

EVALUATIE MAATREGEL KOSTENVERHAAL DRAAGKRACHTIGE VEROORDEELDEN

ARTIKEL 43, LID 3 WRB

KLANT
AUTEUR(S)

Raad voor Rechtsbijstand
Suzanne Kluft, Gerlise van der Maas-Vos, Maaïke Zoutenbier en
Michiel Blom
Oktober 2022
Definitief

DATUM
VERSIE

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en achtergrond	3
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.3	Onderzoeksmethoden	3
1.4	Leeswijzer	5
2	Wettelijk kader en doelstelling van de regeling	6
2.1	Wettelijk kader	6
2.2	Doelstellingen van de maatregel en beleidstheorie	8
3	Uitwerking van de maatregel: wetgeving en uitvoeringspraktijk	10
3.1	Het aandeel besluiten kostenverhaal op het totaal van onherroepelijk veroordeelden is klein	10
3.2	Het totaalbedrag dat geïnd wordt per jaar blijft achter bij verwachtingen en dekt niet de uitvoeringskosten	11
3.3	Inning van de vorderingen is een intensief proces, waarbij veel maatwerk nodig is	12
4	Reflectie en conclusies	17
4.1	Doelstellingen van de maatregel worden in de uitvoeringspraktijk maar ten dele behaald	17
4.2	Aan belangrijke randvoorwaarden voor een goede werking in de praktijk wordt maar ten dele voldaan	18
4.3	Er zijn manieren om de werking van de maatregel te verbeteren, maar ook daarmee zullen niet alle doelstellingen worden bereikt	19
4.4	Voortzetting maatregel kostenverhaal is een politiek-bestuurlijke en principiële keuze	19

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Per 1 maart 2017 is artikel 43 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) gewijzigd. In het derde lid is toen de maatregel kostenverhaal draagkrachtige veroordeelde opgenomen. Deze maatregel heeft betrekking op verdachten van strafbare feiten die in afwachting van hun proces in voorlopige hechtenis worden genomen en zodoende een advocaat krijgen toegewezen. Wanneer zij schuldig worden bevonden, kunnen dankzij deze maatregel de kosten van de toegewezen rechtsbijstand op de verdachte verhaald worden. De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) voert na de onherroepelijke veroordeling van verdachten een inkomens- en vermogenstoets uit en vraagt hiervoor de financiële gegevens van de veroordeelde op bij de Belastingdienst. Als de financiële draagkracht van de veroordeelde hoger is dan de inkomens- en/of vermogensgrens, zoals bedoeld in de Wrb, moet de veroordeelde de kosten van de rechtsbijstand zelf betalen.

Gezien de vaststelling van de hoogte van het inkomen of vermogen van een veroordeelde, is het de verwachting dat de vordering van de rechtsbijstandskosten vervolgens daadwerkelijk wordt voldaan. In de uitvoeringspraktijk blijkt echter dat een (groot) deel van de vorderingen van de Raad onvoldaan blijft. Dit roept de vraag op of de doelstelling van de regeling, dat draagkrachtige veroordeelden voor hun eigen rechtsbijstand betalen, wordt behaald. Daarom heeft de Raad aan Significant Public gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de werking en uitwerking van artikel 43 lid 3 Wrb. Dat dit onderzoek zou plaatsvinden is bij aanvang van de maatregel afgesproken met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze evaluatie omvat de looptijd van de maatregel van 2017 tot en met 2021.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is een evaluatie van artikel 43 lid 3 Wrb, die vergaand inzicht en overzicht verschaft in de werking (intern gericht) en uitwerking (extern gericht) van dit wetsartikel. Hiervoor heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Welke factoren in de regelgeving en de uitvoering dragen bij aan het behalen van de doelstelling van de regeling?
2. Zijn deze factoren voldoende geborgd?
3. Welke factoren in de regeling en de uitvoering dragen bij aan het niet-behalen van de doelstelling van de regeling?
4. Welke maatregelen kunnen worden ingezet om de effecten van de positief bijdragende factoren te versterken en de effecten van de negatief bijdragende factoren te mitigeren?
5. Welke van de geïnventariseerde maatregelen kunnen door de Raad worden geïmplementeerd en/of is daar de medewerking van anderen voor nodig?

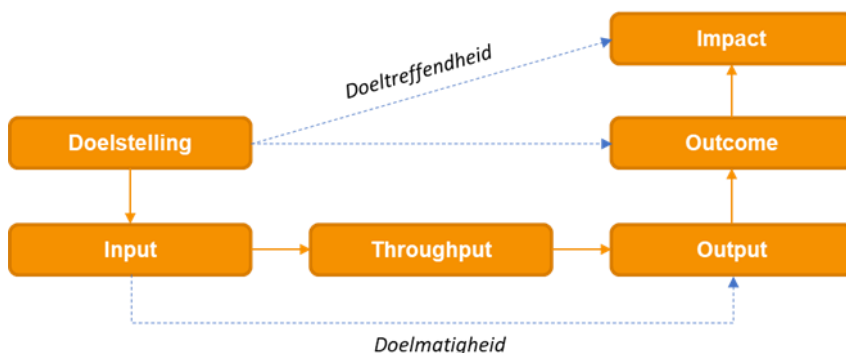
1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. De inzet van deze verschillende methoden verhoogt de betrouwbaarheid van de uitkomsten, wanneer uit diverse bronnen dezelfde bevindingen naar voren komen. We maken gebruik van een beleidstheorie, interviews met betrokken partijen, analyse van registratiegegevens en casestudies van bezwaar- en beroepszaken.

1.3.1 Beleidstheorie

Om de doelstellingen van de regeling scherp te krijgen en deze goed af te kunnen zetten tegen de resultaten die met de regeling worden bereikt, reconstrueren we de beleidstheorie. De beleidstheorie (ook wel: Theory of Change) is een middel om de doelstellingen van een bepaalde interventie op verschillende niveaus in kaart te brengen. De

onderstaande figuur geeft een overzicht van de onderdelen van een beleidstheorie. Iedere stap leidt 'theoretisch' tot de daaropvolgende stap of uitkomsten.



Figuur 1. Model voor het opstellen van een beleidstheorie

1.3.2 Interviews met betrokken partijen

Na het op- en vaststellen van de beleidstheorie hebben wij verschillende interviews uitgevoerd. In deze interviews hebben we gebruikgemaakt van de beleidstheorie als kapstok om de uitwerking van de regeling te bespreken. De werkzame mechanismen in de regeling en de factoren die deze beperken of daar juist een positief effect op hebben zijn besproken. Daarnaast zijn we langs knelpunten gelopen die uitvoerende professionals tegenkomen in de praktijk en welke aspecten van de regeling zij als een succes ervaren. Verder hebben we met beleidsmedewerkers en management besproken of de resultaten die de regeling laat zien overeenkomen met de doelstellingen van de regeling. Tot slot hebben we in alle interviews naar mogelijke verbeterpunten gevraagd in de regeling of de uitvoering. In het onderzoek hebben we met (medewerkers van) de volgende organisaties gesproken:

- a. Beleidsadviseur ministerie van Justitie en Veiligheid;
- b. Bezwaarcommissie van de Raad;
- c. Advocatenkantoor (juridisch medewerker);
- d. Afdeling beleid van de Raad;
- e. Financieel klantencentrum van de Raad;
- f. Debiteuren afdeling van de Raad;
- g. Hoofd kwaliteit van de Raad;
- h. Directeur Bonjo (belangenorganisatie voor (ex-)gedetineerden);
- i. Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

1.3.3 Analyse van registratiegegevens

Aan de hand van relevante registratiegegevens hebben wij een kwantitatief beeld geschetst van de regeling. Zo hebben we gekeken naar het aantal zaken dat bij de Raad binnen is gekomen en welk besluit daarop is genomen. Hierbij is gekeken naar het aantal zaken waarin een inkomens- en vermogenstoets na veroordeling is gedaan. Daarnaast is gekeken naar het aantal zaken waarin vordering van de rechtsbijstandskosten heeft plaatsgevonden en naar het totaalbedrag dat per jaar geïnd wordt, om een beeld te verkrijgen van de baten en lasten van de maatregel. Tot slot hebben we gekeken naar het aantal ingediende bezwaren op vorderingen kostenverhaal.

1.3.4 Casestudies van bezwaar- en beroepszaken

Om de inzichten die wij hebben opgehaald in de interviews en uit de kwantitatieve gegevens te verdiepen, hebben we een beknopte casestudie uitgevoerd. Hiervoor hebben wij twaalf bezwaar- en beroepsschriften bestudeerd. We hebben voor bezwaar- en beroepsschriften gekozen omdat wij verwachtten dat hieruit interessante cases zouden komen, waarin

gedetailleerde informatie is vastgelegd over de redenen waardoor er geen inning heeft plaatsgevonden. Om deze dossiers te bestuderen, zijn wij een dagdeel bij de Raad op locatie geweest, waar we de dossiers konden inzien. De dossiers hebben we bestudeerd aan de hand van een analysekader. In dit analysekader hebben we onder andere gekeken naar:

- a. Het jaar waarin de bezwaarzaak heeft plaatsgevonden;
- b. Het jaar waarin de toevoeging is afgegeven;
- c. Onderbouwing van het bezwaar;
- d. Vermogen en/of inkomen van de belanghebbende;
- e. De grootte van het te vorderen bedrag;
- f. Uitkomst van het bezwaar.

Aan de hand van dit analysekader hebben we telkens gestructureerd en anoniem dezelfde informatie uit de dossiers opgehaald.

1.4 Leeswijzer

Het onderhavige rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk (2) beschrijven we het wettelijke kader en de doelstelling van de regeling. Vervolgens is hoofdstuk 3 gewijd aan de uitvoering van de maatregel (wetgeving en uitvoeringspraktijk) en in hoofdstuk 4 reflecteren wij op de uitkomsten van de evaluatie en formuleren wij onze conclusies.

2 Wettelijk kader en doelstelling van de regeling

In dit hoofdstuk lichten we het wettelijk kader van de maatregel kostenverhaal toe. We betrekken daarbij de wetswijziging waarmee de maatregel is ingevoerd, maar ook meer recente jurisprudentie over de uitwerking van de maatregel. We kijken ook naar de bedoeling die de wetgever had met de invoering van de maatregel aan de hand van de Theory of Change. Met dit model hebben we de beleidstheorie achter de maatregel in kaart gebracht.

2.1 Wettelijk kader

De maatregel kostenverhaal draagkrachtige verdachte maakt onderdeel uit van de Wet op de rechtsbijstand en is te vinden in artikel 43 lid 3 van de desbetreffende wet. In box 1 is de volledige tekst van het artikel te lezen.

‘Indien een raadsman is aangewezen krachtens artikel 39, 40 of 41 van het Wetboek van Strafvordering en indien de uitspraak tegen de veroordeelde onherroepelijk is geworden, kan het bestuur het bedrag ter hoogte van de vergoeding, bedoeld in artikel 37, vorderen van de veroordeelde wiens financiële draagkracht de in artikel 34 genoemde bedragen overschrijdt. Omtrent de verplichting tot betaling door de veroordeelde zijn de artikelen 25, derde tot en met vijfde lid, 34a, 34b, 34c en 34d van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat onder «de rechtzoekende» steeds wordt verstaan: de veroordeelde. Bij gebreke van volledige betaling kan het bestuur na een aanmaning als bedoeld in artikel 4:112 van de Algemene wet bestuursrecht het bedrag invorderen bij dwangbevel als bedoeld in artikel 4:114 van de Algemene wet bestuursrecht.’

Box 1. Artikel 43 lid 3, Wrb

Met de invoering van deze regeling wordt de ambtshalve toegewezen rechtsbijstand nu op vóórwaarde afgegeven. Wanneer de verdachte onherroepelijk veroordeeld is en hij blijkt (achteraf) draagkrachtig¹ te zijn, dan heeft hij met terugwerkende kracht geen recht meer op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De artikelen 39, 40 en 41 Wetboek van Strafvordering (Sv) hebben betrekking op respectievelijk:

- a. De (piket)aanwijzing van een advocaat aan de in verzekering gestelde verdachte (art. 39 Sv);
- b. De aanwijzing na een bevel bewaring (art. 40 Sv);
- c. De aanwijzing van een raadsman aan de verdachte die uit anderen hoofde van zijn vrijheid is beroofd (art. 41 lid 1 Sv); en
- d. De aanwijzing door de voorzitter van het gerecht die, nadat de zaak op de terechtzitting aanhangig is gemaakt, van oordeel is dat een verdachte die zich in vrijheid bevindt en die geen raadsman heeft, in het belang van zijn verdediging rechtsbijstand moet worden verleend (art. 41 lid 2 Sv).

Artikel 37 Wrb gaat over de hoogte van de vergoeding die voorwerp wordt van de terugvordering. De terugvordering is het totaal van de vergoeding die de rechtsbijstandverlener van de Raad heeft ontvangen voor de bijstand van de rechtzoekende. Het kostenverhaal ziet dan ook op het gehele bedrag dat door de Raad aan de rechtsbijstandsverlener is uitgekeerd, inclusief de reiskosten en de eventuele vergoeding voor extra uren in bewerkelijke zaken.²

¹ Op basis van een T-2-berekening vanaf het moment van de afgifte van de toevoeging.

² [terugvordering-kosten-van-rechtsbijstand.pdf \(jahae.nl\)](#)

Wanneer de veroordeelde draagkrachtig blijkt te zijn, moet hij de kosten voor rechtsbijstand terugbetalen. Iemand is draagkrachtig indien zijn inkomen en/of vermogen boven een bepaalde grens ligt. In artikel 34 lid 1 Wrb (box 2) wordt beschreven wat deze grens is wat betreft het inkomen. Daarnaast wordt geen rechtsbijstand verleend indien de rechtzoekende beschikt over een vermogen dat meer bedraagt dan het heffingsvrije vermogen (artikel 34 lid 2 Wrb).

'Rechtsbijstand overeenkomstig de bepalingen van deze wet wordt verleend aan hen wier inkomen per jaar € 21 800 [Red: per 1 januari 2022: € 29.400] of minder bedraagt, indien zij alleenstaand zijn, dan wel, indien zij met één of meer anderen een gemeenschappelijke huishouding voeren, ten hoogste € 31 000 [Red: per 1 januari 2022: € 41.600].'

Box 2. Artikel 34 lid 1, Wrb

Het inkomen wordt opgevraagd bij de Belastingdienst. Het peiljaar voor het vaststellen van het inkomen en/of vermogen is twee jaar voorafgaand aan het moment dat de last wordt afgegeven. Het kan echter zo zijn dat het vermogen en/of inkomen van de rechtzoekende is gedaald na het peilmoment. Ook kan het voorkomen dat de Raad pas na een lange periode na het gepleegde feit een vordering kan versturen, bijvoorbeeld wanneer een uitspraak pas na een lange doorlooptijd van de strafrechtsprocedure onherroepelijk wordt of wanneer een advocaat na geruime tijd de bestede uren bij de Raad declareert. Het peiljaar kan dan eventueel verlegd worden naar het jaar van afgifte van de last.³

2.1.1 Uitspraak Raad van State

De Raad is ervoor verantwoordelijk dat het besluit waarbij een toevoeging wordt verleend bij de (dan nog) verdachte terecht komt. De Raad verstuurt dit besluit naar de advocaat. Op 2 maart 2022 heeft de Raad van State⁴ een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de informerende rol van de advocaat van de veroordeelde. De Raad had op last van de rechtbank (of een andere organisatie) een advocaat toegewezen in een strafrechtelijke procedure. Bij dit besluit heeft de Raad een ambtshalve toevoeging aan de belanghebbende verleend, zonder het inkomen en vermogen te toetsen. Vervolgens heeft de advocaat een aanvraag ingediend voor vergoeding van de verleende rechtsbijstand.

Nadat de belanghebbende onherroepelijk was veroordeeld heeft de Raad een inkomens- en vermogenstoets uitgevoerd op grond van artikel 43 lid 3 Wrb. Hieruit bleek dat zijn verzamelinkomen in het peiljaar boven de wettelijke grens lag, waardoor hij met terugwerkende kracht geen recht meer had op vergoeding van de kosten van de advocaat. Daarom heeft de Raad de kosten teruggevorderd.

De belanghebbende is hiertegen in bezwaar gegaan, maar de Raad heeft dit bezwaar ongegrond verklaard. Vervolgens is de belanghebbende hiertegen in beroep gegaan, maar ook de rechtbank heeft dit beroep ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft de Raad de vergoeding op goede gronden en voldoende gemotiveerd teruggevorderd, omdat:

- a. Het inkomen de wettelijke grens overschreed;
- b. Het feit dat de belanghebbende stelt dat hij niet om een advocaat heeft gevraagd daar niets aan afdoet, omdat de bijstand op zitting wel is verleend;
- c. De toegewezen advocaat aan de Raad te kennen heeft gegeven dat zij de brief waarin de toevoeging werd verleend aan de belanghebbende heeft overhandigd en hem heeft gewezen op een eventuele terugvordering. De Raad mocht er daarom vanuit gaan dat belanghebbende bekend was met de toevoeging en een eventuele vordering. Omdat de advocaat een professionele partij is die geen belanghebbende is bij de uitkomst van het bezwaar en beroep, heeft de Raad in redelijkheid uit kunnen gaan van haar verklaring.

³ [Kamerstuk 34159, nr. 6 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁴ [ECLI:NL:RVS:2022:634, Raad van State, 202101905/1/A2 \(rechtspraak.nl\)](#)

Tegen deze uitspraak heeft de belanghebbende vervolgens hoger beroep ingesteld. Hij is van mening dat de rechtbank niet aan waarheidsvinding heeft gedaan en klakkeloos heeft overgenomen wat de Raad heeft aangevoerd.

Belanghebbende voert onder meer aan dat hij niet wist dat hij de kosten van de toegevoegde advocaat mogelijk zou moeten terugbetalen. De vraag die nu bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) voorlag, is of de Raad in dit geval mocht overgaan tot terugvordering.

De Raad verzendt het besluit waarbij een toevoeging wordt verleend via de advocaat. Het systeem van de Raad is zo ingericht dat ambtshalve toevoegingen alleen naar de advocaat verstuurd kunnen worden. Daarbij is op deze manier de kans het grootst dat het besluit bij degenen terecht komt aan wie de toevoeging wordt verleend. De kans is namelijk groot dat degene aan wie de toevoeging is verleend in hechtenis verblijft en geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. De Afdeling van de Raad van State acht dit begrijpelijk, maar de Raad blijft wel verantwoordelijk dat het besluit bekend wordt gemaakt aan de verdachte.

Omdat de belanghebbende betwist het besluit te hebben ontvangen, lag het op de weg van de Raad bewijsstukken te overleggen waaruit blijkt dat belanghebbende dit besluit toch heeft gekregen. Op grond van artikel 3:2 Awb moet een bestuursorgaan namelijk de nodige kennis omtrent relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren. Naast het gegeven dat de advocaat heeft aangegeven dat zij het besluit aan de belanghebbende heeft overhandigd en hem heeft gewezen op eventuele terugvordering, stelt de Afdeling ook vast dat de advocaat kenbaar heeft gemaakt dit met een bewijsstuk te kunnen aantonen. De Raad heeft echter niet aan de advocaat gevraagd of zij dit bewijsstuk in de procedure kon brengen. Daarom oordeelt de Afdeling dat de enkele mededeling van de advocaat aan de bezwaarcommissie onvoldoende is om aan te nemen dat de belanghebbende op de hoogte was van de inhoud van het besluit. Door niet in te gaan op het aanbod van de advocaat om dit bewijsstuk in de procedure in te brengen, heeft de Raad dit bewijsstuk niet bij zijn procedure kunnen betrekken, en niet in zijn besluitvorming kunnen betrekken de omstandigheid dat een dergelijk bewijsstuk toch niet is ingebracht. In zoverre heeft de Raad derhalve volgens de Afdeling in strijd gehandeld met artikel 3:2 Awb.

Uit deze uitspraak volgt dat de enkele mededeling van de advocaat aan de bezwaarcommissie onvoldoende is om aan te nemen dat de belanghebbende op de hoogte was van het besluit. Omdat de Raad het bewijsstuk van de advocaat niet heeft meegenomen in de besluitvorming, mocht hij niet overgaan tot terugvordering. Hiermee zijn immers niet alle relevante feiten en af te wegen belangen vergaard (artikel 3:2 Awb). Voor de Raad betekent dit dat de bewijslast om aan te tonen dat de belanghebbende op de hoogte was van het besluit in het vervolg hoger ligt.

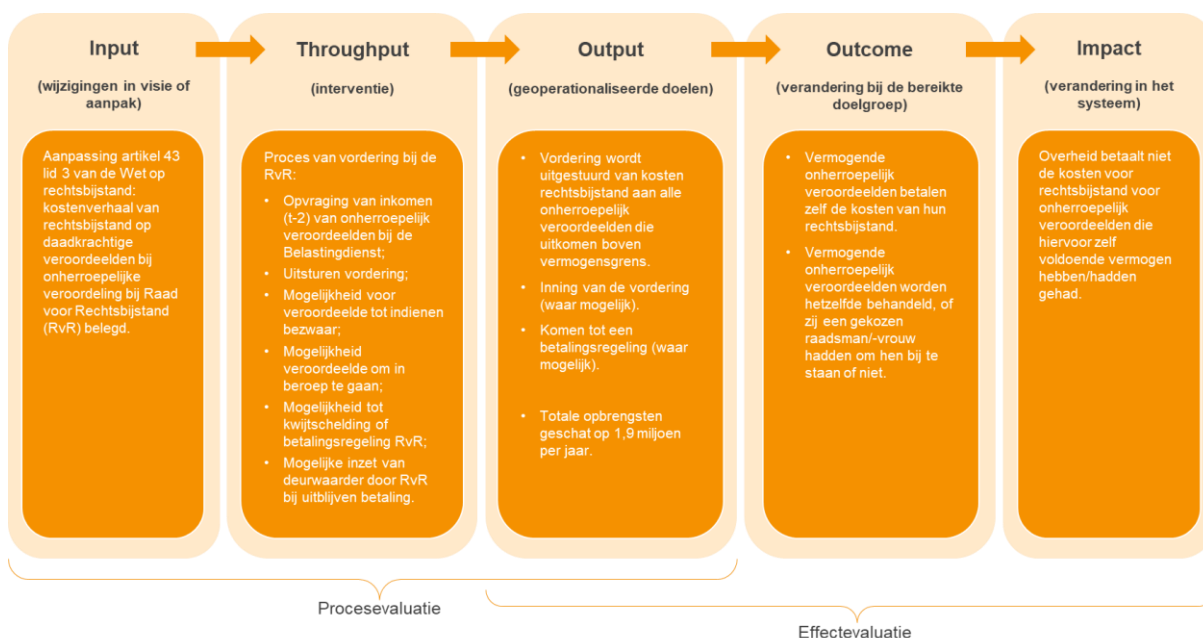
2.2 Doelstellingen van de maatregel en beleidstheorie

Uit de memorie van toelichting en het gesprek dat wij met medewerkers van het ministerie van JenV hebben gevoerd over de maatregel, komt een aantal overwegingen naar voren die een rol speelden in het tot stand komen van de maatregel kostenverhaal.⁵ Belangrijk idee achter de maatregel was dat de overheid niet de rechtsbijstand zou betalen voor 'rijke criminelen' die door deel te nemen aan georganiseerde misdaad vermogen hebben opgebouwd. Een concrete aanleiding was dat de informatie naar buiten kwam dat de advocaat van Holleeder werkte op basis van een toevoeging van de Raad. Dit leidde tot de politieke wens dat 'grote criminelen' geen recht zouden moeten hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand, betaald door de overheid en dus uiteindelijk door de maatschappij. Vanuit het ministerie van JenV was er geen bijkomende intentie om veroordeelden nogmaals (financieel) te straffen.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 159 nr. 3; Memorie van toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen.

Grofweg werd een opbrengst van 1,9 miljoen per jaar verwacht door het ministerie van JenV, gebaseerd op 2.300 veroordeelden en de kosten van hun rechtsbijstand. Het ministerie ging in deze berekening uit van een inningspercentage van 80 procent. Ten tijde van de wetsverandering werd gesignaleerd dat de veroordeelden bij wie daadwerkelijk de kosten van rechtsbijstand gevorderd zou (kunnen) worden, naar verwachting niet de 'grote jongens uit de georganiseerde misdaad zouden zijn'. Vooral doordat hun (totale) vermogen vaak niet door de Belastingdienst te achterhalen (zwart geld) is en het dus (op papier) lijkt alsof zij een laag inkomen en/of vermogen hebben. De Raad verwachtte ook dat het incassopercentage lager uit zou vallen dan het percentage waar het ministerie vanuit ging. Het percentage van 80 procent lijkt gebaseerd te zijn op basis van inningspercentages onder andere doelgroepen. De Raad heeft aangegeven dat dit voor de doelgroep van de regeling zeer waarschijnlijk lager zou zijn.

Op basis van het bovenstaande zijn we gekomen tot de Theory of Change zoals weergegeven in Figuur 2. Wanneer in een evaluatie gekeken wordt naar de stappen input tot en met output, is er sprake van een procesevaluatie. Wanneer er gekeken kan worden naar de output, outcome en impact, is er sprake van een effectevaluatie.



Figuur 2. Theory of Change voor de maatregel kostenverhaal

2.2.1 Randvoorwaarden bij de Theory of Change

Uit de beleidstheorie en het wettelijk kader volgen een aantal randvoorwaarden, wil de maatregel goed uitvoerbaar zijn. Voor het innen van de kosten van rechtsbijstand is het van belang dat:

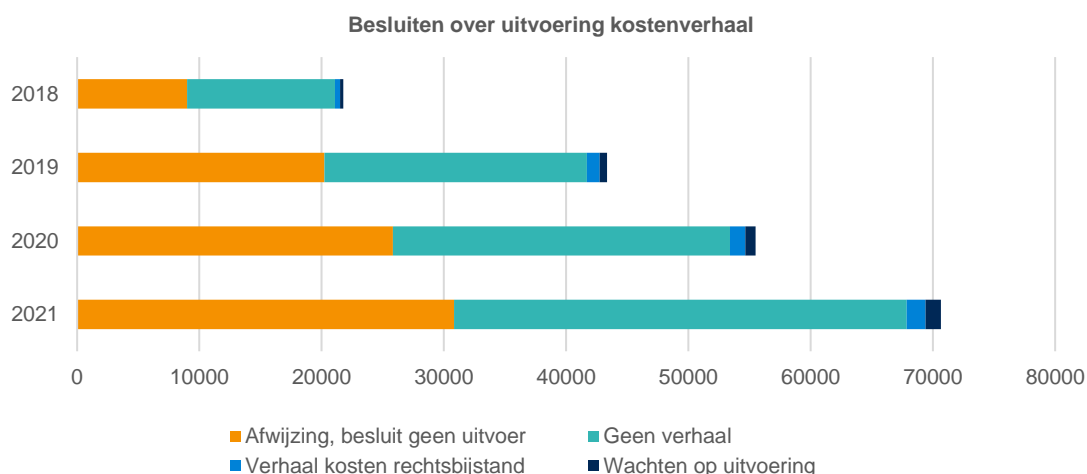
- Het bij de Belastingdienst bekende vermogen en/of inkomen van de veroordeelde klopt met de daadwerkelijke financiële situatie van de veroordeelde (geen zwart geld achterblijft, maar vermogen ook niet wordt overschat) en de Raad wordt dus juist en volledig informeert over de hoogte van het vermogen en inkomen;
- De (juiste) adresgegevens van de woon- en verblijfplaats van de veroordeelde zijn bekend;
- De veroordeelde nog altijd over vermogen en/of inkomen beschikt op het moment van de vordering, omdat de T-2-regel ervoor zorgt dat het inkomen waaraan getoetst een (mogelijk) verouderde situatie weergeeft;
- Voor het voorkomen van bezwaar verdachten ten tijde van het toewijzen van een advocaat juist geïnformeerd zijn over de mogelijkheid dat kosten verhaald kunnen worden bij een onherroepelijke veroordeling.

3 Uitwerking van de maatregel: wetgeving en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk beschrijven wij de hoe de maatregel in de praktijk uitwerkt, zowel door de kaders die de wet stelt, alsook in de uitvoering door de Raad voor Rechtsbijstand. Wij beginnen het hoofdstuk door een overzicht te geven van het aantal zaken waarin vordering van kosten plaatsvindt en in hoeverre vervolgens ook daadwerkelijk geïnd kon worden. We beschrijven ook de knelpunten die ondervonden worden in de uitvoering en waar deze uit voortvloeien.

3.1 Het aandeel besluiten kostenverhaal op het totaal van onherroepelijk veroordeelden is klein

Er komt automatisch informatie binnen bij de Raad over personen die (onherroepelijk) veroordeeld zijn. Figuur 3 geeft een overzicht van het aantal zaken dat binnenkomt en welk besluit daarop genomen is. Dit gebeurt automatisch: in het registratiesysteem van de Raad komt een lijst met zaken waarin kostenverhaal plaats kan vinden. Vervolgens worden hier gegevens van de Belastingdienst aan gekoppeld. Daarmee wordt automatisch bepaald of het inkomen en/of vermogen van de veroordeelde boven de inkomens- en vermogensgrens uitkwam, twee jaar voordat de toevoeging werd toegekend (conform de T-2-regel).



Figuur 3. Besluiten over kostenverhaal op gegevens over onherroepelijk veroordeelden per jaar

Ieder jaar is er een toename van het totaal aantal beslissingen over kostenverhaal te zien. Dit is logisch gezien het feit dat er pas vanaf 2017 kostenverhaal plaatsvindt en het enkele jaren kan duren voordat een veroordeling onherroepelijk wordt of een advocaat een declaratie heeft ingediend.⁶ Het overgrote deel van de administratieve beslissingen is dat er geen kostenverhaal plaatsvindt, ofwel omdat het inkomen en/of vermogen binnen de Wrb-grens lag (categorie 'geen verhaal'), ofwel omdat de zaak niet voldeed aan andere voorwaarden van de maatregel (categorie 'afwijzing, besluit geen uitvoer'). 'Afwijzing, besluit geen uitvoer' kan bijvoorbeeld het besluit zijn in zaken die niet onder de maatregel vallen (zoals zaakscategorie S010 – overtreding, dienend voor sector kanton). Op een klein deel geeft het systeem meteen een besluit tot verhaal van de kosten rechtsbijstand. De laatste categorie, wachten op uitvoering, geeft aan dat er nog gegevens ontbreken of dat er contra-indicaties zijn voor een onherroepelijke veroordeling.

Figuur 4 geeft de verdeling weer van de besluiten over eventueel kostenverhaal, geaggregeerd voor de jaren 2018 tot en met 2021. Op twee procent van het totaal vond een besluit tot kostenverhaal plaats. Naar deze personen wordt

⁶ Een advocaat kan tot vijf jaar na de laatste inhoudelijke juridische verrichting declaraties indienen.

geautomatiseerd een brief verzonden dat de kosten van rechtsbijstand verhaald worden. Hierin wordt vermeld dat zij contact op kunnen nemen met het financieel klantencentrum en wordt ook de mogelijkheid tot indienen van bezwaar benoemd. De afdeling debiteuren stuurt vervolgens een factuur. Hierop wordt ook een nummer voor de afdeling debiteuren vermeld.



Figuur 4. Verdeling besluiten kostenverhaal onherroepelijk veroordeelden 2018-2021

3.2 Het totaalbedrag dat geïnd wordt per jaar blijft achter bij verwachtingen en dekt niet de uitvoeringskosten

Zoals ook beschreven in hoofdstuk 2 over de doelstelling van de maatregel, werd er in de memorie van toelichting bij de wetswijziging waarmee het kostenverhaal rechtsbijstand is ingevoerd, een schatting gegeven van een mogelijk kostenverhaal van 1,9 miljoen euro per jaar. Het aandeel van de vorderingen dat geïnd kan worden en daarmee het totaalbedrag dat de maatregel ieder jaar opbrengt, blijft echter achter bij deze verwachting. Binnen de Raad voor Rechtsbijstand wordt door de afdeling Financiën bijgehouden hoe de inning van de vorderingen in het kader van de maatregel in de praktijk verloopt. We geven hieronder op hoofdlijnen een beeld van de vorderingen, kosten en opbrengsten van de maatregel kostenverhaal in de afgelopen jaren.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het totaalbedrag aan vorderingen die in eerste instantie gedaan zijn (op wettelijke basis) in de eerste kolom, voor de jaren 2018 tot en met 2021. Eventuele correcties op dit bedrag, bijvoorbeeld naar aanleiding van een verzoek tot peiljaarverlegging of een aanpassing in de norm voor huishouding, worden weergegeven in de tweede kolom. Het resterende bedrag dat per jaar gevorderd is, staat in kolom drie. De vierde kolom geeft weer wat er daadwerkelijk geïnd is naar aanleiding van de vorderingen uit ieder jaar. De laatste kolom geeft het verschil weer tussen de vordering na correctie en wat er geïnd is in ieder jaar.

	Vordering	Correctie	Vordering na correctie	Betaald	Openstaand saldo
2018	€ 666.209	€ 135.523	€ 530.686	€ 244.133	€ 286.553
2019	€ 854.976	€ 162.827	€ 692.149	€ 229.307	€ 462.842
2020	€ 1.180.470	€ 382.586	€ 797.884	€ 263.221	€ 534.663
2021	€ 1.041.492	€ 398.807	€ 642.685	€ 109.487	€ 533.198
Totaal	€ 3.743.147	€ 1.079.743	€ 2.663.404	€ 846.148	€ 1.817.256

Tabel 1. Overzicht vorderingen en inning kostenverhaal rechtsbijstand 2018-2021

Het totaal te vorderen bedrag loopt op gedurende de eerste jaren, wat logisch is gezien het feit dat de maatregel in 2017 is ingevoerd en de tijd die het duurt om op te starten en voor mensen om onherroepelijk veroordeeld te worden. In 2020 en 2021 komen deze bedragen boven 1 miljoen euro uit. De omvang van de correcties neemt echter ook toe. De correcties die plaatsvinden komen overeen met tussen de 19 en 38 procent van de totaal te vorderen bedragen per jaar. Het percentage van de gevorderde bedragen na correctie dat betaald is, varieert van 17 procent in 2021 tot 46 procent in 2018. Het percentage van het oorspronkelijke te vorderen bedrag dat geïnd wordt, ligt tussen de 10 en 36 procent en loopt ieder jaar af. Dus hoewel het totaal te vorderen bedrag (voor correctie) toeneemt, neemt het aandeel dat daadwerkelijk geïnd wordt af. Het openstaande saldo bestaat uit vorderingen waar een betalingsregeling voor is getroffen, vorderingen waar uitstel voor is afgesproken en vorderingen waar geen reactie op is gekomen. Voor de laatste categorie (geen reactie) wordt een voorziening getroffen gebaseerd op de ervaringscijfers van voorgaande jaren.

Voor de jaarrekening van de Raad wordt een overzicht van de lasten en baten van de maatregel bijgehouden (zie Tabel 2 voor het voorbeeld van 2021). Voor het bepalen van de lasten wordt een berekening gemaakt van de uitvoeringskosten voor het uitvoeren van de maatregel. Er wordt hiervoor gerekend met 1 fte personeel voor de beschikkingen, 1 fte voor een bezwaarjurist en 0,25 fte in de postkamer, dus 2,25 fte in totaal. De baten worden berekend op basis van een voorziening, aanvullende afboekingen van invorderingen door de afdeling debiteuren en deurwaarderskosten, afgezet tegen de opbrengsten van de vorderingen. Omdat het percentage daadwerkelijk geïnde bedragen relatief laag ligt, wordt een aanzienlijke voorziening opgenomen voor de vorderingen die niet (of grotendeels niet) inbaar blijken te zijn. Deze voorziening wordt per jaar berekend door uit te gaan van 30 procent betaling van de oorspronkelijke vordering en ook daarin mee te nemen hoeveel procent er aan correctie plaatsvindt. Als de lasten en baten dan met elkaar worden vergeleken, waren de uitvoeringskosten bijna 27.500 euro hoger dan de baten in 2021. Als de voorziening voor niet te innen vorderingen niet toereikend blijkt te zijn, kan dit nog hoger uitvallen.

Lasten (uitvoeringskosten)	€ 250.480,72
Baten (opbrengsten/voorziening)	€ 223.041,99
Totaal (baten min lasten)	- € 27.438,73

Tabel 2. Voorbeeld lasten en baten maatregel kostenverhaal voor 2021

De kosten gemaakt voor de inzet van deurwaarders zijn vrij laag (43 euro in 2021 en 60 euro in 2020). Er zijn afspraken gemaakt met een deurwaarder voor een vaste inzet per dossier als de deurwaarder wordt ingeschakeld. Die probeert twee keer in contact te komen met de debiteur, daarna wordt er door de Raad nog een check op de gegevens gedaan. Mochten er geen verdere aanknopingspunten zijn voor inning, kan een vordering als niet-inbaar worden aangemerkt. Een medewerker van de debiteurenafdeling geeft aan dat uit het systeem blijkt dat in 31 procent van de gevallen nog geïnd wordt na inzet van de deurwaarder. In dat geval zijn de deurwaarderskosten ook voor de debiteur, dus dit verlaagt de kosten voor de Raad.

3.3 Inning van de vorderingen is een intensief proces, waarbij veel maatwerk nodig is

Zoals het financiële overzicht in de voorgaande paragraaf laat zien (zie Tabel 1), blijkt het in de praktijk niet gemakkelijk om in de gevallen waar een besluit tot kostenverhaal plaatsvindt, daadwerkelijk de vordering te innen. Zowel de wetgeving als de uitvoeringspraktijk zorgen voor enkele knelpunten in dit proces. De Raad heeft de uitvoeringspraktijk zodanig ingericht dat maatwerk mogelijk is. Zowel het financieel klantencentrum, de afdeling debiteuren en de bezwaarmedewerkers hebben hier een rol in.

3.3.1 De wettelijke kaders van de maatregel bieden weinig mogelijkheden voor een actueel en volledig inzicht in de financiële situatie van onherroepelijk veroordeelden

Zoals eerder aangegeven, wordt de beslissing tot kostenverhaal genomen op basis van de inkomensgrens uit de Wrb en de T-2-regel. Het inkomen waaraan de veroordeelden getoetst worden, is dus het inkomen dat zij verdienen twee

jaar voordat zij in voorlopige hechtenis werden genomen en er een advocaat werd toegevoegd. Doordat het enkele jaren kan duren voordat een veroordeling onherroepelijk wordt (door een lang proces en eventueel hoger beroep), betekent dit dat de informatie over het inkomen waarop het kostenverhaal gebaseerd wordt minstens twee jaar oud is, maar nog een stuk ouder kan zijn. Deze gegevens geven dus geen actueel beeld van de inkomens- en vermogenspositie van een veroordeelde op het moment dat een besluit over kostenverhaal wordt genomen.

Daarbij komt dat veel van de veroordeelden (een deel van) deze periode in de gevangenis doorbrengen en daardoor in veel gevallen hun inkomen kwijt raken. Wanneer zij na hun veroordeling, en eventueel het uitzitten van een gevangenisstraf, geconfronteerd worden met het kostenverhaal van hun rechtsbijstand, is hun financiële situatie veelal zodanig verslechterd dat zij de vordering niet kunnen betalen. De medewerkers van de Raad worden regelmatig gebeld door veroordeelden met de mededeling dat hun inkomen op dat moment veel lager is dan in het peiljaar.

In de bestudeerde dossiers lag het inkomen van de veroordeelden vaak maar net boven de inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij moeten dan wel het volledige bedrag terug betalen, wat op kan lopen tot tienduizenden euro's. Naast het feit dat het inkomen van veroordeelden veelal wegvalt nadat zij in de gevangenis terechtkomen, kan ook wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen worden in de strafrechtelijke procedure. In één van de bestudeerde dossiers had de veroordeelde een hoger inkomen ten tijde van de toevoeging van de advocaat, maar werd de betreffende persoon tot zes jaar gevangenisstraf veroordeeld en werd er in het bezwaarschrift aangevoerd dat er een ton aan wederrechtelijk verkregen vermogen was ontnomen. De Raad heeft geen zicht op eventuele ontneming die plaatsvindt in het kader van de strafzaak, tenzij een veroordeelde dit zelf aanvoert in een bezwaarschrift.

De gegevens van de Belastingdienst kunnen ook een vermogen weergeven, waarover een veroordeelde in de praktijk niet (meer) beschikt. Bijvoorbeeld wanneer er wordt uitgegaan van een verondersteld vermogen verkregen uit criminele activiteiten. Veel genoemd in de interviews wordt daarnaast dat vermogende criminelen uit de georganiseerde misdaad over het algemeen hun geld niet op een bankrekening hebben staan waar de Belastingdienst zicht op heeft. De kans is dus vrij groot dat het inkomen en vermogen waaraan achteraf getoetst wordt op een recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, geen goede indicatie geeft van de financiële situatie van een veroordeelde.

3.3.2 Het informeren en bereiken van de onherroepelijk veroordeelden vormt in de praktijk een belangrijk knelpunt

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, heeft de advocaat van de veroordeelde in de huidige praktijk een rol in het vooraf informeren van diens cliënt over mogelijk kostenverhaal van de verleende rechtsbijstand. Omdat een verdachte op het moment van toevoeging van een advocaat in voorlopige hechtenis zit, is het bij de Raad niet bekend waar hij of zij zich precies bevindt. Daarom wordt de advocaat verzocht om de brief waarin de maatregel kostenverhaal wordt toegelicht aan de cliënt te overhandigen. Het is echter moeilijk te overzien in welke mate dit in de praktijk ook echt gebeurt. De veroordeelden die contact opnemen met de Raad naar aanleiding van een vordering geven regelmatig aan niet op de hoogte te zijn geweest van mogelijk kostenverhaal. Ook in de bezwaarprocedure is het een argument dat vaker wordt aangedragen, waarvan de Raad van State in de eerder beschreven casus heeft aangegeven dat het reden is om mee te gaan in het bezwaar.

Veroordeelden geven bij medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand vaker aan dat de politie ten onrechte de indruk wekte dat de hele rechtsbijstand gratis zou zijn. Deze verwarring ontstaat doordat de juridische ondersteuning van een piketadvocaat wel gratis is en verdachten ten onrechte in de veronderstelling zijn dat dit later ook nog het geval is. In veel gevallen blijft de piketadvocaat gedurende de hele strafrechtsprocedure betrokken als advocaat. Enkele veroordeelden geven in het kader van de bezwaarprocedure aan dat zij liever geen advocaat hadden genomen, als zij hadden geweten dat ze de kosten terug moesten betalen. Zij geven vaker aan dat het kostenverhaal voor hen aanvoelt als een extra straf, nadat zij hun straf net hebben uitgezeten.

Het gegeven dat veel van de onherroepelijk veroordeelden nog in een gevangenis verblijven ten tijde van het kostenverhaal, zorgt ook voor knelpunten in de uitvoering. Medewerkers van de Raad geven aan dat veroordeelden die in de gevangenis verblijven daar vaak niet staan ingeschreven. De Raad heeft in dat geval geen zicht op de verblijfplaats van een veroordeelde. De vordering kan dan bij familie terecht komen die contact opnemen met de Raad of er is helemaal geen actueel adres bekend. Dan kan de vordering helemaal niet verstuurd worden. Wanneer een veroordeelde belt met de Raad over het feit dat hij of zij op dat moment nog in de gevangenis verblijft en de vordering dus niet kan voldoen, wordt er bij een verblijf van minder dan twee jaar over het algemeen afgesproken dat betaling wordt uitgesteld tot enkele maanden na vrijlating. Dan wordt er opnieuw bekeken of er eventueel een betalingsregeling kan worden gestart. Als iemand nog langdurig in detentie zit op het moment van de vordering, kan het zijn dat de vordering kwijtgescholden wordt als iemand ook niet over vermogen beschikt.

3.3.3 *Het financieel klantencentrum en de afdeling debiteuren passen regelmatig correcties en betalingsregelingen toe*

Ook voor veroordeelden die niet in een gevangenis verblijven op het moment dat zij een vordering kostenverhaal krijgen, is het (vaak onverwachte) bedrag te hoog om in één keer te voldoen. De Raad past in deze gevallen op een aantal manieren maatwerk toe wanneer zij hierover contact opnemen met het financieel klantencentrum, de juridisch medewerkers of afdeling debiteuren. De correcties zoals weergegeven onder 3.2 geven een beeld van het verschil tussen de initiële vorderingen die uitgaan en de bedragen die resteren na aanpassing. Deze lopen, samen met het totaalbedrag aan vorderingen, ieder jaar op. Zo vonden er in 2018 135.523 en in 2022 398.807 euro aan correcties plaats.

Als veroordeelden geen contact zoeken met de Raad en hun factuur niet betalen, wordt er een aanmaning gestuurd en eventueel uiteindelijk een deurwaarder. Met de deurwaarder is de afspraak gemaakt dat er per veroordeelde twee keer contact gezocht wordt over een aanmaning en dat deze gevallen vervolgens weer terug worden verwezen naar de afdeling debiteuren, die nogmaals een check op de adres- en contactgegevens doet. Wanneer bij de Raad bekend is dat er al meerdere vorderingen naar een veroordeelde zijn gestuurd die onvoldaan zijn gebleven, kan er hiervoor al besloten worden dat er wordt afgezien van verdere inzet om een vordering te innen.

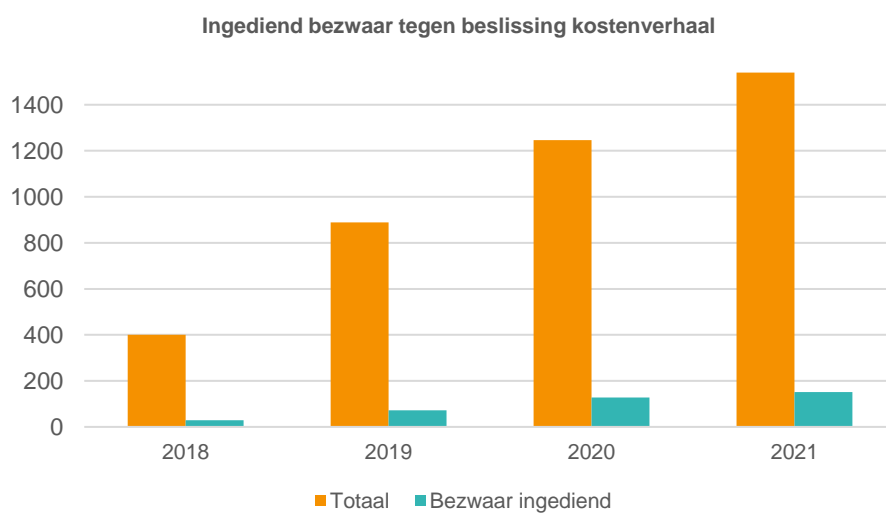
Als een veroordeelde wel contact zoekt over het niet kunnen voldoen van een vordering, hebben de medewerkers van de Raad verschillende mogelijkheden om hier een oplossing voor te vinden. De Raad heeft hiertoe de 'Notitie betalingsregeling en zwaarwegende omstandigheden opgesteld', primair gericht op de bezwaarmedewerkers. Tot de mogelijkheden behoren het treffen van een betalingsregeling, een verzoek tot peiljaarverlegging, een aanpassing van de norm huishouding en kwijtschelding van de vordering of een restschuld.

Met een toegekend verzoek tot peiljaarverlegging wordt het inkomen van de veroordeelde niet meer getoetst aan het inkomen twee jaar voor toevoeging van de advocaat, maar aan het inkomen uit het jaar waarin de advocaat werd toegekend. Hiermee kan het inkomen wel onder de grens voor gesubsidieerde rechtsbijstand uitkomen, waarmee de vordering komt te vervallen. Een aanpassing van de norm huishouding betekent dat er gekeken wordt naar de gezinssamenstelling van de veroordeelde, wat ook van invloed is op het inkomen waarmee getoetst wordt. Als blijkt dat iemand in de schuldhulpverlening zit, is dit ook reden om af te zien van vordering. In schrijvende gevallen kan de vordering kwijtgescholden worden.

De notitie geeft ook richtlijnen voor het treffen van een betalingsregeling. In principe wordt een periode van vijftig maanden aangehouden en een minimum termijnbedrag van 65 euro per maand. Er wordt hiernaast gekeken naar de betaalcapaciteit van de veroordeelde. Mocht er na vijftig termijnen nog een restschuld zijn, kan deze worden kwijtgescholden of een nieuwe termijn worden afgesloten.

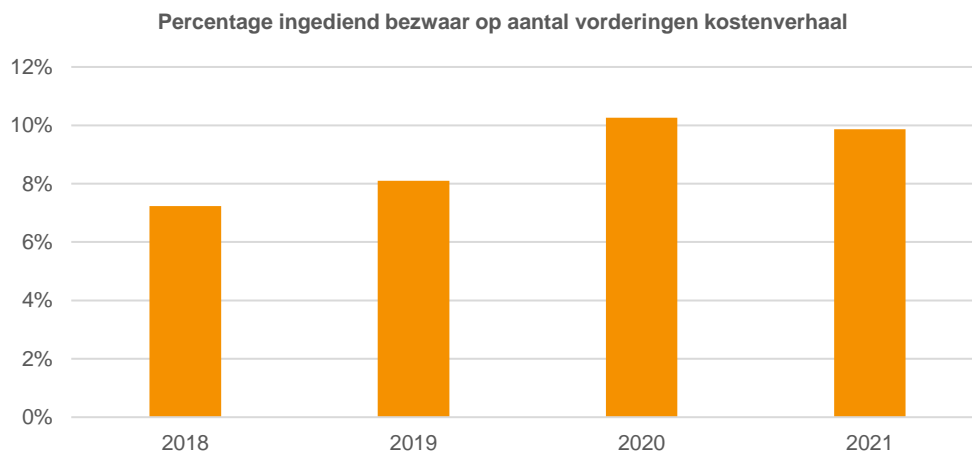
3.3.4 Ook in de bezwaarprocedure wordt maatwerk toegepast en de adviescommissie laat zich kritisch uit over de maatregel

Medewerkers van het financieel klantencentrum kijken dus voor een groot deel van de veroordeelden naar mogelijkheden voor een betalingsregeling of andere manieren om tot een oplossing te komen wanneer betaling van de vordering niet mogelijk is. Veroordeelden kunnen echter ook een bezwaarprocedure starten wanneer een informele oplossing niet lukt, of wanneer zij het principiële oneens zijn met de vordering die zij hebben ontvangen. Het aantal bezwaren dat wordt ingediend is sinds 2018 ieder jaar licht gestegen, zoals te zien in Figuur 6. Dit is logisch omdat er in de eerste jaren minder vorderingen uitgestuurd werden. Het aantal ingediende bezwaren is echter relatief minder sterk toegenomen dan het totaal aantal vorderingen voor kostenverhaal.



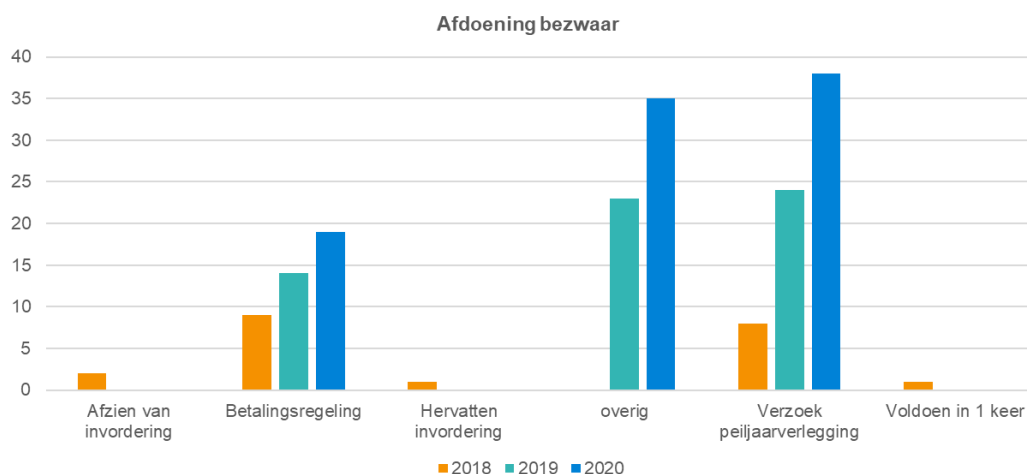
Figuur 5. Aantal besluiten tot kostenverhaal en aantallen ingediende bezwaren

Figuur 6 geeft het percentage aan van het aandeel vorderingen waarop bezwaar wordt ingediend. Na een lichte toename in de eerste jaren van de maatregel lijkt dit aandeel nu rond de tien procent te blijven liggen. Nadat een bezwaar is ingediend, nemen de juridisch medewerkers van de Raad eerst contact op met de veroordeelde, of met diens advocaat als daar sprake van is. In geval van uitzonderlijke omstandigheden kan de juridisch medewerker afwijken van de reguliere betalingswijze en eventueel (een deel van) de kosten kwijtschelden. De juridisch medewerkers passen dus ook een informele werkwijze toe in het afhandelen van bezwaar.



Figuur 6. Percentage ingediende bezwaren op aantal vorderingen kostenverhaal rechtsbijstand onherroepelijk veroordeelden

Veroordeelden hebben hiernaast de mogelijkheid om hun bezwaar voor de bezwaarcommissie te brengen. Deze commissie wordt voorgezeten door bijvoorbeeld voormalig rechters en advocaten in een onafhankelijke positie, aangevuld met huidige medewerkers van de Raad. Eens per drie à vier weken komt de bezwaarcommissie in wisselende samenstelling bijeen. De commissie schrijft een advies aan de Raad, dat in de praktijk vrijwel altijd wordt opgevolgd. Ook in de zaken die voor de bezwaarcommissie komen, speelt vaker dat de veroordeelde aangeeft niet op de hoogte te zijn geweest van de mogelijkheid tot kostenverhaal. In deze gevallen adviseert de commissie, gezien de uitspraak van de Raad van State, in principe dat het bezwaar gegrond is, tenzij de advocaat kan laten zien dat de brief over het kostenverhaal wel degelijk met de veroordeelde is gedeeld op het moment van de toevoeging. Omdat hier in de meeste gevallen veel tijd overheen is gegaan, komt dit niet vaak voor.



Figuur 7. Wijze afdoening bezwaren 2018-2020

De bovenstaande figuur geeft voor de jaren 2018 tot en met 2020 een overzicht van de manier waarop bezwaren zijn afgedaan. De grote categorie 'overig' maakt het lastig om te zeggen hoe in de laatste twee jaren de meeste bezwaren zijn afgehandeld. Uit de interviews blijkt dat er veelal gebruikgemaakt wordt van een verzoek tot peiljaarverlegging en het treffen van een betalingsregeling in het afhandelen van bezwaar.

4 Reflectie en conclusies

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies in het kader van deze evaluatie. We reflecteren eerst op de doelstelling van de maatregel in relatie tot de uitwerking ervan in de praktijk. Daarna gaan we in op manieren om de maatregel kostenverhaal doelmatiger te maken en op de haalbaarheid en doeltreffendheid van dergelijke aanpassingen.

4.1 Doelstellingen van de maatregel worden in de uitvoeringspraktijk maar ten dele behaald

Gezien de bevindingen over de maatregel in de praktijk en de oorspronkelijke doelstelling waarom de maatregel is ingevoerd, signaleren wij een aantal vraagstukken die we willen uitlichten in het kader van de evaluatie. We schetsen een aantal dilemma's die de doelstelling van de maatregel en uitwerking daarvan in de praktijk opwerpen.

4.1.1 *De maatregel bereikt niet de doelgroep waarvoor deze vooral is ingevoerd*

Bij invoering van de maatregel kostenverhaal was een belangrijke overweging dat de samenleving niet zou moeten betalen voor de rechtsbijstand van vermogende criminelen die geld verdienen met ondermijning van de maatschappij. In de praktijk kunnen de kosten van de verleende rechtsbijstand soms immers flink oplopen. Uit de voorgaande hoofdstukken komt echter een ander beeld naar voren van de veroordeelden bij wie het kostenverhaal plaatsvindt. Uiteraard betaalt een deel van de onherroepelijk veroordeelden wel de vordering, maar een groot deel van de personen bij wie kostenverhaal plaatsvindt, heeft niet de middelen om het bedrag op korte termijn te voldoen. Bij personen die voor langere tijd de gevangenis ingaan (meer dan twee jaar) wordt bovendien sneller afgezien van invordering, terwijl de beoogde doelgroep van 'zwaardere criminelen' waarschijnlijk met langere straffen dan dat te maken krijgt.

Van de personen die wel, of in termijnen, betalen, is het zeer de vraag of dit zwaardere criminelen uit de georganiseerde criminaliteit betreffen. Het beeld is dat deze doelgroep hun vermogen over het algemeen niet op een door de Belastingdienst te achterhalen wijze onderbrengt. Ook is het maar zeer de vraag in hoeverre deze doelgroep überhaupt gebruikmaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand. Verdachten die daadwerkelijk beschikken over een groot (zwart) vermogen zullen sneller geneigd zijn gebruik te maken van een zelfgekozen advocaat.

4.1.2 *De maatregel zorgt in de praktijk voor een zekere mate van willekeur*

In principe is het een logische gedachte om vermogende verdachten gelijk te behandelen, of zij er nu voor kiezen een eigen advocaat in te schakelen of niet. Dit was een van de doelstellingen van de maatregel kostenverhaal. Los van de vraag of verdachten onderdeel uitmaken van de georganiseerde criminaliteit, valt er wat voor te zeggen dat het niet af zou moeten hangen van de persoonlijke keuze van een (vermogende) verdachte of diegene gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt of niet. De maatregel kostenverhaal is een manier om hierin een objectieve grens te trekken.

In de praktijk is het echter niet zo dat de maatregel willekeur in het ontvangen van gesubsidieerde rechtsbijstand volledig wegneemt. Er is een grote groep veroordeelden die contact zoekt met de Raad naar aanleiding van de ontvangen vordering en een groep die meteen bezwaar maakt. Wanneer een veroordeelde laat weten dat betaling moeilijk of onmogelijk is, zijn er veel mogelijkheden voorhanden om dit op te lossen. Een bezwaar op basis van het argument dat een veroordeelde van tevoren niet goed is ingelicht over een mogelijk kostenverhaal, heeft bijvoorbeeld een grote kans van slagen. Een veroordeelde die ook niet van tevoren op de hoogte is gebracht, maar die geen bezwaar indient, betaalt echter gewoon de volledige kosten terug. Kortom: of het kostenverhaal en de daarop volgende invordering door de Raad (volledig) slaagt, is mede afhankelijk van de mondigheid van de veroordeelde en hoe goed de veroordeelde op de hoogte is van de precieze (juridische) werking van de maatregel.

Ook wordt de hoogte van het inkomen bij een peiljaarverlegging sterk beïnvloed door het moment in het jaar dat iemand is gearresteerd. Als iemand aan het begin van het jaar gearresteerd is en dan zijn of haar baan kwijtraakt, is de kans veel groter dat het inkomen over dat jaar onder de inkomensgrens uit de Wrb valt, dan wanneer iemand pas aan het einde van het jaar in de gevangenis terecht kwam en daarbij een advocaat kreeg toegewezen. De kans is immers klein dat een verdachte in de resterende maanden van het jaar, na een voorlopige hechtenis, nog (evenveel) inkomen kan genereren.

4.1.3 De uitwerking van de maatregel werpt de vraag op of het strafrecht om uitzondering vraagt, gelet op andere maatschappelijke doelstellingen

De bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk roepen de vraag op of de maatregel in de huidige vorm maatschappelijk wenselijk is. In het strafrecht is adequate rechtsbescherming van groot belang om burgers te beschermen in procedures waar sprake is van vrijheidsbeperking, overeenkomstig artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De zorg bestaat dat verdachten vaker afzien van rechtsbijstand als bekendheid met de maatregel kostenverhaal toe zou nemen, waardoor hun belangen niet adequaat beschermd en verdedigd zouden worden. Dit staat op gespannen voet met artikel 6 EVRM. Deze zorg is ingegeven doordat enkele verdachten nu ook in hun bezwaarschriften aangeven dat zij anders hadden gehandeld als zij geweten hadden de kosten van rechtsbijstand later terug te moeten betalen. Gezien de uitwerking van de maatregel kostenverhaal in de praktijk, is het goed om te (her)overwegen of, gezien de zwaarwegende belangen in het strafrecht, een uitzondering wenselijk is, waarbij rechtsbijstand altijd gesubsidieerd wordt bij vrijheidsbeperking, zoals het geval was voor invoering van de maatregel.

Door de toetsing van het inkomen achteraf (na een aantal jaren), de vaak vrij drastische verandering in iemands financiële situatie na een veroordeling en het feit dat het kostenverhaal van de verleende rechtsbijstand vaak als een verrassing komt, kunnen veroordeelden de vordering als een extra sanctiemiddel ervaren. Dit was niet de bedoeling van de wetgever bij invoering van de maatregel. Maar door het inkomen te gebruiken van vóór de veroordeling en door het opleggen van andere sancties, worden kosten verhaald bij mensen wiens situatie in de praktijk sterk veranderd is. Wanneer veroordeelden nog in de gevangenis zitten of hier misschien kortgeleden uitgekomen zijn en meteen een rekening krijgen van duizenden euro's, zorgt dit vaak voor een (extra) schuld. Dit roept, ook bij de medewerkers van de Raad, de vraag op of kostenverhaal maatschappelijk wenselijk is in deze situaties. Zeker als het uitgangspunt is dat mensen na een periode van detentie zo snel mogelijk moeten re-integreren in de maatschappij en er breed wordt ingezet op het voorkomen van recidive. De opbouw van (extra) schulden heeft in dit kader een averechts effect.

4.1.4 Uitvoeringskosten worden niet gedekt door de opbrengsten

Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt, zijn de opbrengsten van het kostenverhaal lager dan vooraf werd gedacht, hoewel het beeld nog niet helemaal compleet is. De invorderingsprocedures kunnen immers langlopend zijn. Op dit moment worden de uitvoeringskosten van de Raad niet gedekt door de opbrengsten van de invorderingsprocedures. Dit hangt deels samen met het gegeven dat de inning van de vorderingen een intensief proces is, waarbij veel maatwerk nodig is.

4.2 Aan belangrijke randvoorwaarden voor een goede werking in de praktijk wordt maar ten dele voldaan

Uit de beleidstheorie en het wettelijk kader volgen een aantal randvoorwaarden, wil de maatregel uitvoerbaar zijn en zo werken als beoogd. Deze hebben we in hoofdstuk 2 beschreven en herhalen we hier. Voor het innen van de kosten van rechtsbijstand is het van belang dat:

- a. Het vermogen en/of inkomen van de veroordeelde klopt (geen zwart geld achterblijft, maar vermogen ook niet wordt overschat) en de Belastingdienst de Raad dus juist en volledig informeert over de hoogte van het vermogen en/of inkomen;
- b. De (juiste) adresgegevens van de woon- en verblijfplaats van de veroordeelde zijn bekend;

-
- c. De veroordeelde nog altijd over vermogen en/of inkomen beschikt op het moment van de vordering, omdat de T-2-regel ervoor zorgt dat het inkomen waaraan getoetst een (mogelijk) verouderde situatie weergeeft. Hetzelfde geldt voor de peiljaarverlegging naar T-0 als het lang heeft geduurd voordat een uitspraak onherroepelijk is geworden;
 - d. Voor het voorkomen van bezwaar is het met name van belang dat verdachten ten tijde van het toewijzen van een advocaat juist geïnformeerd zijn over de mogelijkheid dat kosten verhaald kunnen worden bij een onherroepelijke veroordeling.

Zoals we hebben laten zien in eerdere hoofdstukken, wordt aan deze randvoorwaarden maar ten dele voldaan. We lopen ze langs:

- a. De Belastingdienst deelt met de Raad de informatie (over een veroordeelde) die bij de Belastingdienst bekend is. Voor zover we hebben waargenomen, verloopt deze informatie-uitwisseling goed. Dit betreft echter alleen 'wit' vermogen en/of inkomen en levert geen zicht op 'zwart' geld op;
- b. Om tegemoet te komen aan de veranderde inkomenspositie van veroordeelden, is een peiljaarverlegging mogelijk. In veel gevallen is het inkomen in het jaar van toevoeging lager dan op het oorspronkelijke toetsmoment (T-2). De peiljaarverlegging komt dus tegemoet aan de veranderde inkomenspositie, maar zorgt wel voor extra complexiteit in de uitvoering. Zo is het actuele inkomen soms moeilijk te achterhalen of aan te tonen;
- c. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien is het voor de Raad lastig om aan te tonen dat verdachten ten tijde van het toewijzen van een advocaat juist geïnformeerd zijn over de mogelijkheid dat kosten verhaald kunnen worden bij een onherroepelijke veroordeling, gelet op de uitspraak van de Raad van State eerder dit jaar. Bezwaarprocedures die hierop ingaan, hebben op dit moment een goede kans van slagen. Dit compliceert een effectieve uitvoering van de maatregel door de Raad.

4.3 Er zijn manieren om de werking van de maatregel te verbeteren, maar ook daarmee zullen niet alle doelstellingen worden bereikt

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de doelstellingen van de maatregel kostenverhaal maar ten dele behaald worden en dat er meerdere factoren zijn die een goede werking in de weg staan, hoewel de uitvoering, voor zover we kunnen overzien, verloopt zoals deze vooraf is bedacht. In dit onderzoek zijn in beperkte mate manieren naar boven gekomen om de werking van de maatregel te verbeteren:

- a. Wellicht is het mogelijk om de informatie over de woon- of verblijfplaats van een veroordeelde te verbeteren, bijvoorbeeld door toegang te verkrijgen tot de informatie waar iemand in een penitentiaire inrichting verblijft, zodat de veroordeelde makkelijker bereikt kan worden. Dit is extra belangrijk in het licht van de uitspraak van de Raad van State. Betrokkenen geven echter aan hier niet al te hoge verwachtingen van te hebben, omdat de doelgroep relatief vaak van woon- of verblijfplaats wisselt, zeker in geval van een gevangenisstraf, en actuele informatie over woon- of verblijfplaats daardoor lastig te verkrijgen is;
- b. Ook geopperd is om de maatregel kostenverhaal geheel en al uit de Wrb te tillen, en te bezien of er andere manieren zijn om de doelstellingen te realiseren, binnen een ander (nieuw) wettelijk kader. Een voorbeeld is om de mogelijkheid te creëren dat een rechter kan besluiten om een veroordeling tot de betaling van rechtsbijstand onderdeel van de opgelegde strafmaat te maken. In dit geval beslist de rechter in het vonnis of de veroordeelde zelf verantwoordelijk is voor het financieren van zijn of haar rechtshulp. Een rechter kan de feiten en omstandigheden in het geheel van de zaak bekijken en afwegen, en hierover een beslissing nemen met het oog op de resocialisatie en re-integratie na de tenuitvoerlegging van de straf. Door de terugbetaling van de kosten voor rechtsbijstand onderdeel te maken van de straf, ligt het voor de hand dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in dit scenario de inning verzorgt.

4.4 Voortzetting maatregel kostenverhaal is een politiek-bestuurlijke en principiële keuze

Met de maatregel kostenverhaal wordt een deel van de kosten voor rechtsbijstand verhaald op mensen die in het peiljaar boven de inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand uitkomen. De uitvoeringspraktijk laat zien dat dit in

een groot deel van de gevallen niet de doelgroep betreft waarvoor de maatregel primair is ingevoerd (de 'grote criminelen'). Zoals we hierboven hebben laten zien worden de doelstellingen van de maatregel kostenverhaal maar ten dele behaald, zijn er meerdere factoren die een goede werking in de uitvoeringspraktijk belemmeren en is het maar ten dele mogelijk om dit te 'repareren'. Ook lijken de opbrengsten van het kostenverhaal de uitvoeringskosten niet te dekken.

Of de maatregel kostenverhaal, desondanks, voortzetting verdient, is hoofdzakelijk een politiek-bestuurlijke en principiële keuze. Het is een afweging tussen het principe 'de draagkrachtige veroordeelde moet de kosten van zijn eigen rechtsbijstand betalen' versus een maatregel die in de praktijk maar ten dele effectief is en die bij een deel van de veroordeelden een snelle re-integratie in de maatschappij kan belemmeren. Met deze evaluatie hebben wij de bouwstenen aangeleverd om deze afweging goed te kunnen maken. De kosten van de maatregel lijken niet op te wegen tegen baten (maatschappelijk of financieel) en geven zodoende aanleiding tot kritische heroverweging van de maatregel kostenverhaal.