

Vergaderjaar 2007–2008

30 436

Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 maart 2008

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie over dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van het CDA en de PvdA hun waardering uitspreken voor het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel voorziet in het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen de publieke en private taken met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voortaan worden de raden voor rechtsbijstand belast met de publieke taak van de verlening van eerstelijns rechtshulp aan rechtzoekenden. Voor de feitelijke uitvoering hiervan treffen de raden, zoals de leden van de CDA-fractie ook opmerken, gezamenlijk een afzonderlijke voorziening, te weten het juridisch loket. De verlening van verdergaande gesubsidieerde rechtsbijstand geschiedt telkens op basis van een toevoeging door de advocatuur. Met het oog op het voorgaande kunnen de stichtingen rechtsbijstand (bureaus rechtshulp) worden opgeheven. Daarnaast strekt dit wetsvoorstel ook tot invoering van de mogelijkheid om voor mediation in aanmerking te komen voor een toevoeging. Bij de beantwoording van de vragen houd ik zo veel mogelijk de indeling en volgorde van het voorlopig verslag aan.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA stellen terecht vast dat de implementatie van de in dit wetsvoorstel vervatte herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand reeds eerder in gang is gezet en dat dit wetsvoorstel de afronding van deze herziening vormt. Met dit wetsvoorstel wordt niet alleen de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden wettelijk vastgelegd, maar wordt bijvoorbeeld ook voorzien in de juridische grondslag van de mogelijkheid om rechtzoekenden ook voor mediation een toevoeging te verlenen. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, of hierna nog opvolgende ingrijpende wijzigingen van het stelsel worden voorzien, kan ik het volgende opmerken. Om een grotere efficiency te bereiken bij de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en de overige taken die aan de raden voor rechtsbijstand op grond van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) toekomen is thans een wetsvoorstel in voorbereiding dat ertoe strekt de raden voor rechtsbijstand om te vormen tot één raad voor rechtsbijstand. Met deze bestuurlijke centralisatie wordt nadrukkelijk niet beoogd om het

stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig aan te passen. Zo wordt daarmee bijvoorbeeld de scheiding tussen de publieke en private taken ten aanzien van gesubsidieerde rechtsbijstand, waartoe het onderhavige wetsvoorstel strekt, niet ter discussie gesteld. Daarnaast wordt thans onderzoek gedaan naar maatregelen die op de langere termijn wellicht noodzakelijk zijn met het oog op de in het coalitieakkoord opgenomen taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik graag naar de beantwoording hierna van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de gevolgen van deze taakstelling.

2. Onderscheid rechtshulp/rechtsbijstand

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het onderscheid dat voortaan wordt gemaakt tussen rechtshulp en verdere rechtsbijstand. In antwoord hierop merk ik graag het volgende op. Met de invoering van de scheiding tussen publieke en private taken ten aanzien van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in dit wetsvoorstel de term rechtshulp geïntroduceerd. Daaronder wordt verstaan de verlening van rechtsbijstand bestaande uit het geven van eenvoudige juridische adviezen waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende, het met het oog hierop verstrekken van informatie, het analyseren en verduidelijken van een probleem alsmede het verwijzen naar terzake doende instanties en rechtsbijstandverleners. Bij de hiertoe specifiek door de raden voor rechtsbijstand in het leven geroepen juridische loketten kunnen rechtzoekenden voor rechtshulp terecht zonder dat zij hiervoor een geldelijke bijdrage zijn verschuldigd. Voor medewerkers van de juridische loketten is er tijdens het spreekuur voldoende gelegenheid om het probleem van een rechtzoekende te analyseren en om te beoordelen of de rechtzoekende kan worden geholpen met het geven van eenvoudig juridisch advies. Van dit laatste is bijvoorbeeld sprake als volstaan kan worden met het geven van aanwijzingen over het invullen van een formulier of over het opstellen van een brief. Van eenvoudig juridisch advies is in elk geval geen sprake meer als er handelingen dienen te worden verricht die de rechtzoekende redelijkerwijs niet zelf kan verrichten en waarvoor het derhalve noodzakelijk is dat namens hem vertegenwoordigend wordt opgetreden. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om het voor de rechtzoekende voeren van een telefoongesprek of schrijven van een brief. In die gevallen wordt de rechtzoekende voor de verdere behandeling van zijn probleem naar een advocaat doorverwezen. Weliswaar wordt ervan uitgegaan dat eenvoudig juridisch advies vrijwel telkens binnen een uur kan worden gegeven, maar dit houdt niet in dat die tijdsduur een absoluut criterium betreft en dat bijvoorbeeld een geringe overschrijding hiervan betekent dat van rechtshulp geen sprake meer is.

Met inachtneming van het voorgaande is het inderdaad zo dat voortaan duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen verlening van rechtshulp door het juridisch loket (publieke taak) en verlening van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging (private taak). Dit heeft echter, anders dan de leden van de PvdA-fractie kennelijk veronderstellen, niet tot gevolg dat een rechtzoekende telkens na een eerste contact met het juridisch loket met betrekking tot zijn juridisch probleem niet meer voor verder advies bij het juridisch loket terecht kan en zonder meer naar een advocaat wordt doorverwezen. Ook bij een tweede contact zal door de medewerker van het juridisch loket worden beoordeeld of een rechtzoekende voor de (verdere) behandeling van het probleem al dan niet met eenvoudig juridisch advies kan worden geholpen. Daarbij is dan eveneens in hoofdzaak bepalend of de rechtzoekende, gelet op de aard van de problematiek in het betrokken geval, redelijkerwijs in staat is om zelf, met enige aanwijzingen van de zijde van het juridisch loket, de voor oplossing

van zijn juridisch probleem benodigde handelingen te verrichten. In bepaalde gevallen zal een medewerker van het juridisch loket bij het tweede contact alsnog tot de conclusie kunnen komen, bijvoorbeeld vanwege de inhoud van de brief die de rechtzoekende in reactie op zijn brief heeft ontvangen, dat doorverwijzing naar een advocaat nodig is voor de verdere behandeling van het probleem. Evenzeer is het echter mogelijk dat de medewerker van het juridisch loket bij het tweede contact nog steeds van oordeel is dat eenvoudig juridisch advies volstaat om de rechtzoekende verder te helpen. Daaraan staat dan niet in de weg dat bij het eerste contact over hetzelfde juridische probleem aan de rechtzoekende al gedurende een uur rechtshulp is verleend. Voor dubbel werk hoeft naar mijn oordeel dan ook niet zozeer te worden gevreesd. Overigens merk ik nog op dat uit de meest recente Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 138) blijkt dat ongeveer 85% van de bij de juridische loketten aangebrachte zaken zonder doorverwijzing naar een advocaat kan worden afgehandeld.

3. Scheidslijn publiek/privaat

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de met dit wetsvoorstel beoogde situatie verschilt van die bij de oprichting van de stichtingen rechtsbijstand (bureaus rechtshulp). Ook vragen zij welke garanties zijn ingebouwd om te voorkomen dat na de voorgestelde stelselwijziging een onheldere scheiding tussen publieke en private taken ontstaat. Hierop antwoord ik graag het volgende. Voor de stichtingen rechtsbijstand, die de voortzetting waren van de voordien bestaande bureaus rechtshulp voor zover het hun rechtsbijstandverlenende taak betrof, geldt dat zij destijds weliswaar als primaire taak hebben gekregen te voorzien in een goed toegankelijke voorziening voor de verlening van rechtshulp, maar daarnaast is de stichtingen vanaf het begin ook de ruimte geboden om, net als de advocatuur, op basis van een toevoeging verdergaande rechtsbijstand te verzorgen. Daarbij was ook niet op voorhand uitgesloten dat verdergaande rechtsbijstand door medewerkers van de stichtingen rechtsbijstand ook complexere zaken kon betreffen. Een en ander is vastgelegd in het huidige artikel 19 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) dat nadrukkelijk bepaalt dat de stichtingen naast het verzorgen van (verlengde) gesprekken ook het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging tot taak hebben. Gebleken is dat bij de stichtingen rechtsbijstand door de vermenging van deze taken de verlening van rechtshulp aan rechtzoekenden al te zeer in het gedrang is gekomen. Om de toegang tot de eerstelijns rechtshulp voor rechtzoekenden te garanderen strekt dit wetsvoorstel er daarom toe om, anders dan tot dusverre het geval was, een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de publieke taken (verlening van rechtshulp) en private taken (verlening van verdergaande rechtsbijstand) op het terrein van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daartoe wordt voorgesteld om in de Wrb te regelen dat verlening van rechtshulp voortaan een taak is van de raden voor rechtsbijstand en dat de raden hiervoor een afzonderlijke voorziening treffen die uitdrukkelijk alleen met de verlening van deze vorm van rechtsbijstand wordt belast (artikel 7, tweede lid). Ook wordt met dit wetsvoorstel uitdrukkelijk vastgelegd wat onder rechtshulp wordt verstaan (artikel 1, eerste lid, onderdeel r) en dat de verlening hiervan uitsluitend kan plaatsvinden door medewerkers van een door de raden hiervoor getroffen voorziening (artikel 13, tweede lid). Verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging kan voortaan niet meer worden verleend door medewerkers van de voorziening die met rechtshulp is belast (artikel 24, eerste lid, onderdeel b). In verband met het voorgaande strekt het wetsvoorstel ook tot opheffing van de stichtingen rechtsbijstand. Daartoe wordt onder meer voorgesteld bovenbedoeld artikel 19 te laten vervallen. Naar mijn oordeel zijn gelet op het voorgaande voldoende wettelijke garanties ingebouwd om te voorkomen dat

na de voorgestelde stelselwijziging onduidelijkheid kan ontstaan omtrent de scheiding tussen publieke en private taken op het terrein van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierboven heb ik in antwoord op eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie toegelicht op welke wijze beoordeeld wordt of een rechtzoekende voor zijn juridisch probleem voldoende heeft aan eenvoudig juridisch advies (door het juridisch loket) of aangewezen is op verdergaande rechtsbijstand (door een advocaat). Onder verwijzing daarnaar benadruk ik graag nog dat verlening van rechtshulp aan een rechtzoekende met betrekking tot een juridisch probleem niet beperkt hoeft te blijven tot eenmalig advies. Voor de medewerkers van het juridisch loket is er tijdens het spreekuur telkens voldoende gelegenheid om te beoordelen of een rechtzoekende, gelet op de aard van zijn problematiek, rechtshulp dan wel verdere rechtsbijstand behoeft.

4. Tekort in de tweede lijn

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het aanbod van advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo vragen deze leden of en in welke mate er vóór en na de omvorming van bureaus rechtshulp tot advocatenkantoren een tekort aan advocaten is geweest. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie of de verwachting bestaat dat voor de korte of middellange termijn een probleem met betrekking tot het aanbod van advocaten zal ontstaan. Op deze vragen antwoord ik het volgende. In de afgelopen vier jaren is het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, na een stilstand van de daling van dat aantal in 2003, weer toegenomen. Uit de laatstverrichte Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat in 2006 voor het eerst meer dan 7000 rechtsbijstandverleners, waarvan 93% advocaat is, gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Ook volgt uit deze monitor dat van alle advocaten 46% gesubsidieerde rechtsbijstand verleent en dat dit percentage ten opzichte van het jaar daarvóór met 9% is gestegen. Om ervoor te zorgen dat het aanbod van advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand niet onder druk komt te staan zijn er in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen. Gewezen kan onder meer worden op de vermindering van administratieve lasten voor advocaten vanwege de in de Wet Vivalt vervatte wijzigingen (Stb. 2006, 9) en een verhoging van het uurtarief voor advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast is er ook vanwege de omvorming van bureaus rechtshulp tot advocatenkantoren sprake geweest van een versterking van het aanbod van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Hierdoor is er namelijk sprake geweest van de doorstroming van ongeveer 200 voormalige bureaujuristen naar de advocatuur. Thans bestaat er in geen enkel ressort een tekort aan advocaten die bereid zijn deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Overigens zij nog opgemerkt dat er ook in de jaren waarin het aanbod van advocaten daalde weliswaar zorg bestond over het aanbod maar nog geen sprake was van een tekort aan advocaten. Op basis van een analyse van de gegevens over de in- en uitstroom van advocaten en over het aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener, wordt in bovenbedoelde monitor over het jaar 2006 geconcludeerd dat in elk geval ook op de korte termijn geen aanbodprobleem zal ontstaan. Een en ander laat echter onverlet dat het van belang is dat de ontwikkelingen in het aanbod van advocaten nauwlettend in het oog worden gehouden. Dit gebeurt onder meer door de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voorts wijs ik erop dat thans nog steeds initiatieven worden ontplooid om een voldoende aanbod van advocaten te garanderen. Op het gebied van scholing wordt bijvoorbeeld door de Universiteit van Tilburg, in samenwerking met onder meer de Nederlandse orde van advocaten en de raden voor rechtsbijstand, een duale masteropleiding sociaal recht aangeboden, die zich specifiek richt op

gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook hebben de raden faciliteiten in het leven geroepen om een toename van het aantal advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent, te bevorderen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om subsidieregelingen van enkele raden voor het aantrekken en opleiden van advocaat-stagiaires die gesubsidieerde rechtsbijstand verzorgen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een verantwoordelijkheid ziet van advocaten voor het succes van het systeem van gefinancierde rechtshulp. Hierop antwoord ik het volgende. Voorop staat dat de overheid, mede gelet op artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), tot taak heeft om zorg te dragen voor een voldoende toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen en met het oog daarop te voorzien in een toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast past het, gelet op de rol die de advocatuur vervult in ons rechtsbestel, dat de Nederlandse orde van advocaten (Nova) bevordert dat minder draagkrachtige rechtzoekenden in voldoende mate toegang hebben tot rechtsbijstand door een advocaat. De Nova pakt deze rol ook op door bijvoorbeeld in het kader van de verplichte opleiding van advocaten het belang te benadrukken van deelname aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en advocatenkantoren aan te moedigen om advocaat-stagiaires beschikbaar te stellen voor deelname aan dit stelsel. Het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is blijkens de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand in 2006, in vergelijking met 2005, gestegen van 5999 naar 6556. Dit betekent dat inmiddels bijna de helft van het totale aantal advocaten rechtsbijstand op toevoegbasis verleent. Uit voornoemde monitor blijkt ook dat er op dit moment geen zorg hoeft te bestaan over het aanbod van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. In dit verband kan ook worden gewezen op artikel 13 van de Advocatenwet, waarin wordt bepaald dat de rechtzoekende die niet of niet tijdig een advocaat bereid vindt hem zijn diensten te verlenen in een zaak waarin vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven, zich kan wenden tot de deken met het verzoek een advocaat aan te wijzen. Anders dan de leden van CDA-fractie suggereren, heeft dit artikel in de praktijk wel degelijk betekenis. Dit blijkt onder meer uit recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) en van het hof van discipline, het tuchtrechtelijk beroepscollege voor de advocatuur. Gewezen zij bijvoorbeeld op de uitspraak van de ABRS van 30 november 2005 (nr. 200503655/1) en die van het hof van discipline van 2 februari 2007 (nr. 4640). Uit deze uitspraken volgt onder meer dat een deken, wanneer hij gevolg geeft aan een verzoek om aanwijzing ingevolge artikel 13 van de Advocatenwet, gedaan door een rechtzoekende die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, een advocaat moet aanwijzen die bij de raad voor rechtsbijstand is ingeschreven. Daarbij is overwogen dat een advocaat met deze inschrijving te kennen heeft gegeven in beginsel bereid te zijn om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen, alsmede dat deze bereidheid niet geheel vrijblijvend is en dient te omvatten dat de advocaat, na aanwijzing door de deken ingevolge artikel 13 voormeld, een rechtzoekende bijstaat.

Naar aanleiding van de vraag van dezelfde leden, of het denkbaar is dat de advocatuur door middel van zelfregulering een eigen verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, merk ik op dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor rechtsbijstand aan minder draagkrachtige rechtzoekenden op basis van een toevoeging vanwege de in dit wetsvoorstel vervatte stelselherziening vrijwel in alle gevallen bij de advocatuur komt te liggen. De in artikel 18, tweede lid, van de Grondwet neergelegde verplichting tot het stellen van regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen veronderstelt dat bij of krachtens de wet wordt geregeld in welke gevallen en onder

welke voorwaarden een beroep kan worden gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Om bij te dragen aan een efficiënte uitoefening van de inhoudelijke taken van de advocatuur acht ik het van belang dat in het kader van het onderzoek naar de wijze waarop het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zo doelmatig en effectief mogelijk kan worden ingericht, hieraan aandacht wordt besteed. Dit onderzoek is aangekondigd in mijn brief van 1 november 2007 over de invulling van de taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13, p. 6).

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, of de inperking van de taak voor de juridische loketten niet een druk zal veroorzaken op de advocatuur, wil ik graag eerst benadrukken dat er geen sprake van is dat de taken, die in de praktijk al aan de juridische loketten toekomen, bijvoorbeeld vanwege het onderhavige wetsvoorstel worden ingeperkt. Voor het geval de vraag van deze leden mede betrekking heeft op de verschillen in taken tussen de juridische loketten en de stichtingen rechtsbijstand en de gevolgen daarvan voor de advocatuur, merk ik daarnaast het volgende op. Om te bereiken dat de toegang tot eerstelijns rechtshulp gewaarborgd blijft, strekt de voorgestelde stelselwijziging ertoe een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de publieke en private taken ten aanzien van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een en ander betekent dat de juridische loketten zich, anders dan de stichtingen rechtsbijstand, volledig richten op de verlening van eerstelijns rechtshulp en onthouden van het verlenen van verdergaande rechtsbijstand. Verdergaande rechtsbijstand wordt in het nieuwe stelsel telkens, en dus ook in de gevallen waarin dit door medewerkers van de stichtingen rechtsbijstand geschiedde, door advocaten verleend. Gevolg hiervan is dat de advocatuur, ook in verband met de introductie van de lichte advies-toevoeging, in meer zaken dan voorheen rechtsbijstand op basis van een toevoeging verleent. Tot op heden is niet gebleken dat deze toename van toevoegingszaken, waarvan in de praktijk al sprake is vanwege de reeds eerder ter hand genomen implementatie van de stelselwijziging, de advocatuur voor problemen stelt en de toegang tot het recht voor rechtzoekenden in verband hiermee niet gewaarborgd zou zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of en in welke zin de invoering van audits gevolgen heeft gehad voor het aantal advocatenkantoren dat toevoegingszaken behandelt. Ook vragen deze leden of er op dit moment voldoende (kwaliteits)aanbod is van rechtsbijstandverleners die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en of de verwachting bestaat dat dit verandert als gevolg van dit wetsvoorstel. Hierop kan ik het volgende antwoorden. Sinds 1 januari 2004 wordt door de raden voor rechtsbijstand van advocaten, die deel willen nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, verlangd dat zij een positieve auditverklaring overleggen. Een dergelijke verklaring kan worden overgelegd indien door een onafhankelijk beoordelaar is vastgesteld dat (het kantoor van) de advocaat werkt volgens de criteria van een door de Nova ontwikkelde kwaliteitsstandaard. Tot op heden heeft de invoering van audits geen noemenswaardige uitval van advocatenkantoren die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen tot gevolg gehad. Overigens zij nog opgemerkt dat bij de Nova thans een verordening in voorbereiding is waarin regels worden gesteld inzake de bevordering van de vakbekwaamheid van de advocatuur. Zoals hierboven is toegelicht neemt het aanbod van advocaten, die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in de afgelopen jaren toe en is tot op heden niet gebleken dat de advocatuur door de toename van het aantal te behandelen toevoegingszaken voor problemen wordt gesteld. Daarnaast wordt in de meest recente Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand geconcludeerd dat er ook

op korte termijn geen tekort aan advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen zal ontstaan.

5. Waarborgen kwaliteit

De leden van de CDA-fractie vragen hoe en met welke regelmaat door de regering toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van de eerstelijns rechtshulp en hierover informatie wordt verstrekt aan het parlement. In antwoord hierop kan ik mededelen dat bedoeld toezicht zowel in het kader van de planning- en controlcyclus als door middel van de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand plaatsvindt. Met het jaarverslag en het jaarplan, die de raden voor rechtsbijstand als onderdeel van de planning- en controlcyclus elk jaar opstellen, wordt door mij op hoofdlijnen inzicht verkregen in het functioneren van de juridische loketten. Bovendien wordt door de raden met trimesterrapportages nader inzicht verschaft in de wijze waarop de juridische loketten voorzien in de eerstelijns rechtshulp. Door middel van de jaarlijkse behandeling van de begroting van het ministerie alsmede de jaarlijkse verantwoording over de uitgaven worden beide Kamers der Staten-Generaal geïnformeerd over onder meer de doelmatigheid van de taakuitoefening door de raden. Daarnaast wordt elk jaar in opdracht van het ministerie door de raden voor rechtsbijstand een Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand uitgevoerd om meer inzicht te verkrijgen in onder meer de kwaliteit van de door de juridische loketten verleende rechtshulp. Deze monitor wordt elk jaar aan de Tweede Kamer gezonden, vergezeld van een reactie mijnerzijds met betrekking tot de bevindingen uit het onderzoek.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de wijze waarop, met het oog op het waarborgen van de kwaliteit van de rechtshulp door het juridisch loket, registratie en archivering van adviezen en doorverwijzingen plaatsvindt, merk ik op dat de medewerkers van het juridisch loket ieder contact met een rechtzoekende, ongeacht op welke wijze dat tot stand is gekomen, registreren. Deze registratie houdt in dat de datum van het contact, de naam van de betrokken medewerker, het rechtsgebied waarop de vraag van de rechtzoekende betrekking heeft, en indien mogelijk ook de persoonsgegevens van de rechtzoekende elektronisch worden vastgelegd. Bij spreekuurcontacten vindt een uitgebreidere registratie van gegevens plaats dan in geval van contacten tussen een rechtzoekende en het juridisch loket die langs andere weg tot stand komen. In geval van spreekuurcontacten worden in elk geval de persoonsgegevens van de rechtzoekende, de datum waarop hij zich tot het juridisch loket heeft gewend, de rechtsvraag in verband waarmee hij juridisch advies heeft gevraagd en een eventuele doorverwijzing naar de advocatuur geregistreerd. Ook wordt dan in geval van doorverwijzing naar een advocaat een elektronisch dossier opgemaakt met daarin de belangrijkste cliënt- en persoonsgegevens. Op de vraag van dezelfde leden, of het voornemen bestaat om ten aanzien van de rechtshulpverlening de klanttevredenheid met enige regelmaat in beeld te brengen, kan ik het volgende antwoorden. Zoals hierboven is vermeld wordt ieder jaar in opdracht van het ministerie door de raden de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand uitgevoerd. Deze monitor omvat in ieder geval elke twee jaar een tevredenheidsonderzoek onder rechtzoekenden die gebruik maken van de diensten van het juridisch loket. Daarnaast wordt door de juridische loketten zelf periodiek een klanttevredenheidsonderzoek verricht. Dit onderzoek heeft laatstelijk in mei 2007 plaatsgevonden. Hieruit is naar voren gekomen dat rechtzoekenden in het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de door de juridische loketten verleende rechtshulp.

6. Mediation

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verhouding tussen inschakeling van een mediator door het juridisch loket en inschakeling van een mediator door de rechter. In antwoord hierop merk ik op dat partijen in verschillende fases van hun geschil kunnen besluiten om mediation te beproeven. Aan het juridisch loket komt nadrukkelijk de taak toe om rechtzoekenden hierover te adviseren en eventueel door te verwijzen naar een mediator. Voorafgaand aan een gerechtelijke procedure kan door partijen echter ook zonder tussenkomst van het juridisch loket worden besloten om gebruik te maken van mediation. Daarnaast kunnen partijen ook tijdens een gerechtelijke procedure op advies van de rechter ervoor kiezen om het geschil aan een mediator voor te leggen. In beide gevallen kunnen minder draagkrachtige rechtzoekenden in aanmerking komen voor een toevoeging. Weliswaar acht ik de kans niet groot dat er vaak sprake van zal zijn dat partijen voor dezelfde kwestie meer dan een keer mediation zullen willen beproeven, maar het valt niet uit te sluiten dat een rechter in sommige gevallen tot het oordeel komt dat een bij hem aanhangig geschil zich ondanks een eerdere mislukte mediationpoging voor mediation leent en partijen daartoe adviseert. In die gevallen zal een rechtzoekende inderdaad nogmaals een aanvraag voor een mediationtoevoeging kunnen doen. Daarbij zij overigens opgemerkt dat blijkens informatie van de raden voor rechtsbijstand een dergelijke aanvraag tot op heden in de praktijk niet is gedaan. Naar mijn oordeel komen de rechtszekerheid en transparantie van de rechtsgang door het voorgaande niet in het geding.

7. Voldoende toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering meer in te gaan op de reikwijdte en inhoud van dit wetsvoorstel en de in artikel 18, tweede lid, van de Grondwet en artikel 6, eerste lid, van het EVRM geformuleerde rechtswaarborgen. In antwoord op deze vraag merk ik het volgende op. Om te voorkomen dat binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand de toegang tot de eerstelijns rechtshulp in het gedrang komt, wordt met de in dit wetsvoorstel vervatte stelselwijziging allereerst bewerkstelligd dat de toegang daartoe voor minder draagkrachtige rechtzoekenden gegarandeerd blijft. Voor deze rechtshulp kunnen rechtzoekenden gratis terecht bij het juridisch loket. Ten tweede voorziet ook het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de mogelijkheid voor minder draagkrachtige rechtzoekenden om verdergaande rechtswaarborg door een advocaat op basis van een toevoeging verleend te krijgen. Met de introductie van de lichte adviestoevoeging, waarvoor een lagere eigen bijdrage is verschuldigd dan in geval van rechtswaarborg op basis van een reguliere toevoeging, wordt bereikt dat de toegankelijkheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtswaarborg niet in het gedrang komt door de afschaffing van het verlengd spreekuur. Voor het geval een minder draagkrachtige rechtzoekende in verband met bijvoorbeeld een gerechtelijke procedure rechtswaarborg door een advocaat behoeft, blijft in het nieuwe stelsel onverminderd gelden dat hij ten behoeve hiervan een toevoeging kan verkrijgen. Een en ander betekent derhalve dat op het punt van rechtswaarborg ook de toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen gewaarborgd blijft.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op de gevolgen van de in het coalitieakkoord aangekondigde bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtswaarborg. Ook vragen deze leden of zeker kan worden gesteld dat de effecten van deze bezuinigingen geen uitholling van het recht op toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen betekent. Hierop antwoord ik graag het volgende. Ook bij wijzigingen van

het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in verband met de bezuinigingstaakstelling in het coalitieakkoord staat voorop dat moet worden gewaarborgd dat het stelsel blijft voldoen aan de eisen die daaraan op grond van de artikelen 18 van de Grondwet en 6 van het EVRM worden gesteld en derhalve blijft voorzien in een voldoende toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen. Om een effectieve toegang tot het recht te kunnen blijven garanderen voor minder draagkrachtige rechtzoekenden dient het stelsel echter ook beheersbaar te worden gehouden. Dit brengt mee dat van tijd tot tijd bezien moet worden of het stelsel – al dan niet op onderdelen – nog altijd voldoet, of het nog aansluit op de praktijk en of geschillen ook niet op een andere wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht. Voormelde artikelen in de Grondwet en het EVRM staan er ook niet aan in de weg dat wijzigingen in het stelsel worden doorgevoerd om daarmee de uitgaven die ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand worden gedaan binnen de perken te houden. Gewaarborgd dient echter telkens te blijven dat voor rechtzoekenden de toegang tot het recht niet in het gedrang komt.

In het kader van de behandeling van de begroting voor Justitie voor 2008 in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat ertoe strekt de taakstelling voor 2008 terug te brengen van € 25 miljoen tot € 10 miljoen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 39). Een ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de taakstelling voor 2008, is op 21 december 2007 in het kader van de voorgeschreven voorhangprocedure aangeboden aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 99). In de toelichting op dit ontwerp-besluit wordt aangegeven dat is gekozen voor maatregelen die ertoe strekken dat de vergoeding voor verleende rechtsbijstand beter in overeenstemming wordt gebracht met de daadwerkelijke inspanningen door de rechtsbijstandverleners. Mede gelet op de aard van de gekozen maatregelen bestaat de overtuiging dat na inwerkingtreding van dit besluit voldoende evenwicht blijft bestaan tussen enerzijds het nakomen van bovenvermelde grondwettelijke en verdragrechtelijke verplichtingen en anderzijds het beheersbaar houden van het stelsel. Bij het ontwikkelen en invoeren van maatregelen, die ertoe strekken invulling te geven aan de taakstelling voor 2009 en verder, zal eveneens bepalend zijn dat recht wordt gedaan aan zowel het uitgangspunt dat bovenbedoelde grondwettelijke en verdragrechtelijke verplichtingen worden nagekomen als het uitgangspunt dat de uitgaven aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen redelijke perken blijven. In dit verband verwijs ik naar mijn brief van 1 november 2007 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13), waarin ik meer specifiek aangeef op welke wijze ik voornemens ben uitvoering te geven aan de taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand voor 2009 en verder. Toegelicht is hierin dat er ook op de langere termijn een goede balans moet zijn tussen een goede toegankelijkheid van het rechtssysteem en het beheersbaar houden van het stelsel en dat met het oog daarop nader onderzoek zal worden gedaan naar verdere maatregelen in het kader van de naar voren gehaalde Beleidsdoorlichting «Toegang tot het recht». In dit verband zal onderzoek worden gedaan naar zowel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in verhouding tot de maatschappelijke kosten. Zoals ook is aangegeven in voornoemde brief van 1 november 2007 ben ik voornemens om op basis van bevindingen van de Beleidsdoorlichting vóór 1 juni 2008 tot besluitvorming te komen over de invulling van de taakstelling vanaf 2009. Het is nu dan ook nog te vroeg om hierop vooruit te lopen.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op een aantal ontwikkelingen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals de inrichting van de juridische loketten, bezuinigingen op het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de invoering van au-dits. Deze leden vragen welk effect het geheel hiervan heeft of zal hebben voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand voor met name minder draagkrachtige rechtzoekenden. In antwoord hierop verwijs ik ten eerste naar de antwoorden hierboven op vragen van de leden van de fracties van het CDA en GroenLinks over de gevolgen van de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen voor de toegang tot het recht voor minder draagkrachtige rechtzoekenden. Zoals in die antwoorden is benadrukt strekt het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen eerstelijns rechtshulp en verdergaande rechtsbijstand, alsmede de daarmee samenhangende inrichting van de juridische loketten en opheffing van de stichtingen rechtsbijstand, er juist toe voor minder draagkrachtige rechtzoekenden de toegang tot eerstelijns rechtshulp te garanderen. Voorts voorziet het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand er na wijziging onverminderd in dat minder draagkrachtige rechtzoekenden verdergaande rechtbijstand door een advocaat op basis van een toevoeging verleend kunnen verkrijgen en blijft de toegang tot het recht dus ook op dat punt gewaarborgd. Tot op heden is bovendien niet gebleken dat de advocatuur door de toename van het aantal toevoegingszaken als gevolg van bovenbedoelde scheiding van publieke en private taken op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand, voor problemen wordt gesteld. Ten tweede verwijs ik naar het antwoord op de vragen van de fractie van GroenLinks over de invoering van audits voor advocaten die aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand deelnemen. Zoals vermeld neemt het aanbod van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen ook na invoering van genoemde audits nog steeds toe en zal er ook op korte termijn geen aanbodprobleem ontstaan. Ook in dit opzicht is er derhalve reden om te concluderen dat de toegang tot het recht voor minder draagkrachtige rechtzoekenden thans gewaarborgd is. Tenslotte verwijs ik voor een toelichting op de verwachte gevolgen van de in het coalitieakkoord opgenomen bezuinigingstaakstelling voor gesubsidieerde rechtsbijstand voor de toegang tot het recht naar de beantwoording hierboven van de vragen hierover van de leden van de CDA-fractie. Benadrukt is dat ook bij wijzigingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in verband met deze taakstelling voorop staat dat het stelsel blijft voldoen aan de eisen die daaraan op grond van het EVRM en de Grondwet worden gesteld en dat de toegang tot het recht, ondanks de maatregelen die nodig zijn om het stelsel beheersbaar te houden, voor minder draagkrachtige rechtzoekenden dus gewaarborgd wordt. Bij het voorgaande zij overigens nog opgemerkt dat bijvoorbeeld met de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand onder meer het aanbod van advocaten dat gesubsidieerde rechtsbijstand verleent nauwlettend in het oog wordt gehouden om te bezien of de toegang tot het recht niet in het gedrang komt.

8. Artikelsgewijs

Artikel 1

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de in artikel 1 van de Wrb op te nemen definities van mediation en mediator kan ik antwoorden dat de (nieuwe) onderdelen s en t van genoemd artikel er (mede) toe strekken juist te verduidelijken dat in de Wrb en de daarop berustende regelgeving onder mediators een minder ruime kring van personen wordt begrepen dan de volledige groep van bemiddelingsdeskundigen. In onderdeel s wordt namelijk bepaald dat niet elke vorm van conflictbemiddeling door een bemiddelingsdeskundige als mediation

wordt aangemerkt. Van mediation is alleen sprake in geval van bemiddeling door een bemiddelingsdeskundige in een geschil ten behoeve waarvan door ten minste een partij aanspraak kan worden gemaakt op gesubsidieerde mediation. Dit betekent dat het overeenkomstig het bepaalde in artikel 12, eerste lid, van de Wrb in elk geval moet gaan om bemiddeling aan een of meer partijen in een geschil ter zake van een in de Nederlandse rechtssfeer liggend rechtsbelang. Daarnaast volgt uit onderdeel t dat alleen degenen die voor het verrichten van mediation in vorenbedoelde zin bij de raad voor rechtsbijstand zijn ingeschreven als mediator in de zin van de Wrb worden aangemerkt.

Artikel 8, vierde lid

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het bepalen van de draagkracht van een rechtzoekende in geval van het geven van eenvoudig advies. Hierop antwoord ik het volgende. Voor eerstelijns rechtshulp geldt dat zij niet op basis van een toevoeging wordt verleend en dat het bepalen van de draagkracht van de rechtzoekende in verband hiermee niet op dezelfde wijze geschiedt als wanneer het rechtsbijstand betreft waarvoor een rechtzoekende een toevoeging behoeft. Indien aanspraak wordt gemaakt op rechtshulp, wordt voor het bepalen van de draagkracht, op grond van artikel 8, derde lid, van de Wrb, volstaan met het bij de rechtzoekende inwinnen van informatie. Het gaat om een eenvoudige schatting van de draagkracht, aangezien het spreekuur te kort is om uitgebreid onderzoek hiernaar te doen. In de praktijk komt het erop neer dat de medewerker van het juridisch loket de rechtzoekende voor aanvang van verlening van rechtshulp vraagt naar zijn inkomsten of het werk dat hij verricht en dat diens draagkracht op basis hiervan wordt ingeschat. Bestaat de verlening van rechtshulp overigens uitsluitend uit het verstrekken van informatiemateriaal of het onmiddellijk verwijzen naar een andere instantie dan een rechtsbijstandverlener of mediator, dan wordt, op grond van artikel 8, vierde lid, van de Wrb, geen rekening gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende. Heeft een medewerker van het juridisch loket rechtshulp, anders dan bedoeld in artikel 8, vierde lid, verleend, dan wordt nadien niet meer gecontroleerd of de informatie die tijdens het spreekuur omtrent de draagkracht van de betrokken rechtzoekende is verkregen wellicht onjuist is. Over de keuze om al dan niet een dergelijke controle achteraf te laten plaatsvinden zijn van de zijde van mijn ministerie geen beleidsinstructies uitgevaardigd. Mede omdat er bijvoorbeeld blijkens de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006 geen aanwijzingen zijn dat rechtshulp in de praktijk vaker dan incidenteel wordt verleend aan anderen dan minder draagkrachtige personen, is er naar mijn oordeel thans geen reden om nadere regels te stellen met betrekking tot het bepalen van de draagkracht van rechtzoekenden die aanspraak maken op rechtshulp.

Artikel 8a

In artikel 8a (nieuw) van de Wrb wordt bepaald dat de raden voor rechtsbijstand een klachtenregeling vaststellen ter zake van gedragingen van medewerkers van een door de raden getroffen voorziening. Thans is bij de raden een regeling in voorbereiding met betrekking tot de behandeling van klachten over gedragingen van medewerkers van het juridisch loket, zijnde de voorziening als bedoeld in (het nieuwe) artikel 7, tweede lid, van de Wrb. Deze regeling zal ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de minister van Justitie. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. In antwoord op de vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie kan ik als voorbeeld noemen van een reden om goedkeuring aan een klachtenregeling te onthouden, dat de regeling bepaalde gedragingen van medewerkers van een voorzie-

ning uitzondert van de mogelijkheid om hierover een klacht in te dienen en daardoor strijdig is met het bepaalde in artikel 8a van de Wrb. Gegrondverklaring van een klacht zal aanleiding kunnen geven tot maatregelen van interne aard (bv. personele maatregelen ten aanzien van de betrokken medewerker) of een voor rechtzoekenden merkbare aanpassing van de werkwijze van de betrokken voorziening. Naar aanleiding van vragen van dezelfde leden over een algemene maatregel van bestuur op grond van (het nieuwe) artikel 24a, eerste lid, van de Wrb merk ik op dat vooralsnog niet gebleken is van soorten zaken waarvoor geldt dat zij, onder meer gelet op tijdsbesteding en moeilijkheidsgraad, geacht worden gelijkwaardig te zijn aan zaken waarin de rechtsbijstand bestaat uit licht advies. Van de bevoegdheid om een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 24a, eerste lid, vast te stellen wordt op dit moment derhalve geen gebruik gemaakt.

9. Tenslotte

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie hierover kan ik mededelen dat mij niet bekend is dat de Europese Commissie thans een voorstel voor een richtlijn met betrekking tot rechtsbijstand voorbereidt.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak