



de Rechtspraak

Ministerie van Veiligheid en Justitie
t.a.v. de Staatssecretaris van Veiligheid
en Justitie, mr F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

Correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t 070-361 97 23
f 070-361 97 46
www.rechtspraak.nl

datum 24 februari 2012
contactpersoon Voorlichting
doorkiesnummer 070 - 361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
uw kenmerk 5718147/11
onderwerp Advies over consultatiepaper rechtsbijstand

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 28 november jl., met bovenvermeld kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake de consultatiepaper vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.

In de consultatiepaper worden denkrichtingen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand geschetst. De aanleiding voor de vernieuwing van het stelsel is gelegen in de economische omstandigheden, die het naar de mening van de Staatssecretaris noodzakelijk maken om een halt toe te roepen aan de ongelimiteerde groei van de kosten.

In de consultatiepaper worden drie modellen verkend:

- Invoering van een leenstelsel, waarbij de kosten voor rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk door de rechtzoekende moeten worden terugbetaald.
- Aanbesteding van rechtsbijstand op deelterreinen van het recht;
- Het versterken van de filterende functie van het Juridisch Loket als eerstelijns.

I Algemeen

Voorop gesteld moet worden dat de Raad uit de aard der zaak groot gewicht hecht aan een 'duurzaam en toegankelijk' stelsel van rechtsbijstand en graag bereid is mee te denken over de inrichting van dat stelsel. Wel acht de Raad de financiële taakstelling die de directe aanleiding is geweest voor het opstellen van de consultatiepaper daarvoor niet de meest gelukkige context. Het gevaar is dan immers groot dat 'het bedrag onder aan de streep' van groter gewicht wordt dan de belangen van justitiabelen en dat effecten van maatregelen niet voldoende realistisch worden ingeschat.

De Rechtspraak ziet het als haar taak om bij te dragen aan de instandhouding van de rechtsstaat. Basiskenmerk van een rechtsstaat is dat burgers kunnen opkomen tegen schending van hun fundamentele rechten bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Binnen de rechtsstaat vervult de



de Rechtspraak

datum 24 februari 2012
pagina 2 van 4

rechter derhalve een spilfunctie. De toegang tot die onafhankelijke en onpartijdige rechter moet worden gewaarborgd.

Zonder advocaat is er in veel gevallen geen toegang tot de rechter. Toegankelijke rechtsbijstand kan, ook in het licht van artikel 18 Grondwet, gezien worden als een wezenlijk element van onze rechtsstaat. Een ingreep in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van de rechtsbijstand. Ook kan een dergelijke ingreep gevolgen hebben voor de kwaliteit van de rechtsbijstandverlener. Het ligt immers voor de hand dat er (tot op zekere hoogte) een verband bestaat tussen de vergoeding die men ontvangt en de prestatie die wordt geleverd.

In de consultatiepaper wordt een groot aantal vragen geformuleerd. Het ligt naar de mening van de Raad niet op zijn weg om al deze vragen te beantwoorden. In plaats daarvan zullen per stelsel overwegingen worden gegeven die in het besluitvormingsproces betrokken kunnen worden. De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

- De toegang tot de rechter moet in het nieuwe stelsel voldoende gewaarborgd zijn;
- De kwaliteit van de toevoegingsadvocaat (of andere rechtsbijstandverlener) moet in het nieuwe stelsel van voldoende niveau zijn.

II Overwegingen bij de geschetste stelsels

a. Leenstelsel

Het leenstelsel beoogt onder meer een meer verantwoord gebruik van rechtsbijstand te bewerkstelligen door de rechtzoekenden met de kosten te confronteren. De Raad heeft geen inzicht in de vraag of er veel onnodig gebruik wordt gemaakt van gesubsidieerde rechtsbijstand, maar plaatst hier wel vraagtekens bij.

Dit stelsel is alleen effectief als de geleende bedragen voor rechtsbijstand later voor een groot deel terugbetaald kunnen worden. Juist daar wringt het. De geringe aflossingscapaciteit van deze categorie van rechtzoekenden en het hoge incassorisico vormen een duidelijke contra-indicatie. Ook het optuigen van de bureaucratie voor het verstrekken van de leningen en de terugvorderingen, brengt hoge kosten met zich mee. Het is de vraag of de kosten in dit model opwegen tegen de baten.

Terugbetalingsregelingen zullen naar verwachting ook weer gerechtelijke procedures uitlokken.

b. Aanbestedingsstelsel

De gedachte achter het aanbestedingsstelsel is dat het de markt stimuleert om de gevraagde dienst tegen de scherpst mogelijke prijs te leveren. Voorwaarde voor dit stelsel is dat rechtsbijstandverleners reële mogelijkheden hebben om (nog verder) op hun kosten te besparen. Algemeen bekend is dat deze groep rechtsbijstandverleners zich in het laagste (inkomens)segment van de markt bevindt. Aangenomen mag worden dat van de huidige inkomenssituatie ook al prikkels uitgaan voor kostenbesparingen.

Een stelsel van aanbesteding van rechtsbijstand bergt naar de mening van de Raad het risico in zich dat in een aanbestedingsprocedure vooral geconcurrereerd zal gaan worden op prijs. Dit kan tot gevolg



de Rechtspraak

datum 24 februari 2012
pagina 3 van 4

hebben dat tegen (te) lage tarieven gewerkt moet gaan worden, wat gevolgen zal hebben voor de kwaliteit van de rechtsbijstand.

c. Poortwachterfunctie voor de eerste lijn

In dit stelsel werkt de eerste lijn – het Juridisch Loket – als filter voor de tweede lijn: de advocaten en de mediators. Gedachte hierachter is dat verplicht gebruik van de eerste lijn onnodig gebruik van de tweede lijn kan tegengaan en tevens kan leiden tot een betere doorverwijzing naar een rechtsbijstandverlener (advocaten, paralegals, mediators), gelet op de aard en inhoud van het geschil.

De indruk van de Raad is dat het Juridisch Loket in de huidige situatie niet lichtvaardig doorverwijst, en dat ook niet alleen naar advocaten wordt doorverwezen. Het beleid vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie is al lange tijd gericht op het dejuridiseren van conflicten, vanuit de gedachte dat zaken niet lichtvaardig aan de rechter moeten worden voorgelegd. De Raad onderschrijft het belang van enige sturing hierin vanuit de overheid.

Doorverwijzing naar paralegals/HBO-juristen zou een impuls mogen krijgen. Dit zou aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijsveld, waar de studie HBO-rechten inmiddels een vaste plek heeft verworven. Benutting van het potentieel van HBO-juristen zal beter van de grond kunnen komen als deze groep nadrukkelijker binnen de scope van de Raad voor rechtsbijstand wordt gebracht. Dit zou dan gepaard moeten gaan met het formuleren van kwaliteitseisen voor deze beroepsgroep, zoals deze ook gelden voor advocaten en mediators.

De Raad wijst erop dat de doorverwijfsfunctie en de adviesfunctie in het verleden voor een groot deel uit elkaar zijn getrokken toen de bureau's voor rechtshulp werden omgevormd tot het Juridische Loket. Een keuze voor het 'poortwachter-stelsel' zou tot gevolg kunnen hebben dat er weer een grotere verwevenheid van taken gaat ontstaan.

III Parallel met rechtsbijstandverzekeraar

Waar de minder vermogende burger is aangewezen op de gesubsidieerde rechtsbijstand, is de middenklasse tegenwoordig steeds vaker verzekerd via een rechtsbijstandverzekeraar. De Raad is van mening dat wat aanvaardbaar is voor de groep rechtsbijstand-verzekerden, in beginsel ook aanvaardbaar is voor de groep die op de gesubsidieerde rechtsbijstand is aangewezen.

De werkwijze van rechtsbijstandverzekeraars heeft trekken van zowel het aanbestedingsstelsel als het poortwachter-stelsel. Als overeenkomsten kunnen worden genoemd:

- Waar het Juridisch Loket vanuit zijn rol van poortwachter een inschatting moet maken van de noodzaak om de rechter in te schakelen, doen juristen van rechtsbijstandverzekeraars hetzelfde. Ook zij beoordelen in eerste instantie zelf of het nodig is om de rechter in te schakelen.
- In het aanbestedingsstelsel zijn rechtzoekenden aangewezen op de advocaten waarmee contracten zijn afgesloten. Ook de rechtsbijstandverzekeraar contracteert advocatenkantoren, en maakt daar



de Rechtspraak

datum 24 februari 2012
pagina 4 van 4

prijsafspraken mee. Dit kan op gespannen voet staan met het beginsel van vrije advocaatkeuze. Om deze reden bieden rechtsbijstandverzekeraars verzekerden in het algemeen de mogelijkheid om een advocaat waarmee geen contract bestaat in te schakelen tegen bijbetaling. Eenzelfde constructie zou in het aanbestedingsstelsel gevolgd kunnen worden.

IV Samenloop met verhoging griffierechten

De vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet in samenhang worden gezien met de verhoging van de griffierechten. Net als bij de verhoging van de griffierechten, kan hervorming van het stelsel van rechtsbijstand leiden tot vraaguitval bij de rechtspraak bij bepaalde categorieën van rechtzoekenden. De Raad adviseert bij de uitwerking van de voornemens op het gebied van de rechtsbijstand zich goed rekenschap te geven van een mogelijke stapeling van effecten.

V Tot slot

Indien de in de paper geschetste denkrichtingen leiden tot concrete beleids- of wetgevingsvoornemens, zal de Raad u daarover in het kader van zijn gebruikelijke adviesrecht graag van advies dienen.

Hoogachtend,

J.C. van Dijk
Lid Raad voor de rechtspraak