

Adviesaanvraag werklastgevolgen kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden (34 159)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 19 oktober 2015
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06 - 46 11 65 48
uw kenmerk: 682341

Inhoud van de brief

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 11 september 2015 kenmerk (682341) verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') de werklastgevolgen te becijferen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het verhaal van kosten van rechtsbijstand, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (34 159) (het 'Wetsvoorstel').

Achtergrond

Bij brief van 22 juni 2011¹ heeft de Raad advies uitgebracht over het toenmalige conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor, waarin een onderdeel was opgenomen betreffende het verhaal van de kosten van op basis van een ambtshalve toevoeging verleende rechtsbijstand op draagkrachtige veroordeelden. In dat onderdeel was in rechtsbescherming voorzien door middel van een strafrechtelijke verzetsprocedure. De Raad heeft in zijn advies onder meer de werklastgevolgen begroot van de voorgestelde strafrechtelijke verzetsprocedure.

¹ Te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering nr. 2011/25

In 2013 is een deel van het voormalige conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor, waaronder het genoemde onderdeel betreffende het verhaal van de kosten van rechtsbijstand, overgeheveld naar het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling en bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen. Over dat wetsvoorstel heeft de Raad op 18 april 2014² een advies uitgebracht. Het desbetreffende wetsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 2). Bij gelegenheid van het nader rapport - dus na het moment waarop de Raad advies heeft uitgebracht in de consultatieronde - is, mede naar aanleiding van een opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de uitvoerbaarheid, de mogelijkheid van de veroordeelde om tegen het kostenverhaal verzet te doen bij de strafrechter vervangen door bestuursrechtelijke rechtsbescherming (zie nader Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 4, blz. 13-14). Deze bestuursrechtelijke rechtsbescherming is opgenomen in het in artikel XI van het wetsvoorstel voorgestelde artikel 43, derde lid, Wet op de rechtsbijstand en toegelicht in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 3, blz. 9-10, 21- 22 en 31-33). Deze wijziging van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke rechtsbescherming heeft u niet aan de Raad ter advisering voorgelegd, voorafgaand aan toezending van het Wetsvoorstel aan de Tweede Kamer.

Uw verzoek is te bezien of er, als gevolg van de nu gekozen bestuursrechtelijke rechtsbescherming, aanleiding is tot bijstelling van de in uw eerdere advies uit 2011 begrote werklastgevolgen. Alvorens op uw verzoek in te gaan merkt de Raad op dat hij de gang van zaken betreurt, met name nu in de MvT bij het Wetsvoorstel bij dit onderdeel een onderbouwing van de kosten voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming staat die niet door de Raad is verstrekt (immers het advies van de Raad ging over strafrechtelijke rechtsbescherming) maar waarin wel naar de Raad als verstrekker van de onderbouwing wordt verwezen³.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.⁴

Werklast

In uw adviesaanvraag meldt u dat het aantal draagkrachtige, onherroepelijk veroordeelden jaarlijks ongeveer 2.300 personen zal bedragen. Verder verstrekt u in uw aanvraag ervaringsgegevens van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) ten aanzien van de frequentie van bezwaar en beroep volgend op een invorderingsbesluit. Daaruit blijkt dat in 0,04% van het totaal aantal besluiten, beroep wordt ingesteld.

² Te vinden op www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering nr. 2014/22

³ Zie blz. 21 en 22 MvT

⁴ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

De Raad merkt hierover het volgende op.

De nieuwe bevoegdheid tot kostenverhaal is van een andere aard, en daarmee slecht te vergelijken met de bevoegdheid die de RvR nu heeft en waarop de verstrekte ervaringsgegevens gebaseerd zijn.

Huidige bevoegdheid RvR

De verstrekte ervaringsgegevens betreffen de bevoegdheid tot herziening van de toevoeging of van de eigen bijdrage op grond van artikel 34a Wet op de rechtsbijstand. Het bestuur van de RvR moet een nieuw besluit over de toevoeging of eigen bijdrage nemen indien de inkomensgegevens anders blijken te zijn dan in het verleden was aangenomen. Dit is een gebonden bevoegdheid. Aan het bestuur komt geen enkele beleidsvrijheid toe. De inkomensgegevens worden namelijk verkregen van de belastingdienst en moeten door de RvR als grondslag voor hun herberekening gebruikt worden. Het besluit van de RvR is dus slechts gebaseerd op de inkomensgegevens vanuit de belastingdienst. In een bezwaarprocedure heeft de RvR dan ook slechts te verwijzen naar de belastingdienst. Pas als de belastingdienst de inkomensgegevens wijzigt, is er grond voor aanpassing van het besluit in bezwaar. Veel burgers zullen die stap niet maken of inzien/inschatten dat dat geen zin heeft. Dit verklaart ook het zeer lage aantal beroepen.

Nieuwe bevoegdheid RvR

De bevoegdheid zoals beschreven in het voorgestelde artikel 43 lid 3 van de Wet op de rechtsbijstand (zie artikel XI van het Wetsvoorstel) is anders van aard dan de hierboven beschreven bevoegdheid. Hoewel veel artikelen van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, is sprake van een discretionaire bevoegdheid waarbij de RvR 'kan' terugvorderen. Die ruimte zal door de RvR moeten worden ingevuld met beleid wanneer wel en wanneer niet wordt teruggevorderd. Die ruimte zal telkens de vraag oproepen of hier niet sprake is van dusdanig bijzondere omstandigheden dat in dit geval geheel of gedeeltelijk van terugvordering moet worden afgezien. Deze bevoegdheid is daarom veel onoverzichtelijker. De RvR zal in de pro-actieve fase de rechtzoekende moeten overtuigen dat hij het juiste beleid in deze voert en geen reden heeft om van dat beleid af te wijken. Of meer specifiek hij zal de rechtzoekende moeten overtuigen dat de juiste belangenafweging is gemaakt.

Bevoegdheden met veel beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid zullen tot meer beroepsbereidheid leiden omdat partijen daarover zo gemakkelijk van mening kunnen verschillen en de wet niet uitdrukkelijk bepaalt wat de uitkomst van het beroep zou moeten zijn.

Conclusie

Het cijfermateriaal van de RvR geeft geen goed inzicht in de mate waarin de nieuwe bevoegdheid tot beroepen zal leiden. Bij de inschatting van het aantal beroepen dat naar verwachting uit het betreffende onderdeel van het wetsvoorstel zal voortvloeien, heeft de Raad rekening gehouden met de volgende omstandigheden:

- de discretionariteit van de bevoegdheid, ook ten aanzien van de hoogte van het terug te vorderen bedrag,
- dat er betaald worden bij een gedeeltelijke vrijspraak en de hoogte van de bijdrage,
- het gevoel dubbel gestraft te worden als je naast je straf ook nog apart voor de rechtsbijstand moet betalen,
- een deel van de veroordeelden zal ontevreden zijn over de geleverde rechtsbijstand (men is immers veroordeeld) waardoor de bereidheid hiervoor te betalen er niet zal zijn.

Daarnaast zou het feit dat griffierecht betaald moet worden instroom verlagend kunnen werken.

Gelet op het voorgaande komt de Raad tot de conclusie dat de eerste 5 jaar na invoering van het wetsvoorstel gerekend moet worden op respectievelijk 230, 184, 161, 138 en 115 extra bestuurszaken.

Hierbij is uitgegaan van de eerder genoemde 2.300 veroordeelden per jaar, waarop een beroepspercentage van 10% is toegepast. Vanwege het meer duidelijk worden van de invulling van de discretionaire bevoegdheid hanteren we daarna een licht aflopend patroon (per jaar: 100%, 80%, 70%, 60% en 50%).

Dit resulteert in de volgende verwachte financiële consequenties voor de eerste 5 jaar na invoering:

Totale werklastconsequenties bestuursrechtelijke rechtsbescherming

	2016	2017	2018	2019	2020
Mutatie als gevolg van aantallen	489.026	391.221	342.318	293.416	244.513
Effect wijziging gemiddelde zaakswaarte	18.392	16.009	12.658	11.467	10.276
Effect behandeltime per zaak	0	0	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	507.418	407.230	354.977	304.883	254.789
Verskil t.o.v. strafrechtelijke rechtsbescherming (verzetsprocedure) kostenverhaal rechtsbijstand	407.418	307.230	254.977	204.883	154.789

We gaan hierbij uit van enkelvoudige zaken met een deel overige afdoening (voorlopige voorzieningen en meervoudige zaken worden niet verwacht). Het effect van de wijziging van de gemiddelde zaakswaarte (ook wel: assortimentsmixeffect) vloeit voort uit het feit dat enkelvoudige zaken en overige afdoeningen gemiddeld licht bewerklijker zijn dan een gemiddelde bestuurszaak. Dit effect is betrekkelijk gering. Er is eveneens geen sprake van een verzwaring van de gemiddelde behandeltime per zaak.

Zoals bovenstaande tabel weergeeft, is de werklastconsequentie van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van het huidige Wetsvoorstel groter dan van de strafrechtelijke verzetsprocedure van het eerdere conceptvoorstel.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat het deel van het eerdere advies van de Raad dat betrekking had op politieverhoor ongewijzigd blijft. Die werklastinschatting van 800.000,- Euro extra per jaar aan rc-kosten wordt met onderhavig advies niet herzien.



Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak