

Vergaderjaar 2005–2006

30 436

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 17 januari 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2005, no. 05.002597, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de taken van de raden voor rechtsbijstand ten aanzien van de verlening van rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in opheffing van de bureaus voor rechtshulp in hun huidige vorm. De raden voor rechtsbijstand gaan een nieuwe stichting «het juridisch loket» oprichten; de bureaus kunnen opgaan in die stichting of zich vestigen als advocatenkantoor. Het juridisch loket zal zich voortaan beperken tot de eerstelijnsrechtshulp.

Voorts voorziet het voorstel in een systeem voor vergoeding van mediation aan personen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand; de raden voor rechtsbijstand gaan daartoe een registratie van gecertificeerd conflictbemiddelaars opzetten.

De Raad van State maakt opmerkingen over de vormgeving van het «juridisch loket», de toekenning van nieuwe taken en regelgevende bevoegdheid aan de raden voor rechtsbijstand, de hoogte van de eigen bijdrage voor de «lichte adviestoevoeging», en de rechtsgevolgen die de overheid verbindt aan particuliere vereisten voor mediators. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel op een aantal punten wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2005, nr. 05.002597, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 2005, nr. W03.05.0284/l, bied ik U hierbij aan.

A. Rechtsbijstand

1. Nieuwe taken voor de raden voor rechtsbijstand
Het wetsvoorstel bepaalt dat nieuwe taken bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur aan de raden voor rechtsbijstand kunnen worden opgedragen.² Nieuwe taken worden op dit moment overigens niet voorzien.³

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 7, vierde lid.

³ Toelichting op artikel I, onderdeel C, laatste alinea.

Deze delegatiemogelijkheid bestaat op dit moment niet. De Raad merkt op dat een taakopdracht aan een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt, omdat de minister beperkte bevoegdheden heeft ten opzichte van het zbo; zo'n taakopdracht dient in beginsel bij wet te geschieden, zodat de Staten-Generaal uitdrukkelijk met de beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen instemmen. Aanwijzing 124g van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) bepaalt dat de taak van een zbo nauwkeurig wordt omschreven bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet. In het kabinetsstandpunt inzake zbo's wordt gesteld dat taken in beginsel alleen bij wet aan een zbo worden toegevoegd.¹ Toekenning van taken bij en krachtens algemene maatregel van bestuur past niet in die beleidslijn. De Raad adviseert het artikellid te schrappen.

A. Rechtsbijstand

1. Nieuwe taken voor de raden voor rechtsbijstand

Op advies van de Raad is de mogelijkheid tot toekenning van taken aan de raden voor rechtsbijstand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vervallen. In de memorie van toelichting was aangegeven dat vooralsnog geen nieuwe taken worden voorzien. Het is dan ook niet bezwaarlijk om deze bepaling te laten vervallen. Met het oog op deze aanpassing is het opschrift van het wetsvoorstel gewijzigd.

2a. Regelgevende bevoegdheid van de raden voor rechtsbijstand

Het wetsvoorstel geeft de raden voor rechtsbijstand de bevoegdheid regels te stellen met het oog op – onder meer – de verlening van rechtsbijstand en conflictbemiddeling.² Deze bepaling komt in de huidige wet niet voor. Voorzover de bevoegdheid verder gaat dan het regelen van organisatorische of technische onderwerpen, is zij naar de mening van de Raad te ruim. De raden voor rechtsbijstand zijn immers zbo's.³

De Raad adviseert, de regelgevende bevoegdheid van de raden te beperken tot organisatorische en technische onderwerpen.

b. Het wetsvoorstel voorziet ook op andere plaatsen in regelgevende bevoegdheid van de raad voor rechtsbijstand.⁴ Kennelijk is het de bedoeling dat de vijf raden voor rechtsbijstand deze regels gezamenlijk vaststellen of althans dat zij gelijkloidend zijn. De Raad adviseert dit in de wet uitdrukkelijk te bepalen.

2. Regelgevende bevoegdheid van de raden voor rechtsbijstand

a. In artikel 7a is beter tot uitdrukking gebracht dat regelgevende bevoegdheid van de raden voor rechtsbijstand beperkt is tot organisatorisch en technische onderwerpen.

b. In de artikelen 7a, eerste lid, 14, 15, eerste lid, en 42b, vijfde lid is tot uitdrukking gebracht dat de Raden gezamenlijk regelgeving vaststellen.

3a. Het «juridisch loket»

Op dit moment wordt rechtshulp verleend door over het land verspreide bureaus voor rechtshulp, die in stand worden gehouden door stichtingen voor rechtsbijstand. Dit zijn overigens geen bestuursorganen – en dus ook geen zbo's – nu zij geen openbaar gezag uitoefenen.

Op 26 mei 2005 heeft het kabinet een nieuw standpunt over zbo's geformuleerd. Daarin staat onder meer dat de overheid in beginsel niet moet optreden als oprichter van stichtingen, omdat de verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van zo'n privaatrechtelijke rechtspersoon op gespannen voet kan staan met het door hem te behartigen algemeen belang en met zijn aanspreekbaarheid in het parlement. Deze beleidskeus heeft niet alleen betrekking op zbo's, maar ook op rechtspersonen zonder openbaar gezag.⁵

In het wetsvoorstel wordt het woord «stichting» niet gebruikt. Bepaald wordt dat de raden voor rechtsbijstand gezamenlijk een «voorziening» zullen treffen die kan bijdragen aan de uitvoering van hun wettelijke taken.⁶

Uit de toelichting blijkt echter dat deze voorziening de vorm zal krijgen van een «stichting het juridisch loket».⁷ Omdat de raden zbo's zijn, zal de overheid aldus in feite oprichter zijn van deze stichting. De Raad acht ten minste een toereikende rechtvaardiging noodzakelijk.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, blz. 6.

² Artikel 7a, eerste lid.

³ Vergelijk aanwijzing 124f van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

⁴ Naast artikelen 7a, eerste lid, gaat het om de artikelen 14, 15, eerste lid, en 42b, vijfde lid.

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20, blz. 7–8.

⁶ Artikel 7, tweede lid.

⁷ Toelichting, onder «Het juridisch loket».

b. De stichtingen rechtsbijstand zullen opgaan in het «juridisch loket» of hun bestaan voortzetten als advocatenkantoor. De overheid heeft nu een zekere verantwoordelijkheid voor de stichtingen, omdat zij met publieke middelen in stand worden gehouden.

In de toelichting wordt niet uiteengezet hoe de bestaande stichtingen die daarvoor kiezen zullen opgaan in de «voorziening», en hoe de stichtingen die daar niet voor kiezen zullen worden losgemaakt van de raden voor rechtsbijstand.

De Raad adviseert, in de toelichting uiteen te zetten hoe de overdracht van personeel, rechten, bezittingen en verplichtingen zal verlopen, en in het bijzonder hoe zal worden gewaarborgd dat de rechtspositie van het personeel van de stichting het juridisch loket ten minste gelijkwaardig zal zijn aan die in de oude situatie.¹ Zo nodig dient het wetsvoorstel te worden aangevuld.

c. De Raad acht de naam «juridisch loket» minder gelukkig. Het woord loket roept snel associaties op met ambtelijk formalisme en suggereert een fysieke afstand die minder goed past bij de verlening van – eenvoudig – juridisch advies. Hij adviseert de term nader te bezien.

3. Het juridisch loket

a. De raden voor rechtsbijstand kunnen ter uitvoering van hun taken een voorziening treffen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de Raden in dat kader een stichting het juridisch loket oprichten. Anders dan uit het advies van de Raad kan worden opgemaakt, is het niet de overheid die een stichting opricht, maar zijn het de raden voor rechtsbijstand. De raden voor rechtsbijstand zijn belast de verlening van rechtsbijstand. Daaraan staat niet in de weg dat de raden daarvoor als «instrument» een stichting oprichten. Het blijven de raden die de publieke taak uitoefenen. De redenen dat wordt gekozen voor de stichtingvorm zijn de volgende:

- De bestaande stichtingen rechtsbijstand (dit zijn de bureaus voor rechtshulp) zijn zoals de naam al aangeeft reeds stichtingen. De eerstelijns rechtshulp die deze stichtingen verrichten worden overgenomen door het juridisch loket. Sommige stichtingen zullen zich omvormen tot advocatenkantoor. In beide gevallen wordt voortgebouwd op de bestaande infrastructuur. Indien een bureau voor rechtshulp voortgaat als juridisch loket, behoeft er weinig te worden veranderd. De bestaande situatie wordt dan als het ware geconsolideerd. Het spreekt voor zich dat er nieuwe statuten worden gemaakt.
- Consolidatie van de bestaande situatie is uitvoeringstechnisch eenvoudig en goedkoop.
- Door de oprichting van één stichting is de uniforme uitoefening van de eerstelijns rechtshulp gegarandeerd hetgeen de rechtzoekende ten goede komt.
- Alhoewel dit zeker niet doorslaggevend is, heeft tevens meegewogen het feit dat de taken van het juridisch loket uitsluitend bestaan uit de verlening van eerstelijns rechtshulp en niet uit het verrichten van rechtshandelingen.
- Een laatste argument is dat er op termijn aan herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gedacht. Daarbij vindt een herbezinning plaats van de functie, besturing en financiering van het stelsel.

b. Op advies van de Raad van State wordt in de memorie van toelichting uitgewerkt hoe de overdracht van personeel, rechten, bezittingen en verplichtingen zal verlopen. De rechtspositie van de medewerkers van het juridische loket is op een zorgvuldige wijze geregeld. Zij is vergelijkbaar met hun rechtspositie bij de stichtingen. Hiertoe is, in overleg met de vakbonden, een sociaal plan opgesteld. Een aanvulling van het wetsvoorstel acht ik niet nodig.

c. De Raad heeft bedenkingen tegen de term «juridisch loket», aangezien het associaties zou oproepen met ambtelijk formalisme. Met deze term is juist laagdrempeligheid beoogd. Een loket heeft een minder «zware» uitstraling dan bijvoorbeeld de term «kantoor». De toegankelijke uitstraling die in de term «juridisch loket» ligt verscholen, kan ook worden teruggevonden in het uiterlijk en de indeling van het gebouw van het juridisch loket. Het juridisch loket is zo ingericht dat het publiek zonder enige schroom kan binnentreden. Er is veel vrij toegankelijk foldermateriaal en er zijn ICT voorzieningen die door de rechtzoekende kunnen worden gebruikt voor het zoeken naar een oplossing. Voorts is er ook een loket waar informatie kan worden verkregen of een afspraak kan worden gemaakt. Niet valt in te zien dat de term niet aansluit bij de hierboven beschreven uitstraling.

¹ Vergelijk aanwijzing 124v Ar.

4. Eigen bijdrage voor de «lichte adviestoevoeging»

Het huidige verlengde spreekuur bij de bureaus voor rechtshulp verdwijnt; rechtzoekenden zullen in plaats daarvan worden verwezen naar een advocaat via een zogeheten «lichte adviestoevoeging». De eigen bijdrage voor deze nieuwe soort toevoeging zal lager zijn dan die voor een gewone toevoeging, maar hoger dan die voor het verlengde spreekuur. Als onderbouwing voor deze verhoging wordt verwezen naar de conclusie van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) rechtsbijstand, dat het wenselijk is prijsprikkels te introduceren om een «overdacht gebruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand» te stimuleren.¹

Het is de Raad niet duidelijk op welke doelstelling de verhoging van de eigen bijdrage precies is gericht. Het IBO concludeerde in 2002 op basis van onderzoek dat «de eigen bijdrage als afwegingsinstrument blijkt te voldoen».² Bovendien zijn met ingang van 23 januari 2004, dus na het verschijnen van het IBO-rapport, alle eigen bijdragen voor rechtsbijstand met 35% verhoogd om een verhoging van de uurvergoeding van rechtsbijstandverleners te financieren.³

Zoals de Raad eerder heeft opgemerkt is de instandhouding van een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand ook voor minder draagkrachtigen een wezenskenmerk van een moderne rechtsstaat.⁴ De Raad meent dat er, gegeven de recente, forse verhoging, geen klemmende argumentatie is de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging hoger vast te stellen dan die voor het verlengde spreekuur. Hij adviseert van de verhoging af te zien.

4. Eigen bijdrage voor de «lichte adviestoevoeging»

Het is de Raad niet duidelijk op welke doelstellingen de verhoging van de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging precies is gericht. In de memorie van toelichting wordt voor deze onderbouwing verwezen naar de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 15 mei 2002 waarin de conclusies van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) rechtsbijstand zijn weergegeven (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 372, nr. 1). In het rapport wordt weliswaar geconcludeerd dat de eigen bijdrage die de rechtzoekende moet betalen als afwegingsinstrument in de praktijk blijkt te voldoen, maar ook dat een verdere versterking van deze afwegingsprikkel in bepaalde situaties wenselijk is. In het rapport wordt bijvoorbeeld voorgesteld een hogere eigen bijdrage op te leggen aan de eisende partij indien een eis volledig wordt afgewezen. Aldus worden nagenoeg kansloze zaken voorkomen, hetgeen de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ten goede komt en de rechterlijke macht ontlast. In de brief van 16 december 2002 van de toenmalige Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt aangegeven dat de vervanging van het verlengde spreekuur met een eigen bijdrage van € 13,50 door een lichte adviestoevoeging met de daarbij behorende hogere eigen bijdrage moet worden gezien als een prijsprikkel voor de rechtzoekende (zie Kamerstukken II 2002/03, 28 600VI, nr. 119, blz. 8). Daar komt bij dat de verhoging niet van dien aard is dat de toegang tot het recht in het gedrang komt.

B. Mediation

5. Vereisten voor mediators

a. Het wetsvoorstel voorziet in registratie van mediators die in aanmerking komen voor gefinancierde mediation. De raden voor rechtsbijstand zullen, blijkens de toelichting, mediators alleen registeren als zij beschikken over een certificaat van het Nederlands Mediation Instituut (NMI); zij zullen alleen worden toegevoegd als mediator als ze zijn geregistreerd.⁵ Dit betekent dat de overheid rechtsgevolgen verbindt aan de voorwaarden die het NMI hanteert bij het verlenen van certificaten, en daarmee aan normen die door particulieren zijn ontwikkeld.

Het kabinetsbeleid op dit punt luidt als volgt: «Wanneer op grond van een wettelijke regeling rechtsgevolgen worden verbonden aan conformiteitsbeoordelingen of -verklaringen [d.w.z.: certificaten e.d. – RvS] die op grond daarvan worden afgegeven door certificerende instellingen, dan dient de overheid toezicht te houden op de betrouwbaarheid van de betreffende beoordelingsactiviteiten. Om daaraan inhoud te kunnen geven dienen

¹ Toelichting, onder «Lichte adviestoevoeging».

² Kamerstukken II 2001/02, 28 372, nr. 1, blz. 2.

³ Artikel 1 van het Besluit aanpassing eigen bijdragen rechtsbijstand.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 685, nr. 4, punt 4.

⁵ Artikel 33a, tweede lid, junctis de artikelen 14 en 15; toelichting, onder «Advisering».

certificerende instellingen die werkzaam zijn in het kader van wettelijke regelingen altijd te worden aangewezen door een minister.»¹ In het wetsvoorstel heeft het NMI geen door de overheid erkende status als certificerende instelling, anders dan dat de raden voor rechtsbijstand in de registratievoorwaarden zullen verwijzen naar de certificeringseisen van het NMI. Gegeven de publieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het rechtsbestel wordt terecht voor gesubsidieerde mediation een gecertificeerde mediator vereist. Daarbij past dat de minister de certificerende instelling zelf aanwijst, en desgewenst bij of krachtens de wet certificeringseisen aan mediators kan stellen. De Raad beveelt aan deze aanwijzingsbevoegdheid in het wetsvoorstel te regelen.

b. De raden voor rechtsbijstand zullen voorwaarden stellen waaraan gecertificeerde mediators moeten voldoen, willen zij in aanmerking komen voor registratie. Volgens de toelichting zullen deze voorwaarden betrekking hebben op extra ervaring en verdieping op vaardigheden, de bereidheid om mee te werken aan monitoring en intervisie, directe beschikbaarheid, bereidheid om tegen een bepaald tarief mediation te verrichten voor minder draagkrachtigen, bereidheid mee te werken aan een maximale doorlooptijd, en het hebben van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.²

Artikel 15, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand zoals dat nu luidt bepaalt waarop de voorwaarden voor registratie van advocaten betrekking kunnen hebben;³ het voorgestelde artikel 33a, tweede lid, verklaart deze bepaling van overeenkomstige toepassing. Artikel 15 biedt voor de in de toelichting genoemde voorwaarden geen ruimte. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel aan te passen.

5. Vereisten voor mediators

a. De Raad constateert terecht dat het NMI geen door de overheid erkende status als certificerende instelling heeft. Als voorwaarde voor inschrijving bij de raden voor rechtsbijstand wordt dan ook niet gesteld dat een conflictbemiddelaar een NMI certificaat dient te hebben. Wel worden algemene eisen gesteld aan de vakbekwaamheid en de vaardigheden van de conflictbemiddelaar. Uit het hebben van een certificaat vloeit voort dat aan bepaalde inschrijvingseisen is voldaan. Overlegging van het certificaat dient dan ter onderbouwing van bepaalde inschrijvingseisen. Indien een conflictbemiddelaar echter op een andere wijze kan aantonen aan deze eisen te voldoen, kan hij ook worden ingeschreven. Zowel het wetsvoorstel als de memorie van toelichting zullen aan hetgeen hierboven is aangegeven, worden aangepast.

b. Uit hetgeen hierboven is vermeld volgt dat tevens wordt voldaan aan het advies van de Raad om de inschrijvingsvoorwaarden in het wetsvoorstel op te nemen.

6. Europese aspecten

a. *De eis dat gefinancierde mediation alleen mag worden verleend door een gecertificeerde en geregistreerde mediator kan een beperking van het dienstenverkeer inhouden. De Raad adviseert een clause van wederzijdse erkenning op te nemen.⁴*

b. *De Europese Commissie heeft op 22 oktober 2004 een voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken ingediend;⁵ de richtlijn zal, als zij tot stand komt, leiden tot overheidsregels ten aanzien van mediation. De regering is niet overtuigd van de noodzaak of wenselijkheid van deze richtlijn.⁶ De richtlijn kan overigens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden aanvaard in de Raad van Ministers. De Raad adviseert, in de toelichting in te gaan op de inhoud van de richtlijn, op de mogelijkheid dat die zal worden aanvaard, en op de gevolgen die de richtlijn in dat geval zal hebben.*

6. Europese aspecten

a. Aangezien een certificaat geen verplichting is om te worden ingeschreven bij de raden voor rechtsbijstand, behoeft een clause van wederzijdse erkenning van conflictbemiddelaars uit een andere lidstaat niet te worden opgenomen. De inschrijvingseisen zijn zo algemeen dat ook een conflictbemiddelaar uit een andere lidstaat kan aantonen aan die eisen te voldoen.

b. Op advies van de Raad is in de memorie van toelichting ingegaan op de inhoud en de gevolgen van het door de Raad aangehaald voorstel voor een

¹ Kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1, blz. 9–10, ook neergelegd in de overeenkomst tussen de Staat en de Raad voor Accreditatie van 15 juni 2005, www.rva.nl.

² Toelichting, onder «Advisering».

³ Artikel 15, eerste lid, luidt: De door de raad te stellen voorwaarden kunnen betrekking hebben op:

a. het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks zal worden toegevoegd;
b. de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden;
c. de organisatie van het kantoor waar de advocaat werkzaam is;
d. de verslaggeving door de advocaat omtrent de door hem verleende rechtsbijstand.

⁴ Een model is te vinden in Aanwijzing 131C Ar.

⁵ COM(2004) 718, 2004/0251 (COD).

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 528, nr. 2, blz. 10.

richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken.

Overige opmerkingen

7. In de begripsbepalingen wordt «conflictbemiddeling» omschreven als: «het begeleiden van een rechtzoekende en zijn wederpartij met als doel om beiden in onderling overleg tot een oplossing van het geschil te laten komen».¹ De Raad mist in deze omschrijving de belangrijke uitgangspunten dat conflictbemiddeling behoort plaats te vinden op basis van vrijwilligheid², en dat zij onpartijdig en neutraal behoort te zijn.³ Hij adviseert, de omschrijving aan te vullen.

7. De Raad adviseert in de definitie van conflictbemiddeling op te nemen de uitgangspunten «vrijwilligheid» en «onpartijdig en neutraal». In het Handboek Mediation 2003, geschreven door Brenninkmeijer cs. wordt mediation omschreven als: «Mediation is een vorm van bemiddeling in conflicten, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige, de mediator, de onderhandelingen tussen partijen begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen».

Gelet op het brede draagvlak binnen de beroepsgroep van laatstgenoemde definitiebepaling alsmede de aansluiting van deze definitie bij die van de Minister van Justitie, is ervoor gekozen om de definitie van mediation uit het Handboek Mediation 2003 zoveel mogelijk over te nemen in het wetsvoorstel. Conflictbemiddeling is het bemiddelen in een geschil waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige de onderhandelingen tussen de rechtzoekende en zijn wederpartij begeleidt teneinde vanuit hun werkelijke belangen tot een gezamenlijk gedragen en voor ieder van hen optimale resultaten te komen. Uit deze definitie blijkt dat het partijen zelf zijn die een oplossing voor hun probleem vinden. Voorts is duidelijk dat de conflictbemiddelaar onpartijdig en neutraal is. De term «vrijwilligheid» zal niet worden opgenomen in de definitiebepaling. De term vrijwilligheid kan tot te veel onduidelikheden leiden. Zo zal niet iedereen die door de rechter naar een conflictbemiddelaar is verwezen dit als vrijwillig aanmerken. De definitie zoals thans gehanteerd, sluit het beste aan bij het beeld dat de beroepsgroep in het algemeen heeft bij conflictbemiddeling.

Het mediationproces vindt per definitie plaats op basis van vrijwilligheid.

8. Het wetsvoorstel bepaalt: «Conflictbemiddeling wordt verricht door bij de raad [voor rechtsbijstand] ingeschreven conflictbemiddelaars.»⁴ Met deze bepaling wordt slechts beoogd, te bepalen dat gefinancierde conflictbemiddeling door ingeschreven bemiddelaars wordt verricht. De bepaling is echter algemeen geformuleerd. De Raad adviseert, de bepaling toe te spitsen.

8. Op advies van de Raad is artikel 33a, eerste lid, toegespitst op gesubsidiëerde conflictbemiddeling.

9. Het wetsvoorstel geeft regels voor het bepalen van de draagkracht van de rechtzoekende in verband met de verlening van:

- rechtsbijstand zonder afgifte van een toevoeging, en
- rechtsbijstand die uitsluitend bestaat uit het verstrekken van informatie-materiaal of uit onmiddellijke doorverwijzing naar een andere instantie.⁵

Volgens de toelichting zullen deze vormen van rechtsbijstand, te verlenen door het juridisch loket, gratis zijn.⁶ Dat betekent dat de draagkracht van de rechtzoekende niet aan de orde is. De Raad meent dat het dan wel zo eenvoudig is om in het wetsvoorstel te bepalen dat deze vormen van rechtsbijstand gratis zijn. Hij adviseert daartoe. Het verdient voorts aanbeveling dit te regelen in artikel 35.

9. De Raad adviseert om in het wetsvoorstel de draagkrachtberekening te schrappen voor de verlening van rechtsbijstand zonder afgifte van een toevoeging alsmede voor rechtsbijstand die uitsluitend bestaat in het verstrekken van informatiemateriaal. Voor de laatste situatie was al in artikel 8, vierde lid, bepaald dat de draagkracht niet van belang is. In de eerstbedoelde situatie is de draagkracht weliswaar niet van belang voor het bepalen van de

¹ Artikel 1, onderdeel s.

² Kamerstukken II 2002/03, 26 352, nr. 66, blz. 5; 2003/04, 29 528, nr. 1, blz. 8; 2004/05, 30 145, nr. 3, blz. 18.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 528, nr. 1, blz. 6.

⁴ Artikel 33a, eerste lid.

⁵ Artikel 8, derde en vierde lid.

⁶ Toelichting, onder «Het juridisch loket». Vergelijk het huidige artikel 19, tweede lid, waarin draagkrachtmeting niet aan de orde is bij het gewone spreekuur van de bureaus voor rechtshulp (artikel 19, eerste lid, onder a).

eigen bijdrage, maar wel voor het bepalen van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het ligt daarom niet in de rede de geadviseerde wijziging op te nemen.

10. Rechtshulp kan in bijzondere gevallen worden verleend door anderen dan medewerkers van het juridisch loket, mits met hen een overeenkomst tot het verlenen van rechtshulp is aangegaan. Zo'n overeenkomst behoeft de instemming van de minister.¹ Waarschijnlijk is niet bedoeld dat de minister goedkeuring zal moeten verlenen aan elke overeenkomst afzonderlijk. Voorts is de aanduiding «medewerkers» weinig exact. Volgens de toelichting op het artikel moet bij anderen dan medewerkers vooral aan advocaten worden gedacht. Het wetsvoorstel regelt echter niet dat advocaten geen medewerkers van het juridisch loket mogen zijn, zodat een bepaling die bedoeld is om een uitzondering toe te laten geen betekenis heeft. Ook verdient opmerking dat de overeenkomst die zo'n «ander» sluit met het juridisch loket hem feitelijk tot medewerker van de voorziening maakt. Het onderscheid tussen medewerkers en anderen verliest dan betekenis. De Raad adviseert de bepaling te preciseren.

10. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de wettekst nader gepreciseerd dat de medewerkers van het juridisch loket personen zijn die in dienstbetrekking bij het juridisch loket zijn.

Voorts is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat niet elke overeenkomst met derden die naast voornoemde personen rechtshulp mogen verlenen afzonderlijke goedkeuring door de Minister van Justitie behoeft. Overigens gaat de Raad er ten onrechte van uit dat de Stichting het juridisch loket deze overeenkomst sluit. De raad voor rechtsbijstand heeft de verlening van de rechtsbijstand tot taak. Het is dan ook deze raad die de overeenkomst sluit.

Met het preciseren van de term «medewerker» wordt ook voorkomen dat degenen met wie een overeenkomst in de hierboven bedoelde zin is gesloten, worden aangemerkt als medewerkers van het juridisch loket.

11. Het overgangsrecht (artikel II) houdt in dat op aanvragen om een toevoeging die zijn ontvangen voor inwerkingtreding van de wet het oude recht van toepassing is (eerste lid). Voor het verlengde spreekuur geldt een ander criterium: het oude recht geldt als vóór het tijdstip van inwerkingtreding een afspraak voor een verlengd spreekuur is gemaakt (tweede lid). De Raad meent dat een betrekkelijk informeel gegeven als het maken van een afspraak minder geschikt is als aangrijpingspunt voor het overgangsrecht. Nu ook voor het verlengde spreekuur een toevoeging moet worden aangevraagd, ligt het in de rede dat ook hier het moment waarop de toevoeging is aangevraagd bepalend is voor het toepasselijke rechtsregime. De Raad adviseert het tweede lid te schrappen.

11. Op advies van de Raad is het overgangsrecht met betrekking tot het verlenen van rechtsbijstand in het spreekuur geschrapt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de Wet op de rechtsbijstand af te stemmen op de juridische begeleiding van geweldslachtoffers door Slachtofferhulp Nederland. De begeleiding van alsmede de juridische hulp aan geweldslachtoffers past beter bij laatstgenoemde organisatie dan bij het juridisch loket. Het slachtoffer wordt dan geholpen door één organisatie hetgeen de duidelijkheid ten goede komt.

De meeste redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

Niet is overgenomen de eerste redactionele kanttekening. De Raad adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer alsmede de beide Kamers der Staten-Generaal met het oog op de toepassing van artikel 34 van de Comptabiliteitswet. Deze bepaling is echter niet van toepassing, aangezien niet de Staat der Nederlanden maar de raden voor rechtsbijstand, die zelf over rechtspersoonlijkheid beschikken, een stichting het juridisch loket oprichten. Dat wil niet zeggen dat er niet de bereidheid is om inzicht te verschaffen in het voortgang met betrekking tot het juridisch loket. De Tweede Kamer der Staten-Generaal is in de verschillende

¹ Artikel 13, tweede lid.

voortgangsrapportages waarnaar in de memorie van toelichting is verwezen uitvoerig ingelicht over de ontwikkelingen op dit punt.

De begrippen in artikel 1 zijn nog niet geordend. Deze ordening lijkt meer op zijn plaats nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (Kamerstukken I 2005/06, 29 685, A) tot wet is verheven en in werking is getreden. Bij nota van wijziging bij dit wetsvoorstel kan de ordening dan plaatsvinden.

Het advies van de Raad om in artikel 8, tweede lid, het begrip «voorziening» te beperken tot de stichting rechtsbijstand asiel wordt niet opgevolgd. Weliswaar heeft de voorziening op dit moment betrekking op de reeds bestaande stichting rechtsbijstand asiel, maar dat wil niet zeggen dat niet de mogelijkheid zou moeten worden geboden om de voorziening anders in te richten. Eenzelfde systematiek is gekozen voor het juridisch loket. Indien de raden voor hun taken nog een andere voorziening, die niet noodzakelijkerwijs een stichtingsvorm behoeft te hebben, zouden willen treffen, is dat op deze grond mogelijk.

De Raad adviseert om artikel 37b en 37c te schrappen nu artikel 42c hierin voorziet. Artikel 37b heeft betrekking op de subsidieverstrekking voor bijzondere doeleinden en projecten aan rechtsbijstandverleners. Het voorgestelde artikel 37c voorziet in eenzelfde type subsidieverstrekking met het oog op de verlening van rechtsbijstand in het algemeen. In de toelichting wordt gewezen op een subsidieverstrekking aan de wetswinkel. Artikel 42c voorziet eveneens in eenzelfde type subsidieverstrekking, maar nu aan een voorziening. Door de plaatsbepaling is de reikwijdte van de subsidiebepaling telkens anders. Om onduidelijkheid over de mogelijkheid van een doelsubsidieverstrekking te voorkomen, blijven alle bepalingen gehandhaafd.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.05.0284/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In de toelichting aangeven dat bij de oprichting van de stichting het juridisch loket de Algemene Rekenkamer en de kamers der Staten-Generaal betrokken zullen worden (artikel 34 van de Comptabiliteitswet).
- De begrippen in artikel 1, gelet op het grote aantal, alfabetisch of systematisch ordenen.
- In artikel 1, onderdeel h, «de voorziening, bedoeld in artikel 8, tweede lid» vervangen door: «een voorziening», nu dat begrip wordt gedefinieerd in artikel 1, onderdeel d. Artikel 13, eerste lid, onderdeel b, op dezelfde manier aanpassen.
- In artikel 1, onderdeel r, de woorden «door een medewerker van een door de raad ingerichte voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid,» schrappen, nu dit wordt geregeld in artikel 13.
- In Artikel I, onderdeel B, voorzien in vernummering van artikel 2, vijfde lid.
- In artikel 7, tweede lid, de woorden «Met het oog op de uitvoering van de taak, bedoeld in het eerste lid, onder a,» schrappen, nu dit element wordt omschreven in het vervolg van het artikellid.
- In artikel 7a, eerste en vijfde lid, en artikel 42b, eerste lid, «instemming» telkens vervangen door: goedkeuring (aanwijzing 50, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)); in artikel 7a, derde en vierde lid, onder aanpassing van de zin, «ingestemd» telkens vervangen door: goedgekeurd.
- Het begrip «voorziening» in artikel 8, tweede lid, dat betrekking heeft op zowel de stichting het juridisch loket als op de stichting rechtsbijstand asiel¹, beperken tot de stichting rechtsbijstand asiel, nu het juridisch loket ook wordt aangeduid in artikel 7, tweede lid, en het wetsvoorstel diverse verwijzingen bevat naar deze twee bepalingen.
- Om onduidelijkheid over de formele status van het jaarplan te voorkomen, de voorgestelde tekst van artikel 15, tweede lid, als volgt formuleren: «De regels, bedoeld in het eerste lid, worden opgenomen in het jaarplan.» Artikel 13, derde lid, op overeenkomstige wijze aanpassen.
- De omschrijving «eenvoudig rechtskundig advies» wordt in artikel 24a, eerste lid, en artikel 28, derde lid, gebruikt als aanduiding voor de «lichte adviestoevoeging», maar in artikel 1, onderdeel r, als een onderdeel van de taak van het juridisch loket; deze tegenstrijdigheid opheffen.
- In artikel 24a de twee artikelleden omdraaien, en in het artikel tot uitdrukking brengen dat bij algemene maatregel van bestuur zaken kunnen worden aangewezen waarin in eerste instantie wordt volstaan met een lichte adviestoevoeging.
- In artikel 33b de verwijzing naar andere artikelen en artikelleden controleren.
- Het opschrift van hoofdstuk V, afdeling 3, dat nu luidt: «Subsidieverstreking aan de raad en aan de stichting rechtsbijstand», niet afkorten tot «Subsidieverstreking», aangezien de wet ook andere subsidies regelt.
- Artikel 35, derde lid, schrappen, nu dit al wordt bestreken door het tweede lid.
- Het geldende artikel 37b en het voorgestelde artikel 37c schrappen, nu artikel 42c, zoals gewijzigd, hierin voorziet.
- In artikel I, onderdeel W, «54» wijzigen in: 5.
- Het grote aantal verwijzingen in de toelichting naar eerdere parlementaire stukken², uit oogpunt van zelfstandige leesbaarheid aanvullen met een inhoudelijke weergave van het daar besprokene (aanwijzing 212 Ar).

¹ Toelichting op artikel I, onderdeel K.

² Bijvoorbeeld, in het algemeen deel van de toelichting, de paragrafen met als opschrift «Informatie over de stelselherziening», «Alternatieven», «De financiële gevolgen», en «Mediation».