

Advies inzake concept-wetsvoorstel duurzaam stelsel 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 minister van Veiligheid en Justitie

drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Inhoud van brief

Geachte heer Blok,

Bij brief van 15 april 2017, met bovengenoemd kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het concept-wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand (het 'wetsvoorstel').

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een herijking van het stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand. De Raad voor rechtsbijstand krijgt een duidelijker regierol, die hem in staat moet stellen de mogelijkheden voor rechtsbijstandverlening over de volle breedte beter te benutten. Het wetsvoorstel biedt de ruimte voor een samenvoeging van het Juridisch Loket en de Raad voor rechtsbijstand op termijn. Het wetsvoorstel bevat specifieke regelingen voor de aanspraak op een toevoeging in strafzaken, als zich de situatie voordoet dat de bewaring van een verdachte is geschorst, en in echtscheidingszaken. Voorts beoogt het wetsvoorstel te voorkomen dat steeds een nieuw beroep op rechtsbijstand wordt gedaan, onder meer door de invoering van een trajecttoevoeging in zaken van multi-problematiek en echtscheidingszaken.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de 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 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.

Hoofdpijnen van het advies

Bij eerdere voorstellen van de regering inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand heeft de Raad de afgelopen jaren uitgedragen dat er in onze democratische rechtsstaat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand nodig is, dat voor langere tijd robuust en toekomstbestendig is. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is immers van cruciaal belang voor de toegang van de burger tot de rechter. Dit geldt in de eerste plaats in al die gevallen, waarin de wetgever - veelal in de 19e eeuw - de toegang tot de rechter voor de burger heeft afgesneden, indien de burger zich niet van de bijstand van een advocaat heeft voorzien. Het geldt echter in de tweede plaats ook, omdat in een flink aantal gevallen, waarin het de burger wel is toegestaan zich zonder advocaat tot de rechter te wenden, het materiële en formele recht zo ingewikkeld is dat succesvol procederen zonder rechtsbijstand nagenoeg onmogelijk is.

Alleen een robuust en toekomstbestendig stelsel stelt de burger in staat de juiste beslissingen te nemen rond het zeker stellen van zijn belangen. Bij een plotselinge wijziging in het stelsel kan men zich bv. niet meer tijdig verzekeren. Dit belang geldt ook voor de rechtsbijstandverleners. Zij moeten kunnen besluiten of zij wel of niet - mede - op basis van het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand een praktijk kunnen opzetten. De burger is daarvan overigens ook weer afhankelijk. Het stelsel is illusoir, indien onvoldoende rechtsbijstandverleners de gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen of willen aanbieden.

Om deze redenen heeft de Raad altijd bezwaar gemaakt tegen het hanteren van de zgn. kaasschaafmethode om financiële taakstellingen te halen op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Om deze redenen waardeert de Raad het dan ook positief dat de minister de commissie Wolfsen heeft verzocht voorstellen te formuleren en dat het nu voorliggende wetsvoorstel voorziet in een ingrijpende herijking van het huidige stelsel. Ten aanzien van de inhoudelijke keuzen die het kabinet hierin maakt, stelt de Raad zich terughoudend op. Het gaat daarbij immers om politieke keuzes, die ook een relatie hebben met inkomenspolitiek.

In uw adviesaanvraag hebt u een aantal specifieke vragen aan de Raad gesteld. Tot de beantwoording daarvan (hieronder) zal de Raad zich dan ook beperken.

Advies

De volgende vragen zijn aan de Raad voorgelegd:

1. Hoe beoordeelt u de wenselijkheid van aanvullende inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners die rechtzoekenden bijstaan met een achterliggend maatschappelijk (niet-juridisch) probleem dat telkens tot een nieuw beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand leidt (multi-problematiek, zie par. 4.2.4 van het algemene deel van de toelichting)?
2. Welke mogelijke effecten en neveneffecten verwacht u in de praktijk van de maatregel schorsing bewaring (zie par. 4.2.8 van de memorie van toelichting), meer in het bijzonder in het geval van een schorsing voor bepaalde tijd? Welke mogelijkheden ziet u om eventuele negatieve effecten weg te nemen of te verminderen?

3. Welke rechtsvorderingen gegrond op Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek dienen volgens u al dan niet onder het bereik van de maatregel scheiden op basis van gezinsinkomen te vallen (zie memorie van toelichting, onder par. 4.2.5.3 en onder artikel 26, eerste lid, onderdeel b)?
4. Welke andere type zaken, naast echtscheidingszaken en multi-problematiek, zouden zich naar uw oordeel lenen voor trajecttoevoegingen?
5. Hoe beoordeelt u de wenselijkheid van een bevoegdheid voor de rechter om een toevoeging geheel of gedeeltelijk te vernietigen in gevallen waarin op basis van een toevoeging wordt geprocedeerd in een zaak die duidelijk niet toevoegwaardig is (d.w.z. geen enkele kans van slagen of onvoldoende belang), of een ander mechanisme waarmee de rechter in dergelijke zaken kan ingrijpen?

Beantwoording vragen

Vraag 1: Multi-problematiek

Mensen die kampen met multi-problematiek hebben in het algemeen te maken met problemen op verschillende rechtsgebieden. Van advocaten wordt tegenwoordig verwacht, ook door toegenomen eisen op kwaliteitsgebied, dat zij zich specialiseren op één van de vele rechtsgebieden. Een gecombineerde afdoening aan één advocaat opdragen staat haaks op deze ontwikkeling.

Wellicht is het een optie dat advocaten die in samenwerkingsverband werken gezamenlijk belast worden met een samenhangende aanpak over de rechtsgebieden heen. Dit zou nader onderzocht moeten worden. De door u in ingestelde commissie Evaluatie puntenaantallen, onder voorzitterschap van mr. H.T. van der Meer, zal deze problematiek ook betrekken in haar advies (zie MvT, pag. 35/36). De Raad wacht het advies van de commissie met belangstelling af.

Tenslotte moet worden bedacht dat in veel gevallen schulden een dominante factor zijn bij de zgn. multi-problematiek. Het kernvraagstuk lijkt eerder te zijn, hoe wij in Nederland effectiever met het schuldenvraagstuk kunnen omgaan.

Vraag 2: Opheffing / schorsing bewaring in strafzaken

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 40 van het Wetboek van Strafvordering en het nieuwe artikel 53 Wet duurzaam stelsel rechtsbijstand gaat als hoofdregel gelden dat aan een geschorste verdachte niet langer een raadsman toegevoegd wordt. Als argument voor deze maatregel wordt gegeven dat 'een verdachte van wie de bewaring wordt opgeheven of geschorst zich feitelijk in een vergelijkbare situatie bevindt als de verdachte ten aanzien van wie in het geheel geen bevel tot bewaring is gegeven. In zijn advies van 8 januari 2015 over het wetsvoorstel Stelselvernieuwing rechtsbijstand, dat dezelfde maatregel bevatte, heeft de Raad reeds uitgebreid beargumenteerd dat de situatie van de verdachte van wie de bewaring is

geschorst of opgeheven echter een geheel andere is dan die van de verdachte ten aanzien van wie geen bewaring is bevolen.

In het onderhavige wetsvoorstel is aan het bezwaar van de Raad enigszins tegemoet gekomen, waar in de artikelen 40 en 53 nu een uitzonderingsgrond is opgenomen, nl. dat geen toevoeging wordt verstrekt, indien de schorsing is bevolen en 'het de verdachte op grond van de schorsingsvoorwaarden niet onmogelijk is zelf in zijn rechtsbijstand te voorzien'. Als voorbeeld waarin dat het geval is noemt de Memorie van Toelichting de situatie dat een verdachte elektronisch huisarrest heeft.

De Raad is van mening dat de uitzonderingsgrond moeilijk te interpreteren en overigens te eng geformuleerd is. Wanneer is het 'niet onmogelijk' om zelf rechtsbijstand te zoeken? De lat wordt hoog gelegd. Als het de verdachte om de een of andere reden niet lukt in rechtsbijstand te voorzien, kan dit tot aanhouding van zaken op zitting leiden, als blijkt dat een verdachte toch bijstand van een advocaat wenst. Dergelijke aanhoudingen leiden tot langere doorlooptijden, verlies van zittingsruimte en dus een minder efficiënte strafrechtspleging.

De Raad geeft, gelet op het voorgaande, de voorkeur aan een iets ruimere, duidelijkere formulering zonder dubbele ontkenning, zoals: 'tenzij het voor de verdachte redelijkerwijs niet mogelijk is zelf in zijn rechtsbijstand te voorzien'.

In zijn advies uit 2015 heeft de Raad ook een meer principieel bezwaar tegen de voorgestelde maatregel verwoord, dat nog onverminderd van kracht is. De ratio van de ambtshalve last is dat de belangen van de verdachte tegen wie voorlopige hechtenis is bevolen (ook al is deze vervolgens geschorst) zo groot zijn, dat de ambtshalve toevoeging van een advocaat is aangewezen. De ernst van de zaak rechtvaardigt reeds een toevoeging. Daar komt bij dat de rol van de advocaat na schorsing van de voorlopige hechtenis een belangrijke is. De opgelegde bijzondere voorwaarden kunnen immers ingrijpend zijn en moeilijk te bevatten voor een verdachte. De advocaat kan de verdachte hierin begeleiden en de situatie waarin hij zich bevindt toelichten.

Vraag 3: Scheiden op basis van gezinsinkomen

De in het wetsvoorstel, artikel 26, opgenomen maatregel om bij de vraag of er in situaties van echtscheiding/beëindiging geregistreerd partnerschap aanspraak bestaat op gefinancierde rechtsbijstand uit de te gaan van het gezinsinkomen, maakte ook al onderdeel uit van het wetsvoorstel stelselherziening rechtsbijstand uit 2014. De Raad heeft er toen in zijn advies op gewezen dat de regeling een verharding van het geschil in de hand werkt. Dat geldt voor de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regeling dus evenzeer.

Met name is er ruimte voor verharding van het conflict in de situatie dat het gezamenlijk inkomen boven de Wrb-grens ligt, het inkomen van partner X ook boven de Wrb-grens ligt, maar het inkomen van partner Y onder de Wrb-grens, en ze geen gezamenlijke advocaat hebben (zie Memorie van Toelichting, pagina 40 onder 3). Het moeten meebetalen aan de kosten die de ander maakt (te weten de helft van de kostendekkende eigen bijdrage) zal weerstand oproepen. Het risico dat de belangen van de minst verdienende/minst vermogende partij in de verdrinking komen is aanwezig.

Afgezien van het risico van verharding van het conflict, kan ook de vraag worden gesteld of het gekozen uitgangspunt dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad doorloopt tot en met de afhandeling van de echtscheiding, wel een werkbaar en houdbaar uitgangspunt vormt.

Echtgenoten of geregistreerd partners kunnen huwelijkse of partnerschapsvoorwaarden maken en daarmee afwijken van het wettelijk uitgangspunt. Voor samenwoners geldt het wettelijk uitgangspunt überhaupt niet. Het voorstel werpt de vraag op wat dan de grond is om in die gevallen uit te gaan van een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid bij het verbreken van de relatie, terwijl die gezamenlijke verantwoordelijkheid er ten tijde van de relatie niet was?

Ook roept de regeling de vraag op hoe lang de verantwoordelijkheid tussen partners dient door te werken. Komt die verantwoordelijkheid niet sowieso te vervallen bij het einde van het huwelijk/geregistreerd partnerschap of het verbreken van de samenleving in het geval van samenwoners?

De Raad is er, gelet op het bovenstaande, dan ook geen voorstander van dat in echtscheidingssituaties en situaties waarin een relatie wordt verbroken voor de vraag of aanspraak bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt uitgaan van het gezinsinkomen. Zaken betreffende echtscheidingen worden in deze benadering gelijkgesteld aan andere (rechts)zaken die echtelieden voeren, en die geen echtscheiding betreffen. Het procederen tegen elkaar is echter van een wezenlijk andere orde dan het samen procederen tegen een externe partij.

Beantwoording vraag 3

De vraag welke rechtsvorderingen gegrond op Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek al dan niet onder het bereik van de maatregel scheiden op basis van gezinsinkomen moeten vallen is in uw adviesaanvraag expliciet aan de Raad voorgelegd.

Hoewel de Raad deze maatregel, zoals hierboven betoogd, niet zou toejuichen, geeft de Raad hieronder een aantal aandachtspunten mee voor de reikwijdte van artikel 26 lid 1 sub b (dat thans de volgende opsomming bevat: "Titel 5A tot en met 10, 14, afdelingen 1 tot en met 3a, 5 en 6, 15 en 17 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek of op een andere grond de verdeling van goederen en schulden betreffen").

- Het is de Raad niet duidelijk waarom de bepalingen over beëindiging van het ouderlijk gezag en over voogdij (Boek 1, Titel 14, resp. afdeling 5 en 6) rechtstreeks verband zouden kunnen hebben met het verbreken van een relatie. Beëindiging van het gezag wordt meestal door de Raad voor de Kinderbescherming verzocht, voogdij heeft niets van doen met het verbreken van een relatie.
- De opsomming in lid 1 sub b bevat niet Titel 4, afdeling 4, die gaat over ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Deze keuze onderschrijft de Raad, nu dit geen procedures tussen partners zijn, maar de Raad voor de Kinderbescherming hierbij partij is.
- De Raad kan zich voorstellen dat als grondslag nog wordt verwezen naar de nevenvoorzieningen bij echtscheiding, als bedoeld in 827 Rechtsvordering en naar mogelijke vorderingen op de voet van Boek 3, Titel 7 (gemeenschap).
- De Raad vraagt zich af of onder het bereik van de in lid 1 bedoelde aanvragen voor rechtsbijstand ook de aanvragen vallen die betrekking hebben op procedures

die zijn gericht op het verkrijgen van een voorlopige voorziening. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld een procedure ex. artikel 822 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), om incidentele verzoeken ex. artikel 223 Rv, om kort geding procedures en om verzoeken tot het leggen van conservatoir beslag.

- Als met de zinsnede 'of op een andere grond de verdeling van goederen en schulden betreffen' wordt beoogd volledig te zijn, verdient vanuit een oogpunt van volledigheid een andere formulering de voorkeur, nl.: 'of op een ander grond de afwikkeling van het huwelijksvermogen dan wel gemeenschappelijk vermogen, de huwelijkse voorwaarden of partnerschapsvoorwaarden betreffen'.

Voor wetstechnisch en redactioneel commentaar met betrekking tot de artikelen 26 en 30 wordt verwezen naar de Bijlage op pagina 8.

Vraag 4: Uitbreiding trajecttoevoeging

Het wetsvoorstel creëert een grondslag voor invoering bij amvb van een trajecttoevoeging in echtscheidingszaken en in zaken waarin multi-problematiek aan de orde is. In paragraaf 4.2.9.8. van de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat in de toekomst een trajecttoevoeging ook in andere type zaken adequaat en werkbaar kan blijken te zijn.

De Raad stelt vast dat in deze fase over de effecten van een trajecttoevoeging veel onzekerheid bestaat. Het zou kunnen zijn dat de trajecttoevoeging partijen uitnodigt tot ongelimiteerd voortprocederen. Voorts zou het kunnen zijn dat de trajecttoevoeging advocaten ontmoedigt om zo'n zaak, met voor hen forse financiële risico's, aan te nemen. Het recente experiment met uitzonderingen op het verbod op no cure no pay wijst uit dat advocaten terughoudend zijn in het aannemen van zaken op deze basis, vanwege de financiële risico's die zij kunnen lopen.

De Raad is in deze fase dan ook geen voorstander van uitbreiding van de trajecttoevoeging naar andere typen zaken.

Vraag 5: Vernietiging toevoeging door rechter in niet-toevoegingswaardige zaak

De mogelijkheid dat de rechter in voorkomende gevallen kan ingrijpen zou een sluitstuk kunnen vormen op een stelsel waarin niet alle aanvragen om een toevoeging vooraf door de Raad voor Rechtsbijstand op toevoegwaardigheid worden beoordeeld. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de trajecttoevoeging die ook geldt voor rechtsbijstand in toekomstige zaken. Er zijn voorbeelden uit de praktijk bekend waarin, blijkens expliciete overwegingen in rechterlijke uitspraken, rechters zich eraan storen dat een toevoeging is verleend in gevallen die evident niet toevoegingswaardig zijn.

Tegen deze achtergrond heeft de Raad op zichzelf geen bezwaar tegen opname van een bevoegdheid tot vernietiging van een toevoeging in de wet, maar hij tekent daarbij wel aan dat toepassing van deze bevoegdheid beperkt zal moeten zijn tot zeer evidente uitzonderingssituaties. Het spreekt voor zich dat de rechter, die buiten het conflict tussen partijen moet blijven, een terughoudende opstelling past in deze.

De consequenties van een dergelijke regeling zijn bovendien nog niet goed doordacht. Op welk moment moet de rechter dan beslissen dat een toevoeging vernietigd wordt? De rechter zal hoor en wederhoor op dit punt moeten/willen toepassen alvorens te beslissen.



Als hij dit vóór het eindvonnis doet, vergroot dat het wrakingsrisico. Voorts leidt het tot een extra werkbelasting voor de rechter.

Gedacht zou kunnen worden aan een minder vergaande bevoegdheid voor de rechter, zoals de mogelijkheid tot het doen van een voordracht tot vernietiging aan de Raad voor rechtsbijstand of een melding aan de plaatselijke deken of aan de president van het gerecht.

Werklast

De maatregelen zullen geen substantiële invloed hebben op het aantal echtscheidingszaken dat voor de rechter komt, noch op het aantal zaken over bewaringen. Wel is het mogelijk dat de behandeling van echtscheidingszaken wat meer tijd zal gaan kosten. Een schatting daarvan vooraf, valt niet te maken.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. 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*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

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

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Familierecht (in aanvulling op paragraaf 3)

- In de Memorie van Toelichting, pagina 40 onder punt 5, wordt de situatie beschreven dat het gezamenlijk inkomen van de partners boven de Wrb-grens ligt, maar beide individuele inkomens daaronder. Hier doet zich de merkwaardige situatie voor dat er geen recht is op een toevoeging en het systeem dan zonder toelichting kennelijk de stap maakt dat uit dat 'gezinsinkomen' twee toevoegingen kunnen worden betaald. Voor beide toevoegingen dient de kostendeekkende bijdrage te worden betaald. De Raad vraagt zich af of welke financiële gevolgen dat heeft: hoe afwijkend is de kostendeekkende eigen bijdrage van de gebruikelijke eigen bijdrage?
- De in artikel 26 gehanteerde terminologie is niet altijd duidelijk:
 - onduidelijk is wat wordt bedoeld met dat aanvragen 'rechtstreeks verband houden' met de verbreking van de relatie; vult lid b in wanneer een aanvraag geacht wordt rechtstreeks verband te houden met de verbreking van een relatie?
 - het begrip 'een duurzame gezamenlijke huishouding' is niet vastomlijnd.
 - Het begrip "levensgezel" is geen term die in Boek 1 BW is gedefinieerd. (in tegenstelling tot citaat MvT, pag 136 MvT, 1e alinea: 'Het begrip levensgezel is overgenomen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek'.)
- Artikel 26 lid 4 bepaalt dat de maatregel 'scheiden op basis van gezinsinkomen' niet geldt als verzoeken, die weliswaar vallen onder de in artikel 26 sub 1b genoemde artikelen, langer dan een bij amvb te bepalen periode na de verbreking van de relatie worden ingediend. Kennelijk wordt met het stellen van deze termijn beoogd aan te geven vanaf welk moment niet meer gesproken kan worden van 'rechtstreeks met de verbreking van de relatie verband houdende' procedures.

De Raad adviseert in de op te stellen amvb een concreet eindmoment te noemen, waarop niet meer wordt aangenomen dat een procedure rechtstreeks verband houdt met de verbreking van de relatie. Dit ter voorkoming van onduidelijkheid in de praktijk.

Voorts adviseert de Raad in de amvb te definiëren, voorzover dat in lid 4 van artikel 26 niet gebeurt, wat gezien wordt als het moment van verbreking van de relatie. Is dat het moment van feitelijk uit elkaar gaan? Het moment van de scheidingsmelding? Het moment van de eerste procedurele handeling en/of gang naar advocaat en/of mediator?

- Artikel 30 sub 3: als er aangifte is gedaan van huiselijk geweld, wordt ervan uitgegaan dat er een slachtoffer is van huiselijk geweld (de partner zelf of een kind) en wordt geen eigen bijdrage verlangd. Het idee daarachter is duidelijk. Wel vraagt de Raad zich af of men zich bewust ervan is dat juist in dit soort zaken rondom het uiteengaan van partijen aangifte van huiselijk geweld wordt gedaan.



Vaak wordt er met de aangifte niets gedaan of volgt sepot. Het voorgestelde artikel 30 kan uitnodigen tot het doen van nog meer aangifte.

- De vermogenstoets en over- en onderwaarde van de woning
De overwaarde van de echtelijke woning wordt meegenomen in de vermogenstoets wanneer partijen een inkomen onder de gezinsnorm hebben. De Raad vraagt zich af of een onderwaarde ook een rol kan spelen wanneer het gezinsinkomen van partijen de gezinsnorm overstijgt. Het is in deze tijd van economische opleving misschien een fenomeen dat minder vaak gaat voorkomen, maar in de rechtspraak doet deze situatie zich toch nog geregeld voor.