

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

I. Algemeen

1. Inleiding
2. Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand
3. De stelselvernieuwing rechtsbijstand
4. De maatregelen
5. Grondwet en EVRM
6. Financiële gevolgen en andere effecten
7. Administratieve lasten
8. Het Integraal Afwegingskader (IAK)
9. Consultatie

II. Artikelgewijs

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Aanleiding; visie op de gesubsidieerde rechtsbijstand

Met dit wetsvoorstel worden verschillende maatregelen doorgevoerd in onder meer de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) om te komen tot de vernieuwing van het stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand (gesubsidieerde rechtsbijstand). In brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014¹ is de stelselvernieuwing aangekondigd en toegelicht. In verschillende overleggen met de Tweede Kamer en Eerste Kamer zijn de maatregelen besproken. Dit wetsvoorstel geeft invulling aan de visie van de regering op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht en de rechter. Die visie is uiteengezet in de brief van 13 december 2013 aan de Eerste Kamer naar aanleiding van de motie-Kox c.s.² Bij het vormgeven van de vernieuwing is het waarborgen van de toegang tot de rechter voor een ieder het leidend criterium. Uitgangspunt is dat een effectieve toegang tot de rechter voor rechtzoekenden niet in het gedrang mag komen of voor bepaalde inkomensgroepen feitelijk onbereikbaar wordt. De regering onderschrijft dan ook volledig de motie Strik³, waarin de regering wordt verzocht te waarborgen dat de toegang tot de rechter voor een ieder leidend is bij een aanpassing van het stelsel van onder andere gesubsidieerde rechtsbijstand.

Bij de voorbereiding van de stelselvernieuwing zijn bevindingen uit onderzoeken naar de toename van het beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand betrokken. Het gaat hierbij onder andere om de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (hierna: de monitor)⁴, het rapport “Legal aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice” van het The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL), rapporten van de European Commission for the Efficiency of Justice⁵, onderzoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁶,

¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nr. 52, Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 64 en Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 70.

² Kamerstukken I 2013/14, 33 750, P.

³ Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, N.

⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, raad voor rechtsbijstand, http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/Onderzoeken,Onderzoeken---MGR.htm.

⁵ http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp.

⁶ De toekomst van de nationale rechtsstaat, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2002, http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/De_toekomst_van_de_nationale_rechtsstaat.pdf.

de Geschilbeslechtingdelta van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)⁷ en de Commissie Van Wijmen.⁸

1.2. Modernisering, houdbaarheid en toekomstbestendigheid

Gesubsidieerde rechtsbijstand is een belangrijk maatschappelijk goed. Om de houdbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de toekomst te waarborgen, is van tijd tot tijd vernieuwing en modernisering van het stelsel nodig. Burgers zijn mondiger geworden, terwijl er tegelijkertijd steeds meer alternatieven beschikbaar zijn voor de oplossing van juridische problemen en geschillen. Daar moet ook het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voldoende op zijn toegerust. Op dit punt is verbetering mogelijk en noodzakelijk. Met het maatregelenpakket, zoals aangekondigd in de eerder genoemde brieven, wordt het stelsel daarom bij de tijd gebracht en ook voor langere termijn houdbaar en beheersbaar gemaakt. Op die manier blijft verzekerd dat rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem of geschil, die redelijkerwijs niet in staat zijn zelf de kosten van rechtskundige bijstand te dragen, een effectieve toegang hebben tot het recht en de rechter, mede indachtig de hiervoor genoemde motie Strik. Met deze maatregelen wordt per 2018 een structurele bezuiniging van € 85,1 miljoen gerealiseerd op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Niet alle soorten conflicten moeten en hoeven in de rechtszaal te worden opgelost. Wie een conflict heeft, moet al in een vroegtijdig stadium van deskundige personen een goed advies kunnen krijgen over de beste en meest efficiënte weg naar een passende oplossing. Een gang naar de rechter kan daarbij nodig zijn, maar er zijn ook veel goede alternatieven die vaak minder tijd, geld of energie kosten en tot meer bestendige oplossingen kunnen leiden. Deze visie sluit aan op de ontwikkeling aan dat de laatste jaren steeds meer methoden van alternatieve geschiloplossing zijn opgekomen. Zo wordt steeds meer ingezet op het oplossen van geschillen via bijvoorbeeld geschillencommissies. Het gaat hierbij om geschiloplossingen die doorgaans tot een meer bestendige oplossing leiden dan bij traditionele manieren van geschiloplossing, laagdrempeliger zijn voor de rechtzoekende (eenvoudiger procedures) en efficiënter zijn. Daarom is het beleid van verschillende opvolgende kabinetten erop gericht de ontwikkeling van alternatieve vormen van geschilbeslechting verder te stimuleren. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gaat van oudsher hoofdzakelijk uit van het toevoegen van een advocaat aan een rechtzoekende, vaak met het oog op het voeren van een

⁷ Geschilbeslechtingdelta 2009, Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum 2010, <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/geschilbeslechtingdelta-2008-burgers.aspx>.

⁸ "Een maatschappelijke Orde", de Commissie Advocatuur (Commissie Van Wijmen) 2006, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/04/24/een-maatschappelijke-orde-rapport-cie-wijmen.html> en Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 13.

juridische procedure voor een rechter. Met de stelselvernieuwing wordt dit uitgangspunt verlaten en is de aandacht sterker gericht op de oplossing van het probleem dan op het voeren van een juridische procedure.

Rechtzoekenden zijn de afgelopen decennia steeds mondiger en zelfstandiger geworden. Mede dankzij de opkomst van internet zijn zij veel beter dan in het verleden in staat om zelf informatie te vergaren over hun rechten en rechtspositie en beschikken zij over betere mogelijkheden om hun rechten te effectueren. Deze ontwikkeling sluit aan bij de meer algemene ontwikkeling dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt gestimuleerd, waar nodig met het aan hen aanreiken van instrumenten. In het geval van gesubsidieerde rechtsbijstand gaat het dan om het aanreiken van zoveel mogelijk praktisch toepasbare middelen, zoals de Rechtwijzer⁹, zodat rechtzoekenden zelf op een efficiënte en effectieve wijze kunnen komen tot de oplossing van een juridisch probleem of geschil. Deze ontwikkeling biedt mogelijkheden het stelsel in te zetten voor de gevallen waarin dat echt noodzakelijk is en zelfredzaamheid niet kan worden verwacht. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand biedt daarmee een juridisch vangnet. In de eerdergenoemde brief aan de Eerste Kamer is dan ook uiteengezet dat het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende centraal staat bij de stelselvernieuwing.

De vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand staat niet op zichzelf. De kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de laatste jaren fors gestegen: van € 330 miljoen in 2002 naar € 498 miljoen in 2013. Van de genoemde kostenstijging is circa € 73 miljoen het gevolg van inflatieontwikkelingen. Afgezien van inflatie, zijn de kosten van rechtsbijstand in 11 jaar tijd toegenomen met ruim 23%, oftewel circa € 95 miljoen. Zonder ingrepen in het stelsel is de kans groot dat de uitgaven alleen nog maar verder zullen toenemen. Bovendien kunnen externe factoren, zoals de opkomst in Europees verband van verschillende richtlijnen die uitgaan van een verruimde aanspraak op rechtsbijstandverlening in het strafrecht, aanleiding geven tot verdere kostenstijgingen. Een ongelimiteerde, boveninflatoire stijging van de kosten van het stelsel valt uiteindelijk financieel niet te dragen. Omwille van de financiële houdbaarheid van het stelsel is het dan ook noodzakelijk om te komen tot vernieuwing, juist om het stelsel ook voor de toekomst te kunnen behouden en de toegang tot het recht te kunnen blijven waarborgen voor degenen die in redelijkheid niet zelf de kosten van rechtsbijstand kunnen dragen. Daarom worden maatregelen genomen die het systeem effectiever maken, kosten besparen en toegespitst zijn op die zaken waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand echt nodig is.

⁹ www.rechtwijzer.nl

1.3. Rechtvaardige balans en toegang tot het recht en de rechter

Voor iedere burger moet de toegang tot het recht zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. Dat geeft burgers rechtsbescherming en vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat. Om de toegang tot het recht en de rechter te kunnen waarborgen, gaat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand uit van een rechtvaardige balans. Enerzijds moet de overheid zorgen voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat rechtzoekenden met een serieus juridisch probleem, die redelijkerwijs de kosten van rechtsbijstand niet kunnen betalen, in aanmerking laat komen voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand. Anderzijds moet de overheid oog hebben voor beheersbaarheid van de kosten die met een dergelijk stelsel gemoeid zijn. Het gaat hierbij niet om een statische balans. Verschillende ontwikkelingen, waaronder een toegenomen beroep op het stelsel, het opkomen van en versterkte inzet op alternatieve methoden van geschiloplossing en technologische veranderingen die meer en betere mogelijkheden bieden tot zelfredzaamheid, leiden ertoe dat een bestaand stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand van tijd tot tijd opnieuw bezien kan – en soms moet – worden.

Rechtspraak en rechtsbijstand door een advocaat nemen in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in doordat zij een juridische oplossing van een probleem of geschil¹⁰ bieden. Tegelijkertijd speelt op praktisch alle terreinen van het recht het spanningsveld tussen enerzijds oplossing op basis van belangen en anderzijds oplossing op basis van het recht. Bij complexe duurrelaties geldt vaak dat financiële en emotionele belangen een belangrijk onderdeel van het conflict vormen. Voor het oplossen van dergelijke conflicten is een breed palet aan ondersteuning en hulpverlening beschikbaar. Het is van belang dat in een concrete conflictsituatie een bewuste afweging wordt gemaakt, zodat de beschikbare gelden ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand op een zo efficiënt mogelijke wijze worden ingezet. Bij gesubsidieerde rechtsbijstand dient het daarom niet primair om de beschikbaarheid van een advocaat en een gang naar de rechter te gaan, maar vooral om het vinden van een effectieve oplossing voor het probleem van de rechtzoekende. Daar waar andere, goedkopere en meer efficiënte mogelijkheden beschikbaar zijn om juridische problemen tot een bevredigende en oplossing te brengen, dienen deze eerst benut te worden.

De afgelopen jaren zijn er door opeenvolgende kabinetten verschillende maatregelen getroffen om het stelsel beter beheersbaar te maken. Tussen november 2011 en maart 2012 heeft een brede consultatie plaatsgevonden van professionals die binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werken. Die consultatie was bedoeld om denkrichtingen voor vernieuwing van het

¹⁰ Waar hierna wordt gesproken over juridisch probleem, wordt hieronder mede verstaan een juridisch geschil, tenzij anders is aangegeven.

stelsel te inventariseren en te bediscussiëren. De aanleiding voor deze consultatie was de constatering dat de (financiële) grenzen van het bestaande stelsel bereikt waren, mede als gevolg van het doorvoeren van eerdere maatregelen binnen het stelsel. Verdere toename van kosten kon steeds moeilijker worden opgevangen binnen het bestaande stelsel.¹¹

Tijdens deze brede consultatie zijn de volgende denkrichtingen tegen het licht gehouden: versterking van de eerstelijns rechtsbijstand, de invoering van een leenstelsel en de aanbesteding van gesubsidieerde rechtsbijstand.¹² Door de brede opzet van die consultatie is een duidelijk beeld ontstaan van de effectiviteit en de praktische haalbaarheid van de diverse denkrichtingen. Uit deze consultatie bleek groot draagvlak voor de verdieping en de verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand. In de brief van 10 juli 2012 aan de Tweede Kamer is aangekondigd dat deze denkrichting verder zou worden uitgewerkt.

De financiële opgave waarvoor het Ministerie van Veiligheid en Justitie nu staat, noodzaakt tot vernieuwing van het stelsel. Bezien is of de vereiste besparing van € 85,1 miljoen kan worden bereikt langs de lijnen van de brief van 10 juli 2012. Voorwaarde daarbij was dat het stelsel kwalitatief hoogwaardig blijft en dat de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd blijft. In de brieven van 12 juli 2013 en 18 februari 2014 aan de Tweede Kamer is hierop nader ingegaan en werd een pakket aan maatregelen aangekondigd dat leidt tot vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit wetsvoorstel beoogt hieraan uitvoering te geven. Daarnaast zijn of worden bij algemene maatregel van bestuur wijzigingen doorgevoerd die nodig zijn om aan deze maatregelen uitvoering te geven.

1.4. Leeswijzer

In het navolgende (paragraaf 2) wordt allereerst aandacht besteed aan de hoofdlijnen van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In paragraaf 3 komt de stelselvernieuwing op hoofdlijnen aan bod. De verschillende maatregelen worden in paragraaf 4 besproken. Om de maatregelen te kunnen invoeren, zullen naast dit wetsvoorstel ook bij algemene maatregel van bestuur wijzigingen in regelgeving doorgevoerd worden, die tegelijkertijd met dit wetsvoorstel, op 1 januari 2016, in werking zullen treden. Ten einde een zo compleet mogelijk en samenhangend beeld van de stelselvernieuwing te schetsen zullen ook die maatregelen aan bod komen. In het Besluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand zijn enkele maatregelen opgenomen die al op een

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 31 753, nrs. 39 en 51.

¹² Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 52, p. 3.

eerder moment, namelijk per 1 januari 2015, wijzigingen doorvoeren. Het betreft de volgende maatregelen:

1. Herijking enkele strafrechtelijke forfaitaire vergoedingen.
2. Beperkte verlaging vergoedingen in bewerkelijke zaken (in strafrecht).
3. Tijdelijke uitschakeling van verschillende jaarlijkse indexeringen.
4. Generieke verlaging basisvergoeding rechtsbijstandverleners, eerste tranche.

Bij ieder systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand geldt als uitgangspunt dat voldaan moet worden aan de eisen die hieraan gesteld worden door de Grondwet en internationale verdragen. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de eisen die in dat verband gelden. In paragraaf 6 komen de financiële gevolgen aan bod. De administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel komen aan de orde in paragraaf 7. De vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) worden beantwoord in paragraaf 8. Het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt afgesloten met een bespreking in paragraaf 9 van de reacties in het kader van de consultatie van dit wetsvoorstel.

2. Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Een belangrijk uitgangspunt van een rechtsstaat is dat het recht voor een ieder bereikbaar moet zijn. Alleen op die manier kan een rechtvaardige behandeling en eerlijke beoordeling van juridische geschillen worden verzekerd. Dit betekent dat ook minder vermogenden, die zelf onvoldoende middelen hebben om de voor sommige problemen vereiste juridische kennis in te huren, in staat moeten zijn die problemen langs juridische weg op te lossen. Uit dien hoofde rust op de overheid de taak een systeem op te zetten en in stand te houden waarmee de garantie wordt geboden dat iedere rechtzoekende in beginsel in staat is om, ongeacht diens vermogenspositie, gerechtvaardigde juridische belangen te effectueren. In Nederland heeft dit zijn beslag gekregen via de gesubsidieerde rechtsbijstand, geregeld in de Wrb en de daarop gebaseerde regelgeving. De Wrb regelt de uitgangspunten van het recht op rechtsbijstand, zoals de grens van inkomen en vermogen waaronder een rechtzoekende in beginsel moet blijven om voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking te komen, de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage, en weigerings- en uitsluitingsgronden voor een beroep op het stelsel. De Wrb regelt ook de inrichting van de raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad), die belast is met de uitvoering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Binnen de eerste lijn wordt op dit moment aan rechtzoekenden rechtshulp verleend door het juridisch loket. Het juridisch loket is een door het bestuur van de raad getroffen voorziening als

bedoeld in artikel 7, tweede lid, Wrb. Het juridisch loket heeft de vorm van een stichting en wordt door middel van een subsidie van de raad gefinancierd. Het juridisch loket verstrekt kosteloze eerstelijns rechtsbijstand door middel van informatieverstrekking, vraagverheldering en advisering bij juridische vragen. Daarbij wordt niet als vertegenwoordiger van de rechtzoekende opgetreden. De rechtzoekende kan door het juridisch loket ook worden doorverwezen naar andere, ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners.

Indien een rechtzoekende bij het oplossen van zijn juridische probleem is aangewezen op verdergaande juridische bijstand, dan komt hij – wanneer zijn draagkracht onder de in de Wrb bepaalde grens ligt en zich niet een van de bij of krachtens de wet geregelde uitsluitingsgronden voordoet – in aanmerking voor toevoeging van een advocaat. Deze tweedelijns rechtsbijstand kan ook worden verleend door anderen dan advocaten, zoals notarissen en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van toevoeging van een mediator in het kader van mediationbijstand. Omwille van de overzichtelijkheid, zal in het navolgende gesproken worden over toevoeging van en rechtsbijstandverlening door een advocaat, tenzij anders is aangegeven.

De rechtzoekende kan zich op dit moment zowel via het juridisch loket als rechtstreeks tot een advocaat wenden. De toevoeging wordt aangevraagd bij de raad, die beoordeelt of een rechtzoekende in aanmerking komt voor de toevoeging. De toegevoegde advocaat ontvangt voor zijn werkzaamheden een vergoeding op grond van het vergoedingensysteem dat is neergelegd in de Wrb en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr). Daarbij geldt op grond van het Bvr per zaaktype een vaste vergoeding (forfaitaire vergoeding) die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. In geval van bewerkelijke zaken, wanneer de advocaat boven een bepaalde grens van aantal uren verleende rechtsbijstand uitkomt, kan op grond van het Bvr een aanvullende vergoeding worden toegekend.

3. De stelselvernieuwing rechtsbijstand

3.1. Uitgangspunten stelselvernieuwing

In het voorgaande is al ingegaan op de achtergronden van de stelselvernieuwing. Daarbij zijn de brieven genoemd waarmee de maatregelen zijn aangekondigd. In deze brieven is ook geschetst welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de vormgeving van de stelselvernieuwing.¹³ Naast het gegeven dat ook na de stelselvernieuwing de grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermde toegang tot het recht voldoende verzekerd moet zijn, betreft het de volgende uitgangspunten:

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 31 753, nr. 64, p. 6 e.v. en Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, P, p. 9

1. Gesubsidieerde rechtsbijstand functioneert als een vangnet voor min- en onvermogenen bij het oplossen van serieuze juridische problemen, waarbij de rechtzoekende in redelijkheid niet in staat kan worden geacht om dat probleem zelf op te lossen of zelf de kosten van rechtsbijstand voor het oplossen van het geschil te dragen. In het licht van het voorgaande wordt in de toekomst, sterker dan nu het geval is, gekeken naar de noodzaak om te komen tot de toevoeging van een advocaat.
2. De eerste lijn stimuleert rechtzoekenden die onder de draagkrachtnormen van de Wrb vallen gestimuleerd om hun juridische problemen en geschillen zelf op een zo laagdrempelig mogelijke manier op te lossen. Geheel in het begin van het traject van rechtsbijstandverlening wordt binnen de eerste lijn bezien of voor een rechtzoekende kan worden volstaan met rechtsbijstand door uitsluitend deze eerste lijn, of dat een advocaat toegevoegd dient te worden, bijvoorbeeld ten behoeve van een gang naar de rechter. Waar andere adequate wegen voor geschiloplossing mogelijk zijn, verdienen deze de voorkeur, onder meer om te verzekeren dat de weg naar de rechter voldoende beschikbaar blijft voor die gevallen waarin een beslissing door de rechter ook daadwerkelijk is aangewezen.
3. Bij de beoordeling of er noodzaak bestaat om een rechtzoekende gebruik te laten maken van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt niet alleen gekeken naar de aard en ernst van het probleem en naar de inkomens- en vermogenssituatie (de draagkracht) van de rechtzoekende, maar wordt ook gekeken of er alternatieve, laagdrempelige methoden zijn om te komen tot oplossing van het probleem of geschil (zoals de weg naar een geschillencommissie), waarvan betrokkene gebruik kan maken. Om deze versterkte toets aan de noodzakelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand in de praktijk te kunnen uitvoeren, vindt in de toekomst een verplichte selectie aan de poort plaats.

Om het stelsel beheersbaar te houden, is onder meer van belang om te weten hoe de uitgaven binnen het stelsel verdeeld zijn tussen de verschillende rechtsgebieden. Om daarin inzicht te geven brengt de raad jaarlijks een monitor uit. Daarin wordt een overzicht gegeven van het gebruik en het aanbod van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De drie rechtsgebieden waaraan in 2013 de meeste uitgaven zijn besteed, zijn strafzaken (strafrecht verdachten), te weten 33%, echtscheidingsgerelateerde zaken (17%) en verbintenissenrecht (7%). Het vastgestelde aantal toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht is weliswaar hoger dan in strafzaken die zien op verdachten, maar de uitgaven voor het strafrecht waren niettemin substantieel hoger dan voor het personen- en familierecht. De reden daarvan is dat binnen het strafrecht relatief veel

bewerkelijke zaken voorkomen, waarvoor een bijzondere vergoedingsregeling geldt en die relatief veel kosten. Een vastgestelde toevoeging op het terrein van het strafrecht (verdachten) bedroeg in 2013 gemiddeld € 1.500, terwijl de toevoegvergoeding voor een echtscheidingsgerelateerde zaak in dat jaar gemiddeld € 865 euro bedroeg.

3.2. Voorbereiding maatregelenpakket

Over de inhoud van het pakket aan maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing heeft veelvuldig en intensief overleg plaatsgevonden met betrokken veldorganisaties, zoals de Nederlandse orde van advocaten (NOvA), de raad en het juridisch loket. In de brief van 25 april 2014 aan de Eerste Kamer¹⁴ is het proces geschetst dat heeft geleid tot het voorliggende pakket. De consultatieronde die in 2011 en 2012 heeft plaatsgevonden, heeft als basis gediend voor het ontwerp van deze maatregelen. Op 14 november 2013 vond een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats over het op dat moment beoogde pakket, zoals beschreven in de brief van 12 juli 2013. Zorgen die zijn geuit en alternatieven die naar voren zijn gekomen, zowel tijdens het algemeen overleg vanuit de Tweede Kamer als rondom het algemeen overleg vanuit de advocatuur, hebben geleid tot het nu voorliggende pakket, beschreven in de brief van 18 februari 2014.¹⁵ Over het bijgestelde pakket aan maatregelen vond op 26 maart 2014 een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats. Ook met de Eerste Kamer is gesproken over de voorgestelde maatregelen, in het bredere verband van het debat over de staat van de rechtsstaat, dat op 11 maart 2014 plaatsvond met onder meer de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

3.3. Pilots versterking eerstelijns rechtsbijstand

Onderdeel van het maatregelenpakket vormt de nieuwe inrichting van de eerstelijns rechtsbijstand. Met die nieuwe inrichting is reeds geëxperimenteerd in de vorm van pilots, die in de eerste helft van 2014 plaatsvonden. In deze pilots is door zogenoemde selectiefunctionarissen, aan de hand van een in de eerdergenoemde brieven aan de Tweede Kamer aangekondigd beoordelingskader, beoordeeld of rechtzoekenden die zich bij het juridisch loket op de pilotlocaties meldden, voor een toevoeging in aanmerking zouden komen of dat zij reeds binnen de eerste lijn zelf geholpen konden worden. In de pilots is de rol van selectiefunctionaris ingevuld door zowel medewerkers van het juridisch loket als door advocaten (niet zijnde een advocaat in loondienst). De betreffende rechtzoekenden werden in het kader van deze pilot geholpen gedurende het spreekuur van het juridisch loket. Onderdeel van de pilots vormde ook het experimenteren met het toepassen van een zogenoemde eenvoudige behandeling door selectiefunctionarissen. De eenvoudige behandeling is een vorm van langduriger

¹⁴ Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, P.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 70.

en intensievere rechtsbijstand dan binnen het spreekuur mogelijk is – overigens nog altijd zonder dat daarbij sprake is van een vertegenwoordiging van de rechtzoekende. De eenvoudige behandeling biedt meer mogelijkheden tot onderzoek van het juridisch probleem en het zoeken naar oplossingen voor dat probleem.

De evaluatie van de pilots, die is neergelegd in een eindrapportage van onderzoeksbureau Significant, is betrokken bij de in dit wetsvoorstel neergelegde richtingen ten aanzien van de invulling van de versterkte eerstelijns rechtsbijstand. De ervaringen van de pilots hebben bijvoorbeeld een rol gespeeld bij de formulering van de noodzakelijkheidstoets die in de toekomst, na invoering van dit wetsvoorstel, gehanteerd wordt bij de beoordeling van de vraag of een rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling dan wel op basis van een toevoeging. Ook hebben de ervaringen een rol gespeeld bij de uiteindelijke keuze voor de personele invulling van de selecterende en de hulpverlenende rol in het spreekuur. De Eerste Kamer en Tweede Kamer zijn bij brief van oktober 2014 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geïnformeerd over de uitkomsten van de pilots.

4. De maatregelen

4.1. Inleiding

De stelselvernieuwing rechtsbijstand bestaat uit de hieronder genoemde maatregelen, geclusterd naar onderwerp. Een deel van deze maatregelen wordt niet met dit wetsvoorstel ingevoerd, maar bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wrb of via een afzonderlijk wetsvoorstel. Daarnaast worden er in de uitvoeringspraktijk maatregelen doorgevoerd waarvoor weliswaar geen wijzing in wet- of regelgeving nodig is, maar die wel onderdeel vormen van het totale pakket. Om een integraal kader van de stelselvernieuwing te kunnen schetsen, wordt ook daarop hieronder ingegaan. Voorts wordt hieronder melding gemaakt van verschillende onderzoeken, die in het kader van de stelselvernieuwing zijn of worden uitgevoerd. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt de raad de bevoegdheid te geven regels te stellen omtrent de maximale jaarlijkse vergoeding die aan een advocaat kan worden toegekend.

De maatregelen:

Eerste lijn

1. Versterking van de eerstelijns rechtsbijstand, inclusief selectie aan de poort op basis van een strenger noodzakelijkheids criterium door een medewerker van de eerstelijnsvoorziening (waaronder de verhoging van het minimaal vereist financieel belang bij een zaak).
2. Het vervallen van de huidige diagnose en triage-korting op de eigen bijdrage.
3. Het vervallen van de vergoeding van administratieve kosten voor de advocatuur bij de aanvraag van een toevoeging.
4. Besparing op de uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket.

Familierecht

4. Het mogelijk maken van administratieve echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zonder minderjarige kinderen ('echtscheiding zonder rechter'), in te voeren bij afzonderlijk wetsvoorstel.
5. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen.
6. Aanpassing alimentatiestelsel (aangekondigd initiatiefwetsvoorstel Van der Steur/Recourt).

Strafrecht

7. Beperking ambtshalve toevoeging verdachten.

Financiële vorderingen

8. Clawback (verhaal kosten rechtsbijstand op rechtzoekende na financieel resultaat in een zaak).

Vergoeding advocatuur

9. Generieke verlaging basisvergoeding rechtsbijstandverleners, in twee tranches.
10. Onderzoek tariefregulering.

Overig

11. Herdefiniëring van inkomenscategorieën (budget-neutrale aanpassing die geen betrekking beoogt te hebben op het bereik van het stelsel).
12. Onderzoek naar Europese stelsels van door de overheid bekostigde rechtsbijstand en het EVRM.

4.2. De versterking van de eerste lijn

4.2.1. Huidige situatie

Op grond van het huidige artikel 7, tweede lid, Wrb heeft het bestuur van de raad tot taak om een afzonderlijke voorziening te treffen, die belast is met de verlening van rechtsbijstand, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation.

Aan de taakopdracht van artikel 7, tweede lid, Wrb heeft de raad uitvoering gegeven met het instellen van het juridisch loket. 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 30 vestigingen. Het juridisch loket is bereikbaar via een landelijk telefoonnummer, een website en via een baliebezoek aan één van de vestigingen. Indien een juridisch probleem extra aandacht vraagt, kan de rechtzoekende gebruik maken van een spreekuur. Rechtzoekenden zijn op dit moment niet verplicht om gebruik te maken van het juridisch loket alvorens een toevoeging te kunnen aanvragen. Men kan zich ook rechtstreeks tot een advocaat wenden, waarna de advocaat de toevoegaanvraag kan indienen. Wel worden rechtzoekenden met kortingen op de eigen bijdrage (de zogenoemde diagnose en triage-korting) zoveel mogelijk gestimuleerd eerst de gang langs het juridisch loket te maken.

Wanneer niet met eerstelijns rechtsbijstand kan worden volstaan om het probleem van de rechtzoekende op te lossen of om hem verder op weg te helpen, verzorgt het juridisch loket doorverwijzing naar rechtsbijstandverleners (veelal advocaten) of anderen (zoals bewindvoerders, mediators of geschillencommissies). Wanneer de rechtzoekende onder de toepassingsvoorwaarden van de Wrb valt, waarvoor met name zijn draagkracht relevant is (artikel 34 Wrb), kan een toevoeging worden aangevraagd artikel 24 Wrb). De toegevoegde advocaat verzorgt vervolgens de tweedelijns rechtsbijstand. De raad verstrekt aan de advocaat een vergoeding voor de verleende rechtsbijstand in de vorm van een subsidie.

Het gebruik van een eerstelijnsvoorziening voor de verlening van rechtskundige bijstand heeft als voordeel dat juridische problemen in een vroegtijdig stadium kunnen worden beoordeeld, vaak nog voordat de zaak is geëscaleerd. Dit vergroot de mogelijkheden om oplossingen te zoeken en te bereiken buiten een (relatief dure en ingrijpende) juridische procedure. De eerstelijnsvoorziening kan rechtzoekenden behulpzaam zijn bij het kiezen van de voor het betreffende probleem meest geëigende route, bijvoorbeeld de gang naar een geschillencommissie of een doorverwijzing naar de tweede lijn. De werkwijze van de eerstelijnsvoorziening is daarmee ingericht op een filterfunctie:

zoveel mogelijk probleemoplossing in die fase, zodat zo min mogelijk gebruik hoeft te worden gemaakt van de tweede lijn. Deze filterfunctie is versterkt met de invoering per 1 juli 2011 van de eerdergenoemde diagnose en triage-korting.¹⁶

4.2.2. Toekomstige situatie

Inleiding

In de versterkte eerste lijn worden zaken afgedaan waar dat mogelijk is, en stromen zaken door naar de tweede lijn waar dat noodzakelijk is. Hiermee wordt dus een belangrijke verandering in gang gezet ten opzichte van de huidige situatie, waarbij de benadering is “toevoeging, tenzij”. In de nieuwe situatie zal de noodzaak tot toevoeging van een advocaat moeten blijken, waarbij dus van belang is te onderzoeken of alternatieve wijze van geschiloplossing beschikbaar zijn. Binnen de eerste lijn wordt daarbij versterkt ingezet op de eigen verantwoordelijkheid voor rechtzoekenden. De rechtzoekende wordt nog meer dan nu het geval is gestimuleerd zelf te werken aan de oplossing van het probleem. Meer eigen verantwoordelijkheid op dit punt draagt bij aan de bestendigheid van de oplossing, nu de rechtzoekende eerder bereid zal zijn om zelf gevonden oplossingen na te leven.

Het nieuwe proces rondom het doorlopen door rechtzoekenden van de eerste en de tweede lijn wordt hierna beschreven. Om de leesbaarheid te vergroten, worden eerst de in de toekomst, na invoering van dit wetsvoorstel, te onderscheiden vormen van rechtsbijstand op hoofdlijnen geschetst:

- Rechtsbijstand via het *spreekuur*. Hierbij wordt rechtsbijstand verleend in de vorm van het verstrekken van informatie, analyse, vraagverheldering en het verduidelijken van een juridisch probleem of geschil, mede met het oog op de beoordeling van de noodzaak tot verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging, alsmede het doen verwijzen naar ter zake doende instanties, rechtsbijstandsverleners en mediators. Er is geen sprake van vertegenwoordiging van de rechtzoekende.
- Rechtsbijstand in de vorm van *eenvoudige behandeling*. Met deze vorm van rechtsbijstand wordt een juridisch probleem of geschil nader geanalyseerd en verduidelijkt, worden werkzaamheden voor de rechtzoekende verricht en kan worden verwezen naar ter zake doende instanties,

¹⁶ 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 (Stb. 2011, 322).

rechtsbijstandsverleners en mediators. Er is nog altijd geen sprake van vertegenwoordiging van de rechtzoekende.

- Rechtsbijstand op basis van een *lichte adviestoevoeging*, bedoeld in artikel 24a, eerste lid, Wrb.
- Rechtsbijstand op basis van een *“reguliere” toevoeging*. In bepaalde echtscheidingszaken kan hierbij een terugbetalingverplichting op de rechtzoekende rusten.

Aanvraag voor het spreekuur

In de toekomst dient in beginsel iedere rechtzoekende die in aanmerking wenst te komen voor door de overheid bekostigde rechtsbijstandverlening, zich eerst te wenden tot het spreekuur van de eerstelijnsvoorziening. In bepaalde gevallen geldt hierop een uitzondering, aangezien er juridische problemen zijn waarbij het niet zinvol is om van de rechtzoekende te verlangen dat hij eerst de gang langs het spreekuur maakt. De bestaande website van de eerstelijns voorziening wordt ingericht als ingang voor de oplossing van juridische problemen. Via deze website wordt het ook mogelijk om eerstelijns of tweedelijns rechtsbijstand aan te vragen. Rechtzoekenden worden zoveel mogelijk gestimuleerd om zich eerst te oriënteren op hun mogelijkheden buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en worden daar via deze website over geïnformeerd. Hierbij zal de rechtzoekende ook gewezen worden op het bestaan van alternatieven, indien mogelijk toegespitst op de regio waar de rechtzoekende woont. Deze informatie is niet alleen beschikbaar voor rechtzoekenden die onder de Wrb-normen vallen, maar is voor een ieder toegankelijk. Nadat de rechtzoekende is voorgelicht over alternatieven kan hij, zo nodig, een aanvraag voor verlening van rechtsbijstand indienen. Deze wijze van bijstand, waarmee door middel van informatievoorziening de rechtzoekende zo veel mogelijk op weg wordt geholpen bij het identificeren van het probleem en de oplossing daarvan, wordt ook wel nuldelijns rechtsbijstand genoemd. Dit is als standaard situatie de eerste fase van hulpverlening aan rechtzoekenden.

Ook de daarop volgende fase, het aanvragen van rechtsbijstand, waaronder het aanvragen van een afspraak voor het spreekuur, verloopt zoveel mogelijk via deze digitale weg. Wanneer daaraan behoefte bestaat, kan de rechtzoekende bij het aanvragen van rechtsbijstand door een helpdesk van de eerstelijnsvoorziening op afstand worden ondersteund. Ook kan de helpdesk hiervoor doorverwijzen naar andere partijen (afhankelijk van mogelijkheden in de regio en afspraken die met deze partijen zijn gemaakt: gemeente, raadslieden, formulierenbrigade, vrijwilligers). Ter voorkoming van enig misverstand zij benadrukt dat in de praktijk voor rechtzoekenden de weg van het aanvragen van rechtsbijstandverlening langs papieren weg mogelijk blijft. Wel zal, door middel

van gebruiksgemak, de digitale weg voor het indienen van aanvragen en het ontvangen van beslissingen daarop worden gestimuleerd.

Onderdeel van de aanvraag voor rechtsbijstandverlening is een inkomens- en vermogenstoets (draagkrachttoets). Alleen rechtzoekenden die voldoen aan de in de artikelen 34 en 36c, eerste lid, Wrb geregelde normen van draagkracht, komen in aanmerking voor rechtsbijstand via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of een toevoeging. Om de draagkracht te kunnen beoordelen, moet de rechtzoekende zijn burgerservicenummer (BSN) en naam, adres en overige relevante persoonsgegevens opgeven ter identificatie. Deze gegevens worden vervolgens gebruikt om de draagkracht van de rechtzoekende te toetsen. Wanneer de rechtzoekende boven de draagkrachtnormen van de Wrb uitkomt, bestaat er in beginsel geen recht op rechtsbijstand en zal de aanvraag dus worden afgewezen. Tegen een dergelijke weigering staat vervolgens bezwaar en beroep open conform de algemene regels van de Awb. Overigens zal de rechtzoekende bij het afwijzingsbesluit – naast de gebruikelijke bezwaarclausule – worden gewezen op de nu al bestaande mogelijkheid tot het doen van een peiljaarverlegging. De aanvraag van rechtsbijstand via het spreekuur kan worden gezien als sluitstuk van de (online) nuldelyns rechtsbijstand waarin de rechtzoekende wordt voorgelicht over oplossingen voor zijn probleem of geschil.

Wanneer wordt vastgesteld dat de rechtzoekende voor wat betreft draagkrachtnormen onder de reikwijdte van de Wrb valt, kan hij vervolgens gebruik maken van rechtsbijstand in het kader van het spreekuur. Het spreekuur wordt aangeboden binnen de eerste lijn (artikel 7 en artikel 12a, eerste lid, Wrb). Als vereiste voor rechtsbijstandverlening via het spreekuur geldt uitsluitend dat de rechtzoekende voldoet aan de draagkrachtnormen van de Wrb. Het spreekuur zal primair worden verzorgd door medewerkers in dienst van de eerstelijnsvoorziening, die volledig onafhankelijk hun taken uitvoeren. Als indicatie voor het spreekuur heeft te gelden dat gedurende maximaal een uur rechtskundige bijstand wordt verleend aan de rechtzoekende. De medewerker beoordeelt de juridische vraag van de rechtzoekende, en onderzoekt of er bijvoorbeeld voorliggende voorzieningen beschikbaar zijn om te komen tot oplossing van het probleem (zoals de gang naar een geschillencommissie of het beroep op een rechtsbijstandverzekering). Tijdens het spreekuur wordt ook getoetst aan de hierna te bespreken noodzakelijkheidscriteria voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling en op basis van een toevoeging. Deze toets komt ook tot uitdrukking in de definitie van het spreekuur in artikel 1, eerste lid, Wrb.

Aan de hand van de criteria aan de hand waarvan de noodzaak wordt getoetst, kan worden vastgesteld of een rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging. Het spreekuur mondt uit in een advies aan

de rechtzoekende. De rechtzoekende kan tijdens het spreekuur een aanvraag indienen voor verdergaande rechtsbijstand. Indiening van een aanvraag om eenvoudige behandeling of toevoeging voorafgaand aan het spreekuur zal in beginsel niet tot inwilliging leiden, omdat dan nog niet is voldaan aan het vereiste dat aan de rechtzoekende in persoon rechtsbijstand is verleend via het spreekuur (artikel 12c, eerste lid, aanhef). Ook na het spreekuur kan de rechtzoekende een aanvraag voor verdergaande rechtsbijstand indienen. Indien de rechtzoekende in aanmerking komt voor verdergaande rechtsbijstand, zal in de beslissing worden vermeld voor welk type verdergaande rechtsbijstand de rechtzoekende in aanmerking komt. Ook vermeldt het besluit de heffing in het geval van eenvoudige behandeling of eigen bijdrage in het geval van een toevoeging (lichte adviestoevoeging, reguliere toevoeging of mediationtoevoeging) die de rechtzoekende verschuldigd is.

In sommige gevallen is het weinig zinvol om van de rechtzoekende te verlangen dat deze eerst rechtsbijstand via het spreekuur ontvangt alvorens verdergaande rechtsbijstand wordt verleend. In bepaalde gevallen kan de rechtzoekende daarom in aanmerking te komen voor rechtsbijstandverlening via eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging zonder dat eerst het spreekuur is aangedaan (artikel 12c, zesde lid). De in 2011 ingevoerde maatregel 'diagnose en triage' regeling kent ook een dergelijke uitzondering. In artikel 2, zevende lid, Bebr is een aantal uitzonderingen geformuleerd op het uitgangspunt dat aan de rechtzoekende in persoon rechtshulp is verleend voordat hij voor een korting op zijn eigen bijdrage in aanmerking komt. Deze uitzonderingen betreffen bepaalde strafzaken, zaken betreffende een procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, zaken betreffende een bestuurlijke sanctie, en hoger beroeps- en cassatiezaken. In de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12c, zesde lid, zal hierbij worden aangesloten. Net als is overwogen bij de invoering van de huidige diagnose en triage-korting, wordt voorgesteld om zaken waarin een verplichte procesvertegenwoordiging geldt niet op voorhand uit te zonderen van een verplichte gang langs de eerste lijn. De filterende werking van de eerste lijn kan immers ook goede effecten hebben in procedures waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt. Te denken valt aan vorderingen tot schadevergoeding of vorderingen tot nakoming, 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. Daarmee staat op zichzelf de noodzaak van een eenvoudige behandeling of toevoeging nog niet vast. In het vervolg van deze memorie van toelichting wordt dieper ingegaan op de noodzakelijkheidstoets.

Toetsing van de aanvraag aan de noodzakelijkheidscriteria

Onderdeel van de versterkte eerstelijnsvoorziening is de invoering van een noodzakelijkheidstoets, aan de hand waarvan wordt beoordeeld of zaken in aanmerking komen voor verdergaande rechtsbijstand (eenvoudige behandeling of toevoeging van een rechtsbijstandverlener). In het kader van deze noodzakelijkheidstoets zal ieder verzoek om rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging door de eerstelijnsvoorziening worden getoetst aan onder meer de ernst van het probleem, de zwaarte van het belang en de beschikbaarheid van mogelijkheden om het probleem op laagdrempelige wijze op te lossen. Dit beoogt onder meer het onnodig (door)procederen zoveel mogelijk te voorkomen en het gebruik van alternatieven (meer gebruik maken van rechtsbijstandverzekeringen, mogelijkheden van rechtsbijstand via vakbond of andere organisaties, schuldhulpverlening, de gang naar een geschillencommissie) te stimuleren. Bij het verrichten van deze noodzakelijkheidstoets is een belangrijke rol voor de rechtzoekende weggelegd. De rechtzoekende staat bij het aantonen van die noodzaak in beginsel zelf aan het roer, maar wordt daarbij zo nodig ondersteund door medewerkers van de eerstelijnsvoorziening.

De verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging wordt pas noodzakelijk geacht indien sprake is van een serieus juridisch probleem en de rechtzoekende, die wat betreft draagkracht onder het bereik van de Wrb valt, geen adequate alternatieven heeft om (zelf) dat probleem op te lossen. Daar wordt strenger op getoetst dan in de huidige situatie. In de nieuwe situatie is voor de verlening van deze vormen van rechtsbijstand vereist dat aan een aantal voorwaarden is voldaan, die hierna worden uitgewerkt. Die voorwaarden zijn een uitwerking van de in de brieven van 12 juli 2013 en 18 februari 2014 aan de Tweede Kamer genoemde uitgangspunten voor uitwerking van de noodzakelijkheidstoets:

- de zaak moet realistisch en op juridische gronden gebaseerd zijn (de aanvraag moet niet kennelijk van elke grond ontbloot zijn);
- de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten moeten in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak;
- de behartiging van de zaak kan redelijkerwijze niet aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten, zo nodig met bijstand van anderen;
- de rechtzoekende heeft geen aanspraak op deze vormen van rechtsbijstand indien hij beschikt over het voorzien in rechtsbijstand uit andere hoofde.

Deze voorwaarden zijn constitutief, hetgeen inhoudt dat er alleen een aanspraak op deze rechtsbijstand bestaat indien aan alle voorwaarden afzonderlijk is voldaan. De ene voorwaarde

weegt niet zwaarder dan de andere. Met de noodzakelijkheidstoets wordt de “zeeffunctie” van de eerste lijn tot uitdrukking gebracht.

Opbouw en onderdelen van de nieuwe noodzakelijkheidstoets

De volgende elementen vormen de noodzakelijkheidstoets:

- *Zelfredzaamheid en adequate voorliggende voorziening (nieuw artikel 12c, eerste lid, onder b en c)*

In de Wrb is nu al bepaald dat rechtsbijstand niet wordt verleend indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie, onderscheidenlijk waarvan, de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van de Wrb. Met de voorgestelde nieuwe formulering van artikel 12c, eerste lid, onder b en c, wordt het belang van deze afwijzingsgrond benadrukt. Met deze bepaling wordt tot uitdrukking gebracht dat wanneer een rechtzoekende het probleem zelf of met behulp van anderen kan oplossen, hij niet in aanmerking komt voor een toevoeging.

- *Adequate voorliggende voorziening (artikel 12c, eerste lid, onderdeel d)*

Met een adequate voorliggende voorziening wordt bedoeld een voorziening die een reëel alternatief vormt voor verdergaande rechtsbijstand om te komen tot een oplossing van het probleem. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het bestaan van een geschillencommissie. Onder deze categorie valt niet de mogelijkheid tot een mediationtoevoeging. Daarmee is immers ook een toevoeging gemoeid; het beoordelingskader geldt dan ook voor de vraag of een toevoeging voor mediation noodzakelijk is. Wel zal bij een positieve beoordeling van de vraag of een toevoeging noodzakelijk is, altijd eerst worden gekeken of mediation een optie is om het geschil op te lossen.

- *Minimaal vereist financieel belang (artikel 12c, eerste lid, onder c)*

Artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) bevat drempelbedragen voor het verkrijgen van een toevoeging voor een juridisch probleem waarvan het belang op geld kan worden gewaardeerd. Deze drempelbedragen zijn op dit moment € 250 voor een lichte adviestoevoeging, € 500 voor andere toevoegingen, en € 1.000 voor een toevoeging die betrekking heeft op beroep in cassatie. In de eerdergenoemde brief van 18 februari 2014 is aangekondigd dat deze drempelbedragen worden verhoogd naar respectievelijk € 500, € 1.000 en € 2.000 in geval van een aanvraag om rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Deze verhoging doet recht aan de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende en dient ter voorkoming van het onnodig juridiseren van zaken die vaak feitelijk en juridisch eenvoudig van aard zijn. De nieuwe drempelbedragen leiden

er bovendien toe dat het belang van de zaak en de daartoe van overheidswege te maken kosten in een meer realistische verhouding tot elkaar komen te staan. De gemiddelde kosten van een reguliere toevoeging bedroegen in 2012 € 968, inclusief extra uren maar exclusief reiskosten en 19% BTW. Voor toevoegingen ten behoeve van een cassatieberoep bedroeg de gemiddelde vergoeding in 2012 en € 2.125,10, en in 2013 € 2.613,36. Voor lichte adviestoevoegingen bedroegen de gemiddelde uitgaven in 2012 € 231. Verhoging van de drempelwaarde is gerechtvaardigd, nu de voorziening voor eerstelijns rechtsbijstand wordt versterkt. Rechtzoekenden zijn zelf verantwoordelijk voor de oplossing van juridische problemen met een betrekkelijk klein financieel belang (lager dan € 500) en worden daarbij door de eerste lijn tijdens het spreekuur ondersteund.

Als sprake is van een financieel belang dat bestaat uit een periodiek terugkerende betaling, worden bij de vaststelling van het financieel belang de periodieken over een termijn van ten hoogste twee jaar tezamen genomen. Hierdoor is gewaarborgd dat bij problemen met betrekking tot relatief kleine periodieke bedragen, zoals een geschil over de hoogte van de uitkering, toch gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk is. Deze regel is reeds opgenomen in het huidige artikel 4, zevende lid, Brt. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 april 2014¹⁷ is aangegeven dat met de verhoging van het financieel belang hierin geen wijziging wordt beoogd.

- Kennelijk van elke grond ontbloot (artikel 12c, tweede lid, onder a)

Deze grond komt nu al voor in de Wrb als afwijzingsgrond voor een toevoeging. Zaken waarvan al op voorhand met grote zekerheid valt vast te stellen dat zij juridisch kansloos zijn dienen, in het kader van het voorkomen van nodeloze procedures, niet tot rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging te leiden.

- Niet kansrijk om via eenvoudige behandeling te worden opgelost (artikel 12c, derde lid)

Als wordt vastgesteld dat een juridisch probleem zich leent voor rechtsbijstandverlening via eenvoudige behandeling, komt de rechtzoekende op dat moment niet in aanmerking voor een toevoeging. De rechtzoekende kan in dat geval een aanvraag indienen voor rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling door een juridisch medewerker in de eerste lijn. Daarbij zal in de praktijk als toetssteen worden gebruikt dat het probleem van dien aard is, dat het – als indicatie - binnen maximaal drie uur is op te lossen. Het gegeven dat er een reëel uitzicht bestaat op oplossing van het probleem door middel van rechtsbijstandverlening binnen de eerste lijn, ontnemt op dat moment de noodzaak van toevoeging, zodat ook op dat moment tot een afwijzing van een

¹⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 31 753, nr. 81.

eventuele aanvraag van een toevoeging gekomen moet worden. Dit sluit niet uit dat, indien oplossing via eenvoudige behandeling uiteindelijk toch niet mogelijk blijkt, de rechtzoekende alsnog een aanvraag om een toevoeging kan indienen. Daarbij geldt in dat geval een hogere eis aan het financieel belang bij een zaak.

Noodzakelijkheidstoets eenvoudige behandeling

De noodzakelijkheidstoets geldt zowel voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling als voor verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Op het punt van het minimaal vereist financieel belang bij een zaak, zal die toets voor de aanvraag tot eenvoudige behandeling in het Brt anders worden uitgewerkt dan voor de aanvraag van een toevoeging. In het geval van de aanvraag van een toevoeging zal de ondergrens worden vastgesteld op € 1.000. In het geval van de aanvraag om eenvoudige behandeling op € 500, zodat rechtzoekenden met een op geld waardeerbaar geschil tussen de € 500 en € 1000, waarbij ook overigens wordt voldaan aan de noodzakelijkheidsvoorwaarden, rechtsbijstand na het spreekuur kunnen ontvangen.

Hardheidsclausule (artikel 12c, zesde lid)

De voorgestelde noodzakelijkheidstoets is niet absoluut. Er zijn zaken denkbaar die weliswaar niet voldoen aan de criteria voor verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging, maar waarbij - vanuit het oogpunt van een effectieve toegang tot het recht - de rechtzoekende toch tot eenvoudige behandeling of tweedelijns rechtsbijstand moet worden toegelaten. De huidige, in het Brt neergelegde gronden om in bijzondere situaties af te wijken van de noodzakelijkheidstoets, blijven een hardheidsclausule vormen voor afwijking van de hoofdregel.

Na het spreekuur

Na het contact dat de rechtzoekende heeft met de medewerker van de eerstelijnsvoorziening in het kader van rechtsbijstandverlening via het spreekuur zijn, samenvattend, de volgende scenario's denkbaar:

- a. Het probleem is opgelost of de rechtzoekende kan met de rechtsbijstand die tijdens het spreekuur is verleend het probleem verder zelf oplossen; verdergaande rechtsbijstand is derhalve niet aan de orde.
- b. De medewerker concludeert aan de hand van de rechtsbijstand die hij heeft verleend in het kader van het spreekuur en de toepassing van de noodzakelijkheidstoets dat het probleem zich

leent voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling; en derhalve (nog) niet voor een toevoeging. De rechtzoekende kan daartoe een aanvraag indienen. Het inwilligingsbesluit vermeldt de door de rechtzoekende voor de eenvoudige behandeling verschuldigde heffing.

- c. De medewerker concludeert aan de hand van de rechtsbijstand die hij heeft verleend in het kader van het spreekuur en de toepassing van de noodzakelijkheidstoets dat rechtsbijstand op basis van een toevoeging noodzakelijk is en dat het probleem redelijkerwijs niet met rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling valt op te lossen. Indien een toevoeging wordt aangevraagd, vermeldt dat besluit of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een lichte adviestoevoeging, een reguliere toevoeging of een mediationtoevoeging, alsmede de eigen bijdrage die daarmee samenhangt.
- d. De medewerker concludeert aan de hand van de rechtsbijstand die hij heeft verleend in het kader van het spreekuur en de toepassing van de noodzakelijkheidstoets dat de rechtzoekende niet voldoet aan de criteria voor verdere verlening van rechtsbijstand. Dit staat er uiteraard niet aan in de weg dat de rechtzoekende vervolgens toch een aanvraag daartoe kan indienen, die door het bestuur van de raad zal worden beoordeeld op basis van de criteria die gelden voor inwilliging van de aanvraag.

Voor de inwilliging van een aanvraag om de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging geldt, naast de noodzakelijkheidstoets, als vereiste dat aan de rechtzoekende *in persoon* rechtsbijstand in het kader van het spreekuur is verleend met betrekking tot een probleem dat op zijn individuele rechtsbelang ziet (artikel 12c, eerste lid, aanhef). Dit past bij het uitgangspunt dat een rechtzoekende in de toekomst in beginsel zich altijd zelf rechtstreeks tot de eerstelijnsvoorziening wendt en ook zelf een aanvraag indient, en bijvoorbeeld niet via een advocaat. Dit biedt de medewerker van de eerstelijnsvoorziening de gelegenheid om in een direct gesprek met de rechtzoekende door te vragen, de kern van het probleem in kaart te brengen, de oplossingsrichtingen te verkennen en de best passende oplossing aan te reiken. De rechtsbijstand binnen de eerstelijnsvoorziening kan ook via de telefoon of videoverbinding worden verleend indien de eerstelijnsvoorziening dat passend en mogelijk acht. Hierbij is wel van belang dat in dat contact de identiteit van de rechtzoekende in voldoende mate kan worden vastgesteld en dat de rechtsbijstand ook aan de rechtzoekende zelf wordt verleend.

Uitwerking huur- en verbintenissenrecht

De noodzakelijkheidstoets die wordt gehanteerd in geval van zaken op het terrein van het huur- en het verbintenissenrecht zal geen andere zijn dan op andere rechtsterreinen. Voor geschillen op het

terrein van het huur- en verbintenissenrecht zijn veelal adequate alternatieven voor een juridische procedure en tweedelijns rechtsbijstand beschikbaar. Het huurrecht en het verbintenissenrecht zijn namelijk bij uitstek rechtsterreinen waar de markt voorziet in goede alternatieven voor gesubsidieerde rechtsbijstand, en waarbij procederen, en dus ook een toevoeging, niet de meest aangewezen route is voor het vinden van een oplossing van het geschil. De eerstelijnsvoorziening kan in de toekomst daarom met name op het terrein van het huur- en verbintenissenrecht rechtzoekenden helpen met wat zij primair willen: een snelle en effectieve oplossing voor hun probleem. Daarbij kunnen rechtzoekenden worden geholpen bij het vinden en aanwenden van deze alternatieven, zoals rechtsbijstandverzekeringen, de mogelijkheid van rechtsbijstand via vakbond of andere organisaties, schuldhelpverlening, huurcommissie, of de gang naar een geschillencommissie. Daarnaast zal juist bij geschillen op deze rechtsgebieden rechtsbijstand door de eerste lijn vaak soelaas kunnen bieden, hetgeen wordt bevestigd door de uitkomsten van de pilots die met de versterkte eerstelijns rechtsbijstand zijn uitgevoerd. Uit het evaluatierapport van de pilots blijkt dat op deze terreinen meer zaken worden afgedaan door de eerstelijnsvoorziening, zowel via het spreekuur als in de vorm van eenvoudige behandeling, dan bij andere rechtsgebieden. De verwachting is dan ook dat bij dit soort zaken de versterkte eerste lijn een groot deel van de geschillen kan afvangen.

Er wordt bij de stelselvernieuwing, zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel, niet uitgegaan van categorische uitsluiting van deze rechtsgebieden van gesubsidieerde rechtsbijstand. Als tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk is om een oplossing voor een geschil te vinden, is die ook beschikbaar voor het verbintenissenrecht of het huurrecht, wanneer wordt voldaan aan de criteria van de noodzakelijkheidstoets.

Toegang eenvoudige behandeling

Indien een verzoek tot verlening van eenvoudige behandeling wordt ingewilligd, wordt deze eenvoudige behandeling eveneens uitgevoerd door een medewerker van de eerstelijnsvoorziening. Op het moment dat de rechtzoekende gebruik wil maken van eenvoudige behandeling, is hij een heffing verschuldigd die hij moet voldoen voordat de werkzaamheden starten. De heffing wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Vooralsnog wordt gedacht aan een bedrag van € 40. De hoogte van het bedrag is afgestemd op ongeveer de helft van de huidige laagste categorie eigen bijdrage in het geval van een lichte adviestoevoeging. De heffing voor eenvoudige behandeling is vooralsnog een vast bedrag voor alle inkomenscategorieën. Wanneer het probleem na de verlening van eenvoudige behandeling niet is opgelost en de rechtzoekende alsnog in aanmerking

komt voor een toevoeging, wordt de voldane heffing voor eenvoudige behandeling in mindering gebracht op de eigen bijdrage die verschuldigd is voor de toevoeging.

Verhouding eenvoudige behandeling tot lichte adviestoevoeging

Met de introductie van het juridisch loket en het afschaffen van het verlengde spreekuur¹⁸ is de zogenoemde lichte adviestoevoeging ingevoerd. Met de voorgestelde invoering van de eenvoudige behandeling is het gerechtvaardigd het huidige eenvoudige rechtskundige advies (artikel 24a Wrb) tegen het licht te houden. Sommige juridische problemen of geschillen, hoewel beperkt van omvang, lenen zich moeilijk voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de gevraagde specialistische kennis bij de eerstelijns voorziening ontbreekt of omdat vertegenwoordiging van de rechtzoekende nodig is. In dat geval zal worden geconcludeerd dat eenvoudige behandeling niet kansrijk is om het geschil tot een einde te brengen. Wanneer aan de overige voorwaarden voldaan voor verlening ervan, kan in zulke gevallen een toevoeging worden verleend. In geval van problemen met beperkte omvang is vervolgens wel de vraag gerechtvaardigd of dat een reguliere toevoeging moet zijn, of dat een beperktere toevoeging ook volstaat ter oplossing van het probleem. Als de verwachting bestaat dat met eenvoudige rechtskundige bijstand kan worden volstaan, heeft het de voorkeur die weg ook te kunnen volgen. Om deze reden zal, naast de eenvoudige behandeling, de mogelijk blijven bestaan van een lichte adviestoevoeging.

De toevoeging

De inwilliging van het verzoek om verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging verplicht de rechtzoekende op zichzelf om niet gebruik te maken van de mogelijkheid van tweedelijns rechtsbijstand. Het besluit waarmee de aanvraag om een toevoeging wordt ingewilligd, en waarin is aangegeven voor welke type toevoeging de rechtzoekende in aanmerking komt, kent een geldigheidsduur van zes weken. Binnen die tijd moet de rechtzoekende zich tot een advocaat wenden, en moet de advocaat opgave doen bij de raad van zijn bereidheid om de zaak op zich te nemen (artikel 24, vierde en zesde lid). Bij het ongebruikt verstrijken van die termijn, vervalt het besluit van rechtswege en zal de rechtzoekende desgewenst een nieuwe aanvraag moeten indienen.

De bij de raad ingeschreven advocaat door wie de rechtzoekende zich wil laten bijstaan – dat kan zijn een ingeschreven voorkeursadvocaat, maar ook een advocaat die de rechtzoekende met behulp van de eerstelijnsvoorziening heeft gevonden – doet van zijn bijstand zoals gezegd opgave aan de raad. Een dergelijke opgave kan eenvoudig langs elektronische weg plaatsvinden. Met het besluit

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 436, nr. 3.

waarbij de toevoeging wordt verleend en vervolgens de opgave door de advocaat aan de raad, wordt de rechtzoekende tevens verplicht tot betaling van een eigen bijdrage (artikel 38, vierde lid). Net als nu het geval is, blijft de rechtzoekende de eigen bijdrage rechtstreeks aan de advocaat verschuldigd. De eigen bijdrage wordt afgetrokken van de uiteindelijk door de advocaat van de raad te ontvangen vergoeding. De eventueel ten behoeve van eenvoudige behandeling reeds betaalde eigen bijdrage wordt in mindering gebracht op de in het kader van de tweedelijns rechtsbijstand verschuldigde eigen bijdrage (vergelijk ook het huidige artikel 2, vierde lid, Bebr).

De advocaat dient na afloop van de rechtsbijstandverlening een verzoek in tot subsidieverstrekking (vergelijk de artikelen 4:29 en 4:43 Awb). De besluitvorming door de raad over de subsidieverstrekking beperkt zich tot controle achteraf op basis van de bij de aanvraag verstrekte stukken. Daarbij is het voor de raad mogelijk om aanvullende afspraken met rechtsbijstandverleners te maken, bijvoorbeeld conform het huidige high trust-systeem waarmee nu al wordt gewerkt en goede ervaringen zijn opgedaan. In dat kader kan de raad aanvullende afspraken met rechtsbijstandverleners maken, onder meer over het onder voorwaarden vervangen van controle op elke aanvraag door een steekproefsgewijze controle.

Kwaliteit van de dienstverlening binnen de eerstelijnsvoorziening

De versterkte selectie aan de poort binnen de eerste lijn zal worden uitgevoerd door juridische professionals. De eerdergenoemde pilots hebben laten zien dat medewerkers van de eerstelijnsvoorziening goed in staat zijn de taken die hiermee gepaard gaan uit te voeren, gelet op het vermogen problemen tot een definitieve oplossing te brengen, kostenefficiëntie, kwaliteit en klanttevredenheid.¹⁹ Deze medewerkers moeten voldoende ruimte hebben om in onafhankelijkheid te adviseren aan rechtzoekenden en om rechtzoekenden actief te helpen problemen op te lossen, overigens zonder dat er sprake is van het optreden namens rechtzoekenden. Dit betekent dat de rechtzoekende niet door de eerstelijnsvoorziening wordt vertegenwoordigd, net zomin als dat nu het geval is. Er worden bijvoorbeeld geen brieven namens de rechtzoekende geschreven. Wanneer de medewerker van de eerstelijnsvoorziening vertegenwoordiging noodzakelijk acht om het probleem tot een oplossing te brengen, en de rechtzoekende voldoet aan de criteria voor een toevoeging, zal de rechtzoekende doorverwezen worden naar een advocaat. Als de rechtzoekende voor een toevoeging in aanmerking komt en de medewerker tot de conclusie komt dat het geschil door middel van mediation kan worden opgelost, zal de rechtzoekende worden doorverwezen naar een mediator.

¹⁹ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van oktober 2014 aan de Eerste Kamer en Tweede Kamer over het evaluatierapport van de pilots eerstelijns rechtsbijstand.

Om rechtsbijstand te kunnen verlenen, zal de medewerker van de eerstelijnsvoorziening over een aantal elementaire vaardigheden moeten beschikken. In het kader van de pilot eerstelijns rechtsbijstand zijn door de deelnemende juristen van het juridisch loket en advocaten enkele vaardigheden genoemd die nodig zijn om de taken in de eerste lijn uit te kunnen voeren. Zo werden sociale vaardigheden, ervaring en kennis van wet- en regelgeving en jurisprudentie genoemd. Bij het opstellen van een functieprofiel voor de medewerker kunnen de genoemde competenties worden betrokken.

In de samenloop van functies van het spreekuur zit een zeker spanningsveld. De medewerker van de eerstelijnsvoorziening verzorgt rechtsbijstand ten behoeve van de rechtzoekende, terwijl tijdens het spreekuur tevens de vraag aan de orde kan komen of de rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand op basis van eenvoudige behandeling of een toevoeging. De medewerker heeft in dat geval niet alleen tot taak om rechtsbijstand te verlenen, maar heeft tevens een selecterende functie en de taak om het besluit op een eventuele aanvraag tot eenvoudige behandeling of een toevoeging voor te bereiden, dat uiteindelijk (al dan niet via mandaatverlening aan de medewerker) door het bestuur van de raad wordt genomen. Voorop dient te staan dat de rechtzoekende door middel van de eerste lijn wordt geholpen bij het vinden van een oplossing voor zijn probleem in een zo vroeg mogelijk stadium. De oplossing moet recht doen aan het probleem. Als het verlenen van rechtsbijstand in het kader van het spreekuur mogelijk lijkt, dan zal de aandacht op dat moment primair daar naar uit gaan. Toepassing van het beoordelingskader van de noodzakelijkheidstoets vormt een vanzelfsprekend onderdeel van de werkwijze in de eerste lijn, omdat dat kader op natuurlijke wijze aansluit bij de verlening van rechtsbijstand in het spreekuur. Zo vindt de beoordeling van de beschikbaarheid van adequate alternatieven niet alleen plaats in het kader van de aanvraag van eenvoudige behandeling of een toevoeging, maar zijn mogelijke alternatieven reeds eerder tijdens het spreekuur aan de orde geweest bij het zoeken naar een oplossing voor het probleem. Het beoordelingskader werkt als het ware als stappenplan in de verlening van rechtsbijstand. Hulpverlening en toetsing zijn derhalve niet alleen complementair, ze hebben ook een zekere overlap.

Daarnaast is voor de eerste lijn een andere belangrijke rol weggelegd. Bij een bepaalde groep rechtzoekenden hangt het geschil waarmee men zich meldt vaak samen met andere, achterliggende problemen, zoals schulden. Vaak zijn rechtzoekenden in dat geval mede of zelfs meer gebaat bij een andere vorm van hulp of interventie dan rechtsbijstandverlening door een advocaat. Om hieraan uitvoering te geven, gaat de eerste lijn deze rechtzoekenden met de juiste instantie(s) in contact brengen en faciliteert indien mogelijk om te komen tot een oplossing. Dit vergt een goede

afstemming met en aansluiting op bijvoorbeeld de gemeentelijke schuldhelpverlening en sociaal raadslieden.

Kwaliteitsslag en werkbelasting

De uitbreiding van de taakopdracht van de eerstelijnsvoorziening vergt een kwaliteitsslag. De rechtsbijstandverlening in de eerste lijn zal in de toekomst bij veel zaken langduriger en intensiever zijn dan nu het geval is. De vergroting van het probleemoplossend vermogen in de eerste lijn zal gevonden moeten worden in de verbreding van de competenties en verdieping van de inhoudelijke juridische kennis van de medewerkers. Van de medewerkers wordt in de toekomst verwacht dat deze nog beter in staat zijn de vereiste rechtsbijstand te verlenen en dat zij rechtzoekenden kunnen stimuleren om zo veel mogelijk zelf bij te dragen aan de oplossing van hun problemen. Ook moeten de medewerkers de eventuele achterliggende problemen van juridische geschillen leren herkennen, hebben zij een signalerende functie voor veelvoorkomende problemen en moeten zij de weg kennen binnen het aanbod van hulpverlening. De verdieping van de inhoudelijke juridische kennis kan vorm krijgen door middel van het ontwikkelen of het elders betrekken van bepaalde specialisaties. Het verdiepen van de juridische expertise zal geleidelijk vorm krijgen, te beginnen met betrekking tot de rechtsgebieden waar de rechtshulp het meeste perspectief biedt op een geslaagde interventie. Vergroting van de juridische slagkracht kan ook gevonden worden in een samenwerking met de advocatuur. Er zijn voorbeelden bekend van een succesvolle samenwerking waarbij advocaten als hulplijn beschikbaar zijn voor de eerstelijnsvoorziening. Daarnaast bestaat de mogelijkheid deze samenwerking meer formeel vorm te geven, bijvoorbeeld door middel van inkoop van juridische kennis. Conform een toezegging aan het Lid Van der Steur²⁰ wordt nader bekeken voor welke werkzaamheden dergelijke inkoop (gedacht kan worden aan advies of aan peer review) meerwaarde kan bieden.

Naast de inrichting van de organisatie en de kennis en kunde van de medewerkers, is ook werkbelasting een belangrijke factor voor de kwaliteit die door de eerstelijns voorziening kan worden geleverd. Mede indachtig de motie van de Leden Van Tongeren en Segers²¹ zal de werkbelasting van de eerstelijnsvoorziening gemonitord worden.

Rechtsbescherming tegen besluiten op aanvragen om de verlening van rechtsbijstand

Tegen een besluit op een aanvraag om rechtsbijstandverlening via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging staan de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open, conform de Awb. Als er sprake is van een spoedeisend belang kan,

²⁰ Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 84.

²¹ Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 80.

hangende het bezwaar of beroep, op grond van art. 8:81 Awb een voorlopige voorziening worden aangevraagd. Op het moment dat een rechtzoekende juridisch advies wil over de weigering van een aanvraag, kan hij proberen een advocaat te vinden die bereid is naar zijn zaak te kijken en bezwaar in te dienen. De advocaat kan met de rechtzoekende afspreken dat – als het bezwaar gegrond wordt verklaard – de betreffende advocaat de zaak verder in behandeling krijgt. De motie Franken²² roept op tot het doen van onderzoek naar een bijzondere voorziening voor rechtsbescherming tegen een besluit in het kader van selectie aan de poort. Omdat wordt aangesloten op de gebruikelijke Awb-procedure, waarmee reeds is voorzien in een effectieve rechtsbescherming tegen besluiten op aanvragen tot verlening van rechtsbijstand, zijn geen bijzondere rechtsmiddelen nodig.

Voor rechtzoekenden die ontevreden zijn over een gedraging van een bestuursorgaan, bestaat op grond van hoofdstuk 9 Awb de voorziening van klachtbehandeling. Hierop kent de Wrb een aanvullende voorziening in artikel 8a.

Gegevensverwerking

In het kader van de goede rechtsbijstandverlening aan rechtzoekenden worden op verschillende manieren persoonsgegevens van rechtzoekenden verwerkt. Deze verwerking, die feitelijk nu al plaatsvindt, heeft met name betrekking op gegevens omtrent de draagkracht van de rechtzoekende en personen, bedoeld in de artikelen 34, tweede lid, en 36c, tweede lid, Wrb, alsmede op gegevens omtrent juridische problemen en geschillen waarbij de rechtzoekende en andere partijen zijn betrokken.

De gegevensverwerking vindt op de volgende manieren plaats. Allereerst zal van de rechtzoekende die in aanmerking wenst te komen voor rechtsbijstandverlening op grond van de Wrb, of dat nu is via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling dan wel op basis van een toevoeging, moeten kunnen worden vastgesteld of hij onder de reikwijdte van de Wrb valt. Anders gezegd: of wordt voldaan aan de draagkrachtnormen, zoals geregeld in de artikelen 34 en 36c, eerste lid, Wrb. Om dat te kunnen vaststellen, zal de rechtzoekende op grond van artikel 25 Wrb bij de aanvraag om rechtsbijstand zijn BSN moeten opgeven, alsmede dat van de personen, bedoeld in de artikelen 34, tweede lid, en 36c, tweede lid, Wrb. Op basis van dat gegeven worden vervolgens op grond van artikel 25 bij de Belastingdienst gegevens omtrent inkomen en vermogen opgevraagd. In zoverre is er geen sprake van een nieuwe situatie. Ook nu al, op grond van een huidige aanvraag om een toevoeging, moet het BSN worden opgegeven en worden vervolgens gegevens opgevraagd. Strikt genomen is nieuw dat in de toekomst ook voor de beoordeling of iemand in aanmerking komt voor het spreekuur of eenvoudige behandeling deze gegevens opgevraagd moeten worden, maar ook

²² Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, I.

hiervoor geldt dat deze gegevens noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of de rechtzoekende überhaupt aanspraak kan maken op rechtsbijstandverlening op grond van de Wrb. Er is dan ook sprake van noodzakelijke gegevensverwerking als bedoeld in artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Hetzelfde geldt voor de verwerking van gegevens omtrent (juridische) problemen of geschillen waarbij de rechtzoekende en eventuele andere partijen betrokken zijn (artikel 24, nieuw tweede lid). Ook die gegevens moeten nu al worden verstrekt aan de raad (vergelijk het huidige artikel 24, derde lid) en zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de rechtzoekende in aanmerking komt voor verlening van rechtsbijstand op grond van de Wrb. Deze zijn nodig in het kader van de versterkte werking van de eerste lijn, met name zodat de nieuwe noodzakelijkheidstoets uitgevoerd kan worden.

Binnen de eerstelijnsvoorziening wordt vanaf de aanvraag om rechtsbijstandverlening een (digitaal) dossier bijgehouden. Dat dossier heeft verschillende functies. Allereerst worden naam-, adres- en woonplaatsgegevens geregistreerd ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van de rechtzoekende. Het vaststellen van die identiteit is noodzakelijk in verband met het opvragen van gegevens omtrent draagkracht en in verband met de eis – in geval van verlening van verdergaande rechtsbijstand – dat aan de rechtzoekende in persoon rechtsbijstand wordt verleend (vergelijk artikel 12c, eerste lid, Wrb). Voorts worden relevante draagkrachtgegevens geregistreerd in verband met de beoordeling van de vraag of de rechtzoekende onder de werking van de Wrb valt. Ook worden vanaf de eerste aanvraag van rechtsbijstand de gegevens bijgehouden die van belang zijn in verband met de rechtsvraag die de rechtzoekende heeft, c.q. het juridische probleem of geschil waartoe de rechtzoekende zich tot de eerste lijn wendt. Het registreren van deze gegevens is noodzakelijk voor de beoordeling van het voorliggende probleem binnen de rechtsbijstand die op dat moment aan de rechtzoekende wordt verleend. Voorts is het registreren van deze gegevens noodzakelijk voor eventuele verdere rechtsbijstandverlening, al dan niet binnen de eerste lijn. Gegevens die zijn verzameld in het kader van (de aanvraag tot) het spreekuur, moeten ook gebruikt kunnen worden in het kader van de eenvoudige behandeling. Dit is niet alleen noodzakelijk voor een efficiënte taakuitoefening door de eerstelijnsvoorziening, maar is ook in het belang van de rechtzoekende zelf. De rechtzoekende heeft immers, ten behoeve van de goede behartiging van zijn rechtspositie alsmede het beperken van administratieve lasten, belang bij eenmalige en eenvoudige gegevensverstrekking en consistente beschikbaarheid van informatie bij degenen die betrokken zijn bij de rechtsbijstandverlening. Ook op dit punt is de nieuwe situatie niet wezenlijk anders dan de

huidige situatie. Nu al worden gegevens over voorliggende juridische problemen verzameld ten behoeve van de verdere behartiging van de juridische belangen van rechtzoekenden.

Tot slot worden gegevens verwerkt ten behoeve van een mogelijke overdracht van een dossier in een specifieke zaak aan een rechtsbijstandverlener of mediator. Ook dit is uiteindelijk in het belang van de rechtzoekende zelf. Het voorkomt dat de rechtsbijstandverlener of de mediator, aan wie de zaak in het kader van een toevoeging wordt overgedragen, opnieuw gegevens moet verzamelen en opnieuw een uitvoerige probleemanalyse moet uitvoeren. De efficiënte en consistente rechtsbijstandverlening aan rechtzoekenden is gediend met het overdragen van deze gegevens aan de rechtsbijstandverlener dan wel mediator. Ook hiervoor geldt dat er geen sprake is van een wezenlijk nieuwe situatie, aangezien nu al door de eerstelijnsvoorziening gevormde dossiers worden overgedragen aan advocaten ten behoeve van een goede rechtsbijstandverlening aan rechtzoekenden.

Met de gegevensverwerking als hierboven beschreven is, ook binnen de nieuwe inrichting van de eerstelijns rechtsbijstand, sprake van gegevensverwerking die noodzakelijk is en niet verder gaat dan nodig is voor de goede vervulling door de raad van diens wettelijke taken op grond van de Wrb en van gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van rechtzoekenden. Daarmee is sprake van gegevensverwerking als bedoeld in artikel 8, onderdelen e en f, Wbp.

4.3. Het vervallen van de huidige diagnose en triage-korting op de eigen bijdrage

Onderdeel van het invoeren van de versterkte eerste lijn is het vervallen van de huidige zogenoemde diagnose en triage korting op de eigen bijdrage. Deze regeling, opgenomen in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Bebr), voorziet kort gezegd in een korting voor de rechtzoekende op de hoogte van de eigen bijdrage indien voorafgaand aan de aanvraag van een toevoeging aan deze rechtzoekende door het juridisch loket in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang. Voor toepassing van de korting is vereist dat in het kader van die rechtshulp een diagnosedocument is opgesteld, een schriftelijk document waarin een analyse is opgenomen van het juridisch probleem en een advies over dat probleem, met zo nodig een verwijzing naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners. Deze korting beoogde rechtzoekenden te stimuleren om, voorafgaand aan de indiening van een aanvraag, de gang langs het juridisch loket te maken. Met de invoering van de verplichte selectie aan de poort, waarmee de gang langs de eerste lijn in beginsel verplicht wordt, is het niet meer nodig de rechtzoekende te

stimuleren langs de eerste lijn te gaan. Om die reden zal met de stelselvernieuwing de nu bestaande korting komen te vervallen.

4.4. Het vervallen van de vergoeding administratieve kosten advocatuur

Zoals hierboven is aangegeven, zal in de nieuwe situatie de rechtzoekende zelf de aanvraag moeten indienen voor een toevoeging. De rechtzoekende zal deze in de praktijk veelal indienen in het kader van de eerstelijnsvoorziening, tijdens het spreekuur of tijdens de verlening van eenvoudige behandeling. De wet staat er op zichzelf niet aan in de weg dat een rechtsbijstandverlener, als gemachtigde van de rechtzoekende, de aanvraag voor een toevoeging indient, wanneer de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener hiervoor kiezen.

Momenteel ontvangt een rechtsbijstandverlener op grond van artikel 27 Bvr een vergoeding voor de administratieve kosten die in het kader van de rechtsbijstandverlening worden gemaakt. Het gaat hier (oorspronkelijk) om een vergoeding voor kosten voor de kantoorvoering die niet bij de rechtzoekende in rekening kunnen worden gebracht, zoals porti en fotokopieën. Daarnaast gaat het om kosten die zijn gemaakt in het kader van de verkrijging van een toevoeging. De vergoeding bedraagt € 18,94 (stand van zaken 1 januari 2014). Doordat met de herziening van de eerste lijn de rechtzoekende zelf de aanvraag voor een toevoeging moet indienen, ontvallen de hiermee gepaard gaande administratieve lasten aan de rechtsbijstandverleners. De melding die daarvoor in de plaats komt, te weten het bericht aan de raad dat een rechtsbijstandverlener bereid is een rechtzoekende bij te staan, kan eenvoudig en zonder bijzondere administratieve handelingen via elektronische weg gebeuren. Het is daarom het voornemen om de vergoeding van artikel 27 Bvr te laten vervallen. Hiermee wordt de situatie gelijk getrokken met die waarin een advocaat ambtshalve wordt toegevoegd, in welk geval reeds geen vergoeding voor administratieve kosten wordt toegekend. Ook zal de advocaat van het bestuur van de raad afschrift ontvangen van het binnen de eerstelijnsvoorziening gevormde dossier van de rechtzoekende in de betreffende zaak. Het is in dit verband tot slot van belang te melden dat de kosten voor kantoorvoering als gevolg van elektronisch berichtenverkeer inmiddels zodanig zijn afgenomen dat hiervoor geen aanvullende vergoeding noodzakelijk is, welke overweging mede ten grondslag lag aan het laten vervallen voor de vergoeding van administratieve kosten in het geval van ambtshalve toevoegingen per 1 juni 2008.

4.5. Besparing op de uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket

De wijze waarop de besparing op de uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket wordt gerealiseerd, wordt nog nader vormgegeven. In eerste instantie wordt daarbij de huidige organisatiestructuur tegen het licht gehouden. Door de introductie van selectie aan de poort, de

versterkte eerste lijn, zal een aanzienlijk deel van de besluiten tot verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging worden voorbereid binnen de omgeving van de eerstelijns voorziening. De processen rondom de overige besluiten op aanvragen om toevoegingen en de opvolging van alle ingewilligde besluiten tot verlening van een toevoeging (bijvoorbeeld de subsidieverlening aan de rechtsbijstandverlener) zullen binnen de huidige raad vorm krijgen. Hiervoor zullen taken en processen anders worden ingericht. Daarnaast is voor consistente besluitvorming intensieve samenwerking en afstemming vereist tussen beide onderdelen. De huidige organisatievorm wordt daarom aangepast aan de nieuwe situatie. Hierbij wordt aandacht besteed aan kwalitatieve elementen als onafhankelijke en hoogwaardige dienstverlening, maar ook aan bedrijfsmatige aspecten als kostenefficiëntie en het besturingsmodel. Het nieuwe artikel 7, tweede lid, Wrb biedt op dit punt meer flexibiliteit in de vormgeving van de uitvoering.

Nadat de besluitvorming over de organisatiestructuur is afgerond, zal een verdere invulling van de besparing op de uitvoering worden gezocht in een efficiënte inrichting van de werkprocessen en het goed afstemmen van het aanbod op de vraag naar dienstverlening – uiteraard met behoud van de noodzakelijke dienstverlening aan rechtzoekenden. Daarbij kan worden gedacht aan gewijzigde openingstijden dan wel het terugbrengen van het aantal locaties van de eerstelijns voorziening.

4.6. Scheiden zonder rechter

4.6.1. Regeling op hoofdlijnen

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 is opgenomen dat echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter mogelijk wordt als er geen kinderen betrokken zijn en partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt. In Nederland vinden jaarlijks ongeveer 33.000 echtscheidingen c.q. ontbindingen van geregistreerde partnerschappen plaats, waarvan ruim 14.000 van paren zonder kinderen. Ruim de helft van het aantal echtscheidingen wordt uitgesproken op gemeenschappelijk verzoek. De huidige echtscheidingsprocedure vergt altijd verplichte tussenkomst van een rechter. De echtgenoten worden daarbij verplicht bijgestaan door een advocaat. In situaties dat echtgenoten geen minderjarige kinderen hebben en het eens zijn over hun echtscheiding, is die verplichte tussenkomst van de rechter feitelijk niet nodig. Bovendien kost tussenkomst van de rechter de rechtzoekende tijd en geld. De in het regeerakkoord aangekondigde regeling heeft dan ook tot doel om in die gevallen de echtscheidingsprocedure te vereenvoudigen.

De beoogde wettelijke basis om te scheiden zonder tussenkomst van de rechter vormt geen onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel. Een separaat wetsvoorstel scheiden zonder rechter is begin september 2014 voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Indiening van

dat wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt nog in 2014 verwacht en inwerkingtreding op 1 januari 2016. Het wetsvoorstel scheiden zonder rechter sluit goed aan bij een van de uitgangspunten van de stelselvernieuwing, namelijk dat rechtzoekenden zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van hun juridische problemen en geschillen. Omdat het voorstel ook gevolgen heeft voor het beroep dat wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand, maakt het onderdeel uit van de stelselvernieuwing.

4.6.2. Gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand

Het afwikkelen van een scheiding zonder tussenkomst van de rechter is op grond van het genoemde separate wetsvoorstel niet langer verplicht voor echtgenoten die aan de eisen voldoen. Zij kunnen er echter wel voor kiezen om, ondanks het feit dat zij voldoen aan de voorwaarden, te scheiden via de bestaande procedure met tussenkomst van de rechter. In dat geval geldt verplichte procesvertegenwoordiging en kan er aanspraak bestaan op gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de Wrb. In gevallen waarin wel zonder tussenkomst van de rechter wordt gescheiden, is verplichte procesvertegenwoordiging niet meer aan de orde. Dat neemt niet weg dat denkbaar is dat echtelieden wel gebruik willen maken van de diensten van een advocaat of een mediator. Of dat het geval is, hangt af van de mate waarin de echtgenoten zelf reeds overeenstemming hebben bereikt of verwachten te kunnen bereiken over de echtscheiding en van de vraag of zij daarvoor behoefte hebben aan juridisch advies. De beoordeling van de vraag of Wrb-gerechtigden die hun echtscheiding wensen af te wikkelen zonder tussenkomst van de rechter in een concreet geval in aanmerking komen voor een toevoeging, wordt beoordeeld op grond van de bij en krachtens de Wrb vastgelegde criteria, zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Dat betekent bijvoorbeeld dat echtelieden de gang via de eerste lijn moeten maken, waar de noodzakelijkheidstoets wordt toegepast.

4.7. *Scheiden op basis van gezinsinkomen*

4.7.1. Inleiding

Bij het bepalen van het pakket aan maatregelen van de stelselvernieuwing is gekeken naar alle rechtsgebieden die een rol van betekenis hebben binnen het stelsel. Echtscheidingsgerelateerde zaken zijn de op één na grootste uitgavenpost op het totaal van uitgaven aan toevoegingen. Zij vormen met 17% dan ook een substantieel deel van de uitgaven. Om die reden is bij de voorbereiding van de stelselvernieuwing ook gekeken naar de echtscheidingsprocedure in relatie tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Als algemeen uitgangspunt bij de stelselvernieuwing geldt dat rechtzoekenden zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen bij het oplossen van

hun juridische geschillen en problemen. Door de overheid bekostigde rechtsbijstand is een vangnet voor de rechtzoekenden die in redelijkheid niet zelf in staat zijn de kosten van rechtsbijstand te dragen en voor wie in redelijkheid ook geen andere weg open staat om die problemen op te lossen. Die uitgangspunten gelden ook voor de echtscheidingsprocedure. Bij de verkenning van de contouren van een nieuw stelsel werd geconstateerd dat in de huidige systematiek toevoegingen worden afgegeven voor echtscheidingen waarbij echtelieden gezamenlijk voldoende draagkrachtig zijn om de kosten die gepaard gaan met de echtscheiding te dragen. Die systematiek strookt niet met de genoemde eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende, noch met de vangnetfunctie van de gesubsidieerde rechtsbijstand in het vernieuwde stelsel. Waar getrouwd wordt, wordt ook gescheiden. Hetzelfde geldt voor mensen die samenwonen, al dan niet op basis van een samenlevingscontract, of voor mensen die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan: de mogelijkheid bestaat dat de relatie strandt. Van partners kan worden verwacht dat zij met die mogelijkheid rekening houden, ook financieel, en dat zij primair zelf verantwoordelijkheid dragen voor de financiële en juridische afwikkeling en de gevolgen van het eindigen van de relatie. Ten tijde van de relatie achten partners het doorgaans vanzelfsprekend dat kosten worden gedeeld naar rato van inkomen en vermogen. Bij het verbreken van die relatie verandert weliswaar de verhouding tussen beiden, maar dat ontslaat betrokkenen niet van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om ook de kosten die gepaard gaan met de beslissing om de relatie te beëindigen gezamenlijk te dragen. Wanneer partners samen voldoende draagkrachtig zijn, heeft daarom als vertrekpunt te gelden dat er geen noodzaak is om schaarse publieke middelen aan te wenden om de kosten van rechtsbijstand te dragen. Deze middelen dienen behouden te blijven voor gevallen waarin rechtzoekenden onvoldoende draagkrachtig zijn. Dat beoogt het onderhavige voorstel te bewerkstelligen.

4.7.2. Hoofdpijnen van de maatregel

In het navolgende wordt omwille van de eenvoud telkens gesproken over echtscheiding. In het licht van de hier aan de orde zijnde maatregel is daaronder, tenzij anders is aangegeven, te verstaan iedere verbreking van de relatie met een levensgezel waarbij sprake is of is geweest van samenwonen en een duurzame gemeenschappelijke huishouding – of dit nu is op basis van een huwelijk, geregistreerd partnerschap, samenlevingscontract of anderszins.

Sinds de inwerkingtreding van de Wrb wordt bij het bepalen van de draagkracht van de rechtzoekende, en de vraag of die in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, een zogenaamde partnertoets toegepast. Dat betekent, samengevat, dat het inkomen en vermogen van een echtgenoot, geregistreerd partner of diegene met wie een rechtzoekende duurzaam een

gezamenlijke huishouding voert, mede in aanmerking wordt genomen bij het beoordelen van de draagkracht. Op deze hoofdregel bestaat een belangrijke uitzondering in geval van een echtscheiding.

Artikel 34, derde lid, Wrb bepaalt dat het inkomen van een echtgenoot of geregistreerd partner niet mede in aanmerking wordt genomen in het geval van tegenstrijdige belangen of wanneer betrokkenen op het moment van de aanvraag duurzaam van elkaar gescheiden leven. In geval van een echtscheiding wordt er bij het beoordelen van de draagkracht van de rechtzoekende geacht sprake te zijn van tegenstrijdige belangen tussen de rechtzoekende en diens partner. Dit heeft als consequentie dat voor het bepalen van de draagkracht niet wordt gekeken naar de gezamenlijke draagkracht, maar alleen naar de draagkracht van de rechtzoekende (de alleenstaandennorm). De alleenstaandennorm ligt op een beduidend lager peil (per 1 januari 2014: € 25.600) dan de gezinsnorm (per 1 januari 2014: € 36.100).

Dit wetsvoorstel beoogt de uitzondering voor echtscheidingen op te heffen. De achtergrond daarvan is, als gezegd, dat de bestaande uitzondering niet goed aansluit bij de eigen verantwoordelijkheid die rechtzoekenden in het nieuwe stelsel dienen te nemen bij het oplossen van juridische geschillen en problemen. Als partners uit elkaar gaan ligt het in de rede dat zij ook zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid dragen voor de afwikkeling van de echtscheiding, inclusief de juridische gevolgen. De wijziging die met dit wetsvoorstel op dit punt wordt doorgevoerd, komt er op neer dat zodra in een echtscheidingszaak het gezamenlijk inkomen of vermogen uitkomt bóven de nu geldende gezinsnorm, maar één van beide partners dan wel beiden ónder de alleenstaandennorm blijft dan wel blijven, er niet langer aanspraak bestaat op een toevoeging. De gedachte hierachter is de gelijkstelling met zaken die geen echtscheidingen betreffen en waarbij normaal gesproken, bij de beoordeling of de rechtzoekende onder het bereik van de Wrb valt, wel naar de gezinsdraagkracht wordt gekeken. Komt de draagkracht *boven* die grens uit, dan wordt gezamenlijke draagkracht in beginsel voldoende geacht om zelf de kosten van rechtsbijstand te dragen, ook als de betreffende zaak alleen strekt tot het behartigen van de belangen van de betrokken rechtzoekende. De rechtzoekende wordt in dat geval geacht aanspraak te (kunnen) maken op de gezamenlijke draagkracht om de zaak te bekostigen. Diezelfde benadering gaat nu dus gelden in echtscheidingszaken. In zoverre is sprake van een gelijkstelling van echtscheidingszaken met andere type zaken.

Een evident verschil met andere type zaken is echter dat voorstelbaar is dat er binnen een echtscheiding een onvermogene partner is en de wel draagkrachtige partner niet bereid is om

financieel bij te dragen aan de kosten voor rechtsbijstand van de ander. Voorkomen moet worden dat de onvermogene partner feitelijk niet in staat is een echtscheidingsprocedure in gang te zetten of diens rechten in een echtscheidingsprocedure te effectueren omdat deze zelf de kosten van rechtsbijstand niet kan dragen, ook al zou de gezamenlijke draagkracht daarvoor wel voldoende verhaal bieden. De toegang tot het recht dient gewaarborgd te zijn. Om die reden wordt met de invoering van deze maatregel voorzien in een vangnet voor de minvermogene partner, door middel van aanspraak op een toevoeging met een terugbetalingsplicht. Wanneer in een echtscheidingsprocedure de draagkrachtige partner niet bereid is om bij te dragen aan de kosten van rechtsbijstandverlening door een advocaat in het kader van een echtscheidingsprocedure, kan de minder draagkrachtige partner in aanmerking komen voor een toevoeging, zij het dat deze rechtzoekende gehouden is de kosten van de toevoeging – voor zover het betreft de reguliere puntenvergoeding waarop de rechtsbijstandverlener recht heeft – terug te betalen aan de raad. De rechtsbijstandverlener verleent in dat geval dus rechtsbijstand op basis van een toevoeging, met dien verstande dat voor de rechtzoekende een bestuursrechtelijke geldschuld jegens de raad ontstaat. Bij het bepalen van de periode van terugbetaling wordt rekening gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende.

Deze regeling beoogt bij te dragen aan het voorkomen en tegengaan van echtscheidingen. Om dergelijke scheidingen zoveel mogelijk te voorkomen, wordt bovendien een uitzondering op de nieuwe regeling voorgesteld voor mediationtoevoegingen bij echtscheidingen. Voor mediation blijft derhalve het huidige regime in stand. Voor rechtzoekenden van wie de individuele draagkracht onder de Wrb-norm voor alleenstaanden valt, ontstaat dus geen terugbetalingsverplichting. Rechtzoekenden worden op die wijze gestimuleerd om ervoor te kiezen de echtscheiding zoveel mogelijk via mediation af te wikkelen. Verder is van belang dat de terugbetalingsplicht aanzienlijk lager uitvalt wanneer echtparen hun echtscheiding afwikkelen op basis van een gemeenschappelijk verzoek, dan wanneer zij op tegenspraak procederen. Rechtzoekenden krijgen op die wijze een financieel voordeel bij het in goede harmonie en op gemeenschappelijk verzoek, dan wel door mediation afwikkelen van hun echtscheiding.

4.7.3. Vormgeving terugbetalingsplicht

Zoals in het voorgaande al is aangegeven, komt op de rechtzoekende in een echtscheidingszaak wiens gezamenlijke draagkracht met de partner boven de gezinsnorm uitkomt, maar wiens individuele draagkracht de alleenstaandennorm niet overschrijdt, een terugbetalingsplicht te rusten. Een voorbeeld ter verduidelijking. De norm voor het inkomen van alleenstaanden bedraagt thans € 25.600. De gezinsnorm bedraagt € 36.100. Denkbaar is dat het inkomen van de ene partner € 19.000

bedraagt en van de ander € 22.000. In dat geval komen zij geen van beide boven de alleenstaandennorm uit, maar gezamenlijk overschrijden zij wel de gezinsnorm. Op basis van het huidige recht komen beide partners in aanmerking voor een toevoeging, zonder terugbetalingsplicht. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel komen beiden in de toekomst nog altijd in aanmerking voor een toevoeging, maar rust op beiden een terugbetalingsplicht, nu op basis van hun gezamenlijke draagkracht de noodzaak tot het aanwenden van publieke middelen ontbreekt. Ook is denkbaar dat de ene partner nauwelijks inkomen genereert en bijvoorbeeld een inkomen heeft van 10.000 euro, terwijl de andere partner een inkomen heeft van 40.000 euro. Onder de huidige systematiek komt de minvermogende partner in aanmerking voor een toevoeging zonder terugbetalingsplicht, terwijl de vermogende partner reeds met diens individuele inkomen de gezinsnorm overschrijdt. In de toekomstige systematiek wordt ervan uitgegaan dat de vermogende partner meebetaalt aan de kosten van de minvermogende partner. Indien deze dat onverhoopt weigert, komt de minvermogende partner nog altijd in aanmerking voor een toevoeging, maar geldt een terugbetalingsplicht.

Het wetsvoorstel regelt de hoofdlijnen van de terugbetalingsplicht in echtscheidingszaken. Nadere regels hierover worden bij en krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. De volgende uitgangspunten worden daarbij gehanteerd. Voorkomen dient te worden dat de rechtzoekende wordt geconfronteerd met een terugbetalingsplicht die dermate hoog zijn dat deze, gelet op de draagkracht, redelijkerwijs niet gedragen kunnen worden. Met het oog daarop wordt bij het bepalen van de hoogte van de terugbetalingsplicht aangesloten bij de forfaitaire vergoeding die krachtens de Wrb is voorgeschreven voor de betreffende procedure. De rechtzoekende betaalt dus niet een commercieel tarief voor de verleende rechtsbijstand. Voor een scheiding op gemeenschappelijk verzoek bedraagt de forfaitaire vergoeding op grond van het Bvr bijvoorbeeld 7 punten, en voor een zaak op tegenspraak 10 punten. Deze forfaitaire vergoeding wordt, net als bij een reguliere toevoeging, na afloop van de verlening van rechtsbijstand door de raad voor rechtsbijstand uitgekeerd aan de rechtsbijstandverlener, in voorkomende gevallen verhoogd met bijvoorbeeld reis- en verblijfkosten.

Bij een toevoeging wordt een eigen bijdrage geheven, die de rechtzoekende rechtstreeks aan de rechtsbijstandverlener dient te betalen. Dat wordt in het geval van een terugbetalingsplicht niet anders. Dat betekent dat de hoogte van de terugbetalingsplicht de forfaitaire vergoeding bedraagt, minus de eigen bijdrage. Hierbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de hogere eigen bijdragen voor verbreking van de huwelijkse en niet-huwelijkse relatie, die van kracht zijn sinds 1 oktober 2013, met de stelselvernieuwing per 1 januari 2016 komen te vervallen. Voor het

beëindigen van relaties komen op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel derhalve de reguliere categorieën voor de eigen bijdrage te gelden. Voor het resterende bedrag van de forfaitaire vergoeding ontstaat voor de rechtzoekende jegens de raad een terugbetalingsplicht in de vorm van een bestuursrechtelijke geldschuld. Reiskosten en andere kosten die niet onder de forfaitaire vergoeding vallen, vormen geen onderdeel van de terugbetalingsplicht. Deze komen dus niet voor rekening van de rechtzoekende, maar worden wel door de raad aan de rechtsbijstandverlener vergoed.

4.7.4. Uitwerking van de regeling

In verband met deze regeling kunnen zich in de toekomst de volgende drie situaties voordoen:

A. Partners komen gezamenlijk niet boven de Wrb-norm voor gezinnen uit. In dat geval geldt de terugbetalingsplicht niet. Er zijn vervolgens twee varianten mogelijk:

A.I. De eerste variant is dat ook de beide partners afzonderlijk niet boven de Wrb-norm voor alleenstaanden uitkomen. In dat geval geldt geen terugbetalingsplicht, maar zijn de gewone regels van de Wrb inzake de toevoeging van toepassing. Beide partners ontvangen dan ieder een toevoeging zonder terugbetalingsplicht.

A.II. De andere variant is dat één van beide partners wel boven de Wrb-grens voor alleenstaanden uitkomt en de andere partner niet boven de Wrb-grens uitkomt. Beiden blijven dan onder de Wrb-norm voor gezinnen, maar één van beiden komt boven de Wrb-grens voor alleenstaanden uit. Omdat in de toekomst bepalend wordt of de gezamenlijke draagkracht onder c.q. boven de gezinsnorm uitkomt, hebben in dit geval beide partners recht op een toevoeging zonder terugbetalingsplicht, aangezien het gezamenlijk inkomen onder de Wrb-norm voor gezinnen uitkomt.

B. Partners komen gezamenlijk wel boven de Wrb-norm voor gezinnen uit, en beiden afzonderlijk komen ook boven de Wrb-norm uit. Dit is de meest eenvoudige situatie: aan toepassing van de Wrb wordt niet toegekomen, nu niet en ook in de toekomst niet. Beide partners hebben in het geheel geen aanspraak op een toevoeging.

C. Partners komen gezamenlijk wel boven de Wrb norm voor gezinnen uit, maar een van beiden, of beiden afzonderlijk komen niet boven de Wrb-norm uit. Ook hier zijn twee varianten denkbaar:

C.I. Beide partners blijven ieder onder de Wrb-norm voor alleenstaanden. In dat geval hebben beiden aanspraak op een toevoeging met terugbetalingsplicht.

C.II. Een van de partners blijft onder de Wrb-norm voor alleenstaanden (alleen toevoeging met terugbetalingsplicht), terwijl de andere partner boven de Wrb-norm voor alleenstaanden uitkomt (in het geheel geen toevoeging).

In tabelvorm weergegeven:

	Huidig recht	Nieuw recht	
	<i>Toevoeging?</i>	<i>Toevoeging zonder terugbetaling?</i>	<i>Toevoeging met terugbetaling?</i>
A.I. Samen onder Wrb-gezin, Beiden onder Wrb-alleen	Ja	Ja	NvT
A.II. Samen onder Wrb-gezin, partner X boven Wrb-alleen en partner Y onder Wrb-alleen	X: nee Y: ja	X: ja Y: ja	X: nee Y: NvT
B. Samen boven Wrb-gezin, en beiden boven Wrb-alleen	Nee	Nee	Nee
C.I. Samen boven Wrb-gezin en beiden onder Wrb-alleen	Ja	Nee	Ja
C.II. Samen boven Wrb-gezin, partner X boven Wrb-alleen en partner Y onder Wrb-alleen	X: nee Y: ja	X: nee Y: nee	X: nee Y: ja

4.7.5. Hoogte terugbetalingsplicht

De rechtzoekende kan ervoor kiezen de geldschuld in één keer terug te betalen, maar kan er ook voor kiezen dat gespreid te doen. Indien de rechtzoekende kiest voor een gespreide betaling, dan hangt het aantal termijnen waarin hij dat kan doen af van zijn draagkracht. Voor rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie zullen 50 maandelijkse termijnen mogelijk zijn. De uitwerking daarvan zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Op basis van de nu geldende forfaitaire vergoedingen voor echtscheiding en de per 1 januari 2016 geldende inkomenscategorieën en eigen bijdragen, zal de hoogte van de terugbetalingsplicht in het geval van een echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek maximaal circa 700 euro bedragen.

De terugbetalingsplicht rust op de rechtzoekende die de betreffende toevoeging heeft aangevraagd. Het staat die partner vrij om te proberen die kosten te verhalen op de andere partner. Een betalingsverplichting voor de vermogende partner, die zelf geen beroep kan doen op een toevoeging met terugbetalingsplicht, wordt niet wettelijk voorgeschreven. In veel gevallen zal de bestuursrechtelijke geldschuld in de gemeenschap vallen, in ieder geval wanneer echtelieden in gemeenschap van goederen zijn getrouwd. Op grond van het huwelijksvermogensrecht eindigt de gemeenschap bij het indienen van het verzoek tot echtscheiding. Slechts in gevallen waarbij de meerverdienende partner het initiatief neemt tot de echtscheiding op tegenspraak, zal de gemeenschap reeds bij het ontstaan van de terugbetalingsplicht zijn geëindigd. In de andere gevallen zal de gemeenschap nog bestaan op het moment dat de plicht ontstaat, omdat het voor de hand ligt dat het verzoek om rechtsbijstand zal worden gedaan voordat de echtscheiding wordt aangevraagd. Het feit dat de bestuursrechtelijke geldschuld is ontstaan door de aanvraag van een toevoeging door een van beide partners maakt daarbij geen verschil; verknochtheid van schulden wordt slechts in uitzonderlijke gevallen aangenomen in jurisprudentie. De schuld valt derhalve in beginsel in de gemeenschap. Voorts wordt opgemerkt dat bij een eerdere mogelijke invulling van de maatregel de zorg is geuit dat deze route vechtscheidingen in de hand kan werken. Een terugbetalingsverplichting voor de vermogende partner heeft, net als die eerdere invulling, het risico van escalatie in zich. In gevallen waarin de vermogende partner weigert mee te betalen aan de kosten van de afwikkeling van de echtscheiding van de minvermogende partner, heeft eerstgenoemde immers al gebrek aan bereidwilligheid om bij te dragen aan de kosten getoond. Een wettelijke verplichting om die kosten te dragen zal dan ook niet bijdragen aan een harmonieuze afwikkeling van de echtscheiding. De omvang van de hoogte van de terugbetalingsplicht blijft beperkt, nu de minvermogende partner – ondanks het feit dat de partners gezamenlijk voldoende geacht worden – geen commerciële tarieven hoeft te betalen, maar slechts de forfaitaire vergoeding krachtens de Wrb.

Voor de rechtsbijstandverlener zal er de facto geen verschil zijn. Net als bij een toevoeging zonder terugbetalingsplicht ontvangt hij een deel van zijn vergoeding, ter hoogte van de eigen bijdrage, direct en rechtstreeks van de rechtzoekende. Het overige deel van de vergoeding ontvangt hij van de raad wanneer hij zijn declaratie indient.

4.8. Beperking ambtshalve toevoeging verdachten

4.8.1. Inleiding

Wanneer naar huidig recht een verdachte van een misdrijf in bewaring wordt gesteld, wordt op dat moment - op grond van artikel 41, eerste lid, onderdeel a, Sv - door de voorzitter van de rechtbank

op ambtshalve last door de raad een toevoeging (hierna: een ambtshalve last) afgegeven. In hoger beroep wordt naar huidig recht een ambtshalve last afgegeven door de voorzitter van het gerechtshof wanneer het een zaak betreft waarin tegen de verdachte voorlopige hechtenis is bevolen. Ingevolge artikel 43 Sv geldt deze ambtshalve toevoeging voor de gehele aanleg waarin zij heeft plaatsgehad, en is deze kosteloos. Dat wil zeggen dat er geen draagkrachttoets plaatsvindt en de verdachte geen eigen bijdrage verschuldigd is. De ratio van de ambtshalve last is gelegen in de gedachte dat degene die van zijn vrijheid is beroofd, niet in staat wordt geacht op dezelfde voet zijn belangen te kunnen behartigen als iemand die op vrije voeten verkeert.

In dat uitgangspunt brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Wel beoogt het een duidelijker onderscheid te maken in de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand tussen verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd, en verdachten bij wie dat niet het geval is.

4.8.2. Schorsing van de bewaring (eerste aanleg)

In de praktijk gebeurt het regelmatig dat de bewaring, na door de rechter-commissaris te zijn bevolen, onmiddellijk wordt geschorst. De verdachte is dan formeel in bewaring gesteld, maar bevindt zich feitelijk op vrije voeten. Slechts indien hij de schorsingsvoorwaarden overtreedt, wordt hij alsnog in voorlopige hechtenis genomen (de artikelen 80 en verder Sv). Een verdachte wiens bewaring direct wordt geschorst nadat die is bevolen, bevindt zich feitelijk in een vergelijkbare situatie als de verdachte ten aanzien van wie in het geheel geen bevel tot bewaring wordt gegeven. Laatstgenoemde wordt geacht in staat te zijn zelf zijn rechtsbijstand te organiseren, al dan niet door het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze verdachten dienen nu al zelf de eigen verdediging te organiseren en kunnen daartoe, indien zij onder de reikwijdte van de Wrb vallen een reguliere toevoeging aanvragen (met betaling van een eigen bijdrage). Van de verdachte wiens bewaring direct is geschorst kan een zelfde verantwoordelijkheid worden verlangd omdat betrokkene feitelijk in dezelfde omstandigheden verkeert. Om die reden worden met dit wetsvoorstel de bepalingen ter zake de ambtshalve last aldus gewijzigd, dat geen ambtshalve last wordt afgegeven in gevallen waarin de bewaring direct nadat die is bevolen wordt geschorst. De reden voor de keuze om het bevel tot bewaring als ijkpunt te nemen, is dat dit het moment is

waarop de ambtshalve last wordt afgegeven. Bovendien komt een aanmerkelijk aantal verdachten door de onmiddellijke schorsing van het bevel alsnog op vrije voeten.

4.8.3. Schorsing voorlopige hechtenis in hoger beroep

Voorts wordt het afgeven van de ambtshalve last in hoger beroep gewijzigd (artikel 41, eerste lid, onderdeel b, Sv). Daaraan ligt dezelfde ratio ten grondslag als bij de voorgestelde wijziging rondom de ambtshalve last in eerste aanleg. Onder huidig recht wordt in hoger beroep een ambtshalve last afgegeven indien in eerste aanleg de voorlopige hechtenis jegens de verdachte is bevolen, ongeacht of deze op het moment van het hoger beroep nog voortduurt of niet. Op dit moment is dus bepalend of er op enig moment een bevel voorlopige hechtenis is geweest. Ook hier geldt dat in de toekomst een scherper onderscheid wordt gemaakt tussen de verdachte die van zijn vrijheid is beroofd en de verdachte die zich op vrije voeten bevindt. Dat betekent dat in gevallen waarin de gevangenhouding door het hof meteen wordt geschorst, geen ambtshalve last wordt afgegeven. Of de verdachte in eerste aanleg in voorlopige hechtenis heeft verkeerd, is derhalve niet langer relevant. Bepalend is de vraag of sprake is van vrijheidsberoving in hoger beroep.

Twee situaties zijn hierbij mogelijk. Ten eerste is mogelijk dat de verdachte zich reeds in voorlopige hechtenis bevindt wanneer binnen veertien dagen na de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep wordt aangetekend. Vanaf dat moment worden de beslissingen over de verlenging van de voorlopige hechtenis genomen door het gerechtshof. Voorlopige hechtenis kan door het gerechtshof worden bevolen in dezelfde situaties en op dezelfde gronden als in eerste aanleg. Artikel 75, eerste lid, Sv geeft een extra grond voor de fase van hoger beroep, te weten de grond dat in het bestreden vonnis een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd van ten minste even lange duur als de door de verdachte in voorlopige hechtenis doorgebrachte tijd na verlenging. Het gerechtshof kan de gevangenhouding bevelen en deze weer direct schorsen. Ten tweede is mogelijk dat de verdachte zich op vrije voeten bevindt. In die gevallen kan het gerechtshof ingevolge artikel 75, tweede lid, Sv de gevangenneming van de verdachte bevelen indien alsnog ernstige bezwaren tegen de verdachte zijn gerezen. Onder ernstige bezwaren kan ook een veroordelend vonnis in eerste aanleg worden begrepen. Wanneer het gerechtshof de gevangenneming beveelt, is mogelijk dat het gerechtshof die direct schorst. In beide geschetste situaties bevindt de verdachte zich op vrije voeten en is hij, net als een verdachte wiens gevangenhouding dan wel gevangenneming niet is bevolen, in de gelegenheid om zelf zijn rechtsbijstand te organiseren, zo nodig door daartoe een toevoeging aan te vragen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de systematiek van toevoegen in de fase van cassatie verschilt van die in eerste aanleg en in hoger beroep. De Hoge Raad verstrekt geen last tot

toevoeging. Aanvragen voor cassatie vallen binnen de beoordelingsbevoegdheid van de raad voor rechtsbijstand. Het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

4.9. Uitbreiding resultaatsbeoordeling ("Clawback")

Binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt de vraag of een rechtzoekende onvoldoende draagkrachtig is, vastgesteld voorafgaand aan de verlening van die rechtsbijstand. Voor een deel van de rechtzoekenden leidt de verlening van rechtsbijstand tot een financieel resultaat, in de vorm van een financiële vordering op de wederpartij. In een aantal gevallen kan de rechtzoekende dan in staat worden geacht om alsnog zelf de kosten van rechtsbijstand te betalen. De huidige regeling van de resultaatbeoordeling in de mogelijkheid om met deze wijziging in draagkracht rekening te houden. Artikel 34g Wrb bepaalt dat als de rechtzoekende een financieel resultaat behaalt dat tenminste 50% van het heffingvrij vermogen bedraagt, de toevoeging wordt ingetrokken. De rechtzoekende dient in dat geval zelf de kosten van rechtsbijstand aan de advocaat te betalen. Indien de advocaat dat vooraf met de rechtzoekende is overeengekomen, kan hij zijn diensten bij de rechtzoekende tegen markttarief in rekening brengen.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dient ertoe te verzekeren dat rechtzoekenden, die zelf niet in staat zijn de kosten ervan te dragen, toch over rechtsbijstand kunnen beschikken. Om die reden is het redelijk dat ook rechtzoekenden die met de toevoeging een financieel resultaat hebben behaald dat lager is dan 50% van het heffingvrij vermogen, bijdragen aan de kosten die ten behoeve van hen zijn gemaakt. Daarom wordt de huidige regeling van de resultaatbeoordeling uitgebreid. Deze uitbreiding houdt in dat financieel resultaat lager dan 50% van het heffingvrij vermogen leidt tot de verplichting van de rechtzoekende om de forfaitaire vergoeding die door de raad is vastgesteld, zelf geheel of gedeeltelijk aan de advocaat te betalen. De door de rechtzoekende betalen vergoeding komt daarbij nooit hoger uit dan het financieel gewin in de zaak. In dit systeem behoudt de rechtzoekende de toevoeging. De hoogte van het behaalde resultaat is immers niet van dien aard dat van de rechtzoekende kan worden verlangd dat hij, mede in aanmerking genomen zijn inkomen en vermogen, voor de genoten rechtsbijstand het markttarief van de advocaat betaalt. Pas bij een financieel resultaat van 50% van het heffingvrij vermogen of meer treedt het rechtsgevolg van verlies van de toevoeging in. Op dat punt blijft de huidige regeling ongewijzigd.

De uitbreiding van de resultaatbeoordeling heeft tot doel rechtzoekenden die met een toevoeging procederen in een meer vergelijkbare positie te brengen met rechtzoekenden die hun advocaatkosten geheel zelf moeten betalen – en dus (ook) voor de afweging staan of de kosten in de zaak voor hen voldoende opwegen tegen de baten. De verwachting is dat zij daardoor bij de afweging van kosten en baten vaker een uitkomst bereiken waarop een geheel zelf betalende burger

zou zijn uitgekomen. Dit bevordert een meer realistisch gebruik van de voor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbare middelen.

Net als in de huidige resultaatsbeoordeling geldt als resultaat de vordering op een geldbedrag die als gevolg van de met een toevoeging verleende rechtsbijstand is ontstaan. Vorderingen op de rechtzoekende waartegen de rechtzoekende zich met behulp van een toevoeging succesvol heeft verweerd worden niet als resultaat beschouwd. Evenmin leidt verwerving van het bezit van een (on)roerende zaak tot resultaat in de zin van de voorgestelde regeling.

Aanvullend op de huidige wijze van resultaatsberekening zullen financiële duurverplichtingen bij de vaststelling van het resultaat worden meegenomen. Van de uitbreiding van de resultaatbeoordeling zullen enkele soorten resultaat worden uitgezonderd. Het betreft in eerste instantie de uitzonderingen die nu al door de raad bij uitvoering van de resultaatbeoordeling worden toegepast, waaronder het resultaat dat is verkregen vanuit een toevoeging in strafzaken, asiel- en vreemdelingenzaken en toevoegingen voor zaken in het kader van uitkeringen uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven:

Verder worden van de regeling uitgezonderd het financieel resultaat dat voortvloeit uit zaken die voortkomen uit sociale voorzieningen (waartoe worden gerekend de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, de Algemene Kinderbijslagwet en de Toeslagenwet), voorzieningen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Wet maatschappelijke ondersteuning, en vorderingen in verband met kinderalimentatie.

Een financieel resultaat dat is behaald door middel van eenvoudige behandeling in de eerste lijn blijft eveneens buiten het bereik van de uitgebreide resultaatsbeoordeling.

Tot slot wordt ook het financieel resultaat dat is behaald met een mediationtoevoeging niet onder het bereik van de uitgebreide resultaatsbeoordeling te doen vallen, voor zover het resultaat lager is dan 50% van het heffingvrij vermogen. Hierdoor wordt het voor rechtzoekenden aantrekkelijker hun juridisch probleem door middel van mediation op te lossen.

De in deze paragraaf beschreven clawback wordt, anders dan eerder werd aangekondigd, niet geregeld met het voorliggende wetsvoorstel, maar zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld volgens de hierboven beschreven lijnen. Daarbij zal worden aangesloten bij de systematiek van de eigen bijdrage. Dit komt er kort gezegd op neer dat achteraf de eigen bijdrage wordt verhoogd met het bedrag van het financieel resultaat van de zaak, tot maximaal de vergoeding

waarop de advocaat recht heeft (vergelijk artikel 38, tweede lid) of maximaal de hoogte van het financieel resultaat. Conform de huidige situatie vermeldt de advocaat in zijn declaratie aan de raad de hoogte van een eventueel financieel resultaat dat de rechtzoekende met de toevoeging heeft behaald. Vervolgens stelt de raad de hoogte van de vergoeding van de advocaat en de omvang van de eventuele betalingsverplichting van de rechtzoekende vast. Indien de rechtzoekende de kosten van de vastgestelde vergoeding geheel of gedeeltelijk moet voldoen, worden deze op de vastgestelde vergoeding van de advocaat in mindering gebracht. Eveneens wordt de hoogte van de eigen bijdrage in het toevoegbesluit herzien. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de advocaat over een titel beschikt om de vergoeding bij de rechtzoekende te innen. Dit bedrag wordt niet door de raad voor rechtsbijstand uitgekeerd. Door aan te sluiten bij de eigen bijdragesystematiek wordt gebruik gemaakt van de daarvoor reeds bestaande infrastructuur.

In de algemene maatregel van bestuur waarmee de uitgebreide resultaatsbeoordeling vorm wordt gegeven, zal een hardheidsbepaling voor zowel de rechtzoekende als de advocaat worden opgenomen. De rechtzoekende kan hiervan gebruik maken indien hij aantoont dat de vordering op de wederpartij geheel of gedeeltelijk oninbaar is. Indien de rechtzoekende zich met succes op deze bepaling beroept, zal de raad op de eigen bijdrage – zo deze al was herzien – het bedrag in mindering brengen dat niet op de wederpartij kan worden verhaald. De advocaat krijgt dit bedrag alsnog door de raad uitbetaald. Indien de wederpartij de vordering slechts ten dele voldoet, wordt van de rechtzoekende verwacht dat hij de verhoging van de eigen bijdrage voor zover mogelijk uit dat gedeelte bekostigt. Ook de advocaat kan zich op hardheid beroepen, namelijk indien het bedrag waarmee de eigen bijdrage in het herzieningsbesluit was verhoogd, niet bij de rechtzoekende kan worden geïnd. Hier geldt eveneens dat de oninbaarheid moet worden aangetoond. Daarnaast moet de advocaat de vordering op de rechtzoekende aan de raad overdragen, zodat de raad op een later moment kan onderzoeken of de rechtzoekende alsnog tot betaling in staat is. De kosten die de advocaat heeft moeten maken om de vordering bij de rechtzoekende door een gerechtsdeurwaarder te laten innen, worden door de raad aan de advocaat vergoed voor zover de rechtzoekende geen verhaal biedt.

4.10. Generieke verlaging basisvergoeding rechtsbijstandverleners

Het maatregelenpakket moet een te besparen bedrag opbrengen van € 85,1 miljoen. Al eerder²³ is aangegeven dat, vanwege enkele bijstellingen in het maatregelenpakket ten opzichte van het aangekondigde pakket bij brief van 12 juli 2013, niet de noodzakelijke besparing wordt gerealiseerd om het stelsel ook in de toekomst beheersbaar te houden. In dat verband is de generieke verlaging

²³ Kamerstukken II 2013/14, 31 753, nr. 70.

van de basisvergoeding per punt in twee tranches aangekondigd. Een eerste tranche van die verlaging, inhoudende een bedrag van € 0,35, is doorgevoerd via het Besluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde. Om het te besparen bedrag van € 85,1 miljoen te kunnen halen is het nodig dat een tweede tranche van de generieke verlaging van de basisvergoeding per punt wordt ingezet. Het bedrag van € 100 geldt daarbij nog steeds als harde ondergrens voor die basisvergoeding. Zie voor de financiële gevolgen daarvan paragraaf 6.

4.11. Onderzoek tariefregulering

Bij dit onderzoek staan de mogelijke gevolgen van tariefregulering voor de toegankelijkheid van de advocatuur centraal. Ten behoeve van het inzicht in de voor- en nadelen van tariefregulering wordt een analyse uitgevoerd van de mogelijke gevolgen van eventuele tariefregulering voor de marktwerking in de advocatuur en de kwaliteit en vernieuwing van de beroepsuitoefening. De betaalbaarheid maar ook verzekeraarbaarheid worden gezien als onderdelen van die toegankelijkheid, evenals de verhouding tussen vraag en aanbod. Bij het onderzoek wordt rekening gehouden met de situatie die is ontstaan door de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de Hoge Raad, waarin is aangegeven dat het recht van een verzekerde op vrije advocaatkeuze niet afhankelijk is van een besluit van de rechtsbijstandverzekeraar. Het onderzoek is gericht op de advocatuur in Nederland en bestaat uit literatuurstudie en enkele 'casestudies'. Bij het onderzoek wordt onder andere naar Duitsland gekeken. Duitsland kent een vorm van tariefregulering en een relatief hoge verzekeringsgraad wat betreft de kosten van rechtsbijstand.

Het onderzoek wordt in opdracht van WODC uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. De uitkomsten worden in het voorjaar van 2015 verwacht.

4.12. Herdefiniëring van inkomenscategorieën

Bij algemene maatregel van bestuur worden de inkomenscategorieën voor het heffen van een eigen bijdrage herzien. Waar op dit moment nog vijf categorieën bestaan, wordt dit aantal teruggebracht tot drie. Deze drie categorieën sluiten aan bij drie inkomensgroepen die onder de Wrb-gerechtigden kunnen worden herkend, namelijk:

- rechtzoekenden met een inkomen onder het sociaal minimum (nieuwe trede 1);
- rechtzoekenden met een inkomen boven het sociaal minimum, tot maximaal het minimumloon (nieuwe trede 2);

- rechtzoekenden met een inkomen boven het minimumloon, tot maximaal de bovengrens van de Wrb (nieuwe trede 3).

Gelijktijdig met de herziening van de inkomensgrenzen wordt de afzonderlijke eigenbijdragecategorie voor toevoegingen die betrekking hebben op echtscheidingszaken opgeheven. In de meer indringende afweging aan de kant van de rechtzoekende die met de hogere eigen bijdrage voor beëindiging van de relatie werd beoogd, zal in de nieuwe situatie in voldoende mate worden voorzien door verplichte selectie aan de poort en de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand. De herziening van de inkomensgrenzen en de terugkeer naar één eigenbijdrageregime voor alle geschilttypen leidt tot een vereenvoudiging van het systeem. Daarmee wordt het systeem begrijpelijker voor zowel rechtzoekenden als rechtsbijstandverleners. Ook wordt het systeem evenwichtiger. Ruim 80% van de rechtzoekenden bevindt zich thans in de eerste van de vijf eigenbijdragetreden. Herziening van de inkomensgrenzen heeft een gelijkmatiger spreiding over de eigenbijdragetreden tot gevolg.

De herziening van de inkomensgrenzen is een budget-neutrale aanpassing, die niet tot een besparing leidt. Ook heeft de maatregel geen invloed op de aanspraak die rechtzoekenden maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Wel zal door de afname van het aantal eigenbijdragecategorieën en de terugkeer naar één eigenbijdrageregime sprake zijn van verplaatsingseffecten. Dit houdt in dat sommige rechtzoekenden op grond van hun inkomen een hogere of lagere eigen bijdrage verschuldigd zullen zijn dan thans. Op hoofdlijnen zijn de verplaatsingseffecten als volgt:

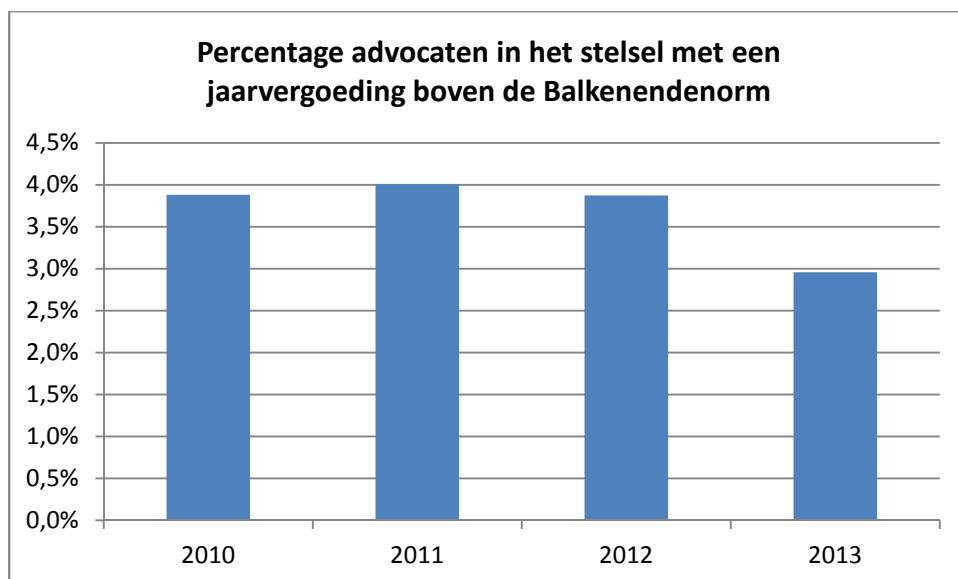
- Het bovenste segment van de huidige eerste eigenbijdragetrede verhuist naar de nieuwe tweede inkomenstrede. Het betreft rechtzoekenden met een inkomen boven het sociaal minimum, die op dit moment de laagste eigen bijdrage betalen.
- Het merendeel van de rechtzoekenden die een toevoeging nodig hebben in verband met beëindiging van hun relatie, gaan een lagere eigen bijdrage betalen.
- Doordat rechtzoekenden in de nieuwe situatie een hogere of juist lagere eigen bijdrage gaan betalen, zal zich in enige mate vraaguitval of juist een aanzuigende werking op het toevoeggebruik kunnen voordoen. De vraaguitval en aanzuigende werking zullen elkaar vrijwel geheel opheffen, zodat per saldo slechts een zeer geringe afname van het aantal toevoegingen resteert.

4.13. Onderzoek naar Europese stelsels van door de overheid bekostigde rechtsbijstand en het EVRM.

Het The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiiL) heeft in opdracht van het WODC het rapport “Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice” opgesteld. Het rapport vergelijkt de stelsels van rechtsbijstand van negen Europese landen. De achtergrond van het onderzoek is dat de onderzochte landen ten aanzien van de balans tussen kwaliteit en kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor vergelijkbare opgaven staan als Nederland. Vraagstelling is op welke wijze andere Europese landen de toegang tot recht waarborgen voor burgers die de kosten daarvan niet kunnen dragen en welke uitgaven zijn daarmee gemoeid. Uit de vergelijking komen grote verschillen naar voren in de manier waarop procedures zijn opgezet voor de meest voorkomende en urgente problemen van burgers. Landen hebben ook verschillende tradities voor de regulering van advocaten en andere aanbieders van (juridische) diensten. Opvallend zijn de verschillen in kosten. Per hoofd van de bevolking zijn de uitgaven het hoogst (variërend van €40 tot €20) in Engeland, gevolgd door Schotland, Nederland en Ierland. De uitgaven per hoofd van de bevolking in Finland zijn €12, gevolgd door België, Duitsland en Frankrijk, waar de uitgaven variëren van €7 tot €5 per persoon. De Polen geven minder dan €1 per persoon uit. De uitgaven in Nederland bedragen €29 per persoon.

4.14. Normering vergoedingen advocatuur

Van de gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om via een wijziging van artikel 15 Wrb regels te stellen over de normering van vergoedingen die advocaten in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen ontvangen. Van de advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt 3 à 4 % jaarlijks een vergoeding die boven de Balkenendenorm ligt (€ 187.340). In 2013 betrof het 241 advocaten. Het hoogste totaalbedrag aan vergoedingen die dat jaar voor één individuele advocaat was vastgesteld bedroeg € 516.131. Uit gegevens van de raad blijkt dat in de gevallen waarin de jaarvergoeding boven de Balkenendenorm ligt, een bovengemiddeld groot deel van deze vergoeding verband houdt met bewerkelijke uren. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling weergegeven van het percentage advocaten dat een vergoeding ontvangt boven de Balkenendenorm.



Hoewel de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector niet op advocaten van toepassing is, is evenzeer sprake van besteding van publieke middelen. Dat advocaten door middel van gesubsidieerde rechtsbijstand een vergoeding ontvangen die in sommige gevallen meer dan 200% van de Balkenendenorm bedraagt, is daarom onwenselijk. Daarbij geldt dat de raad te waken heeft voor de kwaliteit van de door rechtsbijstandverleners op grond van toevoegingen verleende rechtsbijstand. Die kwaliteit komt niet alleen tot uitdrukking in eisen die aan rechtsbijstandverleners worden gesteld ten aanzien van kennis en ervaring, maar ook in de werkbelasting van rechtsbijstandverleners. Ook voor de in het stelsel actieve advocaten geldt dat zij in redelijkheid slechts een bepaalde hoeveelheid werk op jaarbasis aankunnen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van het werk. Die werkbelasting komt niet alleen tot uitdrukking in het aantal toevoegingszaken dat een rechtsbijstandverlener op jaarbasis in redelijkheid op zich kan nemen, maar ook in het totaal aantal uren dat op jaarbasis aan gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden besteed.

In de Wrb wordt daarom voor de raad de bevoegdheid opgenomen regels te stellen omtrent de maximale jaarlijkse vergoeding die aan een advocaat kan worden toegekend. Van de gelegenheid die het wetsvoorstel biedt, wordt daarom in de Wrb de bevoegdheid geregeld voor de raad om regels te stellen omtrent de maximale jaarlijkse vergoeding die aan een advocaat kan worden toegekend.

De raad zal in zijn jaarlijkse monitor gesubsidieerde rechtsbijstand de hoogte van de vergoedingen aan individuele advocaten geanonimiseerd weergeven. Op deze wijze ontstaat een transparant en evenwichtig beeld van de individuele verdiensten van advocaten in het stelsel. In de toelichting op de wijziging van artikel 15 wordt nader ingegaan op deze aanpassing.

5. Grondwet en EVRM

5.1. Inleiding

Wettelijke maatregelen die betrekking hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden die rechtzoekenden hebben om hun juridische positie te bepalen en te effectueren. Zij kunnen effect hebben op de mogelijkheid om juridische problemen uiteindelijk aan de rechter voor te leggen. De mogelijkheid om juridische problemen aan de rechter voor te leggen is een voor het goede functioneren van een rechtsstaat belangrijk (grond)recht. Het maatschappelijk vertrouwen in de rechtsstaat is in belangrijke mate gediend met een onafhankelijke, rechtvaardige en professionele afdoening van juridische geschillen. Een eerlijke rechtsgang is alleen mogelijk wanneer de rechtzoekende ook de noodzakelijke kennis bezit of kan inroepen om juridische problemen op de juiste wijze voor te leggen aan een rechterlijke instantie. Naar mate het recht of gerechtelijke procedures ingewikkelder worden, wordt het belang van de rechtzoekende groter om de hulp van juridisch deskundigen in te schakelen voor de kennis die nodig is om een geschil opgelost te krijgen.

Als uitgangspunt geldt dat het recht voor een ieder op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden bereikbaar moet zijn. Alleen op die manier kan een rechtvaardige behandeling en beoordeling van juridische geschillen worden verzekerd. Dit betekent dat ook minder vermogenden, die zelf onvoldoende middelen hebben om de voor sommige geschillen vereiste juridische kennis in te huren, in staat moeten worden gesteld hun juridische problemen op te lossen. Het recht moet voor een ieder toegankelijk zijn. Omdat deze toegankelijkheid een algemeen maatschappelijk doel dient, moet de maatschappij als geheel hieraan bijdragen. Uit dien hoofde rust op de overheid de taak een systeem op te zetten en in stand te houden waarmee de garantie wordt geboden dat iedere rechtzoekende in beginsel in staat wordt gesteld om, ongeacht de vermogenspositie, diens gerechtvaardigde juridische belangen te effectueren.

5.2. Grondwet

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht zich in rechte en in administratief beroep te doen bijstaan. Deze bepaling biedt de garantie dat een rechtzoekende niet het beroep op een rechtsbijstandverlener, zoals een advocaat, mag worden ontzegd. Het tweede lid van artikel 18 van de Grondwet bepaalt – in algemene zin – dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden bij en krachtens de Wet op de rechtsbijstand. De tekst van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet geeft daarmee de opdracht om bij wet regels te stellen over het verlenen van rechtsbijstand aan

minder draagkrachtigen, overigens zonder daarbij criteria te stellen. Er is zeer weinig jurisprudentie te vinden over artikel 18 Grondwet. In de wel beschikbare jurisprudentie wordt benadrukt dat dit grondrecht van bijzonder belang is voor individuen die van hun vrijheid zijn beroofd.²⁴ De Grondwet verplicht daarmee niet tot kosteloze bijstand. Wel dient de overheid een voldoende toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te bieden ten behoeve van minder draagkrachtigen. In de jurisprudentie wordt gewezen op het bijzondere belang van het grondrecht voor hen die van hun vrijheid zijn beroofd.

5.3. Verdragen

Het verdragsrechtelijk kader van het recht op toegang tot het recht en de rechter wordt in belangrijke mate bepaald door artikel 6 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM heeft bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging een ieder het recht op – onder meer – een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Op grond van het derde lid van artikel 6 EVRM heeft een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld het recht op – onder meer – voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging en de bijstand door een raadsman naar eigen keuze. Indien iemand tegen wie een vervolging is ingesteld niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, bestaat het recht op kosteloze bijstand door een toegevoegd advocaat, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen. Voorts worden in artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) rechten toegekend aan rechtzoekenden die vergelijkbaar zijn met de rechten, genoemd in artikel 6 EVRM. Op grond van het IVBPR heeft een ieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, in volle gelijkheid, het recht op onder meer rechtsbijstand van een raadsman naar keuze, zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt.

Met de artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR worden enkele fundamentele waarborgen geboden voor de eerlijke en gelijkwaardige vertegenwoordiging in rechte van degenen die zelf in redelijkheid niet in staat zijn de kosten van een raadsman te dragen. De kosten die gemaakt worden voor de rechtsbijstand aan een minder draagkrachtige rechtzoekende komen in dat geval geheel of voor een belangrijk deel ten laste van de maatschappij als geheel. Dit leidt vervolgens tot een verdelingsvraagstuk. De capaciteit aan rechtsbijstandverleners, rechters en financiële middelen om de kosten van het oplossen van juridische problemen te kunnen dragen is per definitie eindig. Niet

²⁴ Zie bijvoorbeeld rechtbank 's-Gravenhage, 9 oktober 2006, LJN: AZ1682.

ieder mogelijk geschil van iedere mogelijke rechtzoekende kan, al dan niet met bijstand door een rechtsbijstandverlener, aan een rechter worden voorgelegd, laat staan dat de maatschappij als geheel geacht kan worden de kosten van iedere procedure te betalen. Tussen het fundamentele recht op rechtsbijstand enerzijds en de betaalbaarheid en beheersbaarheid van een systeem van door de overheid bekostigde rechtsbijstand anderzijds bestaat daardoor van nature een zeker spanningsveld. Dat spanningsveld brengt mee dat er een systeem moet zijn dat de mogelijkheid biedt om een zekere selectie aan te brengen in rechtzoekenden en soorten zaken die in aanmerking komen voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand. De Grondwet, het EVRM en het IVBPR staan niet in de weg aan een systeem waarbij een dergelijke selectie wordt gemaakt. Al in vroege jurisprudentie van het EHRM is bijvoorbeeld erkend dat artikel 6 EVRM geen absoluut recht op rechtsbijstand omvat; het recht mag worden onderworpen aan zekere beperkingen zolang de essentie van het recht op toegang tot het recht en de rechter niet wordt aangetast.

5.4. De in concreto benadering van internationaal toezicht op mensenrechten

De door het EHRM op basis van artikel 6 EVRM geformuleerde criteria voor het recht op door de overheid bekostigde rechtsbijstand kenmerken zich door *case law*. Uit de jurisprudentie zijn algemene lijnen te ontleen, maar uiteindelijk dient iedere vraag of een bepaalde situatie al dan niet op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 6 EVRM op basis van de individuele context te worden beantwoord. Procedures voor het EHRM die betrekking hebben op vermeende inbreuken door lidstaten op het EVRM hebben altijd betrekking op een specifieke casus rondom een individuele rechtzoekende of een duidelijk afgebakende groep van rechtzoekenden. Het EHRM kijkt daarbij telkens of toepassing van een bepaalde nationale regeling voor betrokkene, gelet op alle voor de specifieke casus van belang zijnde omstandigheden, zoals de persoonlijke situatie van de rechtzoekende (bijvoorbeeld diens inkomenssituatie, belang en complexiteit van de zaak) zodanig uitwerkt dat deze in die casus op gespannen voet komt te staan met het EVRM. Een consequentie hiervan is dat uit een uitspraak van het EHRM lang niet altijd zonder meer kan worden geconcludeerd dat iedere toepassing van een nationale regeling, of de nationale regeling als zodanig, strijdig is met het EVRM. Ook het feit dat uit een uitspraak volgt dat de toepassing van een nationale regeling in de ene lidstaat, gelet op diens uitwerking in de specifieke voorgelegde casus, op gespannen voet staat met het EVRM kan niet automatisch tot de conclusie leiden dat een vergelijkbare regeling of een vergelijkbaar systeem in een andere lidstaat ook diezelfde strijdigheid

vertoont. Omstandigheden kunnen immers van lidstaat tot lidstaat verschillen, alleen al omdat het inkomenspeil per lidstaat kan verschillen. Uit jurisprudentie van het EHRM kan om die reden dan ook niet een absolute grens voor bijvoorbeeld de hoogte van de door de rechtzoekende verschuldigde eigen bijdrage of de minimale redelijke vergoeding voor een rechtsbijstandverlener worden afgeleid. Die grenzen zijn van nature relatief.

Geen absoluut recht

In jurisprudentie van het EHRM is expliciet erkend dat artikel 6 EVRM geen absoluut of automatisch recht op door de overheid bekostigde rechtsbijstand omvat. Dat wil zeggen dat dit recht niet zonder meer beschikbaar hoeft te zijn voor alle rechtzoekenden onder alle omstandigheden en in alle mogelijke zaken. Aangezien een dergelijk stelsel, gelet op de per definitie beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor gerechtelijke procedures, alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand in aanmerking komen, mag het recht worden onderworpen aan zekere voorwaarden en beperkingen.²⁵ Een beperking van de toegang tot de rechter is niet strijdig met artikel 6 EVRM wanneer de beperking niet de essentie van het recht aantast en beoogt een legitiem doel te bereiken, en wanneer de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding staat tot het beoogde doel. Daardoor kan het acceptabel zijn dat voorwaarden worden gesteld aan de toekenning van door de overheid bekostigde rechtsbijstand, bijvoorbeeld ten aanzien van de financiële toestand van de rechtzoekende, het heffen van een eigen bijdrage of de kans op succes in de procedure.²⁶ Artikel 6 EVRM laat de lidstaten in principe de vrije keuze bij het bepalen van de wijze waarop het recht op toegang tot de rechter wordt ingevuld en beperkt, met dien verstande dat het laatste oordeel over de conformiteit aan deze bepaling bij het EHRM berust.²⁷

Er is op grond van het EVRM geen automatisch recht op rechtsbijstand voor een rechtzoekende die verward is een procedure ter vaststelling van civielrechtelijke rechten.²⁸ Daarnaast blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat er andere gronden kunnen zijn waardoor geen recht op door de overheid bekostigde rechtsbijstand bestaat. Zo mag er een bepaalde inkomensgrens worden gesteld om in aanmerking te komen voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand. Weigering van door

²⁵ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk); EHRM 16 april 2002 (Iviso / VK); EHRM 16 juli 2002 (P., C. en S. / VK). Zie tevens ECRM, 10 juli 1980 (X. / VK) en ECRM 10 januari 1991 (Garcia / Frankrijk).

²⁶ EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk) en EHRM 5 februari 2005 (Steel en Morris / VK).

²⁷ EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

²⁸ EHRM 21 februari 1975 (Golder / VK); EHRM 26 februari 2002 (Del Sol / Frankrijk).

de overheid bekostigde rechtsbijstand is toegestaan wanneer het belang in de zaak beperkt is en de procedure eenvoudig van aard is.²⁹

Wanneer een procedure erg complex is, of wanneer er verplichte procesvertegenwoordiging geldt, mag in het bijzonder van een lidstaat worden verwacht dat er wordt voorzien in rechtsbijstand door een advocaat om een effectieve toegang tot de rechter te verzekeren. Relevante factoren in dat verband zijn de complexiteit van de procedure, de noodzaak om lastige juridische punten te adresseren of om getuigen en deskundigen in te schakelen, en de mate van emotionele betrokkenheid bij de zaak.³⁰

Het EVRM sluit evenmin de betaling van een eigen bijdrage door een rechtzoekende uit. Het EHRM heeft aangegeven dat een rechtzoekende gehouden kan worden gedeeltelijk financieel bij te dragen aan de aan hem verleende rechtsbijstand.³¹ Lidstaten dienen wel een goede balans te waarborgen tussen enerzijds de financiële bijdrage die van de rechtzoekende wordt verlangd en anderzijds het belang dat de rechtzoekende heeft bij het voorleggen van een zaak aan de rechter.³²

5.5. De stelselvernieuwing in het licht van artikel 6 EVRM

Het EVRM staat niet op voorhand in de weg aan periodieke herzieningen van het bestaande stelsel, ook niet wanneer deze een versoering van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand meebrengen. Stelsels kunnen immers variëren naar tijd en plaats, afhankelijk van de behoeften en middelen van de samenleving en individuen. In dat licht moet ook de voorliggende stelselvernieuwing worden gezien.

De stelselvernieuwing leidt uiteindelijk tot een beperking in de huidige omvang van de kosten van het bestaande systeem, maar ook tot een stelsel dat beter aansluit bij de behoeftes en mogelijkheden van deze tijd. Dat wil niet zeggen dat bezuinigingen uitsluitend de redenen – laat staan de rechtvaardiging – vormen voor de voorliggende herziening. Doelstelling van de stelselvernieuwing is het behoud, en waar mogelijk versterking, van de beheersbaarheid van het systeem, in het licht van de toename van de kosten van het stelsel in de afgelopen jaren. Juist vanwege het streven om ook in de toekomst te blijven voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM, wordt een stelselvernieuwing doorgevoerd, die zijn uitwerking vindt in verschillende maatregelen die zowel in het voorliggende wetsvoorstel als in afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur hun beslag krijgen of hebben gekregen.

²⁹ EHRM 12 juni 2003 (Gutfreund / Frankrijk); EHRM 4 januari 2008 (Barsom en Varli / Zweden).

³⁰ EHRM 9 oktober 1979 (Airey / Ierland).

³¹ EHRM 25 september 1992 (Croissant / Duitsland); EHRM 26 februari 2002 (Steel en Morris / VK).

³² EHRM 26 juli 2005 (Podbielski en PPU Polpure / Polen).

Zoals hierboven al is aangegeven, heeft het EHRM expliciet erkend dat een stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid heeft om zaken te selecteren die voor rechtsbijstand in aanmerking komen. Een van de pijlers van de stelselvernieuwing vormt de versterking van de eerstelijnsvoorziening. Deze heeft tot doel als een poortwachter te functioneren en een betere selectie mogelijk te maken op zaken die in aanmerking komen voor een toevoeging van een advocaat. Zaken die niet in aanmerking komen voor een toevoeging, vallen niet per definitie buiten de boot: de eerstelijnsvoorziening voorziet in rechtsbijstand in het spreekuur en eenvoudige behandeling, waarvoor de toepassingscriteria lichter zijn dan de criteria die gelden voor een toevoeging.

Ook met de maatregelen echtscheiding op basis van gezinsinkomen en clawback blijft de toegang tot de rechter voldoende gewaarborgd. Het EVRM op zichzelf niet in de weg aan een systeem van terugbetaling. Daarbij is in geval van de echtscheidingsmaatregel van belang dat de regeling alleen komt te gelden voor de echtscheidingen waarin het gezinsinkomen bóven de Wrb-grens voor gezinnen ligt. In geval het gezinsinkomen ónder die grens ligt, geldt dat rechtzoekenden – net als nu het geval is – aanspraak kunnen maken op een reguliere toevoeging. De clawback is naar zijn aard een uitbreiding van een regeling voor resultaatsbeoordeling, die nu ook al in de Wrb is opgenomen, en bevat in zoverre ook geen volstrekt nieuwe principes.

Ten aanzien van de herziening van de ambtshalve last in strafzaken is van belang dat het EVRM er niet aan in de weg staat dat ook in het strafrecht verdachten in bepaalde gevallen zelf de kosten van de rechtsbijstand moeten dragen, of een deel daarvan moeten betalen. Ook nu komt dat al voor, namelijk indien een verdachte gedurende het hele strafproces op vrije voeten verkeert en een advocaat wil inschakelen. Die regeling wordt nu uitgebreid tot de situatie dat betrokkene eerder wel in verzekeringstelling heeft verkeerd, maar daarna alsnog op vrije voeten belandt. Het EVRM vereist als hoofdregel alleen dat een verdachte die niet in vrijheid verkeert of een verdachte die zelf niet de kosten van een raadsman kan dragen, in aanmerking komt voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand. Aan die normen wordt nog altijd voldaan na doorvoering van deze maatregel. Een verdachte die (alsnog) in bewaring wordt gesteld nog altijd een raadsman krijgt toegevoegd, ongeacht diens inkomen of vermogen.

5.6. Conclusie

Met de stelselvernieuwing en de verschillende maatregelen die in dat kader worden genomen, zowel individueel als in onderlinge samenhang gezien, wordt de essentie van het recht op toegang

niet aangetast. Met de stelselvernieuwing wordt bovendien een legitiem doel beoogd, namelijk het komen tot een gemoderniseerde inrichting van het systeem, waarbij rekening wordt gehouden met het toegenomen beroep op het stelsel en de aard van dat beroep, waarmee de nadruk wordt gelegd op een zo efficiënt mogelijke wijze van geschilbeslechting, en waarbij niet de toevoeging van een rechtsbijstandverlener maar de oplossing van het juridisch probleem of geschil voorop staat. Gelet op deze omstandigheden en het feit dat het EVRM aan lidstaten de nodige ruimte en flexibiliteit biedt bij de inrichting van een systeem van door de overheid bekostigde rechtsbijstand, waarbij een vorm van selectie van zaken is toegestaan, en niet in de weg staat aan het van tijd tot tijd herzien van het stelsel, kan dat de stelselvernieuwing de toets aan het EVRM kan doorstaan.

6. Financiële gevolgen

6.1. Algemeen

Met de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt per 2018 een structurele bezuiniging van € 85,1 miljoen gerealiseerd op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat bedrag is opgebouwd uit de besparingen als gevolg van de maatregelen die worden ingevoerd met dit wetsvoorstel, bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wrb of via een afzonderlijk wetsvoorstel. Daarnaast worden er in de uitvoeringspraktijk maatregelen doorgevoerd waarvoor weliswaar geen wijziging in wet- en regelgeving nodig is, maar die wel onderdeel vormen van het totale pakket.

Hieronder wordt per maatregel ingegaan op de afzonderlijke ramingen die verband houden met dit wetsvoorstel. Vanwege nadere berekeningen wijken deze bedragen op sommige onderdelen af van wat eerder is aangekondigd. De financiële onderbouwing bij de maatregelen die zijn opgenomen in het Besluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand (Besluit stelselvernieuwing rechtsbijstand I) is opgenomen in de nota van toelichting bij dat besluit.

6.2. Versterking eerste lijn

De versterking van de eerste lijn levert een verwachte besparing op van € 23,4 miljoen in de beoogde eindsituatie. De berekening van die opbrengst is uitgevoerd langs de lijnen van de nieuwe

procedure die de rechtzoekende door zal gaan zoals beschreven in paragraaf 4. De structurele kosten die de transitie met zich meebrengt, zoals ICT-kosten en hogere personeelskosten, maken hiervan onderdeel uit. Alle rechtzoekenden zullen - in beginsel - verplicht langs de eerste lijn gaan. Alvorens de rechtzoekende een afspraak kan maken voor het spreekuur, zal hij daartoe een aanvraag moeten indienen. Onderdeel van die aanvraag is een inkomen- en vermogenstoets. Ook zullen rechtzoekenden hier worden gewezen op het bestaan van alternatieven. Rechtzoekenden die niet binnen de grenzen van de Wrb vallen, komen in beginsel niet in aanmerking voor een vorm van rechtsbijstand in de zin van de Wrb, derhalve ook niet voor verlening van rechtsbijstand via het spreekuur.

Bij de berekening is rekening gehouden met een heffing voor de eenvoudige behandeling van € 40. De diagnose- en triagekorting voor rechtzoekenden vervalt. Verder wordt aangenomen dat rechtzoekenden hun aanvraag voor het spreekuur zoveel mogelijk digitaal insturen. Eerder is al opgemerkt dat digitale aanvraag niet verplicht wordt, maar wel zoveel mogelijk wordt gestimuleerd.

6.3. Besparing op de uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket

In het kader van de stelselvernieuwing is ook voorzien in een besparing op de uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket van € 9,4 miljoen. Die besparing is opgebouwd uit drie elementen. Ten eerste is er een besparing voorzien als gevolg van vraaguitval door diverse maatregelen, zoals door een afname van het aantal toevoegingen. Verder wordt, door de selectie aan de poort, op efficiëntere wijze op aanvragen van toevoegingen beslist, doordat de tijdens het spreekuur opgedane kennis van het rechtsprobleem gebruikt wordt bij de voorbereiding van het besluit omtrent de aanvraag.

Daarnaast zal taakstellend bespaard worden op de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten van de raad en het juridisch loket gaan omlaag met € 6,2 miljoen. Deze besparing komt mede voort uit de generieke efficiencytaakstelling voor uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

6.4. Vervallen van de vergoeding administratieve kosten advocatuur

Doordat met deze wetswijziging de verantwoordelijkheid voor het doen van een aanvraag voor het verkrijgen van tweedelijns rechtsbijstand bij de rechtzoekenden wordt neergelegd, zijn rechtsbijstandverleners minder tijd kwijt aan administratieve handelingen ten behoeve van de intake. Dit rechtvaardigt het afschaffen van de vergoeding voor administratieve kosten van € 18,94 (prijspeil 2014) per toevoeging. Gegeven het volume aan toevoegingen, levert dit een verwachte besparing van € 3,7 miljoen op.

6.5 Scheiden zonder rechter

Naar schatting zal van de Wrb-gerechtigden, die in de toekomst de mogelijkheid hebben om te scheiden zonder tussenkomst van de rechter, de helft van die mogelijkheid gebruik maken. De andere helft zal in de toekomst naar verwachting scheiden via de bestaande procedure met tussenkomst van de rechter en daarbij een geslaagd beroep doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, in voorkomende gevallen met een verplichting tot terugbetaling. Uitgaande van een afname van circa 1.350 rechtsbijstandszaken wordt een besparing op de kosten van rechtsbijstand op grond van de Wrb verwacht van € 0,8 miljoen.

6.6. Scheiden op basis van gezinsinkomen

Na de stelselvernieuwing zal bij echtscheidingen alleen een toevoeging zonder terugbetalingsverplichting worden afgegeven als het gezinsinkomen onder de gezinsnorm van de Wrb ligt. De rechtzoekende waarvan het gezinsinkomen boven de gezinsnorm uitkomt, maar wiens individuele inkomen de alleenstaandennorm niet overschrijdt, wordt in de gelegenheid gesteld een toevoeging te krijgen met een terugbetalingsverplichting. Met deze maatregel worden circa 14.000 minder toevoegingen afgegeven voor echtscheidingen. Daarnaast zal in circa 16.000 gevallen een betalingsregeling worden getroffen. De verwachte besparing, na aftrek van kosten voor de betalingsregeling, is € 7,1 miljoen.

6.7. Aanpassing alimentatiestelsel (aangekondigd initiatiefwetsvoorstel Van der Steur/Recourt)

Met de aanpassing van het alimentatiestelsel wordt een besparing op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand van € 3,4 miljoen verwacht.

6.8. Strafrecht

De maatregelen op het terrein van het strafrecht zijn als volgt te onderscheiden:

- Het afgeven van een ambtshalve last indien de bewaring, nadat deze is bevolen, direct wordt geschorst. In deze situatie verkeert de verdachte direct na de fase van in verzekeringstelling op vrije voeten en kan worden verwacht dat hij zelf zijn verdediging organiseert en daartoe in voorkomende gevallen zelf een aanvraag om een reguliere straftoevoeging indient.
- Het niet afgeven van een ambtshalve last in hoger beroep als de verdachte op vrije voeten verkeert. Ook hier is het uitgangspunt dat de verdachte die op vrije voeten verkeert zelf de rechtsbijstandverlening door een advocaat kan inroepen, waarbij hij in voorkomende gevallen een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De maatregelen in het strafrecht leiden samen naar verwachting tot een afname van bijna 13.000 ambtshalve straftoevoegingen en een toename van bijna 10.000 reguliere straftoevoegingen. De besparing als gevolg van de maatregelen is naar verwachting circa € 4,3 miljoen.

6.9. Clawback

Na invoering van de maatregel van de clawback zullen rechtzoekenden jaarlijks in ruim 5.000 zaken aan de kosten van rechtsbijstand gaan bijdragen. Dit levert een verwachte besparing op van circa € 4 miljoen.

6.10. Herdefiniëring inkomensgrenzen

De herdefiniëring van de inkomensgrenzen betreft een budget-neutrale aanpassing.

6.11 Generieke verlaging basisvergoeding tweede tranche

Om te komen tot het te besparen bedrag van € 85,1 miljoen is het – onder gelijkblijvende maatregelen - noodzakelijk dat de basisvergoeding door middel van een tweede tranche wordt verlaagd. Deze tweede tranche van de verlaging levert een bedrag op van € 2,9 miljoen. Voor de basisvergoeding houdt dat in dat die wordt verlaagd met een bedrag tussen € 1,25 en € 1,50, bovenop de eerdere verlaging van € 0,35. Dat houdt in dat de basisvergoeding per punt nog steeds ruim boven de ondergrens van € 100 blijft.

7. Administratieve lasten

In deze paragraaf worden de verwachte administratieve lasten van de stelselvernieuwing in beeld gebracht, voor zover deze wordt geregeld met het voorliggende wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur die verband houdt met dit wetsvoorstel. Daarbij wordt ingegaan op de administratieve lasten van rechtsbijstandverleners en rechtzoekenden.

Onder administratieve lasten zijn in dit verband te verstaan de kosten die burgers en bedrijven moeten maken om te voldoen aan nieuwe of veranderde informatieverplichtingen aan de overheid als gevolg van dit wetsvoorstel.

De stelselvernieuwing leidt per saldo tot een lichte afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (rechtsbijstandverleners) en een toename van de administratieve last voor burgers (rechtzoekenden).

Doordat met deze wetswijziging de verantwoordelijkheid voor het doen van een aanvraag voor het verkrijgen van tweedelijns rechtsbijstand in een groot aantal gevallen bij de rechtzoekenden wordt neergelegd, zijn rechtsbijstandverleners minder tijd kwijt aan administratieve handelingen ten behoeve van de intake. Daartegenover staat het vervallen van de vergoeding van de administratieve kosten met onderhavig wetsvoorstel.

De administratieve last voor de rechtsbijstandverleners neemt af doordat als gevolg van de werkwijze in de eerste lijn in veel gevallen verdergaande rechtsbijstandverlening niet meer nodig zal zijn. Daartegenover staat een lichte toename van de administratieve lasten doordat op het terrein van strafrecht in meer gevallen een (reguliere) toevoegingsaanvraag moet worden gedaan en een toename als gevolg van de maatregel clawback. Voor wat betreft clawback gaat het daarbij om het informatie verstrekken aan de rechtzoekenden die in potentie onder deze maatregel vallen en het in rekening brengen aan de rechtzoekenden van het bedrag waarmee de eigen bijdrage is verhoogd door toepassing van de maatregel.

Per saldo is sprake van een lichte afname van de administratieve last voor rechtsbijstandverleners.

De toename van de administratieve lasten voor rechtzoekenden zijn met name het gevolg van het doorlopen van de webapplicatie voorafgaand aan het spreekuur en de reistijd naar de eerstelijnsvoorziening voor rechtzoekenden die voorheen rechtstreeks naar de advocaat gingen.

Bij de overige maatregelen zijn de effecten op de administratieve lasten zeer beperkt.

8. Het Integraal Afwegingskader

Elk wetsvoorstel dat wordt voorgelegd aan het parlement dient een adequaat antwoord te bevatten op de zeven hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving (Hierna: IAK). In het onderstaande wordt op deze zeven vragen ingegaan, waarbij in beginsel de stelselvernieuwing als zodanig besproken wordt. Waar nodig en mogelijk, zal daarbinnen nog worden ingegaan op de verschillende maatregelen zodat uiteindelijk een zo integraal mogelijk beeld kan worden geschetst.

8.1. Wat is de aanleiding?

In brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014 aan het parlement is de stelselvernieuwing aangekondigd en toegelicht. In verschillende overleggen met de Tweede Kamer en Eerste Kamer zijn de maatregelen besproken. Dit wetsvoorstel geeft een invulling van de visie van de regering op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht en de rechter. Die visie is uiteengezet in de brief van 13 december 2013 aan de Eerste Kamer naar aanleiding van de motie

Kox c.s. Met het in de genoemde brieven aangekondigde maatregelenpakket wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bij de tijd gebracht en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar gemaakt. Met dit wetsvoorstel worden enkele maatregelen doorgevoerd die daar onderdeel van zijn. Daarnaast wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur (mede) uitvoering gegeven aan dit maatregelenpakket. Bij het vormgeven van het vernieuwde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is het waarborgen van de toegang tot de rechter voor een ieder het leidend criterium. Uitgangspunt is dat een effectieve toegang tot de rechter voor rechtzoekenden niet in het gedrang mag komen.

8.2. Wie zijn betrokken?

Betrokkenen bij de verschillende maatregelen zijn, naast het primair beleidsmatig verantwoordelijke Ministerie van Veiligheid en Justitie, de raad voor rechtsbijstand en het juridisch loket als huidige uitvoeringsorganisaties voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. De raad voor rechtsbijstand heeft op grond van de Wrb tot taak de gesubsidieerde rechtsbijstand ten uitvoer te brengen. Daartoe beslist het bestuur van de raad op verzoeken tot toevoeging van een advocaat en heeft de raad op dit moment een afzonderlijke voorziening getroffen voor de verlening van rechtshulp (het juridisch loket). Betrokken is voorts de NOvA, als vertegenwoordiger van advocaten in Nederland, waaronder advocaten die bij de raad zijn ingeschreven overeenkomstig artikel 14 Wrb. De advocatuur kent daarnaast verschillende specialisatieverenigingen, zoals de vFAS en NVSA, die telkens vanuit hun verschillende inhoudelijke specialismen en disciplines betrokken zijn bij de vormgeving van de maatregelen.

8.3. Wat is het probleem?

Een stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand (gesubsidieerde rechtsbijstand) is noodzakelijk voor het kunnen waarborgen van de effectieve toegang tot het recht en de rechter en, daarmee, noodzakelijk voor het goede functioneren van onze rechtsorde. Rechtzoekenden die de kosten van rechtsbijstand die noodzakelijk zijn voor de oplossing van hun juridische problemen en geschillen in redelijkheid niet (geheel) zelf kunnen dragen, moeten daarom een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kan naar zijn aard echter niet oneindig zijn. Zowel de capaciteit van de dienstverlening door rechtsbijstandverleners, de capaciteit van de rechterlijke macht als de financiële ruimte voor de overheid om een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in stand te houden, zijn naar hun aard eindig. Dit betekent dat er ook beperkingen moeten gelden voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand om het stelsel als zodanig te kunnen behouden voor degenen die het echt nodig hebben. Het bestaande stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand sluit bovendien niet meer aan bij de behoeftes en mogelijkheden van

deze tijd. De burger is mondiger en zelfstandiger geworden, en er zijn meer adequate alternatieven opgekomen om geschillen tot een oplossing te brengen. Om de houdbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de toekomst te waarborgen, is, gelet hierop, van tijd tot tijd vernieuwing en modernisering van het stelsel nodig.

Het beroep op het stelsel is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, terwijl de overheidsfinanciën onder druk zijn komen te staan. Hierdoor ontstaat het risico dat het stelsel als zodanig onbeheersbaar wordt, zowel wat betreft capaciteitsbelasting als financiering, met als mogelijk gevolg dat het niet langer bereikbaar is voor de rechtzoekenden en de zaken waarvoor het uiteindelijk bedoeld is. In het verleden zijn al, binnen het stelsel zelf, verschillende maatregelen getroffen met het oog op de beheersbaarheid van het stelsel. Desondanks laat het beroep op het stelsel een stijging zien. Om de beheersbaarheid ervan ook voor de toekomst te kunnen blijven verzekeren, is ingrijpen in het stelsel noodzakelijk.

Met de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt ingezet op adequate geschiloplossing, waarmee de juridische problemen van rechtzoekenden op een zo laagdrempelige, effectieve en efficiënte wijze worden opgelost. Niet de toevoeging van een advocaat staat centraal, maar de oplossing van het juridische probleem of geschil waarmee de rechtzoekende te kampen heeft. Gelet op het bovenstaande is van tijd tot tijd vernieuwing en modernisering van het stelsel nodig. Met dit wetsvoorstel, en daarnaast op het niveau van algemene maatregel van bestuur te treffen maatregelen, wordt deze stelselvernieuwing vormgegeven.

8.4. Wat is het doel?

Met dit wetsvoorstel worden maatregelen doorgevoerd ten einde de stelselvernieuwing rechtsbijstand vorm te kunnen geven. Doel daarvan is te bereiken dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar blijft, zowel voor wat betreft de beschikbare capaciteit van rechtsbijstandverlening als de bekostiging van het stelsel. Ook wordt het stelsel bij de tijd gebracht. Daarmee moet het stelsel ook voor de toekomst verzekeren dat rechtsbijstand en de oplossing van serieuze juridische problemen en geschillen voor een ieder bereikbaar blijft, ook voor degenen die in redelijkheid zelf niet in staat zijn die kosten van rechtsbijstand te dragen.

8.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De zorg voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat een effectieve toegang tot de rechter verzekert, is een overheidstaak, mede in het licht van naleving van artikel 6 EVRM en ter uitvoering

van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet. Om de beheersbaarheid van het stelsel ook in de toekomst te kunnen verzekeren, is ingrijpen in het stelsel zelf noodzakelijk. Aangezien dit stelsel wettelijk is geregeld (in de Wrb en daarop gebaseerde regelgeving), is interventie van overheidswege noodzakelijk om de stelselvernieuwing te kunnen realiseren.

8.6. Wat is het beste instrument?

Herziening van het stelsel met de maatregelen zoals aangekondigd in de eerdergenoemde brieven aan het parlement is niet mogelijk binnen het bestaande wettelijke kader. Aanpassing is noodzakelijk van verschillende wetten en algemene maatregelen van bestuur, waaronder in ieder geval de Wrb en daarop gebaseerde regelgeving. Daarnaast kunnen er ook maatregelen getroffen worden zonder dat specifiek aanpassing van regelgeving nodig is. Zo kunnen in de uitvoeringspraktijk en uitvoeringsorganisatie maatregelen getroffen worden om de verlening van rechtsbijstand efficiënter te organiseren. Dit is nog voorwerp van nader onderzoek.

8.7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De stelselvernieuwing leidt per saldo tot een lichte afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (rechtsbijstandverleners) en een toename van de administratieve lasten voor burgers (rechtzoekenden).

Doordat met deze wetswijziging de verantwoordelijkheid voor het doen van een aanvraag voor het verkrijgen van rechtsbijstand via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling en op basis van een toevoeging in een groot aantal gevallen bij de rechtzoekenden wordt neergelegd, zijn rechtsbijstandverleners minder tijd kwijt aan administratieve handelingen ten behoeve van de intake. Daartegenover staat het vervallen van de vergoeding van de administratieve kosten met onderhavig wetsvoorstel.

Met de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt per 2018 een structurele bezuiniging van € 85,1 miljoen gerealiseerd op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat bedrag is opgebouwd uit de besparingen als gevolg van de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd, bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wrb of via een afzonderlijk wetsvoorstel.

9. Consultatie

PM: uitkomsten consultatie.

II. ARTIKELGEWIJS

Wet op de rechtsbijstand

Wijziging van artikel 1

Met het begrip “heffing” wordt in de Wrb het bedrag aangeduid dat de rechtzoekende verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling. Zie daarover paragraaf 4.2 van onderdeel I van deze memorie van toelichting. Voorts worden de begrippen “eenvoudige behandeling” en “spreekuur” gedefinieerd. Deze definities houden verband met de invoering van de versterkte eerstelijns rechtsbijstand, zoals toegelicht in paragraaf 4.2 van onderdeel I van de toelichting.

Wijziging van artikel 2 Wrb en artikel 8, derde lid, bijlage 2 Awb

Met deze wijziging wordt de bepaling geschrapt dat de raad zijn zetel heeft te Utrecht en een of meer vestigingen heeft in ieder ressort. Een wettelijke plaatsaanduiding van de zetel is niet noodzakelijk in het kader van een goede taakuitoefening door de raad en belemmert een eventuele toekomstige zetelverplaatsing. Evenmin is het nog langer noodzakelijk om te bepalen dat in ieder ressort minimaal een vestiging van de raad is gelegen. Dit kan aan de uitvoeringspraktijk worden overgelaten. Met het vervallen van het huidige artikel 2, tweede lid, vervalt het Besluit vestigingsplaatsen raad voor rechtsbijstand van rechtswege. In dit kader vervalt artikel 8, derde lid, van bijlage 2 bij de Awb. Dit betekent dat in het vervolg op beroepszaken bij de administratieve rechter tegen beslissingen van de raad de gewone regels van de Awb over relatieve competentie van toepassing zijn.

Wijziging van artikel 7

Deze aanpassing houdt verband met de nieuwe inrichting van de eerstelijns rechtsbijstand. Het huidige artikel 7 is ingevoerd met de Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation (Stb. 2009, 4). De achtergrond van die wetswijziging was het aanbrengen van een duidelijke scheidslijn tussen publieke en private taken in het kader van de verlening van rechtsbijstand. Vóór invoering van die wet waren de stichtingen rechtsbijstand (de bureaus rechtshulp) bevoegd om behalve eerstelijns rechtshulp ook verdergaande rechtsbijstand te verlenen aan rechtzoekenden en in dat kader zaken op toevoegbasis af te handelen. Die taken kregen op den duur steeds meer aandacht, terwijl er bovendien bureaus waren die zich toeleiden op het verlenen

van diensten aan betalende cliënten. Daarmee raakte de primaire taak, het verlenen van eerstelijns rechtshulp, steeds verder op de achtergrond.

De verlening van bijstand in het kader van de eerstelijns werd gezien als – en is nog altijd – een publieke taak. De publieke sector moest zich gaan concentreren op deze vorm van rechtsbijstandverlening. De private sector (veelal de advocatuur) werd belast met de verlening van verdergaande rechtsbijstand. Om dit te bereiken werd met de invoering van de genoemde wet bewerkstelligd dat de bureaus voor rechtshulp werden opgeheven. De toenmalige raden voor rechtsbijstand, in 2010 samengegaan in de huidige raad, werden belast met de uitvoering van de eerstelijns rechtshulp. Bij de totstandkoming van de wet is expliciet aangegeven dat de raden vrij waren in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de verlening van eerstelijns rechtshulp.³³ De wet bepaalde dat zij gezamenlijk één afzonderlijke voorziening moesten treffen die belast is met de verlening van deze rechtshulp. Voor de feitelijke uitvoering daarvan is de stichting het juridisch loket opgericht.

Met de stelselvernieuwing wordt niet afgestapt van het bestaande uitgangspunt dat de eerstelijns rechtsbijstandverlening aan rechtzoekenden een publieke taak is, en de verlening van tweedelijns rechtsbijstand een taak is voor de private markt. Wel wordt met dit wetsvoorstel de werking van de eerste lijn versterkt om te bevorderen dat zoveel mogelijk juridische problemen in een vroegtijdig stadium worden opgelost en de tweede lijn minder wordt belast.

De taakomschrijving van het bestuur van de raad wordt opnieuw geformuleerd in het eerste lid. Als eerste taak (eerste lid, onderdeel a) wordt genoemd de organisatie en verlening van rechtsbijstand. Het gaat hier om rechtsbijstand, zoals gedefinieerd in artikel 1 Wrb. Daardoor is het niet alleen een taak van het bestuur om zorg te dragen voor toevoegingen, maar ook voor rechtsbijstand in het kader van het spreekuur en in de vorm van eenvoudige behandeling. Spreekuur en eenvoudige behandeling vormen onderdeel van de nieuwe, versterkte eerste lijn. In onderdeel b van het eerste lid wordt ook het verstrekken van informatie over juridische problemen en geschillen en de oplossing ervan, alsmede doorverwijzing naar andere instanties, als taak van het bestuur genoemd. Dit is de zogenoemde nuldelijns bijstand en de zelfhulp. Hieronder is bijvoorbeeld te verstaan de door de raad onderhouden internetvoorziening www.rechtwijzer.nl, waarmee veel juridische vragen kunnen worden beantwoord en voor juridische geschillen en problemen oplossingsrichtingen worden aangereikt. Deze nuldelijns voorziening is voor een ieder toegankelijk, ongeacht of betrokkene onder de reikwijdte van de Wrb valt. Het gaat hierbij niet om rechtsbijstand in de zin van de Wrb. Dat betekent onder meer dat er geen eigen bijdrage of heffing is verschuldigd, en dat er

³³ Kamerstukken II, 2005/06, 30 426, nr. 3, p. 2.

geen draagkrachttoets wordt aangelegd. Onderdeel c van het eerste lid ziet op de taak om mediation te bevorderen en in mediationtoevoegingen te voorzien. Het betreft hierbij deels een herformulering van het thans bepaalde in de artikelen 7, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid.

Op grond van het nieuwe tweede lid kan het bestuur ten behoeve van de uitvoering van de in het eerste lid bedoelde taken één of meer (afzonderlijke) voorzieningen treffen. Niet langer is de raad verplicht een afzonderlijke voorziening te treffen voor de verlening van wat nu nog rechtshulp wordt genoemd en voor het bevorderen van mediation. Ten behoeve van een goede taakuitoefening is voldoende te bepalen dat het bestuur van de raad tot taak heeft zorg te dragen voor de verlening van eerstelijns rechtsbijstandverlening. De nieuwe wettekst geeft ruimere invullingsmogelijkheden voor de praktijk.

Hierboven is al aangegeven dat het spreekuur, de eenvoudige behandeling en de toevoeging vormen zijn van verlening van rechtsbijstand in de zin van de Wrb. Om hiervoor in aanmerking te komen, moet de rechtzoekende een aanvraag indienen, waarop vervolgens door het bestuur wordt besloten. In artikel 7, derde lid, onderdeel a, is dit geëxpliciteerd als taak van het bestuur. Uitwerking hiervan vindt verder plaats in artikel 24.

Wijziging van artikel 8

Het op dit moment in artikel 8, derde en vierde lid, bepaalde kan vervallen. Ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging wordt informatie over de draagkracht van de rechtzoekende opgevraagd uit de basisregistratie personen (artikel 25, vijfde lid). Wanneer alleen sprake is van nuldlijns rechtsbijstand (het verstrekken van informatiemateriaal of doorverwijzing naar bepaalde instanties, zoals beschreven in het nieuwe artikel 7, eerste lid, onderdeel b) gaat het niet om een vorm van rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1, eerste lid. Uit de artikelen 12 en 34 vloeit voort dat in zo'n geval geen draagkrachttoets wordt aangelegd.

Wijziging van de artikelen 12 tot en met 12c

De nieuwe artikelen 12 tot en met 12c houden verband met de invoering van de versterkte eerstelijns rechtsbijstand. Het op dit moment in artikel 12 bepaalde wordt, deels in gewijzigde vorm, verdeeld over het nieuwe artikel 12 en het nieuwe artikel 12c. Het nieuwe artikel 12 omvat het huidige artikel 12, eerste lid, en bepaalt dat rechtsbijstand alleen wordt verleend aan de rechtzoekenden met een in de Nederlandse rechtssfeer liggend probleem, die voldoen aan de draagkrachtnormen van de artikelen 34 en 36c, eerste lid. Uit deze bepaling volgt dat een draagkrachttoets geldt voor zowel het spreekuur, de eenvoudige behandeling als een toevoeging. In

het voorgaande is al aangegeven dat een rechtzoekende, om in aanmerking te komen voor rechtsbijstandverlening in het kader van een spreekuur, alleen hoeft te voldoen aan de draagkrachttoets. Voor de eenvoudige behandeling en toevoeging geldt als hoofdregel dat, naast de draagkrachttoets, ook moet worden voldaan aan de criteria van de noodzakelijkheidstoets.

Het nieuwe artikel 12a, eerste lid, stelt als hoofdregel dat rechtsbijstandverlening via het spreekuur en in de vorm van eenvoudige behandeling wordt verleend door medewerkers in dienst van een afzonderlijke voorziening of de raad zelf. Voor de verlening van deze vormen van rechtsbijstand moet, net als voor een toevoeging, een aanvraag worden ingediend. Het tweede lid van artikel 12a is grotendeels overgenomen uit het huidige artikel 13, eerste lid. Omwille van de eenvoud zijn alle bepalingen omtrent de vraag welke personen welke soort rechtsbijstand (kunnen) verlenen opgenomen in één artikel. In het tweede lid is het huidige artikel 13, eerste lid, onderdeel b niet opgenomen. Dit houdt verband met de toevoeging aan de aanhef van dit lid, dat de bepaling beperkt blijft tot rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Medewerkers van de raad of van een door de raad ingestelde voorziening worden niet belast met de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Hun taak beperkt zich tot de verlening van rechtskundige bijstand in het kader van de nuldelijks rechtsbijstand, het spreekuur en eenvoudige behandeling (zie ook het eerste lid). In dat verband kan ook het huidige tweede lid van artikel 13 vervallen.

Het nieuwe artikel 12b gaat over de heffing die een rechtzoekende verschuldigd is voor de verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling. Deze heffing, die op grond van artikel 35 bij algemene maatregel van bestuur nader zal worden uitgewerkt, is verschuldigd voordat deze rechtsbijstand wordt verleend. Als de heffing niet wordt betaald, kan het bestuur het besluit tot verlening van eenvoudige behandeling wijzigen, beëindigen of intrekken (artikel 33, eerste lid, onderdeel c).

Artikel 12c houdt verband met de invoering van de noodzakelijkheidstoets in het kader van de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand. De achtergrond hiervan is toegelicht in paragraaf 4.2. van onderdeel I van deze memorie van toelichting. In de aanhef van artikel 12c, eerste lid, wordt allereerst neergelegd dat aan de rechtzoekende, alvorens hij in aanmerking komt voor rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging, rechtsbijstand moet zijn verleend via het spreekuur. Wanneer aan die voorwaarde is voldaan, komt in het eerste lid het vervolg van de noodzakelijkheidstoets aan bod. Daarbij zal worden gezien of de kosten van de zaak in redelijke verhouding staan tot de belangen in de zaak (onderdeel a), de behartiging van het belang redelijkerwijs niet aan de rechtzoekende zelf kan worden overgelaten (onderdeel b), niet reeds op grond van andere regelingen of voorzieningen toegang bestaat tot (de bekostiging van)

rechtskundige bijstand (onderdeel c) en het een zaak betreft waarin de weg van een voorliggende voorziening (waaronder in ieder geval wordt verstaan arbitrage of bindend advies) open staat of heeft opengestaan (onderdeel d).

De eis dat de kosten van rechtsbijstand in redelijke verhouding moeten staan tot het belang van de zaak (onderdeel a) is ontleend aan het huidige artikel 12, tweede lid, onderdeel b, Wrb. Aan dit criterium wordt op dit moment al uitvoering gegeven in het Brt, waarin een minimaal vereist financieel belang wordt gesteld voor zaken. Dat vereiste belang verschilt per type zaak. Ook in de nieuwe situatie zal bij algemene maatregel van bestuur nader invulling worden gegeven aan dit criterium. In paragraaf 4.2. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al aangegeven om welke bedragen het daarbij zal gaan, en dat de hoogte daarvan afhangt van het type zaak en de vraag of het gaat om aanvraag om rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging.

De eis dat het gaat om een belang dat redelijkerwijs niet aan de rechtzoekende kan worden overgelaten (onderdeel b) is ontleend aan het huidige artikel 12, tweede lid, onderdeel g. Het betreft hier meer specifiek de zelfredzaamheid van de rechtzoekende. Bij de beoordeling daarvan wordt mede betrokken het feit dat aan de rechtzoekende in het kader van het spreekuur reeds rechtsbijstand is verleend. Die rechtsbijstandverlening kan er immers voor zorgen dat een rechtzoekende inmiddels voldoende geholpen kan worden geacht om het probleem vervolgens zelf op te lossen.

Nieuw ten opzichte van het huidige artikel 12 is het in onderdeel c opgenomen – en aan artikel 23c ontleende - criterium dat het een zaak betreft voor de behartiging waarvan de rechtzoekende niet al een beroep kan doen op andere regelingen of voorzieningen die hem toegang verschaffen tot rechtskundige bijstand of bekostiging daarvan. Daaronder zijn in ieder geval te verstaan de gevallen waarin een rechtzoekende in een bepaalde zaak een beroep kan doen op een rechtsbijstandverzekering of rechtskundige bijstand in het kader van het lidmaatschap van een vakbond of ander (verenigings)verband. Behalve dat consumenten in de praktijk vaak zelf al rechtstreeks een rechtsbijstandverzekering afsluiten voor een verscheidenheid aan situaties, komt het voor dat bepaalde verzekeringen aanvullend (al dan niet tegen gereduceerd tarief) op onderdelen een rechtsbijstandverzekering aanbieden. Zo omvatten veel autoverzekeringen tevens een rechtsbijstandverzekering verkeer. Wanneer vast komt te staan dat iemand voor een probleem of geschil een beroep kan doen op zulke regelingen of voorzieningen, bestaat er op dat moment geen noodzaak tot rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging.

Tot slot bevat onderdeel d het criterium dat het niet moet gaan om een zaak waarin de mogelijkheid bestaat of heeft bestaan om gebruik te maken van een voorliggende voorziening. Onder een voorliggende voorziening wordt in ieder geval verstaan de mogelijkheid van arbitrage of bindend advies. Veel aanbieders van diensten of producten regelen in hun (algemene) voorwaarden bij contractsluiting dat een geschil over de aangeboden dienst of het aangeboden product wordt beslecht via arbitrage of bindend advies. Het gaat hierbij om laagdrempelige vormen van geschilbeslechting, waarbij consumenten zeer wel in staat zijn om zelf de procedure te voeren en vertegenwoordiging door een rechtsbijstandverlener niet noodzakelijk is. Aan een gerechtelijke procedure wordt vervolgens als hoofdregel niet meer toegekomen, hoewel de gang naar de gewone rechter nooit geheel is afgesloten. Voor arbitrage en bindend advies geldt dat zij een wettelijke grondslag kennen en procedurele waarborgen bieden. Dat kan niet op voorhand van iedere mogelijke klachtenprocedure worden gezegd. Indien de weg van arbitrage of bindend advies open staat of heeft open gestaan, maar bijvoorbeeld ongebruikt is verstreken, bestaat om die reden in beginsel geen noodzaak om tot rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging over te gaan. Dit kan anders zijn als na afloop van zo'n procedure in arbitrage of bindend advies de weg naar de gewone rechter open staat, en de rechtzoekende in dat verband de ondersteuning door een rechtsbijstandverlener behoeft. In dat geval zal uiteraard ook aan de overige criteria van de noodzakelijkheidstoets worden getoetst (zoals het vereist financieel belang bij de zaak).

Bij de beoordeling van de vraag of voldaan wordt aan de in artikel 12c, eerste lid, bedoelde criteria is een actieve opstelling van de rechtzoekende vereist. Uiteraard kan hij daarbij worden ondersteund door de medewerker van de eerstelijnsvoorziening bij de verlening van rechtsbijstand via het spreekuur. Daarnaast bevat artikel 12c, tweede lid, een aantal afwijzingsgronden voor de aanvraag tot rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging. Het betreft hierbij omstandigheden waarbij bepaalde kennis redelijkerwijs van de rechtzoekende niet kan worden verlangd dan wel dat het voor de medewerker uit de voorliggende rechtsvraag reeds op voorhand voldoende duidelijk is of een van de genoemde situaties zich voordoet. De in het tweede lid opgenomen criteria zijn ontleend aan het huidige artikel 12, tweede lid, onderdelen a en c tot en met f, Wrb.

Het criterium dat de aanvraag wordt afgewezen indien zij kennelijk van elke grond is ontbloot (onderdeel a), komt nu al voor in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, Wrb. Van belang daarbij is dat het probleem moet zijn terug te voeren op juridische gronden, bijvoorbeeld een aanspraak op een uitkering, een vordering uit onrechtmatige daad of nakoming, etc. Bovendien moet deze juridische

grond voldoende serieus zijn. Het is in het verleden voorgekomen dat in bepaalde zaken een toevoeging is verleend, waarbij de vraag is opgekomen of de onderliggende grond voldoende serieus en ernstig kan worden geacht om door de overheid bekostigde rechtsbijstand te kunnen rechtvaardigen.³⁴

Geschrapd is de uitzondering dat de aanvraag is gedaan door een rechtspersoon die is opgericht met het doel een juridische procedure te voeren (huidig artikel 12, tweede lid, onderdeel d). De reden hiertoe is allereerst dat het met het creatief formuleren van doelstellingen in de statuten van rechtspersonen relatief eenvoudig is om deze afwijzingsgrond te omzeilen. Bovendien is het in de praktijk wenselijk gebleken om een toevoeging te kunnen verlenen aan rechtspersonen die een procedure voeren namens een groep van rechtzoekenden met hetzelfde belang of dezelfde type vordering (vergelijk artikel 3:305a BW). Het voeren van procedures in het kader van de Wet collectieve afwikkeling massaschade (WCAM) is daarvan een voorbeeld. In een dergelijk geval kan worden vermeden dat meerdere toevoegingen worden verleend en afzonderlijke procedures worden gevoerd ten behoeve van feitelijk hetzelfde rechtsbelang.

Artikel 12c, derde lid, ziet op een bijzondere afwijzingsgrond voor aanvragen om verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Het gaat hier om de situatie dat een rechtzoekende een aanvraag indient voor een toevoeging, maar de raad op voorhand van oordeel is dat rechtsbijstandverlening via eenvoudige behandeling voldoende kan zijn om het probleem op te lossen. In het licht van de versterking van de eerste lijn, ligt het in dat geval voor de hand dat eerst de weg van eenvoudige behandeling wordt beproefd. Voor die situatie bevat het derde lid een afwijzingsgrond. De rechtzoekende kan in dat geval uiteraard wel in aanmerking komen (en een aanvraag indienen) voor rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling. Wanneer tijdens of na afloop van deze eenvoudige behandeling mocht blijken dat het probleem niet langs die weg valt op te lossen, kan de rechtzoekende alsnog in aanmerking komen voor een toevoeging. Uiteraard zal zo'n aanvraag dan ook aan de criteria van het eerste en tweede lid getoetst worden. Op de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is voor een toevoeging, wordt de in het kader van de eenvoudige behandeling verschuldigde heffing in mindering gebracht.

Het vierde lid van artikel 12c ziet op een bijzondere afwijzingsgrond voor aanvragen om verlening van rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling. Het kan zich voordoen dat reeds bij de behandeling van de aanvraag de inschatting is dat de voorliggende zaak niet kan worden afgedaan binnen de eenvoudige behandeling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer op voorhand

³⁴ Zie bijvoorbeeld Rechtbank Haarlem, 6 mei 2010, NJF 2010, 231, r.o. 4.6. en Rechtbank Overijssel, 29 november 2013, NJF 2014, 11.

kenbaar is dat een vorm van (proces)vertegenwoordiging nodig is en het verkennen van alternatieve wegen van geschiloplossing illusoir is. In dat geval is het weinig zinvol om desondanks rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling te verlenen. In voorkomende gevallen zal het zinnvoller zijn om de rechtzoekende door te verwijzen naar tweedelijns rechtsbijstand. Voor dergelijke gevallen bevat het vierde lid een bijzondere afwijzingsgrond voor verzoeken om rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling.

Het kan voorkomen dat het, gelet op de aard van de zaak of de positie van de rechtzoekende, noodzakelijk is dat een rechtzoekende in aanmerking komt voor eenvoudige behandeling c.q. een toevoeging, ook zonder dat is voldaan aan het vereiste dat aan de rechtzoekende in persoon rechtsbijstand is verleend in het kader van het spreekuur. Artikel 12c, zesde lid, geeft de opdracht om hiervoor regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat hierbij om het gegeven dat het in bepaalde gevallen niet zinvol is de rechtzoekende te verplichten de gang langs het spreekuur te laten maken. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het huidige artikel 2, zevende lid, Bebr. Ter voorkoming van enig misverstand zij benadrukt dat het hier alleen gaat om de vraag of van de rechtzoekende verlangd kan worden dat hij eerst de gang langs het spreekuur maakt. Dit laat onverlet dat de noodzakelijkheidstoets wel voor het overige zal plaatsvinden bij het beoordelen van een aanvraag om eenvoudige behandeling dan wel een toevoeging.

Wijziging van artikel 13

Artikel 13 komt als afzonderlijke bepaling te vervallen, nu de inhoud ervan reeds is opgenomen in het nieuwe artikel 12a.

Wijziging van artikel 15

Deze aanpassing biedt de raad de mogelijkheid om een jaarlijks maximum te verbinden aan de totale vergoedingen die aan een advocaat worden toegekend. Van belang is dat met gesubsidieerde rechtsbijstand de besteding van publieke gelden is gemoeid. Publieke middelen dienen verantwoord te worden besteed, waarbij tevens moet worden voorkomen dat individuele personen exorbitante bedragen kunnen verdienen. In de praktijk blijkt een deel van de rechtsbijstandverleners jaarlijks een relatief hoog bedrag aan vergoedingen te declareren voor op grond van de Wrb verleende rechtsbijstand. Daarbij geldt dat de raad te waken heeft voor de kwaliteit van de door rechtsbijstandverleners op grond van toevoegingen verleende rechtsbijstand. Die kwaliteit komt niet alleen tot uitdrukking in eisen die aan rechtsbijstandverleners worden gesteld ten aanzien van kennis en ervaring, maar ook in de werkbelasting van rechtsbijstandverleners. Ook voor de in het stelsel actieve advocaten geldt dat zij in redelijkheid slechts een bepaalde hoeveelheid werk op

jaarbasis aankunnen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van het werk. Die werkbelasting komt niet alleen tot uitdrukking in het aantal toevoegingszaken dat een rechtsbijstandverlener op jaarbasis in redelijkheid op zich kan nemen, maar ook in het totaal aantal uren dat op jaarbasis aan gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden besteed. Dat aantal correspondeert niet zonder meer met het aantal verleende toevoegingen, aangezien naast de forfaitaire vergoeding ook vergoedingen voor bewerkelijke zaken kunnen worden toegekend. Om hierop beperkingen aan te kunnen brengen, wordt aan de raad de bevoegdheid toegekend om in de voorwaarden voor deelname door advocaten aan het stelsel regels te stellen over het maximum aan de jaarlijks aan een advocaat toe te kennen vergoeding voor verleende rechtsbijstand. Het ligt voor de hand dat bij het vaststellen van dit maximum tenminste wordt aangesloten bij de bezoldigingsnormen op grond van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. De raad is verzocht om jaarlijks in de Monitor aandacht te besteden aan de jaarlijkse vergoedingen die advocaten ontvangen op grond van de Wrb, door middel van publicatie van geanonimiseerde informatie, zodat een evenwichtig beeld ontstaat van verdiensten binnen het stelsel.

Wijziging van artikel 23e

De wijziging van het eerste lid, onderdeel b, betreft een actualisering in verband met de invoering van de Wet beëdigde tolken en vertalers. Het derde lid wordt gewijzigd omdat het onwenselijk is in bepalingen op het niveau van formele wet te verwijzen naar artikelen op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Onveranderd blijft dat het hier gaat om hetgeen thans nog is geregeld in artikel 25 Bvr.

Wijziging van artikel 24

De nieuwe redactie van artikel 24, eerste lid, verduidelijkt dat het bestuur van de raad moet beslissen op aanvragen om verlening van rechtsbijstand, of dit nu is op basis van een toevoeging, via het spreekuur, of in de vorm van eenvoudige behandeling. Het is niet langer noodzakelijk om op deze plaats te bepalen wie belast is met de verlening van deze rechtsbijstand. Dit volgt reeds artikel 12a.

Met de herziening van de eerstelijns rechtsbijstand wordt de standaard dat een rechtzoekende zich altijd bij de eerste lijn meldt ten behoeve van de noodzakelijkheidstoets, waarna pas een advocaat in beeld komt in het kader van een toevoeging. De rechtzoekende moet in beginsel zelf rechtstreeks de aanvraag indienen bij het bestuur. Vervolgens kan de rechtzoekende, wanneer deze een positieve beschikking op de aanvraag in handen heeft, zich wenden tot een advocaat die deelneemt aan het

stelsel. In de beschikking wordt de aard van de toevoeging aangeduid: een lichte adviestoevoeging, een “reguliere” toevoeging, een toevoeging met terugbetalingsverplichting (in geval van bepaalde echtscheidingszaken) of een mediationtoevoeging. Zo nodig kan de eerstelijnsvoorziening hem behulpzaam zijn bij het vinden van een geschikte advocaat. Om een duidelijke koppeling tot stand te brengen tussen rechtzoekende, de zaak waarop de positieve beschikking betrekking heeft en de advocaat, dient de advocaat die bereid is de nodige rechtsbijstand te verlenen, van deze bereidheid opgave doen bij de raad (artikel 24, nieuw vierde lid). Deze opgave dient schriftelijk geschieden, waarbij de mogelijkheid bestaat om dit langs elektronische weg te doen. De raad kan hiertoe met advocaten die deelnemen aan het stelsel, bijvoorbeeld in het kader van het high trust-systeem, nadere afspraken maken.

Op grond van artikel 16 kan het bestuur in bijzondere gevallen beslissen dat de rechtsbijstand wordt verleend door een niet bij de raad ingeschreven advocaat, hetgeen overigens ook een rechtsbijstandverlener als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel b, kan zijn. Ook voor de gevallen waarin van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt, geldt het bepaalde in artikel 24, vierde lid, waarin algemeen gesproken wordt van “rechtsbijstandverlener”. Daarbij is uiteraard wel vereist dat het bestuur tevoren een beslissing als bedoeld in artikel 16 heeft genomen, anders kan aan een dergelijke melding geheel niet worden toegekomen. Vanaf het moment dat de rechtsbijstandverlener de opgave op grond van artikel 24, vierde lid, doet, is de rechtzoekende de door hem te betalen eigen bijdrage verschuldigd (artikel 38, vierde lid). De rechtsbijstandverlener is vanaf dat moment verplicht de rechtsbijstand te verlenen (artikel 24, vijfde lid).

Het besluit waarmee de raad de aanvraag om rechtsbijstandverlening inwilligt, heeft een beperkte geldigheidsduur van zes weken (artikel 24, zesde lid). Deze termijn sluit aan bij de algemene bezwaartermijn op grond van de Awb. Het stellen van een termijn sluit aan bij het uitgangspunt van het nieuwe stelsel dat er sprake moet zijn van een noodzaak tot rechtsbijstandverlening. Door lange tijd geen gebruik te maken van de mogelijkheid van rechtsbijstandverlening, komt de noodzaak ervan in beginsel te ontvallen. Na het ongebruikt verstrijken van de termijn, vervalt het inwilligingsbesluit van rechtswege. Daarna zou de rechtzoekende opnieuw een aanvraag kunnen indienen. Binnen de genoemde termijn van zes weken moet de rechtzoekende ofwel een afspraak maken met de eerstelijnsvoorziening (als het gaat om het spreekuur of eenvoudige behandeling) ten behoeve van rechtsbijstandverlening in persoon, ofwel moet de rechtzoekende zich tot een advocaat hebben gewend, die de in artikel 24, vierde lid, bedoeld opgave moet hebben gedaan.

Het nieuwe achtste lid bepaalt dat de aanvraag om rechtsbijstand wordt ingediend via een formulier op basis van een door de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld model. Deze bepaling

faciliteert de wijze waarop aanvragen om rechtsbijstand in de toekomst via de eerste lijn verlopen, waarbij er tevens rekenschap van wordt gegeven dat de aanvraag zowel langs digitale als langs papieren weg kan geschieden.

Het proces van de aanvraag ziet er in standaardgevallen in hoofdlijnen als volgt uit. De rechtzoekende zal in de hoofdregel zijn aanvraag langs digitale weg indienen. Daartoe wendt hij zich tot een in het kader van de eerste lijn opengestelde website, waarin hij – zo nodig begeleid via een digitale beslisboom - kan aangeven wat zijn rechtsprobleem is. Binnen deze digitale module kan de rechtzoekende in dat proces al worden gewezen op mogelijke alternatieven van geschiloplossing, in voorkomende gevallen met informatieverstrekking over het voorliggende probleem of geschil. Het betreft hierbij een digitale variant van de nuldelijns rechtsbijstand (vergelijk artikel 7, eerste lid, nieuw onderdeel b, Wrb). Wanneer rechtzoekende na deze informatievoorziening nog steeds in aanmerking wil komen voor rechtsbijstand, kan hij een verzoek doen om toegelaten te worden tot het spreekuur. Vanaf dat moment is er sprake van een aanvraag als bedoeld in artikel 24, eerste lid.

Om in aanmerking te komen voor verlening van rechtsbijstand via het spreekuur, moet de rechtzoekende onder het bereik van de Wrb vallen (met andere woorden: aan de draagkrachtnormen van artikel 34 voldoen). Om de draagkracht te kunnen beoordelen, moet de raad beschikken over de inkomens- en vermogensgegevens van de rechtzoekende. Overeenkomstig artikel 25 Wrb moet de rechtzoekende daartoe op dat moment zijn BSN aan de raad verstrekken. Op basis daarvan kan vervolgens bepaald worden of de rechtzoekende onder de werking van de Wrb valt en dus aanspraak kan maken op rechtsbijstandverlening, in eerste instantie via het spreekuur. Wanneer positief wordt beslist op de aanvraag, kan de rechtzoekende vervolgens – wederom langs digitale weg – een afspraak inplannen voor het spreekuur. Gedurende het proces van aanvraag wordt de rechtzoekende ook gewezen op de kosten voor heffingen of eigen bijdragen in geval van verdergaande rechtsbijstand in de vorm van eenvoudige behandeling respectievelijk op basis van een toevoeging.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat, hoewel het voor de rechtzoekende via gebruiksgemak aantrekkelijk zal worden gemaakt om via digitale weg de aanvraag in te dienen en de beslissing daarop te ontvangen, voor hem de mogelijkheid blijft bestaan om de aanvraag via de papieren weg in te dienen en de beslissing via papieren weg te ontvangen. De in het achtste lid artikel 24 opgenomen opdracht is voldoende ruim gesteld om het aanvraagformulier zowel in digitale vorm als papieren vorm vast te stellen.

Wijziging van artikel 24a

Indien een advocaat gedurende de verlening van rechtsbijstand op basis van een lichte adviestoevoeging tot de conclusie komt dat deze vorm van toevoeging onvoldoende is om de noodzakelijke rechtsbijstand te verlenen, kan hij namens de rechtzoekende een wijziging van de toevoeging aanvragen. De toevoeging aan het tweede lid van artikel 24a dat de advocaat deze namens de rechtzoekende aanvraagt, houdt verband met het uitgangspunt dat de rechtzoekende in de toekomst zelf rechtstreeks een toevoeging aanvraagt. Ter voorkoming van enig misverstand zij opgemerkt dat bij een dergelijk verzoek om wijziging van de toevoeging door de raad wordt getoetst of de aanvraag voldoet aan de noodzakelijkheidscriteria, waaronder de vraag of wordt voldaan aan de eis van voldoende financieel belang bij een zaak.

Het nieuwe derde lid van artikel 24a vormt de spiegelbeeldige bepaling van de situatie die wordt geregeld in het tweede lid. De achtergrond hiervan is het volgende. Als vertrekpunt geldt dat, bij een aanvraag om een toevoeging, binnen de eerste lijn wordt beslist over de soort toevoeging: een “reguliere” toevoeging, een lichte adviestoevoeging, dan wel een mediationtoevoeging. De aard van de toevoeging is onder meer van invloed op de hoogte van de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is. De beslissing omtrent de soort toevoeging – een reguliere toevoeging of een lichte adviestoevoeging – wordt mede gebaseerd op de inschatting van de aard van ondersteuning waaraan in de betreffende zaak behoefte bestaat. Doorgaans komt pas na de beslissing op de aanvraag een rechtsbijstandverlener in beeld. Wanneer de rechtsbijstandverlener eenmaal betrokken is in de zaak, kan blijken dat de eerdere inschatting niet correct was. Het tweede lid van artikel 24a regelde al de situatie dat in eerste instantie een lichte adviestoevoeging is verleend, maar achteraf blijkt dat daarmee niet kan worden volstaan. In dat geval dient de rechtsbijstandverlener dus een verzoek in tot omzetting naar een reguliere toevoeging. De omgekeerde situatie kan zich evenwel ook voordoen: er is een reguliere toevoeging verleend, maar bij nadere beschouwing komt de rechtsbijstandverlener tot de conclusie dat met een lichte adviestoevoeging kan worden volstaan. In dat geval dient hij namens de rechtzoekende zo spoedig mogelijk een verzoek in tot omzetting naar een lichte adviestoevoeging. Op dit punt rust dus mede een eigen verantwoordelijkheid bij de betrokken rechtsbijstandverlener om te bezien wat de best aangewezen wijze van rechtsbijstandverlening is. Deze verantwoordelijkheid past met name bij de op grond van hun beroepsregels op advocaten rustende plicht om de rechtsbijstandverlening te doen aansluiten bij de belangen van de rechtzoekende, en zaken bijvoorbeeld niet onnodig te juridiseren.

Indien als gevolg van de omzetting van een reguliere adviestoevoeging naar een lichte adviestoevoeging de rechtzoekende achteraf gezien een lagere eigen bijdrage verschuldigd is, en de

rechtzoekende de eerder verschuldigde eigen bijdrage al heeft betaald aan de rechtsbijstandverlener, rust op de rechtsbijstandverlener uit hoofde van onverschuldigde betaling de verplichting tot restitutie van het verschil aan de rechtzoekende. Ook kan hij het verschil verrekenen met eventuele kosten die de rechtsbijstandverlener nog aan de rechtzoekende in rekening kan brengen.

Wijziging van artikel 25

Artikel 25 gaat over het vergaren van informatie ten behoeve van de berekening van de draagkracht van de rechtzoekende. In het eerste lid wordt in dit verband algemeen gesproken over de verlening van rechtsbijstand. Dit betekent dat het bepaalde omtrent de informatievergaring zowel ziet op rechtsbijstandverlening via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging (inclusief mediationtoevoeging).

Wijziging van artikel 28

Dit artikel bevat algemene afwijzingsgronden voor de aanvraag. Ook hier geldt dat deze bepaling algemeen van toepassing is op iedere vorm van rechtsbijstandverlening, nu sprake is van een aanvraag als bedoeld in artikel 24, eerste lid. De afwijzingsgronden zien dus zowel op rechtsbijstandverlening via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging (inclusief mediationtoevoeging). Het huidige eerste lid, onderdeel d, kan vervallen in verband met de nieuwe inrichting van de eerste lijn.

Wijziging van artikel 29

Met deze aanpassing vervalt het tweede lid van artikel 29. Deze bepaling vormt een overblijfsel uit de periode dat de uitbetaling van de proceskostenveroordeling verliep via de griffier. Het was bedoeld als een sanctie voor de advocaat die vergeet om een afschrift van de beslissing waarbij de toevoeging is verleend over te leggen aan de rechter. Die sanctiemogelijkheid moet worden gezien in het licht van de situatie destijds dat, als mededeling achterwege bleef en uitbetaling van de proceskostenveroordeling daardoor aan de rechtzoekende plaatsvond, de raad voor rechtsbijstand vervolgens de toevoegvergoeding niet kon verrekenen met de proceskostenveroordeling.

Met de invoering van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht is, bij tweede nota van wijziging, het huidige art. 8:75, tweede lid, Awb ingevoerd, op grond waarvan de uitbetaling van de proceskostenvergoeding niet langer verloopt via de griffier, maar via de advocaat. Sindsdien bestaat de situatie dat, wanneer de advocaat geen mededeling doet als bedoeld in artikel 29, eerste lid, Wrb, de kans bestaat dat de wederpartij wordt veroordeeld in de betaling van proceskosten aan de

rechtzoekende, en niet aan de advocaat. De advocaat heeft vervolgens geen titel om zijn vergoeding te vorderen van zijn cliënt, de rechtzoekende, terwijl de raad voor rechtsbijstand op grond van art. 32, derde lid, Bvr de proceskostenvergoeding wel zal verrekenen met de aan de advocaat te betalen vergoeding. Het is niet noodzakelijk, en zelfs onwenselijk, om in dat geval ook nog eens een sanctie te kunnen opleggen aan de advocaat. Om die reden wordt voorgesteld het tweede lid van artikel 29 Wrb te schrappen.

Wijziging van artikel 34 en de invoering van een nieuwe afdeling 1a in hoofdstuk V

Deze aanpassingen houden verband met de invoering van een terugbetalingsplicht voor bepaalde toevoegingen in het kader van de maatregel scheiden op basis van gezinsinkomen. De achtergrond en hoofdlijnen van deze maatregel zijn al beschreven in paragraaf 4.7. van onderdeel I van deze memorie van toelichting. Indien voldaan wordt aan de voorwaarden voor toepassing van afdeling 1a van hoofdstuk V van de Wrb (de artikelen 36a en verder), komt de betrokken rechtzoekende in aanmerking voor een toevoeging met een terugbetalingsverplichting. Het huidige draagkrachtsysteem blijft wel gelden voor alle andere type zaken dan echtscheidingen, ook in geval het bijvoorbeeld gaat om een rechtzoekende die, om welke reden dan ook, duurzaam gescheiden van de partner leeft. Het nieuwe systeem van terugbetaling is dus uitsluitend van toepassing op (bepaalde) echtscheidingszaken. Op dit moment wordt in echtscheidingszaken ervan uitgegaan dat er sprake is van onderling tegenstrijdige belangen. Uit de aanhef van het huidige artikel 34, derde lid, vloeit vervolgens voort dat nu nog geen rekening wordt gehouden met het inkomen en vermogen van de partner. In het kader van de invoering van het systeem van terugbetaling in bepaalde echtscheidingszaken komt die uitzonderingsgrond te vervallen.

Het huidige eerste en tweede lid van artikel 34 worden om redenen van leesbaarheid en verduidelijking opnieuw geformuleerd en tezamen genomen in een nieuw eerste lid. Het door de rechtzoekende uitkomen boven de draagkrachtnormen van de Wrb wordt in het vervolg geformuleerd als een weigeringsgrond voor de verlening van rechtsbijstand. Daarmee omvat de weigeringsgrond zowel het spreekuur, de eenvoudige behandeling als de toevoeging. Het nieuwe tweede lid is nagenoeg gelijklopend aan het huidige derde lid, met dien verstande dat de uitzondering voor onderling tegenstrijdige belangen ten behoeve van de leesbaarheid is opgenomen in een nieuw derde lid.

Het nieuwe vijfde lid vormt een kernbepaling in het kader van de invoering van de terugbetalingsplicht voor bepaalde echtscheidingszaken. Hieruit volgt dat de draagkrachtnormen, zoals opgenomen artikel 34, niet van toepassing zijn op zaken waarin sprake is van een verbreking

van een affectieve relatie waarin sprake is of was van samenwonen en een duurzame gemeenschappelijke huishouding. In de bepaling is daartoe tot uitdrukking gebracht dat het moet gaan om de verbreking van de relatie met een levensgezel. Het begrip “levensgezel” is ontleend aan Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het kan voorkomen dat huisgenoten, bijvoorbeeld studenten, duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren en er conflicten ontstaan over verdeling van de boedel wanneer de gemeenschappelijke huishouding wordt beëindigd. Indien in die situatie geen sprake is of is geweest van een affectieve relatie (in artikel 34, vierde lid, onderdeel b, gevat onder het begrip “levensgezel”), dan is de terugbetalingsregeling hierop niet van toepassing – er is immers geen sprake van een “chtscheiding” - en gelden de normale regels voor de beoordeling van de vraag of recht bestaat op rechtsbijstandverlening. Voorts is vereist dat sprake is of is geweest van samenwonen en een duurzame gemeenschappelijke huishouding. Alleen op deze wijze is voldoende verzekerd dat de rechtzoekende geacht kan worden aanspraak te maken op een deel van het gezamenlijke inkomen en vermogen van de scheidende partners. Ter voorkoming van enig misverstand zij opgemerkt dat alleen artikel 34 is niet van toepassing is op aanvragen om rechtsbijstand die betrekking hebben op echtscheidingen. Alle andere bepalingen in de Wrb, die bijvoorbeeld gaan over de wijze waarop de berekening van de draagkracht plaatsvindt (de artikelen 34a en verder), zijn wel van toepassing op aanvragen die betrekking hebben op echtscheidingszaken.

Het nieuwe stelsel voor echtscheidingen wordt vervolgens verder uitgewerkt in de nieuwe afdeling 1a (de artikelen 36a en verder). Voor een duidelijke uitwerking van die regeling is het bevorderlijk om in deze afdeling te werken met twee begrippen, die in artikel 36a worden gedefinieerd: de gezinsnorm en de alleenstaandennorm. Deze normen zien op de draagkracht van de rechtzoekende die te maken heeft met een echtscheidingszaak, en sluiten aan bij de draagkrachtnormen van artikel 34, eerste lid. Artikel 36b bevat een reikwijdtebepaling voor deze afdeling en beperkt de werking van de afdeling tot echtscheidingszaken. Feitelijk vormt dit artikel de tegenhanger van het bepaalde in artikel 34, vijfde lid.

Op grond van artikel 36c, eerste lid, wordt rechtsbijstand via het spreekuur, in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging niet verleend indien de draagkracht van de rechtzoekende de gezinsnorm overschrijdt. Bij de bepaling daarvan wordt tevens gekeken naar de draagkracht van de partner van de rechtzoekende. Het kan voorkomen dat de draagkracht van de rechtzoekende wel de gezinsnorm maar niet de alleenstaandennorm overschrijdt. In dat geval kan er op grond van artikel 36d een aanspraak op een toevoeging bestaan waarbij voor de rechtzoekende een terugbetalingsplicht ontstaat.

Artikel 36d vormt de kern voor de aanspraak op een toevoeging met terugbetalingsplicht. In het geval dat de draagkracht van rechtzoekende onder de alleenstaandennorm blijft, kan deze aanspraak bestaan. Hiermee wordt beoogd een uitkomst te bieden voor de situatie dat de draagkracht van de rechtzoekende de gezinsnorm overschrijdt, maar de rechtzoekende geacht wordt zelf onvoldoende draagkracht te hebben om op dat moment de rechtsbijstandverlening zelf te bekostigen (met andere woorden: onder de alleenstaandennorm blijft). Het kan voorkomen dat een rechtzoekende wat betreft draagkracht zowel onder de gezinsnorm als de alleenstaandennorm blijft. Ook dan is er op grond van deze bepaling strikt genomen aanspraak op een toevoeging met een terugbetalingsplicht, maar betrokkene zal in dat geval ook aanspraak hebben op een toevoeging zonder terugbetalingsplicht (want valt niet onder de uitzonderingsgrond van artikel 36c, eerste lid).

Met de toekenning van toevoeging met een terugbetalingsplicht, ontstaat voor de rechtzoekende een bestuursrechtelijke geldschuld. Op de terugbetalingsplicht zijn daarom de bepalingen in titel 4.4 van de Awb, over de bestuursrechtelijke geldschuld, van toepassing, voor zover in de Wrb daarvan niet wordt afgeweken. Het bepaalde in het tweede en derde lid van artikel 36d Wrb vormt een afwijking van de Awb. Op grond van artikel 4:87 Awb geldt de verplichting om de verschuldigde geldsom te betalen binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking op grond waarvan de bestuursrechtelijke geldschuld ontstaat. Met artikel 36d Wrb wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4:87, tweede lid, Awb biedt om een andere termijn voor betaling vast te stellen. Op grond van artikel 36d, tweede lid, Wrb ontstaat de terugbetalingsplicht vanaf het moment waarop de rechtsbijstandverlener op grond van artikel 24, vierde lid, Wrb aan de raad opgave heeft gedaan van de bereidheid om de rechtsbijstand te verlenen. Net als in het geval van een toevoeging zonder terugbetalingsplicht, is de rechtzoekende gehouden een eigen bijdrage te betalen (artikel 35, eerste lid). Deze eigen bijdrage geldt niet in aanvulling op de terugbetalingsplicht, maar vormt een onderdeel daarvan. De eigen bijdrage is, net als de reguliere eigen bijdrage, direct door de rechtzoekende te betalen aan de advocaat.

Op grond van het derde lid van artikel 36d worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de verschuldigde geldsom, de termijnen voor terugbetaling en de mogelijkheid van kwijtschelding. In die algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de hoogte van de terugbetalingsplicht wordt berekend door de krachtens het Bvr toegekende aantal punten van de zaak ten behoeve waarvan de toevoeging is verleend te vermenigvuldigen met het basisbedrag, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van dat besluit. Niet onder de aan de raad verschuldigde geldsom vallen dus de reiskosten en overige vergoedingen waarop de advocaat recht heeft. Deze worden wel door de raad aan advocaat uitbetaald.

De bij algemene maatregel van bestuur vast te stellenterugbetalingsregeling zal als hoofdregel voorzien in een vaste maandelijkse terugbetaling, waarbij vanzelfsprekend rekening wordt gehouden met de draagkracht van de rechtzoekende.

Wijziging van artikel 35

De wijziging van artikel 35 ziet er onder meer op te voorzien in de mogelijkheid van het heffen van een financiële bijdrage (in dit geval in de Wrb aangeduid als een “heffing”) voor de verlening van rechtsbijstand in het kader van de eenvoudige behandeling. Deze heffing moet worden betaald alvorens deze vorm van rechtsbijstand aanvangt (artikel 12b). Het niet betalen van de heffing kan ertoe leiden dat het bestuur de beschikking tot verlening van deze rechtsbijstand intrekt, beëindigt of wijzigt (artikel 33, eerste lid). Voor de rechtzoekende ontstaat hiermee een betalingsplicht tegenover de raad. Op grond van artikel 24, vijfde lid, vermeldt de beslissing waarmee een aanvraag om verlening van rechtsbijstand in de vorm van rechtsbijstand wordt ingewilligd, tevens het bedrag van de heffing die de rechtzoekende verschuldigd is. Nadere regels omtrent de heffing, waaronder de hoogte daarvan, worden bij algemene maatregel van bestuur gesteld, net als bij de eigen bijdrage in geval van een toevoeging.

Wijziging van artikel 37

De wijziging van het vierde lid van artikel 37 houdt verband met het afschaffen van de verplichting om te voorzien in een systeem van bevoorschotting van advocaten. In de afgelopen jaren is de omvang van de bevoorschotting reeds teruggebracht. Dit houdt verband met de sinds de invoering van de Wrb sterk vergrote uitbetalingssnelheid van de raad. Met name door toepassing van het systeem van high trust kan in de praktijk zeer snel tot uitbetaling worden overgegaan, waardoor bevoorschotting steeds minder noodzakelijk is. In een gehele afschaffing van de bevoorschottingsmogelijkheid wordt niet voorzien, nu niet is uit te sluiten dat er in de praktijk in bepaalde gevallen in enige mate behoefte aan bevoorschotting kan bestaan.

In verband met het bepaalde in het eerste lid van artikel 37, over subsidieverstrekking, wordt voor de goede orde nog het volgende opgemerkt. Binnen het nieuwe systeem volstaan advocaten met de aanvraag bij de raad achteraf, na het verlenen van de rechtsbijstand, tot subsidievaststelling. De tekst van artikel 37, eerste lid, behoeft op dat punt geen aanpassing, nu hierin algemeen wordt gesproken over subsidieverstrekking. In Awb-termen betekent dit dat het de subsidieverstrekker (het bestuur van de raad) vrij staat om te kiezen tussen enerzijds eerst subsidie verlenen en na afloop van de rechtsbijstandverlening vaststellen en anderzijds volstaan met vaststellen achteraf. In de praktijk zal de raad voor dit laatste kiezen.

Wijziging van artikel 38

Artikel 38, vijfde lid, wordt geschrapt omdat de eigen bijdrage in het kader van een toevoeging verschuldigd is aan personen als bedoeld in het nieuwe artikel 12a, tweede lid, niet zijnde medewerkers van de raad of een door de raad ingestelde voorziening. Dat de heffing verschuldigd is aan de instantie die de eenvoudige behandeling verleent, volgt reeds uit het nieuwe artikel 12a.

Artikel II: Wetboek van Strafvordering

Wijziging van artikel 41

Deze wijziging komt tegemoet aan de regelmatig in de praktijk voorkomende situatie dat ten aanzien van een verdachte waarvan de bewaring is bevolen, deze bewaring direct weer wordt schorst. De verdachte is dan formeel in bewaring gesteld, maar bevindt zich feitelijk op vrije voeten. Een verdachte wiens bewaring direct wordt geschorst, bevindt zich feitelijk in een vergelijkbare situatie als de verdachte van wie de bewaring nooit is bevolen. Ook van de verdachte wiens bewaring direct is geschorst kan de verantwoordelijkheid worden verlangd om zelf zorg te dragen voor de eigen rechtsbijstandverlening. Om die reden worden met dit wetsvoorstel de bepalingen ter zake de ambtshalve last aldus gewijzigd, dat geen ambtshalve last wordt afgegeven in gevallen waarin de bewaring direct nadat die is bevolen wordt geschorst. Daartoe wordt in artikel 41, eerste lid, onderdeel a, Sv als hoofdregel neergelegd dat indien ten aanzien van een verdachte de bewaring is bevolen, aan deze verdachte ambtshalve een advocaat wordt toegevoegd. De uitzondering waarop de onderhavige maatregel ziet, is vervolgens opgenomen in het nieuwe tweede lid van artikel 41 Sv: de ambtshalve last wordt niet gegeven, indien de bewaring direct wordt geschorst nadat deze is bevolen.

Op grond van het huidige artikel 41, eerste lid, onderdeel b, Sv wordt op last van de voorzitter van het gerechtshof een raadsman toegevoegd aan de verdachte die zich in voorlopige hechtenis bevindt dan wel heeft bevonden en geen gekozen raadsman (meer) heeft. Ook wordt een raadsman toegevoegd indien het gerechtshof de gevangenneming van de verdachte heeft bevolen of de eerder toegevoegde of gekozen raadsman van de verdachte uitvalt en daarvoor geen nieuwe gekozen raadsman in de plaats treedt. Toevoeging op last van de voorzitter van het gerechtshof vindt ook plaats indien in de zaak waarin appèl is ingesteld, voorlopige hechtenis is toegepast en het bevel tot voorlopige hechtenis inmiddels is geschorst of opgeheven. Het nieuwe artikel 46 zorgt ervoor dat er voor wat betreft de ambtshalve last niet langer een koppeling is tussen de voorlopige hechtenis in eerste aanleg en in hoger beroep. In elke aanleg wordt voortaan afzonderlijk bezien of aan de orde is dat de raad op last van de rechter een raadsman moet toevoegen. Deze systematiek sluit aan bij

artikel 32 Wrb, waarin onder andere is geregeld dat de toevoeging voor de behandeling van de procedure in één instantie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

CONCEPT