



Besluit van, houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2010, nr.;

Gelet op de artikelen 35 en 37 van de Wet op de rechtsbijstand;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. W...../II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van, nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt:

- a. '€ 98,-' telkens vervangen door: € 125,-
- b. '€ 154,-' telkens vervangen door: € 183,-
- c. '€ 265,-' telkens vervangen door: € 297,-
- d. '€ 466,-' telkens vervangen door: € 503,-
- e. '€ 732,-' telkens vervangen door: € 775,-

2. In het vijfde lid wordt '€ 732,-' vervangen door: € 775,-

3. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

6. Indien aan een rechtzoekende, alvorens deze een toevoeging aanvraagt, langs schriftelijke weg of in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot zijn individuele rechtsbelang door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de wet, wordt de op grond van het eerste, tweede onderscheidenlijk vijfde lid verschuldigde eigen bijdrage met € 50,- verlaagd.
7. De eigen bijdrage, die een natuurlijke persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging wordt verlaagd met € 50,- indien de rechtsbijstand wordt verleend:
 - a. in een strafzaak jegens een verdachte als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000;
 - b. bij de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000;
 - c. bij het inbrengen van een zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen van de aanvraag tot



het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 33 van de Vreemdelingenwet 2000;

- d. bij het inbrengen van een zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen van de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000;
 - e. bij het inbrengen van een zienswijze tegen het voornemen om een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 en 33 van de Vreemdelingenwet 2000 in te trekken.
- Het zesde lid is in dat geval niet van toepassing.

8. Het bestuur kan beslissen om de op grond van het eerste, tweede onderscheidenlijk vijfde lid verschuldigde eigen bijdrage met € 50,- te verlagen indien van de rechtzoekende, gelet op de omstandigheden van het geval, redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat is voldaan aan het bepaalde in het zesde lid alvorens een toevoeging aan te vragen.

B

Artikel 3, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na 'eerste tot en met derde lid,' vervalt: alsmede.
2. Na 'de artikelen 2 en 4,' wordt ingevoegd: alsmede het bedrag waarmee de eigen bijdrage wordt verlaagd, bedoeld in artikel 2, zesde, zevende en achtste lid, en artikel 4, tweede en derde lid,.
3. Na 'de aan te passen hoogten van de eigen bijdragen wordt ingevoegd: en het bedrag waarmee de eigen bijdrage wordt verlaagd, bedoeld in artikel 2, zesde, zevende en achtste lid, en artikel 4, tweede en derde lid,.

C

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt '€ 98,-' vervangen door: € 125,-
3. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Indien aan een rechtzoekende, alvorens deze een toevoeging aanvraagt, langs schriftelijke weg of in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot zijn individuele rechtsbelang door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de wet, wordt de op grond van het eerste lid verschuldigde eigen bijdrage met € 50,- verlaagd.
 3. Het bestuur kan beslissen om de op grond van het eerste lid verschuldigde eigen bijdrage met € 50,- te verlagen indien van de rechtzoekende, gelet op de omstandigheden van het geval, redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat is voldaan aan het bepaalde in het tweede lid alvorens een toevoeging aan te vragen.

D

Aan artikel 5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Voor de toepasselijkheid van het eerste lid is vereist dat aan de natuurlijk persoon als bedoeld in het eerste lid langs schriftelijke weg of in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot zijn individuele rechtsbelang door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de wet. De eerste volzin is niet van toepassing op zaken als bedoeld in artikel 2, zevende en achtste lid.

ARTIKEL II

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 32, derde lid, wordt 'van artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of' geschrapt.



B

In artikel 35, tweede lid, wordt '75 procent' vervangen door: 50 procent.

ARTIKEL III

1. Met ingang van een jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit komt in artikel 35, tweede lid, van het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 '50 procent' te luiden: 25 procent.

2. Met ingang van twee jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit komt in artikel 35, tweede lid, van het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 '25 procent' te luiden: 10 procent.

ARTIKEL IV

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, zoals dat luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op aanvragen om een toevoeging die door het bestuur zijn ontvangen vóór de dag van inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Doelstelling besluit

Met dit besluit worden het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (hierna: Bebr) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) gewijzigd. Aanleiding voor deze wijziging is de wens om te komen tot structurele bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de daarmee samenhangende wens om rechtzoekenden te stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van het juridisch loket bij het oplossen van juridische problemen. Enkele van de in dit besluit geregelde maatregelen zijn aangekondigd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nr. 1, blz. 13 e.v.) en zijn besproken tijdens een algemeen overleg tussen de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer en de Staatssecretaris op 17 december 2008 en 28 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 753, nrs. 4 en 10). Voorts zijn de maatregelen beschreven in de brief van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 7 juli 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 31 753, nr. 22, blz. 6 t/m 8).

Dit besluit voorziet in een nieuwe vorm van differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage die rechtzoekenden verschuldigd zijn in geval van een toevoeging. Vóór de inwerkingtreding van dit besluit bestond er al een differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage naar gelang de hoogte van het inkomen of vermogen van de rechtzoekende. In aanvulling daarop vindt met dit besluit ook een differentiatie plaats al naar gelang aan rechtzoekenden (door het juridisch loket) of langs schriftelijke weg of in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang. Is van die situatie sprake, dan is de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage verschuldigd voor de verkrijging van verdergaande rechtsbijstand. Voorts wordt met dit besluit de bevoorschotting aan advocaten verder teruggebracht.

Duurzame en toegankelijke rechtsbijstand

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie is naar aanleiding van de taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van het coalitieakkoord uit februari 2007 het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand gestart (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13). In het kader van dat programma is een regiegroep ingesteld, waaraan is gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is de regiegroep 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 het advies 'Van duur naar duurzaam' uitgebracht, dat met de eerdergenoemde brief van 24 oktober 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden. In dat advies doet de regiegroep enkele aanbevelingen om te komen tot wijziging van het bestaande stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het juridisch loket

Een van de in de brief van 24 oktober 2008 genoemde maatregelen is de versterking van de zogenoemde filterfunctie van het juridisch loket. Met deze filterfunctie kan worden bereikt dat rechtzoekenden zoveel mogelijk pas na een eerste beoordeling door het juridisch loket doorstromen naar verdergaande rechtsbijstand. De grondslag voor het juridisch loket is neergelegd in artikel 7, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb). Op grond van die bepaling treft het bestuur van de raad voor rechtsbijstand een afzonderlijke voorziening die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede het benaderen van de wederpartij met het oog op mediation. Het juridisch loket verstrekt kosteloze eerstelijns rechtsbijstand door middel van informatieverstrekking, vraagverheldering en advisering bij juridische vragen. In 2005 en 2006 is een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd van dertig vestigingen. Het juridisch loket is bereikbaar via een landelijk telefoonnummer, een gezamenlijke website en via een bezoek aan één van de vestigingen. De rechtzoekende kan gebruik maken van een spreekuur. Wanneer niet met eerstelijns rechtsbijstand kan worden volstaan om het probleem van de rechtzoekende op te lossen of om betrokkene verder op weg te helpen, verzorgt het juridisch loket de doorverwijzing naar rechtsbijstandverleners (veelal advocaten) of anderen (zoals een bewindvoerder of geschillencommissie). Wanneer de rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand vraagt de rechtsbijstandverlener, mede namens de rechtzoekende, een toevoeging aan. Het bestuur beslist op de aanvraag om een toevoeging. De rechtsbijstandverlener verzorgt vervolgens de tweedelijns rechtsbijstand. Het gebruik van het juridisch loket als laagdrempelige voorziening heeft als voordeel dat juridische problemen in een vroegtijdig stadium juridisch kunnen worden beoordeeld, vaak nog voordat de zaak is geëscaleerd. Dit vergroot de mogelijkheden om oplossingen te bereiken buiten een (relatief dure) juridische procedure. In voorkomende gevallen worden rechtzoekenden door het juridisch loket gewezen op de mogelijkheid om gebruik te maken van mediation. De



werkzaamheden van het juridisch loket blijven beperkt tot de in artikel 7, tweede lid, Wrb genoemde taken. Dit betekent onder andere dat het juridisch loket geen bijstand kan verlenen waarbij er sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende.

Met de in dit besluit neergelegde maatregel van diagnose en triage wordt een versterking verwacht van de filterfunctie van het juridisch loket. In 2009 vonden bijna 800.000 contacten met het juridisch loket plaats. Voor een deel gaat het hierbij om meervoudig gebruik door dezelfde rechtzoekenden, soms voor hetzelfde juridische probleem. Uit onderzoek van het juridisch loket blijkt dat driekwart van de bezoekers een concreet juridisch probleem heeft. Hiervan benoemt ruim 80% het probleem zelf als ernstig of zeer ernstig. In 2009 vond in ruim 80.000 gevallen een interne verwijzing naar het spreekuur van het juridisch loket plaats. Twee maanden na het bezoek geeft bijna de helft van de bezoekers met een juridisch probleem aan dat het probleem is opgelost. In tweederde van de gevallen was de oplossing van het probleem een direct gevolg van werkzaamheden van een medewerker van het juridisch loket. In bijna 39.000 gevallen (ca. 5% van het aantal contacten met het juridisch loket) werden rechtzoekenden in 2009 door het juridisch loket doorverwezen naar een advocaat. In de praktijk wendden rechtzoekenden zich doorgaans rechtstreeks tot een rechtsbijstandverlener, die vervolgens mede namens de rechtzoekende een toevoeging aanvraagt. Gelet op bovengenoemde ervaringen bij het juridisch loket bestaat de verwachting dat meer rechtsvragen of juridische problemen in een vroegtijdig stadium kunnen worden opgelost, wanneer zij eerst aan het juridisch loket worden voorgelegd. Hierdoor hoeven in de toekomst minder toevoegingen te worden verleend. Het juridisch loket kan door rechtzoekenden op dit moment op verschillende manieren worden bereikt: via een bezoek aan de balie of tijdens het spreekuur, telefonisch, via email of via de website. Via www.rechtwijzer.nl wordt een on line voorziening van rechtshulpverlening aangeboden. In de toekomst kunnen ook andere wijzen van het benaderen van het juridisch loket tot de mogelijkheden behoren.

Bijzondere bijstand

Een van de doelstellingen van de eigen bijdrage is dat rechtzoekenden een afweging maken tussen enerzijds het belang dat is gemoeid met het verkrijgen van rechtsbijstand en anderzijds de kosten van de eigen bijdrage. Lichtvaardig procederen kan hiermee worden voorkomen. Uitgangspunt van de eigen bijdrage is dat deze proportioneel moet zijn voor de rechtzoekende die een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand. Om deze reden is in het Bebr de hoogte van de eigen bijdrage gerelateerd aan het inkomen of het vermogen van de rechtzoekende die een natuurlijke persoon is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat rechtzoekenden gemiddeld genomen slechts incidenteel een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Voor rechtshulp die door het juridisch loket wordt geboden, geldt geen eigen bijdrage (artikel 7 Bebr). Het juridisch loket biedt daarmee een zeer laagdrempelige vorm van kosteloze rechtsbijstand. Dit wijzigingsbesluit voorziet bovendien in een korting op de eigen bijdrage indien aan de rechtzoekende rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid (het juridisch loket), of artikel 8, tweede lid, Wrb, alvorens een toevoeging aan te vragen. Met deze korting komt de eigen bijdrage lager te liggen dan het lag op het moment van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit.

Het geheel van omstandigheden leidt ertoe dat het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand krachtens de Wrb het karakter krijgt van een voorliggende voorziening als bedoeld in de Wet werk en bijstand, die gezien haar aard en doel geacht wordt passend en toereikend te zijn. Dit betekent dat in beginsel geen aanspraak kan worden gemaakt op de bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage. Het effect hiervan is dat een rechtzoekende in dat geval – net als een rechtzoekende die niet onder het bereik van de Wet werk en bijstand valt – een afweging zal moeten maken tussen enerzijds het belang dat wordt gediend met een zaak en anderzijds de kosten die met de zaak zijn gemoeid. Voor de rechtzoekende die in het verleden geen eigen bijdrage hoefde te dragen omdat deze vanuit de bijzondere bijstand kon worden gefinancierd, was een dergelijke afweging feitelijk niet aanwezig. De drempel om te procederen was in dat geval zeer laag, met als mogelijk gevolg dat ook in zaken met een relatief gering belang een relatief dure procedure werd gevoerd. Voor rechtzoekenden die wel zelf (een deel van) de kosten van rechtsbijstand moeten voldoen, is zo'n afwegingsfunctie wel aanwezig. Met het in beginsel niet langer vanuit de bijzondere bijstand kunnen financieren van de eigen bijdrage wordt derhalve ook voor personen die onder het bereik van de Wet werk en bijstand vallen deze afwegingsfunctie ingevoerd. Uiteindelijk zal de rechter in een eventuele beroepsfase de beslissing tot het weigeren van bijzondere bijstand toetsen.

EVRM en Grondwet

Artikel 18 van de Grondwet bepaalt dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan. Om de uitoefening van dit recht te kunnen effectueren, bepaalt de Grondwet voorts dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Dit is uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en de daarop gebaseerde regelgeving, zoals het Bvr en Brt. Behalve in de Grondwet is het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand gewaarborgd in artikel 6 van het



EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van dit artikel heeft een ieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht om kosteloos door een toegevoegd advocaat te worden bijgestaan, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen en indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Naast strafrechtelijke procedures heeft het EVRM ook betekenis voor andere gerechtelijke procedures. In uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend. In het licht van artikel 18 Grondwet en artikel 6 EVRM is het van belang dat de toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen wordt gewaarborgd door het bieden van een voldoende toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Grondwet en het EVRM staan niet in de weg aan wijzigingen van een bestaand stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het stelsel moet beheersbaar blijven om de toegang tot de rechter te kunnen garanderen aan degenen die gesubsidieerde rechtsbijstand daadwerkelijk behoeven. Dit brengt mee dat periodiek bezien moet worden of het bestaande stelsel – al dan niet op onderdelen – nog voldoende aansluit op de praktijk en of geschillen niet op een andere, meer efficiënte wijze tot een oplossing kunnen worden gebracht. Bij wijzigingen in het stelsel moet telkens de balans worden gevonden tussen enerzijds het nakomen van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het beheersbaar houden van het systeem, zodat de effectieve toegang tot de rechter voor rechtzoekenden gegarandeerd blijft. Ontwikkelingen in de samenleving, zoals de opkomst en verdergaande toepassing van (nieuwe vormen van) alternatieve geschillenbeslechting, kunnen aanleiding vormen voor de van tijd tot tijd noodzakelijke modificaties van het stelsel.

De Grondwet en het EVRM staan niet in de weg aan een systeem waarbij rechtzoekenden gehouden zijn om zelf ook bij te dragen aan de bekostiging van gesubsidieerde rechtsbijstand. De verplichting om een eigen bijdrage te betalen en het aanbrengen van een differentiatie in de hoogte van deze eigen bijdrage is daarin toegestaan, zolang de toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen voldoende is gewaarborgd. Dit brengt mee dat onder meer ook van bijstandsgerechtigden kan worden gevraagd een eigen bijdrage te betalen.

Met de differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage en het systeem van verlening van gratis rechtshulp door het juridisch loket bestaat voldoende evenwicht tussen enerzijds het nakomen van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het betaalbaar houden van het systeem. Hierdoor blijft de effectieve toegang tot de rechter ook in de toekomst voldoende gewaarborgd.

Financiële gevolgen

Dit besluit is noodzakelijk om een deel van de jaarlijkse structurele taakstelling te realiseren van € 50 mln. op de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals deze voortvloeit uit het Coalitieakkoord van februari 2007. Op de achtergronden daarvan is in het voorgaande al ingegaan. Met dit besluit wordt niet de volledige structurele taakstelling gerealiseerd. Enkele andere maatregelen zijn al doorgevoerd of worden nog via afzonderlijke wetgevingstrajecten ingevoerd. In de eerdergenoemde brief van de Minister van Justitie van 7 juli 2010 is hierover al nader bericht. Voor de aanvullende structurele taakstelling van € 50 mln. met ingang van 2014, zoals deze voortvloeit uit de bijlage bij het regeerakkoord van 2010, zullen nog afzonderlijke maatregelen worden getroffen.

Met dit besluit worden allereerst besparingen geboekt met de differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage. Hiermee worden netto (dat wil zeggen na aftrek van investeringskosten bij het juridisch loket) naar verwachting de komende jaren de volgende besparingen gerealiseerd:

Bedragen x € 1,0 mln.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Differentiatie eigen bijdrage | 0,5 | 5,3 | 6,5 | 7,5 | 8,2 |

Dit vormt onderdeel van de totale besparingsverwachting op het onderdeel diagnose en triage, zoals bedoeld in de eerdergenoemde brief van 7 juli 2010 over de taakstelling 2007. Met het eerst terugbrengen en – op termijn – afschaffen van de verplichte bevoorschotting van de advocatuur wordt over de jaren 2010 tot en met 2012 samengenomen een eenmalige besparing gerealiseerd van 25 mln. euro. De genoemde besparingen zijn al verwerkt in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het niet langer compenseren van de eigen bijdrage vanuit de bijzondere bijstand leidt uiteindelijk tot een structurele besparing op de gesubsidieerde rechtsbijstand van 2,6 mln. jaarlijks. Deze besparing wordt geboekt doordat rechtzoekenden, die niet langer de eigen bijdrage kunnen compenseren vanuit de bijzondere bijstand, in bepaalde gevallen zullen afzien van het verzoeken om een toevoeging. Een en ander vormt onderdeel van de totale besparingsverwachting op het onderdeel multitoevoeging / anticumulatiebeperven, zoals bedoeld in de eerdergenoemde brief van 7 juli 2010. Voor gemeenten, die belast zijn met de uitvoering van de bijzondere bijstand, levert dit bovendien in totaal een jaarlijkse besparing van ongeveer 3 mln. euro op. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de daadwerkelijke besparingen mede afhankelijk zijn van



externe factoren, waaronder conjuncturele omstandigheden, die het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand (en daarmee de uitgaven voor de rechtsbijstand) kunnen beïnvloeden. Er moet dus rekening worden gehouden met enige marges.

Consultatie en voorhang

De inhoud van dit besluit is voorbereid in overleg met de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket. De raad heeft aangegeven dat het besluit zoals voorgelegd geen aanleiding geeft tot opmerkingen. Van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) is in het kader van de consultatie een reactie ontvangen, mede namens de vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS) en de adviescommissie vreemdelingenrecht van de NOvA. Tevens is een reactie ontvangen van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). Op de belangrijkste inhoudelijke opmerkingen van de NOvA c.s. en VSAN wordt in het onderstaande ingegaan, voor zover zij betrekking hebben op de inhoud van het besluit. Waar van toepassing wordt daarnaast in het artikelgewijs deel van de toelichting ingegaan op de ontvangen reacties.

Filterfunctie van het juridisch loket

De NOvA c.s. geven aan zich te kunnen vinden in de beoogde filterfunctie van het juridisch loket. Ook kunnen zij zich voorstellen dat de overheid beoogt deze filterende werking te versterken. Daarbij wordt benadrukt dat ook advocaten zelf hun cliënten in voorkomende gevallen naar het juridisch loket of een andere instantie verwijzen, zoals maatschappelijk werk, wanneer dit in het belang van de cliënt is. Voorts wijzen NOvA c.s. erop dat ook vóór de totstandkoming van dit besluit sprake was van een zekere filterfunctie, onder andere door het vereiste van een minimaal financieel belang dat gemoeid moet zijn bij een zaak.

Terecht dringen de NOvA c.s. erop aan dat het juridisch loket zorg draagt voor goede protocollen op basis waarvan de rechtzoekende op juiste wijze wordt verwezen. De NOvA heeft dit ook zelf bij het juridisch loket aan de orde gesteld. Van belang is dat rechtzoekenden in het kader van de filterende werking van het juridisch loket op dezelfde wijze worden behandeld, en dat zaken op gelijke gronden worden doorverwezen naar de advocatuur. Het juridisch loket en de raad voor rechtsbijstand hebben reeds een aanvang gemaakt met de implementatie van de maatregel van diagnose en triage, om tijdig de eigen organisaties voorbereid te hebben op het verwachte toenemende gebruik van de diensten van het loket. In het kader van deze voorbereidingen wordt onder meer gewerkt aan het opstellen van protocollen. De inbreng vanuit de NOvA hierbij kan de kwaliteit van de protocollen en de uiteindelijke dienstverlening door het juridisch loket verder versterken.

Effecten van de maatregelen

Vanuit de NOvA c.s. wordt voorts aandacht gevraagd voor het gecumuleerd effect van verschillende (taakstellende) maatregelen die effect hebben op het kunnen verkrijgen van een toevoeging en de toegang tot het recht. In reactie hierop zij opgemerkt dat met de verschillende maatregelen, zoals beschreven in de brief van 7 juli 2010, in bepaalde opzichten de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt versoerd. Dit is onvermijdelijk, gelet op de jaarlijkse structurele taakstelling die rust op het hiervoor beschikbare budget. Bij de keuze van de maatregelen heeft onder meer een rol gespeeld het streven om de effecten van de maatregelen zoveel mogelijk te spreiden over verschillende bij de uitvoering van de Wrb betrokken partijen. Hiermee wordt voorkomen dat één van de partijen onevenredig veel lasten zou moeten dragen. Tevens is gekozen voor maatregelen die leiden tot een meer efficiënte inzet van beschikbare middelen, zodat de beschikbare budgetten zoveel mogelijk worden besteed aan doelgroepen die het meest behoefte hebben aan gesubsidieerde rechtsbijstand. De maatregel van diagnose en triage moet met name in dat licht worden gezien. Het beoogt te bereiken dat juridische problemen kunnen worden opgelost in een vroegtijdig stadium, anders dan door de inzet van een advocaat en het starten van een procedure voor de rechter. Daarbij zij opgemerkt dat ook advocaten – mede ingegeven door hun beroepsnormen – ernaar streven procedures te voorkomen en cliënten afraden onnodig door te procederen.

Uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage

In dit besluit zijn uitzonderingen opgenomen op de hoofdregels van het systeem van diagnose en triage (artikel 2, zevende lid, Bebr). De NOvA c.s. heeft voorgesteld om in aanvulling daarop ook uitzonderingen op te nemen voor zaken in het reguliere vreemdelingenrecht, familierechtelijke procedures en meer in het algemeen zaken waarin sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Dit voorstel is niet overgenomen. Daarbij is van belang dat het breed uitzonderen van type zaken meebrengt dat het doel van deze maatregel en de uitwerking daarvan in de praktijk feitelijk illusoir wordt. De filterende werking van het juridisch loket kan bovendien goede effecten hebben in procedures waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Te denken valt aan schadevergoedingsprocedures of nakomingprocedures, waarbij bijvoorbeeld een doorverwijzing naar een mediator of een



geschillencommissie een goed alternatief kan bieden en de weg naar de gewone rechter kan worden voorkomen. Het enkele feit dat in zaken verplichte procesvertegenwoordiging geldt, is dan ook op zichzelf geen reden om een uitzondering op het systeem van diagnose en triage te maken. De positie van rechtzoekenden in zaken in het reguliere vreemdelingenrecht verschilt zodanig van de positie van asielzoekers, dat een verschillende benadering gerechtvaardigd is. Asielprocedures kennen een geheel eigen dynamiek, waarbij aan de vreemdeling geheel aan het begin van de procedure standaard een advocaat wordt toegevoegd. Asielzoekers bevinden zich doorgaans in een positie waarbij zij geheel onbekend zijn in ons land, vaak de taal niet machtig zijn, de (juridische) infrastructuur en beschikbare dienstverlenende instanties (zoals het juridisch loket) niet kennen, en waarbij bovendien vaak binnen acht procesdagen op hun asielaanvraag wordt beslist. De rechtzoekende in een procedure van regulier vreemdelingenrecht verblijft veelal al langere tijd in Nederland, wordt geacht te zijn ingeburgerd, zal beter bekend zijn met de taal en beschikbare voorzieningen en is dus veel beter in staat zijn weg te vinden dan een asielzoeker.

Een algemene uitzondering voor zaken in het familierecht ligt evenmin voor de hand. Een gang langs het juridisch loket kan dienen om te bezien of in alle gevallen een toevoeging van een advocaat noodzakelijk is om het (juridisch) probleem op te lossen. Zo kan in echtscheidingszaken worden overwogen eerst de weg van mediation te bewandelen. Voorts is van belang dat in het regeerakkoord van 2010 het voornemen is opgenomen om in de toekomst een echtscheiding zonder tussenkomst van een advocaat mogelijk te maken. Andere geschillen in het familierecht zijn vaak ook zonder tussenkomst van een advocaat op te lossen, bijvoorbeeld geschillen over de hoogte of uitbetaling van alimentatie.

Anticumulatie

De NOvA c.s. heeft aangevoerd dat in een nieuwe zaak over het zelfde rechtsbelang de rechtzoekende niet nogmaals langs het juridisch loket zou hoeven te gaan om in aanmerking te komen voor een lagere eigen bijdrage. Dit standpunt wordt niet gedeeld. Voor het juridisch loket is het bij uitstek de taak om voortdurend te bezien of er ook andere vormen van geschiloplossing zijn, en om een bredere beoordeling te maken van het (juridisch) geschil in de fase waarin het zich op dat moment bevindt. Voor een advocaat is dit in bepaalde gevallen mogelijk minder vanzelfsprekend, zeker wanneer deze in eerdere aanleg als procesvertegenwoordiger heeft opgetreden namens de rechtzoekende. Bij een dergelijke bredere beoordeling kunnen verdergaande overwegingen een rol spelen dan de vraag of de zaak in hogere instantie kans van slagen heeft, en kan bijvoorbeeld worden bezien of het voor de hand ligt om eerst de weg van mediation te beproeven alvorens verder te procederen. Een beoordeling door het juridisch loket kan daarom ook in hogere instantie bijdragen aan het voorkomen van onnodige procedures.

Voorhangprocedure

Een ontwerp van dit besluit is overeenkomstig de op grond van artikel 49 Wrb voorschreven voorhangprocedure aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt (Stcr. 2010, nr. 18130). Naar aanleiding van de voorhang van dit besluit zijn vragen gesteld door de leden Recourt en Spekman van de Tweede Kamer. Deze vragen zijn door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie beantwoord op 11 januari 2011 (Kamervragen (Aanhangsel) 2010/11, 1029). Voorts zijn reacties ontvangen van verschillende advocaten(kantoren) en advocatenverbanden. Deze zijn betrokken bij de voorbereiding van dit besluit.

Administratieve lasten

Aan dit besluit zijn naar verwachting geen noemenswaardige bedrijfseffecten, administratieve lasten of andere nalevingskosten voor het bedrijfsleven of voor burgers verbonden. Rechtzoekenden die zich bij het juridisch loket melden voor rechtshulp hoeven slechts in zeer geringe mate gegevens te overleggen. Voor zover burgers niet nu al een bezoek brachten aan het juridisch loket alvorens zich tot een advocaat te wenden, brengt dit besluit mee dat zij vaker een reis moeten afleggen naar het juridisch loket om voor een lagere eigen bijdrage in aanmerking te komen. Die reisafstand zal in de meeste gevallen beperkt zijn, omdat het juridisch loket op 30 locaties door geheel Nederland gevestigd is. Daarnaast pleegt het juridisch loket veel investeringen in verbetering van de (digitale) bereikbaarheid. Tegenover de genoemde reistijd staat dat rechtzoekenden die het juridisch loket bezoeken profiteren van een substantieel lagere eigen bijdrage. Bovendien is de door het juridisch loket geboden rechtshulp geheel gratis en zal deze in voorkomende gevallen ertoe leiden dat de rechtzoekende geen advocaat in de arm hoeft te nemen. Gelet op de daarmee te bereiken besparingen is met het systeem van diagnose en triage uiteindelijk ook het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand als geheel gediend. Hiermee wordt bereikt dat de schaars beschikbare gelden ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet ten behoeve van rechtzoekenden die hieraan ook het meeste behoefte hebben.

Overeenkomstig het Convenant over het beëindigen van de ex ante toetsing voorgenomen wet- en



regelgeving Justitie van 24 september 2009 is dit besluit niet ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal).

Artikelsgewijs

Artikel I (differentiatie in hoogte eigen bijdrage bij route langs juridisch loket; artikelen 2, 3, 4 en 5 Bebr)

Met dit wijzigingsbesluit wordt erin voorzien dat rechtzoekenden een hogere eigen bijdrage betalen wanneer zij een toevoeging aanvragen alvorens aan hen langs schriftelijke weg of in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot het individuele rechtsbelang door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, Wrb. Is deze rechtshulp wel verleend alvorens de toevoeging wordt aangevraagd, dan betalen zij een lagere eigen bijdrage. Om dit te realiseren wordt allereerst een generieke verhoging doorgevoerd van de eigen bijdrage. Voor de laagste inkomenscategorie betekent dit bijvoorbeeld dat de eigen bijdrage wordt verhoogd tot € 125,- (was per 1 januari 2010: € 100,-). In het nieuwe zesde lid van artikel 2 Bebr wordt vervolgens voorzien in een substantiële verlaging (van telkens € 50,-) van de eigen bijdrage, indien wel rechtshulp is verleend alvorens een toevoeging aan te vragen. Deze verlaging is zodanig dat deze per saldo uitkomt op een eigen bijdrage die telkens lager is dan de eigen bijdrage die rechtzoekenden verschuldigd waren op grond van het Bebr zoals dat luidde vóór de inwerkingtreding van dit besluit. Voor rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie komt dit bijvoorbeeld neer op een eigen bijdrage van € 75,-. Niet ieder contact dat een rechtzoekende met het juridisch loket heeft is op voorhand voldoende om betrokkene in aanmerking te laten komen voor een lagere eigen bijdrage. Om voor een lagere eigen bijdrage in aanmerking te komen is het noodzakelijk dat er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden tussen de rechtzoekende en het juridisch loket. Om die reden wordt in artikel 2, zesde lid, en artikel 4, tweede lid, Bebr vereist dat er sprake is van rechtshulp die in schriftelijke vorm (hetgeen tevens in elektronische vorm kan zijn) of in persoon is verleend. Bovendien moet deze rechtshulp betrekking hebben op het individuele belang van de rechtzoekende. Het juridisch loket moet vervolgens op basis van dat contact – en zondig op basis van daartoe door de rechtzoekende aan het juridisch loket overgelegde documenten en gegevens – de rechtzoekende kunnen identificeren en een diagnose kunnen stellen van de aard en omvang van het probleem, de mogelijke oplossingsrichtingen en eventuele vervolgstappen. Het contact met de rechtzoekende moet het juridisch loket in staat stellen zich een oordeel te vormen over de vraag of het voorliggende probleem van de rechtzoekende met een antwoord van het juridisch loket is af te handelen, of het eenvoudig is op te lossen door de rechtzoekende zelf (eventueel met enige hulp en informatie), of dat bijvoorbeeld doorverwijzing nodig is naar een rechtsbijstandverlener of een mediator. In de praktijk zal het juridisch loket hiervoor een diagnosedocument opstellen waarin deze informatie is opgenomen. De rechtzoekende kan dit document vervolgens gebruiken voor het verder oplossen van het probleem. Op dit moment zal de rechtzoekende daarom doorgaans een baliebezoek of een bezoek aan het spreekuur moeten afleggen, wil voldaan zijn aan de vereisten van artikel 2, zesde lid, en artikel 4, tweede lid, Bebr. Op termijn is zeer goed denkbaar dat dit persoonlijk contact ook plaatsvindt langs elektronische weg. Te denken valt aan een videoverbinding, waarlangs een rechtzoekende door een medewerker van het juridisch loket te woord wordt gestaan. Daarbij is telkens van belang dat betrokkene in persoon geïdentificeerd kan worden.

Om te kunnen spreken van persoonlijk contact is noodzakelijk dat het juridisch loket in het diagnosedocument het burgerservicenummer en naam, adres en overige relevante persoonsgegevens van de rechtzoekende heeft opgenomen (ter identificatie van de rechtzoekende), alsmede een beschrijving van de aard van het contact en het juridisch probleem, een toelichting op het probleem en (zo mogelijk) een vermelding van de door de raad voor rechtsbijstand gehanteerde toepasselijke zaakcode. Deze gegevens stellen de raad voor rechtsbijstand onder meer in staat om te controleren of betrokkene daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de door het juridisch loket geboden rechtshulp. Het gebruik van de via internet aangeboden voorziening Rechtswijzer is, althans in de huidige vorm, onvoldoende om te voldoen aan het genoemde vereiste. De Rechtswijzer biedt op dit moment de mogelijkheid om anoniem informatie op te vragen en op basis daarvan zelf vervolgstappen te bepalen. Van identificatie van de rechtzoekende en een op diens persoon toegesneden diagnose door het juridisch loket is in dat geval geen sprake.

Diagnosedocument

Zoals gezegd zal het juridisch loket in de praktijk naar aanleiding van het persoonlijk contact met een rechtzoekende een diagnosedocument opstellen. Dit document wordt door het juridisch loket aan de rechtzoekende ter hand gesteld en dient meerdere doelen. Allereerst wordt hiermee informatie verschaft aan de rechtzoekende over de aard en omvang van het probleem en mogelijke vervolgstappen. Het is daarmee een advies aan de rechtzoekende. Voorts kan het dienen als bewijs dat aan de rechtzoekende rechtshulp is verleend. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand kan de inhoud van



het diagnosedocument gebruiken bij de besluitvorming over de aanvraag van een toevoeging. De inhoud van het diagnosedocument kan naar zijn aard alleen een advies betreffen van de kant van het juridisch loket. Het blijft in alle gevallen nadrukkelijk een taak van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand om te toetsen of betrokkene voldoet aan de criteria om voor een toevoeging in aanmerking te komen en op basis daarvan vervolgens een beslissing te nemen over het verlenen van een toevoeging. De inhoudelijke taken van het juridisch loket veranderen dan ook niet. Wel zal het geheel aan maatregelen dat met dit besluit wordt getroffen tot gevolg hebben dat het juridisch loket vaker benaderd zal worden door rechtzoekenden. De raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket hebben aangegeven zich in aanloop naar de inwerkingtreding van dit besluit organisatorisch voor te bereiden op deze toenemende vraag.

Eigen bijdrage lichte adviestoevoeging en mediation

De eigen bijdragen die zijn verschuldigd voor de verlening van eenvoudig rechtskundig advies (de zogenoemde lichte adviestoevoeging; artikel 2, derde lid, Bebr) en voor mediation (artikel 4 van het Besluit toevoeging mediation) worden met het voorliggende besluit niet verhoogd. Deze eigen bijdragen worden vooralsnog op het bestaande niveau gehouden om de laagdrempeligheid van de lichte adviestoevoeging en mediation te behouden. Van de lichte adviestoevoeging gaat naar zijn aard ook een filterende werking uit, waardoor naar verhouding duurdere reguliere toevoegingen kunnen worden voorkomen. Het niet verhogen van de eigen bijdrage voor mediation past in het beleid van het kabinet om alternatieve wijzen van geschiloplossing te stimuleren. Omdat de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging en mediation niet wordt verhoogd, blijven deze categorieën ook buiten de systematiek van verlaging van de eigen bijdrage indien aan de rechtzoekende rechtshulp wordt verleend alvorens deze een toevoeging aanvraagt.

Uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage

Het doel van het bevorderen van de gang langs het juridisch loket is het in een vroegtijdige fase oplossen van juridische problemen en het beantwoorden van juridische vragen. Vaak kan hierdoor worden afgezien van de toevoeging van een advocaat. Bepaalde zaken zijn van dien aard dat deze uitgezonderd dienen te worden van het systeem van diagnose en triage. Het gaat daarbij om strafzaken als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Bvr en om bepaalde asielzaken. Voor het uitzonderen van deze zaken is gekozen omdat daarin nauwelijks een filterende werking van het juridisch loket valt te verwachten, terwijl bovendien sprake is van een procedure tegen of tegenover de rijksoverheid, waarbij de betrokken rechtzoekende in een verhoudingsgewijs (zeer) kwetsbare positie verkeert. In strafzaken zal het juridisch loket doorgaans niets anders kunnen doen dan betrokkene door te verwijzen naar een advocaat. Bovendien kan het juist in strafzaken voorkomen dat de rechtzoekende fysiek niet in staat is om een bezoek te brengen aan het juridisch loket, omdat aan hem een vrijheidsbenemende maatregel kan zijn opgelegd. Asielzaken kennen – met name sinds de invoering per 1 juli 2010 van de nieuwe asielprocedure – een geheel eigen dynamiek, waarbij feitelijk standaard aan een asielzoeker een advocaat wordt toegevoegd aan het begin van de procedure. Omdat het niet zinvol zou zijn om in deze zaken een rechtzoekende te bewegen langs het juridisch loket te gaan om in aanmerking te komen voor een lagere eigen bijdrage, wordt op grond van het nieuwe zevende lid van artikel 2 Bebr in deze zaken de eigen bijdrage standaard met € 50,- verlaagd. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in geval van een last tot toevoeging in strafzaken rechtsbijstand reeds kosteloos is en derhalve geen eigen bijdrage verschuldigd is (artikel 43, eerste lid, Wrb). In de praktijk zullen bovendien veel asielzoekers vallen onder het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onderdeel a, Bebr. Op grond van die bepaling is geen eigen bijdrage verschuldigd als de rechtzoekende is aangewezen op verstrekkingen op grond van de Regeling opvang asielzoekers of de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005.

Hardheidsclausule

Van de rechtzoekende kan in redelijkheid niet in alle gevallen worden verlangd dat hij voldoet aan het vereiste dat aan hem rechtshulp is verleend alvorens zich tot een rechtsbijstandverlener te wenden. In sommige gevallen kan bijvoorbeeld geboden spoed hieraan in de weg staan. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de situatie dat de rechtzoekende op zodanig tijdstip wordt gedagvaard in het kader van een voorlopige voorziening, dat hij feitelijk niet in staat is om eerst van de voorzieningen van het juridisch loket gebruik te maken. Het zou in dergelijke gevallen onredelijk kunnen zijn om de rechtzoekende de hogere eigen bijdrage te laten betalen. Hiermee is rekening gehouden in het nieuwe achtste lid van artikel 2. Gelet op de vele verschillende omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen, is het niet mogelijk of wenselijk om een uitputtende opsomming van uitzonderingssituaties op te nemen. Opgemerkt zij dat een rechtzoekende niet voor verlaging van de eigen bijdrage op grond van het achtste lid in aanmerking komt, wanneer hij door eigen nalatigheid een situatie tot stand heeft gebracht dat een gang naar het juridisch loket feitelijk niet meer mogelijk is. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geval waarin een rechtzoekende een dagvaarding lange tijd heeft laten liggen



alvorens juridische hulp in te roepen. De stelling van de NOvA c.s. dat de hardheidsclausule te eng is geformuleerd wordt niet gedeeld. Benadrukt zij dat deze hardheidsclausule naar zijn aard alleen bedoeld is voor bijzondere gevallen. Voor verlaging van de eigen bijdrage zonder een gang naar het juridisch loket te maken is bijvoorbeeld geen plaats alleen vanwege de afstand die betrokkene moet afleggen om bij het juridisch loket te komen, of omdat betrokkene er op voorhand vanuit gaat dat het juridisch loket tot de conclusie zal komen dat verwijzing naar een advocaat aangewezen is.

Anticumulatieregeling

De toevoeging van een nieuw vierde lid aan artikel 5 Bebr ziet op de werking van de zogenoemde anticumulatieregeling in het licht van de gedifferentieerde eigen bijdrage. De anticumulatieregeling beoogt te voorkomen dat een rechtzoekende, die binnen zes maanden meerdere toevoegingen ontvangt, voor iedere afzonderlijke toevoeging in deze periode telkens de volledige eigen bijdrage moet betalen. Een rechtzoekende ontvangt daarom een korting van vijftig procent op de voor de eerste toevoeging betaalde eigen bijdrage, voor de eerstvolgende en twee daaropvolgende toevoegingen binnen die periode van zes maanden. Jaarlijks maken ruim 60.000 rechtzoekenden gebruik van deze regeling. Door de hoogte van de korting voor latere toevoegingen zou voor rechtzoekenden die een beroep doen op deze regel de prikkel kunnen wegvallen om ook voor die latere zaken eerst langs het juridisch loket te gaan alvorens een toevoeging aan te vragen. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de filterfunctie van het juridisch loket. Om die reden wordt in het nieuwe vierde lid van artikel 5 bepaald dat voor een beroep op de anticumulatieregeling vereist is dat ook voor latere toevoegingen eerst gebruik wordt gemaakt van de door het juridisch loket geboden rechtshulp. Dit vereiste geldt niet voor zaken als bedoeld in artikel 2, zevende en achtste lid, waarvoor al een uitzondering geldt op het systeem van diagnose en triage.

Artikel II, onderdeel A (wijziging artikel 32 Bvr)

In artikel 32, derde lid, Bvr wordt verwezen naar artikel 243, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Met de inwerkingtreding van (een deel van) de Wet griffierechten burgerlijke zaken is artikel 243 Rv geheel komen te vervallen. De verwijzing naar dat artikel wordt daarom geschrapt.

Artikel II, onderdeel B, en artikel III (verlaging van de bevoorschotting; artikel 35 Bvr)

Advocaten die zijn ingeschreven bij het bestuur van de raad voor rechtsbijstand ontvangen op grond van artikel 37, vierde lid, Wrb en artikel 35 Bvr periodiek een voorschot op hun vergoedingen. De bevoorschotting dient ertoe om, vooruitlopend op de vaststelling en uitbetaling van de uiteindelijke vergoeding, alvast een tegemoetkoming beschikbaar te stellen aan advocaten voor hun verwachte werkzaamheden. De voorschotregeling is ingevoerd in een tijdperk waarin er geruime tijd kon verlopen tussen het moment van declaratie door de advocaat voor verleende rechtsbijstand en de uitbetaling van de vergoeding. De bevoorschotting ondervindt de eventuele financiële gevolgen die zich konden voordoen door het tijdsverloop. Dankzij verdergaande technologische ontwikkelingen bij de raad kan de frequentie van uitbetaling van vergoedingen aan advocaten steeds verder worden opgevoerd. Advocaten krijgen hierdoor eerder dan in het verleden hun vergoedingen uitbetaald. Door het opvoeren van het betalingsritme bestaat er minder noodzaak om de omvang van de bevoorschotting op hetzelfde peil te houden dat redelijk werd geacht op het moment van invoering van het systeem. Daarom wordt met dit besluit een verlaging doorgevoerd van de hoogte van de bevoorschotting (artikel 35, tweede lid, Bvr). In het kader van de voorhang en consultatie van dit document is van verschillende kanten, waaronder de NOvA, aandacht gevraagd voor de eventuele financiële problemen waarmee advocaten(kantoren) te maken kunnen krijgen in geval van een te plotselinge afbouw van de bevoorschotting. De NOvA heeft daarom in overweging gegeven de bevoorschotting stapsgewijs te verlagen. Deze suggestie is overgenomen. Met dit besluit wordt voorzien in een verlaging van de bevoorschotting van 75% naar 50% met ingang van de datum van inwerkingtreding van het besluit. Een jaar na de datum van inwerkingtreding wordt de bevoorschotting verder verlaagd naar 25% en wederom een jaar later naar 10%. Hierdoor hebben advocaten(kantoren) langer de tijd om zich voor te bereiden op de afbouw van het systeem van bevoorschotting. Hiermee wordt over de komende jaren een eenmalige besparing gerealiseerd van 25 mln. euro, aangezien er vanuit het bestuur minder geld uitstaat bij de advocatuur in het kader van bevoorschotting.

Deze verlaging vindt plaats vooruitlopend op een gehele afschaffing van de verplichte deelname voor advocaten aan een systeem van bevoorschotting. Daarvoor is een wijziging van artikel 37, vierde lid, Wrb noodzakelijk. Hiertoe zal op termijn een wetswijziging in gang gezet worden.

Artikel IV (Eerbiedigende werking voor reeds ingediende aanvragen om toevoeging)

Op het moment dat dit besluit in werking treedt, zijn er zaken waarvoor al een toevoeging is aangevraagd en die nog afgewikkeld moeten worden. Het Bebr zoals dat luidde op de dag vóór de dag van



inwerkingtreding van dit besluit, blijft van toepassing op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand zijn ontvangen vóór de dag van deze inwerkingtreding. Hiermee wordt bereikt dat een al ingezet traject op basis van het op dat moment geldende recht kan worden afgedaan. Tussentijdse herzieningen in lopende trajecten zijn daardoor niet nodig, waarmee problemen van overgangsrechtelijke aard voorkomen worden.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

Gelet op de financiële belangen die zijn gemoeid met een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van dit besluit, wordt niet aangesloten bij de vaste verandermomenten. Wel zal een zodanig moment van inwerkingtreding worden gekozen dat betrokkenen voldoende gelegenheid hebben gehad zich voor te bereiden op de nieuwe regeling.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



Advies Raad van State

No. W03.11.0063/II
's-Gravenhage, 21 april 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 2 maart 2011, no. 11.000537, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling Advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe structurele bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand te bewerkstelligen. Dit wordt onder meer gedaan door rechtzoekenden te stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van het juridisch loket. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen, onder meer met betrekking tot de doelstelling, de toegang tot de rechter, de bereikbaarheid van het juridisch loket, de bijzondere bijstand, de hardheidsclausule en uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Doelstelling van het ontwerpbesluit; structurele bezuinigingen

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Bebr) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Blijkens de toelichting is het doel van de voorgestelde wijziging om te komen tot structurele bezuinigingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹ Dit wordt gedaan door de eigen bijdrage die een rechtzoekende moet betalen voor rechtsbijstand, te verhogen. De tweede doelstelling van het ontwerpbesluit is rechtzoekenden te stimuleren om voordat zij een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand doen, eerst advies in te winnen bij het juridisch loket, om zo het aantal verzoeken om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlagen. Volgens de toelichting kan het juridisch loket als een filter dienen dat tot minder juridische procedures leidt, omdat het juridisch loket in een vroegtijdig stadium het geschil juridisch kan beoordelen en andere oplossingen kan zoeken.² Om die reden wordt in het ontwerpbesluit geregeld dat, indien een rechtzoekende eerst rechtshulp vraagt aan het juridisch loket, zijn eigen bijdrage met € 50,- verlaagd wordt, waardoor de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage gaat betalen dan in de huidige situatie.³ De toelichting zet de verwachte filterfunctie uiteen van het juridisch loket aan de hand van enkele gegevens van 2009 en geeft een overzicht van de te verwachte besparingen.⁴ De Afdeling maakt over deze twee doelstellingen de volgende opmerkingen.

a. Toegang tot de rechter

De toelichting stelt dat met de differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage en het systeem van verlening van gratis rechtshulp door het juridisch loket voldoende evenwicht bestaat tussen enerzijds het nakomen van de verdragsrechtelijke verplichtingen en anderzijds het betaalbaar houden van het systeem en dat hierbij de toegang tot de rechter ook in de toekomst voldoende is gewaarborgd.⁵

De Afdeling gaat hierna nog in op de bereikbaarheid van het juridisch loket, maar merkt op dat voor die groepen die geen aanspraak kunnen maken op de korting voor de eigen bijdrage, het ontwerpbesluit leidt tot een substantiële verhoging van de eigen bijdrage.⁶ Deze verhoging leidt de Afdeling tot de volgende opmerking.

De instandhouding van een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand is een wezenskenmerk van een moderne rechtsstaat.⁷ Een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand draagt niet enkel bij aan toegang tot de rechter voor de minder draagkrachtige, maar dient eveneens een algemener belang van rechtshandhaving. Artikel 18, tweede lid, van de Grondwet verplicht tot het stellen van regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Het recht op effectieve toegang tot de

¹ Nota van Toelichting, Algemeen, Doelstelling besluit.

² Nota van Toelichting, Algemeen, Het juridisch loket.

³ Op dit moment betaalt een rechtzoekende in de laagste inkomenscategorie een eigen bijdrage van € 98,-. Dit bedrag wordt verhoogd naar € 125,-. Indien bijstand is verleend door het juridisch loket wordt de eigen bijdrage verlaagd naar € 75,-.

⁴ Nota van Toelichting, Algemeen, Het juridisch loket en Financiële gevolgen.

⁵ Nota van Toelichting, Algemeen, EVRM en Grondwet.

⁶ Voor de laagste inkomensgroep is dit een verhoging van 25%.

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 27 400, VI, nr. 67, p.1.



rechter is verankerd in artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). Het recht op kosteloze rechtsbijstand voor on- of minvermogenden wordt in artikel 6 EVRM alleen met zoveel woorden gegarandeerd voor het geval sprake is van een 'strafvervolging' ('charged with a criminal offence'). Eenzelfde garantie ligt echter in het in deze verdragsbepaling gegarandeerde recht op toegang tot de rechter besloten voor procedures waarin de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen aan de orde is, afhankelijk van het belang van de zaak dat voor betrokkene op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, en het vermogen van betrokkene daadwerkelijk zijn eigen verdediging te voeren.⁸ De Afdeling wijst er op dat het derde lid van artikel 47 van het EU Handvest die zelfde garantie voor alle gerechtelijke procedures expliciet biedt door in het algemeen te bepalen dat rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

Weliswaar is door zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als het Hof van Justitie van de EU het standpunt ingenomen dat het recht op toegang tot de rechter niet een absoluut recht betreft;⁹ daarop aangebrachte beperkingen moeten echter een legitiem doel dienen en de daarbij gebruikte middelen moeten in een redelijke verhouding staan tot dat doel, terwijl zij de toegang tot de rechter niet in de praktijk illusoir mogen maken. Bezuinigingen op zichzelf vormen geen legitiem doel in de hier bedoelde zin.¹⁰ Het betaalbaar houden van de rechtshulp is op zichzelf gezien wel een relevant element bij het goed functioneren van de rechtsbedeling, maar de als gevolg daarvan aangebrachte beperking op de toegang tot de rechter dient wel proportioneel te zijn en in elk geval deze toegang niet illusoir te maken. Of aan deze voorwaarden is voldaan, staat uiteindelijk ter beoordeling van de (nationale en internationale) rechter. Het Hof van Justitie heeft dienaangaande met betrekking tot het recht op gratis rechtsbijstand overwogen dat de rechter bij de evenredigheidsbeoordeling tevens rekening kan houden met de vraag of de hoogte van de proceskosten mogelijk een onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormt.¹¹

De Afdeling is van oordeel dat het risico bestaat dat de verhoging van de eigen bijdrage op grond van het ontwerpbesluit leidt tot een schending van het recht op toegang tot de rechter. De rechtzoekenden dienen door de hogere eigen bijdrage een belangenafweging te maken die hen in een positie kan brengen waardoor zij per saldo afzien van de gang naar de rechter.¹² De Afdeling adviseert in de toelichting, aan de hand van de genoemde internationale rechtsverplichtingen en de daarop gebaseerde jurisprudentie, nader in te gaan op de effecten die het ontwerpbesluit kan hebben voor de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter en op de toelaatbaarheid daarvan in het licht van de genoemde doelstellingen en van de vraag of de voorgestelde maatregelen in redelijke verhouding staan tot die doelstellingen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Onderbouwing besparing

Op grond van de in de toelichting genoemde gegevens wordt onvoldoende aannemelijk dat de doelstellingen, te weten structurele bezuinigingen en het voorkomen van onnodige procedures, gerealiseerd zullen (kunnen) worden. Zo ontbreken gegevens over het aantal verzoeken om rechtsbijstand dat per inkomenscategorie wordt gedaan. Zonder deze gegevens is het niet mogelijk om de te verwachten effecten op realiteitswaarde te toetsen. Op voorhand is niet evident dat de groep personen die in het huidige stelsel het juridisch loket inschakelt, gelijk te stellen is met de groep personen die zich rechtstreeks wendt tot een advocaat. De keuze voor het juridisch loket of rechtsbijstand zal uiteraard per zaak voor een deel ingegeven (moeten) zijn door zowel de juridische als de feitelijke problematiek.

Uit de gegevens in de toelichting over de contacten met het juridisch loket in 2009 kan voortsnog niet afgeleid worden in hoeverre deze gegevens representatief zijn voor andere jaren. Per saldo is onduidelijk in hoeverre de besparing zal voortkomen uit de verplichte gang naar het juridisch loket of een gevolg is van het feit dat een substantieel aantal rechtzoekenden die niet eerst de gang naar het juridisch loket maken, een hogere eigen bijdrage verschuldigd zijn. De Afdeling acht het noodzakelijk dat de toelichting aangevuld wordt met gegevens die onderbouwen dat de filterfunctie van het juridisch loket zal resulteren in de beoogde bezuinigingen.

⁸ EHRM, arrest van 9 oktober 1979, NJ 1980, 376 (Airey tegen Ierland); arrest van 16 juli 2002 (P., C. en S. tegen Verenigd Koninkrijk).

⁹ EHRM, arrest van 28 mei 1985 (Asingdane tegen Verenigd Koninkrijk), § 57, resp. HvJEU, arrest van 22 december 2010 (DEB tegen Bondsrepubliek Duitsland), § 60.

¹⁰ EHRM, arrest van 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure tegen Polen).

¹¹ HvJEU, arrest van 22 december 2010 (DEB tegen Bondsrepubliek Duitsland), § 61.

¹² In dat verband wijst de Afdeling op de noodzaak te gelegener tijd de samenhang te bezien met het in consultatie gebrachte wetsvoorstel voor een kostendekkend griffiestelsel, omdat cumulatie van beide maatregelen zou kunnen leiden tot ongewenste beperking van de toegang van de burger tot de rechter.



De Afdeling adviseert, het bovenstaande afwegend, om de toelichting aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen, teneinde te waarborgen dat de bezuinigingsdoelstelling geen afbreuk doet aan de toegang tot de rechter.

2. De bereikbaarheid van het juridisch loket

a. Wijze van contact

Het ontwerpbesluit en de toelichting zijn onduidelijk op het punt van de bereikbaarheid van het juridisch loket. Enerzijds wordt gesteld dat het juridisch loket bereikbaar is via een landelijk telefoonnummer, een gezamenlijke website en een bezoek aan één van de vestigingen. Anderzijds wordt geconstateerd dat niet ieder contact dat een rechtzoekende met het juridisch loket heeft op voorhand voldoende is om in aanmerking te komen voor de lagere eigen bijdrage. Hiervoor is het noodzakelijk dat er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden. Om die reden wordt in het ontwerpbesluit in de artikelen 2, zesde lid, en 4, tweede lid, Bebr vereist dat er rechtshulp is verleend in schriftelijke vorm of in persoon. In de toelichting is vervolgens aangegeven dat dit op dit moment betekent dat de rechtzoekende doorgaans een baliebezoek of een bezoek aan het spreekuur moet afleggen om te voldoen aan de vereisten van deze artikelen.¹³ Op termijn is het volgens de toelichting denkbaar dat dit persoonlijk contact ook plaatsvindt langs elektronische weg. De Afdeling vraagt zich af waarop de conclusie in de toelichting dat in de meeste gevallen contact in persoon noodzakelijk zal zijn, gebaseerd is. Het identificeren van een rechtzoekende zou mogelijkerwijs ook kunnen plaatsvinden via DigiD, of een vergelijkbaar systeem. In dat geval zou schriftelijk contact ook kunnen volstaan. De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop en de gevallen waarin schriftelijk contact met het juridisch loket zou kunnen plaatsvinden. Daarnaast adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de maatregelen die getroffen moeten worden om ook contact via elektronische weg te laten plaatsvinden en het hierbij behorende tijdspad.

b. Fysieke bereikbaarheid

Indien het (voorlopig) noodzakelijk is dat een rechtzoekende die in aanmerking wil komen voor de korting op de eigen bijdrage in persoon langs moet gaan bij een vestiging van het juridisch loket, wijst de Afdeling op het volgende. De Afdeling is van oordeel dat het uitgangspunt moet zijn dat het juridisch loket voor alle rechtzoekenden goed bereikbaar dient te zijn. In dit verband merkt de Afdeling op dat het juridisch loket weliswaar, zoals in de toelichting wordt vermeld, 30 vestigingen heeft, maar dat deze vestigingen niet evenwichtig zijn verdeeld over Nederland. Zo is er in de provincies Fryslân en Groningen slechts één loket. Dit betekent dat de afstand die een rechtzoekende moet afleggen om bij een juridisch loket te komen zeer verschillend kan zijn in de verschillende provincies. Daar komt bij dat het juridisch loket uitsluitend op weekdays tussen 9.00 en 17.00 uur geopend is. Hierdoor is de bereikbaarheid van het juridisch loket voor mensen die overdag werken of aan huis gebonden zijn, in die omstandigheden onvoldoende zolang niet op de één of andere manier ook in een beperkte avondopenstelling of een openstelling op de zaterdag van het juridisch loket wordt voorzien.

De Afdeling wijst erop dat niet onaannemelijk is dat in bepaalde regio's de verlaging van de eigen bijdrage teniet wordt gedaan door de reiskosten die de rechtzoekende moet maken om bij een juridisch loket te komen. Indien rechtzoekenden geen financieel motief hebben voor het bezoeken van het juridisch loket kan dit afbreuk doen aan de beoogde filterfunctie hiervan. Ter ondersteuning van deze doelstelling moeten daarom meer locaties met langere openingstijden in worden gesteld of moet worden voorzien in een (gedeeltelijke) vergoeding van de reiskosten voor een bezoek aan het juridisch loket.

De Afdeling adviseert uiteen te zetten op welke wijze zal worden voorzien in een toereikende bereikbaarheid van het loket en alsnog het voorstel aan te vullen met een voorziening voor een tegemoetkoming in eventuele reiskosten.

c. Hardheidsclausule

De hardheidsclausule is opgenomen, omdat niet in alle gevallen in redelijkheid van de rechtzoekende kan worden verlangd dat hij voldoet aan het vereiste dat aan hem rechtshulp is verleend voor hij zich tot een rechtsbijstandverlener wendt.¹⁴ De toelichting geeft aan dat dit bijvoorbeeld het geval is, indien de zaak spoedeisend is en de rechtzoekende niet in staat is eerst het juridisch loket te bezoeken. De af te leggen afstand naar het juridisch loket is blijkens de toelichting echter geen aanleiding om de hardheidsclausule toe te passen.

Zoals de Afdeling hierboven uiteen heeft gezet, is de bereikbaarheid van het juridisch loket niet in alle

¹³ Nota van Toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, differentiatie in hoogte eigen bijdrage.

¹⁴ Nota van Toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, Hardheidsclausule.



gevallen gewaarborgd. Er kunnen zich gevallen voordoen waarbij de rechtzoekende dusdanig immobiel is dat niet van hem kan worden verlangd dat hij een, in sommige gevallen aanzienlijke, afstand aflegt om in persoon bij het juridisch loket langs te gaan. De Afdeling meent dan ook dat, zolang er geen voorziening is voor een rechtzoekende om via elektronische weg rechtshulp van het juridisch loket te krijgen, de hardheidsclausule ook zou moeten kunnen worden toegepast voor die rechtzoekenden van wie in redelijkheid op grond van de afstand die moet worden afgelegd om het juridisch loket te bezoeken dit niet kan worden verlangd. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen en de Raad voor Rechtsbijstand de discretionaire bevoegdheid te geven om ook de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende, waaronder de kosten die een rechtzoekende moet maken om het juridisch loket te bezoeken of zijn mobiliteitsbeperkingen, te betrekken in de afweging met betrekking tot toepassing van de hardheidsclausule.

3. Bijzondere bijstand

a. Voorliggende voorziening

De toelichting stelt dat het voorgestelde systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand het karakter krijgt van een voorliggende voorziening als bedoeld in de Wet werk en bijstand (Wwb), zodat in beginsel geen aanspraak kan worden gemaakt op bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage.¹⁵ Het woord 'krijgt' in de toelichting impliceert dat de Wrb nu niet als voorliggende voorziening wordt aangemerkt. De Afdeling wijst er in dit verband op dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in 2006 heeft geoordeeld dat de Wrb in beginsel als een toereikende en passende voorliggende voorziening kan worden aangemerkt.¹⁶ Uit de toelichting wordt niet duidelijk op welke wijze het stimuleren van het gebruik van het juridisch loket een verandering ten opzichte van de huidige situatie betekent. Ook in de nieuwe situatie is de rechtzoekende, na doorverwijzing, nog altijd een eigen bijdrage verschuldigd. Tevens is niet duidelijk wat als voorliggende voorziening moet worden aangemerkt; het advies van het juridisch loket, de vermindering van de eigen bijdrage, het verlenen van rechtsbijstand, of een combinatie van deze factoren. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de vraag waarom en in welke mate de voorgestelde wijziging verandering brengt in de status de Wrb als voorliggende voorziening.

b. Beroep op bijzondere bijstand

Daarnaast oordeelde de CRvB in dezelfde zaak dat in het geval dat een betrokkene weliswaar een beroep kan doen op een voorliggende voorziening, maar deze voorziening niet toereikend is, bijvoorbeeld omdat de kosten vanwege budgettaire redenen niet volledig worden vergoed, dan wel omdat daarvoor een eigen bijdrage wordt gevraagd, artikel 15, eerste lid, Wwb geen grond is voor afwijzing van een aanvraag om bijzondere bijstand voor deze eigen bijdrage in de kosten van rechtsbijstand. In een dergelijke situatie kunnen burgemeester en wethouders aanvullende bijstand verlenen. Deze jurisprudentie is in latere gevallen van de CRvB bevestigd.¹⁷ In de toelichting wordt niet ingegaan op deze jurisprudentie van de CRvB over de bijzondere bijstand. Daarom wordt niet duidelijk waarom de voorgestelde wijziging een verandering zou betekenen voor de positie van de rechtzoekende die een beroep wil doen op bijzondere bijstand. Naar het oordeel van de Afdeling kan deze persoon ook onder het voorgestelde systeem een aanspraak hebben op bijzondere bijstand, indien de voorliggende voorziening niet toereikend is, omdat nog steeds een eigen bijdrage verschuldigd is. De aanvrager moet echter, gelet op artikel 35 WWB, daarvoor ook overigens in aanmerking komen.¹⁸ De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheid voor rechtzoekende om een beroep te doen op de bijzondere bijstand en hierbij de jurisprudentie van de CRvB te betrekken.

4. Uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage¹⁹

In het voorgestelde artikel 2, zevende lid, Bebr zijn enkele uitzonderingen opgenomen op de hoofdregels van het systeem van diagnose en triage. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Verwerende en daarmee gelijk te stellen rechtzoekenden

In het ontwerpbesluit wordt geen onderscheid gemaakt tussen een persoon die rechtzoekende is omdat hij een procedure wil beginnen en een persoon die rechtzoekende is omdat hij verweerder is in

¹⁵ Nota van Toelichting, Algemeen, Bijzondere bijstand.

¹⁶ CRvB 31 oktober 2006, 06/3262, LJN: AZ 1426.

¹⁷ CRvB 28 april 2009, 08/2099 WWB + 08/2100 WWB, LJN: BI 4612.

¹⁸ CRvB 28 april 2009, 08/2099 WWB + 08/2100 WWB, LJN: BI 4612, r.o. 4.6.

¹⁹ Nota van Toelichting, Algemeen, Het juridisch loket.



een procedure die door een ander persoon dan wel instantie is gestart. Voor het eerste geval onderschrijft de Afdeling de doelstelling van de filterfunctie van het juridisch loket.²⁰ Voor het tweede geval is de Afdeling niet overtuigd dat het redelijk is van de rechtzoekende te vergen dat hij, alvorens hij rechtshulp krijgt om zich in de procedure te kunnen verdedigen, eerst een advies hierover moet vragen bij het juridisch loket. Ook in de gevallen waarbij een gang naar de rechter verplicht is, zoals bij een scheiding, is er volgens de Afdeling onvoldoende toegevoegde waarde voor de verweerder om eerst advies in te winnen bij het juridisch loket. De Afdeling wijst er in dit verband op dat in artikel I, onderdeel A, lid 7, sub a, strafzaken uitgezonderd zijn van de verplichting om eerst rechtshulp te verkrijgen van het juridisch loket. De toelichting stelt dat deze zaken zijn uitgezonderd omdat hierbij nauwelijks een filterende werking van het juridisch loket valt te verwachten, terwijl bovendien sprake is van een procedure tegen of tegenover de rijksoverheid waarbij de betrokken rechtzoekende in een verhoudingsgewijs (zeer) kwetsbare positie verkeert.²¹ De Afdeling merkt op dat een overeenkomstige kwetsbare positie van de rechtzoekende in een procedure tegen of tegenover de rijksoverheid aanwezig is in die gevallen waarin een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Algemene wet bestuursrecht wordt opgelegd. In die gevallen is de rechtzoekende weliswaar formeel eiser, maar materieel verweerder. Ook deze gevallen zouden daarom naar het oordeel van de Afdeling moeten worden uitgezonderd van de verplichting om rechtshulp in te winnen bij het juridisch loket om in aanmerking te komen voor een korting van de eigen bijdrage. De Afdeling adviseert om het ontwerpbesluit naar aanleiding van het bovenstaande aan te passen.

b. Hoger beroep en cassatie

Artikel 5 van het Bebr biedt een voorziening voor de situatie dat aan een rechtzoekende binnen een tijdsbestek van zes maanden meer dan één eigen bijdrage wordt opgelegd. In dat geval wordt de eigen bijdrage die verschuldigd is, tot de helft gereduceerd. Het artikel is bedoeld om de onwenselijke situatie te voorkomen dat de herhaalde oplegging van de eigen bijdrage te zeer ingrijpt in de draagkracht van de rechtzoekende, aldus de wetsgeschiedenis.

Het ontwerpbesluit bepaalt dat het voor een beroep op de anticumulatieregeling nodig is dat telkens gebruik is gemaakt van het juridisch loket. Volgens de toelichting is dit nodig, omdat door de hoogte van de korting de prikkel zou kunnen wegvallen om ook voor de latere zaken eerst langs het juridisch loket te gaan, hetgeen afbreuk zou doen aan de filterfunctie.²² Het ontwerpbesluit maakt geen uitzondering voor het geval dat een rechtzoekende een vervolgpprocedure begint in dezelfde zaak.²³ De toelichting stelt hierover dat hierbij verdergaande overwegingen een rol spelen dan de vraag of de zaak in hogere instantie kans van slagen heeft, omdat bijvoorbeeld kan worden bezien of het voor de hand ligt eerst de weg van bemiddeling te beproeven alvorens verder te procederen.

De Afdeling merkt op dat, wanneer een zaak tot een uitspraak heeft geleid waarvoor hoger beroep of cassatie mogelijk is, de gang naar het juridisch loket door de procespartijen doorgaans niet in de rede ligt. Dat betekent dat het juridisch loket, met zijn taak van het verlenen van eerste lijnsrechtshulp, als regel geen rol meer te vervullen heeft. De Afdeling adviseert artikel 5, vierde lid, te heroverwegen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink.*

²⁰ Mede in aanmerking genomen dat in spoedeisende gevallen een beroep gedaan kan worden op de hardheidsclausule.

²¹ Nota van Toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, Uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage.

²² Nota van Toelichting, Artikelsgewijs, Artikel I, Anticumulatieregeling.

²³ Zie ook het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten, d.d. 15 december 2010 betreffende het Ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.



Nader Rapport

16 juni 2011

No. 5698233/11/6

Directie Wetgeving/Sector Staats- en bestuursrecht

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, onder meer in verband met het stimuleren van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 maart 2011, nr. 11.000537, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 april 2011, nr. W03.11.0063/II, bied ik U hierbij aan.

1. Doelstelling van het ontwerpbesluit; structurele bezuinigingen

a. Toegang tot de rechter

De Afdeling merkt terecht op dat een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand een wezenskenmerk is van een moderne rechtsstaat. Ook voor minder draagkrachtigen moet de toegang tot de rechter in voldoende mate zijn gewaarborgd, door middel van een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit brengt mee dat de overheid tot taak heeft het stelsel als zodanig beheersbaar te houden, zodat hierop een beroep kan worden gedaan door degenen die daadwerkelijk niet of onvoldoende zelf in staat zijn om kosten van rechtsbijstand te dragen in zaken waarin toegang tot de rechter vereist is.

Geconstateerd moet worden dat de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand in de afgelopen jaren steeds verder zijn gestegen. Bedroegen de uitgaven (inclusief de kosten van het juridisch loket) in 2006 nog bijna € 392 mln., in 2010 zijn deze kosten opgelopen tot € 465 mln. Zie in dat verband tevens de hieronder opgenomen grafiek. Voor een onbeperkte groei van uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat financieel gezien geen ruimte. Daardoor kan er niet aan worden ontsnapt om van tijd tot tijd te bezien of het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand optimaal werkt en of niet een meer efficiënte wijze van rechtsbijstand denkbaar is. Financiële of budgettaire gronden vormen internationaalrechtelijk op zichzelf geen rechtvaardiging om de toegang tot de rechter te beperken¹, doch dat neemt niet weg dat de overheid de mogelijkheid heeft om van tijd tot tijd het stelsel tegen het licht te houden en te bezien op de mogelijkheid en wenselijkheid van wijzigingen om tegen beheersbare kosten een goed en evenwichtig systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand in stand te houden². Een van de wegen tot het beter beheersbaar houden van de kosten is het stimuleren van kostenefficiëntere probleemoplossende routes en het stimuleren van het voorkomen van (escaleren van) juridische problemen.

¹ EHRM 21 februari 1975 (Golder / Verenigd Koninkrijk).

² Vergelijk ook EHRM Golder / Verenigd Koninkrijk en EHRM 28 mei 1985 (Ashingdane / Verenigd Koninkrijk).

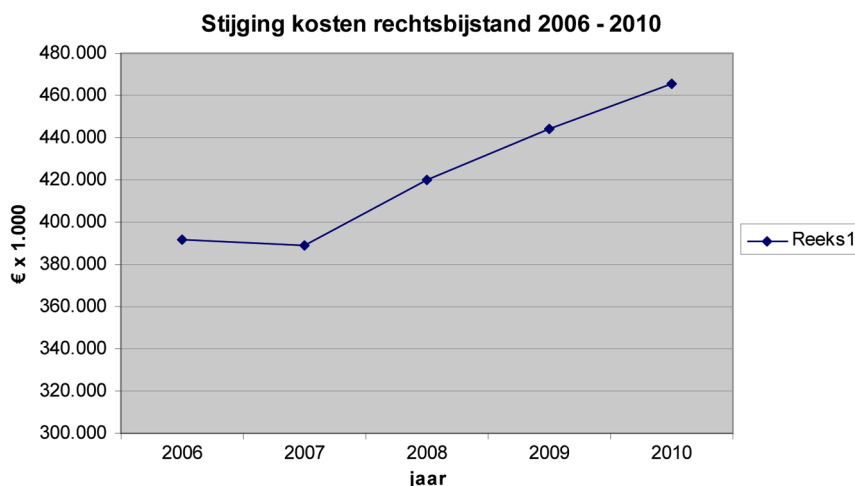


Fig. 1: Stijging uitgaven gesubsidieerde rechtsbijstand over de jaren 2006 t/m 2010.

Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat aan lidstaten vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand³. Er bestaat geen absoluut recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, in die zin dat gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar moet worden gesteld voor alle civielrechtelijke geschillen; het recht kan worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden en beperkingen⁴. Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen⁵. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, waaronder de betaling van een eigen bijdrage⁶, met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet dienen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding moet staan tot het beoogde doel⁷. Met de eigen bijdrage kan worden gewaarborgd dat het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt beschermd tegen zaken die het rechtssysteem onnodig belasten.

De verhoging van de eigen bijdrage met de onderhavige regeling, en vervolgens de verlaging daarvan indien de gang langs het juridisch loket wordt gemaakt alvorens een toevoeging te vragen, heeft tot doel rechtzoekenden te stimuleren om zoveel mogelijk gebruik te maken van een laagdrempelige (in casu zelfs geheel kosteloze) voorziening en efficiënte wijze van probleemoplossing. In een systeem waarbij publieke middelen ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand per definitie beperkt zijn, is het niet onredelijk om van rechtzoekenden die gebruik maken van deze middelen te verlangen dat zij zoveel mogelijk meewerken aan het op zo efficiënt mogelijke wijze oplossen van hun juridische problemen.

De verhoging van de eigen bijdrage is noodzakelijk om te kunnen komen tot een daadwerkelijk stimulerend verschil tussen een hogere en lagere eigen bijdrage, al naar gelang de weg langs het juridisch loket is gevolgd, en om tegelijkertijd te bereiken dat ook de lagere eigen bijdrage rechtzoekenden daadwerkelijk beweegt tot het maken van een afweging tussen enerzijds zijn belang bij het starten van een zaak en anderzijds de kosten die dit meebrengt.

Uit jurisprudentie van het EHRM zijn geen scherpe grenzen af te leiden ter beantwoording van de vraag wanneer de hoogte van een eigen bijdrage nog legitiem is in het licht van artikel 6 EVRM, dan wel een ongeoorloofde belemmering voor de toegang tot het recht vormt. Of daarvan sprake is, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld, waarbij onder meer de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende en de aard van de zaak een rol spelen. Daarbij is het laatste oordeel voorbehouden aan het EHRM⁸. Ook van een eigen bijdrage van € 125 kan niet worden volgehouden dat dit een te hoog bedrag is in het licht van het EVRM, met name niet gelet op het feit dat statistisch gezien een natuurlijke persoon gemiddeld slechts een enkele keer in zijn leven in een juridische procedure betrokken raakt. De toegang tot de rechter wordt hiermee niet illusoir. Bovendien kan betrokkene altijd

³ EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

⁴ EHRM 16 juli 2002 (P, C. en S. / Verenigd Koninkrijk).

⁵ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk); en EHRM 16 april 2002 (Iviso / Verenigd Koninkrijk). Zie tevens ECRM 10 juli 1980 (X. / Verenigd Koninkrijk); en ECRM 10 januari 1991 (Garcia / Frankrijk).

⁶ EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

⁷ EHRM Ashingdane / Verenigd Koninkrijk. Vergelijk tevens HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).

⁸ EHRM Posvielski en PPU Polture / Polen).



in aanmerking komen voor de verlaagde eigen bijdrage wanneer eerst – kosteloos – de gang langs het juridisch loket wordt gemaakt. Daarbij moet voorts in aanmerking worden genomen dat in een aantal categorieën zaken op grond van de nieuwe regeling altijd al de verlaagde eigen bijdrage (en dus juist een verlaagde drempel voor de toegang tot de rechter) geldt, waaronder in strafzaken en in andere zaken met het karakter van een ‘criminal charge’. Bovendien is voorzien in een hardheidsclausule die, in geval van toepassing, wederom leidt tot de verlaagde eigen bijdrage.

Gelet op het feit dat met dit systeem de essentie van recht op toegang tot de rechter niet wordt aangetast, hiermee een legitiem doel wordt beoogd (namelijk het stimuleren van efficiënte probleemoplossing) en de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel staat, kan niet worden gesteld dat de regeling in strijd komt met het EVRM. De toelichting is op dit punt aangepast.

b. Onderbouwing besparing

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de onderbouwing van de verwachte besparingen, is de toelichting aangevuld met een nadere berekening van de effecten die verwacht worden van de versterking van de filterfunctie van het juridisch loket. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de hoogte van de verwachte besparingen bij te stellen.

2. De bereikbaarheid van het juridisch loket

a. Wijze van contact

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in het aangepaste besluit bepaald dat voor de verlaging van de eigen bijdrage is vereist dat aan de rechtzoekende in persoon rechtshulp is verleend door het juridisch loket, en dat in dat kader een diagnosedocument is opgesteld en ter beschikking is gesteld aan de rechtzoekende. Het begrip ‘diagnosedocument’ is toegevoegd aan de begripsbepalingen van artikel 1 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. Het diagnosedocument is een schriftelijk document, dat zowel in elektronische als in papieren vorm ter beschikking kan worden gesteld. Het vereiste dat de rechtshulp in persoon moet zijn verleend, wordt mede gesteld in het kader van de noodzakelijke identificatie van de rechtzoekende. Het is wenselijk dat het de rechtzoekende zelf is – en bijvoorbeeld niet een raadsman namens hem – die het rechtshulpcontact met het juridisch loket heeft, omdat het uiteindelijk de rechtzoekende is die de afweging moet maken omtrent het al dan niet verzoeken van een toevoeging, en uit dien hoofde ook de eigen bijdrage verschuldigd is.

Voor een juiste identificatie van de rechtzoekende is vereist dat persoonlijk contact plaatsvindt tussen hem en het juridisch loket. Ook in het geval van de verlening van andere overheidsdiensten is dit een gebruikelijke gang van zaken, bijvoorbeeld bij de aanvraag van identiteitsdocumenten. Hierdoor volstaat op dit moment niet het enkele contact langs telefonische weg. Wel is denkbaar dat op termijn langs elektronische weg zodanig persoonlijk contact kan plaatsvinden dat de identiteit van de rechtzoekende kan worden vastgesteld en geverifieerd. De Afdeling noemt in dat verband terecht het voorbeeld van de identificatie via DigiD. Het juridisch loket zal in dat geval, mede gelet op afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht, kenbaar moeten maken dat deze weg is geopend.

Naar de huidige stand van de techniek bij het juridisch loket zal de rechtzoekende doorgaans een bezoek aan de balie of het spreekuur moeten afleggen, wil er sprake zijn van persoonlijk contact.

b. Fysieke bereikbaarheid

Het juridisch loket is op dit moment op dertig locaties door geheel Nederland gevestigd. Bij de oprichting van het loket is uitvoerig onderzoek verricht naar het noodzakelijke aantal vestigingen en de plaats van deze vestigingen. Zodoende kon gekomen worden tot een zodanig landelijk dekkend netwerk, dat een rechtzoekende doorgaans binnen ongeveer een uur een vestiging van het loket kan bereiken. Bij de keuze van het aantal vestigingen en hun vestigingsplaatsen is acht geslagen op een aantal factoren. De schaalgrootte is zodanig dat een rechtzoekende niet op basis van de geografische afstand tot het loket afziet van een fysiek bezoek (Kamerstukken II 2005/06, 30 436, nr. 3, pag. 2 en 3). Bij het bepalen van de locaties is ervan uitgegaan dat in principe in iedere hoofdplaats van een arrondissement een fysiek loket moet zijn gevestigd. In aanvulling daarop is, onder meer rekening houdend met het aantal inwoners per arrondissement, tot vaststelling van de overige locaties gekomen. Daarbij is aan de hand van de lijst van G30-gemeenten zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de steden met een regionale centrumfunctie. Dit laat onverlet dat met het huidige aantal vestigingen geen rigide stelsel in het leven is geroepen. Voor het juridisch loket bestaat de mogelijkheid om zogenaamde buitensprekuren of dependances te openen op andere locaties in regio’s waarbinnen het niet goed mogelijk blijkt voor rechtzoekenden om binnen ongeveer een uur bij een vestiging van het loket te zijn. Daarbij kan desgewenst met andere publieke organisaties worden samengewerkt. Het



juridisch loket houdt op dit moment buiten de gewone vestigingen spreekuur op diverse locaties.

Vanuit het juridisch loket zal ook in de toekomst gemonitord worden of en in hoeverre rechtzoekenden problemen ervaren met de (fysieke) bereikbaarheid van het loket. Zo nodig kan worden voorzien in – al dan niet tijdelijke – extra vestigingen. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat rechtzoekenden in het algemeen niet binnen een uur een vestiging van het juridisch loket kunnen bereiken. Uit de meest recente enquête onder bezoekers van het loket blijkt dat de afstand die moet worden afgelegd naar het loket geen knelpunt vormt (Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2009, pag. 91). Gebruikers van de loketten zagen blijkens deze enquête de afstand om het loket te bereiken overigens als het minst belangrijke aspect van de dienstverlening waarop bevestigd werd. Aspecten als deskundigheid, begrip voor het probleem en behulpzaamheid worden als aanzienlijk belangrijker gezien door rechtzoekenden. De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007 laat een vergelijkbare score zien. Rechtzoekenden geven dus over een langere periode aan de bereikbaarheid geen probleem te vinden.

Bij de start van het loket in 2005 kenden diverse vestigingen van het juridisch loket een inloopsprek-uur in de avonden. In 2007 is dit vervallen, omdat is gebleken dat hieraan onvoldoende behoefte bestond. Het telefonisch spreekuur in de avonden is wel gecontinueerd en maakt nog altijd deel uit van het openstellingsreglement van het loket. Ook ten aanzien van de openingstijden zal de behoefte in de toekomst blijvend worden gemonitord. Bij gebleken behoefte kan zo nodig wederom worden voorzien in avondopenstelling. Vooralsnog zijn er geen indicaties dat de openingstijden voor rechtzoekenden een sterk gevoeld knelpunt vormen.

Met de huidige dertig locaties van het loket is derhalve voorzien in een evenwichtige spreiding, waarbij nadrukkelijk rekening is gehouden met de fysieke bereikbaarheid van de locaties voor rechtzoekenden. De goede bereikbaarheid van het loket is hiermee voldoende gewaarborgd. Het is op zichzelf niet onredelijk om van rechtzoekenden, die gebruik maken van schaarse middelen in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand, te verlangen dat zij ook zelf inspanningen verrichten om te komen tot een zo efficiënt mogelijke oplossing van juridische problemen. Het wordt daarom op dit moment niet noodzakelijk geacht om het aantal vestigingen van het loket uit te breiden of te voorzien in ruimere openingstijden. De behoefte aan een en ander zal blijvend worden gemonitord.

Het advies van de Afdeling om een regeling te treffen voor de tegemoetkoming in de reiskosten is niet overgenomen. Het is noch ongebruikelijk, noch onredelijk om van rechtzoekenden te verlangen dat zij ook zelf enige inspanningen leveren om hun rechten te effectueren. Ook in het geval van een bezoek aan een advocaat of het bijwonen van een rechtszitting zal de rechtzoekende zelf moeten zorg dragen voor vervoer.

c. Hardheidsclausule

De Afdeling adviseert om – zo lang er geen voorziening is voor elektronische rechtshulp via het juridisch loket – de raad voor rechtsbijstand de discretionaire bevoegdheid te geven om ook de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende (waaronder de kosten die hij moet maken om het loket te bezoeken of zijn mobiliteitsbeperkingen) te betrekken in de afweging rond de toepassing van de hardheidsclausule.

In dit verband zij allereerst verwezen naar hetgeen hierboven is opgemerkt over de reisafstand die een rechtzoekende moet afleggen en de inspanningen die van hem op dit punt in redelijkheid verlangd kunnen worden. Het uitsluitend om redenen van reisafstand of reiskosten voorzien in een uitzonderingspositie of verlaagde eigen bijdrage, zou feitelijk neerkomen op een tegemoetkoming in de reiskosten. Dit verhoudt zich niet tot het eerder genoemde principe dat het niet onredelijk is om van een rechtzoekende te verlangen dat hij ook zelf een afstand aflegt om zijn rechten te effectueren. Het enkele feit dat een rechtzoekende een bepaalde afstand moet reizen is daarom onvoldoende grond om de hardheidsclausule toe te passen. Dit kan anders liggen wanneer er voor betrokkene (tevens) andere zwaarwegende persoonlijke omstandigheden een rol spelen die de onredelijke belemmering kunnen betekenen voor een fysieke gang langs het juridisch loket. Daarbij valt te denken aan het door de Afdeling genoemde voorbeeld van een rechtzoekende met (ernstige) mobiliteitsbeperkingen, zoals een rechtzoekende die om medische redenen aan bed gekluisterd is. Wanneer op termijn meer mogelijkheden beschikbaar komen om het loket langs elektronische weg te benaderen, kunnen dergelijke omstandigheden een minder grote rol spelen bij het toepassen van de hardheidsclausule. De toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Bijzondere bijstand

De Afdeling adviseert aan te geven waarom en in welke mate de voorgestelde wijziging een verandering brengt in de status van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) als voorliggende voorziening. Tevens



wordt geadviseerd in te gaan op de mogelijkheid voor de rechtzoekende om een beroep te doen op de bijzondere bijstand.

Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) is de Wrb een voorliggende voorziening in de zin van de Wet werk en bijstand (WWB) die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn (zie CRvB, 31 oktober 2006, zaak 06/3262 WWB, LJN nr. AZ1426). De CRvB stelt dat de Wrb een voorliggende voorziening is voor wat betreft de kosten van rechtsbijstand. Het betreft dus niet een voorliggende voorziening in de kosten van de eigen bijdrage. Dat betekent echter niet dat alle kosten die in het kader van een juridische procedure door de rechtzoekende gemaakt worden als noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden aangemerkt (zie daarvoor ook CRvB, 28 april 2009, zaak 08/2099 WWB en 08/2100 WWB, LJN nr. BI4612).

In aansluiting op hetgeen de Afdeling opmerkt, kan niet worden aangenomen dat met de onderhavige maatregelen met betrekking tot de differentiatie van de eigen bijdrage anders tegen deze jurisprudentie moet worden aangekeken. Wel is van belang dat – mede gelet op de verlaagde eigen bijdrage indien de gang langs het juridisch loket wordt gemaakt – telkens moet worden beoordeeld of rechtzoekenden voor bijzondere bijstand in de kosten van de eigen bijdrage in aanmerking komen. Met name in de laagste inkomenscategorie is de eigen bijdrage slechts een fractie van de kosten van rechtsbijstand. Daarmee wordt het belang van een goede toegang tot het recht onderstreept. Dit belang gaat echter niet zo ver dat van de rechtzoekende geen enkele afweging bij het verkrijgen van rechtsbijstand mag worden gevraagd. Een prijsprikkel, in de vorm van een eigen bijdrage, draagt bij aan deze afweging. In zoverre zijn een beroep op rechtsbijstand en de betaling van een eigen bijdrage onlosmakelijk verbonden. Om het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig beheersbaar te houden is juist van belang dat rechtzoekenden geprikkeld worden om een afweging te maken tussen enerzijds hun belang dat gediend wordt met een zaak en anderzijds de kosten die met de zaak zijn gemoeid. Enige terughoudendheid bij het honoreren van een beroep op de bijzondere bijstand past daarbij. Een gemeente zou bijvoorbeeld kunnen eisen dat een aanvrager om bijzondere bijstand een diagnosedocument van het juridisch loket overhandigt waaruit blijkt dat de door de rechtzoekende gewenste rechtsbijstand door een advocaat, en daarmee de verschuldigde eigen bijdrage, noodzakelijk zijn. Het effect hiervan is dat ook rechtzoekenden die onder het bereik van de WWB vallen de eerder genoemde afweging zullen moeten maken.

4. Uitzonderingen op het systeem van diagnose en triage

a. Verwerende en daarmee gelijk te stellen rechtzoekenden

De Afdeling geeft aan er niet van overtuigd te zijn dat het redelijk is van de rechtzoekende te vergen om, indien hij verweerder is in een procedure, de gang langs het juridisch loket te maken. Ook in gevallen waarin een gang naar de rechter verplicht is, zou het onvoldoende toegevoegde waarde hebben voor verweerder om eerst advies in te winnen bij het juridisch loket. Dit standpunt van de Afdeling wordt niet gedeeld. Ook indien de rechtzoekende de verwerende partij in een geding is, kan een gang langs het juridisch loket een gunstig effect hebben voor een efficiënte en laagdrempelige afdoening van het geschil. Het juridisch loket kan via advies aan de verwerende partij, partijen bewegen om via bijvoorbeeld mediation te komen tot een oplossing, zoals een afbetalingsregeling of een minnelijke schikking. Hiermee kan een gerechtelijke procedure worden voorkomen, verkort of vereenvoudigd.

Juist in het geval van het door de Afdeling genoemde voorbeeld van een echtscheiding kan dit positieve effecten hebben. Het juridisch loket kan partijen aanzetten om via echtscheidingsmediation te komen tot een echtscheiding op samenspraak, hetgeen de procedure voor de rechter – die in dat geval moet volgen om de echtscheiding te realiseren – aanzienlijk versnelt en vereenvoudigt. Het enkele feit dat de rechtzoekende verweerder is of een gang naar de rechter verplicht is, betekent derhalve nog niet dat er in het geheel geen filterfunctie voor het loket kan bestaan.

De Afdeling merkt in dit verband voorts op dat de situatie dat aan de rechtzoekende een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 Awb is opgelegd, sterk is te vergelijken met een strafzaak, waarvoor wel een vrijstelling geldt van de eis van de gang langs het juridisch loket (en waarvoor derhalve de lagere eigen bijdrage geldt). Dit standpunt van de Afdeling wordt onderschreven. Procedures in zaken waarin aan rechtzoekenden een sanctie is opgelegd als bedoeld in artikel 5:2 Awb zijn daarom toegevoegd aan de uitzonderingen van artikel 2, zevende lid, Bebr.

b. Hoger beroep en cassatie

Het advies van de Afdeling om het voorgestelde artikel 5, vierde lid, van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand te heroverwegen, is in zoverre overgenomen dat ook zaken in hoger beroep en in cassatie zijn toegevoegd aan de uitzonderingen van artikel 2, zevende lid, van dat besluit. Op grond



van de tweede volzin van artikel 5, vierde lid, is het effect daarvan dat de bijzondere bepaling over de werking van de anticumulatieregeling in het licht van de gesubsidieerde eigen bijdrage niet van toepassing is op zaken in hoger beroep en in cassatie.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*