

Vergaderjaar 2000–2001

**27 400 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001**

**Nr. 67**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2001

De instandhouding van een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand óók voor minderdraagkrachtigen is een wezenskenmerk van een moderne rechtsstaat. Het Nederlandse rechtsbijstandstelsel heeft een aantal sterke eigenschappen. Niet voor niets wordt dit model door veel landen als voorbeeld gezien van een toegankelijk, breed georiënteerd en – in financieel opzicht – verhoudingsgewijs goed beheersbare voorziening. Ontwikkelingen binnen, maar met name ook buiten de in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) geregelde gefinancierde rechtsbijstand hebben de raden voor rechtsbijstand en mijn ambtsvoorganger aanleiding gegeven tot het uitvoeren van een aantal studies die ik u hierbij aanbied<sup>1</sup>. Het betreft het rapport «Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand», «Haalbaarheidsonderzoek aanbesteding gefinancierde rechtsbijstand» en de rapportage van het project *VIVa/t* II. De uitkomsten van deze studies geven mij aanleiding tot de volgende beleidsvoornemens, die ik in het vervolg van de brief nader toelicht.

#### *Beleidsvoornemens*

1. Uitwerking van de voorstellen van het Verweij Jonker Instituut voor de inrichting van een juridisch loket en een analyse van de voor- en nadelen van een herpositionering van de bureaus rechtshulp voor de toegankelijkheid, de continuïteit en de betaalbaarheid van de rechtshulpvoorziening. Uitwerking en analyse dienen begin 2002 te zijn afgerond.
2. Verhoging van de vergoeding (met f 16,-) zo mogelijk per 1 januari as voor advocaten die voldoen aan te voren bepaalde objectieve kwaliteitseisen. Facilitering van advocatenkantoren die nog niet aan de criteria voldoen, maar zich in de nabije toekomst willen kwalificeren. Met de Nederlandse Orde van Advocaten (NovA) en de raden voor rechtsbijstand voer ik overleg over het te hanteren kwaliteitsniveau, de protocollering van de uit te voeren audits, de faciliteringsregeling en de wijze waarop de kwaliteitsborging in het Vergoedingsbesluit vorm dient te krijgen.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

3. Voorbereiding van de vervanging van de huidige inkomenstoets op basis van het netto inkomen door een toets op basis van het belastbaar inkomen met daaraan gekoppeld een drastische vereenvoudiging van die toets (project VIValt).

### *Toelichting*

Naar aanleiding van de evaluatie van de Wrb in 1998 is een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het aanbod van rechtsbijstandverleners. Uit dat onderzoek, dat u bij brief van 3 februari 2000 (kenmerk 5.009.543/800) is toegezonden, bleek dat – hoewel er nog geen reden was tot grote zorg – het aanbod afnam als gevolg van het uittreden van ervaren advocaten en het beperkt toetreden van jonge advocaten tot de sociale advocatuur. Dit signaal gaf de raden voor rechtsbijstand aanleiding om het Verweij-Jonker Instituut een grootschaliger onderzoek te laten uitvoeren naar de toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand. Bedoeld onderzoek heeft geresulteerd in het rapporte «De toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand». Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger een studie laten uitvoeren naar de mogelijkheden van aanbesteding van onderdelen van de gefinancierde rechtsbijstand. Tenslotte hebben de raden op mijn verzoek aanvullend onderzoek gedaan naar de uitvoeringstechnische mogelijkheden om de maatstaf voor de draagkrachtbepaling in de Wrb (netto inkomen) tegelijkertijd met die in andere inkomensafhankelijke subsidieregelingen te vervangen door het belastbaar inkomen (project VIValt).

Ik ga nu achtereenvolgens in op de aanbesteding, toekomstverkenning en het project VIValt.

### **1. Aanbesteding**

In het voorjaar 2000 is een werkgroep aanbesteding ingesteld. De opdracht van de werkgroep luidde als volgt:

*Het nader verkennen van de mogelijkheden die aanbesteding van rechtsbijstand kan bieden bij het in evenwicht brengen van de vraag naar rechtsbijstand van rechtzoekenden en het aanbod van de rechtsbijstandverleners, en het op basis hiervan ontwikkelen en vormgeven van een aanbestedingsmodel dat (1) aansluit bij de marktsituatie met betrekking tot rechtsbijstandverlening en (2) daadwerkelijk kan leiden tot een versterking van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.*

Het onderzoeksbureau Deloitte & Touche Bakkenist (D&TB) heeft ter ondersteuning van de werkgroep een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. De bevindingen van DT&B zijn neergelegd in een rapportage van 7 december 2000.

Ik vat de conclusies van de werkgroep samen: In zijn algemeenheid is de werkgroep van mening dat er binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijkheden bestaan voor de introductie van (vormen van) aanbesteding.

Aanbesteding kan op verschillende manieren worden toegepast, zoals:

- door (tevorens geselecteerde) aanbieders uit te nodigen een offerte uit te brengen voor het aanbieden van een in een bestek omschreven dienst of product;
- door (bepaalde) aanbieders uit te nodigen om op basis van een programma van eisen een voorstel te doen voor het aanbieden van een bepaalde dienst of een bepaald product. Hierbij kan publiekprivate samenwerking ontstaan.

Het invoeren van een vorm van aanbesteding betekent een interventie op de bestaande markt van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Geconcludeerd wordt dat aanbesteding mogelijkheden biedt om het voor nieuwe toetreders, zoals niet participerende advocaten(kantoren) en rechtsbijstandverzekeraars, aantrekkelijk te maken om tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand toe te treden. Daarnaast kan aanbesteding bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten die het stelsel op dit moment heeft. Ook kunnen kwaliteitseisen aan een aanbestedingsprogramma worden verbonden. Dit kan bijdragen aan een grotere transparantie voor de rechtzoekende voor de beantwoording van de vraag tot welke gecontracteerde (gespecialiseerde) rechtsbijstandverlener hij zich het beste kan wenden. Tenslotte kan aanbesteding voor de gecontracteerde rechtsbijstandverlener het bedrijfsrisico verminderen, omdat hij hierdoor op voorhand een vaste component van zijn omzet heeft.

Weliswaar biedt het invoeren van aanbesteding mogelijkheden om de markt dynamischer te maken, maar het inzicht in de werking van deze markt is thans niet zodanig dat de consequenties van een dergelijke interventie ten volle kunnen worden overzien. Dit maakt op dit moment het invoeren van een aanbestedingsmodel risicovol. Deze risico's van aanbesteding zijn met name gelegen in de prijs die de overheid zou moeten gaan betalen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en het effect dat aanbesteding kan hebben op het aanbod van rechtsbijstandverleners. Zo kan het gewenste aanbod uitblijven als de prijs niet hoog genoeg is. De kans daarop neemt toe op momenten van hoogconjunctuur waarvan op dit moment sprake is. Daarbij moet er rekening mee gehouden worden dat de invoering van aanbesteding ook met (hoge) investeringskosten voor nieuwe toetreders gepaard gaat. Dit kan voor aanbieders eveneens een reden zijn om niet deel te nemen. Voorts is van belang dat een aantal mogelijke toetreders op de markt, zoals de rechtsbijstandverzekeraars, weinig animo lijken te hebben om aan het stelsel deel te nemen. Op de korte termijn overheersen daarmee de nadelen en zijn de risico's tot invoering van aanbesteding in de gesubsidieerde rechtsbijstand te groot. Dit wil echter niet zeggen dat er op onderdelen geen ervaring met op aanbesteding gelijkende vormen van bekostiging kan worden opgedaan. Te denken valt aan een open inschrijving op bepaalde onderdelen van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals het spreekuur.

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 biedt reeds de mogelijkheid om vergoedingsarrangementen met rechtsbijstandverleners af te sluiten. De in omvang nog bescheiden experimenten die de raden voor rechtsbijstand op dit gebied uitvoeren c.q. voorbereiden bieden de mogelijkheid te bezien op welke wijze aanbieders van diensten op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand reageren. Na evaluatie van deze experimenten bestaat er mogelijk een beter inzicht in de werking van de markt van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Alsdan kan wellicht ook een reële inschatting worden gegeven van de risico's van een eventuele meer grootschalige introductie van vormen van aanbesteding binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

## **2. Toekomstverkenning**

*De rapportage van het Verweij-Jonker Instituut*

*Probleemanalyse*

De probleemstelling van het door het Verweij-Jonker Instituut uitgevoerde onderzoek «Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand» luidt als volgt:

*«Hoe zal de behoefte aan gesubsidieerde rechtsbijstand zich in de toekomst ontwikkelen en wat zijn de mogelijke gevolgen hiervan voor de toekomstige vormgeving van het instrument van de gesubsidieerde rechtsbijstand?»*

Deze probleemstelling is verder ingevuld vanuit de volgende perspectieven:

- de dynamiek in de vraag naar rechtshulp;
- ontwikkelingen in de aanbodkant;
- ontwikkelingen in de bredere maatschappelijke context.

Voor de vraagzijde voorziet het Verweij-Jonker Instituut dat het stelsel in de toekomst te maken krijgt met een kleiner wordende groep vermoedelijk kwetsbaarder rechtzoekenden, die de aansluiting bij de voorspoedige economische ontwikkelingen gemist heeft. Het betreft burgers met «multi-problematiek» op het gebied van inkomen, werk, huisvesting, welzijn enz. Er is derhalve blijvend een nog altijd betrekkelijk omvangrijke en complexe behoefte aan gesubsidieerde rechtsbijstand te verwachten. Minder vragers met meer vragen per persoon leidt uiteindelijk niet tot een afname van de totale vraag. Het Verweij-Jonker Instituut voorziet verder dat deze groep zich mondiger zal opstellen, onder meer door gebruik te maken van de mogelijkheden van informatietechnologie.

### *Aanbevelingen*

Het Verweij-Jonker Instituut doet de volgende aanbevelingen:

1. Een grotere marktwerking door een structuurwijziging waarin de bureaus rechtshulp geleidelijk worden omgevormd tot volledig op de markt concurrerende advocatenkantoren. Het wettelijke verschil tussen de bureaus rechtshulp en de overige rechtsbijstandverleners komt te vervallen. Door markt- en productontwikkeling verschaffen de bureaus zich een bredere financiële basis dan louter publieke middelen. De raden kunnen advocatenkantoren (inclusief de voormalige bureaus rechtshulp) laten intekenen op tenders die recht geven op het huren van kantoorruimte voor het spreekuur op dezelfde lokatie als het juridisch loket.
2. De inrichting van een nieuw juridisch loket, zowel fysiek als virtueel, met verwijfsfunctie en toegankelijk voor alle burgers. Het loket bestaat uit een frontoffice waar de rechtzoekende informatie kan verkrijgen over mogelijke (juridische) oplossingen van zijn probleem. Een backoffice ondersteunt het frontoffice en zorgt zo nodig voor een voucher.
3. Een kwaliteitsimpuls (certificering) van de sociale advocatuur met daaraan gekoppeld een marktconform tarief, aandacht voor opleidingen, een steunpunt voor startende sociaal advocaten.
4. De introductie van mechanismen van vraagsturing (participatie van Wrb-gerechtigden, vouchers en virtuele marktplaats).

Volgens de aanbevelingen van het Verweij-Jonker Instituut verzorgt het juridisch loket de publieksfunctie van overheidswege en vergroot het de transparantie op het gebied van de juridische dienstverlening voor alle burgers, met name voor de Wrb-gerechtigden. Het loket biedt de rechtzoekende ondersteuning indien hij behoefte heeft aan algemene informatie, een advies over de noodzaak van een advocaat, of wil weten welke (gespecialiseerde) advocaten in zijn omgeving gevestigd zijn. Dat loket heeft een fysieke en een virtuele vorm. Aan het juridisch loket wordt ook de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verbonden, bij voorkeur via een systeem van vouchers op basis van ICT.

Het Verweij-Jonker Instituut adviseert het loket door de raden voor rechtsbijstand te laten aansturen en beheren, op grond van de overweging dat de raden onafhankelijk zijn van de centrale overheid en binnen het stelsel

verantwoordelijk zijn voor de inkomenstoets en de gegrondheidstoets. De raden kunnen deze verantwoordelijkheid uitoefenen als backoffice van het juridisch loket.

Voor de minderdraagkrachtige rechtzoekende ontstaat een stelsel waarin hij vrij kan kiezen tussen gecertificeerde advocaten(kantoren) en – voorheen – de bureaus rechtshulp. Bureaus rechtshulp en advocatuur nemen beide als marktpartij aan het stelsel deel. Zij sluiten een arrangement met de raad voor rechtsbijstand waarin prijs en kwaliteit van de dienstverlening vastliggen. Zij worden in beginsel per zaak betaald. Door zich als marktpartij te positioneren zijn de bureaus in staat ook cliënten te helpen die daarvoor willen en kunnen betalen.

De bureaucratie in het stelsel kan naar het oordeel van het Verwey-Jonker Instituut door verregaande informatisering en vereenvoudiging van de verantwoordingsstructuur worden teruggedrongen. In dit verband wordt verwezen naar het *VIValt*-project, op de inhoud waarvan ik hierna nog terug kom. Ook stelt het Verwey-Jonker Instituut een versterking van de positie van de consument voor door vouchers te introduceren en cliëntenparticipatie te bevorderen respectievelijk systematischer onderzoek te doen naar de wensen van het publiek. Het voucher biedt de rechtzoekende recht op zowel een advies (deel A) als op gespecialiseerde rechtshulp (deel S). In tegenstelling tot de toevoeging, die door de rechtsbijstandverlener namens de rechtzoekende wordt aangevraagd, wordt het voucher door de rechtzoekende zelf aangevraagd bij het juridisch loket (de raad voor rechtsbijstand) onder overlegging van zijn SoFi-nummer en naam, adres- en woonplaatsgegevens. Voor het voucher betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage aan het loket. Met het voucher kan de rechtzoekende – al dan niet geadviseerd door het loket – vervolgens zelf een rechtsbijstandverlener opzoeken voor een spreekuur of verdergaande rechtshulp. De rechtzoekende levert het voucher in bij de rechtsbijstandverlener, op basis waarvan laatstgenoemde zijn (bij voorkeur elektronische) declaratie bij de raad voor rechtsbijstand kan indienen. De rechtzoekende kan zich overigens ook direct tot een rechtsbijstandverlener wenden, die eventueel een voucher voor hem aanvraagt. Het Verwey-Jonker Instituut meent dat aldus op een eigentijdse en dynamische wijze vernieuwing van het stelsel kan worden bereikt.

#### *Reacties uit het veld en van de raden voor rechtsbijstand*

De NOvA, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), de Vereniging Sociale Advocatuur Amsterdam (VSAA) en de Vereniging Rechtshulp-Organisaties Nederland (VRN), dit is de vereniging die de bureaus rechtshulp vertegenwoordigt, kunnen zich op hoofdlijnen vinden in de voorstellen van het Verwey-Jonker Instituut, maar plaatsen daarbij ook kanttekeningen. Ook leggen zij een aantal aanvullende verlangens, vooral van financiële aard, op tafel. In hun reactie geven zij aan op welke wijze de voorstellen naar hun oordeel uitgewerkt dienen te worden. Advocatuur en bureaus menen dat de loketfunctie uit een oogpunt van scheiding van bevoegdheden onafhankelijk van de raden voor rechtsbijstand geïmplementeerd moet worden en stellen onderbrenging bij een stichting met een tripartiete bestuur voor (advocatuur, bureaus rechtshulp en consumenten) en aanhaking van het loket bij de bestaande bureaus rechtshulp. Voorts menen de advocatuur en de bureaus dat het spreekuur gekoppeld dient te zijn aan de rechtsbijstandverlening. Het juridisch loket zou geen spreekuur moeten aanbieden. De bureaus rechtshulp zouden zich om moeten vormen tot gewone advocatenkantoren die zich in niets, ook niet in de financieringswijze, onderscheiden van de advocatuur. De rechtsbijstand zou op basis van verrichtingen betaald moeten worden

waarbij alle advocatenkantoren voor de eerste drie uur slechts f 30,- in rekening zouden moeten brengen.

De organisaties stellen het belang van een verhoging van de toevoegingsvergoeding voorop en kunnen zich vinden in de voorgestelde certificering. De ontwikkeling van kwaliteitscriteria dient, aldus de organisaties, te zijn voorbehouden aan de beroepsorganisaties.

Uit de reactie van de raden voor rechtsbijstand blijkt dat zij belangrijke voordelen zien in een loketfunctie en een gecertificeerd aanbod van advocatenkantoren. Zij hebben geen principiële bezwaren tegen een onafhankelijke positionering van de loketfunctie. Zij zijn er evenwel niet van overtuigd dat de positiewijziging van de bureaus rechtshulp een verbetering voor het stelsel inhoudt. De bureaus rechtshulp worden gezien als instellingen die niet alleen veel minderdraagkrachtigen op een toegankelijke wijze bijstaan maar ook kans zien veel zaken betrekkelijk eenvoudig op te lossen, waardoor procedures vermeden worden. De raden betwijfelen of deze functie behouden kan blijven wanneer de bureaus de vrijheid krijgen ook betalende zaken te behandelen en zich tot advocatenkantoren ontwikkelen.

De raden voor rechtsbijstand menen dan ook dat een eventuele stelselwijziging afhankelijk moet worden gesteld van de resultaten van een nadere analyse van de gevolgen van die wijziging voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand voor de rechtzoekende en voor een eventuele leemte in het aanbod van rechtsbijstandverleners. Ook zou aandacht moeten worden besteed aan de bestuurlijk-juridische implicaties, de technische uitvoering en controle, de behoefte om op regionale verschillen in te spelen, de positie van het spreekuur, de bekostigingssystematiek en de positie van de bureaus rechtshulp op de markt. De uitkomsten zouden moeten worden afgezet tegen verbeteringsmogelijkheden binnen het huidige stelsel. De raden hebben te kennen gegeven hun eindoordeel afhankelijk te willen stellen van de resultaten van een nadere beantwoording van genoemde vragen.

#### *Een voorlopig standpunt over de toekomstverkenning*

##### *De aanbieders*

Hoofddoel van het stelsel van rechtsbijstand is de toegang tot het recht ook voor minderdraagkrachtigen open te houden. Het zijn niet zozeer ontwikkelingen binnen, maar met name ook buiten de in de Wrb geregelde gefinancierde rechtsbijstand, die aanleiding geven tot aanpassingen. Het Verweij-Jonker Instituut stelt vast dat niet slechts sprake is van een verminderde belangstelling van advocaten voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar ook dat door de toegenomen welvaart meer particuliere cliënten in staat moeten worden geacht zich met eigen middelen, zoals een verzekering, van rechtsbijstand te voorzien. Dat blijkt ook uit het afnemende aantal personen dat in de afgelopen jaren gebruik heeft gemaakt van de voorziening, zowel op basis van een toevoeging als via de spreekuurvoorziening van de bureaus rechtshulp. Er is dus niet alleen sprake van een probleem in het aanbod, ook de verminderde vraag beïnvloedt de positie van de deelnemers aan het stelsel. Het is een van de redenen die de bureaus rechtshulp hebben aangevoerd om het eigen werkterrein te willen verbreden. In bepaalde regio's zou het aantal cliënten zover kunnen teruglopen dat het uit kosten- en kwaliteitsoverwegingen niet langer verantwoord is een vestiging alleen voor de gesubsidieerde rechtzoekenden open te houden. Indien het bureau ook anderen kan bedienen, kan mogelijk alsnog een voldoende basis voor de vestiging worden gevonden. Ook kan een breder werkterrein het werken bij een bureau rechtshulp aantrekkelijker maken. De voorstellen voor het toelaten van de bureaus rechtshulp tot de markt voor draagkrachtige cliënten



spreken mij om die redenen aan. De gevolgen van zo'n herpositionering zijn echter ingrijpend. Indien de bureaus zich als marktpartij willen positioneren betekent dit dat zij afstand zullen moeten nemen van de huidige, door wetgeving en vaste subsidieontvangsten, bevoorrechte positie. Alleen dan kan de werkwijze van de bureaus in overeenstemming blijven met regels van eerlijke mededinging. De VRN realiseert zich dat ook en stemt ermee in dat de bureaus zich omvormen tot advocatenkantoren die zich naar juridische en economische positionering niet onderscheiden van andere advocatenkantoren.

Een herpositionering is ook ingrijpend voor de raden voor rechtsbijstand, die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de rechtsbijstand. Zij raken een instelling kwijt waarvan onafhankelijk van de marktsituatie vaststaat dat deze zich volledig toelegt op de gesubsidieerde rechtsbijstand en die in de praktijk kans ziet veel zaken op een eenvoudige wijze af te handelen. Op zich hoeft dat niet bezwaarlijk te zijn, mits de raden voldoende instrumenten in handen hebben om zich langs andere weg van een betaalbare voorziening van gelijkwaardig niveau te verzekeren. Een stelsel waarin de raden uitsluitend beschikken over de mogelijkheid van vergoedingen per verrichting en slechts beperkte mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de in alle opzichten (prijs, kwaliteit en toegang) best denkbare verlening van rechtsbijstand zou in een uitsluitend marktgeoriënteerde omgeving al gauw te kort kunnen schieten, vooral als marktpartijen zichzelf een min of meer exclusieve rol toedichten.

Ik ben dan ook ondanks de belangrijke voordelen die ik in de voorstellen van het Verweij-Jonker Instituut zie, nog niet zover dat ik deze nu reeds wil en kan overnemen.

De voorstellen bergen nog te zeer het risico in zich dat per saldo sprake is van een afname van het aanbod van sociale rechtshulp. Een belangrijke vraag naar aanleiding van de aanbevelingen van het Verweij-Jonker Instituut die ook door de raden voor rechtsbijstand naar voren is gebracht, is dan ook of het stelsel zonder de bureaus rechtshulp zoals wij deze nu kennen voldoende toegankelijk blijft voor de minderdraagkrachtige rechtzoekende.

In de rapportage ontbreekt een overtuigende analyse die houvast kan bieden voor een verantwoorde beslissing of de voorstellen een werkelijk structurele verbetering te weeg zullen brengen, dan wel dat binnen het huidige, eventueel op onderdelen aangepaste, stelsel geen betere resultaten zijn te boeken.

Een andere reden om nog niet met de voorstellen mee te gaan is de mate van uitwerking van de voorstellen. Weliswaar geeft het Verweij-Jonker Instituut wel een richting aan, maar de voorstellen zijn nog onvoldoende uitgewerkt om werkelijk te kunnen vertrouwen op de uitvoerbaarheid in de praktijk. Beantwoording van de vragen die de raden voor rechtsbijstand hebben geformuleerd is noodzakelijk om tot een verantwoorde beslissing te komen. Daarbij gaat het mij in de eerste plaats om een uitwerking van de voorziening vanuit het perspectief van de consument en meer specifiek de maatregelen die toegepast worden om de toegankelijkheid te garanderen.

#### *De positie van het juridisch loket*

De reacties van de rechtsbijstandorganisaties op de voorstellen wijken op onderdelen af van de voorstellen van het Verweij-Jonker Instituut. Indien advocatuur en bureaus rechtshulp zich beide als marktpartijen ontwikkelen ligt het niet voor de hand hen zeggenschap te geven over een loketfunctie die juist beoogt burgers die zelf geen keuze kunnen maken objectief te informeren over de in hun geval best denkbare vorm van

hulpverlening. Dat hoeft ook niet noodzakelijkerwijze die van een advocaat te zijn. Het loket moet bovendien een zeker tegenwicht kunnen bieden in een situatie waarin marktpartijen zich onverhoopt onvoldoende geïnteresseerd tonen in de gevraagde rechtsbijstand. Dat wil overigens niet zeggen dat de expertise van rechtsbijstandverleners niet benut zou kunnen worden bij de werkzaamheden van het loket. Met de organisaties ben ik van mening dat het loket niet de rechtsbijstandtaken (waaronder het spreekuur) moet overnemen. Ook deel ik hun mening dat voor de rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen de mogelijkheden van de elektronische snelweg zeker op dat moment niet moeten worden overschat.

#### *Financiële gevolgen*

Behalve op de positionering van het loket zal meer zicht moeten worden geboden op het antwoord op de vraag of de raden niet ook over andere financieringsmethoden dan betaling per verrichting moeten beschikken, ik denk dan bijvoorbeeld aan het verstrekken van budgetten voor spreekuurvoorzieningen en op eventuele selectiemechanismen die de raden zouden moeten hanteren wanneer deze budgetten niet meer vanzelfsprekend aan de bureaus rechtshulp, maar ook aan andere instellingen worden toegewezen.

Niet in de laatste plaats zal ook een reële inschatting moeten worden gemaakt van de financiële gevolgen van een stelselwijziging. Een nadere uitwerking is dan ook nodig voordat hierover een definitief standpunt kan worden ingenomen.

#### *Het voucher en de positie van de consument*

Vouchers worden in het algemeen gezien als een effectief middel om de consument meer zeggenschap te geven over gesubsidieerde diensten. De vraag is evenwel wat een voucher in de rechtsbijstand toe kan voegen. De rechtzoekende staat het immers volgens het huidige stelsel vrij zelf een raadsman te kiezen. De daarvoor noodzakelijke toevoeging suggereert weliswaar dat een derde bepaalt welke advocaat aan de rechtzoekende wordt toegewezen, de facto maakt de rechtzoekende zelf zijn keuze door simpelweg bij een advocatenkantoor binnen te lopen. De enige beperking is dat de advocaat bij de raad ingeschreven moet staan. Ik zie dan ook geen overtuigende argumenten om de als begrip ingeburgerde toevoeging te vervangen door een voucher. Wel zie ik mogelijkheden het toevoegingsproces verder te vereenvoudigen. Ik kom daar later nog op terug (*VIValt*).

Met het Verwey Jonker Instituut ben ik van mening dat het goed zou zijn de inbreng van de consument in de organisatie van de rechtsbijstand te versterken. Voor die inbreng is van belang dat rechtzoekenden in de regel slechts incidenteel met rechtsbijstand in aanraking komt. Het organiseren van een directe inbreng van rechtzoekenden is daarom niet goed mogelijk gebleken. De inbreng kan echter ook langs andere wege worden gewaarborgd. Ik denk dan bijvoorbeeld aan klanttevredenheidsonderzoeken. Met dat instrument is ook al enige ervaring opgedaan. Ik zal de raden verzoeken het gebruik van dit middel verder te bevorderen.

#### *Voorstellen tot verbetering van opleiding, ondersteuning startende advocaten etc.*

Ik onderschrijf de aanbevelingen in het onderzoeksrapport om ter vergroting van de aantrekkingskracht van de sociale advocatuur meer aandacht te besteden aan opleidingen voor advocaten, ondersteuning van beginnende sociaal advocaten, loopbaanbegeleiding, certificering en pro-actieve dienstverlening. Het lijkt mij voor de hand liggend dat de



beroepsgroep en de raden voor rechtsbijstand de voorstellen nader uitwerken en vervolgens concrete maatregelen nemen of voorstellen doen voor maatregelen.

#### *Vergoeding en kwaliteit*

Per 1 januari 2000 is bij gelegenheid van de invoering van het nieuwe Vergoedingenbesluit de uurvergoeding van advocaten verhoogd van f 125,- naar f 154,- (na indexering per 1 juli 2000 bedraagt de vergoeding thans f 160,-). Dit bedrag zal door indexering per 1 juli 2001 verder stijgen. Mijn voorganger heeft destijds aangegeven dat een verdere verhoging van de vergoeding bespreekbaar is indien deze gekoppeld kan worden aan de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening. Gelet op de initiatieven die sedert de invoering van het nieuwe Vergoedingenbesluit door de beroepsorganisatie zijn genomen, als ook om te vermijden dat het aanbod van rechtsbijstandverleners vanwege het vergoedingenniveau afneemt, heeft het kabinet onlangs besloten het vergoedingenniveau voor gekwalificeerde rechtsbijstandverleners per 1 januari a.s. verder te verhogen met 10% (f 16,-) voor die advocaten van wie objectief kan worden vastgesteld dat zij aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen. De vergoeding voor bedoelde advocaten zal na indexering naar verwachting per 1 januari 2002 meer dan f 180,- bedragen.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft intussen een aantal kwaliteitseisen geformuleerd en is doende voor de kwaliteitstoetsing auditors op te leiden. Beide elementen vormen nog onderwerp van bespreking. Daarbij wordt tevens gesproken over een tijdelijke financiële ondersteuning om aan het stelsel deelnemende advocaten al dit jaar in staat te stellen kwaliteitsverbeteringen te bewerkstelligen. Een en ander zal vorm moeten krijgen in het Vergoedingenbesluit 2000 dat ik te gelegener tijd aan uw Kamer zal voorleggen.

#### *De positie van de rechtsbijstandverzekeraars*

In de discussie over de toekomstverkenning en aanbesteding hebben de rechtsbijstandverzekeraars aangegeven voor hen geen plaats weggelegd te zien binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Wel hebben zij de vraag gesteld of de overheid zich niet zou moeten beperken tot het geven van rechtsbijstand voor die zaken die niet verzekeraar zijn.

Zoals ik aan het begin van deze brief al heb aangegeven is de instandhouding van een toegankelijk stelsel van rechtsbijstand óók voor minderdraagkrachtigen een wezenskenmerk van een moderne rechtsstaat. De huidige sterke eigenschappen van het stelsel waaraan ik eerder refereerde vergen een zekere omvang om toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit te kunnen verzekeren. Het stelsel kan evenwel niet voor alle burgers een voorziening garanderen.

Gelukkig zijn steeds meer burgers in staat de kosten van rechtsbijstand zelf te betalen of zich daarvoor te verzekeren. In die zin vullen overheid en particuliere sector elkaar aan. Dat neemt niet weg dat lang niet alle problemen met een verzekering zijn op te lossen. De verzekeringen kennen belangrijke beperkingen juist op de terreinen waarin de overheid wel dient te voorzien. Bovendien staat het de verzekeraar vrij een rechtzoekende een polis te onthouden (geen acceptatieplicht). Dat betekent dat de rechtsbijstandverzekering zoals wij die nu kennen geen sluitend alternatief biedt voor de overheidsvoorziening.

Ik blijf evenwel met de verzekeraars in overleg over hun rol in de rechtsbijstand. In dat kader is ook de evaluatie van de effecten van de verordening op de advocaat in dienstbetrekking van belang. Ik zou graag zien dat de verzekerde rechtzoekende net als de minderdraagkrachtige die op de overheid is aangewezen voldoende vrijheid heeft in zijn keuze van een raadsman. Daarmee zouden beide stelsels verder naar elkaar toe kunnen

groeien, waarbij ik mij realiseer dat dit niet anders kan dan door een goede beheersing van de declaraties van advocaten – de schade voor de verzekeraar – die door de verzekerden worden gekozen.

### *Relatie met de Veegwet*

Uw Kamer heeft in maart jl. een verslag uitgebracht over het voorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand alsmede aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2000/01, 27 553, nrs. 1–4). Deze zogenoemde Veegwet omvat een aantal min of meer technische aanpassingen van de Wet op de rechtsbijstand en de Algemene wet bestuursrecht, die naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand in 1998 zijn opgekomen. De nota naar aanleiding van het verslag zal zo spoedig mogelijk aan de Kamer worden aangeboden.

Voor de goede orde wijs ik erop, dat de Veegwet los staat van de toekomstverkenning. Voor eventuele wijzigingen die voortvloeien uit de toekomstverkenning zal een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend.

### **3. Project VIV alt**

Het Kabinet heeft naar aanleiding van een onderzoek naar inkomensafhankelijke regelingen in relatie tot de armoedeval het standpunt ingenomen dat alle inkomensafhankelijke regelingen het belastbaar inkomen als draagkrachtbegrip dienen te hanteren. Dit standpunt is later door uw Kamer overgenomen naar aanleiding van een debat over armoedebestrijding en armoedeval.

De raden voor rechtsbijstand hebben mede naar aanleiding van genoemd Kabinetsstandpunt een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheid en haalbaarheid om als alternatief voor het netto inkomen over te gaan op het belastbaar inkomen als draagkrachtbegrip. Een andere aanleiding is de wens om de administratieve lasten terug te dringen. Dit heeft geresulteerd in het project «Alternatieven voor de inkomens vermogensvaststelling bij de gefinancierde rechtsbijstand» (project VIValt II).

Ik heb u bij brief van 15 februari 2000 (kenmerk 5010022/800) over de voortgang van het project VIValt II gerapporteerd.

Onlangs is de eindrapportage van het project beschikbaar gekomen. Hierin wordt geconcludeerd dat de overgang naar het belastbaar inkomen als draagkrachtbegrip uitvoerbaar is en dat in combinatie met toepassing van moderne informatietechnologie daardoor de aanvraagprocedure voor gesubsidieerde rechtsbijstand aanmerkelijk kan worden vereenvoudigd. In de komende maanden zal ik met de raden een plan van aanpak opstellen om de implementatie zorgvuldig voor te bereiden.

De daadwerkelijke implementatie van VIValt zal overigens niet vóór 2003 plaatsvinden. Immers, eerst zal de wettelijke grondslag moeten worden gerealiseerd. Bovendien zijn de gegevens van de Belastingdienst pas een jaar na afloop van het desbetreffende kalenderjaar volledig beschikbaar. Pas vanaf 1 januari 2003 kan derhalve gebruik worden gemaakt van belastinggegevens over het belastingjaar 2001, het eerste jaar waarin het nieuwe belastingstelsel in werking is.

Bij de uitwerking van de voorstellen zal overigens een voorziening worden getroffen voor rechtzoekenden die ten opzichte van de laatst bekende belastinggegevens worden geconfronteerd met een belangrijke vermindering van hun draagkracht, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. In die gevallen zal, net als bij andere inkomensafhankelijke regelingen, de mogelijkheid worden geopend tot verlegging

van het peiljaar, waardoor rekening kan worden gehouden met de actuele inkomenspositie van de rechtzoekende.

De Staatssecretaris van Justitie,  
N. A. Kalsbeek