

**Directoraat-Generaal Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Directie Rechtsbestel

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAGBezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00

Onderdeel	Toegang Rechtsbestel
Datum	24 oktober 2008
Ons kenmerk	5570942/08
Bijlage(n)	3
Onderwerp	Rechtsbijstand

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Zoals toegezegd in mijn brief van 1 november 2007 aan de Tweede Kamer¹ treft u bijgaand het advies 'Van duur naar duurzaam' dat betrekking heeft op de organisatie en financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht. Het advies is opgesteld door de Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand, bestaande uit vertegenwoordigers van de departementen van Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie. De Regiegroep stond onder voorzitterschap van prof. drs. M.H. Meijerink, voorzitter van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, tevens verbonden aan het Expertise Centrum te Den Haag.

Het advies is gebaseerd op de hoofduitkomsten van het onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep uitgevoerde programma. De belangrijkste hoofduitkomst betreft een position paper opgesteld door het Tilburg Institute for the Interdisciplinary Study of Contract Law and Conflict Systems (Tisco) onder leiding van prof. mr. J.M. Barendrecht. Dit stuk bevat verbetervoorstellen die zijn voorbereid in interactie met alle relevante actoren² op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Ter ondersteuning van de gedachtevorming over de voorstellen is ervoor gekozen de beleidsdoorlichting over de toegang tot het recht die in 2010 zou worden uitgevoerd naar voren te

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13.

² Het betreft onder andere de advocatuur, rechtspraak, raden voor rechtsbijstand, rechtsbijstandverzekeraars, consumentenorganisatie, geschillencommissies, het Juridisch Loket, mediators en personen uit de wetenschap.

halen. Deze wordt u hierbij aangeboden.

1. Aanleiding voor het programma vormt de taakstelling in het Coalitieakkoord

Aanleiding voor het opstellen van het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand vormt de in het Coalitieakkoord opgenomen taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 en de daaropvolgende jaren. Aan de Regiegroep is gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot de maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is gevraagd te onderzoeken hoe het stelsel van voorzieningen zodanig kan worden ingericht dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze. De Regiegroep heeft deze zware taak naar mijn overtuiging met verve uitgevoerd. Het advies 'Van duur naar duurzaam' en de bijbehorende deelonderzoeken zijn van hoge kwaliteit en geven een helder beeld van knelpunten in de civiele-, bestuurlijke- en strafrechtketen in relatie tot het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. In bijzonder de onder leiding van prof. mr. J.M. Barendrecht opgestelde *position paper* bevat veel verbetervoorstellen waarmee het kabinet aan de slag kan. Het kabinet vindt het van groot belang de partijen die bij de totstandkoming van de voorstellen betrokken zijn geweest, ook zoveel mogelijk bij de verdere uitwerking te betrekken. Op deze wijze valt immers een zo groot mogelijk draagvlak te verwachten bij alle betrokken partijen. Daarom wil het kabinet graag voortbouwen op de constructieve opstelling die onder andere tijdens het interactieve traject in de afgelopen maanden is gebleken, en regelmatig met betrokkenen overleg voeren over de voortgang van het proces en de keuzes die moeten worden gemaakt.

2 Het advies van de Regiegroep

Niet de toegang tot het recht maar de toegang tot de oplossing dient centraal te staan

De Regiegroep concludeert dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand evenwichtig is, in die zin dat recht wordt gedaan aan de verplichting van de overheid zorg te dragen voor een effectieve toegang tot het recht voor degenen die zelf niet in staat zijn om de kosten daarvan te dragen. Tegelijkertijd constateert zij dat het beleidsaccent — met name wegens het kostenvraagstuk — tot nu toe vooral ligt op een optimale toegang tot de advocaat en de rechter, in plaats van de toegang tot een oplossing van het probleem. Toegang tot het recht kan men krijgen door rechtsbijstand van een advocaat, maar ook door

zelfredzaamheid, door een buitengerechtelijke klachten- of geschillenregeling of advies van andere (rechts)hulpverleners. De Regiegroep benadrukt dat burgers voor de oplossing van geschillen verschillende strategieën hanteren, al naar gelang de urgentie, kosten, beschikbaarheid van hulpverlening en tijd. Daarbij zijn er uiteenlopende vormen van geschilbeslechting. En er is een gevarieerd aanbod aan juridische hulpverlening. Tegen deze achtergrond dient het volgens de Regiegroep niet uitsluitend meer om de traditionele toegang tot de advocaat en de rechter te gaan. De Regiegroep bepleit een goede selectie van problemen en het vinden van passende oplossingen voor het probleem of geschil. De Regiegroep vindt dat partijen (zowel burgers als de overheid) dienen te worden gestimuleerd zelf zoveel mogelijk maatregelen te nemen die conflictvoorkomend of conflictoplossend zijn. Uitgangspunt dient volgens de Regiegroep te zijn dat de burger zelf verantwoordelijkheid draagt voor de oplossing van gerezen conflicten én voorzieningen treft voordat onderling vertrouwen omslaat in wantrouwen. De verantwoordelijkheid van de overheid komt meer in beeld naarmate de zaken complexer worden of grote maatschappelijke of financiële belangen op het spel staan.

Ketenbenadering

Om te komen tot een oplossingsgerichte aanpak, bepleit de Regiegroep een *ketenbenadering*. Daar waar vaak de neiging bestaat de winst (geïsoleerd) te zoeken in het optimaliseren van losse aspecten van het rechtsbestel, valt juist op de snijvlakken van de schakels in de keten winst te behalen. Bekend is dat de effecten van wet- en regelgeving op de rechtsbijstand groot zijn. Dit pleit voor betere afstemming in de keten. Systemen van beloning van rechtsbijstand, de hoogte van griffierechten en proceskostenveroordeling vormen belangrijke prikkels, die goed moeten sporen met de doelstelling van de ketens. Deze ketenbenadering is toepasbaar op praktisch alle rechtsgebieden waar het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand hoog is (strafrecht, het personen- en familierecht, sociale voorzieningen en verzekeringen en het vreemdelingenrecht).

Aldus luidt de kern van het advies van de Regiegroep die concludeert dat het accent moet worden gelegd op een tijdige, bij het probleem passende, oplossingsgerichte aanpak.

3. Het advies van de Regiegroep sluit aan op de visie van het kabinet op de toegang tot het recht

Rechtspraak en rechtsbijstand zijn belangrijke pijlers van de toegang tot het recht

Het kabinet waardeert het dat de Regiegroep indringend heeft stilgestaan bij de vraag hoe de toegang tot het recht betekenis dient te krijgen en onderschrijft de visie van de Regiegroep hierop.

Rechtsbijstand en rechtspraak nemen door de oplossing die zij voor conflicten bieden in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in. Voor de rechtspraak geldt dat de werking van jurisprudentie verder reikt dan de kring van direct betrokken partijen. De rechtspraak heeft een sturend effect op het handelen van burgers, bedrijven en overheidsinstanties. In vonnissen en arresten geven rechters invulling aan de normen die op dat moment gelden. De waarde van deze 'normatieve communicatie' voor het goed functioneren van het maatschappelijke verkeer kan moeilijk worden overschat. Het is een oriëntatiepunt voor handelen en het aangaan van verplichtingen. Kortom, een adequate toegang tot het recht is van belang voor de context waarin mensen conflicten ontwikkelen en oplossen en vormt zo een belangrijk element bij de ontwikkeling van maatschappelijk vertrouwen en van economische dynamiek. Goede rechtsbijstand is van groot belang voor het functioneren van de rechtsstaat. De advocaat - als rechtsbijstandverlener bij uitstek - vormt ten behoeve van zijn cliënt de schakel tussen de wederpartij en de rechter. Hij waarborgt de toegang tot de rechter en draagt zorg voor de deskundige ondersteuning van zowel de cliënt als van de rechter bij het vinden van het juiste antwoord op de rechtsvragen.

Toegang tot het recht is niet ongelimiteerd

Met rechtsbijstand en rechtspraak zijn publieke financiële middelen gemoeid waarmee we zuinig moeten omgaan. Het is dus van belang binnen de grenzen van de grondwettelijke- en verdragsrechtelijke verplichtingen (art. 18 Grondwet en art. 6 EVRM) te zorgen voor voldoende toegang tot de rechter voor degenen die zelf niet in staat zijn om de kosten daarvan te dragen en anderzijds het belang van de samenleving om de uitgaven die daarvoor gedaan moeten worden binnen redelijke perken te houden.

Uit de overwegingen van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *Airey vs Ireland*³, valt af te leiden dat het recht op effectieve toegang tot de rechter (*right of access to court*) niet een automatisch recht op gesubsidieerde rechtsbijstand van een advocaat betekent. Het gaat erom dat de Staat de verplichting heeft de toegang tot de rechter mogelijk te maken. Bij de beoordeling daarvan let het Hof op de complexiteit van de zaak, persoonlijke omstandigheden in samenhang met de belangen die voor de betrokkene op het spel staan en de kracht van de wederpartij. Daarbij toont het Hof begrip voor de positie van ondeskundige burgers ten aanzien van ingewikkelde juridische problemen. Of het recht op effectieve toegang tot de rechter een noodzaak tot toevoeging van een advocaat of andere voorziening door de overheid meebrengt, hangt dus af van de omstandigheden van het geval. Het laat onverlet dat andere vormen van geschiloplossing kunnen worden voorgeschreven voordat tot een procedure kan worden overgegaan. In die zin zijn de verplichtingen van de overheid op grond van art. 6 EVRM als communicerende vaten te beschouwen: naarmate de oplossingsrichting eenvoudiger en doorzichtiger is, neemt de noodzaak voor gesubsidieerde rechtsbijstand van een advocaat af en omgekeerd. In geval van een letselschadekwestie is het belang van bijstand van een advocaat evident. Bij andere geschillen kan deze evidentie veel minder zijn. Tegelijkertijd staan de Grondwet en het EVRM niet in de weg aan wijzigingen van een bestaand stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het stelsel moet immers beheersbaar blijven om de toegang tot de rechter te kunnen blijven garanderen.

Met het gegeven dat financiële middelen beperkt zijn, betekent dit dat de overheid regelmatig moet bezien of het bestaande stelsel, c.q. bepaalde regelingen nog altijd voldoende aansluiten op de praktijk èn of geschillen niet op een andere wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht.

Toegang tot het recht is ruimer dan toegang tot de rechter

De toegang tot het recht wordt meestal geassocieerd met de toegang tot de rechter. Hoe wezenlijk de toegang tot de rechter voor de beslechting van conflicten ook is, niet in alle situaties is de rechter in conflictsituaties de meest geëigende of meest doelmatige voorziening. Daar komt bij dat de oplossing lang niet altijd is gelegen in een juridische aanpak van het probleem. Op praktisch alle terreinen van het recht bestaat de mogelijkheid van een oplossing op basis van belangen dan wel op basis van het recht. De belangen van bij een conflict betrokken partijen reiken veelal verder dan de formele rechten waarop zij aanspraak kunnen maken. Voor arbeidsconflicten, echtscheiding en andere complexe duurrelaties, geldt doorgaans dat financiële en emotionele belangen een belangrijk onderdeel van het conflict vormen.

³ NJ 1980, 376.

Het betreft inhoudelijke, procedurele en psychologische belangen. Inhoudelijke belangen of motieven zijn financiën, goederen of waardevolle bronnen. Procedurele belangen, wensen en strevingen gaan over het soort procedure en de wijze waarop het proces verloopt. Psychologische belangen (zorg, behoefte, angst, relationele belangen) over de wijze waarop mensen met elkaar willen omgaan.

Bron: M. Pel, Het belang van belangen (Den Haag, Mediationreeks, SDU, 2007).

Daar waar het recht (of het gevoel van onrecht of miskennis) overheerst, gaat veelal de juridische invalshoek domineren. Vaak kan dan alleen nog maar een oplossing worden afgedwongen met door advocaten gevoerde procedures, terwijl de onderliggende problemen daarmee niet altijd zijn opgelost.⁴ In de kern gaat het om de keuze tussen een juridische aanpak van een geschil, waarbij de juiste rechtstoepassing in het verleden centraal staat, of een oplossingsgerichte aanpak bij het vinden van een toekomstig gewenst resultaat.

Stok achter de deur

Met het voorgaande miskent het kabinet *niet* dat de rechterlijke beslissing als 'stok achter de deur' een belangrijke functie vervult. Juist voor hen die zich in een kwetsbare en afhankelijke positie bevinden ten opzichte van de wederpartijen, biedt de rechterlijke beslissing de noodzakelijke rechtsbescherming. Rechtspraak en het zelfoplossende vermogen zijn bovendien complementair. Hierbij is ook van belang dat onderhandelingen die in beginsel worden gevoerd buiten een rechtsgang om, door een deelluitspraak van de rechter op een heikel punt, een nieuwe impuls kunnen krijgen, waardoor partijen toch tot onderlinge overeenstemming komen. Het kabinet heeft dan ook zeker niet de intentie om de toegang tot de rechtspraak te beperken. Het gaat erom dat in een concrete conflictsituatie een bewuste afweging wordt gemaakt, zodat op een zo efficiënt mogelijke wijze de beschikbare gelden ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet.

Zelfredzaamheid

In onze samenleving wordt steeds meer zelfstandig optreden van de burger verwacht. De belangrijkste verschuiving in het beleid is dat de burger meer verantwoordelijkheid moet gaan dragen voor eigen welzijn en dat professionele hulpverleners meer een ondersteunende rol moeten gaan vervullen. Dit brengt met zich dat de burger primair - zonder tussenkomst van de rechter - ook zijn eigen problemen en conflicten dient op te lossen. Het

⁴ Zie Cahier 2007-10. Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand (bijlage bij 31200 VI, nr. 4) en de Monitor mediation 2007.

kabinet ziet het als de taak van de overheid deze eigen verantwoordelijkheid te ondersteunen. Bijvoorbeeld, door het aanbieden van voorzieningen als mediation - opdat de burger in staat is zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Voorkomen moet worden dat het geschil de rechtzoekende, ongeacht de eigen capaciteiten uit handen wordt genomen. Partijen kunnen vaak zelf een grote rol spelen bij het vinden van een oplossing voor hun conflict. Zij willen vaak graag opties aangereikt krijgen om het geschil tot een oplossing te brengen. Bovendien beschikken zij zelf over de meest relevante informatie en zijn zij het best gemotiveerd een oplossing uit te voeren die zij zelf tot stand hebben gebracht. Grote partijen, die regelmatig met bijvoorbeeld consumenten geschillen hebben, kunnen, als ze daartoe financieel geprikkeld worden, bronnen van conflicten identificeren en in goede banen leiden.

Zelfredzaamheid van de rechtzoekende kan verder worden gestimuleerd door meer aandacht te vragen voor het belang van het afsluiten van een rechtsbijstandverzekering en lidmaatschap van belangenorganisaties. Het kabinet vindt steun voor deze opvatting in de hoge dekkinggraad en organisatiegraad van respectievelijk rechtsbijstandverzekeringen en belangenorganisaties van: werknemers, automobilisten, consumenten, patiënten, eigen woningbezitters etc. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.2.

Kwetsbare groepen

Het kabinet beseft dat het niet voor alle rechtzoekenden altijd eenvoudig is een oplossing voor hun probleem te vinden en niet alle burgers zijn in staat hun positie in de rechtsgang waar te maken.

Uit het onderzoek Geschillenbeslechtingdelta 2003 blijkt dat (potentiële) juridische problemen alom in het dagelijkse leven aanwezig zijn. Ongeveer tweederde van de burgers heeft de afgelopen vijf jaar te maken gehad met één of meerdere (potentieel) civiel - of bestuursrechtelijke problemen. De meest voorkomende problemen hadden betrekking op het werk, de aanschaf van goederen of diensten. Andere veelvoorkomende problemen hadden betrekking op het bezit van onroerend goed en geldkwesties. Burgers bewandelen daarbij verschillende wegen voor het oplossen van het probleem. In de meeste gevallen komt men in actie om een oplossing te zoeken. Ongeveer 44% van hen roept hierbij hulp of advies in van een deskundig persoon of organisatie. Een vrijwel even grote groep (46%) neemt het probleem zelf ter hand en zoekt geen hulp. De resterende 10% blijft passief, zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt evenmin hulp in. Wat betreft de passieve groepen concluderen de onderzoekers:

‘Er lijkt hier niet zozeer een financiële drempel in het geding te zijn, als wel een gebrek aan sociale en communicatieve vaardigheden die het (succesvol) opkomen voor eigen rechten belemmert. Wellicht kan een gerichte versterking van de rechtshulpverlening aan deze kwetsbare groepen, in combinatie met een accentverschuiving in de aard van de dienstverlening (meer directe en actieve hulp bij het aanpakken van problemen) uitkomst bieden.’

Bron: Geschillenbeslechtingdelta 2003 - Van Velthoven en Ter Voert, WODC (2004) en N.J.H. Huls — Actie en reactie (2008).

Kwetsbaar zijn vooral langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap. Een rijkgeschakeerde groep die over het algemeen wordt gekenmerkt door een lage opleiding, langdurige werkloosheid, analfabetisme, weinig inkomen en beperkte zelfredzaamheid. Een en ander kan negatieve gevolgen hebben, zoals maatschappelijke afwending en verminderde participatie. Om deze ontwikkeling te voorkomen is een eenvoudige toegang tot hulpbiedende voorzieningen zoals het Juridisch loket en sociaal raadslieden van belang. Op de filterfunctie van het Juridisch Loket wordt in paragraaf 4.5. teruggekomen.

Duidelijke regels

Verder is van belang via wet- en regelgeving te bevorderen dat geschillen zoveel mogelijk buiten het recht kunnen worden opgelost. Dat wil zeggen een betere afstemming tussen regels en gedrag en het voorkomen van een onnodig polariserende werking van juridische instrumenten. Dit kan zowel door het stellen van eisen aan procedures als door het formuleren van heldere normen. Vooral waar het materiële verdelingsvraagstukken betreft kan door het stellen van heldere normen aan partijen houvast en structuur worden geboden, zodat zij zonder inschakeling van de rechter een oplossing voor het geschil kunnen vinden. Rechtsonzekerheid is immers ook een bron van conflicten. Op deze aspecten wordt in de paragrafen 4.1 en 4.3 teruggekomen.

4. Kabinetsreactie op de concrete aanbevelingen

De voorgaande visie van het kabinet leidt tot de volgende reacties op de concrete aanbevelingen van de Regiegroep.

4.1. Proactieve geschiloplossing door de overheid

De Regiegroep stelt vast dat overheidsinstanties door een proactieve aanpak van conflicten de kosten voor zowel de burger, de gesubsidieerde rechtsbijstand, de rechtspraak als de eigen organisatie kunnen beperken en gelijktijdig de klanttevredenheid van de burger, de arbeidstevredenheid van de professional en de kwaliteit van besluiten en procedures kunnen verhogen. De Regiegroep wijst op de positieve resultaten van het onderzoek van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de effecten van het inzetten van mediationvaardigheden dat onder andere naar aanleiding van de ervaringen en successen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Provincie Overijssel is uitgevoerd. Door in een vroeg stadium contact op te nemen met de burger worden veel problemen opgelost, die vroeger uitmondten in slepende procedures. Aanbevolen wordt deze proactieve aanpak van conflicten op brede schaal - en in ieder geval binnen de overheid - toe te passen. In het beleidsprogramma onderschrijft het kabinet de noodzaak van een proactieve aanpak van conflicten door overheidsinstanties in de top 10 van knelpunten van burgers. De voor de uitvoering van de top 10 verantwoordelijke Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert met 26 pioniers (gemeenten, provincies, een waterschap en twee uitvoeringsorganisaties waaronder ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst) een vervolgonderzoek uit naar de meest effectieve wijze waarop mediationvaardigheden/proactieve geschiloplossing binnen de verschillende overheidsdomeinen ingezet kan worden.

Het WODC-onderzoek naar gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand bevestigt het beeld dat veel overheidsinstanties geschillen met burger primair vanuit een formele juridische invalshoek benaderen. Verwonderlijk is dat overigens niet. Veel overheidssturing leidt tot bureaucratie, die niet altijd in staat is soepel en flexibel in te spelen op het probleem en het vinden van een bevredigende oplossing. Voor overheidsinstanties geldt bovendien het adagium dat men gelijke gevallen gelijk moet behandelen en dat er soms sprake is van regelgebonden uitvoering. De onderzoeksresultaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten zien dat een meer oplossingsgerichte benadering en de inzet van mediationvaardigheden bij veel bestuursrechtelijke geschillen succesvol zijn. Door een vroegtijdig telefonisch contact bij ontvangst van een bezwaarschrift of voorafgaand aan het nemen van een besluit kunnen vaak al veel problemen worden opgelost,

terwijl zaken die niet zo eenvoudig op te lossen zijn vaak door mediation tot een bevredigende afloop kunnen worden gebracht.

Het kabinet wil deze aanpak verbreden en bij meer overheidsinstanties ingang doen vinden. Het realiseren van een cultuuromslag in het uitvoeringsbeleid richting een proactieve wijze van geschiloplossing vraagt om een duidelijk te varen koers, gaat enkele jaren duren en is sterk afhankelijk van de inzet van veel partijen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de specifieke situatie van de betrokken overheidsorganisatie. Van de ervaring van de ene organisatie kan worden geprofiteerd bij de andere.

Project proactieve geschiloplossing

In nauw overleg met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal een projectorganisatie worden ingericht die als taak krijgt deze omslag te stimuleren en waar nodig te ondersteunen, zowel op rijksniveau als op decentraal niveau. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij al lopende initiatieven op dit terrein waaronder die in het kader van het kabinetsprogramma Vernieuwing rijksdienst. Goede communicatie, wederzijdse openheid en tweerichtingsverkeer staan centraal bij het stimuleren en ondersteunen van de beoogde omslag. Dit houdt in: enerzijds het verstrekken van informatie en anderzijds het openstaan voor suggesties, ideeën en het ondersteunen van best practices van overheidsinstanties, rechtspraak en (rechts)hulpverleners. Het openbaar maken van prestatie- en kwaliteitsgegevens vormt een belangrijk element in een bestuurlijke constellatie waarin de mogelijkheden van hiërarchische sturing beperkt zijn. Meer transparantie en vergelijking van de belangrijkste prestaties (benchmarking) kan tot een informele omslag leiden.

Effecten minderdraagkrachtigen

Van deze maatregelen valt een positief effect te verwachten voor de groep minderdraagkrachtige rechtzoekenden die mogelijk een conflict hebben met een overheidsinstantie. Proactief handelen van deze overheidsinstantie bespaart de betreffende doelgroep nodeloze procedures en de betaling van een eigen bijdrage.

Budgettaire effecten

Deze maatregelen leveren voor 2009 een verwachte besparing op van € 2,2 miljoen. Deze besparing loopt op tot € 7,3 miljoen in 2012 en daaropvolgende jaren.

4.2. Verzekeringsstelsel

De Regiegroep stelt vast dat een verplichte rechtsbijstandverzekering als alternatief voor het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, geen reële optie is. Voor veel zaken geldt dat zij het karakter van een verzekering te buiten gaan. Dit geldt juist voor die deelgebieden die verhoudingsgewijs de meeste toevoegingen genereren. Zo leent het strafrecht zich naar zijn aard bij uitstek niet voor een verzekeringsstelsel. Op het terrein van het personen- en familierecht kunnen risico's zoals een echtscheiding of een geschil over de omgangsregeling met de kinderen veelal niet worden gedekt, omdat zij niet als een onzeker voorval zijn aan te merken, dat men buiten eigen toedoen loopt. Verder leven bij verzekeraars grote bezwaren tegen een verplichte rechtsbijstandverzekering.

De Regiegroep beveelt aan voor de hogere inkomensgroepen binnen de Wrb tot een *gemengd verzekeringsstelsel* te komen, in die zin dat deze rechtzoekenden voor wat betreft de civiele- en bestuursrechtelijke zaken worden uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze groepen dienen dan zelf (vrijwillig), bijvoorbeeld door middel van rechtsbijstandverzekering of het lidmaatschap van een belangenorganisatie, een voorziening te treffen.

Geen verplichte rechtsbijstandverzekering

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Regiegroep aangaande een verplichte rechtsbijstandverzekering. Los van de administratieve rompslomp, de kosten verbonden aan het toezicht op de naleving van de verzekeringsplicht, is een verplichte rechtsbijstandverzekering een te zwaar middel in verhouding tot de relatief bescheiden besparing die hiermee op het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden gerealiseerd.

Gemengd verzekeringsstelsel

Het kabinet neemt deze aanbeveling over met die kanttekening dat zij de benaming 'gemengd verzekeringsstelsel' minder gelukkig gekozen acht. Feitelijk gaat het erom tot een betere aansluiting te komen tussen publieke- en private voorzieningen op het terrein van de rechtsbijstand.

Betere aansluiting publiek/privaat

Kenmerkend voor het huidige beleid en regelgeving is het zware accent op sturing door inhoudelijke regulering van het gesubsidieerde aanbod van rechtsbijstand op grond van vooronderstellingen over maatschappelijke behoeften en de wijze waarop rechtzoekenden van het aanbod gebruik zullen maken. Betrekkelijk weinig aandacht is er voor de wensen en keuzes van rechtzoekenden zelf. Deze benadering heeft niet alleen tot een zekere verkokering geleid. Opvallend is ook dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en private voorzieningen niet op elkaar aansluiten. Sinds de invoering van de Wrb (1994) is het aanbod van betaalbare private voorzieningen sterk toegenomen. Een voorbeeld hiervan vormt de rechtsbijstandverzekering. Deze verzekering vormt in de ogen van een toenemend aantal burgers een welkome aanvulling op het klassieke aanbod van rechtsbijstand, vooral omdat daarmee het risico van financiële calamiteiten als gevolg van hoge kosten van rechtsbijstand kan worden gespreid en afgedekt. In toenemende mate maakt een rechtsbijstandverzekering deel uit van een totaalpakket aan verzekeringen of is een dergelijke verzekering voor bepaalde juridische geschillen specifiek gekoppeld aan een andere verzekering, zoals de autoverzekering. Ruwweg twee op de vijf huishoudens heeft momenteel vrijwillig een rechtsbijstandverzekering afgesloten (het aantal verkochte polissen stijgt jaarlijks met circa 2%).

Hoewel verzekeraars geen inkomensgegevens registreren, staat vast dat een deel van de verzekerden binnen de inkomensgrenzen van de Wrb valt. Op basis van enquêtes van het Verbond van Verzekeraars en van de raden van de rechtsbijstand⁵ mag worden aangenomen dat de dekkinggraad onder de Wrb-gerechtigden ongeveer 25 % bedraagt. Er is dus sprake van een substantiële overlapping van het publiek gefinancierde stelsel van rechtsbijstand en de private voorziening in de vorm van een vrijwillige verzekering. Dit geldt ook voor rechtsbijstand die door consumentenorganisaties, vakbonden⁶ en tal van andere belangenorganisaties ten behoeve van hun leden wordt verzorgd.

Gelet op deze overlapping mag worden aangenomen dat op de betreffende rechtsterreinen, voor de hogere inkomens binnen het bereik van de Wrb, de kosten van rechtsbijstand niet (langer) prohibitief zijn. Deze groep rechtzoekenden moet financieel in staat worden geacht zelf zijn

⁵ Monitor Rechtsbijstand 2007.

⁶ Eind maart 2007 waren bijna 1,9 miljoen mensen lid van een vakbond. Bron: CBS, Sociaaleconomische trends, 1^e kwartaal 2008.

verantwoordelijkheid te nemen. Dit betekent dat men - al naar gelang de persoonlijke omstandigheden een afweging kan maken tussen enerzijds het risico dat men loopt om in geval hij rechtsbijstand behoeft te worden geconfronteerd met een - wellicht aanzienlijke - declaratie van een advocaat en anderzijds de verplichting tot periodieke betaling van een relatief geringe jaarlijkse verzekeringspremie of contributie voor een vakbond, consumentenorganisatie e.d. Hiermee is feitelijk de legitimatie ontvallen aan het toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Wrb is immers bedoeld voor minder draagkrachtige rechtzoekenden en niet voor rechtzoekenden die zelf klaarblijkelijk in staat zijn om in de kosten van rechtsbijstand te voorzien.

Bij het bovenstaande is mede van belang dat de premie voor een rechtsbijstandverzekering zich gunstig verhoudt tot de eigen bijdrage die de hogere inkomensgroepen binnen de Wrb verschuldigd zijn. De hoogste eigen bijdrage binnen de Wrb (€ 705) staat praktisch gelijk aan bijna vijf maal de jaarlijkse premie van een rechtsbijstandverzekering.⁷ Daar komt bij dat een rechtsbijstandverzekering zich positief onderscheidt van de gesubsidieerde rechtsbijstand, doordat de verzekeringsvariant tevens het verschuldigde griffierecht, en bij een eventueel verlies de proceskostenveroordeling, dekt.

Ook vanuit een oogpunt van innovatie is een grotere betrokkenheid van verzekeraars in het rechtsbijstandstelsel gunstig. Verzekeraars hebben mede door de schaal waarop zij opereren, een scherp oog voor vernieuwing en efficiencyverbetering van de dienstverlening. Hierdoor ligt bijvoorbeeld functiedifferentiatie en aanbodvergroting, bijvoorbeeld via de inzet van HBO-juristen, meer binnen handbereik dan in de huidige opzet het geval is. Hetzelfde geldt voor het toepassen van alternatieve vormen van geschiloplossing.

Effect van de maatregel voor rechtzoekenden

Het voorgaande betekent dat de hogere Wrb-inkomens voor wat betreft de toevoeging van een advocaat zullen worden uitgesloten in civiele en bestuursrechtelijke zaken die door een rechtsbijstandverzekering kunnen worden gedekt (op jaarsbasis betreft het een aantal van circa 18.000 toevoegingen). Deze rechtzoekenden kunnen zich wel voor advies en informatie kosteloos wenden tot het Juridisch Loket. Concreet betreft het in onderstaande tabel de categorieën B tot en met E.

⁷ Onderzoek van de Consumentenbond, april 2008.

	eigen bijdrage	inkomensgrens alleenstaande	inkomensgrens niet- alleenstaande	aandeel in volume toevoegingen
A.	€ 94	€ 16.200	€ 22.500	79 %
B.	€ 148	€ 16.700	€ 23.300	3 %
C.	€ 255	€ 17.500	€ 24.600	3 %
D.	€ 449	€ 19.300	€ 27.300	6 %
E.	€ 705	€ 22.900	€ 32.400	9 %

Tabel: inkomensgrenzen en eigen bijdrage Wet op de rechtsbijstand per 1-1-2008

Om enig financieel risico uit te sluiten, kan de burger kiezen voor een vrijwillige verzekering, dan wel het lidmaatschap van een belangenorganisatie waaraan een voorziening voor rechtsbijstand is gekoppeld. Indien men niet daarvoor kiest, kan dat ertoe leiden dat op enig moment waarop zich een juridisch conflict voordoet de benodigde dekking daarvoor niet voorhanden is. Voorkomen moet worden dat in een dergelijk geval de burger geen of onvoldoende toegang tot de rechter heeft. Daarom is het kabinet voornemens het vervallen artikel 9a van de voormalige Wet rechtsbijstand on- en minvermogenden opnieuw in te voeren. Met dit artikel wordt bewerkstelligd dat de advocaat de (Wrb-)cliënt niet méér in rekening mag brengen dan de vergoeding die hij anders op basis van de Wet op de rechtsbijstand zou ontvangen. Hiermee wordt aan de burger een vangnet geboden.

Budgettaire effect

Deze maatregel levert naar verwachting vanaf 2012 een besparing op van € 12 miljoen.

4.3. Echtscheidingsproblematiek

Binnen het personen- en familierecht zijn het vooral de echtscheidingen en daarmee samenhangende zaken (alimentatie, zorgregeling/omgang kinderen, ouderlijk gezag, boedelscheiding) die een groot beslag op de middelen leggen. In 2007 werden hiervoor circa 83.000 toevoegingen afgegeven en werd op dit terrein voor circa € 70 miljoen aan declaraties uitbetaald. Er zijn ook andere redenen dan alleen de hoge kosten om de rechtsbijstand bij echtscheiding kritisch te bezien.

In de eerste plaats hebben deze geschillen vaak een emotionele component. Dikwijls is de juridische problematiek begrensd in die zin dat emotionele aspecten een gezamenlijke oplossing belemmeren. Soms zijn de motieven niet

zuiver en wil men ook geen oplossing, maar is een juridische procedure er juist op gericht een oplossing te verhinderen.

Voor zover er behoefte bestaat aan bijstand, is juridische bijstand niet steeds de aangewezen vorm.

In de tweede plaats zijn verbeteringen mogelijk in de wijze van afwikkeling van echtscheidingen. Als een voorbeeld kan gelden het thans bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. Het voorstel is er op gericht dat ouders vroegtijdig nadenken over de invulling van het ouderschap na scheiding en hierover afspraken maken om onnodige conflicten te voorkomen. Aansluitend op dit wetsvoorstel beveelt de Regiegroep een samenhangend pakket van maatregelen aan dat moet leiden tot minder echtscheidingen op tegenspraak en procedures nadien.

Gezamenlijke aanpak bevorderen

In lijn met die aanbeveling vindt het kabinet dat meer recht moet worden gedaan aan het beginsel dat het juridische systeem is ingericht om geschillen in juridische strijd op te lossen. De praktijk is vaak dat burgers vooral mogelijkheden benutten die het stelsel biedt, waardoor de conflictrelatie gaande wordt gehouden en een daadwerkelijke oplossing wordt uitgesteld. Deze vergaande juridisering van scheidingsconflicten werkt doorgaans contraproductief. Zonder afbreuk te willen doen aan de belangen van de zwakkere partij, wil het kabinet bevorderen dat echtgenoten zelf duurzame afspraken maken over alle aspecten van hun echtscheiding.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Regiegroep te komen tot een echtscheidingsplan. In essentie vertoont het echtscheidingsplan grote gelijkens met het ouderschapsplan dat onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel Bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, maar is breder van opzet omdat het niet alleen gaat om afspraken met betrekking tot de kinderen. Het kabinet is geen voorstander van het opleggen van een wettelijke verplichting tot een echtscheidingsplan. Meer hecht het kabinet aan initiatieven om het gebruik van echtscheidingsplannen of daarmee vergelijkbare convenanten te stimuleren. Vanwege de gezamenlijke aard hebben de afspraken in de regel een meer duurzaam karakter. Binnenkort zal door de Raad voor rechtsbijstand op het internet een hulpmiddel worden aangeboden. De bedoeling is dat duidelijk kenbare normen en richtlijnen, rechtzoekenden behulpzaam zijn bij het maken van een afgewogen keuze.

Financiële prikkels

Thans wordt ongeveer de helft van het aantal verzoeken tot echtscheiding gezamenlijk ingediend. Naar de opvatting van het kabinet kan het aantal gezamenlijke verzoeken worden verhoogd door financiële prikkels in te bouwen. Te denken valt daarbij aan een aanzienlijke verhoging van de eigen bijdrage van de burger die kiest voor een eenzijdig verzoek. Voorts kan de forfaitaire vergoeding van de advocaat die een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding ondersteunt, worden verhoogd.

Deze maatregelen worden de komende tijd nader uitgewerkt tot een samenhangend pakket van positieve dan wel sanctionerende, financiële prikkels. Dit geldt ook voor het voornemen van het kabinet het Juridisch Loket binnen de huidige (wettelijke) taken een rol te geven in de echtscheidingsprocedure en de functie van mediation in de echtscheiding een impuls te geven. Voorstelbaar is dat het Juridisch Loket een echtscheidingspreekuur inricht waarin gericht advies wordt gegeven en zonodig wordt doorverwezen naar de instantie die de burger behulpzaam kan zijn bij het opstellen van een echtscheidingsplan. Een dergelijk instantie kan een advocaat of notaris zijn, maar zou gelet op de fase van de echtscheiding wellicht nog eerder een mediator moeten zijn. Hiermee wordt recht gedaan aan het gegeven dat de echtscheiding ook emotionele aspecten heeft.

Regierechter

Het kabinet is het met de Regiegroep eens dat ook de rechter door een meer actieve rol kan bijdragen aan de dejuridisering van echtscheidingen. Om die reden hecht het kabinet sterk aan de aanbeveling van de Regiegroep te komen tot de invoering bij de rechtbanken van de regierechter. Deels wordt hiermee invulling gegeven aan het uitgangspunt van de echtscheidingsprocedure dat de echtscheiding inclusief alle nevenvoorzieningen zoveel mogelijk in één zitting worden behandeld (art. 818 lid 4 Rv). Van minstens zo groot belang is dat de rechter de partijen aanspoort om de eigen verantwoordelijkheid in de echtscheiding serieus te nemen. Hierin past dat de rechter de partijen wijst op de in beginsel niet vrijblijvende plicht om al dan niet met inschakeling van een mediator, tot een vergelijk te komen over alle aspecten van de scheiding. Uit evaluatieonderzoeken valt op te tekenen dat weliswaar vroege verwijzing de voorkeur geniet, maar dat doorverwijzing in een later stadium van het conflict nog wel degelijk zinvol is.

Bij de toepassing zal aandacht moeten zijn voor de intensievere bemoeienis van de rechters bij deze zaken. Nog dit jaar starten de rechtbanken met een

project, om een minder lijdelijke rol van de rechter in procedures te beproeven. De verwachting is dat hiermee een flexibele schakeling kan worden gecreëerd tussen onderhandelen buiten rechte, en een (deel)uitspraak van de rechter. De uitkomsten van dit project zullen eind volgend jaar bekend zijn, waarna verdere vervolgstappen zijn geïndiceerd.

Normering kinderalimentatie

In het kader van de echtscheidingsprocedure stemt het kabinet ook in met de aanbeveling van de Regiegroep om de totstandkoming te bevorderen van minimumnormen en objectieve richtsnoeren voor de hoogte van de kinderalimentatie. Het kabinet meent dat eenduidige normen eraan bijdragen dat geschillen worden voorkomen en dat bestaande geschillen niet escaleren. Immers, de mogelijke opbrengsten van de gerechtelijke procedure bepalen of een rechtszaak nog een meerwaarde heeft. Zoals al door de Regiegroep is aangegeven, vergt dit onderdeel nog nadere uitwerking.

Budgettaire effecten

Bovenstaande maatregelen leveren voor 2011 naar verwachting een besparing op van € 1,2 miljoen. Deze besparing loopt op tot € 6,9 miljoen in 2015 en daaropvolgende jaren.

4.4. Ambtshalve toevoeging alleen bij voortduren vrijheidsbeneming na inverzekeringstelling

Onder de huidige wettelijke regeling wordt in alle gevallen waarin de verdachte na de fase van inverzekeringstelling rechtens van zijn vrijheid is beroofd door de rechter-commissaris een last verstrekt tot ambtshalve toevoeging van een advocaat. Deze rechtsbijstand is voor iedereen kosteloos. Er vindt daarbij geen draagkrachttoets plaats. Vanaf dat moment geldt deze last voor de strafvervolging in iedere aanleg: dus ook als de verdachte voor de terechtzitting uit de voorlopige hechtenis wordt ontslagen en ook in hoger beroep, ongeacht de inkomenspositie van de betrokkene.

Onderzoek door een ambtelijke werkgroep heeft uitgewezen dat in een niet gering aantal gevallen de verdachte na de beslissing tot inbewaringstelling alsnog wordt heengezonden in afwachting van zijn strafzaak. De ambtshalve last is dan reeds verstrekt. De voorgestelde maatregel is daarom om de

*piketfase*⁸ te verlengen tot het moment van het eerste bevel tot gevangenhouding. Het recht op rechtsbijstand blijft in deze situatie behouden; wel wordt de verdachte, die voor of aan het einde van de bewaring wordt heengezonden, *zelf* verantwoordelijk voor het al dan niet aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De rechtvaardiging daarvoor is gelegen in het feit dat betrokkene geen fysieke belemmering meer heeft - zoals bij detentie - om tijdig een raadsman in te schakelen.

De besparing van deze maatregel ontstaat doordat de in de bewaringsfase heengezonden verdachten óf een eigen bijdrage betalen (minder draagkrachtigen), dan wel de kosten van rechtsbijstand zelf betalen, óf er zelf voor kiezen geheel af te zien van rechtsbijstand.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Daarbij speelt tevens de overweging dat de positie van een verdachte tegen wie de bewaring is bevolen, maar die vervolgens is heengezonden, niet wezenlijk verschillend is met de positie van de verdachte die na aanhouding c.q. na inverzekeringstelling op vrije voeten is gesteld en die ook zelf verantwoordelijk is voor het al dan niet aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De basis voor de piketregeling en de last tot ambtshalve toevoeging is immers gelegen in de gedachte dat iemand die van zijn vrijheid is beroofd niet geacht kan worden op dezelfde voet zijn belangen te kunnen behartigen als iemand die op vrije voeten verkeert.

Het kabinet zal de totstandkoming van daartoe strekkende aanpassing van wet- en regelgeving bevorderen.

Budgettair effect

Deze maatregel levert vanaf 2011 een verwachte besparing op van € 4 miljoen.

4.5. Diagnose en *triage* (versterking filterfunctie)

Mede indachtig de ervaring in de gezondheidszorg beveelt de Regiegroep aan om binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand - bijvoorbeeld bij het Juridisch Loket - te komen tot een diagnose en *triage* functie.⁹

⁸ Indien een verdachte van een misdrijf wordt aangehouden en in verzekering gesteld, wordt voor de eerste rechtsbijstandverlening een piketadvocaat ingeschakeld. De advocaat ontvangt hiervoor een piketvergoeding. Deze piketfase is gelijk aan de duur van de inverzekeringstelling (dus tot het bevel tot bewaring).

⁹ In de gezondheidszorg komt de patiënt eerst bij de huisarts of bij de spoedeisende hulp. Daar wordt de diagnose gesteld door een deskundige persoon die een generalist is en gespecialiseerd is in het snel stellen van een diagnose en het doorverwijzen naar de juiste afdeling, dan wel doorverwijzen naar andere hulp of naar huis als de klacht gering of niet-medisch is. Het laatste is *triage*, het Franse woord voor sorteren. Het begrip werd tijdens de Eerste Wereldoorlog voor het eerst gebruikt, om op het slagveld

Het kabinet is het met de Regiegroep eens dat het wenselijk is de selecterende rol van de juridische loketten binnen de huidige (wettelijke) taken te versterken. Uit de Monitor rechtsbijstand 2006 blijkt dat circa 85% van de aan de juridische loketten voorgelegde rechtsvragen zonder doorverwijzing naar een advocaat worden afgehandeld. De juridische loketten fungeren duidelijk als filter en voorkomen dat zaken zonder weging van de inhoudelijke en financiële consequenties doorstromen naar de advocatuur. Deze laagdrempelige voorziening kent verder het voordeel dat problemen kunnen worden voorgelegd in een fase dat de zaak vaak nog niet is geëscaleerd en de oplossingen buiten rechte kunnen worden bereikt. In voorkomende gevallen worden rechtzoekenden gewezen op de mogelijkheid gebruik te maken van mediation. Mediation heeft een filterwerking en voorkomt zo een onnodig beslag op rechtspraak en rechtsbijstand. Om deze filterwerking verder te versterken is van belang dat partijen voldoende op de hoogte zijn van hun posities in het geschil. Door een verkeerde inschatting van de te behalen resultaten, stappen partijen eerder naar de rechter. In dit verband meent het kabinet dat het Juridisch Loket een belangrijke rol kan vervullen in een eerste advies en vervolgens verwijzing naar een mediator.

Voor eerstelijns juridisch advies kunnen burgers terecht bij het Juridisch Loket. Tijdens het eerste contact of tijdens een gratis spreekuur kan mediation ter sprake komen. Indien de rechtzoekende het mediationvoorstel accepteert, wordt contact gezocht met de wederpartij. Indien de wederpartij akkoord gaat met het voorstel, dan worden beide partijen doorverwezen naar een mediator. In totaal heeft het Juridisch Loket tussen 2005 en 2007 ruim 13.500 keer mediation voorgesteld. Uiteindelijk hebben in ruim 3.300 gevallen beide partijen ingestemd met dit voorstel.

Bron: Mediation Monitor 2008: Tussenrapportage. Den Haag:WODC. Cahier 2008-7.

Verder acht het kabinet het van belang dat de juridische loketten geen direct belang hebben bij de uitkomst van een advies, te weten het al dan niet verrichten van proceshandelingen. Rechtzoekenden wenden zich nogal eens direct tot een advocaat zonder de beschikbare goedkopere voorziening te benutten. Tussenkomen van het Juridisch Loket kan ertoe leiden dat ook andere oplossingsmethoden serieus worden afgewogen. Ten slotte acht het kabinet het van belang dat de door de juridische loketten aangeboden voorziening financieel beheersbaar is, dat wil zeggen buiten de *open-einde-sfeer* is gelegen.

Het kabinet zal de filterende rol van de juridische loketten versterken door een substantiële differentiatie in de eigen bijdrage regeling aan te brengen, waarbij na verwijzing een lagere eigen bijdrage zal gelden dan bij een rechtstreekse benadering van de advocaat. Eén en ander zal verder in een voorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand worden uitgewerkt.

Budgettaire effecten

Deze maatregelen, in combinatie met de maatregel gericht op een andere route voor consumentenzaken (paragraaf 4.10.), leveren voor 2010 een verwachte besparing op van € 5,6 miljoen. Deze besparing loopt op tot € 8,8 miljoen in 2014 en daaropvolgende jaren.

4.6. Multi-toevoeging en beperking anticumulatieregeling

Het huidige stelsel van de Wrb is sterk individueel- en zaakgericht. Op aanvraag van de rechtzoekende kan een advocaat worden toegevoegd voor ieder afzonderlijk juridisch deelprobleem. Dit heeft het voordeel van een nauwkeurige analytische benadering per rechtsvraag. Anderzijds kan daardoor de onderlinge samenhang tussen verschillende juridische problemen op de achtergrond raken. Ook kan het leiden tot het telkens opnieuw oprakelen en ordenen van het onderliggende feitencomplex. Bij meervoudig beroep op het stelsel kan een dergelijke uitsluitend zaakgerichte benadering de achterliggende oorzaak voor de verschillende rechtsproblemen uit beeld brengen. Het gaat hierbij niet om een uitzonderlijk fenomeen. De Regiegroep beveelt daarom aan meer aandacht te schenken aan het verband tussen zaken bij meervoudig gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand en daaraan gekoppeld de hiermee samenhangende anticumulatieregeling¹⁰ te beperken.

Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen. Samenhangende problemen bij de rechtzoekende worden door het huidige systeem van rechtsbijstandsverlening niet of onvoldoende gebundeld behandeld. Dat ieder rechtsprobleem geheel op zichzelf staat en door de rechtsbijstandverlener betrekkelijk geïsoleerd van verwante problemen wordt behandeld, doet geen recht aan de realiteit aan de kant van de rechtzoekende, waarbij tussen verschillende problemen en juridische geschillen vaak wel degelijk onderlinge afhankelijkheden bestaan. Een dergelijke verwevenheid van bijvoorbeeld een geschil over de omgangsregeling, een alimentatiegeschil, een boedelscheiding en beëindiging van de huurovereenkomst vraagt om een zekere procedurele coördinatie (de komst van een regierechter kan hieraan bijdragen). In het

¹⁰ Op grond van de bestaande regeling is een rechtzoekende die binnen zes maanden meer dan één probleem aan een advocaat moet voorleggen een lagere eigen bijdrage verschuldigd.

stelsel van rechtsbijstand zal dit mogelijk worden gemaakt door een toevoeging te introduceren voor verwante of verknochte zaken, ofwel de *multi-toevoeging*. Hiermee kan niet alleen worden ondervangen het onnodig opsplitsen in allerlei juridische deelproblemen die hun eigen (soms haaks op elkaar staande) traject van afwikkeling volgen, maar neemt ook de noodzaak voor toepassing van de anticumulatieregeling af. Het kabinet zal een hiertoe strekkende totstandkoming van wet- en regelgeving bevorderen.

Budgettaire effecten

Deze maatregelen leveren voor 2009 een verwachte besparing op van € 1,9 miljoen. Deze besparing loopt op tot € 3,8 miljoen in 2010 en daaropvolgende jaren.

4.7. Prejudiciële vragen/proefprocedure

De Regiegroep beveelt een andere aanpak aan voor wat zij aanduidt als prejudiciële vragen. Hierbij wordt bedoeld op gevallen waarin massaal bezwaar wordt aangetekend tegen een overheidsbesluit. In dat geval kan de behandeling daarvan 'gebundeld' (en dus versneld en vereenvoudigd) plaatsvinden. De werkwijze zoals die nu al door de Belastingdienst wordt gehanteerd zou daartoe als voorbeeld kunnen dienen. Deze werkwijze houdt in dat wanneer tegen een besluit massaal bezwaar wordt aangetekend, in één zaak een procedure wordt gevoerd om uitspraak te krijgen op de juridische vraag die aan alle zaken ten grondslag ligt. Zolang deze zaak dient, worden alle andere, vergelijkbare zaken niet in behandeling genomen of aangehouden. Na de uitspraak worden vervolgens alle ingediende bezwaren in de geest van die uitspraak afgehandeld. Met deze werkwijze kan worden voorkomen dat onnodige toevoegingen worden afgegeven of dat toegevoegde advocaten onnodige (proces)handelingen verrichten, of dat tegenstrijdige uitspraken worden gedaan in sterk vergelijkbare gevallen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en zal bezien op welke wijze deze werkwijze het beste in een wettelijke regeling kan worden neergelegd. Daarbij zij opgemerkt dat het moet gaan om massaal ingediende bezwaren waarbij telkens dezelfde rechtsvraag aan de orde is en die zich lenen voor een collectieve afdoening.

4.8. Proceskostenveroordeling bestuursorganen

De Regiegroep constateert dat de tarieven van proceskostenveroordelingen in bestuursrechtelijke procedures bij een gegrond bezwaar of beroep, sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (1994) niet zijn gewijzigd. Het ligt volgens de Regiegroep in de rede de door een bestuursorgaan te betalen

vergoeding op te trekken. Vooralsnog is de Regiegroep tentatief uitgegaan van een verhoging van € 322 naar € 450 per procespunt en daarna een jaarlijkse indexering van dit bedrag. De Regiegroep tekent daarbij aan dat, vanuit de gedachte dat de vervuiler dient te betalen, onderzoek naar de feitelijke kosten noodzakelijk is.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Regiegroep vanuit twee invalshoeken. Ten eerste vindt het kabinet het redelijk dat de kosten meer worden doorberekend aan de veroorzaker van die kosten.

Ten tweede maakt doorberekening de omvang van de proceskosten zichtbaar. Daardoor is een betere vergelijking van het kostenniveau van de verschillende bestuursorganen mogelijk. Op grond van die vergelijking kan vervolgens gericht worden gestuurd op de beheersing van de proceskosten.

Bij een gegrond beroep wordt de opbrengst van de voorgestelde verhoging aangewend ter compensatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In overige bestuursrechtelijke procedures, waarin niet op basis van een toevoeging is geprocedeerd, komt de hogere proceskostenvergoeding ten gunste van de rechtzoekende. Wat betreft het bedrag van de verhoging zal onderzoek naar de feitelijke kosten worden gedaan.

Budgettaire effecten

Deze maatregel levert voor 2009 een verwachte besparing op van € 0,7 miljoen. Deze besparing loopt op tot € 1,3 miljoen in 2010 en daaropvolgende jaren.

4.9. Doorberekening kosten rechtsbijstand

De Regiegroep adviseert te bezien wat de mogelijkheden zijn in strafzaken de kosten van rechtsbijstand achteraf te verhalen op een vermogende of voldoende draagkrachtige verdachte.

Zoals ik in mijn antwoord op Kamervragen van 15 februari 2008¹¹ heb gemeld, worden momenteel de mogelijkheden van verhaal bezien. Krachtens de huidige wettelijk regeling is in alle gevallen waarin aan een verdachte of gedetineerde op last van de rechter een advocaat is toegevoegd, de rechtsbijstand kosteloos, ongeacht de draagkracht van de verdachte. Nauwkeurig moet worden bezien hoe een verhaalsregeling zich verhoudt tot de rechten van de verdachte op grond van art. 6 EVRM en art. 14 IVBPR. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat met name ingeval van vrijheidsontneming de belangen van behoorlijke rechtspleging kunnen nopen

¹¹ Aanhangsel Handelingen nr. 1054, vergaderjaar 2007—2008.

tot een recht op kosteloze rechtsbijstand. Aan de andere kant wordt een stelsel dat de verdachte niet verplicht te betalen voor zijn verdediging, maar dat terugbetaling van de kosten van rechtsbijstand vordert indien de verdachte wordt veroordeeld, op zichzelf niet onverenigbaar geacht met het EVRM.¹²

Budgettair effect

Deze maatregel levert vanaf 2009 een verwachte besparing op van € 5 miljoen.

4.10. Andere route consumentenzaken

Omwille van een ombuiging van geschil naar probleemoplossing, stelt de Regiegroep voor consumentenzaken daar waar mogelijk onder te brengen bij Geschillencommissies consumentenzaken.

Denkbaar is een variant waarbij partijen door middel van financiële prikkels zoveel mogelijk worden gestimuleerd de gang naar een geschillencommissie te maken. Dit kan door hen te verplichten een hogere eigen bijdrage te betalen wanneer zij ervoor kiezen hun geschil direct aan de rechter voor te leggen zonder eerst de zaak bij de geschillencommissie aanhangig te maken. Het kabinet gaat zich inspannen om hieraan verder uitvoering te geven. Daarin worden tevens maatregelen betrokken om de aansluiting van de leveranciers en dienstverleners bij geschillencommissies te bevorderen.

Budgettair effect

Zie paragraaf 4.5.

4.11. Gebruik van nieuwe technieken

De Regiegroep beveelt aan het gebruik van nieuwe technieken te bevorderen. Daarbij doelt de Regiegroep allereerst op een verdere toepassing van het systeem van videoconferencing. Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte en zal daartoe de initiatieven nemen.

Het kabinet kan zich ook vinden in de aanbeveling van de Regiegroep om de administratieve lasten terug te dringen. Door de raden voor rechtsbijstand worden hiertoe al inspanningen verricht. De raden zullen binnenkort een webportaal openstellen, waarop zowel aanvragen van toevoegingen en declaraties digitaal kunnen plaatsvinden. Naar verwachting zal dit leiden tot vermindering van de administratieve lasten. Verder wil het kabinet onderzoeken op welke wijze de toetsing van de raden van de toevoegingaansvragen beter kan aansluiten bij binnen de advocatuur

¹² EHRM 25 september 1992, Croissant, NJ 1993, 526.

ontwikkelde systemen van kwaliteitsborging. Te denken valt aan het door de Stichting Viadicte ontwikkelde instrumenten om door middel van *peer review* de kwaliteit van de aan het stelsel deelnemende advocaten te borgen.

Stichting Viadicte is een samenwerkingsverband van ongeveer 30 advocatenkantoren. Doel van deze stichting is het bevorderen van toetsbare kwaliteit van advocaten. Deze kwaliteitsstichting hanteert onder andere een systeem van *peer review* om de kwaliteit van advocaten te borgen. Daarbij is inspiratie gezocht bij ontwikkelingen in Schotland. In Schotland zijn de advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verplicht deel te nemen aan een externe collegiale kwaliteitstoetsing in de vorm van een *peer review*.

Bron: Justitiële verkenningen jrg. 33, nr. 6, 2007.

Budgettaire effecten

De besparingen die deze maatregelen opleveren zijn vooralsnog niet vast te stellen.

4.12. Evaluatie wetgeving

De Regiegroep stelt een actievere toets voor op de gevolgen van nieuwe wetgeving voor de rechtsbijstand.

Momenteel geldt de standaardprocedure dat bij alle nieuwe wet- en regelgeving door de ministeries inzichtelijk dient te worden gemaakt welke financiële gevolgen eruit voortvloeien voor de Rijksbegroting en wat de eventuele gevolgen zijn voor lagere publiekrechtelijke lichamen of betrokken instellingen. Dit is neergelegd in de (voor de Rijksoverheid bindende) Aanwijzingen voor de regelgeving, en dient al voorafgaand aan de behandeling van wet- en regelgeving door de Ministerraad te geschieden. Op deze wijze wordt dus bij nieuwe wetgeving al rekening gehouden met de mogelijke financiële gevolgen voor rechtspleging en rechtsbijstand, voorzover natuurlijk op dat moment deze gevolgen inzichtelijk te maken zijn en daarom te kwantificeren.

Daarnaast wordt bij de voorbereiding van nieuwe wet- en regelgeving door de betrokken ministeries aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving, onder andere door het in kaart brengen van de effecten daarvan voor uitvoering- en handhavingsinstanties, zodat uitvoeringsproblemen zoveel mogelijk kunnen worden voorkómen. Daarvoor wordt door Justitie een Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) in stand gehouden. Deze ziet bijvoorbeeld ook op de gevolgen van nieuwe wetgeving voor OM en rechterlijke macht. De gevolgen van nieuwe wetgeving voor de (gefinancierde) rechtsbijstand sluiten hierbij aan.

Op dit moment is deze toets, tezamen met een groot aantal andere instrumenten voor effectbeoordeling van nieuwe regelgeving, ondergebracht in het zogenoemde Integraal afwegingskader beleid en wetgeving. Bij die gelegenheid wordt de toets herzien. In dat kader zal bezien worden hoe de gevolgen voor het beroep op (gesubsidieerde) rechtsbijstand en rechtspleging explicieter kunnen worden meegenomen in de U&H-toets. Het kabinet zal hiertoe de benodigde stappen zetten.

Budgettaire effecten

De besparingen die deze maatregelen opleveren zijn vooralsnog niet vast te stellen.

5. Tot slot

Het kabinet meent dat met het bovenstaande pakket aan maatregelen een goede balans is gevonden tussen enerzijds de grondwettelijke - en verdragsrechtelijke verplichtingen om een effectieve toegang tot het recht te bieden en anderzijds het financieel beheersbaar houden van de kosten die daarmee zijn gemoeid.

De Staatssecretaris van Justitie,

Bijlage: Samenvatting financiële effecten

Uit de tabel blijkt dat de ingeboekte taakstelling van € 50 miljoen per jaar in de jaren 2009 - 2011 niet gehaald wordt. Tevens hebben de maatregelen effecten op de instroom van zaken bij de rechtspraak. De verwachte financiële besparing bij de rechtspraak loopt op van € 7,6 miljoen in 2010 tot uiteindelijk € 19 miljoen vanaf 2015 en volgende jaren. Deze besparingen bij de rechtspraak zijn noodzakelijk om de budgettaire effecten van deze brief bij Voorjaarsnota 2009 te verwerken.

(bedragen x € 1,0 mln.)

§	maatregel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4.1	proactieve overheid	2,2	4,2	6,1	7,3	7,3	7,3	7,3
4.2	Verzekeringstelsel				12,0	12,0	12,0	12,0
4.3.a	echtscheidingsproblematiek / regierechter			0,4	1,5	2,7	4,0	5,2
4.3.b	normering kinderalimentatie			0,8	1,2	1,4	1,6	1,7
4.4	ambtshalve toevoeging bij gevangenhouding			4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
4.5, 4.10	diagnose en triage, andere route consumentenzaken		5,6	7,6	8,4	8,6	8,8	8,8
4.6	multitoevoeging / beperking anticumulatie	1,9	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
4.8	Proceskostenveroordeling bestuursorganen	0,7	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
4.9	doorberekening kosten			5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
	overige *	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
	totaal	9,7	19,8	33,9	49,4	51,0	52,7	54,0

* Dit betreft een structurele doorwerking invulling taakstelling voor het jaar 2008, de structurele doorwerking van een (volume-)meevaller ten opzichte van de begroting 2008 en een structurele opbrengst van € 0,2 miljoen op grond van een betere afstemming tussen Openbaar Ministerie en Raden voor rechtsbijstand over het aanbrengen van strafzaken.