

Vergaderjaar 2002–2003

28 600 VI

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003

Nr. 142

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2003

Tijdens het op 18 juni gehouden algemeen overleg over de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (28 600-VI, nr. 140) heb ik toegezegd schriftelijk nader te zullen ingaan op een aantal vragen dat is gesteld door leden van de vaste commissie voor Justitie. Door middel van deze brief geef ik daar uitvoering aan. Voorts verwijst ik u wat betreft de meer specifieke en technische punten naar de bijlage behorende bij deze brief.

1. Waarom het voorstel tot stelselwijziging en waarom nu?

Sinds een aantal jaren zijn in toenemende mate problemen ontstaan met de uitvoering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

- a. Allereerst bij de bureaus rechtshulp, waar sprake bleek te zijn van een (ambitie voor) accentverschuiving naar de toevoegingenpraktijk en bij een aantal bureaus zelfs de betalende praktijk. De publieke en private taken bij de bureaus streden om aandacht, waarbij in een aanzienlijk aantal gevallen de nadruk des te meer is komen te liggen op de private taken (i.c. verlengde spreekuur en het doen van toevoegingen), met als gevolg dat de bureaus voor hun (primaire) publieksfuncties niet goed bereikbaar meer waren. Tegelijkertijd ontwikkelde zich een diversiteit aan uitvoeringspraktijken en ontstonden problemen bij het vinden en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel.
- b. Daarnaast ontstonden bij de sociale advocatuur problemen aan de aanbodzijde. De deelname van de advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand loopt terug. Het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel, ten opzichte van het totaal aantal advocaten, is in de loop der jaren teruggelopen van ruim 81% in 1994 naar ruim 53% in 2002. In verband met de uittreding van ervaren advocaten uit het stelsel en het stagneren van de instroom van jonge, nieuwe advocaten is de verwachting dat de daling van het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zal doorzetten, tenzij maatregelen worden genomen.

Naar aanleiding van de ontstane problemen verleenden de Raden voor Rechtsbijstand in 1999 en 2000 onderzoekopdrachten aan het Verweij-Jonker instituut voor een analyse van de aanbodontwikkeling en een toekomstverkenning, rekening houdend met marktwerking, transparantie en kwaliteit. Het Verweij-Jonker Instituut signaleerde in zijn toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand dat er bij de advocatenkantoren inderdaad sprake is van een «opschuiven» wat betreft de omzetverhouding naar de betalende praktijk, ten koste van de gesubsidieerde praktijk en dat deze tendens zich vermoedelijk zou voortzetten. Het Verweij-Jonker Instituut bevestigde tevens de tendens naar pakketverbreding en de daarmee gepaard gaande diversiteit die zich aftekent bij de bureaus. Deze ontwikkeling botst niet alleen met de doelstelling van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zij strekt evenmin ten voordele van de toegankelijkheid, de continuïteit en betaalbaarheid van de rechtsbijstandverlening. Bovendien werd in de toekomstverkenning gesignaleerd dat zich complexe gevallen aandienen waarvoor een half uur spreekuur te kort is.

Ik ben van mening dat het in het belang van de rechtzoekende – mede gezien de lange voorgeschiedenis – hoog tijd is om voortgang te maken met het oplossen van de problemen. Niet alleen volgt uit de twee genoemde onderzoeksrapporten van het Verweij-Jonker Instituut dat de dynamiek van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand noopt tot een nieuwe ordening van het stelsel, ook blijkt uit de productiviteitsverdeling van de bureaus rechtshulp dat inmiddels een verhoudingsgewijs groot deel van de beschikbare tijd wordt besteed aan toegevoegde zaken en verlengde spreekuren. Thans worden door de bureaus rechtshulp ca. 8 000 toegevoegde zaken en 36 000 verlengde spreekuren verricht, hetgeen een beslag legt op de beschikbare tijd bij de bureaus van ca 50% voor toegevoegde zaken en verlengde spreekuren. In verhouding tot de ca. 275 000 toegevoegde zaken (cijfers 2002 exclusief asiel) die door de advocatuur jaarlijks worden verricht betreft het slechts een gering aantal, maar tegelijkertijd geldt dat hieraan relatief veel van de beschikbare tijd van de bureaus wordt besteed. Ik verwijs u naar de bijlage voor een meer gedetailleerd overzicht van de productieverdeling bij de bureaus rechtshulp.

Kortom: een relatief groot deel van de contacten wordt besteed aan de verlengde spreekuren en de toevoegingenpraktijk waardoor de eerstelijns rechtshulp in de verdrukking is gekomen. De toegankelijkheid tot het stelsel is als sociaal grondrecht onder druk komen te staan doordat de bureaus steeds meer actief zijn geworden in het private domein.

2. Een heldere scheiding tussen publieke en private taken als oplossing

Voor de goede orde merk ik op, dat een deel van het aanbodprobleem verband houdt met de honorering. Ik ga hierop nader in in paragraaf 5 van deze brief. Het is u bekend dat ik separaat van de stelselwijziging maatregelen een voorstel doe ter verhoging van het uurtarief.

De in de vorige paragraaf geschetste problemen zijn in belangrijke mate te herleiden tot de spanning tussen publieke en private taken van de bureaus rechtshulp.

De publieksfunctie en het spreekuur reken ik tot de publieke taak. Het verlengde spreekuur en het doen van toevoegingen behoren tot het private domein.

Het begin van een oplossing van de in de vorige paragraaf geconstateerde problemen kwam in zicht toen in 2001 de bureaus en de (sociale) advocatuur ervoor pleitten om de publieksfunctie te versterken en om tegelijker-

tijd meer ruimte te bieden voor het doen van toegevoegde rechtshulp. Daartoe, zo stelden genoemde organisaties toen voor, zouden de bureaus moeten worden gesplitst in een gesubsidieerd loket dat de publieksfunctie vervult en een advocatenkantoor dat op eigen middelen, zowel financieel als fysiek, is aangewezen. In de voorstellen kwam het verlengde spreekuur als afzonderlijke voorziening niet meer voor omdat de daar verrichte werkzaamheden naar hun aard vooral de rechtsbijstandfunctie betreffen en deze verdergaande rechtsbijstand uitsluitend zou worden verleend op basis van een toevoeging (adviestoevoeging of proceduretoevoeging).

Naar aanleiding van deze voorstellen en de discussie daarover in een algemeen overleg op 4 juli 2001 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie, Mr. N. A. Kalsbeek, de Commissie Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand onder leiding van de heer drs. H. G. Ouwerkerk ingesteld met het verzoek te adviseren over een mogelijke stelselherziening. Genoemde commissie heeft zich breed georiënteerd en gesproken met alle betrokken veldorganisaties. Dit heeft geresulteerd in het advies een duidelijke scheiding aan te brengen tussen publieke en private taken: publieksfunctie en spreekuur van een uur als publieke taak (verder te noemen: de loketfunctie) en verdergaande rechtshulp als private taak. Het advies is door de staatssecretaris overgenomen en door mij nader uitgewerkt in voorstellen die ik aan u heb voorgelegd.

Het gewijzigde stelsel houdt in, dat de rechtzoekende bij het juridisch loket eventueel met gebruikmaking van een spreekuur kosteloos een analyse kan krijgen van zijn juridisch probleem, mogelijke oplossingsrichtingen en de kosten daarvan. De gratis spreekuurvoorziening wordt verruimd. In eenvoudige gevallen kan deze analyse direct leiden tot een oplossing van het probleem. Het verruimde spreekuur moet gelegenheid bieden om ook de meer complexe gevallen te kunnen analyseren. Indien juridische bijstand gewenst is en indien de rechtzoekende daarvoor kiest kan hij vervolgens besluiten om zijn juridisch probleem tegen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor verdergaande rechtsbijstand aan de orde te stellen bij een private rechtsbijstandverlener die ook (in of buiten rechte) namens de rechtzoekende kan optreden.

De scheiding wordt daar gelegd waar voorlichting, vraagverheldering en kort advies over de mogelijke oplossingsrichtingen omslaan in het behartigen, het ondersteunen van zijn positie als partij en eventueel het vertegenwoordigen van cliënt. Omdat dit laatste mijns inziens onafhankelijk van de overheid behoort te staan, dient op het moment dat het cliëntenconsult deze kant uitgaat, doorverwijzing plaats te vinden naar het private domein.

Ik ben ervan overtuigd dat de door staatssecretaris Kalsbeek ingeslagen weg juist is en recht doet aan de grondwettelijke bepaling dat een ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan en dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtige rechtzoekenden. De scheiding tussen publieke en private taken versterkt de loketfunctie, waardoor rechtzoekenden adequater dan nu het geval is duidelijkheid wordt verschaft over de aard van hun probleem en of juridische stappen noodzakelijk zijn. Dit beschouw ik als een belangrijke randvoorwaarde voor de rechtzoekende die van zijn grondwettelijk recht op rechtsbijstand gebruik wil maken.

Mede als gevolg van het afschaffen van het verlengd spreekuur ontstaat de behoefte aan een nieuwe mogelijkheid voor een kortlopende advies-toevoeging. Zowel signalen uit het veld als vragen die de Kamer heeft gesteld sterken mij in de gedachte dat een lichte adviestoevoeging nodig is. In verband hiermee bereid ik voorstellen voor inzake de invoering van een lichte adviestoevoeging met een eenvoudige procedure. In het belang

van de rechtzoekende zal hiervoor een eigen bijdrage worden gevraagd die substantieel lager is dan voor een reguliere toevoeging. Vooralsnog denk ik aan een bedrag van € 45,- voor de laagste inkomenscategorieën respectievelijk € 75,- voor hogere inkomenscategorieën van minder draagkrachtige rechtzoekenden. Tegelijkertijd beoog ik met een eenvoudige toevoegprocedure (eventueel ondersteund met arrangementen die door de Raden voor Rechtsbijstand kunnen worden aangeboden) de advocatuur tegemoet te komen. Ik ga ervan uit dat ik hiermee de zorgen wegneem die omtrent de toegankelijkheid van de tweedelijns rechtshulp voor de minder draagkrachtige rechtzoekenden naar voren zijn gebracht tijdens het algemeen overleg van 18 juni jl.

3. Wat vindt het veld ervan?

In de vorige paragraaf gaf ik aan dat de veldorganisaties in 2001 ter verbetering van het stelsel voorstellen deden die hebben geleid tot de toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand en het advies van de Commissie Ouwerkerk. Het daarop door de staatssecretaris genomen principebesluit is met instemming ontvangen door de Orde en de Raden voor Rechtsbijstand. De Orde heeft zijn committent uitgesproken ten aanzien van deze stelselwijziging, met name wat betreft het aanbod van toegevoegde rechtsbijstand. Het verheugt mij dat de Orde zijn verantwoordelijkheid terzake wil nemen. Daarnaast hebben de raden voor rechtsbijstand onlangs nogmaals bevestigd geen aanleiding te zien voor bezorgdheid over een succesvolle invoering van de stelselwijziging.

De bureaus rechtshulp reageren verdeeld. Het draagvlak groeit bij bureaus die tot het private domein willen toetreden. Daarnaast zijn er (medewerkers) van bureaus die hun keuze nog niet hebben kunnen maken en afwachten of de stelselwijziging door gaat. Hoofdbezwaar van de tegenstanders is dat het juridisch loket geen verdergaande rechtsbijstand kan geven. Dit bezwaar wordt echter ondervangen door de introductie van de lichte adviestoevoeging, zoals omschreven in de vorige paragraaf. Bovendien zal de rechtzoekende bij de verwijzing naar het private domein door het juridisch loket worden ondersteund met informatie, een door het loket te maken afspraak met de rechtsbijstandverlener en een klein elektronisch dossier zodat reeds verstrekte informatie niet nogmaals hoeft te worden gegeven.

De vraag is gesteld waarom verbeteringen niet binnen het huidige stelsel kunnen worden doorgevoerd.

Het huidige stelsel kent een takenpakket van het bureau rechtshulp dat een ongewenste vermenging van publieke en private taken in zich bergt. De stelselwijziging is nodig om daar een heldere scheiding in aan te brengen. Het effect moet zijn dat rechtzoekenden beter worden geholpen bij de analyse van hun probleem, leidend tot een adequaat advies over mogelijke oplossingsrichtingen.

De stelselherziening houdt overigens een beperkte aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand in, omdat met de introductie van het juridische loket enkel de positie en de taken van de bureaus worden gewijzigd. Hoewel sprake is van een andere inrichting van het stelsel, wordt het totale volume aan gesubsidieerde rechtsbijstand door de wijziging niet beïnvloed. De stelselherziening houdt voor de praktijk van de gesubsidieerde rechtsbijstand een re-allocatie van taken (verlengde spreekuur en toegevoegde rechtshulp) in, voor zover deze thans wordt verleend door de bureaus.

Volgens mijn informatie is er onder het bestuur en medewerkers van de diverse bureaus rechtsbijstand een niet onaanzienlijk aantal voorstanders van de stelselwijziging. Een substantieel deel van de bureaus rechtshulp

heeft te kennen gegeven dat zij waar mogelijk reeds anticiperen op de toekomstige inrichting van het juridisch loket.

4. *De vragen die tijdens het algemeen overleg op 18 juni jl. zijn gesteld*

- a. De VVD-fractie vroeg naar de bij de besluitvorming betrokken varianten voor wat betreft de inrichting van het juridisch loket. Voor een toelichting op de verschillende varianten die ik de revue heb laten passeren verwijs ik u naar de bijlage. De thans voorliggende variant tot stelselwijziging heb ik verkozen uit het oogpunt van een optimale belegging van de publieke en private taken.
- b. De CDA-fractie plaatste vraagtekens bij de keuze om het verlengd spreekuur weg te halen bij de bureaus.
In de nieuwe opzet komt het verlengd spreekuur niet meer voor. De werkzaamheden die thans in het verlengd spreekuur worden verricht zijn naar hun aard te beschouwen als hetzij loketwerkzaamheden, hetzij als verdergaande rechtsbijstand. De eerste categorie werkzaamheden krijgt in de voorgestelde structuur zijn plaats in het verruimde kostenloze spreekuur en de tweede categorie wordt op toevoegingsbasis (lichte adviestoevoeging) in het private domein gerealiseerd. Dit is een logisch gevolg van mijn opvatting over waar in casu de grenzen van het publieke domein behoren te liggen.
Vervolgens is het de vraag van welke duur t.a.v. van het nieuwe spreekuur wordt uitgegaan.
Met de Commissie Ouwerkerk ga ik ervan uit dat het omslagpunt naar verdergaande rechtsbijstand vrijwel altijd na maximaal 1 uur zal worden bereikt. Het criterium van een uur vervult in dit systeem echter niet meer dan de functie van referentiekader; het is niet een absoluut criterium. De mogelijkheid bestaat dat in bijzondere gevallen meer dan een uur wordt besteed. Zoals ook aangegeven in het algemeen overleg is voor mij *de aard van de werkzaamheden* bepalend voor de beantwoording van de vraag of zij in het publieke of het private domein behoren te worden verricht. De loketfunctie (informatie, vraagverheldering, doorverwijzing en kortdurend objectief advies in het spreekuur) behoort tot de publieke taken. Inhoudelijke rechtsbijstandverlening (waarbij de positie van de cliënt als partij wordt behartigd of ondersteund en eventueel namens de cliënt naar derden toe wordt opgetreden) behoort tot het private domein.
Van de zijde van zowel CDA als VVD werd overigens in 1992 al aangegeven dat een spreekuur van maximaal 1 uur toch voldoende zou moeten zijn¹.
- c. Over de bekostigingsnorm voor het spreekuur als zodanig zijn eveneens vragen gerezen bij CDA, VVD en SP. In de stukken is de bekostigingsnorm op 35 minuten gesteld. Thans is de situatie zo dat de bureaus rechtshulp 80% van de verzoeken afdoen met het geven van informatie, vraagverheldering en doorverwijzing (de publieksfunctie) en een eventueel kort advies over de juridische mogelijkheden in het spreekuur van een half uur. Ik heb dat zelf ook in de praktijk kunnen constateren. Het gaat hierbij om in totaal 618 000 contacten (publieke contacten en spreekuren). Ik ga ervan uit dat voor deze categorie zaken in het nieuwe stelsel geen verandering zal optreden. Zaken die nu binnen een half uur worden afgedaan, zullen uiteraard ook in het nieuwe spreekuur binnen een half uur worden afgedaan. Door een aantal meer tijd vragende zaken die voorheen in het verlengde spreekuur werden afgedaan toe te voegen aan het nieuwe spreekuur (als uitgangspunt is genomen dat circa een derde van het aantal zaken dat thans in het verlengde spreekuur wordt afgehandeld, zich daarvoor leent), ontstaat een gemiddelde bekostigingsnorm van 35 minuten. Het

¹ TK, vergaderjaar 1992–1993, 22 609, nr. 10, p. 7.

criterium van 35 minuten is dus uitsluitend relevant voor de financieringsstructuur en heeft overigens geen betekenis voor de duur van het contact van een individuele rechtszoekende die een beroep op het loket doet.

Het uitgangspunt van ca 1 uur spreekuur is opgenomen naar aanleiding van de constatering in de Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand van het Verweij-Jonker Instituut, dat voor bepaalde complexe gevallen de huidige grens van 30 minuten erg krap is om tot een goede probleemanalyse en doorverwijzing te komen. In die gevallen gaat het om mensen met een meervoudige of complexe problematiek op het gebied van inkomen, huisvesting, welzijn en dergelijke, al dan niet gecombineerd met een taalprobleem. Voor deze kwetsbare groep rechtzoekenden is het van groot belang dat het kosteloze spreekuur t.o.v. de huidige situatie wordt verruimd en dat extra wordt geïnvesteerd in een zorgvuldige analyse van hun problematiek.

- d. De fracties van PvdA en VVD hebben tijdens het algemeen overleg gevraagd naar de voordelen van het juridisch loket voor de rechtzoekende. Met de loketfunctie zal mijns inziens de situatie voor de rechtzoekende verbeteren omdat:
- Het verruimde spreekuur ten voordele zal strekken van de al eerder aangehaalde groep met een meervoudige of complexe problematiek op het gebied van inkomen, werk, huisvesting, welzijn en de toenemende groep (minder draagkrachtige) rechtzoekenden met taalproblemen. Bij deze categorie rechtzoekenden kan voor een goede uitoefening van de loketfunctie een spreekuur van een half uur te krap zijn.
 - Het juridisch loket zich volledig kan concentreren op en specialiseren in de loketfunctie.
 - De bereikbaarheid zal toenemen door de verdere vergroting van de toegang per telefoon en daarnaast door de ontwikkeling van een interactieve website. Bovendien zal de spreiding van de loketten zodanig zijn dat over het gehele land de bereikbaarheid afdoende is. Waar nodig en mogelijk zal worden samengewerkt met andere loketorganisaties en zal gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid zogenoemde buitensprekuren te houden.
 - Op regionaal niveau door de loketten intensief zal worden samengewerkt met advocatenkantoren, waardoor het mogelijk zal zijn doeltreffend te verwijzen. Deze verwijzing zal gepaard gaan met het direct maken van afspraken en de overdracht van een klein elektronisch dossier waarin de gegevens van de cliënt en de eerste analyse van het probleem worden opgenomen.
 - Het loket zal worden ondersteund door kennissystemen waardoor landelijke uitwisseling van de meest actuele informatie mogelijk is. Dit komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede.
- e. De PvdA-fractie heeft gevraagd naar het belang van een landelijke organisatie. Een landelijke organisatie speelt een cruciale rol in de ondersteuning en aansturing van de loketten op het gebied van kennismanagement, kwaliteitsafstemming van dienstverlening op de vraag, telefonisch informatiepunt, opleidings- en loopbaanbeleid voor het personeel e.d. De loketten zullen per ressort worden georganiseerd in eenheden die een zekere vrijheid krijgen om in te spelen op de regionale behoeften.
- f. Voor de beantwoording van de vraag van de CDA-fractie naar de overwegingen om te komen tot 30 vestigingen van het juridisch loket verwijs ik naar de bijlage onder het kopje «Spreiding».

- g. Voorts heeft de SP-fractie gevraagd waar de behandeling zal worden ondergebracht van vragen op het gebied van Terwee, schuld-hulpverlening, milieu- en asielrechtshulp. Voor een antwoord op deze vragen verwijs ik eveneens naar de bijlage bij deze brief.
- h. De PvdA-fractie heeft aangegeven de Raden voor Rechtsbijstand te willen samenvoegen tot één raad. Staatssecretaris Kalsbeek heeft het advies van Commissie Ouwerkerk niet overgenomen op grond van de overweging dat de raden een cruciale rol zullen vervullen bij de stelselherziening en de implementatie van het VIValt-project. Tegen die achtergrond is het mijns inziens niet verstandig de raden te reorganiseren op een moment dat er reeds de nodige wijzigingen in het stelsel plaatsvinden waarbij de raden een belangrijke rol spelen.

5. Versterking van het aanbod

Ter versterking van het aanbod van toegevoegde rechtsbijstand bereid ik een aantal maatsregelen voor waarvan u een overzicht aantreft in de bijlage bij deze brief. In het bijzonder gaat het om de volgende maatregelen:

- a. Een verhoging van het uurtarief voor de advocatuur (u voorgelegd bij brief van 16 december 2002). Verhoging van de uurvergoeding voor de advocatuur zal worden bekostigd door onder meer een verhoging van de eigen bijdrage. De daartoe strekkende conceptbesluiten zullen op korte termijn aan de Raad van State worden voorgelegd. De aangekondigde eerste tranche van verhoging van het uurtarief met € 3,50 (prijspeil 2002, exclusief de van toepassing zijnde indexering) zal naar verwachting per 1 januari 2004 worden verwezenlijkt. Ik verwijs u naar de bijlage voor een toelichting op de dekking van de verhoging van de eigen bijdrage.
- b. Vermindering van de administratieve lasten teneinde de taken voor de rechtsbijstandverleners te verlichten (VIValt-project). Een wetsvoorstel hierover wordt door mij aan de Raad van State voorgelegd. De inspanningen zijn er op gericht om in de tweede helft van 2004 VIValt doorgevoerd te hebben, uiteraard onder voorbehoud van de parlementaire besluitvorming over de hieraan ten grondslag liggende wijziging van wetgeving.
- c. Verbetering van opleidings- en loopbaanmogelijkheden. Hiervoor bereiden de Orde en de raden plannen voor in samenwerking met het hoger en wetenschappelijk onderwijs.

Deze maatregelen acht ik zonder meer van groot belang voor de instandhouding van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

6. Gefaseerde invoering

Tijdens het algemeen overleg op 18 juni jl. is meermalen ter sprake gebracht dat de in 2001 in de motie Ross-Van Dorp gevraagde experimenten met een juridisch loket niet zijn uitgevoerd, waardoor geen praktijkervaring met het loket kon worden opgedaan. In mijn brief van 4 november 2002 heb ik aangegeven de gevraagde experimenten niet uit te voeren omdat deze – nog afgezien van de te maken kosten – geen toegevoegde waarde hebben voor de besluitvorming. Deze argumentatie is nog steeds valide. Er is immers al voldoende informatie voorhanden over de gewenste werking van de loketfunctie. Bovendien zouden de experimenten indien zij eind vorig jaar waren gestart lopen tot eind van dit jaar, waardoor te laat over de eindresultaten zou kunnen worden beschikt.

Op dit moment beschik ik over voldoende informatie om een duidelijke

eindsituatie te bepalen waar naartoe kan worden gewerkt. Ik heb de raden gevraagd een gefaseerde implementatie voor te bereiden die ruimte biedt om de ervaringen met de eerste loketten te gebruiken bij de inrichting van de volgende loketten, hetgeen naar mijn opvatting ook recht zal doen aan de door de Kamer geuite wensen. Voorts zal een mobiele brigade worden ingesteld die voor extra ondersteuning kan zorgen op plekken waar eventueel tijdelijk leemten in het aanbod mochten ontstaan tijdens de implementatie van de loketten (in dit verband verwijs ik tevens naar de paragraaf «Spreiding» in de bijlage). Op grond van de voorbereidingen die de raden thans treffen voor het concept-Raamwerk Vorming Juridisch Loket heb ik er voldoende vertrouwen in dat de stelselwijziging op zorgvuldige wijze zal worden geïmplementeerd. In het raamwerk wordt door de raden het proces van de inrichting en de organisatorische inbedding van de nieuwe dienstverlening geschetst, onder voorbehoud van politieke besluitvorming bij de startpositie.

7. Conclusie

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vervult een belangrijke rol in het functioneren van de rechtsstaat. Ook minder draagkrachtige burgers hebben recht op toegang tot het rechtsbestel. Een eerste vereiste daarvoor is dat op objectieve en onafhankelijke wijze een analyse kan worden gevraagd van het juridisch probleem. Informatie, vraagverheldering en doorverwijzing zijn ter realisering van de toegang tot het rechtsbestel voor minder draagkrachtige burgers publieke taken en vormen de basis voor een afgewogen keuze om al dan niet een vervolgtraject in gang te zetten. Zo nodig biedt het loket daartoe een kostenloos spreekuur van een uur. Verdergaande rechtsbijstand behoort tot het private domein, waarvoor het toevoegingenstelsel van kracht blijft.

Ik ben mij ervan bewust dat de stelselwijziging een ingrijpende aangelegenheid is voor degenen die de afgelopen jaren hebben gewerkt bij de bureaus rechtshulp. Het kost moeite om afscheid te nemen van vertrouwde instituties en te wennen aan een nieuwe organisatie. Met de oorspronkelijk in de Wet op de rechtsbijstand geregelde organisatie kan echter niet meer adequaat worden ingespeeld op de problemen die zich nu en in de toekomst aandienen.

Ik ben ervan overtuigd dat de stelselwijziging een nieuwe situatie zal opleveren die recht doet aan de belangen van de rechtzoekende.

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

Varianten

De VVD-fractie heeft gevraagd welke varianten zijn gezien.

De volgende varianten zijn de revue gepasseerd:

- Nulvariant: handhaving van het huidige stelsel. Geen actie ondernemen betekent echter voortzetting van de huidige onduidelijke situatie (vermenging publieke en private taken, verschuiving naar de 2e lijn; afnemend aanbod; vraaguitval).
- Handhaving bureautaken zonder toevoegingen maar met een half uur spreekuur en een verlengd spreekuur van maximaal drie uur. Er zou dan een restant van de taken op het gebied van de rechtsbijstand bij het loket blijven, waardoor een onzuivere situatie zou worden doorgezet. De scheiding tussen publiek en privaats ligt bij deze variant ver in het traject, met als risico dat al snel druk ontstaat om toch ook weer toevoegingen te gaan doen. Dit risico wordt versterkt doordat er eigenlijk geen inhoudelijk argument voor deze scheiding voorhanden is en een cliënt niet gebaat is bij een late doorverwijzing.
- De Commissie Ouwerkerk heeft in haar afweging de vraag betrokken of het loket tevens een poortwachterfunctie zou dienen te vervullen. Deze zou kunnen inhouden dat rechtzoekenden alleen dan gebruik kunnen maken van gesubsidieerde rechtshulp wanneer zij eerst het juridisch loket hebben bezocht. Deze procedure zou volgens de commissie leiden tot een omslachtige gang van zaken (toename van de bureaucratie) waar de belangen van de rechtzoekenden niet mee zijn gediend. Bovendien zou een dergelijke regel afbreuk kunnen doen aan het beginsel van de vrije advocatenkeuze. Wel pleitte de commissie ervoor het juridisch loket zo in te richten en zodanig te afficheren dat de rechtzoekenden en primair Wrb-gerechtigden het juridisch loket als een logische eerste stap beschouwen indien zij een juridisch probleem hebben.
- Aanbesteding van (delen van) het takenpakket van de bureaus op de private markt. Deze variant is door de staatssecretaris betrokken bij de voorbereiding van haar principebesluit over de stelselherziening. Zij heeft vastgesteld dat het invoeren van aanbesteding weliswaar mogelijkheden biedt om de markt dynamischer te maken, maar dat het inzicht in de werking van deze markt niet zodanig is dat de consequenties van een dergelijke interventie, met name wat betreft de kosten, ten volle kunnen worden overzien.

Spreading

De CDA-fractie heeft gevraagd naar de overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor 30 vestigingen van het juridisch loket.

Momenteel zijn er 12 stichtingen rechtsbijstand (na een aantal fusies) met in totaal ca. 43 vestigingen, exclusief een aantal zogenoemde buitensprekuren.

In de afgelopen jaren is gebleken dat het aantal bureauvestigingen kon worden verminderd omdat het aantal bezoeken dat fysiek wordt afgelegd terugliep ten gunste van de telefonische benadering. Tegen deze achtergrond komt er een nieuwe onafhankelijke stichting juridisch loket met 30 locale vestigingen, landelijk dekkend. Voor de keuze van het aantal loketten is aansluiting gezocht bij het aantal grote steden dat een regionale centrumfunctie vervult. De schaalgrootte is zodanig dat mensen niet op basis van de geografische afstand tot het loket afzien van het raadplegen van het loket.

In het «Concept-Raamwerk vorming Juridisch Loket» (implementatieplan van de raden voor de inrichting en organisatorische inbedding van het

juridisch loket) wordt door de raden een voorziening getroffen, in de vorm van een mobiele brigade, waarmee eventuele leemten qua regionale dekking kunnen worden opgevangen. Ook zal de mobiele brigade inzetbaar zijn bij tijdelijke onderbezetting van juridische loketten.

Dekking verhoging eigen bijdrage

Verschillende fracties hebben op 18 juni jl. aangegeven te kunnen instemmen met de verhoging van het uurtarief, maar niet met alle voorstellen voor de dekking van de kosten daarvan. Voor de dekking van de verhoging van de eigen bijdrage is een aantal voorstellen gedaan. Met name bij de afschaffing van de anti-cumulatieregeling en de verhoging van de eigen bijdrage van de rechtzoekenden met 50% zijn vraagtekens geplaatst.

De anti-cumulatieregeling past niet in een stelsel waarbij de rechtzoekende bewust een financiële afweging maakt om wel of niet een beroep te doen op gesubsidieerde rechtsbijstand en daarmee op de rechter. Verhoging van de eigen bijdrage met 50% draagt mede bij aan de bewuste afweging van de rechtzoekende. Bovendien komt de verhoging van de eigen bijdrage de beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners ten goede, waar de rechtzoekende zelf van profiteert. Alternatieve dekkingsmiddelen zijn niet voorhanden. De suggestie van de PvdA-fractie om de dekking van het hoger uurtarief te bekostigen uit een verhoging van de boetes zou het verband tussen de financiële bijdragen van de rechtzoekende en het beschikbaar stellen van gesubsidieerde rechtsbijstand aantasten.

Specifieke taken van de bureaus

De SP-fractie informeerde naar de afhandeling van vragen over een aantal specifieke rechtsgebieden:

- Juridische vroeghulp aan geweldslachtoffers (Terwee) zal door het juridisch loket kunnen worden verleend in de vorm van begeleiding bij de invulling van een voegingsformulier waarvoor in principe niet meer dan een uur nodig is. Uitgangspunt bij Terwee-zaken is dat deze eenvoudig van aard zijn en zich laten voegen in het strafprocesrecht. Indien substantieel meer tijd dan een uur nodig is, zal een (lichte) adviestoevoeging moeten worden aangevraagd.
- Schuldhelpverlening (Wsnp) komt thans niet voor in het takenpakket van het juridisch loket. Hiervoor zijn andere organisaties beschikbaar, zoals kredietbanken en sociale diensten.
- Milieurechtshulp: Zaken op het gebied van milieurechtshulp vereisen in het algemeen inhoudelijke vertegenwoordiging. Derhalve zal milieurechtshulp in het private domein worden geregeld. Uiteraard is het juridisch loket ook voor deze zaken beschikbaar voor een analyse van het probleem (informatieverschaffing, vraagverheldering en doorverwijzing).
- Asiel: Over de toekomstige organisatie van asielrechtshulp heb ik van de raden voor rechtsbijstand advies ontvangen. De raden hebben zich op hun beurt laten adviseren door de Nederlandse Orde van Advocaten. Over mijn standpunt ten aanzien van de toekomstige organisatie van asielrechtshulp heb ik u bij brief van 4 juli jl.¹ nader geïnformeerd.
- Het penitentiair spreekuur zal door het juridisch loket kunnen worden uitgevoerd.

Aanbodzijde

Uit onderstaande tabel blijkt duidelijk dat de bureaus rechtsbijstand een relatief klein deel van de beschikbare tijd besteden aan de primaire rechtsbijstandfunctie (de publieke contacten en spreekuren) en relatief veel tijd aan toevoegingen en verlengde spreekuren. In verhouding tot de

¹ Niet-dossierstuk 2002–2003, just030609, Tweede Kamer; NDS9543.

ca. 276 186 toegevoegde zaken (cijfers 2002 exclusief asiel) die door de advocatuur jaarlijks worden verricht, betreft het dus slechts een gering aantal van het totaal aan toegevoegde zaken dat thans wordt afgehandeld door de bureaus én waaraan desondanks een groot deel van de beschikbare tijd voor de rechtsbijstandfunctie van de bureaus wordt besteed.

In het rapport «Ontwikkelingen in het aanbod gefinancierde rechtsbijstand (een overzicht van 1997–2002)» dat in opdracht van de Raden voor Rechtsbijstand is opgesteld door het Verweij-Jonker Instituut, wordt geconstateerd dat er een spanning lijkt te bestaan tussen het stijgend aantal toevoegingen en het dalend aantal actieve rechtsbijstandverleners, waardoor steeds minder actieve rechtsbijstandverleners steeds meer toevoegingen krijgen. Ook stijgt het gemiddeld aantal jaren ervaring van de actieve rechtsbijstandverleners. Hierdoor dreigt op termijn een aanbodprobleem te ontstaan als ervaren rechtsbijstandverleners uittreden, terwijl er onvoldoende aanwas is van jonge advocaten. Met deze laatste constatering wordt een conclusie herbevestigd uit het voorgaande rapport inzake ontwikkelingen in het aanbod van de gefinancierde rechtsbijstand (1998).

Huidige productie bureaus rechtshulp, inclusief publieksfunctie

	Aantallen (indicatief)	% van het totaal	tijdbesteding	% van het totaal
Publieke contacten	450 000	68%	60 000 uur	20%
Spreekuren	168 000	25%	84 000 uur	28%
Verlengde spreekuren	36 000	5%	84 000 uur	28%
Toevoeging	8 000	1%	72 000 uur	24%
totaal	662 000	100%	300 000 uur	100%

Naast de inrichting van het juridische loket verdient de beschikbaarheid en de continuïteit van het aanbod de aandacht. In vervolg op de Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand, die op 4 juli 2001 tijdens een algemeen overleg is besproken met de Vaste Commissie voor Justitie, zijn de volgende initiatieven genomen ter verbetering van het aanbod van rechtsbijstandverleners:

1. Aan de verbetering van mogelijkheden voor opleidingen en loopbaanontwikkeling wordt aandacht besteed door de Raden voor Rechtsbijstand in samenwerking met de Orde en de opleidingsinstituten.
2. Daarnaast worden de administratieve lasten verminderd door het project VIValt, waarvoor binnenkort een wetsvoorstel aan de Raad van State zal worden gezonden. Door de overstap naar het fiscale inkomensbegrip zal op eenvoudige en snelle wijze de draagkrachttoets kunnen worden uitgevoerd.¹ Zowel voor de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener scheelt dit tijd en administratieve handelingen.
3. Voorts wordt het uurtarief in twee stappen verhoogd met in totaal € 7 tot € 94 in juli 2004 (prijspeil 2003, exclusief jaarlijkse indexeringen).
4. De Raden voor Rechtsbijstand hebben in hun ressorten initiatieven genomen gericht op aanbodversterking. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld het verbeteren van de digitale mogelijkheden om een toevoeging te verkrijgen, projecten met on-line doorverwijzingen naar de advocatuur en een meer klantgerichte benadering van de advocatuur.

Mede gelet op de ondernomen initiatieven heeft de Orde recent aangegeven zich met de stelselherziening te kunnen verenigen en geen aanleiding te zien voor twijfels over de beschikbaarheid van voldoende advocaten. Van meet af aan heeft de Orde zich op het standpunt gesteld geen problemen te verwachten met het aanbod van toegevoegde rechtsbijstand door de advocatuur.

¹ Brief van 3 juli 1998.