

Vergaderjaar 2008–2009

**31 753**

**Rechtsbijstand**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2008

Bij brief van 5 november 2008 (TK 31 700 VI, nr. 74) heb ik u bericht dat ik uw Kamer deze maand nog mijn definitief standpunt over de werking van de Leidraad zou doen toekomen. Bijgaand treft u conform deze toezegging mijn definitief standpunt aan, gebaseerd op de recente bevindingen van de landelijke werkgroep bewerkelijke zaken en mede omvattende een overzicht met de belangrijkste kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen.

### **Inhoud Leidraad voor bewerkelijke zaken**

Naar aanleiding van de bevindingen van de landelijke werkgroep – waarin zoals ik u reeds berichtte in mijn brief van 27 juni 2008 (Kamerstukken 31 200 VI, nr. 171) vertegenwoordigers van mijn ministerie, de Raden voor Rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten (Orde) en twee advocaten die zich in de rechtspraak onder meer bezighouden met bewerkelijke zaken participeren – is op een aantal onderdelen de tekst van de Leidraad aangepast. Hierbij gaat het overwegend om een verduidelijking op onderdelen waarop verschil in interpretatie bij de toepassing zich zou kunnen voordoen en in sommige gevallen betreft het ook een versoepeling in het beleid zoals neergelegd in de Leidraad. Op 11 november jl. is de bijgestelde Leidraad (zie bijlage 1)<sup>1</sup> vastgesteld door de Raden voor Rechtsbijstand, nadat de landelijke werkgroep in de laatste werkgroepbijeenkomst d.d. 22 oktober jl. heeft aangegeven dat de aanpassingen een verbetering vormen.

Kernachtig samengevat heeft dit geleid tot de volgende wijzigingen c.q. verduidelijkingen:

1. Hoewel het uitgangspunt blijft dat factoren die herleidbaar zijn naar de persoon van de rechtzoekende (of de wederpartij) niet mogen meewerken aan de overschrijding van drie maal het forfait, is dat anders als objectief verifieerbaar is dat van een bijzonder zaaksverloop sprake is (bijvoorbeeld een bijzonder en/of langdurig procesverloop met een groot aantal zittingen of noodzakelijk overleg met medici of andere deskundigen);

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Contacten met familie worden vergoed als dit contact *redelijkerwijs* geacht kan worden het contact met de rechtzoekende te vervangen.
3. Tijd die is besteed aan overleg met kantoorgenoten wordt tot een maximum van 5% van de declarabele tijd vergoed. Indien meer tijd wordt opgegeven, wordt deze alleen vergoed indien genoegzaam is toegelicht dat extra overleg noodzakelijk was en de doelmatigheid van de rechtsbijstand heeft gediend.
4. Tijd voor het schrijven van ad info briefjes of opgeven verhinderdata wordt voortaan *wel* vergoed, mits het niet meer is dan 6 minuten per brief. Ook wordt tijd besteed aan het maken van telefoonnotities vergoed.
6. In strafzaken wordt vergoed de tijd die wordt besteed aan het bezoeken van de plaats delict of overleg met getuigen die de verdediging wil aanbrengeen.
7. Tijd besteed aan studie van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie wordt alleen vergoed als deze is besteed aan bijzondere rechtsvragen in het specifieke kader van de zaak.
8. In uitzonderlijke zaken, die zo omvangrijk of ingewikkeld zijn dat de werkzaamheden daarin redelijkerwijs niet meer door één advocaat kunnen worden verricht, kan om voorafgaande toestemming worden verzocht om een tweede advocaat voor bepaalde activiteiten in de zaak te laten waarnemen.
9. De norm van drie pagina's per minuut bij omvangrijke strafdossiers geldt alleen voor de eerste doorneming en schifting van het dossier, en moet dus los worden gezien van het daadwerkelijk bestuderen van relevant gebleken dossieronderdelen.

Bovenstaande aanpassingen nemen naar inschatting van de landelijke werkgroep de in de praktijk gebleken onduidelijkheden en de op sommige punten onbedoelde aanscherping die de eerdere versie van de Leidraad mee heeft gebracht, weg. Hierbij hebben de leden van de landelijke werkgroep zich mede gebaseerd op de inbreng van de contactpersonen en de lokale portefeuillehouders rechtshulp van de Orde. Met deze aanpassingen zal naar inschatting van de landelijke werkgroep een zo optimaal mogelijke werking van de Leidraad binnen de gegeven kaders in de uitvoeringspraktijk worden gerealiseerd.

Het voorgaande laat overigens onverlet dat op hoofdlijnen het landelijke toetsingskader – zoals vervat in de Leidraad – nog steeds een codificatie vormt van de jurisprudentie met betrekking tot bewerkelijke zaken én in overeenstemming is met de regeling voor bewerkelijke zaken zoals neergelegd in het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000.

### **Cijfermatige eindbevindingen landelijke werkgroep**

Evenals bij de tussenrapportage zijn de beschikbare cijfers over 2008 vergeleken met een vergelijkbare periode uit 2007. Daarbij is wederom gekeken naar aantallen aanvragen bewerkelijke zaken en daarmee gepaard gaande verschillende soorten afhandelsprofielen, het aantal toegekende uren in bewerkelijke zaken, het gemiddelde tempo van afhandeling per Raad voor Rechtsbijstand en de vergoeding per zaak gedurende de periode 1 januari 2008 tot en met 30 november 2008. Dit heeft volgens de landelijke werkgroep bewerkelijke zaken geleid tot een voldoende representatieve periode om meer definitieve conclusies te trekken over de werking van de Leidraad.

Tussen 1 januari 2008 en 30 november 2008 werden door de Raden gezamenlijk 11 731 besluiten genomen op aanvragen voor bewerkelijkheid waarvan 8354 (ca. 71%) werd toegekend, 2640 (ca. 22%) werden afgewezen en in 737 gevallen (ca. 6%) nadere informatie werd ingewonnen

door de Raden bij de advocaat. Over dezelfde periode in 2007 werden door de Raden gezamenlijk 13 062 besluiten genomen op aanvragen voor bewerkelijkheid waarvan 10 831 (ca. 83%) werden toegekend, 2004 (ca. 15%) werden afgewezen en in 227 gevallen werd nadere informatie ingewonnen door de Raden bij de advocaat (ca. 2%). Verder werd in de eerste elf maanden van 2008 door de Raden toestemming gegeven voor 254 165 extra uren (ca. 73%) in totaal vanwege bewerkelijkheid van de zaak (bij een totale aanvraag van 348 475 uren) terwijl in 2007 het totale aantal extra uren 338 702 (85%) bedroeg (bij een totale aanvraag van 400 487). Als het gaat om de verdeling van de bewerkelijke zaken over de rechts-terreinen wordt door de Raden geconstateerd dat verreweg de meeste zaken zich afspelen op het terrein van het strafrecht. In toenemende mate worden echter ook zaken in het familierecht bewerkelijk gevonden. Thans gaat het om 25% van het totale aantal bewerkelijke zaken. Wat betreft de gemiddelde afhandelingstermijnen van aanvragen voor bewerkelijkheid vertonen drie ressorten thans een kortere doorlooptijd terwijl twee ressorten een langere doorlooptijd vertonen.

Evenals bij de tussenrapportage geldt dat in vergelijking met 2007 wat betreft de uitkomsten van sommige besluitcategorieën zich nog een bijstelling in de toekomst kan voordoen voor deze periode. Ook bij voorgaand overzicht wederom de kanttekening dat landelijk sinds 1 januari 2008 wordt gewerkt met tijdsblokken van maximaal vijftig uur aan werkzaamheden (ter bevordering van een goede registratie en beoordeling van de tijdbesteding door de advocatuur in megazaken) waarvoor steeds een bewerkelijkheidstoeslag door de advocatuur kan worden aangevraagd. Hierdoor kan zich een (lichte) vertekening voordoen tussen beide jaren, bijvoorbeeld wat betreft de afname van het totale aantal door de Raden genomen besluiten.

Bovengenoemde landelijke afname van bijna 10% van het totale aantal door de Raden genomen besluiten is voor ruim 80% toe te rekenen aan het ressort Amsterdam en de daling van 12% van het landelijke aantal toekenningen kan voor een groot deel (ca. 93%) eveneens worden toegerekend aan het ressort Amsterdam. Ook wat betreft de toename van het relatieve aantal afwijzingen van aanvragen in 2008 tekent het grootste verschil zich af in het ressort Amsterdam, namelijk 28% ten opzichte van 10% in 2007. In de andere ressorten verschilt dit percentage niet zoveel van voorgaande jaren, met uitzondering van het ressort Den Bosch waar een duidelijk zichtbare daling zich voordoet. Ten slotte is ook wat betreft het aantal toegekende uren voor bewerkelijkheid de sterkste daling te zien in het ressort Amsterdam, namelijk van 87% naar 69%. Het ressort Den Bosch laat juist een stijging zien van het aantal toelatingen, namelijk van 77% naar 83%. Een nieuw gegeven in dit bevindingenoverzicht betreft de cijfers met betrekking tot de afhandeling van declaraties. Het aantal declaraties dat door de Raden landelijk werd afgehandeld bedroeg in 2008 10 085 met een gemiddelde vergoeding van € 3 711,-, tegenover 9467 declaraties in 2007 met een gemiddelde vergoeding van € 3 609,-. Hierbij past wel de kanttekening dat bij het aantal afgehandelde declaraties in 2008 ook nog «oude» zaken zitten die nog afgehandeld moesten worden.

Vorengaande bevindingen wijzen er nog duidelijker – dan het geval was bij de tussenrapportage – op dat het belangrijkste doel van de Leidraad, namelijk het harmoniseren van het uitvoeringsbeleid, in de praktijk gerealiseerd wordt. Met name in het ressort Amsterdam waar zich ongewenste grote verschillen in het aantal toegekende bewerkelijke zaken en de hoogten van de vergoedingen voordeden met de andere vier ressorten, blijkt nog duidelijker ingevolge het huidige cijfermateriaal de Leidraad het meeste effect te hebben. Dit houdt uiteraard verband met strengere weging van bewerkelijke zaken in het ressort Amsterdam. Afgaande op de

kwantitatieve gegevens is de vrees dat werkzaamheden van rechtsbijstandverleners in bewerkelijke zaken niet meer adequaat worden vergoed, onterecht.

### **Kwalitatieve bevindingen**

Ook voor de huidige meetperiode is de werking van de Leidraad in kwalitatieve zin beoordeeld door de leden van de landelijke werkgroep. Hierbij hebben zij zich wederom mede gebaseerd op de bevindingen van de contactpersonen en de advocatuur die zich in hun rechtsbijstandpraktijk (mede) bezighouden met bewerkelijke zaken.

Aan de hand van reële praktijksituaties die tijdens bijeenkomsten van de landelijke werkgroep aan de orde werden gesteld, kwam nogal eens naar voren dat de beoordeling door de Raden aanzienlijk milder was dan door individuele advocaten werd ingeschat. Hierbij worden uiteraard buiten beschouwing gelaten die strafzaken waarin zich – ook naar overtuiging van de leden van de landelijke werkgroep – ongewenste excessen voordeden. Mede hierdoor overheerst het beeld bij de landelijke werkgroep dat de inhoudelijke weging van de zaken door de Raden op de meeste onderdelen als gevolg van de Leidraad niet tot andere uitkomsten leidt dan voorheen. Evenals in de oude situatie – voor introductie van de Leidraad – moet het, zoals een deelnemer aan de landelijke werkgroep krachtig verwoordde, mogelijk blijven dat advocaten ook bij zaken op toevoegbasis «het onderste voor hun cliënt uit de kan halen» mits uiteraard dit doelmatig is in het licht van de rechtsbijstandverlening.

Wel kwam uit de besproken casuïstiek naar voren dat de tekst van de Leidraad op sommige onderdelen niet duidelijk genoeg dan wel te scherp geformuleerd was, zoals wanneer de persoon van de rechtzoekende wel kan meewegen bij de toekenning van een bewerkelijkheidstoelage. Met de gewijzigde Leidraad is naar inschatting van de landelijke werkgroep dit thans voldoende ondervangen. Daarnaast is de verwachting van de landelijke werkgroep dat de aangepaste Leidraad beter aansluit bij de situaties die zich voordoen in de uitvoeringspraktijk. Onder meer is tegemoet gekomen aan de wens in de uitvoeringspraktijk om in zaken waarin dat noodzakelijk is en doelmatig aan de rechtsbijstandverlening, waarneming door andere advocaten mogelijk te maken evenals het kunnen declareren van extra tijd voor overleg met kantoorgenoten.

Ten slotte bleek tijdens besprekingen in de werkgroep duidelijk dat enkele leden van de landelijke werkgroep toch niet volledig gerustgesteld zijn over het op peil blijven van het aanbod in alle ressorten en daarmee de toegang tot het recht in alle gevallen. Sommige advocaten zouden hebben aangegeven in de toekomst geen bewerkelijke zaken meer te willen doen. Met name richt de vrees van deze leden zich op het ressort Amsterdam waar het huidige uitvoeringsbeleid door veel advocaten als streng wordt ervaren en in het afgelopen jaar een grote toename is te zien van het aantal bezwaarschriften in bewerkelijke zaken in Amsterdam. Samen met de Raden deel ik deze zorgen niet. Wel acht ik het van belang om de werking van de Leidraad te blijven volgen in het kader van de landelijke werkgroep.

### **Vervoltraject Leidraad**

In navolging van de positieve ervaringen met de landelijke werkgroep initiëren de Raden in samenwerking met de Orde een voorlichtingscampagne terzake de inhoud en toepassing van de aangepaste Leidraad. Vanaf medio januari a.s. zullen in het hele land regionale voorlichtingsbijeenkomsten worden gehouden door de Raden in aanwezigheid van de

Orde, waarvoor elke advocaat die (mede) bewerkelijke zaken doet persoonlijk wordt uitgenodigd. De bedoeling is dat aan de hand van casuïstiek zoveel mogelijk inzicht wordt verschaft aan individuele advocaten wat de Leidraad betekent voor de te onderscheiden gevallen waar zij in de dagelijkse praktijk mee van doen hebben.

Hoewel de tekst van de aangepaste Leidraad voldoende duidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk op de te onderscheiden onderdelen zal brengen, blijft deze gezamenlijke voorlichting mijns inziens zeer wenselijk. Er blijken namelijk nog veel misverstanden te bestaan die hopelijk hierdoor worden weggenomen. Zoals de aanname bij enkele individuele advocaten dat familierechtelijke procedures – in het bijzonder echtscheidingen – vrijwel nooit als bewerkelijk worden aangemerkt, terwijl de kwantitatieve bevindingen juist tonen een toename van het aantal zaken in familierecht dat bewerkelijk wordt (vooral echtscheidingen en omgangsregelingen).

Naast de inhoudelijke winst die de landelijke werkgroep brengt voor het onderwerp bewerkelijke zaken wil ik nog eens het belang van goede samenwerking tussen de Raden en Orde als essentiële ketenpartners voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand onderstrepen. Ik ben dan ook verheugd over de gezamenlijke vervolgactiviteit waarmee dit traject niet alleen op de juiste wijze wordt afgerond maar ook basis wordt gelegd voor de toekomstige samenwerking tussen de Raden en Orde. Dit wordt nog eens versterkt door het voornemen van zowel Raden als Orde om in de toekomst op structurele basis overleg te blijven voeren over kwesties die hiervoor aanleiding geven.

Op basis van de bevindingen van de landelijke werkgroep concludeer ik dat op dit moment de Leidraad geen reden geeft tot zorg voor de toegang tot het recht dan wel voor het aanbod aan advocaten dat bereid is om bewerkelijke zaken te doen. De eventuele gebreken die de Leidraad en het voorbereidende traject vertoonde, zijn thans adequaat verholpen door de inspanningen van de landelijke werkgroep.

Wel neem ik de signalen van sommige leden van de landelijke werkgroep dat mogelijk in de toekomst zich nog wel knelpunten kunnen gaan voordoen met betrekking tot het aanbod en dientengevolge met de toegang tot het recht in bewerkelijke zaken serieus. Derhalve zullen de Raden voor Rechtsbijstand die op grond van de wet belast zijn met de organisatie van de rechtsbijstand, onder andere inhoudende een goede balans tussen vraag- en aanbodzijde binnen het stelsel, nauwlettend de ontwikkelingen in vraag- en aanbodzijde van bewerkelijke zaken in de gaten houden en indien nodig tijdig aan mij signaleren. Daarnaast heb ik in overleg met de Orde en de Raden voor Rechtsbijstand besloten om de landelijke werkgroep volgend jaar nog even in stand te houden om de effecten van de nieuwe Leidraad op langere termijn te volgen.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak