hardheidsclausule ziet de IBO werkgroep twee mogelijkheden:

1. Rechtzoekende en advocaat maken hun bezwaar kenbaar bij de raad voor de rechtsbijstand. De raad heeft dan de mogelijkheid om aan te geven dat deze afwijzende uitspraak, gelet op de feiten en omstandigheden van het specifieke geval, niet zou mogen leiden tot toepassing van volledige tariefdifferentiatie. Verwacht mag worden dat de raad terzake beleid kan ontwikkelen, zodat het beroep op de hardheidsclausule in ieder geval op den duur beperkt kan blijven.
2. Rechtzoekende en advocaat maken hun bezwaar kenbaar bij de rechter. In dat geval mag verwacht worden dat zich jurisprudentie ontwikkelt.

De IBO werkgroep beveelt aan nader te onderzoeken bij welke instantie een beslissing over het toepassen van de hardheidsclausule belegd dient te worden.

7.2.4 De inning van de eigen bijdrage

Zoals in hoofdstuk 2.2 al is beschreven, dient de advocaat in het huidige stelsel zelf zorg te dragen voor de inning van de eigen bijdragen van zijn cliënten. In het voorstel van de IBO werkgroep dient de rechtzoekende in geval van volledige afwijzing een hogere eigen bijdrage te betalen. Op grond van het huidige stelsel zou ook de inning van het surplus van de eigen bijdrage rechtstreeks door de advocaat geschieden. De advocaat krijgt in die situatie al een lagere vergoeding en zou daar bovenop ook nog geconfronteerd worden met het reële inningsrisico van de verhoging van de eigen bijdrage.

Volgens de IBO werkgroep is het niet redelijk de advocaat te belasten (zowel uitvoeringstechnisch als ten aanzien het inningsrisico) met de incasso van de hier bedoelde extra bijdrage van de rechtzoekende. Zij pleit er dan ook voor dat de raden voor de rechtsbijstand deze extra bijdragen innen.

7.2.5 Gevolgen tariefdifferentiatie voor de vergoeding van de advocaat

De werkgroep meent dat het totaal van de opgelegde kortingen teruggestuimd moet worden naar de tarieven van advocaten. Zij stelt voor om de opbrengst van de kortingen ex post te besteden aan verhoging van het uurtarief, boven op het tarief waarvoor in Hoofdstuk 3 is gepleit. Deze opbrengst zal aanvankelijk ex post berekend worden en van jaar tot jaar kunnen verschillen. Na verloop van een aantal jaren kan wellicht op grond van ervaring de tariefstelling ex ante plaatsvinden. Dit betekent dat er per saldo geen inkomensverlaging of –verhoging resulteert voor de gemiddelde rechtshulpverlener ten opzichte van het in Hoofdstuk 3 bepleite systeem. Cruciaal zijn dus de prikkels, niet de inkomensaspecten.

7.3 Afwijkend standpunt van twee werkgroepleden

Twee leden van de IBO werkgroep hebben een afwijkend standpunt met betrekking tot de tariefdifferentiatie specifiek ten aanzien van de advocaat en menen dat een dergelijk systeem niet uitvoerbaar is. Zij zijn van mening dat er in geval van volledige afwijzing van de eis geen korting op de vergoeding van de advocaat behoort te volgen. Het systeem van de tariefdifferentiatie moet beperkt worden tot een verhoging van de eigen bijdrage voor de rechtzoekende. Daarvoor voeren zij drie argumenten aan:

- Er zijn te veel situaties mogelijk waarbij de uitspraak “volledige afwijzing van de eis” geen reële afspiegeling is van de inhoud van de zaak en dus een beroep op de hardheidsclausule gedaan zal moeten worden. Daarbij valt ook te denken aan alle zaken waarin de rechter compensatie van kosten pleegt toe te passen.
- Het is principieel onjuist een prikkel bij de advocaat te leggen. De toegevoegde advocaat heeft gewoonlijk niet de mogelijkheid om een zaak te weigeren. Het is niet acceptabel de advocaat “te straffen” die, na zijn cliënt naar behoren te hebben voorgelicht omtrent het procesrisico, nolens volens een procedure voert.
- Er zal moeten worden voorzien in een bezwaar- en beroepsprocedure tegen de beslissing om een korting toe te passen. Het is zeer wel denkbaar dat veel advocaten die gekort worden van deze rechtsgang gebruik zullen maken. Dit zal het systeem belasten.

7.4 Toepasbaarheid van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie

De IBO werkgroep heeft onderzocht of en in hoeverre bepaalde rechtsgebieden uitgesloten moeten worden van een systeem van tariefdifferentiatie. Daarbij is gekeken naar het juridische kader (zijn er juridische belemmeringen?) en naar de meetbaarheid van resultaat (kan men spreken van ‘succes’ of ‘geen succes’?). Op grond van deze aspecten komt de werkgroep tot de conclusie dat het strafrecht niet in aanmerking komt voor het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie. Tariefdifferentiatie impliceert dat er sprake is van een keus om te gaan procederen en een keus om gebruik te maken van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarvan is in het strafrecht, in ieder geval wat betreft de ambtshalve toevoegingen, geen sprake. In die situatie immers krijgt de verdachte, met het oog op een eerlijk proces met voldoende waarborgen tegen het gebruik van dwangmiddelen (zoals in verzekeringstelling, bewaring en gevangenhouding), een advocaat toegevoegd. De toegevoegde advocaat heeft geen invloed op die toevoeging. De Wet op de rechtsbijstand bepaalt bovendien dat ambtshalve toegevoegde rechtsbijstand in strafzaken kosteloos is. Negatieve afwijking van deze juridische

De IBO werkgroep is van mening dat het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie breed toepasbaar is. Aspecten van toepasbaarheid:

- Zowel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in het burgerlijke recht als in het bestuursrecht is het systeem van tariefdifferentiatie toepasbaar. Het strafrecht is niet geschikt voor toepassing van het systeem.
- Het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie is in het burgerlijke recht en in het bestuursrecht zowel in eerste aanleg als in hoger beroep toepasbaar.

- Het voorgestelde systeem is – in spiegelbeeld – van toepassing op de verweerder in de procedure bij de burgerlijke rechter. Het verweer van de gedaagde moet dan opgevat worden als “eis” in de zin van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie. Indien dus het verweer volledig wordt afgewezen (of de eis van eiser volledig wordt toegewezen), zal de verweerder een hogere eigen bijdrage moeten betalen en zijn advocaat een lagere vergoeding ontvangen. Dit zal de prikkel voor de rechtzoekende versterken om een zorgvuldige afweging te maken bij het al dan niet verweer voeren. Tegelijkertijd wordt ook de advocaat gestimuleerd om bij de op voorhand kansloze zaken, expliciet negatief te adviseren met betrekking tot het voeren van verweer.

7.5 Bestuursrechtelijke bezwaarfase nader beschouwd

De IBO werkgroep heeft zich ernstig beraden over de vraag of ook in de bestuursrechtelijke bezwaarfase⁴⁵ het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie toepasbaar is. De werkgroep komt echter op grond van de onderstaande overwegingen tot de conclusie dat de bezwaarfase niet in aanmerking komt voor toepassing van het systeem.

- Het bestuursorgaan dat uitspraak doet, is partij in het conflict. Daarom is geen sprake van een beslissing van een onpartijdige scheidsrechter.
- De toetsing in bezwaar dient te gebeuren op grond van doelmatigheids- en rechtmatigheidsoverwegingen. Uit het verslag van de Commissie evaluatie Algemene wet bestuursrecht⁴⁶ is naar voren gekomen dat de doelmatigheidstoetsing (lees: een integrale bestuurlijke heroverweging van de feiten en omstandigheden) vaak tekort schiet. Bestuursorganen laten vaak de rechtmatigheidstoetsing sterk overwegen. Dit leidt tot een juridisering van de bezwaarprocedure. De invoering van een systeem van tariefsdifferentiatie in de bezwaarfase kan dit proces naar het oordeel van de IBO werkgroep in negatieve zin versterken.

De werkgroep heeft gezocht naar een alternatieve mogelijkheid voor toepassing van tariefdifferentiatie in de bezwaarfase waarbij de twee bovenstaande bezwaren wegvallen. Onderzocht is een alternatieve constructie waarbij de beslissing in beroep ex post van invloed kan zijn op de vergoeding voor de advocaat en de hoogte van de eigen bijdrage voor de cliënt voor de rechtsbijstand in de bezwaarfase. Indien de bestuursrechter in beroep het bestreden besluit in stand laat, dan is dit, in termen van het systeem, alsnog te beschouwen als “volledige afwijzing van de eis” in de bezwaarfase (overigens ook “geen succes” in de beroepsfase). Ex post zou dit kunnen leiden tot een aanpassing van de vergoeding c.q. de eigen bijdrage voor de bezwaarfase.

Het alternatief overwegende komt de IBO werkgroep tot de conclusie dat dit niet acceptabel is. Aan het alternatief is het praktische probleem verbonden dat het denkbaar is dat in beroep een andere advocaat is toegevoegd dan voor de bezwaarfase. In dat geval is het naar de mening van de IBO werkgroep niet acceptabel dat de vergoeding van de eerste advocaat afhankelijk is van het werk van de tweede advocaat.

⁴⁵ Onder bezwaarfase wordt hier ook verstaan het administratieve beroep.

7.6 De anticumulatieregeling

Het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand kent een anticumulatieregeling. Indien binnen zes maanden na de eerste toevoeging, de tweede toevoeging zich aandient, betaalt de rechtzoekende niet twee maal de volledige eigen bijdrage. De eigen bijdrage voor de tweede toevoeging wordt in dat geval gekort met 60%. In het bestuursrecht kan zich bij toepassing van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie, in combinatie met de anticumulatieregeling, een ongewenste situatie voordoen.

Binnen zes maanden na de uitspraak op bezwaar is het beroep bij de bestuursrechter en de anticumulatieregeling van toepassing. Voor de rechtsbijstand in de beroepsfase betaalt de rechtzoekende dus slechts 40% van eigen bijdrage. Het aangevochten besluit wordt in beroep bij de bestuursrechter in stand gelaten (in termen van het voorgestelde systeem: "volledige afwijzing van de eis") en de rechtzoekende moet een hogere bijdrage betalen.

In deze specifieke situatie zal het effect van de hogere eigen bijdrage die betaald moet worden (op grond van het systeem van tariefdifferentiatie) tenietgedaan worden door de korting op de eigen bijdrage die verleend wordt (op grond van de anticumulatieregeling). Deze situatie acht de IBO werkgroep ongewenst. Zij beveelt aan de anticumulatieregeling in de bestuursrechtelijke bezwaar/beroepsfase⁴⁷ af te schaffen voor die gevallen waarin in beroep het bestreden besluit in stand wordt gelaten.

7.7 Hoogte van de afwijkingen van het standaardtarief

Een van de specifieke uitgangspunten bij het onderzoek naar de mogelijkheden van tariefdifferentiatie is dat de afwijkingen van het standaardtarief substantieel moeten zijn. Bij te geringe afwijking van het standaardtarief zal het beoogde effect waarschijnlijk nihil of miniem zijn. Volledige afwijzing van de eis moet een 'voelbare' consequentie hebben. Daarbij komt nog dat bij een kleinere differentiatie de nadelen (complexer systeem⁴⁸) daarvan vermoedelijk niet worden overtroffen door de voordelen (betere prikkel).

Ondanks het feit dat op dit moment geen exacte aanbeveling gedaan kan worden met betrekking tot de grootte van de differentiatie, wil de IBO werkgroep wel een indicatie geven. Naar de mening van de IBO werkgroep zal de afwijking in de vergoeding voor de advocaat in de orde van grootte van 25% van het standaard vergoedingstarief moeten liggen, wil sprake zijn van een 'voelbaar' effect.

De IBO werkgroep constateert dat een parallelle verlaging van de subsidie component voor de rechtzoekende (25% minder subsidie rechtsbijstand) moeilijk precies te vertalen is in de mate waarin de eigen bijdrage verhoogd moet worden.

⁴⁶ Verslag van de Commissie Evaluatie Awb II, Den Haag, 13 december 2001.

⁴⁷ Overigens kan deze situatie zich theoretisch ook in het burgerlijke recht voordoen. Echter, het komt in de praktijk niet vaak voor dat de tweede instantie zich binnen zes maanden na de eerste instantie aandient.

⁴⁸ In hoofdstuk 8 (Institutionele vormgeving) wordt aandacht besteed aan uitvoeringsaspecten.

Rekening houdend met de huidige eigen bijdrage, acht de werkgroep een afwijking van de standaard eigen bijdrage in de orde van grootte van een factor 2 voor de lagere categorieën eigen bijdrage en een factor 1,5 voor de hogere categorieën reëel.

Hoofdstuk 8 Institutionele vormgeving en vergelijking met buitenlandse systemen

Naar aanleiding van de adviezen in dit rapport met betrekking tot een verbetering van de ketenbrede effectiviteit en het aanbevelen nader onderzoek van de invoering van vormen van tariefdifferentiatie heeft de IBO werkgroep gemeend ook te moeten adviseren met betrekking tot de institutionele vormgeving hiervan.

De IBO werkgroep beveelt aan de uitvoering van het in de voorgaande hoofdstukken beschreven voorstellen van tariefdifferentiatie op te dragen aan de raden voor de rechtsbijstand.

8.1 Uitvoering van het systeem van tariefdifferentiatie

De raden voor rechtsbijstand zijn thans al belast met de uitvoering van de aanvraag en afgifte van toevoegingen, de declaratie van toevoegingen en de vergoeding. De voorliggende voorstellen zijn in wezen een nadere uitwerking van de huidige werkzaamheden van de raden voor rechtsbijstand. Met betrekking tot het uitvoeren van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie meent de IBO werkgroep dat dit het best opgedragen kan worden aan de raden voor rechtsbijstand.

De IBO werkgroep heeft geen uitputtend onderzoek gedaan naar de kosten en de administratieve belasting van de uitvoering van het in hoofdstuk 7 voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie. De werkgroep is echter van mening dat, gezien het feit dat het in wezen een nadere uitwerking van de huidige werkzaamheden van de raden voor de rechtsbijstand betreft, de uitvoeringskosten zullen opwegen tegen de voordelen die behaald worden met implementatie van de tariefdifferentiatie (mits die voldoende substantieel is). Niet alleen de uitvoeringskosten en het administratieve beslag, maar ook de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen dienen echter ex ante onderworpen te worden aan een uitvoerbaarheidstoets.

8.2 De poortwachter

De IBO werkgroep heeft stilgestaan bij de vraag of gestreefd zou moeten worden naar één centrale toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waar elke rechtzoekende zich dient te vervoegen indien hij aanspraak wenst te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze instantie zou dan tevens een advies geven met betrekking tot het te volgen vervolgtraject. Men spreekt in dit verband van de Poortwachter. Momenteel fungeert het bureau rechtshulp als een van de ingangen voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een aanzienlijk deel van de minder draagkrachtige rechtzoekenden, de doelgroep van de Wet op de rechtsbijstand, wendt zich in eerste instantie tot het bureau rechtshulp voor verwijzing, advies of verdergaande rechtsbijstand. Het merendeel van de rechtzoekenden wendt zich echter rechtstreeks tot een advocaat.

Parallel aan de werkzaamheden van de werkgroep heeft echter de minister van Justitie een separaat advies gevraagd aan de Commissie Ouwerkerk, gericht op de positionering van de bureaus rechtshulp. Na overleg met de Commissie Ouwerkerk heeft de IBO werkgroep besloten doublures te vermijden en het rapport van de Cie Ouwerkerk af te wachten.

8.3 Het advies van de commissie Ouwerkerk

Op 19 februari jl. heeft de Commissie toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (de Commissie Ouwerkerk) advies uitgebracht aan de Staatssecretaris van Justitie over de voor- en nadelen van een herpositionering van de bureaus rechtshulp en de instelling van een juridisch loket. De kern van advies van de Commissie is als volgt.

Maak een zuiver onderscheid tussen publieke en private taken. Publieke taken worden door een publieke organisatie (lees: bureau rechtshulp) uitgevoerd en de overige taken worden privaat (lees: toegevoegde advocaten) uitgevoerd. Het huidige takenpakket van de bureaus rechtshulp, zoals neergelegd in de Wrb, zou moeten worden hergeformuleerd tot het aanbieden van de loketfunctie en spreekuren. Voor het verlenen van rechtsbijstand betekent dat, dat de loketfunctie (informatieverschaffing, vraagverheldering en doorverwijzing) en het spreekuur in één publieke organisatie worden ondergebracht. De lengte van het spreekuur zou kunnen worden gebracht op één uur, waardoor naar verwachting het overgrote deel van de hulpvragen door de loketorganisatie kan worden afgedaan. De overige hulpvragen die thans door de bureaus worden afgedaan in het verlengde spreekuur of door middel van een toevoeging kunnen naar de mening van de commissie beter worden afgedaan door private organisaties. Hierdoor ontstaat een helder stelsel dat is

De IBO-werkgroep is tot de conclusie gekomen dat het advies van de Commissie Ouwerkerk goed te combineren is met adviezen van de IBO werkgroep. Uiteraard zullen te zijner tijd de adviezen van de Commissie Ouwerkerk en die van de IBO werkgroep in samenhang met elkaar moeten worden beoordeeld. Voor het IBO is met name van belang het feit dat de commissie pleit voor het invoeren/ herdefiniëren van prijsprikkels aan zowel vraag- als aanbodzijde, namelijk:

- Aan de vraagzijde ontstaat een prijsprikkel door een deel van de huidige verlengde spreekuurzaken op basis van een toevoeging te laten plaatsvinden: vervanging van de eigen vaste eigen bijdrage van € 13,50 (f 30,-) door de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor de toevoeging. Hierdoor maken rechtzoekenden, aldus de Commissie, een meer gefundeerde keuze voor het wel of niet zetten van juridische vervolgstappen dan nu het geval is met de beperkte eigen bijdrage voor het verlengde spreekuur⁴⁹.

⁴⁹ Overigens is ook nu reeds een inkomensafhankelijke eigen bijdrage van kracht voor de minder draagkrachtige rechtzoekende die vanuit de publieksfunctie bij het bureau rechtshulp wordt doorverwezen naar een advocaat of wordt behandeld door het bureau op basis van een toevoeging. Datzelfde geldt voor minder draagkrachtige rechtzoekenden die zonder het bureau te bezoeken zich rechtstreeks wenden tot een advocaat.

- Aan de aanbodzijde kan een prijsprikkel worden ingevoerd door de hoogte van de vergoeding voor kortdurende rechtshulp hoger te maken dan langdurende zowel ten aanzien van het hergedefinieerde spreekuur als ten aanzien van toevoegingen.

8.4 Vergelijking met buitenlandse systemen

In de taakopdracht voor het IBO rechtsbijstand is aangegeven dat het onderzoek van de werkgroep zich mede dient te richten op het onderzoeken van mogelijke systemen van tariefdifferentiatie in een aantal Nederland omringende landen. De IBO werkgroep heeft hiertoe een questionnaire doen uitgaan naar de ministeries van Justitie van de Bondsrepubliek Duitsland (BRD), het Verenigd Koninkrijk (VK), België en Zweden. Eind februari is een schriftelijke reactie ontvangen van de BRD en Zweden. Er werd geen reactie uit België ontvangen terwijl het ministerie van Justitie van het VK liet weten niet binnen de gevraagde termijn de gestelde vragen te kunnen beantwoorden. De reactie van het VK kan daardoor niet meer worden betrokken bij de IBO rapportage.

De IBO werkgroep heeft derhalve kennis genomen van de stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand in Zweden en de BRD. Het is de werkgroep gebleken dat de stelsels slechts beperkt vergelijkbaar zijn. Desondanks ziet de IBO werkgroep enkele elementen in de stelsels van beide landen die een nadere beschouwing verdienen. Mede gezien het feit dat de antwoorden op de questionnaire de IBO werkgroep pas in de afrondende fase van haar werkzaamheden hebben bereikt heeft de werkgroep echter geen gelegenheid gehad deze aspecten uitputtend te onderzoeken.

Zowel in Zweden als in de BRD wordt in een groot deel van de behoefte aan rechtsbijstand voorzien door middel van een privaat verzekeringsstelsel, waarbij sprake is van vrijwilligheid. In Zweden blijkt ongeveer 95% van de bevolking een verzekeringsdekking te hebben voor rechtsbijstand. Deze burgers kunnen geen aanspraak maken op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁵⁰ Het Zweedse stelsel als zodanig is in grote lijnen vergelijkbaar met het Nederlandse stelsel.

In de BRD heeft 43,2% van de bevolking een rechtsbijstandverzekering.⁵¹ In Nederland ligt dit percentage overigens rond de 15% van de huishoudens.⁵² De IBO werkgroep concludeert dat naast de hoge verzekeringsgraad in de BRD het Duitse stelsel op een tweetal terreinen afwijkt van het Nederlandse stelsel. Ten eerste beslist -in tegenstelling tot het Nederlandse stelsel- in de BRD de bevoegde rechterlijke instantie met betrekking tot de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand.⁵³

De IBO werkgroep meent dat die rol in voldoende mate gewaarborgd wordt door de raden voor rechtsbijstand en dat ook in het Nederlandse bestel, waar dat aangewezen is, gebruik wordt gemaakt van de rechterlijke toetsing (bijvoorbeeld op het terrein van de ambtshalve straf toevoeging).

⁵⁰ Burgers van wie op grond van hun financiële draagkracht geacht kan worden dat zij een (rechtsbijstand)verzekering hebben kunnen slechts onder zeer bijzondere omstandigheden een aanspraak maken op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand indien zij geen (rechtsbijstand)verzekering hebben afgesloten

⁵¹ Bron: Gesamtverband Deutschen Versicherungswirtschaft

⁵² Er zijn in Nederland circa 1 miljoen polissen rechtsbijstandverzekering. Bron: Nederlands Verbond van Verzekeraars

Een tweede te duiden verschilpunt tussen de stelsels in de BRD en Nederland betreft de regeling van de bijdrage van de rechtzoekende aan de kosten van de rechtsbijstand. In het Nederlandse stelsel is de rechtzoekende een –in het algemeen niet kostendekkende- inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd in de kosten van de rechtsbijstand. In de BRD dient de rechtzoekende de Prozesskostenhilfe in principe steeds (in termijnen) terug te betalen. Er is dus geen sprake van een subsidie doch slechts van een lening voor de rechtzoekende. De hoogte van de termijn wordt op grond van het maandelijkse inkomen van de rechtzoekende bepaald door de bevoegde rechterlijke instantie. Maximaal dient een rechtzoekende in 48 termijnen te betalen. Een eventueel restant wordt kwijtgescholden. Slechts in een beperkt aantal gevallen komt de rechtzoekende in de BRD op grond van zijn financiële draagkracht in aanmerking voor een geheel kosteloze rechtsbijstand.

De werkgroep is van mening dat het adviseren ten aanzien van het invoeren van een leningenstelsel in principe buiten de taakopdracht van het IBO rechtsbijstand valt. Belangrijker nog is volgens de werkgroep dat slechts over een dergelijke variant kan worden geadviseerd als de beleidsmatige en uitvoeringstechnische consequenties uitvoerig in kaart zijn gebracht. Mede gezien het feit dat de werkgroep eerst kennis nam van deze modaliteit in de fase van het opstellen van het eindrapport acht de werkgroep het niet verantwoord hierover uitspraken te doen. Zij geeft in overweging een studie te laten verrichten naar de

Hoofdstuk 9 Samenvatting IBO

9.1 Beleidsbeschrijving

De overheid heeft een Grondwettelijke taak om te voorzien in adequate rechtsbijstand voor burgers die op grond van hun financiële draagkracht niet zelf in staat zijn zorg te dragen voor de benodigde rechtsbijstand. Met de Wet op de rechtsbijstand van 1994 is invulling gegeven aan de grondwettelijke verplichting door een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tot stand te brengen waarin aan de ene zijde de toegang voor burgers tot de rechter in voldoende mate wordt gewaarborgd en aan de andere zijde de rechtmatigheid van de uitgaven voor het stelsel is gegarandeerd. Doel van de Wrb is de rechtzoekende toegang tot het recht verlenen, het voorzien in een voldoende aantal rechtsbijstandverleners, een goede beheersing van de uitgaven en de modernisering van de organisatie.

In de praktijk komt het stelsel erop neer dat een minder draagkrachtige rechtzoekende zijn probleem telefonisch of aan de balie kan voorleggen bij het bureau rechtshulp met het verzoek om informatie, vraagverheldering of doorverwijzing. De rechtzoekende kan zijn probleem ook rechtstreeks aan een advocaat voorleggen; er is geen verplichte gang langs de publieksfunctie en er is vrije advocaatkeuze.

Een raad voor rechtsbijstand in elk hofressort is belast met de uitvoering van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtsbijstand wordt verleend door bij de raad voor rechtsbijstand ingeschreven advocaten en door juristen van de stichting rechtsbijstand, al dan niet op basis van een door de raad afgegeven toevoeging.

9.2 Taakopdracht

Het IBO Rechtsbijstand heeft tot doel voorstellen te doen betreffende verbeteringen met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de rechtsbijstand. Daarbij zal m.n. de mogelijkheid en wijze van inrichting van een stelsel van tariefdifferentiatie bij de rechtsbijstand (invoeren van resultaatgerelateerde vergoedingen) nader uitgewerkt worden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de gewenste hoogte van de vergoeding in combinatie met een kwaliteitsverbetering en de effecten van tariefdifferentiatie voor de vraag, aanbod en kwaliteit van rechtsbijstand.

In de door de ministerraad vastgestelde taakopdracht (bijlage1) worden op basis van de doelstelling zeven onderzoeksvragen⁵⁴ geformuleerd. Met het oog op de doelstelling en op de efficiënte beantwoording van die vragen is door de IBO werkgroep als centrale vraag voor het onderzoek geformuleerd:

Kan een systeem van tariefdifferentiatie ten aanzien van zowel de advocaat als de rechtzoekende een prikkel geven tot een meer bewuste keuze met betrekking tot het gebruik van het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand?

⁵⁴ Onderzoeksvraag 1 is door de IBO werkgroep niet uitputtend beantwoord. De IBO werkgroep geeft geen oordeel over de effectiviteit van het beleid. Gebleken is dat hiervoor gedegen onderzoek nodig is dat de beschikbare tijd en middelen van dit IBO te boven gaat. Bovendien zijn er al rapporten die hierover uitspraken doen. Deze worden overigens in de Taakopdracht genoemd.

9.3 Aanbevelingen van de werkgroep met betrekking tot (financiële) prikkels voor de rechtzoekende.

- *De bedragen van het minimum financieel belang dienen opgetrokken te worden.*

De werkgroep constateert dat de bedragen van het minimum belang voor toevoeging sinds 1994 niet aangepast zijn. Zij is van mening dat het minimum belang ook voor inkomens in de laagste categorie gelijke tred dient te houden met de algemene inkomensontwikkeling. Voorgesteld wordt het minimum financieel belang bij toevoeging te verhogen met het indexeringspercentage van het minimuminkomen sinds 1994 (30%) en vervolgens jaarlijks of eens in de drie jaar te indexeren.

- *Proceskostenveroordeling in het bestuursrecht dient breder ingezet te worden.*

De proceskostenveroordeling wordt dan voor de rechtzoekende in het bestuursrecht een reëel risico en zal een rol spelen bij de afweging om al dan niet te gaan procederen. De IBO werkgroep stelt voor dat de rechter standaard een proceskostenveroordeling oplegt aan degene die een besluit aanvecht en in het ongelijk wordt gesteld. Dit vereist overigens wijziging van de Awb.

- *Hogere eigen bijdrage rechtzoekende in geval van volledige afwijzing eis.*

Een verhoogde eigen bijdrage als consequentie van het volledig afwijzen van de eis, versterkt naar de mening van de werkgroep de prikkel voor de rechtzoekende om niet te gaan procederen in nagenoeg kansloze zaken. De verhoging van de eigen bijdrage kan uiteraard pas ex post worden vastgesteld. Inning van de hogere bijdrage (het surplus) zou door de raden voor de rechtsbijstand moeten geschieden

- *Afschaffen anticumulatieregeling in specifieke gevallen bestuursrecht.*

Indien binnen zes maanden na de eerste instantie (bezwaar) een tweede instantie (beroep) zich aandient, wordt de eigen bijdrage gekort met 60%. In het bestuursrecht kan zich bij toepassing van het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie, in combinatie met de anticumulatieregeling, een ongewenst effect voordoen. De hogere eigen bijdrage zou teniet gedaan worden door de anticumulatieregeling. De werkgroep beveelt daarom aan de anticumulatieregeling in de bestuursrechtelijke bezwaar/beroepfase af te schaffen voor die gevallen waarin in beroep het bestreden besluit in stand wordt gelaten.

- *Mediation*

De werkgroep beveelt aan het gebruik van mediation te bevorderen door actieve voorlichting en het invoeren van prikkels. Over de precieze modaliteiten hiervan zal nog nader onderzoek nodig zijn. Op basis van de uitkomsten van een voorlopige evaluatie van experimenten mbt mediation, gaat de werkgroep ervan uit dat nu al aangenomen mag worden dat mediation in veel gevallen een grote klanttevredenheid oplevert en ook door de magistratuur als nuttig instrument beschouwd wordt.

9.4 Aanbevelingen van de IBO werkgroep met betrekking tot (financiële) prikkels voor de rechtshulpverlener.

- *Het basisuurtarief voor een rechtsbijstandverlener dient tussen de € 95 en € 100 te worden vastgesteld.*

De werkgroep komt tot deze aanbeveling gezien de huidige situatie op de arbeidsmarkt en een dreigend aanbodprobleem voor gesubsidieerde zaken. Het niveau van het uurtarief dient een reële vergoeding voor de advocaat te waarborgen. De werkgroep heeft ook in haar overwegingen betrokken de kostprijs per primair uur van de stichtingen rechtsbijstand en het niveau in de publieke sector waarmee de werkzaamheden van een toevoegingadvocaat redelijkerwijs vergeleken kan worden.

- *Integrale toepassing kwaliteitszorgsysteem*

De werkgroep meent dat de stapsgewijze invoering van een integraal kwaliteitszorgsysteem, zoals weergegeven in het onlangs afgesloten convenant tussen de raden voor rechtsbijstand, de staatssecretaris van Justitie en de Nederlandse Orde van Advocaten, voortvarend ter hand genomen moet worden en dat deelname van de advocaat aan het gehele kwaliteitszorgsysteem als een inschrijffoorwaarde voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet gelden.

Bij de intercollegiale toetsing dient een zo systematisch mogelijke vergelijking tussen gegeven adviezen en de behaalde resultaten betrokken te worden.

De invoering van het voorgestelde systeem staat of valt met de kwaliteit van de (meta)toetsing.

Externe deskundigen dienen hierbij een oordeel uit te spreken over de inrichting en werking van het kwaliteitstoetsingssysteem.

- *Lagere vergoeding in geval van volledige afwijzing eis*

De meerderheid van de IBO werkgroep beveelt aan voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in burgerlijke zaken en in bestuursrechtelijke zaken een beperkt systeem van tariefdifferentiatie in te voeren, waarbij in geval van volledige afwijzing van de eis de advocaat een lagere vergoeding ontvangt.

De hiermee "bespaarde" gelden (totaal van de opgelegde kortingen) worden in de voorstellen van de IBO werkgroep overigens "teruggesluisd" naar de algemene uurvergoeding voor toegevoegde advocaten. Hiermee wordt beoogd dat gemiddeld genomen de tariefdifferentiatie neutraal uitpakt voor de totale vergoeding van een advocaat voor rechtsbijstandverlening.

Zodoende wordt bij de advocaat een prikkel gelegd om bij de op voorhand nagenoeg kansloze zaken expliciet negatief te adviseren met betrekking tot het gaan procederen door de rechtzoekende.

- *Mediation*

Zie: 'Mediation' in paragraaf 9.3.

9.5 Institutionele vormgeving

De werkgroep meent dat de raden voor de rechtsbijstand, gezien hun huidige werkzaamheden op dit vlak, het best geschikt zijn om het voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie uit te voeren.

De IBO werkgroep heeft geen uitputtend onderzoek gedaan naar de kosten van de uitvoering van het in hoofdstuk 7 voorgestelde systeem van tariefdifferentiatie. De werkgroep is echter van mening dat, gezien het feit dat het in wezen een nadere uitwerking van de huidige werkzaamheden van de raden voor de rechtsbijstand betreft, de uitvoeringskosten zullen opwegen tegen de voordelen die behaald worden met implementatie van de tariefdifferentiatie (mits die voldoende substantieel is). Overigens realiseert de werkgroep zich dat wellicht nader onderzoek nodig is naar de exacte verhouding tussen de kosten van de uitvoering en de te behalen voordelen.

9.6 Gesubsidieerde rechtsbijstand in het buitenland

De werkgroep heeft kennis genomen van de stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand in Zweden en de BRD. In beide landen wordt in een groot deel van de behoefte aan rechtsbijstand voorzien door middel van een verzekeringsstelsel. In Zweden blijkt ongeveer 95% van de bevolking een verzekeringsdekking te hebben, in de BRD ruim 43%. Het Zweedse stelsel is verder in grote lijnen vergelijkbaar met het Nederlandse.

In het Nederlandse stelsel is de rechtzoekende een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd, in de BRD dient de rechtzoekende de Prozesskostenhilfe in principe in termijnen terug te betalen.

De werkgroep meent dat het eventueel invoeren van een leningenstelsel voldoende interessant is om nader onderzocht te worden.

Bijlage 1 Taakopdracht IBO Rechtsbijstand

Achtergrond

Krachtens de Wet op de Rechtsbijstand kunnen rechtzoekenden, onder voorwaarden een beroep doen op geheel of ten dele collectief gefinancierde rechtsbijstand. De juridische bijstand kan bestaan uit een advies of uit bijstand bij een procedure bij een Nederlands gerechtelijke instantie. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op financiële draagkracht. Met betrekking tot het beroep op de collectief gefinancierde rechtsbijstand kan onderscheid worden gemaakt tussen de civiele, strafrechtelijke en administratiefrechtelijke procedures.

De uitvoering van de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb) is opgedragen aan de Raad voor rechtsbijstand, die in ieder hofressort is ingesteld. De raden, die de status hebben van een zelfstandig bestuursorgaan, hebben niet alleen de verantwoordelijkheid voor de behandeling van toevoegingsaanvragen, maar ook de taak de declaraties van toegevoegde rechtsbijstandverleners vast te stellen en uit te betalen. Voorts subsidieert de raad onder andere de stichtingen rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp) en de stichtingen rechtsbijstand asiel (SRA).

De taak van de stichtingen rechtsbijstand is op grond van de Wrb drieledig. Zij verzorgen spreekuren, verlenen verdergaande rechtsbijstand na het spreekuur (het zogenaamde verlengde spreekuur) en verlenen verdergaande rechtsbijstand krachtens een toevoeging.

De SRA's zijn belast met de organisatie van de rechtsbijstand aan asielzoekers.

Binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand bestaan een aantal intrinsieke prikkels gericht op de rechtzoekende die beogen een verantwoord gebruik van de rechtsbijstand te bevorderen (leges, eigen bijdrage aan de rechtsbijstand, procesrisico ten aanzien van de kostenveroordeling en bepaalde overige kosten). De werking van het huidige stelsel zal bezien worden teneinde vast te stellen of de bestaande prikkels het gewenste effect hebben of dat nadere uitwerking (differentiatie) gewenst is

Aan de zijde van de aanbieders kent het huidige stelsel weinig intrinsieke prikkels om zaken op hun kansen te beoordelen. Dat kan ertoe leiden dat advocaten onvoldoende worden gestimuleerd hun cliënten op basis van kosten/baten afweging te adviseren om af te zien van het voeren van een procedure.

Teneinde een doelmatig en doeltreffend gebruik van het stelsel te bevorderen is het doel van dit onderzoek de mogelijkheden te verkennen tot verdere verbetering van het stelsel, met de nadruk op de introductie van een resultaatafhankelijke vergoeding voor advocaten. Daartoe zal in de eerste plaats een goed kwantitatief overzicht moeten worden opgesteld van het beroep op de collectief gefinancierde rechtsbijstand in de civiele, strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sectoren. Daarbij zal ook de ontwikkeling in de afgelopen tien jaar in beeld gebracht worden en zal specifieke aandacht gegeven worden aan snel groeiende subsectoren.

Onderzocht dient te worden of in de hoogte van de vergoedingen niet deels rekening gehouden zou moeten worden met het in rechte behaalde resultaat. Door het toepassen van tariefdifferentiatie kan een prikkel tot terughoudendheid ingebouwd worden. Daarbij kan worden gedacht aan een toeslag bij winst en een vermindering bij verlies van een gerechtelijke procedure, een mechanisme dat ook in de betalende praktijk niet ongebruikelijk is.

Doelstelling

Het onderzoek heeft tot doel voorstellen te doen omtrent verbeteringen met betrekking tot de toegang tot en het gebruik van de rechtsbijstand. Daarbij zal m.n. de mogelijkheid en wijze van inrichting van een stelsel van tariefdifferentiatie bij de rechtsbijstand (invoeren van resultaatgerelateerde vergoedingen) nader uitgewerkt worden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de gewenste hoogte van de vergoeding in combinatie met een kwaliteitsverbetering en de effecten van tariefdifferentiatie voor de vraag, aanbod en kwaliteit van rechtsbijstand.

Onderzoeksvragen

1. Stel een gedetailleerd overzicht op van het beroep op collectief gefinancierde rechtsbijstand over de afgelopen tien jaar. Beschrijf het beleid met betrekking tot het verantwoord gebruik van de voorziening in de afgelopen tien jaar in de onderscheiden sectoren. Besteed onder meer aandacht aan leges, eigen bijdragen aan de rechtsbijstand en verdeling van het procesrisico. Wat kan er gezegd worden over de effectiviteit van het beleid?
2. Hoe ziet het vergoedingstelsel van de rechtsbijstand er thans uit? Geef een overzicht van de producten die nu aangeboden worden en de vergoedingen die daarbij worden gehanteerd.
3. Wat zijn de positieve en negatieve effecten van het toepassen van tariefdifferentiatie op de vraag en aanbod van rechtsbijstand?
4. Op welke wijze wordt tariefdifferentiatie in de marktsector toegepast en hoe wordt dit vergoedingstelsel door zowel de advocatuur als de cliënten ervaren/gewaardeerd?
5. Bestaan er in andere landen systemen van tariefdifferentiatie en welke ervaringen zijn hiermee opgedaan?
6. Geef een indicatie van een reële vergoeding –in vergelijking met de marktsector- voor de rechtsbijstandverleners bij een stelsel van tariefdifferentiatie.
7. Wat zijn de budgettaire consequenties van het toepassen van tariefdifferentiatie bij de rechtsbijstand?

Onderzoeksaanpak

Het feitenonderzoek kan in hoofdzaak worden gebaseerd op bestaand materiaal.

Om op de toekomstige ontwikkelingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in te kunnen spelen en pro-actief te kunnen opereren ten aanzien van het aanbod van rechtsbijstandverleners zijn reeds een drietal onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken hebben de volgende rapporten opgeleverd, die bij de uitvoering van het IBO betrokken dienen te worden:

- Het rapport 'Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand' van het Verweij-Jonker Instituut.
- Het rapport 'Haalbaarheidsonderzoek aanbesteding gefinancierde rechtsbijstand' van Deloitte&Touche Bakkenist.
- Het eindrapport VIValt II (eerste fase) inzake de wijze van vaststelling van de draagkracht van rechtzoekenden die aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand.

Daarnaast zijn in het recente verleden de volgende evaluaties uitgevoerd, die van belang zijn voor het IBO-onderzoek:

- Evaluatieverslag Wet op de rechtsbijstand (1998); in 1998 is de werking van de Wrb geëvalueerd. Het evaluatieverslag is december 1998 naar de Kamer gezonden, en vervolgens tijdens een AO (17 en 30 juni 1999) met de Kamer besproken.
- Eveneens in 1998 heeft de brede commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand, onder voorzitterschap van de president van de rechtbank Zwolle (mr. E.A. Maan) een voorstel gedaan met betrekking tot vereenvoudiging en verbetering van het vergoedingensysteem. De voorstellen zijn nagenoeg volledig overgenomen en hebben geleid tot de invoering van een nieuw vergoedingenbesluit per 1 januari 2000.

Voor het verzamelen van ontbrekende gegevens kan, indien nodig, het WODC of een extern onderzoekinstituut worden ingeschakeld. Voor de regelingen in het buitenland dient zo nodig een beroep gedaan te worden op buitenlandse ministeries van Justitie of ambassades.

Gelet op de juridische (verdragsrechtelijke) aspecten die verbonden zijn aan de eventuele introductie van resultaatgebonden beloning zal tijdens het onderzoek de advocatuur (NOvA) en de (juridische) wetenschap geraadpleegd worden.

Deelnemende departementen

Justitie (o.m. Raden voor de Rechtsbijstand), AZ, Financiën, SZW en eventueel 1 of 2 externe deskundigen

Bijlage 2 Leden van de werkgroep IBO Rechtsbijstand

De interdepartementale werkgroep werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Het secretariaat werd gevoerd door het Ministerie van Financiën. Het ministerie van Justitie leverde een co-secretaris. In de werkgroep zaten twee externe leden en vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken, Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Voorzitter

Drs. R.IJ.M. Kuipers Directeur-generaal, ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Secretarissen

Mr. A.V.M. Cals Ministerie van Financiën
Mr. W.G. Timmerman Ministerie van Financiën

Co-secretaris

Mr. J.M.M. Wijnen Ministerie van Justitie

Leden

Mr. A.H. van Delden Voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak
Prof. J.M. Barendrecht Hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Brabant
Mr. J. van der Meulen Ministerie van Financiën
Mr. dr. L. van Poelgeest Ministerie van Algemene Zaken
Dhr. B. Riemens Ministerie van Justitie
Mr. drs. M.C.J. Groothuizen Ministerie van Justitie
Drs. C. Laan Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 3 Geraadpleegde instanties

In het beginstadium van het onderzoek zijn door de voorzitter en de secretarissen van de werkgroep oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal instanties “uit het veld”. In het eindstadium hebben diezelfde instanties gelegenheid gekregen (en genomen) om schriftelijk te reageren op een concept van het eindrapport. Het gaat om de volgende instanties:

- Nederlandse Orde van Advocaten
- De Raden voor de Rechtsbijstand
- Vereniging voor Rechtshulp