

Vergaderjaar 2014–2015

**34 000 VI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015**

**B**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 november 2014

In haar vergadering van 8 juli 2014 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie<sup>1</sup> kennisgenomen van de reactie van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 2 juli 2014 op de brief die de commissie op 6 juni 2014 heeft gestuurd, waarin een aantal vragen is gesteld over het ontwerpbesluit stelselvernieuwing rechtsbijstand I en de gevolgde procedure. Naar aanleiding van de bespreking in de commissie hebben de leden van de **SP**-fractie op 10 september 2014 een aantal nadere vragen gesteld aan de Staatssecretaris. De leden van de fracties van het **CDA** en **GroenLinks** hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De Staatssecretaris heeft op 4 november 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 10 september 2014

In haar vergadering van 8 juli 2014 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie kennisgenomen van uw reactie d.d. 2 juli 2014 op de brief die de commissie op 6 juni 2014 heeft gestuurd, waarin een aantal vragen is gesteld over het ontwerpbesluit stelselvernieuwing rechtsbijstand I en de gevolgde procedure. Naar aanleiding van de bespreking in de commissie wensen de leden van de **SP**-fractie een aantal nadere vragen te stellen. De leden van de fracties van het **CDA** en **GroenLinks** sluiten zich bij deze vragen aan.

In uw brief stelt u dat rechtszoekenden zoveel mogelijk gestimuleerd zullen worden om zelf te werken aan de oplossing van hun juridische problemen. Om dit doel te bereiken zal onder andere de eerste lijn van de rechtshulp worden versterkt. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden op welke manier die versterking zal worden georganiseerd en welke (extra) kosten hieraan verbonden zijn.

In uw brief stelt u voorts dat bezuinigingen mogelijk zijn omdat het, zeker voor relatief eenvoudige geschillen, lang niet altijd nodig is om een advocaat in te schakelen of de gang naar de rechter te maken. In dit verband willen de leden van de SP-fractie graag de volgende vragen aan u voorleggen:

- Wat verstaat u onder relatief eenvoudige geschillen?
- Hoe groot is volgens u het aantal relatief eenvoudige geschillen op jaarbasis waarvoor onnodig juridische bijstand wordt gevraagd? Waarop is dit aantal gebaseerd?
- Kunt u een aantal duidelijke voorbeelden van dit soort geschillen noemen?
- Is uw standpunt in deze gebaseerd op empirisch onderzoek? Zo ja, welk onderzoek?
- Is de hier aan de orde zijnde stellingname niet in strijd met het bewezen feit dat rechtszoekende burgers juist zeer terughoudend zijn bij het vragen van juridische hulp voor hun geschillen en dat dus niet gezegd kan worden dat burgers op lichtzinnige en onnodige wijze juridische bijstand inroepen?
- Is het naar uw opvatting niet zo dat maatschappelijk gezien juist veel kosten bespaard zouden kunnen worden, indien burgers sneller en tijdiger gebruik zouden maken van adequate rechtshulp en zou dat niet kunnen leiden tot een vermindering van de belasting van het juridische systeem? Zo nee, waarom niet?

Als bijlage bij uw brief heeft u onder andere een afschrift van uw reactie aan de Tweede Kamer met dezelfde dagtekening gevoegd. Daarin schrijft u dat er «vele andere mogelijkheden beschikbaar [zijn] 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». U bent het ongetwijfeld met de aan het woord zijnde leden eens dat u in deze fraaie volzin een aantal opmerkelijke stellingen poneert, die dringend om tekst en uitleg vragen. Graag ziet deze leden derhalve een uitputtende en gemotiveerde onderbouwing tegemoet, inclusief de onderzoeken, die aan de stellingen ten grondslag liggen. Ook verzoeken zij u daarbij in concreto aan te geven wat de kosten zijn van de alternatieven, zoals mediation,

geschillencommissies en arbitrage, en hoe deze kosten zich verhouden tot de kosten van de «reguliere» geschillenbeslechting?

In het ontvangen afschrift wijst u erop dat u tijdens het algemeen overleg van 26 maart 2014 heeft toegezegd inzichtelijk te maken wat de gevolgen zijn van de maatregelen op het terrein van rechtsbijstand en griffierechten voor de verschillende inkomensgroepen. Kunt u aangeven wanneer het resultaat van deze toezegging beschikbaar zal komen?

De commissie verneemt graag binnen vier weken antwoord van de regering op deze vragen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
A.W. Duthler

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2014

Overeenkomstig de procedure van artikel 49 van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) heeft de Minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 30 april 2014 aan beide kamers der Staten-Generaal het ontwerpbesluit overgelegd, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: het ontwerpbesluit)<sup>2</sup>. Hierop hebben leden van de CDA-fractie, de SP-fractie, de D66-fractie en de GroenLinks-fractie van uw Kamer schriftelijke vragen gesteld, die ik heb beantwoord bij brief van 2 juli 2014.<sup>3</sup> Bij brief van 10 september 2014 hebben de leden van de SP-fractie nadere vragen gesteld. De leden van de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie hebben zich aangesloten bij deze vragen. Hieronder zal ik de schriftelijke vragen betreffende het ontwerpbesluit beantwoorden, uiteraard in de wetenschap dat er, gelet op de aangenomen motie Kox<sup>4</sup>, in uw Kamer nog gesproken zal worden over de voorgestelde maatregelen in het ontwerpbesluit. Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Tweede Kamer.

De leden van de SP-fractie willen vernemen hoe de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand wordt georganiseerd en welke (extra) kosten hieraan verbonden zijn. Daarnaast stellen zij enkele vragen betreffende de eenvoudige afdoening van zaken door de eerste lijn.

Ik wil vooropstellen dat de maatregelen van het ontwerpbesluit niet zien op de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand. De maatregelen die zien op de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand zijn verankerd in het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de stelselvernieuwing rechtsbijstand, dat ik inmiddels in consultatie heb gegeven. De wijze waarop de versterking wordt vormgegeven en de daarbij behorende financiële aspecten zijn uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp. Om deze reden zal ik in deze brief volstaan met een globale beschrijving.

Met de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand doel ik op een voorziening die op laagdrempelige, efficiënte en met goede kwaliteit de rechtzoekende bijstaat in het oplossen van diens juridische probleem. Daarmee gaat gepaard de introductie van selectie aan de poort door de eerste lijn. In de nieuwe situatie zal een rechtzoekende, wanneer hij aanspraak wenst te maken op gesubsidieerde rechtsbijstand, behoudens enkele uitzonderingen, een verplichte gang langs de eerstelijnsvoorziening maken. Door deze verplichting wordt de filterfunctie van de eerstelijnsvoorziening beter ingezet.

Binnen de eerstelijnsvoorziening zal, wanneer de rechtzoekende voldoet aan de toepasselijke voorwaarden, intensiever en langer rechtsbijstand kunnen worden geboden dan thans wordt verleend. Met name relatief eenvoudige juridische geschillen of problemen zal de eerste lijn samen met de rechtzoekende in grotere mate kunnen oplossen. Onder relatief eenvoudige geschillen versta ik in dit verband geschillen die kunnen

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, letter R en Kamerstukken II 2013–2014, 31 753, nr. 82.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, Z.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2014/15, 34 000, E.

worden afgedaan door probleemverheldering en advies, het verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de oplossing van het geschil alsmede het verwijzen naar ter zake doende instanties. Ik denk hierbij aan geschillen die binnen een maximale tijdinzet van drie uur kunnen worden afgedaan.

Dat ik mogelijkheden zie voor een eenvoudige afdoening binnen de eerstelijnsvoorziening, impliceert niet dat er nu ten onrechte juridische bijstand in de vorm van toevoegingen wordt aangevraagd en verstrekt. Ik heb echter wel de overtuiging dat rechtzoekenden met relatief eenvoudige geschillen vaak sneller, efficiënter en goedkoper kunnen worden geholpen door oplossing daarvan binnen of via een versterkte eerste lijn. Dit geldt voor een substantieel deel van de problemen van de voor de doelgroep van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: de Wrb) relevante rechtsterreinen. Veelal gaat het om zich repeterende problemen waar – met een zekere juridische of casuïstische bandbreedte -dezelfde rechtsvragen spelen. Daarbij betreft het soms ook dezelfde wederpartij (instantie).

Doorstroming naar de tweede lijn is dan niet nodig. Bij de inrichting van het nieuwe stelsel staat het vinden van een effectieve oplossing voor het probleem van de rechtzoekende dan ook voorop. Daarmee is de rechtzoekende geholpen, die immers op zoek is naar een oplossing van zijn probleem of geschil en niet naar juridisering als dat niet nodig is. Daar waar andere, goedkopere en meer efficiënte mogelijkheden beschikbaar zijn om juridische problemen en geschillen tot een bevredigende en duurzame oplossing te brengen, dienen deze benut te worden.

De versterkte eerste lijn wordt beter geëquipeerd om zaken in een vroegtijdig stadium tot een oplossing te brengen. Dit laat uiteraard onverlet dat er problemen of geschillen zullen blijven waarbij de inzet van een advocaat noodzakelijk is. De eerstelijnsvoorziening kan met goede praktische kennis van het betreffende rechtsterrein, parate kennis van de sociale juridische kaart en communicatieve vaardigheden om snel scherp te krijgen wat het probleem van de rechtzoekende is, betrekkelijk snel vaststellen of hij de zaak zelf in de eerstelijnsvoorziening kan afdoen, dan wel of bijstand van een advocaat meer in de rede ligt. Derhalve kunnen ook in het nieuwe stelsel rechtzoekenden die onder het bereik van de Wrb vallen en waarvan de noodzaak tot verlening van rechtsbijstand is komen vast te staan, aanspraak maken op rechtsbijstand door een advocaat of de toevoeging van een mediator. Met dit systeem beoog ik een stelsel te creëren dat enerzijds in staat is problemen op een snelle en laagdrempelige manier tot een oplossing te brengen binnen de eerste lijn, en anderzijds tweedelijns rechtsbijstand aan te bieden in die gevallen waarin dat daadwerkelijk noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil.

Om dit te kunnen realiseren moeten taken en processen van de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket, een stichting opgericht door de raad voor rechtsbijstand, anders worden ingericht. De selectie aan de poort en intensievere rechtsbijstandverlening binnen de eerstelijnsvoorziening vergt voorts in algemene zin een verbreding van de competenties en verdieping van de inhoudelijke kennis van de medewerkers van de eerstelijnsvoorziening. Hieraan werk ik thans, samen met de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket.

De leden van de SP-fractie vragen om een uitputtende en gemotiveerde onderbouwing van de stelling dat alternatieve vormen van geschilbeslechting vaak goedkoper en sneller zijn dan een gang naar de rechter, maar ook kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst. Daarnaast vragen zij een uiteenzetting van de kosten

van deze alternatieven en hoe deze zich verhouden tot de kosten van reguliere geschilbeslechting.

In het verslag van het schriftelijk overleg met Tweede Kamer<sup>5</sup> over het ontwerpbesluit, is er van de zijde van de regering al op gewezen dat juridische geschillen niet altijd en zonder meer door middel van een gang naar de rechter opgelost hoeven te worden en dat er vele andere mogelijkheden beschikbaar zijn om geschillen te beslechten. Hierbij heb ik opgemerkt dat deze andere mogelijkheden 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. Deze visie van het kabinet is verwoord in de brief van 13 december 2013 aan uw Kamer<sup>6</sup>, waarover op 11 maart 2014 in uw Kamer het debat heeft plaatsgevonden.

Behalve geschilbeslechting door de onafhankelijke rechter is er een heel scala aan mogelijkheden om op een andere wijze tot geschiloplossing te komen. Rechtzoekenden kunnen buitengerechtelijke methoden gebruiken zoals mediation, geschillencommissies, arbitrage en zelfhulp via bijvoorbeeld de Rechtwijzer. Het gebruik van een alternatieve vorm van geschilbeslechting leidt vaak tot een snellere uitkomst, het brengt geregeld lagere kosten met zich mee en partijen houden zich doorgaans beter aan een oplossing die door hen beiden wordt gedragen, niet in de laatste plaats omdat zij – bijvoorbeeld in het geval van mediation – zelf actief hebben gewerkt aan het bereiken van die oplossing. Uiteraard zijn er ook geschillen die uiteindelijk aan de rechter voorgelegd moeten kunnen worden. Juist daarom is het belangrijk dat de burger een goede keuze maakt in de meest geëigende methode voor de beslechting van zijn geschil. De eerstelijnsvoorziening zal rechtzoekenden die aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand hierbij behulpzaam zijn. Daarbij zal het gebruik van meer laagdrempelige methoden, indien opportuun, zoals gezegd worden gestimuleerd.

Ter illustratie van de voordelen die alternatieve geschilbeslechting kent, ga ik hieronder in op de ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met enkele prominente vormen hiervan.

Een belangrijke methode van buitengerechtelijke geschiloplossing is mediation. Voor een goede mediation zijn twee partijen nodig die zich committeren aan de zoektocht naar een bevredigende oplossing van hun conflict. Juist het commitment van beide partijen blijkt in de praktijk een belangrijk obstakel voor de keuze voor mediation. Dat is jammer, want mediation is goed toe te passen in veel typen conflicten, zelfs in conflicten rond structurele schulden en faillissementen of in geëscaleerde conflicten. Zo blijkt uit de Mediation Monitor, een rapport van het WODC, dat mediation in het bestuursrecht ook effectief is<sup>7</sup>. Daarnaast is mediation bij echtscheidingsgeschillen een steeds meer voorkomende methode. In de Mediation Monitor kan men tevens lezen dat partijen die kiezen voor mediation vaak tevreden zijn over de uitkomst van de mediation. Van de partijen die zich door het juridisch loket hebben laten verwijzen naar mediation, zou 71 procent in de toekomst ook weer voor mediation kiezen<sup>8</sup>. Als belangrijke motieven voor partijen om te kiezen voor mediation worden genoemd<sup>9</sup> dat partijen nog met elkaar verder moeten,

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 86.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2013/14, 33 750, P.

<sup>7</sup> M. Guiaux, F. Zwenk, M. Tumewu, Mediation Monitor 2005–2008, eindrapport, WODC 2009, p. 104.

<sup>8</sup> Idem, p. 63.

<sup>9</sup> Idem, p. 58, p. 84.

dat ze een snellere oplossing verwachten, dat partijen verwachten dat de oplossing bestendiger zal zijn en dat het conflict beter met mediation dan met een juridische aanpak op te lossen is.

Mediation is voor rechtzoekenden die aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand financieel aantrekkelijk. De eigen bijdrage voor mediation is lager dan voor een reguliere toevoeging en ligt op het relatief lage niveau van € 53 en – in geval van hogere inkomens die onder het bereik van de Wrb vallen en een mediation die vier of meer uur in beslag neemt – op € 105. De kosten voor de overheid zijn uiteindelijk ook lager wanneer een Wrb-gerechtigde kiest voor mediation. De gemiddelde uitgave per vaststelling voor een mediationtoevoeging is lager dan voor een reguliere toevoeging<sup>10</sup>. Daarnaast kan een geslaagde mediation leiden tot een kostenbesparing omdat er geen gerechtelijke procedure behoeft te worden gevoerd.

Via de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) wordt voorts een laagdrempelige, goedkope en kwalitatief goede buitengerechtelijke geschilbeslechtingsmogelijkheid geboden. 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. Bij SGC zijn in totaal ruim 50 brancheverenigingen met zo'n 100.000 bedrijven aangesloten en naar verwachting zal het aantal aangesloten branches en bedrijven groeien, nu de implementatie van de Richtlijn ADR consumenten<sup>11</sup> zal leiden tot het inrichten van een geschillencommissie voor resterende branches. Uit de laatste evaluatie van SGC<sup>12</sup> blijkt dat consumenten over het algemeen tevreden zijn met de toegankelijkheid van de procedure, over de kosten, de deskundigheid van de commissies en uitkomsten van de procedures. In het jaarverslag van de Geschillencommissie voor consumentenzaken 2013 kan men details vinden over de behandelingsduur en kosten voor de consument. De behandelingsduur is gemiddeld drie maanden. De kosten voor een bindend advies liggen, afhankelijk van de commissie en het financiële belang, tussen € 10 en € 250. Het gaat hier gemiddeld om lagere kosten voor de consument dan we kennen bij de rechterlijke macht. De procedures bij SGC zijn zodanig ingericht dat partijen geen professionele vertegenwoordiging nodig hebben. Dit leidt tot een verminderd beslag op het Wrb-budget. Met de procedure bij de SGC wordt ook de rechtspraak minder belast.

Een andere buitengerechtelijke vorm van geschilbeslechting is de huurcommissie. De huurcommissie maakt gebruik van bindend advies bij tariefgeschillen over gesubsidieerde huurwoningen. De huurcommissie voorziet in huurgeschillen, net als de SGC in consumentenzaken, in een laagdrempelige, goedkope en kwalitatief goede geschilbeslechting. Zo zijn de kosten voor een particuliere partij bij de huurcommissie € 25.

Mede op basis van het hierboven genoemde zie ik zowel voor rechtzoekenden als voor de overheid, bij geschillen die zich daarvoor lenen, voordelen in het stimuleren van alternatieve vormen van geschilbe-

<sup>10</sup> S.L. Peters, M. van Gammeren-Zoetewij, & L. Combrink-Kuiters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013*, Raad voor Rechtsbijstand 2013, pag. 220.

<sup>11</sup> Richtlijn 2013/11/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.

<sup>12</sup> A. Klapwijk, M. Ter Voert, *Evaluatie De Geschillencommissie 2009*, Boom Juridische Uitgevers, WODC 2009.

slechting. Ik wil hiermee echter niet afdoen aan de belangrijke functie van de rechtspraak. De toegankelijkheid van de onafhankelijke rechter voor de beslechting van geschillen is een pijler van onze rechtsstaat. Buitengerechtelijke methodes van geschiloplossing kunnen floreren in de schaduw van de rechtspraak. Ten behoeve van het tot stand komen van een buitengerechtelijke oplossing is de mogelijkheid van een rechterlijke uitspraak een belangrijke «stok achter de deur». Daarnaast geeft jurisprudentie richting aan de afspraken bij buitengerechtelijke conflictafdoening.

Tot slot wil ik, op de vraag daartoe van de leden van de SP-fractie, u meedelen dat ik ten tijde van de aanbieding aan de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wrb in verband met de stelselvernieuwing de cumulatieve effecten van de maatregelen op het terrein van de rechtsbijstand en de griffierechten inzichtelijk zal maken.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven