

# Advies Stelselvernieuwing rechtsbijstand

**Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.**

Brief aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum: 8 januari 2015  
e-mail [voorlichting@rechtspraak.nl](mailto:voorlichting@rechtspraak.nl)  
telefoonnummer 06-46 11 65 48  
uw kenmerk: 578190

## Inhoud van de brief

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 4 november jl., met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen over het wetsvoorstel Stelselvernieuwing rechtsbijstand (het "wetsvoorstel").

Uitgangspunt van de stelselvernieuwing, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, is dat de rechtsbijstand dient te fungeren als een vangnet voor min- en onvermogenden, waarbij meer dan in de huidige situatie zal worden gekeken naar de noodzaak om te komen tot een toevoeging van een advocaat. De rechtzoekende zal in de toekomst zelf meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het zo laagdrempelig mogelijk oplossen van zijn probleem. In het nieuwe stelsel zal niet alleen gekeken worden naar de ernst en de aard van het probleem en naar de draagkracht van de rechtzoekende, maar ook of er alternatieven aanwezig zijn waar de rechtzoekende gebruik van kan maken.

Na overleg met de gerechten adviseert de Raad u als volgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad voor de rechtspraak de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



## 1. Algemeen

In eerdere adviezen rond het thema rechtsbijstand heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat aanpassingen in het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand niet uitsluitend zouden moeten worden ingegeven door budgettaire overwegingen en dat, indien de samenleving niet bereid of in staat is het bestaande stelsel in stand te houden, gezocht zou moeten worden naar een fundamentele aanpassing van het stelsel, waardoor dit wel voor langere tijd robuust en toekomstbestendig is. Dit laatste is van groot belang, omdat burgers hun handelen op langere termijn mede laten bepalen door de mate waarin zij in rechte voor hun belangen kunnen opkomen. De voorspelbaarheid van het rechtssysteem in al zijn facetten speelt een grote rol in de maatschappij.

De Raad waardeert dan ook in beginsel positief dat met het voorliggende wetsvoorstel beoogd wordt het stelsel te vernieuwen en te moderniseren om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen (aldus de toelichting). Ten opzichte van het bestaande systeem brengt het voorstel echter weinig fundamentele vernieuwing en modernisering. Het voorstel beoogt in essentie toch vooral de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand te beperken en lijkt daarmee toch vooral te zijn ingegeven door overwegingen van financiële houdbaarheid van het systeem.

De Raad onderschrijft de uitgangspunten van het nieuwe stelsel zoals genoemd in de toelichting:

- rechtsbijstand – als vangnet – voor min- en onvermogens bij het oplossen van serieuze problemen;
- de rechtzoekende stimuleren om juridische problemen op een laagdrempelige manier op te lossen;
- de toets naar de noodzaak van rechtsbijstand;

Bij de uitwerking die aan deze algemene uitgangspunten wordt gegeven, plaatst de Raad echter een aantal kritische kanttekeningen. Met name spreekt de Raad zijn bezorgdheid uit over de gevolgen die de stelselvernieuwing kan hebben voor de toegang tot het stelsel van verdergaande rechtshulp, en daarmee voor de toegang tot de rechter.

## 2. Toegang tot de rechter

### Toegang is fundamenteel rechtsbeginsel

Basiskenmerk van een rechtsstaat is dat burgers kunnen opkomen tegen schending van hun rechten bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Binnen de rechtsstaat vervult de rechter derhalve een spilfunctie. De toegang tot die onafhankelijke en onpartijdige rechter moet worden gewaarborgd, ook voor on- en minvermogens en in het bijzonder, in die gevallen waarin professionele rechtsbijstand verplicht is of een burger – bv. door vrijheidsbeneming – niet in staat is zijn belangen te behartigen. In Nederland vindt dit traditioneel plaats in de vorm van een solide stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarbij een advocaat wordt toegevoegd als de gang naar de rechter noodzakelijk dan wel de meest effectieve oplossing is. De Raad maakt zich wel enige zorgen over de sfeer die het wetsvoorstel en de toelichting ademen, in die zin dat altijd eerst een alternatief voor de rechter lijkt te moeten worden beproefd. Uit onderzoek van het WODC blijkt immers dat ook nu al slechts een zeer beperkt percentage van de geschillen – 4 a 5% - aan de rechter worden voorgelegd. Procederen is (zeer) kostbaar in



Nederland en er wordt dan ook in civiele zaken nauwelijks lichtvaardig geprocedeerd. Dat geldt ook voor on- en minvermogenden, voor wie de eigen bijdrage soms al een aanzienlijke last is, terwijl bij verlies ook de kosten van de wederpartij moeten worden gedragen. Het beproeven van alternatieven moet worden toegejuicht, maar is voor de burger lang niet altijd goedkoper. In sommige zaken (zoals hevig geëscaleerde conflicten, bijvoorbeeld waarbij kinderen betrokken zijn) kan bovendien ook te lang worden gepraat, met schade voor de betrokkenen tot gevolg. Vaak biedt een door de rechter doorgehakte knoop in die zaken rust en duidelijkheid voor alle betrokkenen.

### **Verzwarend van de toegang**

Als motivering voor verzwarend van de toegang tot het stelsel wordt in paragraaf 1.2 van de toelichting gegeven dat burgers mondiger zijn geworden en dat er steeds meer alternatieven beschikbaar zijn voor de oplossing van juridische problemen. De ervaring van de gerechten is een andere. Niet mondige burgers die zeker (rechts-)bijstand behoeven zijn binnen de rechtspraak een veel voorkomend verschijnsel. Bij Straf (veel verdachten met een lichte verstandelijke beperking), bij Familie (veel probleemgezinnen) en bij Kanton op het gebied van bijvoorbeeld meerderjarigenbewind. Qua aantallen heeft deze categorie zaken een grote vlucht genomen, kennelijk omdat een toenemend aantal burgers in de huidige samenleving niet in staat is voor de eigen belangen op te komen. Er is al vele jaren sprake van aanvullende mogelijkheden van alternatieve geschillenbeslechting, waaronder mediation. Niet wordt toegelicht welke voor de omvang van de kosten van rechtsbijstand relevante alternatieven er nu opeens 'steeds meer' beschikbaar zijn.

De Raad mist een onderbouwing voor de stellingen 'meer mondige burgers' en 'meer alternatieve geschillenbeslechting'. De toelichting zou op dit punt op een steviger feitelijk fundament gebaseerd moeten zijn.

## **3. Juridisch Loket**

### **Versterking van de eerste lijn**

De versterking van de eerste lijn is niet zo zeer een modernisering, maar een terugkeer naar de essentie van het oude systeem van de Buro's voor Rechtshulp, zoals dat in de vorige eeuw bestond. De Raad onderschrijft deze keuze. De Juridische Loketten hebben in de huidige praktijk een dusdanig beperkte werking dat doorverwijzing naar de advocatuur regel is geworden, ook waar een verlengd spreekuur bij het Juridisch Loket tot doelmatige rechtsbijstand kan leiden. Daarbij is dan wel van belang dat voldoende tijd kan worden genomen voor deze bijstand, zodat het geschil adequaat kan worden opgelost.

### **Kwaliteit, deskundigheid & rol medewerkers Juridisch Loket**

Opvalt dat er in het wetsvoorstel weinig aandacht wordt besteed aan het onderwerp 'deskundigheid en expertise van de medewerkers van het Juridisch Loket'. De Raad benadrukt dat, nu de rol van de medewerkers van het Juridisch Loket wordt uitgebreid, het van groot belang is dat de medewerkers voldoende deskundig zijn en exact op de hoogte zijn van de ontwikkelingen. Kleine zaken kunnen over grote belangen gaan of verstrekkingen gevolgen hebben. Een medewerker moet dit kunnen onderkennen.



De Raad vraagt zich in deze ook af aan welke kwaliteitseisen een medewerker van het Juridisch Loket moet voldoen. Het gaat dan niet alleen om juridische kennis en vaardigheden, maar ook om sociale en netwerkvaardigheden. In de toelichting is hierover weinig te vinden. De medewerker van het Juridisch Loket heeft als het ware een dubbelrol: aan de ene kant fungeert hij als poortwachter van het systeem, aan de andere kant fungeert hij als belangenbehartiger van de rechtzoekende. Gezien de financiële motieven die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen doet dit vrezen dat de medewerker onder druk kan staan om de beslissing over een toevoeging in het voordeel van het systeem en niet van de rechtzoekende te laten uitvallen. De Raad zou graag zien dat op dit onderwerp nader wordt ingegaan in de toelichting.

### **Noodzakelijkheidstoets**

De Raad heeft er niets op tegen om daar waar andere, goedkopere en meer efficiënte mogelijkheden om juridische problemen tot een bevredigende oplossing te brengen beschikbaar zijn, deze te benutten. Bij de keuze tussen rechtspraak en andere vormen van geschillenbeslechting dient het belang van de rechtzoekende echter wel voorop te staan. Geschiloplossing is maatwerk.

Het is de vraag hoe in een concreet geval wordt vastgesteld of andere mogelijkheden daadwerkelijk beschikbaar zijn. De toelichting vermeldt op pagina 18 de (cumulatieve) voorwaarden aan de hand waarvan wordt beoordeeld of zaken in aanmerking komen voor verdergaande rechtsbijstand. Deze voorwaarden zijn zo ruim geformuleerd dat het aankomt op de concrete invulling. Als daarbij een minimale bandbreedte wordt gehanteerd, wordt de toegang tot het stelsel van verdergaande rechtshulp wel erg smal. Nadere invulling is gewenst, omdat hiermee grote belangen (wel of geen toegang) zijn gemoeid. Dit zou niet volledig moeten afhangen van de individuele beoordeling van de poortwachter van het Juridisch Loket.

Hierbij zij ook aangetekend dat de ambitie om 'kansloze' zaken bij de rechter weg te houden een keerzijde heeft. Wat in beginsel misschien een kansloze zaak lijkt, hoeft dit uiteindelijk helemaal niet te zijn. Bestempelt een medewerker van het Juridisch Loket een zaak als kansloos, dan kan de betrokkene niet verder (tenzij hij in bezwaar en beroep gaat).

### **4. Familierecht; huwelijksvermogensrechtelijke aspecten van de toevoegingsschuld**

Het wetsvoorstel besteedt naar de mening van de Raad onvoldoende aandacht aan de huwelijksvermogensrechtelijke aspecten van de toevoegingsschuld. Aan het wetsvoorstel kleven in ieder geval twee huwelijksvermogensrechtelijke aspecten waarvoor geen oplossing wordt geboden en die er toe leiden dat een van de kern uitgangspunten van het wetsvoorstel – nl. de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid van scheidende echtgenoten – niet wordt bereikt.

Het gaat dan om de volgende twee situaties:

#### **1) *Vermogende partner start procedure.***

De toelichting meldt dat de rechtzoekende geacht wordt aanspraak te kunnen maken op de gezamenlijke draagkracht als hij een beroep op het 'vangnet' heeft moeten doen en er op hem een terugbetalingsverplichting jegens de Staat rust. Dit uitgangspunt verdampt naar het oordeel van de Raad in de –niet zeldzame –



situatie dat de vermogende echtgenoot het verzoekschrift tot echtscheiding indient en niet wenst bij te dragen aan de kosten van rechtsbijstand van de andere partij.

*Toelichting:*

Het huwelijksvermogensrecht kent als uitgangspunt dat de wettelijke gemeenschap van goederen per datum indiening verzoekschrift echtscheiding wordt ontbonden. Indien de vermogende partner het verzoekschrift indient, wordt op deze datum derhalve de gemeenschap ontbonden. Als de onvermogende partner vervolgens een beroep doet op de vangnetregeling ontstaat er voor deze onvermogende rechtzoekende een schuld. Op de vermogende echtgenoot rust dan echter geen huwelijksvermogensrechtelijke verplichting om bij te dragen aan de aflossing van deze schuld, omdat de schuld is ontstaan na ontbinding van de huwelijksgemeenschap.

2) *Terugbetalingsverplichting in de situatie dat wettelijke gemeenschap van goederen niet aanwezig is.*

In het wetsvoorstel wordt niet voorzien in een regeling voor de situatie waarin er tussen de echtgenoten geen wettelijke gemeenschap van goederen bestaat. Dit kan zich voordoen bij een huwelijk of geregistreerd partnerschap waarin echtgenoten bij huwelijksvoorwaarden dan wel partnerschapsvoorwaarden de wettelijke gemeenschap van goederen hebben uitgesloten. Voorts ontbreekt de wettelijke gemeenschap van goederen bij de zeer grote en in omvang groeiende groep van samenwoners die soms aangewezen zijn op een op een echtscheidingsprocedure gelijkende procedure voor de afwikkeling van hun relatie.

### **Verharding van het geschil**

De Raad verwacht dat de situatie dat de onvermogende partner moet terugvallen op het vangnet van de toevoeging met terugbetalingsplicht, eerder regel dan uitzondering zal worden. De Raad heeft er weinig vertrouwen in dat de onvermogende partij er in slaagt om de andere partner er toe te bewegen vrijwillig bij te dragen aan aflossing van de toevoegingschuld. Dit werkt een verharding van het geschil in de hand. Voor partijen is er in het kader van de verdeling dan nóg een punt om over te twisten en te strijden hetgeen het bereiken van een schikking bemoeilijkt.

De Raad geeft u gelet op het voorgaande in overweging om beide echtgenoten bij wet rechtstreeks aansprakelijk te maken voor de schuld die de onvermogende (door toedoen van de vermogende) maakt bij de Raad voor Rechtsbijstand. Het in de toelichting aangevoerde argument om dit niet te doen – kort gezegd: risico van escalatie – overtuigt niet. Juist door dit niet te regelen wordt de onvermogende – zwakkere – partner met een financieel probleem opgezadeld en wordt afgeweken van het uitgangspunt dat echtgenoten gezamenlijk de kosten van rechtsbijstand van een echtscheiding moeten dragen.

Overige opmerkingen met betrekking tot het familierecht zijn opgenomen in de Bijlage bij dit advies.

## **5. Strafrecht: beperking ambtshalve toevoeging bij geschorste verdachten**

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat geen ambtshalve last tot toevoeging van een advocaat meer wordt afgegeven indien de inbewaringstelling onmiddellijk wordt geschorst nadat deze is bevolen. De ratio van de ambtshalve last is volgens de toelichting (pag. 41) gelegen in de gedachte dat degene die van zijn vrijheid is beroofd niet in staat is op dezelfde voet zijn belangen te kunnen behartigen als iemand die op vrije voeten verkeert. Vanuit deze gedachte wordt beargumenteerd dat een geschorste verdachte, die dus op vrije voeten verkeert, op dezelfde voet behandeld dient te worden als een verdachte ten aanzien van wie geen bevel tot bewaring is gegeven.

De Raad wijst erop dat de gelijkstelling van deze twee categorieën voorbijgaat aan het uitgangspunt dat als iemand door de Staat van zijn vrijheid wordt beroofd wegens verdenking van een strafbaar feit, dezelfde Staat ervoor moet zorgen dat kosteloos in de rechtsbijstand wordt voorzien: het beginsel van rechtsstatelijkheid. Het niet toevoegen van een raadsman kan in bepaalde situaties mogelijk op gespannen voet komen te staan met artikel 6 EVRM.

Daarnaast zijn beide categorieën ook feitelijk niet gelijk te stellen. De situatie van een geschorste verdachte kan niet als gelijk aan degene die 'gewoon' in vrijheid verkeert worden gezien. Als de bewaring niet wordt bevolen, is er doorgaans geen sprake van ernstige bezwaren en/of gronden. De verdachte bevindt zich op vrije voeten en wacht af – naar keuze met of zonder rechtsbijstand – of ooit een dagvaarding volgt.

Als de bewaring wél wordt bevolen en direct wordt geschorst bevindt de verdachte zich maar in beperkte mate in vrijheid. Een deel van de populatie is geschorst onder voorwaarde van opname in een kliniek. Het organiseren van de eigen verdediging is dan niet eenvoudig. Een andere substantiële groep van de justitiabelen valt te omschrijven als zwakbegaafde en/of verslaafde en/of psychisch gestoorde adolescenten of ouderen die slechts onder stevig beperkende voorwaarden los mogen (bijvoorbeeld een straat- of contactverbod, meewerken aan reclasseringstoezicht (met behandelverplichting), meewerken aan een onderzoek naar de persoonlijkheid, meewerken aan elektronische controle (enkelband) en dergelijke). De directe aanwezigheid van een advocaat is hierbij van belang; hij kan de verdachte bijstaan met betrekking tot de uitleg, de aard, strekking en reikwijdte van de voorwaarden.

Kortom: bij de categorie van de geschorste verdachten gaat het om zwaardere zaken met een stevige verdenking tegen een vaak onder voorwaarden geschorste verdachte. In deze zaken lijkt een ambtshalve toevoeging, ondanks de schorsing, aangewezen. De Raad geeft u een mogelijk alternatief in overweging, inhoudende dat geschorsten recht houden op een toevoeging, als er bijzondere voorwaarden aangaande het gedrag worden opgelegd.

### **Onmiddellijk en 'later' geschorste verdachten**

Het onderhavige voorstel raakt slechts de schorsing, indien deze onmiddellijk wordt uitgesproken na het bevel voorlopige hechtenis. Dit betekent dat de verdachte, die direct wordt geschorst voor wat betreft de aanspraak op een ambtshalve toevoeging in een slechtere positie verkeert dan de verdachte die pas na een aantal dagen kan worden geschorst, bijvoorbeeld omdat bepaalde stukken waarmee een schorsingsverzoek kan worden onderbouwd, pas dan overgelegd kunnen worden. Dit onderscheid doet

niet zonder meer rechtvaardig aan. Bovendien zou het – hopelijk slechts in theorie – met zich kunnen brengen dat bewust pas in een later stadium een verzoek tot schorsing wordt gedaan, teneinde een toevoeging veilig te stellen. In aanvulling op het in deze paragraaf aangevoerde, wordt in de Bijlage bij dit advies nader ingegaan op de beperking van de ambtshalve toevoeging bij geschorste verdachten.

## 6. Werklast

### Werklastparagraaf

#### Afname aantal rechtszaken

Invoering van de wet stelselherziening leidt tot een daling van het aantal rechtszaken op het gebied van het civiele recht en bestuursrecht.

Op basis van een rekenmodel heeft een uitval berekening plaatsgevonden.

Er zullen naar schatting circa 90.000 toevoegingen minder worden afgegeven op het gebied van civielrecht en bestuursrecht.

Uitgangspunt voor de berekening van de uitval van rechtszaken vormde de toevoegingen voor een rechtszaak (civiel en bestuur): ongeveer één vijfde van de genoemde uitval van toevoegingen zijn adviestoevoegingen. Het wetsvoorstel heeft in tegenstelling tot civiel- en bestuursrecht naar verwachting geen effect op het aantal strafzaken.

Verder zal over het algemeen uitval van toevoegingen voor gedaagden niet leiden tot uitval van rechtszaken. Tenslotte zal een deel van de eisers zonder toevoeging procederen.

Voor de Rechtspraak zal invoering van de wet naar verwachting leiden tot een uitval van circa 6.900 rechtszaken per jaar op het gebied van het civiele recht en het bestuursrecht.

Opmerkingen bij de doorrekening:

- Er is overlap met de uitval berekening voor griffierechtverhogingen: de berekening van de uitval aan rechtszaken als gevolg van de stelselherziening is daarvoor gecorrigeerd.
- In het eerste jaar na invoering (2016) is de invloed van invoering van deze wet op het aantal afgehandelde rechtszaken geringer dan in latere jaren als gevolg van doorlooptijden bij de Rechtspraak. Dat is in de doorrekening verwerkt.
- De uitval betreft naar verwachting verhoudingsgewijs vaker lichtere zaken, met een relatief gering belang.

#### Zaakzwaarte

In een aantal gevallen zal invoering van deze wet direct gevolgen hebben voor de zwaarte van de behandeling van rechtszaken. Dit geldt voor strafrecht en familierecht.

#### *Straf*

Het aantal verdachten zonder advocaat stijgt naar verwachting met 1.800 zaken.

Hierdoor stijgt enerzijds het aantal verstekzaken en anderzijds het aantal verdachte die zonder advocaat op zitting verschijnen. Dit heeft gevolgen voor de zaakzwaarte.

- De werklastvermindering door de toename van het aantal verstekzaken, wordt geschat op gemiddeld 15 minuten zittingstijd per toegenomen (verstek)zaak;

- De werklastermindering door de toename van het aantal verdachten zonder advocaat, wordt geschat op gemiddeld 10 minuten zittingstijd per zaak; en
- De werklastermindering door de afname van het aantal ambtshalve last, wordt op nihil geschat, omdat de ambtshalve lasten geautomatiseerde uit het primaire processysteem komen.

#### **Familierecht**

De familiezaken worden naar verwachting zwaarder:

- de zitting begint met een achterstand qua conflict: bij voorbaat kan er al discussie bestaan over de proceskosten en wie die moet betalen;
- Er zullen op een zitting meer (kosten)posten moeten worden besproken, dit vergt extra tijd;
- De wet vormt voor de partner die alimentatie vraagt een trigger om meer in te zoomen op de financiële posten;
- Er ontstaat een extra barrière om te schikken;
- In zaken die zien op afwikkeling huwelijkse voorwaarden geldt dat er vaker een beroep zal worden gedaan op redelijkheid en billijkheid. Dat kost meer tijd om te bespreken op zitting dan wel om weg te schrijven in een beschikking

De verwachting is dat de zittingstijd als gevolg hiervan met tien minuten toeneemt bij de scheidingszaak en bij de verdelingszaak. Dit zal niet voor alle zaken gelden. Een inschatting is dat dit in 10 tot 20% van de zaken zal gelden.

#### **Bestuursrecht**

De invoering van de noodzakelijkheidstoets zal beperkt tot meer en lastiger zaken over weigeringen van toevoegingen of eenvoudige behandelingen bij de bestuursrechter leiden. Deze capaciteitsbelasting is gegeven de inschatting dat het om een beperkt aantal zaken gaat, niet meegenomen in de berekening werklastermindering.

Door de wijziging van het bestaande stelsel zullen er minder zaken met een klein belang aan de bestuursrechter worden voorgelegd en meer zaken met een groter belang. Dit betekent dat de gemiddelde werklastermindering per zaak (als gevolg van een wijziging van de assortimentsmix) zal toenemen en betekent de facto een werklasterverzwaring voor de rechtspraak.

#### *Totale werklasterconsequenties*

	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Mutatie als gevolg van aantallen	-4.571.675	-8.971.946	-8.971.946
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	257.424	725.582	725.582
Effect behandelstijd per zaak	40.971	54.207	54.207
Kosten RC	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	-4.273.280	-8.192.157	-8.192.157

Genoemde bedragen zijn in euro's.





## **7. Tot slot**

Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend, mr. F.C. Bakker, Voorzitter Raad voor de rechtspraak

## **B I J L A G E**

### **- I. Bestuursrecht**

#### **Rechtsbescherming en Awb termijnen**

Binnen het bestuursrecht procedeert een betrokkene tegen de overheid, die op een eenzijdige manier zijn macht uitoefent tegen de betrokkene. Het bestuursorgaan heeft bij vaststelling van de juridische positie van de burger een grote voorsprong ten opzichte van die burger. Naar de mening van de Raad betekent dit dat diezelfde overheid een extra verantwoordelijkheid heeft om de toegang tot de rechter voor de burger goed te borgen. Deze borging komt onvoldoende in het wetsvoorstel tot uitdrukking.

In het wetsvoorstel wordt aangegeven hoe iemand voor een eenvoudige behandeling of een toevoeging in aanmerking kan komen. Hij dient daarvoor aan een aantal vereisten te voldoen en een aantal stappen te doorlopen. Binnen het bestuursrecht is men voor bezwaar en beroep gehouden aan wettelijke termijnen die in de Awb staan vermeld. De Raad vraagt zich af hoe door het Juridisch Loket deze termijnen worden bewaakt zodat een betrokkene, door de gang van zaken binnen het Juridisch Loket, niet in de situatie komt dat hij te laat in bezwaar of beroep gaat. Het verdient aanbeveling om hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

Wat betreft de geldende Awb termijnen wijst de Raad ook nog op het bepaalde in artikel 25 van het wetsvoorstel. Hier wordt bepaald dat de minister, indien er sprake is van een vreemdeling zonder BSN, de gegevens die noodzakelijk zijn voor de aanvraag aan de Raad voor de rechtsbijstand doorgeeft. Is de snelheid van deze informatieverstrekking voldoende in het wetsvoorstel geborgd?

### **- II. Strafrecht**

#### **a. Ratio van de ambtshalve last**

De ratio van de ambtshalve last is volgens de MvT (p. 41) 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.

Dat lijkt zonder meer juist, maar lijkt ook niet helemaal volledig. Daarnaast heeft immers te gelden het uitgangspunt, dat als iemand door de Staat van zijn vrijheid wordt beroofd wegens verdenking van een strafbaar feit, diezelfde Staat ervoor moet zorgen dat kosteloos in de rechtsbijstand wordt voorzien: het beginsel van rechtsstatelijkheid (Melai Groenhuijsen e.a. bij artikel 41 Sv).

Corstens verwijst in zijn noot onder HR 1 juni 1993, nr. 94204, naar het rapport van de Commissie Moons, Recht in vorm (rapporten herijking strafvordering 18993, Gouda Quint Arnhem 1993, p. 91) waarin naar voren komt dat de belangen van de verdachte tegen wie voorlopige hechtenis is bevolen zo groot zijn, dat een ambtshalve toevoeging van een raadsman is aangewezen. De achtergrond van die belangen kunnen gelegen zijn in de omstandigheid dat, indien voorlopige hechtenis is toegepast, de ernst van de zaak reeds een toevoeging rechtvaardigt (zie het rapport van de commissie Feber Kamerstukken II 1968/69, 9994,3).



In die lijn kan ook de uitspraak van het EHRM gezien worden in de Benham-zaak: in principe dient een advocaat te worden toegevoegd, wanneer de verdachte een vrijheidsstraf riskeert (EHRM 10 juni 1996, RJD 1996-III).

#### **b. Aanwezigheid advocaat bij vordering opheffing schorsing**

Indien de verdachte voordat hij een raadsman heeft kunnen vinden, of voordat de raad voor rechtsbijstand zijn aanvraag om een toegevoegd advocaat heeft ingewilligd hem, reeds voorwaarden niet nakomt, en dit ertoe leidt dat de officier van justitie een vordering opheffing schorsing indient, zal hij bij de behandeling van de vordering opheffing geen advocaat hebben die hem terzijde kan staan. Het voorgestelde artikel 41, lid 4 Sv bepaalt immers, dat pas als de rechter de opheffing van de schorsing beveelt, de verdachte die op dat moment nog niet wordt bijgestaan, alsnog een last tot toevoeging wordt afgegeven. Dan is de beslissing dus al genomen, terwijl bij de behandeling van de vordering geen advocaat aanwezig was. In de huidige situatie wordt de verdachte bij de behandeling van de vordering opheffing schorsing doorgaans bijgestaan door de advocaat, die bij het verlenen van het bevel bewaring werd toegevoegd.

Deze situatie lijkt zich niet goed te verhouden met artikel 6 lid 3 sub c EVRM (de verdachte heeft in een strafzaak het recht *"to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice require"*). Deze bepaling is een nadere specificatie van het fair trial beginsel ex artikel 6 lid 1 EVRM (zie Airey, 9/10/1979, A 32, NJ1980,376).

Ter illustratie kan gewezen worden op het EHRM-arrest Goddi vs Italië zaak (EHRM 8 april 1984, 8966/80). Door het EHRM werd in deze zaak beslist dat toevoeging van een raadsman pas op de zitting zelf (met als gevolg dat deze geen contact met zijn cliënt had gehad en noch over een dossier noch over voldoende tijd beschikte ter voorbereiding van de zaak) niet voldoet aan de standaard van artikel 6, lid 3 sub c EVRM.

### **- III. Familierecht**

#### **a. Mediationtoevoeging bij echtscheiding en beperkte terugbetalingsplicht bij echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek**

De toelichting vermeldt op pagina 36 dat de terugbetalingsregeling niet zal gaan gelden voor mediationtoevoegingen en dat de toevoegingsschuld bij gemeenschappelijk verzoeken aanzienlijk lager zal uitvallen. Met het stimuleren van mediation en echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek wordt beoogd vechtscheidingen tegen te gaan.

De Raad ziet hiermee voor partijen de prikkel ontstaan om eerst maar "goedkoop" tot een echtscheiding te komen en overige twistpunten later mét toevoeging zonder terugbetalingsverplichting aan de rechter voor te leggen. Te voorzien is dat de geschillen hierdoor naar een later tijdstip worden geschoven.

Voorts maakt de Raad zich zorgen over de kwaliteit en bestendigheid van de afspraken welke partijen tegen deze achtergrond maken in het kader van een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding.

#### **b. Reikwijdte van artikel 36b: 'verzoeken die voortkomen uit de verbreking van het huwelijk'**

Het is de Raad op basis van het voorgestelde artikel 36b en de toelichting

onduidelijk of met 'de verzoeken die voortkomen uit de verbreking van het huwelijk' enkel bedoeld wordt op de echtscheidingsprocedure of dat daar ook onder kan vallen een procedure die nadien pas ontstaat (bijvoorbeeld nadat de echtscheiding bij de notaris is geregeld of d.m.v. een gemeenschappelijk verzoek). En hoe dit artikel te begrijpen met betrekking tot eventuele wijzigingsprocedures? Hetzelfde geldt m.b.t. de ex-samenwoners. Als pas enkele jaren na het verbreken van de samenleving om alimentatie wordt verzocht (bijvoorbeeld omdat in de tussenliggende jaren op basis van een afspraak werd betaald) is dat dan nog een verzoek dat voorkomt uit de verbreking van de relatie?

c. *Rechtsbijstand aan echtgenoot met geestesstoornis.*

De Raad vraagt aandacht voor artikel 817 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Uit de toelichting blijkt niet dat de wetgever aandacht heeft besteed aan de vraag wat de financiële gevolgen zijn van de stelselherziening op het in artikel 817 lid 2 genoemde bevel van de rechtbank tot toevoeging van een advocaat aan een echtgenoot met een geestesstoornis. Doorgaans zal het in dit soort zaken niet de echtgenoot met de geestesstoornis zijn die het verzoek tot echtscheiding indient. Indien de verzoekende echtgenoot vermogend is en niet wenst bij te dragen aan de kosten van rechtsbijstand van de echtgenoot met een geestesstoornis, dient laatstgenoemde dan terug te vallen op het vangnet van de toevoeging met terugbetalingsplicht?

d. *Terugbetalingsplicht, onjuist rekenvoorbeeld in de toelichting*

In paragraaf 4.7.3 van de toelichting wordt aan de hand van een voorbeeld de werking van de terugbetalingsplicht verduidelijkt. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het voorbeeld is gebaseerd op een denkfout: hoewel elk van de partners beneden de toevoegingsnorm zit, en ze elk een toevoeging nodig hebben, worden ze wel geacht die beide toevoegingen uit hun gezamenlijke inkomen te betalen. In de visie van de Raad is een dergelijke redenering in het kader van de nieuwe regeling alleen redelijk wanneer er maar één toevoeging nodig is; in dit voorbeeld komt elk van de partners echter in grote financiële problemen. De gezinsnorm kan wel de toets zijn en leiden tot de conclusie dat er geen recht is op toevoeging (ook al hebben de twee echtgenoten beiden ieder voor zich inkomens die onder de alleenstaande norm liggen), maar dat kan dan alleen juist zijn voor één toevoeging, terwijl het systeem dan zonder toelichting kennelijk de stap maakt dat uit dat 'gezinsinkomen' dan wel twee toevoegingen kunnen worden betaald. Dit lijkt de Raad niet juist.

**- Drempelbedragen: minimaal vereist financieel belang**

De drempelbedragen die in het wetsvoorstel worden genoemd - €500, €1.000 en € 2.000 - vindt de Raad aan de hoge kant. Voor mensen met lage inkomens zijn dit substantiële bedragen. Verder is het van belang dat in het oog wordt gehouden welke andere belangen in dergelijke zaken meespelen. Een financieel belang blijkt in de praktijk vaak voor heel andere belangen te staan, die ook aandacht verdienen.

**- Normering vergoedingen voor advocaat**

In de toelichting wordt op pagina 9/10 gemeld dat de meeste uitgaven strafzaken betreffen (33%) hoewel het aantal toevoegingen veel lager is dan het aantal



toevoegingen op het terrein van het personen- en familierecht. Dit komt doordat een straftoevoeging gemiddeld bijna twee keer zoveel oplevert als een echtscheidingsgerelateerde zaak. In Straf wordt de categorie uiterst bewerkelijke zaken (UBZ) kennelijk vaak opgevoerd door de advocaat. De Raad werpt de vraag op of het UBZ systeem niet zou moeten worden omgebouwd tot een systeem met een daadwerkelijke en effectieve toetsing.

#### **- Redactionele opmerkingen**

- Klopt het bedrag van 0,35 euro op pagina 46?
- Bij het onderdeel over rechtsbescherming en de toegang tot het recht is abusievelijk artikel 47 van het Handvest niet genoemd.
- De terminologie van artikel 24a sluit niet goed aan bij de definitiebepaling van de eenvoudige behandeling.
- Uit de toelichting begrijpt de Raad dat het de bedoeling is dat iedereen die een toevoeging wil, eerst naar het spreekuur moet. Hierop worden uitzonderingen gemaakt voor gevallen waarvan duidelijk is dat daar per definitie een toevoeging uit voort zal vloeien. De uitzonderingen staan deels op pagina 17 van de toelichting en kunnen deels worden afgeleid uit de tekst van de toelichting op pagina 71. De Raad adviseert om de uitzonderingen op een eenduidige wijze te noemen op zowel pagina 17 als op pagina 71 van de toelichting.
- In art. 12c lid 1 aanhef en onder c lijkt een fout te staan; waar "een" staat lijkt "geen" te moeten staan.
- De Raad meent dat artikel 36d lid 1 fout is geformuleerd: hoe kan het inkomen en vermogen de gezinsnorm overschrijden, wanneer het de alleenstaandennorm (die lager is) niet overschrijdt?
- Verder is het vervolg van artikel 36d naar de mening van de Raad ook onduidelijk, in die zin dat bedoeld wordt dat in afwijking van artikel 36c wel rechtsbijstand zal worden verleend als lening die moet worden terugbetaald. Dit is volgens de Raad onvoldoende expliciet uitgeschreven.