

Beleid inzake het treffen van maatregelen bij gevallen van onjuist of niet redelijk declareren

Doel van het in deze notitie beschreven maatregelenbeleid is te bewerkstelligen dat binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand juist, verantwoord en redelijk wordt gedeclareerd en dat onverantwoorde besteding van publieke middelen wordt voorkomen. Het maatregelenbeleid vormt het sluitstuk van activiteiten in het kader van controle en vaststelling van toevoegingsdeclaraties.

In artikel 3.6 van de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam is het volgende bepaald:

Toevoegingsdeclaraties

“De advocaat richt zijn declaraties - met inachtneming van de regels die bij of krachtens de wet c.q. bij deze inschrijvingsvoorwaarden zijn gesteld - zorgvuldig en volledig in. Hij neemt daarbij voorts de algemene voorschriften die met het oog op de wijze van indiening van declaraties door de raad zijn of worden gesteld in acht en houdt rekening met specifieke aanwijzingen die het bureau van de raad hem heeft gegeven. De advocaat voert in de zaken waarin hij is toegevoegd een deugdelijke tijdregistratie. Daarin wordt de aan rechtsbijstand bestede tijd op een juiste en verantwoorde wijze bijgehouden op datum en naar verrichting. De advocaat vergewist zich er steeds van dat hij in zaken waarin hij is toegevoegd bij zijn declaratie van de tijd die hij aan rechtsbijstand heeft besteed geen hoger aantal uren opvoert dan redelijk is, alle omstandigheden - waaronder het belang en de aard van de zaak - in aanmerking genomen”.

De onderhavige beleidsregels voorzien in een scala van maatregelen die kunnen worden genomen indien wordt geconstateerd dat een rechtsbijstandverlener onjuist dan wel niet redelijk declareert. Het beleid is primair gericht op het realiseren van verbeteringen in het declaratiegedrag. In het uiterste geval kan bij structurele tekortkomingen of in geval van ernstig misbruik een algehele uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand volgen en wel door doorhaling van de inschrijving op grond van art. 17 Wet op de rechtsbijstand. Bovendien zijn additionele maatregelen denkbaar zoals terugvordering van betaalde declaraties, aangifte bij de Officier van Justitie en een melding aan de Deken.

Enkele begrippen die binnen het maatregelenbeleid relevant zijn dienen nader toegelicht te worden. In de eerste plaats het onderscheid tussen onjuist en niet redelijk declareren.

Van een *onjuiste declaratie* is sprake wanneer de advocaat in strijd met de waarheid declareert. Dat zal in het algemeen het geval zijn wanneer hij meer werkzaamheden declareert dan in feite zijn verricht dan wel declareert op basis van een zodanig ondeugdelijke urenadministratie dat de juistheid van de declaratie niet is vast te stellen. Een declaratie is evenzeer onjuist indien werkzaamheden worden gedeclareerd die dienen ter behartiging van een ander rechtsbelang dan waarvoor de toevoeging is verstrekt.

Een *declaratie is niet redelijk* indien de gedeclareerde werkzaamheden niet meer in een redelijke verhouding staan tot het te behartigen belang waarvoor de toevoeging is verstrekt dan wel indien de gedeclareerde werkzaamheden in redelijkheid niet meer dienen tot behartiging van het belang waarvoor is toegevoegd. Dit criterium ziet vooral op de doelmatigheid van de geboden rechtshulp. Hierbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met een zekere mate van professionele vrijheid van de betrokken rechtsbijstandverlener. Voor het treffen van maatregelen zal plaats zijn indien evident onredelijk is gedeclareerd.

Bij dit onderscheid moet worden aangetekend dat de grens tussen een onjuiste declaratie en een declaratie die gebaseerd is op ondoelmatige rechtsbijstandverlening niet altijd helder is te trekken. In de praktijk is gebleken dat ondoelmatige zodanige vormen kan aannemen dat getwijfeld kan worden aan de juistheid van de declaratie.

Andere elementen die in het maatregelenbeleid een rol spelen betreffen het incidentele dan wel structurele karakter van de geconstateerde tekortkomingen. In een incidenteel geval zal veelal volstaan kunnen worden met een waarschuwing. Hierbij is een zekere gelaagdheid denkbaar. Incidentele tekortkomingen kunnen in eerste instantie door het bureau zelf worden afgedaan in de vorm van een brief of gesprek waarin gewezen wordt op de tekortkoming in de declaratie. Wanneer het declaratiegedrag door omvang of herhaling een meer structureel karakter heeft, zijn maatregelen van de kant van de raad meer aangewezen.

Als structureel wordt ook aangemerkt de situatie waarin dezelfde tekortkomingen ten aanzien van meerdere declaraties worden geconstateerd.

Een ander belangrijk element vormt de mogelijke benadeling die het gevolg is van het declaratiegedrag. Er zijn situaties denkbaar waarin weliswaar onjuist of niet redelijk wordt gedeclareerd, maar waarin, bijv. als gevolg van

de werking van het forfaitaire stelsel, geen sprake is van benadeling. In die gevallen waarin daar wel sprake van is, zal dat moeten meewegen in de op te leggen maatregel.

Hoezeer het maatregelenbeleid leidt tot een zekere normering, zal bij de te nemen maatregel de persoon van de rechtsbijstandverlener steeds in ogenschouw moeten worden genomen. In die zin blijft uitvoering van het beleid maatwerk.

Samenvattend zijn de volgende elementen van belang voor de keuze van de maatregel:

- Is sprake van onjuist dan wel niet redelijk declaratiegedrag?;
- Is sprake van incidentele dan wel structurele gedragingen?;
- Is al dan niet sprake van benadeling van de raad?;
- De persoon van de rechtsbijstandverlener;

Niet in de laatste plaats speelt ook de mate van verwijtbaarheid een belangrijke rol bij het opleggen van maatregelen.

Op grond van het vorenstaande is het volgende maatregelenbeleid vastgesteld.

Gedraging	Maatregel
1. Er is sprake van incidenteel niet redelijk declaratiegedrag: a. geen (mogelijke) benadeling b. de raad is of zou worden benadeeld	Corrigerend optreden door het bureau; Waarschuwing van de kant van het bureau dat bij herhaling de raad zal worden voorgesteld verdergaande maatregelen te treffen;
2. Er is sprake van structureel niet redelijk declaratiegedrag: a. geen (mogelijke) benadeling b. de raad is of zou worden benadeeld	Waarschuwing door de raad met de mededeling dat bij herhaling doorhaling van de inschrijving kan volgen; Waarschuwing door de raad met de mededeling dat bij herhaling doorhaling van de inschrijving volgt; van de maatregel wordt mededeling gedaan aan de Deken. Indien daartoe gronden aanwezig zijn stelt het bureau nader onderzoek in naar eerder vastgestelde declaraties. Indien mogelijk wordt besloten tot terugvordering.
3. Er is sprake van incidenteel onjuist declaratiegedrag: a. geen (mogelijke) benadeling b. de raad is of zou zijn benadeeld	Waarschuwing van de kant van het bureau met de mededeling dat bij herhaling de raad zal worden voorgesteld verdergaande maatregelen te treffen; Waarschuwing door de raad met de mededeling dat bij herhaling doorhaling van de inschrijving kan volgen; van de maatregel wordt mededeling gedaan aan de Deken.
4. Er is sprake van structureel onjuist declaratiegedrag: a. Geen (mogelijke) benadeling	Waarschuwing door de raad met de mededeling dat bij herhaling doorhaling van de inschrijving volgt; van de maatregel wordt mededeling gedaan aan de Deken. Indien daartoe gronden aanwezig zijn stelt het bureau nader onderzoek in naar eerder vastgestelde declaraties. Indien mogelijk wordt besloten tot terugvordering.

b. de raad is of zou zijn benadeeld	Doorhaling van de inschrijving; van de maatregel wordt mededeling gedaan aan de Deken. Er wordt aangifte gedaan bij de Officier van Justitie. Indien daartoe gronden aanwezig zijn stelt het bureau nader onderzoek in naar eerder vastgestelde declaraties. Indien mogelijk wordt besloten tot terugvordering ¹ .
-------------------------------------	---

Indien aan een rechtsbijstandverlener eerder door een andere raad een maatregel is opgelegd, zal deze bij het te nemen besluit worden betrokken.

Maatregelenbeleid onjuist/onverantwoord declareren/Raad/april 2002

¹ Op 12 december 2001 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in twee hoger beroepszaken die verband houden met de door de Raad voor Rechtsbijstand en de Raden van Toezicht overeengekomen begrotingsprocedure. De zaken waren aangespannen door een in het ressort van de raad gevestigde advocaat.

In de door de afdeling berechte zaken had het Bureau rechtsbijstandvoorziening een aantal toevoegingsdossiers ter begroting aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Dit begrotingsonderzoek wees uit dat het aantal uren dat op de onderzochte toevoegingen was gedeclareerd veel te hoog was.

Op basis van de uitkomsten van de begrotingsprocedure besloot de Raad voor Rechtsbijstand tot doorhaling van de inschrijving van de betreffende advocaat en heeft het Bureau rechtsbijstandvoorziening de genomen beslissingen tot vaststelling van de toevoegingsvergoeding achteraf herzien, met terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde toevoegingsgelden.

De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog dat de Raad voor Rechtsbijstand op goede gronden tot het juiste oordeel was gekomen dat de door appelland gevoerde urenadministratie en diens declaratiegedrag niet voldeden aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid, als bedoeld in artikel 17, tweede lid, aanhef en onder b. van de Wet op de rechtsbijstand. Volgens de afdeling dienen publieke gelden die zijn bestemd voor on- en minvermogene cliënten verantwoord te worden besteed en kon de raad voor rechtsbijstand bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot doorhaling van de inschrijving besluiten.

De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog in de terugvorderingszaak dat het Bureau rechtsbijstandvoorziening op grond van de uitkomst van de begrotingsprocedure aan mocht nemen dat appelland stelselmatig teveel uren had geschreven en gedeclareerd. Ook werd juist geacht dat de raad –op basis van de resultaten van de begrotingsprocedure- een berekeningswijze had gehanteerd waarbij de aan de advocaat uitbetaalde toevoegingsvergoedingen alsnog met terugwerkende kracht forfaitair werden vastgesteld. Van de mogelijkheid van tegenbewijs was door de advocaat geen gebruik gemaakt.