

Herijking rechtsbijstand

Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand

Herijking rechtsbijstand

**Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde
rechtsbijstand**

Datum:

30 november 2015

Voorwoord

Vertrouwen in het recht en gelijkwaardige participatie van alle burgers binnen het recht zijn voorwaarden voor het goed functioneren van een sociale en democratische rechtsstaat. Dat betekent dat de toegang tot recht voor eenieder goed moet zijn geborgd; dat is de toegang die een rechtzoekende heeft tot informatie, overleg, onderhandeling en tot de rechter. Rechtzoekenden moeten door middel van procedures die door hun als rechtvaardig worden ervaren kunnen komen tot een rechtvaardige uitkomst. Recht wil immers rechtvaardigheid bewerkstelligen. Voor de waardering daarvan is het belangrijk dat een rechtzoekende kan beschikken over voldoende, relevante en eerlijke informatie.

Met het voorgaande is onlosmakelijk verbonden dat rechtzoekenden zich in rechte en administratief beroep mogen laten bijstaan door een advocaat en dat wordt voorzien in rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen. Een (te) geringe financiële draagkracht mag er niet toe leiden dat redelijk handelende rechtzoekenden verstoken zijn of blijven van rechtsbijstand en van de rechter. Dat geldt des te sterker als iemand zijn persoonlijke vrijheid is ontnomen. Een dag meelopen bij het juridisch loket en bezoeken aan advocaten en rechtbanken maken het grote belang van rechtsbijstand direct aanschouwelijk. En maakt ook duidelijk dat veel rechtsregels zijn geschreven ter bescherming van zwakkeren tegen sterkeren en om conflicten op een vreedzame en voor betrokkenen minst belastende wijze te kunnen beëindigen. Als die bescherming niet kan worden ingeroepen waar redelijk en noodzakelijk of een conflict niet op een vreedzame wijze kan worden beëindigd omdat (financiële) drempels onneembaar zijn of adequate (rechts-)bijstand niet beschikbaar is, strijdt dat met de beginselen van de rechtsstaat. De vele gesprekken met andere direct betrokken personen en organisaties, bevestigen dat alleen maar.

Ons rapport ligt nu voor u. Daarin geven we uitvoering aan onze opdracht om: 1) onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en 2) aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

We hebben veel tijd besteed aan het analyseren van de gegevens. Voorts hebben we onderzocht en beschreven hoe de gesubsidieerde rechtsbijstand is ontstaan, hoe het zich heeft ontwikkeld, hoe het is bedoeld, hoe het vervolgens is neergelegd in wetgeving en beleid en hoe het feitelijk functioneert.

Omdat de vele discussies die het gevolg zijn geweest van voorgenomen bezuinigingen soms de aandacht lijken te hebben afgeleid van het normatieve kader voor een goed en duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zijn we daarna begonnen met het formuleren van wat volgens ons de normatieve uitgangspunten voor zo'n stelsel zouden moeten zijn. Vaak konden we die eenvoudig vinden in verdragen, wetgeving, beleid, literatuur en jurisprudentie, soms hebben we die (op-)nieuw geformuleerd, geëxpliciteerd of aangevuld. Ze zijn in ieder geval alle door ons herijkt. Daar hebben we vervolgens het huidige stelsel aan

getoetst en onze voorstellen voor verandering op gebaseerd. Waarin de rechtzoekende steeds centraal staat. Die moet erop kunnen vertrouwen dat die in alle gevallen de (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij haar probleem en aansluit bij haar werkelijke behoefte en belang.

Dat een eerste ruwe inschatting van de financiële effecten van onze voorstellen ertoe lijkt te leiden dat de uitgaven aan het stelsel aanzienlijk lager uit lijken te kunnen komen is dan ook niet de reden of oorzaak, maar het gevolg van onze werkwijze en voorstellen.

Veel dank zijn we verschuldigd aan de vele direct en zeer betrokken professionals die we hebben gesproken. De analyses en de meeste voorstellen voor verbetering komen uit die gesprekken voort. We hebben niemand gesproken die geen ruimte en mogelijkheden zag voor verbetering. Bij de implementatie zal dus en daarom ook maximaal gebruik kunnen en moeten worden gemaakt van hun betrokkenheid. De voorstellen zijn soms klein, soms ingrijpend, maar steeds in het belang van de minder draagkrachtige rechtzoekenden. Ze kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. In onderling verband en samenhang moeten ze worden gezien als elkaar versterkende maatregelen, die samen zorgen voor een goed en duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand: Rechtsbijstand voor iedereen die het nodig heeft, nu en in de toekomst.

Aleid Wolfsen

Inhoudsopgave

Voorwoord - -	4
Lijst met gebruikte afkortingen -	12
Visiedocument -	14

1 Inleiding - 32

1.1	Vooraf -	32
1.2	Onderzoeksopdracht -	33
1.3	Samenstelling en werkwijze van de commissie -	34
1.4	De ontwikkeling van uitgaven in vogelvlucht: nadere afbakening -	36
1.5	Eerder onderzoek -	36
1.6	Opzet van het rapport -	38

2 Contouren rechtsbijstand - 40

2.1	Inleiding -	40
2.2	Opkomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand -	40
2.3	Huidig stelsel -	43
2.3.1	Eerstelijnsvoorziening en verdergaande rechtsbijstand -	43
2.3.2	Kwaliteitseisen rechtsbijstandsverleners -	45
2.3.3	Vergoedingen -	48
2.3.4	Kosten rechtzoekenden -	50
2.3.5	Echtscheidingszaken -	53
2.3.6	Strafrecht -	55
2.3.7	Meervoudig gebruik -	58
2.4	Cijfermatige ontwikkelingen -	61
2.4.1	Vooraf -	61
2.4.2	Verantwoording -	61
2.4.3	Uitgaven aan het stelsel -	64
2.4.4	Inflatie -	66
2.4.5	Financiering en raming -	67
2.4.6	Ontwikkeling extra-urenvergoeding -	68
2.4.7	Volumeontwikkelingen -	69
2.4.8	Eerstelijnsvoorziening -	70
2.4.9	Hoogte eigen bijdrage rechtzoekenden -	71
2.4.10	Het bereik van het stelsel -	73
2.4.11	Aanbodzijde -	74
2.4.12	Uitbetaalde vergoedingen -	77
2.4.13	Echtscheiding -	78
2.4.14	Strafrecht -	81
2.4.15	Multiproblematiek -	83
2.5	Tot slot -	85

3 Oorzaken en achtergronden ontwikkelingen in de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand - 86

3.1	Inleiding -	86
3.2	Algemene oorzaken en achtergronden -	86
3.2.1	Juridisering en individualisering -	86
3.2.2	Verharding en verzakelijking van de maatschappij -	87
3.2.3	Toegenomen complexiteit van de samenleving -	88
3.2.4	Ontwikkelingen aan de vraagzijde -	89
3.2.5	Ontwikkelingen aan de aanbodzijde -	91
3.2.6	Ontwikkeling van meer informele wijzen van geschilafdoening -	93
3.3	Stelselontwikkelingen -	94
3.4	Oorzaken en achtergronden: echtscheidingszaken -	96

3.4.1	Vooraf - 96
3.4.2	Stelselwijzigingen - 96
3.4.3	Aantal echtscheidingen - 96
3.4.4	Aantal conflicten per echtscheiding - 97
3.4.5	Verhoogde complexiteit van behandeling van echtscheidingszaken - 98
3.4.6	Kwaliteitsbewaking echtscheidingsadvocaten - 99
3.5	Oorzaken en achtergronden: strafzaken - 100
3.5.1	Vooraf - 100
3.5.2	Verharding strafrechtelijk klimaat? - 100
3.5.3	Hoger beroep en cassatie - 103
3.5.4	Aanpak en opstelling van het openbaar ministerie - 103
3.5.5	Bewerkelijke zaken - 104
3.5.6	Samenhangende zaken - 105
3.5.7	Meer inzet aan het begin I – Salduz - 105
3.5.8	Meer inzet aan het begin II – ZSM: eenvoudigere afdoening - 106
3.5.9	Een nieuw Wetboek van Strafvordering - 107
3.5.10	Kwaliteit strafrechtadvocatuur - 107
3.6	Oorzaken en achtergronden: multiproblematiek - 108
3.6.1	Vooraf - 108
3.6.2	De rechtzoekende: geringe zelfredzaamheid - 108
3.6.3	Schuldenproblematiek - 109
3.6.4	Domein sociale zaken - 110
3.7	Conclusie - 110

4 Gesubsidieerde rechtsbijstand vanuit rechtsstatelijk perspectief - 112

4.1	Inleiding - 112
4.2	Grondrechtelijk kader - 113
4.2.1	Vooraf - 113
4.2.2	Grondwet - 114
4.2.3	Europese Unie - 116
4.2.4	Verdragen - 118
4.2.5	Tot slot - 121
4.3	Verenigbaarheid van het stelsel van rechtsbijstand met de grondrechtelijke vereisten - 122
4.3.1	Vooraf - 122
4.3.2	Verschillende aspecten nader bezien - 122
4.3.3	Tot slot - 125
4.4	Conclusie - 125

5 IJkpunten voor een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand - 128

5.1	De ijkpunten - 128
5.2	Stelselvarianten - 138
5.3	Conclusie - 139

6 De toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand - 141

6.1	Inleiding - 141
6.2	De eerste lijn - 141
6.2.1	Verandering van de werkwijze in de eerste lijn - 141
6.2.2	Versterking van de kwaliteit in de eerste lijn - 144
6.2.3	Verbeterde afstemming en regie - 145
6.2.4	Tot slot - 145
6.3	Echtscheiding - 146
6.3.1	Eén toevoeging voor de gehele echtscheiding - 146
6.3.2	Het gezinsinkomen als uitgangspunt - 148

6.4	Strafzaken - 149
6.4.1	Betere beheersbaarheid extra-urenzaken - 149
6.4.2	Onderscheid invrijheidgestelden en niet-invrijheidgestelden - 150
6.5	Meervoudig gebruik - 150
6.5.1	Multiproblematiek en ketenbesluitvorming - 150
6.5.2	Regie raad bij ander meervoudig gebruik - 151
6.6	Kwaliteit rechtsbijstandsverleners - 152
6.7	Periodieke evaluatie en herijking puntentoekenning - 153
6.8	Een redelijk inkomen - 153
6.8.1	Vooraf - 153
6.8.2	Puntenvergoeding - 154
6.8.3	Extra-urenvergoeding - 156
6.8.4	Vergoeding eerstelijnsrechtsbijstandsverleners - 156
6.8.5	Tot slot - 157
6.9	Perspectief van de gebruiker - 157
6.9.1	Eigen bijdrage - 157
6.9.2	De inkomenscategorie juist boven de Wrb-grens - 158
6.10	Prikkels om te komen tot een minnelijke oplossing - 158
6.11	De regievoerende rechtsbijstandsorganisatie - 159
6.12	Tot slot: de rol van het Ministerie van Veiligheid en Justitie - 161
6.13	Resumé: alle voorstellen op een rij - 161
6.14	Financieel effect - 166
6.14.1	Vooraf - 166
6.14.2	Ruwe inschatting van de financiële effecten van enkele maatregelen - 167
6.14.3	Maatschappelijke kosten en baten - 170
6.14.4	Hoe verder: monitoring van de effecten van de maatregelen - 170
6.15	Implementatie van de voorstellen - 171
6.16	Naar een beleidsagenda voor de komende tien jaar - 172
6.17	Conclusie - 173
	Tot slot - 174
	Geraadpleegde bronnen - 178

Bijlagen - 190

Lijst met gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bebr	Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand
Brt	Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria
Bvr	Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EXU	Extra-ureenzaak
HiiL	Hague Institute for the Internationalisation of Law
Ibo	Interdepartementaal beleidsonderzoek
MO-Groep	Maatschappelijk Ondernemers Groep
NOvA	Nederlandse orde van advocaten
NPM	New Public Management
NVSA	Nederlandse Vereniging van Strafrecht Advocaten
OM	openbaar ministerie
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SGC	Stichting Geschillencommissie
Sv	Wetboek van Strafvordering
vFAS	Vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators
VSAA	Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam
VSAN	Vereniging sociale advocatuur Nederland
Wet Bopz	Wet Bijzondere Opnemingen Psychiatrische Ziekenhuizen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WROM	Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden
ZSM	'Zo Spoedig Mogelijk': werkwijze gericht op een versnelde afdoening van strafzaken

Visiedocument

Herijking rechtsbijstand

Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand

De toegang tot recht is een kernwaarde van een goed functionerende rechtsstaat, die ook geldt voor minder draagkrachtigen. Zij hebben echter vaak onvoldoende middelen om naar de rechter te gaan, of op andere wijze een rechtvaardige oplossing voor hun problemen te verwezenlijken. Een goed en duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is daarom onmisbaar.

Europese verdragen en regelgeving, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-Handvest voor de Grondrechten, en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM en van het Hof van Justitie van de Europese Unie geven voor de toegang tot recht en rechtsbijstand minimumnormen waaraan lidstaten moeten voldoen. Gegeven de staat van de ontwikkeling van de Nederlandse rechtsorde moet de ambitie verder reiken dan voldoen aan deze minimumnormen. Daarom formuleren we ijkpunten, waaraan een goed en duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand moet voldoen. Per ijkpunt analyseren we de sterke en zwakke kanten van het huidige stelsel en doen we voorstellen om het stelsel duurzaam te maken.

De ijkpunten zijn de volgende:

1. De toegang tot recht staat voorop.
2. Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijnsbureaus, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.
3. Een onafhankelijke, regievoerende instantie is verantwoordelijk voor de afstemming tussen de eerste- en tweedelijnsbureaus en neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
4. Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.
5. Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.
6. De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is verzekerd.
7. De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.
8. Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Ijkpunt 1: De toegang tot recht staat voorop.

Onder toegang tot recht verstaat de commissie de toegang van een burger die meent een juridisch probleem te hebben en hulp of bijstand zoekt (hierna: rechtzoekenden) tot enerzijds adequate voorzieningen ter effectivering van rechten, waaronder rechtsbescherming, en anderzijds tot informatie, onderhandeling en een

neutrale (bindende) interventie om zijn probleem effectief te kunnen (helpen) beëindigen.

Dit eerste ijkpunt omvat in ieder geval:

1. Gelijke toegang tot recht. De financiële drempel moet neembaar en voor gelijke gevallen gelijk zijn. Zo mag het niet van de woonplaats afhankelijk zijn of een verplichte eigen bijdrage gecompenseerd wordt via de bijzondere bijstand van de lokale overheid. Ook mag het geen 'toeval' zijn of de advocaat de eigen bijdrage al dan niet int. De Wrb moet voor alle rechtzoekenden die onder het bereik vallen toereikend en passend zijn.
2. Effectieve toegang tot recht, waaronder in ieder geval moet worden gerekend:
 - Adequate voorzieningen voor het effectueren van rechten, waaronder rechtsbescherming, in het bijzonder bij procedures met de overheid (in enige gedaante) als tegenpartij. Als maatstaf om een voorziening als 'adequaat' te kwalificeren geldt datgene wat een redelijk handelende rechtzoekende in een bepaalde situatie zou doen om zijn rechten te effectueren en problemen op te lossen.
 - Goede en gerichte voorlichting, niet alleen over de mogelijkheden voor oplossing van het probleem, maar ook over de soms erg ingewikkelde wetten en regels.
 - Voldoende variëteit in begeleiding en interventies: van een met alle waarborgen omklede gang naar de rechter tot een meer laagdrempelige neutrale beslisser, en van eenvoudige ondersteuning en advisering tot een meer intensieve begeleiding en mediation.
 - Transparantie ten aanzien van de kosten, baten en kwaliteit. Voor de rechtzoekende moet inzichtelijk zijn wat hij al dan niet kan verwachten;
 - Goede aansluiting tussen het geschil/probleem, de werkelijke behoefte van de rechtzoekende en interventie/begeleiding. Hierbij gaat het er ook om of de procedure voor de rechter gezien kan worden als een ultimatum remedium of niet (zie het volgende punt).
 - Voldoende prikkels voor rechtzoekenden om minnelijke oplossingen te bereiken. Minnelijke oplossingen zijn vaak beter dan procederen, maar de rechter is geen ultimatum remedium. Soms kan een rechterlijke beslissing juist verdere escalatie voorkomen of slepende onderhandelingen vlottrekken.
 - Het aanbod van rechtsbijstandsverleners is in evenwicht met de vraag naar rechtsbijstand. Een tekort aan rechtsbijstandsverleners (qua aantallen, type rechtsbijstand, verhouding instroom en uitstroom, voldoende instroom van jonge rechtsbijstandsverleners en spreiding over regio's en rechtsgebieden) is ongewenst, evenals een te groot aanbod van rechtsbijstandsverleners in verhouding tot de vraag.
 - Adequate bestrijding van (vermeende) financiële, psychologische en andere drempels om toegang te zoeken tot recht.
 - Ruimte voor innovatie in procedures en vormen van geschiloplossing; prikkels voor rechtsbijstandsverleners de dienstverlening te vernieuwen en aan te laten sluiten bij nieuwe mogelijkheden die digitalisering biedt.

Pluspunten van het huidige stelsel in het licht van dit ijkpunt zijn de beschikbaarheid van rechtsbijstand voor alle type zaken en voor mediation. Verder zijn er voldoende rechtsbijstandsverleners in het stelsel actief. Het aantal dat op basis van toevoegingen werkt, stijgt elk jaar en er is sprake van een goede, over de jaren vrij

stabiele, spreiding over de verschillende leeftijdscategorieën. De recentelijk ingevoerde AMvB heeft daar geen verandering in gebracht. Sterk is ook het mede door de raad voor rechtsbijstand ontwikkelde innovatieve aanbod aan digitale informatie en zelfhulpvoorzieningen. Deze informatie en voorzieningen zijn voor alle rechtzoekenden, dus niet alleen Wrb-gerechtigden, beschikbaar, waardoor de toegang tot het recht voor alle rechtzoekenden wordt verbeterd. Een deel van de Wrb-gerechtigden heeft geen toegang tot de digitale informatie en voorzieningen. Met name voor deze groep mensen is het belangrijk dat er een eerstelijnsvoorziening is waar rechtzoekenden, door eenvoudigweg binnen te lopen, met vragen terecht kunnen.

Maar er zijn ook knelpunten. Zo is momenteel onvoldoende verzekerd dat de rechtzoekende in alle gevallen die (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij zijn probleem en aansluit bij zijn werkelijke behoefte. Oorzaak is onder meer het ontbreken van een goede coördinatie van en binnen de eerste lijn, in relatie tot de tweede lijn, en de gebrekkige, zo niet afwezige, informatie-uitwisseling tussen de diverse partijen en instanties. Zo beschikken de medewerkers van het juridisch loket en de advocaten die onder High Trust werkzaam zijn niet over alle relevante informatie die bij de raad voor rechtsbijstand bekend is. Het betreft informatie over eerder afgegeven toevoegingen en eerdere spreekuurcontacten, maar bijvoorbeeld ook de signalering van een groep van rechtzoekenden met een gelijksoortig probleem of geschil met dezelfde wederpartij. Zonder deze informatie – bijvoorbeeld over eerdere aanvragen – is een goede diagnose van de meest passende vorm van een oplossing voor het probleem of geschil onmogelijk.

Dit is problematisch bij alle type zaken, maar in het bijzonder bij de zogenaamde multiproblematiek-zaken en zaken waarin ketenbesluitvorming aan de orde is: zaken waarin samenhangende sociale en soms ook langslpende problemen naar voren komen. De rechtzoekenden in kwestie kenmerken zich bovendien door een gebrek aan zelfredzaamheid. Voor dit soort problemen is andere hulp vaak beter dan procederen bij de rechter of is het samenvoegen van alle zaken vaak wenselijk. Deze hulp bereikt hen nu onvoldoende. Ook kan bij ketenbesluitvorming een bundeling van zaken zeer gewenst zijn. Ons is niet gebleken van enige actieve coördinatie op bijvoorbeeld de 33.610 rechtzoekenden aan wie in 2014 gemiddeld meer dan vier toevoegingen per jaar zijn afgegeven of de groep van ongeveer 1.000 rechtzoekenden aan wie in 2014 gemiddeld een toevoeging per maand is afgegeven. De verbetervoorstellen bespreken we bij de ijkpunten 2 en 3.

Een ander knelpunt is het structureel niet-innen van eigen bijdragen. Dat past niet in het stelsel, zo vindt ook de Nederlandse orde van advocaten. De Nederlandse orde van advocaten heeft geprobeerd rechtsbijstandsverleners die structureel de eigen bijdrage niet innen of dat middel inzetten voor acquisitiedoeleinden een halt toe te roepen, maar is teruggefloten door het Hof van Discipline. Kort gezegd heeft de Orde niet de bevoegdheid hiertegen op te treden, omdat – samengevat – de verordeningen en gedragsregels daar (nog) niet in voorzien. Ons is niet gebleken dat die verordeningen en/of gedragsregels nu worden aangepast. De raad voor rechtsbijstand heeft die bevoegdheid wel: op grond van de Wrb kan hij de toevoeging in zo'n geval intrekken. Tot dusver kan de raad voor rechtsbijstand, gelet op het feit dat een systematische registratie van het innen van eigen bijdragen ontbreekt, alleen op aangeven van een advocaat gebruik maken van deze bevoegdheid. Het niet-innen van de eigen bijdrage leidt er overigens ook toe dat in voorkomende gevallen iedere aanmoediging wegvalt om een beroep te doen op een

afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond.

De 'lus' waarbij rechtzoekenden € 53 korting krijgen op de rechtsbijstand als men langs het loket gaat, werkt onnodig complicerend voor alle betrokkenen. De korting op eigen bijdrage (bedoeld als stimulans om rechtzoekenden langs het juridisch loket te laten gaan en waar gemeenten het beleid van bijzondere bijstand op baseren) wordt steeds vaker via een telefonische verwijzing afgedaan. Bij een werkbezoek aan het juridisch loket heeft de commissie kunnen waarnemen dat het telefoontje als een formaliteit wordt gezien, ook in zaken waarin niet op voorhand vaststaat dat rechtsbijstand door een advocaat de meest passende oplossing is. Feitelijk is dit document daarmee verworpen tot een kortingsbon. Deze praktijk wordt onvoldoende gecompenseerd door de huidige vorm van High Trust. High Trust is een goede methode om de administratieve kant van het verlenen van toevoegingen te organiseren, maar niet voor een goede inhoudelijke beoordeling van de 'toevoegingswaardigheid' van een zaak en voor beantwoording van de vraag of de toevoeging het beste past bij de werkelijke behoefte van de rechtzoekende. Tot slot zien we een knelpunt in het ontbreken van een secure hardheidsclausule op grond waarvan de raad voor rechtsbijstand de eigen bijdrage zou kunnen kwijtschelden. Als gevolg daarvan kunnen andere instanties, waaronder gemeenten, het stelsel als geheel kwalificeren als niet toereikend en passend. Dat kan leiden tot het toekennen van bijzondere bijstand aan een rechtzoekende, wat – zoals ook het door advocaten niet-innen van de eigen bijdrage – waardoor, in voorkomende gevallen, de aanmoediging wegvalt om een te doen op een afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond.

Dat rechtzoekenden zich rechtstreeks tot een advocaat wenden kent overigens ook een positieve kant. Drempelverlaging en minder schroom rechtsbijstand in te roepen kunnen vanuit een oogpunt van emancipatie en zelfredzaamheid positief worden gewaardeerd. Vanuit de optiek van een goed functionerend stelsel leidt de directe gang naar de advocaat echter niet altijd tot een doelmatige afhandeling van het probleem of geschil op de meest gerede plek. Gegeven de relatie tussen het aantal toevoegingen en het inkomen van de advocaat kan het bovendien uitnodigen tot maximalisatie van de vraag. In dit verband is het aantal rechtsbijstandsverleners dat actief is in het stelsel relevant. Dit aantal is royaal te noemen, in verhouding tot de vraag naar rechtsbijstand.

We signaleren ook dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een overlapping kent met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet. We zien verder dat rechtzoekenden onvoldoende zicht hebben op de kosten en de kwaliteit van de verschillende routes voor rechtsbijstand en op wat ze kunnen verwachten van de begeleiding of de interventie. Ook over de inhoudelijk-juridische kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners is in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, te weinig bekend.

Er zijn meer knelpunten rond de toegang tot recht. Zo zijn er onvoldoende laagdrempelige procedures om een geschil te beslechten. Er is bijvoorbeeld geen eenvoudige rechterlijke procedure voor consumentenzaken, terwijl de geschillencommissie niet bevoegd is voor alle consumentengeschillen. Ook is het de commissie in gesprekken duidelijk geworden dat de bezwaarfase in bestuursrechtelijke geschillen nogal formeel wordt ingezet, ondanks de

inspanningen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor een meer informele wijze van geschilbeslechting. De bezwaarfase zou laagdrempelig en informeel moeten zijn. Om de juridisering en formalisering van deze fase tegen te gaan, dient de fase daarna bij de rechter niet 'voortbouwend' te zijn. De rechtzoekende moet het probleem 'ten volle' aan de bestuursrechter kunnen voorleggen. Dat voorkomt dat men feitelijk gedwongen wordt de bezwaarfase formeler in te steken dan op dat moment goed zou zijn.

IJkpunt 2: Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijnsbijstand, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.

IJkpunt 3: Een onafhankelijke instantie houdt de regie over de eerste- en tweedelijnsbijstand. Deze instantie neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.

Bij de uitwerking van ijkpunt 1 signaleerden we dat op dit moment onvoldoende verzekerd is dat de rechtzoekende in alle gevallen die (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij zijn probleem en aansluit bij zijn werkelijke behoefte. In de kern zijn de volgende veranderingen noodzakelijk: a) verandering van de werkwijze in de eerste lijn, b) versterking van de kwaliteit van de hulp en/of bijstand in de eerste lijn, en c) verbetering van de afstemming en regie. De ijkpunten 2 en 3 zien op deze veranderingen. Vanwege de samenhang tussen ijkpunt 2 en 3 werken we beide ijkpunten gezamenlijk uit.

Een brede eerste lijn

Rechtzoekenden kunnen zich – buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand – wenden tot verschillende soorten (juridische) hulp- of bijstandsverleners of belangenbehartigers. Dat kunnen zijn sociaal raadslieden, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, een rechtswinkel, een vakbond, de Nationale Ombudsman, de woonbond, de Consumentenbond, maar ook een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een notaris. Als blijkt dat juridische hulp of bijstand redelijk en noodzakelijk is, dan zal deze bestaan uit juridische werkzaamheden van eenvoudige aard (hierna: eerstelijnsbijstand) of uit juridische werkzaamheden van niet-eenvoudige aard of specialistisch werk, waaronder werkzaamheden die vallen onder het domeinmonopolie van de advocatuur (hierna: tweedelijnsbijstand).

Onder eerstelijnsbijstand verstaan we onder meer: het inwinnen van informatie, het geven van advies, licht bemiddelend werk (waaronder het benaderen van en onderhandelen met een wederpartij), hulp bij het schrijven van een brief of het invullen van formulieren of het opstellen van een klacht of bezwaarschrift. Er zijn situaties denkbaar dat deze werkzaamheden toch als tweedelijnsbijstand moeten worden gekwalificeerd – bijvoorbeeld hulp bij het schrijven van een bezwaarschrift in een juridisch of feitelijk ingewikkelde zaak.

We stellen een qua expertise en vaardigheden brede eerste lijn voor, waarbinnen de (rechts)bijstandsverleners op samenwerking zijn gericht. Dit is nodig omdat in de eerste lijn moet worden bepaald wat de aard en omvang van het probleem is en

welke deskundigheid ingezet moet worden om het probleem, dan wel delen van het probleem tot een oplossing te brengen.

Voor de genoemde organisaties geldt vaak dat rechtzoekenden moeten behoren tot de doelgroep, lid moeten zijn, daarvoor verzekerd moeten zijn of een bepaald uurtarief moeten betalen. Indien minder draagkrachtige rechtzoekenden daar niet terecht kunnen, staat de gang naar het juridisch loket open of kunnen zij zich wenden tot een rechtsbijstandsverlener die door de raad voor rechtsbijstand is toegelaten tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: RvR-rechtsbijstandsverlener). De RvR-rechtsbijstandsverlener kan zijn een advocaat, een notaris, mediator of een gerechtsdeurwaarder. Daarnaast kunnen rechtzoekenden zich uiteraard oriënteren op websites, zoals rechtwijzer.nl, de site van het juridisch loket en magontslag.nl. Deze websites zijn ook op de locaties van het juridisch loket toegankelijk voor rechtzoekenden. Het juridisch loket stimuleert mensen daarvan gebruik te maken.

Intake

Het juridisch loket is telefonisch en in persoon via de balie toegankelijk. Het juridisch loket verstrekt korte adviezen. Dat gebeurt nadat het gestelde probleem van de rechtzoekende kort is geanalyseerd en beoordeeld. Er is gemiddeld ongeveer 10 minuten mee gemoeid. We noemen dat de intake. Advocaten en andere rechtsbijstandsverleners bepalen – evenals alle andere genoemde instanties – zelf wie ze te woord staan, hoe ze dat doen en onder welke voorwaarden.

Ook kan de intake bij een RvR-rechtsbijstandsverlener plaatsvinden. Is de RvR-rechtsbijstandsverlener van mening dat tweedelijsrechtsbijstand redelijk en noodzakelijk is, dan vraagt hij online bij de raad voor rechtsbijstand gemotiveerd een toevoeging aan.

De raad voor rechtsbijstand toetst op inkomen, de toevoegingswaardigheid in relatie tot de aard van de zaak en onderzoekt of er andere relevante informatie over deze rechtzoekende bekend is bij de raad voor rechtsbijstand. Deze informatie kan leiden tot een uitnodiging voor een oriëntatiegesprek tijdens het spreekuur van het juridisch loket (we noemen dit de 'O-toets'). Indien er sprake is van een evidente noodzaak tot tweedelijsrechtsbijstand, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een geschil onder artikel 2, zevende lid, Besluit eigen bijdragen rechtzoekenden, zal de raad voor rechtsbijstand snel overgaan tot toekenning van de toevoeging. In zaken die al op het spreekuur zijn geweest en waarin het eerstelijnswork al is verricht, zal de toets nog slechts marginaal zijn. Slechts indien er bijvoorbeeld inmiddels een andere aanvraag voor een toevoeging loopt zou dit aanleiding kunnen zijn tot het inplannen van een oriëntatiegesprek.

Spreekuur en eenvoudige behandeling

Op het moment dat de medewerker van het juridisch loket (hierna: JL-medewerker) of de RvR-rechtsbijstandsverlener van mening is dat de vraagverheldering, de analyse, het advies of de (andere) rechtsbijstand meer tijd kost maar er (nog) geen indicatie is dat er noodzaak is van tweedelijsrechtsbijstand, dan wordt de rechtzoekende – voor het verrichten van het eerstelijnswork – verwezen naar het spreekuur van het juridisch loket. Op dit moment is ook duidelijk dat de rechtzoekende op grond van zijn draagkracht in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het spreekuur wordt gehouden door medewerkers en door advocaten of andere rechtsbijstandsverleners die daarvoor als gecertificeerd specialist zijn toegelaten. Wij noemen deze specialist de EL-rechtsbijstandsverlener. Het spreekuur kan bestaan uit een wat korter durend consult, maar kan ook uitmonden in een eenvoudige behandeling.

Tijdens het spreekuur zijn alle relevante gegevens van de rechtzoekende bij de raad voor rechtsbijstand beschikbaar. Onder deze informatie valt ook het gegeven of de rechtzoekende al eerder een beroep op rechtshulp of rechtsbijstand heeft gedaan. Dit kan namelijk relevante informatie zijn om te kunnen komen tot een goede analyse, een goed advies en een goede behandeling. In het bijzonder als sprake is van multiproblematiek of andere vormen van meervoudig gebruik.

Indien uit het eerste contact blijkt dat aan de rechtzoekende een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel is opgelegd, dan wordt de rechtzoekende op locatie bezocht of via videoconferentie contact gezocht. Ook de consultatiebijstand in strafzaken of voorafgaand aan het eerste verhoor wordt door deze JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners verleend. Rechtsbijstandsverlening in ZSM-zaken kan eveneens worden gedaan door EL-rechtsbijstandsverleners. Noodzakelijk is wel dat deze EL-rechtsbijstandsverlener een geheimhoudingsplicht heeft en zich kan beroepen op een verschoningsrecht.

Als uit het spreekuur blijkt dat rechtsbijstand nodig en zinvol is, maar een verwijzing naar de tweede lijn (nog) niet voor de hand ligt, kan het spreekuur uitmonden in een eenvoudige behandeling. Deze eenvoudige behandeling ligt in de rede als het gaat om rechtsbijstand van eenvoudige aard. Het gaat hier bijvoorbeeld om licht advieswerk, het schrijven van een brief (al dan niet namens de rechtzoekende) of het verlenen van hulp bij eenvoudige bezwaarschriften.

Na de intake, het spreekuur en de eenvoudige behandeling

Na de intake, het spreekuur en de eenvoudige behandeling kunnen zich verschillende scenario's voordoen:

- De JL-medewerker of de RvR-rechtsbijstandsverlener komt tijdens de intake tot de conclusie dat het verlenen van tweedelijnsrechtsbijstand redelijk en noodzakelijk is. De JL-medewerker verwijst naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die een aanvraag bij de raad voor rechtsbijstand kan indienen. Als de rechtzoekende direct bij de RvR-rechtsbijstandsverlener is binnengekomen kan hij meteen een aanvraag indienen.
- De JL-medewerker of de EL-rechtsbijstandsverlener is, na het spreekuur of de eenvoudige behandeling, van mening dat het verlenen van tweedelijnswerkzaamheden redelijk en noodzakelijk is. De medewerker of de EL-rechtsbijstandsverlener verwijst de rechtzoekende naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die een toevoeging bij de raad voor rechtsbijstand kan aanvragen.

De raad voor rechtsbijstand toetst (de zogenaamde 'O-toets') bij een aanvraag om een toevoeging het inkomen, de toevoegingswaardigheid in relatie tot de aard van de zaak en controleert of er andere relevante informatie over deze rechtzoekende bekend is. In zaken die al op het spreekuur zijn geweest en waarin het eerstelijnswork al is verricht, zal de toets (zoals hiervoor al beschreven) nog slechts marginaal zijn.

Als de raad voor rechtsbijstand de aanvraag tot een toevoeging afwijst, dient er een eenvoudige en snelle voorziening voor beroep op de rechter open te staan. De raad voor rechtsbijstand kan de aanvraag voor een toevoeging voor mediation of een procedure bij de rechter uiteraard ook toewijzen. De verwijzing geschiedt naar de voorkeursrechtsbijstandsverlener of anders neutraal op basis van criteria als expertise, regio en 'het aan de beurt zijn'. EL-rechtsbijstandsverleners kunnen niet naar zichzelf of een kantoorgenoot verwijzen. Indien een spreekuur eindigt in een eenvoudige behandeling en er, na die eenvoudige behandeling, alsnog een toevoeging moet worden aangevraagd, rechtvaardigt de inzet in de eerste lijn dat er een korting op de (op het vergoedingsbesluit gebaseerde) puntentoekenning plaatsvindt. Andere mogelijkheden zijn dat de raad voor rechtsbijstand de rechtzoekende verwijst naar een hulpverlener buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand of dat de raad voor rechtsbijstand de toevoeging verruimt omdat sprake is van multiproblematiek of een andere vorm van meervoudig gebruik.

Voor het toekennen van toevoegingen voor echtscheidingen geldt een speciale procedure. Hetzelfde geldt voor de toekenning van extra uren in strafzaken. We werken dit uit onder ijkpunt 4.

Versterking van de kwaliteit in de eerste lijn

Het helder krijgen van de vraag, het ervaren probleem goed kunnen analyseren, (vervolgens) goed eerstelijnswork kunnen verrichten en weten wanneer door kan of moet worden verwezen naar een andere (rechts)hulp- of bijstandsverlener vereist specifieke kennis en vaardigheden. JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners worden verondersteld te beschikken over voldoende expertise en ervaring om de eerstelijnsworkzaamheden op adequate wijze te verrichten. Alleen EL-rechtsbijstandsverleners die daartoe gecertificeerd zijn, komen in aanmerking. Dit zullen vaak advocaten zijn, maar het kunnen ook andere rechtsbijstandsverleners zijn. De aanwezige specialisten in de eerste lijn zorgen ervoor dat toevoegingsgelden doelmatig worden besteed.

De raad voor rechtsbijstand beslist formeel ook over toevoegingen die betrekking hebben op procedures in hoger beroep, cassatie of procedures bij het EHRM. Indien daartoe aanleiding is, laat de raad voor rechtsbijstand zich desgewenst adviseren door daartoe gespecialiseerde advocaten in de eerste lijn (de O-toets). Invoering van een strafcassatiebalie naar analogie van de civiele cassatiebalie zou deze werkwijze ondersteunen.

De EL-rechtsbijstandsverleners, die we kwalificeren als 'high trust plus', zijn de eerste twee jaren één of twee dagen in de week als inhouse-rechtsbijstandsverleners, tegen een vaste vergoeding, bij het juridisch loket werkzaam. Dit bevordert een 'kruisbestuiving' tussen vaardigheden en kennis van verschillende achtergronden. De huidige high-trustwerkwijze blijft in stand, met een aanvulling van de zogenaamde O-toets.

De raad voor rechtsbijstand beslist op de aanvraag om een toevoeging, maar vaak worden de inhoudelijke voorbereidende werkzaamheden door JL-medewerkers of de EL-rechtsbijstandsverleners verricht. De kwaliteit van de beslissingen over toevoegen wordt beter als de raad voor rechtsbijstand zich laat 'adviseren' door deze deskundigen. Zij beschikken over expertise op basis waarvan ze werkzaamheden in de eerste lijn verrichten en hebben daarbij een belangrijke

verantwoordelijkheid. Om te waarborgen dat zij hun werkzaamheden onafhankelijk van de feitelijke beslisser – de raad voor rechtsbijstand – kunnen uitvoeren, bevelen we aan dat wordt voorzien in een professioneel statuut en een onafhankelijke klachtenregeling.

Verbeterde afstemming en regie

Het derde punt is een verbeterde afstemming tussen de verschillende werkzaamheden in en rondom de eerste lijn en een versterkte regie van de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket.

In de bovenomschreven veranderde werkwijze heeft de raad voor rechtsbijstand een belangrijke taak de regie te voeren over de eerstelijns werkzaamheden. De raad voor rechtsbijstand bepaalt in de bovenomschreven wijze immers (uiteraard naast de kwaliteit die wordt geleverd door de rechtsbijstandsverleners) in belangrijke mate de wijze waarop met geschillen van rechtzoekenden wordt omgegaan. Ook het juridisch loket heeft een versterkte regierol in de eerste lijn. Zo wordt de planning van de bezetting van de spreekuren/oriëntatiegesprekken gedaan door de leiding van het juridisch loket. Zij wordt geacht de deskundigheid en de certificering van de JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners het beste te kennen.

Voor een goede overdracht van de zaak aan een andere verlener van rechtsbijstand is het van belang dat er goede contacten worden onderhouden tussen alle voorzieningen in de brede eerste lijn. Hierbij valt naast de advocatuur en de mediators te denken aan sociaaljuridische dienstverleners, de sociaal raadslieden en schuldhulpverlening. In dat kader zal de raad voor rechtsbijstand desgevraagd en met toestemming van de rechtzoekende zijn informatie ook beschikbaar stellen aan bijvoorbeeld sociaal raadslieden en medewerkers van de MEE-organisatie. Mochten zij alsnog tot de conclusie komen dat de inzet van tweedelijns werk noodzakelijk is, dan verwijzen zij de rechtzoekende naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die dan een toevoeging kan aanvragen. Het verslag van het eerstelijns werk dat al is verricht door sociaal raadslieden of door een medewerker van de MEE-organisatie of anderen zal er dan in de regel toe leiden dat de toevoeging direct wordt verleend, al dan niet toegespitst op multiproblematiek. Maar die toets kan ook tot het inplannen van een oriëntatiegesprek tijdens het spreekuur leiden.

Dossiers worden in beginsel ‘warm’ overgedragen van de verlener van eerstelijns hulp naar de verlener van de tweedelijns hulp. Dat betekent onder meer dat een korte beschrijving wordt gegeven van de werkzaamheden die al hebben plaatsgevonden en van het resultaat daarvan; uiteraard met inachtneming van privacy-waarborgen. Organisaties richten hun privacy-protocollen zodanig in dat een dergelijke ‘warme’ overdracht zoveel mogelijk daadwerkelijk kan worden uitgevoerd.

Onafhankelijke positionering beslissende instantie

De raad voor rechtsbijstand heeft de bevoegdheid te beslissen over het verlenen van een toevoeging. Hiermee is de onafhankelijkheid geborgd. De raad voor rechtsbijstand is immers een zelfstandig bestuursorgaan. Kenmerkend voor een zelfstandig bestuursorgaan is dat het niet in een hiërarchische verhouding tot de minister staat. Dat betekent dat de minister geen aanwijzingen of instructies kan geven over de wijze waarop de raad voor rechtsbijstand zijn geattribueerde bevoegdheden uitoefent.

Wel geldt er een ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Ten behoeve van de invulling van die

verantwoordelijkheid zijn er in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een aantal verplichtingen voor zbo's opgenomen, zoals een inlichtingen-en verslagplicht. Normaliter worden deze verplichtingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de zbo als zodanig. In artikel 5 Wrb zijn deze neergelegd bij de raad van advies. Daarmee is de minister op grote afstand geplaatst en de onafhankelijkheid van de raad voor rechtsbijstand verder versterkt. Dit neemt niet weg dat, ter accentuering van de onafhankelijke positie van de raad voor rechtsbijstand, verdergaande voorstellen mogelijk zijn.

Hierbij denken we aan het ombouwen van de raad van advies tot een raad van toezicht. Deze raad van toezicht zou dan het recht moeten hebben de bestuursleden te benoemen. De ministeriële verantwoordelijkheid kan waargemaakt worden via de benoeming van de leden van de raad van toezicht en inlichtingenplichten, terwijl de raad van toezicht als onafhankelijke buffer kan optreden ten behoeve van de onafhankelijke en onpartijdige taakuitoefening van het bestuur.

Tot slot

De samenwerking tussen de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket is bij deze werkwijze sterk geïntensiveerd. De commissie beveelt samenvoeging van beide organisaties aan. Wel adviseert de commissie om beide sterke 'merknamen' te behouden, zodat er voor rechtzoekenden geen nieuwe of andere drempel komt voor "het juridisch loket". Samenvoeging kan de huidige verbrokkeling van het stelsel ondervangen en eenduidige sturing bevorderen. Gegeven de schil van deskundigen (de EL-rechtsbijstandsverleners) in de eerste lijn kan het aantal fte's dat zich nu bezighoudt met de eerstelijnsbinnen het juridisch loket qua omvang ongeveer gelijk blijven.

Met de nieuwe vormgeving van de eerste lijn kan de toevoeging voor lichte advieswerkzaamheden komen te vervallen. De toevoeging voor lichte advieswerkzaamheden was immers bedoeld voor het enkel verrichten van eerstelijnsbinnen het juridisch loket. Daarvoor in de plaats komt het tegen een redelijke vergoeding verrichten van eerstelijnsbinnen het juridisch loket door EL-advocaten en JL-medewerkers.

Indien een rechtzoekende gebruik maakt van de eenvoudige behandeling in de eerste lijn, dan betaalt hij aan het juridisch loket een eigen bijdrage die te vergelijken is met de eigen bijdrage die nu voor een lichte adviestoevoeging moet worden betaald. Dat is anders als aannemelijk is dat het de rechtzoekende, door het feit dat hij de eigen bijdrage vooraf moet betalen, feitelijk onmogelijk, althans uiterst moeilijk, wordt gemaakt gebruik te maken van de hem toekomende mogelijkheid van een eenvoudige behandeling. Daarvan is in ieder geval sprake als de rechtzoekende aannemelijk maakt dat het netto inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken (inclusief het inkomen van de fiscale partners) minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm en hij niet beschikt over vermogen (inclusief het vermogen van fiscale partners) waaruit de verschuldigde eigen bijdrage kan worden betaald.

Ten slotte is het raadzaam de mogelijkheden van de raad voor rechtsbijstand te verkennen om contracten af te sluiten met rechtsbijstandsverleners, of een collectief aan rechtsbijstandsverleners. Dit geldt zowel voor bijstand in de eerste als in de tweede lijn.

IJkpunt 4: Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.

Gegeven de diversiteit aan problemen en geschillen is meer differentiatie en maatwerk nodig. Versterking van de eerste lijn maakt meer maatwerk op het niveau van de rechtzoekende mogelijk. Snelle tweedelijns hulp is geboden waar die redelijk en noodzakelijk is, maar blijft achterwege waar met een eenvoudige behandeling, mediation of met een verwijzing buiten het stelsel een passende oplossing kan worden bereikt. Differentiatie is ook op stelselniveau noodzakelijk. Bij deze analyse beperken we ons tot de rechtsgebieden die de bijzondere aandacht van de commissie hebben gehad. Maar de daaruit voortvloeiende voorstellen zijn van toepassing op het geheel.

Echtscheidingszaken kenmerken zich door een hoog aantal vervolgtoevoegingen en een gefragmenteerde behandeling. De toekenning van een (traject)toevoeging voor alle zaken rondom echtscheiding biedt voldoende ruimte om alles wat met de echtscheiding samenhangt van bijstand te voorzien. Het ontbreekt bij echtscheidingszaken aan een onderscheid tussen echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, en echtscheidingen waarbij dat niet het geval is. De eerstgenoemde echtscheidingen zijn over het algemeen complexer. Het gegeven van betrokkenheid van minderjarige kinderen dwingt bovendien tot een grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor een goede geschiloplossing. Dit zou in de vergoeding aan de rechtsbijstandsverlener tot uitdrukking moeten komen. De criteria op grond waarvan men in aanmerking komt voor een toevoeging zijn aan herziening toe. Zo valt niet goed uit te leggen waarom vermogen in de vorm van een eigen woning niet meetelt. Weliswaar kan aan het eind een verrekening plaatsvinden uit de opbrengsten van de verkoop van de woning, maar voor de toets of men in aanmerking komt voor rechtsbijstand zou het niet uit moeten maken of het vermogen in een spaarpot zit of in een eigen woning. Verder ziet de commissie het dragen van de kosten voor rechtsbijstand als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, en niet als een individuele. Het gezinsinkomen moet bepalend zijn voor de vraag of men in aanmerking komt voor een toevoeging. Ten slotte bevelen we een verplicht oriëntatiegesprek met een ervaren echtscheidingsmediator/advocaat aan.

Bij strafzaken springen de extra-urenzaken in het oog. Het ontbreekt momenteel aan een goede toetsing van de doelmatigheid van de bestede uren, zowel vooraf als achteraf. Wij bevelen aan een vaste commissie in het leven te roepen die de raad voor rechtsbijstand desgewenst – en dat zal lang niet in alle zaken het geval zijn – vooraf adviseert over aanvragen, begrotingen en verantwoordingen in complexe zaken. De geheimhoudingsplicht van de advocatuur moet hierbij natuurlijk gewaarborgd zijn. Deze commissie bestaat idealiter uit twee zeer ervaren (oud-)rechtsbijstandsverleners en een (oud-)rechter. De commissie kijkt vooraf met name naar de redelijkheid en noodzakelijkheid en achteraf naar de zorgvuldigheid en doelmatigheid van de te besteden uren of bestede uren. Zo is het voor de raad voor rechtsbijstand op dit moment nauwelijks mogelijk om met gezag uitspraken te doen over de noodzaak telefoontaps volledig uit te luisteren of over de nut en noodzaak voor het (enkel) aanwezig zijn bij de berechting van medeverdachten. Een externe commissie van deskundigen kan dat wel doen. Met name in de eerste jaren, en natuurlijk ook met de ervaring die er nu al is, kunnen *best practices* worden opgesteld die de beoordeling zullen vereenvoudigen. Hoewel wij uitgaan van de gedachte dat deze leden de beoordeling ten dienste van de raad voor rechtsbijstand doen, kan het in verband met de geheimhoudingsplicht van advocaten nodig zijn te

voorzien in een wettelijke regeling om te bewerkstelligen dat leden van de commissie het dossier mogen beoordelen. Dan dient daartoe een wettelijke voorziening te worden getroffen.

Naast het inschakelen van een vaste commissie in complexe zaken beveelt de commissie aan om bij de beoordeling die achteraf plaatsvindt bij de vaststelling van de extra uren de juridische vormgeving van de procedure zodanig aan te passen dat er voor de raad voor rechtsbijstand meer ruimte is om de gemaakte uren ook achteraf te kunnen toetsen op redelijkheid en doelmatigheid. Om wel rechtszekerheid voor de advocatuur te behouden kan in richtlijnen worden vastgesteld wat in ieder geval onder een zorgvuldige en doelmatige besteding van extra uren valt. De ervaringen die worden opgedaan door de hiervoor genoemde commissie kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Verder zou, wat het strafrecht betreft, een aanpassing bij de ambtshalve toevoegingen plaats moeten vinden. Bij schorsing, nadat een bevel tot bewaring is gegeven, ligt het automatisch voortzetten van de ambtshalve afgegeven toevoeging niet voor de hand. Bij ZSM-zaken is, gegeven de aard van de zaken, inschakeling van EL-rechtsbijstandsverleners (tegen een redelijke vergoeding) de aangewezen weg.

Van geheel andere orde zijn de zaken waarin multi- of ketenproblematiek speelt. Het gaat om multiproblematiek wanneer personen of gezinnen die langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is. In het huidige stelsel wordt onvoldoende bekeken in hoeverre een rechtzoekende te kampen heeft met meerdere problemen waar een toevoeging voor wordt aangevraagd. In het bijzonder indien de oorzaak van het probleem ligt in het feit dat de rechtzoekende zelfstandig onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven weet te realiseren, is een structurele aanpak noodzakelijk. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat deze groep rechtzoekenden langdurig afhankelijk blijft van de bijstand van een advocaat.

Een groot aantal rechtzoekenden krijgt in één jaar tijd meer dan één toevoeging. Dat betreft uiteraard met een zekere regelmaat zaken waarin de eerste aanleg en appel in een jaar vallen. Maar daarnaast bestaat in een belangrijk deel van andere gevallen daarbij een sterke onderlinge samenhang tussen de zaken waarom het gaat. Geschillen betreffende inkomensondersteunende regelingen, (tijds) betaling van huur, zorgverzekering en andere rekeningen zijn dikwijls oorzakelijk met elkaar verbonden. Bovendien hangen deze toevoegingen frequent samen met enkele specifieke achtergrondkenmerken van de rechtzoekende. Het betreft vooral langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap. Dit is een rijkgeschakeerde groep die over het algemeen wordt gekenmerkt door een lage opleiding, langdurige werkloosheid, laaggeletterdheid, weinig inkomen en beperkte zelfredzaamheid. Zij hebben niet alleen goede rechtsbijstand nodig, maar vooral ook bijstand die aansluit bij hun werkelijke behoeften.

Op dit vlak zal meer regie moeten worden gevoerd. De eerstelijnsvoorziening dient een scherp oog te ontwikkelen voor hulpvragen die duiden op (potentiële) multiproblematiek. Zaken zonder een juridische complexiteit worden primair 'warm' naar bijvoorbeeld de schuldhulpverlening of de sociaal raadslieden overgedragen.

Het is met name ook aan gemeenten om er zorg voor te dragen dat de maatschappelijke ondersteuning waar zij verantwoordelijk voor zijn goed aansluit en blijft aansluiten bij juridische hulpverlening.

Bij de juridisch complexere zaken zal vaak een toevoeging van een gespecialiseerde advocaat geïndiceerd zijn. In dat geval bevelen we aan de rechtsbijstandsverlener vanaf de tweede toevoeging – indien redelijk en noodzakelijk – een pakkettoevoeging toe te kennen, in plaats van steeds afzonderlijke toevoegingen.

De raad voor rechtsbijstand zou ook bij andere vormen van meervoudig gebruik zijn regiefunctie binnen het stelsel meer moeten inzetten. Concreet denken we, op grond van wat we hebben gezien en gehoord, aan het volgende:

- Bij meervoudig gebruik in strafzaken is de raad voor rechtsbijstand extra alert en signaleert hij relevante ontwikkelingen ten behoeve van de betrokken partijen, met name het openbaar ministerie. Te denken valt aan de ontwikkelingen in het aantal verdachten per zaak maar ook aan de ontwikkeling van het aantal straftoevoegingen per verdachte. Het is wenselijk regelmatig overleg te voeren met belangrijke partijen in het strafproces. Op deze wijze kan de inzet van rechtsbijstand beter gestroomlijnd worden.
- Indien er sprake is van meerdere toevoegingen voor één rechtsvraag, waarbij de individuele feiten van ondergeschikt belang zijn, kunnen één of enkele zaken worden uitgeprocedeerd, terwijl alle andere zaken gereguleerd 'on hold' worden gezet. Te denken valt aan massaschadezaken, maar ook aan zaken naar aanleiding van nieuw beleid of nieuwe wetgeving. Voor bestuursrechtelijke zaken geldt dat van belang is dat termijnen niet verlopen door het 'on hold' zetten. Hiertoe moet wellicht wetgeving worden aangepast.

IJKpunt 5: Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.

De rechtsbijstandsverlener ontvangt een adequate honorering.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- De vergoeding is redelijk en sluit aan bij objectieve normen, rekening houdend met kantoorkosten en andere voor de bedrijfsvoering noodzakelijke kosten en voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid en pensioen. Ook wordt rekening gehouden met het gegeven dat de rechtsbijstandsverlener voor het gedeelte van de gesubsidieerde rechtsbijstand geen incassorisico heeft en in beginsel geen acquisitie hoeft te verrichten.
- Uitgangspunt is een gemengde praktijk bestaande uit cliënten met gesubsidieerde rechtsbijstand en betalende cliënten.
- De tarieven zijn afhankelijk van het type werk, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen eerstelijnsrechtsbijstand, rechtsbijstand voor extra-urenzaken en reguliere rechtsbijstand.
- Een plafond in de vergoedingensystematiek bewerkstelligt inkomens die met vergelijkbare publiek gefinancierde beroepen overeenkomen.
- De indexering van de vergoedingen wordt gekoppeld aan de indexering van de rijksambtenarenschalen.
- De puntentoekenningen worden periodiek geëvalueerd en herijkt waar noodzakelijk.

Ten slotte noemen we het incassorisico voor de eigen bijdrage. Dit risico ligt nu bij de rechtsbijstandsverlener, wat extra druk legt bij de rechtsbijstandsverlener. Het

incasseren van de eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen dient ondergebracht te worden bij de raad voor rechtsbijstand.

IJkpunt 6: De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is verzekerd.

De kwaliteit van de advocaat is mede bepalend voor het verloop van een juridische procedure. Gedurende het onderzoek hebben we met veel bevlogen professionals gesproken. Er is een zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners die op een kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minderdraagkrachtigen. De commissie heeft desondanks van diverse zijden signalen gekregen dat die kwaliteit nog te vaak van wisselend niveau is. In voorkomende situaties is de kwaliteit zelfs onder de maat. Daarnaast is het belang van kwalitatief goede rechtsbijstandsverlening zo groot dat we in algemene zin de nodige verbetermogelijkheden zien.

Afhankelijk van het rechtsterrein hebben advocaten bepaalde kennis en vaardigheden nodig. Het gaat daarbij niet alleen om juridische expertise. In het geval van echtscheiding zijn bijvoorbeeld, gelet op de betrokken belangen en de gevoeligheid van de materie, psychologische kennis en mediationvaardigheden noodzakelijk. Dat rechtvaardigt dat deze zaken alleen worden toegewezen aan en aangenomen door advocaten die aan bijzondere deskundigheidseisen voldoen.

Van de rechtzoekenden mag bovendien worden gevraagd dat ze de toevoegingsgelden besteden bij een – objectief vastgesteld – deskundige advocaat. Niet alle 17.000 advocaten beschikken echter op voorhand over deze competenties en vaardigheden. Het is aan de Orde en aan de raad voor rechtsbijstand gezamenlijk te voorzien in adequate kwaliteitseisen binnen het stelsel. De raad voor rechtsbijstand heeft hier nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid.

De deskundigheidseisen van de verschillende rechtsgebieden zouden meer dan nu het geval is op een vergelijkbaar niveau moeten liggen. Voor het ene rechtsgebied gelden hogere eisen dan voor het andere. Daar is geen goede rechtvaardiging voor. Gemiddeld genomen moeten de eisen hoger komen te liggen. Daar kan bijvoorbeeld ook in worden voorzien door het lidmaatschap van een specialistenvereniging die adequate kwaliteitseisen stelt voor te schrijven. Een punt dat daar direct aan raakt is het beperken van het aantal rechtsterreinen waarin men actief mag zijn binnen stelsel. Nu is het mogelijk om actief te zijn op meer dan drie rechtsterreinen. We bevelen aan dat aantal te limiteren na overleg met de beroepsgroep.

De commissie acht het instrument van peer review zeer nuttig. Het is een instrument dat al door vele professionals wordt toegepast, ook die met een beroepsgeheim. Dat instrument dient ook voor de advocatuur te worden uitgebreid. Hierbij kan aangesloten worden bij de ontwikkelingen binnen de beroepsgroepen, mits de kwaliteitstoetsing binnen de beroepsgroepen op korte termijn op adequate wijze van de grond komt. Als blijkt dat voor peer review binnen het stelsel een wettelijke regeling nodig is zal de Wrb en/of andere regeling(en) moeten worden aangepast.

We bevelen ook een periodiek herhaald, onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van advocaten aan, waarvan de resultaten openbaar zijn. Zonder dergelijk onderzoek blijft de kwaliteit van de advocatuur een *black box*. Voor rechtzoekenden is het bovendien wenselijk dat zij via een website eenvoudig kunnen nagaan aan welk kwaliteitsniveau een rechtsbijstandsverlener of een kantoor voldoet.

IJkpunt 7: De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.

Wil het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook op lange termijn op een hoog kwaliteitsniveau houdbaar zijn, dan is het noodzakelijk dat de uitgaven aan rechtsbijstand voorspelbaar zijn. De uitgaven blijven binnen de ramingen én er is politieke bereidheid op basis van die ramingen financiële middelen beschikbaar te stellen. Met externe factoren, zoals economische invloeden en jurisprudentie, moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden, maar juist vanwege de onvoorspelbaarheid ervan is er geen absolute garantie dat de kosten van het stelsel gedurende een aantal jaren binnen een tevoren gegeven bedrag zullen blijven. Die garantie is er ook niet vanwege de grondwettelijke en verdragsrechtelijke aanspraken die rechtzoekenden hebben. De financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand is om die reden noodzakelijkerwijze een open-einde-regeling.

De huidige begrotingssystematiek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie houdt rekening, zij het niet voor de buitenwereld altijd even transparant, met revelante ontwikkelingen, zoals nieuwe wetgeving, die het beroep op rechtsbijstand kunnen beïnvloeden. Vrijwel ieder jaar vindt er een (beperkte) overschrijding plaats van het budget.

Recente ontwikkelingen rond het stelsel, zoals de kosten naar aanleiding van de Salduz-uitspraak van het EHRM over de raadsman bij het politieverhoor, zijn opgevangen door de eigen bijdrage te verhogen. Dat is wellicht aantrekkelijk vanuit het perspectief van de voorspelbaarheid van de uitgaven, maar zo'n op de korte termijn gerichte wijziging zou zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Alleen duurzame aanpassingen die op lange termijn het stelsel verbeteren, zouden doorgevoerd moeten worden. Dat vergt inzicht in de achtergronden en oorzaken van volume- en uitgavenontwikkelingen.

De commissie heeft onderzoek gedaan naar die achtergronden en oorzaken over de periode 2002 tot en met 2014. Een nadere analyse daarvan is opgenomen in hoofdstuk 3 van het eindrapport. In vogelvlucht is het beeld als volgt:

De totale uitgaven ten behoeve van het stelsel zijn toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Vanaf 2013 zijn de uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014. De jaarverslagen van de raad zijn beschikbaar vanaf 2009. Deze jaarverslagen laten zien dat de uitgaven van de raad voor rechtsbijstand aan het stelsel zijn toegenomen van € 454 miljoen in 2009 naar € 496 in 2013. Vanaf 2013 zijn deze uitgaven gedaald naar € 428 miljoen in 2014. De stijging in uitgaven wordt vooral veroorzaakt door een groei in volumes: de aantallen afgegeven toevoegingen. De uitgaven op het terrein van het asiel- en vreemdelingenrecht zijn in de genoemde periode flink teruggelopen. De recente ontwikkelingen op dit terrein maken dat een geringe stijging hier voor de komende jaren in de lijn der verwachting ligt. De belangrijkste stijgingen betroffen het strafrecht en het echtscheidingsrecht. Deze stijgingen zijn opvallend, omdat ze niet te verklaren zijn door voor de hand liggende oorzaken, zoals een (naar verhouding even grote) toename van het aantal echtscheidingen of strafzaken.

Voor echtscheiding gelden als meest waarschijnlijke oorzaken: de verharding en juridisering van de maatschappij, complexe regelgeving, steeds mondigere

burgers, en een puntensystematiek die niet goed aansluit bij de problemen die zich anno 2015 voordoen. Het forfaitaire systeem, dat de 'eenvoudige zaken' en de meer bewerkelijke zaken uitmiddelt, functioneert hierdoor niet (meer) zoals destijds was beoogd. Dit heeft op lange termijn een systeem-ondermijnend effect. Rechtsbijstandsverleners zoeken naar manieren om de financiële dekking voor hun werkzaamheden rond te krijgen, waardoor de kernwaarde om altijd in het belang van de rechtzoekende te werken onder druk komt te staan. Tegelijkertijd is de regelgeving inzake echtscheiding complex en voor rechtzoekenden zonder juridische bijstand nauwelijks te overzien. Ten slotte is in gesprekken met de commissie gewezen op de financieringsmodellen van de rechtspraak. Deze financieringsmodellen dragen er mogelijkwijze niet aan bij dat zaken in één keer (zonder dat de zaak in stukken wordt geknipt) worden behandeld.

De meest waarschijnlijke oorzaken voor de kostenstijgingen in het strafrecht zijn: meer rechtsbijstand aan het begin van een strafrechtelijk traject en een intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie. Daar komt bij dat, net als in echtscheidingszaken, de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners sterk wisselend is en voor rechtzoekenden niet inzichtelijk is. Ook speelt een rol dat er niet meer dan vijf feiten op een dagvaarding mogen worden geplaatst. We zien verder een stijging in het aantal hogerberoepszaken bij meervoudige kamerzaken als politierechterzaken, waardoor er feitelijk meer zaken in hoger beroep voor de rechter komen. De stijging binnen het strafrecht is vooral opvallend bij verdachten van misdrijven die niet in bewaring zijn gesteld ('de niet-ambtshalve toevoegingen') en de extra-urenzaken. De meest aannemelijke oorzaken voor deze laatste categorie zijn de intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie en het ontbreken van een adequate toets – zowel voor- als achteraf – op de doelmatigheid van het maken van extra uren. Een duidelijke oorzaak voor de stijging van de niet-ambtshalve toevoegingen is niet te geven. De raad voor rechtsbijstand noemt als mogelijke verklaring dat verdachten die op vrije voeten zijn gesteld de weg naar de advocaat gemakkelijker weten te vinden, omdat zij, als gevolg van de Salduz-jurisprudentie, al eerder in contact zijn gekomen met een advocaat. Deze verklaring wordt ook gegeven door diverse advocaten die we spraken. Tot slot lijkt er in de strafrechtpraktijk als gevolg van de daling van het aantal zaken steeds 'agressiever naar cliënten te worden gezocht.

In het verlengde van het bovenstaande bevelen we aan te onderzoeken of het onderbrengen van het vermogen van de raad voor rechtsbijstand bij de rechtspersoon kan bijdragen aan een meer toekomstbestendig stelsel. Het budget en het daarmee verbonden vermogen worden daardoor als een eigen vermogen van de rechtspersoon verantwoord. Met een dergelijke vermogensverschuiving kan er een reserve worden gecreëerd, waardoor de noodzaak tot ingrijpen door de minister bij incidentele, jaarlijkse tekorten minder wordt. Het eigen vermogen van de rechtspersoon kan als een buffer functioneren en kan daarmee meer bestending en zekerheid in het stelsel verzekeren.

Door het creëren van een budgettaire bevoegdheid van de raad ontstaat bovendien de situatie dat de raad voor rechtsbijstand zelf de ramingen maakt (en niet het departement). De ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting worden daarmee minder politiek: de raad voor rechtsbijstand raamt op basis van een openbaar (wetenschappelijk) ramingsmodel en niet in het kader van de budgetdiscipline. Daarmee wordt voor de Staten-Generaal duidelijk hoe de

rechtsbijstand zich objectief ontwikkelt en kan ook daar meer expliciet de afweging worden gemaakt voor de omvang van het budget.

Een ander argument voor het toekennen van eigen budgettaire verantwoordelijkheid aan de raad voor rechtsbijstand is gelegen in het versterken van de doelmatigheid in de eerste lijn.

De raad voor rechtsbijstand kan met relevante partijen op regionaal niveau afspraken maken en bijvoorbeeld, waar nodig, de eerste lijn versterken, bulkcontracten afsluiten met middelgrote kantoren of andere, op een specifieke regio afgestemde contracten aangaan. Hierdoor kan maatwerk in de regio ontstaan, wat kan leiden tot doelmatigheidswinst.

IJkpunt 8: Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Een stelsel dat aan de bovenstaande ijkpunten voldoet, is een stelsel waarin de financiële middelen doelmatig zijn besteed. De doelstellingen worden bereikt, zonder dat sprake is van onnodige uitgaven. Dit geldt zowel op stelselniveau, als op het niveau van de gebruikers van het stelsel.

Voor een toekomstbestendig stelsel is een meer kostenbewuste gebruiker essentieel. De systematiek van de eigen bijdrage heeft een afwegingsfunctie, bedoeld om al te lichtvaardig gebruik te voorkomen. Dit bevordert een doelmatige besteding van de middelen. Maar ook na betaling van de eigen bijdrage is het belangrijk dat een individuele gebruiker inzicht blijft houden in de kosten van rechtsbijstand. Het feit dat 'de overheid betaalt', is geen vrijbrief voor een excessief beroep op de rechtsbijstandsverlener. Met name bij echtscheidingen lijken gebruikers soms grenzeloos in hun beroep op rechtsbijstandsverleners. Het begrip 'gebruikers' zien we ruim. We denken hierbij ook aan het openbaar ministerie en de rechtspraak. Bedrijfsprocessen en organisatorische veranderingen kunnen grote invloed op het stelsel hebben. Bewustwording en mogelijk ook periodieke afstemming met de raad voor rechtsbijstand is wenselijk. Ten slotte noemen we dat gevolgen van nieuwe wetgeving voor het beroep op rechtsbijstand verdisconteerd wordt in het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit gebeurt op een voor de buitenwereld niet erg transparante wijze. De gevolgen van gewijzigd beleid voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zouden op dezelfde wijze meegenomen moeten worden als nu bij de rechtspraak. De bewustwording van kosten op individueel en op stelselniveau bevordert een doelmatige besteding van de beschikbare middelen.

1 Inleiding

1.1 Vooraf

De Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (hierna: de commissie) werd op 13 februari 2015 ingesteld door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst (zie bijlage 1 voor de Instellingsregeling).¹ Hieraan gingen vele Kamerdebatten, Kamervragen, onderzoeksrapporten, stelselwijzigingen, plannen om het stelsel te wijzigen en maatschappelijke discussies vooraf.

De thematiek waarnaar de commissie onderzoek heeft gedaan is breder dan de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is niet mogelijk om onderzoek te doen naar het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zonder ook onderwerpen die het stelsel rechtstreeks raken te bekijken, zoals complexe procedures, griffierechten, doorlooptijden en ingewikkelde wetgeving. In feite gaat het om alles wat de toegang tot het recht en de rechter raakt; de onderwerpen zijn als het gaat om de toegang tot het recht van rechtzoekenden, moeilijk los te zien van elkaar.² Zeker is wel dat de gesubsidieerde rechtsbijstand een belangrijk element is in de toegang tot het recht en de rechter. De minder draagkrachtigen komen koopkracht tekort om zich juridisch te laten adviseren of bijstaan. Ze zijn afhankelijk van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtsbescherming en het op een rechtvaardige wijze kunnen oplossen van de problemen waarmee ze te kampen hebben. Het verbaast dan ook niet dat juist gesubsidieerde rechtsbijstand, als onderdeel van een meer brede discussie over de toegang tot het recht, misschien wel het meest besproken onderwerp is.

De gesubsidieerde rechtsbijstand kenmerkt zich door een zogenaamde 'open-einde-financiering'. Concreet betekent dit dat de financiering, zonder de beperking van een vast budget, afhangt van de mate waarin een beroep wordt gedaan op het stelsel. In tijden waarin de overheidsuitgaven als gevolg van economisch verslechterde omstandigheden onder druk komen te staan, is een dergelijke wijze van financiering niet voor iedereen goed te hanteren omdat de omvang van de uitgaven onzeker is en blijft. Tegelijkertijd is er een breed besef dat rechtsbescherming en toegang tot het recht tot de fundamenteën van een rechtsstaat behoren; een vast budget laat zich moeilijk verenigen met deze rechtsstatelijke aanspraken.³ Om toch een halt toe te roepen aan de stijgende uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand, heeft de overheid sinds 2010 verschillende bezuinigingsmaatregelen getroffen.⁴ Een meer integrale stelselherziening stond gepland voor 2015.⁵ Zo ver kwam het (vooralsnog) niet. De motie-Scholten c.s.⁶ die is aangenomen tijdens de begrotingsbehandeling

¹ *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, S; *Stcrt.* 2015, 4919.

² Zie ook Bauw, Böhrer & Westerveld 2013, p. 170.

³ Daarmee is overigens niet gesteld dat het uitgesloten is. In België bijvoorbeeld kent men geen open-einde-financiering. Deze keuze is echter, ook in België zelf, niet vrij van kritiek. Zie ook Schoenaers e.a. 2014, p. 35-52.

⁴ Een overzicht van eerdere maatregelen is opgenomen in bijlage 5.

⁵ Zie *Kamerstukken II* 2011/12, 31753, 52; *Kamerstukken II* 2012/13, 31753, 64 en *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70.

⁶ *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, O.

2015 in de Eerste Kamer, vormde de aanleiding om eerst deze commissie in te stellen.

1.2 **Onderzoeksopdracht**

De commissie heeft tot taak 1) onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en 2) aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

Ook is gevraagd aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

1. de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 (tot en met 2014);
2. de effecten van de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB die zich richten tot rechtsbijstandsverleners op het aanbod van rechtsbijstandsverleners;
3. methoden om de kosten van rechtsbijstand beter te kunnen beheersen;
4. waarborgen voor de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden waar een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in ieder geval in moet voorzien, ook vanuit internationaal perspectief;
5. de effecten die de aanbevelingen van de commissie zullen hebben op de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden en een
6. internationale vergelijking van de positie van Nederland als het gaat om kostenstijgingen en uitgaven binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand.⁷

Daarnaast heeft de commissie de discussie over het sluiten van de inloopsprekuren bij het juridisch loket gevolgd, die zich afspeelde tijdens het onderzoek van de commissie.⁸ In het licht van dat debat besteden we aandacht aan de inrichting van de eerstelijns hulp. Ook heeft de commissie kennis genomen van het onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer⁹ om zicht te krijgen op het niet-gebruik door rechtzoekenden die wel onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) vallen, maar geen gebruik maken van het stelsel.¹⁰ Tevens hebben we kennis genomen van het onderzoek naar tariefregulering.¹¹

De bovenstaande opdracht heeft de commissie ertoe gebracht de volgende onderzoeksvragen te formuleren:

1. Hoe ziet het huidige stelsel er in grote lijnen uit?
2. Wat zijn de cijfermatige ontwikkelingen, gezien over de periode 2002-2014?
3. Wat zijn de achtergronden en oorzaken van de ontwikkelingen in uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand?
4. Welke rechtsstatelijke eisen volgen uit het grondrechtelijke kader, waaronder de Grondwet en het EVRM?
5. Wat zijn de ijkpunten van een toekomstbestendig stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand?

⁷ *Stcrt.* 2015, 4919, p. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 31753, 93 e.v.

⁹ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI), p. 29, bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33942, 1.

¹⁰ Ter Voert & Klein Haarhuis 2015.

¹¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 31753, nr. 104.

6. Wat zijn, gegeven deze ijkpunten, knelpunten in het huidige stelsel, mogelijkheden voor verbeteringen en zinvolle denkrichtingen voor de toekomst?

Deze onderzoeksvragen zien op de hoofdlijnen. De bovengenoemde punten zijn, voor zover ze niet expliciet in een afzonderlijke onderzoeksvraag zijn opgenomen, in de uitwerking van de vraag meegenomen.

1.3

Samenstelling en werkwijze van de commissie

De samenstelling van de commissie is als volgt:

- Mr. A. Wolfsen, tevens voorzitter;
- Prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, tevens vicevoorzitter;
- Mr. J.H. Brouwer;
- Mr. C. Çörüz;
- Mr. F.W.H. van den Emster;
- Prof. mr. J.H. Gerards;
- Prof. dr. G.D. Minderman.

De commissie is ondersteund door een secretariaat, bestaande uit mr. dr. M.W. de Hoon (algemeen secretaris), mr. E.J.C. van der Vlis en mr. L.E. Weide.

De commissie heeft tienmaal plenair vergaderd. Daarnaast werden diverse bijeenkomsten *en petit comité* gehouden. De commissie heeft zich veelvuldig door externe deskundigen laten voorlichten. In bijlage 2 is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

Het onderzoek van de commissie heeft drie fasen gekend: een oriënterende fase, een verdiepende fase en een afrondende fase.¹² In de eerste, oriënterende fase hebben we kennis genomen van eerdere onderzoeken over de gesubsidieerde rechtsbijstand en onderwerpen die daarmee samenhangen.¹³ Gegeven de grote hoeveelheid eerdere onderzoeken heeft de commissie zich vooral gericht op het bestuderen daarvan en het zich laten informeren over het functioneren van het huidige stelsel, in plaats van op het uitzetten van nieuwe onderzoeken. De commissie is in gesprek gegaan met diverse sleutelpersonen, deskundigen en andere bij de gesubsidieerde rechtsbijstand betrokken partijen.¹⁴ Daarnaast hebben we diverse werkbezoeken afgelegd. Zo is onder meer een bezoek gebracht aan een rechtbank, verschillende kantoren van rechtsbijstandsverleners, het openbaar ministerie, het juridisch loket, de raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad), een rechtsbijstandsverzekeraar en de Geschillencommissie. Ook heeft de commissie het congres d.d. 17 april 2015 'Bezuinigingen versus mensenrechten: 'worden de grenzen bereikt?', georganiseerd door de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, en de internationale conferentie d.d. 1 en 2 mei 2015, georganiseerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, over (v)echtscheidingen, bijgewoond. In deze eerste fase heeft de commissie verder de raad gevraagd ten aanzien van de onderzoeksoopdracht om de effecten van de in februari 2015 in werking getreden AMvB in kaart te brengen, specifieke ontwikkelingen (zoals het aantal rechtsbijstandsverleners) te monitoren.

¹² Zie hiervoor ook de tussenstand, die op 2 juni 2015 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is aangeboden (*Kamerstukken II* 2014/15, 31753, 105).

¹³ Een overzicht is opgenomen in bijlage 3.

¹⁴ Een lijst van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

In deze fase heeft de commissie zich ook voor laten lichten over één van de onderzoeksopdrachten: de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand over de periode 2002-2014. Het beeld dat hieruit ontstond, gaf aanleiding nader te focussen op drie gebieden, te weten echtscheiding, strafrecht en de zogenaamde multiproblematiek. Deze gebieden kregen bijzondere aandacht in de volgende fase: de verdiepende fase.

In de verdiepende fase heeft de commissie de achtergronden bekeken van de opvallende trends in de mate waarin een beroep is gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. In aanvulling op haar eigen onderzoek en als ondersteuning heeft de commissie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) daarbij gericht om bijstand gevraagd. Ook vonden verschillende focusbijeenkomsten plaats. Deze bijeenkomsten hadden tot doel dieper in te gaan op relevante thema's, zoals de genoemde focusgebieden, maar ook de toegang tot het recht, één van de onderzoeksopdrachten.

De afrondende fase stond in het teken van de uitwerking van de aanbevelingen die zien op vernieuwingen in het systeem, zowel op de korte als de wat langere termijn. Daarbij is de commissie in gesprek gebleven met diverse sleutelpersonen en deskundigen. Wel veranderende het doel van de gesprekken. Hadden ze in de eerste fase vooral tot doel het stelsel te doorgronden, in de laatste fase ging het om het spiegelen van eerste bevindingen, het (nader) laten uitleggen van zaken die daarom vroegen en het voorzichtig toetsen van denkrichtingen voor verandering. In deze fase heeft de commissie de bevindingen ook voorgelegd aan de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de orde) en de Commissie Duurzaam Stelsel, ingesteld door de orde.

In alle fasen heeft de commissie literatuuronderzoek verricht. Het ging vooral om eerder gepubliceerd onderzoek waarin de oorzaken en achtergronden van de ontwikkelingen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand nader werden geduid (zie ook paragraaf 1.5).

De commissie heeft kennis genomen van het debat over de gesubsidieerde rechtsbijstand in de internationale literatuur en geconstateerd dat veel Europese lidstaten voor vergelijkbare uitdagingen staan.¹⁵

Het internationaal georiënteerde onderzoek naar de doelmatigheid van gesubsidieerde rechtsbijstand in andere landen, zoals dat is toegezegd door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer¹⁶, is niet tijdig gereed gekomen voor de commissie om bij dit onderzoek te betrekken. Gegeven het korte tijdspad is het slechts in beperkte mate mogelijk geweest rechtsvergelijkende aspecten in het onderzoek mee te nemen.¹⁷

¹⁵ Hierbij hebben we onder andere gekeken naar Moorhead 2004, p. 159-190; Susskind 2008; Uzelac & Van Rhee 2009; Moorhead 2010, p. 403-404; Houseman 2011; Uzelac & Van Rhee 2011; Genn 2012, p. 397-417; Reimann 2012; Paterson 2012; Susskind 2013; Houseman 2013.

¹⁶ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI), bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33942, 1.

¹⁷ Zie voor een overzicht van stelselvarianten bijlage 6. Zie voor (de ontwikkeling van) stelselvarianten in andere landen ook Egerton 1998, p. 35-55; p. 113-201; Johnson Jr 2000, p. S83-S110; Uzelac & Van Rhee 2009; Reimann 2012; Gruodyte & Kirchner 2014, p. 76-80.

Publicaties die verschenen zijn na 15 september 2015 hebben we slechts sporadisch bij dit onderzoek kunnen betrekken.

1.4 **De ontwikkeling van uitgaven in vogelvlucht: nadere afbakening**

Gezien de onderzoeksopdracht betreft een belangrijk aspect van het onderzoek het in kaart brengen van de overheidsuitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand. Uiteraard komt dit later in het rapport diepgaand aan bod. Voor nu volstaat het te constateren dat de uitkomst van dit onderzoek naar de ontwikkeling van de uitgaven bepalend is geweest voor de keuze van de thema's waar we al dan niet dieper op in zijn gegaan. Een daling is waar te nemen in asiel- en vreemdelingenzaken (zie ook verder paragraaf 2.4). Het volume van deze zaken (hiermee bedoelen we: de mate waarin een beroep gedaan wordt op de gesubsidieerde rechtsbijstand) is afhankelijk van het aantal asielzoekers en vreemdelingen dat zich meldt en dat hangt samen met mondiale gebeurtenissen. De daling die we hebben gezien op deze terreinen houdt verband met de afname in de onderzoeksperiode van de toestroom aan vreemdelingen en asielzoekers, en de zogenaamde pardonregelingen. Gelet op de recente ontwikkelingen moet de daling genuanceerd worden: de verwachting is dat het aantal asieltoevoegingen weer zal stijgen.

Opvallende stijgingen in volumes en uitgaven hebben zich voorgedaan binnen de terreinen van echtscheidings- en strafzaken. Deze stijgingen zijn opvallend, omdat zij niet eenvoudig te verklaren zijn door bijvoorbeeld een parallelle stijging van het aantal rechtszaken. Om die reden zijn dit de twee terreinen waarop de focus lag. Een derde terrein dat om een nadere verdieping vroeg is dat van het meervoudig gebruik en in het bijzonder de multiproblematiek en de – soms daarmee samenhangende – ketenbesluitvorming. De rechtvaardiging hiervoor vond de commissie vooral in een stijging van het aantal toevoegingen per gebruiker en het gegeven dat het nogal eens problemen betreft waarvoor ook een beroep op andere (rechts)hulpverleners dan de advocaat kan worden gedaan. Daarbij stuitte de commissie op de feitelijk nagenoeg afwezige uitwisseling van relevante informatie over de rechtzoekende tussen het juridisch loket en andere verleners van (rechts)-bijstand in de eerste lijn, tussen het juridisch loket en de raad en tussen de raad en advocaten die werkzaam zijn onder High Trust. Met name betreft het dan informatie die relevant kan zijn voor de wijze waarop een ervaren probleem het beste kan worden aangepakt. Om die reden werd ook dat een focus in het onderzoek.

1.5 **Eerder onderzoek**

Bij het onderzoek naar het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kon de commissie putten uit een grote hoeveelheid eerder onderzoek binnen het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de periode waarnaar we onderzoek deden is onderzoek verricht naar, onder meer, het functioneren van het stelsel, stelselvarianten en het effect van getroffen maatregelen binnen het stelsel. In deze paragraaf belichten we de, voor dit onderzoek, meest relevante bronnen. Voor een meer volledig overzicht verwijzen we naar bijlage 3.

In de periode vóór 2002 is onderzoek verricht dat niet onvermeld mag blijven vanwege het effect van die onderzoeken op de inrichting van het huidige stelsel.

Het stelsel kenmerkt zich door het forfaitaire karakter ervan. Dat gegeven vindt niet zijn oorsprong in het onderzoek van de Commissie Maan¹⁸, maar de wijze waarop het stelsel op dit moment vorm is gegeven wel. Het rapport van de Commissie Maan is om die reden een belangrijk vertrekpunt. In 2001 heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar toekomstige behoefte aan gesubsidieerde rechtsbijstand en de mogelijke gevolgen van die ontwikkelingen voor de vormgeving van het instrument van de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁹ Dat laatste onderzoek ligt ten grondslag aan een belangrijke factor in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, te weten het juridisch loket. Het in 2002 verschenen rapport van de Commissie Ouwerkerk²⁰ heeft bijgedragen aan een striktere scheiding van wat deze commissie kwalificeerde als publieke en private taken. Onder publieke taken rubriceerde die commissie de werkzaamheden binnen het juridisch loket; onder private taken de verdergaande rechtsbijstand in de vorm van toevoegingen.²¹

In 2004 verscheen het rapport 'Toegang tot recht' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, dat nog altijd veel relevante en actuele gegevens bevat.²² In dat onderzoek is de vraag besproken wat het streven naar eigen verantwoordelijkheid betekent voor de wijze waarop burgers hun sociale relaties inrichten en omgaan met (eventuele) juridische problemen binnen die relaties. Die vraag is en blijft actueel, ook voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een meer internationaal onderzoek op dit terrein betreft het recente onderzoek van het HiiL naar negen stelsels van rechtsbijstand.²³

In ons onderzoek hebben we, buiten de bovengenoemde onderzoeken, gebruik gemaakt van publicaties van de raad en het WODC. De Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand van de raad geeft jaarlijks cijfermatige informatie over de ontwikkelingen binnen het stelsel.²⁴ We hebben ons voornamelijk gebaseerd op de Monitor 2014, maar ook uit eerdere uitgaven is informatie gehaald. Voor wat betreft het onderzoek van het WODC zijn, naast de Geschilbeslechtingsdelta, vooral de diverse factsheets een belangrijke bron van informatie geweest.²⁵

Ten slotte vermelden we twee relevante, recente onderzoeken, die hieronder worden toegelicht. De eerste is het onderzoek naar tariefregulering²⁶, de tweede het onderzoek naar het niet-gebruik van rechtsbijstand.²⁷

In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is onderzoek gedaan naar tariefregulering.²⁸ Gekeken is naar het reguleren van tarieven in de Nederlandse advocatuur gelet op, onder andere, de toegankelijkheid, betaalbaarheid en

¹⁸ *Rapport Commissie-Maan* 1997.

¹⁹ Rijkschroeff e.a. 2001, p. 6.

²⁰ *Advies Commissie-Ouwerkerk* 2002.

²¹ *Advies Commissie-Ouwerkerk* 2002, p. 7.

²² *RMO-rapport* 2004.

²³ Barendrecht e.a. 2014.

²⁴ Monitor raad 2014.

²⁵ Geschilbeslechtingsdelta WODC (H3-H5) 2014. De factsheets zijn te raadplegen via www.wodc.nl.

²⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 31753, nr. 104.

²⁷ Ter Voert & Klein Haarhuis 2015.

²⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, nr. 64.

verzekerbareid van de rechtshulp.²⁹ Uit dit onderzoek bleek onder andere dat tariefregulering niet leidt tot vergroting van transparantie van de prijs of de kwaliteit. Wel kan tariefregulering leiden tot een vergroting van de betaalbaarheid van rechtsbijstandsverlening, wanneer het vastgestelde tarief een tarief is onder het geldende markttarief.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat onderzoek verricht zou moeten worden naar het zogenoemde 'niet-gebruik' van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.³⁰ Naar aanleiding van die aanbeveling heeft het WODC gekeken naar het niet-gebruik door zowel Wrb- als niet-Wrb-gerechtigden. Hieruit blijkt dat:

- (a) in veel gevallen burgers er zelf uitkomen en hun doel bereiken of het probleem oplossen zonder rechtshulpverleners;
- (b) als burgers wel hulp van rechtshulpverleners hebben gehad, die gebruikers lang niet altijd hun doel bereiken. Ook wordt het geschil bij degenen die rechtshulpverleners inschakelen lang niet altijd – en zeker niet vaker dan bij de niet-gebruikers – opgelost.

Verder is niet vastgesteld dat lagere inkomensgroepen (en Wrb-gerechtigden) vaker afzien van rechtshulp (of meer specifiek: een advocaat) dan andere inkomensgroepen. Voor de eerste groep geldt dat financiële drempels gedeeltelijk worden weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand. Een deel van deze groep beschikt daarnaast over een rechtsbijstandsverzekering of is lid van een vakbond. Bij bepaalde typen problemen worden de kosten dan ook (voor een deel) gedekt of wordt gratis hulp verstrekt door de rechtsbijstandsverzekering, de vakbond, de werkgever of de bijzondere bijstand van de gemeente.

Wanneer er sprake is van niet-gebruik van rechtshulp of procedures wordt vaak als reden aangevoerd dat het probleem inmiddels is opgelost, dat procederen niet de moeite waard is, of dat inschakeling van rechtshulp niet nodig is. Mensen met lagere inkomens/Wrb-gerechtigden noemen vaak sociaal-psychologische drempels ("Wist niet hoe dat aan te pakken") als reden waarom wordt afgezien van het inschakelen van rechtshulp.

1.6

Opzet van het rapport

Het rapport bestaat, inclusief dit inleidende hoofdstuk, uit zes hoofdstukken en een visiedocument. Het visiedocument is vooraan opgenomen in het rapport. De nadere onderbouwing van deze visie volgt in de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 2 ('Contouren rechtsbijstand') behandelt de eerste twee onderzoeksvragen: 1) Hoe ziet het huidige stelsel er in grote lijnen uit?, en 2) Wat zijn de cijfermatige ontwikkelingen, gezien over de periode 2002-2014? Het derde hoofdstuk ('Oorzaken en achtergronden ontwikkelingen in de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand') is geheel gewijd aan de derde onderzoeksvraag: Wat zijn de achtergronden en oorzaken van de ontwikkelingen in uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand? Het rechtsstatelijke perspectief volgt in hoofdstuk 4, waarna hoofdstuk 5 de ijkpunten van een toekomstbestendig stelsel nader toelicht. Het zesde hoofdstuk ten slotte beschrijft de verbetervoorstellen, alsmede een ruwe inschatting van de financiële consequenties van die verbetervoorstellen voor de kosten van het stelsel als geheel. Het rapport sluit af met een conclusie en een aantal bijlagen.

²⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 31753, nr. 104.

³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33942, 1, blg. 331856, p. 28. Zie ook Susskind 2008, p. 230-232.

2 Contouren rechtsbijstand

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de contouren van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel is een accuraat beeld te krijgen hoe het stelsel er anno 2015 uitziet en welke ontwikkelingen daaraan vooraf zijn gegaan. De volgende vragen staan in dit hoofdstuk centraal: (1) Hoe ziet het huidige stelsel er in grote lijnen uit? en (2) Wat zijn de cijfermatige ontwikkelingen, gezien over de periode 2002-2014? De focus ligt hierbij op de in het inleidende hoofdstuk genoemde gebieden: echtscheiding, strafzaken en meervoudig gebruik, in het bijzonder multiproblematiek en de – soms daarmee samenhangende – ketenbesluitvorming. Met het oog op de zeer recente ontwikkelingen op het terrein van het asiel- en vreemdelingenrecht besteden we ook kort aandacht aan de cijfermatige ontwikkelingen op deze terreinen. In de aanloop naar de omschrijving van het huidige stelsel besteden we – in vogelvlucht – aandacht aan de opkomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland.

2.2 Opkomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand

De van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand heeft een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt.³¹ Al vanaf de middeleeuwen is er aandacht voor het lot van mensen zonder geld in relatie tot rechtshulp.³² Van oorsprong verleende de advocatuur *pro deo* rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Die bereidheid werd gezien als een soort tegenprestatie van de advocatuur voor de privileges die deze beroepsgroep genoot.³³ De benaming *officium nobile* dankt de advocatuur aan het feit dat zij van oudsher de kosteloze rechtsbijstand aan armen tot haar erezaak rekende.³⁴

In 1957 werd de Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden (WROM) ingevoerd. Vanaf dat moment werd aan advocaten voor de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen van overheidswege een bescheiden vergoeding toegekend.

Burgers die voor kosteloze rechtshulp in aanmerking wilden komen konden zich met een "bewijs van onvermogen" melden bij een Bureau voor consultatie, waar zij een advocaat konden krijgen "toegevoegd". Dit systeem kwam begin jaren zeventig onder druk te staan, toen voor minder draagkrachtige burgers een gebrek aan deskundigheid bij de balie werd geconstateerd. De kritiek werd ingeluid door het verschijnen van het "zwarte balienummer" in 1970 van Ars Aequi, waarin de term "leemte in de rechtshulp" geïntroduceerd werd. De studie van Schuyt en Groenendijk 'De weg naar het recht' (1976) ondersteunde deze kritiek. Schuyt en Groenendijk concludeerden dat mensen die vielen in de lage inkomensgroepen en lage opleidingsgroepen door psychologische en financiële drempels gehinderd werden als zij voor hun rechten wilden opkomen.

In 1975 werd op de justitiebegroting een bedrag voor verbetering van de rechtsbijstand opgenomen, waarop in korte tijd het netwerk van Bureaus voor

³¹ Zie voor een uitgebreidere beschrijving Scheltema 2010.

³² Westerveld 2011, p. 67.

³³ Advocaten werden gezien als een soort ridders van het recht. Ze hoorden het op te nemen voor de zwakkeren in de maatschappij die hun bijstand niet konden missen. Gratis bijstand voor armen stond voorop. Dit werk werd voor God (*pro deo*) verricht.

³⁴ Hubeau & Terlouw 2014, p. 9. Zie ook Paterson 2012, p. 38.

rechtshulp tot stand kwam. Deze bureaus specialiseerden zich op sociale rechtsgebieden en gaven spreekuren waar burgers kosteloos hulp konden krijgen. Ook namen zij de administratie van het toevoegingssysteem voor hun rekening. Het aandeel van de rechtshulp in de justitiebegroting nam snel toe, van 0,9% in 1970 tot 5,8% in 1980. Halverwege de jaren tachtig trad mede als gevolg van een verhoging van de griffierechten en wijziging van de WROM enige daling op, maar deze zette niet door. De financiering van de rechtsbijstand werd vanaf dat moment een terugkerend onderwerp van discussie.

Begin jaren tachtig werd besloten een eigen bijdrage voor rechtzoekenden in te voeren.³⁵ Tot dan toe geschiedde de verlening van rechtsbijstand kosteloos. De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk. Sinds juli 2011³⁶ krijgt de rechtzoekende een korting op de eigen bijdrage van € 53 indien hij eerst naar het juridisch loket is gegaan voor rechtshulp.³⁷

Voor het opleggen van een eigen bijdrage zijn eerder drie overwegingen genoemd.³⁸ Allereerst het *profijtbeginssel*. Dit beginsel gaat uit van de gedachte dat het redelijk is dat iemand die aan een dienst of goed een zeker voordeel ontleent ook bijdraagt aan de kosten. De tweede overweging betrof het genereren van *inkomsten*. Eigen bijdragen dienen mede ter dekking van de kosten die de overheid moet maken. De derde overweging vormde de *afwegingsfunctie*: deze gaat uit van de gedachte dat de rechtzoekende mede ter stimulering van de eigen verantwoordelijkheid een afweging dient te maken tussen de aanwending van beperkte publieke middelen en het belang dat hij heeft bij het inroepen van rechtsbijstand.

Tegen de invoering van de eigen bijdrage bestond binnen de (sociale) advocatuur veel verzet, juist omdat ervan werd verwacht dat het mensen (even) zou afhouden van de gang naar een advocaat. Duur recht is geen recht, zo werd betoogd.³⁹ Om die reden weigerden advocaten om de eigen bijdrage te innen. Bijvoorbeeld in het arrondissement Utrecht besloot de gehele advocatuur destijds zelfs om de eigen bijdrage niet te innen.⁴⁰ Dit, ten koste van het eigen inkomen, omdat de eigen bijdrage immers door de rechtzoekende direct aan de advocaat moet worden betaald. Inmiddels kunnen rechtzoekenden bij een groot aantal gemeenten bijzondere bijstand aanvragen voor het betalen van de eigen bijdrage omdat het huidige stelsel niet wordt beoordeeld als een passende en toereikende voorliggende voorziening.

Voor al de wens om de stijgende uitgaven voor rechtsbijstand onder controle te krijgen resulteerde in 1994 in de huidige wet, de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb). Die wet strekt ertoe een structurele regeling te bieden voor de verlening van rechtsbijstand in zowel civiele en bestuursrechtelijke zaken als in strafzaken aan hen die daarvoor zelf niet over voldoende financiële middelen beschikken.⁴¹ Doelstellingen waren ook om een voldoende aanspraak op rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen mogelijk te maken en om de advocatuur een hogere vergoeding te verstrekken. Voor het realiseren van de doelstellingen werd per ressort een raad voor rechtsbijstand gevormd. De vijf raden werden belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en het toezicht op de uitvoering. De

³⁵ Westerveld 2008, p. 13.

³⁶ *Stb.* 322, 2011.

³⁷ Artikel 2, zesde lid, Bebr.

³⁸ *Kamerstukken I* 2013/14, 33750, P.

³⁹ Westerveld 2008, p. 13.

⁴⁰ Klijn 1988, p. 37.

⁴¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, 2.

eigen bijdrage werd verhoogd en de inkomensgrens voor gratis rechtsbijstand verlaagd.⁴² Inmiddels zijn de genoemde vijf raden omgevormd en is er nog maar één raad. De raad is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en valt onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het bestuur van de raad heeft tot taak om zorg te dragen voor de organisatie en de verlening van rechtsbijstand en mediation. Tevens is hem opgedragen mediation te bevorderen. Er is een raad van advies die toeziet op de algemene gang van zaken in de raad.⁴³

De Bureaus voor rechtshulp zijn formeel opgeheven in 2009.⁴⁴ Aanleiding hiervoor was de discussie over het door sommige bureaus verlenen van verdergaande rechtsbijstand en het verlenen van rechtsbijstand aan betalende cliënten. Met het opheffen van de bureaus heeft de raad tot taak gekregen de eerstelijnsrechtsbijstand uit te voeren.⁴⁵ Daartoe heeft de raad de Stichting Juridisch Loket (hierna: het juridisch loket) opgericht, met dertig vestigingen verspreid over het land.⁴⁶ Feitelijk vond de overgang overigens al eerder plaats: de Tweede Kamer stemde op 18 november 2003 in met de plannen van de Minister van Justitie voor een herinrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De officiële opening van het eerste juridisch loket vond plaats op 18 juni 2004 in Breda. Het duurde ongeveer twee jaar voordat ook de dertigste en laatste vestiging van het juridisch loket werd geopend. Daarmee was de overgang van de Bureaus voor rechtshulp naar het juridisch loket feitelijk gerealiseerd.⁴⁷

Ook na de wijzigingen rondom de Bureaus voor rechtshulp en het juridisch loket bleek het stelsel geen rustig bezit.⁴⁸ Steeds weer staken discussies over de financiering en de inrichting ervan de kop op. Twee grote stelselwijzigingen zijn nadien in gang gezet. Allereerst de stelselwijziging van toenmalig staatssecretaris Albayrak, waarbij één van de belangrijkste maatregelen was gericht op een betere aansluiting van publieke en private voorzieningen; in verband daarmee zouden hogere Wrb-inkomenscategorieën worden uitgesloten van een toevoeging in civiele en bestuursrechtelijke zaken die door een rechtsbijstandsverzekering konden worden gedekt.⁴⁹ Die maatregel heeft het niet gehaald.⁵⁰ Meer recent heeft voormalig staatssecretaris Teeven plannen gepresenteerd en uitgewerkt om te komen tot een financieel beter beheersbaar stelsel.⁵¹ Onderdeel van dat maatregelenpakket vormde de nieuwe inrichting van de eerstelijnsrechtsbijstand. Met die nieuwe inrichting is reeds geëxperimenteerd in de vorm van pilots, die in de

⁴² *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, 3.

⁴³ Zie de artikelen 2, vierde lid, 5 en 6 Wrb.

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30436, 3.

⁴⁵ Hubeau & Terlouw 2014, p. 10. Zie ook Paterson 2012, p. 79

⁴⁶ Recent is gekeken of beide organisaties kunnen worden samengevoegd, zie *Rapport AEF* 2015.

⁴⁷ Ramdjiawan & Scheermeijer 2007, p. 186 e.v.

⁴⁸ Zie bijlage 5 voor een overzicht van eerdere voorstellen die het niet hebben gehaald in de periode vanaf 2002.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31753, 1.

⁵⁰ Zie Barendrecht e.a. 2009 voor een overzicht met voorstellen dat is opgesteld in een interactief proces naar aanleiding van aangekondigde maatregelen van staatssecretaris Albayrak.

⁵¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 31753, 52; *Kamerstukken II* 2012/13, 31753, 64 en *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70.

eerste helft van 2014 plaatsvonden.⁵² Het hele pakket aan maatregelen staat in de ijskast, in afwachting van de bevindingen van deze commissie.⁵³

2.3 Huidig stelsel

2.3.1 *Eerstelijnsvoorziening en verdergaande rechtsbijstand*

Aan de raad is in de Wrb de verplichting opgedragen een voorziening te treffen die onder meer belast is met het verlenen van rechtshulp⁵⁴ en het bevorderen van mediation. De zogenaamde eerstelijnsvoorziening is het juridisch loket. Het juridisch loket heeft als doel de juridische vragen van klanten direct op te lossen. Dit doen de juristen door het verhelderen van de vraag, het geven van een passend advies en het verstrekken van informatie.⁵⁵ Deze juristen kunnen daarbij niet beschikken over alle relevante informatie die bij de raad wel bekend is, zoals eerdere of andere afgegeven toevoegingen.

Het juridisch loket heeft de vorm van een stichting en wordt door middel van een subsidie van de raad gefinancierd. De minder draagkrachtige rechtzoekende kan bij het juridisch loket geheel kosteloos informatie of een analyse van zijn juridische probleem krijgen. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven. Indien verdergaande juridische hulp gewenst is, is het juridisch loket niet bevoegd deze te geven en zal naar een advocaat of mediator worden verwezen. De rechtzoekende kan door het juridisch loket ook worden doorverwezen naar andere, ter zake doende instanties en rechtsbijstandsverleners.

Het juridisch loket registreert gegevens over de rechtzoekende, het probleem of geschil dat voorligt en op welke manier de rechtzoekende is geholpen. De medewerkers van het juridisch loket hebben bij het verlenen van rechtshulp geen zicht op gegevens van de raad; voor hen is dus – behalve natuurlijk als de rechtzoekende daar zelf iets over zegt of het blijkt uit het eigen systeem van het loket – onduidelijk of er in het recente verleden van de rechtzoekende toevoegingen zijn afgegeven dan wel of er een toevoegingsaanvraag loopt. Bij doorverwijzing naar de advocatuur krijgt een rechtzoekende een diagnosedocument⁵⁶, dat vanuit het informatiesysteem van het juridisch loket ook naar de raad en de advocaat waarnaar de rechtzoekende wordt verwezen, gaat. Met een diagnosedocument krijgt de rechtzoekende een korting op de eigen bijdrage (zie voor meer daarover paragraaf 2.3.4). De gedachte achter de maatregel is dat rechtzoekenden worden gestimuleerd zoveel mogelijk gebruik te maken van het juridisch loket bij het oplossen van juridische problemen.⁵⁷ Het diagnosedocument heeft geen formele gevolgen voor het vervolg en is dus geen formeel beletsel om een toevoeging aan te vragen (meer hierover in paragraaf 2.3.4).

Indien een rechtzoekende bij het oplossen van zijn juridische probleem is aangewezen op verdergaande juridische bijstand dan de eerstelijnsvoorziening kan of mag bieden, komt hij – wanneer zijn draagkracht onder de in de Wrb bepaalde grens ligt en zich niet een van de bij of krachtens de wet geregelde

⁵² *Kamerstukken II* 2014/15, 31753, 89.

⁵³ *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, S.

⁵⁴ Onder rechtshulp wordt verstaan: het verlenen van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende, alsmede het met het oog op het verlenen van deze rechtsbijstand verstrekken van informatie, analyseren en verduidelijken van een probleem en het verwijzen naar terzake doende instanties en rechtsbijstandsverleners (artikel 1, eerste lid, Wrb).

⁵⁵ Jaarverslag loket 2014, p. 9.

⁵⁶ Het diagnosedocument bevat NAW-gegevens van de rechtzoekende, omschrijving van de hulpvraag, inschatting soort rechtsbijstandsverlening en inhoud advies

⁵⁷ Combrink-Kuiters & Peters 2012, p. 3.

uitsluitingsgronden voordoet – in aanmerking voor toevoeging van een advocaat.⁵⁸ Deze zogenaamde tweedelijsrechtsbijstand kan ook worden verleend door anderen dan advocaten, zoals notarissen en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van toevoeging van een mediator in het kader van mediationbijstand.

De Wrb is bedoeld voor rechtzoekenden die daarvoor zelf niet over voldoende financiële middelen beschikken. Vóór de inwerkingtreding van de Wrb bestond er een voorziening op grond waarvan aan een rechtzoekende voor wie gesubsidieerde rechtsbijstand was uitgesloten ingevolge inkomensgrenzen toch een advocaat kon worden toegevoegd, mits de rechtzoekende bereid was de vergoeding waarop de rechtsbijstandsverlener aanspraak zou hebben op grond van de Wrb als een eigen bijdrage te voldoen. Daarmee werd bewerkstelligd dat de advocaat de rechtzoekende niet meer in rekening kon brengen dan de vergoeding die hij voor rechtzoekenden onder de Wrb-grens op basis van de Wrb zou ontvangen.

Het voorportaal van rechtshulp en rechtsbijstand (de zogenaamde nuldelijnsvoorziening) heeft de laatste jaren uitdrukkelijk de aandacht gekregen van de raad. De gedachte is dat digitale middelen het voor een deel van de rechtzoekenden gemakkelijker maken om problemen zelf op te lossen.⁵⁹ De mede door de raad ontwikkelde website rechtwijzer.nl werd in de internationale literatuur omschreven als een *game changer*.⁶⁰ Een ander voorbeeld van de ontwikkeling van websites die de zelfredzaamheid van rechtzoekenden kan vergroten is de door professor Verhulp ontwikkelde website magontslag.nl.⁶¹ Via deze website kunnen rechtzoekenden zelf inschatten of het aanvechten van een ontslag bij de rechter zin heeft. Als de uitkomst is dat aanvechting van het ontslag inderdaad kansrijk is, ontvangt de rechtzoekende een kant-en-klaar bezwaarschrift en een lijst met argumenten voor verweer in de rechtbank.

Tot slot is vermeldenswaardig dat binnen het procesrecht nieuwe technologische middelen worden beproefd. Sinds 1 januari 2007 kent het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid van videoconferentie.⁶² Van die mogelijkheid wordt vooralsnog op beperkte schaal gebruik gemaakt. Het betreft dan vooral internationale rechtshulp en, recentelijk in de pilots ZSM en rechtsbijstand, consultatiebijstand.⁶³ Buiten het strafrecht wordt videoconferentie toegepast bij het horen van een vreemdeling in het kader van de beslissing over verlenging van vreemdelingenbewaring. Door de voortschrijding van de techniek nemen de toepassingsmogelijk van videoconferentie snel toe. De Raad van de Europese Unie heeft recent aanbevelingen gedaan ter bevordering van het gebruik en de uitwisseling van *best practices* op het gebied van grensoverschrijdende videoconferentie.⁶⁴

⁵⁸ Indien het vermogen in box 3 in 2013 (het peiljaar) hoger is dan het van toepassing zijnde heffingsvrij vermogen (€ 21.139 per persoon), bestaat er geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. De overwaarde van de zelf bewoonde eigen woning wordt niet in beschouwing genomen.

⁵⁹ Zie o.a. Susskind 2008, p. 240 en Barendrecht e.a. 2009, p. 83.

⁶⁰ Smith & Paterson 2014, p. 59 – 66. Dit rapport geeft tevens een lezenswaardig overzicht van de initiatieven op het gebied van digitalisering van rechtsbijstand in verschillende rechtsstelsels.

⁶¹ Geuze 2015, *de Volkskrant* 20 augustus 2015, p. 5.

⁶² Artikel 131a Sv.

⁶³ Zie ook paragraaf 3.5.7.

⁶⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.250.01.0001.01.NLD.

2.3.2 *Kwaliteitseisen rechtsbijstandsverleners*

Rechtsbijstandsverleners mogen niet zomaar op basis van een toevoeging procederen. Voor advocaten geldt dat in beginsel alleen toevoegingen worden verstrekt aan door het bestuur van de raad ingeschreven advocaten. Aan de inschrijving zijn voorwaarden verbonden, neergelegd in het inschrijvingsbesluit voor advocaten 2015 van het bestuur van de raad.⁶⁵ De voorwaarden beogen onder meer de kwaliteit in het stelsel te waarborgen.

De voorwaarden hebben onder meer betrekking op het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks kan worden toegevoegd. De gedachte hierachter is dat een advocaat maar een beperkt aantal zaken per jaar kwalitatief goed kan behartigen. Zo mogen aan een advocaat in een jaar niet meer dan 250 zogenoemde eenheden worden afgegeven. Een afgegeven toevoeging van zes punten of meer telt voor één eenheid; een afgegeven toevoeging van vier of vijf punten voor 0,67 eenheid; een afgegeven toevoeging van drie punten voor 0,50 eenheid en een afgegeven lichte adviestoevoeging voor 0,33. De berekening hiervan gaat per toevoeging en niet per aantal punten. Per toevoeging kunnen extra uren worden aangevraagd. In de praktijk betreft dat niet zelden grote aantallen extra uren. Deze uren tellen echter niet mee bij het bepalen van het maximum aantal eenheden.

Naast het aantal eenheden wordt ook het aantal gedeclareerde punten geregistreerd. Indien een advocaat in twee jaar voorafgaand aan het betreffende jaar gemiddeld meer dan 2.000 punten (inclusief extra uren en puntentoeslagen) heeft gedeclareerd, wordt dit in mindering gebracht op het maximale aantal zaken (eenheden) waarvoor hij in het betreffende jaar kan worden toegevoegd.⁶⁶ Tevens wordt bij de deken melding gemaakt van het bereiken van 2.000 gedeclareerde punten.⁶⁷ Er is overigens nergens een grens aan het aantal (extra) uren dat een advocaat kan maken binnen het stelsel.

Naast de voorwaarden die zien op het aantal zaken zijn er voorwaarden opgenomen over de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden, de organisatie van het kantoor waar de advocaat werkt en de verslaglegging door de advocaat over de door hem verleende rechtsbijstand. De raad stelt ten aanzien van zeven rechtsgebieden bijzondere deskundigheidsvereisten, die overigens nogal van elkaar verschillen als het gaat om de zwaarte van de eisen. De eisen die aan strafrechtadvocaten in het stelsel worden gesteld liggen bijvoorbeeld aanzienlijk lager dan de eisen die aan letselschadeadvocaten worden gesteld. Voor inschrijving van een strafrechtadvocaat in het stelsel is succesvolle afronding van het onderdeel strafrecht in de beroepsopleiding vereist en dient de advocaat onder begeleiding van een reeds ingeschreven advocaat vijf strafzaken te hebben behandeld. Voor voortgezette inschrijving moet een advocaat jaarlijks tien strafzaken behandelen en tweejaarlijks twaalf studiepunten behalen.⁶⁸

Bij de invoering van de Wrb in 1994 is de mogelijkheid gecreëerd om beperkingen te stellen aan het aantal rechtsterreinen waarbinnen een advocaat actief is, omdat 'langzamerhand de opvatting dat een advocaat niet het hele gebied van het recht kan bestrijken gemeengoed geworden (is)'.⁶⁹ Aan die mogelijkheid is geen invulling gegeven; het staat advocaten vrij actief te zijn in het stelsel op alle rechtsterreinen, mits ze voldoen aan de eventuele bijzondere deskundigheidsvereisten.

Om de kwaliteit binnen het stelsel te bevorderen heeft de raad in asielzaken en Bopz-zaken het instrument 'peer review' ingezet. Peer review betekent letterlijk 'evalueren door gelijken'.⁷⁰

⁶⁵ Inschrijvingsvoorwaarden raad voor rechtsbijstand 2015. Te raadplegen via www.rvr.org.

⁶⁶ Via de formule (2000 punten : gemiddeld aantal gedeclareerde punten) x 250.

⁶⁷ Artikel 5, onder d, Inschrijvingsvoorwaarden raad voor rechtsbijstand 2015.

⁶⁸ Artikel 6a Inschrijvingsvoorwaarden raad voor rechtsbijstand 2015.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 1990/91, 22609, 3, p. 8.

⁷⁰ Zie over peer review ook Sherr & Paterson 2008, p. 151-168 en Paterson 2007, p. 757-778.

De door de raad gekozen vorm van peer review in Bopz-zaken hield in dat advocaten verplicht waren (geanonimiseerd) cliëntdossiers aan een commissie van de raad te verstrekken, die het verder verstrekke aan reviewers (advocaten). Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft deze door de raad gehanteerde werkwijze, gegeven het wettelijk kader en de vormgeving van de procedure, onrechtmatig geoordeeld. Het hof overwoog als volgt (r.o. 4.18):

“Artikel 15 Wrb bevat, onder b., c. en d. een legitimatie voor de bemoeienis van de raad met (de beoordeling van) de deskundigheid van de Bopz-piketadvocaten, hun kantoororganisatie en verslaglegging, zodat de Raad bevoegd is om het Peer Reviewsysteem in te voeren. Artikel 15 is echter, evenmin als enige andere bepaling van de Wrb, voldoende concreet en specifiek toegesneden op het maken van de in het kader van het Peer Reviewsysteem voorziene inbreuk op het beroepsgeheim van de advocaat, namelijk in de vorm van terbeschikkingstelling van volledige cliëntdossiers, en evenmin op het maken van inbreuk op een (afgeleid) medisch beroepsgeheim.”⁷¹

Het hof heeft in het bijzonder overwogen (r.o. 4.20-4.23) dat de raad onrechtmatig handelt doordat hij van de Bopz-piketadvocaten (in het kader van een controle op de kwaliteit van de door hen geleverde gesubsidieerde rechtsbijstand) eist de cliëntdossiers van zaken (geanonimiseerd) in kopie aan de raad te verstrekken, terwijl advocaten gebonden zijn aan hun beroepsgeheim, aan een afgeleid medisch beroepsgeheim en aan de voorschriften van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Naast de deskundigheidseisen die het bestuur van de raad mag stellen aan advocaten en de bevoegdheid⁷² die de raad op basis van artikel 17 Wrb heeft om de inschrijving van een advocaat door te halen indien naar zijn oordeel genoegzaam is gebleken dat de rechtsbijstandsverlening door de advocaat niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid, geldt het kwaliteits- en toezichtskader van de beroepsgroep zelf.

Met de invoering van Wet positie en toezicht advocatuur per 1 januari 2015 is een nieuw en integraal toezichtskader gecreëerd binnen de Advocatenwet. Toezicht bestaat uit het verwerven van informatie, het bepalen van een oordeel over het handelen en nalaten van beroepsbeoefenaren en, bij gebleken noodzaak, uit het nemen van maatregelen om het gedrag van beroepsbeoefenaren te beïnvloeden. Het heeft tot doel de kwaliteit en integriteit van de beroepsuitoefening te bewaken en te bevorderen.⁷³ De deken is op grond van de Advocatenwet belast met het toezicht op de naleving door advocaten van de voor hen geldende wet- en regelgeving. De dekens zijn verenigd in het dekenberaad; een overlegorgaan waarin alle dekens met elkaar overleggen over de wijze waarop zij klachten behandelen en taken en bevoegdheden uitoefenen.⁷⁴ Sinds 1 januari 2015 oefent een college van toezicht controle uit op de wijze waarop dekens controle uitoefenen en klachten behandelen. Als de raad tekortkomingen bij advocaten signaleert, is de meest gangbare weg dat signalen worden doorgegeven aan de deken. Dit wordt vanuit de dekens gestimuleerd.⁷⁵

⁷¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ0644, JVGZ 2013/24 m.nt. F. Westenberg.

⁷² Waar we in dit rapport spreken over de bevoegdheid van de raad, bedoelen we: de bevoegdheid van het bestuur van de raad. Omwille van de leesbaarheid spreken we verder van de raad.

⁷³ *Kamerstukken II* 2011/12, 32382, 10, p. 33.

⁷⁴ Jaarplan dekenberaad 2015, p. 2.

⁷⁵ Jaarplan dekenberaad 2015, p. 4.

Ten aanzien van kwaliteitseisen is er een nieuw artikel 26 Advocatenwet tot stand gekomen, op grond waarvan er een verplichting voor de algemene raad is om zorg te dragen voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij advocaten.⁷⁶ In het derde lid van artikel 26 is een doorbreking van de geheimhoudingsplicht opgenomen, zodat het beroepsgeheim advocaten er niet aan in de weg staat mee te werken aan kwaliteitstoetsen die de algemene raad voorschrijft op grond van artikel 26, eerste lid. Op de toetsers rust de afgeleide geheimhoudingsplicht.⁷⁷ Het derde lid is nog niet in werking getreden. De kwaliteitstoetsing is gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de beroepsuitoefening, zowel wat betreft individuele advocaten als de beroepsgroep in het algemeen. Verplichte peer review met inzage van dossiers was het eerste voorstel vanuit de algemene raad van de orde. De algemene raad was van mening dat kwaliteitstoetsing – expliciet losstaand van toezicht – in de vorm van peer review een goede manier is om de kwaliteit van advocaten te bevorderen en daarmee de advocatuur bij (potentiële) cliënten verder te profileren als dé juridische dienstverlener.⁷⁸ Dat voorstel ontmoette weerstand. Onlangs is een voorstel gedaan om kantoren zelf verantwoordelijk te maken voor kwaliteitstoetsen.⁷⁹ Op grond daarvan dienen advocatenkantoren interne kwaliteitssystemen, indien niet aanwezig, op te zetten waar intercollegiale kwaliteitsbevordering onderdeel van uitmaakt. Voor eenmanskantoren en kleine kantoren is het voorstel dat zij voor de uitvoering van intercollegiale kwaliteitsbevordering een netwerk vormen met andere advocatenkantoren die werkzaam zijn op vergelijkbare rechtsgebieden en zo met elkaar invulling geven aan het intercollegiale aspect. Invoering van deze kwaliteitstoetsing is voorzien per 1 januari 2016.⁸⁰

Aan mediators worden in de inschrijvoorwaarden van de raad kwaliteitseisen gesteld.⁸¹ Mediators die in aanmerking willen komen voor een toevoeging of een verwijzing door het juridisch loket moeten als registermediator bij de Mediationfederatie Nederland staan ingeschreven.

Deze registermediators hebben het assessment (vaardigheidentoets) van de Stichting Kwaliteit Mediators met goed gevolg afgelegd en een door deze stichting afgenomen peer review met goed gevolg ondergaan. Daarnaast hebben ze in de drie jaar voorafgaand aan de inschrijving negen mediations op basis van de mediation-overeenkomst van de Mediationfederatie verricht. De ingeschreven registermediators hebben zich gecommitteerd aan de klachtenregeling en het reglement van de Stichting Tuchtrechtspraak Mediators. Verder dienen zij zich te verzekeren voor beroepsaansprakelijk. Voor de behandeling van mediations betreffende internationale kinderontvoering, gelden aanvullende kwaliteitseisen.

Niet alle ingeschreven advocaten mogen cassatieberoep instellen. Er is in civiele zaken een cassatiebalie. Advocaten die advocaat bij de Hoge Raad willen worden moeten een opleiding volgen en een examen afleggen.⁸² Daarnaast kunnen eisen worden gesteld aan de permanente opleiding.⁸³ Sinds 2012 kunnen alle advocaten die zijn gespecialiseerd, cassatie instellen. Daarvoor was dat alleen voorbehouden aan zogenaamde Haagse kantoren.⁸⁴

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32382, 10, p. 55.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ Jaarverslag NOVA 2014, p. 10.

⁷⁹ Zie *advocatenblad.nl* (bericht van 16 september 2015).

⁸⁰ Jaarverslag NOVA 2014, p. 10.

⁸¹ Inschrijvoorwaarden mediators 2015. Te raadplegen via www.rvr.org.

⁸² Verordening en regeling op de advocatuur.

⁸³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, 3.

⁸⁴ Er was sprake van een zekere specialisatie doordat het procederen bij de Hoge Raad in civiele zaken was voorbehouden aan advocaten die kantoor hielden in het arrondissement Den Haag. Deze groep advocaten werd ook wel aangeduid als de cassatieadvocatuur. Ook in Den Haag was slechts een klein aantal advocaten vertrouwd met de cassatierechtspraak (zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, 3).

2.3.3 Vergoedingen

De toegevoegde rechtsbijstandsverlener ontvangt voor zijn werkzaamheden een vergoeding op grond van het vergoedingensysteem dat is neergelegd in de Wrb en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr). Daarbij geldt op grond van het Bvr per zaakstype een vaste vergoeding (forfaitaire vergoeding) die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Dit houdt in dat een vergoeding is vastgesteld op basis van de gemiddelde tijdsbesteding aan een bepaald type zaak. De punten worden toegekend per aanleg (eerste aanleg en hoger beroep).⁸⁵ In een advieszaak worden afwijkende punten toegekend.⁸⁶ In civiele en bestuursrechtelijke zaken worden aan een procedure die in cassatie is gevoerd op grond van artikel 6 Bvr vijftien punten toegekend. Het systeem van de cassatievergoeding en –balie is bij strafzaken anders (zie paragraaf 2.3.6).

De grondslag voor de gemiddelde tijdsbesteding is het rapport van de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (hierna: 'Commissie Maan'): 'Fair forfaitair'.⁸⁷ Eén punt kan grosso modo worden vergeleken met één uur tijdsbesteding worden vergeleken.⁸⁸ Er werkt in beginsel één advocaat aan een zaak.

De reden voor de instelling van de Commissie Maan was dat het oude vergoedingensysteem onevenwichtig was.⁸⁹ De vergoedingen waren voor sommige zaken veel ongunstiger dan voor andere zaken. Daarnaast kende het oude stelsel veel uitzonderingen in de vorm van kortingen en toeslagen, wat tot relatief hoge uitvoeringskosten leidde.

Op grond van artikel 32 Wrb omvat de toevoeging alle werkzaamheden die dienen ter behartiging van het op de toevoeging aangewezen rechtsbelang, het zogenaamde bereik van de toevoeging. De omvang en de duur van de werkzaamheden zijn niet van belang voor het bereik van de toevoeging. Gelet op artikel 32 kunnen ten behoeve van dezelfde rechtzoekende slechts meerdere toevoegingen worden afgegeven indien er sprake is van een diversiteit aan onderscheiden rechtsbelangen of, indien sprake is van hetzelfde rechtsbelang, van een diversiteit aan procedures.

Van belang voor de vergoeding is of er sprake is van samenhangende zaken. In artikel 11 Bvr is aangegeven dat er sprake is van een samenhangende procedure als er sprake is van een groep rechtzoekenden die hetzelfde rechtsprobleem hebben en die één of meer dan één procedure voeren of als er sprake is van één rechtzoekende die meer dan één procedure voert.

⁸⁵ Indien in een strafzaak het hoger beroep wordt ingetrokken, worden twee punten toegekend.

⁸⁶ Op grond van artikel 12 Bvr wordt aan een advieszaak waarin minder dan zes uur rechtsbijstand wordt verleend, vier punten toegekend. Indien er zes of meer uur rechtsbijstand wordt verleend, worden acht punten toegekend. Aan een zaak waarin eenvoudig rechtskundig advies wordt verleend, worden twee punten toegekend. Voor cassatieadvies geldt geen uitzondering hierop (bron: Kenniswijzer raad, te raadplegen via rvr.org). Voor strafadvies geldt dat als de advocaat die de cassatiezaak gaat doen ook de belangen van rechtzoekende in hoger beroep heeft behartigd, dan valt het advies over het instellen van cassatie onder het bereik van de toevoeging voor het hoger beroep (bron: Kenniswijzer raad, te raadplegen via rvr.org).

⁸⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25600 VI, nr. 42.

⁸⁸ *Rapport Commissie-Maan 1997*, p. 8.

⁸⁹ *Stb. 1995*, 97.

Afhankelijk van het aantal samenhangende zaken krijgt een advocaat een bepaald percentage van de basisvergoeding uitbetaald: 2-3 samenhangende zaken: 150%
4-6 samenhangende zaken: 200%; 7-10 samenhangende zaken: 300%; 11-15
samenhangende zaken: 400%; 16-21 samenhangende zaken: 500%; elke volgende 10
samenhangende zaken: 100% extra.

Wanneer een zaak bijzonder bewerkelijk is, kan de advocaat bij de raad een verzoek indienen voor een aanvullende vergoeding voor extra gemaakte uren. De regelgeving met betrekking tot het aanvragen om toestemming voor en toekenning en vergoeding van extra uren, is neergelegd in het Bvr, dat nader is uitgewerkt in de Leidraad bewerkelijke zaken.⁹⁰

De grens voor een bewerkelijke zaak is het moment waarop het aantal aan de zaak bestede uren rechtsbijstand hoger is dan driemaal het aantal punten dat staat voor de betreffende zaak. Er wordt voor elk uur dat boven deze grens aan de zaak wordt besteed, indien het bestuur van de raad heeft ingestemd met de begroting van de tijdsbesteding van de naar verwachting nog te verrichten werkzaamheden, 0,955 punt (straf-verdachten) of één punt (overige zaken) toegekend.

De raad toetst bij het beoordelen van de begroting van de advocaat de doelmatigheid van de te besteden uren. Nadat de tijd waarmee het bestuur heeft ingestemd is verstreken, dient de rechtsbijstandsverlener een aanvraag in tot vaststelling van de vergoeding voor de desbetreffende werkzaamheden. Slechts bij hoge uitzondering verleent de raad toestemming om een tweede advocaat voor bepaalde activiteiten in de zaak te laten waarnemen.⁹¹

Om in aanmerking te komen voor een extra-urenvergoeding moet:

- a) de zaak een zodanig karakter hebben dat de behandeling ervan in redelijkheid niet binnen de tijdsgrens heeft kunnen plaatsvinden: er moet sprake zijn van feitelijke of juridische complexiteit;
 - b) de rechtsbijstandsverlening in verhouding staan tot het belang waarvoor de toevoeging is afgegeven (proportionaliteitsbeginsel). De raad beoordeelt daarbij of de kosten van rechtsbijstand opwegen tegen het belang van de zaak.
- Criteria voor juridische en/of feitelijke complexiteit zijn per rechtsterrein nader uitgewerkt.

Indien een zaak bewerkelijk is en de raad heeft ingestemd met de begroting en hij daarmee de in de begroting opgenomen uren als doelmatig heeft beoordeeld, mag de raad slechts onder bijzondere omstandigheden ten nadele op eerdere besluiten terugkomen.⁹² Dit is het gevolg van het wettelijk kader op grond waarvan, voordat de uren feitelijk worden gemaakt, een doelmatigheidstoets wordt toegepast door de raad.

Bij zeer omvangrijke strafzaken (megazaken) – die door de raad als bewerkelijk zijn beoordeeld – waarbij te voorzien is dat veel tijd gemoeid zal zijn met de rechtsbijstandsverlening in de betreffende zaak, worden de extra uren in blokken van maximaal vijftig uren toegekend. Nadat de uren zijn besteed, kan de raad, onder overlegging van de formele bescheiden, opnieuw worden verzocht om toekenning van een blok van vijftig uren of zoveel minder als nodig is.

De koppeling van de bewerkelijkheid van de zaak aan het gewicht ervan is voorgesteld door de Commissie Maan.⁹³

Indien er sprake is van zogenaamde 'opvolgende rechtsbijstandsverleners', dat wil zeggen dat in een procedure door achtereenvolgens twee of meer rechtsbijstandsverleners die niet werkzaam zijn in hetzelfde samenwerkingsverband

⁹⁰ Te raadplegen via www.rvr.org.

⁹¹ Zie Leidraad bewerkelijke uren, te raadplegen via www.rvr.org.

⁹² ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:762.

⁹³ *Rapport Commissie-Maan* 1997, p. 43 e.v.

rechtsbijstand is verleend, dan wordt het aantal toe te kennen punten eenmaal met twee verhoogd (artikelen 9 en 20 Bvr). Er wordt door de raad een zogenaamde mutatie toevoeging toegekend. De vergoeding wordt betaald aan de rechtsbijstandsverlener die het laatst is toegevoegd. De rechtsbijstandsverleners verdelen het bedrag in onderling overleg naar verhouding van de werkzaamheden (artikel 33 Bvr). Indien conflicten over de verdeling tussen rechtsbijstandsverleners worden voorgelegd aan de deken, dan geldt als uitgangspunt de 'Leidraad verdeling vergoeding bij opvolging in toevoegingszaken'.⁹⁴

Het zogenaamde 'High-Trustsysteem' is de belangrijkste basis voor samenwerking tussen de raad en rechtsbijstandsverleners. Het invoeren van dit systeem kwam mede voort uit een financiële noodzaak bij de raad om efficiënter te werk te gaan. Voorheen toetste de raad vooraf bij elke toevoegingsaanvraag of er, afgezien van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende, sprake was van voldoende financieel belang én of de zaak, inhoudelijk gesproken, voldoende juridisch en problematisch van aard was om een toevoeging te rechtvaardigen. Sinds de samenwerking op basis van High Trust is geïntroduceerd, vindt vooraf bij deelnemende kantoren in beginsel uitsluitend nog een toets naar inkomen en vermogen plaats. De toevoegingswaardigheid van de zaak wordt met dit systeem overgelaten aan de deelnemende kantoren, die steekproefsgewijs achteraf worden gecontroleerd op gedeclareerde (en dus afgesloten) toevoegingen. Hoewel de raad formeel beslist op toevoegaanvragen, is de beslissing over een toevoeging binnen dit systeem feitelijk overgelaten aan de advocaat. De kantoren hebben bij de beoordeling overigens geen inzicht in de gegevens van de raad, waardoor er geen zicht bestaat op andere (of in het verleden afgegeven) toevoegingen aan andere advocaten voor andere of eerdere zaken van de betreffende rechtzoekende. Het doel van de steekproef is het achteraf (enkel) beoordelen of de rechtsbijstand rechtmatig is verleend en of de declaratie correct is ingediend. Of het verlenen van rechtsbijstand ook de meest doelmatige aanpak was en/of op de meest doelmatige wijze is verricht, kan niet (meer) worden beoordeeld. Uit de algemene voorwaarden van High Trust blijkt dat, bij een steekproef, het kantoor de dossiers (digitaal) ter inzage klaar dien te leggen voor de medewerker van de raad. Het is aan het kantoor of dit het gehele dossier is of alleen de stukken die van toepassing zijn voor de toevoegingsaanvraag/-declaratie.⁹⁵

In 2014 is het aantal kantoren dat op High-Trustbasis werkte, gestegen naar 48%. Eind 2014 werd 71% van alle toevoegingen afgegeven aan 1.646 kantoren die werkten op basis van High Trust.⁹⁶ Begin 2015 is een pilot gestart met enkele advocatenkantoren om te bezien of ook in bewerkelijke zaken kan worden samengewerkt op basis van High Trust.

2.3.4

Kosten rechtzoekenden

Rechtzoekenden betalen in principe een eigen bijdrage voor de verlening van rechtsbijstand. De gedachte hierachter is dat rechtzoekenden een afweging maken bij het in de arm nemen van een advocaat.⁹⁷ Die eigen bijdrage verschilt per type zaak en per inkomenscategorie.

In veel gemeenten bestaat de mogelijkheid bijzondere bijstand aan te vragen voor het moeten betalen van deze eigen bijdrage. Hetzelfde geldt voor de eventueel

⁹⁴ Te raadplegen via www.advocatenorde-den Haag.nl.

⁹⁵ Algemene voorwaarden High Trust, te raadplegen via rvr.org.

⁹⁶ Monitor 2014, p. 144-145.

⁹⁷ Bauw, Böhrer & Westerveld 2013, p. 162.

verschuldigde griffierechten. Het komt voor dat gemeenten de aanvraag alleen honoreren als er een verwijzing van het juridisch loket wordt overgelegd, omdat zij veronderstellen dat daarmee nut en noodzaak van een procedure zijn aangetoond.⁹⁸ Dat is echter niet de functie van het zogenaamde diagnosedocument. Dat document geeft aan dat er contact is geweest met het juridisch loket. Ondanks de informatie op de site van de raad dat het 'uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat een advocaat een diagnosedocument voor zijn cliënt opvraagt', is het inmiddels niet ongebruikelijk dat het document wordt afgegeven op telefonisch verzoek van de advocaat en zonder persoonlijk contact met de rechtzoekende. Daardoor is het document in de praktijk in die gevallen verworpen tot een bevestiging van het gegeven dat de rechtzoekende al een advocaat heeft en daarmee feitelijk niet meer dan een kortingsbon op de eigen bijdrage. En zoals hiervoor beschreven, beslist de advocaat werkzaam binnen High Trust feitelijk vervolgens zelf of er al dan niet een toevoeging wordt afgegeven. Door de eigen bijdrage te vergoeden, zal de rechtzoekende de genoemde afweging niet, of althans minder scherp, maken indien op gemeentelijk niveau de mogelijkheid van bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage bestaat: zijn kosten ten aanzien van rechtsbijstand worden volledig vergoed. Bovendien, zo begrijpt de commissie uit gesprekken, wordt de bijzondere bijstand ook vaak aangevraagd door een advocatenkantoor, aan wie een gemeente vaak direct uitbetaalt.⁹⁹ Een rechtzoekende heeft dan geen idee dat er überhaupt kosten zijn verbonden aan procederen. Bovendien leidt het vergoeden via de bijzondere bijstand van de eigen bijdrage er in voorkomende gevallen toe dat iedere aanmoediging wegvalt om een beroep te doen op een afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond. Daarnaast is de positie van rechtzoekenden op dit punt, en dus ten aanzien van de toegang tot het recht, niet gelijk. Bijzondere bijstand is immers een gemeentelijke aangelegenheid. Het gevolg daarvan is dat een rechtzoekende in de ene gemeente wel in aanmerking komt voor bijzondere bijstand, en in de andere gemeente niet.

Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) bestaat er geen aanleiding bijstand te verlenen voor zover een betrokkene daadwerkelijk een beroep kan doen op een voorliggende voorziening.¹⁰⁰ Indien een betrokkene in een concrete situatie een beroep doet op een voorliggende voorziening die niet toereikend is, bijvoorbeeld omdat kosten vanwege budgettaire redenen niet volledig worden vergoed dan wel daarvoor een eigen bijdrage wordt gevraagd, hebben burgemeester en wethouders de mogelijkheid aanvullende bijstand te verlenen.¹⁰¹ Bij een gedeeltelijke vergoeding voor een noodzakelijk geachte voorziening is aanvullende bijstand volgens vaste jurisprudentie mogelijk. In de aangehaalde uitspraak heeft de CRvB overigens aangetekend dat in de nota van toelichting bij wijziging van het Besluit draagkrachtcriteria in juni 2000 uitdrukkelijk gewag is gemaakt van de mogelijkheid om op de bijzondere bijstand terug te vallen indien de rechtzoekende niet in staat is de eigen bijdrage te betalen. Aanvullend hierop kan worden opgemerkt dat de bevoegdheid die de raad heeft om de eigen bijdrage kwijt te schelden stringent is geformuleerd. De raad legt alleen geen eigen bijdrage op aan – samengevat – asielzoekers, personen die van hun vrijheid zijn beroofd en die geen inkomsten meer hebben uit een dienstbetrekking, beroep of bedrijf, sociale verzekering of sociale voorziening, in Bopz-zaken, aan minderjarigen en aan slachtoffers die zich in een strafzaak voegen als benadeelde partij. Voorts kan de raad besluiten geen eigen bijdrage op te leggen als de

⁹⁸ Zie voor een beschrijving bijvoorbeeld het beleid en de werkwijze van de gemeente Amsterdam, hoofdstuk 9 van de beleidsvoorschriften werk en inkomen, te raadplegen via amsterdam.nl.

⁹⁹ Dit is de werkwijze in onder meer de gemeente Rotterdam.

¹⁰⁰ Vgl. artikel 15 Participatiewet.

¹⁰¹ Vgl. CRvB 31 oktober 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ1426, RSV 2006, 372.

rechtzoekende in het geheel geen inkomen en vermogen heeft. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr) kent geen algemene hardheidsclausule, dus verdere nuancering is niet mogelijk.

De inning van de eigen bijdrage is overgelaten aan de advocatuur.¹⁰² Wat de toevoegingsgebruiker daadwerkelijk betaalt, is bij de raad niet bekend. Er is geen systematische registratie wat er daadwerkelijk wordt geïnd. Als de rechtsbijstandsverlener er niet in slaagt om de eigen bijdrage te incasseren, is de raad op grond van artikel 33 Wrb bevoegd de toevoeging tussentijds te beëindigen. Vanwege het ontbreken van een systematische registratie is de raad afhankelijk van informatie van advocaten om van deze bevoegdheid gebruik te kunnen maken.

Er zijn gevallen bekend dat de raad van deze bevoegdheid gebruik maakt, op verzoek van de advocaat. Met name als de eigen bijdrage hoog is, bijvoorbeeld in echtscheidingszaken, en de advocaat dus feitelijk bijna geheel wordt betaald door zijn cliënt zal hij de raad vragen de toevoeging te beëindigen als zijn cliënt het niet betaalt. Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak gedaan in een zaak waarin de raad op verzoek van een advocaat een toevoeging tussentijds had beëindigd, omdat de eigen bijdrage niet was betaald.¹⁰³ De raad had, conform eigen werkinstructies, een bedrag ter hoogte van de laagste eigen bijdrage op de declaratie in mindering gebracht. De Afdeling overwoog dat, gelet op het bepaalde in artikel 37, derde lid, Wrb en artikel 32, tweede lid, Bvr, in geval van tussentijdse beëindiging van de rechtsbijstand, er op de uit te betalen vergoeding slechts het bedrag dat de rechtsbijstandsverlener daadwerkelijk van de rechtzoekende heeft ontvangen in mindering mag worden gebracht. Dit betekent dat als de rechtzoekende de verschuldigde eigen bijdrage niet heeft voldaan, de raad geen eigen bijdrage op de vergoeding aan de rechtsbijstandsverlener in mindering mag brengen.

Het gebeurt ook veelvuldig dat de eigen bijdrage door de advocaat wordt kwijtgescholden aan de rechtzoekenden. Door advocaten wordt wel gesteld dat ze daarmee feitelijk ten koste van het eigen inkomen ten aanzien van de eigen bijdrage een soort hardheidsclausule hanteren die de raad ontbeert. De mogelijkheid om die eigen bijdrage kwijt te kunnen schelden of niet te innen wordt voorts gebruikt als acquisitiemiddel, bijvoorbeeld door een groep van meer dan vijftig advocatenkantoren die – Verenigd in het Landelijk Netwerk Gratis Inloopspreekuur Advocaten – op zo’n zeventig locaties een gratis juridisch inloopspreekuur aanbiedt vergelijkbaar met het juridisch loket.¹⁰⁴ Voorafgaand aan het bezoek kan via de site een ‘kortingsbon’ ter waarde van € 50 worden geprint. Begrijpelijk dat men op de site stelt dat de werkwijze van dit netwerk is te vergelijken met het concept van het juridisch loket, omdat ook bij het juridisch loket het diagnoseformulier feitelijk is verworden tot een kortingsbon van € 53. Beide ontwikkelingen hebben als gevolg dat het beleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om meer rechtzoekenden om inhoudelijke redenen te verleiden om zich eerst tot het juridisch loket te wenden voordat ze zich bij een advocaat vervoegen feitelijk illusoir is (geworden). De raad zou op basis van de wet praktijken met kortingsbonnen kunnen beëindigen, maar overweegt, voor zover ons bekend, dat niet. Het niet-innen van de eigen bijdrage leidt er overigens ook toe dat in voorkomende gevallen iedere aanmoediging wegvalt om een beroep te doen op een afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond.

¹⁰² Artikel 4 Bvr.

¹⁰³ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2999.

¹⁰⁴ www.inloopspreekuuradvocaat.nl.

Het totaal van alle vastgestelde eigen bijdragen is inmiddels gestegen tot bijna € 50 miljoen (zie figuur 11). Een ruwe inschatting – op basis van opgevraagde gegevens van gemeenten en informatie van advocaten – levert op dat daarvan bij benadering waarschijnlijk ongeveer 1/3 wordt vergoed via bijzondere bijstand, 1/3 wordt betaald door rechtzoekenden en 1/3 niet wordt geïnd door de advocatuur. Dit laatste – eveneens dus substantiële bedrag – gaat ten koste van het eigen inkomen van de advocaat.

Hoewel recentelijk is geprobeerd het niet-innen van de eigen bijdrage tuchtrechtelijk aan te pakken, heeft het Hof van Discipline anders geoordeeld. Het enkele feit dat de eigen bijdrage niet wordt geïnd leidt, gegeven het wettelijk kader en de bevoegdheden, niet tot de conclusie dat het vertrouwen in de advocatuur wordt geschaad, noch dat het kan worden gekwalificeerd als een onbehoorlijk handelen jegens de collega's.¹⁰⁵ Het hof stelde voorop dat in de Wrb noch elders (in het bijzonder de verordeningen en de gedragsregels) de advocaat expliciet wordt verplicht de eigen bijdrage te (proberen) te innen, dan wel wordt verboden af te zien van het innen van die bijdrage. Voorts overwoog het hof elders in de uitspraak dat artikel 33 Wrb reeds voorziet in de mogelijkheid om de toevoeging in te trekken indien de aanvrager de eigen bijdrage niet betaalt. We constateren ten slotte dat na deze uitspraak noch de Orde overweegt verordeningen of gedragsregels op dit punt aan te passen, noch de raad overweegt wel gebruik te gaan maken van zijn bevoegdheid ter zake of om (aanvullend) de verplichting om de eigen bijdrage te (proberen) te innen op te nemen in de inschrijvingsvoorwaarden.

Indien een zaak voor de rechter wordt gebracht, krijgt een rechtzoekende te maken met griffierechten. Het heffen van griffierechten wordt algemeen aanvaard. Als het griffierecht niet wordt betaald, wordt de rechtzoekende niet-ontvankelijk verklaard. Dit laat echter onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen waarin heffing van het ingevolge de wet verschuldigde bedrag aan griffierecht het voor de rechtzoekende onmogelijk, althans uiterst moeilijk maakt om gebruik te maken van een door de wet opengestelde rechtsgang.¹⁰⁶ In zo'n geval wordt aangenomen dat de betrokkene met het achterwege laten van een betaling van griffierecht niet in verzuim is. In twintig jaar zijn de griffierechten naast indexeringen vier keer generiek verhoogd.¹⁰⁷

2.3.5

Echtscheidingszaken

Ter Voert en Geurts maken inzichtelijk hoe het systeem van toevoegingen rondom de echtscheiding eruit ziet.¹⁰⁸ Er bestaan ook binnen het echtscheidingsrecht verschillende soorten toevoegingen, met elk een eigen puntenaantal: lichte adviestoevoegingen, gewone adviestoevoegingen, mediationtoevoegingen en reguliere toevoegingen. De punten worden per instantie (aanleg) toegekend.

- De lichte adviestoevoeging wordt verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar niet binnen het spreekuur van het juridisch loket kunnen worden afgedaan. Voor een lichte adviestoevoeging kent de raad twee punten toe. Deze toevoeging komt bij scheidingszaken weinig voor.
- Voor een mediationtoevoeging worden vier punten toegekend voor werkzaamheden tot vier uur en acht punten voor werkzaamheden die meer dan vier uur hebben

¹⁰⁵ Hof van Discipline 10 april 2015, ECLI:NL:TADRSGR:2014:276.

¹⁰⁶ CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282, *NJB* 2015, 427.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33757, 7, p. 12.

¹⁰⁸ Ter Voert & Geurts 2011, p. 191-196. Onder toevoegingen voor echtscheiding vallen ook de toevoegingen voor beëindiging geregistreerd partnerschap.

geduurd. De meeste mediationtoevoegingen worden afgegeven voor omgangsregelingen en echtscheidingsverzoeken.¹⁰⁹

- Voor een reguliere toevoeging voor advies worden vier punten toegekend voor werkzaamheden tot zes uur en acht punten voor meer dan zes uur. Een adviestoevoeging kan onder andere betrekking hebben op een ingezette (echtscheidings)procedure die niet is doorgezet.
- Bij een toevoeging voor een procedure is in het echtscheidingsproces een gerechtelijke procedure gestart en is de vergoeding van de advocaat afhankelijk van de aard van de zaak.

Voor het bepalen van de draagkracht in echtscheidingszaken wordt niet gekeken naar de gezamenlijke draagkracht – zoals het geval is in zaken waar geen sprake is van onderling tegenstrijdige belangen – maar naar de draagkracht van de afzonderlijke rechtzoekenden (de alleenstaandennorm).¹¹⁰ Als beide partners minvermogend zijn, kan de raad binnen één procedure twee toevoegingen afgeven. Als het gaat om één minvermogende partner, geeft de raad in beginsel een toevoeging af voor één procedure.

Binnen de afgegeven toevoeging moet de hele echtscheiding afgehandeld worden, inclusief voorlopige voorzieningen en nevenvorderingen.¹¹¹ In beginsel valt ook de boedelscheiding onder de afgegeven toevoeging; indien een boedelscheiding bewerkelijk wordt geacht, kan hiervoor een afzonderlijke toevoeging worden verstrekt, naast de toevoeging voor het verzoek tot echtscheiding. Ook bij samenwonenden is vaak sprake van een afzonderlijke toevoeging naast de reguliere toevoeging; gehuwden kunnen binnen de echtscheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen, terwijl samenwonenden een afzonderlijk kort geding moeten aanspannen. Willen ze daarnaast nog een voorziening regelen, dan krijgen ze daarvoor een aparte toevoeging omdat dit juridisch verschillende procedures zijn. Gehuwden kunnen bijvoorbeeld binnen de scheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen om de woning toegewezen te krijgen, terwijl samenwonenden eerst een kort geding moeten aanspannen en daarna een dagvaardingsprocedure moeten starten voor de boedelscheiding.¹¹² Voor dat kort geding kan een zelfstandige toevoeging worden aangevraagd.

Binnen de categorie reguliere toevoegingen zijn er drie toevoegingen die bij een scheiding van toepassing kunnen zijn:

- een toevoeging *voor een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding*. Binnen deze categorie kan de advocaat ook een toevoeging voor beide partners aanvragen, in dat geval krijgt de advocaat 10,5 punt in plaats van zeven punten;
- een toevoeging *voor een eenzijdig verzoek*. Bij een verzoek op tegenspraak krijgt de advocaat een vergoeding voor tien punten, wordt er niet geprocedeerd op tegenspraak, dan zeven punten en
- een toevoeging *voor scheidende samenwoners*. De vergoeding hiervoor is tien tot 15 punten, dit laatste als de advocaat beide partners vertegenwoordigt.

¹⁰⁹ Medio 2012 is een aparte code voor mediationzaken ingevoerd. In voorgaande jaren zijn die zaken niet te onderscheiden en onder de betreffende P-code van een specifieke zaak weggeschreven.

¹¹⁰ Zie artikel 34, derde lid, Wrb.

¹¹¹ Zie artikel 32 Wrb.

¹¹² Factsheet WODC 2015, echtscheiding.

Daarnaast zijn er de toevoegingen voor scheiding gerelateerde zaken. De belangrijkste zijn:

- alimentatie / levensonderhoud; zeven punten;
- ouderlijk gezag / voogdij; zeven punten;
- omgangsregeling; zeven punten;
- boedelscheiding; twaalf punten.

Op 1 oktober 2013 zijn de eigen bijdragen verhoogd voor de verlening van rechtsbijstand bij de verbreking van een huwelijkse en niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken.¹¹³ In deze categorie zaken werden hoge aantallen vervolgzaken geconstateerd.¹¹⁴ Aan het hoge aantal vervolgtoevoegingen werd de conclusie verbonden dat afspraken die tussen partijen zijn gemaakt met het oog op de echtscheiding of verbreking van de relatie, regelmatig opnieuw ter discussie worden gesteld. Een verhoging van de eigen bijdrage van de rechtzoekende specifiek in deze zaken zou eraan bijdragen dat partijen zich vanaf het begin van de verbreking van de relatie meer dan voorheen toeleggen op het realiseren van een duurzame oplossing.¹¹⁵

Een casus die de commissie onder ogen kreeg laat zien hoe het verkrijgen van een (vervolg)toevoeging kan uitpakken in de praktijk. Een vrouw, van wie het inkomen boven de Wrb-normen ligt, heeft te maken met een ex-partner die verschillende onderdelen van hun echtscheiding een aantal malen opnieuw voor de rechter ter discussie stelt, en daarbij steeds in het ongelijk wordt gesteld. De ex-partner procedeert steeds op basis van toevoegingen. De commissie heeft zich niet verdiept in de vraag hoe steeds de toets op de toevoegingswaardigheid en het belang heeft plaatsgevonden.

2.3.6

Strafrecht

Voor strafzaken geldt als uitgangspunt dat alleen bij misdrijven een advocaat wordt toegevoegd aan de verdachte. In de eerste fase van het strafproces komt de verdachte in aanmerking voor een piketadvocaat. In de fase daarna, na de inverzekeringstelling, wordt een onderscheid gemaakt tussen de ambtshalve last tot een toevoeging en de toevoegingen waarbij die last niet is afgegeven.

In kantonzaken wordt op grond van artikel 5, eerste lid, van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) geen rechtsbijstand verleend. Dat is geen absolute norm. Indien zwaarwegende belangen van de rechtzoekende dit rechtvaardigen of de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist kan alsnog rechtsbijstand worden verleend (artikel 5, tweede lid, Brt).

Bij piketzaken worden rechtsbijstandsverleners door de raad bij toerbeurt ingeroosterd om rechtsbijstand te verlenen (artikel 1, onderdeel e, Bvr). Een advocaat kan zowel voor het eerste verhoor (Salduz-consultatie) als na de inverzekeringstelling een aangehouden verdachte bijstaan (bijstand na inverzekeringstelling). Minderjarige verdachten hebben tevens het recht bijstand van een advocaat te ontvangen tijdens het politieverhoor (verhoorbijstand).

In de artikelen 23 en 23a Bvr is de vergoedingsregeling voor piketzaken neergelegd. Kort gezegd is de vergoeding voor consultatiebijstand aan een aangehouden verdachte vóór verhoor 0,75 punt. Deze vergoeding geldt voor bijstand aan verdachten die zijn aangehouden op verdenking van een misdrijf waarvoor inverzekeringstelling mogelijk is. De

¹¹³ Stb. 2013, 345.

¹¹⁴ Stb. 2013, 345, p. 14.

¹¹⁵ Stb. 2013, 345, p. 14.

piketvergoeding voor een tweede bezoek – na de inverzekeringstelling – aan een aangehouden verdachte na het verhoor is 0,75 punt als de verdachte eerder consultatiebijstand heeft gekregen. Alleen als de verdachte heeft afgezien van consultatiebijstand vóór verhoor en na de inverzekeringstelling om piketrechtsbijstand vraagt, is de piketvergoeding 1,5 punt.

Als in een piketzaak bij één of meer verhoren rechtsbijstand wordt verleend aan minderjarige verdachten is de vergoeding 1 punt. Een vergoeding van 2 punten voor één of meer verhoren geldt voor zwaardere zaken als er sprake is van:

- een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van twaalf jaar of meer;
- een misdrijf met een slachtoffer dat is overleden dan wel zwaar lichamelijk letsel heeft opgelopen;
- een zedenmisdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van acht jaar of meer, of als sprake is van een zedenmisdrijf waarbij de strafverzwaringsgrond van artikel 248, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is.

Op grond van artikel 41, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), wordt aan de verdachte die geen raadsman heeft, door het bestuur van de raad een raadsman toegevoegd:

- a. wanneer zijn bewaring of gevangenneming is bevolen, dan wel, indien de verdachte niet in verzekering was gesteld, wanneer zijn bewaring of gevangenneming is gevorderd, op ambtshalve last van de voorzitter van de rechtbank;
- b. wanneer hoger beroep is ingesteld tegen het eindvonnis in eerste aanleg en het een zaak betreft waarin zijn voorlopige hechtenis is bevolen, op ambtshalve last van de voorzitter van het gerechtshof.¹¹⁶ Aan deze regeling ligt de gedachte ten grondslag dat de vrijheidsbeneming de verdachte in zijn verdediging bemoeilijkt en extra verdediging bij vrijheidsbeneming noodzakelijk maakt.¹¹⁷ Er is sinds 2013 een proces gaande waarin de lasten steeds meer digitaal bij de raad binnen komen.¹¹⁸

Op grond van artikel 43 Sv geschiedt de ambtshalve toevoeging van een raadsman voor de gehele aanleg waarin zij heeft plaats gehad. Deze is kosteloos. Dat houdt in dat ook als de bewaring, gevangenhouding of –neming is geschorst, de toevoeging blijft voortbestaan. Er vindt geen inkomenstoets plaats en er wordt geen eigen bijdrage geheven.

Niet-ambtshalve toevoegingen worden toegekend aan verdachten die of niet van hun vrijheid zijn beroofd of die na de inverzekeringstelling in vrijheid worden gesteld. De verdachte moet, anders dan bij de ambtshalve afgegeven toevoegingen, binnen het bereik van de inkomensgrenzen van de Wrb vallen. Deze vorm van rechtsbijstand is niet kosteloos; de verdachte betaalt een eigen bijdrage op grond van artikel 44 van de Wrb.

¹¹⁶ Hierna spreken we van ambtshalve toevoeging.

¹¹⁷ Spronken, in T&C *Strafvordering* 2011, art. 41 Sv, aant. 1.a).

¹¹⁸ Jaarverslag raad 2014, p. 29.

Schematisch ziet het piketproces en het ambtshalve toevoegproces bij misdrijven er als volgt uit¹¹⁹:

Fase	Soort bijstand	Hoe lang duurt het?
Aanhouden		
Ophouden voor verhoor	Piket	Max. 15 uur
Inverzekeringstelling	Piket	Max. 3 dagen
Voorgeleiding R-C	Piket	Uiterlijk na 3 dagen en 15 uur
Verlenging verzekeringstelling	Piket	Max. 3 dagen
Einde piketfase		
Voorlopige hechtenis:		
Inbewaringstelling	Ambtshalve	Max. 14 dagen
Gevangenhouding	Ambtshalve	Max. 30 dagen, kan worden verlengd tot uiterlijk 90 dagen
Onderzoek ter terechtzitting: gevangenneming	Ambtshalve	Tezamen met gevangenhouding niet langer dan 90 dagen.

Tabel 1: Schematische weergave piketvergoeding en ambtshalve toevoeging.

De puntentoekenning binnen strafzaken kenmerkt zich door een onderscheid tussen strafzaken waarbij verdachten betrokken zijn (de zogenaamde s-codes) en zaken waarbij geen verdachten maar wel vorm van dwang of vrijheidsbeneming wordt uitgeoefend (vreemdelingenbewaring, Bopz; de zogenaamde z-codes). Staatssecretaris Teeven heeft bij AMvB van 1 februari 2015 enkele bijstellingen gedaan op de puntvergoeding in strafzaken. Dit deed hij op voorstel van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten.¹²⁰ Ook gelden binnen het strafrecht enkele puntentoeslagen die mede de hoogte van de vergoeding bepalen.

Indien een rechtsbijstandsverleners meer dan één zitting heeft bijgewoond, wordt voor de tweede en elke daaropvolgende bijgewoonde zitting het aantal toe te kennen punten telkens met twee verhoogd. Indien in een strafzaak in eerste aanleg of in hoger beroep over de gevangenhouding of -neming van de rechtzoekende wordt geoordeeld, wordt het aantal toe te kennen punten met twee verhoogd. Bij verlenging van de gevangenhouding wordt het aantal punten eenmalig met één verhoogd. Indien een strafzaak voor het onderzoek ter terechtzitting of voor de behandeling in rechte van de hoofdzaak of hoofdvordering wordt beëindigd, worden in afwijking van de bijlage van het Bvr vijf punten toegekend. Indien het hoger beroep wordt ingetrokken, worden in afwijking van de bijlage twee punten toegekend. Bij het intrekken van hoger beroep vervallen eventueel extra toegekende uren niet. Voor strafzaken die bij de Hoge Raad aanhangig zijn gemaakt geldt een apart puntensysteem (artikel 16 Bvr).

¹¹⁹ Hierbij moet bedacht worden dat verzekeringstelling alleen kan plaatsvinden als er sprake is van verdenking van een strafbaar feit, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (58 Sv, lid 1). Deze feiten zijn benoemd in artikel 67 Sv.

¹²⁰ Het bestuur van de NVSA deed dit voorstel als alternatief voor de eerdere plannen van Teeven om de vergoeding voor bewerkelijke uren met 33% per uur te verlagen.

Aan strafzaken die in eerste aanleg door een meervoudige kamer zijn behandeld worden in cassatie tien punten toegekend en bij overige zaken zes. Als het cassatieverzoek wordt ingetrokken of als de middelen niet tijdig worden ingediend wordt op grond van artikel 15 Bv het aantal toe te kennen punten gehalveerd.¹²¹ Er is in strafzaken (nog) geen cassatiebalie, zoals bij civiele zaken wel het geval is. De wetgever heeft daar wel in voorzien.¹²²

Op grond van artikel 49 Sv kunnen, de kosten die de staat heeft gedragen voor de toegevoegde advocaat op de verdachte worden verhaald, indien blijkt dat de verdachte aan wie een raadsman is toegevoegd vermogend is of is geweest, of dit na te toevoeging is geworden. Deze regeling is niet verder uitgewerkt. Van de mogelijkheid tot verhaal is sinds de invoering van de bepaling in 1926 tot op heden nooit gebruik gemaakt.¹²³

Op dit moment is er in een wetsvoorstel in voorzien dat de kosten van rechtsbijstand die zijn gemoeid met de aanwijzing van een raadsman voor de verdachte wiens vrijheid is benomen, na een onherroepelijke veroordeling op hem kunnen worden verhaald indien hij voldoende draagkrachtig is.¹²⁴ De mogelijkheid van artikel 49 Sv wordt met het wetsvoorstel verplaatst naar de Wrb en in de daarin op te nemen regeling verbreed.

2.3.7

Meervoudig gebruik

Zoals we in de inleiding aangaven hebben we ons bij ons onderzoek onder meer gericht op multiproblematiek en de – soms daarmee samenhangende – ketenbesluitvorming. We beschouwen multiproblematiek als een fenomeen van meervoudig gebruik. Het gaat bij multiproblematiek en ketenbesluitvorming om de situatie dat een rechtzoekende meerdere toevoegingen in korte tijd aanvraagt. Een andere variant is de situatie waarin meerdere rechtzoekenden in korte tijd een toevoeging aanvragen voor eenzelfde probleem of geschil. Ook dit kan worden gezien als een vorm van meervoudig gebruik. Hierna beschrijven we wat we onder deze drie varianten verstaan en hoe het stelsel op deze punten functioneert.

Multiproblematiek

Hoe het stelsel functioneert ten aanzien van zaken die wij aanduiden als zaken waarbij multiproblematiek speelt, laat zich niet gemakkelijk eenduidig omschrijven. Volgens een gangbare definitie is sprake van multiproblematiek wanneer personen of gezinnen "langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is."¹²⁵ De problemen waar het hier over gaat, zijn in veel gevallen te omschrijven als sociale problemen, die vaak niet los van elkaar te zien zijn.

In het huidige systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden problemen en juridische geschillen die verwant zijn, veelal gescheiden behandeld. De Wrb kent een gesegmenteerde benadering: per juridisch deelprobleem één aanvraag, leidend

¹²¹ Anders dan in het *NJB* werd gesteld (Nan 2015, p. 2430) wordt het aantal punten niet verdubbeld als een cassatieschriftuur wordt ingediend, maar gehalveerd als dat niet wordt gedaan.

¹²² Artikel 9j Advocatenwet; zie ook *Kamerstukken II 2010/11*, 32576, 3, p. 4

¹²³ Spronken, in *T&C Strafvordering 2011*, art. 49 Sv, aant. 1, 2 en 3.

¹²⁴ *Kamerstukken II 2014/15*, 24159, 3.

¹²⁵ Bosselaar e.a 2010, p. 3.

tot één toevoeging. De onderliggende wortels van de problematiek zijn niet altijd juridisch, maar kunnen wel tot problemen leiden. Het huidige stelsel kenmerkt zich op dit punt door lijdelijkheid; betrokkenen stellen zich vaak reactief op. Bepaalde type problemen blijken echter vaak samen te gaan of uit elkaar voort te vloeien, in het bijzonder als er sprake is van mensen met problematische schulden. Dit kan leiden tot meerdere toevoegingen per rechtzoekende. Temeer omdat de informatie-uitwisseling tussen het juridisch loket en andere eerstelijns (rechts)hulpverlenersinformatie, tussen het juridisch loket en de raad en tussen de raad en advocaten die werkzaam zijn onder High Trust met betrekking tot concrete casuïstiek in individuele gevallen nagenoeg afwezig is. Het juridisch loket beschikt bijvoorbeeld niet over de toevoeghistorie van een rechtzoekende. Dat maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om goed te adviseren. De advocaat die in High Trust feitelijk zelf beslist over de toevoeging beschikt eveneens niet over andere informatie dan zijn eigen toevoegingen. En de raad die zelf bij het aanvragen van een toevoeging wel kan zien dat er mogelijk sprake is van multiproblematiek en op basis daarvan (bijvoorbeeld op grond van artikel 27 Wrb) in gesprek zou kunnen gaan met de rechtzoekende maakt van die mogelijkheid nimmer gebruik.

Hiervoor kwam al aan de orde dat het juridisch loket in het stelsel functioneert als eerstelijnsvoorziening. Juist waar het gaat om multiproblematiek is er nog een andere, door de overheid gesubsidieerde voorziening die is gericht op het verlenen van rechtsbijstand in de eerste lijn, namelijk de sociaal raadslieden.

De sociaal raadslieden bieden sociaaljuridische hulp- en dienstverlening bij problemen op het gebied van belastingen (toeslagen en inkomstenbelasting), inkomen, huisvesting, arbeid, consumentenzaken en juridische geschillen. Sociaal raadslieden zijn niet landelijk georganiseerd, maar opereren op gemeentelijke basis. Elke gemeente kan deze voorziening op geheel eigen wijze inrichten; sommigen gemeenten bieden deze voorziening in het geheel niet aan, andere gemeenten hebben meerdere vestigingen.

Om bij multiproblematiek beter aan te kunnen sluiten bij de daadwerkelijke behoefte van de rechtzoekende en mogelijk meervoudig gebruik in het belang van de rechtzoekende tegen te kunnen gaan, heeft een (beperkte) pilot plaatsgevonden bij een aantal vestigingen van het juridisch loket, waarin werd onderzocht in hoeverre het verstrekken van een multitoevoeging nut heeft. Binnen de pilot werd gebruik gemaakt van de deskundigheid van bewindvoerders die werkzaam zijn binnen het wettelijke schuldsaneringstraject en van daaruit veel ervaring hebben opgebouwd op het gebied van klanten met complexe problematiek, waar ook een financiële component aan vastzit. Aan het juridisch loket was de taak toebedeeld om klanten te screenen op multiproblematiek waarbij problematische schulden een rol spelen, en deze te verwijzen naar de pilot. De gedachte was dat bij veronderstelde multiproblematiek de rechtzoekende werd doorverwezen naar een bewindvoerder. Hoewel het een beperkte pilot is geweest, kan er wel uit worden opgemaakt dat voor een gedegen herkenning van multiproblematiek persoonlijk contact tussen de verwijzer en de rechtzoekende en de kennis van de verwijzer noodzakelijk is. En dat het kunnen beschikken over alle relevante informatie – ook over eerdere/andere toevoegingen (wat in deze pilot niet het geval was) – een belangrijke voorwaarde is.

Ketenbesluitvorming

In bijstandszaken en zaken waar het sociale voorzieningen betreft speelt vaak zogenaamde ketenbesluitvorming. Een uitkering wordt bijvoorbeeld met terugwerkende kracht ingetrokken (besluit 1). Het teveel betaalde wordt teruggevorderd (besluit 2). De wijze van terugbetaling wordt geregeld (besluit 3). Het kan zijn dat in een bijstandszaak een lopende terugvordering vervolgens wordt

verrekenend met een nieuwe bijstandsverlening (besluit 4). Omdat het in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gaat om afzonderlijke besluiten kan tegen al deze besluiten afzonderlijk bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld. Daarnaast kan sprake zijn van multiproblematiek, maar dat hoeft niet het geval te zijn. De wijze waarop toevoegingen kunnen worden aangevraagd wordt mede bepaald door de wijze waarop het bestuursorgaan deze besluiten samenvoegt. Maar ook bij deze toevoegingen is er als gevolg van dezelfde gebrekkige informatie-uitwisseling zoals we ook zagen bij multiproblematiek geen andere regie dan die van de rechtzoekende en zijn advocaat.

Behandeling veelvoorkomende zaken

Het komt voor dat er binnen een bepaald tijdsbestek meerdere aanvragen komen voor toevoegingen die wat betreft aard van de zaak sterk op elkaar lijken. In dit geval kan worden gedacht aan massaschadezaken. Dit kan worden omschreven als schade die door een groot aantal benadeelden wordt geleden en die wordt veroorzaakt door één gebeurtenis of gelijksoortige gebeurtenissen waarvoor slechts één of een beperkt aantal (natuurlijke of rechts-) personen verantwoordelijk zijn.¹²⁶ In artikel 11 van het Bvr is een normering neergelegd van zaken waarbij meer rechtzoekenden eenzelfde rechtsprobleem hebben. Bij het berekenen van het basisforfait in deze samenhangende procedures wordt de procedure op het rechtsterrein waaraan het hoogste aantal punten is toegekend als uitgangspunt genomen.¹²⁷ Ook kunnen op grond van artikel 39 Bvr beleidsregels worden gemaakt op grond waarvan met een rechtsbijstandsverlener of meerdere rechtsbijstandsverleners afspraken worden gemaakt (arrangement) over de manier van aanvragen en declareren, over kwaliteitscriteria en ook over de vergoeding zelf.

Het komt ook voor dat er in een bepaalde periode naar aanleiding van nieuwe wetgeving of aangescherpt (handhaving)beleid veel toevoegingen worden aangevraagd. Zo kwam in de onderzoeksperiode van de commissie het bericht voorbij dat er tientallen rechtszaken werden gevoerd over het recht op thuiszorg naar aanleiding van de inwerkingtreding per 1 januari 2015 van nieuwe regels hierover.¹²⁸ Uit een onderzoek van Binnenlands Bestuur bleek dat er in de eerste helft van 2015 bijna drieduizend bezwaarschriften bij gemeenten waren ingediend over het veranderen of stopzetten van de huishoudelijke hulp.¹²⁹ Voor het voeren van dit soort rechtszaken wordt vaak een (toegevoegde) advocaat ingeschakeld. Voor civiele zaken geldt dat rechtbanken en hoven sinds 1 juli 2012 prejudiciële vragen kunnen stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad. Daaraan kan behoefte bestaan als de Hoge Raad over die vraag niet eerder heeft beslist en een antwoord op deze vraag nodig is voor het nemen van een beslissing in een zaak en dezelfde vraag aan de orde is in een groot aantal samenhangende zaken bijvoorbeeld een massavordering. Voor bestuursrechtelijke geschillen bestaat deze mogelijkheid vooralsnog niet.

Voor zover we kunnen overzien zijn er op dit moment in het stelsel weinig initiatieven om zaken te bundelen en met bijvoorbeeld de meest geschikte zaak de gang naar de rechter te maken of rechterlijke uitspraken in vergelijkbare zaken bij

¹²⁶ Tzankova 2007, p. 1-2.

¹²⁷ Stb. 1999, 580.

¹²⁸ NOS.nl 16 maart 2015 (www.nos.nl/artikel/2025109-tientallen-rechtszaken-over-thuishulp.html).

¹²⁹ www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/hausse-aan-bezwaarschriften-schoonmaakhulp.9479815.lynx.

de inhoudelijke beoordeling van verzoeken om toevoeging te betrekken. De enige regeling die we konden vinden en die recent ook is ingezet betreft artikel 25a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Deze bepaling voorziet erin dat de Minister van Financiën massaal ingediende bezwaarschriften kan aanwijzen als 'massaal bezwaar' indien die bezwaarschriften naar zijn oordeel gericht zijn tegen de beslissing op eenzelfde rechtsvraag, al dan niet met accessoire kwesties die zich lenen voor niet-individuele afdoening (de rechtsvraag).

2.4 **Cijfermatige ontwikkelingen**

2.4.1 *Vooraf*

De ontwikkeling van de gesubsidieerde rechtsbijstand kan ook cijfermatig tot uitdrukking worden gebracht. In deze paragraaf worden eerst de kerngegevens gepresenteerd. Het betreft gegevens over de uitgaven, het volume, het bereik van de Wrb, en de aanbodzijde. Vervolgens zoomen we in op de cijfermatige ontwikkelingen in strafzaken, zaken op het terrein van het personen- en familierecht en civiele en bestuursrechtelijke zaken waarbij sprake is van zogenaamde multiproblematiek met meervoudig gebruik en wellicht aanwezige ketenbesluitvorming.

2.4.2 *Verantwoording*

De gegevens betreffende uitgaven voor toevoegingen die in deze paragraaf worden gepresenteerd, zijn ontleend aan het vaststellingenbestand van de raad. Het gaat hier om de vastgestelde vergoeding, inclusief reis- en administratiekosten en eventueel gemaakte extra uren, en met aftrek van zowel de door de cliënt aan de rechtsbijstandsverlener te betalen eigen bijdrage als eventuele puntentoekenningen en indien van toepassing, de proceskostenveroordeling. Deze gegevens wijken af van afgiftebestand waar, bijvoorbeeld, de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (hierna: de Monitor) op is gebaseerd, en kunnen voorts afwijken van de begrotingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, omdat de raad een zelfstandig bestuursorgaan is met een eigen begroting. Het afgiftebestand registreert de verstrekte toevoegingen en heeft betrekking op startende zaken. Voor de uitgaven ten behoeve van rechtsbijstand op basis van een toevoeging geeft het afgiftebestand een vertekend beeld. Een vaststelling van een toevoeging vindt op een later tijdstip plaats dan de afgifte. Sommige afgegeven toevoegingen worden uiteindelijk ingetrokken en soms worden afgegeven toevoegingen uiteindelijk niet gedeclareerd. Bij strafzaken geldt dat de toeslagen, extra toegekende uren en eventuele reiskosten op het moment van aangifte niet bekend zijn. Het type toevoeging kan bij vaststelling ook nog worden omgezet, bijvoorbeeld van proceduretoevoeging naar adviestoevoeging, en andersom. Verder worden eventuele toegewezen proceskosten op de aan de advocaat toe te kennen vergoeding in mindering gebracht.¹³⁰ Verder is gebruik gemaakt van factsheets van het WODC.¹³¹

Voor het bepalen van de uitgaven aan het stelsel als geheel is voor de jaren 2002 tot en met 2006 gebruik gemaakt van de financiële verantwoordingen van het Ministerie van Justitie en voor de jaren 2007 tot en met 2014 zijn de subsidiebeschikkingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie aan de raad geraadpleegd. Deze bevatten ook de uitgaven ten behoeve van toevoegingen in het

¹³⁰ Vgl. artikel 32, derde lid, Bvr.

¹³¹ Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage; Factsheet WODC 2015, echtscheiding; Factsheet WODC 2015, extra uren; Factsheet WODC 2015, straf.

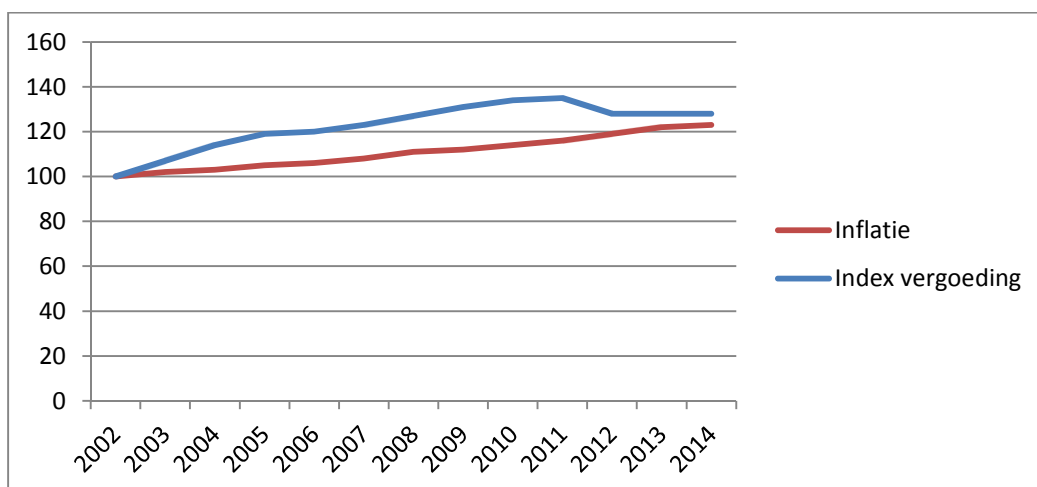
betreffende boekjaar en een schatting van toekomstige uitgaven van nog vast te stellen afgegeven toevoegingen en de uitgaven voor apparaatskosten van de raad en het juridisch loket. Daarnaast zijn vanaf 2009 ook de jaarverslagen van de raad gehanteerd. De jaarverslagen van de raad bevatten een gedetailleerd en precies overzicht van de totale kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarom zal bij het maken van de ruwe inschatting van de financiële effecten van onze voorstellen (paragraaf 6.14.2) eveneens aansluiting worden gezocht bij de cijfers uit de jaarverslagen van de raad.

Voor zover beschikbaar hebben de gepresenteerde gegevens betrekking op de periode 2002-2014. De opdracht is immers onderzoek te doen naar de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 (tot en met 2014). Vooral over de periode 2002-2004 zijn echter niet altijd volledige gegevens (meer) beschikbaar. De oorzaak daarvan ligt in wijzigingen in de coderingsystematiek en in het feit dat de databestanden niet meer (volledig) beschikbaar zijn. In het bijzonder bij de oudere gegevens zijn soms cijfers afkomstig van meerdere bronnen (raad, WODC en CBS) met verschillende peildata samengevoegd. De hiervoor benodigde vertaalslagen kunnen leiden tot kleine cijfermatige afrondingsverschillen.

De keuze van het basisjaar kan gevolgen hebben voor het algemene beeld. Daarom is de vraag of 2002 een logisch jaar is om te dienen als basisjaar, of dat sprake is van een bijzonder jaar in vergelijking met andere jaren. Wat in de periode 2000-2004 bijzonder is, is de relatief sterke stijging van het basistarief door zowel beleidsmatige verhogingen (€ 7,26 per 1 januari 2002, € 3,61 per 1 januari 2004 en € 3,66 per 1 januari 2005), als door een sterke inflatiecorrectie (4 à 5% per jaar). In de periode 2000 tot en met 2005 is het basistarief gestegen van € 69,88 naar € 98,87 (exclusief btw).¹³² Het jaar 2002 is in die zin geen bijzonder jaar, de gehele periode 2000-2004 kenmerkt zich door sterke stijging van het basistarief.

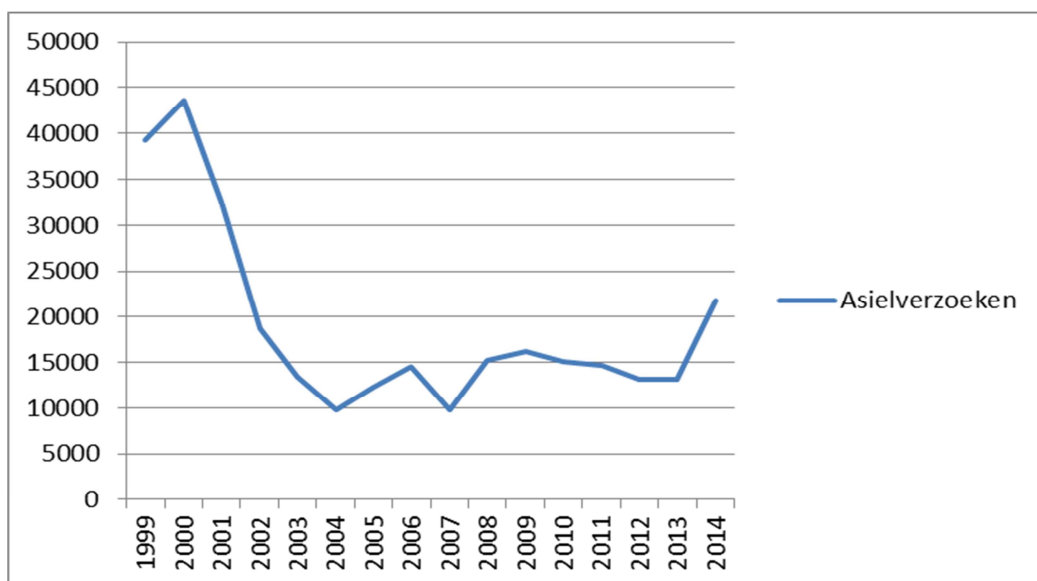
De basisvergoeding aan rechtsbijstandsverleners werd tot 2012 jaarlijks aangepast op basis van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van de niet aan VWS-gebonden gepremieerde en gesubsidieerde sectoren. Per 2012 is deze wijze van indexeren verlaten en is overgegaan op de indexeringsmethodiek voor ambtshandelingen van gerechtsdeurwaarders, zoals opgenomen in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). Deze methodiek hanteert drie indexeringscomponenten: de stijgingen van lonen, prijzen en productiviteitsontwikkeling. De eerste twee componenten hebben een prijsverhogend karakter. Indien de lonen en prijzen stijgen, stijgen hierdoor de kosten van een productief uur. De tweede component heeft (zeker binnen een langere tijdreeks) een prijsverlagend karakter. Indien de productiviteit stijgt neem de tijdsbesteding per te leveren dienst af, waardoor de aan de dienst toe te rekenen kosten dalen.

¹³² Artikel 37 tweede lid, Wrb: De vergoeding omvat mede de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen overige kosten die verband houden met de verlening van rechtsbijstand alsmede de omzetbelasting die over de vergoeding is verschuldigd. Advocatendiensten vallen onder het hoge btw-tarief. Op 1 oktober 2012 is het tarief gestegen van 19% naar 21%.



Figuur 1: Ontwikkeling basisvergoeding rechtsbijstandsverleners inclusief inflatiecorrectie, bedragen exclusief btw (bron: WODC).

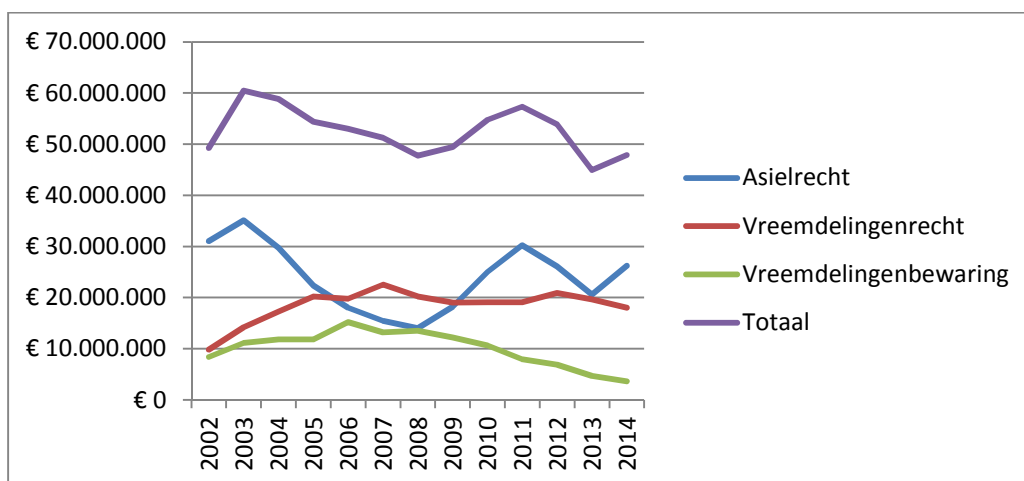
In deze periode 2002-2014 was er verder sprake van schommelingen van de uitgaven voor rechtsbijstand aan asielzoekers. Dat heeft te maken met de instroom van asielzoekers.



Figuur 2: Ontwikkeling asielverzoeken (bron: CBS en jaarverslag IND).

De uitgaven aan kosten voor asiel- en vreemdelingenrecht maken een relatief beperkt deel uit van de uitgaven aan rechtsbijstand. Onderstaand figuur geeft op hoofdlijnen de asiel- en vreemdelingenrechtsbijstand en rechtsbijstand voor vreemdelingenbewaring weer.¹³³

¹³³ Met de toepassing van vreemdelingenbewaring wordt steeds meer terughoudendheid betracht aangezien het hier om een vrijheidsbenemende maatregel gaat; dat verklaart voor een deel de daling. Ook kan de oorzaak worden gezocht in de verlaging in de vergoeding voor vervolgeroepen asiel (Stb. 2013, 585).



Figuur 3: Uitgaven aan asiel- vreemdelingenrechtsbijstand en rechtsbijstand voor vreemdelingenbewaring, bedragen zijn inclusief btw (bron: WODC).

Eind jaren negentig was er een sterke stijging van de asielinstroom die qua rechtsbijstand uitgaven na-ijlde in de eerste jaren van dit millennium. In 2002 bedroegen de uitgaven voor rechtsbijstand in asielzaken ruim € 31 miljoen. In 2003 ruim € 35,1 miljoen. Vervolgens zijn de uitgaven geleidelijk gedaald naar ruim € 14 miljoen in 2008. In de daarop volgende jaren stijgen de uitgaven naar ruim € 30,2 miljoen in 2011 om vervolgens weer te dalen tot ruim € 20,6 miljoen in 2013. In 2014 zijn de uitgaven weer gestegen tot € 26,2 miljoen. Dat is circa € 4,8 miljoen lager dan in 2002. Het asielrecht kent de sterkste schommelingen.

Rekening houdend met bovenstaande kanttekening vormde 2002 per saldo geen uitzonderlijk jaar, waardoor het zich leent als peiljaar

Per 1 oktober 2013¹³⁴ is een wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand in werking getreden waarin werd bepaald dat wanneer een zaak in bezwaar, beroep of hoger beroep, zonder grondige inhoudelijke beoordeling 'kennelijk ongegrond' of 'kennelijk gegrond' wordt verklaard, twee punten in plaats van acht punten worden toegekend. Deze maatregel is in februari 2015 weer teruggedraaid.¹³⁵

2.4.3

Uitgaven aan het stelsel

De uitgaven door het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het stelsel zijn toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Vanaf 2013 zijn de uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014. In onderstaande tabellen is het verloop van de uitgaven weergegeven.¹³⁶ In tabel 2 staan de uitgaven van het ministerie aan het stelsel, voor zover deze de kosten van de Wrb betreffen.¹³⁷ In tabel 3 zijn deze uitgaven van het ministerie afgezet tegen de

¹³⁴ Stb. 2013, 345.

¹³⁵ Stb. 2015, 35.

¹³⁶ In 2013 is een aflossing gedaan op de toegenomen vordering die de raad heeft op het Ministerie van Veiligheid en Justitie van € 14 miljoen. In 2014 bedroegen de uitgaven voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging circa € 27 miljoen meer dan in de begroting was voorzien. Dit tekort is budgettair opgevangen door de vordering van de raad op het Ministerie van Veiligheid en Justitie met circa € 27 miljoen te laten oplopen.

¹³⁷ Artikel onderdeel 32.2 van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (adequate toegang tot het rechtsbestel) bestaat uit meerdere uitgaven. Naast de gesubsidieerde rechtsbijstand, hebben de uitgaven betrekking op onder andere het Register beëdigde tolken en vertalers en het wettelijke traject van de schuldsaneringsregeling (Wet

uitgaven van de raad aan het stelsel van de Wrb. Het verschil tussen deze bedragen kan worden verklaard doordat in de cijfers van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt uitgegaan van afgegeven toevoegingen.¹³⁸ De cijfers van de raad hebben betrekking op feitelijke betalingen. Het moment van afgifte en betaling ligt in de tijd niet altijd gelijk, waardoor verschillen kunnen optreden.

Ontwikkelingen uitgaven rechtsbijstand (x € 1 miljoen)													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toevoeging civiel/bestuur	113	124	131	144	158	164	174	189	200	197	197	206	169
Toevoegingen straf/piket	107	128	146	155	156	173	170	176	178	188	202	188	200
Asiel ¹³⁹	66	36	30	24	23	22	23	25	26	30	28	20	23
Apparaat (raad)	23	26	25	25	25	27	28	31	29	28	30	31	25
Juridisch loket/Bvr	19	24	23	26	25	22	21	22	23	24	24	24	23
Totaal o.b.v. begroting VenJ	329	338	355	374	386	408	417	443	457	467	480	469	440

Tabel 2: Uitgaven in miljoenen (inclusief btw).

Ontwikkeling uitgaven ministerie en uitgaven door de raad (x € 1 miljoen)													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totale uitgaven o.b.v. begroting VenJ	329	338	355	374	386	408	417	443	457	467	480	469	440
Totale uitgaven o.b.v. jaarverslagen raad ¹⁴⁰								454	466	465	485	496	428

Tabel 3: Ontwikkeling uitgaven door het ministerie en uitgaven door de raad (inclusief btw).

We hebben de cijfers uit tabel 2 ook in percentages uitgedrukt. Daarbij moet bedacht worden dat een wijziging van uitgaven in een post van invloed zijn op de weergave in percentages.

In 2002 had 33% van de uitgaven betrekking op strafzaken en strafpiket. In 2014 bedroeg het 46% van de uitgaven. Het percentage van de uitgaven betreffende civiele en bestuursrechtelijke zaken is gestegen van 34% in 2002 naar 44% in 2010 en gedaald naar 38% in 2014. Het percentage uitgaven voor de eerstelijnsvoorziening (juridisch loket/bureaus voor rechtshulp) is licht gedaald van 6% in 2002 naar 5% in 2014. De uitgaven voor het juridisch loket hadden aanvankelijk betrekking op de Bureaus voor rechtshulp. De dienstverlening door de Bureaus voor rechtshulp is vanaf 2004 geleidelijk afgebouwd. Eind 2004 zijn de eerste vijf juridische loketten geopend; vanaf 2006 waren alle juridische loketten

schuldsanering natuurlijke personen). In de tabel zijn overige uitgaven zoals kosten van tolk en vertaalwerkzaamheden, subsidie aan Vluchtelingenwerk Nederland en beheerkosten asiel, in het kader van de verlening van rechtsbijstand buiten beschouwing gelaten.

¹³⁸ De financiering van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie aan de raad voor rechtsbijstand vindt plaats op basis van het aantal afgegeven toevoegingen over de periode 1 september tot en met 31 augustus.

¹³⁹ Dit betreft de uitgaven inclusief onder meer rechtsbijstand dat werd verleend via de Stichting Rechtsbijstand Asiel. De cijfers in figuur drie wijken af omdat deze cijfers betrekking hebben op vastgestelde toevoegingen.

¹⁴⁰ Te raadplegen www.rvr.org. Deze gegevens zijn vanaf 2009 beschikbaar.

operationeel. Het percentage van de uitgaven voor apparaatskosten (raad) is licht gedaald van 7% in 2002 naar 6% in 2014.

Ontwikkelingen uitgaven rechtsbijstand (%)													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toevoeging civiel/bestuur	34	37	37	39	41	40	42	43	44	42	41	44	38
Toevoegingen straf/piket	33	38	41	41	40	42	41	40	39	40	42	40	46
Asiel	20	11	8	6	6	6	6	6	6	6	6	4	5
Apparaat (raad)	7	8	7	7	6	7	7	7	6	6	6	7	6
Juridisch loket/Bvr	6	7	7	7	6	5	5	5	5	5	5	5	5
Totaal ¹⁴¹	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabel 4: Uitgaven in procenten.

Als we kijken naar de geïndexeerde bedragen (zie tabel 5) dan zien we het volgende. De uitgaven voor civiele en bestuursrechtelijke zaken stegen in de periode 2002-2013 met 81% en daalde vervolgens naar 49% in 2014. De uitgaven voor strafzaken en strafpiket zijn in de periode 2002-2014 gestegen met 87%.

De uitgaven voor de eerstelijnsvoorziening (juridisch loket/Bureaus voor rechtshulp) zijn in de periode 2002-2005 met 40% gestegen. In deze stijging zijn de transitiekosten van de Bureaus voor rechtshulp naar het juridisch loket verdisconteerd. Over de gehele periode 2002-2014 zijn de uitgaven voor de eerstelijnsvoorziening met 24% gestegen. De uitgaven voor apparaatskosten (raad) zijn in de periode 2002-2009 met 32% gestegen. Over de gehele periode 2002-2014 bedraagt de stijging 6%.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toevoegingen civiel/bestuur	100	110	115	127	139	144	153	167	177	174	173	181	149
Toevoegingen straf piket	100	119	136	144	145	161	159	163	165	175	188	175	187
Asiel	100	55	46	36	34	34	36	38	40	45	42	30	34
Apparaat (raad voor rechtsbijstand)	100	111	109	105	107	116	118	132	125	120	127	130	106
Juridisch loket / BvR	100	126	124	140	132	115	114	117	124	129	128	129	124
Totaal	100	103	108	114	117	124	127	135	139	142	146	142	134

Tabel 5: Uitgaven rechtsbijstand geïndexeerd (geïndexeerd: 2002 = 100).

2.4.4

Inflatie

De gegevens in bovenstaande tabellen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie; het betreffen nominale bedragen. Een bedrag van € 100 in 2002 heeft uiteraard echter een lagere 'waarde' ('koopkracht') dan datzelfde bedrag in 2014. De ontwikkeling van nominale bedragen in de loop van de tijd leidt met andere woorden tot een overdrijving van de 'werkelijke' groei van de uitgaven. Onderstaand zijn de uitgaven gecorrigeerd voor inflatie (consumentenprijsindex).

¹⁴¹ Door afrondingsverschillen komt het totaal niet altijd precies uit op 100%.

Rechtsbijstand	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven Wrb	329	338	355	374	386	408	417	443	457	467	480	469	440
Uitgaven Wrb exclusief Juridisch loket en apparaatsuitgaven	287	289	307	323	337	359	368	390	404	415	427	414	392
Uitgaven 2002 alleen gecorrigeerd voor inflatie	287	293	296	301	305	310	318	321	326	333	341	350	353

Tabel 6: Uitgaven in miljoenen gecorrigeerd voor inflatie (inclusief btw).

Indien de uitgaven aan rechtsbijstand in 2002 (€ 287 miljoen) bijgesteld worden voor de inflatie (consumentenprijsindex), dan zouden de uitgaven in 2014 € 353 miljoen bedragen. De werkelijke uitgaven in 2014 bedroegen € 392 miljoen; dat is 11% hoger dan het bedrag met alleen de inflatiecorrectie.

2.4.5

Financiering en raming

Een belangrijk onderdeel in de begrotingssystematiek is de wijze van raming. Deze paragraaf besteedt daar aandacht aan.

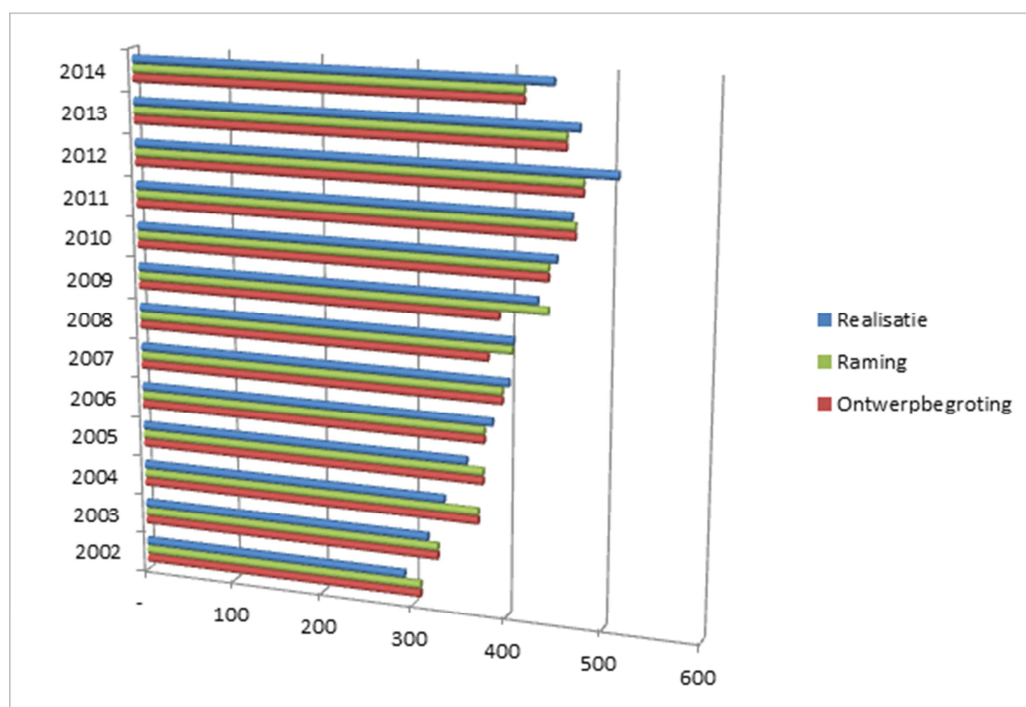
De raming wordt opgebouwd aan de hand van een jaarlijks prognosemodel van het WODC waarin de aantallen te verwachten toevoegingen per soort worden ingeschat. Dit is een complex model waarin onder andere economische ontwikkelingen (op basis van CPB-ramingen) en demografie worden meegenomen. Ook maakt een lijst van beleidsmaatregelen en wetgeving (ook van andere ministeries) onderdeel uit van het model. Zo worden correlaties gezocht om tot een zo adequaat mogelijke raming te komen.

De raming voor de toekomst wordt opgebouwd met gegevens uit het verleden en waarschijnlijke correlaties. De raming loopt logischerwijs wat achter: voor de begroting 2016 zijn de gegevens en kennis tot en met augustus 2014 meegenomen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie probeert – in samenspraak met de raad – recente ontwikkelingen mee te nemen gedurende het proces van begrotingsvoorbereiding en begrotingsuitvoering (suppletoire begrotingen). Niet alle beleidsmaatregelen (van eigen of andere ministers) worden daarbij meegenomen: hier speelt mee dat een minister met relatief kleine claims niet naar een ambtgenoot gaat. Bijvoorbeeld: ten aanzien van de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning, was de verwachting dat deze geen groot effect zou hebben, dan wel op zijn hoogst een tijdelijk effect met zich zou meebrengen. Om die reden is deze regeling niet verder meegenomen in de ramingen, en is deze ook niet door de Minister van Veiligheid en Justitie financieel geclaimd bij de ambtgenoot.

Op bovenstaande wijze ontstaat een beleidsrijke aantallenraming. Daarna volgt de vaststelling van de tarieven waarna met behulp van een $p \times q$ – model de raming en de begroting worden gemaakt. In de tarieven worden de indexaties meegenomen.

Vrijwel ieder jaar vindt een (geringe) overschrijding plaats van het budget. De overschrijdingen worden deels verklaard door het feit dat de wereld zich nu eenmaal niet modelmatig gedraagt en deels door bezuinigingen. Bezuinigingen worden als ronde bedragen in mindering van het budget gebracht in de veronderstelling dat een bepaalde maatregel leidt tot een verminderd beroep op rechtsbijstand. Ook worden bezuinigen taakstellend opgelegd zonder concrete invulling. Veelal wordt getracht via tariefmaatregelen de bezuiniging in te vullen. Het is in een open-einde-regeling

moeijker om in te grijpen in het volume. Dit vergt bovendien veelal wijziging van wet- en regelgeving. De invulling van taakstellingen hoeven dus niet altijd exact budgettair uit te komen. Dit verklaart mede het verschil tussen de ontwerpbegroting en realisatie.

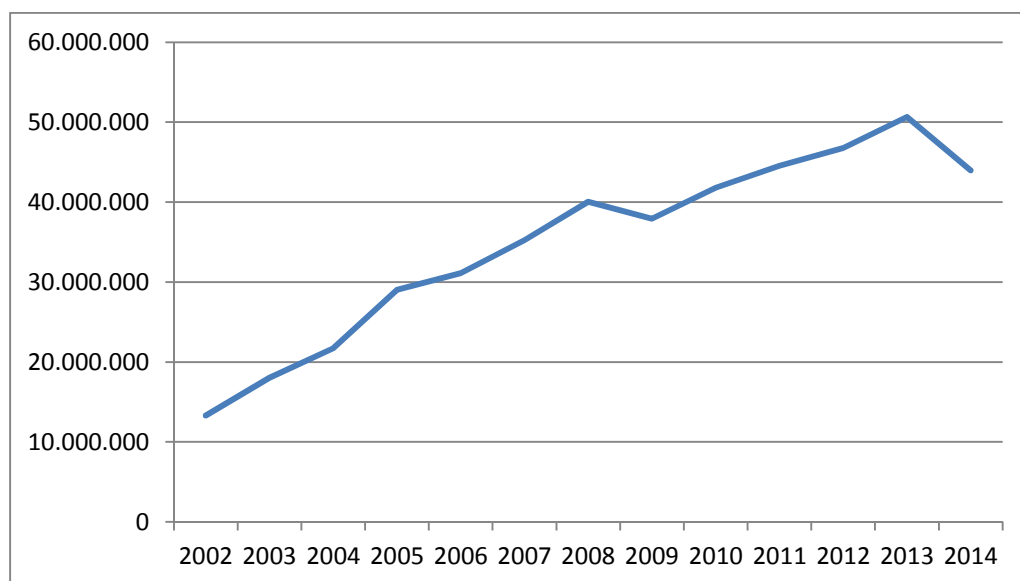


Figuur 4: Raming, ontwerpbegroting en realisatie in miljoenen (inclusief btw).

2.4.6

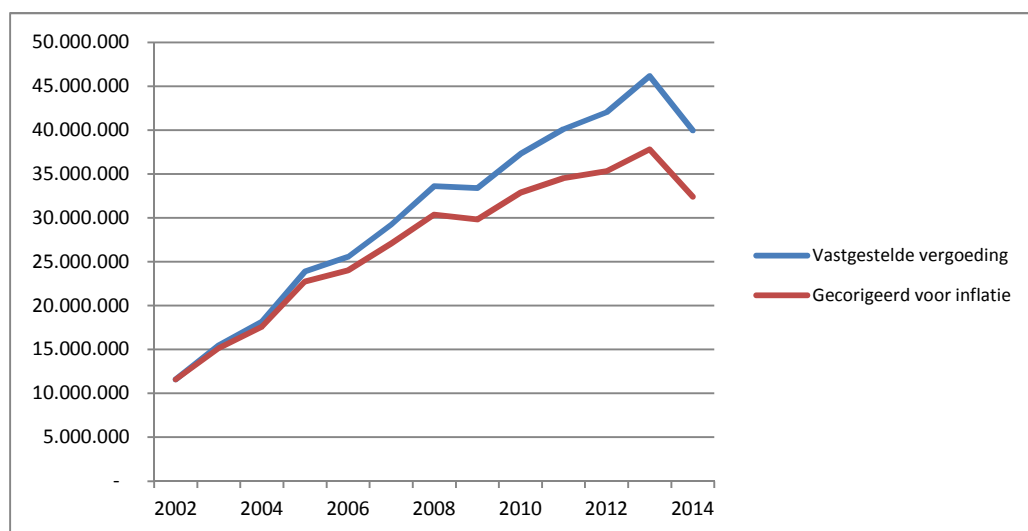
Ontwikkeling extra-urenvergoeding

De uitgaven voor extra uren zijn toegenomen van € 13,2 miljoen in 2002 naar € 50,6 miljoen in 2013 en in 2014 gedaald naar € 43,9 miljoen.



Figuur 5: Ontwikkeling uitgaven extra-urenvergoeding (inclusief btw).

Extra-urenvergoedingen worden vooral toegekend bij strafzaken. De uitgaven aan extra uren zijn toegenomen van € 11,5 miljoen in 2002 naar € 46,1 miljoen in 2013 en vervolgens in 2014 gedaald naar € 39,9 miljoen.

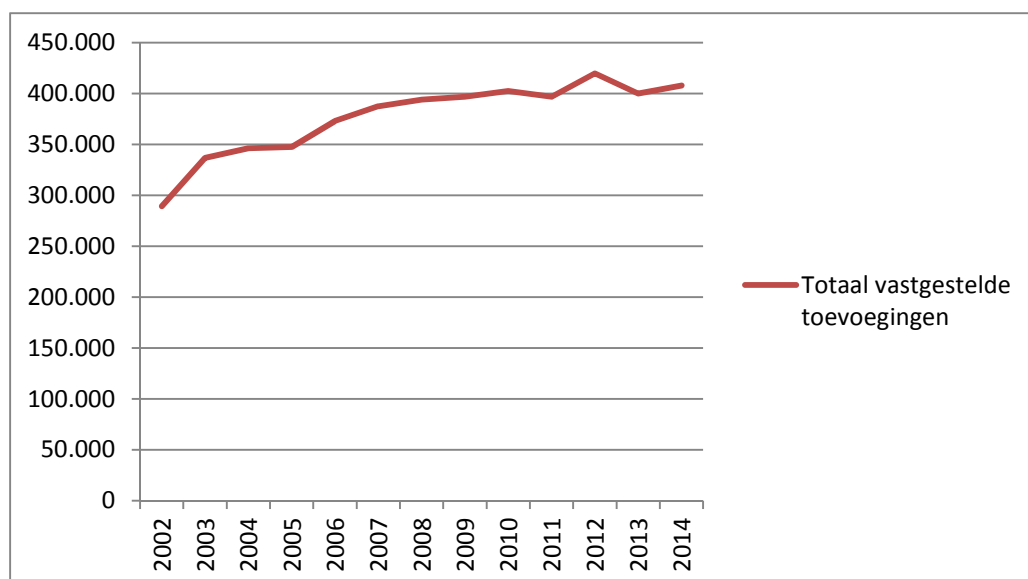


Figuur 6: Ontwikkeling vastgestelde vergoeding extra uren strafzaken (inclusief btw).

2.4.7

Volumeontwikkelingen

Het volume aan vastgestelde toevoegingen is gestegen van ruim 289.300 in 2002 naar ruim 407.800 in 2014; het betreft een stijging van ongeveer 41%. In de periode 2010-2014 is het gemiddeld aantal punten per toevoeging licht gestegen (van 7,7 punten in 2010 naar 7,9 punten in 2014).¹⁴²



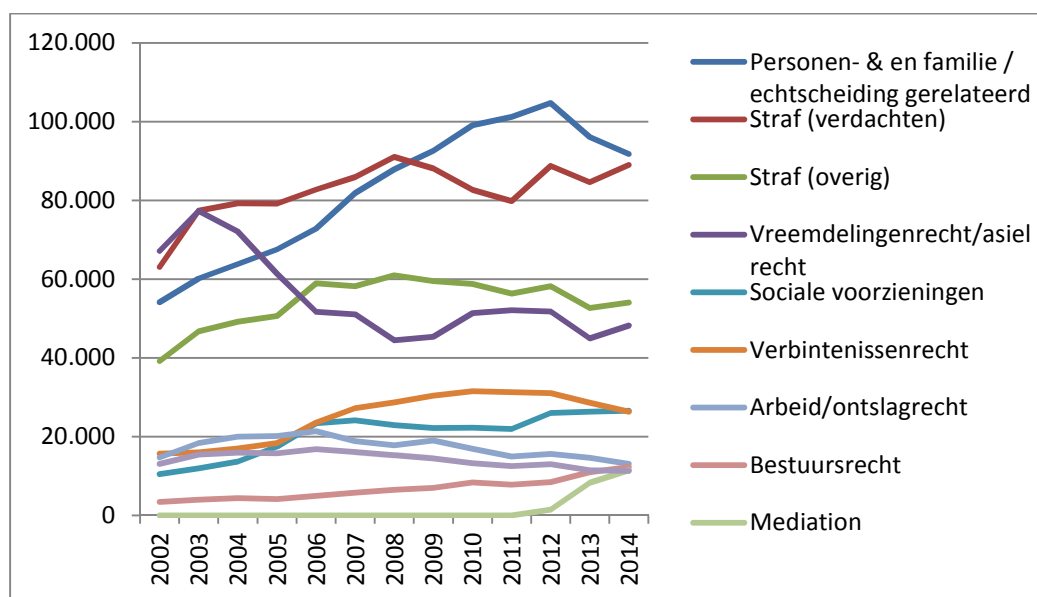
Figuur 7: Volumeontwikkeling vastgestelde toevoegingen.

¹⁴² Gebaseerd op bijlage 11. Met de (lichte) toename van het gemiddeld aantal punten per toevoeging en de toename van het aantal vastgestelde toevoegingen is het totaal volume aan vastgestelde punten met meer gestegen dan de genoemde 41%.

In onderstaande figuur wordt de ontwikkeling van de wat betreft de volumes tien grootste rechtsterreinen weergegeven.

De toename van het volume is vooral toe te schrijven aan echtscheidingsgerelateerde zaken in het personen en familierecht (van ruim 54.000 in 2002 naar ruim 91.000 in 2014) en strafzaken (van ruim 63.000 in 2002 naar ruim 88.000 in 2014). Het aantal toevoegingen voor vreemdelingen- en asielzaken daalde van ruim 67.000 in 2002 naar ruim 48.000 in 2014. Het aantal toevoegingen voor sociale voorzieningen is gestegen van 10.500 in 2002 naar ruim 26.500 in 2014.

Het aantal toevoegingen voor arbeidsgeschillen is in de periode 2002-2006 gestegen en nadien geleidelijk gedaald van ruim 14.600 in 2002 naar 13.000 in 2014. Het aantal toevoegingen voor sociale verzekeringszaken is in de periode 2002-2009 gestegen en nadien geleidelijk gedaald van ruim 13.000 in 2002 naar ruim 11.200 in 2014. De toevoeging voor mediation kent vanaf 2012 een afzonderlijke registratie. Voor die tijd werden deze zaken onder het betreffende rechtsterrein geregistreerd.

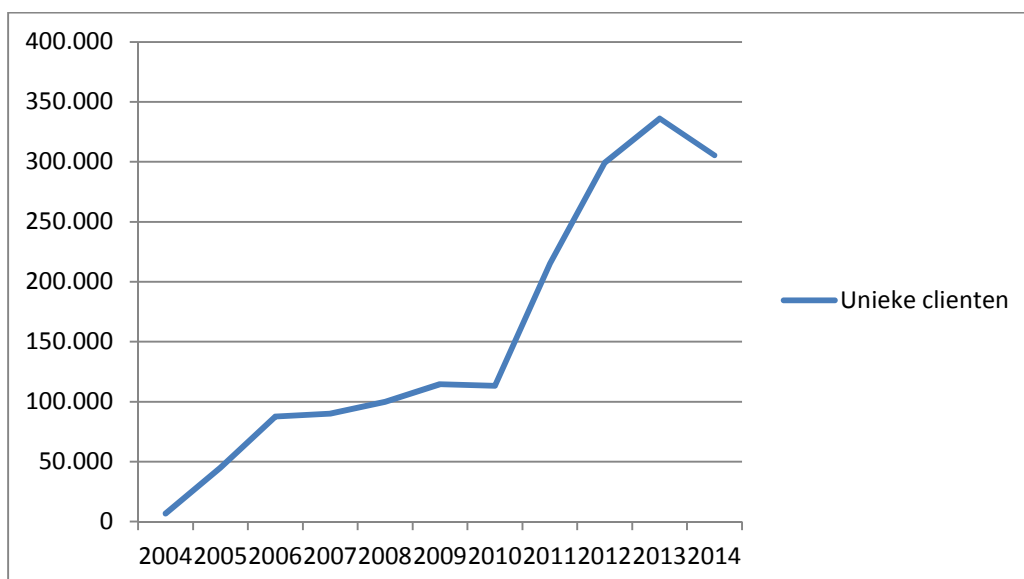


Figuur 8: Top 10 volumeontwikkelingen.

2.4.8

Eerstelijnsvoorziening

Het aantal geïdentificeerde unieke cliënten van het juridische loket is in de periode 2004 (jaar van oprichting) tot 2013 gestegen van 6.770 naar 336.050 in 2013. In 2014 daalde het aantal unieke cliënten licht tot 305.350. Bij deze cijfers zijn de anonieme cliënten van het juridisch loket buiten beschouwing gelaten. Het totaal aantal unieke cliënten is niet bekend.

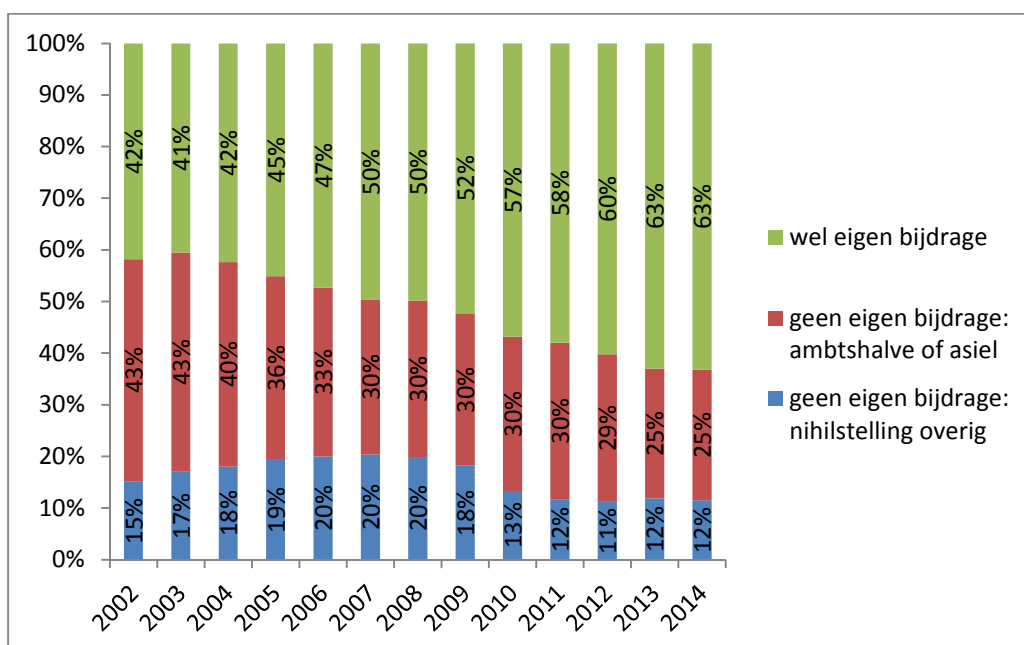


Figuur 9: Ontwikkeling aantal unieke cliënten juridisch loket (bron: CBS).

2.4.9

Hoogte eigen bijdrage rechtzoekenden

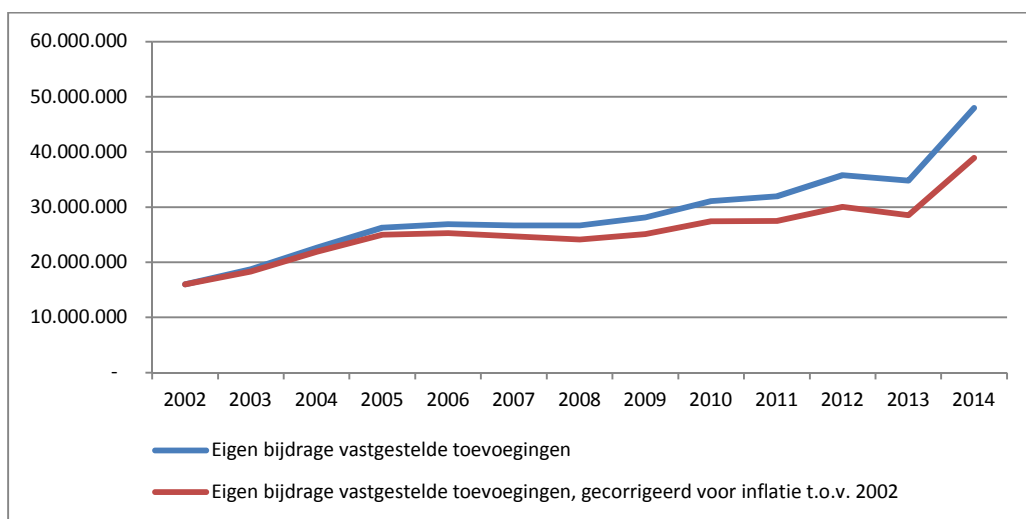
Het percentage toevoegingen met een eigen bijdrage is tussen 2002-2014 gestegen van 42% naar 63%. Voor een goed begrip: het betreft de door de raad vastgestelde eigen bijdrage. Deze staat los van het al dan niet innen van de eigen bijdrage door de advocaat of een eventuele tegemoetkoming via de bijzondere bijstand.



Figuur 10: Percentage vastgestelde toevoegingen met wel en geen eigen bijdrage (bron: Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage).

De hoogte van de vastgestelde eigen bijdrage is tussen 2002-2014 gestegen met € 31,9 miljoen (gecorrigeerd voor inflatie € 22,9 miljoen euro).¹⁴³

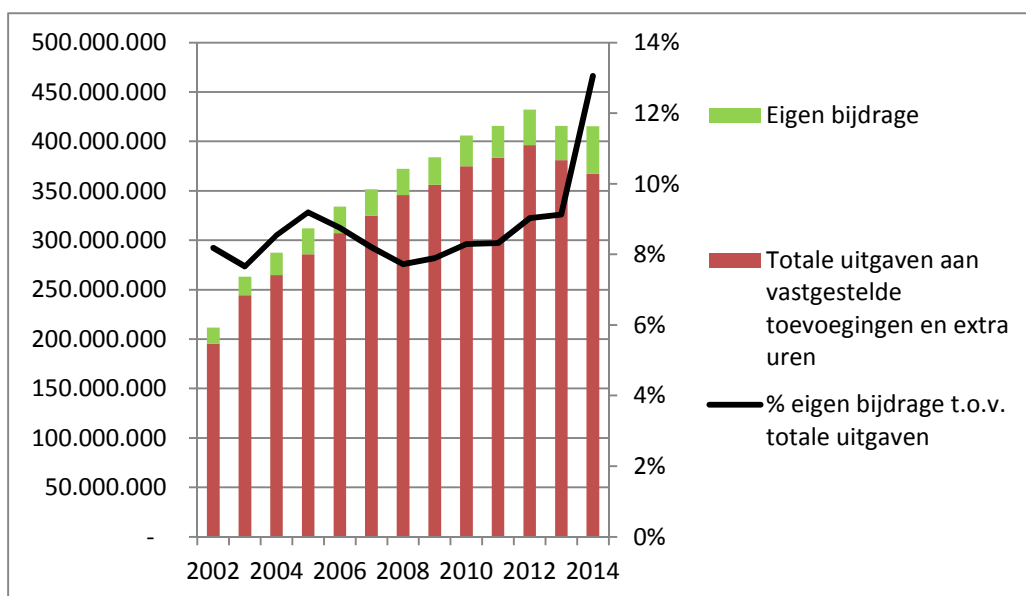
¹⁴³ Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage.



Figuur 11: Ontwikkeling eigen bijdrage vastgestelde toevoegingen (Bron: Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage).

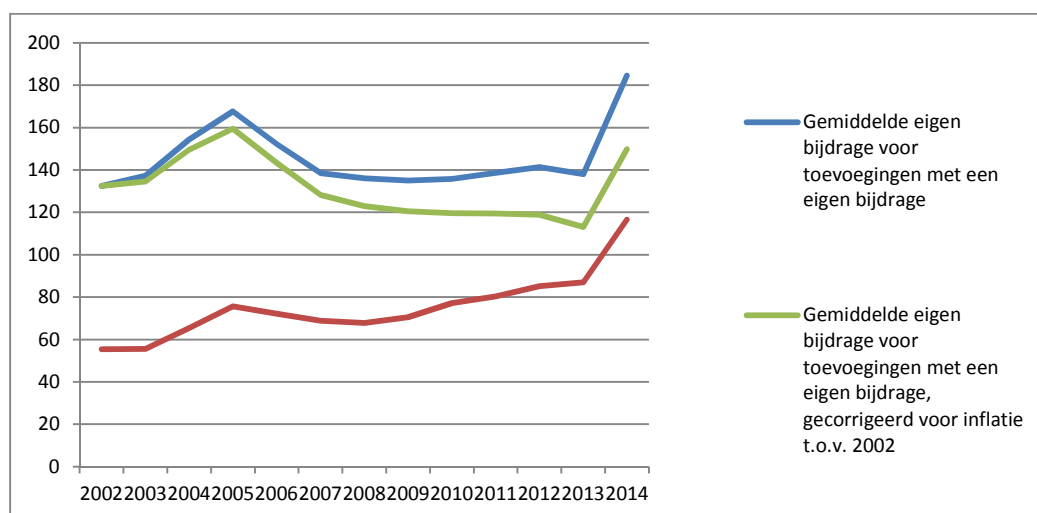
De gemiddelde eigen bijdrage stijgt in de periode 2002-2005 en daalt daarna tot 2007 en stijgt dan weer sterk in 2014. De daling na 2005 wordt veroorzaakt door de introductie van twee soorten toevoegingen met een lage eigen bijdrage: mediationtoevoeging en de licht-adviestoevoeging. Verder is in 2006 overgestapt op een andere wijze van berekening van de draagkracht (de zogenaamde Vivalt-toets). Bij die gelegenheid is ook de indeling van de categorieën voor de eigen bijdragen aangepast.

In onderstaande grafiek is het totaal aan vastgestelde toevoegingen en extra uren en de opgelegde eigen bijdrage weergegeven. Ook is in beeld gebracht wat het percentage is van de eigen bijdrage ten opzichte van het totaal.



Figuur 12: Totaal uitgaven aan vastgestelde toevoegingen (exclusief piket) en opgelegde eigen bijdragen (bron: WODC).

De stijging in 2014 wordt onder andere veroorzaakt door de verhoging van de eigen bijdrage in 2013 en de afschaffing van de anticumulatieregeling vanaf oktober 2013. Rechtzoekenden die binnen zes maanden een tweede, derde of vierde toevoeging aanvragen, kregen tot oktober 2013 een korting op de eigen bijdrage van 50% per toevoeging. Voor een eventuele vijfde of volgende toevoeging binnen deze termijn werd geen korting meer verleend; daarbij moest de rechtzoekende weer de volledige eigen bijdrage betalen. In 2011 was deze anticumulatieregeling van toepassing op 19% van de toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage moest worden betaald. Door de jaren heen neemt het percentage toevoegingsgebruikers dat in de laagste eigenbijdragetrede valt toe. In 2014 is dit 87%. Voor de goede orde merken we nogmaals op dat een ruwe inschatting oplevert dat daarvan bij benadering ongeveer 1/3 wordt vergoed via de bijzondere bijstand, 1/3 wordt betaald door de rechtzoekende en 1/3 niet wordt geïnd door de advocatuur. Dit laatste is dan ten laste van het eigen inkomen van de advocaat.

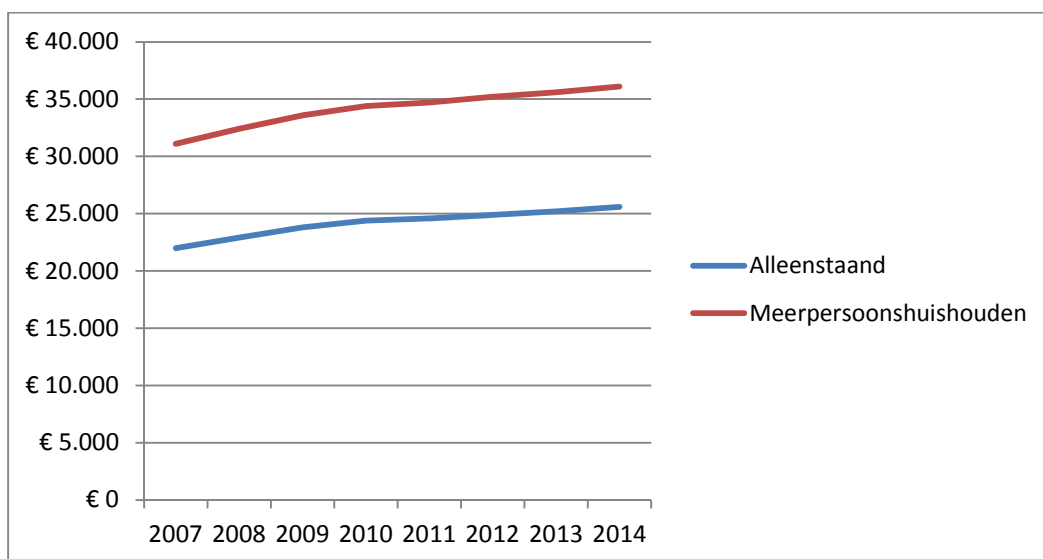


Figuur 13: Ontwikkeling gemiddelde eigen bijdrage (bron: Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage).

2.4.10

Het bereik van het stelsel

Het aantal ingezetenen dat in aanmerking komt voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is afhankelijk van de financiële bovengrens van de subsidieregeling en de inkomens- en gezinssamenstelling van de bevolking. De omvang van de groep die aanspraak op de Wrb kan maken wordt beïnvloed door de ontwikkeling van de inkomens. Inkomensdaling, welvaartstoename, vergrijzing en veranderingen in het aantal eenoudergezinnen leiden eveneens tot veranderingen. De inkomensgrenzen van de Wrb worden jaarlijks per 1 januari aangepast met het percentage waarmee het indexcijfer van de cao-lonen op 31 oktober afwijkt van indexcijfer op 31 oktober in het voorgaande jaar.



Figuur 14: Ontwikkeling inkomensgrenzen Wrb sinds invoering van Vivalt (fiscaal inkomen).

In de periode 1999–2014 is het aantal eenoudergezinnen met 4% toegenomen.¹⁴⁴ In de periode 2002–2014 is de bevolking met 4% toegenomen.¹⁴⁵ Wat betreft het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking zijn er over de periode van voor 2007 geen eenduidige en betrouwbare cijfers beschikbaar. De oorzaak ligt in het feit dat toen gebruik werd gemaakt van enquêtemateriaal, waardoor de gegevens over het feitelijk verdiende inkomen ten tijde van de berekening alweer gedateerd waren. In enkele publicaties wordt wel gemeld dat het bereik rond de 50% schommelt.¹⁴⁶ Van Velthoven concludeert echter dat er geen zekerheid bestaat over het bereik van het stelsel. Sinds de inwerkingtreding van wetgeving op grond waarvan de beoordeling van de financiële draagkracht van rechtzoekenden door de raad aansluit op het begrip fiscaal jaarinkomen¹⁴⁷, kan op basis van de gegevens van de Belastingdienst een betere analyse worden gemaakt van het bereik van de voorziening. Op basis van deze berekening viel in 2007 circa 40% van de Nederlandse bevolking onder het bereik. In 2014 viel 36,2% onder het bereik van de Wrb.

In 2002 bedroegen de uitgaven voor rechtsbijstand in civiele en bestuursrechtelijke zaken ongeveer € 7,09 per inwoner en voor strafzaken € 6,72 per inwoner. In 2014 bedroegen de uitgaven € 9,98 voor civiele en bestuursrechtelijke zaken en € 11,86 voor strafzaken per inwoner. Gecorrigeerd voor inflatie bedroeg het respectievelijk € 8,12 en € 9,64.

2.4.11

Aanbodzijde

Advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand willen verlenen moeten zich eerst bij de raad inschrijven. Dat kan alleen indien de advocaat aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet (zie hierover paragraaf 2.3.2).

De ontwikkeling van het aanbod voor de jaren 1997–2002 is beschreven in een studie van Broenink en Kromontono.¹⁴⁸

¹⁴⁴ <http://www.nji.nl/Eenoudergezin-Achtergronden-Cijfers>.

¹⁴⁵ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/default.htm>.

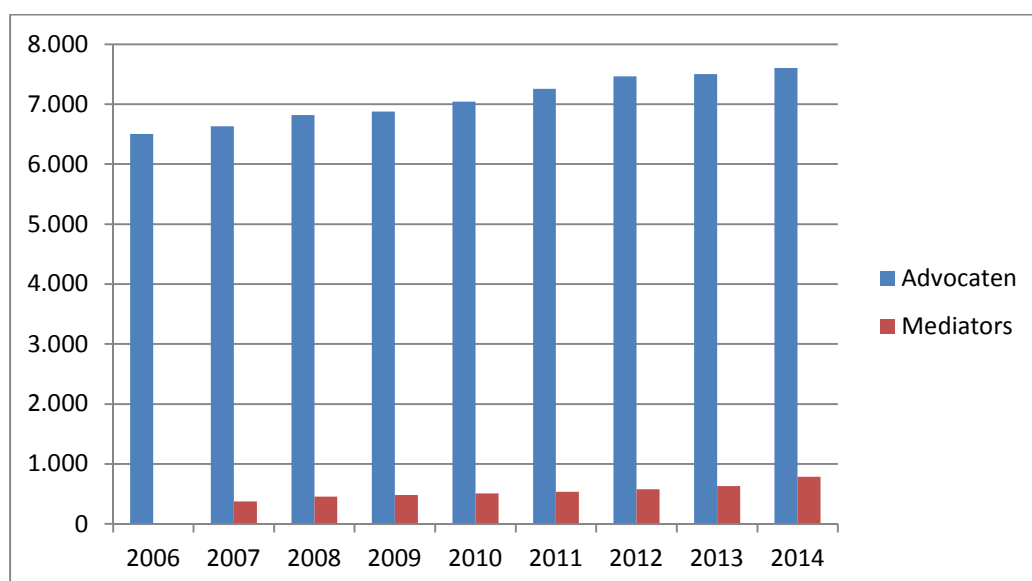
¹⁴⁶ Zie Klijn 1997 en Ter Voert 2002, p. 23-32. Op 2 juni 2003 meldde de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer dat circa 46% van de bevolking onder het bereik van de Wrb zou vallen (*Kamerstukken II* 2002/03, 28600 VI, nr. 131).

¹⁴⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29685.

¹⁴⁸ Broenink & Kromontono 2003.

Het aantal binnen het stelsel actieve advocaten liep op van 6.500 in 1997 naar 6.800 in 1999 en daalde daarna naar 6.300 in 2002. Over de periode 2003-2006 zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar. In de periode 2006-2014 is het aantal binnen het stelsel actieve advocaten toegenomen van 6.504 naar 7.603. De regeling voor mediation op basis van een toevoeging is op 1 april 2005 ingevoerd. De doorverwijzingsvoorziening naar mediation was bij alle dertig juridisch loketten eind 2006 operationeel. Het jaar 2007 laat dus voor het eerst het aantal actieve mediators zien.

Het aantal actieve mediators binnen het stelsel is toegenomen van 374 in 2007 naar 784 in 2014.

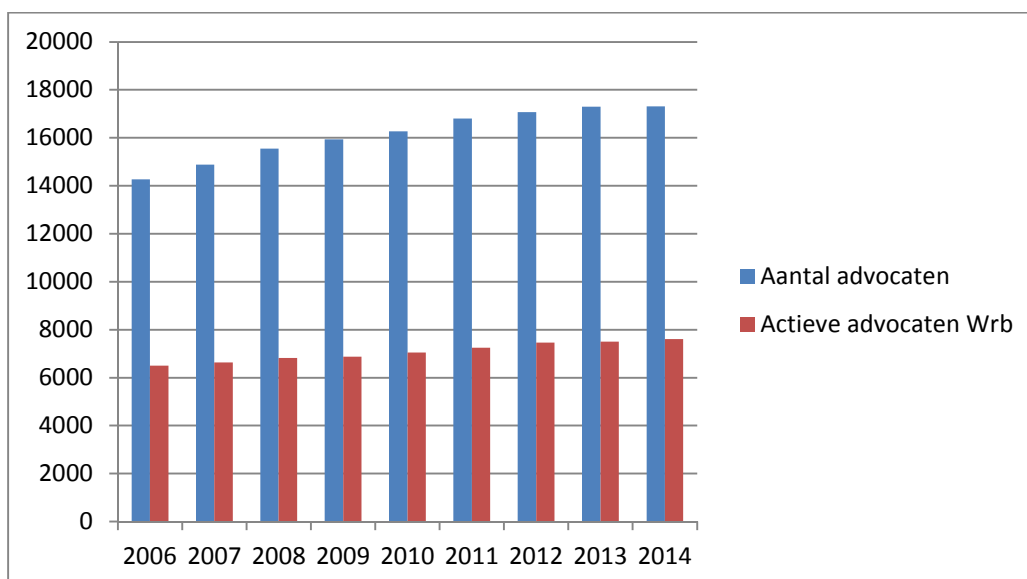


Figuur 15: Actieve advocaten en mediators binnen het stelsel (bron: Rechtspleging Civiel en Bestuur CBS/WODC en Monitor 2014).

Het percentage actieve advocaten binnen het stelsel ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven advocaten schommelt door de jaren heen rond de 44%.

Zoals meer uitgebreid is te lezen in paragraaf 3.2.5, is er omgerekend naar fte's binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand qua volume werk voor ongeveer 2.700 rechtsbijstandsverleners. Als zij maximaal 75% gesubsidieerd werk doen wordt dat ongeveer 3.570 rechtsbijstandsverleners, en als dat 62% is¹⁴⁹, wordt dat ongeveer 4.300 rechtsbijstandsverleners.

¹⁴⁹ Zie voetnoot 192.



Figuur 16: Ontwikkeling aantal actieve advocaten binnen het stelsel ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven advocaten.

De verdeling van de advocaten naar leeftijdscategorie is stabiel te noemen. De grootste groep advocaten valt binnen de categorie '30 tot 40 jaar'. De leeftijdsgroep van 60 jaar en ouder is het meest opvallend (en waarschijnlijk het gevolg van het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd) en wordt relatief weliswaar steeds groter, maar er is geen reden om te veronderstellen dat de uitstroom van de oudere advocaten niet opgevangen zou kunnen worden door de nieuwkomers.¹⁵⁰

Leeftijd	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
	%	%	%	%	%	%	%	%	aantal	%
20-30	18	18	17	16	16	16	16	15	1.055	14
30-40	31	31	30	30	30	30	30	30	2.304	30
40-50	26	25	25	25	25	25	25	25	1.874	25
50-60	20	20	20	20	20	20	20	20	1.500	20
60 en ouder	5	6	7	8	9	10	10	11	869	11

Tabel 7: Verdeling van advocaten met minimaal één toevoeging in het jaar naar leeftijdscategorie (bron: Monitor 2014, Tabel B11.10).

¹⁵⁰ Monitor 2014, p. 118.

2.4.12 Uitbetaalde vergoedingen

De hoogte van de jaarlijks aan rechtsbijstandsverleners betaalde vergoedingen loopt uiteen.

	Aantal rechtsbijstandsverleners				
	2010	2011	2012	2013	2014
€ 0 - € 50.000	4.859	5.007	5.154	5.411	5.646
€ 50.000 - € 100.000	1.473	1.454	1.565	1.564	1.490
€ 100.000 - € 150.000	650	650	668	685	650
€ 150.000 - € 200.000	327	364	368	314	284
€ 200.000 - € 250.000	141	142	155	105	123
€ 250.000 - € 300.000	51	65	54	54	40
€ 300.000 - € 350.000	17	17	14	13	3
€ 350.000 - € 400.000	9	2	6	5	4
Meer dan € 400.000	11	7	7	5	5
Totaal	7.538	7.708	7.991	8.156	8.245

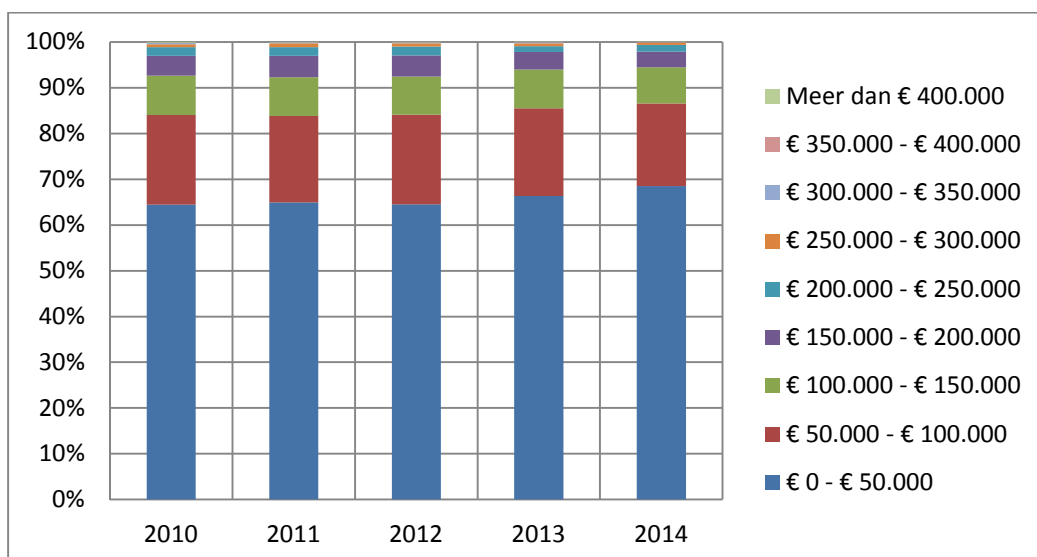
Tabel 8: Verdeling van door de raad betaalde vergoedingen, inclusief btw (bron: Monitor 2014).

Het betreft hier de vergoeding inclusief btw zonder de aan de rechtzoekende opgelegde eigen bijdrage. Deze dient de rechtzoekende rechtstreeks aan de advocaat te betalen en wordt door de raad in mindering gebracht op de uitbetaalde vergoeding. De cijfers zijn ook exclusief eventuele inkomsten uit werkzaamheden voor betalende cliënten. In een recent onderzoek dat de Orde heeft laten uitvoeren bleek dat de bevraagde advocaten een gemiddelde hebben van 38% betalende zaken, tegen 62% gesubsidieerde.¹⁵¹

Uit de geanonimiseerde gegevens die de commissie bij de raad heeft opgevraagd blijkt dat er aan de drie advocaten aan wie het meest aan vergoedingen is betaald door de raad over de jaren 2012-2014 (dus het totaal van die jaren) respectievelijk in 2012 € 630.537, € 502.712 en € 516.261 werd uitbetaald; in 2013 respectievelijk € 517.416, € 415.445 en € 435.733 en in 2014 respectievelijk € 405.152, € 476.417 en € 388.906. Deze bedragen zijn inclusief btw, en exclusief de eigen bijdrage en inkomsten van betalende cliënten.¹⁵²

¹⁵¹ Ipsos 2014, p. 23.

¹⁵² Uit dezelfde gegevens (waarin de advocaten staan aan wie over de jaren 2012-2014 gezamenlijk minimaal € 675.000 is vergoed) blijkt dat aan de advocaten die onderaan de lijst voorkomen als nummers 91 tot en met 93 in 2012 respectievelijk € 242.333, € 265.116 en € 251.263 is vergoed, in 2013 respectievelijk € 194.662, € 250.310 en € 198.310 en in 2014 respectievelijk € 244.919, € 160.325 en € 225.769. Ook deze bedragen zijn inclusief btw en exclusief de eigen bijdrage en inkomsten van betalende cliënten.



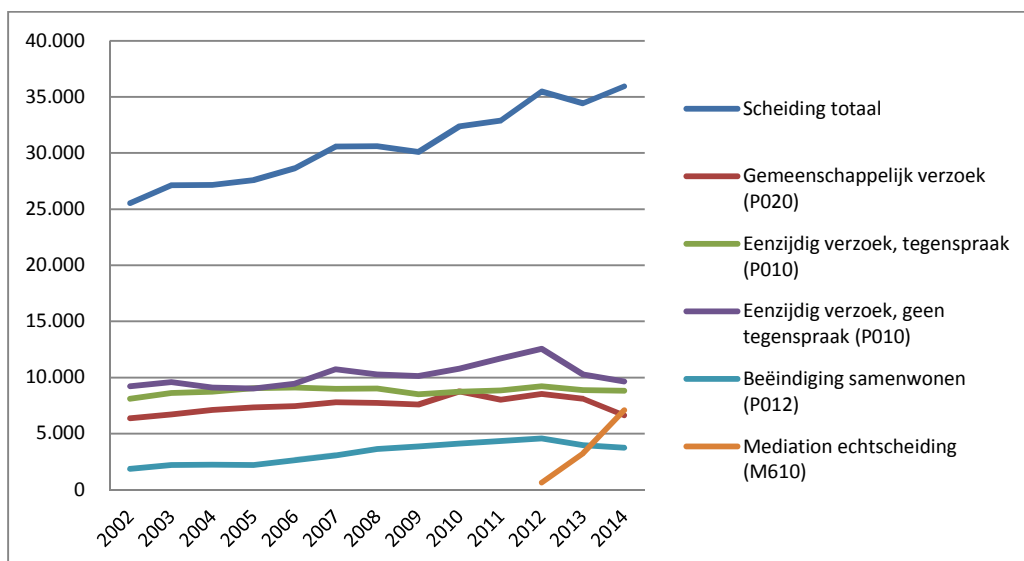
Figuur 17: Verdeling jaarlijks aan rechtsbijstandsverleners uitbetaalde vergoedingen (bron: Monitor 2014).

2.4.13

Echtscheiding

Een belangrijk deel van de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand heeft betrekking op echtscheiding en zaken die aan echtscheiding zijn gerelateerd. Ongeveer 19% van de uitgaven heeft hier betrekking op. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt hier verwezen naar de factsheet van het WODC.¹⁵³

Het aantal vastgestelde toevoegingen voor echtscheiding en beëindiging niet-huwelijkse relaties (inclusief mediation en licht advies) is gestegen van ruim 25.500 in 2002 naar ruim 35.900 in 2014.

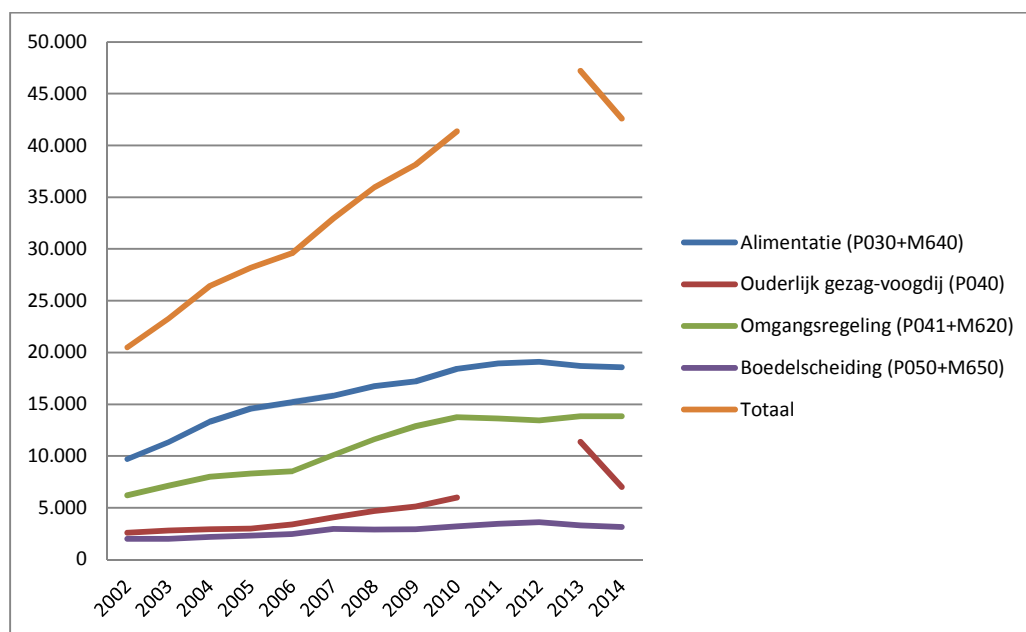


Figuur 18: Ontwikkeling aantal vastgestelde toevoegingen voor scheidingen (inclusief mediation en licht advies).¹⁵⁴

¹⁵³ Factsheet WODC, echtscheiding 2015.

¹⁵⁴ De toevoeging voor mediation bestaat vanaf 2005. Medio 2012 is een aparte code voor mediationtoevoegingen ingevoerd. In voorgaande jaren zijn die zaken niet te onderscheiden en

Het aantal vastgestelde toevoegingen voor aan de echtscheiding gerelateerde toevoegingen (inclusief mediation en licht advies) is gestegen van ruim 20.000 in 2002 naar ruim 47.200 in 2013 en vervolgens in 2014 gedaald naar ruim 42.500 in 2014.

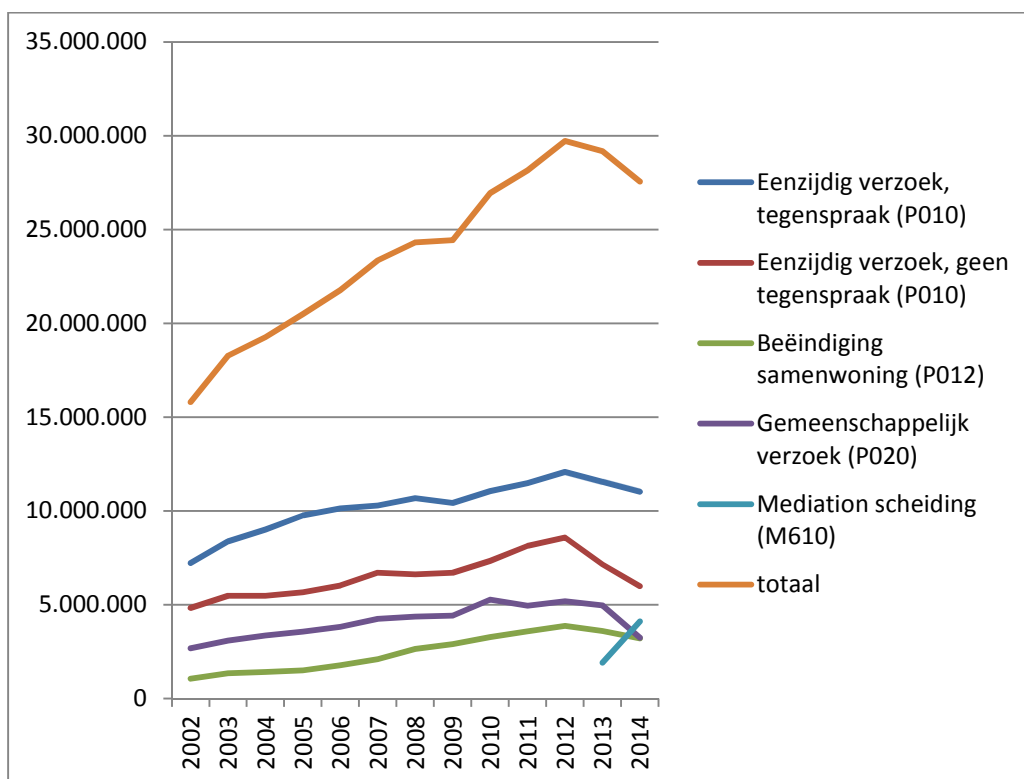


Figuur 19: Ontwikkeling vastgestelde aan de scheiding gerelateerde toevoegingen (bron: WODC).¹⁵⁵

Uit figuur 20 blijkt dat de uitgaven voor toevoegingen voor echtscheiding en beëindiging niet-huwelijkse relaties (inclusief mediation en licht advies) zijn toegenomen: van ruim € 15,7 miljoen in 2002 naar bijna € 29,1 miljoen in 2013. In 2014 zijn de uitgaven vervolgens gedaald naar ruim € 27,5 miljoen (genoemde bedragen zijn inclusief btw).

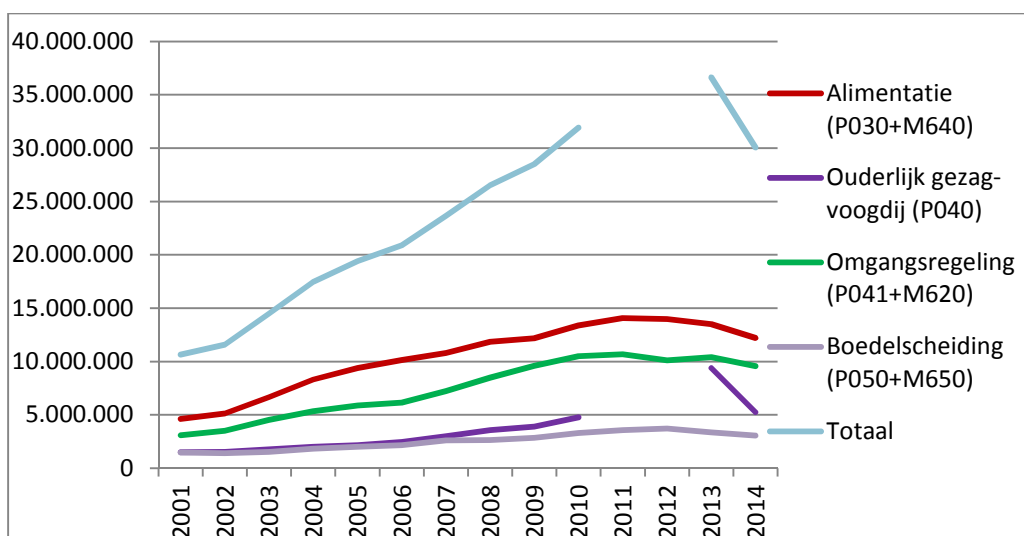
onder de betreffende P-codes meegeteld. In de figuur wordt daarom geen doorlopende lijn weergegeven.

¹⁵⁵ Niet aan de echtscheiding gerelateerde toevoegingen ouderlijk gezag/voogdij zijn er over de jaren 2000-2010 zoveel mogelijk uitgefilterd. Vanaf 2013 wordt P040 alleen toegepast voor echtscheidingszaken. In de figuur wordt daarom geen doorlopende lijn weergegeven.



Figuur 20: Ontwikkeling uitgaven echtscheiding en beëindiging niet-huwelijkse relaties, inclusief btw (bron: WODC).

De uitgaven voor aan de echtscheiding gerelateerde zaken (inclusief mediation en licht advies) zijn toegenomen: van ruim € 11,5 miljoen in 2002 naar bijna € 36,6 miljoen in 2013. In 2014 zijn de uitgaven vervolgens gedaald tot ruim € 30 miljoen in 2014 (genoemde bedragen zijn inclusief btw).



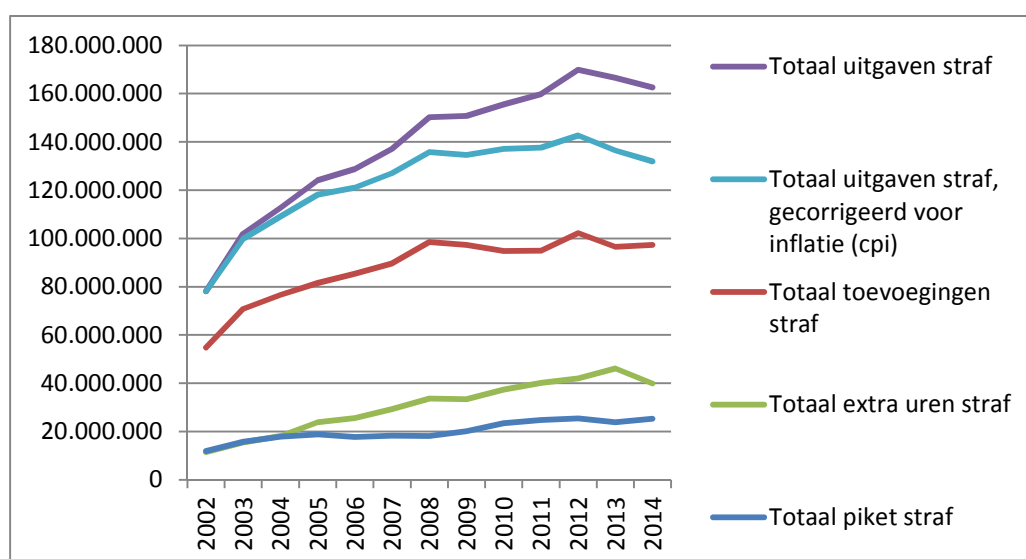
Figuur 21: Ontwikkeling uitgaven aan de scheiding gerelateerde toevoegingen, inclusief btw (bron: WODC).

Samengevat: De grote lijn vanaf 2004 is dat er sprake is van een toename aan de uitgaven voor echtscheidingstoevoegingen. Vanaf 2013 nemen de uitgaven af. In

2014 lagen de uitgaven ongeveer op het niveau van 2007. De uitgaven voor aan scheiding gerelateerde toevoegingen geven een zelfde beeld te zien.

2.4.14 Strafrecht

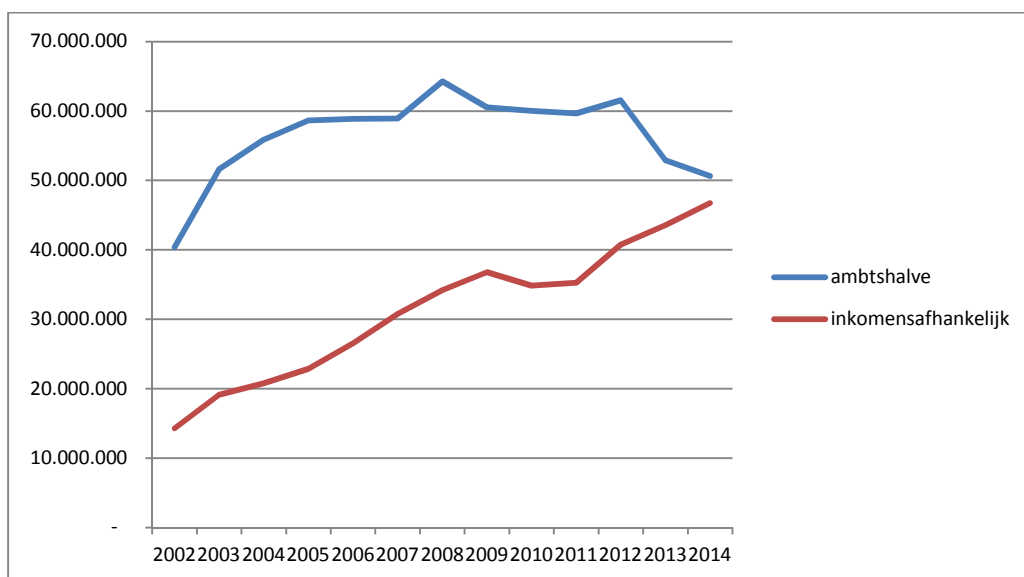
De uitgaven voor strafzaken zijn in de periode 2002-2014 gestegen van ruim € 78 miljoen euro naar ruim € 163 miljoen (het betreft de uitgaven voor strafzaken zonder Bopz, vreemdelingenbewaring en Wet tijdelijk huisverbod). Gecorrigeerd voor inflatie zijn deze uitgaven € 132 miljoen.¹⁵⁶ Genoemde bedragen zijn inclusief btw). In hoofdstuk 3 bekijken we ontwikkelingen buiten het stelsel, zoals de uitgaven van het openbaar ministerie.



Figuur 22: Ontwikkeling uitgaven strafrecht, inclusief btw (bron: WODC).

De uitgaven voor strafzaken hebben voor iets meer dan de helft betrekking op van rechtswege (ambtshalve) opgelegde rechtsbijstand. De uitgaven voor ambtshalve toevoegingen zijn tussen 2002 en 2014 gestegen van ruim € 40,3 miljoen in 2002 naar ruim € 64,2 miljoen in 2008. Vervolgens geeft een geleidelijke daling van de uitgaven plaatsgevonden naar ruim € 50,5 miljoen in 2014. De uitgaven voor reguliere (draagkracht afhankelijk) straftoevoegingen zijn in de periode tussen 2002 en 2014 gestegen van € 14,3 miljoen in 2002 naar ruim € 46,7 miljoen in 2014 (genoemde bedragen zijn inclusief btw).

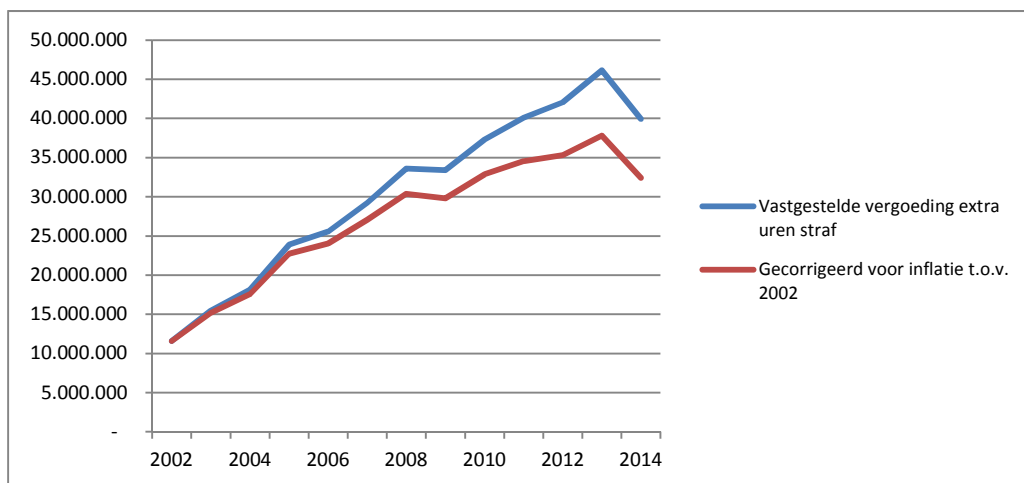
¹⁵⁶ Factsheet WODC 2015, straf.



Figuur 23: Ontwikkeling uitgaven ambtshalve en reguliere straftoevoegingen 2004-2014 (inclusief btw).

De uitgaven zijn voor strafpiket zijn gestegen van tussen 2002 en 2014 gestegen met € 13,5 miljoen. Gecorrigeerd voor inflatie een stijging van € 8,7 miljoen.

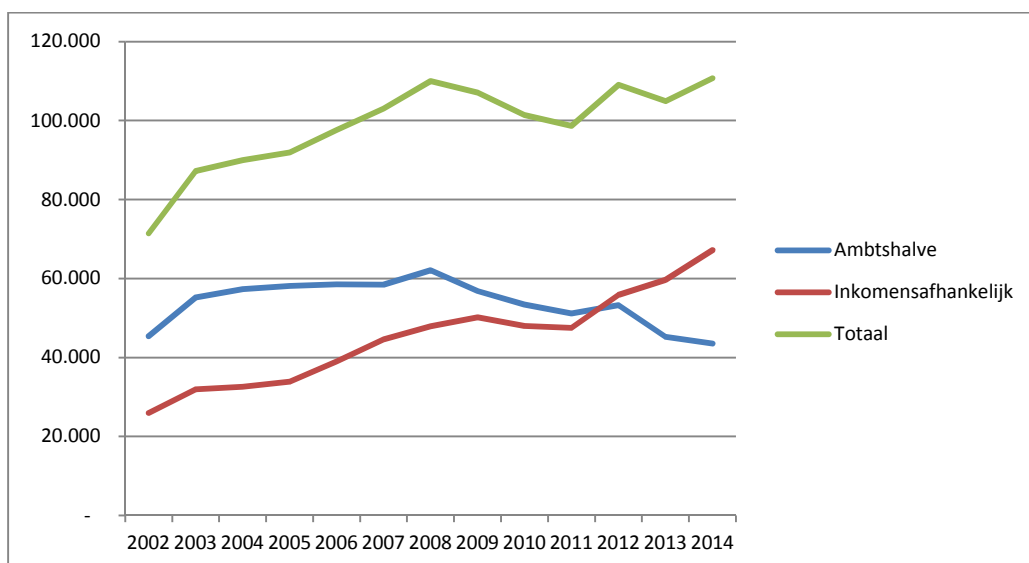
De uitgaven aan extra-urenzaken zijn gestegen van ongeveer € 11,5 miljoen in 2002 naar ongeveer € 40 miljoen in 2014 (genoemde bedragen zijn inclusief btw).



Figuur 24: Ontwikkeling uitgaven extra uren strafzaken 2002-2014 (bron: WODC).¹⁵⁷

Het aantal straftoevoegingen is tussen 2002 en 2014 gestegen van ruim 71.300 in 2002 naar ruim 110.700 in 2014.

¹⁵⁷ In paragraaf 2.4.2 gaven we aan dat over de periode 2002-2004 niet altijd volledige gegevens (meer) beschikbaar zijn. Dat geldt onder meer voor uitgaven aan extra uren.



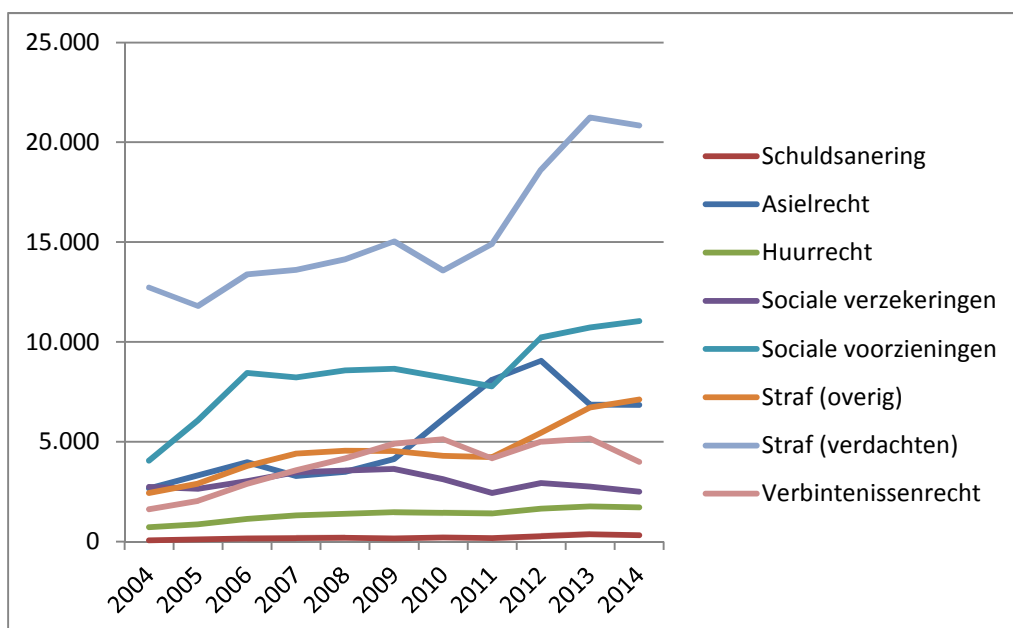
Figuur 25: Ontwikkeling volume ambtshalve en reguliere straftoevoegingen 2002-2014 (bron: WODC).

2.4.15

Multiproblematiek

We gaven eerder een definitie van multiproblematiek en de – soms daarmee samenhangende – ketenbesluitvorming.¹⁵⁸ In deze paragraaf vertalen we die definitie naar cijfers in het stelsel.

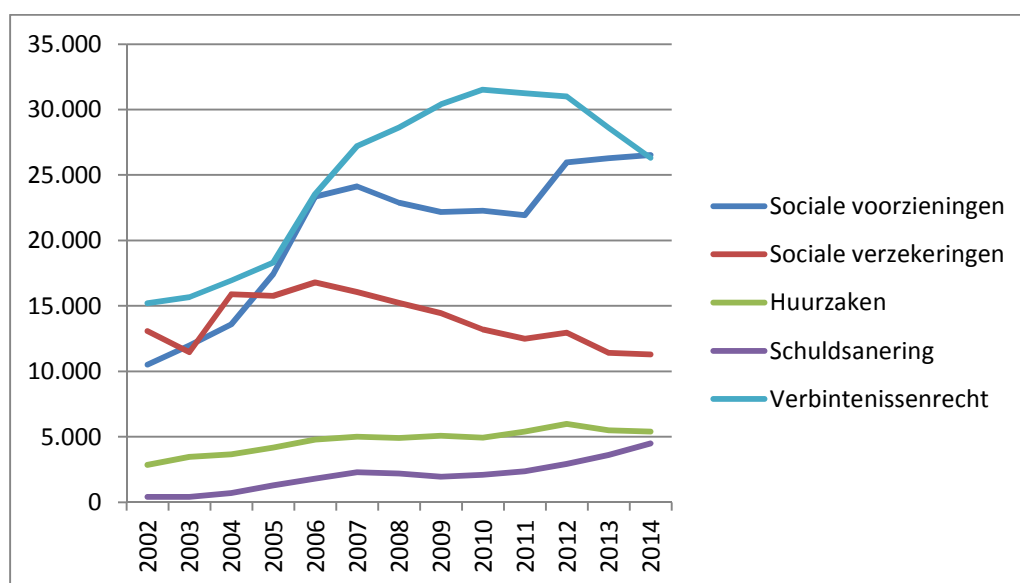
Meervoudig gebruik geeft een eerste indicatie voor de mogelijke aanwezigheid van multiproblematiek. Figuur 26 geeft een overzicht van rechtzoekenden met meer dan drie toevoegingen per jaar in één zaakscategorie.



Figuur 26: Rechtzoekenden met meer dan drie toevoegingen in één jaar binnen eenzelfde zaakscategorie.

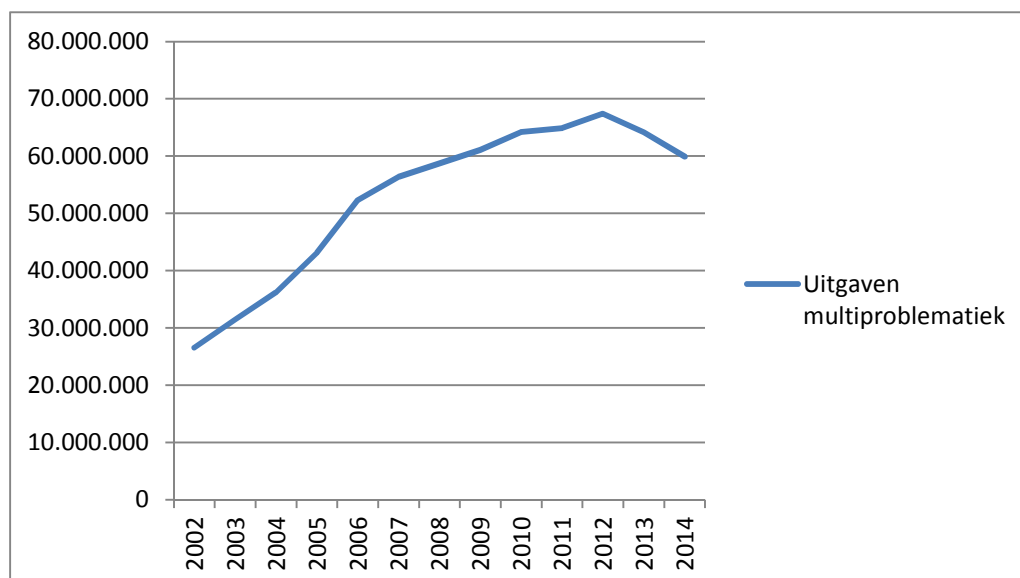
¹⁵⁸ Zie paragraaf 2.3.7.

Multiproblematiek, zoals eerder door ons gedefinieerd, concentreert zich op alle domeinen die genoemd zijn in de bovenstaande figuur, met uitzondering van de strafzaken en de asielzaken. In de onderstaande figuur zijn de volumes opgenomen van de relevante domeinen. Niet alle zaken binnen deze categorieën betreffen per definitie multiproblematiek. Niettemin geeft het een beeld van waar mogelijk sprake kan zijn van multiproblematiek. Het aantal zaken is in de voor onze definitie relevante domeinen toegenomen van ruim 42.000 in 2002 naar 74.000 in 2014.



Figuur 27: Ontwikkeling volume zaken waarbij sprake kan zijn van multiproblematiek.

Behalve de volumes zijn ook de uitgaven voor de zaken binnen deze domeinen gestegen. De uitgaven zijn gestegen van € 26,5 miljoen in 2002 naar € 67,4 miljoen in 2012. Na 2012 zijn de uitgaven gedaald naar € 59,9 miljoen in 2014.



Figuur 28: Ontwikkeling uitgaven zaken waarbij sprake kan zijn van multiproblematiek, inclusief btw (bron: WODC).

2.5 **Tot slot**

Dit hoofdstuk beschreef de contouren van het huidige stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De centrale organisatie in het stelsel is (het bestuur van) de raad, waaraan de bevoegdheid is opgedragen te beslissen over toevoegingen. Aan de orde is geweest de afbakening tussen de eerste en tweede lijn. Een belangrijke speler in de eerste lijn is het juridisch loket. Daarnaast zijn er diverse kleinere organisaties, zoals de sociaal raadslieden, die onder de eerste lijn kunnen worden geschaard. Bij het bestuderen van de verschillende rechtsterreinen zagen we dat het stelsel steeds anders functioneert.

Wat betreft de cijfermatige ontwikkelingen zagen we dat de totale uitgaven ten behoeve van het stelsel door het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie zijn toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Vanaf 2013 zijn de uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014. Genoemde bedragen zijn inclusief btw. De jaarverslagen van de raad zijn beschikbaar vanaf 2009. Deze jaarverslagen laten zien dat de uitgaven van de raad aan het stelsel zijn toegenomen van € 454 miljoen in 2009 naar € 496 in 2013. Vanaf 2013 zijn deze uitgaven gedaald naar € 428 miljoen in 2014. De stijging in uitgaven wordt vooral veroorzaakt door een groei in volumes: de aantallen afgegeven toevoegingen. De uitgaven op het terrein van het asiel- en vreemdelingenrecht zijn in de genoemde periode flink teruggelopen. De recente ontwikkelingen op dit terrein maken dat een stijging voor de komende jaren in de lijn der verwachting ligt. De belangrijkste stijgingen betroffen het strafrecht en het echtscheidingsrecht.

3 Oorzaken en achtergronden ontwikkelingen in de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de derde onderzoeksvraag: 'Wat zijn de oorzaken en achtergronden van de ontwikkelingen in de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand?'. Paragraaf 3.2 beschrijft algemene achtergronden en oorzaken. Het is niet bedoeld hier een uitputtend overzicht te geven. Wel schetst deze paragraaf een beeld van de algemene oorzaken en achtergronden die gelden voor alle rechtsgebieden, al zal blijken dat ze niet voor alle rechtsgebieden in dezelfde mate gelden. In paragraaf 3.3 gaan we in op stelselontwikkelingen. Daar behandelen we ook de vraag naar de effecten van de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB. Ook komen oorzaken aan de orde voor stijgingen en dalingen die binnen het stelsel kunnen worden gevonden. Voor de bijzondere rechtsgebieden zijn nog andere, specifiek voor die rechtsgebieden geldende, verklaringen relevant. Vanaf paragraaf 3.4 gaan we om die reden dieper in op de focusgebieden strafrecht, echtscheiding en multiproblematiek en de – soms daarmee samenhangende – ketenbesluitvorming. De gegeven verklaringen voor de ontwikkelingen in het beroep op rechtsbijstand zijn afkomstig uit de literatuur of zijn gegeven door onze gesprekspartners.

3.2 Algemene oorzaken en achtergronden

3.2.1 *Juridisering en individualisering*

Het door de jaren toegenomen beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand lijkt samen te gaan met een proces dat in de literatuur wordt geduid als 'juridisering van onze samenleving'.¹⁵⁹ Hierbij wordt bedoeld op een proces waarin het maatschappelijk verkeer tussen mensen in toenemende mate bepaald wordt door wettelijke kaders en juridische regels.¹⁶⁰

Juridisering is een veelbesproken onderwerp in de literatuur.¹⁶¹ Gewezen wordt op de ontwikkeling in de samenleving van culturele modernisering en verzakelijking van de verhouding tussen overheid en burger. Ook wordt een toenameesignaleerd van het aantal wetten en een toegenomen overheidsbemoeienis met burgers en organisaties op tal van gebieden.¹⁶² Wetten zijn gedetailleerder en uitgebreider geworden en er is sprake een toenemende verstrengeling tussen wetten. De stijging van welvaart en de massaconsumptie

¹⁵⁹ Zie hiervoor ook Rijkschroeff e.a. 2001, p. 19.

¹⁶⁰ Zie Zijdeveld 1999, p. 634.

¹⁶¹ Zie het in 2002 verschenen rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), dat een analyse bevat van de invloed van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen op het rechtsbestel. Het rapport noemt in het bijzonder de toenemende individualisering en juridisering (meer regelgeving) die tot een toenemend beroep op het recht en de rechtspraak leiden waardoor een *litigating society* ontstaat.

¹⁶² Vergelijk Schuyt 1991. Schuyt ziet juridisering vooral als het proces waarin in opvallende mate gebruik wordt gemaakt van en een beroep wordt gedaan op formele rechtsregels om sociale relaties (inclusief conflicten) te ordenen met uitsluiting van andere mogelijkheden op bestaande alternatieven.

hebben het aantal transacties en daarmee ook het aantal juridische conflicten doen toenemen.¹⁶³

Een andere ontwikkeling in onze samenleving is een voortdurende emancipatie en daarmee gepaard gaande ontplooiing van de burger in verschillende hoedanigheden en op verschillende terreinen. Het individu komt steeds meer centraal te staan, en wordt niet langer gezien als onderdeel van grotere gehelen, zoals het gezin of de gemeenschap.

Individuele belangen en collectieve belangen komen steeds meer met elkaar in botsing en sociale relaties verzakelijken.¹⁶⁴ Deze verzakelijking komt tot uitdrukking in de keuze voor juridische vormgeving van relaties en de keuze voor juridische instrumenten om conflicten op te lossen. Afspraken worden juridisch vastgelegd, soms tot in de kleine details. Positief bezien kan hier een verduidelijking van de rechtsposities in worden gezien. De keerzijde is dat het de verhoudingen (onnodig) onder druk kan zetten. Het ouderschapsplan, dat sinds 2009 verplicht is voor scheidende ouders, wordt in de literatuur gezien als een voorbeeld hiervan.¹⁶⁵

3.2.2

Verharding en verzakelijking van de maatschappij

In het verlengde van bovengenoemde ontwikkeling ligt de verzakelijking en verharding van de maatschappij. In de gesprekken met de commissie is dit punt vaak naar voren gebracht. Zo is, in de relatie tussen de overheid en de burger, genoemd dat de bezwaarfase, ondanks vele pogingen dat te veranderen, nog altijd weinig ruimte laat voor een meer informele aanpak.¹⁶⁶ Zo mogen de gronden in de beroepsfase alleen zien op onderdelen van het besluit waartegen in bezwaar ook al is opgekomen. Deze fase moet, anders geformuleerd, voortbouwend zijn.

Tegen de achtergrond van de informele aanpak is medio 2008 een groot landelijk project ("Prettig contact met de overheid") gestart, waaraan 26 bestuursorganen deelnamen. In dit project staat de informele aanpak centraal. De aanpak is geëvalueerd en de resultaten zijn overwegend positief.¹⁶⁷ De meeste rechtzoekenden prefereren de informele aanpak. Met de informele aanpak wordt bedoeld dat snel, persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met burgers wanneer het bestuursorgaan van plan is een negatief besluit te nemen, of wanneer een klacht of bezwaarschrift is ontvangen. De methode bouwt voort op wetenschappelijke inzichten over wanneer mensen een procedure als rechtvaardig ervaren.¹⁶⁸ Onlangs verscheen een handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften. In deze handleiding wordt uitgewerkt hoe de bezwaarschriftprocedure oplossingsgericht kan worden ingericht.¹⁶⁹

In het verlengde van het bovenstaande onderging ook de bestuursrechter een verandering. Een veelgehoord punt van kritiek was dat de bestuursrechtspraak te weinig oplossingsgericht was.¹⁷⁰ Onder de – inmiddels gangbaar geworden – noemer van 'de nieuwe zaaksbehandeling' streven bestuursrechters een meer oplossingsgerichte benadering na. Ook deze methode bouwt voort op inzichten over procedurele rechtvaardigheid. Bovendien wordt zoveel mogelijk gestreefd naar finale conflictoplossing.¹⁷¹

¹⁶³ Zie ook *RMO-rapport* 2004, p. 16.

¹⁶⁴ Zie ook Schuyt 1991, p. 232.

¹⁶⁵ Zie Tomassen-Van der Lans 2015.

¹⁶⁶ Zie hiervoor ook De Waard e.a. 2011.

¹⁶⁷ Marseille, Tolsma, & De Graaf 2013.

¹⁶⁸ Zie onder meer Lind & Tyler 1988.

¹⁶⁹ Professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014.

¹⁷⁰ Zie onder meer *Rapport Commissie Evaluatie Awb III* 2007.

¹⁷¹ Zie onder meer Verburg 2013, p. 19 e.v. en Nihot 2014, p. 146 e.v.

De verzakelijking van de verhouding tussen overheid en burger valt samen met in de jaren tachtig opgekomen ideeën over modernisering van de organisatie van de overheid. Deze ideeën worden samengevat onder de benaming *New Public Management* (NPM). NPM is in de kern gebaseerd op de gedachte dat overheidsinstituten moeten worden gemoderniseerd door ze op een bedrijfsmatige wijze te organiseren. Deze bedrijfsmatige aanpak heeft geleid tot financiering op basis van 'output'. Een veelgehoord (maar overigens ook steeds meer bestreden) geluid is dat financiering op basis van output ertoe leidt dat burgers in toenemende mate verstrikt dreigen te raken in procedures die steeds minder aansluiten bij hun behoeften.¹⁷² Daarnaast is er een groeiend besef dat het publieke domein een andere dynamiek kent dan het commerciële domein, waardoor andere modellen dan NPM leidend zouden moeten zijn.¹⁷³ Het tegengeluid is dat sturen op parameters op zich niet tot verzakelijking en formalisering van relaties hoeft te leiden, zolang maar de juiste parameters gekozen worden.

In de gesprekken met de commissie kwamen ook andere vormen van verharding en verzakelijking in de relatie tussen de overheid en de burger aan de orde: de verharding van het strafrechtelijke klimaat, een strenger handhavingbeleid in het domein van de sociale voorzieningen en een toenemende mate van bureaucratisering bij bestuursorganen als het gaat om informatieverstrekking over een besluit. Ook is gesuggereerd dat de verharding en verzakelijking mede ingegeven zouden kunnen zijn (of versterkt zouden kunnen zijn) door economisch en financieel slechtere tijden.¹⁷⁴

3.2.3

Toegenomen complexiteit van de samenleving

Een ander geluid laat zich samenvatten onder de noemer van een steeds maar complexer wordende samenleving. Dit hangt samen met het eerder genoemde punt van een toegenomen hoeveelheid wetten die bovendien steeds complexer zijn, en een complexere samenhang tussen verschillende wetgevingsdomeinen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het beroep op rechtsbijstand. Niet goed uitgekristalliseerde punten in de wetgeving moeten door de rechter worden beslecht, waardoor nieuwe wetgeving al snel tot een verhoogd beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal leiden. Daarnaast kunnen de soms verreikende maatschappelijke gevolgen van wetgeving tot een toenemend beroep op rechtsbijstand leiden.

Hoewel het onmogelijk is gebleken een precies causaal verband waar te nemen tussen specifieke wetten en het beroep op rechtsbijstand in bepaalde zaakstypen, mogen we aannemen dat een aantal wetten wel gevolgen heeft voor het beroep op rechtsbijstand. Illustratief is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de oproep van Staatssecretaris Van Rijn een beroep te doen op de rechter bij conflicten waar men niet uitkwam.¹⁷⁵ In het verlengde hiervan is in literatuur en in de gesprekken met de commissie de suggestie gedaan bij nieuwe wetgeving op het gebied van veiligheid en justitie, voor de invoering van nieuwe wetten te beoordelen wat de gevolgen zijn voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁷⁶ Zoals hoofdstuk 2 beschrijft, is uit ons onderzoek wel gebleken dat in de

¹⁷² Vergelijk De Bock 2015, die NPM in verband brengt met de reorganisaties binnen de rechtspleging.

¹⁷³ Zie Noordegraaf 2015.

¹⁷⁴ Zie Armoedesignalement SCP 2014.

¹⁷⁵ Andere voorbeelden zijn de vele wetten in het domein van de sociale voorzieningen, de Sanctiewet Sociale Zekerheid, de veranderingen in de Wet Bopz en het bevorderen van de rechten van slachtoffers. Zie bijlage 7 voor een overzicht van diverse wetten op deelterreinen.

¹⁷⁶ Zie bijvoorbeeld raad voor rechtsbijstand 2012, p. 39.

begrotingssystematiek van het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie rekening wordt gehouden met het beroep op rechtsbijstand bij nieuwe wetgeving.

De complexer wordende samenleving maakt ook dat kwetsbare mensen steeds meer moeite hebben om mee te komen.¹⁷⁷ Steeds vaker wordt er in de maatschappij een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers.¹⁷⁸ Het probleemoplossend vermogen van mensen wordt meer en meer aangesproken. Daar komt bij dat we steeds meer zelf kunnen regelen. Aankopen, betalen, registreren, communiceren, informeren, klachten indienen, aanvragen versturen: via het internet worden steeds meer mogelijkheden geboden zaken zelf in orde te brengen. Maar bij mensen met een geringe zelfredzaamheid is dit niet vanzelfsprekend. Men raakt al snel – en gelet op de toegenomen complexiteit wellicht ook steeds meer – verstrikt in een web van aanvragen en aanmaningen. Dit leidt tot extra problemen en een extra druk op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

3.2.4

Ontwikkelingen aan de vraagzijde

Ook ontwikkelingen aan de vraagzijde (de rechtzoekende) hebben invloed op de mate waarin een beroep op rechtsbijstand wordt gedaan. Het gaat hier om de eigenschappen en achtergronden van de rechtzoekende.¹⁷⁹

De rechtsbijstandsgebruiker is relatief vaak man en relatief vaak in de leeftijd van 25 tot 55 jaar. Bij straf- en ambtshalve toevoegingen is de leeftijdscategorie '15 tot 25 jaar' oververtegenwoordigd en bij asiel is dit de groep tussen de 25 en 35 jaar. De rechtsbijstandsgebruiker behoort relatief vaak tot de groep niet-Westerse allochtonen, en is relatief vaak gescheiden. De gebruikers van straf-, ambtshalve en asieltoevoegingen zijn relatief vaak ongehuwd. Eenpersoons- en eenouderhuishoudens maken relatief vaak gebruik van een toevoeging. Er is een duidelijke ondervertegenwoordiging van paren (met en zonder kinderen). Toevoegingsgebruikers zijn relatief vaak uitkeringsgerechtigd.

In 2007 publiceerde het WODC een onderzoek naar de gebruikers van de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁸⁰ Aanleiding voor dit onderzoek was de mogelijke overgang naar een leenstelsel. In dit onderzoek zijn specifieke kenmerken van gebruikers (van civiele toevoegingen) geanalyseerd waarvan bekend is dat zij de aflossingscapaciteit beïnvloeden. Het gaat dan om arbeidsparticipatie, inkomstenbronnen en de stabiliteit daarvan, het inkomen en armoede, geslacht, leeftijd, herkomst, huishoudenssamenstelling, woonregio, en grootte en stedelijkheid van de woongemeente. De conclusie luidt dat de aflossingscapaciteit van veel gebruikers van civiele toevoegingen gering is. Daar komt bij dat er voor een aanzienlijke groep gebruikers van civiele toevoegingen ook geen vooruitzicht is op een aanmerkelijke verbetering van de inkomenspositie (en daarmee de aflossingscapaciteit). De redenen hiervoor zijn het relatief grote aandeel inactieven met een uitkering, het zwaartepunt van die uitkeringen in met name de bijstand, en de relatief lage kans op uitstroom uit bijstand naar werk.¹⁸¹

¹⁷⁷ Zie het *RMO-rapport* 2004, p. 18: "Burgers moeten meer zelfstandig oplossen, terwijl de regels alleen maar ingewikkelder worden. Het zijn overigens niet alleen kwetsbare groepen, maar ook anderen die moeite hebben hun weg te vinden in de groeiende dynamiek van vraag en aanbod. Er zijn steeds vaker signalen dat burgers verstrikt raken in de complexiteit van aanbiedingen, contracten, bedrijfsregels en non-transparantie". Zie ook het *SCP-Rapport* 2012, p. 307 e.v.

¹⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Tonkens 2006; De Brabander 2014.

¹⁷⁹ Zie bijlage 10. Zie ook Monitor 2014, bijlage 5.

¹⁸⁰ Maas & Niemeijer 2007.

¹⁸¹ Maas & Niemeijer 2007, p. 51-51.

Uit recent onderzoek van het WODC blijkt geen significant verschil in inkomensposities als het gaat om de mate waarin een beroep op rechtsbijstand wordt gedaan.¹⁸² Ook de groep rechtzoekenden die net boven de inkomensnorm valt, doet ongeveer even vaak een beroep op rechtsbijstand als de groep Wrb-gerechtigden.

Het gemiddeld aantal afgegeven toevoegingen per rechtzoekende is gestegen van 1,43 in 2002 naar 1,52 in 2014.¹⁸³ In 2014 werd aan 82.690 gebruikers meer dan één toevoeging afgegeven (in totaal betreft het dan 235.029 toevoegingen), waarvan aan 33.610 meer dan twee (in totaal betreft het dan 136.869 toevoegingen; gemiddeld 4,1 toevoeging per rechtzoekende).¹⁸⁴ Enerzijds betreft dit zaken waarin een appeltoevoeging is afgegeven in hetzelfde jaar, maar anderzijds blijkt de aard van de problematiek hierbij relevant te zijn. Aan een groep van ongeveer 1.000 rechtzoekenden wordt gemiddeld ongeveer een keer per maand een toevoeging afgegeven. Bij de onder High Trust werkende advocaat is in beginsel geen andere informatie bekend dan de eigen toevoegingshistorie voor deze rechtzoekende. De raad kent ook geen bijzondere aanpak of benadering voor deze groep. In het civiele recht komt het meervoudig gebruik minder voor dan in het strafrecht en het bestuursrecht. Bovendien speelt het meervoudig gebruik zich vaak af binnen één rechtsgebied.¹⁸⁵ Zowel de combinatie van (soorten) problemen als de volgorde is van belang; de aanwezigheid van een groep problemen bij een bepaalde persoon kan iets zeggen over een oorzakelijk verband tussen de problemen en bovendien kan het ene probleem leiden tot een volgend probleem.¹⁸⁶

Onlangs heeft het SCP een onderzoek uitgebracht waarin de verschillen tussen de Nederlandse bevolkingsgroepen nader in kaart zijn gebracht. Hierbij is gekeken naar verschillen tussen opleiding en werk, inkomen en vermogen, gezondheid en aantrekkelijkheid, jong en oud en verschillen tussen etnische groepen. Een van de conclusies is dat ruim 70% van de bevolking beschikt over een bovengemiddeld kapitaal.¹⁸⁷ De meest kwetsbare groep (ongeveer 15% van de bevolking) beschikt over zeer weinig kapitaal, in welke vorm dan ook.¹⁸⁸ Opvallend is ook dat de mensen die tot deze 15% behoren, daartoe relatief vaak al generatie op generatie behoren. Het is voor deze groep, ook bemeaten over verschillende generaties, lastig meer kapitaal te verwerven. De SCP-groep valt waarschijnlijk grotendeels ook in de groep Wrb-gebruikers.

Als we deze conclusies doortrekken, dan kunnen we constateren dat de groep Wrb-gebruikers wat betreft de kenmerken en achtergronden een redelijk constante groep is, die zelfs van generatie op generatie is aangewezen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Fluctuaties in het beroep op rechtsbijstand liggen om die reden naar alle waarschijnlijkheid niet aan ontwikkelingen aan de vraagkant van de rechtzoekenden.

¹⁸² Ter Voert & Klein Haarhuis 2015, p. 32.

¹⁸³ Monitor 2014, p. 207. Overigens is in 2014 sprake van een lichte daling ten opzichte van het jaar ervoor. In 2013 lag het gemiddelde nog op 1,55 per rechtzoekende. Het is opvallend dat medewerkers van het juridisch loket niet over gegevens over eerdere aanvragen van toevoegingen beschikken. Meer hierover volgt in hoofdstuk 5.

¹⁸⁴ Monitor 2014, tabel B7.3.

¹⁸⁵ Monitor 2014, p. 87.

¹⁸⁶ Peters, Combrink & Van Gammeren-Zoetewij 2010, p. 22.

¹⁸⁷ Het SCP onderscheidt hierbij vier verschillende vormen van kapitaal: persoonskapitaal, economisch kapitaal, cultureel kapitaal en sociaal kapitaal, p. 54.

¹⁸⁸ *SCP-rapport* 2014, p. 290 e.v.

3.2.5 Ontwikkelingen aan de aanbodzijde

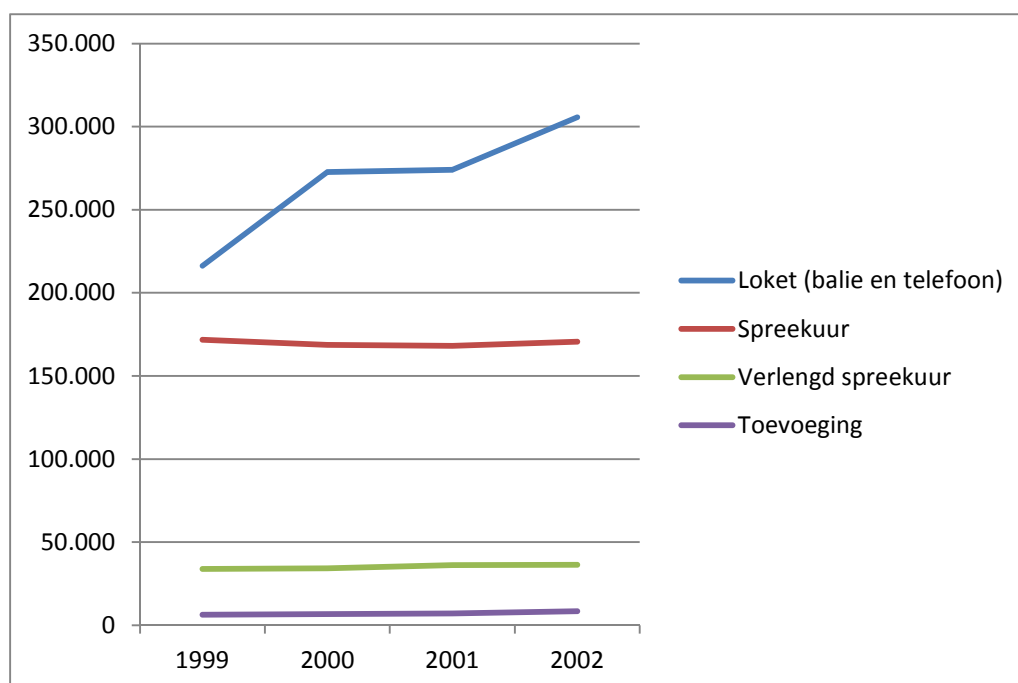
Voor wat betreft de aanbodzijde (de rechtsbijstandsverleners) zijn twee ontwikkelingen relevant. De eerste ziet op de komst van het juridisch loket. De tweede op het verloop van het totale aantal rechtsbijstandsverleners dat actief is in het stelsel.

De komst van het juridisch loket

Tot de komst van het juridisch loket subsidieerde de raad de Bureaus voor rechtshulp. De taken van de bureaus¹⁸⁹ bestonden uit:

- Het verzorgen van spreekuren; spreekuurhulp mocht ten hoogste de duur hebben van een half uur.
- Het verzorgen van verdergaande rechtsbijstand. Op grond van deze regeling mochten de bureaus aansluitend op het spreekuur verdergaande hulp verlenen tot in totaal drie uur.
- Het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Net als advocaten konden bureaumedewerkers op basis van een toevoeging rechtsbijstand verlenen.

De bureaus hadden 43 vestigingen en een groot aantal buitensprekuren. Het aantal fysieke contactpunten beliep in totaal ruim tachtig. Jaarlijks werden door de bureaus circa 170.000 rechtzoekenden op het spreekuur geholpen. Via de verlengde spreekuren werden jaarlijks circa 36.000 zaken afgehandeld met een gemiddelde tijdsbesteding van gemiddeld 2,3 uur. Verder werden jaarlijks circa 8.500 toevoegingen op basis van een toevoeging door de bureaus behandeld.¹⁹⁰



Figuur 29: Productie Bureaus voor rechtshulp over de periode 1999–2002.

De 36.000 verlengde spreekuurzaken hadden betrekking op juridische problemen die te groot waren om door de rechtzoekende zelf op te lossen, maar te klein voor toevoeging van een advocaat. Vaak kon in deze gevallen een juridische procedure

¹⁸⁹ Zie hiervoor het ingetrokken artikel 19 van de Wrb.

¹⁹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28600 VI, 131. Zie ook Plessen 2003.

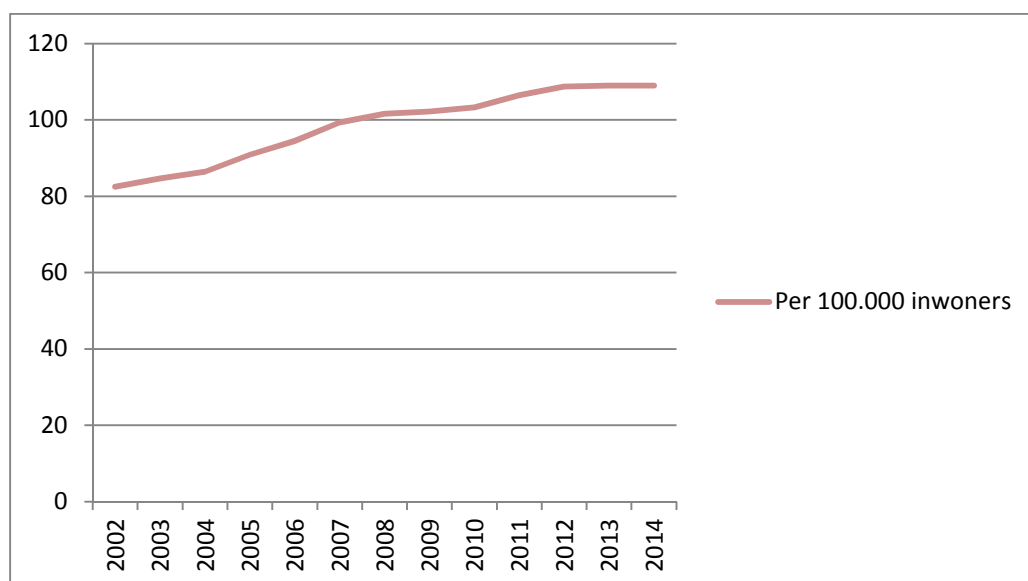
worden voorkomen door bemiddeling, begeleiding van de rechtzoekende naar een schikking of oplossing, of het opstellen van verzoeken of brieven.

De afschaffing van de verlengdesprekkuurvoorziening heeft geleid tot de introductie van de lichte adviestoevoeging. Het aantal jaarlijkse lichte adviestoevoegingen (ongeveer 10.000 per jaar) komt echter niet overeen met het aantal zaken dat jaarlijks in de verlengde spreekuren werd behandeld door medewerkers van de Bureaus. Een deel van deze zaken zal nu onder het bereik van een (zwaardere) reguliere toevoeging worden behandeld.

Het aantal rechtsbijstandsverleners

Economen spreken van een '*solutions looking for problems*'-effect¹⁹¹ als het aanbod de vraag dusdanig overstijgt dat de acquisitie van de aanbieders problemen verergert of zelfs creëert, die er in werkelijkheid niet zijn.¹⁹² In dit verband is het verloop van het aanbod van rechtsbijstandsverleners relevant.

Het aantal ingeschreven advocaten in Nederland is toegenomen van 82 per 100.000 inwoners in 2002 naar 109 in 2014.



Figuur 30: Aantal advocaten per 100.000 inwoners.

Eerder gingen we al in op het aantal advocaten dat actief is in de gesubsidieerde rechtsbijstand (zie paragraaf 2.4.11). Ook dit aantal neemt toe. In 2014 waren er 7.603 advocaten ingeschreven bij de raad ten opzichte van 6.517 in 2006.¹⁹³ Een deel van het toegenomen beroep op rechtsbijstand (over de periode van 2002-2014 bemeten) zou verklaard kunnen worden door de toename van het aantal advocaten dat binnen het stelsel actief is.¹⁹⁴ We zien verder dat er in 2014 voor ongeveer 2.700 (theoretische) fulltime advocaten werk is in het stelsel.¹⁹⁵ Een gedeelte van

¹⁹¹ Door het CPB ook wel 'aanbod geïnduceerde vraag' genoemd.

¹⁹² Huls 2008.

¹⁹³ Monitor 2014, tabel B11.3.

¹⁹⁴ Meer hierover volgt in hoofdstuk 5.

¹⁹⁵ Zie bijlage 11. We gaan in onze berekening uit van het totaal aantal gedeclareerde punten in een jaar en het totaal aan declaraties in datzelfde jaar.

de advocaten is maar beperkt actief in het stelsel.¹⁹⁶ Niettemin laat de berekening zien dat er – gegeven het werk in het stelsel – ruim voldoende advocaten zijn. Daardoor zijn advocaten wellicht eerder geneigd over te gaan tot 'agressieve' acquisitie.¹⁹⁷ Het voorafgaande wordt ondersteund door uitlatingen van een oud-deken die nog recent meldt dat er steeds 'harder moet worden gewerkt, gestreden en geknokt voor opdrachten'.¹⁹⁸

Niet alleen het aantal advocaten, maar ook het aantal afgesloten rechtsbijstandsverzekeringen is toegenomen.¹⁹⁹ Het aantal polissen in Nederland is sinds 2004 met 85% toegenomen.²⁰⁰ In 2014 hadden naar schatting 3,17 miljoen huishoudens een rechtsbijstandsverzekering.²⁰¹ Een deel (ongeveer een derde) van de toevoegegebruikers heeft een rechtsbijstandsverzekering of is op andere wijze verzekerd voor rechtsbijstand.²⁰² Wrb-gerechtigden hebben dit minder vaak dan niet-Wrb-gerechtigden – maar als ze een polis hebben, dan doen ze er in ongeveer gelijke mate een beroep op.²⁰³ Uit een enquête onder toevoegingsgebruikers kwam naar voren dat ongeveer 20% van degenen die verzekerd waren er niet aan gedacht had een beroep te doen op de polis.

Volgens de geschilbeslechtingsdelta zijn mensen met rechtsbijstandsverzekering minder vaak passief en schakelen zij vaker een rechtshulpverlener in.²⁰⁴ In situaties waarbij de niet-verzekerde wederpartij aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand kan dat in voorkomende situaties vraagverhogend werken.

Ten slotte noemen we de toename van consumententelevisieprogramma's (zoals 'In je recht', 'De Rijdende rechter', 'Radar') waarin burgers gestimuleerd worden om bij klachten en consumentengeschillen het er niet bij te laten zitten. Ook dit zou een vraagverhogend effect kunnen hebben.

3.2.6 *Ontwikkeling van meer informele wijzen van geschilafdoening*

Een laatste ontwikkeling met een vermoedelijk effect (in dit geval een dempend effect) op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, is de opkomst van meer informele wijzen van geschiloplossing. Zo zijn er voor consumenten soms mogelijkheden om, voor een aantrekkelijke prijs, bindend advies te vragen.²⁰⁵

¹⁹⁶ In 2014 behandelde 26% van het aantal ingeschreven advocaten tien of minder toevoegingen per jaar.

¹⁹⁷ 'Advocaat ronselt cliënten', in *De Telegraaf*, 7 oktober 2015. Zie tevens:

[http://tuchtrecht.overheid.nl/zoeken-in-](http://tuchtrecht.overheid.nl/zoeken-in-domein/advocaten/resultaat/uitspraak/2015/ECLI_NL_TADRARL_2015_155/)

[domein/advocaten/resultaat/uitspraak/2015/ECLI_NL_TADRARL_2015_155/](http://tuchtrecht.overheid.nl/zoeken-in-domein/advocaten/resultaat/uitspraak/2015/ECLI_NL_TADRARL_2015_155/).

¹⁹⁸ 'Advocaten zijn de crisis nog niet voorbij', op *Advocatenblad.nl*, 26 mei 2015.

¹⁹⁹ Rijkschroef e.a. 2001, p. 20.

²⁰⁰ Monitor 2014, p. 125. Het gaat hier om polissen met verschillende soorten dekkingen, variërend van zeer beperkt tot zeer uitgebreid.

²⁰¹ Monitor 2014, p. 125.

²⁰² Monitor 2013, p. 123-124.

²⁰³ Ter Voert & Klein Haarhuis 2015, p. 6-7.

²⁰⁴ Geschilbeslechtingsdelta 2014 (H3-H5), paragraaf 4.5. Zie echter Ter Voert & Klein Haarhuis 2015 (tabel 4), waaruit blijkt dat mensen met een polis ongeveer even vaak een advocaat inschakelen als mensen zonder polis.

²⁰⁵ De Geschillencommissie 'herbergt' 54 geschillencommissies, voor de meest uiteenlopende branches. Jaarlijks behandelen de aangesloten geschillencommissies circa 5.500 zaken. Overigens behoort deze route alleen tot de mogelijkheden als de ondernemer in kwestie is aangesloten bij de branchevereniging.

Ook mediation is in opkomst, hoewel daar de nuancering bij past dat het totale aantal mediations beperkt is. Dit neemt niet weg dat in het bijzonder op het terrein van het personen- en familierecht²⁰⁶ mediation een niet meer weg te denken plaats in het rechtsbestel heeft ingenomen, ook als het gaat om de gesubsidieerde rechtsbijstand.²⁰⁷ Het WODC heeft recent in het kader van het voorkomen van vechtscheidingen een literatuurstudie uitgevoerd naar de effectiviteit van verplichte mediation en echtscheidingseducatie.²⁰⁸

Aan de hand van het gering aantal beschikbare onderzoeken kon het WODC geen definitieve conclusie trekken over de effectiviteit van *verplichte* mediation in het voorkomen van vechtscheidingszaken.²⁰⁹ De beschikbare onderzoeken geven wel tentatieve aanwijzingen, bijvoorbeeld dat mediation zou kunnen leiden tot minder conflicten tussen de ouders, betere naleving van afspraken en minder vervolprocedures.²¹⁰

Daarnaast hebben andere professionals in het juridisch domein zich laten inspireren door de mediatie technieken. Met name rechters (maar natuurlijk ook advocaten) zijn de laatste jaren meer en meer gebruik gaan maken van bepaalde mediatie technieken die bij kunnen dragen aan het oplossen van geschillen.

Eerder noemden we al het op de ideeën van procedurele rechtvaardigheid gebaseerde concepten 'Prettig Contact met de Overheid' en 'de nieuwe zaaksbehandeling' van de bestuursrechter. Ook dit zijn voorbeelden van een meer informele aanpak waarvan het vermoeden bestaat dat ze – over de gehele linie bezien – een dempend effect hebben op het beroep op de rechtsbijstand.

3.3

Stelselontwikkelingen

Wijzigingen in het stelsel kunnen gevolgen hebben voor de mate waarin een beroep wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Een overzicht van alle wijzigingen is opgenomen in bijlage 4.

Vermoedelijke veroorzakers van een daling van de uitgaven zijn de wijzigingen die hebben plaatsgevonden bij AMvB in 2013. De maatregelen omvatten onder andere een generieke verhoging van de eigen bijdrage. Al geldt hier wel de kanttekening dat die – zoals eerder opgemerkt – veelvuldig niet door de rechtzoekende zelf wordt betaald. Feitelijk gaat dit dus vaak ten koste van het inkomen van rechtsbijstandsverleners (die niet innen) of worden die kosten 'verschoven' naar de bijzondere bijstand van de gemeente (die het laatste jaar dan ook sterk zijn gestegen). In eerdere jaren hebben stelselwijzigingen plaatsgevonden die een vermoedelijke stijging tot gevolg hadden, bijvoorbeeld de tariefsverhoging voor de rechtsbijstandsverlener in 2005 met € 3,66. De per 1 februari 2015²¹¹ inwerking getreden AMvB lijkt voor zover nu al te zeggen is, geen effect te hebben op het beroep op rechtsbijstand.

²⁰⁶ Ook bemiddeling in het strafdomein krijgt meer en meer aandacht. Zie Cleven, Lens & Pemberton 2015.

²⁰⁷ Zie voor de cijfers Monitor 2014, p. 65 e.v. Opvallend is de stijging die in 2014 heeft plaatsgevonden ten opzichte 2013 (29% meer mediatie toevoegingen).

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 33836, 7.

²⁰⁹ Geurts & Sportel 2015.

²¹⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 33836, 7, p. 2.

²¹¹ *Stb.* 2015, 35.

De per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB had als doel de rijksuitgaven aan de rechtsbijstand te beperken. De maatregelen omvatten onder meer een verlaging van de vergoeding van rechtsbijstandsverleners met € 0,35, de tijdelijke uitschakeling van de indexatie van vergoedingen en van de eigen bijdrage tot 1 januari 2019, de verlaging van enkele puntenvergoedingen in het strafrecht, en een verlaging van de vergoeding in bewerkelijke zaken in het strafrecht met 4,5%. Eén van de onderzoekopdrachten van de commissie is om de effecten (in het bijzonder op het aanbod van rechtsbijstandsverleners) van deze AMvB in kaart te brengen. De commissie heeft de raad gevraagd specifieke ontwikkelingen te monitoren.

In bijlage 7 is per maatregel opgenomen wat naar inschatting van de raad de financiële baten zijn van de AMvB van februari 2015 tot op heden. Het verloop van het aantal advocaten tot en met juli 2015 geeft geen aanleiding te denken dat de AMvB gevolgen heeft voor het aantal ingeschreven advocaten (zie bijlage 9). Het aantal rechtsbijstandsverleners dat actief is in het stelsel stijgt nog altijd, en is, afgezet tegen de vraag naar rechtsbijstand, royaal te noemen.²¹²

Overigens is onzeker in hoeverre stelselwijzigingen nu daadwerkelijk gevolgen hebben voor het beroep op de rechtsbijstand. Harde 'verbanden' tussen oorzaken en gevolgen zijn niet aan te tonen. Een goed voorbeeld hiervan zijn de verhogingen van de eigen bijdragen. Een veelgehoord geluid is dat deze verhogingen (met name die uit oktober 2013) ertoe hebben geleid dat mensen minder vaak een beroep doen op rechtsbijstand. Of dit werkelijk zo is, moet serieus worden betwijfeld, of op zijn minst worden genuanceerd. In de eerste plaats omdat hierbij miskend wordt dat een aanzienlijk deel van de rechtsbijstandsgebruikers (vooral die in de grotere gemeenten) bij gemeenten aan kunnen kloppen voor betaling (via de bijzondere bijstand) van de eigen bijdragen.²¹³ Voorts innen advocaten de eigen bijdrage vaak niet. In de tweede plaats omdat uit onderzoek blijkt dat verhoging van de eigen bijdrage wel enige invloed heeft op de vraag naar rechtsbijstand, maar dat dat niet geldt voor alle zaken (in het bijzonder niet voor echtscheidingen en strafzaken) en niet voor alle inkomensgroepen gelijkelijk.²¹⁴ Het zoekgedrag (vraag) is dus slechts in geringe mate beïnvloedbaar.

Niet alleen wijzigingen in het stelsel kunnen effect hebben op het beroep op rechtsbijstand, maar ook het *uitblijven* van wijzigingen kan die gevolgen hebben. Dat doet zich voor bij het uitblijven van een evaluatie van de forfaitaire puntentoekenning van de Commissie Maan.²¹⁵ Een veelgehoord geluid is dat de puntenwaardering voor diverse zaakscategorieën ondermaats is.²¹⁶ Dat zou kunnen betekenen dat advocaten op zoek gaan naar zaken waar punten relatief eenvoudig te verkrijgen zijn.

In het bovenstaande zou een verklaring gevonden kunnen worden voor het gegeven dat tussen 2004 en 2014 het aantal beklagzaken waarvoor een toevoeging is verstrekt, is gestegen met 3.400 per jaar. Het gaat hier om relatief makkelijke zaken, zo begrijpen wij, zeker als het gaat om zaken die geen betrekking hebben op disciplinaire maatregelen of medische aspecten. Opvallend in dit verband is ook de toename van het aantal extra uren in ontnemingszaken. Ontnemingszaken hebben een sterke groei doorgemaakt en volgen steeds vaker reguliere strafzaken, vanuit de maatschappelijke gedachte dat wederrechtelijk verkregen voordeel moet worden ontnomen. De drie punten die daarvoor zijn toegekend in het Bvr staan niet in verhouding tot de daadwerkelijke gemiddelde tijdsbesteding. In dit

²¹² Zie hoofdstuk 5.

²¹³ Zie paragraaf 2.3.4.

²¹⁴ Van Tulder & Jansen 1988 en Van der Torre 2005.

²¹⁵ Overigens had de Commissie Maan dat wel geadviseerd, zie het *Rapport Commissie-Maan* 1997, p. 11.

²¹⁶ Bogaers 2009 en Van Geffen 2015.

verband verdient ook de puntentoekenning bij echtscheiding vermelding, zeker als er minderjarige kinderen in het spel zijn. Voor een echtscheiding op eenzijdig verzoek zonder tegenspraak staan zeven punten. Die toekenning staat niet in verhouding tot de hoeveelheid werk die een advocaat gemiddeld levert in een dergelijke zaak. Als laatste voorbeeld noemen we de toevoeging voor strafcassatie. Het verschil tussen het wel en niet indienen van een schriftuur is slechts vier punten.

3.4 **Oorzaken en achtergronden: echtscheidingszaken**

3.4.1 *Vooraf*

Eerder gaven we weer dat zich wat betreft het beroep op rechtsbijstand bij echtscheiding opmerkelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan.²¹⁷ De uitgaven voor toevoegingen voor echtscheidingen en hieraan gerelateerde zaken zijn, bemeten over de periode 2002-2014, fors harder gestegen dan het aantal uitgesproken echtscheidingen over dezelfde periode. De laatste jaren is sprake van een opmerkelijke daling van de uitgaven. Deze ontwikkelingen laten zich als volgt nader duiden.

3.4.2 *Stelselwijzigingen*

De stijging van de uitgaven wordt mede veroorzaakt door de stijging van de basisvergoeding per punt in de jaren 2004 en 2005. Na 2012 dalen de uitgaven deels door de verlaging van het basisbedrag. Een andere stelselwijziging die wel in verband wordt gebracht met een daling van de uitgaven de laatste jaren is de verhoging van de eigen bijdrage in oktober 2013. Eerder gaven we aan dat twijfelachtig is in hoeverre een aanpassing van de eigen bijdrage daadwerkelijk effect heeft op het aantal toevoegingen.²¹⁸ Daar komt specifiek voor echtscheiding nog bij dat de daling al in was gezet voor de bewuste verhoging van de eigen bijdrage (zie figuur 18).

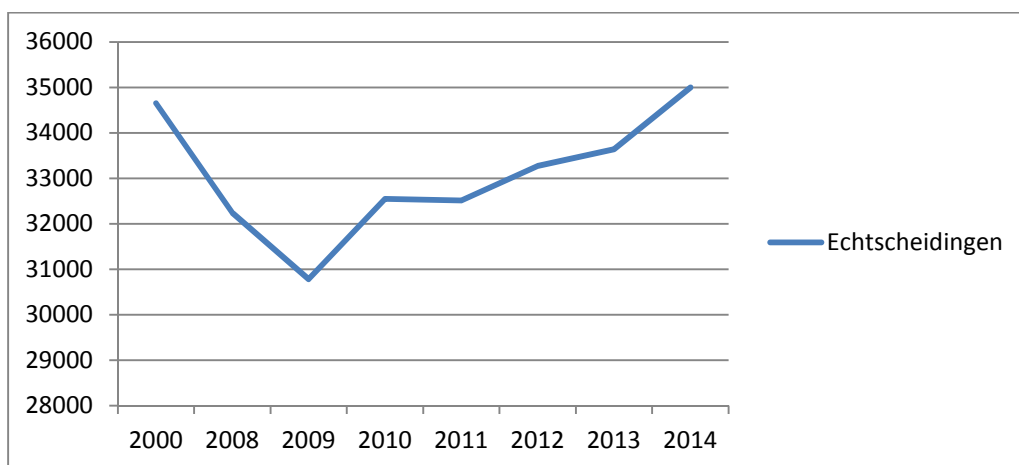
3.4.3 *Aantal echtscheidingen*

Het totaal aantal echtscheidingsprocedures is tussen 2002 en 2014 licht gestegen, van ongeveer 34.000 naar 37.000 zaken. Deze lichte stijging staat niet in verhouding tot de stijging van de uitgaven, zodat de oorzaak van die stijging in ieder geval niet gevonden kan worden in een stijging van het aantal echtscheidingen. De stijging heeft zich vooral na 2009 voorgedaan na de afschaffing van de flitscheiding in maart 2009. De afgelopen jaren ligt het aantal echtscheidingsprocedures op tegenspraak op ruim 6.000 zaken per jaar. Dit betreft jaarlijks ongeveer 15% van alle echtscheidingsprocedures.²¹⁹

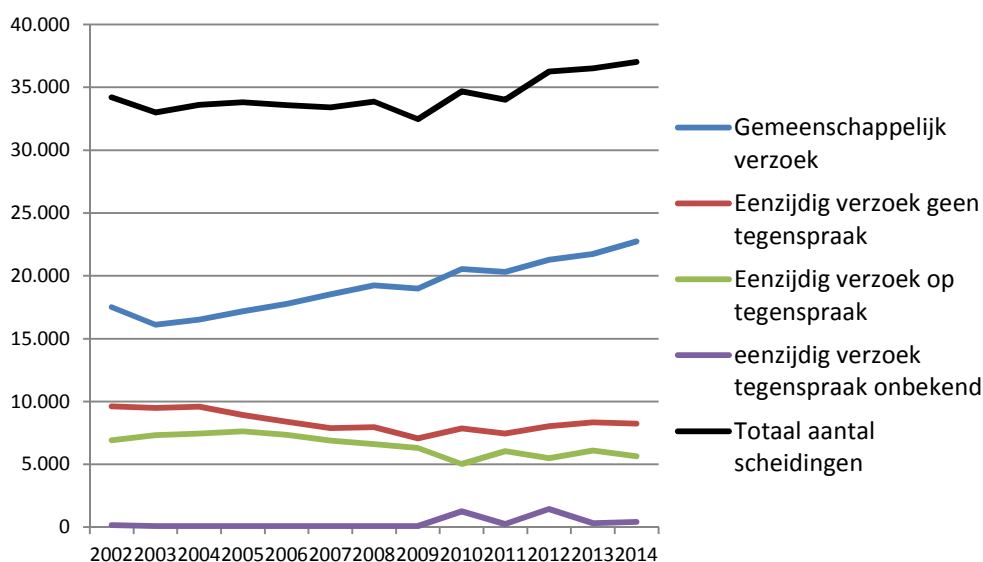
²¹⁷ Zie paragraaf 2.4. Zie ook voetnoot 107.

²¹⁸ Zie paragraaf 3.3.

²¹⁹ Overigens zegt dit laatste cijfer niet alles. Ons is gebleken dat de aanpak zich aanpast aan de vergoedingensystematiek. Zo worden zaken soms formeel op tegenspraak gevoerd omdat dit gunstiger uitpakt voor de vergoedingen.



Figuur 31: Ontwikkeling aantal echtscheidingen (Bron: CBS 2014 voorlopige cijfers).



Figuur 32: Aantal echtscheidingsprocedures eerste aanleg naar aard van het verzoek (2002–2014; bron: onderzoek database Raad voor de rechtspraak, bewerking WODC).

3.4.4

Aantal conflicten per echtscheiding

Een deel van de verklaring zou mogelijk gevonden kunnen worden in een toename van het aantal conflicten per echtscheiding.

Eerder (paragraaf 3.2.1) kwam de individualisering aan bod. Mensen zijn mondiger geworden en komen op voor hun recht op een eigen levensstijl. Hierdoor ontstaan mogelijk meer conflicten over echtscheidingen, beëindiging samenwoning, alimentatie, omgang en gezag, met een groeiende vraag naar rechtsbijstand op het gebied van personen- en familierecht als gevolg. Dit is een ontwikkeling die wordt versterkt door toenemende regelgeving – bijvoorbeeld ten aanzien van toeslagen – om ongelijkheden (tussen diverse groepen burgers en daarmee tussen diverse belangen in de samenleving) zoveel mogelijk te kunnen compenseren of (fiscaal) bij te buigen.

Uit recent onderzoek van Hiil blijkt dat de opzet van de juridische procedure (verzoek tegenover verweer) een aanjager is voor het aantal conflicten per echtscheiding. Dit 'tournooimodel' is niet erg geschikt voor het behoud van een goede relatie van scheidende ouders.²²⁰ Ook het recente, in opdracht van de vFAS uitgevoerde onderzoek naar vechtscheidingen wijst op een toename van het aantal conflicten per echtscheiding.²²¹ De bij de vFAS aangesloten advocaten rapporteerden een toename van het aantal vechtscheidingen.²²²

Eerder (paragraaf 3.2.2) kwamen ook de verharding en verzakelijking van de maatschappij aan bod. Als gevolg hiervan worden afspraken juridisch vastgelegd, soms tot in de kleine details, terwijl ook nakoming van afspraken op een juridische wijze wordt afgedwongen. Het ouderschapsplan wordt wel gezien als een 'aanjager' van conflicten, omdat het partijen in een juridische mal dwingt die meer kwaad dan goed doet.²²³ Meer recent onderzoek nuanceert deze conclusie.²²⁴ In de praktijk blijken rechters redelijk vaak te accepteren dat bepaalde afspraken vaag zijn gebleven, of zelfs ontbreken. Het gaat dan vooral om afspraken over de kinderalimentatie of de informatie- en consultatieregeling. Uit dit onderzoek blijkt eveneens dat de invoering van het ouderschapsplan weinig invloed heeft gehad op het aantal vervolprocedures. Geen negatief effect dus, maar ook geen positief effect. De doelen die de wetgever voor ogen had met de invoering van het ouderschapsplan (onder meer het voorkomen van vervolprocedures) zijn hiermee niet behaald, maar het lijkt evenmin helemaal correct om te concluderen dat het ouderschapsplan een 'aanjager' is van conflicten.

Interessant aan het genoemde, nuancerende onderzoek van Tomassen-Van der Lans is overigens wel dat vervolprocedures ook plaatsvinden na procedures waarin (zeer) concrete regelingen zijn vastgelegd. De veronderstelling dat (concrete) afspraken die de ouders zelf in een ouderschapsplan maken duurzamer zouden zijn dan door de rechter opgelegde regelingen vindt daarmee geen steun in deze uitkomsten.

Een andere observatie is de complexiteit van de echtscheidingswetgeving. Zonder juridische bijstand is nauwelijks te overzien wat de gevolgen van een echtscheiding zijn. Dit draagt bij aan een toename van het aantal conflicten per echtscheiding.

3.4.5

Verhoogde complexiteit van behandeling van echtscheidingszaken

In het verlengde van een toegenomen aantal conflicten per echtscheiding ligt een verhoogde complexiteit van echtscheidingszaken. In de gesprekken met rechtsbijstandsverleners is meerdere malen ter sprake gekomen dat het huidige puntenaantal voor echtscheidingen niet meer volstaat. Van uitmiddeling (zaken waaraan meer uren worden besteed, wegen ongeveer op tegen de zaken waaraan minder uren worden besteed) lijkt geen sprake meer. Met name echtscheidingen

²²⁰ Hiil rapport 2015.

²²¹ vFAS onderzoeksresultaten 2015; vgl. ook het Rapport Kinderombudsman 2014.

²²² Ons is gebleken dat er veel gebeurt rondom het thema problematische echtscheidingen, zoals de inzet van mediation in echtscheidingszaken (zie ook paragraaf 3.2.6). We zien ook verschillende projecten rondom het thema. We noemen er twee: de organisatie 'De Jeugd- & Gezinsbeschermers' heeft een module ontwikkeld om in een dergelijke complexe situaties optimale ondersteuning te bieden en de rechtbank Den Haag heeft de 'scheidingsrechter' ingezet, waarbij de regie van de familierechter in echtscheidingszaken centraal staat.

²²³ Van der Valk & Spruijt 2013.

²²⁴ Tomassen-Van der Lans 2015.

waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn, lijken structureel meer tijd te vergen.²²⁵

Als achtergrond hiervan is in gesprekken gewezen op het ontbreken van kostenbewustheid bij gebruikers van een toevoeging. Toevoegingsgebruikers lijken een groter beslag op de advocaat en/of mediator te leggen dan betalende cliënten. Een financiële prikkel om efficiënt gebruik te maken van de hulp van een advocaat ontbreekt, waardoor men, zo is de gedachte, al snel geneigd is om bij elk nieuw opkomend probleem (ook de minder urgente problemen) de advocaat te benaderen. Het komt ook vaker voor in vergelijking met betalende cliënten dat ze bijvoorbeeld bij een mediationssessie 'achterover leunen' of hun 'huiswerk' niet hebben gemaakt.²²⁶

Voorals de andere partner een betalende cliënt is, kan dit tot wrevel leiden. Voor de één loopt de 'financiële teller' en voor de ander niet. Dit laatste is een ander knelpunt waar in gesprekken vaak op gewezen is: de machtsonbalans die ontstaat als de ene ouder wel op basis van een toevoeging procedeert, en de ander niet. In het bijzonder als de betalende ouder net boven de inkomensnorm uitkomt, kan dit tot schrijnende situaties leiden.

De opkomst van advocaten die 'goedkope' echtscheidingen via internet aanbieden, maakt ook dat de 'uitmiddeling' van zaken die meer tijd kosten en zaken die minder tijd kosten minder gemakkelijk gaat dan voorheen. De aanbieders van online diensten doen de 'gemakkelijke' zaken en bieden deze bijstand voor een laag bedrag aan; de vergoeding van de raad ligt hoger. Zij ondergraven in feite het forfaitaire systeem omdat ze de 'makkelijke zaken' eruit pikken en de moeilijke voor andere advocaten overlaten. Bovendien begrijpen we van rechtsbijstandsverleners dat de online gemaakte afspraken niet altijd even duurzaam zijn, waardoor de scheidende echtparen in tweede instantie alsnog bij een andere rechtsbijstandsverlener aankloppen.

Ten slotte is in gesprekken met de commissie gewezen op de financieringsmodellen van de rechtsspraak en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze financieringsmodellen dragen er mogelijkwijze niet aan bij dat zaken in één keer (zonder dat de zaak in stukken wordt geknipt) worden behandeld. "Knippen" is zowel voor de advocaat als de rechtsspraak – in verband met financieringssystemen – financieel gunstiger.

3.4.6 *Kwaliteitsbewaking echtscheidingsadvocaten*

In gesprekken kwam aan de orde dat de kwaliteit van de advocatuur (ook de echtscheidingsadvocatuur) niet altijd voldoet. Dit gebrek aan kwaliteit heeft gevolgen voor het beroep op de rechtsbijstand, in die zin dat procedures soms onnodig of op de verkeerde wijze worden gevoerd. De raad stelt eisen aan (echtscheidings)advocaten die werkzaam zijn op toevoegingsbasis.²²⁷ Daarnaast vindt er sinds begin 2015 een intensivering van het toezicht van de Nederlandse orde van advocaten plaats. Niettemin is de soms als ontoereikend beoordeelde kwaliteit van de echtscheidingsadvocaat een pijnpunt dat in de gesprekken aan de orde is gekomen.

²²⁵ Zie ook het Rapport Kinderombudsman 2014.

²²⁶ Factsheet WODC 2015, echtscheiding.

²²⁷ Zie inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2014, beschikbaar via www.rvr.org.

Voor rechtsbijstandsverleners die op toevoegingsbasis werken, gelden hogere kwaliteitseisen dan voor andere advocaten.²²⁸ Dit maakt dat de kwaliteit van de advocaat die niet toevoegingsbasis werkt minder kan zijn. Dit is van invloed op de gehele procedure.

Zaken op het terrein van het personen- familierecht hebben vaak een psychologische en emotionele component. Dikwijls is de juridische problematiek begrensd, in die zin dat emotionele aspecten een gezamenlijke oplossing belemmeren. Soms zijn de motieven niet zuiver en wil men ook geen oplossing, maar is een juridische procedure er juist op gericht een oplossing te verhinderen. Het is daarom van belang dat de advocaat de nodige ervaring heeft met en kennis heeft van het echtscheidingsproces; niet alleen van de juridische aspecten maar vooral ook van de emotionele en psychologische aspecten. De advocaat dient over vaardigheden te beschikken om conflicten tussen de ex-partners zoveel mogelijk in overleg tot een werkbare oplossing te brengen, zeker nu een advocaat bij echtscheidingszaken verplicht is. Deze kennis en vaardigheden zijn niet op voorhand bij elke advocaat aanwezig.

3.5 **Oorzaken en achtergronden: strafzaken**

3.5.1 *Vooraf*

Als naar de verdeling van verschillende rechtsterreinen over zowel aantallen als kosten binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gekeken, valt op dat in beide aspecten het strafrecht een belangrijk aandeel heeft (zie hiervoor paragraaf 2.4.14). Bovendien valt op dat het verloop van de aantallen niet parallel loopt aan de kosten: de kosten stijgen harder dan de aantallen. Ook zien we een aanmerkelijk aandeel van strafzaken in zowel het volume als de uitgaven aan bewerkelijke uren. Meer dan 90% van die uitgaven betreft immers strafzaken. In deze paragraaf schetsen we mogelijke verklaringen voor de ontwikkelingen van het aantal toevoegingen, de stijging van de kosten en de ontwikkelingen ten aanzien van bewerkelijke uren.

3.5.2 *Verharding strafrechtelijk klimaat?*

Het afgelopen decennium daalde de geregistreerde criminaliteit met ongeveer 30%. Sinds 2012 heeft de daling van de geregistreerde criminaliteit zich voortgezet.²²⁹ Dat geldt voor zowel vermogenscriminaliteit als voor geweldscriminaliteit. Er zijn echter fluctuaties waarneembaar wanneer naar afzonderlijke typen van delicten wordt gekeken.

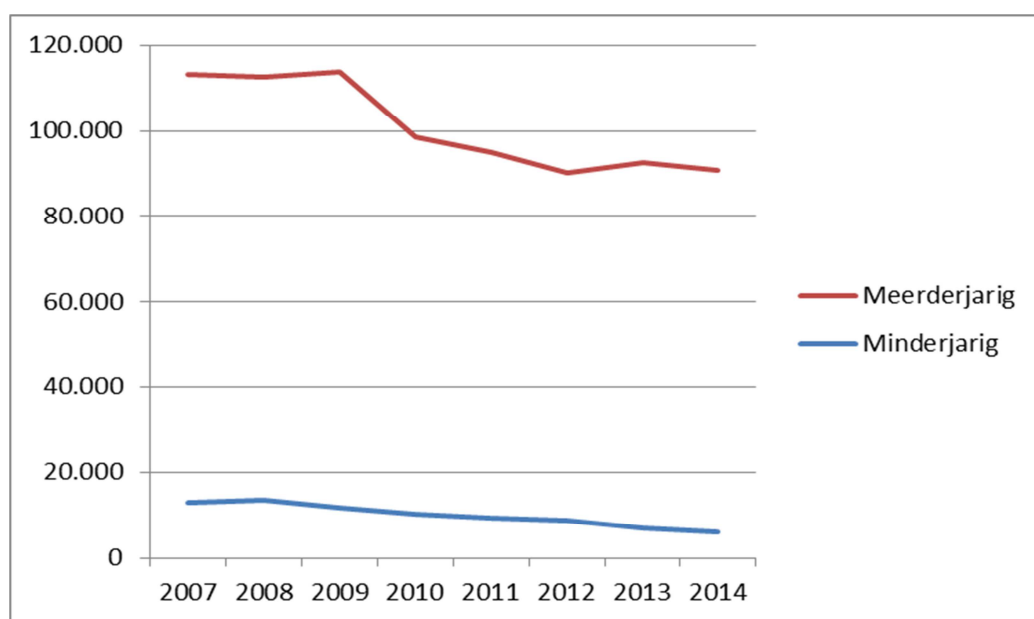
Landelijke cijfers van de politie laten zien dat het aantal overvallen in 2013 met 18% is gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Deze daling zette zich in 2014 voort, met 22% ten opzichte van 2013. Vergeleken met het jaar 2009 is het aantal overvallen meer dan gehalveerd. Ook het aantal straatroven laat na een stijging, sinds 2005 weer een dalende trend zien. In 2013 was sprake van een daling van 14% ten opzichte van 2012. In 2014 was sprake van een daling met ruim 22% ten opzichte van 2013. Ten opzichte van het jaar 2005 bedroeg de daling ruim 50%.

²²⁸ Indien de advocaat is aangesloten bij de Vereniging Familierechtadvocaten Scheidingsmediators gelden er overigens weer hogere eisen, maar lang niet alle advocaten zijn daarvan lid.

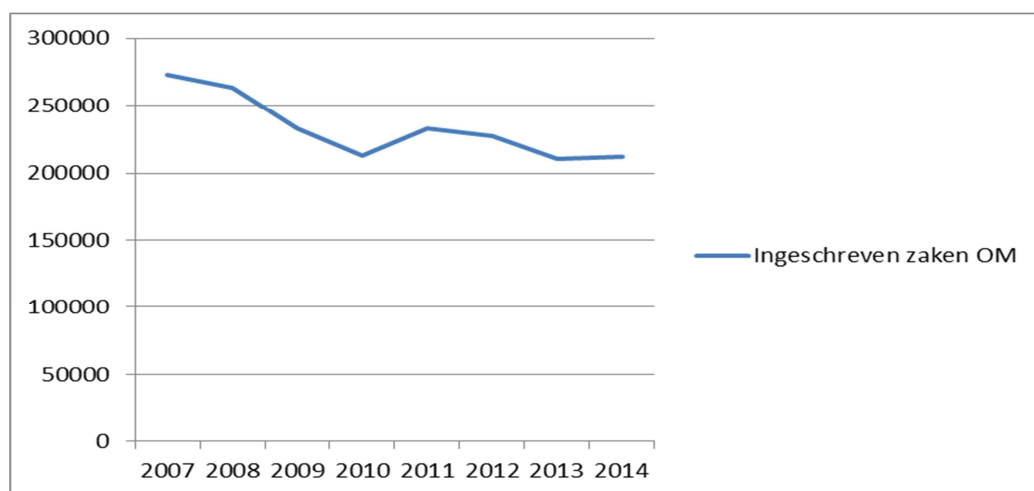
²²⁹ Kalidien & De Heer-De Lange 2015.

Als we kijken naar het aantal dagvaardingen zien we bij de misdrijven die door een enkelvoudige kamer worden afgehandeld een tegengestelde trend: het aantal dagvaardingen neemt af en het aantal toevoegingen stijgt. Tevens ligt het aantal toevoegingen lager dan het aantal dagvaardingen. Blijkbaar wordt dus niet altijd een (gesubsidieerde) advocaat geraadpleegd. Bij misdrijven die door een meervoudige kamer worden behandeld, ligt het aantal toevoegingen iets lager dan het aantal dagvaardingen.

Er worden de laatste jaren minder verdachten in verzekering gesteld: tussen 2008 en 2014 daalde het aantal in verzekering stellingen met ruim 5.000 zaken.



Figuur 33: Ontwikkeling afdoeningen door de rechter misdrijfzaken meerder- en minderjarigen, exclusief voegingen ter zitting; 2014 betreft voorlopige cijfers (bron: Kalidien & De Heer-De Lange 2015).

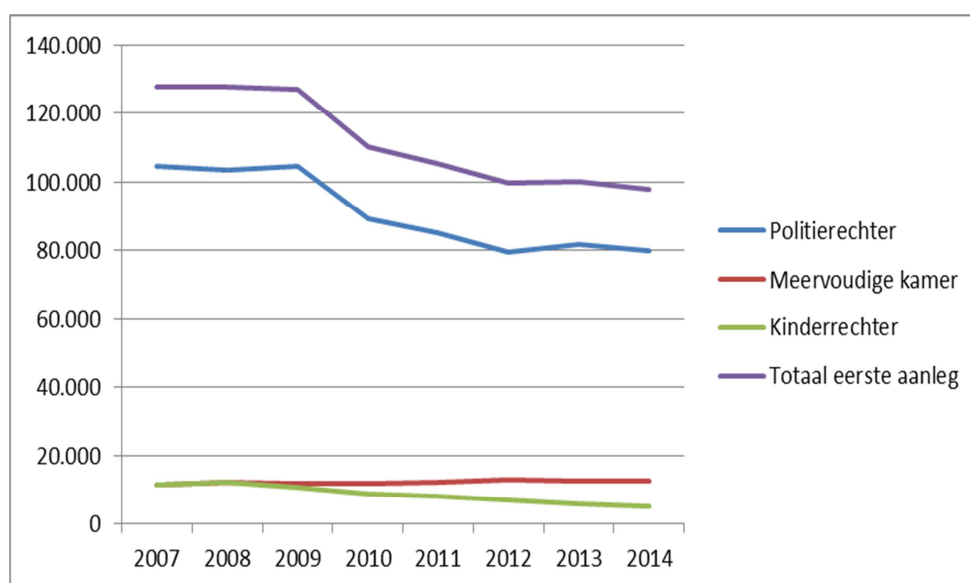


Figuur 34: Ontwikkeling volume door OM ingeschreven misdrijfzaken; 2014 betreft voorlopige cijfers (bron: Kalidien & De Heer-De Lange 2015).

Het aantal minderjarige verdachten laat in de afgelopen jaren een sterke daling zien. Er is sinds 2007 sprake van een consequente en forse daling met ruim 50%.

Deze daling doet zich voor bij zowel meisjes als jongens en bij zowel allochtonen als autochtonen.²³⁰ We zien dat terug in de cijfers. Zo laat het aantal door de kinderrechter afgedane misdrijfzaken in eerste aanleg een daling zien (-56% ten opzichte van 2007).²³¹ Dit zien we terug in het aantal toevoegingen: zowel ten aanzien van het aantal vastgestelde toevoegingen als de kosten daarvan zien we een daling van ruim 40%.²³²

In 2014 handelde de politierechter 82% van de misdrijfzaken af, evenveel als in 2007.²³³ In eerste aanleg handelde de meervoudige kamer 9% meer zaken af dan in 2007.²³⁴



Figuur 35: Aantal door rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken; 2014 betreft voorlopige cijfers (bron: Kalidien & De Heer-De Lange 2015).

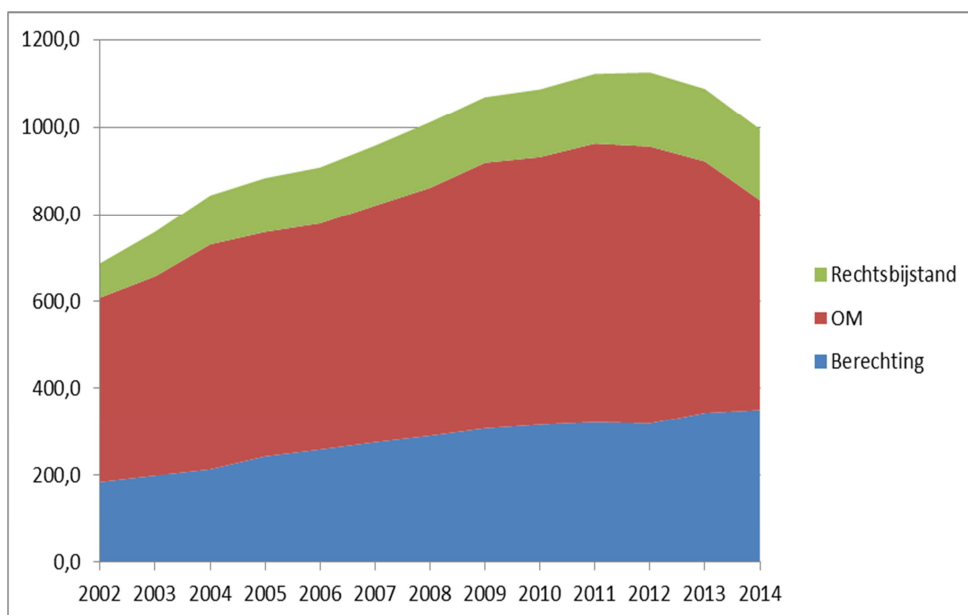
²³⁰ Kalidien & De Heer-De Lange 2015, bijlage 4.8.

²³¹ Kalidien & De Heer-De Lange 2015, p. 38.

²³² Dit cijfer is niet uitgesplitst naar aanleg.

²³³ Kalidien & De Heer-De Lange 2015, p. 38.

²³⁴ Kalidien & De Heer-De Lange 2015, p. 38.



Figuur 36: Ontwikkelingen uitgaven vervolging, berechting en rechtsbijstand; uitgaven 2014 betreffen voorlopige cijfers (bron: Kalidien & De Heer-De Lange 2015).

3.5.3

Hoger beroep en cassatie

We zien dat het aantal hogerberoepszaken over de gehele linie stabiel te noemen is.²³⁵ Inzoomend op strafzaken zien we dat van vonnissen van de politierechter in misdrijfzaken men in 13% in hoger beroep ging. Dit percentage is redelijk stabiel. Het percentage hoger beroepen dat vervolgens wordt ingetrokken, ligt op 13%. In de periode 2010-2012 was dat nog 19%.²³⁶ Het aantal politierechterzaken dat in hoger beroep voor de rechter komt neemt daarmee toe.

We zien verder dat verdachten in meervoudige-kamerzaken het vaakst in hoger beroep gaan, te weten in 39% van het aantal zaken. Dit percentage neemt licht toe.²³⁷ Het aantal appellaten dat wordt ingetrokken, loopt terug tot minder dan een kwart (23%). Het was bijna een derde.²³⁸ Daarmee neemt het aantal meervoudige-kamerzaken dat daadwerkelijk voor de rechter komt toe.

Er worden jaarlijks zo'n 1.700 strafcassatieverzoeken ingediend waar vervolgens in het geheel geen middelen voor worden ingeleverd.²³⁹ Daarnaast worden jaarlijks zo'n 1.000 strafzaken via artikel 80a Wet op de rechterlijke organisatie afgedaan.²⁴⁰ Een advocaat krijgt voor die zaken wel een vergoeding (zie paragraaf 2.3.6).

3.5.4

Aanpak en opstelling van het openbaar ministerie

Het openbaar ministerie speelt een belangrijke rol in het strafproces. Ontwikkelingen in het beleid van het openbaar ministerie verklaren voor een deel de volume- en prijsontwikkelingen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

²³⁵ Jaarverslag rechtspraak 2014.

²³⁶ Kengetallen gerechten 2014, p. 39.

²³⁷ Kengetallen gerechten 2014, p. 39.

²³⁸ Kengetallen gerechten 2014, p. 39.

²³⁹ Jaarverslag Hoge Raad 2014, bijlage 2.

²⁴⁰ Idem.

Een geluid dat de commissie veel gehoord heeft is dat de aanpak van en prioritering door politie en openbaar ministerie een belangrijk aandeel heeft in de omvang van een bepaalde (straf)zaak. Zaken zijn bijvoorbeeld complexer geworden; er wordt meer ingezet op georganiseerde criminaliteit en die zaken zijn per definitie ingewikkeld. Dossiers worden steeds omvangrijker en tenlasteleggingen zijn vaak uitgebreid. Nieuwe strafbaarstellingen creëren eveneens omvangrijke dossiers: in de eerste zaken wordt aan alle kanten veel pionierswerk gedaan. Tevens is in het 'Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie' dat op 1 januari 2011 in werking is getreden, geregeld dat per dagvaarding niet meer dan vijf feiten (geen verzamel feiten) mogen worden opgenomen. In de situatie van meer dan vijf feiten moet een extra dagvaarding worden opgesteld, waarvoor een extra toevoeging wordt aangevraagd. Ook dit kan dus tot een toename van toevoegingen hebben geleid.²⁴¹ Ten slotte zijn er meer zogenoemde megazaken, die eveneens een groot beslag leggen op de rechtsbijstand.²⁴² In de periode 2012-2014 waren er 287 megazaken. Een megazaak kent vaak verschillende verdachten met een eigen advocaat.²⁴³ En bovendien kennen megazaken vaak meerdere regiezittingen, waar ook kosten voor rechtsbijstand mee zijn gemoeid.

Een ander punt betreft de doorlooptijden. Tussen het moment van overdracht van het opsporingsdossier van de politie naar het OM en de daadwerkelijke behandeling van de strafzaak op zitting kan veel tijd verstrijken. Vooral bij zwaardere delicten kan het lang duren voordat zaken voorkomen. De gemiddelde doorlooptijd tussen de eerste en laatste zitting voor zaken voor een meervoudige kamer is toegenomen van 127 dagen in 2004 naar 259 in 2012. In 2014 is het gedaald naar 195 dagen.²⁴⁴ Opvallend is dat het aantal feiten per behandelde meervoudige-kamerzaak niet is toegenomen: van 4,9 in 2004 naar 4,4 in 2014.²⁴⁵

3.5.5 *Bewerkelijke zaken*

Strafrecht is, veel meer dan de andere rechtsgebieden, een domein van het 'uurtje-factuurtje'.²⁴⁶ We zagen al dat het grootste deel, namelijk meer dan 90%, van de uitgaven van de raad aan extra uren binnen het strafrecht worden besteed.

Al eerder hebben we gezien op welke manier de toets op bewerkelijke uren op papier plaatsvindt (zie paragraaf 2.3.3). Het is de commissie opgevallen dat de beoordeling van de aanvraag voor extra uren in de praktijk niet zo eenvoudig is. De vraag of opgegeven uren redelijk en noodzakelijk zijn en (gaan) voldoen aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid en zorgvuldigheid, is vooraf niet gemakkelijk te beantwoorden, zeker niet voor beoordelaars die niet (meer) actief zijn in het betreffende rechtsterrein, zoals de medewerkers van de raad. Daar wordt gedeeltelijk compensatie voor gezocht door om vrij gedetailleerde begrotingen te vragen. Maar dat maakt beoordelingen vaak niet minder lastig. Tevens is ons gebleken dat nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld het afluisteren van telefoontaps

²⁴¹ Factsheet WODC 2015, straf p. 7.

²⁴² Een megazaak bevat alle MK-zaken behorende tot een samenhangend strafrechtelijk dossier, waarvan de behandeling 30 zittingsuren of meer vergt, inclusief pro forma-, regie- en ontnemingszittingen. Een megazaak bij het hof kan in eerste aanleg zowel een megazaak als een gewone MK-zaak zijn geweest.

²⁴³ Bij de genoemde 287 megazaken waren 2.125 verdachten.

²⁴⁴ Factsheet WODC 2015, extra uren.

²⁴⁵ Factsheet WODC 2015, extra uren.

²⁴⁶ Westerveld 2015, p. 2026.

of het bekijken van beeldmateriaal, het nog lastiger maken om de aanvraag van extra uren goed te beoordelen. De raad heeft daarnaast de wettelijke verantwoordelijkheid om ook achteraf te beoordelen of de verleende rechtsbijstand voldoet aan de redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid en zorgvuldigheid. Omdat de beoordelaars niet (recent) werkzaam zijn (geweest) tussen de rechtshulpverleners of in de rechtspraak is dat lastig. Ook maakt de wijze waarop thans invulling is gegeven aan het besluitvormingsproces en de huidige juridische vormgeving daarvan beoordeling achteraf feitelijk vaak onmogelijk (zie paragraaf 2.3.3).

3.5.6 *Samenhangende zaken*

Het gemiddeld aantal straf toevoegingen per gebruiker per jaar stijgt na 2010 (met een kleine daling in 2014).²⁴⁷ We hebben in dit verband gekeken naar het fenomeen samenhangende zaken. Of het gemiddeld aantal strafzaken per verdachte ook inhoudt dat het gaat om samenhangende zaken, is echter niet aan te tonen. Wat niettemin een rol kan spelen bij de toename van het aantal toevoegingen, is dat het openbaar ministerie in 2010 is overgestapt op een nieuw bedrijfsprocessysteem. Daardoor kunnen strafbare feiten minder gemakkelijk worden gevoegd, met als gevolg dat er meer toevoegingen worden verstrekt. Hier kan ook de ZSM-werkwijze (zie daarover hierna uitvoeriger) een rol spelen: zaken worden sneller afgehandeld zonder dat wordt nagegaan of de verdachte nog van andere strafbare feiten wordt verdacht.

3.5.7 *Meer inzet aan het begin I – Salduz*

We zien binnen het strafproces op meerdere fronten een verschuiving naar voren. Ten opzichte van 2010 is de pikethulpverlening in 2014 met 41% toegenomen. De voornaamste oorzaak van deze stijging kan worden gevonden in de procedurele aanpassingen die zijn doorgevoerd in het strafpiket naar aanleiding van de EHRM-uitspraak in de zaak Salduz in 2010.²⁴⁸ Deze zogeheten Salduz-jurisprudentie heeft geleid tot consultatiebijstand voorafgaand aan het verhoor en bij minderjarigen ook tot bijstand tijdens het verhoor. Op 27 november 2016 moet de richtlijn toegang tot een raadsman zijn omgezet in wettelijke en bestuurlijke maatregelen.²⁴⁹ Op grond van die richtlijn heeft een verdachte aanspraak op bijstand tijdens het verhoor.²⁵⁰

Een effect van 'Salduz' op de gesubsidieerde rechtsbijstand zou kunnen zijn dat verdachten eerder aan een advocaat denken in de situaties dat ze niet in voorlopige hechtenis worden genomen en dus niet ambtshalve een advocaat krijgen toegevoegd. We zien een toename van het aantal toevoegingen in het aantal S040-zaken (misdrijven enkelvoudige kamer), die verklaard kan worden door de eerdere inzet van advocaten.

Naar aanleiding de ontwikkelingen aan de voorfase van het strafproces die van invloed zijn op de strafrechtadvocatuur, zoals de Salduz-effecten, is in 2012 de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur in het leven geroepen met het verzoek zich te buigen over de vraag of nieuwe werkwijzen en organisatievormen in de strafrechtadvocatuur wenselijk en mogelijk zijn.²⁵¹ Zij adviseerde – kort samengevat – gegeven de internationale en nationale ontwikkelingen die maken dat er vaker en

²⁴⁷ Factsheet WODC 2015, strafrecht.

²⁴⁸ Monitor 2014, p. 63.

²⁴⁹ PbEU L294; zie ook paragraaf 4.2.3.

²⁵⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34157, 3.

²⁵¹ Rapport Commissie-Wladimiroff 2012.

sneller een beroep zal worden gedaan op strafrechtadvocaten, de bijstand op te splitsen in een informatie- en behandel fase.

3.5.8 *Meer inzet aan het begin II – ZSM: eenvoudigere afdoening*

Naast de Salduz-effecten zien we ook in de ZSM-werkwijze een trend naar voren. In de ZSM-werkwijze wordt na aanhouding van de verdachte snel een beslissing genomen over het afdoeningstraject. Uitgangspunt is dat alle betrokken organisaties, zoals de politie, het openbaar ministerie, Reclassering Nederland en Slachtofferhulp Nederland alle relevante informatie die nodig is voor een afdoeningsbeslissing zo spoedig mogelijk beschikbaar stellen en waar mogelijk wordt direct een afdoeningsbeslissing genomen. Indien mogelijk zal de officier van justitie de zaak zelf afdoen. Er zijn geen cijfers beschikbaar over af- of aanwezigheid van advocaten bij ZSM-afdoeningen. De versnelde afdoening van zaken in het kader van ZSM brengt met zich dat de beoordeling van een zaak en de afdoening daarvan door middel van een strafbeschikking in veel gevallen binnen een termijn van enkele dagen plaatsvindt. De advocatuur maakt zich zorgen over de afwezigheid van advocaten bij deze vorm van afdoening.²⁵² Door de gebrekkige betrokkenheid van de advocatuur bij ZSM zien advocaten het gevaar dat verdachten zich onder dwang van verdere vrijheidsbeneming akkoord verklaren met een voor hen belastende afdoening zonder op de hoogte te zijn van de consequenties daarvan. Deze zorgen worden gedeeld door het College voor de Rechten van de Mens.²⁵³ Uit resultaten van onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad blijkt dat er een indicatie is dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling geschiedt, onder meer bij ZSM-zaken, in de praktijk te wensen over laat.²⁵⁴

Uit cijfers van de raad blijkt dat in 2014 4.284 toevoegingen zijn vastgesteld onder de noemer OM-afdoening/Strafbeschikking (in 2013 waren dat er nog 2.939). Daaronder vallen ook ZSM-zaken. Het is niet bekend wat het aandeel ZSM-afdoeningen is, maar het maakt voor de toepasselijkheid van de regels niet uit of een OM-straftbeschikking wordt opgelegd in het kader van ZSM of daarbuiten. Aan de verdachte die rechtsbijstand wenst, bijvoorbeeld bij de behandeling van een door de officier van justitie voorgenomen strafbeschikking, kan op basis van de bestaande wet- en regelgeving een advocaat worden toegevoegd, waarbij de reguliere draagkrachtcriteria van de Wrb van toepassing zijn.

Indien een verdachte niet akkoord gaat met de voorgestelde straf of maatregel, zal de officier van justitie de zaak alsnog aan de rechter voorleggen. Indien een toevoegingsaanvraag betrekking heeft op verzet tegen een strafbeschikking, wordt een toevoeging verstrekt als het financieel belang ten minste € 500 bedraagt (artikel 257e Sv juncto artikel 4, tweede lid, Brt).

Op 30 april 2015 is een pilot afgerond waarin aangehouden meerderjarige verdachten voorafgaand aan het eerste politieverhoor altijd een advocaat te spreken krijgen. Ook als de officier van justitie besluit een strafbeschikking op te leggen, kan de verdachte een beroep doen op rechtsbijstand. De pilot is bedoeld te onderzoeken wat de gevolgen zijn van deze aanpak voor de rechtspositie van de verdachte, de inzet van de advocatuur, de impact op het ZSM-proces en de uitvoerbaarheid voor de betrokken partners.

²⁵² Zie o.a. *Rapport Commissie-Wladimiroff* 2012, p. 4.

²⁵³ Zie brief aan de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer, te raadplegen via www.mensenrechten.nl.

²⁵⁴ Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014, p. 60.

Of de huidige ZSM-werkwijze tot gevolg heeft dat er sneller een advocaat in beeld is en er vaker een toevoeging wordt aangevraagd, is niet vast te stellen. Enerzijds ligt het voor de hand aan te nemen dat met de ZSM-methode de beginfase voor verdachten wezenlijk veranderd is en een advocaat eerder dan voorheen in beeld is. Ook de werkwijze als zodanig creëert wellicht nieuwe zaken: zaken die voorheen werden geseponneerd, lenen zich in de ZSM-werkwijze juist tot afdoening. In dit verband is het relevant te noemen dat het openbaar ministerie in het algemeen zwaarder straft dan de rechter.²⁵⁵ Dat leidt, zo kunnen we aannemen, tot verzet. Aan de andere kant hebben we ook het geluid gehoord dat verdachten graag zo snel mogelijk af willen van het proces waar ze zich in bevinden en snel akkoord gaan met de transactie die wordt aangeboden, zonder een advocaat te raadplegen.

3.5.9 *Een nieuw Wetboek van Strafvordering*

Begin 2015 is er een zogenaamde Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering voor advies naar verschillende instanties gestuurd.²⁵⁶ De nota geeft een schets van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. De gedachte achter de modernisering is dat de strafvordering beter aansluit bij de digitale samenleving en toegankelijker is voor de rechtspraak en de burger.

De wijzigingsvoorstellen kenmerken zich door een beweging naar voren: het voorbereidend onderzoek neemt in de voorstellen in verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting in gewicht toe. Dit omdat het voorbereidend onderzoek in belangrijke mate het verdere verloop van het proces en de kwaliteit van de procedure als geheel bepaalt.

Deze beweging naar voren past bij andere, hiervoor genoemde, ontwikkelingen binnen het strafrecht. Met de beweging naar voren zal ook de inzet van een advocaat, zo kunnen we veronderstellen, naar voren verschuiven.

3.5.10 *Kwaliteit strafrechtadvocatuur*

Uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat de kwaliteitseisen die de raad stelt aan strafrechtadvocaten niet hoog zijn. Anders gezegd: dat de kwaliteit van een deel van de strafrechtadvocatuur niet aan de maat is. Er werd in de gesprekken met de commissie, en niet in de laatste plaats door de advocatuur zelf, gesteld dat er enerzijds een grote groep is van zeer deskundige en gespecialiseerde advocaten, en dat er anderzijds een grote groep is waarbij de kwaliteit te wensen over laat. Gelet echter op het belang dat op het spel staat voor verdachten, is een goede advocaat van wezenlijk belang. Al eerder noemden we dat de raad verschillende eisen stelt ten aanzien van zeven rechtsgebieden. Het is ons opgevallen dat de eisen ten aanzien van strafrecht niet hoog gewaardeerd worden; het is relatief gemakkelijk om ingeschreven te (blijven) staan als strafrechtadvocaat bij de raad, waarna het mogelijk is om voor de meest ingewikkelde zaken een toevoeging aan te vragen.²⁵⁷

²⁵⁵ Zwetsloot, Frankenmolen & Slot, *de Volkskrant* 24 november 2014 (online publiek).

²⁵⁶ Te consulteren via rijksoverheid.nl (*Contourennota Wetboek van Strafvordering in consultatie*)

²⁵⁷ De advocaat moet het onderdeel strafrecht in de beroepsopleiding hebben voltooid en onder begeleiding van een reeds ingeschreven advocaat vijf strafzaken hebben behandeld. Om ingeschreven te blijven staan, moet de advocaat in het jaar voorafgaand aan het betreffende jaar tien strafzaken hebben behandeld en in het kader van de permanente beroepsopleiding in een periode van twee jaar voorafgaand aan het betreffende jaar twaalf punten hebben behaald.

Daar staat tegenover dat de specialisatie strafrecht steeds meer gewaardeerd lijkt te worden. Er staan steeds meer strafrechtadvocaten ingeschreven bij de raad.²⁵⁸ Advocaten zien er, uiteraard in het belang van hun cliënt, een uitdaging in om het onderste uit de kan te halen. Dat is op zichzelf een goed en mooi gegeven. Niettemin roept dat wel de vraag op of verdieping in alle punten van een dossier altijd noodzakelijk is om de belangen van een verdachte te dienen. Het is een lastig punt om hard te maken en te beoordelen, maar het lijkt een gerechtvaardigd aspect om te benoemen. Een ander effect dat de toenemende specialisatie kan hebben is, zeker bij de wat zwaardere delicten, dat advocaten uit een ander deel van het land een verdachte bijstaan.

We signaleren tot slot dat, anders dan in het civiele recht, alle strafrechtadvocaten bevoegd zijn om voor hun cliënt op te treden in een strafrechtelijke cassatieprocedure.²⁵⁹ Het procederen bij de Hoge Raad vereist bijzondere kennis en bijzondere technisch-juridische vaardigheden.²⁶⁰ Het ontbreken van een cassatiebalie kan ertoe leiden dat verdachten bij de Hoge Raad worden bijgestaan door advocaten die daar onvoldoende voor zijn gekwalificeerd.²⁶¹ De drempel om een cassatieverzoek in te dienen, is voor strafzaken aldus niet zo hoog en de kwaliteit laat soms te wensen over.²⁶² Er zijn overigens – al enige tijd – gesprekken gaande over wat de toetredings- en vakbekwaamheidseisen voor een strafcassatiebalie zouden moeten zijn.²⁶³

3.6 Oorzaken en achtergronden: multiproblematiek

3.6.1 Vooraf

In het stelsel zien we verschillende vormen van meervoudig gebruik. We hebben bij een vorm ervan, multiproblematiek, gezien dat het ene probleem vaak fungeert als 'trigger' voor het volgende probleem (zie ook paragraaf 3.4.2). Stopzetting van de zorgtoeslag leidt ertoe dat de premie voor de zorgverzekering niet wordt voldaan. De daarop volgende incassokosten leiden ertoe dat de huur- of energierekening niet tijdig wordt betaald. Zo ontstaat een cluster van problemen, waar het hebben van schulden een onderdeel van kan zijn. Ook hebben wij in paragraaf 2.3.7 ketenbesluitvorming beschreven. We hebben ook ander meervoudig gebruik gesignaleerd, bijvoorbeeld veelvoorkomende zaken naar aanleiding van nieuwe wetgeving, of massaschadezaken. De oorzaken van dat meervoudig gebruik liggen besloten in de directe aanleidingen – bijvoorbeeld de inwerkingtreding van een nieuwe wet of een omvangrijke gebeurtenis met veel slachtoffers, en daar gaan we om die reden in deze paragraaf verder niet op in. We zoomen wel in op de mogelijke oorzaken en achtergronden van multiproblematiek.

3.6.2 De rechtzoekende: geringe zelfredzaamheid

We hebben in paragraaf 2.3.7 een definitie gegeven van multiproblematiek. We hebben in die paragraaf gezien dat de problemen waar de betreffende

²⁵⁸ Factsheet WODC 2015, strafrecht.

²⁵⁹ Zie paragraaf 2.3.6.

²⁶⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32576, 3.

²⁶¹ In 2010 is de Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS) opgericht. Deze vereniging zou aan het verbeteren van de kwaliteit van de rechtsbijstand in strafrechtelijke procedures bij de Hoge Raad der Nederlanden moeten bijdragen.

²⁶² Nan 2015, p. 2430.

²⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 189.

rechtzoekenden mee te kampen hebben veelal sociaal van aard zijn. Deze rechtzoekenden kennen veelal een gebrek aan zelfredzaamheid, zo blijkt ook uit de definitie. Uit onderzoek naar gezinnen met weinig zelfredzaamheid blijkt dat ze kampen met langsepende problemen op meerdere leefgebieden, waarvan de ouders niet in staat zijn deze zelf op te lossen, waardoor kinderen van dat gezin permanent risico's lopen en/of problemen ondervinden. Het gezin kent vaak een historie van – vastgelopen- hulpverleningstrajecten die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.²⁶⁴ Personen en huishoudens komen vanwege het gebrek aan regisserend vermogen, bij de langdurige samenloop van problemen, in een vicieuze cirkel van problemen terecht.²⁶⁵ Problemen rondom uitkeringen, schulden, echtscheidingsproblematiek en huurgeschillen worden bovendien vaak te laat gesignaleerd, waardoor problemen zich verbreden en verdiepen.²⁶⁶ Het wordt daardoor moeilijk om uit die vicieuze cirkel te komen.

3.6.3

Schuldenproblematiek

Het fenomeen multiproblematiek is, gegeven de vicieuze cirkel van problemen, verbonden met de ontwikkeling van schuldenproblematiek. Er is een toenemende groep met onvoldoende evenwicht tussen inkomen en uitgaven. Jungmann e.a. signaleren dat het aantal huishoudens met problematische schulden de afgelopen jaren flink is toegenomen.²⁶⁷ In de periode van 2008 tot 2013 verdubbelde het aantal aanvragen voor schuldhelpverlening. In diezelfde periode zijn gemeenten strengere afwijzingscriteria gaan hanteren. Motivatie en vaardigheden van de schuldenaar blijken bepalend voor de vraag of de schuldenaar een schuldregeling met succes zal doorlopen. Steeds meer gemeenten proberen te voorkomen dat ze een schuldregelingstraject opstarten voor mensen die het traject vermoedelijk niet met succes gaan afronden.

Steeds meer overheidsinstanties mogen met voorrang (preferent) incasseren. In de praktijk leidt dit er vaak toe dat mensen maandelijks beneden de beslagvrije voet (90% van de bijstandsnorm) uitkomen en er nieuwe schulden ontstaan.²⁶⁸

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 is de armoede een derde in omvang toegenomen. Ook is het percentage huishoudens met een langdurige kans op armoede gestegen. Ruim 190.000 huishoudens hadden in 2013 al ten minste vier jaar achtereen een laag inkomen. Dit was wederom een stijging ten opzichte van het jaar ervoor. De helft van deze huishoudens is afhankelijk van de bijstand. Ook het aantal personen dat langdurig van een laag inkomen moet rondkomen, groeide in 2013 tot 376.000. Bijna één op de drie van hen betrof een minderjarig kind. De voorspellingen zijn overigens dat het dieptepunt is bereikt, en dat de armoede in 2015 zal afnemen. Onderscheiden naar type huishouden lopen eenoudergezinnen en alleenstaanden onder de 65 jaar het grootste risico op armoede. Niet-westerse huishoudens zijn oververtegenwoordigd in de groep met een inkomen onder de lage-inkomensgrens: zij liepen met bijna 32% drie keer zo veel risico op armoede als gemiddeld en vier keer zo veel als autochtone huishoudens (7,5%). Bij niet-westerse huishoudens heeft het lage inkomen bovendien vaker een aanhoudend karakter en komt een langdurig laag inkomen bijna zes keer zo veel voor als bij autochtone Nederlanders.²⁶⁹

²⁶⁴ Gezinnen met geringe sociale redzaamheid 2015, Casuïstiek Groningen, p. 6.

²⁶⁵ Bosselaar e.a. 2010, p. 39.

²⁶⁶ Reactie MEE Nederland, LOSR\MOgroep 2015.

²⁶⁷ Jungmann e.a. 2015.

²⁶⁸ Zie o.a. Vereenvoudiging beslagvrije voet en kabinetsreactie op het preadvies 'Naar een nieuwe beslagvrije voet', *Kamerstukken I* 2014/15, 33161, L.

²⁶⁹ Armoedesignalement SCP 2014.

Het NIBUD is overigens onlangs met een handreiking gekomen die handvatten biedt voor de preventie en aanpak van schulden. De praktische aanbevelingen zijn gericht op het bevorderen van gezond financieel gedrag.

3.6.4 *Domein sociale zaken*

We constateren verder dat het domein van sociale zaken van invloed is op de groep rechtzoekenden die te maken heeft met multiproblematiek.

Het sociaal domein is sterk in ontwikkeling. De decentralisaties en bezuinigingen hebben een weerslag op de uitvoering ervan door gemeenten. Het zou gemeenten ontbreken aan voldoende kennis op financieel-juridisch gebied en van wet- en regelgeving op andere levensterreinen. Daardoor ontbreekt ook een adequate aanpak van de problematiek, waardoor kwetsbare burgers in financiële en juridische kwesties verwickeld kunnen raken.²⁷⁰ Een ander punt is de toename van complexiteit van regelingen, voorzieningen en langdurige procedures bij beroeps- en bezwaarprocedures bij overheden en uitvoeringsinstanties. Juist kwetsbare burgers hebben veelvuldig te maken met deze regelingen en kunnen erin verstrikt raken. Tegelijk is de dienstverlening van overheden en instanties verschoven van persoonlijk (loket) naar onpersoonlijk (afstandelijk/gedigitaliseerd), waardoor vroeghulp sterk bemoeilijkt wordt.²⁷¹

In het domein van sociale zaken volgen besluiten elkaar op; de eerder beschreven zogenaamde ketenbesluitvorming. Een uitkering wordt bijvoorbeeld met terugwerkende kracht ingetrokken (besluit 1), het teveel betaalde wordt teruggevorderd (besluit 2) en de invordering (de terugbetalingen per maand) wordt geregeld (besluit 3). Tegen al deze besluiten zal vaak bezwaar worden gemaakt en daarvoor wordt veelal een toevoeging aangevraagd en één op één verkregen. De wijze van omgaan van overheidsinstanties met geschillen is dikwijls koersbepalend. Er is bij overheidsorganen een neiging tot juridisering ('uw vraag merken wij aan als een bezwaarschrift').

Voor wat betreft schuldenproblematiek als onderdeel van het sociale domein noemt Vonk het handhavingsbeleid van overheden rigide. Schulden die als gevolg van het handhavingsbeleid ontstaan, bijvoorbeeld vanwege het niet nakomen van inlichtingenverplichtingen, vallen buiten het bereik van een schuldsaneringsregeling.²⁷²

Het eerder genoemde project 'Prettig Contact met de Overheid' probeert, waar mogelijk, een verandering aan te brengen in de neiging tot juridisering en zet in op een informele aanpak van klacht- en bezwaarprocedures.²⁷³

3.7 **Conclusie**

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar algemene ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn geweest op de vraag naar rechtsbijstand. Vervolgens hebben we gekeken naar relevante ontwikkelingen binnen de door ons geformuleerde focusgebieden.

²⁷⁰ Reactie MEE Nederland, LOSR\MOgroep 2015.

²⁷¹ Reactie MEE Nederland, LOSR\MOgroep 2015.

²⁷² Zie Vonk 2015, p. 1283.

²⁷³ Zie ook paragraaf 3.2.2.

Voor echtscheiding geldt dat de meest waarschijnlijke oorzaken gelegen zijn in de verharding en juridisering van de maatschappij, complexe regelgeving, steeds mondigere burgers en een puntensystematiek die anno 2015 niet goed aansluit bij de problemen die voorliggen. Het forfaitaire systeem, waarin sprake is van een uitmiddeling tussen de 'eenvoudige zaken' en de zaken die meer tijd in beslag nemen, functioneert hierdoor niet meer zoals destijds door de Commissie Maan is beoogd. Dit heeft, op de meer lange termijn, een systeem-ondermijnend effect. Tegelijkertijd is de regelgeving betreffende echtscheiding complex en, zonder juridische bijstand, nauwelijks te overzien voor rechtzoekenden. Bijkomend probleem is de sterk wisselende kwaliteit van de juridische bijstand, die bovendien voor rechtzoekenden niet altijd inzichtelijk is. Ook is in gesprekken met de commissie gewezen op de financieringsmodellen van de rechtsspraak. Deze financieringsmodellen dragen er mogelijkwijze niet aan bij dat zaken in één keer (zonder dat de zaak in stukken wordt geknipt) worden behandeld.

De meest waarschijnlijke oorzaken voor de kostenstijgingen op het terrein van het strafrecht zijn een intensivering van rechtsbijstand aan het begin van een strafrechtelijk traject en een intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie. Daarbij komt dat, net als in echtscheidingszaken, de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners sterk wisselend is en dat die bovendien voor rechtzoekenden niet inzichtelijk is. Ook speelt een rol dat er niet meer dan vijf feiten op een dagvaarding mogen worden geplaatst. We zien verder een stijging in het aantal hoger beroepen bij meervoudige-kamerzaken. We zien tevens een daling van de ingetrokken appels, zowel bij meervoudige-kamerzaken als politierechterzaken, waardoor er feitelijk meer zaken in hoger beroep voor de rechter komen. De stijging binnen het strafrecht is vooral opvallend bij verdachten van misdrijven die niet in bewaring zijn gesteld (de niet-ambtshalve toevoegingen) en de extra-urenzaken. De meest aannemelijke oorzaken voor deze stijgingen van de bewerkelijke zaken zijn de intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie en het ontbreken van een adequate toets – zowel voor- als achteraf – op de doelmatigheid van het maken van extra uren. Een duidelijke verklaring voor de stijging van de niet-ambtshalve toevoegingen is niet te geven. De raad noemt als mogelijke verklaring dat verdachten die op vrije voeten zijn gesteld (opnieuw) de weg naar de advocaat gemakkelijker weten te vinden, omdat zij, als gevolg van de Salduz-jurisprudentie, eerder al in contact zijn gekomen met een advocaat. Deze verklaring wordt ook gegeven door diverse advocaten die we spraken. Tot slot lijkt er in de strafrechtpraktijk als gevolg van de daling van het aantal zaken steeds 'agressiever' naar cliënten te worden gezocht.

Voor wat betreft de multiproblematiek zien we als mogelijke oorzaken onvoldoende afstemming in het sociale domein, het niet kunnen doorbreken van de vicieuze cirkel van problemen van de betreffende rechtzoekenden en een niet altijd effectieve wijze van behandeling van schuldenproblematiek. We zien juist bij dit type zaken een gebrekkige – zo niet afwezige – informatie-uitwisseling tussen de diverse partijen en instanties.

4 Gesubsidieerde rechtsbijstand vanuit rechtsstatelijk perspectief

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de rechtsstatelijke eisen die volgen uit het grondrechtelijke kader, waaronder de Grondwet en het EVRM (de vierde onderzoeksvraag). Het is ons opgevallen dat in het debat over de gesubsidieerde rechtsbijstand regelmatig wordt gezegd dat voorgenomen maatregelen zich niet verhouden met de beginselen van een rechtsstaat.²⁷⁴ De notie van rechtsstaat is tegelijkertijd bepaald niet eenduidig, waardoor het niet altijd gemakkelijk is om te bepalen wat een dergelijke stelling precies inhoudt. Wijlen prof. Witteveen vatte het treffend samen: “de rechtsstaat heeft een topisch karakter: een vat vol argumenten, waar sprekers uit kunnen putten in hun pogingen om in juridische of politieke debatten hun publiek te overtuigen”.²⁷⁵ Het blijkt dat het toch vaak lastig is om concreet te maken waarom een maatregel of een set aan maatregelen niet te verenigen is met rechtsstatelijke noties.

In veel gevallen wordt een concretisering gezocht in de minimumvereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dat is op zichzelf begrijpelijk, nu de notie van rechtsstaat in tal van bepalingen van dit verdrag tot uitdrukking komt en een belangrijke onderliggende waarde vormt voor het Verdrag. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft in zijn rechtspraak een aantal van deze rechtsstatelijke eisen gepreciseerd, waarbij het vooral gaat om eisen die betrekking hebben op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.²⁷⁶ Toch biedt ook deze rechtspraak van het EHRM niet altijd antwoord op vragen over de toegang tot het recht.

De jurisprudentie van het EHRM kenmerkt zich door een sterk zaakgerichte benadering, en het geeft slechts antwoord op de vraag of de toegang tot het recht en de rechter is geschonden op basis van de specifieke omstandigheden van het geval. Uit lange lijnen van rechtspraak zijn vaak wel algemene beginselen en gezichtspunten af te leiden die een zekere inkleuring van de Europese eisen geven, maar in veel gevallen zijn de grenzen en eisen weinig scherp. Bovendien stelt het EHRM slechts minimumnormen vast, die voor de 47 lidstaten van de Raad van Europa gelijkelijk gelden. Het is altijd mogelijk dat, en in een rechtsstaat die de grondrechten beoogt te beschermen zelfs bijzonder wenselijk als, Europese staten in hun eigen rechtsorde uitstijgen boven het EVRM-minimum en een grotere bescherming bieden aan de grondrechten. Hoewel de EVRM-normen een welkome verfijning vormen van de rechtsstatelijke vereisten, vormen zij dus niet meer dan een aantal basale en merendeels nog vrij grove aanknopingspunten, die op nationaal niveau verder kunnen worden geconcretiseerd. Die verdere concretisering kan daarbij allereerst plaatsvinden door te kijken naar het EU-recht, waar in toenemende mate precieze eisen zijn gesteld waar het gaat om rechtsbijstand. Ook

²⁷⁴ Vgl. *Kamerstukken I* 2014/15, 34000 VI, J, p.4

²⁷⁵ Zie Witteveen 1988 en Witteveen 1991.

²⁷⁶ Voor een overzicht van de rechtspraak van het EHRM over de notie van rechtsstaat, zie onder meer Voermans e.a. 2011. Zie meer specifiek over de op de toegang tot de rechter gerichte eisen Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009; De Lange, Leeuw & Mevis 2009; Leeuw 2013.

het eigen, nationale grondwettelijk kader vormt een belangrijke bron van informatie voor een voor Nederland relevante concretisering van de rechtsstatelijke vereisten. Dat geldt in het bijzonder nu in de afgelopen jaren actief is nagedacht over het aanvullen van de Grondwet met een bepaling over toegang tot de rechter en een eerlijk proces, en er in de Grondwet bovendien een specifieke bepaling over toegang tot rechtsbijstand is vastgelegd. Ten slotte kunnen in andere internationale verdragen, in het bijzonder het Internationaal Verdrag voor de Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), aanknopingspunten worden gevonden. Door gegevens uit deze verschillende bronnen te combineren, is het mogelijk om voor Nederland een verdiepingsslag te maken naar specifieke, voor rechtsbijstand relevante, thema's en vereisten.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst gaan we in op het grondrechtelijke kader, waarbij we ook een onderscheid aanbrengen tussen de toegang tot het recht en de toegang tot de rechter.²⁷⁷ Daarbij wordt ingegaan op de Grondwet, het EU-Handvest voor de Grondrechten, enkele relevante Europese richtlijnen, en het EVRM en relevante jurisprudentie. Aan de hand van nationale thema's binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand concretiseren we vervolgens hoe die zich verhouden tot het aldus geschetste rechtsstatelijke kader. In de conclusie gaan we in op gezichtspunten die relevant zijn voor de beoordeling van een stelsel zoals dat uitpakt voor een individuele betrokkene.

4.2 **Grondrechtelijk kader**

4.2.1 *Vooraf*

In de discussie over gesubsidieerde rechtsbijstand in de afgelopen jaren wordt in relatie tot het rechtsstatelijke kader vaak een onderscheid gemaakt tussen de toegang tot het recht en toegang tot de rechter. Voor een goed begrip van het rechtsstatelijke kader is dit onderscheid van belang, nu toegang tot het recht meer omvat dan toegang tot de rechter. Dat laatste kan worden gezien als een onderdeel, en kan het sluitstuk vormen van het beginsel van toegang tot het recht.²⁷⁸ Dit houdt niet alleen in de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar ook de toegang tot alle vormen van rechtskundige hulpverlening.²⁷⁹

Stond het beginsel van toegang tot het recht voorheen vooral voor de mogelijkheid je recht te halen, tegenwoordig ligt de nadruk meer op het voorkomen van rechtsgedingen en het toewerken naar duurzame oplossingen waarmee beide partijen vrede kunnen hebben.²⁸⁰ Toegang tot het recht heeft zich dus, anders geformuleerd, ontwikkeld van een puur rechtsstatelijk begrip dat toegang tot een advocaat en rechter inhoudt, tot een begrip waarbij niet (alleen) voorop staat dat toegang tot een advocaat en rechter mogelijk moet zijn, maar ook of de acties van burgers tot enig resultaat hebben geleid.²⁸¹ De invulling van het recht is niet statisch²⁸² en is aan

²⁷⁷ Zie voor dit onderscheid ook het recente rapport 'Toegang tot het recht: een actueel rapport' van het Montaigne Centrum (Grootelaar e.a. 2014). Zie ook meer impliciet het advies van de RMO (Toegang tot recht 2004).

²⁷⁸ Grootelaar e.a. 2014, p. 33.

²⁷⁹ Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht 2008, p. 2.

²⁸⁰ Westerveld 2014, p. 2-3. Zie verder bijvoorbeeld ook de plannen van staatssecretaris Teeven met betrekking tot de eerstelijnsvoorziening waaruit blijkt dat, in ieder geval beleidsmatig, toegang tot het recht meer omvat dan het beginsel van toegang tot de rechter. De focus ligt meer bij het oplossen van het probleem vóór het moment waarop de toegang tot de rechter aan de orde is.

²⁸¹ Ter Voert 2014, p. 62.

verandering onderhevig²⁸³. Als gevolg van nieuwe technologieën kan het bereik van het begrip in de toekomst verder worden opgeschoven.²⁸⁴ Wel moet hiervan worden onderscheiden de gedachte dat een gang naar de rechter in alle gevallen een ultimum remedium moet zijn. Dat idee is aan discussie onderhevig.²⁸⁵ De verschuiving van de reikwijdte van het begrip toegang tot het recht houdt naar ons oordeel niet in dat een vroege interventie door een rechter in alle gevallen verkeerd is. Juist een vroege interventie door een rechter kan voorkomen dat verdere escalatie optreedt.²⁸⁶

Met Grootelaar e.a. gebruiken we in dit rapport als definitie voor de toegang tot het recht: de toegang die een rechtzoekende heeft tot informatie, overleg en onderhandeling en een neutrale bindende interventie om zijn probleem op een effectieve manier op te kunnen lossen. Toegang tot de rechter houdt in dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter.²⁸⁷

Deze definitie van toegang tot het recht is met name relevant voor civiele en bestuursrechtelijke zaken. In strafzaken is er een meer vast omlijnd EVRM-kader: daar valt het begrip toegang tot het recht veeleer samen met de toegang tot de rechter. Het gaat daarbij om bescherming van burgers tegen staats- of zwaarmacht in plaats van het helpen onderlinge problemen op te lossen.²⁸⁸ Dat laatste geldt ook voor het asiel- en vreemdelingenrecht en Bopz-zaken.²⁸⁹

Relevante bepalingen in de Grondwet, het EU-Handvest, EU-regelgeving en verdragen richten zich op de engere notie van toegang tot de rechter. Dat verklaart waarom we in het navolgende juist op de toegang tot de rechter uitgebreider ingaan.

4.2.2

Grondwet

Het recht op toegang tot de rechter is in de Nederlandse Grondwet niet als zodanig opgenomen, net zomin als het recht op een eerlijk proces. In het recente verleden is hier veel studie naar verricht,²⁹⁰ wat heeft geresulteerd in een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet waarin het recht op een eerlijk proces is opgenomen²⁹¹. Hoewel de Grondwet (vooralsnog) niets bepaalt over de toegang tot de rechter en een eerlijk proces, zijn er niettemin elementen van deze rechten op tal van plaatsen in de Grondwet terug te vinden. In artikel 15, tweede lid, van de Grondwet ligt het zogenaamde habeas-corpus-beginsel besloten, dat wil zeggen het recht op toegang tot de rechter in geval van vrijheidsontneming. Artikel 17 van de Grondwet bepaalt dat niemand tegen zijn wil kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. Dit zogenaamde *ius de non evocando* garandeert dat niemand ten gevolge van overheidsingrijpen kan worden afgehouden van een bij de wet opengestelde rechtsgang. Artikel 18 van de Grondwet bevat het recht op bijstand in rechte.

²⁸² Ter Voert 2014, p. 62.

²⁸³ Westerveld 2014, p. 2-3.

²⁸⁴ Grootelaar e.a. 2014, p. 23.

²⁸⁵ Genn 2012, p. 397-417.

²⁸⁶ De Hoon & Verberk 2014, p. 39.

²⁸⁷ Vgl. *Rapport Staatscommissie Grondwet* 2010, p. 64, en Wetsvoorstel herziening Grondwet, p. 9 e.v.

²⁸⁸ Westerveld 2015, p. 2027

²⁸⁹ Westerveld 2015, p. 2027.

²⁹⁰ Vgl. Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009; De Lange, Leeuw & Mevis 2009 en het rapport van de Staatscommissie Grondwet 2010, m.n. hoofdstuk 7.3.

²⁹¹ Te consulteren via internetconsultatie.nl/eeerlijkproces.

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht zich in rechte en administratief beroep te doen bijstaan. Deze bepaling biedt de garantie dat een rechtzoekende niet het beroep op een rechtsbijstandsverlener mag worden ontzegd. Het tweede lid bepaalt vervolgens, in algemene zin, dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Het tweede lid betreft een sociaal grondrecht: het gaat om een opdracht aan de wetgever, niet om een in rechte afdwingbaar recht voor de justitiabelen.²⁹² Deze uitwerking heeft plaatsgevonden bij en krachtens de Wrb. De Grondwet geeft slechts een opdracht, maar verder geen criteria: de Grondwetgever heeft bewust gekozen voor een formulering die toekomstige ontwikkelingen openhoudt.²⁹³ De opdracht aan de wetgever houdt in dat deze waarborgt dat financiële belemmeringen de burger niet verhinderen zijn recht op rechtsbijstand te verwezenlijken.²⁹⁴ De mogelijkheid dat er van tijd tot tijd wijzigingen in het stelsel kunnen plaatsvinden, laat de formulering open. Jurisprudentie over artikel 18 Grondwet is er niet veel. Uit de beschikbare jurisprudentie komt in ieder geval het bijzondere belang voor individuen die van hun vrijheid zijn beroofd naar voren.²⁹⁵

Artikel 18 waarborgt geen rechtsbijstand buiten rechte.²⁹⁶ De commissie is niettemin van mening dat de bepaling ruim moet worden opgevat. Advisering gericht op het beoordelen van procesmogelijkheden, alsmede het voorkomen van procedures door het nastreven van een schikking, kan worden begrepen onder het grondwettelijk recht op bijstand in rechte.

Samengevat menen we dat uit artikel 18 Grondwet kan worden afgeleid dat op de overheid de taak rust een systeem op te zetten en in stand te houden waarmee de garantie wordt geboden dat iedere rechtzoekende in beginsel in staat wordt gesteld om, ongeacht de vermogenspositie, diens gerechtvaardigde juridische belangen te verdedigen.

De Staatscommissie Grondwet heeft in haar rapport uit 2010 het belang van de toegang tot de rechter benadrukt. Toegang tot de rechter is volgens de Staatscommissie om twee redenen van belang: in de eerste plaats omdat overheidsrechtspraak een essentieel element van waarborging van rechten van burgers is, en in de tweede plaats vanwege de noodzaak van rechtsbescherming tegen overheidshandelen.²⁹⁷

De Staatscommissie heeft eveneens benadrukt dat een moderne rechtsstaat een adequate rechtspleging op verschillende terreinen vereist. Zo moet er een ontwikkeld stelsel van publiekrechtelijke rechtsbescherming bestaan om ertoe bij te dragen dat de overheid bij haar handelen de grenzen van het recht in acht neemt. Zonder een ruime toegang tot de rechter en de waarborgen van daadwerkelijke rechtsbescherming tegen de overheid, zouden ook de waarborgen voor een eerlijk proces "in de lucht hangen".²⁹⁸ Juist daarom is het volgens de Staatscommissie

²⁹² Barkhuysen, Van Emmerik & Gerards 2009, p. 15.

²⁹³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, 3, p. 9.

²⁹⁴ Rood 1984, p. 1219 e.v.

²⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 9 oktober 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AZ1682.

²⁹⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, 3, p. 8.

²⁹⁷ *Rapport Staatscommissie Grondwet* 2010, p. 61.

²⁹⁸ *Rapport Staatscommissie Grondwet* 2010, p. 61.

belangrijk om het recht op toegang tot de rechter, naast het recht op een eerlijk proces voor die rechter, zelfstandig in de Grondwet te codificeren.²⁹⁹

Het toenmalige kabinet gaf in reactie op het advies van de Staatscommissie aan dat de organisatie van de Nederlandse rechtspraak zodanig is ingericht dat in Nederland ook ten aanzien van de rechtsgebieden die buiten de reikwijdte van de verdragsbepalingen vallen, nu al toegang tot een rechter bestaat en een eerlijk proces is gewaarborgd. Het huidige kabinet bevestigt het bestaan van deze waarborgen in de huidige Nederlandse wetgeving en rechtspraktijk. In aanvulling heeft het kabinet niettemin voorgesteld om dit recht op een eerlijk proces ook op grondwettelijk niveau te verankeren.³⁰⁰

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat het recht op toegang tot de rechter als afzonderlijk grondrecht breed is erkend. Ten aanzien van de huidige waarborgen in de Grondwet zijn we van mening dat het artikel in de Grondwet op grond waarvan er een aanspraak op rechtsbijstand bestaat (artikel 18) ruim moet worden opgevat. Advisering gericht op het beoordelen van procesmogelijkheden alsmede het voorkomen van procedures door het nastreven van een schikking, kan worden begrepen onder het grondwettelijk recht op bijstand in rechte. Uit artikel 18 Grondwet kan worden afgeleid dat op de overheid de taak rust een systeem op te zetten en in stand te houden waarmee de garantie wordt geboden dat iedere rechtzoekende in beginsel in staat wordt gesteld om, ongeacht de vermogenspositie, diens gerechtvaardigde juridische belangen te verdedigen.

4.2.3 *Europese Unie*

Handvest

Het EU-Handvest voor de Grondrechten heeft sinds 1 december 2009 dezelfde juridische waarde als de primaire EU-Verdragen. Dat betekent dat ook lidstaten gehouden zijn de in dit Handvest opgenomen grondrechten te respecteren, zij het dat artikel 51, eerste lid, Handvest specificiert dat die verplichting alleen geldt voor zover de lidstaten het EU-recht ten uitvoer leggen. Bovendien kan deze specifieke, moderne codificatie van de grondrechten dienen als belangrijke inspiratiebron waar het gaat om het specificeren van rechtsstatelijke vereisten zoals die van toegang tot de rechter, ook in de gevallen waarin het geen bindende verplichtingen oplegt.

Artikel 47, derde lid, Handvest bepaalt: "Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen." Deze rechtsbijstand kan zowel bijstand door een advocaat als de vrijstelling van betaling van het voorschot op de proceskosten behelzen, en ook de verlening van rechtsbijstand aan rechtspersonen is niet uitgesloten.³⁰¹ In de zaak *DEB* heeft het Hof van Justitie benadrukt dat het recht op toegang tot de rechter nauw verband houdt met het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming. Dit beginsel vormt een algemeen beginsel van Unierecht dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Bij het specificeren van de inhoud van dit beginsel preciseert het Hof van Justitie allereerst dat rechtsbijstand in dit verband zowel de bijstand door een advocaat als de vrijstelling van betaling van de proceskosten kan behelzen. Volgens het Hof van Justitie moet

²⁹⁹ *Rapport Staatscommissie Grondwet* 2010, p. 61.

³⁰⁰ Te consulteren via internetconsultatie.nl/eerlijkproces.

³⁰¹ HvJEU 22 december 2010, zaak C-279/09 (*DEB – Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*).

bij de beoordeling van de noodzaak van verlening van rechtsbijstand als uitgangspunt worden genomen het recht van de persoon zelf, wiens rechten en vrijheden zijn geschonden, en niet het algemeen belang van de samenleving – ook al kan dit een van de elementen ter beoordeling van de noodzaak van de bijstand zijn.

Conform de rechtspraak van het EHRM heeft het Hof van Justitie in de *DEB*-zaak verder vastgesteld dat de vraag of de verlening van rechtsbijstand noodzakelijk is voor een eerlijk proces, moet worden beantwoord in het licht van de bijzondere feiten en omstandigheden van elke zaak en dat het antwoord onder meer afhangt van het belang van de zaak dat voor de verzoeker op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, en het vermogen van de verzoeker daadwerkelijk zijn verdediging op zich te nemen. Ook het voorwerp van het geschil kan volgens het Hof in aanmerking worden genomen, met name het economisch belang daarvan, net als de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Voor de evenredigheidsbeoordeling moet tevens rekening worden gehouden met de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschoten en met de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen. Het Hof stelt verder vast dat een procedure voor de selectie van zaken kan worden ingevoerd teneinde na te gaan of rechtsbijstand kan worden verleend. Volgens het Hof van Justitie moet (gelet op de rechtspraak van het EHRM) dan wel worden verzekerd dat die procedure op niet-willekeurige wijze functioneert.

Richtlijnen

Het EVRM kan worden gezien als gemeenschappelijke grondslag voor bescherming van de grondrechten binnen de Europese Unie. De betekenis van het EU-Handvest zelf is beperkt tot die gevallen waarin het EU-recht daadwerkelijk van toepassing is. De reikwijdte van het EU-recht zelf is weer afhankelijk van de bevoegdheidsgrondslagen zoals die in het EU-Verdrag zijn vastgelegd. Voor het onderwerp van dit rapport zijn daarbij vooral van belang de bevoegdheden op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en dan in het bijzonder de manier waarop deze bevoegdheden zijn benut ter bescherming van de rechten van verdachten, beklaagden en slachtoffers in strafprocedures. Middels nadere uitwerking van de fundamentele rechten in een 'routekaart' ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures³⁰² (hierna: de routekaart) beoogt de EU bij te dragen aan een efficiënte strafrechtelijke samenwerking tussen de EU-lidstaten. Maatregelen uit die routekaart raken rechtstreeks het strafproces en het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Belangrijk zijn daarbij vooral de richtlijn toegang tot een raadsman³⁰³, die kan worden gezien als een vertaling van de *Salduz*-jurisprudentie³⁰⁴ en zich in de implementatiefase bevindt³⁰⁵, en de richtlijn voorlopige rechtsbijstand³⁰⁶, waarover nog wordt onderhandeld.

³⁰² PbEU 2009/C 295/01.

³⁰³ PbEU L294.

³⁰⁴ EHRM 27 november 2008, 36391/02, NJ 2009/214, p. 51-55 (*Salduz/Turkije*).

³⁰⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34157, 3.

³⁰⁶ COM(2013)822.

De routekaart bevat zes wetgevende voornemens, die zijn of worden omgezet in richtlijnen.³⁰⁷ De voornemens uit de routekaart die zien op juridisch advies en rechtsbijstand (maatregel C) en op bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden (maatregel E) zijn voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand relevant. Het voornemen betreffende juridisch advies en rechtsbijstand is gesplitst. In de Richtlijn recht op toegang tot een raadsman is de zogenaamde kale aanspraak op een raadsman geregeld. De Europese Commissie heeft over de gesubsidieerde rechtsbijstand van verdachten in november 2013 een afzonderlijk voorstel gedaan, te weten het voorstel voor een Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.³⁰⁸ Ook heeft de Commissie in november 2013 een voorstel gedaan over bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten (maatregel E uit de routekaart), te weten het voorstel voor een Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.

4.2.4 Verdragen

Algemeen

Het verdragsrechtelijk kader van het recht op toegang tot het recht en de rechter wordt in belangrijke mate bepaald door artikel 6 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het EHRM. Voorts worden in artikel 14 IVBPR rechten toegekend aan rechtzoekenden die vergelijkbaar zijn met de rechten genoemd in artikel 6 EVRM. Op grond van het IVBPR heeft een ieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, in volle gelijkheid, het recht op onder meer rechtsbijstand van een raadsman naar keuze, zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt. Artikel 14 IVBPR is daarmee een belangrijke bepaling, maar voor het punt van de rechtsbijstand en toegang tot de rechter voegt deze niet wezenlijk iets toe aan de verplichtingen die uit artikel 6 voortvloeien. Deze paragraaf bespreekt verder dan ook alleen de verplichtingen uit het EVRM: gelet op de rechtspraak van het EHRM erover biedt artikel 6 EVRM veruit de meest specifieke bescherming.

Op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM heeft bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging een ieder het recht op – onder meer – een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Het EHRM verduidelijkte reeds in 1975 dat het EVRM weliswaar niet uitdrukkelijk een recht op toegang tot de rechter vermeldt, maar dat dat recht wel onder de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, moet worden begrepen.³⁰⁹ Dit recht op toegang tot de rechter dient effectief te zijn. De partijen in een gerechtelijke procedure moeten onder dezelfde voorwaarden de procedure kunnen voeren. In dat kader heeft het EHRM, ook in civielrechtelijke context, erkend dat rechtsbijstand vereist kan zijn in geval niet van een procespartij verwacht kan worden dat hij of zij

³⁰⁷ Het betreft de volgende voornemens: Maatregel A: Vertaling en vertolking, Maatregel B: Informatie over de rechten en informatie over de beschuldiging, Maatregel C: Juridisch advies en rechtsbijstand, Maatregel D: Communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten, Maatregel E: Bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden, Maatregel F: Een groenboek over voorlopige hechtenis.

³⁰⁸ COM(2013)824.

³⁰⁹ EHRM 21 februari 1975, *NJ* 1975/462, m.nt. Alkema, par. 34-35 (*Golder/Verenigd Koninkrijk*) (Serie A-18).

zich behoorlijk kan verdedigen.³¹⁰ De staat is in bepaalde gevallen verplicht de kosten voor rechtsbijstand van een rechtzoekende voor zijn rekening te nemen, namelijk als zonder die interventie voor de rechtzoekende feitelijk geen doeltreffend middel open staat.³¹¹ Dit hangt af van de bijzondere feiten en omstandigheden van elke zaak, het belang dat voor de verzoeker op het spel staat, de complexiteit van de toepasselijke procedure, en het vermogen van de verzoeker daadwerkelijk zijn verdediging op zich te nemen.³¹² Bovendien moet er een advocaat beschikbaar zijn. De overheid mag niet berusten in het feit dat geen enkele advocaat een rechtzoekende bijstand zou willen verlenen.³¹³

Voor een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, is artikel 6, derde lid, onder c EVRM van belang. Daarin is bepaald dat hij het recht heeft zichzelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Het EVRM vereist dat een verdachte die niet in vrijheid verkeert of een verdachte die zelf niet de kosten van een raadsman kan dragen, in aanmerking komt voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand.

Beperkingen

In artikel 6 EVRM worden enkele fundamentele waarborgen geboden voor de eerlijke en gelijkwaardige vertegenwoordiging in rechte van degenen die zelf in redelijkheid niet in staat zijn de kosten van een raadsman te dragen. De overheid heeft niettemin een zekere beleidsvrijheid bij de vormgeving en beperkingen van die rechten.³¹⁴ Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen.³¹⁵ Er bestaat geen absoluut en automatisch recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.³¹⁶ Het ontbreken van gratis rechtsbijstand betekent ook niet automatisch dat de toegang tot de rechter ontoelaatbaar is belemmerd.³¹⁷ Dat bevestigde het Hof recent in de zaak *Shamoyan tegen Armenië*.³¹⁸ In de zaak *Del Sol tegen Frankrijk* overwoog het Hof dat het EVRM geen verplichting behelst om rechtsbijstand te garanderen voor alle geschillen in een civiele procedure.³¹⁹ Wel moeten beperkingen steeds voldoen aan enkele belangrijke vereisten: zij mogen niet de essentie van het recht aantasten en moeten een legitiem doel beogen;

³¹⁰ EHRM 9 oktober 1979, 6289/73, par. 25 (*Airey/Ierland*) (Serie A-32) en later EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*).

³¹¹ EHRM 9 oktober 1979, 6289/73, par. 25 (*Airey/Ierland*) (Serie A-32).

³¹² EHRM 9 oktober 1979, 6289/73, par. 26 (*Airey/Ierland*) en EHRM 7 mei 2002, 46311/99, NJ 2004/337, par. 48-49 (*McVicar/Verenigd Koninkrijk*).

³¹³ EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*) en EHRM 21 april 1998, 11/1997/795/997, NJCM-Bulletin 1998/733 m.nt. Myjer (*Daud/Portugal*).

³¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33750, P, p. 4; vgl. ook EHRM 26 juli 2005, 39199/98 (*Podbielski en PPU/Polen*).

³¹⁵ EHRM 26 februari 2002, 46800/99 (*Del Sol/Frankrijk*); EHRM 16 april 2002 (*Iviso/Verenigd Koninkrijk*); ECieRM 10 juli 1980 (*X./Verenigd Koninkrijk*); ECieRM 10 januari 1991 (*Garcia/Frankrijk*).

³¹⁶ HRM 16 juli 2002, 56547/00 (*P., C. en S./Verenigd Koninkrijk*).

³¹⁷ Vgl. ook de zaak EHRM 7 mei 2002, 46311/99, NJ 2004/337, p. 48-49 (*McVicar/Verenigd Koninkrijk*).

³¹⁸ EHRM 7 juli 2015, 18499/08 (*Shamoyan tegen Armenië*).

³¹⁹ EHRM 26 februari 2002, 46800/99 (*Del Sol/Frankrijk*).

bovendien moet de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel staan.³²⁰ Ook daarvan kan bevestiging worden gevonden in de recente uitspraak *Shamoyan tegen Armenië*.

In verband met het vereiste van een legitieme doelstelling kan de vraag worden gesteld in hoeverre de beheersbaarheid van het stelsel een toelaatbare beperking kan opleveren. Barkhuysen heeft uit de rechtspraak geconcludeerd dat een enkele bezuinigingsdoelstelling op zichzelf onvoldoende reden kan vormen om de toegang tot het recht te beperken. Een bezuiniging als reden voor verhoging van de griffierechten is bijvoorbeeld niet zonder meer toelaatbaar geacht.³²¹ Tegelijkertijd kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat bredere doelstellingen van beheersbaarheid wel acceptabel zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een recent arrest van het EHRM, *Momlovic tegen Kroatië*,³²² dat betrekking had op een nationale procedureregeling die inhield dat rechtzoekenden werden verplicht om te proberen een minnelijke schikking te bereiken voordat zij toegang konden verkrijgen tot een rechter. Het Hof oordeelde dat een dergelijke regeling, die op zichzelf de toegang tot de rechter beperkt, aanvaardbaar kan zijn in het licht van de wens om procedures efficiënter te maken en 'judicial economy' te verzekeren.³²³ Hoewel ook in deze gevallen moet worden voldaan aan de overige vereisten – dus de eis dat het recht op toegang tot de rechter niet in de kern is aangetast en het vereiste van proportionaliteit –³²⁴ kan hieruit worden afgeleid dat bredere doelstellingen die te maken hebben met de beheersbaarheid van het stelsel van toegang tot het recht, op zichzelf passen binnen de rechtsstatelijke eisen die uit artikel 6 EVRM kunnen worden afgeleid.

Bij de toets of in een individueel geval gerechtvaardigd is dat een rechtzoekende wordt onthouden van gesubsidieerde rechtsbijstand, moet, gelet op de rechtspraak van het EHRM, steeds een aantal centrale gezichtspunten worden betrokken. In zijn rapport over dit onderwerp voor de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (februari 2014) heeft Barkhuysen deze gezichtspunten als volgt samengevat:

- het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van een rechtzoekende om zelf de benodigde rechtsbijstand te financieren;
- het belang van de rechtzoekenden bij de procedure;
- de kans op succes van de procedure;
- de verhouding tussen de kosten van de procedure enerzijds en de te verkrijgen schadevergoeding anderzijds;

³²⁰ EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (*Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk*) (Series A, 93). Vgl. ook HvJEU 22 december 2010, zaak C-279/09 (*DEB / Duitsland*).

³²¹ EHRM 26 juli 2005, 39199/98 (*Podbielski en PPU/Polen*).

³²² EHRM 26 maart 2015, 11239/11 (*Momlovic t. Kroatië*).

³²³ Zie par. 46 ('According to the Government, the purpose of the requirement to institute the friendly settlement procedure before bringing a claim for damages against the State in the competent civil courts aimed at allowing the parties to settle their dispute without the involvement of courts and to avoid long and expensive court proceedings with an intended effect of reducing the number of cases pending before the courts. In view of these arguments, the Court can accept that this restriction on direct access to court pursued a legitimate aim of securing judicial economy and opened the possibility for the parties to efficiently settle their claims without the involvement of courts').

³²⁴ In dit geval werd daaraan voldaan, onder meer doordat het na eventuele mislukking van de schikkingspoging altijd nog mogelijk was de procedure alsnog voor de rechter voort te zetten (par. 52) en de periode voor de schikkingspoging niet onredelijk lang was (par. 53). De 'very essence' van het recht op toegang tot de rechter was daardoor niet aangetast.

- de mate van complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving en de procedure;
- de mate waarin de rechtzoekende in staat is om zichzelf effectief te verdedigen en te vertegenwoordigen.

Belangrijk daarbij is dat de toegang tot het recht niet alleen kan worden beperkt door maatregelen die de gesubsidieerde rechtsbijstand betreffen. Ook andere aspecten, zoals griffierechten, zijn van belang voor de vraag of de toegang tot het recht en de rechter voor de rechtzoekende voldoende gewaarborgd is. Daarbij kan een cumulatie-effect optreden: op zichzelf beschouwd kunnen maatregelen redelijk en niet overmatig beperkend zijn, maar bezien in onderlinge samenhang kan de kern van het recht op toegang tot de rechter alsnog worden geraakt. In het onderzoek van Grootelaar e.a. wordt beeldend geschetst hoe maatregelen, cumulerend, in een individueel geval kunnen uitpakken.³²⁵

4.2.5

Tot slot

Uit de hiervoor weergegeven instrumenten kan worden afgeleid de effectieve toegang tot de rechter een belangrijk rechtsstatelijk vereist is. Zowel in de Grondwet als in het EU-recht en in internationale verdragen, in het bijzonder het EVRM, is dit vereiste terug te vinden. Het belang van dit grondrecht voor een goed functionerende rechtsstaat en voor een goede rechterlijke controle van de rechtmatigheid van overheidshandelen (zoals strafvervolgingen) wordt daarbij door zowel internationale rechters als door wetenschappers benadrukt.

Toegang tot rechtsbijstand wordt hierbij steeds benoemd als een wezenlijke voorwaarde om effectief gebruik te kunnen maken van het recht op toegang tot de rechter. Tegelijkertijd wordt in alle stelsels benadrukt dat deze toegang niet absoluut is en dat redelijke beperkingen mogen worden gesteld, ook als het doel daarvan vooral is om de beheersbaarheid van het rechtsstelsel als geheel te garanderen. Gelet op het belang van rechtsbijstand en de toegang tot de rechter, worden er wel hoge eisen van proportionaliteit gesteld. De essentie van het recht mag niet worden aangetast, in die zin dat iemand niet het recht op toegang feitelijk mag worden ontnomen, en concrete beperkingen moeten steeds worden beoordeeld op hun redelijkheid. Bij deze beoordeling moet bovendien niet alleen worden gekeken naar een bepaalde beperkende maatregel als zodanig, maar naar het geheel van maatregelen en hun consequenties voor een individueel geval. Maatregelen moeten dus zodanig worden vormgegeven dat zij, ook in cumulatie bezien, niet tot gevolg hebben dat in concrete situaties het recht op toegang tot de rechter in de kern wordt geraakt.

Voor de redelijkheidsbeoordeling gelden in bepaalde gevallen bijzondere eisen, namelijk in die gevallen waarin het EU-recht specifieke eisen stelt middels richtlijnen en verordeningen. Het aantal gevallen dat door dergelijke EU-regelgeving wordt bestreken is niettemin beperkt. In andere gevallen geldt soms het EU-Handvest voor de Grondrechten (namelijk in situaties waarop EU-recht van toepassing is), maar in ieder geval steeds het EVRM. Gelet op het belang van de beide Europese instrumenten voor de Nederlandse rechtspraktijk, is het goed om de gestelde eisen in samenhang te bezien en de gezichtspunten die eruit voortvloeien te beschouwen als het minimumbeschermingsniveau dat in ieder geval moet worden gegarandeerd.

Hieruit vloeit voort dat bij regelgeving en bij individuele beoordelingen die betrekking hebben op rechtsbijstand altijd naar de volgende factoren moet worden

³²⁵ Grootelaar e.a. 2014, p. 35 e.v.

gekeken om te beoordelen of zij toelaatbaar zijn vanuit het perspectief van effectieve toegang tot de rechter:

- de redelijkheid van de nagestreefde doelstellingen – pure bezuinigingsdoelstellingen zijn problematisch, doelstellingen die verband houden met de efficiëntie van het functioneren van het stelsel en de beheersbaarheid ervan zijn in het algemeen wel acceptabel (EHRM en HvJ);
- het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van een rechtzoekende om zelf de benodigde rechtsbijstand te financieren (EHRM) dan wel de financiële draagkracht van de betrokkene (HvJ);
- het belang van de rechtzoekende bij de procedure (EHRM) dan wel het belang bij wat er voor de betrokkene op het spel staat (HvJ);
- de kans op succes van de procedure (EHRM);
- de verhouding tussen de kosten van de procedure enerzijds en de te verkrijgen schadevergoeding anderzijds (EHRM);
- de mate van complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving en de procedure (EHRM en HvJ);
- de mate waarin de rechtzoekende in staat is om zichzelf effectief te verdedigen en te vertegenwoordigen (EHRM en HvJ);
- de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschoten of andere kosten, en de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen (EHRM en HvJ);
- beschikbaarheid van een goede, niet-willekeurig functionerende procedure teneinde na te gaan of rechtsbijstand kan worden verleend (HvJ).

4.3 **Verenigbaarheid van het stelsel van rechtsbijstand met de grondrechtelijke vereisten**

4.3.1 *Vooraf*

Hiervoor schetsten we het algemene kader dat wordt gevormd door de minimale, concrete eisen die kunnen worden afgeleid uit de relevante grondrechtenbepalingen uit de Grondwet, het EU-recht en de internationale verdragen, in het bijzonder het EVRM. Hierna volgt een uiteenzetting en beoordeling van enkele afzonderlijke aspecten van ons stelsel in het licht van de hierboven uiteengezette eisen. Belangrijk is daarbij om nogmaals op te merken dat iedere combinatie van regels en beperkingen steeds in gezamenlijkheid moet worden gezien, waarbij ook moet worden gekeken naar beperkingen die buiten het stelsel van de rechtsbijstand als zodanig zijn gelegen (griffierecht, regels over proceskostenvergoeding). Waar wordt gekozen voor een bepaalde stelselvariant en verschillende aspecten met elkaar worden gecombineerd, is een 'overall'-toets aan de hiervoor in paragraaf 4.2.4 genoemde vereisten steeds noodzakelijk, waarbij zowel moet worden gekeken naar de abstracte redelijkheid van een bepaalde regeling, als naar de redelijkheid van de uitwerking daarvan in het concrete geval van een individuele rechtzoekende.

In deze paragraaf zoomen we vanuit rechtsstatelijk perspectief in op aspecten van een stelsel van rechtsbijstand die relevant zijn voor de discussie in Nederland betreffende het stelsel.

4.3.2 *Verschillende aspecten nader bezien*

Inkomenstoets

Uitgangspunt van zowel het EVRM als het EU-Handvest voor de Grondrechten is dat wanneer een rechtzoekende niet over voldoende middelen beschikt om de kosten voor rechtsbijstand te dragen, hij in aanmerking moet kunnen komen voor

gesubsidieerde rechtsbijstand. Tegelijkertijd geldt als algemene regel dat het aan de nationale autoriteiten is om financiële drempels te definiëren.³²⁶ Het EHRM heeft bovendien geen definitie gegeven van "voldoende middelen". Een redelijke inkomenstoets, waarbij wordt aangenomen dat alleen on- en minvermogenden gesubsidieerde rechtsbijstand nodig hebben, terwijl anderen in de kosten van een procedure kunnen voorzien door eigen middelen in te zetten of door een rechtsbijstandsverzekering te nemen, lijkt met de eisen van het EVRM en EU-Grondrechtenhandvest niet onverenigbaar. Wel zal hier in het bijzonder moeten worden gekeken naar wat er op het spel staat voor de betrokkene en naar het belang van de effectieve toegang tot het recht. In situaties van vrijheidsbeneming zal het bijvoorbeeld minder aanvaardbaar zijn om een verdachte de kosten van de eigen raadsman volledig te laten dragen, dan in een consumentengeschil of burenruzie.

Eigen bijdrage

Een eigen bijdrage is op zichzelf niet onredelijk of arbitrair, mits er voldoende middelen zijn voor de rechtzoekende die eigen bijdrage te voldoen.³²⁷ Kortom: het moet om een redelijk bedrag gaan.

Vergoedingen advocatuur

Om een effectieve toegang tot het recht te kunnen verzekeren, zo kan worden afgeleid uit de rechtspraak van het EHRM, moet niet alleen een systeem van door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand bestaan, maar moeten er ook voldoende advocaten zijn die die rechtsbijstand daadwerkelijk kunnen verlenen.³²⁸ Zouden de vergoedingen zo laag worden dat er een te klein aantal advocaten overblijft om te verzekeren dat individuele rechtzoekenden effectieve rechtsbijstand ontvangen, dan zou dat in strijd komen met artikel 6 EVRM. Hoewel hierin een argument kan worden gezien voor het behoud van een redelijke vergoeding voor advocaten, is moeilijk aan te geven waar de specifieke benedengrens ligt.

Beslissende instantie over de verlening van rechtsbijstand

De organisatie die beslist over toevoegingen moet omgeven zijn met bepaalde waarborgen. Vanuit het EVRM lijkt er geen noodzaak te zijn om de beslissing neer te leggen bij een rechterlijk orgaan. Ook het Hof van Justitie vereist weliswaar een effectieve, niet-willekeurige procedure, maar laat de inrichting daarvan over aan de vrijheid van de lidstaten. Het verdragsrechtelijk kader biedt daarmee geen argument om in alle gevallen een rechterlijke beoordeling te vereisen. Niettemin geldt hier uiteraard nogmaals de notie dat de verdragen slechts minimumvereisten stellen en dat het vanuit een perspectief van rechtsstatelijkheid en effectieve rechtsbescherming wenselijk kan worden gevonden om een hoger beschermingsniveau te bieden. Hoewel het dus niet vereist is om een andere instantie dan de raad te laten beslissen, is er daarmee zeker alle ruimte om te komen tot een procedure waarbij beroep tegen zo'n beslissing mogelijk is.

Procedures eenvoudiger maken

Het EVRM staat er niet aan in de weg dat, mits de toegang tot het recht wordt gewaarborgd, procedures worden vereenvoudigd³²⁹: het EVRM geldt als instrument dat niet onberoerd blijft door moderne technologieën. Het is vaste jurisprudentie

³²⁶ Open Society Justice Initiative, Arrest Rights Brief No.3: The Right to Legal Aid, p. 5.

³²⁷ EHRM 26 februari 2002, 38784/97 (*Morris/Verenigd Koninkrijk*).

³²⁸ EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*).

³²⁹ EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (*Airey/Ierland*).

van het EHRM dat het EVRM "a living instrument which must be interpreted in light of present-day conditions" is.³³⁰ Zo zijn videoverbindingen toegestaan.³³¹

Verplicht beproeven van andere voorzieningen

Hiervoor is al aangegeven dat het EHRM recent heeft geoordeeld dat het vereiste van een traject met het oog op het bereiken van een schikking voorafgaand aan een rechterlijke procedure niet in strijd hoeft te zijn met artikel 6 EVRM. Het EHRM benadrukte dat de regel is bedoeld om procedures efficiënter en goedkoper te maken, nu daardoor niet steeds een procedure voor de rechter hoeft te worden gevoerd. Daarmee werd met de verplichting een legitiem doel gediend. Daarnaast hield de gestelde eis klagers niet helemaal van de rechter af, nu bij het niet slagen van een schikking alsnog een procedure mogelijk was. Daarbij was de optredende vertraging bovendien niet echt groot en waren er ook geen heel andere duidelijke nadelen verbonden aan de procedure.³³² Hieruit blijkt dat dergelijke vereisten weliswaar kunnen worden gezien als een belemmering op de effectieve toegang tot de rechter, maar dat zij – mits goed ingericht en redelijk – wel aanvaardbaar kunnen zijn.

Beperking vrije advocatenkeuze

De staat heeft een verantwoordelijkheid als het gaat om het aanbod van advocaten. Het gaat daarbij niet alleen om het op papier toevoegen van een advocaat, maar juist ook om een effectieve toevoeging in de praktijk.³³³ Toegang tot de rechter houdt echter niet dat in een rechtzoekende in alle gevallen toegang heeft tot de advocaat van zijn eigen keuze. Een belangrijke nuancering is onlangs door de Grote Kamer van het EHRM aangebracht voor strafprocedures. In de uitspraak in de zaak *Dvorski tegen Kroatië*³³⁴ heeft de Grote Kamer geoordeeld dat er sprake was van een schending van artikel 6, derde lid, onder c van het EVRM. Klager had een bekentenis afgelegd tijdens het politieverhoor die als bewijs diende, terwijl de verdachte werd bijgestaan door een advocaat die niet door hem of zijn familie was gekozen, de verdachte tegen de toegewezen advocaat onvoldoende bezwaar had kunnen maken en van de advocaat van de keuze van zijn familie geen gebruik kon maken. Deze feiten samen maakten dat er sprake was van een schending.

Het Hof benadrukte in de uitspraak ook dat het recht op vrije advocatenkeuze voorop staat. In het belang van een goede rechtsbedeling kan van de voorkeur van een verdachte worden afgeweken (par. 79). De redenen voor afwijking van de eigen keuze van de verdachte moeten echter voldoende zwaarwegend zijn en de afwijking mag nooit resulteren in een procedure die niet meer als 'eerlijk' kan worden gekenschetst (par. 82). Bovendien moet worden voorzien in voldoende waarborgen om te garanderen dat de afwijking niet willekeurig of onzorgvuldig is (par. 94 e.v.). Het Hof toonde zich er tegelijkertijd niet van overtuigd dat een afwijking van de eigen keuze van een verdachte automatisch leidt tot een oneerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM; om die conclusie te kunnen bereiken, moet naar alle individuele omstandigheden van het geval worden gekeken en naar de zorgvuldigheid van het verloop van de strafprocedure als geheel (par. 111).

Artikel 18, eerste lid, van de Grondwet, waarin is bepaald dat ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan, kent geen beperkingsclausule. Niettemin

³³⁰ EHRM 25 April 1978, 5856/72, p. 31 (*Tyrer/United Kingdom*), (Series A no. 26).

³³¹ EHRM 24 april 2012, 34184/03 (*Gennadiy Medvedev/Rusland*).

³³² EHRM 26 maart 2015, 11239/11 (*Momčilović/Kroatië*).

³³³ EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*).

³³⁴ EHRM 20 oktober 2015, 25703/11 (*Dvorski/Kroatië*).

betekent de bepaling niet dat een ieder vrij is in de keuze van zijn raadsman.³³⁵ Er kunnen beperkende voorschriften worden gegeven inzake onder andere diens hoedanigheid.³³⁶ Vanuit het oogpunt van de kwaliteit van rechtsbijstandsverlener is een beperking in de vrije advocatenkeuze door binnen het stelsel van rechtsbijstand in beginsel alleen te werken met ingeschreven advocaten goed te verenigen met rechtsstatelijke beginselen³³⁷, zo bevestigde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder dit jaar.³³⁸

4.3.3 *Tot slot*

Toetsing van verschillende elementen aan het grondrechtelijke kader laat zien dat die elementen als zodanig de toets kunnen doorstaan. Veel meer van veel belang is hoe die elementen zich tot elkaar verhouden, dus hoe een stelsel er als geheel uitziet en bovendien hoe de werking van dat stelsel in een individueel geval uitpakt.

4.4 **Conclusie**

Als het gaat om de toegang tot de rechter heeft de staat, zoals hierboven geschetst, onder artikel 6 EVRM een beoordelingsmarge bij het bepalen welke restricties op het recht op door de overheid bekostigde rechtsbijstand nodig zijn. Die beperkingen mogen niet de essentie van het recht schaden en moeten een legitiem doel dienen en proportioneel zijn ten opzichte van dat doel.³³⁹

Voor de beoordeling of een stelsel voldoet aan rechtsstatelijke normen is uiteindelijk bepalend dat voor een individuele rechtzoekende de toegang tot de rechter gegarandeerd moet zijn. De individuele rechtzoekende vormt de toetssteen, en niet ieder afzonderlijk element van een stelsel. Het EHRM toetst niet de systemen als zodanig, maar kijkt in individuele gevallen naar het recht op een toegankelijke oplossing van juridische problemen. Uit de jurisprudentie zijn algemene lijnen af te leiden, maar uiteindelijk dient iedere vraag of een bepaalde situatie al dan niet op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 6 EVRM op basis van de individuele context te worden beantwoord. Het EHRM en het HvJ kijken telkens opnieuw of toepassing van een bepaalde nationale regeling voor betrokkene, gelet op alle voor de specifieke casus van belang zijnde omstandigheden niet zodanig uitwerkt dat deze in die casus op gespannen voet komt te staan met het EVRM en het Hof van Justitie. Gezichtspunten die daarbij blijken de jurisprudentie worden betrokken zijn:

- de redelijkheid van de nagestreefde doelstellingen – pure bezuinigingsdoelstellingen zijn problematisch, doelstellingen die verband houden met de efficiëntie van het functioneren van het stelsel en de beheersbaarheid ervan zijn in het algemeen wel acceptabel (EHRM en HvJ);
- het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van een rechtzoekende om zelf de benodigde rechtsbijstand te financieren (EHRM) dan wel de financiële draagkracht van de betrokkene (HvJ);
- het belang van de rechtzoekende bij de procedure (EHRM) dan wel het belang bij wat er voor de betrokkene op het spel staat (HvJ);
- de kans op succes van de procedure (EHRM);

³³⁵ Bovend'eert e.a. 2009, p. 46.

³³⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, p. 8-9.

³³⁷ EHRM 13 mei 1980, A37, NJ 1980/586 (*Artico/Italië*).

³³⁸ ABRvS 21 januari 2015, 201405096/1/A2.

³³⁹ EHRM 21 november 2001, 37112/97 (*Fogarty/ The United Kingdom*).

- de verhouding tussen de kosten van de procedure enerzijds en de te verkrijgen schadevergoeding anderzijds (EHRM);
- de mate van complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving en de procedure (EHRM en HvJ);
- de mate waarin de rechtzoekende in staat is om zichzelf effectief te verdedigen en te vertegenwoordigen (EHRM en HvJ);
- de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschieden of andere kosten, en de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen (EHRM en HvJ);
- beschikbaarheid van een goede, niet-willekeurig functionerende procedure teneinde na te gaan of rechtsbijstand kan worden verleend (HvJ).

Bij het formuleren van de ijkpunten waaraan een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet voldoen, betrekken we genoemde gezichtspunten.

5 IJkpunten voor een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Het in het vorige hoofdstuk beschreven kader geeft minimumnormen waar lidstaten van de Raad van Europa aan moeten voldoen. Het huidige stelsel voldoet daaraan. Voor de commissie staat vast dat in een sociale en democratische rechtsstaat als Nederland is, de ambitie verder zou moeten reiken dan het louter voldoen aan deze minimumnormen. Daarom formuleren we (verdergaande) ijkpunten, waar een goed en toekomstbestendig stelsel aan moet voldoen. De ijkpunten vloeien voort uit de analyses in de vorige hoofdstukken. Per ijkpunt volgt een korte analyse van de sterke en zwakke punten van het huidige Nederlandse stelsel. Kort, omdat de onderbouwing daarvan is opgenomen in de vorige hoofdstukken. We verbreden de blik door in een paragraaf 5.2 de ijkpunten te relateren aan enkele (buitenlandse) stelselvarianten. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

5.1 De ijkpunten

IJKpunt 1: De toegang tot recht staat voorop.

Onder toegang tot recht verstaat de commissie de toegang van een rechtzoekende die meent een juridisch probleem te hebben en hulp of bijstand zoekt tot enerzijds adequate voorzieningen ter effectuering van rechten, waaronder rechtsbescherming, en anderzijds tot informatie, onderhandeling en een neutrale (bindende) interventie om zijn probleem op een rechtvaardige wijze te kunnen (helpen) beëindigen.

Dit eerste ijkpunt omvat in ieder geval:

1. Gelijke toegang tot recht. De financiële drempel moet neembaar en voor gelijke gevallen gelijk zijn. Zo mag het niet van de woonplaats afhankelijk zijn of een verplichte eigen bijdrage gecompenseerd wordt via de bijzondere bijstand van de lokale overheid en geen 'toeval' zijn of de advocaat de eigen bijdrage al dan niet int. De Wrb moet voor alle rechtzoekenden die onder het bereik vallen toereikend en passend zijn.
2. Effectieve toegang tot recht, waaronder in ieder geval moet worden gerekend:
 - Adequate voorzieningen voor het effectueren van rechten, waaronder rechtsbescherming, in het bijzonder als het gaat om procedures waar de overheid (in enige gedaante) de tegenpartij is. Als maatstaf om een voorziening als een 'adequate' te kwalificeren geldt datgene wat een redelijk handelende rechtzoekende in een bepaalde situatie zou doen om zijn rechten geldend te maken en om problemen op een rechtvaardige wijze te kunnen (helpen) oplossen.
 - Goede en gerichte voorlichting, niet alleen over de mogelijkheden voor oplossing van het probleem, maar ook over de soms erg ingewikkelde wetten en regels.
 - Voldoende variëteit in begeleiding en interventies: van een met alle waarborgen omklede gang naar de rechter tot een meer laagdrempelige neutrale beslisser, en van eenvoudige ondersteuning en advisering tot een meer intensieve begeleiding en mediation.
 - Transparantie ten aanzien van de kosten, baten en kwaliteit. Voor de rechtzoekende moet inzichtelijk zijn wat hij al dan niet kan verwachten.

- Goede aansluiting tussen het geschil/het probleem, de werkelijke behoefte van de rechtzoekende en de interventie/begeleiding. Hierbij gaat het er ook om of de procedure voor de rechter gezien kan worden als een ultimatum remedium of niet (zie het volgende punt).
- Voldoende prikkels voor rechtzoekenden om minnelijke oplossingen te bereiken. Minnelijke oplossingen zijn vaak beter dan procederen, maar de rechter is geen ultimatum remedium. Soms kan een rechterlijke beslissing juist verdere escalatie voorkomen of slepende onderhandelingen vlottrekken.
- Het aanbod van rechtsbijstandsverleners is in evenwicht met de vraag naar rechtsbijstand. Een tekort aan rechtsbijstandsverleners (qua aantallen, verhouding instroom en uitstroom, type rechtsbijstand, voldoende instroom van jonge rechtsbijstandsverleners en spreiding over de regio's en rechtsgebieden) is ongewenst, evenals een te groot aanbod van rechtsbijstandsverleners in verhouding tot de vraag.
- Adequate bestrijding van (vermeende) financiële, psychologische en andere drempels voor mensen om toegang te zoeken tot recht.
- Ruimte voor innovatie in procedures en vormen van geschiloplossing; prikkels voor rechtsbijstandsverleners om de dienstverlening te vernieuwen en aan te laten sluiten bij nieuwe mogelijkheden die digitalisering biedt.

Pluspunten van het huidige stelsel in het licht van dit ijkpunt zijn de ruime beschikbaarheid van rechtsbijstand voor alle type zaken en voor mediation. Verder zijn er voldoende rechtsbijstandsverleners in het stelsel actief. Het aantal aan het stelsel deelnemende rechtsbijstandsverleners stijgt elk jaar en er is sprake van een goede, over de jaren vrij stabiele, spreiding over de verschillende leeftijdscategorieën.³⁴⁰ De recentelijk ingevoerde AMvB heeft daar geen verandering in gebracht (zie bijlage 9). Sterk is ook het mede door de raad ontwikkelde innovatieve aanbod aan digitale informatie en zelfhulpvoorzieningen. Deze informatie en voorzieningen zijn voor alle rechtzoekenden, dus niet alleen de Wrb-gerechtigden, beschikbaar, waardoor de toegang tot het recht voor alle rechtzoekenden wordt verbeterd. Een deel van de Wrb-gerechtigden heeft geen toegang tot de digitale informatie en voorzieningen. Met name voor deze groep mensen is het belangrijk dat er een eerstelijnsvoorziening is waar men, door eenvoudigweg binnen te lopen, met vragen terecht kan.

Maar er zijn ook knelpunten. Een belangrijk knelpunt is dat op dit moment onvoldoende verzekerd is dat de rechtzoekende in alle gevallen die (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij zijn probleem en die aansluit bij zijn werkelijke behoefte. De oorzaak is onder meer het ontbreken van een goede coördinatie van en binnen de eerste lijn, in relatie tot de tweede lijn, en de gebrekkige – zo niet afwezige – informatie-uitwisseling tussen de diverse partijen en instanties.

Zo beschikken de medewerkers van het juridisch loket en de advocaten die onder High Trust werkzaam zijn, niet over alle relevante informatie die bij de raad bekend

³⁴⁰ Zie Monitor 2014, p. 231, Tabel B11.10. De groep van 60 jaar en ouder is klein en kent een lichte stijging, de groep tussen 50 en 60 jaar behelst 20% van het totaal en qua omvang de laatste tien jaar onveranderd gebleven. Hetzelfde geldt voor de onderkant: de groep in de leeftijd tussen 20 en 30 jaar is iets kleiner geworden (van 18% in 2006 naar 15% in 2014), terwijl de categorie daarboven (de groep in de leeftijd tussen de 30 en 40 jaar) met ongeveer 25% gelijk is gebleven.

is. Het betreft informatie over eerder afgegeven toevoegingen en eerdere spreekuurcontacten, maar bijvoorbeeld ook de signalering van een groep van rechtzoekenden met een gelijksoortig probleem of geschil met dezelfde wederpartij. Zonder deze informatie is een goede diagnose van de werkelijke behoefte van de rechtzoekende en de meest passende vorm van een oplossing voor het probleem of geschil onmogelijk.

Dit is problematisch voor alle type zaken, maar in het bijzonder bij de zogenaamde multiproblematiekkzaken en zaken waarin ketenbesluitvorming aan de orde is: zaken waarin samenhangende sociale en soms ook langsepende problemen naar voren komen, en waarin rechtzoekenden zich kenmerken door een gebrek aan zelfredzaamheid. Bij dit soort multiproblematiek is ander type hulp vaak beter dan procederen bij de rechter of is het samenvoegen van alle zaken vaker wenselijk. Deze hulp bereikt hen nu onvoldoende. Voorts kan bij ketenbesluitvorming een bundeling van zaken zeer gewenst zijn. Ons is bijvoorbeeld op geen enkele wijze gebleken van enige actieve coördinatie op bijvoorbeeld de 33.610 rechtzoekenden aan wie in 2014 gemiddeld meer dan vier toevoegingen per jaar zijn afgegeven of de groep van ongeveer 1.000 rechtzoekenden aan wie in 2014 gemiddeld een toevoeging per maand is afgegeven.

Een ander knelpunt is het op grote schaal niet-innen van eigen bijdragen. Dat past niet in het stelsel, zo vindt ook de Nederlandse orde van advocaten. De Nederlandse orde van advocaten heeft geprobeerd rechtsbijstandsverleners die structureel de eigen bijdrage niet-innen en/of dat middel inzetten voor acquisitiedoeleinden een halt toe te roepen, maar is teruggefloten door het Hof van Discipline. Kort gezegd heeft de Orde (nog) niet de bevoegdheid hiertegen op te treden, omdat – samengevat – de verordeningen en gedragsregels daar (nog) niet in voorzien. Ons is niet gebleken dat die verordeningen en/of gedragsregels nu worden aangepast. De raad heeft die bevoegdheid wel: op grond van de Wrb kan hij de toevoeging dan intrekken. De raad kan, gelet op het feit dat een systematisch registratie van de daadwerkelijk geïnde eigen bijdragen ontbreekt, alleen op aangeven van een advocaat gebruik maken van deze bevoegdheid. Als de eigen bijdrage niet wordt geïnd vervalt ook de noodzaak om in voorkomende gevallen een afweging te maken om een beroep te doen op een reeds afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond. Ook heeft de raad het daadwerkelijk moeten innen van de eigen bijdragen niet opgenomen in de voorwaarden voor inschrijving. Ook het ministerie heeft na de uitspraak van het hof geen actie ondernomen.

De 'lus' waarbij rechtzoekenden € 53 korting krijgen op de rechtsbijstand als men langs het loket gaat werkt onnodig complicerend voor alle betrokkenen. De korting op eigen bijdrage (bedoeld als stimulans om rechtzoekenden langs het juridisch loket te laten gaan en waar gemeenten het beleid van bijzondere bijstand op baseren) wordt steeds vaker via een telefonische verwijzing afgedaan.³⁴¹ Bij een werkbezoek aan het juridisch loket heeft de commissie kunnen waarnemen dat het telefoontje als een formaliteit wordt gezien, ook in zaken waarin niet op voorhand vaststaat dat rechtsbijstand door een advocaat de meest passende oplossing is. Feitelijk is dit document daarmee verworpen tot een kortingsbon. Deze praktijk wordt onvoldoende gecompenseerd door de huidige vorm van High Trust. High Trust is een goede methode om de administratieve kant van het verlenen van

³⁴¹ Monitor 2014, p. 143.

toevoegingen te organiseren, maar niet voor een goede inhoudelijke beoordeling van de 'toevoegingswaardigheid' van een zaak en voor beantwoording van de vraag of de toevoeging het beste past bij de werkelijke behoefte van de rechtzoekende. Tot slot zien we een knelpunt in het ontbreken van een secure hardheidsclausule op grond waarvan de raad de eigen bijdrage zou kunnen kwijtschelden. Als gevolg daarvan kunnen andere instanties, waaronder gemeenten, het stelsel als geheel kwalificeren als niet toereikend en passend. Als de eigen bijdrage vervolgens via de bijzondere bijstand wordt vergoed, vervalt ook de noodzaak voor een rechtzoekende om in voorkomende gevallen een afweging te maken om een beroep te doen op een reeds afgesloten rechtsbijstandsverzekering, al dan niet inbegrepen bij het lidmaatschap van een vakbond.

Dat rechtzoekenden zich rechtstreeks tot een advocaat wenden kent overigens ook een positieve kant. Drempelverlaging, minder schroom rechtsbijstand in te roepen kunnen vanuit een oogpunt van emancipatie en zelfredzaamheid positief worden gewaardeerd.³⁴² Vanuit de optiek van een goed functionerend stelsel leidt de directe gang naar de advocaat echter niet altijd tot een doelmatige afhandeling van het probleem of geschil op de meest gerede plek. Gegeven de relatie tussen het aantal toevoegingen en het inkomen van de advocaat kan het bovendien uitnodigen tot maximalisatie van de vraag (*supplier induced demand*). In dit verband is het aantal rechtsbijstandsverleners dat actief is in het stelsel relevant. Dit aantal is royaal te noemen, in verhouding tot de vraag naar rechtsbijstand. Er waren in 2014 7.603 advocaten actief in het stelsel waarvan bijna 2000 advocaten minder dan tien toevoegingen deden, terwijl, zoals we eerder zagen, er voor ongeveer 2.700 fulltime advocaten werk in het stelsel is.³⁴³ Volgens het economische principe van vraag en aanbod, betekent dit dat de in het stelsel actieve rechtsbijstandsverleners meer moeite hebben om voldoende omzet te genereren. Recente uitlatingen van advocaten lijken dat beeld te bevestigen.³⁴⁴ Hoewel de commissie zich kan voorstellen dat in sommige regio's het aantal rechtsbijstandsverleners eerder te laag dan te hoog zal zijn, is het totaalbeeld dat op dit moment het aanbod aan rechtsbijstandsverleners (in het bijzonder: advocaten) de vraag overstijgt (zie bijlage 11).

We signaleren ook dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een overlapping kent met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet. Volgens een enquête van de raad heeft ongeveer een derde van de Wrb-gerechtigden een rechtsbijstandsverzekering. Als reden voor het niet gebruiken van deze verzekering gaf ruim de helft aan dat het type probleem niet onder de dekking van de polis viel. Ruim 20% gaf aan dat men er niet aan gedacht had een beroep te doen op de polis.³⁴⁵ Ons is niet gebleken dat het juridisch loket of rechtsbijstandsverleners rechtzoekenden zeer actief wijzen op of vragen naar deze mogelijkheden voor de rechtzoekende.

We zien verder dat voor de rechtzoekende onvoldoende inzichtelijk is wat de kosten en de kwaliteit van de verschillende routes voor rechtsbijstand zijn en wat men kan verwachten van de begeleiding of de interventie. Volgens een enquête onder

³⁴² De drempels betreffende toegang tot de advocatuur die in 1975 in het zwarte nummer van *Ars Aequi* werdenesignaleerd, zijn ruimschoots geslecht.

³⁴³ Zie paragraaf 3.2.5.

³⁴⁴ Vgl. 'Advocaat ronselt cliënten', in *De Telegraaf*, 7 oktober 2015 en 'Advocaten zijn de crisis nog niet voorbij', op *Advocatenblad.nl*, 26 mei 2015.

³⁴⁵ Monitor 2013, p. 123. In de Monitor 2014 is de enquête niet opgenomen.

toevoegingsgebruikers heeft twee derde voorafgaand aan het bezoek aan de advocaat of mediator geen idee welke kosten daarvoor in rekening worden gebracht.³⁴⁶

Daarnaast zijn er meer algemene knelpunten rondom de toegang tot recht.³⁴⁷ Zo zijn er onvoldoende laagdrempelige procedures om een geschil te beslechten. Er is bijvoorbeeld geen eenvoudige rechterlijke procedure voor consumentenzaken, terwijl de geschillencommissie niet bevoegd is voor alle consumentengeschillen. Ook is het de commissie in gesprekken duidelijk geworden dat de bezwaarfase in bestuursrechtelijke geschillen vaak nogal formeel wordt ingezet, ondanks de inspanningen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor een meer informele wijze van geschilbeslechting. De bezwaarfase zou laagdrempelig en informeel moeten zijn. Om de juridisering en formalisering van deze fase tegen te gaan, dient de fase daarna bij de rechter niet 'voortbouwend' te zijn. De rechtzoekende moet het probleem 'ten volle' aan de bestuursrechter kunnen voorleggen. Dat voorkomt dat men feitelijk gedwongen wordt de bezwaarfase formeler in te steken dan op dat moment goed zou zijn.

Ook signaleert de commissie dat de toegang tot recht voor de rechtzoekenden die iets boven de inkomensnorm vallen aandacht verdient. De grens tussen wel of geen toevoeging op basis van inkomen is redelijk arbitrair terwijl de belangen groot kunnen zijn. Dit klemmt mogelijk vooral waar het zaken betreft die niet verzekeraar zijn, en bij procedures waarbij volledige griffierechten voldaan moeten worden. Een aantal rechtsbijstandsverleners komt deze groep wel tegemoet, door rechtsbijstand tegen een gereduceerd tarief aan te bieden.

IJkpunt 2: Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijnsbureaus, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.

Onder eerstelijnsbureau verstaan we: het inwinnen van informatie en het geven van advies, het benaderen van en onderhandelen met een wederpartij, licht bemiddelend werk, hulp bij het schrijven van een brief of het invullen van formulieren en het opstellen van een klacht of een eenvoudig bezwaarschrift. Een breed palet van verschillende soorten (juridische)hulp- en bijstandsverleners voorziet in deze eerstelijnsbureau. Dat kunnen zijn het juridisch loket, sociaal raadslieden, een advocaat, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, rechtswinkel, een ledenorganisatie (vakbond, ANWB, Vereniging Eigen huis, Consumentenbond etc.) rechtsbijstandsverzekeraar, een gerechtsdeurwaarder of een notaris.

Eerstelijnsbureau dient ook voor de minder draagkrachtige rechtzoekende eenvoudig en laagdrempelig beschikbaar te zijn. Een door de overheid gefinancierde, onafhankelijke organisatie moet hierin voorzien. Voor veel zaken geldt dat de overheid (in enige gedaante) tegenpartij is. Het is daarom van belang dat de eerstelijnsbureau kan opereren onafhankelijk van de overheidsorganen waarvan het optreden tot de rechtshulpvraag hebben geleid. Bij het juridisch loket is deze

³⁴⁶ Monitor 2014, p. 152.

³⁴⁷ Zie Barendrecht e.a. 2015, p. 1816-1820.

onafhankelijkheid gegarandeerd doordat deze als stichting niet onderworpen is aan aanwijzingen van overheidsorganen en alleen een subsidierelatie heeft met de raad. De onafhankelijkheid van advocaten die aan het stelsel deelnemen is gegarandeerd doordat deze advocaten niet in loondienst van de overheid zijn.

Naast de onafhankelijkheid is van belang dat de eerstelijnsbulp wordt geboden door mensen met communicatieve vaardigheden om snel scherp te krijgen wat het probleem van de rechtzoekende is, met goede praktische kennis van het betreffende rechtsterrein, parate kennis van de sociale juridische kaart, en welke oplossingsstrategieën voor veel voorkomende problemen of geschillen beschikbaar zijn. De eerstelijnsvoorziening dient verder zicht te hebben op eerdere rechtshulpvragen en toevoegingen.

Bij de uitwerking van ijkpunt 1 (de toegang tot recht staat voorop) signaleerden we een aantal knelpunten rond de huidige inrichting van de eerstelijnsbulp. Kernachtig samengevat is nu onvoldoende verzekerd dat de rechtzoekende steeds wordt geholpen zijn probleem op een wijze te kunnen beëindigen die als rechtvaardig wordt ervaren en die aansluit bij zijn werkelijke behoefte. Een andere inrichting van de eerstelijnsbulp is daarom noodzakelijk. Hoofdstuk 6 werkt dit uit.

IJKpunt 3: Een onafhankelijke instantie houdt de regie over de eerste- en de tweedelijnsbulp. Deze instantie neemt de beslissing over verlenen van een toevoeging voor tweedelijnsrechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.

Het stelsel kan aan kwaliteit en doelmatigheid winnen indien een onafhankelijke instantie (hierna: de raad) actiever dan nu de regie houdt over de eerste- en tweedelijnsbulp. Regie houdt onder meer in dat de raad het overzicht houdt over vraag (de rechtzoekenden) en aanbod (de rechtsbijstandsverleners), zorgt voor een goede afstemming tussen de eerste- en de tweedelijnsbulp, nauwe contacten onderhoudt met relevante organisaties buiten het stelsel, waarborgen creëert voor een "warme overdracht" bij verwijzingen naar een andere (rechts)hulpverleners de kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners nauwlettend bewaakt en innoveert waar wenselijk. De raad beslist bovendien over het al dan niet verlenen van een toevoeging. Daarbij dient steeds vooraf, ook bij appelllen, te worden beoordeeld of de toevoeging redelijk en noodzakelijk is en – veel vaker dan nu het geval is – achteraf of de rechtsbijstand heeft voldaan aan de redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid en zorgvuldigheid. Het belang van de rechtzoekende is hierbij leidend. Waarbij overigens wel relevant is dat met het afgeven van een toevoeging formeel weliswaar alleen wordt beslist over rechtsbijstand, maar dat besluit feitelijk eveneens leidt tot uitgaven/kosten van bijvoorbeeld de wederpartij en de rechtspraak. Met andere woorden: investeren in de kwaliteit van deze besluitvorming rendert breder dan enkel in de rechtsbijstand. Tegen de weigering van het verlenen van een toevoeging dient een eenvoudige en snelle voorziening open te staan. De raad heeft goede ervaring opgedaan met het proactief afhandelen van bezwaarschriften. Hoewel de bezwaarfase in ons voorstel bij het verlenen van een toevoeging komt te vervallen, moet ook in de nieuwe werkwijze die ervaring worden ingezet.

De raad heeft de bevoegdheid te beslissen over het verlenen van een toevoeging. Hiermee is de onafhankelijkheid geborgd. De raad is immers een zelfstandig bestuursorgaan. Kenmerkend voor een zelfstandig bestuursorgaan is dat het niet in

een hiërarchische verhouding tot de minister staat. Dat betekent dat de minister geen aanwijzingen of instructies kan geven over de wijze waarop de raad zijn geattribueerde bevoegdheden uitoefent. De onafhankelijkheid van de raad kan nog sterker worden geaccentueerd door de raad van advies om te vormen tot een raad van toezicht, die ook over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschikt die daarbij horen, waaronder het benoemen en ontslaan van het bestuur van de raad. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de Minister van Veiligheid en Justitie.

Wel geldt er een ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Ten behoeve van de invulling van die verantwoordelijkheid is er in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een aantal verplichtingen voor zbo's opgenomen, zoals een inlichtingen- en verslagplicht. Normaliter worden deze verplichtingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de zbo als zodanig. In artikel 5 Wrb zijn deze neergelegd bij de raad van advies. Daarmee is hier de minister op grote afstand geplaatst en de onafhankelijkheid van de raad verder versterkt. Dit neemt niet weg dat, ter accentuering van de onafhankelijke positie van de raad, nog verdergaande voorstellen mogelijk zijn. En die accentuering van de onafhankelijkheid is met name relevant gelet op andere voorstellen, zoals de bredere taakstelling van de raad en het juridisch loket en ons voorstel beide samen te voegen.

IJkpunt 4: Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.

Gegeven de diversiteit aan problemen en geschillen is meer differentiatie en maatwerk nodig. Er zijn geen *one size fits all solutions*. Versterking van de eerste lijn maakt meer maatwerk op het niveau van de rechtzoekende mogelijk. Snelle tweedelijns hulp is geboden waar die redelijk en noodzakelijk is, maar blijft achterwege waar met een eenvoudige behandeling, mediation of een verwijzing buiten het stelsel een passende oplossing kan worden bereikt. Differentiatie is ook op stelselniveau noodzakelijk. Bij deze analyse beperken we ons tot de rechtsgebieden die de bijzondere aandacht van de commissie hebben gehad. Maar de daaruit voortvloeiende voorstellen zijn van toepassing op het geheel.

Echtscheidingszaken kenmerken zich door een hoog aantal vervolgtoevoegingen en een gefragmenteerde behandeling. Het ontbreekt bij echtscheidingszaken aan een onderscheid tussen echtscheidingen waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn, en echtscheidingen waar dat niet het geval is. Echtscheidingen waar minderjarige kinderen bij betrokken zijn, zijn veelal complexer. Immers, het partnerschap gaat verloren, maar het ouderschap blijft. Er moet eenvoudigweg meer geregeld worden en de belangen zijn anders. Het gegeven van betrokkenheid van minderjarige kinderen dwingt tot een grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor een goede geschiloplossing. Dit zou in de vergoeding van de rechtsbijstandsverlener tot uitdrukking moeten komen. De criteria op grond waarvan men in aanmerking komt voor een toevoeging zijn aan herziening toe en er zouden voldoende prikkels ingebouwd moeten worden die de scheidende echtparen stimuleren tot het bereiken van minnelijke oplossingen.

Bij strafzaken springen de extra-urenzaken in het oog. Het ontbreekt momenteel aan een goede toetsing van de doelmatigheid van de bestede uren, zowel vooraf als achteraf. Voorts worden ze toegekend met een precisie die niet altijd reëel is. De

kwaliteit van de toetsing kan verbeteren door een commissie van deskundigen in te stellen die de raad in concrete zaken adviseert over de toekenning van een vergoeding voor extra uren. Verder dient de raad achteraf meer mogelijkheden te hebben om te toekenning te corrigeren bij niet doelmatige besteding van de extra uren.

Ook dient een aanpassing bij de ambtshalve toevoegingen plaats te vinden. Bij schorsing of opheffing van de bewaring, ligt het automatisch voortzetten van de ambtshalve afgegeven toevoeging niet voor de hand. Voor de verdachte gelden immers geen fysieke belemmering meer – zoals bij detentie – om tijdig zelf een advocaat in te schakelen. Handhaving van dit onderscheid leidt tot een zekere willekeur met betrekking tot het al dan niet gebruik kunnen maken van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij de consultatiebijstand voorafgaand aan het eerste verhoor en ZSM-zaken kan inzet van steeds beschikbare EL-rechtsbijstandsverleners de doelmatigheid van het stelsel bevorderen.

Van geheel andere orde zijn zaken binnen het domein van multiproblematiek, waarbij mogelijk ketenbesluitvorming een rol speelt. In het huidige stelsel komen zaken binnen dit domein nog te vaak bij een advocaat terecht, terwijl de behandeling door een andere hulpverlener meer voor de hand ligt. Zo zijn sociaal raadslieden en schuldhulpverlening vaak beter toegerust om een duurzame oplossing te realiseren. Een versnipperde behandeling van de problemen verkleint de kans op een duurzame oplossing. De toekenning van steeds een aparte toevoeging is dan ook geen geschikte methode om tot een duurzame oplossing van de problemen van rechtzoekenden te komen.

IJkpunt 5: Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.

De rechtsbijstandsverlener ontvangt een adequate honorering, gebaseerd op objectieve uitgangspunten. De vergoedingssystematiek moet bovendien evenwichtig zijn, in die zin dat rechtsbijstandsverleners een redelijke vergoeding krijgen voor het werk dat geleverd is. Hiervoor is noodzakelijk dat de puntentoeckenning actueel is.

In de kern voldoet de forfaitaire berekening als startpunt voor de vergoedingen. Dit geeft de mogelijkheid tot een uitmiddeling van de eenvoudige en meer complexe zaken te komen en de hoogte van de uit te betalen vergoeding is eenvoudig vast te stellen. Een vergoedingssystematiek op basis van daadwerkelijk bestede tijd is vele male complexer. De toekenning van de aantallen punten is echter niet in alle gevallen meer bij de tijd. Zo zien we bijvoorbeeld dat er bij het indienen van een cassatieverzoek momenteel geen rekening wordt gehouden met een verzoek zonder enige substantie en een wel goed uitgewerkt en onderbouwd cassatieverzoek en dat de puntentoeckenning in echtscheidingszaken zonder tegenspraak niet in verhouding staat tot de hoeveelheid werk die een advocaat gemiddeld levert in een dergelijke zaak. De aanbeveling van de Commissie Maan de puntentoeckenning met enige regelmaat te evalueren, is niet opgevolgd. Hierdoor is momenteel onvoldoende verzekerd dat rechtsbijstandsverleners een adequate vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden.

Naast de puntentoeckenning verdient de vergoeding per punt de aandacht. De objectieve uitgangspunten die aan de basis lagen van de puntvergoeding, zijn op de achtergrond geraakt. De berekening dient opnieuw gemaakt te worden. Hierbij zou

ook meegenomen moeten worden dat er naast een regulier tarief, een ander tarief zou moeten gelden voor extra-urenzaken. Bovendien signaleren we dat advocaten formeel gesproken geen anderen, zoals *paralegals*, mogen inzetten voor het doen van werkzaamheden van eenvoudige aard. Een uitzondering hierop is de recente afspraak tussen raad en orde dat advocaat-stagiaires die werkzaam zijn bij een 'high-trustkantoor' en die aan de gestelde eisen voldoen, op naam van de patroon toevoegingszaken mogen behandelen.³⁴⁸

Een beperkte groep rechtsbijstandsverleners ontvangt jaarlijks vergoedingen die qua totale omvang gegeven de publieke financiering van het stelsel niet passend zijn. Er dient daarom in de vergoedingensystematiek een subsidieplafond te komen, waardoor er niet alleen een uitmiddeling op zaken onderling plaatsvindt, maar ook een uitmiddeling over het geheel. De hoogte van de vergoeding werken we uit in paragraaf 6.8.

Ten slotte noemen we het incassorisico voor de eigen bijdrage. Dit incassorisico ligt nu bij de advocaat, wat een moeilijk te rechtvaardigen extra druk bij de rechtsbijstandsverlener legt. Het incasseren van de eigen bijdragen en – samenhangend daarmee – de proceskostenveroordelingen dient ondergebracht te worden bij de raad. Ook gaat het niet (kunnen) innen ten koste van het inkomen van de advocaat. Dat bedrag is substantieel. En het wordt onder meer ingezet voor een doel waarvoor het niet is bedoeld, namelijk acquisitie.

IJKpunt 6: De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is verzekerd.

De kwaliteit van de advocaat is mede bepalend voor het verloop van een juridische procedure. Gedurende het onderzoek hebben we met veel bevoegde professionals gesproken. Er is een zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners die op een kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minder draagkrachtigen. De commissie heeft desondanks van diverse zijden signalen gekregen dat die kwaliteit nog te vaak van wisselend niveau is. In voorkomende situaties is de kwaliteit zelfs onder de maat.

Invoering van een systeem van intercollegiale en vakinhoudelijke toetsing met dossieronderzoek is noodzakelijk om een adequaat niveau van rechtsbijstandsverlening te kunnen waarborgen. De inschrijfgereguleerder voor deelname aan het stelsel dienen op het dit kwaliteitssysteem aan te sluiten. Op dit moment is dat niet op alle terreinen het geval. Overall constateert de commissie dat de inschrijfgereguleerder aangescherpt moeten worden, en dat de raad zich actiever dan nu dient te laten informeren over concreet geleverde kwaliteit.

Voor rechtzoekenden is het wenselijk dat zij via een website eenvoudig kunnen nagaan aan welk kwaliteitsniveau een advocaat of advocatenkantoor voldoet. De kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners dient naast de beroepsorganisatie, ook een verantwoordelijkheid van de raad te zijn. In het bijzonder bij kwetsbare rechtzoekenden speelt dat zij minder snel, of vaak helemaal niet, in staat zijn de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlener te beoordelen of serieuze klachten kenbaar te maken. De raad treedt op dit punt in zekere zin op als belangenbehartiger van de rechtzoekende. En mocht de rechtzoekende al een klacht indienen bij de deken dan

³⁴⁸ Zie ook advocatenblad.nl (23 september 2015).

wordt die klacht alleen doorgezonden naar de Raad van Discipline als er vooraf een griffiegeld van € 50 wordt betaald.

IJKpunt 7: De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.

Wil het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook op de langere termijn op een kwalitatief hoog niveau houdbaar zijn, dan is het noodzakelijk dat de uitgaven aan rechtsbijstand voorspelbaar zijn. Met voorspelbaarheid van de uitgaven bedoelt de commissie dat de uitgaven binnen de ramingen blijven, én dat er politiek de bereidheid is op basis van die ramingen financiële middelen beschikbaar te stellen. Met externe factoren moet zoveel mogelijk rekening worden gehouden, maar een garantie is, vanwege moeilijk te voorspellen factoren, zoals economische invloeden en jurisprudentie, niet te geven. Garantie dat de kosten van het stelsel gedurende een aantal jaren binnen een tevoren gegeven bedrag zullen blijven is bovendien niet te geven vanwege de grondwettelijke en verdragsrechtelijke aanspraken. De financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand is om die reden noodzakelijkerwijze een open-einde-regeling.

In de huidige begrotingssystematiek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt, zij het niet op een voor de buitenwereld altijd even transparante wijze, rekening gehouden met revelante ontwikkelingen (bijvoorbeeld nieuwe wetgeving) die van invloed zouden kunnen zijn op het beroep op rechtsbijstand. Vrijwel ieder jaar vindt er een (beperkte) overschrijding plaats van het budget.

Recente ontwikkelingen rond het stelsel, zoals de kosten naar aanleiding van de Salduz-uitspraak van het EHRM over de raadsman bij het politieverhoor, zijn opgevangen door de eigen bijdrage te verhogen. Vanuit het perspectief van de voorspelbaarheid van de uitgaven is dit een aantrekkelijke methode. Het biedt immers de mogelijkheid 'korte-termijn-correcties' door te voeren waar de uitgaven uit de pas dreigen te lopen. Bezien vanuit een meer lange-termijn-perspectief is dit geen gewenste methode. Alleen duurzame aanpassingen, aanpassingen die op lange termijn het stelsel verbeteren, zouden doorgevoerd moeten worden. Voor het realiseren van duurzame aanpassingen is inzicht in de achtergronden en oorzaken van volume- en kostenontwikkelingen noodzakelijk.

IJKpunt 8: Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Een stelsel dat aan de bovenstaande ijkpunten voldoet, is een stelsel waarin de financiële middelen doelmatig zijn besteed. De doelstellingen worden bereikt, zonder dat sprake is van onnodige uitgaven. Dit geldt zowel op stelselniveau, als op het niveau van de gebruikers van het stelsel.

Voor een toekomstbestendig stelsel is een meer kostenbewuste gebruiker essentieel. De systematiek van de eigen bijdrage heeft een afwegingsfunctie, bedoeld om al te lichtvaardig gebruik te voorkomen. Maar ook na betaling van die eigen bijdrage is het belangrijk dat een individuele 'gebruiker' inzicht blijft behouden in de kosten van rechtsbijstand. Het feit dat 'de overheid betaalt', is geen vrijbrief om een excessief beroep te doen op de rechtsbijstandsverlener. In het bijzonder bij echtscheidingen lijkt het voor te komen dat gebruikers een bijna grenzeloos beroep op de rechtsbijstandsverlener doen (zie hiervoor ook ijkpunt 3).

Het begrip 'gebruikers' zien we ruim. We denken hierbij bijvoorbeeld ook aan het openbaar ministerie en de rechtspraak. Bedrijfsprocessen en organisatorische veranderingen kunnen grote invloed op het stelsel hebben. Bewustwording en periodieke afstemming met de raad is noodzakelijk. Door binnen het hele stelsel en bij de gebruikers ervan kostenbewustzijn te creëren, ontstaat een stelsel waarbinnen de daarvoor beschikbare middelen doelmatig worden besteed.

5.2 Stelselvarianten

De keuzes die voor het Nederlandse stelsel zijn gemaakt, zijn niet vanzelfsprekend. Dat leert rechtsvergelijkend onderzoek ons. Andere landen kennen stelsels die op een wezenlijk andere leest zijn geschoeid.³⁴⁹ Bijlage 6 geeft een overzicht van verschillende stelselvarianten, met een korte duiding van de bijbehorende voor- en nadelen. Als we die varianten langs de meetlat van de bovengenoemde acht ijkpunten leggen, levert dat het volgende beeld op.

Een stelsel waarin de overheid het bedrag voor rechtsbijstand voorschiet (een leenfaciliteit) 'schuurt' met het eerste ijkpunt betreffende de toegang tot recht. Het (volledig) terugbetalen van de kosten van rechtsbijstand vormt voor de minder draagkrachtigen een te grote drempel. Daar komt bij dat deze variant minder aantrekkelijk is vanwege de hoge uitvoeringslasten. De toegang tot recht is beter gewaarborgd in een systeem waarbij de kosten van rechtsbijstand alleen bij winst van de zaak terugbetaald moeten worden (de *clawback*), maar ook voor deze variant geldt dat de uitvoeringskosten hoog zijn, en de opbrengst relatief laag. Naar de haalbaarheid van het invoeren van (verplichte) verzekeringsstelsels is eerder al onderzoek gedaan.³⁵⁰ De uitkomsten van dit onderzoek geven een niet erg rooskleurig beeld. Een stelsel op basis van een verplichte verzekering is te verstrekkend, schiet vanwege ondoelmatigheden zijn doel voorbij en heeft in zich het risico van ongewenste gedragseffecten bij de consument: een grotere geneigdheid om rechtsbijstand in te roepen en minder inspanningen om een situatie waarbij rechtsbijstand nodig is, te voorkomen. Een geprivatiseerd stelsel komt zonder aanvullende regelgeving ten aanzien van acceptatie en een beroepsprocedure onvoldoende tegemoet aan de verdragsrechtelijke verplichtingen. Bij deze verzekeringsvorm geldt dat de premiestructuur is gebaseerd op het equivalentiebeginsel (evenredigheid tussen premie en het ingebrachte risico), waardoor de aansluiting bij de draagkracht wordt verlaten. Bovendien stuit het systeem van een verplichte particuliere verzekering op grote bezwaren bij de verzekeraars.

De variant waarin rechtzoekenden verplicht worden eerst andere bronnen aan te spreken (bijvoorbeeld de rechtsbijstandsverzekering), alvorens een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand gedaan kan worden, is in Europa een veelvoorkomende variant.³⁵¹ Er zijn geen belemmeringen rondom de toegang tot recht: die is immers verzekerd, nu de rechtzoekende op de Wrb kan terugvallen voor zover de rechtsbijstandsverzekering geen dekking blijkt te bieden. Ronduit problematisch voor de toegang tot recht zijn de varianten waarin sprake is van een gesloten budget en van het uitsluiten van bepaalde rechtsterreinen. Bij een gesloten

³⁴⁹ Zie voetnoten 15 en 17.

³⁵⁰ *Kamerstukken II* 1993/94, 23400 VI, 52.

³⁵¹ Zie tevens artikel 23c, derde lid, Wrb.

budget komt de vergoeding voor rechtsbijstandsverleners (en bijgevolg ook de kwaliteit van de dienstverlening) bovendien te zwaar onder druk te staan. Het beperken van de verplichte procesvertegenwoordiging geeft ruimte aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van dienstverlening. Het bevordert de innovatie in de rechtspleging en vergroot de kans op de ontwikkeling van laagdrempelige vormen van geschiloplossing. Tegelijk moeten de verwachtingen niet al te hoog gespannen zijn: de verhoging van de competentiegrens naar € 25.000 heeft vooralsnog niet de impuls gegeven voor nieuwe vormen van dienstverlening, of voor een grote groep doe-het-zelvers.

5.3

Conclusie

Een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand kenmerkt zich door de volgende acht ijkpunten:

1. De toegang tot recht staat voorop.
2. Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijns hulp, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.
3. Een onafhankelijke, regievoerende instantie is verantwoordelijk voor de afstemming tussen de eerste- en tweedelijns hulp. Deze instantie neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
4. Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.
5. Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.
6. De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is verzekerd.
7. De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.
8. Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Het huidige stelsel voldoet daar enerzijds op een belangrijk aantal punten aan, maar is anderzijds op al deze punten te verbeteren. Van de in bijlage 6 opgenomen stelselvarianten is er niet één variant die op alle fronten de gewenste perspectieven op verbetering biedt. Niettemin bieden elementen van die varianten wel het gewenste perspectief. Het volgende hoofdstuk bevat de verbetervoorstellen.

6 De toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de verbetervoorstellen centraal. Daarmee gaan we in op de laatste onderzoeksvraag. Ook schetsen we in dit hoofdstuk op hoofdlijnen en, voor zover mogelijk, de te verwachten effecten, zowel financieel als wat betreft de implementatie in wetgeving.

6.2 De eerste lijn

6.2.1 *Verandering van de werkwijze in de eerste lijn*

We pleiten voor een verbeterde inrichting van de eerste lijn, waardoor de problematiek zo snel mogelijk bij de juiste (rechts)hulpverlener(s) terecht komt. Dit moet ertoe leiden dat de problemen zo adequaat mogelijk worden opgelost. Hiervoor is, in de kern, het volgende nodig: a) verandering van de werkwijze in de eerste lijn, b) versterking van de kwaliteit van de hulp en/of bijstand in de eerste lijn, en c) verbetering van de afstemming en regie. We werken de drie genoemde punten uit, te beginnen met de veranderde werkwijze in de eerste lijn.

Een brede eerste lijn

Rechtzoekenden kunnen zich – buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand – wenden tot verschillende soorten (juridische) hulp- of bijstandsverleners of belangenbehartigers. Dat kunnen zijn sociaal raadslieden, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, een rechtswinkel, een vakbond, de Nationale Ombudsman, de woonbond, de Consumentenbond, maar ook een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een gerechtsdeurwaarder of een notaris. Als blijkt dat juridische hulp of bijstand redelijk en noodzakelijk is, dan zal deze bestaan uit juridische werkzaamheden van eenvoudige aard (hierna: eerstelijnswork) of uit juridische werkzaamheden van niet-eenvoudige aard of specialistisch werk, waaronder werkzaamheden die vallen onder het domeinmonopolie van de advocatuur (hierna: tweedelijnswork). Zie ook bijlage 12, onder punt 1 en 2.

Onder eerstelijnswork verstaan we onder meer: het inwinnen van informatie, het geven van advies, licht bemiddelend werk (waaronder het benaderen van en onderhandelen met een wederpartij), hulp bij het schrijven van een brief of het invullen van formulieren of het opstellen van een klacht of bezwaarschrift. Er zijn situaties denkbaar dat deze werkzaamheden toch als tweedelijnswork moeten worden gekwalificeerd – bijvoorbeeld hulp bij het schrijven van een bezwaarschrift in een juridisch of feitelijk ingewikkelde zaak.

We stellen een qua expertise en vaardigheden brede eerste lijn voor, waarbinnen de bijstandsverleners op samenwerking zijn gericht. Dit is nodig, omdat in de eerste lijn moet worden bepaald wat de aard en omvang van het probleem is en welke deskundigheid ingezet moet worden om het probleem, dan wel delen van het probleem tot een oplossing te brengen (zie bijlage 12, onder punt 3).

Voor de genoemde organisaties geldt vaak dat rechtzoekenden moeten behoren tot de doelgroep, lid moeten zijn, daarvoor verzekerd moeten zijn of een bepaald uurtarief moeten betalen. Indien minder draagkrachtige rechtzoekenden daar niet terecht kunnen, staat de gang naar het juridisch loket open of kunnen zij zich wenden tot een rechtsbijstandsverlener die door de raad is toegelaten tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: RvR-rechtsbijstandsverlener). Zie hierover bijlage 12, onder punt 6. De RvR-rechtsbijstandsverlener kan zijn een advocaat, een notaris, mediator of een gerechtsdeurwaarder. Daarnaast kunnen rechtzoekenden zich uiteraard oriënteren op websites, zoals rechtwijzer.nl, de site van het juridisch loket en magontslag.nl. Deze websites zijn ook op de locaties van het juridisch loket toegankelijk voor rechtzoekenden. Het juridisch loket stimuleert mensen daarvan gebruik te maken.

Intake

Het juridisch loket is telefonisch en in persoon via de balie toegankelijk. Het juridisch loket verstrekt korte adviezen. Dat gebeurt nadat het gestelde probleem van de rechtzoekende kort is geanalyseerd en beoordeeld. Er is gemiddeld ongeveer 10 minuten mee gemoeid. We noemen dat de intake. Zie bijlage 12, punt 8 en 9. Advocaten en andere rechtsbijstandsverleners bepalen – evenals alle andere genoemde instanties – zelf wie ze te woord staan, hoe ze dat doen en onder welke voorwaarden. Zie bijlage 12, punt 9.

Ook kan de intake bij een RvR-rechtsbijstandsverlener plaatsvinden. Is de RvR-rechtsbijstandsverlener van mening dat tweedelijsrechtsbijstand redelijk en noodzakelijk is, dan vraagt hij online bij de raad gemotiveerd een toevoeging aan. Zie bijlage 12, punt 15.

De raad toetst op inkomen, de toevoegingswaardigheid in relatie tot de aard van de zaak en onderzoekt of er andere relevante informatie over deze rechtzoekende bekend is bij de raad. Deze informatie kan leiden tot een uitnodiging voor een oriëntatiegesprek tijdens het spreekuur van het juridisch loket (in bijlage 12 wordt dit de 'O-toets' genoemd, zie de punten 15 en 18). Indien er sprake is van een evidente noodzaak tot tweedelijsrechtsbijstand, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een geschil onder artikel 2, zevende lid, Bebr, zal de raad snel overgaan tot toekenning van de toevoeging. In zaken die al op het spreekuur zijn geweest en waarin het eerstelijnswork al is verricht, zal de toets nog slechts marginaal zijn. Slechts indien er bijvoorbeeld inmiddels een andere aanvraag om een toevoeging loopt zou dit aanleiding kunnen zijn tot het inplannen van een oriëntatiegesprek. Zie bijlage 12, punt 18.

Spreekuur en eenvoudige behandeling

Op het moment dat de JL-medewerker of de RvR-rechtsbijstandsverlener van mening is dat de vraagverheldering, de analyse, het advies of de (andere) rechtsbijstand meer tijd kost maar er (nog) geen indicatie is dat er noodzaak is van tweedelijsrechtsbijstand, dan wordt de rechtzoekende – voor het verrichten van het eerstelijnswork – verwezen naar het spreekuur van het juridisch loket. Op dit moment is ook duidelijk dat de rechtzoekende op grond van zijn draagkracht in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand (zie bijlage 12, punt 10).

Het spreekuur wordt gehouden door medewerkers en door advocaten of andere rechtsbijstandsverleners die daarvoor als gecertificeerd specialist zijn toegelaten. Wij noemen deze specialist de EL-rechtsbijstandsverlener (zie bijlage 12, punt 10,

11, 13 en 19). Het spreekuur kan bestaan uit een wat korter durend consult, maar kan ook uitmonden in een eenvoudige behandeling.

Tijdens het spreekuur zijn alle relevante gegevens van de rechtzoekende bij de raad beschikbaar (zie bijlage 12, punt 14). Onder deze informatie valt ook het gegeven of de rechtzoekende al eerder een beroep op rechtsbijstand heeft gedaan. Dit kan namelijk relevante informatie zijn om te kunnen komen tot een goede analyse, een goed advies en een goede behandeling. In het bijzonder als sprake is van multiproblematiek of andere vormen van meervoudig gebruik.

Indien uit het eerste contact blijkt dat aan de rechtzoekende een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel is opgelegd, dan wordt de rechtzoekende op locatie bezocht of via videoconferentie contact gezocht (zie bijlage 12, punt 12). We hebben het hier bijvoorbeeld over gedetineerden die een klacht hebben over detentieomstandigheden of die in detentie worden geconfronteerd met een ander juridisch probleem. Ook de consultatiebijstand in strafzaken of voorafgaand aan het eerste verhoor wordt door deze JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners verleend. Rechtsbijstandsverlening in ZSM-zaken kan eveneens worden gedaan door EL-rechtsbijstandsverleners. Noodzakelijk is wel dat deze EL-rechtsbijstandsverlener een geheimhoudingsplicht heeft en zich kan beroepen op een verschoningsrecht.

Als uit het spreekuur blijkt dat rechtsbijstand nodig en zinvol is, maar een verwijzing naar de tweede lijn (nog) niet voor de hand ligt, kan het spreekuur uitmonden in een eenvoudige behandeling. Deze eenvoudige behandeling ligt in de rede als het gaat om rechtsbijstand van eenvoudige aard. Het gaat hier bijvoorbeeld om licht advieswerk, het schrijven van een brief (al dan niet namens de rechtzoekende) of het verlenen van hulp bij eenvoudige bezwaarschriften. Als het gaat om geschillen tussen particulieren dient voorkomen te worden dat twee medewerkers werkzaam binnen de schil van de eerste lijn, tegenover elkaar komen te staan. Net als in het oude systeem het geval was, geldt de belangenbehartiging (een brief schrijven namens de rechtzoekende) alleen voor de situatie waarin een particulier tegenover een professional staat. Als twee particulieren allebei gelijktijdig een beroep doen op eerstelijns hulp binnen het stelsel, kan verkend worden of een minnelijke oplossing mogelijk is.

Na de intake, het spreekuur en de eenvoudige behandeling

Na de intake, het spreekuur en de eenvoudige behandeling kunnen zich verschillende scenario's voordoen:

- De JL-medewerker of de RvR-rechtsbijstandsverlener komt tijdens de intake tot de conclusie dat het verlenen van tweedelijnsrechtsbijstand redelijk en noodzakelijk is (zie bijlage 12, punt 15 en 16). De JL-medewerker verwijst naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die een aanvraag bij de raad kan indienen. Als de rechtzoekende direct bij de RvR-rechtsbijstandsverlener is binnengekomen kan hij meteen een aanvraag indienen.
- De JL-medewerker of de EL-rechtsbijstandsverlener is, na het spreekuur of de eenvoudige behandeling, van mening dat het verlenen van tweedelijns werkzaamheden redelijk en noodzakelijk is (zie bijlage 12, punt 17). De medewerker of de EL-rechtsbijstandsverlener verwijst de

rechtzoekende naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die een toevoeging bij de raad kan aanvragen.

De raad toetst (de zogenaamde 'O-toets') bij een aanvraag om een toevoeging het inkomen, de toevoegingswaardigheid in relatie tot de aard van de zaak en controleert of er andere relevante informatie over deze rechtzoekende bekend is. In zaken die al op het spreekuur zijn geweest en waarin het eerstelijnswork al is verricht, zal de toets (zoals hiervoor al beschreven) nog slechts marginaal zijn.

Als de raad de aanvraag tot een toevoeging afwijst, dient er een eenvoudige en snelle voorziening voor beroep op een rechter open te staan. De raad kan de aanvraag voor een toevoeging voor mediation of een procedure bij de rechter uiteraard ook toewijzen. De verwijzing geschiedt naar de voorkeursrechtsbijstandsverlener of anderszins neutraal op basis van criteria als expertise, regio en 'het aan de beurt zijn' (zie bijlage 12, punt 17 en 29). EL-rechtsbijstandsverleners kunnen niet naar zichzelf of een kantoorgenoot verwijzen. Indien een spreekuur eindigt in een eenvoudige behandeling en er, na die eenvoudige behandeling, alsnog een toevoeging moet worden aangevraagd, rechtvaardigt de inzet in de eerste lijn dat er een korting op de (op het vergoedingsbesluit gebaseerde) puntentoekenning plaatsvindt. Andere mogelijkheden zijn dat de raad de rechtzoekende verwijst naar een hulpverlener buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand of dat de raad de toevoeging verruimt omdat sprake is van multiproblematiek of een andere vorm van meervoudig gebruik (zie bijlage 12, punt 18).

6.2.2

Versterking van de kwaliteit in de eerste lijn

Het helder krijgen van de vraag, het ervaren probleem goed kunnen analyseren, (vervolgens) goed eerstelijnswork kunnen verrichten en weten wanneer door kan of moet worden verwezen naar een andere (rechts)hulp- of bijstandsverlener vereist specifieke kennis en vaardigheden (bijlage 12, punt 3). JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners worden verondersteld te beschikken over voldoende expertise en ervaring om de eerstelijnsworkzaamheden op adequate wijze te verrichten. Alleen EL-rechtsbijstandsverleners die daartoe gecertificeerd zijn, komen in aanmerking (zie bijlage 12, punt 19 en 20). Dit zullen vaak advocaten zijn, maar het kunnen ook andere rechtsbijstandsverleners zijn. De aanwezige specialisten in de eerste lijn zorgen ervoor dat toevoegingsgelden doelmatig worden besteed.

De raad beslist formeel ook over toevoegingen die betrekking hebben op procedures in hoger beroep, cassatie of procedures bij het EHRM. Indien daartoe aanleiding is, laat de raad zich desgewenst adviseren door daartoe gespecialiseerde advocaten in de eerste lijn (de O-toets). Invoering van een strafcassatiebalie naar analogie van de civiele cassatiebalie zou deze werkwijze ondersteunen.

De EL-rechtsbijstandsverleners, die we kwalificeren als 'high trust plus', zijn de eerste twee jaren één of twee dagen in de week als inhouse-rechtsbijstandsverleners, tegen een vaste vergoeding, bij het juridisch loket werkzaam. Dit bevordert een 'kruisbestuiving' tussen vaardigheden en kennis van verschillende achtergronden. De huidige high-trustwerkwijze blijft in stand, met een aanvulling van de zogenaamde O-toets (bijlage 12, punt 20).

De raad beslist op de aanvraag om een toevoeging, maar vaak worden de inhoudelijke voorbereidende werkzaamheden door JL-medewerkers of de EL-

rechtsbijstandsverleners verricht. De kwaliteit van de beslissingen over toevoegen wordt beter als de raad zich laat 'adviseren' door deze deskundigen. Zij beschikken over expertise op basis waarvan ze werkzaamheden in de eerste lijn verrichten en hebben daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid. Om te waarborgen dat zij hun werkzaamheden onafhankelijk van de feitelijke beslisser – de raad – kunnen uitvoeren, bevelen we aan dat wordt voorzien in een professioneel statuut en een onafhankelijke klachtenregeling.³⁵²

6.2.3 *Verbeterde afstemming en regie*

Het derde punt is een verbeterde afstemming tussen de verschillende werkzaamheden in en rondom de eerste lijn en een versterkte regie door de raad (zie voor dit laatste ook de paragrafen 6.5.2 en 6.11) en het juridisch loket.

In de bovenomschreven veranderde werkwijze heeft de raad een belangrijke taak de regie te voeren over de eerstelijns werkzaamheden. De raad bepaalt in de bovenomschreven wijze immers (uiteraard naast de kwaliteit die wordt geleverd door de rechtsbijstandsverleners) in belangrijke mate de wijze waarop met geschillen van rechtzoekenden wordt omgegaan. Ook het juridisch loket heeft een versterkte regierol in de eerste lijn. Zo wordt de planning van de bezetting van de spreekuren/oriëntatiegesprekken gedaan door de leiding van het juridisch loket (zie bijlage 12, punt 24). Zij wordt geacht de deskundigheid en de certificering van de JL-medewerkers en EL-rechtsbijstandsverleners het beste te kennen.

Voor een goede overdracht van de zaak aan een andere verlener van rechtsbijstand is het van belang dat er goede contacten worden onderhouden tussen alle voorzieningen in de brede eerste lijn. Hierbij valt naast de advocatuur en de mediators te denken aan sociaaljuridische dienstverleners, de sociaal raadslieden en schuldhulpverlening. In dat kader zal de raad desgevraagd en met toestemming van de rechtzoekende zijn informatie ook beschikbaar stellen aan bijvoorbeeld sociaal raadslieden en medewerkers van de MEE-organisatie. Mochten zij alsnog tot de conclusie komen dat de inzet van tweedelijns werk noodzakelijk is, dan verwijzen zij de rechtzoekende naar een RvR-rechtsbijstandsverlener die dan een toevoeging kan aanvragen. Het verslag van het eerstelijns werk dat al is verricht door sociaal raadslieden of door een medewerker van de MEE-organisatie of anderen zal er dan in de regel toe leiden dat de toevoeging direct wordt verleend, al dan niet toegespitst op multiproblematiek. Maar die toets kan ook tot het inplannen van een oriëntatiegesprek tijdens het spreekuur leiden (zie bijlage 12, punt 21).

Dossiers worden in beginsel 'warm' overgedragen van de verlener van eerstelijns hulp naar de verlener van de tweedelijns hulp. Dat betekent onder meer dat een korte beschrijving wordt gegeven van de werkzaamheden die al hebben plaatsgevonden en van het resultaat daarvan; uiteraard met inachtneming van privacy-waarborgen. Organisaties richten hun privacy-protocollen zodanig in dat een dergelijke 'warme' overdracht zoveel mogelijk daadwerkelijk kan worden uitgevoerd (zie bijlage 12, punt 17 en 22).

6.2.4 *Tot slot*

De samenwerking tussen de raad en het juridisch loket is bij deze werkwijze sterk geïntensiveerd (zie bijlage 12, punt 27). De commissie beveelt samenvoeging van

³⁵² Dit is onder meer van belang voor de vraag of een medewerker die werkzaam is binnen de eerste lijn een verschoningsrecht toekomt, vgl. HR 25-10-1985, nr. 6757, Prg. 1986, 2485.

beide organisaties aan. Wel adviseert de commissie om beide sterke 'merknamen' te behouden, zodat er voor rechtzoekenden geen nieuwe of andere drempel komt voor "het juridisch loket". Samenvoeging kan de huidige verbrokkeling van het stelsel ondervangen en eenduidige sturing bevorderen. Gegeven de schil van deskundigen (de EL-rechtsbijstandsverleners) in de eerste lijn kan het aantal fte's dat zich nu bezighoudt met de eerstelijnsbijstand binnen het juridisch loket qua omvang ongeveer gelijk blijven.

Met de nieuwe vormgeving van de eerste lijn kan de toevoeging voor lichte advieswerkzaamheden komen te vervallen. De toevoeging voor lichte advieswerkzaamheden was immers bedoeld voor het enkel verrichten van eerstelijnsbijstand. Daarvoor in de plaats komt het tegen een redelijke vergoeding verrichten van eerstelijnsbijstand door EL-advocaten en JL-medewerkers (zie bijlage 12, punt 23).

Indien een rechtzoekende gebruik maakt van de eenvoudige behandeling in de eerste lijn, dan betaalt hij aan het juridisch loket een eigen bijdrage die te vergelijken is met de eigen bijdrage die nu voor een lichte adviestoevoeging moet worden betaald (zie bijlage 12, punt 28). Dat is anders als aannemelijk is dat het de rechtzoekende, door het feit dat hij de eigen bijdrage vooraf moet betalen, feitelijk onmogelijk, althans uiterst moeilijk, wordt gemaakt gebruik te maken van de hem toekomende mogelijkheid van een eenvoudige behandeling. Daarvan is in ieder geval sprake als de rechtzoekende aannemelijk maakt dat het netto inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken (inclusief het inkomen van de fiscale partners) minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm en hij niet beschikt over vermogen (inclusief het vermogen van fiscale partners) waaruit de verschuldigde eigen bijdrage kan worden betaald.

Ten slotte is het raadzaam de mogelijkheden van de raad te verkennen om contracten af te sluiten met rechtsbijstandsverleners, of een collectief van rechtsbijstandsverleners. Dit geldt zowel voor zaken in de eerste als in de tweede lijn.

6.3 **Echtscheiding**

6.3.1 *Eén toevoeging voor de gehele echtscheiding*

De commissie adviseert om één toevoeging in te voeren voor de gehele echtscheiding, inclusief de nevenvorderingen en alle daaruit voortvloeiende appellen. Hetzelfde geldt voor de beëindiging van een relatie tussen samenwoners. Waar in dit hoofdstuk 'echtscheiding' staat vermeld, wordt mede bedoeld op de beëindiging van de relatie tussen samenwoners.

Daarnaast bevelen we aan onderscheid te maken tussen echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn en echtscheidingen waarbij dat niet het geval is. De rechtvaardiging om een onderscheid te maken in een echtscheiding met en zonder minderjarige kinderen is dat de eerstgenoemde zaken in het algemeen complexer zullen zijn. Er spelen vaak meer kwesties, omdat afspraken over de kinderen gemaakt moeten worden. Daarnaast heeft de overheid een grotere verantwoordelijkheid als het gaat om de belangen van kwetsbare minderjarige kinderen.

Voor de toevoeging voor een echtscheiding ontvangt de rechtsbijstandsverlener een redelijke vergoeding (per rechtzoekende). De commissie acht bijvoorbeeld dertien punten voor een echtscheiding met minderjarige kinderen redelijk (samen met het punt van het – hierna te bespreken – verplichte oriëntatiegesprek komt het totaal aantal punten op veertien). Voor de echtscheiding zonder minderjarige kinderen ontvangt de rechtsbijstandsverlener bijvoorbeeld acht punten (inclusief het oriëntatiegesprek komt het totaal op negen punten). Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen procedures met en zonder tegenspraak, zoals daar in het stelsel nu een 'perverse prikkel' is: deze situaties worden aan elkaar gelijk getrokken.

Aan de toevoeging voor echtscheiding wordt de verplichting tot nazorg verbonden voor een periode van bijvoorbeeld twee jaar.³⁵³ De advocaat dient de echtscheiding en alle geschillen die daaruit voortvloeiende gedurende twee jaar te behandelen, inclusief de appellen. Gedurende de looptijd van de toevoeging (twee jaar) wordt de rechtzoekende actief geïnformeerd over de gemaakte kosten (tijdsbesteding rechtsbijstandsverlener). Net als bij andere toevoegingen bepaalt de rechtsbijstandsverlener zelf, nadat de rechtzoekende daartoe heeft verzocht, of een bepaald probleem van de rechtzoekende aanleiding geeft tot het voeren van een procedure. Bij een verschil van mening hierover kan via de eerstelijnsvoorziening een second opinion gevraagd worden. Bij weigering geldt ook hier de snelle beroepsprocedure bij de voorzieningenrechter. Als de rechtsbijstand binnen de periode van twee jaar onverhoopt door een andere rechtsbijstandsverlener moet worden voortgezet, geldt dezelfde regeling als voor andere toevoegingen: de 'leidraad verdeling vergoeding bij opvolging van toevoegingszaken'. Op grond van deze regeling kan de deken om bemiddeling verzocht worden als de rechtsbijstandsverleners zelf geen overeenstemming bereiken over de verdeling van de middelen. Dit geldt ook voor de situatie waarin een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding in de periode van twee jaar toch omgezet wordt in een eenzijdig verzoek. Bij een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding zou overwogen kunnen worden een gedeelte van de vergoeding op te schorten na het terugkomgesprek. Tijdens dit terugkomgesprek, dat bijvoorbeeld een jaar na het uitspreken van de echtscheiding plaats zou kunnen vinden, bespreekt de rechtsbijstandsverlener of de gemaakte afspraken nog passend zijn.

De regeling voor bewerkelijke zaken blijft bestaan, met wel een serieuze inhoudelijke toets. Mocht een zaak dus zeer bewerkelijk worden, dan kan een verzoek tot toekenning van extra uren worden ingediend. Gegeven het voorstel van de commissie om bij de beoordeling daarvan een commissie van wijzen in te schakelen, zal de beoordeling van een extra-urenverzoek, ook bij echtscheidingszaken, serieus worden gezien.

Alles bij elkaar geeft dit advocaten en partijen de ruimte – en stimuleert ze daar ook toe – om een echtscheiding direct over de volle breedte af te wikkelen. Tegelijkertijd voorkomt het voorstel dat er vervolgtoevoegingen – waarvoor nu ook steeds eigen bijdragen moet worden betaald – worden afgegeven. Het leidt bovendien tot een werklastvermindering bij de raad (minder toevoegingsaanvragen, declaraties en geschillen daarover), maar ook bij de rechtspraak. Een gevolg is immers dat er ook minder zaken aan de rechter zullen worden voorgelegd.

³⁵³ We bevelen aan de ingevoerde maatregel strak te monitoren, ook voor wat betreft de duur van de periode waarvoor de toevoeging geldt.

De rechtzoekende krijgt aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand na het doorlopen van de oriëntatiefase. Deze krijgt het karakter van een bijzondere eerstelijnsvoorziening. In de oriëntatiefase wordt de draagkracht van de rechtzoekende vastgesteld en informatie aangereikt over de echtscheidingsprocedure. In de oriëntatiefase bespreekt de gecertificeerde EL-rechtsbijstandsverlener, samen met de rechtzoekenden, wat – gegeven de belangen – de meest passende oplossingsrichting is: mediation of procederen. Het instrument rechtwijzer.nl wordt actief gebruikt door EL-rechtsbijstandsverleners. Ook de modellen voor het ouderschapsplan en de alimentatie worden door de EL-rechtsbijstandsverlener bij de rechtzoekenden onder de aandacht gebracht. Rechtzoekenden krijgen advies op maat over het vervolg. Voor de geëigende procedure wordt de toevoeging afgegeven. En ook hierbij geldt dat deze gespecialiseerde EL-advocaat niet naar zichzelf mag verwijzen of naar een kantoorgenoot. Indien een mediationstraject in gang is gezet dat onverhoopt niet slaagt, zal er vervolgens een nieuwe advocaat moeten worden gezocht, die daarvoor een nieuwe toevoeging zal moeten krijgen. Opnieuw een oriëntatiegesprek voeren is dan niet uitgesloten.

6.3.2 *Het gezinsinkomen als uitgangspunt*

Voorafgaand aan de oriëntatiefase wordt de draagkracht van de rechtzoekende vastgesteld. Bij de bepaling van de draagkracht wordt uitgegaan van het gemeenschappelijk inkomen en vermogen. In het huidige regime wordt gekeken naar de individuele posities. De commissie ziet het dragen van de kosten voor rechtsbijstand als een gezamenlijke verantwoordelijkheid, en niet als een individuele. De gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad, loopt door tot en met de afhandeling van de echtscheiding. Daarnaast bevelen we aan de eigen woning mee te rekenen bij het bepalen van het gezamenlijke vermogen. Weliswaar kan aan het eind een verrekening plaatsvinden uit de opbrengsten van de verkoop van de woning, maar voor de toets of men in aanmerking komt voor rechtsbijstand zou het niet uit moeten maken of het vermogen in een spaarpot zit of in een eigen woning. Ingeval er nog geen zicht is op overwaarde of de overwaarde nog niet beschikbaar is, kan er een voorwaardelijke toevoeging worden verleend.

Indien uit de draagkrachtvaststelling blijkt dat het gezamenlijk inkomen boven de Wrb-norm ligt, wordt verwezen naar een gespecialiseerde advocaat die men zelf zal moeten betalen.³⁵⁴ Indien beide individuele inkomens ook individueel boven de Wrb-grens liggen, is er ten opzichte van de huidige situatie geen verschil. In onderstaande situaties zal de maatregel verandering teweeg brengen:

1. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van partner X komt individueel ook boven de Wrb-grens, dat van de partner Y niet.
2. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van beide partners individueel ligt onder de Wrb-grens.

Bij de uitwerking van beide situaties gelden de volgende uitgangspunten.

Situatie 1: Geen incassorisico bij de minvermogene, maar bij de raad. Partner Y heeft een advocaat nodig. Hij kan daarvoor een voorwaardelijke toevoeging krijgen, die definitief wordt indien na de echtscheiding blijkt dat partner Y nog steeds

³⁵⁴ Komt men net boven de norm uit, dan geldt het gereduceerde tarief als men daarvoor wenst te kiezen, zie hiervoor paragraaf 6.9.2.

onvoldoende inkomen en vermogen heeft om zelf een advocaat te kunnen betalen. In dat geval heeft de raad een vordering op de boedel of op partner X ter hoogte van de afgegeven vordering. Indien in deze situatie blijkt dat partner Y na de echtscheiding wel voldoende vermogen had, bijvoorbeeld vanwege de verkoop van een huis, betaalt hij de toevoeging terug aan de raad. Indien sprake is van kennelijke hardheid kan de raad in individuele gevallen beslissen de kosten van rechtsbijstand niet te verhalen. Dat is – uiteraard – de uitzondering.

Situatie 2: Gereduceerd tarief voor partners van wie het gezamenlijk inkomen boven de Wrb-grens ligt, maar beide individuele inkomens niet. Indien beide partners onder de individuele norm uitkomen, maar het gezamenlijk inkomen ligt er boven, wordt aan beide partners tegen gereduceerd tarief, een vergoeding voor een advocaat aangeboden, die na de echtscheiding terugbetaald moet worden aan de raad. Hier geldt geen commercieel tarief, maar het tarief als ware het een toevoeging.

6.4 **Strafzaken**

6.4.1 *Betere beheersbaarheid extra-urenzaken*

Eerder hebben we gezien dat het toekennen van extra uren in met name strafzaken moeilijk te beheersen is. De commissie acht het noodzakelijk dat het besluitvormingsproces wordt verbeterd. Waar de grip nu gevonden wordt in een gedetailleerde begroting en gedetailleerde urenverantwoording van de rechtsbijstandsverlener aan de raad, zou de toekenning van extra uren in de toekomst meer op hoofdlijnen kunnen en moeten; met betalingen in dagen, weken of maanden op basis van minder gedetailleerde begrotingen maar met een doelmatigheidstoets voor- en achteraf. Dat beperkt ook de werklust van de advocaat, die nu veel tijd kwijt is aan het opstellen van begrotingen.

We bevelen in dit verband aan een vaste commissie in het leven te roepen die de raad desgewenst – en dat zal lang niet bij alle zaken het geval zijn – vooraf adviseert over de aanvragen, begrotingen en verantwoordingen in complexe zaken, waarbij uiteraard de geheimhoudingsplicht van de advocatuur moet zijn gewaarborgd. Die commissie bestaat idealiter uit twee zeer ervaren (oud-)rechtsbijstandsverleners en een (oud-)rechter. De commissie kijkt vooraf met name naar de redelijkheid en noodzakelijkheid en achteraf naar de zorgvuldigheid en doelmatigheid van de te besteden of bestede uren. Zo is het voor de raad op dit moment nauwelijks mogelijk om met gezag uitspraken te doen over de noodzaak telefoontaps volledig uit te luisteren of over de nut en noodzaak voor het (enkel) aanwezig zijn bij de berechting van medeverdachten. Een externe commissie van deskundigen kan dat wel doen. Met name in de eerste jaren, en natuurlijk ook met de ervaring die er nu al is, kunnen *best practices* worden opgesteld die de beoordeling zullen vereenvoudigen. Hoewel wij uitgaan van de gedachte dat de leden van de commissie de beoordeling ten dienste van de raad doen kan het in verband met de geheimhoudingsplicht van advocaten nodig zijn te voorzien in een wettelijke regeling om te bewerkstelligen dat leden het dossier mogen beoordelen. Dan dient daartoe een wettelijke voorziening te worden getroffen.

Naast het inschakelen van een vaste commissie in complexe zaken beveelt de commissie aan om bij de beoordeling die achteraf plaatsvindt bij de vaststelling van de extra uren de juridische vormgeving van de procedure zodanig aan te passen dat er voor de raad meer ruimte is om de gemaakte uren ook achteraf te kunnen toetsen op redelijkheid en doelmatigheid. Om wel rechtszekerheid voor de

advocatuur te behouden kan in richtlijnen worden vastgesteld wat in ieder geval onder een zorgvuldige en doelmatige besteding van extra uren valt. De ervaringen die worden opgedaan door de hiervoor genoemde commissie kunnen daarbij behulpzaam zijn.

6.4.2 *Onderscheid invrijheidgestelden en niet-invrijheidgestelden*

De commissie stelt voor – aansluitend bij de motieven voor rechtsbijstand aan gedetineerden – een scherper onderscheid te maken tussen verdachten die zich in vrijheid bevinden en verdachten die zich niet in vrijheid bevinden. Een verdachte van wie de bewaring wordt opgeheven of direct wordt geschorst nadat die is bevolen, bevindt zich feitelijk in een vergelijkbare situatie als de verdachte ten aanzien van wie in het geheel geen bevel tot bewaring wordt gegeven. Daarom adviseert de commissie dat er, indien een bewaring direct wordt geschorst geen ambtshalve last tot een toevoeging wordt afgegeven. Het bovenstaande geldt wat betreft de commissie mutatis mutandis ook indien de verdachte in hoger beroep op vrije voeten verkeert.

Het bovenstaande geldt voor directe schorsing. Ook latere schorsing van de voorlopige hechtenis komt voor. Dan is al een ambtshalve last tot een toevoeging afgegeven. Die blijft bestaan. Indien een verdachte verdere rechtsbijstand nodig heeft, komt hij alleen voor aanvullende rechtsbijstand binnen het stelsel in aanmerking indien hij binnen de inkomensgrenzen van de Wrb valt. De verdachte krijgt dan vervolgens alleen een aanvulling op zijn ambtshalve afgegeven toevoeging vergelijkbaar met de toevoeging die hij zou krijgen als hij niet in voorlopige hechtenis zou hebben gezeten, met de daarbij behorende inkomstenstoets en eigen bijdrage. Uiteraard blijven in dit geval extra uren mogelijk.

6.5 **Meervoudig gebruik**

6.5.1 *Multiproblematiek en ketenbesluitvorming*

We gaven in paragraaf 2.3.7 een definitie van wat wij onder multiproblematiek en ketenbesluitvorming verstaan. Het gaat om multiproblematiek wanneer personen of gezinnen die “langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is.” We zagen in diezelfde paragraaf, maar ook elders in dit rapport, dat in het huidige stelsel onvoldoende wordt bekeken in hoeverre een rechtzoekende te kampen heeft met meerdere problemen waar een toevoeging voor wordt aangevraagd. In het bijzonder indien de oorzaak van het probleem ligt in het feit dat de rechtzoekende zelfstandig onvoldoende evenwicht tussen inkomsten en uitgaven weet te realiseren, is een structurele aanpak noodzakelijk. Gebeurt dat niet, dan bestaat het risico dat deze groep rechtzoekenden langdurig afhankelijk blijft van de bijstand van een advocaat.

In paragraaf 3.2.4 hebben we gezien dat een groot aantal rechtzoekenden in één jaar tijd meer dan één toevoeging heeft gekregen.³⁵⁵ Dat betreft uiteraard met een zekere regelmaat zaken waarin de eerste aanleg en appel in een jaar vallen. Maar

³⁵⁵ We zagen hier ook dat meervoudig gebruik ook voorkomt bij asielzaken en binnen het strafrecht. Onze voorstellen zien op de aanpak van zgn. multiproblematiekzaken. Niettemin kan door de voorgestelde werkwijze ook tot gevolg hebben dat ander meervoudig gebruik beter kan worden aangepakt.

daarnaast bestaat in een belangrijk deel van de andere gevallen daarbij een sterke onderlinge samenhang tussen de zaken waarom het gaat. Geschillen betreffende inkomensondersteunende regelingen, (tijds) betaling van huur, zorgverzekering en andere rekeningen zijn dikwijls oorzakelijk met elkaar verbonden. Bovendien hangen deze toevoegingen frequent samen met enkele specifieke achtergrondkenmerken van de rechtzoekende. Het betreft vooral langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap. Dit is een rijkgeschakeerde groep die over het algemeen wordt gekenmerkt door een lage opleiding, langdurige werkloosheid, laaggeletterdheid, weinig inkomen en beperkte zelfredzaamheid. Zij hebben niet alleen goede rechtsbijstand nodig, maar vooral ook bijstand die aansluit bij hun werkelijke behoeften.

Op dit vlak zal meer regie moeten worden gevoerd. De eerstelijnsvoorziening dient een scherp oog te ontwikkelen voor hulpvragen die duiden op (potentiële) multiproblematiek. Zaken zonder een juridische complexiteit worden primair 'warm' naar bijvoorbeeld de schuldhelpverlening of de sociaal raadslieden overgedragen. Het is met name aan gemeenten om er zorg voor te dragen dat de maatschappelijke ondersteuning waar zij verantwoordelijk voor zijn goed aansluit en blijft aansluiten bij juridische hulpverlening.

Bij de juridisch complexere zaken zal vaak een toevoeging van een gespecialiseerde advocaat geïndiceerd zijn. In dat geval krijgt de rechtsbijstandsverlener vanaf de tweede toevoeging – indien redelijk en noodzakelijk – een pakkettoevoeging. Indicatief denkt de commissie aan tien punten. Deze punten komen bovenop de punten voor de eerste toevoeging, waarbij de rechtsbijstandsverlener gedurende een periode van twee jaar de als multiproblematiek gedefinieerde problemen van de rechtzoekende behandelt. Mocht dit niet toereikend zijn dan geldt ook hier de regeling voor extra uren.

6.5.2 *Regie raad bij ander meervoudig gebruik*

Volgens de commissie zou de raad ook bij andere vormen van meervoudig gebruik zijn regiefunctie binnen het stelsel meer moeten inzetten. Concreet denken we, op grond van wat we hebben gezien en gehoord, aan het volgende:

- Bij meervoudig gebruik in strafzaken is de raad extra alert en signaleert hij relevante ontwikkelingen ten behoeve van de betrokken partijen, met name het openbaar ministerie. Te denken valt aan de ontwikkelingen in het aantal verdachten per zaak maar ook aan de ontwikkeling van het aantal straftoevoegingen per verdachte. Het is wenselijk regelmatig overleg te voeren met belangrijke partijen in het strafproces. Op deze wijze kan de inzet van rechtsbijstand beter gestroomlijnd worden.
- Indien er sprake is van meerdere toevoegingen voor één rechtsvraag, waarbij de individuele feiten van ondergeschikt belang zijn, kunnen één of enkele zaken worden uitgeprocedeerd, terwijl alle andere zaken gereguleerd 'on hold' worden gezet. Te denken valt aan massaschadezaken, maar ook aan zaken naar aanleiding van nieuw beleid of nieuwe wetgeving. Voor bestuursrechtelijke zaken geldt dat van belang is dat termijnen niet verlopen door het 'on hold' zetten. Hiertoe moet wellicht wetgeving worden aangepast. De raad beoordeelt en selecteert, indien dergelijke zaken zich aandienen, welke zich lenen voor uitprocederen. Daarvoor is nodig dat de raad een goede juridische en maatschappelijke analyse kan maken, zo mogelijk in samenspraak met andere partijen, zoals het UWV en de gemeenten. Aangesloten zou kunnen worden bij de regeling voor het afdoen van massaal

ingediende bezwaren, zoals neergelegd in artikel 25a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.³⁵⁶ Overwogen kan worden die te veralgemeniseren in de Awb. Voor zaken die betrekking hebben op decentrale overheden lijkt dan een verantwoordelijkheid weggelegd voor de Minister van BZK (die dan het besluit neemt en de Kamer kan informeren) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (die dan namens hun achterban het verzoek kunnen doen).

6.6 **Kwaliteit rechtsbijstandsverleners**

De kwaliteit van de advocaat is mede bepalend voor het verloop van een juridische procedure. Gedurende het onderzoek hebben we met veel bevlogen professionals gesproken. Er is een zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners die op een kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minderdraagkrachtigen. De commissie heeft desondanks van diverse zijden signalen gekregen dat die kwaliteit nog te vaak van wisselend niveau is. In voorkomende situaties is de kwaliteit zelfs onder de maat. Daarnaast is het belang van kwalitatief goede rechtsbijstandsverlening zo groot dat we in algemene zin de nodige verbetermogelijkheden zien.

Afhankelijk van het rechtsterrein hebben advocaten bepaalde kennis en vaardigheden nodig. Het gaat daarbij niet alleen om juridische expertise. In het geval van echtscheiding zijn bijvoorbeeld, gelet op de betrokken belangen en de gevoeligheid van de materie, psychologische kennis en mediationvaardigheden noodzakelijk. Dat rechtvaardigt dat deze zaken alleen worden toegewezen aan en aangenomen door advocaten die aan bijzondere deskundigheidseisen voldoen.

Van de rechtzoekenden mag bovendien worden gevraagd dat ze de toevoegingsgelden besteden bij een – objectief vastgesteld – deskundige advocaat. Niet alle 17.000 advocaten beschikken echter op voorhand over deze competenties en vaardigheden. Het is aan de Orde en aan de raad gezamenlijk te voorzien in adequate kwaliteitseisen binnen het stelsel.³⁵⁷ De raad heeft hier nadrukkelijk ook een eigen verantwoordelijkheid.

De deskundigheidseisen voor de verschillende rechtsgebieden zouden meer dan nu het geval is op een vergelijkbaar niveau moeten liggen. We hebben immers gezien dat voor het ene rechtsgebied bepaald hogere eisen worden gesteld dan voor het andere.³⁵⁸ Daar is geen goede rechtvaardiging voor. Gemiddeld genomen moeten de eisen hoger komen te liggen. Daar kan bijvoorbeeld ook in worden voorzien door het lidmaatschap van een specialistenvereniging die adequate kwaliteitseisen stelt voor te schrijven. Een punt dat daar direct aan raakt is het beperken van het aantal rechtsterreinen waarin men actief mag zijn binnen stelsel. Nu is het mogelijk om actief te zijn op meer dan drie rechtsterreinen. We bevelen aan dat aantal te limiteren na overleg met de beroepsgroep.

³⁵⁶ Deze bepaling voorziet erin dat de Minister van Financiën massaal ingediende bezwaarschriften kan aanwijzen als 'massaal bezwaar', indien die bezwaarschriften naar zijn oordeel gericht zijn tegen de beslissing op eenzelfde rechtsvraag, al dan niet met accessoire kwesties die zich lenen voor niet-individuele afdoening (de rechtsvraag).

³⁵⁷ Zie voor een beschrijving van de huidige eisen aan rechtsbijstandsverleners paragraaf 2.3.2.

³⁵⁸ Zie paragraaf 2.3.2.

De commissie acht het instrument van peer review zeer nuttig. Het is een instrument dat al door vele professionals wordt toegepast, ook die met een beroepsgeheim. Dat instrument dient ook voor de advocatuur te worden uitgebreid. Hierbij kan aangesloten worden bij de ontwikkelingen binnen de beroepsgroepen, mits de kwaliteitstoetsing binnen de beroepsgroepen op korte termijn op adequate wijze van de grond komt. Als blijkt dat voor peer review binnen het stelsel een wettelijke regeling nodig is, zal de Wrb en/of andere regeling(en) moeten worden aangepast.³⁵⁹

We bevelen ook een periodiek herhaald, onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van advocaten aan, waarvan de resultaten openbaar zijn.³⁶⁰ Zonder dergelijk onderzoek blijft de kwaliteit van de advocatuur een *black box*. Voor rechtzoekenden is het bovendien wenselijk dat zij via een website eenvoudig kunnen nagaan aan welk kwaliteitsniveau een rechtsbijstandsverlener of een kantoor voldoet.

6.7 **Periodieke evaluatie en herijking puntentoekenning**

In het huidige vergoedingsstelsel speelt de puntvergoeding een belangrijke rol. Het stelsel gaat niet uit van een uurtarief, maar van een forfaitaire vergoeding per punt. Een punt kan grosso modo met één uur worden vergeleken.³⁶¹ Daarbij geldt dat een advocaat niet in elke zaak exact het aantal uren besteedt dat er qua puntenaantallen voor staat. Soms besteedt een advocaat wat meer tijd aan een zaak, en soms wat minder. Er moet wel een zeker evenwicht in de bestede uren zitten. Gegeven deze systematiek, is het noodzakelijk dat ook anno 2015 een punt grosso modo met één uur te vergelijken is.

De huidige systematiek van puntentoekenning is in belangrijke mate gebaseerd op het rapport van de Commissie Maan en op tijdschrijfgegevens van twintig jaar terug. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de rechtspraktijk zijn vaak niet in de huidige wijze van puntentoekekening verdisconteerd. Ook zou het na een periode van twintig jaar goed zijn grondig te bekijken welke 'verkeerde' prikkels er in de puntentoekekening zitten. We zien bijvoorbeeld dat er bij het indienen van een cassatieverzoek momenteel geen rekening wordt gehouden met een verzoek zonder enige substantie en een wel goed uitgewerkt en onderbouwd cassatieverzoek. De puntentoekekening dient geëvalueerd (en waar nodig herijkt) te worden. Dat geldt ook voor de grens voor bewerkelijke uren. Ten slotte bevelen we aan een periodiek tijdschrijfonderzoek, bijvoorbeeld eens in de drie jaar, te organiseren, zoals gebruikelijk is bij de rechtspraak.

6.8 **Een redelijk inkomen**

6.8.1 *Vooraf*

Voor de commissie staat voorop dat de advocaat voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand een redelijke vergoeding moet krijgen. Dat achten wij van groot belang voor het gemotiveerd houden van de rechtsbijstandsverleners en voor de waardering die dat uitdrukt voor dit belangrijke werk. Hoewel het vrije beroep met zich brengt dat er geen aanspraak bestaat op een vast aandeel uit de

³⁵⁹ Aansluiting kan in dit verband worden gezocht bij het nog niet in werking getreden artikel 26, derde lid, Advocatenwet (zie ook paragraaf 2.3.2). De commissie zou spoedige inwerkingtreding van artikel 26, derde lid, Advocatenwet toejuichen.

³⁶⁰ Het onderzoek van Eshuis, Geurts & Beenackers 2012 kan hiervoor als opmaat dienen.

³⁶¹ *Rapport Commissie-Maan* 1997, p. 8.

toevoegingsgelden, moet worden voorkomen dat de vergoeding in een individuele zaak te laag is of dat er in een jaar zeer hoge vergoedingen kunnen worden gegenereerd door rechtsbijstandsverleners. Onder invloed van een te onzekere (en te lage) vergoeding kan de geboden kwaliteit onder druk komen te staan. Te hoge vergoedingen veroorzaken onnodige kritiek op dit bijzondere werk. Hierna doet de commissie aanbevelingen voor een redelijk inkomen. We onderscheiden daarbij drie vergoedingen: de reguliere puntenvergoeding, de vergoeding voor extra uren en de vergoeding voor werkzaamheden in de eerste lijn door de EL-rechtsbijstandsverleners.

6.8.2 *Puntenvergoeding*

De commissie komt een puntenvergoeding van € 102,50 (exclusief btw) per punt als redelijk voor.³⁶² Al adviseert de commissie de huidige vergoeding niet te verlagen. Dit bedrag is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

In 2002 is in het kader van het Interdepartementale beleidsonderzoek rechtsbijstand (Ibo) onderzoek gedaan naar een reële hoogte van de uurvergoeding.³⁶³ Het rapport stelt dat de werkzaamheden van een toevoegingsadvocaat vergeleken kunnen worden met de ambtelijke schalen 11 en 12. Naar aanleiding van het Ibo-rapport is in de periode 2002-2005 een stapsgewijze verhoging van de vergoeding doorgevoerd. De commissie meent dat voor de puntvergoeding de vergelijking in het Ibo-rapport met de ambtelijke schalen 11 en 12 nog steeds valide is. Dat geldt ook voor de aanname in het Ibo-rapport dat een advocaat gemiddeld – met een 36-urige werkweek – jaarlijks 1.200 declarabele uren kan maken. Goed eerstelijnswork zal de efficiency van het werk dat daarop volgt in de tweede lijn overigens bevorderen. De commissie acht echter niet wenselijk dat een praktijk van een advocaat uitsluitend uit toegevoegde zaken bestaat. Tijdens de werkbezoeken hebben we vastgesteld dat ook kantoren met een sterke oriëntatie op de toevoegingspraktijk in meerdere of mindere mate betalende zaken behandelen. Dat beeld komt ook naar voren uit een enquête in opdracht van de Orde van advocaten.³⁶⁴ Het behartigen van betalende cliënten levert een gezonde mix op van publieke en private financiering. Ook rechtzoekenden hebben voordeel van deze 'kruisbestuivingen' van ervaringen. En het bevordert bovendien een eerlijke verdeling van het werk in de gesubsidieerde sector. Daarom stellen we ons op het standpunt dat een gemengde praktijk het uitgangspunt moet zijn. Een uitzondering geldt voor de advocaat die in belangrijke mate juridisch of feitelijke ingewikkelde zaken behandelt, wat zich zal vertalen in veel extra uren, of voor bijzondere specialisten.

Een praktijk met een verhouding van maximaal 75% declarabele uren op basis van een toevoeging en 25% declarabele uren van betalende cliënten komt ons redelijk voor. We gaan ervan uit dat een advocaat op basis van de puntenvergoeding met 75% van zijn declarabele uren, ongeveer uitkomt op een netto jaarinkomen gelijk aan 75% van het maximum van schaal 12. Afhankelijk van regionale

³⁶² De aanbevelingen van de commissie vormen een samenhangend pakket. Ook de hierna uit te werken uitgangspunten dienen in samenhang met de overige voorstellen te worden gezien. Concreet betekent dit dat aanpassing (verlaging, of – meegolvend met het salaris van de ambtenaren – later een verhoging) van het tarief ook in samenhang met de andere voorstellen gerealiseerd dient te worden.

³⁶³ Interdepartementaal beleidsonderzoek rechtsbijstand 2002.

³⁶⁴ Ipsos 2014, pagina 23. Uit dat onderzoek bleek dat men gemiddeld 62% gesubsidieerde cliënten heeft, en 38% betalende.

omstandigheden of een specialisatie waarop een advocaat zich vrijwillig toelegt, kan de raad eventueel desgevraagd een hoger percentage toestaan, tot maximaal 90% van de 1.200 declarabele uren, mits dit uiteraard anderen niet schaadt en geen precedent schept. Het is afhankelijk van het aantal uren dat een advocaat (daarnaast) aan betalende cliënten heeft (en het honorarium dat hij bij deze cliënten in rekening kan brengen) wat per saldo zijn jaaromzet zal zijn. Maar met een mix van 75/25 is een netto inkomen dat ongeveer vergelijkbaar is met het inkomen van een rechter haalbaar.

De commissie heeft daarbij ook gekeken naar de kosten/omzet-ratio. Een doelmatig functionerende advocaat (of advocatenkantoor) zal een hoge omzet weten te realiseren tegen lage kosten. In het rapport van Deloitte komt men uit op een gemiddelde van 42%.³⁶⁵ Tijdens werkbezoeken hebben we kantoren gezien met zowel een hoger percentage (50%) als een lager (40%), tot (onverantwoord) laag. De hantering van een kosten/omzet-ratio van 42% acht de commissie dan ook redelijk.

Bij de bedrijfskosten is rekening gehouden met arbeidskosten voor ondersteunend personeel, huisvestingskosten, kantoorkosten, en overige kosten zoals een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, de verplichte bijdragen aan de Orde, een arbeidsongeschiktheidsverzekering en het treffen van een pensioenvoorziening.³⁶⁶ Verder vinden we het redelijk dat de bestaande vergoeding voor administratiekosten komt te vervallen. We vinden het redelijk dat dit is inbegrepen in de bovengenoemde bedrijfskosten.

Bij publieke financiering past een inkomen overeenkomend met vergelijkbaar publiek gefinancierde beroepen. Vandaar (opnieuw) de aansluiting bij de Ibo-rapportage. Dit rechtvaardigt dat een plafond wordt gesteld aan wat aan vergoedingen/omzet die uit het stelsel kan worden verworven. Dit plafond kan, rekening houdend met de gewenste gemengde praktijk, worden gesteld door te rekenen met een maximum van 900 uren/punten (75% van 1.200 declarabele uren). Gerekend met 228 werkbare dagen (eenheden) per jaar, komt de cap uit op 171 dagen/eenheden per jaar en bestaat een eenheid uit 5,26 punten (waarbij een punt vergelijkbaar blijft met een uur). Mocht er, zonder dat daar vanuit het stelsel een noodzaak voor is, de wens bestaan toch meer te declareren, dan is daar verloop van de raad voor nodig. Die krijgt een rechtsbijstandsverlener – als daar een goede motivering onder ligt – in beginsel tot 90%. Mocht er een groot belang (voor de rechtzoekenden) vanuit het stelsel zijn, dan heeft de raad de mogelijkheid om tijdelijk met ontheffingen en – zo nodig ook – met een opslag per punt te werken. Die opslag bedraagt dan 10%, zodat ook deze rechtsbijstandsverleners ongeveer op het salaris van een rechter uitkomen.

Opgemerkt moet worden dat het plafond niet op voorhand tot op de euro nauwkeurig vastgesteld kan worden. Het bereiken van het plafond mag namelijk niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in een lopende procedure een andere rechtsbijstandsverlener dient te zoeken. Wel heeft het tot gevolg dat nieuwe toevoegingen, na het bereiken van het plafond weliswaar nog wel kunnen worden verleend, maar niet meer voor vergoeding in aanmerking komen. Uiteraard staat het de rechtsbijstandsverlener vrij de inkomsten uit het stelsel aan te vullen met inkomsten van betalende cliënten.

³⁶⁵ *Rapport Deloitte 2013.*

³⁶⁶ Hierbij is aansluiting gezocht bij het *Ibo-rapport* en het *Rapport Deloitte 2013.*

6.8.3 *Extra-urenvergoeding*

Bij een evenwichtig stelsel past het ook dat advocaten die vaak complexe zaken met extra uren behandelen, voor dat complexe werk een redelijke vergoeding ontvangen. Daarvoor geldt dat een netto inkomen vergelijkbaar met dat van een officier van justitie of rechter (schaal 15) redelijk is. Dat is dan hoger dan een advocaat zou kunnen verdienen met het enkel doen van 'gewone' toevoegingen, maar anderzijds ongeveer vergelijkbaar met wat een advocaat kan verdienen als hij op basis van de 75/25-norm werkt. Voor de berekening van een inkomen op basis van schaal 15 gaan we ervan uit dat bij complexe zaken meer declarabele uren worden maakt dan bij reguliere zaken. Gebaseerd op een 36-urige werkweek komen we uit op 1.520 declarabele uren (dat is 95% van de 1.600 uren die gewerkt kunnen worden op basis van een 36-urige werkweek) en (uitgaande van 228 werkdagen) – als rekenregel – 6,67 declarabele uren per dag. De commissie komt – als rekenregel – een vergoeding voor extra uren van circa € 93 als redelijk voor. Maar dit is dus een rekenregel, want we stellen hierna voor om de extra uren (in beginsel) niet meer per uur te vergoeden, maar in andere eenheden, en een subsidieplafond is daarbij redelijk. Daarnaast is (vooraf) een veel minder precieze toewijzing dan nu het geval is nodig, omdat bij de extra uren veel meer en beter dan nu vooraf kan en zal worden bekeken naar redelijkheid, noodzakelijkheid en doelmatigheid. De verantwoording achteraf blijft uiteraard in stand. Op basis van het voorgaande bevelen we aan de extra uren, zoveel mogelijk per dag, week of maand te vergoeden, wat omgerekend neerkomt op ongeveer € 620 per dag, € 3.100 per week en € 13.650 per maand (exclusief btw). Voor de dagen waarop de advocaat – op basis van de aanvraag en de toevoeging – wordt geacht fulltime bezig te zijn met extra uren blijft het verlenen van andere toevoegingen op zich mogelijk, maar daarvoor wordt dan geen (aanvullende) vergoeding gegeven. De genoemde bedragen zijn exclusief btw.

Ook extra-urenzaken worden meegenomen in het plafond. De advocaat die (nagenoeg) fulltime extra-urenzaken doet, krijgt zo nodig en desgewenst dan ook in voorkomende gevallen toestemming van de raad de cap van 171 eenheden te overschrijden tot maximaal 228 eenheden/dagen per jaar. Dit betreft de vergoeding voor feitelijk of juridisch complexe zaken. Voor meer eenvoudige extra-urenwerkzaamheden, zoals het enkel bijwonen van een zitting tegen een medeverdachte, is een tarief dat is gekoppeld aan het maximum van schaal 12 redelijk. Dat zou neerkomen op een vergoeding van ongeveer € 540 per dag, € 2.700 per week en € 11.860 per maand. Het is aan de raad – desgewenst bijgestaan door de commissie – om de zwaarte van de extra-urenwerkzaamheden te beoordelen.

6.8.4 *Vergoeding eerstelijnsrechtsbijstandsverleners*

In de voorstellen van de commissie zijn er in de eerste lijn ook advocaten werkzaam (de EL-rechtsbijstandsverlener). Het is afhankelijk van de aard van de werkzaamheden wat voor een EL-rechtsbijstandsverlener aan vergoeding nodig is. Voor frequent voorkomende zaken in het eerstelijnswork (bijvoorbeeld het spreekuur) zal veelal een vaste vergoeding per dagdeel het meest doelmatige zijn. Indien de advocaat incidenteel voor gespecialiseerde eerstelijnsworkzaamheden of voor advieswerkzaamheden aan de raad, zoals het beoordelen van een aanvraag voor een toevoeging, wordt ingezet, is doorgaans een uurvergoeding doelmatiger. De commissie acht een dagvergoeding van € 510 exclusief btw redelijk. Dat is gerelateerd aan het netto inkomen van het maximum van schaal 11.

Ten overvloede: het staat advocaten uiteraard vrij om naast de werkzaamheden op basis van toevoegingen zoveel betalende cliënten te bedienen als zij zelf verantwoord achten. Mits dit uiteraard niet ten koste gaat van de kwaliteit van het werk voor toegevoegde rechtzoekenden.

6.8.5 *Tot slot*

Gelet op het feit dat aansluiting is gezocht bij de ambtelijke inschaling, beveelt de commissie aan de vergoedingen ook de ontwikkelingen van de salarissen voor ambtenaren te laten volgen. Het advies is om het huidige tarief te handhaven, totdat de indexering op basis van de ambtenarensalarissen tot een stijging van het tarief leidt en de overige aanbevolen maatregelen – gelet op de samenhang in het pakket aan maatregelen – zijn ingevoerd. Uitgaande van de door de commissie als redelijk gevonden puntvergoeding van € 102,50 zou de vergoeding dan uitkomen op ongeveer € 107. De vergoedingensystematiek voor de extra uren wordt op dat moment aangepast.

6.9 **Perspectief van de gebruiker**

6.9.1 *Eigen bijdrage*

De commissie beveelt aan de hoogte van alle nu geldende eigen bijdragen te verlagen met een bedrag van € 53 (de huidige diagnose-en-triagekorting). De aanbevelingen rondom de eerste lijn maken de korting overbodig, maar het handhaven van de huidige eigen bijdrage acht de commissie onredelijk omdat dat feitelijk een stevige verhoging van de eigen bijdrage zou zijn. Door het ontstane ‘voordeel’ toe te kennen aan de rechtzoekende, realiseren we een generieke verlaging van alle huidige eigen bijdragen. Voor de toekomst bevelen we aan te onderzoeken of de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk gesteld kan worden van de mate waarin een bepaald type conflict of probleem verzekeraar is. Of, als het verzekeraar zou zijn geweest, de toevoeging zonder eigen bijdrage toe te kennen als lening onder de voorwaarde dat de rechtzoekende zich alsnog verzekert. Op die wijze ontstaat een systeem waarin private en publieke financiering elkaar beter aanvullen.

Het innen van de eigen bijdrage is in het huidige stelsel toebedeeld aan de rechtsbijstandsverlener. We bevelen aan het incasseren van de eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen onder te brengen bij de raad. Het ligt voor de hand dat de raad hiervoor een kleine vergoeding in rekening brengt bij de rechtsbijstandsverlener, in te houden op het gedeclareerde bedrag.

Daarnaast is het op gemeentelijk niveau vergoeden van de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand principieel onjuist vanuit de constitutionele waarborg van ‘gelijke toegang tot het recht’.³⁶⁷ Waar op centraal niveau in een wettelijke regeling een eigen bijdrage wordt opgelegd, past het niet op lokaal niveau hierop een uitzondering te maken. Dat creëert ongelijkheid in de toegang tot het recht en heeft voorts onbedoelde en ongewenste effecten. Voor het goed functioneren van het stelsel is het essentieel dat rechtzoekenden, ook de minder draagkrachtigen, een zekere afweging moeten maken tussen het belang van de zaak en de kosten die daarmee zijn gemoeid. De raad krijgt de bevoegdheid een hardheidsclausule toe te passen die tot maatwerk kan leiden in individuele gevallen als gevolg waarvan andere instanties en de rechter het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand

³⁶⁷ Zie paragraaf 5.1.

(weer) als toereikend en passend kunnen kwalificeren. Als aannemelijk is dat het netto inkomen van de rechtzoekende lager is dan het bedrag gelijk aan de beslagvrije voet, wordt in ieder geval ontheffing verleend.

6.9.2 *De inkomenscategorie juist boven de Wrb-grens*

De inkomensgrenzen zijn in zekere zin arbitrair. Ook de groep net boven de Wrb-grenzen kan een financiële drempel ervaren om een advocaat in te schakelen. Om die reden hebben we overwogen voor deze groep een aparte voorziening te treffen, bijvoorbeeld een vorm waarin het tarief van de rechtsbijstandsverlener volledig wordt betaald in de vorm van een eigen bijdrage. Uit onderzoek blijkt echter dat de groep net boven de Wrb-grens niet minder vaak een beroep doet op rechtsbijstand.³⁶⁸ Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat advocaten de groep rechtzoekenden zelf al tegemoet komen door rechtsbijstand tegen een gereduceerd tarief aan te bieden. Omdat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een knelpunt, ligt een aanbeveling als bovengenoemde niet voor de hand.

6.10 **Prikkels om te komen tot een minnelijke oplossing**

Minnelijke oplossingen sluiten vaak beter aan bij de belangen van rechtzoekenden dan de uitkomsten van procedures bij de rechter. Om die reden is het belangrijk dat het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand voldoende prikkels bevat die een minnelijke oplossing bevorderen. In de in dit hoofdstuk uitgewerkte verbetervoorstellen zitten prikkels die hierin voorzien.

Zo bevelen we aan binnen het echtscheidingsrecht het verschil in de hoogte van de vergoeding voor procedures op tegenspraak en voor procedures niet op tegenspraak te laten vervallen; hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen procedures op gemeenschappelijk verzoek en een eenzijdig verzoek. De achtergrond is dat het voor de vergoeding van de inspanningen van de advocaat niet uit zou moeten maken of partijen het al (gedeeltelijk) eens zijn of niet. Daarnaast beoogt het verplichte oriëntatiegesprek een scheidende rechtzoekende te stimuleren voor een minnelijke oplossing te kiezen. De lagere eigen bijdrage die geldt voor mediation ten opzichte van een procedure bij de rechter biedt een extra stimulans voor mediation te kiezen. Daarnaast bevelen we één toevoeging voor de gehele echtscheidingsprocedure aan. Dit geeft advocaten en partijen de ruimte – en stimuleert ze daar ook toe – om een echtscheiding direct over de volle breedte af te wikkelen.

Ook de verbetervoorstellen inzake de eerste lijn bevatten maatregelen die rechtzoekenden tot een minnelijke oplossing kunnen bewegen. De versterkte eerste lijn met JL-medewerkers en gecertificeerde EL-rechtsbijstandsverleners zien erop toe dat voor de meest passende oplossing wordt gekozen, aansluitend bij de werkelijke behoefte van de rechtzoekende, gegeven het geschil of het probleem. Concreet zal dit betekenen dat partijen reële informatie krijgen over de verschillende oplossingsrichtingen en de voor- en nadelen die erbij horen. Omdat deze JL-medewerkers en gecertificeerde EL-rechtsbijstandsverleners beschikken over de relevante achtergrondinformatie die bij de raad beschikbaar is, zal dit advies nog meer dan nu het geval is, maatwerk zijn. Dit geldt in het bijzonder bij multiproblematiek en ketenbesluitvorming. Zaken waarbij multiproblematiek speelt

³⁶⁸ Ter Voert & Klein Haarhuis 2015.

worden in beginsel 'warm' overgedragen naar (schuld)hulpverleners. Zo wordt voorkomen dat de juridische invalshoek de primaire invalshoek is.

De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is essentieel. Een goede rechtsbijstandsverlener procedeert indien nodig, maar bewandelt minnelijke wegen als dat mogelijk is.

Ten slotte bevelen we aan dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie alert is op de ontwikkeling van laagdrempelige en informele vormen van geschilbeslechting (zie hierover paragraaf 6.12). Waar nodig treft het Ministerie van Veiligheid en Justitie maatregelen of spreekt hij andere overheden daarop aan. Bijzondere aandachtspunten hier zijn bestuursrechtelijke zaken (in het bijzonder de bezwaarfase) en consumentenzaken.

6.11

De regievoerende rechtsbijstandsorganisatie

Een sterk opererende, onafhankelijke, regievoerende rechtsbijstandsorganisatie is essentieel voor een goed werkend stelsel. Regie houdt onder meer in dat de raad het overzicht houdt over vraag (de rechtzoekenden) en aanbod (de rechtsbijstandsverleners), dat hij de kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel nauwlettend bewaakt en dat hij waar wenselijk innovaties doorvoert. Hierbij laat de raad zich bijstaan door deskundigen (in de vorm van onder meer een versterkt juridisch loket en EL-rechtsbijstandsverleners), waardoor de kwaliteit van de beslissingen over het toevoegen beter wordt.

Vooraf in de eerste lijn is de positie van de raad van cruciaal belang. De inzet van de raad bepaalt, uiteraard naast de kwaliteit die wordt geleverd door de rechtsbijstandsverleners, in belangrijke mate de wijze waarop met geschillen van rechtzoekenden wordt omgegaan. De raad beslist over het al dan niet verlenen van een toevoeging en daarmee ook over de andere kosten die daarmee gepaard gaan, zoals de kosten van de wederpartij en de inzet van de rechterlijke macht. De raad zorgt voor een goede afstemming tussen de eerste- en de tweedelijns hulp en onderhoudt nauwe contacten met de relevante organisaties buiten het stelsel. Hierbij denken we aan de organisaties in de brede eerste lijn, maar ook aan partijen als het openbaar ministerie en de rechtspraak. De raad zorgt voor het regelen van een 'warme overdracht' van gegevens. De raad toetst niet slechts op inkomen en noodzaak, maar laat EL-rechtsbijstandsverleners in voorkomende gevallen de achtergrond van de rechtzoekenden zorgvuldig bekijken. Als er sprake is van ander meervoudig gebruik opereert de raad actief. Als er naar aanleiding van nieuwe wetgeving veel toevoegingen worden aangevraagd, bekijkt de raad de mogelijkheid tot proefprocedures. De kwaliteit van het besluit om een toevoeging te verstrekken gaat hiermee omhoog. Maar niet alleen dat: eerst en vooral zijn rechtzoekenden hierbij gebaat, het gaat immers om de afwikkeling van hun geschil.

Bij complexe strafzaken waarin extra uren worden aangevraagd, laat de raad zich desgewenst adviseren door deskundigen. Ook dit verhoogt de kwaliteit van het besluit. Ten aanzien van de kwaliteitseisen die aan advocaten moeten worden gesteld, speelt de raad eveneens een belangrijke rol. Als de raad de kwaliteit van een advocaat betwist, doet hij daarvan melding bij de deken en/of schrijft hij de advocaat uit. De raad heeft verder een belangrijke functie om te waarborgen dat rechtsbijstandsverleners een fatsoenlijk inkomen kunnen verdienen zonder een bovenmatig inkomen te genereren. Die functie is er bijvoorbeeld waar het gaat om

registreren en controleren van declaraties. Voor het kunnen verdienen van een redelijk inkomen is het van belang dat de puntenwaardering actueel is. De raad heeft een belangrijke rol bij de periodieke evaluatie ervan. De inning van de eigen bijdrage wordt ten slotte eveneens belegd bij de raad. Ook dit is in het belang van een kwalitatief hoogwaardig stelsel: het structureel niet-innen wordt hiermee voorkomen en de rechtsbijstandsverlener hoeft zich zo niet bezig te houden met de inning. Voorts komen al die wel geïnde eigen bijdragen ten goede aan het inkomen van de advocaat. Dat betreft een substantieel bedrag.

Gegeven de voorstellen van de commissie is het wenselijk dat de zelfstandige, eigenstandige positie van de raad juridisch wordt geaccentueerd. Een belangrijke stap kan worden gezet door de raad van advies, zoals bedoeld in artikel 5 Wrb, om te vormen tot een raad van toezicht. Bij de raad van toezicht zou dan de bevoegdheid tot benoemen van de bestuursleden berusten. De ministeriële verantwoordelijkheid kan in die situatie waargemaakt worden via de benoeming van de leden van de raad van toezicht en inlichtingenplichten, terwijl de raad van toezicht als buffer kan optreden ten behoeve van de onafhankelijke en onpartijdige taakuitoefening door het bestuur. Gelet op het belang van een grotere mate van zelfstandigheid acht de commissie het wenselijk dat de bevoegdheid van de minister om beleidsregels te stellen ten aanzien van het functioneren van de raad van advies ex artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uit artikel 5, eerste lid, Wrb wordt geschrapt.

Om de bestendigheid van het stelsel uit financieel oogpunt te versterken, kan ervoor gekozen worden om het vermogen van de raad onder te brengen bij de rechtspersoon, zoals bijvoorbeeld ook bij het Kadaster of het fonds Podiumkunsten het geval is. Het budget en het daarmee verbonden vermogen worden daardoor als een eigen vermogen van de rechtspersoon verantwoord.

Met een dergelijke vermogensverschuiving kan er een reserve worden gecreëerd, waardoor de noodzaak tot ingrijpen door de minister bij incidentele, jaarlijkse tekorten minder wordt. Zonder een dergelijk afgescheiden vermogen vloeien jaarlijkse overschotten, en die zijn er in het verleden ook geweest, terug in de algemene middelen, terwijl bij incidentele tekorten structurele ingrepen dreigen in de middelen die beschikbaar zijn voor de rechtsbijstand. Een eigen vermogen van de rechtspersoon kan ter zake van de financiële schommelingen als een buffer functioneren en kan daarmee meer bestendigheid en zekerheid in het stelsel verzekeren. Idealiter zou er een meerjarenafspraak kunnen worden gemaakt waardoor er – ceteris paribus – een meerjarig vast budget wordt gealloceerd.

Door het creëren van een budgettaire bevoegdheid aan de raad, ontstaat bovendien de situatie dat de raad zelf de ramingen maakt (en niet het departement). De ramingen die ten grondslag liggen aan de begroting worden daarmee minder politiek: de raad raamt op basis van een openbaar (wetenschappelijk) ramingsmodel en niet in het kader van de budgetdiscipline. Daarmee wordt voor de Staten-Generaal duidelijk hoe de rechtsbijstand zich objectief ontwikkelt en kan ook daar meer expliciet een afweging worden gemaakt over de omvang van het budget.

Een ander argument voor het toekennen van eigen budgettaire verantwoordelijkheid aan de raad is gelegen in het versterken van de doelmatigheid in de eerste lijn. De raad zou sterker gemotiveerd kunnen worden om de meest doelmatige processen vorm te geven, zeker als zijn verantwoordelijkheid over het juridisch loket volledig

wordt. Doelmatigheid heeft in de huidige financiële systematiek geen duidelijke probleemeigenaar: het ministerie denkt primair in begrotingstermen en de raad in termen van administratieve processen. Als deze worden samengebracht, ontstaat er een prikkel om creatiever en doelmatiger te gaan denken. Dat zou kunnen betekenen dat de raad in bepaalde regio's andere arrangementen afsprekt in de eerste lijn (bijvoorbeeld met de sociaal raadslieden) dan elders. Het is juist die vrijheid en diversiteit die bijvoorbeeld de decentralisatie van de bijstandsverlening aanmerkelijk goedkoper heeft gemaakt. Ook daar was bepalen en betalen eerst gescheiden en na decentralisatie samengevoegd bij de gemeente. In het geval de raad eigen budgettaire verantwoordelijkheid krijgt, valt te verwachten dat deze de meest doelmatige processen van conflictoplossing en toevoeging gaat zoeken om een buffer te creëren, zodat bij eventuele tegenslag in de toekomst het stelsel (en daarmee ook weer de gecreëerde doelmatigheid) wordt gewijzigd.

6.12 **Tot slot: de rol van het Ministerie van Veiligheid en Justitie**

Op een aantal punten kan het Ministerie van Veiligheid en Justitie bijdragen aan een beter beheersbaar en duurzamer stelsel van rechtsbijstand:

- Het is noodzakelijk dat er bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie een voortdurende alertheid bestaat op de aanwezigheid van laagdrempelige en informele manieren van geschilbeslechting. Waar nodig treft het Ministerie van Veiligheid en Justitie maatregelen. Bijzondere aandachtspunten hier zijn bestuursrechtelijke zaken (in het bijzonder de bezwaarfase) en consumentenzaken.
- Bij nieuwe wetgeving moet steeds inzichtelijk worden gemaakt of en op welke wijze, rekening is gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Op dit moment bestaat er ten onrechte het beeld dat bij nieuwe wetgeving geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Transparantie en expliciete motivering kan helpen dit beeld bij te stellen. Daarnaast draagt het bij aan een betere bewustwording bij de overheid en andere gebruikers van het stelsel van wat de gevolgen zijn van beleid voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Verder zouden er geen korte-termijn-wijzigingen in het stelsel moeten plaatsvinden om de begroting kloppend te maken; in plaats daarvan moeten er duurzame wijzigingen plaatsvinden, gebaseerd op inzicht in de achtergronden en oorzaken van opvallende ontwikkelingen in de uitgaven.

6.13 **Resumé: alle voorstellen op een rij**

De commissie beveelt het volgende aan:

Eerste lijn

Een verbeterde inrichting van de eerste lijn, waardoor de problematiek zo snel mogelijk bij de juiste (rechts)hulpverlener(s) terecht komt. Dit moet ertoe leiden dat de problemen zo adequaat mogelijk worden opgelost. In paragraaf 6.2 zijn de aanbevelingen voor de eerste lijn beschreven. Deze aanbevelingen zijn samen te vatten tot de volgende drie kernpunten:

- 1 Verandering van de werkwijze in de eerste lijn; we pleiten voor een verbeterde inrichting van de eerste lijn, waardoor de problematiek zo snel mogelijk bij de juiste (rechts)hulpverlener(s) terechtkomt.
- 2 Versterking van de kwaliteit van de hulp en/of bijstand in de eerste lijn waardoor de rechtzoekende zijn probleem op een rechtvaardige wijze op kan lossen.
- 3 Verbetering van de afstemming en regie (zie hiervoor ook aanbeveling 24 en volgende). De commissie beveelt samenvoeging van de raad en het juridisch loket aan.

Echtscheiding

- 4 Invoering van een trajecttoevoeging voor echtscheidingen geeft rechtsbijstandsverleners de ruimte de noodzakelijke hulp en bijstand te verrichten, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen echtscheidingen met en zonder betrokkenheid van minderjarige kinderen.
- 5 Bij een aanvraag voor een echtscheidingstoevoeging wordt uitgegaan van het gezinsinkomen in plaats van het individuele inkomen.
- 6 Voor alle echtscheidingen geldt dat er een verplicht oriëntatiegesprek plaatsvindt, uit te voeren door een ervaren echtscheidingsadvocaat/mediator. Deze advocaat/mediator is een EL-rechtsbijstandsverlener.
- 7 In het verlengde van de trajecttoevoeging voor echtscheidingen is het wenselijk ook bij asielzaken te verkennen in hoeverre een trajecttoevoeging tot de mogelijkheden behoort. De commissie heeft zich niet gefocust op het asieldomain; de commissie heeft echter wel gezien dat eenzelfde problematiek rondom vervolgtoevoegingen zich voordoet bij asielzaken.

Strafzaken

- 8 Een commissie van deskundigen adviseert de raad desgewenst voor- en achteraf over de toekenning en doelmatige besteding van extra uren in complexe strafzaken.
- 9 EL-rechtsbijstandsverleners worden ingezet voor het recht op consultatiebijstand en – afhankelijk van de ernst van het delict – bij het recht op een raadsman bij verhoor (juist ook in de ZSM-werkwijze). Dit al dan niet door videoconferentie.
- 10 Er moet een scherper onderscheid worden gemaakt tussen verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, en verdachten bij wie dat niet het geval is. Er is geen sprake van automatische voorzetting van de ambtshalve toevoeging als de bewaring is geschorst of wordt opgeheven. Bij directe schorsing wordt er geen ambtshalve toevoeging afgegeven.

Meervoudig gebruik

- 11 Voor zaken die binnen het domein van de multiproblematiek vallen kan een samengestelde toevoeging afgegeven worden. Deze zaken worden in behandeling genomen door de hulpverlener die daar het beste op is toegerust. De versterkte eerste lijn voorziet in maatwerk.
- 12 De raad dient meer regie te nemen bij overige vormen van meervoudig gebruik zoals massaschadezaken en zaken naar aanleiding van nieuwe wetgeving. Ook bij meervoudig gebruik van verdachten neemt de raad een actieve rol in.

Kwaliteit rechtsbijstandsverleners

- 13 De inschrijfvoorwaarden, met name de kwaliteitsvoorwaarden, voor rechtsbijstandsverleners die actief willen worden binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand moeten worden aangescherpt, vergelijkbaar met de opleidingseisen van specialisatieverenigingen. De intensivering van de kwaliteitsborging binnen de advocatuur dient te worden voortgezet.
- 14 Peer review dient een belangrijk kwaliteitsinstrument te zijn in het stelsel. Hiervoor kan aangesloten worden bij de ontwikkelingen binnen de beroepsorganisaties.
- 15 Het is wenselijk een periodiek, onafhankelijk onderzoek in te voeren naar de kwaliteit van advocaten. Voor rechtzoekenden is het bovendien wenselijk dat zij via een website eenvoudig kunnen nagaan aan welk kwaliteitsniveau een rechtsbijstandsverlener of kantoor voldoet.
- 16 De forfaitaire puntentoekenning dient periodiek geëvalueerd te worden. Die evaluatie kan leiden tot herijking van de toekenning.

Inkomen advocaat

- 17 Een redelijke vergoeding voor rechtsbijstandsverleners moet worden gegarandeerd, daarbij zoveel mogelijk aansluitend bij objectieve normen en zoveel mogelijk rekening houdend met kantoorkosten en andere vaste lasten. Het uitgangspunt is een gemengde praktijk. De administratieve vergoeding vervalt. Er komt een subsidieplafond op de omvang van de vergoedingen dat men maximaal mag declareren met zaken binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.
- 18 Het is wenselijk te werken met verschillende tarieven voor de advocatuur, aansluitend bij het type werkzaamheden: een regulier tarief en een tarief voor extra-urenzaken. Financiering van de werkzaamheden van advocaten in de eerste lijn vraagt om maatwerk, gegeven de verschillende typen werkzaamheden. Uitgangspunten ten aanzien van het reguliere tarief gelden daarbij als basis.
- 19 De huidige indexeringsystematiek komt te vervallen. In plaats daarvan wordt aangesloten bij de ontwikkelingen van de ambtenarensalarissen (rijksoverheid).

- 20 De declaratiesystematiek dient aan te sluiten op de jaarlijkse 'cap' en te worden opgenomen in de inschrijvingsvoorwaarden; het systeem op grond waarvan vijf jaar na dato nog een declaratie kan worden ingediend vervalt.

Perspectief gebruiker

- 21 Het systeem voor de inning van eigen bijdragen moet worden herzien. In plaats van de rechtsbijstandsverleners int de raad de eigen bijdragen van rechtzoekenden. De raad heeft de bevoegdheid een (gedeeltelijke) ontheffing te verlenen voor betaling van de eigen bijdrage, mocht daartoe aanleiding zijn (bijvoorbeeld in het geval dat het netto inkomen van de rechtzoekende lager is dan het bedrag gelijk aan de beslagvrije voet). Dat maakt de gesubsidieerde rechtsbijstand (weer) een toereikende en passende voorliggende voorziening.
- 22 De eigen bijdrage wordt niet via de bijzondere bijstand gecompenseerd; de raad hanteert immers eigen secure hardheidsclausule, waardoor de Wrb (weer) een toereikende en passende voorliggende voorziening.

Regievoerende instantie

- 23 De zelfstandige, eigenstandige positie van de raad dient juridisch te worden geaccentueerd. De raad van advies wordt omgevormd tot een raad van toezicht.
- 24 De raad voert de regie over het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Regie houdt onder meer in dat de raad het overzicht houdt over vraag (de rechtzoekenden) en aanbod (de rechtsbijstandsverleners), zorgt voor een goede afstemming tussen de eerste- en de tweedelijns hulp, nauwe contacten onderhoudt met de relevante organisaties buiten het stelsel en zorg draagt voor een warme overdracht, de kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners nauwlettend bewaakt en innoveert waar wenselijk. De raad beslist bovendien over het al dan niet verlenen van een toevoeging. Hierbij laat hij zich desgewenst adviseren door deskundigen (in de vorm van een versterkt juridisch loket en EL-rechtsbijstandsverleners), waardoor de kwaliteit van het besluit beter wordt.
- 25 Het is wenselijk het vermogen van de raad onder te brengen in een begrotingsfonds.
- 26 Is tweedelijns hulp redelijk en noodzakelijk, dan kan daartoe door de rechtsbijstandsverlener online een aanvraag ingediend worden bij de raad. Voor zover nog niet gebeurd ten behoeve van het spreekuur, toetst de raad het inkomen, de aard van de zaak en de toevoegingswaardigheid. Bij verwijzing door een EL-rechtsbijstandsverlener of een medewerker van het juridisch loket neemt de raad het advies van de betreffende EL-rechtsbijstandsverlener en de medewerker van het juridisch loket in beginsel over. De aard van de zaak kan ook meebrengen dat een toevoeging vrijwel direct wordt toegekend. De High Trust werkwijze blijft in stand, met een aanvulling van de zogenaamde O-toets.
- 27 Bij de toets op basis van inkomen en vermogen of men al dan niet in aanmerking komt voor een toevoeging wordt de eigen woning meegenomen.

- 28 Als de toevoeging wordt geweigerd en een rechtzoekende is het daarmee oneens moet een snelle toets bij de voorzieningenrechter mogelijk zijn. Er is daarbij geen hoger beroep meer mogelijk. Op het moment dat de raad een signaal krijgt van de griffie zal de raad door middel van informeel contact met de rechtzoekende – zoals dat nu gebeurt in de bezwaarfase – proberen er op een minnelijke manier uit te komen.
- 29 Het is wenselijk de mogelijkheden te verkennen contracten af te sluiten met advocaten, of samenwerkingsverband van advocaten. Aansluitend hierop zou de raad meer ervaring op moeten doen met het afsluiten van contracten met andere rechtsbijstandsverleners dan advocaten.
- 30 We bevelen aan de mogelijkheden te verkennen, samen met het Verbond van verzekeraars, een database op te zetten waarin (voor het loket zichtbare) gegevens over rechtsbijstandsverzekeringen zijn verwerkt. Omdat registratie via het BSN-nummer zal moeten, is hiervoor afzonderlijke wetgeving nodig. Tot dan zal de raad de rechtzoekende expliciet moeten bevragen op de aanwezigheid van een rechtsbijstandsverzekering. En moeten terugvorderen als achteraf blijkt dat de rechtzoekende wel verzekerd was.

Rol Ministerie van Veiligheid en Justitie

- 31 Er dient een voortdurende alertheid te zijn op de aanwezigheid van laagdrempelige en informele vormen van geschilbeslechting. Waar nodig treft het Ministerie van Veiligheid en Justitie maatregelen. Bijzondere aandachtspunten hier zijn bestuursrechtelijke zaken (in het bijzonder de bezwaarfase) en consumentenzaken.
- 32 We bevelen aan bij nieuwe wetgeving inzichtelijk te maken of en op welke wijze rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Op dit moment bestaat het beeld dat bij nieuwe wetgeving geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Transparantie helpt dit beeld bij te stellen. Daarnaast draagt het bij aan een betere bewustwording bij overheid en andere gebruikers van het stelsel van wat de gevolgen zijn van beleid voor het stelsel.
- 33 Korte-termijn-wijzigingen in het stelsel om de begroting kloppend te maken zijn onwenselijk. In plaats daarvan moeten er duurzame wijzigingen plaatsvinden, gebaseerd op inzicht in de achtergronden en oorzaken van opvallende ontwikkelingen in de uitgaven.
- 34 De Awb moet worden aangepast in die zin dat de zogenaamde 'onderdelentrechter' daaruit wordt gehaald waardoor een onderdeel dat in bezwaar niet ter discussie is gesteld, in beroep nog wel mag worden bestreden. Dat bevordert een informele behandeling in bezwaar. Alternatief zou kunnen zijn dit alleen te laten gelden in zaken waarin de rechtzoekende in bezwaar niet is bijgestaan door een advocaat.

6.14 **Financieel effect**

6.14.1 *Vooraf*

De in hoofdstuk 5 beschreven ijkpunten zijn onmisbare schakels voor een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze vaststelling is belangrijk voor vragen die betrekking hebben op toekomstige uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand. De ijkpunten vormen de kern waar niet aan getornd mag worden: de uitgaven aan rechtsbijstand golven mee met maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot een toe- of afname van het beroep op rechtsbijstand. Ook zijn wij van mening dat op deze wijze de middelen voor rechtsbijstand steeds op de meest doelmatige wijze zullen worden besteed. De financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand is om die reden noodzakelijkerwijze een open-einde-regeling. Omdat de maatschappelijke ontwikkelingen die leiden tot een toe- of afname van het beroep op rechtsbijstand nu eenmaal niet met zekerheid te voorspellen zijn (vgl. de recente toestroom aan asielzoekers), betekent dit dat inschattingen over uitgaven in de toekomst met de nodige voorzichtigheid benaderd dienen te worden.³⁶⁹ Per jaar begroten is de meest verantwoorde wijze.

Daarnaast brengen de verbetervoorstellen van de commissie fundamentele veranderingen met zich. Dit geldt in het bijzonder voor de veranderde werkwijze voor de eerste lijn. De eerste lijn zal pas na verloop van enkele jaren optimaal kunnen functioneren, omdat de veranderingen ingrijpend zijn. Het inschatten van de structurele financiële effecten van de verbetervoorstellen is daarom bijzonder lastig. Daar komt nog bij dat er beperkingen zitten aan – op de ratio gebaseerde – inschattingen over gedragingen van mensen.³⁷⁰ Voor een paar maatregelen geldt dat we, desondanks, toch voorzichtig een eerste, ruwe, inschatting kunnen maken.

Bij het in kaart brengen van deze effecten is gebruik gemaakt van gegevens uit verschillende bronnen. Waar het mogelijk was, is gebruik gemaakt van gegevens van de betrokken organisaties en gepubliceerde (statistische) gegevens. In de overige gevallen zijn aannames gedaan, die hierna in deze paragraaf per maatregel beschreven worden. De aannames zijn grotendeels gebaseerd op bilaterale contacten met de betrokken experts. Voor een aantal aannames werken we met bandbreedtes, waarbij het meest gunstige en het minst gunstige scenario de uitersten vormen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de eerste lijn.

Voor de aanbevelingen die niet in deze paragraaf zijn benoemd, geldt dat het niet mogelijk is tot betrouwbare aannames te komen om de financiële effecten inzichtelijk te maken. Hiervoor zijn onderzoeksgegevens nodig waarover de commissie, gelet op de toegemeten tijd, niet kan beschikken. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk in te schatten wat een evaluatie en mogelijke herijking van de puntenwaardering voor financiële effecten zal hebben. Waar het enigszins mogelijk was, hebben we een eerste, globale, financiële waardering gemaakt. Voor wat betreft de besparing van het samenvoegen van de eerste lijn en de raad verwijzen we naar het rapport van Andersson Elffers Felix (AEF).³⁷¹ Gelet op de toegemeten tijd is hier door de commissie geen verder zelfstandig onderzoek naar verricht. Bij

³⁶⁹ Overigens zijn de inschattingen voor de langere termijn dat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand, over het geheel genomen nauwelijks verandert ten opzichte van het jaar 2013; zie het onderzoek Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020, te raadplegen via de website van het WODC.

³⁷⁰ Zie – toegespitst op de gesubsidieerde rechtsbijstand- bijvoorbeeld Met Recht Bijstand 1995 en Van Tulder 1990.

³⁷¹ *Rapport AEF 2015.*

de berekeningen zijn de organisatiekosten wel meegenomen, niet de transitiekosten.

6.14.2 *Ruwe inschatting van de financiële effecten van enkele maatregelen*

De in dit hoofdstuk genoemde verbetervoorstellen maken dat het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand meer duurzaam en uitgebalanceerd is. Belangrijker nog is dat de verbeteringen ertoe leiden dat de toegang tot het recht verbeterd wordt: in het nieuwe stelsel krijgt de rechtzoekende de (rechts-)hulp die het meest passend is bij zijn probleem en aansluit bij zijn werkelijke behoefte. De verbeteringen maken ook dat de uitgaven aan rechtsbijstand meer doelmatig kunnen worden besteed. Hoeveel precies, is om redenen die we in de vorige paragraaf beschreven, slechts met een grote bandbreedte aan te geven.

We zijn bij de berekeningen uitgegaan van twee scenario's: een behoudend scenario en een meer optimistisch scenario. Deze twee scenario's bepalen de bandbreedte. Deze bandbreedte is ook noodzakelijk omdat de berekeningen gebaseerd zijn op afzonderlijke, op zichzelf staande, maatregelen, terwijl de realiteit zal zijn dat de verschillende maatregelen een wisselwerking hebben. Zo is bijvoorbeeld moeilijk een inschatting te geven in hoeveel procent van de gevallen van veelgebruik ook daadwerkelijk sprake is van multiproblematiek en in hoeveel procent van de gevallen advocaten die de cap bereiken hun toevoegingszaken overdragen aan kantoorogenoten. Met betrekking tot de eerste lijn is bijvoorbeeld moeilijk een inschatting te geven van het aantal personen dat een beroep kan doen op een verzekering en hoeveel rechtzoekenden met hun probleem later terugkomen bij de eerste lijn, nadat ze in eerste instantie zijn doorverwezen door diezelfde eerste lijn.

Bij de berekeningen zijn we uitgegaan van het laatste jaar waarvan de gegevens, bij aanvang van dit onderzoek, volledig bekend en beschikbaar waren: het jaar 2013. In dat jaar bedroegen de uitgaven aan toevoegingen, apparaatskosten van de raad en de kosten van het juridisch loket samen € 496 miljoen.³⁷² Als de hierna genoemde maatregelen doorgevoerd zouden worden, zouden de uitgaven in 2013 bij benadering € 400 miljoen in het optimistische scenario tot € 460 miljoen in het behoudende scenario zijn. Omdat we echter voorstellen het uurtarief tussentijds niet te verlagen, is dit eerste bedrag slechts een fictief bedrag. Als hiervoor wordt gecorrigeerd, zouden de uitgaven in 2013, na het invoeren van de onderstaande maatregelen, ongeveer € 410 miljoen tot € 460 miljoen bedragen. Daarnaast zijn er, zoals hierna zal blijken, waarschijnlijk effecten die we niet konden meenemen in de berekening.

Eerste lijn

Bij de inrichting van het stelsel gaan we uit van een sterke eerste lijn. Eerder hebben we in kaart gebracht in hoeverre en op welke wijze wij verwachten dat rechtzoekenden binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand geholpen kunnen worden. Om de structurele financiële effecten te ramen heeft de commissie cijfers verzameld die een beeld geven van welk deel van de rechtzoekenden een (online) intake zal doen en hoeveel rechtzoekenden vervolgens in de eerste lijn op het spreekuur zullen komen. Vervolgens is rekening gehouden met een selectie op het al dan niet hebben van een rechtsbijstandsverzekering of een lidmaatschap van een ledenorganisatie. Op basis van de uitkomsten van een door de raad afgenomen

³⁷² Gebaseerd op jaarverslag raad 2013. Zie hiervoor paragraaf 2.4.2.

enquête zou ongeveer 10% en 15% mogelijk een beroep kunnen doen op de polis van een rechtsbijstandsverzekering, waar ze nu wellicht een toevoeging krijgen. Daarnaast is ingeschat hoeveel spreekuren resulteren in een eenvoudige behandeling, tweedelijns hulp met een toevoeging, of alternatieve hulp door bijvoorbeeld sociaal raadslieden. De verwachting is dat de sterke eerste lijn tot gevolg heeft dat rechtzoekenden vaker dan nu op een andere manier dan met tweedelijns hulp kunnen worden geholpen. Ook zullen de veranderingen rondom het innen van de eigen bijdrage gevolgen hebben voor het aantal rechtzoekenden dat een beroep doet op het stelsel. Vergelijkingen met de inning van eigen bijdragen in de zorg laten zien dat er sprake kan zijn van een geringe vermindering van het beroep op het stelsel. Tegelijkertijd zullen binnen een versterkte eerste lijn en als gevolg van een betere samenwerking ook rechtzoekenden worden bereikt die nu niet worden bereikt. Deze effecten rondom het innen van de eigen bijdrage hebben we echter niet mee kunnen nemen in de berekening.

De versterking van de eerste lijn brengt, naast initiële kosten, ook structurele kosten met zich die bij de schatting van de financiële effecten zijn meegenomen. Zo zullen er meer spreekuren (bij JL-medewerkers of EL-rechtsbijstandsverleners) worden gehouden. Ook vraagt de eenvoudige behandeling tijd en inzet van EL-medewerkers of EL-rechtsbijstandsverleners. Daarnaast wordt de eigen bijdrage voor alle toevoegingsgebruikers met € 53 verlaagd. De fundamentele veranderingen in de eerste lijn maken voorts dat er enige jaren nodig zijn voordat de eerste lijn functioneert zoals beoogd.

De geraamde kosten en baten laten zien dat – op termijn – de sterke eerste lijn in het behoudende scenario zal leiden tot een afname in de uitgaven van mogelijk € 15 miljoen per jaar en in het optimistische scenario mogelijk meer dan het drievoudige. Als gezegd, betreft dit een fundamentele verandering, waarvan de precieze gevolgen zeer lastig zijn in te schatten. Daarom bevelen we aan te beginnen met een goede nulmeting.

Echtscheiding

Bij het in kaart brengen van de effecten die de voorgestelde maatregelen op het terrein van echtscheiding hebben, is uitgegaan van een pakkettoevoeging. Er komt dus voor de hele echtscheiding en alles wat daarmee verknocht is één vergoeding. We maken daarbij onderscheid tussen echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, en die waarbij geen minderjarige kinderen zijn betrokken. Het onderscheid tussen echtscheidingen met en zonder tegenspraak vervalt. Na afgifte van de toevoeging bestaat er in een periode van twee jaar geen nieuwe aanspraak op een toevoeging voor de echtscheiding en daarmee verknochte zaken. Bij het bekijken van de financiële effecten is gekeken naar het huidige volume bij echtscheidingszaken. We verwachten dat er minder echtscheidingstoevoegingen af worden gegeven, hetgeen ook tot lagere uitvoeringslasten bij de raad zal leiden. Daar staat tegenover dat de forfaitaire vergoeding van die toevoeging hoger wordt. Ook houden we er rekening mee dat het aantal geïnde 'eigen bijdrages' als gevolg van de pakkettoevoeging fors minder wordt. De rechtzoekende van wie het gezinsinkomen boven de gezinsnorm uitkomt, maar gelet op individuele inkomen de alleenstaandennorm niet overschrijdt, kan een voorwaardelijke toevoeging aanvragen. Voor die toevoeging geldt dan een terugbetalingsverplichting. Aan deze voorwaardelijke toevoegingen zijn kosten verbonden, bijvoorbeeld incassokosten. Ook zal een deel niet-inbaar zijn.

Al met al schatten we in dat de verbeteringen op het terrein van echtscheiding tot een afname in uitgaven van tussen de € 4 miljoen en € 5 miljoen per jaar zal leiden.

Multiproblematiek

Bij het inschatten van de financiële effecten van de maatregel met betrekking tot multiproblematiek zijn we uitgegaan van een afgebakende groep zaken waarbinnen multiproblematiek kan spelen, te weten huurrecht, schuldsanering, sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en verbintenissenrecht. Multiproblematiek en/of ketenproblematiek kan, zo bleek eerder in dit rapport, ook bij op andere terreinen spelen, maar veiligheidshalve zijn we uitgegaan van de bovengenoemde groep zaken. We hebben binnen deze categorieën gekeken naar het meervoudig gebruik; hieronder verstaan we meer dan één afgegeven toevoeging binnen een jaar voor één of meer van deze categorieën. We hebben voor het meervoudig gebruik het gemiddeld aantal afgegeven toevoegingen per persoon voor dat jaar in kaart gebracht. Op basis daarvan hebben we berekend wat de kosten voor meervoudig gebruik nu zijn, en ingeschat wat de kosten voor meervoudig gebruik zijn na de introductie van één trajecttoevoeging van tien punten voor de tweede en volgende toevoegingen binnen een jaar. We hebben er in de berekening van de effecten rekening mee gehouden dat het ook geheel toevallig en geheel terecht kan zijn dat een rechtzoekende in een jaar tijd meer dan één toevoeging binnen deze clusters heeft; deze rechtzoekende krijgt dan voor de volgende zaken een reguliere toevoeging zoals nu, en geen trajecttoevoeging.

Een ruwe schatting is dat de andere aanpak van multiproblematiek ertoe zal leiden dat de uitgaven afnemen met een bedrag van ongeveer € 3 miljoen per jaar.

Strafrecht

Op het terrein van het strafrecht is alleen ten aanzien van de maatregel inzake de schorsing van de ambtshalve toevoeging een ruwe schatting te maken van de financiële effecten. Verdachten van wie de bewaring afloopt, of geschorst of opgeheven wordt, bevinden zich feitelijk in een gelijke positie als verdachten die niet in bewaring zijn genomen. Deze verdachten krijgen daarom geen ambtshalve straftoevoeging meer, maar zij kunnen, als zij voldoen aan de inkomensnorm, een reguliere straftoevoeging aanvragen. Een (naar verwachting klein) deel van de verdachten verdient boven de norm en zal, anders dan nu, zelf de kosten moeten dragen van rechtsbijstand. Het andere deel van de verdachten op vrije voeten kan een reguliere toevoeging aanvragen, maar moet dan wel de eigen bijdrage betalen. De maatregel leidt tot een verschuiving van ambtshalve naar (minder kostbare) reguliere toevoegingen en per saldo tot minder afgegeven straftoevoegingen, met een bijbehorende besparing op de uitvoeringskosten van de raad. Bij de inschatting van de financiële effecten hebben we rekening gehouden met zaken in eerste aanleg en zaken in hoger beroep. Meer in het algemeen geldt voor de hoger beroepen en cassaties binnen het terrein van het strafrecht dat die in de O-toets worden meegenomen. Dit valt onder de berekening van de maatregelen op het terrein van de eerste lijn.

Door deze veranderingen nemen de uitgaven vermoedelijk af met een bedrag van ongeveer € 3 miljoen tot € 4 miljoen per jaar.

Vergoeding rechtsbijstandsverleners

Ook ten aanzien van de aanbevelingen over een redelijk inkomen voor advocaten hebben we de financiële effecten in kaart gebracht. In deze berekening zijn ook de financiële effecten van het inkomensplafond meegenomen. Hierbij moet worden aangetekend dat het plafond er niet toe zal leiden dat alle gedeclareerde

werkzaamheden boven het plafond in de toekomst niet meer gedeclareerd gaan worden. Een deel van de werkzaamheden die boven het plafond uitkomen, gaan mogelijk over naar een andere rechtsbijstandsverlener, die nog niet aan het subsidieplafond zit. Ook is rekening gehouden met een (beperkt) effect van de commissie die de extra-urengaven gaat beoordelen. Niet meegenomen in de berekening zijn de eventuele effecten van het rekenen met dag-, week-, of maandvergoedingen, in plaats van uurtarieven.

Bij de berekening zijn we, omdat 2013 het basisjaar voor de berekening is, uitgegaan van de tarieven die in 2013 golden. De tarieven genoemd in paragraaf 6.8 zijn lager dan de tarieven die destijds golden. De uitgaven zouden bij invoering van laatst bedoelde tarieven, in combinatie met de andere maatregelen met betrekking tot de vergoedingen, leiden tot een afname van de uitgaven met ongeveer € 35 miljoen per jaar. Omdat de inkomens sinds 2013 echter gewijzigd zijn, en we voorstellen het uurtarief op termijn mee te laten stijgen met de ambtenarensalarissen, is dit laatste bedrag slechts een fictief bedrag. Het advies is om het huidige tarief te handhaven, totdat de indexering op basis van de ambtenarensalarissen tot een stijging van het tarief leidt en de overige aanbevolen maatregelen – gelet op de samenhang in het pakket aan maatregelen – zijn ingevoerd. Als we hiervoor corrigeren, leiden de maatregelen met betrekking tot de vergoedingen tot een afname van de uitgaven met een bedrag van ongeveer € 10 in het behoudende scenario tot € 20 miljoen in het optimistische scenario. Overigens zal het door de raad innen van de eigen bijdragen ertoe leiden dat de waarschijnlijk ongeveer € 15 miljoen die de advocaten aan inkomsten verliezen doordat ze niet (kunnen) innen, wel bij hun binnenkomt. Dit betreft echter geld van rechtzoekenden en geen uitgaven die nu op de begroting van de raad staan.

6.14.3 *Maatschappelijke kosten en baten*

De ruwe inschatting van de financiële effecten is beperkt tot de effecten binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, en dan alleen voor zover mogelijk. Het is aannemelijk dat de verbetervoorstellen nog andere effecten hebben buiten het stelsel. Een voorbeeld hiervan is het aantal rechtszaken op het gebied echtscheidingen, dat vermoedelijk zal afnemen als er minder toevoegingen op het gebied van echtscheiding afgegeven worden. Het gaat hierbij niet om de echtscheiding zelf, maar om zaken die betrekking hebben op echtscheidingsgerelateerde zaken. Een ander voorbeeld is de mogelijke afname van het aantal hoger beroepen en cassaties, omdat de verzoeken voor een toevoeging worden meegenomen in de O-toets. Ten slotte noemen we de mogelijkheid dat er, als gevolg van de sterk verbeterde eerste lijn en de samenwerking daarbinnen, rechtzoekenden worden bereikt die nu verstoken blijven van rechtsbijstand. Deze effecten zijn zo onvoorspelbaar dat ze niet op voorhand in te schatten zijn, maar het is wel denkbaar dat een groep rechtzoekenden die nu niet bereikt wordt omdat er voor hen geen passende hulp is, straks wel een beroep zal doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit kan dan zowel in kosten resulteren (het beroep op de rechtsbijstand neemt immers toe), als in maatschappelijke baten (de passende hulp vermindert het aantal problemen en conflicten). Deze, en andere maatschappelijke effecten, zijn niet in de bovenstaande inschattingen meegenomen. Niettemin hechten we eraan te vermelden dat de investering nu in de eerste lijn, op langere termijn vermoedelijk bredere maatschappelijke gevolgen hebben die de rechtzoekenden ten goede komen.

6.14.4 *Hoe verder: monitoring van de effecten van de maatregelen*

De ruwe inschatting van de financiële effecten gaat, als gezegd, met veel onzekerheden gepaard. Om deze reden bevelen we aan de effecten van de maatregelen te monitoren, te beginnen met een nulmeting. Dit biedt de mogelijkheid gericht bij te sturen waar dat noodzakelijk of wenselijk is. In het bijzonder denken we hierbij aan een koppeling van de gegevens van de eerste lijn en de tweede lijn. Ook zou het monitoren informatie op moeten leveren over de lokale omstandigheden. De andere aanpak in de eerste lijn werkt niet in alle regio's hetzelfde uit.³⁷³ Een belangrijk gegeven is bijvoorbeeld dat de sociaal raadslieden niet in alle regio's in dezelfde mate werkzaam zijn. Het optimum is dan ook afhankelijk van de lokale omstandigheden.

6.15 Implementatie van de voorstellen

Voor de implementatie van een aantal aanbevelingen is aanpassing van huidige regelgeving nodig, zowel van de Wrb als van onderliggende regelgeving. Het gaat hierbij om de voorstellen met de betrekking tot een deel van de eerste lijn, het inkomen van de rechtsbijstandsverlener, de eigen bijdragen, de inrichting van de eerste lijn en de herpositionering van de raad en de samenvoeging van de raad en het juridisch loket, inclusief de voorstellen met betrekking tot een begrotingsfonds. Ook de aanbevelingen die zien op het strafrecht, echtscheidingszaken en multiproblematiek vragen om wijzigingen in wetgeving. Om bij asielprocedures in trajecttoevoegingen te kunnen voorzien is wijziging van formele wetgeving vereist. Het vervallen van de lichte adviestoevoeging en het meenemen van de eigen woning bij de draagkrachttoets vragen eveneens wijzigingen van de Wrb. Daarnaast zijn er maatregelen die wijzigingen in lagere regelgeving vragen. Hier zien we vooral wijzigingen die sterk verbonden zijn met de wijzigingen in de eerste lijn. We denken hierbij onder andere aan het vervallen van de diagnose-en-triagekorting.

Buiten de voorzieningen die op het niveau van wet- en regelgeving getroffen moeten worden, vergen de meeste maatregelen een praktische implementatie. Dit ziet in het bijzonder op maatregelen die betrekking hebben op de inrichting van de eerste lijn. Onze inschatting is dat het volledig uitrollen van die aanbevelingen een aantal jaren nodig heeft. Niettemin kunnen maatregelen ook gefaseerd worden ingevoerd. Zo is er een behoorlijk aantal aanbevelingen ten aanzien van de eerste lijn die juist geen wijziging in wet- en regelgeving vergen en waar om die reden al snel mee geëxperimenteerd kan worden. Zonder daar een volledige opsomming van te beogen denken we hierbij aan het meer betrekken van de brede eerstelijnsorganisaties in en rondom het stelsel. We denken ook aan het experimenteren met online hulp bij de eerste lijn.

Er zijn ook aanbevelingen die überhaupt geen wijziging in wet- en/of regelgeving vergen. We denken hierbij aan de inspanning van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om alert te zijn op de aanwezigheid van laagdrempelige en informele manieren van geschilbeslechting. Dat geldt ook voor het inzichtelijk maken van de gevolgen voor rechtsbijstand van nieuwe wet- en regelgeving. Ook ons appel op het departement om geen korte-termijn-wijzigingen in het stelsel aan te brengen, maar te kiezen voor structurele verbeteringen, past hierbij.

De positie van de raad zoals we die voor ons zien, vraagt wetswijziging. Niettemin denken we dat de raad zijn centrale positie ook nu al aanmerkelijk zou kunnen versterken. In lijn met de aanbevelingen zou een plan van aanpak opgesteld kunnen

³⁷³ Zie ook Van Tulder 1990, p. 101.

worden om die centrale rol op de in ons rapport genoemde terreinen nog meer op te pakken. Ook een intensievere samenwerking tussen de raad en het juridisch loket kan ook nu al worden opgepakt, juist bij de herinrichting van de eerste lijn. We denken hierbij bijvoorbeeld aan het toegang verschaffen tot de toevoegingsgegevens van de individuele rechtzoekende.

We gaan ervan uit dat de wetgeving die vereist is om het pakket aan maatregelen te implementeren zo'n twee jaar in beslag neemt. Er is ook wijziging van lagere regelgeving vereist. Een groot deel van die wijzigingen hangt, we noemden het al, samen met de wetwijzigingen. Juist vanwege de samenhang tussen de wijzigingen zullen de wijzigingen in lagere regelgeving ongeveer tegelijkertijd met de wetwijziging in werking treden.

Ten slotte

Gedurende het onderzoek hebben we met veel bevlogen professionals gesproken. Ons viel op dat er een grote bereidheid onder deze professionals is om na te denken over verbeteringen, zelfs als die verbeteringen niet onmiddellijk voordelig zijn voor de eigen positie. Naar ons idee is dit een zeer waardevolle bron van kennis en organisatiekracht. Ruimte voor deze professionals om zelf aan de slag te gaan met verbetervoorstellen lijkt ons, in het verdere proces van implementatie, essentieel.

6.16

Naar een beleidsagenda voor de komende tien jaar

Gegeven de onderzoeksopdracht en het daarbij behorende tijdspad hebben we ons – grof gezegd – gefocust op de kostenontwikkelingen in het huidige stelsel, ijkpunten en verbetervoorstellen. Dat neemt niet weg dat er uitdagingen zijn die de onderzoeksopdracht en de toegemeten tijd te buiten gingen, maar in de (nabije) toekomst aandacht vragen. We voelen de behoefte die te noemen. Dit rapport zou niet moeten worden gezien als een eindpunt van de discussie over het functioneren van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De maatschappelijke en politieke vraag naar een toereikend en betaalbaar stelsel zal ook de komende tien jaar blijven. Het stelsel blijft, ook als de aanbevelingen uit dit rapport zijn gerealiseerd, vragen om permanente aandacht voor de behoeften en ontwikkelingen bij de gebruikers, waarbij de oplossing van een juridisch probleem steeds voorop zou moeten staan. Prikkel daartoe moeten in het stelsel, maar ook daarbuiten worden ingebouwd.

We pleiten daarom voor de ontwikkeling van een beleidsagenda voor de komende tien jaar, waarbij rechtsbijstand steeds afgestemd wordt op de behoeften en competenties van de burger. We denken hierbij aan de volgende thema's:

- Digitalisering is een ontwikkeling die aandacht blijft vragen. Burgers kunnen steeds meer zelf. Ontwikkelingen op dit punt in het domein van de juridische dienstverlening vragen permanent om aandacht. Zoals rechtwijzer.nl wordt gezien als *game changer*, zo zouden ook andere innovaties kunnen bijdragen aan een effectief stelsel. Mede daardoor is er meer tijd, en hebben rechtshulpverleners meer aandacht, voor persoonlijke begeleiding en specialistische hulp.
- Waar mogelijk zou standaardisatie van inhoud en proces kunnen bijdragen aan een effectievere vorm van rechtsbijstand.
- Bevorderen van samenhang met andere disciplines. Niet-juridische disciplines zijn in opmars, maar voornamelijk aan de randen van het stelsel (mediation, schuldhulpverlening). Voorstelbaar is dat deze opmars niet alleen leidt tot het toetreden van nieuwe disciplines tot het stelsel, maar ook

tot een vorm van rechtsbijstandsverlening waarin verschillende disciplines geïntegreerd zijn.

- De omvang van de verplichte procesvertegenwoordiging bezien. De toegang tot recht moet zo laagdrempelig mogelijk zijn. Verplichte procesvertegenwoordiging kan toch gerechtvaardigd zijn. We achten het niettemin noodzakelijk de meerwaarde hiervan ook in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.

6.17 **Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op onze laatste onderzoeksvraag: wat zijn, gegeven de ijkpunten en knelpunten in het huidige stelsel, verbetervoorstellen en zinvolle denkrichtingen voor de toekomst?

We zien in het stelsel een belangrijke toegevoegde waarde voor een sterke en brede eerste lijn, waarin het juridisch loket, de advocatuur en de raad complementair zijn aan elkaar ten behoeve van het oplossen van problemen en geschillen van rechtzoekenden. Ook andere organisaties spelen in de brede eerste lijn een belangrijke rol: vaak is dat een belangrijke en concrete weg voor rechtzoekenden bij het zoeken naar oplossingen van hun probleem of geschil. We zien verbetermogelijkheden in het stelsel ten aanzien van het strafrecht, echtscheiding en het meervoudig gebruik. Voor een goed functionerend stelsel is het voor alle voorstellen van cruciaal belang dat er een sterk opererende en regisserende raad is. We zien eveneens verbetermogelijkheden aan de kant van een van de belangrijkste gebruikers, de advocatuur. De kwaliteit van de advocatuur vraagt permanente aandacht en voldoende kwaliteitseisen. Daar moet een redelijke vergoeding tegenover staan. We hebben daartoe voorstellen gedaan. De inning van de eigen bijdrage wordt overgeheveld naar de raad. Ook ten aanzien van de rol van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zien we verbetermogelijkheden. We hebben tot slot in dit hoofdstuk, indien mogelijk, de verbetervoorstellen getoetst op de financiële impact en de gevolgen voor wet- en regelgeving.

Tot slot

Met dit rapport geeft de commissie uitvoering aan haar opdracht 1) onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en 2) aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

Ook is gevraagd aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

1. de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 (tot en met 2014);
2. de effecten van de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB die zich richten tot rechtsbijstandsverleners op het aanbod van rechtsbijstandsverleners;
3. methoden om de kosten van rechtsbijstand beter te kunnen beheersen;
4. waarborgen voor de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden waar een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in ieder geval in moet voorzien, ook vanuit internationaal perspectief;
5. de effecten die de aanbevelingen van de commissie zullen hebben op de toegang tot het recht voor on- en minvermogenden en een
6. internationale vergelijking van de positie van Nederland als het gaat om kostenstijgingen en uitgaven binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Met uitzondering van het laatste aspect (zie hiervoor paragraaf 1.3) zijn alle genoemde aspecten, aan de hand van onderzoeksvragen, in het rapport onderzocht. De eerste onderzoeksvraag zag op de contouren van het huidige stelsel voor rechtsbijstand. Hoofdstuk 2 gaf een beschrijving van hoe het huidige stelsel functioneert, en ook wat de cijfermatige ontwikkelingen zijn (de tweede onderzoeksvraag). De uitgaven door het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie ten behoeve van het stelsel zijn toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Vanaf 2013 zijn de uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014. De jaarverslagen van de raad zijn beschikbaar vanaf 2009. Deze jaarverslagen laten zien dat de uitgaven van de raad aan het stelsel zijn toegenomen van € 454 miljoen in 2009 naar € 496 in 2013. Vanaf 2013 zijn deze uitgaven gedaald naar € 428 miljoen in 2014. De stijging in uitgaven wordt vooral veroorzaakt door een groei in volumes: de aantallen afgegeven toevoegingen. De uitgaven op het terrein van het asiel- en vreemdelingenrecht zijn, bemeten over de periode 2002-2014 flink gedaald. De huidige ontwikkelingen op deze terreinen maken dat de verwachting is dat de uitgaven weer zullen stijgen. De belangrijkste stijgingen over de periode 2002-2014 vonden plaats in het strafrecht en het echtscheidingsrecht. Deze stijgingen zijn opvallend, omdat ze niet te verklaren zijn door voor de hand liggende oorzaken, zoals een (naar verhouding even grote) toename van het aantal echtscheidingen of een toegenomen aantal strafzaken.

De achtergronden en oorzaken van de ontwikkelingen in uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand (onderzoeksvraag 3) stond centraal in hoofdstuk 3. Voor echtscheiding gelden als meest waarschijnlijke oorzaken: de verharding en juridisering van de maatschappij, complexe regelgeving, steeds mondigere burgers, en een puntensystematiek die niet goed aansluit bij de problemen die zich anno

2015 voordoen. Het forfaitaire systeem, dat de 'eenvoudige zaken' en de meer bewerkelijke zaken uitmiddelt, functioneert hierdoor niet (meer) zoals destijds was beoogd. Dit heeft op lange termijn een systeemondermijnend effect.

Rechtsbijstandsverleners zoeken naar manieren om de financiële dekking voor hun werkzaamheden rond te krijgen, waardoor de kernwaarde om altijd in het belang van de rechtzoekende te werken onder druk komt te staan. Tegelijkertijd is de regelgeving inzake echtscheiding complex en voor rechtzoekenden zonder juridische bijstand nauwelijks te overzien. Ten slotte is in gesprekken met de commissie gewezen op de financieringsmodellen van de rechtspraak. Deze financieringsmodellen dragen er mogelijkwerwijze niet aan bij dat zaken in één keer (zonder dat de zaak in stukken wordt geknipt) worden behandeld.

De meest waarschijnlijke oorzaken voor de kostenstijgingen in het strafrecht zijn: meer rechtsbijstand aan het begin van een strafrechtelijk traject en een intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie. Daar komt bij dat, net als in echtscheidingszaken, de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners sterk wisselend is en voor rechtzoekenden niet inzichtelijk is. Ook speelt een rol dat er niet meer dan vijf feiten op een dagvaarding mogen worden geplaatst. We zien verder een stijging in het aantal hogerberoepszaken bij meervoudige kamerzaken en politierechterzaken, waardoor er feitelijk meer zaken in hoger beroep voor de rechter komen. De stijging binnen het strafrecht is vooral opvallend bij verdachten van misdrijven die niet in bewaring zijn gesteld ('de niet-ambtshalve toevoegingen') en de extra-urenzaken. De meest aannemelijke oorzaken voor deze laatste categorie zijn de intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie en het ontbreken van een adequate toets – zowel voor- als achteraf – op de doelmatigheid van het maken van extra uren. Een duidelijke oorzaak voor de stijging van de niet-ambtshalve toevoegingen is niet te geven. De raad voor rechtsbijstand noemt als mogelijke verklaring dat verdachten die op vrije voeten zijn gesteld de weg naar de advocaat gemakkelijker weten te vinden, omdat zij, als gevolg van de Salduz-jurisprudentie, al eerder in contact zijn gekomen met een advocaat. Deze verklaring wordt ook gegeven door diverse advocaten die we spraken. Tot slot lijkt er in de strafrechtpraktijk als gevolg van de daling van het aantal zaken steeds 'agressiever' naar cliënten te worden gezocht.

In hoofdstuk 3 kwamen ook de stelselontwikkelingen aan bod (paragraaf 3.3). In die paragraaf bespraken we de mogelijke (en voor zover door de commissie waar te nemen) effecten van de AMvB die in februari jl. in werking is getreden op het aanbod van rechtsbijstandsverleners. Op grond van het beschikbare cijfermateriaal is er geen aanleiding om te denken dat de AMvB gevolgen heeft voor het aantal ingeschreven advocaten (zie bijlage 9).

Met de ontwikkelingen en achtergronden op ons netvlies hebben we gekeken naar het rechtsstatelijk kader (de vierde onderzoeksvraag). Voor de beoordeling of een stelsel voldoet aan rechtsstatelijke normen is van belang dat voor een individuele rechtzoekende de toegang tot het recht, meer in bijzonder de toegang tot de rechter gegarandeerd moet zijn. Het individu vormt de toetssteen, en niet zozeer het stelsel als zodanig of ieder afzonderlijk element daarvan. Uit de jurisprudentie zijn algemene lijnen af te leiden, maar uiteindelijk dient iedere vraag of een bepaalde situatie al dan niet op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 6 EVRM op basis van de individuele context te worden beantwoord. We hebben niettemin gezichtspunten kunnen formuleren die daarbij blijkens de jurisprudentie worden betrokken.

Gegeven het functioneren van het huidige stelsel, de genoemde oorzaken en achtergronden en het rechtsstatelijke kader hebben we acht ijkpunten geformuleerd (de vijfde onderzoeksvraag, tevens het vijfde hoofdstuk) waaraan een duurzaam stelsel moet voldoen:

- 1 De toegang tot recht staat voorop.
- 2 Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich, voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijnsbijstand. Deze door de overheid gefinancierde eerstelijnsbijstand wordt verleend door mensen die beschikken over kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.
- 3 Een onafhankelijke, regievoerende, instantie is verantwoordelijk voor de afstemming tussen de eerste- en de tweedelijnsbijstand. Deze instantie neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
- 4 Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.
- 5 Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.
- 6 De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is verzekerd.
- 7 De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.
- 8 Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Aan de hand van deze ijkpunten en een analyse van het stelsel hebben we verbetervoorstellen geformuleerd (de zesde onderzoeksvraag, tevens het zesde hoofdstuk). De verbetervoorstellen maken dat het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand meer duurzaam en uitgebalanceerd is. Belangrijker nog is dat de voorstellen ertoe leiden dat de toegang tot het recht verbeterd wordt: in het nieuwe stelsel krijgt de rechtzoekende de (rechts-)hulp die het meest passend is bij zijn probleem en die aansluit bij zijn werkelijke behoefte. De verbeteringen maken ook dat de uitgaven aan rechtsbijstand meer doelmatig kunnen worden besteed. Ook zijn voorstellen gedaan om de uitgaven beter beheersbaar te maken.

Het pakket aan maatregelen bestaat uit 34 afzonderlijke maatregelen die niet los van elkaar gezien kunnen worden. Het gaat om een pakket aan, onderling samenhangende en elkaar versterkende, maatregelen die samen zorgen voor een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand: Rechtsbijstand voor iedereen die het nodig heeft, nu en in de toekomst.

Geraadpleegde bronnen

Advies Commissie-Ouwerkerk 2002

Advies van de Commissie toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, Den Haag: Commissie toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 2002.

Antonides 2005

G. Antonides, *Risicoacceptatie: een literatuurstudie*, Den Haag: WODC 2005.

Armoedesignalement SCP 2014

Armoedesignalement, SCP/CBS, 2014-39.

Barendrecht e.a. 2009

J.M. Barendrecht e.a., *Kitty's ketens: meer voor minder rond rechtsbijstand*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2009.

Barendrecht e.a. 2014

J.M. Barendrecht e.a., *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

Barendrecht e.a. 2015

J.M. Barendrecht e.a., 'Zes Suggesties voor Toegang tot recht', *NJB* 2015/1322, afl. 27, p. 1816-1820.

Barendrecht & Van Beek 2015

J.M. Barendrecht & K. van Beek, 'Naschrift', *NJB* 2015/2030, afl. 29, p. 1486.

Barkhuysen, Emmerik & Gerards 2009

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.H. Gerards, *De toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Grondwet? Behoeft de Nederlandse Grondwet aanvulling met een recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces?* (Voorstudie Staatscommissie Grondwet), Alphen a/d Rijn: Kluwer 2009.

Bauw, Böhler & Westerveld 2013

E. Bauw, B. Böhler & M. Westerveld, *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht 2008

Beleidsdoorlichting Toegang tot het recht, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbestel 2008.

De Bock 2015

R.H. de Bock, 'Grip op kwaliteit. Een model voor inhoudelijke kwaliteit van rechterlijke beslissingen', in: *Kwaliteit als keuze, Kwaliteit(s)beoordeling van rechtspraak, wetgeving en rechtswetenschappelijk onderzoek* (Handelingen Nederlandse Juristen-vereniging 2015-I), Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 27-140.

Bogaers 2009

P.B.Ph.M. Bogaers, *Van forfaitaire rechtshulp naar pseudorechtshulp: Onderzoek naar het functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand. De kwaliteit van de pro deo-advocatuur*, Bussum: Bogaers 2009.

Bosselaar e.a. 2010

H. Bosselaar e.a., *Multiproblematiek bij cliënten* 2010, Utrecht/Leiden: Meccano kennis voor beleid en AStri Beleidsonderzoek en -advies 2010.

Bovend'eert e.a. 2009

P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Grondwet, Tekst & Commentaar*, Deventer: Kluwer 2009.

De Brabander 2014

R. de Brabander, *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn. De mythe van zelfredzaamheid*, Antwerpen: Garant 2014.

Broenink & Kromontono 2003

N. Broenink & E. Kromontono, 'Een overzicht van de ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtsbijstand voor de jaren 1997 tot en met 2002', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2003.

Cleven, Lens & Pemberton 2015

I. Cleven, K.M.A. Lens & C. Pemberton, *De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht, Eindrapportage Onderzoek pilots Herstelbemiddeling*, Tilburg: International Victimology Institute Tilburg 2015.

Combrink-Kuiters & Peters 2012

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters, *Evaluatie maatregel 'diagnose en triage*, Utrecht: raad voor rechtsbijstand 2012.

Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ) 2012

CEPEJ, *Evaluation report on judicial systems*, Straatsburg: Raad van Europa 2012.

Duyvendak e.a. 2001

J. Duyvendak e.a., *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2001.

Egerton 1998

R. Egerton, *Legal Aid*, Londen: Routledge 1998.

Eshuis, Geurts & Beenackers 2012

R. Eshuis, T. Geurts, & E. Beenackers, *Hulp bij juridische problemen een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars*, literatuurstudie en secundaire analyses, WODC 2012.

Factsheet WODC 2015, eigen bijdrage

M. ter Voert, *Ontwikkeling hoogte eigen bijdrage gesubsidieerde rechtsbijstand 2002-2014* (factsheet 2015-3), Den Haag: WODC 2015.

Factsheet WODC 2015, echtscheiding

M. ter Voert, *Kostenontwikkeling toevoegingen scheidingen 2002-2014* (factsheet 2015-7), Den Haag: WODC 2015.

Factsheet WODC 2015, extra uren

M. ter Voert, *Kostenontwikkeling Extra-uren (EXU) Strafzaken 2004-2014* (factsheet 2015-5), Den Haag: WODC 2015.

Factsheet WODC 2015, straf

M. ter Voert, *Kostenontwikkeling strafpiket en straftoevoegingen 2002-2014* (factsheet 2015-6), Den Haag: WODC 2015.

Van Geffen 2015

M. van Geffen, 'Reactie op: 'Zes Suggesties voor Verbetering van de Toegang tot Recht'', *NJB* 2015/2028, afl. 29, p. 1485-1486.

Genn 2012

H. Genn, 'What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice', *Yale Journal of Law & the Humanities* 2012, afl. 24, p. 397-417.

Geschilbeslechtingsdelta 2014 (H3-H5)

C.M. Klein Haarhuis & M. ter Voert, *Geschilbeslechtingsdelta 2014*, WODC: Den Haag 2015 (nog niet gepubliceerd; H3 tot en met H5 beschikbaar bij commissie).

Geurts & Sportel 2015

T. Geurts & I.D.A. Sportel, *Voorkomen van vechtscheidingen. Een literatuurstudie naar effectiviteit van verplichte mediation en scheidingseducatie* (Memorandum 2015-2), Den Haag: WODC 2015.

Geuze, de Volkskrant 20 augustus 2015

S. Geuze, 'Site voorspelt succeskans bij de rechter', *de Volkskrant* 20 augustus 2015, p. 5.

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid 2015

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid 2015, Casuïstiek Groningen, Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2015.

Grootelaar e.a. 2014

H. Grootelaar e.a., *Toegang tot het recht: een actueel portret*, Utrecht: Montaigne centrum voor rechtspleging en conflictoplossing 2014.

Gruodyte & Kirchner 2014

E. Gruodyte & S. Kirchner, 'The Contribution of the European Charter of Human Rights to the Right to Legal Aid', in: T. Kerikmäe (red.), *Protecting Human Rights in the EU: Controversies and Challenges of the Charter of Fundamental Rights*, Berlijn Heidelberg: Springer-Verlag 2014, p. 71-90.

Hess & Huebner 2012

B. Hess & R. Huebner, 'Cost and Fee Allocation in German Civil Procedure', in: Reimann 2012, p. 151-162.

Hiil rapport 2015

Hiil rapport 2015, De rechtvaardigheid van scheidingsprocedures, Den Haag: Hiil 2015.

De Hoon & Verberk 2014

M.W. de Hoon & S. Verberk, 'Towards a More Responsive Judge: Challenges and Opportunities', *Utrecht Law Review* 2014, afl. 10.

Houseman 2011

A.W. Houseman, *The Justice Gap. Civil Legal Assistance Today and Tomorrow*, Washington D.C.: Centre for American Progress 2011.

Houseman 2013

A. W. Houseman, *Civil Legal Aid in the United States: An update for 2013*, Washington D.C.: CLASP policy solutions that work for low-income people 2013.

Hubeau & Terlouw 2014

B. Hubeau & A. Terlouw (red.), *Legal Aid in the Low Countries*, Cambridge: Intersentia 2014.

Huls 2008

N.J.H. Huls, *Actie en Reactie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Huls & Niemeijer 2010

N.J.H. Huls & E. Niemeijer, 'Zorg en recht, een ongelukkig begrippenpaar', *Recht der werkelijkheid*, 2010 nr. 3.

Interdepartementaal beleidsonderzoek rechtsbijstand 2002

Interdepartementaal beleidsonderzoek rechtsbijstand 2002, Den Haag: Ministerie van Financiën 2002 (beschikbaar bij commissie).

Ipsos 2014

De gevolgen van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand Onderzoek onder ingeschreven advocaten bij de Raad voor Rechtsbijstand 2014, Amsterdam: Ipsos 2014 (te raadplegen via rechtsbijstandjuistnu.nl).

Jaarplan dekenberaad 2015

Jaarplan dekenberaad 2015, Den Haag: dekenberaad 2015.

Jaarverslag Hoge Raad 2014

Jaarverslag Hoge Raad 2014, Den Haag: Hoge Raad 2015.

Jaarverslag loket 2014

Jaarverslag juridisch loket 2014, Utrecht: juridisch loket 2015.

Jaarverslag NOvA 2014

Jaarverslag NOvA 2014, Den Haag: Nederlandse orde van advocaten 2015.

Jaarverslag raad 2009 tot en met 2014

Jaarverslag raad voor rechtsbijstand 2009 tot en met 2014, Utrecht: raad voor rechtsbijstand 2010 tot en met 2015.

Jaarverslag rechtspraak 2014

Jaarverslag Raad voor de rechtspraak 2014, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2015.

Johnson Jr 2000

E. Johnson Jr, 'Equal Access to Justice: Comparing Access to Justice in the United States and Other Industrial Democracies', *Fordham International Law Journal* 2000, p. S83-S110.

Jungmann 2015

N. Jungmann e.a., *Onoplosbare schuldsituaties*, Utrecht: Hogeschool Utrecht 2015.

Kengetallen gerechten 2014

Kengetallen gerechten 2014, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

Klijn 1988

A. Klijn, *Duurder recht, minder vraag*, Den Haag, WODC 1988.

Klijn 1997

A. Klijn, *Rechtsbijstand: kiezen of moeten. Gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het oplossen van problemen*, Den Haag: WODC, 1997

De Lange, Leeuw & Mevis 2009

R. de Lange, B.J.G. Leeuw, & P.A.M. Mevis, *Grondwet en het recht op een eerlijk proces* (Voorstudie Staatscommissie Grondwet), Deventer: Kluwer 2009.

Leeuw 2013

B.J.G. Leeuw, *Grondwet en eerlijk proces: Een onderzoek naar de eventuele meerwaarde van het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Nederlandse Grondwet* (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013.

Lind & Tyler 1988

E.A. Lind & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum 1988.

Kalidien & De Heer-De Lange 2015

S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*, Den Haag: CBS, WODC en Raad voor de rechtspraak 2015.

Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014

G. Knigge & C.H. De Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag: procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden 2014.

Maas & Niemijer 2007

G.C. Maas & E. Niemeijer, *Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand. Kenmerken, problemen en inkomenspositie* (Cahier 2007-10), Den Haag: WODC 2007.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2013

A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld: Prettig contact met de overheid 5*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Met Recht Bijstand 1995

Met Recht Bijstand; Eerste verkenningen van de gevolgen van de Wet op de rechtsbijstand voor het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand, Den Haag: WODC 1995.

Moorhead 2004

R. Moorhead, 'Legal aid and the decline of private practice: blue murder or toxic job?', *International Journal of the Legal Profession* 2004, afl. 11, p. 159-190.

Moorhead 2010

R. Moorhead, 'System failure or broken law?', *New Law Journal* 2010, p. 403-404.

Moorhead 2012

R. Moorhead, 'Cost Wars in England and Wales: The Insurers Strike Back', in: Reimann 2012, p. 117-126.

Monitor 2013

L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij & S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013*, Utrecht/Den Haag: raad voor rechtsbijstand 2014.

Monitor 2014

L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij & S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014*, Utrecht/Den Haag: raad voor rechtsbijstand 2015.

Nan 2015

J.S. Nan, 'Kroniek straf(proces)recht', *NJB* 2015/2420 afl. 35, p. 2420-2430.

Niemeijer & Van Wijck 2007

B. Niemeijer & P van Wijck, 'Met recht risico's reduceren', *B en M* 2007/34, p. 168-179.

Nihot 2014

P. Nihot, 'De bestuursrechter in relatie tot Prettig contact met de overheid', in: A.T. Marseille & L. van der Velden (red.), *Vertrouwen verdient. Verdiend vertrouwen: Visies op geschilbeslechting door de overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014, p. 146-157.

Noordegraaf 2015

M. Noordegraaf, *Public Management, Performance, Professionalism and Politics*, Basingstroke-Palgrave 2015.

Paterson 2007

A. Paterson, 'Peer Review and Quality Assurance', *Clinical Law Review* 2007, afl. 13, p. 757-778.

Paterson 2012

A. Paterson, *Lawyers and the Public Good. Democracy in action?* (The Hamlyn Lectures), Cambridge: Cambridge University Press 2012.

Peters, Combrink & Van Gammeren-Zoetewij 2010

S. Peters, L. Combrink & M. van Gammeren-Zoetewij, 'Meervoudig gebruik binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand: clusters en triggers', *Recht der Werkelijkheid* 2010, afl. 31, p. 21-42.

Plessen 2003

W.G.M Plessen, 'Help, de eerstelijns rechtshulp verzuipt', *SMA*, 2003/7.

Professioneel behandelen van bezwaarschriften 2014

Professioneel behandelen van bezwaarschriften, Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften, Ministerie van BZK 2014.

Pushkarova 2014

I. Pushkarova, 'Access to Justice: Legal Aid Systems', in: Uzelac & Van Rhee 2009, p. 46-49.

Raad voor rechtsbijstand 2012

De burger en rechtvaardige oplossingen centraal, raad voor rechtsbijstand 2012 (beschikbaar bij commissie).

Ramdjiawan & Scheermeijer 2007

I. Ramdjiawan & B. Scheermeijer, 'Rechtshulp op de kosten van de overheid. Een onderzoek naar de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtshulp', in: W.H. van Boom, S.D. Lindenberg & S.B. Pape (red.), *Privaatrecht ondersteund*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 179-210.

Rapport AEF 2015

Rapport Uitvoering Wet op de rechtsbijstand, Verkenning naar de effecten van intensiever samenwerken of samenvoegen voor de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket (rapport van 3 maart 2015, GV315/rapport), Utrecht: AEF 2015.

Rapport Deloitte 2013

Eindrapport De zaak gewonnen, verlies op punten, Onderzoek naar kostprijs en salaris van de advocaten gefinancierde rechtsbijstand (rapport van november 2013), Rotterdam: Deloitte 2013.

Rapport Commissie Evaluatie Awb III 2007

Commissie Evaluatie Awb III 2007, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006. Commissie Evaluatie Awb III, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007.

Rapport Commissie-Maan 1998

Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand; Fair forfaitair, Den Haag: Ministerie van Justitie 1998.

Rapport Commissie-Wladimiroff 2012

Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur; Herbezinning van de rol van de raadsman in de voorfase van het strafproces, Amsterdam: Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur 2012.

Rapport Kinderombudsman 2014

Rapport Kinderombudsman 2014; Vechtende ouders, het kind in de knel (rapport van 31 maart 2014, KOM003/2014), Den Haag: de Kinderombudsman 2014.

Rapport Staatscommissie Grondwet 2010

Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010.

Reactie MEE Nederland, LOSR\MOgroep 2015

Reactie MEE Nederland, LOSR\MOgroep 2015 aan commissie Wolfsen, Utrecht: MO-groep 2015.

Reimann 2012

M. Reimann (red.), *Cost and Fee allocation in Civil Procedure: A Comparative Study*, Dordrecht: Springer 2012.

Rijkschroeff e.a. 2001

Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gefinancierde Rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey-Jonker instituut 2001.

RMO-rapport 2004

Toegang tot recht, Den Haag: RMO 2004.

Rood 1984

M.G. Rood, 'Hoofdpijnen in het sociaal recht', *NJB* 1984/994.

SCP-rapport 2012

Een beroep op de burger; Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?, SCP 2012-31.

SCP-rapport 2014

Vershil in Nederland, SCP 2014-33.

Scheltema 2010

T. Scheltema, 'Geschiedenis van de sociale advocatuur', in: M. Westerveld e.a. (red.), *35 jaar sociale advocatuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2010, p. 3-54.

Schepens 2007

T. Schepens, 'Bridging the funding gap: The economics of cost shifting, fee arrangements and legal expenses insurance and their prospects for improving the access to civil justice', *German working papers in law and economics* 2007, afl. 2, p. 1-45.

Schoenaers e.a. 2014

F. Schoenaers e.a., 'Legal Aid in Belgium and the Netherlands: Convergences and Differences between Two Institutional Systems', in: Hubeau & Terlouw (red.), p. 35-52.

Schuyt 1991

C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese 1991.

Sherr & Paterson 2008

A. Sherr & A. Paterson, 'Professional Competence Peer Review and Quality Assurance in England and Wales and in Scotland', *Alberta Law Review* 2008, afl. 45, p. 151-168.

Smith & Paterson 2014

R. Smith & A. Paterson, *Face to Face Legal Services and their Alternatives: global lessons from the digital revolution*, Glasgow: Centre for Professional Legal Studies (CPLS), Strathclyde University 2014.

Spronken 2009

T.N.B.M. Spronken, 'Commentaar op Wetboek van Strafvordering', in C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2009.

Susskind 2008

R. Susskind, *The End of Lawyers? Rethinking the Nature of Legal Services*, New York: Oxford University Press 2008.

Susskind 2013

R. Susskind, *Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future*, New York: Oxford University Press 2013.

Tomassen-Van der Lans 2015

M. Tomassen-Van der Lans, *Het verplichte ouderschapsplan: regeling en werking* (diss. VU Amsterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Tonkens 2006

E. Tonkens, *De bal bij de burger, Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*, inaugurele rede 2006, te downloaden via www.oratiereeks.nl.

Van der Torre 2005

A. van der Torre, *Advocaat met korting. Een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2005.

Van Tulder 1990

F. van Tulder, 'Rechtshulp in economisch perspectief', *AA* 39 (1990), p. 90 – 103.

Van Tulder & Janssen 1988

F. van Tulder & S. Janssen, *De prijs van de weg naar het recht*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 1988, nr. 45.

Tzankova 2007

I.N. Tzankova, *Toegang tot het recht bij massaschade* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2007.

Uzelac & Van Rhee 2009

A. Uzelac & C.H. van Rhee (red.), *Access to Justice and the Judiciary. Towards New European Standards of Affordability, Quality and Efficiency of Civil Adjudication*, Antwerpen: Intersentia 2009.

Uzelac & Van Rhee 2011

A. Uzelac & C.H. van Rhee (red.), *The Landscape of the Legal Professions in Europe and the USA: Continuity and Change*, Antwerpen: Intersentia 2011.

Van der Valk & Spruijt 2013

I. van der Valk en E. Spruijt, *Evaluatie Ouderschapsplan*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement voor Pedagogische Wetenschappen 2013.

Verbond van Verzekeraars 2014

Verzekerd van Cijfers, Den Haag: Verbond van Verzekeraars 2014.

Verburg 2013

D.A. Verburg, 'De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter', *Tijdschrift voor conflicthantering* 2013, afl. 3, p. 19 e.v.

vFAS onderzoeksresultaten 2015

vFAS onderzoeksresultaten 2015, te raadplegen via <http://www.verder-online.nl/sites/default/files/vFAS%20-%20Onderzoek%20TNS%20Nipo%20september%202015.pdf>.

Voermans e.a. 2011

W.J.M. Voermans e.a., *Juridische betekenis en reikwijdte van het begrip "rechtsstaat" in de jurisprudentie & jurisprudentie van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2011.

Ter Voert 2002

M. ter Voert, 'Vraag en aanbod gefinancierde rechtsbijstand in beeld', in M.S. Houwerzijl (red.), *De toekomst van de gefinancierde rechtshulp*, Den Haag: WODC 2002.

Ter Voert 2014

M. ter Voert, 'Toegang tot recht in beweging. Over burgers en hun oplossingsstrategieën' in: *Justitiële Verkenningen* 2014, afl. 1, p. 62-76.

Ter Voert & Geurts 2011

M.J. ter Voert & T. Geurts, 'Hoeveel kost gesubsidieerde rechtsbijstand voor scheidingen?', *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2011, afl. 33, p. 191-196.

Ter Voert & Klein Haarhuis 2015

M. ter Voert & C. Klein Haarhuis, *Rechtshulp gemist?* (Cahier 2015-5), Den Haag: WODC 2015.

Vonk 2015

G. Vonk, 'Kwetsbare verzorgingsstaat: Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland', *NJB* 2015/913, afl. 19, p. 1280-1287.

De Waard e.a. 2011

B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

Westerveld 2008

M. Westerveld, *Is sociale rechtshulp van gisteren?* (diss. UvA 2008), beschikbaar via www.oratiereeks.nl.

Westerveld 2011

M. Westerveld, 'Noblesse oblige? De balie en de onbeloonde rechtshulp', in F. Bannier & R. Sanders (red.), *De keizer en de advocaten, Tweehonderd jaar moderne advocatuur*, Den Haag: Sdu 2011.

Westerveld 2014

M. Westerveld, 'Gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht', *NJB* 2014/246, afl. p. 312-318.

Westerveld 2015

M. Westerveld, 'Toegang tot beschermingsrecht', *NJB* 2015/2026, afl. 29, p. 1484.

Witteveen 1988

W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht. Over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie* (diss. Leiden), Zwolle: Tjeenk Willink 1988.

Witteveen 1991

W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten* (oratie Tilburg), Zwolle: Tjeenk Willink 1991.

WRR rapport 2002

WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, nr. 63.

Zijderveld 1999

A.C. Zijderveld, 'Maatschappelijke juridisering', *Ars Aequi* 1999, jrg. 48, nr. 9, p. 346-638.

Zwetsloot, Frankenmolen & Slot de Volkskrant 24 november 2014

J. Zwetsloot, S. Frankenmolen & J. Slot, 'Openbaar Ministerie straft zwaarder dan rechter', *de Volkskrant* 24 november 2014 (online publiek).

Bijlagen

Bijlage 1: Instellingsbesluit commissie rechtsbijstand

Bijlage 2: Overzicht van gesprekspartners

Bijlage 3: Overzicht eerder onderzoek

Bijlage 4: Overzicht eerdere maatregelen binnen het stelsel

Bijlage 5: Eerdere voorstellen

Bijlage 6: Stelselvarianten

Bijlage 7: Wijzigingen in relevante wet- en regelgeving

Bijlage 8: Prijseffecten AMvB 2015

Bijlage 9: Effecten AMvB 2015 aantal aan het stelsel deelnemende advocaten naar specialisatie (juni 2014 – juli 2015)

Bijlage 10: Achtergrondkenmerken rechtzoekenden 2009 tot en met 2014

Bijlage 11: Theoretisch jaarlijks volume vraag advocatendiensten

Bijlage 12: Volgtijdelijke weergave verbetervoorstellen met betrekking tot de eerste lijn

Bijlage 13: Tabellen bij grafieken hoofdstuk 2, zie website Ministerie van Veiligheid en Justitie: www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie

Bijlage 1: Instellingsbesluit commissie rechtsbijstand

Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 februari 2015, nr. 616510, houdende instelling van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. Staatssecretaris: Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie;
- b. commissie: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 (Instelling en taak)

1. Er is een Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.

2. De commissie heeft tot taak:

Het doen van onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor min- en onvermogenen gegarandeerd blijft.

Artikel 3 (Samenstelling, benoeming, ontslag)

1. De voorzitter, vice-voorzitter en de andere leden worden door de Staatssecretaris benoemd.

2. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

3. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de Staatssecretaris een ander lid benoemen.

4. De voorzitter, vice-voorzitter en overige leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de Staatssecretaris.

Artikel 4 (Instellingsduur en rapportageverplichting)

1. De commissie brengt uiterlijk 1 september 2015 haar eindrapportage uit.

2. De commissie brengt uiterlijk 1 juni 2015 een tussenstand uit ten aanzien van de aanbevelingen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid.

3. Na het uitbrengen van de eindrapportage, bedoeld in het eerste lid, is de commissie opgeheven.
4. De termijn voor het uitbrengen van de eindrapportage, bedoeld in het eerste lid, kan worden verlengd door de Staatssecretaris.

Artikel 5 (Leden)

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. mr. A. Wolfsen, tevens voorzitter;
- b. prof. dr. H.R.B.M. Kummeling, tevens vice-voorzitter;
- c. mr. J.H. Brouwer;
- d. mr. C. Çörüz;
- e. mr. F.W.H. van den Emster;
- f. prof. mr. J.H. Gerards;
- g. prof. dr. G.D. Minderman.

Artikel 6 (Secretariaat)

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. Er kan worden voorzien in een extern secretariaat.
3. De Staatssecretaris draagt, na overleg met de commissie, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 7 (Werkwijze)

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De commissie kan zich, na toestemming van de Staatssecretaris, door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.
3. De commissie maakt verslag op van gesprekken met derden, voor zover de daaruit voortkomende bevindingen ten grondslag liggen aan de rapportage, bedoeld in artikel 4.

Artikel 8 (Inwinnen van inlichtingen)

1. De leden van de commissie zijn bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Ambtenaren werkzaam onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak en redelijkerwijs van hen verlangd kan worden.

Artikel 9 (Kosten van de commissie)

1. De kosten van de commissie komen, voor zover door de Staatssecretaris goedgekeurd, voor rekening van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en

- c. de kosten voor publicatie van de rapportage, bedoeld in artikel 4, eerste lid.
 2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning ter goedkeuring aan de Staatssecretaris aan.

Artikel 10 (Archiefbescheiden)

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden, waaronder gespreksverslagen als bedoeld in artikel 7, derde lid, over aan het archief van de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Artikel 11 (Inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst.

Artikel 12 (Citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,

S.A. Blok

Toelichting

Algemeen

Het kabinet heeft besloten een commissie in het leven te roepen die onderzoek zal doen naar de problemen rond kostenstijgingen in de rechtsbijstand in relatie tot de toegang tot het recht. Dit is bij brief van 30 januari 2015 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer aangekondigd (EK 34000 VI, S). De aanleiding voor het instellen van de commissie is de motie-Scholten c.s. (EK 34000 VI, O) waarin het oplopen van de kosten op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde wordt gesteld en wordt gevraagd om onderzoek te doen naar de oorzaken van het oplopen van die kosten. De precieze taakopdracht luidt als volgt: Het doen van onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde

rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor min- en onvermogenen gegarandeerd blijft. Daarbij is de commissie in ieder geval gevraagd naar de volgende aspecten te kijken, en deze telkens te bezien in relatie tot de toegang tot het recht voor on- en minvermogenen:

- Inzicht (zowel oorzaak als analyse) in de kostenstijgingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand vanaf 2002 (tot en met 2014).
- De effecten van de maatregelen uit de per 1 februari 2015 in werking getreden AMvB die zich richten tot rechtsbijstandverleners op het aanbod van rechtsbijstandsverleners.
- Methoden om de kosten van rechtsbijstand beter te kunnen beheersen.
- Waarborgen voor de toegang tot het recht voor on- en minvermogenen waar een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in ieder geval in moet voorzien, ook vanuit internationaal perspectief.
- De effecten die de aanbevelingen van de commissie zullen hebben op de toegang tot het recht van voor on- en minvermogenen.
- Internationale vergelijking van de positie van Nederland als het gaat om kostenstijgingen en uitgaven binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Nadat de bevindingen van de commissie zijn gerapporteerd worden opnieuw maatregelen in het kader van de vernieuwing van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de kostenbeheersing binnen dat stelsel overwogen. In dat licht is de verdere procedure inzake het wetsvoorstel ter zake van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand opgeschort.

De vergoeding voor de leden zal bij besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie worden vastgelegd. De Commissie is een eenmalige adviescommissie in de zin van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges en is ingesteld voor de duur van de advisering en wordt opgeheven nadat zij haar advies heeft uitgebracht.

Bijlage 2: Overzicht gesprekpartners

dr. L.J.M. Aarts, consultant, lid Commissie duurzaam stelsel Nederlandse orde van advocaten

mw. E. Alblas, relatiemanager raad voor rechtsbijstand

mw. mr. H.C. van Asperen, advocaat te Rotterdam

mw. prof. dr. B.E. Baarsma, algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Marktwerving- en mededingingseconomie aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Universiteit van Amsterdam

mr. F.C. Bakker, voorzitter Raad voor de rechtspraak

prof. mr. J.M. Barendrecht, onderzoeksdirecteur HiiL, hoogleraar privaatrecht Universiteit van Tilburg

prof. mr. T. Barkhuysen, advocaat te Amsterdam, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en Voorzitter commissie Duurzaam van de Nederlandse orde van advocaten

mw. mr. R.G. van den Berg, algemeen secretaris Nederlandse orde van advocaten

mw. mr. M. Beugel, beleidsadviseur Verbond van Verzekeraars

mr. P.J.M. van den Biggelaar, directeur stelsel raad voor rechtsbijstand

mr. M.G.T. Boer, advocaat te Rotterdam, voorzitter Rechtswinkel Eindhoven

mr. L. de Boer, directeur van het Verbond van verzekeraars

drs. E.F. van den Boom, vestigingsmanager het juridisch loket te Rotterdam en Den Haag

mr. F.H.Th.C. van der Bruggen, advocaat te Den Haag

mr. G.W. van den Burg, procureur-generaal openbaar ministerie

mw. dr. C.J.M. Combrink-Kuiters, onderzoeker raad voor rechtsbijstand

mw. S. Deuzeman, adjunct-inspecteur Ministerie van Financiën

mw. mr. A.M.I. van der Does, senior rechter Rechtbank Midden-Nederland, plaatsvervangend Ombudsman Amsterdam

mw. mr. T. Dopheide, beleidsadviseur Ministerie van Veiligheid en Justitie

drs. R. Eeuwes, controller raad voor rechtsbijstand

mw. mr. W.J. Eusman, advocaat te Amsterdam

mr. T. Felix, advocaat te Amsterdam

mr. B. Fibbe, portefeuillehouder strafrecht Algemene Raad Nederlandse Orde van advocaten, advocaat te Rotterdam

prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut, voorzitter van de Raad van Toezicht van Rechtswinkel Eindhoven, emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie aan Tilburg Law School

mw. mr. drs. J.C.A.T. Frima, senior rechter Rechtbank Rotterdam

mw. mr. M.H.J. van Geffen, advocaat te Amsterdam, bestuurslid Vereniging sociale advocatuur Nederland (VSAN)

mr. L.A.M. Gielen, hoofd afdeling toegang rechtsbestel Ministerie van Veiligheid en Justitie

mr. G.L. Gijsbrechts, advocaat te Den Haag

drs. D. Groot, beleidsmedewerker parket generaal openbaar ministerie

mr. M.J.O.M. de Haas, voorzitter Mediatorsfederatie Nederland

mr. P. Hanenberg, advocaat te Rotterdam

drs. A.W.M. van der Heijden, senior adviseur parket generaal openbaar ministerie

mr. W.F. Hendriksen, Algemeen Deken Nederlandse orde van advocaten

mr. D.H. Hesemans, coördinerend raadadviseur Directie Wetgeving en Juridische Zaken Ministerie van Veiligheid en Justitie

M. Huisman, beschikker relatiebeheer raad voor rechtsbijstand

mw. mr. K.U.J. Hopman, advocaat te Alkmaar

drs. M. Karskens, Consumentenbond

mw. mr. T.C. Kersten, senior beleidsmedewerker Raad voor de rechtspraak

mw. mr. C.A. Knape, senior beleidsmedewerker Ministerie van Veiligheid en Justitie

mr. M.J.C. Koens, raadsheerplaatsvervanger Gerechtshof Den Haag

mw. M. Kohlberg, beschikker raad voor rechtsbijstand

mw. mr. D.J.I. Kroezen, voorzitter van de vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), advocaat te Amsterdam

mw. mr. H. de Kroon, advocaat te Hilversum

mw. mr. J.L. Küppers-van Duivenbooden, secretaris vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), advocaat te Breda

mw. mr. M. Leeftang, jurist het juridisch loket

mr. B.J.M de Leest, portefeuillehouder gesubsidieerde rechtsbijstand Algemene Raad Nederlandse orde van advocaten

mr. K. Lina, teammanager Gemeente Den Haag

mevr. J. Lubbers, hoofd operaties High Trust en extra uren, raad voor rechtsbijstand

drs. A.C. Lodder, senior beleidsmedewerker vereniging MEE Nederland

mr. Y.H.M. Marijs, rechter Rechtbank Rotterdam

mr. B. Martens, Deken Orden van Advocaten Den Haag en voorzitter van het Landelijk Dekenberaad

mw. mr. L. Melcherts, hoofd Juridische Zaken Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC)

mw. S. van de Merwe, sociaal juridisch dienstverlener MEE Nederland

drs. P.F.A. Moerkens MPM, directeur Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC)

mr. M.A. Moore, jurist het juridisch loket

prof. mr. B.E.P. Myjer, bijzonder hoogleraar rechten van de mens aan de Vrije Universiteit

mr. B.T. Nooitgedagt, voorzitter Nederlandse Vereniging van Strafrecht Advocaten (NVSA), advocaat te Amsterdam

mw. O. Oberzaucher, sociaal raadvrouw Sociaal Raadsliedenwerk Eindhoven

mr. J.T. Peters, Consumentenbond

dr. S.L. Peters, onderzoeker raad voor rechtsbijstand

drs. E.J. Pommer, senior wetenschappelijk medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

drs. D. Pront, mediator te Almere

prof. dr. K. Putters, directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

drs. E. Radius, projectleider Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-Groep)

mr. A. Rhijnsburger, advocaat te Rotterdam

mw. mr. M. de Regt, beleidsadviseur Nederlandse orde van advocaten

mw. mr. E.J. Rutten, senior rechter bij de Rechtbank Rotterdam

mr. R. Scheltes, advocaat te Rotterdam

mw. mr. N.Th. van Schelven, plv. hoofddirecteur IND, tevens directeur Juridische Zaken Ministerie van Veiligheid en Justitie

mr. J.A.H. Sewalt, directeur Stichting Achmea Rechtsbijstand

mw. dr. ir. F.E. Six, docent Vrije Universiteit Amsterdam

mr. W. Smits, senior jurist Special Topics raad voor rechtsbijstand

R. Snelten, medewerker raad voor rechtsbijstand

W.A. Stapel, senior adviseur Ministerie van Veiligheid en Justitie

mevr. E. Steinmeier, teamleider raad voor rechtsbijstand

mr. E.M. Steller, advocaat te Amsterdam

H.D. Streef, stafmedewerker juridische zaken IND

mw. mr. S. van der Toorn, adjunct-secretaris Raad van Toezicht van de Orde van Advocaten bij de Hoge Raad der Nederlanden

mw. drs. R. van der Velden, beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, projectleider "Prettig contact met de overheid"

mr. D.A. Verburg, senior rechter Rechtbank Midden-Nederland

mr. dr. M.F. Vermaat, advocaat te Amsterdam

mr. J.S. Vlieger, bestuurslid Vereniging sociale advocatuur Nederland (VSAN), advocaat te Amsterdam

mr. H. Vogel, voorzitter Vereniging sociale advocatuur Nederland (VSAN), advocaat te Alkmaar

mw. dr. M.J. ter Voert, senior wetenschappelijk medewerker WODC

mr. P. van der Voorn, jurist gemeente Utrecht

mr. G.J.A.M. van der Vossen, waarnemend voorzitter raad van advies raad voor rechtsbijstand, partner Holland Consulting Group,

mw. drs. J.M. de Vries, lid Raad van Advies raad voor rechtsbijstand

prof. dr. J.C. Vrooman, hoofd Onderzoek sector Arbeid en Publieke Voorzieningen Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

drs. J.A. Waal, algemeen directeur het juridisch loket

mr. D. van der Wal, advocaat te Amsterdam

mw. mr. L.C. van Walree, rechter Rechtbank Rotterdam, raadsheerplaatsvervanger Gerechtshof Amsterdam

A. Warners, sociaal juridisch dienstverlener MEE Nederland

mw. prof. dr. M. Westerveld, hoogleraar sociale rechtshulp Universiteit van Amsterdam

drs. J. Wijkstra, directeur uitvoering, raad voor rechtsbijstand

mr. E.F.J. de Wijs, bedrijfsjurist Achmea te Tilburg

drs. J.A. Wolhuis, hoofd afdeling Interactie Burgerschap en Informatiebeleid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

mr. R.F.B. van Zutphen, Nationale Ombudsman en voorzitter raad van toezicht
van het juridisch loket

Bijlage 3: Overzicht eerder onderzoek

Tariefregulering (2015; Rijksuniversiteit Groningen/ProFacto)	
Omschrijving	In dit onderzoek staan de mogelijke gevolgen van tariefregulering voor vooral de toegankelijkheid van de advocatuur in centraal. De betaalbaarheid en verzekeraarbaarheid worden gezien als onderdelen van die toegankelijkheid, evenals de verhouding tussen vraag en aanbod. Er is gekeken naar: de advocatuur in Duitsland (sterk gereguleerd). In Duitsland neemt tariefregulering een belangrijke plaats in. het notariaat in Nederland (tariefregulering is begin deze eeuw afgebouwd). de advocatuur in Zweden (weinig gereguleerd). Vergelijking van de verschillende casestudies wijst uit dat tariefregulering niet per definitie tot lagere prijzen en een betere toegankelijkheid lijkt te leiden. Alleen wanneer het vastgestelde tarief een tarief is onder het geldende markttarief, zal het leiden tot een vergroting van de betaalbaarheid en daarmee de toegankelijkheid.
Instroom buitengerechtelijke procedures en afgegeven toevoegingen (2014; WODC)	
Omschrijving	Het onderzoek geeft ontwikkelingen weer van het beroep dat de afgelopen jaren is gedaan op (buiten)gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand. Het beperkt zich tot civielrechtelijke zaken en geeft een beknopt overzicht van: - de instroom van zaken bij buitengerechtelijke procedures; - de instroom van zaken bij gerechtelijke procedures; het aantal afgegeven toevoegingen op het gebied van het civiele recht.
Legal aid in Europe Nine different ways to guarantee access to justice? (2014, HIIL)	
Omschrijving	Het rapport vergelijkt de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen. Naast Nederland zijn dat de omliggende landen België, Frankrijk, Duitsland en Engeland & Wales. Verder werden Schotland, Ierland, Finland en Polen bekeken. De achtergrond van het onderzoek is dat de onderzochte landen ten aanzien van de balans tussen kwaliteit en kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor vergelijkbare opgaven staan als Nederland. Vraagstelling is op welke wijze waarborgen andere Europese landen de

	toegang tot recht voor burgers die de kosten daarvan niet kunnen dragen, en welke uitgaven zijn daarmee gemoeid? Tussen de landen blijken grote variaties wat betreft uitgaven en vormgeving van het stelsel te bestaan. Het onderzoek is uitgevoerd door Hiil. Per hoofd van de bevolking zijn de uitgaven het hoogst (variërend van € 40 tot € 20) in Engeland, gevolgd door Schotland, Nederland en Ierland. De uitgaven in Nederland bedragen € 29 per hoofd van de bevolking. In Finland € 12, gevolgd door België, Duitsland en Frankrijk, waar de uitgaven variëren van € 7 tot € 5. De Polen geven minder dan € 1 per hoofd van de bevolking uit. Bij deze cijfers kunnen wel enkele kanttekeningen worden geplaatst.
Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t-m 2020 Beleidsneutrale ramingen (WODC, 2015).	
Omschrijving onderzoek	Het rapport beschrijft de ramingen van de capaciteitsbehoefte van de justitiële ketens tot en met 2020. Het gaat daarbij om ramingen van de instroom en uitstroom van diverse ketenpartners binnen de justitiële ketens (aantallen te behandelen zaken e.d.) Volgens de ramingen daalt het aantal beroepen op gesubsidieerde rechtsbijstand in de civiele en bestuursrechtelijke sector over de periode 2014-2020. Het aantal civiele toevoegingen exclusief asiel- en vreemdelingenzaken daalt met bijna 2%, het aantal bestuurs-toevoegingen met bijna 1% en het aantal asielzaken met bijna 4%. Reguliere straftevoegingen nemen in dezelfde periode met bijna 2% af en de ambtshalve straftevoegingen dalen met bijna 3%. Reguliere piketdiensten nemen af met bijna 4%.
Justitiële verkenningen: Toegankelijkheid van het recht (2014, Justitiële verkenningen)	
Omschrijving	Bevat o.a.: - J. Hodgson – De rol van de advocaat tijdens detentie en verhoor op het politiebureau. Een vergelijkende studie naar rol van de strafrechtadvocaat in vier Europese jurisdicties: Engeland en Wales, Frankrijk, Nederland en Schotland; - A. Klijn – Stroomverleggingen in de Nederlandse geschilbeslechtsingsdelta. Discussies weer over kwaliteitseisen die aan advocaten worden gesteld en de invloed van bezuinigingen op het rechtsbijstandstelsel. Er wordt zowel terug én vooruit gekeken met twee mensen die nauw verbonden zijn met de ontwikkelingen; - J.H. Verdonschot – De technologie van toegang tot het recht. Een beschouwing over verbetering van de toegang tot het recht met behulp van informatietechnologie; - Lia Combrink – Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in roerige tijden. Een beschrijving van het

	stelsel aangevuld met cijfermateriaal uit de monitors rechtsbijstand; - Marijke ter Voert – Toegang tot recht in beweging. Over burgers en hun oplossingsstrategieën.
Evaluatie diagnose en triage (2013, raad voor rechtsbijstand)	
Omschrijving	Per 1 juli 2011 is de maatregel 'diagnose en triage' in werking getreden. Rechtzoekenden worden gestimuleerd zo veel mogelijk gebruik te maken van het juridisch loket bij het oplossen van juridische problemen. De verwachting was dat meer rechtsvragen en -problemen in een vroegtijdig stadium kunnen worden afgevangen of via een betere route kunnen worden opgelost, als zij eerst aan het juridisch loket worden voorgelegd. Door deze beoogde versterkte filterfunctie van het juridisch loket zouden er in de toekomst minder toevoegingen nodig zijn. Rechtzoekenden worden gestimuleerd eerst langs het juridisch loket te gaan door hen een korting van € 51 op de eigen bijdrage te verlenen, indien een toevoeging alsnog noodzakelijk blijkt. Uit deze evaluatie komt naar voren dat niet met zekerheid is vast te stellen in hoeverre het juridisch loket zelf meer zaken is gaan afdoen, waardoor het aantal toevoegingen is afgenomen. Het is niet mogelijk om aan te tonen of een probleem dat sinds de inwerkingtreding van de maatregel in de eerste lijn wordt afgehandeld, voorheen een toevoeging zou zijn geworden. Op basis van het aantal afgegeven toevoegingen, gemeten vóór en na de invoering van de maatregel, was het medio 2012 nog niet zichtbaar dat er meer toevoegingen worden uitgefilterd dan voorheen als gevolg van de maatregel. Het juridisch loket filtert wel zaken uit die geen toevoeging worden, maar er kan op basis van de beschikbare cijfers niet aangetoond worden dat er sprake is van een versterkte filterfunctie die is toe te schrijven aan de maatregel. Een kostenbesparing kan dan ook niet aangetoond.
De kosten van procedures (2012, WODC)	
Omschrijving	Onderzoek naar gedragskeuzen in de delta van geschilbeslechting. Dit onderzoek richt zich op de kosten van oplossingsrichtingen die burgers kiezen voor (potentieel) juridische problemen, waarmee zij worden geconfronteerd en de wijze waarop zij daarmee omgaan. Vastgesteld wordt dat voor burgers die geen beroep op de Wrb of een rechtsbijstandsverzekering kunnen doen de kosten van rechtsbijstand ondoorzichtig zijn. Voor de burger is het niet voldoende om te weten wat de gemiddelde uurvergoeding is die de rechtsbijstandverlener in rekening brengt, maar ook te tijdbesteding en de opstelling van de

	wederpartij. Aanvullend onderzoek wordt aanbevolen omdat dat kan bijdragen aan een betere kosten-batenanalyse van rechtzoekenden. Het aanbevolen vervolgonderzoek heeft niet plaatsgevonden.
Hulp bij juridische problemen (2012, WODC)	
Omschrijving	Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars (literatuurstudie en secundaire analyses). Het rapport is hoofdzakelijk beschrijvend van aard. Een belangrijk deel bestaat uit literatuuronderzoek naar gesignaleerde problemen, tekortkomingen en waarderingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. Het rapport leert dat op voorhand niet altijd sprake is van parallelliteit van belangen van verzekeraar en verzekerde. Aan de ene kant moet de behandelende jurist van de verzekeraar er op toezien dat de rechten van verzekerde worden gewaarborgd, wat kostenverhogend kan werken, terwijl hij aan de andere kant mede verantwoordelijk is voor de continuïteit en winstgevendheid van het verzekeringsbedrijf. Daartegenover betekent het streven naar rendement dat de verzekeraar er belang bij heeft verzekerden tevreden te stellen door het leveren van goede prestaties op het door de verzekerde gewenste kwaliteitsniveau. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben over het algemeen een langdurige relatie met hun verzekerden. Het rapport bevat verder bevindingen van een literatuuronderzoek naar tekortkomingen in de dienstverlening door advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. Het leeuwendeel van deze onderzoeken heeft betrekking op de advocatuur. Onderzoek naar rechtsbijstandsverzekeringen heeft nauwelijks plaatsgevonden. Verzekeraars geven doorgaans ook weinig inzicht in hun interne bedrijfsvoering. Over de interne klachtbehandeling is weinig bekend. Het beperkte materiaal lijkt vooral betrekking te hebben op incidenten. Dat geldt ook voor de advocatuur. Vaak moet men daarbij vaststellen dat de controlemechanismen hebben gewerkt. De advocaat die na een aantal misslagen van het tableau wordt geschrapt, was duidelijk kwalitatief niet aan de maat, maar het tuchtrecht heeft een heilzame werking gehad. Volgens de onderzoekers is het materiaal onvoldoende stevig om onderbouwde uitspraken te doen over verschillen in kwaliteit van de dienstverlening. Wat betreft het mechanisme ter borging van de kwaliteit concluderen de onderzoekers, dat deze wat betreft de rechtsbijstandsverzekeraars aanmerkelijk minder dwingend zijn dan bij de advocatuur.

Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2000-2009 (2010, WODC)	
Omschrijving	In het coalitieakkoord van Balkenende IV was een structurele bezuiniging van 50 miljoen euro per jaar ten opzichte van de trendmatige ontwikkeling afgesproken. In 2008 heeft staatssecretaris Albayrak een pakket aan maatregelen aangekondigd die deze bezuiniging zouden moeten gaan realiseren. Het rapport heeft het karakter van een nulmeting om in 2015 van te kunnen stellen of met het pakket aan maatregelen de beoogde bezuiniging ook daadwerkelijk zou zijn gerealiseerd. (Politieke) ontwikkelingen na 2009 hebben ertoe dat een deel van de aangekondigde maatregelen niet zijn gerealiseerd of geprioriteerd zijn. De nulmeting bevat veel gedetailleerde informatie over aantallen toevoegingen en kosten over periode 2000-2009.
Starten mediation (2009, WODC)	
Omschrijving	In deze door het WODC opgestelde factsheet wordt beschreven hoe het verwijzingsproces verder gaat wanneer beide partijen akkoord zijn gegaan met een voorstel van het juridisch loket om te proberen hun conflict op te lossen met mediation.
Mediator Monitor (2009, WODC)	
Omschrijving	In deze studie wordt de ontwikkeling van mediation binnen de justitiële infrastructuur sinds 1 april 2005 in kaart gebracht
Conclusie	Het onderzoek laat een groei zien van het gebruik van mediation. Het aantal mediationzaken op het totale volume aan zaken blijkt nog beperkt. Met mediation worden redelijke resultaten geboekt: in ongeveer de helft tot drie kwart van de zaken bereiken partijen overeenstemming met een grote mate van tevredenheid bij alle betrokken partijen. Mediation vormt in die zin een goede aanvullende voorziening die conflictoplossing op maat kan bieden.
Kosten en financiering van rechtsbijstand 2000-2006 (2007, WODC)	
Omschrijving	Dit overzicht met kerncijfers gaat in op de vraag en het aanbod van verschillende vormen van rechtsbijstand en de kosten daarvan vanuit het perspectief van de rechtzoekende.
Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand (2007, WODC)	
Omschrijving	In dit onderzoek staat ten behoeve van een mogelijke overgang naar een leenstelsel voor rechtsbijstand de vraag naar aflossingscapaciteit centraal.

	Met het oog op benodigde leningen is de samenhang tussen kenmerken van gebruikers en de soorten juridische problemen waarvoor zij toevoegingen aanvragen van belang. Vastgesteld wordt dat onder gebruikers van civiele toevoegingen minder personen voorkomen met een inkomen uit arbeid of een pensioen dan onder de rest van de bevolking. Bij de gebruikers van civiele toevoegingen met een uitkering gaat het voor de helft om ontvangers van algemene bijstand. Het gemiddelde gezinsinkomen van deze bijstandsontvangers is ruim een vijfde lager dan dat van de arbeidsactieven. Verder blijkt er sprake van een hoog meervoudig gebruik van rechtsbijstand. Volgens de onderzoekers is er een duidelijk verband tussen de kenmerken van de gebruikers en de juridische problemen waar de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingen voor worden afgegeven. Op het eerste terrein figureert de echtscheiding en de daaraan verwante problematiek prominent. Op het tweede terrein zijn dit sociale zekerheid, sociale voorzieningen en het vreemdelingenrecht. Gezien deze kenmerken van gebruikers zijn volgens de onderzoekers de condities voor een leenstelsel ongunstig.
Toegang tot recht (2004, RMO)	
Beschrijving	Het onderzoek richtte zich op de vraag of burgers in de Nederlandse onderhandelingsamenleving voldoende waren toegerust om conflicten op te lossen en op te komen voor hun gerechtvaardigde belangen. De RMO heeft twee maatschappelijke ontwikkelingen geconstateerd en geanalyseerd. Enerzijds was er sprake van een welvaartstoename, waardoor burgers meer juridische transacties aangingen. Anderzijds is er sprake van een verschuiving van rechtsrelaties en het aanbod van voorzieningen, waardoor zaken die eerst via de overheid werden geregeld, in toenemende mate privaat worden geregeld. Deze ontwikkelingen zijn voor de rechtspositie van de burger van belang en voor de wijze waarop zij zich recht kan verschaffen. Het initiatief tot geschiloplossing wordt immers steeds meer bij de burger gelegd. De verschuiving van het niveau van geschiloplossing en zelfredzaamheid van de burger is o.a. te zien op rechtsterreinen het bestuursrecht (bezwaarprocedures), het consumenten- en huurrecht (consumentenbond en laagdrempelige geschillencommissies) en het arbeids- en ontslagrecht (Wet Poortwachter).

Bijlage 4: Overzicht eerdere maatregelen binnen het stelsel

Inwerking-treding	Inhoud wijziging	Vindplaats	Opmerkingen
01-01-1994	Inwerkingtreding Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb).	<i>Stb.</i> 1993, 775.	
01-01-1994	Inwerkingtreding Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994.	<i>Stb.</i> 1994, 31.	Vervallen per 01-01-2000
01-01-1994	Inwerkingtreding Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt).	<i>Stb.</i> 1994, 32.	
01-01-1994	Inwerkingtreding Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand (hierna: Bdr).	<i>Stb.</i> 1994, 33.	
01-01-1997	Verhoging van de eigen bijdrage en de inkomensgrenzen Wrb januari 1997 met 1,43 %.	<i>Stcrt.</i> 1996, 245.	
01-04-1998	Verhoging inkomensgrenzen en eigen bijdragen Wrb april 1998 met 0,79%.	<i>Stb.</i> 1998, 61.	
01-07-1998	Vaststelling duur verlengde spreekuurvoorziening op drie uur.	<i>Stb.</i> 1998, 372.	Verlengde spreekuurvoorziening is vervallen per 01-07-2009
01-01-2000	Inwerkingtreding Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) waarin per zaaktype een vaste vergoeding wordt gegeven die is gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding.	<i>Stb.</i> 1999, 580.	Dient ter vervanging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994.
01-01-2004	Verhoging van de uurvergoeding van rechtsbijstandverleners (in twee tranches) en rechtsbijstandverleners die voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Daarnaast wordt de eigen bijdrage voor de tweede, derde en vierde vervolgtoevoeging die binnen zes maanden nadat de eerste toevoeging is verleend, altijd vijftig procent van de verschuldigde eigen bijdrage.	<i>Stb.</i> 2004, 14.	
01-05-2004	Wijzigingen in de puntentoekenning van het Bvr, Bdr en Brt. Wijziging	<i>Stb.</i> 2004, 167.	

	draagkrachtcriteria rechtsbijstand i.v.m. verhoging van de vrijstelling van de waarde van de zelf bewoonde woning, en het ontzeggen van gratis rechtsbijstand bij een tweede of volgende aanvraag van een verblijfsvergunning asiel indien de nieuwe feiten of omstandigheden vóór de onherroepelijke beslissing op de eerdere aanvraag naar voren hadden kunnen worden gebracht.		
01-05-2004	Wijziging van de Wrb naar aanleiding van de evaluatie van de Wrb en aanpassing aan de Awb.	<i>Stb.</i> 2003, 502.	
01-01-2005	Inwerkingtreding Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2005.	<i>Stcrt.</i> 2006, 112.	Vervallen per 01-01-2013.
02-03-2005	Aanpassing van de Wrb aan richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 door o.a. de toevoeging van hoofdstuk IIIa aan de Wrb.	<i>Stb.</i> 2005, 90.	
01-04-2006	Wijziging Wrb houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip.	<i>Stb.</i> 2006, 9.	Technische aanpassingen worden geregeld in het besluit dat gepubliceerd is in <i>Stb.</i> 2006, 160.
01-06-2008	Afschaffing van de standaardvergoeding voor administratieve kosten in het geval een rechtsbijstandverlener op last van de rechter door de raden voor rechtsbijstand ambtshalve aan een rechtzoekende wordt toegevoegd, en een verlaging van de periodieke voorschotverlening aan de advocatuur.	<i>Stb.</i> 2008, 170.	
01-09-2008	Afschaffing van het procuraat.	<i>Stb.</i> 2008, 100.	
01-12-2008	Herziening van de Leidraad bewerkelijke zaken.	Bijlage 1 bij <i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, nr. 3.	

01-07-2009	Wijziging van de Wrb met de volgende maatregelen: a. De belasting van de raden voor rechtsbijstand met de uitvoering van de eerstelijns rechtshulp. Ter uitvoering van die taak zal een stichting het Juridisch Loket opgericht worden die dertig, over het land verspreide, vestigingen zal krijgen. Formele opheffing van de Bureaus voor rechtshulp. b. Het afschaffen van het verlengd spreekuur en de introductie van een lichte adviestoevoeging in de plaats daarvan. c. Toevoegingen moeten ook voor mediation worden afgegeven.	Stb. 2009, 4.	Er treden tevens enkele uitvoeringsbesluiten in werking. ³⁷⁴
26-08-2009	Aanpassingen van enkele op de Wrb gebaseerde AMvB's: a. In het Brt wordt een categorie kantonzaken toegevoegd waarvoor het mogelijk wordt een toevoeging te verlenen. b. Aanpassingen van het Subsidiebesluit raden voor rechtsbijstand, waaronder nadere regeling van de bepalingen over de egalisatiereserves bij ministeriële regeling. c. Wijziging van het Bvr vanwege de inwerkingtreding van de Wet tijdelijk huisverbod. d. Technische aanpassingen in het Subsidiebesluit raden voor rechtsbijstand en het Bvr.	Stb. 2009, 353.	
23-04-2010	Verlaging van de toegekende punten in het Bvr en het Brt voor vervolgberoepen waarbij aan de betrokken vreemdeling een raadsman is toegevoegd in een eerdere zaak waarbij rechtsmiddelen werden ingesteld tegen een besluit tot	Stb. 2010, 153.	

³⁷⁴ Zie publicaties in Stb. 2009, 45, Stb. 2009, 46 en Stb. 2009, 205.

	vreemdelingenbewaring. Tevens worden de grenswaarden van het minimale vereiste financiële belang verhoogd.		
01-07-2010	Samenvoeging van de vijf afzonderlijke raden voor rechtsbijstand in één raad voor rechtsbijstand.	<i>Stb.</i> 2010, 2.	
22-06-2011	Invoering van de diagnose en triage-korting en de stapsgewijze verlaging van de hoogte van het voorschot voor advocaten van 75% naar 10% per 1 juli 2013.	<i>Stb.</i> 2011, 322.	
15-11-2011	Wijziging van de vergoeding voor advocaten voor de beurtelingse verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhoren naar aanleiding van uitspraken van het EHRM. ³⁷⁵	<i>Stb.</i> 2011, 526.	
01-01-2012	Verlaging vergoeding voor rechtsbijstandverleners van 5% en wijziging van de indexering van deze vergoeding.	<i>Stb.</i> 2011, 590.	
01-10-2013	Invoering Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners. Dit behelst: a. een generieke verhoging van de eigen bijdrage; b. een verhoging van de eigen bijdrage bij verbreking van een huwelijkse of niet-huwelijkse relatie en daarmee samenhangende verzoeken; c. het opnieuw heffen van de eigen bijdrage bij een tweede of volgend deskundigenoordeel indien geen dwingende reden voor dit oordeel is; d. het opnieuw heffen van de	<i>Stb.</i> 2013, 345.	De generieke verhoging van de eigen bijdrage komt mede voort uit de kostenstijging van de gesubsidieerde rechtsbijstand als gevolg van de jurisprudentie inzake <i>Salduz</i> . Maatregel e (lagere vergoeding bij kennelijke afdoening) is afgeschaft per 15 februari 2014. ³⁷⁶

³⁷⁵ EHRM 27 november 2008, *NJ* 2009, 214 (*Salduz*) en EHRM 11 december 2008, *NJ* 2009, 215 (*Panovits*), Zie ook HR 30 juni 2009, *NJ* 2009, 349, *NJ* 2009, 350 en *NJ* 2009, 351.

³⁷⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 14 en *Stb.* 2015, 35.

	eigen bijdrage in bewerkelijke zaken; e. een lagere vergoeding ingeval van een kennelijke afdoening van een zaak; f. de afschaffing van de anticumulatieregeling; en g. een tweede tranche verlaging van de vergoeding voor rechtsbijstandverleners.		
01-01-2014	Aanpassing van de vergoedingsregeling van de gesubsidieerde rechtsbijstandverlener bij de tweede of volgende aanvragen die zien op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland. De rechtsbijstandverlener ontvangt de volledige vergoeding indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld en de lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld.	<i>Stb.</i> 2013, 585.	
01-01-2015	Inwerkingtreding Wet positie en toezicht advocatuur en intrekking Wet tarieven in burgerlijke zaken. De Wrb wordt gewijzigd in verband met het vervallen van de begrotingsprocedure. In geval van declaratiegeschillen heeft de deken een bemiddelingstaak.	<i>Stb.</i> 2014, 354.	
01-02-2015	Wijziging Bebr, Bvr en Besluit toevoeging mediation (hierna: Btm), inhoudende: a. Tijdelijke uitschakeling van de indexering van de hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners, de hoogte van de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de inkomensgrenzen die in de Bebr, de Bvr, de Wrb en de Btm verplicht is gesteld. b. Herijking van een aantal forfaitaire vergoedingen in het Bvr en de bijlage bij het Bvr (punten) voor de verlening van	<i>Stb.</i> 2015, 35.	

	rechtsbijstand in onderdelen van het straf(proces)recht. c. Verlaging van de vergoeding voor bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten betrokken zijn d. Verlaging van de generieke vergoeding per punt, zoals geregeld in artikel 3, eerste lid, Bvr. e. Afschaffing van de maatregel een lagere vergoeding toe te kennen ingeval van een kennelijke afdoening van een zaak.³⁷⁷ f. Naast conflicten met de ouders zal de minderjarige tevens geen eigen bijdrage hoeven te betalen bij conflicten met de voogd in aansluiting op artikel 1:250 van het BW.		
--	--	--	--

³⁷⁷ Stb. 2013, 345.

Bijlage 5: Eerdere voorstellen

2002			
Werkgroep Inter-departementaal beleids-onderzoek rechtsbijstand (hierna: IBO)	Het instrument van de proceskostenveroordeling integraal invoeren in het bestuursrecht.	Aankondiging van nader onderzoek naar de gevolgen voor de toegang tot het recht. ³⁷⁸	Ibo-rapportage ter inzage gelegd bij TK; Kabinets-reactie: <i>Kamerstukken II</i> 2001/02, 28372, 1; Artikel 8:75 Awb.
Werkgroep IBO	Indien in een zaak de eis door de rechter volledig wordt afgewezen, wordt de vergoeding van de rechtsbijstandverlener substantieel (ongeveer 25%) gekort.	Aankondiging van een ex ante uitvoeringstoets door de raden voor rechtsbijstand. ³⁷⁹	Ibo-rapportage ter inzage gelegd bij TK; Kabinets-reactie: <i>Kamerstukken II</i> 2001/02, 28372, 1.
Werkgroep IBO	Opleggen van een hogere eigen bijdrage aan de eisende partij indien een eis volledig wordt afgewezen.	Aankondiging van nader onderzoek naar de gevolgen voor de toegang tot het recht. ³⁸⁰	
2008			
Staats-secretaris van Justitie op advies van de Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand (hierna: Regiegroep).	Prejudiciële vragen/proefprocedure bij massaal ingediende bezwaarschriften. Behandeling kan gebundeld plaatsvinden.	Niet doorgezet.	<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, 1.
Staats-secretaris van Justitie op advies van de	Verhogen van tarieven van proceskostenveroordelingen in bestuursrechtelijke procedures bij een gegrond	Verhoging van feitelijke kosten is onderzocht, maar is niet doorgezet.	<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, 1.

³⁷⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 28372, 1, p. 2-3.

³⁷⁹ *Kamerstukken II* 2008/09, 28372, 1, p. 3

³⁸⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 28372, 1, p. 2-3.

Regiegroep	bezwaar of beroep – verhoging naar feitelijke kosten.		<i>Stb.</i> 2009, 375.
Staats-secretaris van Justitie op advies van de Regiegroep	Er zouden meer HBO-juristen moeten worden ingezet in het voortraject van conflictoplossing.	Niet doorgezet.	<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, 1.
Staats-secretaris van Justitie op advies van de Regiegroep	Gebruik nieuwe technieken zoals videoconferentie.	Niet direct doorgezet maar technieken krijgen wel steeds meer aandacht.	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris van Justitie op advies van de Regiegroep	Een actievere toets op de gevolgen van nieuwe wetgeving voor de rechtsbijstand.	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris van Justitie op advies van de Regiegroep	Financiële prikkel om de gang naar een geschillencommissie te maken door een hogere eigen bijdrage te vragen indien direct naar de rechter wordt gegaan.	Niet doorgezet	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris van Justitie	Maatregel om tot een betere afstemming tussen publiek en privaat gefinancierde rechtsbijstand te komen, boven een bepaalde inkomensgrens kan verwacht worden dat burgers zich verzekeren.	Verzet in de Tweede Kamer omdat de toegang tot het recht onvoldoende gewaarborgd zou zijn. ³⁸¹	<i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, 1, 2, 4.
Regiegroep	Vroege comparitie in alle procedures door een ervaren medewerker van het bestuursorgaan, of een ervaren griffier of mediator	Niet inhoudelijk op gereageerd.	Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, 1.
Regiegroep	Persoonsgericht samenvoegen: twee of meer vergelijkbare vergrijpen die door één persoon zijn gepleegd in één dagvaarding opnemen.	Niet inhoudelijk op gereageerd.	<i>Idem.</i>
2009/2008			
Universiteit Tilburg	Oriëntatiepunten en rechtskennis transparant (vgl.	Niet doorgezet.	Bijlage 1 bij <i>Kamerstukken II</i>

³⁸¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31753, 4.

	kantonrechtersformule)		2008/09, 31753, 1. ³⁸²
Universiteit Tilburg	Kantoortoevoeging ipv aan de individuele advocaat	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Maatregelen om te zorgen dat echtscheidingen niet eindigen in vechtscheidingen, zoals maken ouderschapsplan, regierechter, partneralimentatie en nieuwe relatie	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Landelijke regeling sociaal raadslieden	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Monitoring en beheersing ketenkosten	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Vaste formats en stukken	Niet op alle terreinen wordt met vaste formats gewerkt.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Verplichte rechtsbijstandsverzekering bij arbeid	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Decentralisatie budget naar gemeentes	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Differentiatie in toevoeging	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Clïëntendossiers – binnen de ketenwerken aan dossiervorming	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
Universiteit Tilburg	Aanpassingen wettelijke procesvertegenwoordiging zodat mensen minder vaak een advocaat nodig hebben	Niet doorgezet.	<i>Idem.</i>
2010			
Staats- secretaris Justitie	Aanbesteding in asielzaken	Gestrand in consultatiefase.	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2009/10, 32123 VI, 36. <i>Kamerstuk- ken II</i> 2009/10, 31753, 22.
2012			
Staats- secretaris VenJ	Een leenstelsel waarin gerechtigde burgers in beginsel de kosten van toegewezen rechtsbijstand terugbetalen.	Gebrek aan draagvlak.	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2011/12, 31753, 52; Aan- besteding:

³⁸² Barendrecht 2009.

			<i>Kamerstukken II</i> 2009/10, 31753, 22.
Staatssecretaris VenJ	Een aanbestedingsmodel waarbij belangstellende aanbieders zich kunnen inschrijven op een gewenste opdracht.	Gebrek aan draagvlak.	<i>Idem.</i>
Raad voor rechtsbijstand	Invoering gesloten stelsel	Niet inhoudelijk op gereageerd.	Consultatiepaper raad voor rechtsbijstand in het kader van de consultatie-ronde
Raad voor rechtsbijstand	Herijking vergoedingensysteem	Werd niet noodzakelijk geacht. ³⁸³	Consultatiepaper raad voor rechtsbijstand in het kader van de consultatie-ronde
2013			
Staatssecretaris Veiligheid en Justitie	Verlaging tarief bewerkelijke zaken met 33%	Veel kritiek op het voorstel, met name van de strafrechtadvocatuur. ³⁸⁴ Bij wijze van alternatief is het tarief verlaagd met 4,5% ³⁸⁵	<i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, 64.
Staatssecretaris Veiligheid en Justitie	Verlenging piketfase. ³⁸⁶	Verzet vanuit de advocatuur. ³⁸⁷	<i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, 64. <i>Kamerstukken II</i> 2008/09, 31753, 1 en 4.

³⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 64, p. 7.

³⁸⁴ *Stb.* 2015, 35, p. 15

³⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, Aangangsel van de handelingen, nr. 624, p. 2.

³⁸⁶ In 2008 al eerder voorgesteld door de staatssecretaris van Justitie, toen stuitte het voorstel op weerstand in de Kamer. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31753, 7.

³⁸⁷ Reactie van de Algemene Raad en het Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake het voorstel tot verlenging van de piketfase in strafzaken is te raadplegen via <https://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/wetgevingsadvies/details/921?act=addtodoclist>

Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	In beginsel uitsluiten van huur- en consumentenzaken van gesubsidieerde rechtsbijstand vanwege bestaan adequate alternatieven.	Verzet van o.a. de consumentenbond ³⁸⁸ en de Tweede Kamer. ³⁸⁹	<i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, 64.
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Depotstelling in de maatregel 'echtscheiding op basis van het gezinsinkomen'.	Verzet vanuit de advocatuur. De maatregel zou escalerend werken. ³⁹⁰	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Kennelijk afdoening bestuursrecht – verlaging punten.	Bij een kennelijke afdoening blijkt niet altijd uit de feiten van de zaak aanstonds op welke wijze de zaak moet worden afgedaan. De maatregel is daarom ingetrokken. ³⁹¹	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie (vgl. ook Barendrecht 2009)	Versterking eerste lijn door o.a. het stimuleren van de zelfredzaamheid, een verplichte gang naar de eerste lijn, een aangescherpte noodzakelijkheidstoets, het vervallen van de diagnose en triagekorting en de vergoeding van de administratieve lasten voor de advocatuur	Instelling van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (hierna: Commissie). ³⁹²	<i>Kamerstukken II</i> 2012/13, 31753, 52; <i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, 64.
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Verhogen minimaal financieel belang	Instelling Commissie.	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Echtscheiding op basis van gezinsinkomen.	Instelling Commissie.	<i>Idem.</i>

³⁸⁸ Te raadplegen via

<http://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandsverzekering/nieuws/2014/bezuiningsplannen-teeven-zijn-doodsteek-voor-consumentenrecht/>.

³⁸⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 84, p. 10.

³⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 9-10.

³⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 14.

³⁹² *Stcrt.* 2015, 4919.

Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Mogelijk maken van administratieve echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zonder minderjarige kinderen (‘echtscheiding zonder rechter’).	Voorstel nog in behandeling maar de advocatuur heeft zich kritisch getoond. ³⁹³	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2012/13, 31753, 52; <i>Kamerstuk- ken II</i> 2013/14, 31753, 64.
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Beperking ambtshalve toevoeging verdachten.	Instelling Commissie.	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Herdefiniëring inkomensgroepen (budget neutrale maatregel).	Instelling Commissie.	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Clawback.	Instelling Commissie.	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2013/14, 31753, 64.
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie	Besparing kosten juridisch loket en raad voor rechtsbijstand.	Instelling Commissie.	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2012/13, 31753, 52; <i>Kamerstuk- ken II</i> 2013/14, 31753, 64.
2014			
Orde van advocaten	Grote werknemers laten meebetalen aan rechtsbijstand in arbeidsrecht	Niet inhoudelijk op gereageerd vanwege het meerjarige voorbereidings- traject.	<i>Kamerstuk- ken II</i> 2013/14, 31753, 64. ³⁹⁴
Orde van advocaten	Alternatieve bekostiging huurrechtprocedures. Twee mogelijkheden: a) Aanpassing van het systeem van proceskostenvergoedingen. b) Introductie van een rechtsbijstandsfonds voor huurrechtprocedures.	Niet inhoudelijk op gereageerd vanwege het meerjarige voorbereidings- traject.	<i>Idem.</i>

³⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 9.

³⁹⁴ Het voorstel is tevens te consulteren via: rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/02/20140206-Brief-rechtsbijstand-alternatieven.pdf.

Orde van advocaten	Voorstellen in het domein bestuursrecht: a) Versterken van de finale geschilbeslechting. b) Snelle beantwoording van prejudiciële vragen. c) Verlegging van de focus naar de bezwaarfase. d) Invoering van kostendekkende proceskostenvergoedingen. e) Bijdrage van bestuursorganen in kosten van rechtsbijstand.	Ten aanzien van voorstel a) is gewezen op de Innovatieagenda Rechtsbestel. ³⁹⁵ Op de overige voorstellen is niet publiekelijk gereageerd.	<i>Idem.</i>
Orde van advocaten	Voorstellen in het domein asiel: a) Focus op het voorkomen van procedures. b) Bij de toedeling aan zittingsplaatsen primair uitgaan van de vestigingsplaats van de advocaat.	Niet inhoudelijk op gereageerd.	<i>Idem.</i>
Orde van advocaten	Voorstellen in het domein echtscheiding: a) Aanpassen van de forfaitaire vergoeding om een schikking in een echtscheidingsprocedure te belonen. b) Vergroten van de rol van bijzonder curator. c) Scheidingsmediation meer op de voorgrond plaatsen.	Ten aanzien van voorstel b) worden initiatieven aangedragen inzake vechtscheidingen. ³⁹⁶ Ten aanzien van voorstel c) wordt gesteld dat mediation een grotere rol zal krijgen in de eerste lijn. ³⁹⁷	<i>Idem.</i>
Orde van advocaten	Domein strafrecht: a) Niet langer een toevoeging toekennen indien er een aanzienlijk vermogen beschikbaar is (waarop beslag is gelegd). b) De baten die volgen uit ZSM, zouden ten gunste van het budget van gefinancierde rechtsbijstand moeten worden gebracht. c) Het Openbaar Ministerie	Openbare reactie onbekend.	<i>Idem.</i>

³⁹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31753, 70, p. 5.

³⁹⁶ Geurts & Sportel 2015.

³⁹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 31753, 84, p. 38-39.

	moet, in geval van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging, de volledige kosten van de strafprocedure voor zijn rekening nemen. d) Meer gebruik van video-verbindingen. e) Afschaffing van de verplichte raadkamer gevangenhouding bij het hof 60 dagen na instellen van hoger beroep, en vervangen door een verzoekprocedure. f) Terugdringen van het aantal gevallen van voorlopige hechtenis in Nederland. g) Afschaffen van het promissvonniss. h) Wijziging van artikel 36 e Sr. in die zin dat de aftrek van kosten die in directe relatie staan tot de voltooiing van een delict wettelijk onmogelijk wordt gemaakt.		
Orde van advocaten	Verschillende rechtsgebieden: a) Invoeren, c.q. verhogen, van griffierechten die door bestuursorganen dienen te worden betaald bij (herhaaldelijk) procederen, c.q. verlies van een procedure. b) Bundeling van besluitvorming. c) investering in kwaliteit eerste lijn. d) De kwalitatieve versterking van de eerstelijns rechtsbijstand zou gecombineerd moeten worden met het verder uitrollen van het High Trust (HT) regime van de raad voor rechtsbijstand	Ten aanzien van voorstel a) wordt gesteld dat dit in het debat over griffierechten aan de orde dient te komen. Voorstel b) wordt in algemene zin besproken.³⁹⁸ Voorstel c) wordt gedeeld.³⁹⁹ Voorstel d) wordt, in afwachting van de versterking van de eerste lijn, niet overgenomen.	<i>Idem.</i>

³⁹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 84, p. 38-39.

³⁹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 6-7.

Orde van advocaten	Vermindering van de complexiteit van de wetgeving.	Er wordt gesteld dat dit voorstel moeilijk in concrete gevallen uitgewerkt kan worden. ⁴⁰⁰	<i>Idem.</i>
Staats-secretaris Veiligheid en Justitie op advies van NVSA	Verlaging puntenaantal bij OTS-zaken	Verlaging zou geen recht doen aan de daadwerkelijke tijdsbesteding en kon daarom op veel verzet rekenen. ⁴⁰¹	<i>Kamerstukken II</i> 2013/14, 31753, nr. 86; <i>Stb.</i> 2015, 35 (nota van toelichting).
2015			
Kamerleden Recourt en Van der Steur	Wetsvoorstel herziening kinderalimentatie.	Nog in behandeling.	<i>Kamerstukken II</i> 2014/15, 34154, nr. 2.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 2.

⁴⁰¹ O.a. bijlage bij *Kamerstukken I* 2013/14, 33750-VI, X.

Bijlage 6: Stelselvarianten

Deze bijlage geeft een overzicht van stelsels die, al dan niet in combinatie met elkaar, in andere rechtsstelsels (geheel of gedeeltelijk) voorkomen. Het is geen uitputtend overzicht.

Leenfaciliteit	
Beschrijving	De overheid schiet het bedrag van de toevoegingsvergoeding voor, en de rechtzoekende betaalt dit bedrag in termijnen terug. Bij een leenfaciliteit wordt de relatie met de draagkracht losgelaten. In feite komt een leenfaciliteit neer op een maximale verhoging van de eigen bijdragen tot honderd procent van de kosten.
Voordelen	• Een structurele verlaging van de uitgaven van VenJ voor gesubsidieerde rechtsbijstand. • De beheersbaarheid maakt dat het stelsel toekomstbestendig is, waardoor gewaarborgd blijft dat gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden (in theorie) toegankelijk is.
Nadelen	• In de praktijk levert het leenstelsel problemen op voor de toegang tot het recht. Het loslaten van het draagkrachtprincipe maakt dat de minder draagkrachtigen af kunnen zien van verdere stappen omdat ze de kosten niet kunnen dragen. • De opbrengsten zijn macro gezien vermoedelijk gering. Van de gesubsidieerde rechtzoekenden heeft immers meer dan 80% een inkomen op of beneden bijstandsniveau. • Hoge uitvoerings- en incassokosten voor relatief lage bedragen.
Clawback	
Beschrijving	Bij winst van de zaak wordt de geïnde of behouden opbrengst verrekend met de eigen bijdrage en de door de <i>legal aid board</i> betaalde kosten aan rechtsbijstand.
Voordelen	• Betere financiële beheersbaarheid. • De ervaringen in Schotland leren dat de schikkingsbereid toeneemt. De wetenschap dat men wel kan (door)procederen maar dat de opbrengsten niet opwegen tegen de extra advocaatkosten, leidt er toe dat men minder geneigd is door te procederen.
Nadelen	• Vermoedelijk relatief hoge kosten voor de inning van door rechtzoekenden terug te betalen bedragen. • De opbrengsten zijn beperkt. Voor de hogere inkomenscategorieën van de Wrb zijn de kosten voor de overheid relatief gering vanwege de hoge eigen bijdrage. Daarnaast kent slechts een beperkt aantal zaken een financiële opbrengst.
Verplichte rechtsbijstandsverzekering	
Beschrijving	In het buitenland zijn voorbeelden waarbij de publiek gefinancierde rechtsbijstand is geprivatiseerd. Zo heeft de Zweedse overheid begin deze eeuw een systeem van <i>Legal Expenses Insurance</i> (LEI) ingesteld. Duitsland kent voorbeelden waarbij voor mensen op bijstandsniveau door deelstaten een collectieve rechtsbijstandsverzekering is afgesloten.
Voordelen	• Verzekeraars hebben mede door de schaal waarop zij opereren,

	een scherp oog voor vernieuwing, kostenbeheersing en verbetering van de dienstverlening.
Nadelen	• Rechtsbijstandsverzekeraars verzekeren alleen 'onzekere voorvallen'. Voor zaken op het gebied van straf-, echtscheiding- en asielrecht en enkele andere in omvang beperkte rechtsterreinen kan een verzekering geen uitkomst bieden. • De uitvoerbaarheid en implementatie van een dergelijk systeem zou kritisch nader onderzocht moeten worden, met in achtneming van eerdere onderzoeken naar de haalbaarheid van invoering van verplichte rechtsbijstandsverzekeringen.
Vrijwillige rechtsbijstandsverzekering	
Beschrijving	Bij de vrijwillige rechtsbijstand verzekering zijn verschillende opties denkbaar: 1. Het verplicht stellen om eerst andere (financiële) bronnen van juridische rechtsbijstand aan te spreken (zoals de rechtsbijstandsverzekering) voordat men een beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand kan doen. Frankrijk, Duitsland, Engeland, Schotland en Finland kennen een dergelijk systeem. 2. Het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand van zaken die men vrijwillig kan verzekeren. 3. Ingeval niet-verzekerden een beroep op het stelsel doen een hogere eigen bijdrage op te leggen.
Voordelen	• Alle opties leiden tot een, zij het beperkte, verlaging van kosten en maken het stelsel beter beheersbaar en daardoor meer toekomstbestendig. • Het is voor de rechtzoekende voordeliger de polis aan te spreken dan een beroep te doen op de Wrb omdat veel kosten, bijvoorbeeld de proces- en gerechtskosten, veelal bij de polis zitten inbegrepen.
Nadelen	• De tweede variant stuit op het bezwaar van een te ver gaande inperking op de toegang tot het recht.
Budgetfinanciering: van een open-einde-regeling naar een gesloten budget	
Beschrijving	Er wordt een vast budget ter beschikking gesteld voor de gesubsidieerde rechtsbijstand door het Ministerie van VenJ. De advocaat declareert de verrichte werkzaamheden en krijgt daarvoor een (laag) voorschot per punt uitbetaald. Aan het eind van het jaar wordt het totaal aantal declaraties – onder verrekening van het al uitbetaalde bedrag – vanuit het (resterende) overheidsbudget betaald. De puntwaarde wordt hiermee variabel. België en Frankrijk kennen een dergelijk budgetstelsel. Een variant op de budgettering van het stelsel is de instelling van een begrotingsfonds. Een begrotingsfonds is een fonds dat 'eigen' inkomsten en uitgaven kent die in beginsel – over de jaren heen – met elkaar in evenwicht moeten zijn. De uitgaven bestaan uit de kosten gemaakt voor de rechtsbijstand. Als er in enig jaar geld overblijft, blijft dat gereserveerd voor rechtsbijstand. Als er tekorten ontstaan, worden deze eerst gedekt uit de overschotten van voorgaande jaren en vervolgens kan een fonds ook wel eens 'rood staan' bij het ministerie van Financiën. Idealiter bestaan de inkomsten uit heffingen of bronnen die enigszins gerelateerd zijn aan de uitgaven.
Voordelen	• De uitgaven voor rechtsbijstand staan vast en zijn daarmee

	beheersbaar.
Nadelen	• Verlaging van de vergoedingen van de advocatuur kan er toe leiden dat advocaten het stelsel verlaten, met mogelijk een te klein aanbod aan advocaten tot gevolg. Indien dit zou ontstaan, kan worden overwogen voor advocaten een ministerieplicht voor gesubsidieerde rechtsbijstand in te voeren. De verlening van rechtsbijstand op doorverwijzing wordt dan een verplichting voor de balie als geheel, zodat de advocatuur – zo nodig op aanwijzing van de deken – moet leveren. • De landen die een dergelijk systeem kennen 'scoren' mindering gunstig op het punt van kwaliteit.
Uitsluiten van rechtsterreinen	
Beschrijving	Het categorisch uitsluiten van rechtsgebieden van gesubsidieerde rechtsbijstand. Engeland kent dergelijke uitsluitingen in haar rechtssysteem. Tegenover deze uitsluitingen staat dat Engeland gespecialiseerde tribunaal kent waar zaken tegen relatief lage kosten eenvoudig worden behandeld (arbeid, huur, immigratie e.d.).
Voordelen	• De uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand zullen structureel afnemen.
Nadelen	• Sterke beperking van de toegang tot de rechter. • De ervaringen in Engeland met uitsluiting zijn negatief. Grote aantallen rechtzoekenden melden zich zonder adequate rechtsbijstand bij de rechter, met als gevolg dat de rechter veel tijd aan deze zaken moeten besteden. De kosten en doorlooptijden lopen hierdoor sterk op en de kwaliteit van de rechtspraak komt onder druk te staan. De uitsluitingen zijn bovendien voortdurend onderwerp van juridische procedures.
Opheffen of beperken van verplichte procesvertegenwoordiging	
Beschrijving	De verplichte procesvertegenwoordiging die op enkele rechtsgebieden geldt opheffen of beperken.
Voordelen	• Het opheffen of beperken van verplichte procesvertegenwoordiging zou de ontwikkeling van eenvoudige, laagdrempelige, procedures mogelijk kunnen maken. In Finland hebben advocaten geen procesmonopolie en er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van de rechtspraak hier onder lijdt, zo blijkt uit een studie van de Europese Commissie aangaande gereguleerde juridische beroepen.
Nadelen	• De voordelen op de korte termijn zijn gering. De verhoging van de competentiegrens naar €25.000 heeft er niet toe geleid dat rechtzoekenden massaal zelf bij de kantonrechter zijn gaan procederen. Het aantal 'doe-het-zelvers' is praktisch nihil. Vooral de gerechtsdeurwaarder lijken te profiteren van het wegvallen van de verplichte procesvertegenwoordiging. • Verschillende ministers van (Veiligheid en) Justitie hebben getracht scheiding zonder advocaat mogelijk te maken. Deze wetsvoorstellen zijn allen afgestemd in Kamer of ingetrokken wegens gebrek aan politiek draagvlak in de Eerste en Tweede Kamer.

Bijlage 7: wijzigingen in relevante wet- en regelgeving.

Strafrecht			
Inwerking-treding	Inhoud wijziging	Vindplaats	Opmer-kingen
12-07-2002	Wijziging Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv), Wetboek van Strafrecht (hierna: WvS) en de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen ter verruiming van de bevoegdheid van de enkelvoudige kamers.	<i>Stb.</i> 2002, 355. Dossier: 28215. ⁴⁰²	
01-09-2003	Wijziging WvS, WvSv, Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen en de Penitentiaire beginselenwet met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (aanpassing ontnemingswetgeving).	<i>Stb.</i> 2003, 202. Dossier: 28079.	
01-10-2003	Inwerkingtreding Besluit tarieven in strafzaken 2003.	<i>Stb.</i> 2003, 330.	
10-08-2004	Wijziging WvS en enkele andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven).	<i>Stb.</i> 2004, 290. Dossier: 28463	
01-10-2004	Wijziging van WvS, WvSv en de Penitentiaire beginselenwet om de aanpak van stelselmatige plegers van misdrijven te verbeteren en te voorzien in een regeling inzake de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor deze plegers en voor de opvang van verslaafden (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders).	<i>Stb.</i> 2004, 351. Dossier: 28980.	
01-01-2004 ⁴⁰³	Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen ter invoering van de mogelijkheid patiënten buiten de inrichting te behandelen ter afwending van gevaar dat zonder behandeling slechts in een inrichting kan worden afgewend, en de invoering van een	<i>Stb.</i> 2002, 431. Dossier: 27289.	Enkele technische gebreken in de regels over de voorwaarde-lijke machtiging worden

⁴⁰² De term 'dossier' wordt in deze bijlage gehanteerd om aan te duiden onder welk dossiernummer de kamerstukken betreffende deze wijzigingen van wet- en regelgeving gedocumenteerd staan.

⁴⁰³ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2003, 467 en *Stb.* 2005, 492.

	observatiemachtiging. (voorwaardelijke machtiging en observatiemachtiging).		later hersteld. ⁴⁰⁴
01-02-2006	Wijziging van het WvS en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima.	<i>Stb.</i> 2006, 11. Dossier: 28484.	
01-02-2008 ⁴⁰⁵	Wijziging van het WvS, het WvSv en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid tot buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten te verruimen (Wet OM-afdoening).	<i>Stb.</i> 2006, 330. Dossier: 29849.	
01-01-2009	Inwerkingtreding Wet tijdelijk huisverbod.	<i>Stb.</i> 2008, 421. Dossier: 30657.	
01-04-2010	Inwerkingtreding Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, waarin regels worden gegeven voor de verwezenlijking van het recht van de aangehouden verdachte om <i>voorafgaand aan</i> het verhoor door de politie een raadsman te raadplegen.	<i>Stcrt.</i> 2010, 4003.	
01-09-2010	Wijziging van de Gemw., het WvSv en het WvS ter regeling van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast).	<i>Stb.</i> 2010, 325. Dossier: 31467.	
01-01-2010 ⁴⁰⁶	Wijziging van het WvSv, het WvS en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces.	<i>Stb.</i> 2010, 1. Dossier: 30143	
01-01-2011	Invoering Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie ten behoeve van uniformiteit, een kwalitatieve verbetering en een verkorting van de doorlooptijden. Een van de maatregelen behelst de beperking tot het plaatsen van vijf feiten bij de	<i>Stcrt.</i> 2010, Dossier: 20926.	

⁴⁰⁴ *Stb.* 2005, 95.

⁴⁰⁵ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2008, 4 en *Stb.* 2013, 107.

⁴⁰⁶ Artikel I, onderdeel M, voor zover dit onderdeel betrekking heeft op artikel 496, trad niet op deze datum in werking, zie *Stb.* 2010, 792.

	dagvaarding.		
01-04-2012	Wijziging van het WvS en het WvSv in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel in verband met de invoering van een rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (rechterlijk gebieds- of contactverbod).	<i>Stb.</i> 2011, 546. Dossier: 32551.	
01-10-2012	Verbetering van de mogelijkheden tot herziening van onherroepelijke rechterlijke uitspraken ten voordele van de gewezen verdachte.	<i>Stb.</i> 2012, 275.	
2012	Het OM is in 2011 samen met de politie in vijf regio's gestart met de ZSM-werkwijze waarmee een versnelling in het afdoeningsproces van veelvoorkomende criminaliteit wordt gerealiseerd. In 2012 wordt de ZSM-werkwijze landelijk uitgerold.	<i>Kamerstukken II</i> 2011/12, nr. 33000 VI, nr. 2., p. 16 en 17.	
01-07-2013	Invoering verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals en de kennis en het gebruik van deze meldcode te bevorderen en te hanteren.	<i>Stb.</i> 2013, 142. Dossier: 33062.	
01-01-2014	Invoering 'Aanwijzing afpakken', strekkende tot het invoeren van regels voor het strafrechtelijk afpakken van financiële opbrengsten uit criminele activiteiten door het Openbaar Ministerie (OM).	<i>Stcrt.</i> 2013, Dossier: 35782.	
01-04-2014	Wijziging van het WvS, het WvSv en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht.	<i>Stb.</i> 2013, 485. Dossier: 33498.	
01-02-2015	Wijziging van een aantal forfaitaire vergoedingen in het Bvr en diens bijlage (punten) voor de verlening van rechtsbijstand in onderdelen van het strafproces zoals overleveringszaken, beklagzaken detentie en gijzelingszaken Mulder.	<i>Stb.</i> 2015, 35. Dossier: 31753.	

Echtscheiding			
Inwerking-treding	Inhoud wijziging	Vindplaats	Opmer-kingen
01-09-2004 ⁴⁰⁷	Invoering Wet op de jeugdzorg.	<i>Stb.</i> 2004, 306 in combinatie met <i>Stb.</i> 2005, 435. Dossier: 28168.	De Wet op de jeugdzorg is vervallen per 01-01-2015.
01-05-2007	Wijziging boek 1 van het BW teneinde een herschikking aan te brengen in de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter en voorts de reikwijdte van artikel 12 van dat Boek te beperken en in verband daarmee artikel 268 Rv te wijzigen.	<i>Stb.</i> 2006, 589. Dossier: 30521.	
28-02-2009	Wijziging van enige bepalingen van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot het geregistreerd partnerschap, de geslachtsnaam en het verkrijgen van gezamenlijk gezag. Deze wetswijziging maakt het mogelijk dat ook één ouder een verzoek tot wijziging van het eenhoofdig ouderlijk gezag in gezamenlijk gezag over de kinderen kan indienen.	<i>Stb.</i> 2008, 410. Dossier: 29353.	
01-03-2009	Invoering Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding om het voortgezet ouderschap na een scheiding te bevorderen door het verplicht stellen van een ouderschapsplan en het expliciteren van de ouderlijke verantwoordelijkheid. Tevens wordt de mogelijkheid tot het omzetten van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap afgeschaft.	<i>Stb.</i> 2008, 500. Dossier: 30145.	Regeling materieel uitgewerkt per 01-03-2011.
01-01-2012	Vaststelling en invoering van Boek 10 (Internationaal privaatrecht) van het Burgerlijk Wetboek (Vaststellings- en Invoeringswet Boek 10 Burgerlijk Wetboek)	<i>Stb.</i> 2011, 272. Dossier: 32137	

⁴⁰⁷ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2004, 420, *Stb.* 2004, 701, *Stb.* 2005, 699 en *Stb.* 2006, 640.

01-01-2012	Wijziging van de titels 6, 7 en 8 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (aanpassing wettelijke gemeenschap van goederen). De wetswijziging moderniseert het huwelijksvermogensrecht zodat het beter aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen, zoals emancipatie, het blijven werken van vrouwen en de toename in het aantal echtscheidingen. De meest ingrijpende aanpassing is over te gaan tot een beperktere gemeenschap van goederen.	<i>Stb.</i> 2011, 205. Dossier: 28867	
01-04-2014	Wijziging van het BW en het Wetboek van Rv om enige bepalingen met betrekking tot het geregistreerd partnerschap in overeenstemming te brengen met die omtrent het huwelijk.	<i>Stb.</i> 2013, 486. Dossier: 33526.	
01-04-2014	Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zodat de vrouwelijke partner van de moeder de juridisch ouder van een kind kan worden zonder dat daarvoor een gerechtelijke procedure nodig is.	<i>Stb.</i> 2013, 480. Dossier: 33032	
01-01-2015	Inwerkingtreding Jeugdwet.	<i>Stb.</i> 2014, 105. Dossier: 33684.	
01-01-2015	Herziening van de maatregelen van kindbescherming. Bureau jeugdzorg krijgt de mogelijkheid de kinderrechtster te verzoeken om een vaststelling van de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een regeling inzake de uitoefening van het recht op omgang. Hiermee zouden op verzoek van Bureau Jeugdzorg afspraken uit het ouderschapsplan vastgesteld of gewijzigd kunnen worden die niet in een rechterlijke beschikking zijn vastgesteld.	<i>Stb.</i> 2014, 130. Dossier: 32015 in combinatie met 33061.	
2015	Lancering van de Rechtwijzer Uit Elkaar van de raad voor rechtsbijstand. ⁴⁰⁸	<i>Kamerstukken II</i> 2014/15, 31753, nr.	

⁴⁰⁸ Te raadplegen via rechtwijzer.nl/uitelkaar

		91, p. 5.	
Multiproblematiek			
Inwerking-treding	Inhoud wijziging	Vindplaats	Opmerkingen
01-01-2004 ⁴⁰⁹	Invoering Wet Werk en Bijstand (hierna: Wwb).	<i>Stb.</i> 2003, 375. Dossier: 28870.	De WWB en enige andere wetten zijn gewijzigd met de inwerking-treding van de participatie-wet op 01-01-2015 ⁴¹⁰
01-01-2004	Wijziging van de Werkloosheidswet (hierna: WW) in verband met afschaffing van de vervolgtkering om zo de werkloosheidslasten terug te dringen.	<i>Stb.</i> 2003, 546. Dossier: 29268.	
01-10-2004	Wijziging van de claimbeoordeling van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten zodat het makkelijker wordt functies te vinden die degene die een arbeidsongeschiktheidsuitkering claimt met zijn mogelijkheden nog kan vervullen, waarbij een maatmaninkomensgarantie geldt.	<i>Stb.</i> 2004, 434.	
29-12-2005 ⁴¹¹	Invoering Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA) ter vervanging van de Wet arbeidsongeschiktheid (WAO).	<i>Stb.</i> 2005, 572. Dossier: 30034	
01-01-2006 ⁴¹²	Wijziging van o.a. de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (hierna: Wajong) om te voorzien in een structurele tegemoetkoming voor personen die een uitkering ontvangen op grond van de AOW	<i>Stb.</i> 2005, 713. Dossier: 30314	

⁴⁰⁹ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2003, 386.

⁴¹⁰ *Stb.* 2014, 270.

⁴¹¹ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2005, 619.

⁴¹² De artikelen V en VI werken terug tot en met 1 januari 2005.

	of de Wajong.		
01-10-2006 ⁴¹³	Wijziging van de WW en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (Wet wijziging WW-stelsel). Met dit voorstel wordt beoogd de WW meer activerend te maken, een beter preventiebeleid te creëren en de WW te dereguleren en inzichtelijker te maken.	Stb. 2006, 303. Dossier: 30370	
01-01-2007	Invoering Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna Wmo 2007).	Stb. 2006, 351. Dossier: 30131	Per 01-01-2015 vervangen door de Wmo 2015. ⁴¹⁴
01-01-2008	Wijziging van de regeling van de sanering van schulden van natuurlijke personen in de Faillissementswet. Dit wetsvoorstel strekt ertoe deze regeling te vereenvoudigen en de toegang tot de regeling beter te beheersen door de toegang te beperken tot die schuldenaren die 'er klaar voor zijn' en door de werklast voor de rechterlijke macht en de bewindvoerders te verlichten door o.a. in te zetten op het minnelijk traject en hogere eisen te stellen aan de schuldenaar en het schuldsaneringsverzoek.	Stb. 2007, 192. Dossier: 29942	
19-12-2008	Wijziging van enkele socialezekerheidswetten teneinde de Sociale verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) de mogelijkheid te geven om van terugvordering af te zien door medewerking aan voorstellen tot schuldregeling.	Stb. 2008, 510. Dossier: 31586	
01-09-2009	Wijziging van de Zorgverzekeringswet, de Wet op de zorgtoeslag en enige andere wetten, houdende maatregelen om ook wanbetalers voor hun zorgverzekering te laten betalen	Stb. 2009, 356. Dossier: 31736	

⁴¹³ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie Stb. 2006, 304.

⁴¹⁴ Stb. 2014, 280.

	(structurele maatregelen wanbetalers zorgverzekering).		
01-10-2009	Invoering Wet Investeren in Jongeren. Hiermee wordt een duurzame arbeidsinschakeling van jongeren tot 27 jaar bevorderd.	<i>Stb.</i> 2009, 282. Dossier: 31775.	Regeling vervallen per 01-01-2012
01-01-2010	Wijziging van de Wajong in verband met het bevorderen van de participatie van jonggehandicapten door werk en arbeidsondersteuning.	<i>Stb.</i> 2009, 580. Dossier: 31780	
01-01-2010 ⁴¹⁵	Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: AKW) door het recht op kinderbijslag voor jongeren van 16 of 17 jaar afhankelijk te stellen van het volgen van een volledig onderwijsprogramma dat is gericht op het behalen van een startkwalificatie.	<i>Stb.</i> 2010, 74. Dossier: 31890	
01-01-2012 ⁴¹⁶	Wijziging van de Wwb en samenvoeging van die wet met de Wet Investeren in Jongeren.	<i>Stb.</i> 2011, 650. Dossier: 32815	De huishoudinkomenstoets werd met deze wijziging ingevoerd maar met terugwerkende kracht weer afgeschaft. ⁴¹⁷
01-01-2012	Wijziging van het Besluit zorgaanspraken Algemene Wet Bijzondere Zaken (hierna: AWBZ) in verband met de afschaffing van de contracteerplicht voor intramurale zorg, alsmede wijziging van het Zorgindicatiebesluit in verband met beperking van de strekking van het indicatiebesluit.	<i>Stb.</i> 2011, 665	
01-07-2012 ⁴¹⁸	Wijziging van enkele socialezekerheidswetten in	<i>Stb.</i> 2012, 198.	

⁴¹⁵ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2010, 101.

⁴¹⁶ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2011, 651.

⁴¹⁷ *Stb.* 2012, 322.

⁴¹⁸ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2012, 206.

	verband met aanpassing van de hoogte van de uitkering aan het woonland (Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid)	Dossier: 32878	
01-01-2013 ⁴¹⁹	Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met het aanbrengen van grondslagen die hervorming van en bezuiniging op de kinderopvangtoeslag mogelijk maken en in verband met het incorporeren van de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang van de gemeente en het UWV in de kinderopvangtoeslag.	<i>Stb.</i> 2012, 327. Dossier: 33212	
01-01-2013 ⁴²⁰	Wijziging van o.a. AOW, Toeslagenwet en de Wwb inhoudende een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek.	<i>Stb.</i> 2012, 463. Dossier: 31929	
01-01-2013 ⁴²¹	Wijziging van verschillende wetten in verband met de vereenvoudiging van de uitvoering van deze wetten door het UWV (Wet vereenvoudiging regelingen UWV).	<i>Stb.</i> 2012, 675. Dossier: 33327	
01-01-2013	Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving).	<i>Stb.</i> 2012, 462. Dossier: 33207	
19-07-2014 ⁴²²	Inwerkingtreding Wmo 2015 ter vervanging van de Wmo 2007.	<i>Stb.</i> 2014, 280. Dossier: 33841	

⁴¹⁹ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2012, 387.

⁴²⁰ Artikel VIA treedt niet in werking. Zie *Stb.* 2012, 482.

⁴²¹ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2012, 676, *Stb.* 2013, 186, *Stb.* 2013, 332 en *Stb.* 2014, 276.

⁴²² Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2014, 281.

01-01-2015 ⁴²³	Wijziging van de AKW, de Wet op het kindgebonden budget, de Wwb, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versoering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen).	<i>Stb.</i> 2014, 227. Dossier: 33716	
01-01-2015 ⁴²⁴	Wijziging van de Wwb, de Wet sociale werkvoorziening, de Wajong en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet).	<i>Stb.</i> 2014, 270. Dossier: 33161	
01-07-2015 ⁴²⁵	Inwerkingtreding van Wet werk en zekerheid inhoudende een hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.	<i>Stb.</i> 2014, 216. Dossier: 33818	

⁴²³ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2014, 228, *Stb.* 2014, 271, *Stb.* 2014, 523 en *Stb.* 2015, 241.

⁴²⁴ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2014, 271, *Stb.* 2014, 523 en *Stb.* 2015, 241.

⁴²⁵ Gedeeltelijke inwerkingtreding. Zie *Stb.* 2014, 274 en *Stb.* 2015, 173.

Bijlage 8: Prijseffecten AMvB 2015

Maatregel	Opbrengst (x € 1.000) voor de periode 1-2-2015 tot 1-8-2015⁴²⁶
Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen en eigen bijdragen (tot 1 januari 2019)	Toevoegingen 204 Piketten 39 EXU 2 Administratieve vergoeding 4
Puntenverlaging straf(proces)recht a. Supersnelrechtzittingen (S042) b. Ingetrokken hoger beroep c. Overleveringszaak (Z011) d. Eén keer zitting (raadkamer) e. Beklagzaken detentie (Z080) f. Gijzelingszaken wet Mulder (B011)	80 67 25 202 197 16
Verlaging van de vergoeding bij bewerkelijk strafzaken verdachten (EXU)	25
Generieke verlaging vergoeding per punt	Toevoegingen 162 Piketten 31 EXU 2
Totale opbrengst maatregelen tot op heden	1.056

Bron: raad voor rechtsbijstand

Om een inschatting te maken van de tijdelijke uitschakeling van de indexering is gerekend met de aanname dat de indexering die per 1 januari 2015 gold ook na 1 februari 2015 zou voortduren.

⁴²⁶ Alle prijseffecten zijn berekend met het verschil in vergoeding bij vaststelling van de toevoeging bij ingang van deze AMvB en vermenigvuldigd met de mate waarin het voorkwam in de periode sinds het in werking treden van de maatregelen.

Bijlage 9: Effecten AMvB 2015 aantal aan het stelsel deelnemende advocaten naar specialisatie (juni 2014-juli 2015)

Maand	jun-2014	jul-2014	aug-2014	sep-2014	okt-2014	nov-2014	dec-2014	jan-15	feb-15	mrt-15	apr-15	mei-15	jun-15	jul-15
Strafrecht	3.416	3.413	3.398	3.407	3.413	3.407	3.396	3.355	3.353	3.354	3.355	3.364	3.360	3.359
Persoon- en familierecht	3.505	3.510	3.519	3.529	3.536	3.543	3.539	3.520	3.533	3.534	3.530	3.535	3.541	3.535
Vreemdelingen recht	750	747	746	746	744	732	725	715	719	722	714	706	705	703
Asielrecht	388	389	387	388	387	387	383	380	393	399	397	396	392	392
Jeugd strafrecht	1.443	1.451	1.455	1.461	1.467	1.466	1.472	1.475	1.480	1.493	1.494	1.495	1.501	1.504
Slachtofferrecht	296	334	345	361	370	381	388	392	394	408	412	416	420	420
Bopz	691	691	697	700	698	698	694	683	684	689	690	691	695	701
Deelnemend aan het stelsel	9.044	9.068	9.075	9.105	9.107	9.105	9.084	9.007	9.025	9.043	9.054	9.057	9.058	9.060

Bijlage 10: Achtergrondkenmerken rechtzoekenden 2009 tot en met 2014

	Bevolking	Bevolking	Wrb- gerechtigden	Wrb- gerechtigden	Wrb- gebruikers	Wrb- gebruikers
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
Geslacht						
Man	49,5	49,5	47,2	47,4	53,2	54,7
Vrouw	50,5	50,5	52,8	52,6	46,8	45,3
≤14	17,8	16,8	15,0	13,9	0,8	0,6
15-24	12,2	12,2	22,3	23,4	16	14,7
25-34	12,1	12,2	11,0	12,1	24,5	25,7
35-44	15,5	13,0	10,7	9,8	28,1	25,8
45-54	14,7	15,1	9,3	9,6	19,1	20,8
55-64	12,9	13,0	10,0	8,7	7,9	8,6
≥65	14,9	17,7	21,7	22,5	3,6	3,9
Herkomstgeneratie						
Autochtoon	80,1	78,4	72,0	69,8	54,0	50,5
1e generatie	10,0	11,0	14,6	16,0	32,4	33,1
2e generatie	9,9	10,6	13,3	14,2	13,6	16,4
Herkomstgroep						
Autochtoon	80,1	78,4	72,0	69,8	54,0	50,5
Marokkaans	2,1	2,2	3,8	4,1	8,3	9,2

Turks	2,3	2,3	4,2	4,5	6,4	7,1
Surinaams	2,1	2,1	3,0	2,9	6,5	6,8
Antilliaans	0,8	0,9	1,4	1,5	2,8	3,3
Overig niet-westers	3,7	4,5	6,0	6,8	11,3	12,1
Overig westers	9,9	9,6	9,6	10,4	10,7	11,0
Verstedelijking						
Zeer sterk	17,8	19,8	-	24,5	29,4	32,6
Sterk	28,9	27,8	-	28,5	32,5	31,1
Matig	19,5	20,2	-	18,6	16,8	16,9
Weinig	21,8	21,3	-	18,9	14,1	13,3
Niet	12,0	10,8	-	9,5	7,1	5,9
Burgerlijke staat						
Ongehuwd	46,1	47,0	52,5	54,5	47,2	51,3
Gehuwd	41,4	40,0	31,8	29,5	31,1	28,0
Verweduwd	5,3	5,1	7,2	6,7	1,1	1,0
Gescheiden	6,7	7,0	8,5	9,4	20,1	19,0
Partnerschap	0,5	0,8	-	-	0,5	0,6
Type huishouden						
Eenpersoons	15,8	16,6	-	23,9	25,5	26,6
Paar zonder kinderen	25,2	26,0	-	21,5	11,0	11,7
Paar met kinderen	47,7	47,5	-	34,3	36,4	35,0
Eenouderhuishouden	7,3	7,8	-	15,5	23,7	21,7
Overig	2,0	2,0	-	4,8	4,3	5,0

Bijlage 11: Theoretisch jaarlijks volume vraag advocatendiensten

Jaar	Declaraties	Punten basisvergoeding	Punten toeslagen	Punten samenhang	Punten reistijdvergoeding	Punten EXU	Punten reistijd EXU	Totaal aantal punten	Theoretische fulltimers
2010	402.387	2.465.212	117.348	65.103	113.729	297.172	27.290	3.085.854	2.572
2011	396.632	2.476.963	114.436	64.048	126.353	309.260	28.463	3.119.522	2.600
2012	419.718	2.623.070	121.141	66.715	136.194	322.333	30.173	3.299.625	2.750
2013	399.932	2.502.174	112.499	62.968	126.735	351.889	32.782	3.189.046	2.658
2014	407.180	2.565.402	112.987	54.335	142.561	310.505	27.292	3.213.082	2.678

Bron: raad voor rechtsbijstand

Bijlage 12: Volgtijdelijke weergave verbetervoorstellen met betrekking tot de eerste lijn

1. Burgers die hulp en/of bijstand zoeken bij een ervaren probleem van juridische aard (hierna: rechtzoekenden) kunnen zich – buiten de gesubsidieerde rechtsbijstand – wenden tot verschillende soorten (juridische) hulp- en/of bijstandverleners. Dat kunnen zijn sociaal raadslieden, de MEE-organisatie, schuldhulpverlening, een mediator, een rechtswinkel, een vakbond, de Nationale Ombudsman, de woonbond, de consumentenbond, een rechtsbijstandsverzekeraar, buurtbemiddeling, een advocaat, een deurwaarder, een notaris, etc. NB: En onder bepaalde voorwaarden uiteraard ook tot het Juridisch Loket, maar dat is binnen het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand en staat daarom (verder) onder 6.
2. Als blijkt dat juridische hulp en/of bijstand redelijk en noodzakelijk is, dan zal deze gewoonlijk bestaan uit juridische werkzaamheden van eenvoudige aard (hierna: eerstelijnswork) en/of uit juridische werkzaamheden van niet-eenvoudige aard c.q. specialistisch werk, waaronder werkzaamheden die vallen onder het domeinmonopolie van de advocatuur (hierna: tweedelijnswork).
3. Het helder krijgen van de vraag, het ervaren probleem goed kunnen analyseren, (vervolgens) goed eerstelijnswork kunnen verrichten en weten wanneer door kan en/of moet worden verwezen naar een andere verlener van eerstelijnswork of een (andere/de juiste) verlener van tweedelijnswork vereist specifieke kennis en vaardigheden.
4. Onder eerstelijnswork wordt onder meer verstaan: het inwinnen van informatie, het geven van advies, licht bemiddelend werk (waaronder het benaderen van en onderhandelen met een wederpartij), hulp bij het schrijven van een brief of het invullen van formulieren of het concipiëren van een klacht of bezwaarschrift, etc. Als voor het verrichten van deze werkzaamheden specialistische kennis of vaardigheden zijn vereist – bv. hulp bij het schrijven van een bezwaarschrift in een juridisch en/of feitelijk ingewikkelde zaak – wordt dit als tweedelijnswork gekwalificeerd.
5. Voor eerdergenoemde organisaties geldt vaak dat rechtzoekenden – ook als het eerstelijnswork betreft – moeten behoren tot de doelgroep, lid moeten zijn, daarvoor verzekerd moeten zijn, een bepaald uurtarief moeten betalen, etc.
6. Minder draagkrachtige rechtzoekenden hebben – als een van de onder 5. genoemde of een ander element daarvoor een belemmering blijkt te zijn en/of deze werkzaamheden ook niet door een andere regeling worden vergoed of door een ander kunnen worden verleend – eveneens recht op toegang tot zowel eerstelijns- als tweedelijnswork als dat redelijk en noodzakelijk is; verleend door gekwalificeerde rechtsbijstandverleners. En ook zij moeten hun rechten op een effectieve wijze kunnen verdedigen voor de rechter. Daarvoor kunnen zij zich dan wenden tot het Juridisch Loket (hierna: JL) of tot een advocaat of andere rechtsbijstandverlener, zoals bv. een notaris, mediator, of deurwaarder, die door de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: RvR) is toegelaten tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (deze verlener van rechtsbijstand worden hierna aangeduid met het begrip: RvR-advocaat).
7. Daarnaast en/of daaraan voorafgaand kunnen rechtzoekenden zich uiteraard ook oriënteren op de diverse daarvoor bedoelde sites, zoals Rechtwijzer, de site van het JL, magontslag.nl, consuwijzer.nl, etc. Dat wordt gestimuleerd. Die sites zijn ook op de locaties van het JL toegankelijk voor rechtzoekenden.

8. Het JL is telefonisch en in persoon via de balie toegankelijk. Het JL verstrekt telefonisch en in persoon aan de balie korte adviezen. Dat gebeurt nadat het gestelde probleem van de rechtzoekende kort is geanalyseerd en beoordeeld. De tijd die daar gemiddeld mee gemoeid mag zijn is ongeveer 10 minuten.
9. RvR-Advocaten en andere rechtsbijstandverleners bepalen – evenals alle andere genoemde instanties – zelf wie ze te woord staan, hoe ze dat doen en onder welke voorwaarden.
10. Op het moment dat de JL-medewerker of de RvR-advocaat van mening is dat de vraagverheldering, de analyse, het advies en/of de (andere) rechtsbijstand meer tijd kost maar er (nog) geen indicatie is dat er sowieso behoefte is aan rechtsbijstand voor tweedelijnswork, hij voorts van mening is dat verwijzing naar een andere instantie – bv. de onder 1 genoemde – niet redelijk is of voor de hand ligt en wordt ingeschat dat de rechtzoekende in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand en daar ook een beroep op wil doen, dan wordt de rechtzoekende – voor het verrichten van het eerstelijnswork – verwezen naar het Spreekuur. Dit Spreekuur wordt bemenst door JL-medewerkers en door advocaten of andere rechtsbijstandverleners die daarvoor door het JL als gecertificeerd specialist zijn toegelaten (deze advocaten en andere rechtsbijstandverleners worden hierna aangeduid met het begrip: EL-advocaat).
11. EL-advocaten zijn alle ook RvR-advocaten, maar niet alle RvR-advocaten zijn ook EL-advocaten. Beide kunnen ook andere rechtsbijstandverleners zijn dan advocaten (zie 6 en 10).
12. Als uit het telefonische contact blijkt dat aan de rechtzoekende een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd, dan wordt de rechtzoekende op locatie bezocht. Dit kan bv. betreffen gedetineerden die een klacht hebben over detentieomstandigheden of die in detentie worden geconfronteerd met een ander juridisch probleem. Ook de consultatiebijstand in strafzaken voorafgaand aan het eerste verhoor wordt door deze JL-medewerkers en EL-advocaten verleend.
13. De RvR- en EL-advocaten en de JL-medewerkers hebben toegang tot de daartoe bestemde spreekuuragenda's en kunnen daarin de naam van de rechtzoekende en een paar zinnen over het probleem muteren. Tegelijkertijd wordt er een melding – naam en BSN – gedaan aan de RvR.
14. De RvR toetst enkel op inkomen en stelt alle bij hem over de rechtzoekende beschikbare gegevens ter beschikking/inzage, waaronder het gegeven of de rechtzoekende al eerder een beroep op rechtsbijstand heeft gedaan. De uitkomst is bij de geplande afspraak beschikbaar. Dit kan namelijk relevante informatie zijn om te kunnen komen tot een goede analyse, een goed advies en een goede behandeling. In het bijzonder als er sprake is van multi- c.q. ketenproblematiek en/of van meervoudig gebruik.
15. Indien de RvR-advocaat van mening is dat wel rechtsbijstand voor tweedelijnswork redelijk en noodzakelijk is, hij voorts van mening is dat verwijzing naar een andere instantie – bv. de onder 1 genoemde – niet redelijk is of voor de hand ligt en hij inschat dat de rechtzoekende in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand en daar ook een beroep op wil doen, dan vraagt hij gemotiveerd een toevoeging aan. Dat kan ertoe leiden dat er een Oriëntatiegesprek wordt ingepland. Zie hierna onder 18 de zgn. O-toets.

16. Indien de JL-medewerker tijdens het 10-minuten-gesprek tot de conclusie komt dat het verlenen van rechtsbijstand voor tweedelijnswerk redelijk en noodzakelijk is, hij voorts van mening is dat verwijzing naar een andere instantie – bv. de onder 1 genoemde – niet redelijk is of voor de hand ligt en hij inschat dat de rechtzoekende in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand en daar ook een beroep op wil doen, dan verwijst hij de rechtzoekende direct naar een RvR-advocaat. De RvR-advocaat handelt dan conform het onder 15 beschrevene.

17. Indien de JL-medewerker of de EL-advocaat na ommekomst van de verrichte eerstelijns werkzaamheden (die overigens ook via een videoverbinding of Skype kunnen plaatsvinden) – en dat kan dus van korte duur zijn, maar indien nodig ook meer dan een afspraak zijn – van mening is dat (alsnog/aanvullend) het verlenen van tweedelijns werkzaamheden redelijk en noodzakelijk is, hij voorts van mening is dat verwijzing naar een andere instantie – bv. de onder 1 genoemde – niet redelijk is of voor de hand ligt en hij inschat dat de rechtzoekende in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand en daar ook een beroep op wil doen, dan verwijst hij de rechtzoekende naar een RvR-advocaat die dan – als die die mening deelt – een toevoeging kan aanvragen.

De verwijzing geschiedt naar de voorkeursadvocaat of anders neutraal op basis van criteria als expertise, regio en het 'aan de beurt zijn'. De JL-medewerker en de EL-advocaat melden aan de RvR dat zij deze rechtzoekende rechtsbijstand hebben verleend en stellen de inhoud van hun dossier digitaal beschikbaar aan de RvR-advocaat die de toevoeging krijgt.

18. De RvR toetst op een aanvraag om een toevoeging het inkomen, de toevoegingswaardigheid in relatie tot de aard van de zaak en checkt of er andere relevante informatie over deze rechtzoekende bekend is bij de RvR (We noemen dat de zgn. O-toets, omdat dit kan resulteren in het plannen van een Oriëntatiegesprek; zie hierna). In zaken die al op het spreekuur zijn geweest en waarin het eerstelijnswerk al is verricht, zal de toets nog slechts marginaal zijn omdat JL-medewerkers en EL-advocaten worden vertrouwd in hun oordeel/advies. Slechts indien er bv. inmiddels nog een andere aanvraag om een toevoeging loopt zou dit aanleiding kunnen zijn tot het inplannen van een Oriëntatiegesprek (zie hierna). De toevoegingswaardigheid c.q. de aard van de zaak en het ontbreken van een eerdere aanvraag of andere relevante informatie – en uiteraard het advies/oordeel van de JL-medewerker of de EL-advocaat in zaken die op het spreekuur zijn geweest – zal er vaak toe leiden dat de toevoeging direct wordt toegekend (vgl. de rechtsterreinen genoemd in artikel 2, zevende lid, Besluit eigen bijdrage rechtzoekenden). Is er al wel een eerdere aanvraag geweest of geeft de aard van de zaak of andere informatie daartoe aanleiding, dan wordt de rechtzoekende uitgenodigd voor een Oriëntatiegesprek. Feitelijk is de inhoud van dit gesprek c.q. deze behandeling ongeveer hetzelfde als een Spreekuur, alleen de procedurele aanloop en aanleiding is een andere; vandaar deze kwalificatie. Ook zo'n Oriëntatiegesprek wordt daarom verricht door een JL-medewerker of een EL-advocaat. Ook hier wordt de rechtzoekende – waar mogelijk – gestimuleerd om zich digitaal te informeren via/op de hiervoor genoemde sites. De uitkomst van het Oriëntatiegesprek (dat uiteraard ook via een videoverbinding of Skype kan plaatsvinden en ook meer dan een afspraak kan zijn) kan zijn: 1) een eenvoudige behandeling (eerstelijnswerk), uit te voeren door een JL-medewerker of een EL-advocaat, 2) toekenning of afwijzing van de toevoeging voor rechtsbijstand, 3) toekenning van de toevoeging voor mediation, 4) verwijzing naar een hulpverlener of organisatie buiten het stelsel van de

gesubsidieerde rechtsbijstand of 5) verruiming/verandering van de toevoeging en/of het bereik ervan omdat sprake is van multi- c.q. ketenproblematiek.

19. JL-medewerkers en EL-advocaten worden verondersteld te beschikken over voldoende expertise en ervaring om de spreekuren/oriëntatiegesprekken te houden/voeren. EL-advocaten kunnen ook inhouse-EL-advocaten zijn die bijvoorbeeld een of twee jaar tegen een vaste vergoeding voor het loket werkzaam zijn voor een of twee dagen in de week. Alleen rechtsbijstandverleners (in hoofdzaak advocaten) die daartoe gecertificeerd zijn, komen daarvoor in aanmerking. Deze rechtsbijstandverleners, die we kwalificeren als 'high-trust-plus', kunnen zowel het Oriëntatiegesprek voeren, als het eerstelijnswork voor hun rekening nemen.

20. De huidige high-trust-werkwijze blijft in stand met een aanvulling van de zgn. O-toets.

21. Het is van belang, voor een 'warme' overdracht van de rechtzoekende aan een andere/volgende verlener van rechtsbijstand, dat er goede contacten worden onderhouden tussen alle voorzieningen binnen het stelsel (de advocatuur) en die buiten het stelsel. Bij dat laatste valt te denken aan sociaaljuridische dienstverleners, de sociaal raadslieden, gemeenten, etc. In dat kader zal de RvR desgevraagd en met toestemming van de rechtzoekende zijn informatie ook beschikbaar stellen aan bv. sociaal raadslieden en medewerkers van de MEE-organisatie. Als zij dan na ommekomst van het verlenen van het eerstelijnswork tot de conclusie komen dat de inzet van tweedelijnswork redelijk en noodzakelijk is, zij inschatten dat de rechtzoekende in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand en daar ook een beroep op wil doen, dan verwijzen zij de rechtzoekende naar een RvR-advocaat die dan – als hij die mening deelt – een toevoeging kan aanvragen. Het verslag van het eerstelijnswork dat al is verricht door sociaal raadslieden of door een medewerker van de MEE-organisatie of anderen zal er dan in de regel toe leiden dat de uitkomst van de O-toets zal zijn dat de toevoeging direct wordt verleend, al dan niet toegespitst op rechtsbijstand bij multi-c.q. ketenproblematiek. Maar die toets kan ook tot het inplannen van een Oriëntatiegesprek leiden.

22. Dossiers worden in beginsel 'warm' overgedragen van de verlener van eerstelijnswork naar de verlener van het tweedelijnswork. Het gaat hier om een zogenoemde 'warme' overdracht van gegevens over de rechtzoekende, waaronder een korte beschrijving van de werkzaamheden die al hebben plaatsgevonden en resultaat daarvan; uiteraard met inachtneming van privacy-waarborgen. Het verdient dan ook aanbeveling dat alle organisaties hun privacy-protocollen zodanig inrichten dat zo'n 'warme' overdracht zoveel mogelijk daadwerkelijk kan worden uitgevoerd.

23. De Lat-toevoeging komt te vervallen. Die was immers bedoeld voor het enkel verrichten van eerstelijnswork. Daarvoor in de plaats komt het tegen een redelijke vergoeding verrichten van het eerstelijnswork door EL-advocaten en JL-medewerkers.

24. De planning van de bezetting van de spreekuren/oriëntatiegesprekken wordt gedaan door de leiding van het JL. Zij wordt geacht de deskundigheid en de certificering van de JL-medewerkers en EL-advocaten het beste te kennen.

25. De D&T-korting op de eigen bijdrage vervalt.

26. Voor het toekennen van toevoegingen voor echtscheidingen geldt een speciale procedure.

27. De samenwerking tussen de RvR en het JL is bij deze werkwijze sterk geïntensiveerd.

28. Indien een rechtzoekende gebruik kan en wenst te maken van het spreekuur van het JL of de EL-advocaat, uitmondend in eerstelijns werk, dan betaalt hij – in beginsel vooraf – aan het JL een eigen bijdrage tenzij aannemelijk is dat het de rechtzoekende door het vooraf moeten betalen van de eigen bijdrage feitelijk onmogelijk, althans uiterst moeilijk, wordt gemaakt gebruik te maken van de hem toekomende gang naar het spreekuur. Daarvan is in ieder geval sprake als de rechtzoekende aannemelijk maakt dat het netto-inkomen waarover hij maandelijks kan beschikken (incl. het inkomen van de fiscale partners) minder bedraagt dan 90% van de voor een alleenstaande geldende (maximale) bijstandsnorm en hij voorts niet beschikt over vermogen (incl. het vermogen van fiscale partners) waaruit het verschuldigde eigen bedrage kan worden betaald. (Zie voor een verdere detaillering genoemde uitspraak). Als hij vooraf niet heeft betaald, dan kan die vrijstelling tijdens het spreekuur worden verleend. Is niet betaald en kan de vrijstelling niet worden verleend, dan wordt tijdens of achteraf betaald.

29. Het recht op een vrije advocatenkeuze – zoals uitgekristalliseerd in de jurisprudentie – wordt in alle fasen gerespecteerd.

