

Vergaderjaar 2007–2008

**30 436**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 20 november 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel worden de bureaus voor rechtshulp in hun huidige vorm opgeheven en worden de raden voor rechtsbijstand belast met de uitvoering van de eerstelijns rechtshulp. Hiervoor zullen de raden één stichting «het juridische loket» oprichten. De stichting zal dertig, over het land verspreide, vestigingen krijgen die deze taak feitelijk gaan uitvoeren.

Het wetsvoorstel vormt het sluitstuk van gefinancierde rechtsbijstand en is in de rechtspraktijk reeds in uitvoering. Deze leden waarderen de duidelijke ontkoppeling tussen publieke en private belangen bij de rechtshulp. Verder voorziet het voorstel in een systeem voor vergoeding van mediation aan personen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtshulp.

De raden voor rechtsbijstand gaan daartoe een registratie van gecertificeerde conflictbemiddelaars opzetten. Naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering een aantal omissies rechtgezet. Er resteren voor de leden van de CDA-fractie nog een aantal, meer principiële vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met waardering kennis genomen van dit wetsvoorstel dat de eerder in gang gezette herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wil afronden. Zij hebben toch goed begrepen dat het onderhavige wetsvoorstel inderdaad de afronding van een wetsontwikkeling betekent? Of worden er nog opvolgende ingrijpende wijzigingen van het stelsel voorzien?

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## **Onderscheid rechtshulp/rechtsbijstand**

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen rechtshulp, een eerste gesprek met eventueel een advies van maximaal één uur, en rechtsbijstand, zo merken de leden van de **PvdA**-fractie op. Rechtshulp is gratis en wordt door de loketmedewerker verzorgd, rechtsbijstand is het opvolgende traject zodra de hulp langer duurt dan een uur en wordt, indien de rechtszoekende daar geld voor (over) heeft, verricht door een advocaat. Dit onderscheid zal, zo begrijpen deze leden, in het nieuwe systeem strikt gehanteerd worden. Zien zij dat inderdaad juist? Zo ja, heeft dit tot gevolg dat de loketmedewerker die een rechtzoekende heeft geholpen bij het schrijven van een brief, deze persoon naar een advocaat moet doorverwijzen, wanneer hij een paar dagen later terugkomt met het antwoord waaruit blijkt dat de aangeschrevene de brief zelf of de rechtsregel waarnaar wordt verwezen, niet heeft begrepen? Wordt, indien dát de staande praktijk wordt, het systeem in zijn totaliteit niet duurder? Vreest de minister, anders gezegd, door een strikte scheiding op dit punt, niet méér dubbel werk dan wanneer de loketmedewerker rechtshulp mag voortzetten tot het moment dat het (niet-litigeuze) conflict is beslecht of het kennelijke misverstand uit de wereld is?

## **De scheidslijn publiek/privaat**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af in hoeverre de met dit wetsvoorstel beoogde situatie verschilt met die bij de start van de oprichting van de Bureaus Rechtshulp. Was het toen niet eveneens de bedoeling dat de Bureaus zich zouden toeleggen op de eerste lijn en de complexere zaken zouden overlaten aan de advocatuur die de zaak van hen kreeg doorverwezen? Zo ja, zijn er garanties ingebouwd en zo ja, welke, om te voorkomen dat het beoogde systeem van Loketten opnieuw resulteert in een onheldere publiek-privaat scheiding? De aan het woord zijnde leden zouden het waarden indien de minister in zijn antwoord zou betrekken dat het onderscheid publiek-privaat wel goed te maken valt, maar het verschil tussen een vraag die zich met eenmalig advies laat afdoen en een complexer onderwerp dat enige nazorg behoeft, veel lastiger. Bij dit tweede is immers, zo komt het deze leden voor, eerder sprake van een glijdende schaal dan van een zwart-wit onderscheid.

## **Het tekort in de tweede lijn**

Bestaat er inzicht, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, in de vraag hoe groot het aantal medewerkers van Bureaus Rechtshulp is geweest die in de afgelopen jaren zijn overgestapt naar de tweede lijn, per stad of arrondissement? Hoe groot was het tekort aan advocaten die zich met de gesubsidieerde rechtshulp wilden bezig houden voor deze ontwikkeling en hoe groot is dit nu? Is met deze injectie in het bestand tweedelijns rechtshulpverleners het tekort nu geheel en al uit de wereld en zo ja, verwacht de minister dat dit zo zal blijven of worden voor de korte of middellange termijn opnieuw problemen voorzien? Anders gezegd, hoe structureel schat hij de met dit wetsvoorstel geboden oplossing in?

Ten aanzien van de rol van advocaten bij de eerstelijns rechtshulp en de doorverwijzing merkten de leden van de **CDA**-fractie het navolgende op. Voor advocaten is op basis van de wet een rol weggelegd voor sociale rechtshulp. Zo ziet art. 13 Advocatenwet op het «nobile officium». Deze leden stellen vast dat dit wetsartikel in de praktijk weinig betekenis heeft. Ziet de regering een verantwoordelijkheid van advocaten voor het succes van het systeem van gefinancierde rechtshulp, zo vragen deze leden. Is het denkbaar dat in overleg met de Orde van advocaten, de advocatuur door middel van zelfregulering haar eigen verantwoordelijkheid neemt ten

aanzien van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op deze gedachte.

De leden van de fractie van **GroenLinks** willen weten of de inperking van de taak voor de Juridische Loketten niet een druk gaat veroorzaken op de advocatuur. Heeft de invoering van de audits consequenties gehad voor het aantal advocatenkantoren dat bereid is met toevoegingen te werken? Zo ja, in welke zin? Is er op dit moment voldoende (kwaliteits)aanbod in de in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand actieve rechtsbijstandsverleners, en verwacht de minister dat dit ook nog het geval zal zijn als deze druk toeneemt als gevolg van de voorgestelde wetwijziging?

### **Waarborgen kwaliteit**

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer kwam onder meer aan de orde de vraag naar de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtshulp. Het antwoord van de regering concentreerde zich echter op de planning- en controlcyclus (30 436, nr. 6, p. 20–21). Kan de regering ingaan op de vraag hoe en met welke regelmaat zij toezicht houdt op de kwaliteit van de eerstelijns rechtshulp? De bureaus voor rechtshulp worden immers geconfronteerd met vele juridische en niet-juridische vragen van rechtzoekenden. Met de kwaliteit van behandeling en doorverwijzing staat of valt het recht op rechtshulp in eerst aanleg. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze zij de kwaliteit van deze rechtshulp controleert en daarover het parlement informeert.

De leden van de CDA-fractie vragen met het oog op de waarborging van de kwaliteit van de juridische loketten op welke wijze registratie en archivering zal plaatsvinden. Worden adviezen en doorverwijzingen via de website en/of e-mail hierin ook meegenomen, zo vragen deze leden zich af. Het gaat deze leden niet zozeer om aantallen mails en telefoontjes, als wel om de kwaliteit van de afdoening in eerste instantie en de kwaliteit van de doorverwijzing. Is de regering voornemens met enige regelmaat de klanttevredenheid in beeld te brengen?

### **Mediation**

Mediation vormt een belangrijk nieuwe element in dit wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie juichen dit voorstel toe, maar stellen daarbij de vraag hoe de verhouding is tussen de inschakeling van een mediator door het juridische loket en de inschakeling van een mediator door de rechter, later in het proces. Zien deze leden het goed dat formeel een mediator tweemaal kan worden ingeschakeld voor dezelfde kwestie («Daarnaast kan ook de rechter partijen naar een mediator blijven verwijzen...»), 30 436, nr. 6, p. 5 j.c. p. 18). Is de regering het met de hier aan het woord zijnde leden eens dat een dergelijke situatie niet bijdraagt aan de rechtszekerheid en transparantie van deze rechtsgang?

### **Voldoende toegang tot de rechter minder draagkrachtigen**

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering dieper in te gaan op de reikwijdte en inhoud van dit wetsvoorstel en de rechtswaarborgen zoals die geformuleerd zijn in art. 18, tweede lid Grondwet en art. 6, eerste lid EVRM. Essentieel in de formulering van deze sociale grondrechten is immers de toegang tot de rechter voor rechtzoekenden die minder draagkrachtig zijn. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand biedt toegang tot de eerstelijns rechtshulp. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de gevolgen van de in het regeerakkoord aangekondigde bezuinigingen op de gefinancierde rechtshulp voor 2008 van 25 miljoen, oplopend tot structureel 50 miljoen in 2009. Zij verwijzen

daarbij onder meer naar de brief van de Orde van Advocaten van 26 maart 2007. Kan de regering zeker stellen dat de effecten van deze aangekondigde bezuinigingen géén uitholling van het grondrecht op toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen betekent?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hechten aan een goede kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtshulp voor rechtszoekenden. Met name voor mensen met een lager inkomen dient de drempel naar goede rechtshulp zo laag mogelijk te zijn. Op het terrein van rechtsbijstand hebben de laatste jaren verschillende wijzigingen elkaar opgevolgd. De vervanging van de Bureaus voor Rechtshulp door de Juridische Loketten, bezuinigingen op het budget voor toevoegingen, de invoering van de audits en nu de inperking van de taken van de Juridische Loketten. Kan de regering in kaart brengen wat het geheel aan wijzigingen voor effect heeft of zal hebben voor de toegankelijkheid van de rechtshulp voor rechtszoekenden, met name voor die met een smalle beurs?

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1*

In de bemiddelingsdeskundige in het eerste lid van artikel 1 sub s synoniem voor de sub t genoemde mediator, vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Zo ja, waarom worden afwijkende termen gehanteerd? Wat is de zin van de definitie van het begrip mediator? Wordt met deze definitie geen cirkel gevormd?

#### *Artikel 8, lid 4*

Wordt bij het geven van een eenvoudig advies volstaan met het informeren naar draagkracht van de rechtzoekende of vindt nadien controle plaats van hetgeen door deze op het door hem ondertekende draagkrachtformulier is vermeld, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Zo ja, wat is de consequentie als de opgegeven informatie verkeerd blijkt? Is de beleidsbeslissing om dit – al dan niet – (standaard) te doen er één van de Raad zelf of bestaan hierover beleidsinstructies van de kant van de minister?

#### *Artikel 8a*

Kan de minister een voorbeeld geven, vragen de leden van de **PvdA**-fractie, van een door de Raad ontwikkelde klachtenregeling waaraan goedkeuring wordt onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang? Welke consequenties worden verbonden c.q. zouden er volgens de minister moeten zijn verbonden aan de gegrondverklaring van een klacht? Is de amvb op basis van artikel 24a, lid 1 al gereed? Zo ja, kan de minister de tekst hiervan aanleveren?

### **Tenslotte**

Kan de regering tevens ingaan op de te verwachten EU-richtlijn inzake rechtsbijstand en de afstemming van het wetsvoorstel met deze richtlijn, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Van Dooren