

Vergaderjaar 2013–2014

**33 750**

## **Nota over de toestand van 's Rijks financiën**

**P**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2013

#### **1. Inleiding**

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen op 29 oktober jl. heeft uw Kamer de motie-Kox c.s. aangenomen, waarin de regering wordt gevraagd een visie te formuleren die laat zien hoe de toegang tot rechter en rechtshulp kan en zal worden gegarandeerd.<sup>1</sup> De Minister-President heeft naar aanleiding van de motie een brief toegezegd. Met deze brief voldoen wij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan deze toezegging. Een afschrift van deze brief zenden wij aan de Tweede Kamer.

Uitgangspunt van onze visie is dat ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. In voorkomende gevallen moeten rechtzoekenden, die zelf in redelijkheid niet de kosten van een juridische procedure kunnen dragen, een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Aan dat beroep kunnen voorwaarden en beperkingen worden verbonden, te regelen bij of krachtens de wet. Een ander uitgangspunt is dat juridische geschillen, ongeacht de vraag of een of meer partijen daarbij op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand optreden, niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter opgelost worden. Er zijn vele andere mogelijkheden beschikbaar om geschillen te beslechten, die vaak niet alleen goedkoper en sneller zijn dan de gang naar de rechter, maar bovendien kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen. Het gaat daarbij om buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing, zoals zelfhulp, arbitrage, mediation en allerlei vormen van (rechts)hulpverlening.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2013–14, 33 750, G.

De motie-Kox c.s. is ingediend tijdens een debat waarin de budgettaire problematiek van het rijk en de invulling van de financiële taakstelling centraal stond. Budgettaire kaders vormen een belangrijk aspect van de toegang tot de rechter. Er is voldoende budget nodig om een kwalitatief goed en snel werkend systeem van rechtspraak te kunnen garanderen. Om de toegang tot de rechter daadwerkelijk te kunnen effectueren, hebben rechtzoekenden vaak de ondersteuning nodig van een raadsman. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand biedt, binnen noodzakelijke grenzen, de mogelijkheden aan min- en onvermogenen om de beschikking te krijgen over een raadsman. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is naar zijn aard een zogenoemd «open eind-stelsel». Dit wil zeggen dat er niet tevoren een vast omljnd bedrag wordt bepaald tot waar de uitgaven zullen belopen. Gelet op die omstandigheid staat bij gesubsidieerde rechtsbijstand voorop dat het stelsel beheersbaar moet zijn. Dat wil zeggen dat het kostenniveau in de hand gehouden moet kunnen worden, controleerbaar moet zijn en dat het stelsel niet zodanig overbelast raakt dat het feitelijk niet meer beschikbaar is voor degenen voor wie het daadwerkelijk is bedoeld. Ook voor de gesubsidieerde rechtsbijstand geldt dat er een grens is aan het betaalbare en het beschikbare.

Een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan daarom alleen functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt zaken te selecteren. Daarbij past het om rechtzoekenden te stimuleren om, alvorens zij de stap naar de advocaat en de rechter zetten, zelf eerst verschillende wegen te bewandelen om hun problemen op te lossen. Het is niet altijd noodzakelijk dat rechtshulpverleners een conflictsituatie uit handen van partijen nemen. Partijen kunnen zelf vaak een grote rol spelen bij het vinden van oplossingen, en willen dat vaak zelf. De eigen verantwoordelijkheid bij de oplossing van geschillen staat daarom centraal; de overheid dient zich zoveel mogelijk tot een faciliterende rol te beperken. Dit uitgangspunt past bij de maatschappelijke veranderingen waarbij de burger steeds zelfredzamer wordt en informatie over oplossingsrichtingen steeds eenvoudiger is te vinden. Bovendien biedt het betere mogelijkheden om te komen tot de oplossing van het daadwerkelijke probleem – en dus te komen tot meer toekomstbestendige oplossingen. De focus voor nu en voor de toekomst ligt daarom bij het oplossen van het probleem vóór het moment waarop de toegang tot de rechter aan de orde is. Zo bezien is de toegang tot de rechter niet een beginpunt, maar een sluitstuk.

Hierna lichten we deze visie toe door in te gaan op de grondwettelijke en verdragsrechtelijke kaders (par. 2), de toegankelijkheid in een historische en Europese context (par. 3) en de toegang tot het recht in breder perspectief (par. 4). Paragraaf 5 sluit af met conclusies.

## **2. Grondwettelijke en verdragsrechtelijke kaders**

### *2.1. Toegang tot de rechter*

De Grondwet en internationale verdragen bepalen de kaders waarbinnen de toegang tot het recht concreet gestalte moet krijgen. 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 beginsel van *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, waarop hierna uitgebreider zal worden ingegaan, bevat het recht op bijstand in rechte.

In de huidige Grondwet is geen expliciete verankering van het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter neergelegd. De toegang tot de rechter is daarentegen wel expliciet neergelegd in artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) en in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna EU-Handvest). De reikwijdte van beide verdragsbepalingen is beperkt, in die zin dat artikel 6 EVRM zich niet uitstrekt over (delen van) het belastingrecht, ambtenarenrecht en vreemdelingenrecht, terwijl artikel 47 EU Handvest slechts van toepassing is voor zover EU-recht ten uitvoer wordt gelegd.

Tegen deze achtergrond heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer bij brief van 25 september 2013 mede namens de eerste ondergetekende laten weten het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de Grondwet te willen verankeren en daartoe een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden.<sup>2</sup> Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het daartoe strekkende advies van de Staatscommissie Grondwet<sup>3</sup> en de door uw Kamer aanvaarde motie-Lokin-Sassen c.s.<sup>4</sup>

## 2.2. *Recht op rechtsbijstand*

Om de effectieve toegang tot de rechter te verzekeren, moeten rechtzoekenden zich door een deskundige kunnen laten bijstaan. Het recht op rechtsbijstand is neergelegd in artikel 6, derde lid, aanhef en onder c, EVRM en in artikel 47 EU-Handvest. Het recht op kosteloze rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen wordt in artikel 6 EVRM alleen met zoveel woorden gegarandeerd voor het geval sprake is van een «strafvervolgung» («charged with a criminal offence»). Eenzelfde garantie ligt volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) echter in het recht op toegang tot de rechter besloten voor procedures waarin de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen aan de orde is.<sup>5</sup>

Voor de reikwijdte van het recht op rechtsbijstand zoals neergelegd in het EVRM en het EU-Handvest, gelden dezelfde beperkingen als de hiervoor genoemde beperkingen van de reikwijdte van het recht op toegang tot de rechter. Sinds de algemene Grondwetsherziening van 1983 is het recht op rechtsbijstand expliciet verankerd in de Grondwet. Artikel 18 van de Grondwet bepaalt:

1. Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.
2. De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.

Het eerste lid is geformuleerd als klassiek afweerrecht; de overheid dient zich te onthouden van beperkingen van het recht op bijstand in rechte en in administratief beroep. Dit artikellid garandeert een ieder het recht zich juridisch te doen bijstaan in elke procedure waarin rechtsgeschillen worden beslecht, dat wil zeggen civiele rechtspraak, strafrechtspraak, tuchtrechtspraak, arbitrage, bestuursrechtspraak en administratief beroep.<sup>6</sup> De rechtzoekende is niet onder alle omstandigheden vrij in de

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2013–2014, 31 570, nr. H.

<sup>3</sup> Vgl. Rapport Staatscommissie Grondwet 2010, p. 60–64, (bijlage bij Kamerstukken I, 2010–11, 31 570 nr. 17).

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2011–2012, 31 570, C.

<sup>5</sup> EHRM 9 oktober 1979 (Airey/Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S./Verenigd Koninkrijk).

<sup>6</sup> Vgl. Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 8; Bijl. Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 4, p. 28.

keuze van zijn rechtsbijstandverlener. Zo kunnen er beperkende voorschriften worden gegeven betreffende onder andere diens hoedanigheid.<sup>7</sup>

Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het recht op bijstand in rechte is een onthoudingsplicht van de overheid echter niet voldoende. De overheid moet actief optreden om belemmeringen voor de verwezenlijking van het recht op rechtsbijstand weg te nemen. Om die reden draagt het tweede lid de wetgever op regels te stellen omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, opdat de minder draagkrachtige – in de bewoordingen van de Grondwetgever – «niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft».<sup>8</sup> De Grondwetgever heeft het aan de wetgever overgelaten om te bepalen hoe de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen concreet wordt vormgegeven. De marges zijn daarbij ruim en het antwoord op de vraag of het recht op effectieve toegang tot de rechter noodzaakt tot toevoeging van een gesubsidieerde advocaat, hangt af van de omstandigheden van het geval. Per geval kan bijvoorbeeld worden beoordeeld of betrokkene in staat is zijn zaak zelf op effectieve wijze te behandelen, dan wel de gesubsidieerde toevoeging van een advocaat noodzakelijk is.

### *2.3. Beperkingen van de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand*

Het recht op toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand zijn, zoals uit het voorgaande blijkt, niet absoluut. De overheid heeft een zekere beleidsvrijheid bij de vormgeving en beperking van die rechten. Het is niet mogelijk om concreet aan te geven binnen welke marges de overheid moet blijven om recht te doen aan de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand. Dat zal steeds in een individueel geval en aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld. De rechtspraak van het EHRM biedt wel enige aanknopingspunten in dit verband.

#### *Griffierechten*

In verschillende uitspraken heeft het EHRM zich gebogen over de toelaatbaarheid van het heffen van griffierechten. Het EHRM heeft in verschillende zaken overwogen dat het heffen van griffierechten niet onverenigbaar is met artikel 6 EVRM, zolang het daardoor gegarandeerde recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast.<sup>9</sup> Het EHRM beoordeelt de toelaatbaarheid van griffierechten aan de hand van de volgende criteria: de absolute hoogte van het griffierecht, de verhouding van de hoogte van het griffierecht tot het zaaksbelang en de vraag of rekening is gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende.<sup>10</sup> De rechterlijke beoordeling van de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM is sterk afhankelijk van de specifieke context van de voorliggende zaak. In een zaak aangespannen door een natuurlijk persoon tegen Polen oordeelde het EHRM dat een griffierecht ter hoogte van een gemiddeld jaarsalaris niet redelijk was.<sup>11</sup> Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) geeft blijkens zijn jurisprudentie een met het EVRM en met de EHRM-jurisprudentie corresponderende uitleg aan artikel 47

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 8–9.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1975/76, 13 873, nr. 3, p. 8.

<sup>9</sup> Zie o.a. EHRM 19 juni 2001 (Kreuz/Polen); EHRM 25 september 2007 (Loncke/België); EHRM 31 juli 2007 (Mretebi/Georgië).

<sup>10</sup> Zie o.a. EHRM 26 oktober 2010 (Marina/Letland).

<sup>11</sup> EHRM 19 juni 2001 (Kreuz/Polen).

EU-Handvest.<sup>12</sup> Ook de nationale rechter heeft voor de uitleg van artikel 47 EU-Handvest aansluiting gezocht bij artikel 6 EVRM en de daarover gewezen jurisprudentie.<sup>13</sup>

### *Gesubsidieerde rechtsbijstand*

Partijen bij het EVRM zijn verplicht effectieve toegang tot de rechter mogelijk te maken. Gesubsidieerde rechtsbijstand is daar een onderdeel van. Aan lidstaten komt blijkens de rechtspraak van het EHRM echter een zekere mate van vrijheid toe («a certain margin of appreciation») bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Er bestaat aldus geen absoluut en automatisch recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>16</sup> Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, zoals de betaling van een eigen bijdrage.<sup>17</sup> Randvoorwaarde is dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan.<sup>18</sup>

Bij de beoordeling of in een concreet geval recht bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand, let het EHRM op het belang van de zaak voor betrokkene, de complexiteit van de zaak en het vermogen van betrokkene daadwerkelijk zijn eigen verdediging te voeren. Het EVRM behelst geen verplichting rechtsbijstand te garanderen voor alle geschillen in een civiele procedure. In de zaak *Del Sol* tegen Frankrijk meende klagster dat haar als gevolg van het niet verlenen van kosteloze rechtsbijstand de toegang tot de Franse Cour de cassation was ontzegd. Het EHRM ging daar echter niet in mee en oordeelde dat de Franse wetgeving voldoende garanties bood om klagster tegen willekeur te beschermen.<sup>19</sup> Uit de EHRM-jurisprudentie volgt voorts dat gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden geweigerd indien de procedure geen vooruitzicht biedt op succes en de kosten die gemaakt moeten worden disproportioneel zijn ten opzichte van de mogelijk toe te wijzen schadevergoeding.<sup>20</sup>

Verdragsluitende partijen zijn vrij in de wijze van inrichting van het stelsel van rechtsbijstand. Zo kunnen zij er voor kiezen om de uitwerking en uitvoering van dat stelsel over te laten aan private partijen. Zij blijven echter te allen tijde onverminderd verantwoordelijk voor de effectieve toegang tot de rechter.<sup>21</sup>

<sup>12</sup> Vgl. HvJ EU 18 maart 2010, AB 2010/157; HvJ EU 22 december 2010, zaak C-279/09, AB 2011, 222).

<sup>13</sup> Vgl. o.a. ABRvS 22 augustus 2012, LJN BW1591; CRvB 13 oktober 2010, LJN BO 1242.

<sup>14</sup> EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure/Polen).

<sup>15</sup> EHRM 26 februari 2002 (*Del Sol*/Frankrijk); EHRM 16 april 2002 (Iviso/Verenigd Koninkrijk); ECieRM 10 juli 1980 (X./Verenigd Koninkrijk); ECieRM 10 januari 1991 (Garcia/Frankrijk).

<sup>16</sup> EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S./Verenigd Koninkrijk).

<sup>17</sup> EHRM 25 september 1992 (Croissant/Duitsland).

<sup>18</sup> EHRM 28 mei 1985 (Ashingdane/Verenigd Koninkrijk). Vgl. ook HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).

<sup>19</sup> EHRM 26 februari 2002 (*Del Sol*/Frankrijk).

<sup>20</sup> Zie ECieRM 13 december 1988 (McKinnon/Verenigd Koninkrijk); ECieRM 8 januari 1993 (G.S./Oostenrijk); EHRM 14 maart 2000 (Nicholas/Cyprus); ECieRM 2 juli 1997 (Stewart-Brady/Verenigd Koninkrijk).

<sup>21</sup> EHRM 23 november 1983 (Van der Musselle/België); EHRM 25 maart 1993 (Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk).

Tot slot volgt uit de EHRM-jurisprudentie dat een stelsel van rechtsbijstand dient te voorzien in een onafhankelijke geschillenregeling voor wat betreft de beslissing over toelating. Een situatie waarbij tegen de weigering van rechtsbijstand geen beroep op de rechter mogelijk is, kan volgens het Hof een schending van het EVRM opleveren.<sup>22</sup>

#### 2.4. Conclusie

Het recht op toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand zijn fundamentele rechten. Deze rechten zijn dan ook verankerd in internationale verdragen en (deels) in de Grondwet. Zij zijn echter niet absoluut. De Grondwet en internationale verdragen staan niet in weg aan wijzigingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en aan en wijzigingen in de hoogte of het systeem van heffing van griffierechten, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand niet in hun kern worden aangetast.

### 3. Toegankelijkheid in een historische en Europese context

#### 3.1. Rechtsbijstand

De noodzaak om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar te houden, brengt mee dat van tijd tot tijd heroverweging van het stelsel nodig is. Modificaties binnen het stelsel of stelselherzelingen moeten mogelijk zijn om te waarborgen dat blijvend wordt voldaan aan de doelstellingen die met «een dergelijk stelsel worden beoogd. De van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand heeft dan ook in de loop van de decennia een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. De van oorsprong door de advocatuur verleende *pro-deo* rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, werd in de jaren '50 van de vorige eeuw verlaten met de invoering van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden. Vanaf dat moment werd aan advocaten van overheidswege voor de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen een bescheiden vergoeding toegekend.

De plicht van de wetgever om te zorgen voor de verlening van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen is sinds 1983 opgenomen in artikel 18 van de Grondwet. In 1982 werd besloten een eigen bijdrage in te voeren. Tot dan toe geschiedde de verlening van rechtsbijstand kosteloos. Voor het opleggen van een eigen bijdragen gelden drie overwegingen. Allereerst het beperkt *profijtbeginsel*. 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 betreft genereren van *inkomsten*. Eigen bijdragen dienen mede ter dekking van de kosten die de overheid voor de terbeschikkingstelling moet maken. De derde overweging heeft betrekking op de *afwegingsfunctie* en 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. Betrokkene wordt daarmee in een gelijke positie gebracht met rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand en die ten volle de afweging moeten maken de mogelijke opbrengst wel de kosten van een procedure waard zijn.

---

<sup>22</sup> EHRM 9649/82 X versus Zweden (niet gepubliceerd) en ECieRM 11 mei 1983 (A.W. Webb/Verenigd Koninkrijk).

Per 1 januari 1994 is de Wet op de rechtsbijstand in werking getreden. Hierin werden de raden voor rechtsbijstand (sinds 1 juli 2010 de raad voor rechtsbijstand) belast met de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De rechtsbijstand werd verleend door bij de raad ingeschreven bij advocaten en medewerkers van de Bureaus voor rechtshulp. De Bureaus hadden tot taak door middel van spreekuren de zogenoemde eerstelijns rechtsbijstand te verzorgen. Deze rechtsbijstand bestond uit het aanbieden van een spreekuur van maximaal drie uur waarin de rechtzoekende zijn juridische problemen kon bespreken. Indien het probleem meer tijd vergde om tot een oplossing te komen, kon het Bureau de cliënt ofwel doorverwijzen naar een advocaat ofwel zelf de zaak afdoen op basis van een toevoeging.

Per 2009 zijn de Bureaus voor rechtshulp opgeheven. De raad voor rechtsbijstand heeft thans tot taak de eerstelijns rechtsbijstand uit te voeren. Daartoe heeft de raad de Stichting Juridisch Loket opgericht, met dertig vestigingen verspreid over het land. Met de inrichting van het Juridisch Loket werd een duidelijker scheiding aangebracht tussen de publieke en private rechtsbijstandverlening. De minder draagkrachtige rechtzoekende kan bij het Juridische Loket geheel kosteloos informatie of een analyse van zijn juridisch probleem krijgen. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven. Indien verdergaande juridische hulp gewenst is, is het Juridisch Loket niet meer bevoegd deze te geven en zal naar een advocaat of mediator worden verwezen.

In 2011 is de zogenaamde maatregel diagnose en triage van kracht geworden.<sup>23</sup> Deze maatregel heeft tot doel rechtzoekenden te stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van de door het Juridisch Loket aangeboden eerstelijnsrechtsbijstand. Mocht daar worden vastgesteld dat rechtsbijstand door een advocaat nodig is dan wordt een korting verleend op de inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Rechtzoekende die zich zonder tussenkomst direct tot een advocaat wenden zijn de volledige eigen bijdrage verschuldigd.

### *3.2 Rechtsbijstand in Europees perspectief*

Nederland heeft een ruimhartig stelsel van rechtsbijstand.<sup>24</sup> Nederland besteedt jaarlijks € 21,60 aan rechtsbijstand per hoofd van de bevolking en staat daarmee op de derde plaats qua uitgavenniveau hoofd van de bevolking. Gecorrigeerd voor welvaartsniveau bereiken we eveneens de derde plaats met een aandeel van 0.06%.<sup>25</sup> De uitgaven aan rechtsbijstand per hoofd van de bevolking van het bruto nationaal product zijn, op Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk na, de hoogste in Europa. In 2010 kostte de gesubsidieerde rechtsbijstand voor elke Nederlander € 21,60. In Duitsland was dat € 4,70, in Frankrijk € 5,60 en in België € 6,90.<sup>26</sup> De hoge uitgaven in het Verenigd Koninkrijk vloeien vooral voort uit het ingewikkelde procesrecht en de juryrechtspraak. In Duitsland bestaat er van oudsher tariefregulering, waardoor de verzekeraarbaarheid van rechtsbijstand toeneemt en de overheidsuitgaven verminderen. België kent een gesloten budget, waarbij overschrijdingen automatisch leiden tot lagere vergoedingen voor de advocatuur. De verschillen illustreren dat het uitgavenniveau niet verabsoluteerd dient te worden. Ieder stelsel kent elementen die het niveau en de groei van de rechtsbijstand begrenzen en

<sup>23</sup> Stb. 2011, 322.

<sup>24</sup> Zie het Evaluation report on judicial systems (2012) van de Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ) van de Raad van Europa. Dit betreft een tweejaarlijks rapport. De editie 2012 bevat een vergelijkend overzicht voor het jaar 2010.

<sup>25</sup> Ibid. Figuur 2.2.3, pagina 46.

<sup>26</sup> Ibid. Figuur 2.2.2, pagina 45.

beheersen, passend in het kader van het EVRM. Europees gezien heeft Nederland het grootste aantal zaken waarvoor een toevoeging wordt verstrekt: 3074 zaken per 100.000 inwoners.<sup>27</sup> Nadere analyse leert dat in Nederland relatief veel zaken voor toevoeging van een advocaat in aanmerking komen. In het overgrote deel van de landen is het aandeel strafzaken groter dan de overige zaken. In Nederland is het aandeel civiele zaken echter groter.<sup>28</sup>

### *3.3 Griffierechten*

Het heffen van griffierechten is in Nederland, maar ook elders, niet nieuw. De in 2010 ingetrokken Wet tarieven in burgerlijke zaken (WTBZ) dateerde van 1843. In de loop van de vorige eeuw heeft de wetgever de heffing van griffierechten uitgebreid. Inmiddels worden in vrijwel alle civiele en bestuurszaken griffierechten geheven, zij het uiteenlopend in hoogte. Het heffen van griffierechten dient verschillende doelen. Enerzijds wordt de burger gestimuleerd zich af te vragen of het voorleggen van zijn geschil aan de rechter voldoende dringend is en of het een redelijke kans van slagen heeft. Beperking van het aantal mogelijk lichtvaardig ingestelde procedures kan de rechter ontlasten, hetgeen de kwaliteit en snelheid van de rechtspraak ten goede komt. Deze drempelwerking dient derhalve een algemeen belang. Anderzijds kunnen ook budgettaire doeleinden een overweging bij het heffen van griffierechten zijn.

### *3.4. Griffierechten in Europees perspectief*

De Nederlandse griffierechten zijn waarborgen de toegang tot de rechter. Dat is niet uitsluitend een oordeel op nationale basis. Dat blijkt ook uit een vergelijking van de griffierechten van landen aangesloten zijn bij de Raad van Europa en partij zijn bij het EVRM.

In algemene zin laat zich de relatieve hoogte van de griffierechten in de verschillende Europese-landen het beste vergelijken door de inkomsten van de griffierechten te relateren aan de totale uitgaven voor de rechtspraak. Dat is in vrijwel geheel Europa een algemeen geaccepteerd instrument om mede te voorzien in de bekostiging van de rechtspraak. In Nederland dragen rechtzoekenden via de griffierechten voor circa 19% bij aan de kosten van de rechtspraak.<sup>29</sup> Het Europese gemiddelde is aanzienlijk hoger, namelijk 28%. Dit percentage dient niet verabsoluteerd te worden. Omdat enerzijds het takenpakket van gerechten in de verschillende landen verschilt en anderzijds het percentage kan veranderen door wijzigingen in de verdeling van het type zaken (straf, asiel, bestuur, civiel). Het percentage is een globale benchmark voor de lastendruk van griffierechten voor de rechtzoekenden in Europa. Deze benchmark indiceert dat Nederland vanuit Europees perspectief over een gematigd stelsel van griffierechten beschikt.

### *3.5 Conclusie*

De gesubsidieerde rechtsbijstand heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een pro deo voorziening naar een wettelijke subsidieregeling. Ontwikkelingen in onder meer het gebruik van het stelsel hebben ertoe geleid dat van tijd tot tijd wijzigingen in het stelsel noodzakelijk waren om het toekomstbestendig en beheersbaar te houden. Bij het vaststellen van eigen bijdragen voor burgers zijn er drie motieven: het toepassen van een beperkt profijtbeginsel, het genereren van inkomsten

<sup>27</sup> Ibid. Zie figuur 3.5, pagina 68.

<sup>28</sup> Ibid. Tabel 3.4, pagina 67.

<sup>29</sup> Ibid. Tabel 3.12, pagina 77.



en het bevorderen van de afwegingsfunctie. Een vergelijking met Europese landen leert dat de uitgaven voor rechtsbijstand in Nederland ver boven het Europese gemiddelde uitstijgen.

Voor het heffen van de griffierechten gelden dezelfde drie motieven als bij de rechtsbijstand. De griffierechten zijn van een zodanige hoogte dat de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd blijft. De inkomsten uit griffierechten als aandeel voor de uitgaven voor rechtspraak liggen in Nederland onder het Europese gemiddelde.

#### **4. Toegang tot het recht in breder perspectief**

Hierboven is al aangegeven dat het, ten einde de toegang tot het recht blijvend te kunnen waarborgen en het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar te houden, noodzakelijk is om van tijd tot tijd de stelsels te heroverwegen en te moderniseren. De samenleving is voortdurend in beweging en de regelgeving blijft daarbij niet achter. Nieuwe manieren van geschilbeslechting komen op en ook het beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak verandert met de tijd. De historische ontwikkelingen van de stelsels laten dit ook zien. Door de jaren heen zijn er voortdurend verschuivingen opgetreden in de verdeling van de kosten van rechtspraak en rechtsbijstand.

De financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende economische recessie die heeft het belang van kostenafwegingen door de overheid, ook binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, aanzienlijk doen toenemen. In tijden van economische neergang neemt het aantal verzoeken om een toevoeging in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand doorgaans toe. Er vinden bijvoorbeeld meer ontslagzaken plaats, waarvoor vaak een toevoeging wordt aangevraagd, en de groep rechtzoekenden die in aanmerking komt voor een toevoeging, neemt toe. Tegelijkertijd verslechterde de toestand van de openbare financiën. Ook bij deze ontwikkelingen heeft de overheid zorg te dragen voor effectieve toegang tot de rechter, en dus voor kwalitatief goede en tijdige rechtspraak en een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand voor degenen die in redelijkheid zelf de kosten van rechtskundige bijstand niet kunnen dragen. Dit betekent dat de overheid het stelsel van rechtsbijstand beheersbaar moet houden. Daarbij dienen in onze visie uitgangspunten te worden gehanteerd die in het begin van deze brief al aan de orde zijn gekomen, en die in het onderstaande nader worden uitgewerkt.

##### *4.1. Rechtsbijstand als selecterende voorziening*

Hoe wezenlijk de toegang tot de rechter voor de beslechting van conflicten ook is, niet in alle conflictsituaties is de rechter de meest geëigende of meest doelmatige voorziening om te komen tot oplossing van het geschil. Het voeren van een juridische procedure is nagenoeg nooit de wens van een rechtzoekende die een juridisch probleem heeft. De rechtzoekende zoekt primair naar een oplossing van dat probleem.<sup>30</sup> Hierboven is al aangegeven dat het voeren van een juridische procedure ook in lang niet alle gevallen de meest efficiënte en doeltreffende weg is. Er zijn vaak betere oplossingen beschikbaar, waarbij de rechtzoekende in staat is om zijn rechten te effectueren zonder dat de rechter daar aan te pas komt. In onze visie past het dan ook dat rechtzoekenden worden gestimuleerd om te komen tot een zo laagdrempelig mogelijke daadwerkelijke oplossing van het probleem. Waar andere, vaak betere wegen voor geschiloplossing mogelijk zijn, verdienen deze de voorkeur en dienen

<sup>30</sup> Uit de Geschillenbeslechtingsdelta van het WODC, blijkt dat ongeveer vijf procent van de geschillen aan de rechter wordt voorgelegd.

deze zoveel mogelijk gestimuleerd te worden, juist om te verzekeren dat de weg naar de rechter voldoende beschikbaar is voor die gevallen waarin een beslissing door de rechter ook daadwerkelijk is aangewezen.

#### 4.1.1. Eigen verantwoordelijkheid

In onze samenleving wordt steeds meer zelfstandig optreden van de burger verwacht (zelfhulp). Burgers dienen zoveel eigen verantwoordelijkheid te dragen voor het eigen welzijn. Dit uitgangspunt doet ook opgeld bij het oplossen van juridische problemen: vaak kan ook zonder de tussenkomst van een advocaat of rechter het probleem worden opgelost. Wij zien het als de taak van de overheid om deze eigen verantwoordelijkheid te ondersteunen en te stimuleren. Aan burgers kunnen opties aangereikt worden om het geschil tot een oplossing te brengen. Waar nodig kan een beroep worden gedaan op professionele (rechts)hulpverleners, in een ondersteunende rol. Hierna wordt dit uitgangspunt nader uiteengezet.

#### 4.1.2. Bevorderen van probleemoplossend vermogen

Ter bevordering van het eigen probleemoplossend vermogen van rechtzoekenden zijn tal van hulpmiddelen beschikbaar. Deze hulpmiddelen kunnen de rechtzoekende ondersteunen bij het in een zo vroeg mogelijk stadium, soms zelfs voordat er sprake is van een daadwerkelijk juridisch geschil, duidelijkheid verschaffen over zijn rechtspositie. Hierdoor kan de rechtzoekende tijdig een afweging maken over de verschillende routes die open staan en het nut en de noodzaak om nadere stappen te ondernemen.

De hulpmiddelen kunnen zowel anoniem als in persoon worden aangewend. Anoniem zijn bijvoorbeeld het raadplegen van diverse sites als de door de raad voor rechtsbijstand beheerde website [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl), waar de rechtzoekende zelf onder meer kan overgaan tot het invullen van ouderschaps- en alimentatieplannen ingeval men over wil gaan tot verbreking van de (niet-) huwelijkse relatie. Al dan niet in persoon kan men zich ook wenden tot de vele overheidsinstanties die over (digitale) informatieloketten beschikken. Bijvoorbeeld [www.ConsuWijzer.nl](http://www.ConsuWijzer.nl), waar de rechtzoekende informatie over zijn rechten als consument kan vinden. Een vreemdeling die overweegt een verblijfsaanvraag in te dienen voor verblijf in Nederland kan via de site van de IND ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)), onder invulling van een aantal gegevens, zien wat de voorwaarden zijn om voor verblijf in Nederland in aanmerking te komen. Een rechtzoekende kan natuurlijk ook altijd telefonisch of schriftelijk contact opnemen met de betreffende instantie om zijn eigen positie te kunnen bepalen. Door op voorhand met de andere partij te communiceren kunnen veel zaken al worden opgelost omdat dit kan leiden tot verduidelijking van het probleem.

#### 4.1.3. Eerstelijnsrechtsbijstand

Voor een verkennend onderzoek van het probleem kan de rechtzoekende zich wenden tot het Juridisch Loket. On- en minvermogenden kunnen in persoon door een gesprek met het juridisch loket zich kosteloos laten informeren. De juridisch loketten verlenen eerstelijnsrechtsbijstand door het probleem van de rechtzoekende te verhelderen en de mogelijkheden voor het vinden van een adequate oplossing in kaart te brengen. Op basis van de uitkomsten van deze analyse kan het Juridisch Loket betrokkene:

- gericht aangeven op welke wijze hij het probleem zelf kan aanpakken;
- doorverwijzen naar een juridische hulpverlener, zoals een advocaat, mediator, notaris;

- doorverwijzen naar een niet juridische instantie, indien het een andersoortig probleem blijkt te zijn
- doorverwijzen naar de rechter, bijvoorbeeld indien er geen verplichte procesvertegenwoordiging is voorgeschreven.

Indien verwijzing naar een advocaat aangewezen is, levert de voorafgaande gang naar het juridisch loket de rechtzoekende bovendien een korting op de verschuldigde eigen bijdrage voor de toevoeging van de advocaat op (de zogenaamde diagnose en triage-korting).

#### 4.1.4. Tweedelijnsrechtsbijstand

De tweedelijnsrechtsbijstand betreft een voorziening van juridische dienstverlening door advocaten, als een oplossing in de bijvoorbeeld de eerstelijns tevergeefs is. Volgens de Monitor Rechtsbijstand 2012 nemen aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand ongeveer 7.000 advocaten deel. Dat is circa 43% van de balie. Wat betreft de toevoeging van advocaten hanteert de Wet op de rechtsbijstand als uitgangspunt dat advocaten die rechtsbijstand in de zin van de wet willen verlenen zich daartoe inschrijven bij de raad voor rechtsbijstand. Indien een advocaat niet ingeschreven staat, kan hij in beginsel geen toevoegingen voor de rechtzoekende aanvragen. Ter waarborging van een minimum kwaliteitsniveau stelt de raad voorwaarden aan de inschrijving. Deze hebben betrekking op de organisatie van het kantoor waar de rechtsbijstandverlener werkzaam is, de verslaglegging van de advocaat over de door hem verleende bijstand, het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks kan worden toegevoegd en de specifieke deskundigheid (kwaliteitseisen) van de advocaat op bepaalde rechtsterreinen. Via dit systeem wordt verzekerd dat degenen die een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand een kwalitatief goede rechtsbijstandverlener krijgen toegevoegd.

#### 4.1.5. Strafzaken

In strafzaken is het belang van adequate rechtsbijstand evident. Strafrecht is bijzonder indringend, omdat daar de individuele burger wordt geconfronteerd met een verdenking van een strafbaar feit. De mogelijkheid bestaat dat iemand van zijn vrijheid wordt beroofd. Strafzaken verdienen daarom een scherpe juridische analyse. Goede rechtskundige bijstand is daarbij onontbeerlijk. De verdachte moet erop kunnen vertrouwen dat hij al wat zijn zaak betreft kan toevertrouwen aan zijn advocaat, opdat deze de zaak goed kan beoordelen en een adequate verdediging kan voeren. De bijstand door een advocaat moet waarborgen dat voor de verdachte de procedure bij de rechter in strafzaken goed toegankelijk blijft.

#### 4.1.6. Mediation

In het verlengde van de hiervoor geschetste mogelijkheden om een geschil tot een oplossing te brengen ligt mediation. Mediation (bemiddeling) kan worden omschreven als een interventie van een mediator om twee of meer personen, partijen of groepen die een geschil hebben met elkaar in gesprek te brengen om onderling tot een oplossing te komen. Bemiddeling is vooral nuttig als de communicatie verstoord is en rechtstreekse onderhandeling tussen de partijen belemmerd wordt door een wederzijds gebrek aan vertrouwen, of als er sprake is van een escalatie. De mediator heeft tot taak ervoor te zorgen dat de afspraken tussen partijen in voldoende mate evenwichtig zijn en bijdragen aan de duurzaamheid ervan, zodat het niet noodzakelijk is om de gang naar de rechter te maken. Binnen veel gemeenten bestaat de mogelijkheid om gratis gebruik te maken van buurtbemiddeling ingeval van een burenc conflict. Op het spreekuur van het Juridisch Loket wordt mediation in

voorkomende gevallen ter sprake gebracht bij het in kaart brengen van mogelijke oplossingen. Indien een rechtzoekende het voorstel voor mediation accepteert, wordt door het Juridisch Loket contact gezocht met de wederpartij. Indien de wederpartij akkoord gaat met het voorstel dan worden beide partijen doorverwezen naar een mediator. Om het gebruik van mediation te bevorderen ten opzichte van de gang naar de rechter is de eigen bijdrage voor het verkrijgen van mediation substantieel lager dan bij een verwijzing naar een advocaat. Onze visie is dat mediation blijvend moet worden gestimuleerd. Om die reden is de eigen bijdrage voor mediationbijstand altijd buiten de verhogingen van de eigen bijdragen in het kader van taakstellingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand gelaten.

#### 4.1.7. Geschillencommissies

Veel leveranciers van producten en diensten bieden hun klanten de mogelijkheid een consumentenklacht voor te leggen aan de geschillencommissie van hun brancheorganisatie. Op dit moment zijn er 53 geschillencommissies waarin brancheorganisaties participeren. De instelling van een geschillencommissie vormt het sluitstuk van succesvol overleg tussen ondernemers en consumenten over de tweezijdige algemene voorwaarden (kleine lettertjes). De consument weet dat de voorwaarden door zijn belangenorganisatie in orde zijn bevonden en de ondernemer weet dat hij beschikt over algemene voorwaarden die de consument vertrouwen inboezemen. Geschillencommissies, die op basis van de tweezijdige voorwaarden zijn ingesteld, hebben als voordeel dat ze laagdrempelig zijn voor de consument. Men kan hier eenvoudig en tegen zeer geringe kosten zijn recht halen. Daartoe bieden de geschillencommissies een eenvoudige procedure, die zonder bijstand van een advocaat kan worden gevoerd. De procedure kan eenvoudig digitaal aanhangig worden gemaakt. In de regel geldt voor het aanhangig maken van geschillen geen competentiegrens. Er wordt uitspraak gedaan op basis van bindend advies. Naast de eenvoud van de procedure heeft deze wijze van geschilbeslechting voor de consument het voordeel dat bij verlies van de zaak geen kostenveroordeling wordt opgelegd, en dat bij winst van de zaak door de brancheorganisatie nakomingszekerheid wordt geboden, waardoor er geen executieproblemen ontstaan. De geschillencommissies bieden zo een effectief instrument om consumentenzaken tot een oplossing te brengen. Het kabinetsbeleid is erop gericht branches te stimuleren zich bij een geschillencommissie aan te sluiten.

#### 4.1.8. Arbitrage

Als het gaat om de toegang tot het recht maakt ook arbitrage een belangrijk deel uit van het juridische instrumentarium om geschillen tot een oplossing te brengen. Arbitrage is in Nederland van oudsher een belangrijke vorm van geschilbeslechting. Arbitrage wordt vooral toegepast bij zakelijke verschillen van inzicht tussen ondernemingen. Internationaal speelt arbitrage een belangrijke rol in de beslechting van handelsgeschillen, en Nederland vormt traditioneel een voorkeurslocatie voor internationale arbitrage. Ondernemers die kiezen voor arbitrage als alternatief voor rechtspraak, moeten verzekerd zijn van flexibele geschiloplossing met voldoende waarborgen voor een volwaardige rechtsgang. Het wetsvoorstel herziening arbitragerecht voorziet in modernisering van het arbitragerecht, waardoor in de toekomst gebruik kan worden gemaakt van elektronische middelen, zoals het versturen van processtukken per e-mail. Om tijd en geld te besparen wordt de procedure tot vernietiging van een arbitraal vonnis voorts teruggebracht tot een rechtsgang in één

instantie bij het gerechtshof.<sup>31</sup> Daarnaast kunnen partijen zelf afspraken maken voor hun arbitrageprocedure, bijvoorbeeld voor de bewijsvoering en het hoger beroep. Slechts bij uitzondering zal daarbij een rol zijn weggelegd voor de gewone rechter.

#### 4.2. Effectieve toegang tot de rechter

De wettelijk gegarandeerde mogelijkheid voor burgers om zich tot de rechter te wenden met het doel juridische geschillen te beslechten is erop gericht het maatschappelijk verkeer ordentelijk te laten functioneren indien partijen er niet op eigen kracht en met eigen kennis uit kunnen komen. Sluitstuk is een beroep op de rechter. Rechtspraak en het zelf probleemoplossend vermogen van de burger zijn complementair. Hierbij is ook van belang dat onderhandelingen die in beginsel worden gevoerd buiten een rechtsgang om door een deeluitspraak van de rechter op een heikel punt een nieuwe impuls kunnen krijgen, waardoor partijen toch tot onderlinge overeenstemming komen.

Wij rekenen het tot onze taak om een adequaat niveau van de rechtspraak te verzorgen en te bewaken. De toegang tot de rechtspraak moet worden gewaarborgd. Effectieve toegang tot de rechter is breder dan betaalbare toegang tot de rechter. De kwaliteit en de snelheid van rechtspraak bepalen – naast betaalbaarheid – immers ook in belangrijke mate de effectieve toegang tot de rechter en zij verdienen in onze visie dan ook nadrukkelijk aandacht. Doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak dienen in balans te zijn.

##### 4.2.1. Doelmatigheid

Van de overheid wordt verwacht dat zij schaarse publieke middelen doelmatig besteedt. Dat geldt ook voor het budget dat aan de Rechtspraak wordt toegekend. Met het Besluit financiering rechtspraak 2005 is een resultaatgericht besturingsmodel voor de rechtspraak geïntroduceerd. Het model maakt inzichtelijk hoeveel geld de rechtspraak ontvangt en welke prestaties de rechtspraak daarvoor levert, zonder dat via de *gouden koorden* van de beurs geïntervenieerd wordt in het domein van de rechterlijke onafhankelijkheid. In onze visie staat het bekostigingssysteem niet ter discussie. Het zal centraal blijven staan bij het doelmatig budgetteren van de rechtspraak in de komende jaren.

##### 4.2.2. Kwaliteit

De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak staat hoog aangeschreven. In internationale vergelijkingen scoort de Nederlandse rechtspraak steevast goed. Het World Economic Forum zet Nederland op de derde plaats van 144 landen wat onafhankelijkheid van de rechtspraak betreft.<sup>32</sup> Alleen Nieuw Zeeland en Finland scoren hoger. Ook de Visitatiecommissie Gerechten 2010 komt tot een positief oordeel<sup>33</sup> en het klantwaarderingsonderzoek uit 2011 laat zien dat 81% van de rechtzoekenden en 73% van de professionals (zoals advocaten en gerechtsdeurwaarders) over het algemeen tevreden is over de rechtspraak.

<sup>31</sup> Zie het op 15 april 2013 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van Boek 6 en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek en het vierde Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in verband met de modernisering van het arbitragerecht (Kamerstukken II 2012–13, 33 611, nrs. 1–3).

<sup>32</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013/#=>

<sup>33</sup> <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Kwaliteit-van-de-Rechtspraak/Documents/Eindrapport%20visitatie%20gerechten-2010.pdf>

Komende jaren zetten we in op bestendiging van het huidige kwaliteitsniveau van de rechtspraak. Verdere versnelling van de doorlooptijden blijft prioriteit.

#### 4.2.3. Toegankelijkheid

De toegang tot de rechter wordt bepaald door een samenstel van voorzieningen. Dit betreft onder andere de financiële toegankelijkheid, zoals bepaald door de hoogte van de griffierechten en de gefinancierde rechtsbijstand maar ook de transparantie van het stelsel en de beschikbaarheid van een goede verwijzfunctie (juridisch loket). Daarnaast neemt met de toegenomen zelfredzaamheid van justitiabelen een goede digitale toegankelijkheid in belang toe. Burgers willen op eenvoudige wijze kunnen nagaan hoe ze een zaak kunnen aanbrengen, wat ze moeten doen als ze gedagvaard worden of wat de stand van zaken is van hun in behandeling zijnde zaak. Ook van belang voor de toegankelijkheid is het zoveel mogelijk aanbieden van laagdrempelige procedures (geen verplichte procesvertegenwoordiging, lage griffiekosten, eenvoudige procedures). De concrete invulling van de toegang tot de rechter is van meerdere factoren afhankelijk en tijdsgebonden. De sterk toegenomen mobiliteit en de voortschrijdende digitalisering roepen tot bezinning en aanpassing.

#### 4.2.4 Balans

Effectieve toegang tot de rechter is meer dan slechts betaalbare toegang tot de rechter. Een goede, toegankelijke en doelmatige rechtspraak vergt voortdurend onderhoud en vernieuwingen. Met het oog daarop hebben wij de laatste jaren diverse stappen gezet om verbeteringen in de rechtspraak en in het rechtsbestel in brede zin door te voeren. De Wet herziening gerechtelijk kaart en de innovatieagenda rechtsbestel<sup>34</sup> zijn daarvan recente voorbeelden. Door de herziening van de gerechtelijke kaart is een gebiedsindeling met 11 rechtbanken ontstaan. Hiermee is de spankracht vergroot en zijn condities gecreëerd om deskundigheid, snelheid en kwaliteit verder te bevorderen, meer maatwerk te leveren en de rechtspraak zichtbaarder en toegankelijker te maken. Op dit moment werken wij samen met de rechtspraak aan de vernieuwingsprogramma's Kwaliteit en innovatie rechtspraak die ten doel hebben de bestaande kwaliteit van de rechtspraak ook in de toekomst te kunnen waarborgen en in het bijzonder om bestaande procedures te digitaliseren en te vereenvoudigen.<sup>35</sup>

#### 4.3. Conclusie

Toegang tot het recht is breder dan toegang tot de rechter en rechtshulp. In onze visie staat voorop dat ieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Gegeven dit uitgangspunt kan een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, mede gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn, alleen functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren. Het voorleggen van zaken aan de rechter vormt eerder het sluitstuk dan het startpunt van de toegang tot het recht.

<sup>34</sup> Brief van de Minister Veiligheid en Justitie van 31 oktober 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011–12, 33 071, nr 5

<sup>35</sup> Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 11 juni 2013, Kamerstukken II 2012–13, 297279, nr. 164

## **5. Slotconclusie: versterking en bestendinging**

1. Het recht op toegang tot de rechter en het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals verankerd in de Grondwet en in internationale verdragen, zijn van groot belang in een democratische rechtstaat. Zij zijn echter niet absoluut. De wetgever kan daar beperkingen in aanbrengen, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand niet in hun kern worden aangetast.
2. Vanuit Europees perspectief beschikt Nederland over een ruimhartig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en een gematigd stelsel van griffierechten, waarmee de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand worden gewaarborgd.
3. Ieder heeft recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Er zijn echter ook andere mogelijkheden om geschillen te beslechten. Die andere mogelijkheden stimuleren wij.
4. Gesubsidieerde rechtsbijstand en de rechtspraak kunnen alleen effectief functioneren wanneer er een voorportaal is dat zaken adequaat selecteert. Versterking van de selecterende functie van de rechtsbijstand is noodzakelijk om de toegang tot de rechtsbijstand ook in de toekomst zeker te stellen. Bestendinging van de bekostiging en kwaliteit van de rechtspraak waarborgt de toegang tot de rechter.
5. Effectieve toegang tot de rechter is meer dan slechts betaalbare toegang tot de rechter. Doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid moeten in veranderende tijden in balans blijven. Na het herzien van de gerechtelijke kaart richten wij ons komende jaren op modernisering van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, het aanpassen van griffierechten en het digitaliseren en vereenvoudigen van het procesrecht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven