

---

## 322

### **Besluit van 22 juni 2011, 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**

---

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 21 februari 2011, nr. 5687215/11/6;

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

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 21 april 2011, nr. W03/11/0063/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 juni 2011, nr. 5698233/11/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **ARTIKEL I**

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel b vervalt: en.

2. Onder vervanging van de punt door een puntkomma wordt aan het slot van onderdeel c een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. *diagnosedocument*: een schriftelijk document, opgesteld in het kader van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid, van de wet, waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem en een advies over dat probleem, met zo nodig een verwijzing naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners.

## B

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, 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, en in het kader daarvan een diagnosedocument is opgesteld en aan de rechtzoekende ter beschikking is gesteld, wordt de op grond van het eerste, tweede onderscheidenlijk vijfde lid verschuldigde eigen bijdrage met € 50,- verlaagd.

7. In afwijking van het zesde lid wordt de eigen bijdrage, die een natuurlijke persoon verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging, verlaagd met € 50,- indien de rechtsbijstand wordt verleend:

- a. in een strafzaak in eerste aanleg 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;
- f. in een zaak omtrent het opleggen van een sanctie als bedoeld in artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht;
- g. in een zaak in hoger beroep of cassatie.

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, waaronder begrepen de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende, redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat is voldaan aan het bepaalde in het zesde lid alvorens een toevoeging aan te vragen.

## C

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,.

D

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, 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, en in het kader daarvan een diagnosedocument is opgesteld en aan de rechtzoekende ter beschikking is gesteld, 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, waaronder begrepen de persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende, redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat is voldaan aan het bepaalde in het tweede lid alvorens een toevoeging aan te vragen.

E

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 1 juli 2011.

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

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

's-Gravenhage, 22 juni 2011

Beatrix

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

Uitgegeven de *negenentwintigste* juni 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

## **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 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 in het kader van taakstellingen op de gesubsidieerde rechtsbijstand 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 op basis van 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) in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang. In het kader van deze rechtshulp moet door het juridisch loket een diagnosedocument worden opgesteld en ter beschikking worden gesteld aan de rechtzoekende. Het diagnosedocument is een schriftelijk document (hetgeen ook elektronisch kan zijn), waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem, een advies en zo nodig een doorverwijzing naar een andere instantie of een rechtsbijstandverlener. Is dit diagnosedocument opgesteld, 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.

## **Diagnose en triage**

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. Deze filterfunctie wordt ook wel aangeduid als «diagnose en triage» door het juridisch loket. Deze functie van het juridisch loket laat zich vergelijken met de rol die de huisarts verzorgt binnen de gezondheidszorg. Cliënten worden gestimuleerd om eerst gebruik te maken van laagdrempelige, algemene voorzieningen, alvorens zich tot specialisten te wenden, waarvan de capaciteit aanzienlijk schaarser beschikbaar is. Sturing van rechtzoekenden op het gebruik maken van de route langs het juridisch loket is slechts op een gering aantal manieren mogelijk. De meest voor de hand liggende is de invoering van een financiële prikkel. Daarvoor is met dit besluit dan ook gekozen via de weg van het variëren in de hoogte van de eigen bijdrage die rechtzoekenden verschuldigd zijn in geval van een verzoek om toevoeging van een advocaat.

## **Het juridisch loket**

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 van de raad voor rechtsbijstand 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.

## **Versterking van de filterfunctie**

Met de in dit besluit neergelegde maatregel van diagnose en triage wordt een versterking beoogd 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 doorverzeend naar een advocaat. In de praktijk wenden 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.

## **Bereikbaarheid van het juridisch loket**

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](http://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. Voor de toepassing van de lagere eigen bijdrage is vereist dat het contact in persoon heeft plaatsgevonden en uiteindelijk resulteert in een diagnosedocument dat aan de rechtzoekende ter beschikking wordt gesteld.

## **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 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. Voor

bepaalde categorieën zaken (waaronder strafzaken) geldt dat met dit besluit sowieso de eigen bijdrage wordt verlaagd.

Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep 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). Van belang is dat bij een verzoek van een rechtzoekende om bijzondere bijstand in de kosten van de eigen bijdrage – mede gelet op de verlaagde eigen bijdrage die geldt indien de gang langs het juridisch loket wordt gemaakt – telkens wordt beoordeeld of rechtzoekenden hiervoor daadwerkelijk 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 Wet werk en bijstand vallen de eerder genoemde afweging zullen moeten maken.

## **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 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM. Op grond van het derde lid, onderdeel c, van artikel 6 EVRM 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. Al in vroege jurisprudentie van het EHRM is een recht op effectieve toegang tot de rechter erkend op grond van art. 6, eerste lid, EVRM<sup>1</sup>, ook in civielrechtelijke zaken<sup>2</sup>. In civielrechtelijke context heeft het EHRM erkend dat gesubsidieerde rechtsbijstand vereist kan zijn indien van een procespartij niet verwacht kan worden dat hij zich

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

<sup>2</sup> EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland); en EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / Verenigd Koninkrijk).



behoorlijk kan verdedigen. Dat dient vervolgens in iedere afzonderlijke casus te worden beoordeeld aan de hand van enkele criteria: de ernst van het belang van betrokkene in de zaak en de complexiteit van de zaak<sup>1</sup>.

Uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat aan lidstaten vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand<sup>2</sup>. 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 beperkingen<sup>3</sup>. 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 komen<sup>4</sup>. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand mag daarom worden onderworpen aan bepaalde beperkingen of voorwaarden, waaronder de betaling van een eigen bijdrage<sup>5</sup>, met dien verstande dat de beperking niet de essentie van het recht mag aantasten, een legitiem doel moet beogen en dat de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding tot het beoogde doel moet staan<sup>6</sup>. Met de eigen bijdrage kan worden gewaarborgd dat een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt beschermd tegen onnodige zaken.

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 een rechtzoekende beweegt tot het maken van een afweging tussen enerzijds zijn belang bij het starten van een zaak en anderzijds de kosten die dit meebrengt.

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 beheersbaar houden van het systeem. Hierdoor blijft de effectieve toegang tot de rechter ook in de toekomst voldoende gewaarborgd.

## Financiële gevolgen

Met de in dit besluit neergelegde maatregelen wordt deels invulling gegeven aan de jaarlijkse structurele taakstelling 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. 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. Voor het berekenen van deze

<sup>1</sup> EHRM Airey / Ierland; EHRM 28 maart 1990 (Granger / VK); EHRM 24 mei 1991 (Quaranta / Zwitserland); en EHRM 15 februari 2005 (Steel en Morris / VK).

<sup>2</sup> EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

<sup>3</sup> EHRM P., C. en S / Verenigd Koninkrijk.

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland).

<sup>6</sup> EHRM Ashingdane / Verenigd Koninkrijk. Vergelijk tevens HvJEU 22 december 2010 (DEB / Duitsland).

besparingen is uitgegaan van de volgende businesscase. Door de versterkte inzet op de eerstelijns rechtshulp wordt verwacht dat er minder zaken doorstromen naar de advocatuur. Voor het berekenen van de besparing is uitgegaan van afgerond 241.000 toevoegingen op jaarbasis. Dit aantal is tot stand gekomen op basis van het jaarlijks in totaal aantal verleende toevoegingen, waarop in mindering is gebracht het aantal toevoegingen dat is afgegeven in zaken die zijn uitgezonderd van het systeem van diagnose en triage (met name asiel en strafrecht). De gegevens op dit punt zijn ontleend aan de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009, blz. 56. Van deze 241.000 toevoegingen zijn vervolgens afgetrokken de toevoegingen in zaken die door het juridisch loket naar een advocaat zijn doorverwezen (ongeveer 38.800, zie voornoemde monitor, blz. 41). Het resultaat van deze berekening komt uit op 202.200 toevoegingen. Dit is globaal het potentieel aantal zaken dat onder de werking van het systeem van diagnose en triage valt en waarvoor een toevoeging kan worden afgegeven. Er is conservatief ingeschat dat de invoering van het systeem van diagnose en triage aanvankelijk zal leiden tot een afname van het aantal toevoegingen van rond de 5%. Opgemerkt wordt dat de stijging van 2% in 2011 gebaseerd is op het halverwege dat jaar invoeren van de regeling.

Verwacht wordt dat, met het bekend raken en beter ingevoerd raken van het systeem in de loop der jaren, dit percentage zal oplopen tot ongeveer 8% in 2015. Vertaald naar 2012 levert dat een besparing op van 5% van 204.101 (derhalve 10.205 toevoegingen). Het aantal van 10.205 toevoegingen is vermenigvuldigd met het bedrag van € 841 (gemiddelde prijs per toevoeging). Dat leidt tot een bedrag van (afgerond) € 8,6 mln. Dit bedrag moet worden verminderd met de investerings- en meerkosten voor de exploitatie van het juridisch loket in 2012, te weten € 2,3 miljoen. Het uiteindelijke resultaat levert een besparing op van € 6,3 miljoen in 2012. Voor 2011 moet bovendien rekening worden gehouden met initiële investeringskosten. Door afschrijvingen van apparatuur zullen in 2015 nieuwe investeringen gedaan moeten worden. Deze worden ingeschat op € 0,4 mln. Voor een goed begrip van de berekening van de verwachte besparingen over de jaren 2013 en verder is het volgende van belang. Het aantal toevoegingen in 2012 (204.101) minus de verwachte afname van het aantal toevoegingen in dat jaar (10.205) is het beginsaldo voor het jaar 2013 (193.896).

Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren is in de onderstaande berekening verdisconteerd dat er een autonome groei van het aantal toevoegingen plaatsvindt van 3%.

#### Overzicht besparing rechtsbijstand inzake Diagnose en Triage

Omschrijving	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal aantal toevoegingen 2009	241.000				
Reeds doorverwezen door JL	38.800-				
Saldo	202.200	198.156	193.896	187.730	179.826
Groei van 3% per jaar		5.945	5.817	5.632	5.395
Totaal aantal toevoegingen		204.101	199.713	193.362	185.221
Afname van het aantal					
toevoegingen	4.044	10.205	11.983	13.535	14.818
Percentage van het totaal	2%	5%	6%	7%	8%
gemiddelde prijs per toevoeging	€ 841	€ 841	€ 841	€ 841	€ 841
Besparing x 1000	3.401	8.582	10.077	11.383	12.462

Omschrijving	2011	2012	2013	2014	2015
Investeringskosten	1.000				400
Meerkosten exploitatie JL	1.800	2.300	2.500	2.700	2.900
Totaal kosten x 1000	2.800	2.300	2.500	2.700	3.300
<b>Besparing rechtsbijstand in mln</b>	<b>0,6</b>	<b>6,3</b>	<b>7,6</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>

Het voorgaande 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 voorts 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.

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.

Het geheel aan maatregelen dat met dit besluit wordt getroffen, zal tot gevolg hebben dat het juridisch loket vaker benaderd wordt door rechtzoekenden. De raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket bereiden zich in aanloop naar de inwerkingtreding van dit besluit organisatorisch voor op deze toenemende vraag.

### **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 artikelsgewijs 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 de verschillende maatregelen, zoals beschreven in de brief van 7 juli 2010, tot gevolg hebben dat in bepaalde opzichten de gesubsidieerde rechtsbijstand versobert. Dit is onvermijdelijk, gelet op de wens om het stelsel als zodanig beheersbaar te houden en op de voor de gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbare budgetten. 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. Tevens is gekozen voor maatregelen die leiden tot een meer efficiënte inzet van beschikbare middelen. 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 werking 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 of een verplichte gang naar de rechter 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. Dit kan ertoe leiden dat een echtscheiding op samenspraak wordt aangevraagd, hetgeen de procedure voor de rechter aanzienlijk kan verkorten en vereenvoudigen, en waarbij bovendien in voorkomende gevallen slechts één advocaat toegevoegd hoeft te worden. 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.

### **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 bedrijfs-effecten, 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. Bij de keuze voor deze vestigingsplaatsen is acht geslagen op een aantal factoren. Zo is aansluiting gezocht bij het aantal grote steden dat een regionale centrumfunctie vervult. De schaalgrootte is zodanig dat een rechtzoekende niet op basis van de geografische afstand van het loket afziet van een fysiek bezoek. 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 kan deze ertoe leiden dat de rechtzoekende geen advocaat in de arm hoeft te nemen. 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, onderdeel A (diagnosedocument; artikel 1 Bebr)**

Aan artikel 1 Bebr is een definitie toegevoegd van het begrip «diagnosedocument». Hieronder wordt verstaan een schriftelijk document, opgesteld in het kader van de verlening van rechtshulp door een voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of artikel 8, tweede lid van de wet (derhalve op dit moment het juridisch loket). Met een schriftelijk document wordt bedoeld dat de inhoud van het document in schrifttekens moet zijn vevat. Het kan dus zowel een digitaal document als een fysiek document betreffen. Het diagnosedocument moet een analyse bevatten van het juridisch probleem dat aan het loket is voorgelegd, en een advies over dat probleem. Zo nodig bevat het document een verwijzing van de rechtzoekende naar een andere instantie of rechtsbijstandverlener. Benadrukt zij dat zowel de analyse als de advisering door het juridisch loket, ook in het kader van het diagnosedocument, uitsluitend rechtshulp mag betreffen in de zin van artikel 1, eerste lid, Wrb. Dat wil zeggen dat het document alleen eenvoudige juridische adviezen mag bevatten (waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende), informatieverstrekking, analyse en verduidelijking van het probleem. Zie voorts de toelichting op artikel I, onderdeel B.

### **Artikel I, onderdeel B (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 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. In het kader van deze rechtshulp moet een diagnosedocument zijn opgesteld en ter beschikking zijn gesteld aan de rechtzoekende. Is aan deze voorwaarden voldaan alvorens de toevoeging wordt aangevraagd, dan betalen rechtzoekenden 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 aan de hierboven bedoelde voorwaarden is voldaan. 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 voldoende om betrokkene in aanmerking te laten komen voor een lagere eigen bijdrage. Zo is een enkele telefonische vraag of een mail met een vraag aan het loket onvoldoende. Vereist is dat de rechtshulp in persoon wordt verleend en dat op basis daarvan een diagnosedocument wordt opgesteld en ter beschikking wordt gesteld. Met rechtshulpverlening in persoon wordt bedoeld dat er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden tussen de rechtzoekende en het juridisch loket. Dit persoonlijk contact is noodzakelijk om het juridisch loket en later, bij een eventuele aanvraag

van een toevoeging, het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in staat te stellen de identiteit van de rechtzoekende te verifiëren. Van belang is dat het de rechtzoekende zelf is die het contact zoekt met het juridisch loket, en bijvoorbeeld niet een raadsman namens hem. Het is immers de rechtzoekende die uiteindelijk de afweging moet maken omtrent het al dan niet verzoeken om een toevoeging, en die de daarmee samenhangende eigen bijdrage verschuldigd is.

Voorts is vereist dat de rechtshulp betrekking heeft op het individuele belang van de rechtzoekende. Het juridisch loket moet vervolgens op basis van het contact – en zonedig 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. Op basis daarvan stelt het juridisch loket het diagnosedocument op, waarin deze informatie is opgenomen. Dit document wordt vervolgens aan de rechtzoekende (elektronisch of in papieren vorm) ter beschikking gesteld. De rechtzoekende kan dit document vervolgens gebruiken voor het verder oplossen van het probleem.

Op dit moment zal de rechtzoekende 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 en dat het contact van dien aard is dat het loket een diagnosedocument kan opstellen. Afhankelijk van de persoon van de rechtzoekende kan het noodzakelijk blijken dat betrokkene fysiek een bezoek brengt aan het juridisch loket.

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 diagnosedocument is in dat geval geen sprake.

#### *Diagnosedocument*

Zoals gezegd zal het juridisch loket naar aanleiding van het persoonlijk contact met een rechtzoekende een diagnosedocument opstellen. Hiermee wordt informatie verschaft aan de rechtzoekende over de aard en omvang van het probleem en mogelijke vervolgstappen. Het is daarmee een advies aan de rechtzoekende. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand kan de inhoud van het diagnosedocument gebruiken bij de besluit-

vorming 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. Wanneer het juridisch loket een diagnosedocument heeft opgesteld en ter beschikking heeft gesteld aan de rechtzoekende, is voldaan aan de vereisten voor de rechtzoekende om voor de lagere eigen bijdrage in aanmerking te komen. Het bestuur van de raad voor rechtsbijstand heeft derhalve niet een discretionaire bevoegdheid om in dat geval alsnog te beslissen dat de hogere eigen bijdrage verschuldigd is.

#### *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 voornamelijk op het bestaande niveau gehouden om de toegang tot de lichte adviestoevoeging en mediation zo laagdrempelig mogelijk te houden. 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 bij de wens 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.

Op grond van het zevende lid, onderdeel g, van artikel 2 Bebr geldt ook voor zaken in hoger beroep en in cassatie altijd de lagere eigen bijdrage. Wanneer een zaak in eerste aanleg bij de rechter heeft geleid tot een uitspraak waartegen een zodanig rechtsmiddel mogelijk is, ligt een gang naar het juridisch loket door procespartijen doorgaans niet in de rede. De rechter heeft zich immers al over de zaak uitgelaten en een partij die zich met de uitspraak niet kan verenigen rest veelal niets anders dan de gang naar een hogere rechterlijke instantie. In dat geval zal het juridisch loket, met zijn taak tot het verlenen van eerstelijns rechtshulp, als regel geen rol meer te vervullen hebben.

#### *Hardheidsclausule*

Van de rechtzoekende kan in redelijkheid niet in alle gevallen worden verlangd dat hij voldoet aan het vereiste van artikel 2, zesde lid, Bebr, 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 en het opstellen van een diagnosedocument 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 NOV A 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. Wel kunnen bijzondere persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende een rol spelen bij de beslissing om de lagere eigen bijdrage in rekening te brengen. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie dat de rechtzoekende (zeer) beperkt mobiel is, bijvoorbeeld omdat betrokkene om medische redenen aan bed gekluisterd is. Wanneer op termijn meer mogelijkheden tot rechtshulpverlening in persoon op afstand openstaan, bijvoorbeeld langs elektronische weg, kan de beoordeling van de toepassing van de hardheidsclausule op deze grond anders uitvallen.

## *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.

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. Voor zover het betreft een zaak in hoger beroep of in cassatie, is deze suggestie overgenomen. Mede daartoe is op grond van artikel 2, nieuw zevende lid, onderdeel g, in een dergelijke zaak de lagere eigen bijdrage verschuldigd. Op grond van de tweede volzin van het nieuwe vierde lid van artikel 5 is de bijzondere bepaling over de werking van de anticumulatieregeling in het licht van de gedifferentieerde eigen bijdrage niet van toepassing op onder meer zaken in hoger beroep en in cassatie.

### **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 inwerking-treding 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.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven