

# **Beleidsdoorlichting**

## **Toegang tot het recht**

**Ministerie van Justitie**  
**Directie Rechtsbestel**  
**Juni 2008**



## **Inhoudsopgave**

<b>Algemeen begrippenkader</b> .....	1
<b>1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid?</b> .....	1
<b>2. Wat is de oorzaak van het probleem?</b> .....	6
<b>3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?</b> .....	11
<b>4a. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)</b> .....	14
<b>4b. Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?</b> .....	17
<b>5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?</b> .....	21
<b>6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?</b> .....	22
<b>a. Welke instrumenten worden ingezet?</b> .....	22
<b>b. Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?</b> .....	28
<b>c. Is er sprake van overlap?</b> .....	29
<b>7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?</b> .....	31
<b>8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?</b> .....	38
<b>9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?</b> .....	43
<b>10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?</b> .....	46
<b>Bijlagen</b> .....	48
<b>Bijlage 1</b> .....	48
<b>Bijlage 2</b> .....	49
<b>Bijlage 3</b> .....	50
<b>Bijlage 4</b> .....	51
<b>Bijlage 5</b> .....	52
<b>Bijlage 6</b> .....	54
<b>Bijlage 7</b> .....	58
<b>Bijlage 8</b> .....	60

## **Algemeen begrippenkader**

In deze beleidsdoorlichting wordt geanalyseerd wat de problematiek met betrekking tot de toegang tot het recht is. Daarbij worden alle vormen betrokken die onderdeel vormen van de toegang tot het recht. Een onderdeel van de toegang tot het recht is de rechtsbijstand die aan een rechtzoekende wordt verleend. Voor zover deze rechtzoekende minder draagkrachtig is, kan in dat kader een beroep worden gedaan op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Gelet op de wens dit stelsel beheersbaar te houden (het betreft immers publieke financiering), ligt het accent op de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarmee richt deze beleidsdoorlichting zich op operationele doelstelling 12.2 van de Justitiebegroting: het waarborgen van een effectieve toegang tot het rechtsbestel zodat burgers en bedrijven hun in de rechtsorde neergelegde rechten in en buiten rechte geldend kunnen maken.

### *Procedure Justitie inzake de borging van de onafhankelijkheid*

Omdat een beleidsdoorlichting zo objectief mogelijk moet zijn is een onafhankelijke doorlichting essentieel. In de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie* van Justitie is de verplichting opgenomen om het onafhankelijke Wetenschappelijke Onderzoeksinstituut van Justitie, het WODC<sup>1</sup>, bij een voorgenomen evaluatieonderzoek te betrekken om de kwaliteitseisen van evaluatieonderzoeken te bewaken. Deze procedure is ook gevolgd bij de onderhavige doorlichting.

Een interdepartementale regiegroep, met een externe en onafhankelijke voorzitter, heeft de regie over het programma gevoerd.

## **1. Wat was het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid?**

Een complexe samenleving leidt tot problemen en daarmee tot de behoefte aan rechtskundige bijstand. Het blijkt niet eenvoudig aan deze behoefte te voldoen. Onderdeel en tevens sluitstuk van de toegang tot het recht is de toegang tot de rechter. Daarvoor is rechtsbijstand voor de rechtzoekende essentieel. Het is een Grondrecht dat de minder draagkrachtige rechtzoekende recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. Een knelpunt daarbij is dat de overheid het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar en doelmatig moet houden. Aangegeven zal worden welke knelpunten zich sinds 1994 hebben voorgedaan.

### *a. Algemene uitgangspunten*

#### *Toegang tot de rechter*

Een ordelijke en doeltreffende vorm van geschilbeslechting vormt een fundamenteel element van onze samenleving. Het recht op een effectieve toegang tot de rechter maakt hier onlosmakelijk deel van uit. Dit houdt in dat de toegang tot de rechter niet bepaald dient te worden door de toevallige marktpositie en individuele welstand. Bij een adequate toegang tot de rechter zijn rechtvaardigheidsoverwegingen in het geding die de individuele keuze overstijgen. Het recht is niet alleen van waarde voor de direct betrokkenen, maar heeft ook maatschappelijk een positieve betekenis. De toegang tot de rechter is van groot belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Daarbij geldt dat rechtsbijstand dikwijls een middel is om

---

<sup>1</sup> Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is een intern verzelfstandigde dienst met een eigen Raad van Advies en met vrijheid van publiceren. Beheersmatig rapporteert de directeur WODC aan de SG van het Ministerie van Justitie. In het WODC-convenant is geregeld dat de inhoud van de publicaties van het WODC niet het standpunt van bewindspersonen of 'het departement' weergeven.

toegang tot andere schaarse voorzieningen te verkrijgen. Van een adequate toegang tot de rechter gaat bovendien een belangrijke preventieve werking uit. Onder dreiging van een procedure ziet men eerder af van contractbreuk en het onrechtmatig berokkenen van schade. En als onheil toch geschiedt, zal dezelfde dreiging partijen eerder tot een minnelijke schikking bewegen.

### *Toegang tot het recht*

Aan de toegang tot de rechter gaat de toegang tot het recht vooraf. Dit houdt niet alleen in de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar de toegang tot alle vormen van rechtskundige hulpverlening.

De rechter wordt ingeschakeld als aanspraken of rechten moeten worden vastgesteld. Voordat het zover is, is de rechtzoekende –vaak onbewust- al vele malen in aanraking geweest met het recht. Opdat hij goed kan functioneren, gaat hij voortdurend juridische relaties aan: hij winkelt, hij werkt, hij sport en hij woont. Vaak leveren deze relaties geen problemen op. Maar als problemen dreigen, is het van belang dat de burger de weg naar een oplossing weet te vinden. Het type problemen waarmee burgers te maken hebben is divers.<sup>2</sup>

Uit verschillende studies is naar voren gekomen dat de toegang tot het recht niet voor iedereen een vanzelfsprekendheid is.<sup>3</sup>

De Nederlandse samenleving wordt (juridisch) steeds complexer. De welvaart neemt toe en de overheidsbemoeienis neemt af ten gevolge van een steeds meer terugtrekkende overheid. Dit draagt eraan bij dat het aantal juridische relaties van de burger toeneemt. Daarnaast is waarneembaar dat de rechtzoekende zakelijker dan voorheen omgaat met het recht. De toenemende individualisering en juridisering hebben tot een groter beroep op de toegang tot het recht geleid. Zie tabel 1 voor de ontwikkeling van het aantal toevoegingen.

Aan de ene kant is de burger mondiger geworden en durft zelf ook stappen te zetten om “zijn gelijk” te halen. Aan de andere kant moet de burger met het oog op het voorkomen van problemen in staat worden gesteld zijn juridische relaties zo goed mogelijk te regelen. Met dit laatste hangt samen dat veel problemen voortkomen uit communicatieproblemen. Dit wordt mede gestimuleerd door de almaar groter wordende toegang tot (juridische en andere) informatie. Het maakt de burger kritischer en veeleisender.

Behalve op civielrechtelijk en bestuursrechtelijk terrein, is ook op strafrechtelijk terrein de behoefte aan rechtskundige bijstand groot.

Het is een grondbeginsel van onze rechtsstaat dat een verdachte recht heeft op rechtsbijstand. Hoewel er een dalende tendens is bij het aantal slachtoffers van criminaliteit, stijgt het aantal geweldsmisdrijven.<sup>4</sup> Als oorzaken daarvoor worden onder andere genoemd: een lagere tolerantiegrens en de toenemende aandacht voor geweld.<sup>5</sup> Burgers gaan sneller dan voorheen ‘op de vuist’. Politie en justitie hebben de afgelopen jaren meer aandacht voor geweld in de privé-sfeer. Hierbij spelen de politiek en de media een belangrijke rol. Deze aandacht heeft ertoe geleid dat de afgelopen jaren de mogelijkheden voor politie en openbaar ministerie voor de opsporing en vervolging zijn verruimd.

---

<sup>2</sup> Zie bijlagen 1, 2 en 3.

<sup>3</sup> Zie het rapport van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid: De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002) en het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: De toegang tot recht. (2004).

<sup>4</sup> Zie bijlage 4.

<sup>5</sup> De Nederlandse samenleving 2007, CBS, blz. 128, 129.

De reden dat de criminaliteit als zodanig is gedaald is onder andere een gevolg van het effectief aanpakken van veelplegers. Voorts nemen burgers en bedrijven in toenemende mate preventie maatregelen.

**Tabel 1. Aantal afgegeven reguliere toevoegingen<sup>6</sup>**

	2004		2005		2006*		2007*	
		index		index		index		index
Strafrechtelijk	136.055	100	138.991	102	153.034	112	152.639	112
Verbintenissenrecht	20.754	100	22.393	108	27.023	130	28.144	136
Personen- en familierecht	72.590	100	74.803	103	88.031	121	88.014	121
Bestuursrecht	3.875	100	4.254	110	5.255	136	6.026	156
Vreemdelingenrecht	24.006	100	26.895	112	28.825	120	24.370	102
Sociale voorzieningen	15.238	100	20.230	133	25.013	164	23.389	153
Asiel	22.984	100	21.174	92	21.389	93	15.963	69
Arbeidsrecht	21.374	100	20.501	96	18.033	84	14.789	69
Sociale verzekeringen	15.355	100	15.361	100	16.233	106	14.966	97
Huurrecht	6.675	100	7.295	109	8.270	124	8.767	131
Woonrecht	1.426	100	1.574	110	1.744	122	1.289	90
Faillissementsrecht	664	100	843	127	849	128	880	133
Ambtenarenrecht	731	100	763	104	776	106	581	79
Erfrecht	535	100	590	110	733	137	722	135
Fiscaal recht	298	100	388	130	676	227	925	310
Goederenrecht	132	100	124	94	173	131	187	142
Onbekend	1.024	100	1.398	137	1.624	159	1.243	121
Totaal	343.716	100	357.577	104	397.681	116	382.894	111

\* De cijfers in 2006 en 2007 zijn exclusief mediationtoevoegingen.

### *Rechtsbijstand*

Voor een adequate toegang tot het recht is goede rechtsbijstand van groot belang. Goede rechtsbijstand wordt van oudsher vooral verleend door advocaten. De advocaat is doorgaans een vrije beroepsopfeenaar. De tarieven van advocaten zijn in beginsel vrij. Echter, indien een rechtzoekende van het vrije marktmechanisme afhankelijk zou zijn, zou de toegang tot de rechter in het gedrang komen en voor bepaalde groepen zelfs prohibitief zijn. Daarom kent Nederland een voorziening voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden.<sup>7</sup> Aanvankelijk was is dit een pro deo voorziening (een vorm van maatschappelijk ondernemerschap 'avant la lettre').

Indien de overheid hier geen soelaas zou bieden, ontstaat een scheefgroei in de mate waarin burgers toegang tot de rechter hebben. Een dergelijk uitkomst is niet aanvaardbaar. In Nederland moet iedereen die dat nodig heeft een beroep op rechtsbijstand kunnen doen. Deze overtuiging is in ons land gemeengoed en heeft haar neerslag gevonden in de Grondwet,

<sup>6</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 37.

<sup>7</sup> Met de introductie van VIValt waarbij de draagkracht wordt bepaald op basis van het verzamelinkomen is het sinds kort mogelijk een betere inschatting te maken van het bereik van de voorziening. Uit de binnenkort uit te brengen monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2007 blijkt dat het bereik eerder rond de 40% ligt. Tot nu toe werd altijd uitgegaan van een percentage dat rond de 50% ligt.

internationale verdragen en nationale wetgeving, waaronder de Wet op de rechtsbijstand. Gezamenlijk geven zij gestalte aan het recht op rechtsbijstand. Aan dit recht zijn echter ook grenzen gesteld. De overheid moet immers de beschikbare publieke middelen verdelen over alle daartoe aangewezen publieke voorzieningen. Voor wat betreft de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de grenzen gesteld in de Wet op de rechtsbijstand. In deze wet wordt bepaald wat de reikwijdte is van het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen.

De beheersbaarheid van het stelsel blijft een zorgpunt. De budgettering is gebaseerd op een open einde financiering. Dit betekent dat een ieder die binnen het stelsel van de Wet op de rechtsbijstand valt in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Een toename van de vraag leidt dus tot hogere kosten voor de overheid. Opdat de kosten bijdragen aan de doelmatigheid van het stelsel is een herijking van het stelsel wenselijk.

Daarbij biedt de monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand die jaarlijks wordt opgesteld inzicht in de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen.<sup>8</sup>

#### *b. Knelpunten vanaf 1994*

Opdat de kosten van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar zouden blijven, zijn bij de invoering van de Wet op de rechtsbijstand in 1994 de inkomensgrenzen en de betaling van de eigen bijdrage door de rechtzoekende gehandhaafd.

In 1998 is de Wet op de rechtsbijstand geëvalueerd. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat de Wet in voldoende mate tegemoet komt aan de behoefte aan rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen. Wel werd geconstateerd dat het onverkort toepassen van de regel dat bij beëindiging van een bedrijf of beroep geen gesubsidieerde rechtsbijstand kon worden verkregen tot onredelijke situaties kon leiden. De wetwijziging die voortvloeide uit deze evaluatie is hieraan tegemoet gekomen door in sommige gevallen het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand toe te staan. Daarbij geldt als leidraad dat degenen die als uitvloeisel van de bedrijfs- of beroepsbeëindiging bij een juridische procedure wordt betrokken, soms een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tevens werden de mogelijkheden voor de raden voor rechtsbijstand verruimd om controle uit te oefenen op een juist gebruik van het stelsel door de advocaat. Zo kan in meer gevallen de inschrijving van de advocaat bij de raden worden doorgehaald.

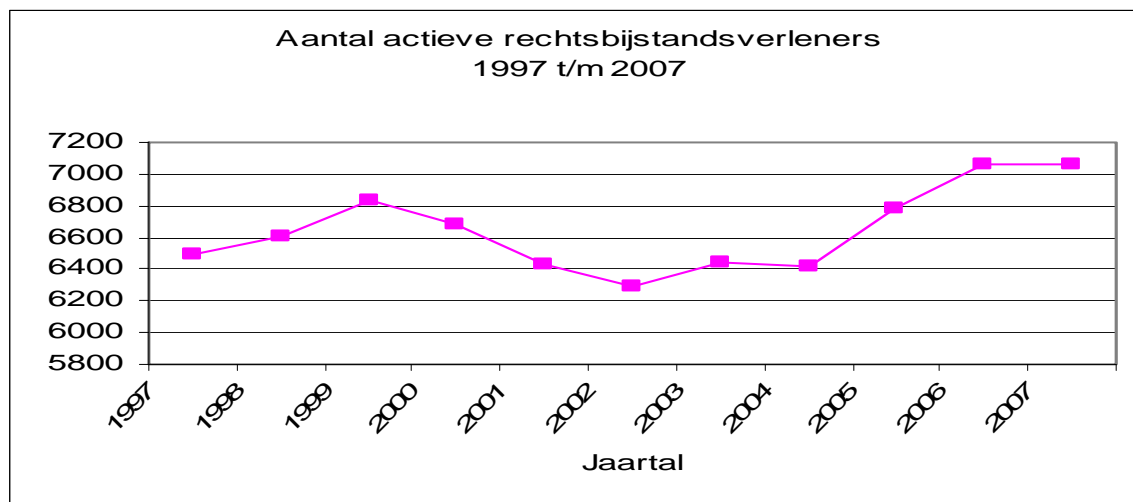
Vanuit de advocaat werd de roep om een aanzienlijke verhoging van de forfaitaire uurvergoeding steeds prominenter. Dit werd ingegeven door de terugloop van advocaten die bereid waren om deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Zie grafiek 1.

---

<sup>8</sup> De laatste monitor dateert uit 2007 en bevat gegevens tot en met 2006. De gedrukte uitgave van de gegevens over 2007 (Monitor 2007) verschijnt naar verwachting eind augustus 2008.

**Grafiek 1**



Uit grafiek 1 blijkt een afname van het aantal rechtsbijstandverleners sinds 2000. In 2003 vindt een kentering plaats en neemt het aantal rechtsbijstandverleners weer toe. Dit nadat de forfaitaire uurvergoeding een aantal keer buiten de gebruikelijke indexering om is verhoogd.

Nu de kosten van het stelsel in de loop der jaren sterk zijn toegenomen is in het coalitieakkoord een taakstelling afgesproken. De oorzaak van die toename ligt grotendeels in de stijging van de forfaitaire uurvergoeding van de advocaat (van € 41 in 1994 naar € 103 in 2007), en deels in het toegenomen beroep op het stelsel. Het toegenomen beroep doet zich, met uitzondering van het asielrecht, op alle terreinen van de gesubsidieerde rechtsbijstand voor. In 1996 bedroegen de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand € 176 miljoen, terwijl dit bedrag in 2006 is opgelopen tot € 398 miljoen. Een onderverdeling van deze bedragen is weergegeven onder vraag tien, tabel 12.



## 2. Wat is de oorzaak van het probleem?

Ten gevolge van de steeds complexere problematiek waarmee de burger wordt geconfronteerd, worden steeds hogere eisen gesteld aan een goede toegang tot het recht. Een goede toegang tot het recht betekent dat de burger toegang moet hebben tot relevante informatie, goede (gesubsidieerde) rechtsbijstand en officiële procedures (o.a. de rechter). En daarmee is de tweede oorzaak van een problematische toegang geschetst. De ongelijke verdeling van geld, kennis en vaardigheden om deze toegang te verwerven. De derde oorzaak is de beperkte financiële middelen die de overheid kan inzetten.

### *I. Oorzaken gerelateerd aan de toegang tot het recht*

Bovenstaande ontwikkelingen maken het voor de burger niet eenvoudiger om een goede invulling van zijn juridische positie te geven. Het beroep op zijn eigen verantwoordelijkheid in samenhang met het brede pallet aan mogelijkheden om zijn juridische relaties in te richten, stellen hoge eisen aan zijn kennis en vaardigheden. Daarbij zal de burger die een juridische relatie met een professionele bedrijfsvoerder wenst aan te gaan in veel gevallen een kennisachterstand ten opzichte van zijn wederpartij hebben.

Opdat een rechtzoekende zijn positie naar tevredenheid kan inrichten, is van belang dat hij zich verzekerd weet van een voldoende toegang tot:

1. goede *informatie*;
2. goede *rechtsbijstand*, door middel van begeleiding, hulp of (proces) vertegenwoordiging;
3. een neutrale, officiële *procedure* voor een bindende uitspraak of voor het bereiken van overeenstemming met de wederpartij.

Ad 1. De toegang tot informatie heeft veel vormen. Naast verschillende vormen van schriftelijke informatie kan gedacht worden aan Internet, postbus 51 en de media.

Ad 2. Een goede toegang tot rechtsbijstand wordt gewaarborgd door de verschillende organisaties die de burger op weg kunnen helpen een juiste keuze te laten maken. Denk daarbij aan de juridische loketten en de advocaat. Maar ook de sociaal raadslieden, consumentenorganisaties, vakbonden, schuldhulpverlening en verschillende overheidsorganisaties zoals het Centrum voor werk en inkomen en de reclassering bieden een vorm van rechtshulp.

Ad 3. Een laatste toegang tot het recht is de toegang die betrekking heeft op geschiloplossing. Daarbij gaat het om de rechterlijke instanties, bindende uitspraken, arbitrage en mediation. Hierbij horen ook laagdrempelige procedures van geschillencommissies.

Opdat de burger een effectief gebruik kan maken van voornoemde toegangsvormen is van belang dat de informatie, rechtsbijstand en officiële procedures wat betreft prijs, bereikbaarheid, tijd en complexiteit *toegankelijk* zijn voor burgers en bedrijven en tevens van voldoende *kwaliteit* zijn. Niet iedere burger is in staat de weg naar de juiste hulp te vinden. Dat betekent dat een burger verschillende routes moet kunnen bewandelen om zijn einddoel, een goede hulpverlening, te kunnen bereiken.

De oorzaken van het probleem zijn dus ten eerste de omvang van juridische problemen. Deze nemen op praktisch alle gebieden toe.<sup>9</sup> Door het ontstaan van die juridische problemen is

---

<sup>9</sup> Zie bijlage 1 en tabel 1. Uit tabel 1 blijkt dat op alle terreinen, behalve asiel en arbeidsrecht het aantal afgegeven toevoegingen is toegenomen.

toegang tot informatie, rechtsbijstand en officiële procedures nodig. De tweede oorzaak is de ongelijke verdeling van geld, kennis en vaardigheden in de samenleving om toegang tot recht te verwerven. Mensen en bedrijven kunnen te weinig financiële of sociaal-psychologische middelen (kennis en vaardigheden) hebben om voor zichzelf een goede toegang tot informatie, rechtsbijstand of officiële procedures te waarborgen. Daarbij komt dat de overheid uit een oogpunt van een goede spreiding van publieke middelen niet ongelimiteerd financieel kan bijdragen aan deze toegangen.

#### *a. De omvang van juridische problemen*

De kansen op juridische problemen kunnen in de loop van de tijd veranderen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen van demografische, economische, juridische of culturele aard. Diverse onderzoeken laten zien dat de vraag naar (gesubsidieerde) rechtsbijstand de laatste jaren is toegenomen en dat het aantal rechtszaken (straf-, civiel en bestuur) eveneens stijgt.<sup>10</sup> (zie voor cijfermatige onderbouwing de grafieken bij vraag 7).

#### *i. Demografische en economische factoren*

Uit het onderzoek 'Geschilbeslechtingdelta 2003' blijkt dat werkenden, hoog opgeleiden en mensen in de leeftijd tussen de 25 en 45 jaar vaker en meer problemen hebben dan gepensioneerden, lager opgeleiden en andere leeftijdscategorieën.

Niet in overeenstemming met de participatietheorie<sup>11</sup> is dat sommige groepen die minder relaties hebben of activiteiten ontplooiën juist meer of eerder problemen hebben. Gescheiden burgers en uitkeringsgerechtigden hebben bijvoorbeeld gemiddeld meer problemen dan gehuwden en burgers die werkzaam zijn in loondienst. De eerstgenoemde kan worden beschouwd als een meer kwetsbare groep. Door ingrijpende veranderingen in hun leefsituatie (scheiding of verlies van baan) en de waarschijnlijk beperkte financiële of emotionele belastbaarheid van deze groepen kunnen problemen op het ene gebied gemakkelijk leiden tot problemen op andere gebieden of kan aan verschillende problemen eenzelfde oorzaak ten grondslag liggen. Zowel gescheiden burgers als uitkeringsgerechtigden noemen bijvoorbeeld bovengemiddeld meer financiële problemen. De plotselinge afname van inkomsten die met een scheiding of ontslag gepaard kan gaan, zal hier waarschijnlijk debet aan zijn.<sup>12</sup> Andere groepen die vaker met meerdere problemen te maken hebben zijn alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens en niet-westerse allochtonen.<sup>13</sup>

Wat betreft strafrechtelijke zaken blijkt uit prognosemodellen dat, afhankelijk van de specifieke soort criminaliteit, het aantal misdrijven toeneemt naarmate de omvang van de bevolking en het aantal jeugdigen, baanlozen, jeugdige allochtonen, motorvoertuigen en echtscheidingen in de samenleving toeneemt.<sup>14</sup>

#### *ii. Juridische en beleidsmatige factoren*

Eenzijds kunnen (veranderingen in) wet- en regelgeving voorkomen dat er problemen ontstaan (bijvoorbeeld door de schaduwwerking van het recht); ze kunnen een preventief effect hebben. Anderzijds kan de toegenomen juridisering en regulering in de samenleving er ook toe leiden dat er meer wetten en regels overtreden kunnen worden of dat problemen eerder met tussenkomst van juridische instellingen worden afgehandeld.

---

<sup>10</sup> J.G. van Erp e.a., Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005, WODC 2007.

<sup>11</sup> Volgens de zogenoemde participatietheorie neemt de kans op problemen toe naarmate iemand meer participeert in het maatschappelijk verkeer.

<sup>12</sup> B.C.J. van Velthoven en M.J. ter Voert, Geschilbeslechtingdelta 2003, Onderzoek en Beleid 219, WODC 2004.

<sup>13</sup> G.C. Maas en E. Niemeijer, Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, WODC 2007.

<sup>14</sup> E.C. Leertouwer e.a., Prognosemodellen justitiële ketens: civiel en bestuur: modelversie 1.0, WODC 2005.

Volgens de juridiseringthese is de toename van het beroep op het recht het gevolg van een sterkere oriëntatie op het recht. Hierop zijn twee factoren van invloed.

- Culturele veranderingen: mensen denken en handelen in toenemende mate in juridische termen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) legt een verband tussen de individualisering van de burger en de toenemende juridisering van de moderne samenleving. Die uit zich in een toenemend beroep op recht en rechters<sup>15</sup>.

- Structurele veranderingen in het rechtsbestel: de toename van wet- en regelgeving zorgt er voor dat er meer juridische problemen kunnen ontstaan en dat relaties in toenemende mate in juridische termen worden gedefinieerd. Ook het toenemende aanbod aan juridische instanties en dienstverleners kan de vraag doen toenemen<sup>16</sup>.

Omdat het rechtsbestel een keten vormt (zie ook bijlage 3 en 4) hebben veranderingen in een schakel binnen de keten invloed op andere schakels. Zo zullen veranderingen in handhavingsbeleid invloed hebben op het aantal geconstateerde overtredingen en misdrijven. Ook is bijvoorbeeld het beleid van overheidsinstanties de laatste jaren veranderd. Deze instanties hebben in toenemende mate hun werkproces gestandaardiseerd en geautomatiseerd, wat vaak leidt tot een afnemende bereikbaarheid voor de burger (bijvoorbeeld call centra die geen inhoudelijke expertise hebben) en communicatieproblemen.

### *iii. Sociaal-psychologische factoren*

Veel problemen komen voort uit communicatieproblemen. Dergelijke misverstanden kunnen vaker optreden naarmate mensen minder sociaal-psychologische hulpbronnen hebben. Onder sociaal-psychologische hulpbronnen kunnen verschillende zaken geschaard worden, zoals de beheersing van de Nederlandse taal, kennis van de middelen en mogelijkheden om voor de eigen belangen op te komen, communicatieve vaardigheden en sociale netwerken.

### *b. Ongelijkheid in de samenleving*

Burgers kunnen te weinig financiële of sociaal-psychologische middelen (kennis en vaardigheden) hebben om voor zichzelf een goede toegang tot informatie, rechtsbijstand of officiële procedures te waarborgen.

Ongelijke machtsposities kunnen invloed hebben op de afhandeling van rechtsproblemen. Zo zijn *repeat-players*, meestal bedrijven en overheidsinstanties, in het voordeel ten opzichte van degenen die incidenteel juridische bijstand nodig hebben. De eersten hebben ervaring in het omgaan met problemen, de tweede groep niet. Dit kan betekenen dat degenen die incidenteel een probleem hebben eerder afhaken op grond van hoge kosten, gebrek aan kennis, tijdsinvestering of emotionele belasting.

De *financiële toegankelijkheid* tot goede rechtshulp komt onder druk te staan naarmate het aantal minderdraagkrachtigen in de samenleving toeneemt en de toegang tot recht (verhoudingsgewijs) steeds duurder wordt. Om te voorkomen dat iemand met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand, voorziet de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet krijgen een rechtzoekende met een inkomen onder een bepaalde grens gesubsidieerde rechtsbijstand aangeboden. Bovendien zijn er laagdrempelige instanties zoals het Juridisch Loket en Sociaal Raadslieden waar kosteloos advies wordt verstrekt of hulp wordt geboden.

---

<sup>15</sup> WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (2002).

<sup>16</sup> Anderzijds dient te worden onderkend dat juridische instanties en dienstverleners ook veel problemen ondervangen en preventief werken.

De ongelijke verdeling van *kennis en vaardigheden* wordt steeds belangrijker omdat de complexiteit van de samenleving/regelgeving toeneemt en daarmee de toegang tot recht sneller inschakeling van rechtsbijstand behoeft.

Het effect van (een gebrek aan) kennis en vaardigheden, ofwel sociaal psychologische hulpbronnen, kan tweeledig zijn. Enerzijds maakt een gebrek aan kennis en vaardigheden de kans kleiner dat iemand een probleem zelf kan oplossen en daarmee de kans groter dat het nodig is deskundige rechtshulp in te schakelen. Anderzijds maakt een gebrek aan sociaal-psychologische hulpbronnen de kans groter dat iemand passief blijft en dus geen rechtshulp zoekt. Met andere woorden, mensen met veel sociaal-psychologische hulpbronnen kunnen vaak hun eigen boontjes doppen. Mensen met te weinig sociaal-psychologische hulpbronnen hebben juist rechtshulp nodig, maar kunnen tegelijkertijd ook een drempel ervaren om bij rechtshulpverleners aan te kloppen (zie Geschilbeslechtingdelta 2003).

## *II. Oorzaken gerelateerd aan de doelmatigheid en beheersbaarheid*

Ondanks de verhoging van de vergoeding leek het aanbod vanuit de advocatuur (vanaf 1999/2000) terug te lopen (zie grafiek 1). Bovendien bleek in de praktijk dat de bureaus voor rechtshulp zich gingen inzetten voor betalende cliënten waardoor het gevaar bestond dat minder aandacht zou uitgaan naar de problemen van de minderdraagkrachtigen. Deze ontwikkelingen noopten de overheid ertoe om met voorstellen te komen waarbij publieke en private taken op het terrein van rechtsbijstand strikt zouden worden gescheiden. Dit betekende dat juridische loketten zouden worden opgezet die zich uitsluitend met de eerstelijns rechtshulp zouden bezig houden. De daadwerkelijke verlening van rechtsbijstand zou worden voorbehouden aan de advocaat in de hoop de advocaat meer uitdaging en verantwoordelijkheid te geven. De daling van de instroom van advocaten die aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand mee zouden willen doen, hoopte de overheid daarmee te stoppen. Momenteel zijn er voldoende rechtsbijstandverleners. Zie tabel 2 en grafiek 1. Het aantal deelnemende advocaten aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is ongeveer de helft van het aantal dat bij de balie is ingeschreven.

**Tabel 2. Aantal bij balies ingeschreven advocaten en aantal dat deelneemt aan stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand<sup>17</sup>**

jaar	Aantal bij balie ingeschreven	Aantal dat deelneemt aan stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand
2005	13.765	5.999
2006	14.274	6.556
2007	14.882	6.680

Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat de stijging van het beroep op het stelsel afvlakt. Afgezien van conjuncturele schommelingen, zal bij ongewijzigd beleid het volume blijven toenemen. De oorzaak daarvan is zowel de structureel toenemende vraag naar rechtsbijstand als de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe wettelijke voorzieningen. Wat het laatste betreft kan onder andere gewezen worden op de kosteloze rechtsbijstand ten behoeve van civiele vorderingen tot schadevergoeding door slachtoffers van geweldsmisdrijven met ernstig letsel en het wetsvoorstel Huisverbod bij huiselijk geweld, wat eveneens voorziet in kosteloze rechtsbijstand voor plegers van huiselijk geweld en de ambtshalve toevoeging van een raadsman aan jeugdige verdachten waarbij het Openbaar Ministerie een specifieke transactievoorwaarde

<sup>17</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 67.

wil stellen (art. 489 Wetboek van strafvordering). Anderzijds is er sprake van een relatief hoog meervoudig gebruik van rechtsbijstand. Volgens het door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verrichte onderzoek “Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand: kenmerken, problemen en inkomenspositie” is er bij 17% van de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingszaken sprake van meervoudig gebruik. Het betreft circa 10% van de gebruikers van deze civiele toevoegingen.

Meervoudige gebruikers zijn vooral ontvangers van een bijstanduitkering, alleenstaanden, personen in institutionele huishoudens, personen in de leeftijd 35-40 en 55-60 jaar, en niet westerse allochtonen. Circa 69% valt binnen de laagste inkomenscategorieën van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Volgens het WODC is er een duidelijk verband tussen de kenmerken van de gebruikers en de juridische problemen waar de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingen voor worden afgegeven. Op het eerste terrein figureert de echtscheiding en de daaraan verwante problematiek prominent. Op het tweede terrein zijn dit het sociale zekerheidsrecht en het vreemdelingenrecht.

### 3. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Op grond van zowel het EVRM als de Grondwet is de Nederlandse overheid verplicht te zorgen voor de toegang tot de rechter aan minderdraagkrachtigen. Daarvoor is het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ingericht.

De overheid is op grond van nationale en internationale regelgeving verplicht te zorgen voor een effectieve toegang tot het recht.

#### *Grondwet*

De plicht van de overheid om te zorgen voor de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen is sinds 1983 opgenomen in art. 18, tweede lid, van de Grondwet.

Volgens de Memorie van Toelichting<sup>18</sup> op de grondwetsherziening is artikel 18 een instructie aan de overheid. Deze instructie is in beginsel rechtens niet afdwingbaar.<sup>19</sup> De rechtswerking van dit artikel houdt in dat het zich richt tot wetgever en overheid met een ruime opdracht waarin - volgens de Memorie van Toelichting - veel marges voor beleid zijn; het vraagt om een actie van de overheid. Deze actie dient zich te concretiseren in wetgeving of uitvoeringsvoorschriften. Het is dus aan het inzicht van de wetgever overgelaten om te bepalen hoe de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen wordt voorgeschreven. Volledig kosteloze rechtsbijstand is niet voorgeschreven.<sup>20</sup> De grondwetgever heeft nadrukkelijk de mogelijkheden tot ontwikkeling zoveel mogelijk openhouden. Wel wordt algemeen aangenomen dat de wetgever bij de invulling van het tweede lid van artikel 18 in zoverre is gebonden dat de rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen en hun mogelijkheden om zich in rechte en in beroep door een deskundige te doen bijstaan, feitelijk niet nihil is.<sup>21</sup> Tijdens de totstandkoming van de Grondwet is artikel 18 door de regering met zoveel worden omschreven als een "waarborg dat iemand niet op grond van zijn geringe financiële draagkracht van rechtsbijstand verstoken blijft".<sup>22</sup>

Uit het voorgaande valt af te leiden dat artikel 18 van de Grondwet voor het grootste deel is opgenomen als *zorgplicht* voor de overheid en niet zonder meer een concrete afdwingbare verplichting bevat. Blijft de overheid in gebreke om in wetgeving of uitvoeringsnormen te voorzien, dan heeft de burger op basis van artikel 18 Grondwet in beginsel geen rechtstreeks uit te oefenen recht.

#### *EVRM*

Een dergelijk recht kan de burger wel ontlenen aan het beginsel van de toegang tot de rechter, zoals dat in artikel 6, eerste en derde lid, sub c, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is neergelegd<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> MvT, bijlage Tweede Kamer 13 873, nr. 3, blz. 260, deel 1a.

<sup>19</sup> Burkens, M.C. (1989) Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht. (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink), blz. 53-54.

<sup>20</sup> MvT, bijlage Tweede Kamer, 13 873, nr. 3 blz. 260, deel 1a.

<sup>21</sup> Aldus A.W. Heringa en T. Zwart in 'De Nederlandse Grondwet' (1993).

<sup>22</sup> Algemene Grondwetsherziening, 1a, blz. 256.

<sup>23</sup> P. Smits, beschrijft in 'Artikel 6 en de civiele procedure' (2008) de invloed van artikel 6 EVRM op de civiele procedure in Nederland.

Het eerste lid luidt:

"Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden."

Het derde lid onder c, dat betrekking heeft op strafzaken, luidt:

"Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegde advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen."

Volgens de jurisprudentie van het EVRM heeft de Staat - op grond van het eerste lid van artikel 6 - de verplichting om voor een effectieve rechtsbescherming zorg te dragen. Deze verplichting strekt zich dienovereenkomstig tevens uit tot civielrechtelijke vorderingen en bestuursrechtelijke geschillen.

In het arrest Airey/Ierland<sup>24</sup> - het betrof een echtscheiding - spreekt het Hof van 'de verzekering door de overheid van het recht op effectieve toegang tot de rechter'. Het *right of acces to court* houdt volgens het Hof weliswaar niet een automatisch recht op gratis rechtsbijstand in civiele procedures in, maar brengt wel voor de staat de verplichting mee de toegang tot de rechter mogelijk te maken, hetzij door voor betrokkene zondig in geval van eigen onvermogen de te maken juridische kosten te vergoeden, hetzij de proceskosten te verlagen, hetzij de procedures c.q. procesvoorwaarden te vereenvoudigen, of rechtsbijstand te verschaffen.

Volgens de overwegingen van het Hof komt de overheid bij de invulling van deze plicht een ruime beleidsvrijheid toe en is de overheid bevoegd een financiële bijdrage van de rechtzoekende te vragen. Als zodanig is de overheid dus vrij in de wijze van regeling van de rechtsbijstand<sup>25</sup>. Deze beleidsvrijheid neemt echter niet weg dat de overheid ten volle verantwoordelijk blijft voor de effectieve toegang tot de rechter. Dit heeft het Hof uitdrukkelijk uitgesproken in de arresten Van der Mussel/België en Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk.<sup>26</sup>

In het arrest Costello-Roberts/Verenigd Koninkrijk zegt het Hof:

"the State cannot absolve itself from responsibility by delegating its obligations to private bodies or individuals."

Uit het arrest Artico/Italië valt af te leiden dat het recht op effectieve en daadwerkelijke rechtsbijstand niet slechts de "papierenen" toevoeging van een advocaat is. "De staat kan niet voor elk gebrek in het optreden van een toegevoegde advocaat aansprakelijk worden gesteld, maar de

<sup>24</sup> NJ 1980, 376.

<sup>25</sup> Zie in vergelijkbare zin oordelen van de Europese Commissie, oa. ECRM 10 juli 1980, 8158/78, DR 21, p. 95; ECRM 11 mei 1983, Webb/GB, 9353/81, DR 33, p. 133; ECRM 16 juli 1986, Rayner/GB, 9310/81, DR 47, p. 5; ECRM 4 december 1985, 11564/85, DR 45, p. 291. Als ook enkele bepalingen uit Resolution R(78)8 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, zoals artikel art 1 onder b en artikel 6.

<sup>26</sup> EHRM 23 november 1983, series A, vol 70 en EHRM 25 maart 1993, (89/1991/341/414).

autoriteiten zijn wel verplicht ervoor zorg te dragen dat het recht op gratis rechtsbijstand effectief is.<sup>27</sup>

Tot slot volgt uit de jurisprudentie over het EVRM dat een rechtsbijstandstelsel, voor wat betreft de beslissing over toelating, dient te voorzien in een onafhankelijke geschillenregeling. Een situatie waarbij tegen de weigering van rechtsbijstand geen beroep op de rechter mogelijk is, kan volgens het Hof een schending van het verdrag opleveren.<sup>28</sup> Het dient daarbij te gaan om een volwaardig rechterlijk toezicht. Een beperkt rechterlijk toezicht wordt onvoldoende geacht als uit te putten rechtsmiddel.

#### *Gesubsidieerde rechtsbijstand en de particuliere sector*

Uit de geschetste beschrijving van de internationaal-rechtelijke en grondwettelijke verplichtingen kan de conclusie getrokken worden dat de verantwoordelijkheid voor de toegang tot het recht niet in de particuliere sector thuis hoort. Er is geen markt voor de verlening van een vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen. Dit is geen winstgevende activiteit. Zonder overheidsdwang is niet te verwachten dat de particuliere sector aanbiedingen op het terrein van de rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen zal doen. Het meest voor de hand zou het aanbieden van de mogelijkheid van het afsluiten van rechtsbijstandverzekeringen zijn. In bijlage 6 wordt uiteengezet dat deze mogelijkheid destijds is afgewezen.

---

<sup>27</sup> NJ 1980, 586.

<sup>28</sup> EHRM 9649/82 X versus Zweden (niet gepubliceerd). Ook in artikel 7 van de Resolution R(78)8 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa is met zoveel woorden bepaald dat er een beroepsmogelijkheid moet bestaan tegen de weigering van gefinancierde rechtshulp.



#### **4a. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)**

De beantwoording van deze vraag is gerelateerd aan de gesubsidieerde rechtsbijstand. Nadat de overheid het tot haar taak zag om de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen te regelen, is er altijd een subsidiestructuur geweest tussen de centrale overheid en de organisaties die oordeelden over de aanvragen om een toevoeging. Deze aansturing werd het meest doeltreffend gevonden.

In de grondwet is expliciet bepaald dat de overheid zorg draagt voor een effectieve toegang tot de rechter voor minderdraagkrachtigen. Dit wil niet zeggen dat de daadwerkelijke verlening van rechtsbijstand niet op een ander niveau of bij andere organisaties kan liggen.

De toegang tot de rechter is echter van groot belang voor het vertrouwen in de rechtsstaat. Het draagt bij aan de ordening van de maatschappij, aangezien door middel van deze toegang de wettelijk neergelegde rechten en plichten geldend kunnen worden gemaakt. Het is veelal ook een middel om toegang tot andere schaarse voorzieningen te kunnen krijgen.

De toegang tot de rechter is een zo elementair rechtsbeginsel dat de regering de verantwoordelijkheid van een goed functionerend gesubsidieerd rechtsbijstandstelsel heeft toebedeeld aan het Rijk.

Andere vormen van toegang tot het recht kunnen en zijn op decentraal niveau geregeld. Maar de sturing op de toegang tot de rechter ligt op rijksniveau. In de praktijk betekende dit dat het Rijk de organisatie rondom de rechtsbijstandverlening subsidieert. Deze organisatie is de afgelopen decennia gewijzigd. Hieronder wordt een korte schets van de ontwikkelingen gegeven.

##### *Ontwikkeling van de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen*

De ontwikkelingen tot de invoering van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (WROM) zijn in bijlage 5 opgenomen.

Na invoering van de WROM in 1957 groeide in de woelige jaren zestig en zeventig de leemte in de rechtshulp. Dit leidde ertoe dat vanaf 1970 in een snel tempo bureaus voor rechtshulp ontstonden die spreekuren hadden op voornamelijk de terreinen waarop deze leemte werd geconstateerd. Deze bureaus, die door de overheid werden gesubsidieerd, namen de beoordelingen van de aanvragen om een toevoeging van de bureaus voor consultatie over. Daarnaast steeg de vergoeding voor de advocaat ten behoeve van de verlening van rechtsbijstand aanzienlijk.

Deze ontwikkelingen brachten een sterke stijging van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand met zich. Aangezien aan de overheid steeds stringenter budgettaire beperkingen werden gesteld, groeide de noodzaak tot vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Bovendien kon in een nieuwe wettelijke regeling specifiek aandacht worden besteed aan de in 1983 in de Grondwet neergelegde plicht aan de wetgever om te zorgen voor de verlening van rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen.

Voor de vernieuwing van het stelsel werd gedacht aan de invoering van de contractsadvocatuur. Dit hield in dat de raden voor rechtsbijstand met de advocaat zouden afspreken hoeveel zaken aan de advocaat toegevoegd kunnen worden. Tot een marge van 10% boven het overeengekomen aantal zaken zou het meerdere niet worden vergoed. Aangezien de balie vreesde voor de aantasting van de onafhankelijkheid van de advocaat en daarom tegen deze gedachte was, is dit niet overgenomen in de nieuwe Wet op de rechtsbijstand.

Om de kosten beheersbaar te houden werden de bestaande middelen uit de WROM, te weten het stellen van inkomensgrenzen en de betaling van de eigen bijdrage door de rechtzoekende, gehandhaafd. Daarnaast werd het toezicht op de uitvoering van het stelsel effectiever ingericht. Dit leidde tot een organisatiestructuur waarbij een centrale plaats werd toebedeeld aan de vijf raden voor rechtsbijstand. Aan deze raden waren bureaus rechtsbijstandvoorziening verbonden. De verantwoordelijkheid voor de beoordelingen van de aanvragen om een toevoeging werd neergelegd bij deze bureaus. Het toezicht daarop werd neergelegd bij de raden voor rechtsbijstand. De daadwerkelijke rechtsbijstandverlening werd gedaan door de stichtingen rechtsbijstand en de advocatuur. In 1994 zijn de bureaus juridisch ondergebracht bij de raden voor rechtsbijstand met als gevolg dat de raden de beoordeling van de aanvragen om een toevoeging gingen uitvoeren. De raden leggen door middel van enerzijds hun jaarplannen en anderzijds hun verantwoording voor de subsidieverstrekking verantwoording af aan het rijk over de nog te besteden en al bestede subsidies.

Uit de hierboven geschetste ontwikkeling en gezichtspunten kan worden opgemaakt dat niet is overwogen de volledige verantwoordelijkheid neer te leggen op decentraal niveau. Volgens de memorie van toelichting bij de WROM biedt het destijds geregelde stelsel de beste waarborgen voor een deskundige en economische behandeling.<sup>29</sup>

Decentralisatie zou betekenen dat de organisatie van de toedeling en betaling van rechtshulp aan een rechtzoekende door een provinciale of gemeentelijke organisatie zou moeten geschieden. Per provincie of gemeente zou een organisatie moeten worden ingericht die aanvragen om rechtsbijstandverlening en betaling van rechtsbijstandverleners beoordeelt. Dit brengt hoge kosten met zich. Bovendien vergroot deze versnippering het risico dat regionaal verschillend zal worden geoordeeld over de aanvragen. Daarbij moet worden bedacht dat het met de nu bestaande kleinschalige inrichting van vijf raden ook al voor komt dat niet gelijkelijk wordt geoordeeld. Verwacht mag worden dat na centralisatie van de raden dit probleem tot het verleden behoort

#### *Uitgangspunten van de Wet op de rechtsbijstand uit 1994*

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de positionering van de rechtsbijstand tot het huidige stelsel is van belang de relevante uitgangspunten die aan het huidige stelsel ten grondslag hebben gelegen te noemen.

Met ingang van 1 januari 1994 is de WROM vervangen door de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Laatstgenoemde wet heeft een totstandkomingsgeschiedenis van vijftien jaar.

De reden dat deze wet lang op zich heeft laten wachten is tweeërlei:

1. De overheid werd sinds de jaren tachtig voor steeds stringenter budgettaire beperkingen gesteld. Dit betekende dat er gezocht diende te worden naar sturings- en beheersingsinstrumenten. Dit stuitte telkens weer op weerstanden<sup>30</sup>;

---

<sup>29</sup> Kamerstukken II 1953/54, 3266, nr. 3, blz. 6.

<sup>30</sup> P. Smits (2008, p. 69 en 70) stipt de roerige totstandkoming van de WRB aan. In dat verband wijst hij op het kortgeding dat de advocatuur (in 1<sup>e</sup> aanleg en appel) nog onder de oude WROM aanspande, met als eis een verhoging van de vergoedingen met 25 % (Pres. R'bank 18 oktober 1990, KG 1990 en Hof Den Haag 7 maart 1991, Rechtshulp 1991, p.15). Het Hof veroorlooft zich in zijn uitspraak ten overvloede de overweging het niet onbegrijpelijk te vinden dat de minister een relatie legt tussen de verhoging van de vergoeding en de met de invoering van de Wet op de rechtsbijstand beoogde strikter toezicht op de uitgaven voor de gefinancierde rechtshulp. Impliciet lijkt het Hof daarmee aan te geven dat onder het regime van de WROM menigmaal van het toevoegsysteem werd misbruik gemaakt in die zin dat dit systeem dikwijls aanleiding gaf tot een meer dan gerechtvaardigde toeloop op de rechter. Aldus de interpretatie van Smits van de uitspraak van het Hof.

2. Met het eerste punt hangt samen dat ingrepen in het bestaande systeem, gericht op meer beheersbaarheid, onvermijdelijk een beperking betekende van de vrijheid die de rechtshulpverleners tot dan toe genoten hadden.

De wet heeft vier doelstellingen:

1. het voorzien in de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand aan degenen die over onvoldoende financiële middelen beschikken om deze bijstand zelf te bekostigen;
2. het voorzien in een voldoende aanbod van door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand;
3. budgettaire beheersing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand;
4. modernisering van de bestuurlijke organisatie.

Deze doelstellingen zijn gerealiseerd door:

Ad 1. de invoering van een verbeterde controle op de draagkracht van de rechtzoekende. Destijds werd deze controle uitgevoerd door de gemeente. Thans wordt aangesloten bij het fiscale inkomen dat door de Belastingdienst wordt geleverd.

Ad 2. De gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend door bij de raden voor rechtsbijstand ingeschreven advocaten en door medewerkers van de bureaus voor rechtshulp. Zoals hierboven is uiteengezet is thans een striktere scheiding tussen publieke en private taken aangebracht.

Ad 3. Behalve het onder ad 1 genoemde draagt ook de inhoudelijke beoordeling van de toevoegingsaanvraag door de raden van rechtsbijstand bij aan een beheersing van de kosten. Voorts draagt het onderscheid in het houden van spreekuren door de bureaus voor rechtshulp en de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging bij aan de beheersing van de kosten. Tijdens de spreekuurvoorziening kunnen al veel zaken worden afgewikkeld. Laatstgenoemde voorziening is thans opgedeeld in de probleemanalyse die door de juridische loketten worden verricht en de -goedkopere- lichte adviestoevoegingen die aan de advocaat worden verleend.

Ad. 4 Alleen aan advocaten die zijn ingeschreven bij de raden voor rechtsbijstand wordt een toevoeging verleend. Aan deze inschrijving worden bepaalde kwaliteitseisen gesteld.

### *Gesubsidieerde rechtsbijstand en EU regelgeving*

Elke lidstaat van de Europese Unie heeft zijn eigen nationale rechtsstelsel. De wijze waarop de toegang tot het recht (en daarmee ook de rechter) wordt ingevuld, verschilt per lidstaat. De nauwe samenhang tussen het nationale recht en de beoordeling van toevoegingsaanvragen brengt met zich dat een regeling op rijksniveau het meest effectief is.

De toegang tot het recht voor burgers en bedrijven in Europa is verbeterd, onder andere door middel van de oprichting van een netwerk van bevoegde nationale autoriteiten op het gebied van het burgerlijk en het handelsrecht. Dit heeft geleid tot de oprichting van een Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken.<sup>31</sup> Het netwerk bestaat uit vertegenwoordigers van de justitiële en bestuurlijke autoriteiten van de lidstaten, die jaarlijks een aantal keren bijeenkomen om informatie en ervaringen uit te wisselen en de samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het burgerlijk en het handelsrecht te verbeteren.

Het netwerk is in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel voor mensen die te maken krijgen met geschillen met "grensoverschrijdende" aspecten, dus waar meerdere lidstaten bij betrokken zijn.

---

<sup>31</sup> Zie [http://ec.europa.eu/civiljustice/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/index_nl.htm)

#### 4b. Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?

De gesubsidieerde rechtsbijstand is ondergebracht bij de operationele doelstelling 12.2 van de justitiebegroting. Het is een middel om de effectieve toegang tot het rechtsbestel te waarborgen. Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt uiteengezet. De alternatieven die in dat kader zijn afgewogen, worden weergegeven. Voorts passeren andere alternatieve stelsels de revue.

##### *Vormgeving rechtsbijstand*

De zorgplicht voor een effectieve toegankelijkheid tot de rechter gaat niet zo ver dat de overheid geen beperkingen mag stellen aan het gebruik van een stelsel van rechtsbijstand. Deze beperkingen zijn in de Wrb neergelegd. Het stelsel ziet er in hoofdlijnen als volgt uit.

Voor een probleemverkenkend onderzoek van het probleem kan de rechtzoekende zich wenden tot het Juridisch Loket. Dit loket doet een probleemanalyse. Op basis van de uitkomsten van deze analyse kan het Juridisch Loket betrokkene:

- gericht aangeven op welke wijze hij het probleem zelf kan aanpakken;
- doorverwijzen naar een juridische hulpverlener, zoals een advocaat, mediator<sup>32</sup> of notaris;
- doorverwijzen naar een niet juridische instantie, indien het een andersoortig probleem blijkt te zijn.

Voor verdergaande juridische bijstand is de rechtzoekende aangewezen op een advocaat. Een rechtzoekende komt in beginsel in aanmerking voor een toevoeging, indien zijn inkomen onder een bepaalde grens ligt en de zaak niet onder de uitsluitingsgronden valt. In de meeste gevallen betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage. De hoogte van deze eigen bijdrage is gerelateerd aan het inkomen, zie tabel 3.

**Tabel 3. Eigen bijdragen en inkomensgrenzen per 1-1-2008**

verzamelinkomen alleenstaande	eigen bijdrage	Verzamelinkomen niet- alleenstaande
- € 16.200	€ 94	- € 22.500
€ 16.200 - € 16.700	€ 148	€ 22.500 - € 23.300
€ 16.700 - € 17.500	€ 255	€ 23.300 - € 24.600
€ 17.500 - € 19.300	€ 449	€ 24.600 - € 27.300
€ 19.300 - € 22.900	€ 705	€ 27.300 - € 32.400

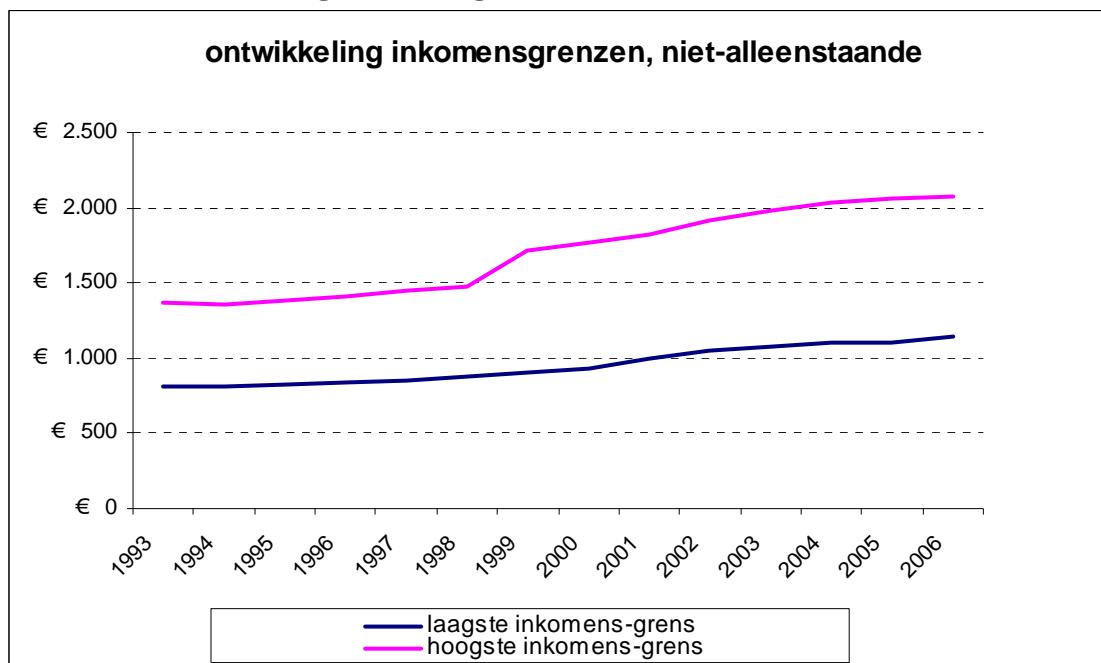
Met de oplegging van een eigen bijdrage wordt bewerkstelligd dat de rechtzoekende afweegt of hij rechtsbijstand opportuun acht. Bij deze afweging kan de rechtzoekende betrekken de mogelijkheid aan andere personen of organisaties juridische hulp te vragen. Dit kan immers een voordeel voor hem opleveren, indien dan geen of minder kosten in rekening worden gebracht.

In grafiek 2 is inzichtelijk gemaakt wat de ontwikkeling is van de netto inkomensgrenzen voor de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze grens volgt de ontwikkeling in de lonen. Jaarlijks worden de gehanteerde inkomensgrenzen geïndexeerd.

De extra stijging van de hoogste inkomensgrens omstreeks 1999 is het gevolg van een amendement dat door de Tweede Kamer is aangenomen.

<sup>32</sup> Een mediator is niet in alle gevallen een juridische hulpverlener.

**Grafiek 2. Ontwikkeling inkomensgrenzen, niet alleenstaande**



De zorgplicht van de overheid vindt niet alleen zijn begrenzing aan de “voorkant” van het stelsel, ook na afwikkeling van de zaak wordt beoordeeld of de rechtzoekende de zaak niet zelf had kunnen betalen.

Indien de rechtzoekende een aanmerkelijk financieel voordeel heeft overgehouden als resultaat van de behandeling van zijn zaak (artikel 34g Wrb), wordt de toevoeging achteraf alsnog ingetrokken. In de praktijk komt dat in bijzonder weinig gevallen voor. Aangezien deze regeling pas sinds 1 april 2006 (de inwerkingtreding van de wet waarin het inkomensbegrip is aangepast aan het fiscale inkomensbegrip, ofwel het Alternatief voor Verificatie Inkomen – en Vermogen, afgekort VIValt) geldt, zijn de effecten van de regeling nog niet geheel duidelijk. Onder de regeling voor die datum -die een beperktere reikwijdte had- werd deze in minder dan 2% van de gevallen toegepast.

Behalve op financiële gronden wordt ook op andere gronden geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. Dit is opgesomd in artikel 12 van de Wrb. In artikel 12 van de Wrb is bepaald dat rechtsbijstand o.a. niet wordt verleend indien: de kansen op succes in de procedure nihil zijn; de aan de rechtsbijstand verbonden kosten niet in verhouding staan tot het belang van de zaak; het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de verzoeker zelf kan worden overgelaten.

De gronden voor afwijzing van gesubsidieerde rechtsbijstand worden in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria nader uitgewerkt.

Artikel 12 heeft betrekking op de verlening van elke vorm van rechtsbijstand, dus niet alleen op die door advocaten. In laatstgenoemd geval bepaalt artikel 28 van de Wrb dat de raad voor rechtsbijstand een toevoeging kan weigeren indien de rechtsbijstand al feitelijk is verleend, de situatie waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd al onder de reikwijdte van een andere toevoeging valt dan wel het een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van de raad eenvoudig kan worden afgehandeld.

Hierboven is uiteengezet dat de Minister van Justitie zorgdraagt voor de toegankelijkheid van het recht. Met het oog daarop zijn de juridische loketten ingericht. Deze verzorgen de eerstelijns gratis rechtshulp. De raden voor rechtsbijstand subsidiëren door middel van een subsidie aan de Stichting het Juridisch Loket deze juridische loketten. Als subsidiegever oefenen de raden de controle uit op de taakuitoefening door de juridische loketten.

De raden voor rechtsbijstand zijn belast met de behandeling van de aanvragen om een toevoeging en de subsidiering van de advocatuur en de mediators die op basis van een toevoeging rechtsbijstand verlenen respectievelijk mediation uitvoeren. De raden ontvangen voor deze taken een subsidie van het ministerie van Justitie.

#### *Aanleiding tot de huidige situatie*

Voordat de juridische loketten werden ingericht, verleenden de stichtingen rechtsbijstand (de bureaus voor rechtshulp) de eerstelijns rechtshulp. Deze rechtshulp bestond uit het aanbieden van een spreekuur van maximaal drie uur waarin de rechtzoekende zijn juridische problemen kon bespreken. Indien het probleem meer tijd vergde voor een oplossing kon het bureau de cliënt ofwel doorverwijzen naar een advocaat ofwel zelf de zaak afdoen op basis van een toevoeging. De afgelopen jaren was waarneembaar dat de bureaus voor rechtshulp meer de nadruk gingen leggen op de toevoegpraktijk en soms zelfs op de betalende praktijk. Deze verschuiving naar de meer inhoudelijke afwikkeling van de zaak had tot gevolg dat de primaire publieksfunctie, namelijk de eerstelijns rechtshulp, van de bureaus in de knel kwam. Daarom is deze ontwikkeling door de overheid ervaren als een belemmering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast liep de deelname vanuit de advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand terug.<sup>33</sup>

Om deze ontwikkeling een halt toe te roepen zijn vanaf 1 mei 2004 opeenvolgend de juridische loketten geopend. Met de inrichting van deze juridische loketten werd beoogd een duidelijker scheiding aan te brengen tussen de publieke en private rechtsbijstandverlening, ook wel het onderscheid in eerstelijns en tweedelijns rechtshulp genoemd. De minder draagkrachtige rechtzoekende kan bij het juridische loket kosteloos informatie of een analyse van zijn juridisch probleem krijgen. Ook kunnen oplossingsrichtingen of een eenvoudig advies worden gegeven. Indien verdergaande juridische hulp gewenst is, is het Juridisch Loket niet meer bevoegd deze te geven en kan een advocaat worden ingeschakeld. De scheiding tussen publieke en private taken wordt op deze wijze gestalte gegeven.

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29200VI, nr. 170.

**Tabel 4 Totaal aantal afgegeven toevoegingen<sup>34</sup>**

Jaar	Aantal totaal	Aantal regulier	Aantal lichte adviestoevoegingen	mediation	Index aantal totaal
2000	293.080	293.080	--	--	100
2001	299.482	299.482	--	--	102
2002	328.206	328.206	--	--	112
2003	343.473	343.473	--	--	117
2004	343.716	343.716	--	--	117
2005	360.940	357.408	3.363	--	123
2006	414.762	397.681	16.894	187*	142
2007	405.825	387.459**	18.366	4565	139

\*Mediationtoevoegingen worden pas vanaf november 2006 geregistreerd  
\*\*Vanaf 2007 Inclusief mediationtoevoegingen

Uit tabel 4 kan worden opgemaakt dat het aantal reguliere toevoegingen na een meer dan gemiddelde stijging in 2006 weer licht is gedaald. Dit betekent dat de aantallen in 2007 overeenkomen met de trendmatig verwachte aantallen als wordt gekeken vanaf het jaar 2000. Tegelijk met de scheiding tussen private en publieke taken is de lichte adviestoevoeging geïntroduceerd. Deze toevoeging wordt afgegeven in de zaken die voorheen meestal in het spreekuur van de stichtingen rechtsbijstand werden afgedaan. Deze zaken zijn in het kader van de scheiding overgegaan op de advocatuur. De rechtzoekende betaalt in deze zaken een geringere eigen bijdrage. Het aantal lichte adviestoevoegingen is vanaf de introductie in 2005 sterk gestegen. Deze toename lijkt in 2007 te stabiliseren (van 16.894 in 2006 tot 18.366 in 2007). De lichte adviestoevoegingen worden voornamelijk afgegeven op het terrein van het verbintenissenrecht (in 2007: 5.043, 27%) en het arbeidsrecht (3.392, 18%). Sinds 1 april 2005 kunnen er ook mediationtoevoegingen worden afgegeven. Het betreft voornamelijk zaken op het terrein van het personen- en familierecht (cijfers 2007: 3.788, 83%).

Opdat de advocaat blijft deelnemen aan het stelsel is de administratieve lastendruk verminderd door de invoering van een eenvoudiger draagkrachttoets. Bovendien zijn maatregelen getroffen voor een doorstroming van bureaujuristen naar de advocatuur.

Met de invoering van de juridische loketten is geen kostenbesparing beoogd. Het is een budgettair neutrale operatie geweest.<sup>35</sup>

Na de invoering zijn verschillende voortgangsrapportages door de verantwoordelijke bewindspersonen naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>36</sup> Uit deze rapportages blijkt dat de juridische loketten naar tevredenheid functioneren. De rechtzoekende is tevreden met de wijze waarop hij wordt geholpen. De bereikbaarheid van de juridische loketten is goed. Daarnaast is de belangstelling vanuit de advocatuur voor het sluiten van verwijzarrangementen in de kleinere zaken groot.

De alternatieve mogelijkheden voor het vormgeven van een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn weergegeven in bijlage 5.

<sup>34</sup> Overgenomen uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 33.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28600 VI, nr. 119, blz. 9.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29200 VI, nr. 170, Kamerstukken II, 2004/05, 29800 VI, nr. 71, Kamerstukken II 2004/05, 29800 VI, nr. 147, Kamerstukken II, 29800 VI, nr. 158, Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, nr. 107, Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, nr. 176.

## 5. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?

De operationele doelstelling 12.2 van de justitiebegroting heeft betrekking op de waarborgen die de Minister van Justitie kan bieden voor een effectieve toegang tot het recht. Deze doelstelling heeft geen betrekking op instrumenten waarvoor de minister van Justitie niet de verantwoordelijkheid heeft.
---

Onder 12 is als algemene doelstelling op het terrein van de rechtspleging en rechtsbijstand in de Rijksbegroting 2008 opgenomen dat de rechtspleging slagvaardig, toegankelijk en doelmatig moet zijn. Daaronder is mede begrepen de buitengerechtelijke alternatieven van geschilbeslechting.

Ter nadere uitwerking is in de operationele doelstelling 12.2 opgenomen dat de effectieve toegang tot het rechtsbestel moet worden gewaarborgd zodat burgers en bedrijven hun in de rechtsorde neergelegde rechten in en buiten rechte geldend kunnen maken.

De motivering bij deze operationele doelstelling luidt als volgt: “Om de toegang tot het rechtsbestel te waarborgen, wordt een adequaat voorzieningenniveau van gesubsidieerde rechtsbijstand in stand gehouden en worden geschillen, die zich beter lenen voor andere vormen van conflictoplossing dan voor een beslissing door de rechter, anders opgelost. Daarnaast wordt via publiekrechtelijke beroepsorganisaties de kwaliteit, integriteit en continuïteit van de juridische beroepsgroepen zeker gesteld. Tot slot worden burgers in staat gesteld problematische schulden te saneren.”



## 6. Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap?

De verbetering van de toegang tot het recht en de financiële beheersing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gezien vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Dit betekent dat behalve het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook andere instrumenten worden genoemd die bijdragen aan de toegang tot het recht. De instrumenten waarvoor een andere minister verantwoordelijk is, worden hier niet belicht. Dit komt aan de orde bij vraag 9.

### a. Welke instrumenten worden ingezet?

Om een effectieve toegang tot het rechtsbestel te waarborgen worden de volgende instrumenten ingezet:

1. handhaven van een financieel beheersbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand;
2. vereenvoudigen toegang tot de rechter;
3. formuleren van de kernwaarden van de advocaat en versterken van de aandacht voor kwaliteit en integriteit;
4. formuleren van de kernwaarden van het notariaat en versterken van de aandacht voor kwaliteit en integriteit;
5. stimuleren aandacht voor kwaliteit en integriteit gerechtsdeurwaarders;
6. stimuleren alternatieve geschiloplossing;
7. het zorgdragen voor de aanwezigheid tolken;
8. schuldsanering.

Toelichting op de instrumenten:

*Ad 1. Handhaven van een financieel beheersbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand<sup>37</sup>.*

Op grond van de Wet op de rechtsbijstand kunnen minderdraagkrachtigen in aanmerking komen voor een probleemanalyse door het Juridisch Loket met al dan niet doorverwijzing naar een advocaat of mediator voor een toevoeging.

Om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand mag het verzamelinkomen per 1 januari 2008 niet meer bedragen dan € 22.900 of bij een gemeenschappelijke huishouding € 32.400. Bovendien mag het vermogen niet uitgaan boven het heffingvrije vermogen.

De eerstelijns rechtsbijstand wordt verleend door de juridische loketten. Er zijn dertig juridische loketten ingericht die zijn verspreid over het gehele land. Voor het verkrijgen van informatie kan de rechtzoekende fysiek naar het loket gaan of gebruik maken van een landelijk telefoonnummer of de centrale website.

<sup>37</sup> In het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 is een taakstelling voor de gesubsidieerde rechtsbijstand aangekondigd. Met het oog daarop zullen medio 2008 de volgende maatregelen worden genomen:

- De standaardvergoeding voor administratieve kosten van de rechtsbijstandverlener die ambtshalve wordt toegevoegd, wordt afgeschaft.
- Een verlaging van de periodieke voorschotverlening aan de advocatuur.

**Tabel 5. Kanalen waarlangs de rechtzoekende contact zoekt met het juridisch loket<sup>38</sup>**

contactkanaal	Aantallen 2005	Aantallen 2006	Aantallen 2007
Telefoon	163.086	344.836	347.819
Balie	58.277	124.100	131.187
spreekuur	35.557	86.639	97.414
E-mail	4.780	19.740	22.962
Totaal*	261.700	575.315	599.382

\* Het Juridisch Loket is in 2004 opgericht en heeft zijn organisatie en activiteiten geleidelijk opgebouwd. Dit verklaart voor het belangrijkste deel het grote verschil in het aantal contacten tussen 2005 en 2006.

Uit tabel 5 kan worden opgemaakt dat in de meeste gevallen de rechtzoekende telefonisch contact zoekt met het juridisch loket.

Indien de hulpvraag te ingewikkeld is om via de telefoon, balie of e-mail af te handelen, wordt een afspraak gemaakt voor het spreekuur. Hieraan zijn geen kosten verbonden. Het spreekuur duurt maximaal een uur.

Indien onmiddellijk duidelijk is dat betrokkene bij een andere instantie moet zijn, wordt hij daarnaar doorverwezen. Dat kan een advocaat zijn, maar ook een andere hulpverlener of instantie. Daarbij kan gedacht worden aan een sociaal raadsman of een mediator. Zie tabel 6 voor de hulpproducten van het juridisch loket.

**Tabel 6. Aantallen toegepaste hulpproducten in 2006<sup>39</sup>**

Hulpproduct	telefoon	spreekuur	Balie	e-mail
Verwijzing naar spreekuur	49.880	3.220	17.918	535
Informatieverstrekking/vraagverheldering	314.997	90.800	116.842	22.420
Verwijzing naar advocaat	13.256	11.633	13.972	122
totaal	378.113	105.653	148.732	23.077

Hieruit valt op te maken dat de belangrijkste taak van het juridisch loket informatieverstrekking en vraagverheldering is. Verwijzing naar de advocaat vindt in vergelijking daarmee slechts in geringe mate plaats.

Bij de doorverwijzing naar de advocaat kan voor eenvoudiger zaken een lichte adviestoevoeging worden afgegeven. Zie voor aantallen tabel 4. Daarvoor krijgt de rechtzoekende maximaal drie uur rechtsbijstand. Deze tijd is gelijk aan die voorheen door de stichtingen rechtsbijstand werd besteed aan het spreekuur inclusief het verlengd spreekuur.

De rechtzoekende betaalt voor de lichte adviestoevoeging een lagere eigen bijdrage dan voor een gewone toevoeging. Totdat het wetsvoorstel waarin de juridisch loketten zijn geregeld in werking is getreden, is dit bedrag €13,50. Dit is het bedrag dat voorheen voor het verlengd spreekuur werd betaald. Na inwerkingtreding van de hiervoor bedoelde wet zal de eigen bijdrage € 36 of € 66 bedragen, afhankelijk van de draagkracht.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 26.

<sup>39</sup> Ontleend aan de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 30.

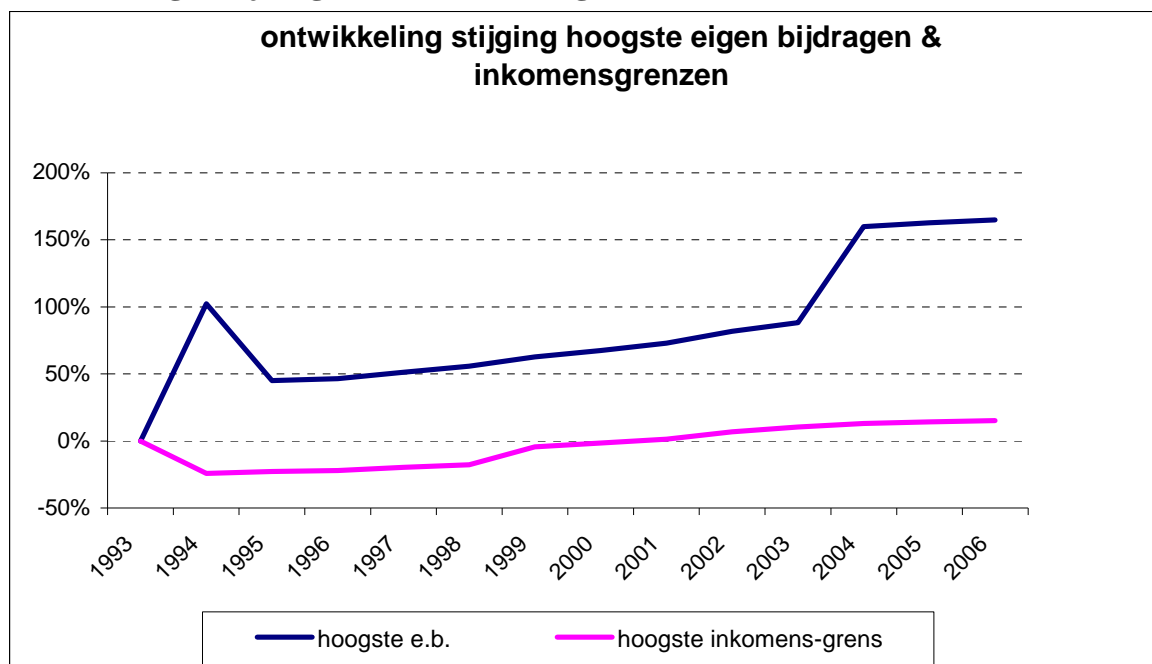
<sup>40</sup> Deze bedragen worden geïndexeerd.

Voor andere dan eenvoudige zaken kan een reguliere toevoeging worden verkregen. Bij de beantwoording van vraag 4b is aangegeven wanneer een rechtzoekende geen recht heeft op een toevoeging.

De toevoeging geldt voor de eerste aanleg. Voor het hoger beroep en voor cassatie moet opnieuw een toevoeging worden aangevraagd.

Afhankelijk van het inkomen moet in beginsel een eigen bijdrage worden betaald. De hoogte daarvan is bij vraag 4b aan de orde gesteld.

### Grafiek 3 Eigen bijdrage versus inkomensgrens



Uit grafiek 3 blijkt dat met de invoering van de Wrb de eigen bijdrage aanzienlijk is verhoogd. Vervolgens is deze gedaald. Omstreeks 2004 is de eigen bijdrage met 35% verhoogd.

Geen eigen bijdrage behoeft te worden betaald indien iemands vrijheid is ontnomen. Voorts worden in het Besluit draagkrachtcriteria rechtsbijstand gevallen genoemd waarin ook geen eigen bijdrage behoeft te worden betaald. Het betreft meestal de zogenaamde “have nots” ofwel personen die nauwelijks geld hebben. Tevens is er een aantal categorieën personen die alleen de laagste eigen bijdrage behoeven te betalen. Daarbij gaat het meestal om gedetineerden en personen die in financiële moeilijkheden zitten, zoals in het geval van een faillissement. Slachtoffers van gewelds- of zedenmisdrijven zijn in beginsel ook vrijgesteld van de betaling van een eigen bijdrage.

Opdat de advocaat voor het stelsel kan worden behouden, is de forfaitaire uurvergoeding een aantal malen met meer dan de indexering verhoogd. Bij de inwerkingtreding van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 op 1 januari 2000 is op aandringen van de Tweede Kamer de forfaitaire uurvergoeding verhoogd van f 125,- naar f 154,-.(€ 69,88) Vervolgens is op 1 januari 2002 de vergoeding verhoogd met ongeveer € 7,00 mits de advocaat voldeed aan bepaalde

kwaliteitsnormen.<sup>41</sup> In 2004 en 2005 ging het tarief nogmaals in twee tranches van € 3,50 (niet geïndexeerd) omhoog. Zie voor deze ontwikkelingen tabel 7. Laatstgenoemde verhogingen gingen gepaard met andere maatregelen met als doel de verhoging budgettair neutraal door te voeren. Deze maatregelen hadden enerzijds betrekking op een andere inrichting van de anticumulatieregeling en anderzijds op de verhoging van de eigen bijdragen van de rechtzoekende met 35%. Het systeem van eigen bijdragen bevat een anti-cumulatieregeling die inhoudt dat nadat een toevoeging is verleend, er voor de volgende toevoegingen in dat jaar een lagere of geen eigen bijdrage hoeft te worden betaald (om te vermijden dat de eigen bijdragen te zeer cumuleren).

De eerste maatregel leidde ertoe dat de afbouw van de betaling van de eigen bijdrage bij meervoudig gebruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in een relatief korte tijd werd ingeperkt. Deze regeling hield in dat een rechtzoekende die binnen een half jaar meer dan één toevoeging ontvangt waarvoor een eigen bijdrage is betaald, voor de tweede en volgende toevoeging een steeds lagere eigen bijdrage betaalt. De wijziging die inging met ingang van januari 2004, bracht met zich dat de eigen bijdrage voor de tweede, derde en vierde vervolgtoevoeging die binnen zes maanden nadat de eerste toevoeging is verleend, altijd vijftig procent van de verschuldigde eigen bijdrage is. Voor een vijfde toevoeging binnen het half jaar moet opnieuw het volle bedrag van de eigen bijdrage worden betaald. Zie tabel 9, onder vraag 8.

**Tabel 7. Forfaitaire vergoeding advocaat<sup>42</sup>**

De bedragen zijn exclusief BTW en in euro's vermeld		
Datum	basisbedrag	Vergoeding administratieve kosten
01-01-00 t/m 30-06-00	€ 69,88	€ 27,23
01-07-00 t/m 30-06-01	€ 72,60	€ 28,30
01-07-01 t/m 30-06-02	€ 75,78	€ 29,55
01-07-02 t/m 30-06-03	€ 87,37	€ 31,09
01-07-03 t/m 31-12-03	€ 90,23	€ 32,11
01-01-04 t/m 30-06-04	€ 93,84	€ 32,11
01-07-04 t/m 31-12-04	€ 95,21	€ 32,58
01-01-05 t/m 30-06-05	€ 98,87	€ 32,58
01-07-05 t/m 15-05-06	€ 99,10	€ 32,66
15-05-06 t/m 30-06-06	€ 99,10	€ 16,33
01-07-06 t/m 30-06-07	€100,69	€16,59
Sinds 01-07-07	€103,19	€17,00

In de tabel 7 is de ontwikkeling van de vergoeding van de advocaat weergegeven. De jaarlijkse indexering is afgestemd op de loonontwikkeling met als gevolg dat de verhoging van de vergoeding daarmee gelijke tred houdt.

De Raden voor Rechtsbijstand zullen op korte termijn worden omgevormd tot één Raad voor de Rechtsbijstand, zodat een grotere efficiency en eenvormigheid in de ontwikkeling en de toepassing van het uitvoeringsbeleid kan worden bereikt. In het kader van de in het coalitieakkoord vastgelegde taakstelling voor het Rijk en ZBO's is aan de Raden een

<sup>41</sup> Bij de start gold als voorwaarde dat de advocaat iedere drie jaar een audit moest laten uitvoeren. Naar verloop van tijd zijn daarbij nog de verplichtingen gekomen om een klanttevredenheidsonderzoek uit te laten voeren en ook mee te doen aan een intervisietraject.

<sup>42</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 143.

efficiencytaakstelling van 10% opgelegd. De bestuurlijke centralisatie zal naar verwachting op langere termijn een positieve bijdrage leveren aan de taakstelling.

Vooruitlopend op de wijziging van de Wrb op dit punt zullen binnen de huidige wettelijke kaders in 2008 de mogelijkheden van verdergaande samenwerking tussen de Raden worden benut.

Voorts zal de rechtsbijstand in asielzaken worden heringericht. Bij brief van 6 december 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1108) is aangegeven dat de asielrechtsbijstand volledig wordt ondergebracht bij de advocatuur.

#### *Ad 2. Vereenvoudigen toegang tot de rechter.*

Juridische problemen kunnen door middel van een juridische procedure worden opgelost. Mede met het oog op de versterking van de toegang tot het recht heeft de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman) voorgesteld de competentiegrens van de kantonrechter te verhogen tot € 25.000. In deze zaken is dan geen wettelijke procesvertegenwoordiging nodig. In een concept van de Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie dat nu ter consultatie is voorgelegd is dit bedrag overgenomen.

Verder draagt de regeling over de collectieve afwikkeling van massaschaden bij aan een eenvoudiger afdoening van dergelijke schaden voor de individuele rechtzoekende.

#### *Ad 3. Formuleren van de kernwaarden van de advocaat en versterken van de aandacht voor kwaliteit en integriteit.*

De advocaat staat zijn cliënt in en buiten rechte bij in een juridisch geschil. Hij is exclusief bevoegd om zijn cliënt in rechte bij te staan in zaken waarin procesvertegenwoordiging bij wet verplicht is gesteld (procesmonopolie).

De advocaat die bij de raden voor rechtsbijstand is ingeschreven, mag gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Een van de voorwaarden voor inschrijving is dat de advocaat een kwaliteitsaudit laat uitvoeren.

Deelname aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt door het kabinet gezien als een belangrijke bijdrage aan een goede rechtsbedeling.<sup>43</sup> Het kabinet heeft tevens aangegeven wat de rol van de advocaat in onze rechtsstaat in brede zin is. Daarbij zijn de kernwaarden waaraan een goede beroepsuitoefening dient te voldoen opnieuw geformuleerd. Hoewel deze kernwaarden al bestonden, kan onder de druk van de toenemende marktwerking hiermee spanning ontstaan.<sup>44</sup>

Een advocaat dient zich bij zijn beroepsuitoefening te laten leiden door de volgende kernwaarden: onafhankelijkheid, onpartijdige belangenbehartiging, integriteit, vertrouwelijkheid, deskundigheid en publieke verantwoordelijkheid voor goede rechtspleging. Met inachtneming van deze kernwaarden werkt de Nederlandse Orde van Advocaten aan een baliebrede Verordering op de Vakbekwaamheid.

#### *Ad 4. Formuleren van de kernwaarden van het notariaat en versterken van de aandacht voor kwaliteit en integriteit.*

Een notaris levert een bijdrage aan het vastleggen van bepaalde rechtsverhoudingen. De notaris wordt meestal ingeschakeld indien de wet dat voorschrijft, zoals bij de overdracht van een huis of het opstellen van een testament. Maar aan een notaris kan ook om advies worden gevraagd over juridische zaken. De notaris kan ook als mediator optreden. Dit komt in het bijzonder voor op het terrein van het erfrecht.

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 13, blz. 10.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 13.

De notaris krijgt op termijn de mogelijkheid om namens beide echtgenoten een gezamenlijk verzoek tot echtscheiding in te dienen. Dit staat in een wetsvoorstel van de minister van Justitie waarmee de ministerraad heeft ingestemd.

De regeling is een vereenvoudiging van de huidige echtscheidingsprocedure en is bedoeld voor echtparen zonder minderjarige kinderen die alleen de vermogensrechtelijke zaken van hun huwelijk moeten regelen, zoals de verkoop van hun huis of de toedeling daarvan aan een van hen. Op dit moment mogen alleen procureurs een verzoek tot echtscheiding indienen.

Met het oog op de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening is de Koninklijke Notariële Broederschap bezig de kwaliteitsaudits die voor uitsluitend witwasdoeleinden waren ingericht te verbreden tot het gehele takenpakket van de notaris.

#### *Ad 5. Stimuleren aandacht voor kwaliteit en integriteit gerechtsdeurwaarders*

Een rechterlijk vonnis levert voor de rechtzoekende een executoriale titel op. Hetzelfde geldt voor een notariële akte of een mediationovereenkomst. Indien noodzakelijk kan de gerechtsdeurwaarder worden ingeschakeld om tot tenuitvoerlegging over te gaan. Daartoe heeft de gerechtsdeurwaarder een aantal dwangmiddelen.

Een rechtzoekende kan ook bij een gerechtsdeurwaarder terecht voor adviezen over geldvorderingen.

Medio 2007 is de Commissie evaluatie Gerechtsdeurwaarderswet ingesteld met onder andere als taak de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) te beoordelen. Tevens is aan deze commissie gevraagd te adviseren over de positie die de KBvG gelet op het waarborgen van een goede en onafhankelijke ambtsbediening die gerechtsdeurwaarders behoren in te nemen. Daarbij zal de focus op de kwaliteitsverbetering van de beroepsuitoefening liggen.

#### *Ad. 6 Stimuleren alternatieve geschiloplossing.*

Het justitiebeleid is er op gericht om in die gevallen waarin andere vormen van conflictoplossing passend kunnen zijn, te bevorderen dat zoveel mogelijk van die andere vormen gebruik wordt gemaakt. Drie vormen van alternatieve geschiloplossing (ADR) die de overheid stimuleert, zijn mediation, arbitrage en bindend advies.

Vanaf april 2005 zijn beleidsmaatregelen ingevoerd die het gebruik van mediation moeten bevorderen. Een van de maatregelen is bij de gerechten en het Juridische Loket doorverwijzingsvoorzieningen naar mediation te implementeren. Een andere maatregel die het gebruik van mediation moet bevorderen, is het beschikbaar stellen van financiële voorzieningen. Partijen die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen een mediationtoevoeging aanvragen. Bij een mediationtoevoeging betalen partijen een eigen bijdrage van €46 (tarief 2007) voor maximaal vier uur mediation. Duurt de mediation langer dan vier uur, dan moet men nogmaals €46 betalen. Zowel partijen die via de gerechten, het Juridisch Loket als via andere kanalen aan mediation deelnemen, kunnen gebruik maken van een mediationtoevoeging. Partijen die via de rechtspraak naar mediation worden doorverwezen en geen toevoeging ontvangen kunnen gebruik maken van een stimuleringsbijdrage. Hierdoor kunnen partijen 2,5 uur gratis gebruik maken van mediation.

Het ministerie van Justitie subsidieert de koepelorganisatie van geschillencommissies, de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken (SGC), om deze vorm van buitengerechtelijke conflictoplossing te stimuleren.

Voorts stimuleert het ministerie van Justitie het preprocesuele schaderegelingstraject bij

letselschadezaken door middel van het verstrekken van een subsidie aan de Stichting personenschade. Doel daarvan is dat bij dergelijke emotionele gebeurtenissen escalatie van het conflict wordt vermeden door te streven naar snelle duidelijkheid, erkenning en genoegdoening.

*Ad 7. Het zorgdragen voor de aanwezigheid van tolken.*

Ter uitvoering van artikel 6 EVRM stelt de overheid in strafzaken kosteloos een tolk ter beschikking voor degenen die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen. In civiele en bestuursrechtelijke zaken kan ook kosteloos een tolk ter beschikking worden gesteld. Daarvoor is in ieder geval vereist dat deze tolk geregistreerd staat in het tolkenregister te Den Bosch.

*Ad 8. Schuldsanering*

Door het onderhouden van een stelsel van schuldsanering en het zorgen voor beschikbaarheid, kwaliteit en integriteit van bewindvoerders worden burgers in staat gesteld problematische schulden te saneren. Kenmerkend voor de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) is de ketenverantwoordelijkheid van uitvoerende organisaties als gemeenten, kredietbanken, sociale diensten, schuldhulpverleners, maatschappelijk werk, rechterlijke macht, advocatuur, bewindvoeringsorganisaties en de raad voor rechtsbijstand. Wettelijke schuldsanering draagt bij aan het armoede- en integrale schuldhulpbeleid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een goed minnelijk traject zorgt er echter voor dat het wettelijke traject het uiterste redmiddel blijft. Uitgangspunt moet blijven dat schuldeiser en schuldenaar het probleem via het minnelijke traject zelf proberen op te lossen voordat zij de schuldsanering aanvragen.

**b. Hoe is de samenhang tussen de instrumenten?**

Met de instrumenten wordt beoogd op verschillende terreinen de burger bij te staan in de toegang tot het recht. Hoe eerder een probleem kan worden opgelost hoe beter dat is. Dat betekent dat het probleem in een zo vroeg mogelijk stadium en op een effectieve manier moet worden aangepakt. Het Juridisch Loket biedt een laagdrempelige toegang tot rechtskundige informatievoorziening. Een snel ingrijpen in een klein probleem of een adequate verwijzing naar de juiste instanties kan escalatie van het probleem voorkomen.

Eenzelfde opzet heeft de schuldsanering met dien verstande dat betrokkene al veel geldelijke problemen heeft. Toepassing van schuldsanering geeft de burger weer uitzicht op een normaal maatschappelijk functioneren. Daarmee wordt voorkomen dat betrokkene in meer en grotere problemen verzeild raakt.

De advocaat kan in beginsel bij elk juridisch probleem rechtsbijstand verlenen. Hoewel het accent ligt op de procesbijstand, kan de advocaat door de burger ook worden ingeschakeld voor advisering.

Het notariaat en de gerechtsdeurwaarders verrichten ook ambtshandelingen, wat betekent dat zij voor bepaalde juridische handelingen verplicht moeten worden ingeschakeld.

Uit de Geschilbeslechtingdelta 2003 blijkt dat voor burgers verschillende wegen open staan om tot een oplossing van geschillen te komen. Het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting (ook wel: Alternative Dispute Resolution, afgekort ADR) is onderdeel van het justitiebeleid.

### c. Is er sprake van overlap?

Zowel de advocaat, de notaris als de gerechtsdeurwaarder is een beroepsbeoefenaar met bijzondere privileges, werkzaam in het juridische domein. Deze beroepsbeoefenaren kennen alledrie hun eigen kerntaken. Hun kerntaken zijn zo verschillend dat deze niet binnen één beroepsgroep uitgeoefend kunnen worden. Een advocaat komt op voor de belangen van één partij. De notaris kijkt als ambtsdrager naar de belangen van alle partijen. De gerechtsdeurwaarder heeft de taak tot tenuitvoerlegging. Hij voert de executoriale titel die iemand kan overleggen uit.

Aan de randen van deze kernfuncties zit soms overlap. Zo kan de advocaat adviseren over zaken die tot het primaire werkterrein van het notariaat en de gerechtsdeurwaarders behoren. Hierboven is al aangegeven dat de notaris in bepaalde gevallen een verzoekschrift tot echtscheiding mag indienen. Op dit terrein zijn vooral advocaten actief.

Het verschil is gelegen in de reikwijdte van de handelingen die mogen worden verricht. Alleen de notaris mag een ambtshandeling verrichten zoals een transportakte verlijden.

Op dit moment mag een burger in zaken die bij het kantongerecht worden aangebracht hetzij zelf procederen, hetzij een willekeurige derde meenemen. Elk van de juridische beroepsbeoefenaars is om deze reden bevoegd een cliënt bij het kantongerecht te vertegenwoordigen. De cliënt heeft hier een keuzemogelijkheid waarbij hij expertise en kosten kan afwegen.

Vormen van buitengerechtelijke geschilbeslechting zoals mediation, arbitrage en bindend advies kunnen evenals de weg naar de rechter geschikte vormen van geschiloplossing zijn.

Hoewel er geen informatie bekend is waaruit kan worden opgemaakt welke invloed een bepaalde beleidskeuze ten aanzien van een rechtshulpkanaal heeft op de werking van een ander rechtshulpverlenende instantie, is wel onderzocht welke instantie de rechtzoekende heeft benaderd voordat hij een medewerker bij het Juridisch loket raadpleegde.<sup>45</sup>

Uit het onderzoek Het Juiste Loket uit 2007 kan wel worden opgemaakt dat in 70% van de gevallen geldt dat het Juridische loket de eerste instantie is waar een rechtzoekende met zijn juridisch probleem langs is geweest.

Uit tabel 8 kan worden opgemaakt dat 29% van de ondervraagden voordat ze naar het Juridisch loket zijn gegaan een andere persoon of instantie heeft benaderd. Bijna de helft van hen heeft zich in eerste instantie gewend tot een advocaat, het eigen sociale netwerk of de rechtsbijstandverzekering. Het sociale netwerk bestaat in de helft van de gevallen uit een juridisch geschoolde persoon.

---

<sup>45</sup> Interessant zou zijn om de gevolgen van de oprichting van het Juridisch Loket op andere aanbieders in beeld te krijgen. Heeft het Loket bijvoorbeeld geleid tot een minder grote toeloop naar de bureaus Sociaal raadslieden? De oprichting van het Loket is zo recent, dat daarover thans nog geen beeld is te schetsen. Op voorhand valt echter niet uit te sluiten dat die effecten aanwezig zijn. Meer dan zijn rechtsvoorganger de bureaus rechtshulp profileert het Juridisch Loket zich als de eerstelijns hulpvoorziening. De bureaus echter gingen geleidelijk steeds meer hun focus leggen op de tweedelijns voorziening, wat ten koste ging van de bereikbaarheid van de eerste lijnsvoorziening.

Het profiel van het Juridisch Loket wordt ondersteund met relatief veel publiciteit, een scala aan technische voorzieningen en ruime openingstijden. Dit heeft er waarschijnlijk mede toe geleid dat het aantal cliëntcontacten van het Juridisch Loket in 2007 circa 35 % hoger is dan de cliëntcontacten van de bureaus in 2000.



**Tabel 8. Traject voorafgaand aan het Juridisch loket (n =201)<sup>46</sup>**

Eerder geraadpleegde persoon of instantie	Percentage van de respondenten
Advocaat	18
Familie, vrienden of bekenden	15
Rechtsbijstandverzekering	15
Algemeen maatschappelijk werk	8
Rechts- of wetswinkels	8
Arbeidsbureau of CWI	7
Sociaal raadsman of -vrouw	5
Vakbond, beroepsvereniging	4
Consumentenbond/andere consumentenvereniging	3
Politie	3
Gemeente	3
Andere verzekering	2
(Nationale) ombudsman	2
Arbo-dienst	2
Gerechtsdeurwaarder	2
Ander juridisch loket	1
Kerkelijke organisatie	< 1
Mediator	< 1
ANWB	-
Vereniging Eigen Huis	-
Schuldhelpverleningsorganisatie	-
Notaris	-
Politiek	-
Anders	20

<sup>46</sup> Overgenomen uit HJL: Het Juiste Loket, resultaten van een enquête onder klanten van het Juridisch Loket gehouden in mei 2007, blz. 14.

## 7. Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?

Van de verschillende instrumenten die zijn ingezet om een effectieve toegang tot het rechtsbestel te waarborgen wordt beoordeeld hoe dit aan die doelstelling heeft bijgedragen.

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken verschenen die inzicht geven in de ‘staat van het rechtsbestel’. Tevens zijn er door de Algemene Rekenkamer doelmatigheidsonderzoeken verricht naar de bedrijfsvoering van de raden voor rechtsbijstand. Voor de beantwoording van deze vraag maken we een onderverdeling in onderzoek naar:

- a) *toegankelijkheid* van informatie, rechtsbijstand en procedures;
- b) *kwaliteit* van informatie, rechtsbijstand en procedures; en
- c) *doelmatigheid* van de bedrijfsvoering.

Onderzoek naar de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak wordt hier buiten beschouwing gelaten. Deze aspecten zijn in de Beleidsdoorlichting Rechtspraak (2007) aan de orde gekomen.

### *Ad a) Toegankelijkheid van informatie, rechtsbijstand, procedures*

#### *Een totaalbeeld*

Uit het onderzoek ‘Geschilbeslechtingdelta 2003’ blijkt dat (potentieel) juridische problemen alom aanwezig zijn in het dagelijks leven. Ongeveer tweederde van de Nederlandse burgers heeft de afgelopen vijf jaar te maken gehad met één of meerdere (potentieel) civiel- of bestuursrechtelijke problemen.

Een burger met een probleem kan vele verschillende trajecten voor het oplossen van geschillen bewandelen. In de meeste gevallen komen mensen die een probleem hebben in actie om een oplossing te zoeken. Ongeveer 44% van hen roept hierbij advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie. Deze burgers zijn aangeduid als rechtshulpgebruikers. Een vrijwel even grote groep (46%) neemt het probleem zelf ter hand en zoekt geen hulp. De resterende 10% blijft passief, zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt ook geen hulp in. De belangrijkste overwegingen om niets te ondernemen zijn:

- het probleem heeft zichzelf opgelost;
- heb genoeg van de hele zaak / het is niet de moeite waard door te gaan;
- er kan niets meer aan worden gedaan / weet niet wat ik nog kan doen.

Barrières in de zin van te hoge kosten of een gebrek aan kennis van hoe je dat zou moeten aanpakken, zijn in de minderheid.

Degenen die hulp inschakelen gaan bij een breed scala aan instanties te rade. Vaak kloppen ze bij meerdere adressen aan. De vakbond (11%) en de advocaat (11%) worden het meest geraadpleegd, gevolgd door de politie (9%), de Bureaus Rechtshulp<sup>47</sup> (7%) en rechtsbijstandverzekering (6%). Maar ook bij allerlei niet-juridische instanties, zoals het maatschappelijk werk, wordt om advies of hulp gevraagd.

Bij 48% van de problemen weten de partijen op enig moment overeenstemming te bereiken, bij nog eens 3% van de problemen vormt de beslissing in een buitengerechtelijke procedure het eindpunt, en in 4% van de gevallen wordt het probleem beëindigd met een gerechtelijke beslissing. Bij 45% van de problemen wordt echter géén overeenstemming of beslissing

<sup>47</sup> Na de reorganisatie van de eerstelijns rechtshulp in 2005 zijn de Bureaus rechtshulp opgeheven. De Geschilbeslechtingdelta 2003 geeft geen inzicht in de rol die de juridische loketten bij de inschakeling van hulp spelen, aangezien deze in 2003 nog niet bestonden.

bereikt. Wel bereiken burgers bij ruim de helft van deze problemen toch wat ze willen doordat de ongewenste situatie (vanzelf) verdwijnt. Uiteindelijk blijft bij 14% van de problemen waarin actie is ondernomen het probleem voortbestaan.

Het Geschilbeslechtingdelta-onderzoek geeft geen aanwijzingen dat het aanbod van rechtshulp in zijn algemeenheid tekortschiet of dat de kwaliteit daarvan ontoereikend is. Er blijkt een zeer breed scala aan adviserende en hulpverlenende instanties te zijn waarvan burgers gebruik maken. Vaak kloppen rechtshulpgebruikers bij meer dan één adres aan. Via doorverwijzing en ‘shopping’ vinden ze hun weg in het aanbod.

#### *Letselschadezaken*

Wel blijkt uit onderzoek dat bij specifieke soorten zaken de kosten voor burgers te hoog kunnen zijn. Bij letselschadezaken is de toegang tot recht problematisch vanwege de hoge financiële drempels, zoals de kosten van de advocaat, medische deskundigen, arbeidsdeskundigen en de mogelijke veroordeling in de proceskosten.<sup>48</sup>

#### *Toegankelijkheid informatie en rechtshulp*

##### *Juridisch Loket*

De eerstelijnsrechtshulp is in 2005 gereorganiseerd. De Bureaus Rechtshulp verdwenen en daarvoor in de plaats kwamen 30 vestigingen van het Juridisch Loket. Juridisch loketten verlenen in tegenstelling tot Bureaus Rechtshulp geen verdergaande rechtsbijstand meer, maar verstrekken alleen (gratis) informatie, vraagverheldering en advies en zonodig doorverwijzing naar een advocaat of een andere instantie. Belangrijk verschil tussen de Bureaus en de juridisch loketten is dat er niet meer *namens* de klant wordt opgetreden. Ook begeleiden de medewerkers de loketklanten niet meer naar klachtencommissie of andere instanties. Dit betekent dat de rol van de loketmedewerkers beperkter is dan vroeger. Sociaal raadslieden en rechts- en wetswinkels leveren nog wel verdergaande eerstelijns rechtsbijstand.

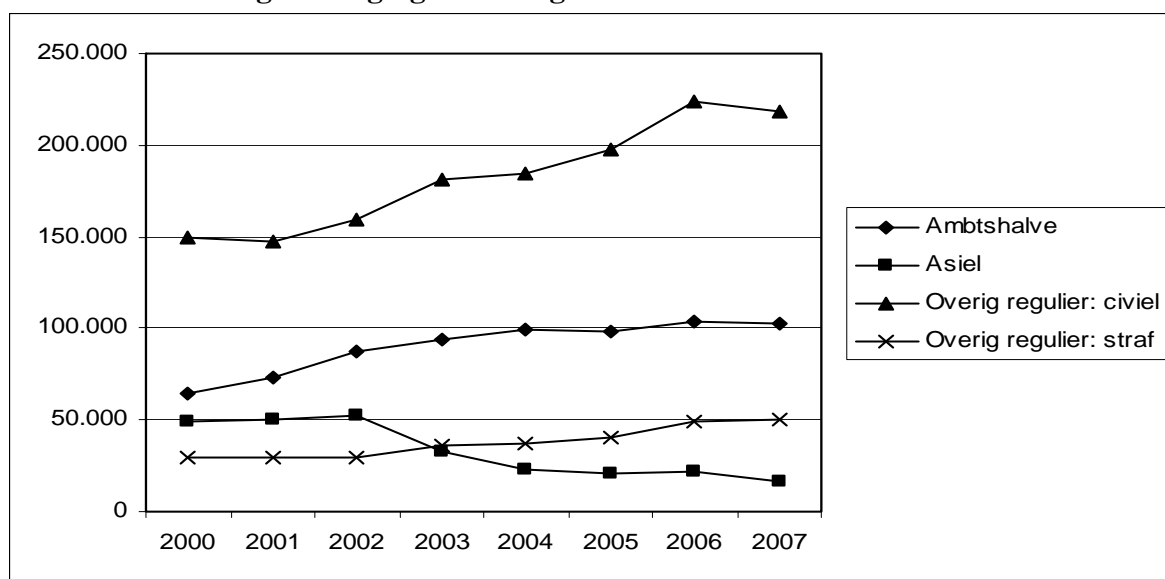
##### *Vraag en aanbod gesubsidieerde rechtsbijstand*

Het totaal aantal toevoegingen dat wordt afgegeven stijgt jaarlijks. Vooral op het terrein van strafrecht en civielrecht is het aantal toevoegingen sterk toegenomen. Op het gebied van het asielrecht is het aantal toevoegingen vanaf 2002 afgenomen. Zie grafiek 4.

---

<sup>48</sup> J.M. Barendrecht, C.M.C. van Zeeland e.a., Schadeclaim: kan het goedkoper en minder belastend? Schoordijk Instituut, WODC 2004.

**Grafiek 4 Verdeling toevoegingen rechtsgebieden**



Ongeveer 4% van de Wrb-gerechtigden en 17% van de niet-Wrb-gerechtigden zeggen af te hebben gezien van rechtsbijstand vanwege de prijs.<sup>49</sup>

Voor de ambtshalve en asieltoevoegingen is de rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd. De reguliere toevoegingsgebruikers, die wel een eigen bijdrage moeten betalen, komen vaker uit de laagste inkomenscategorieën binnen het Wrb-bereik. Naarmate de inkomens hoger worden en men dichterbij de Wrb-grens komt, neemt het percentage toevoegingsgebruikers af.<sup>50</sup> Dit kan twee oorzaken hebben. (1) De eigen bijdrage is hoger voor de hogere inkomenscategorieën. De prijsprikkel werkt dan sterker. In vergelijking met lagere inkomens moet men voor hulp bij soortgelijke problemen meer betalen en men beslist er dan vaker van af te zien.<sup>51</sup> (2) Rechtzoekenden binnen de Wrb-grenzen met hogere inkomens, beschikken vaker over een rechtsbijstandsverzekering.

Uit onderzoek blijkt dat gebruikers van civiele toevoegingen minder vaak een inkomen uit arbeid en vaker een uitkering hebben in vergelijking met de totale beroepsbevolking.<sup>52</sup> De financiële positie van veel gebruikers van civiele toevoegingen hangt samen met hun sociaaldemografische kenmerken, die indicatief zijn voor een zwakke arbeidsmarktpositie. Vooral vrouwen, eerste generatie niet-westerse allochtonen, alleenstaanden en (éénouder)gezinnen — al dan niet met jonge kinderen — komen relatief veel voor. Groepen waarin deze kenmerken gecombineerd voorkomen, kennen vaak hoge armoedepercentages (25-64%).

<sup>49</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006.

<sup>50</sup> G.C.Maas en E. Niemeijer, Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, WODC, 2007.

<sup>51</sup> P. Smits (2008, p. 61 en 62) gaat in op de prijselasticiteit. Hij haalt allereerst Holzhauser (1993) aan, die de stelling verkondigt dat de kosten van rechtspleging slechts een geringe remmende werking hebben; waarbij hij aantekent dat de prijsgevoeligheid groter is naarmate het met het probleem gemoeide bedrag hoger is. Ook is het effect volgens Holzhauser bij middeninkomens, die net wel of net in aanmerking komen, groter.

Smits wijst erop dat de stijging voor de burger van de kosten voor rechtsbijstand bij de invoering van de Wrb in januari 1994, leidde tot dramatisch gevoelde effecten. Die werden in elk geval zodanig beleefd dat over een nieuwe leemte in de rechtshulp werd gesproken. In reactie daarop zijn na de evaluatie van de wet enige jaren later, maatregelen genomen om een groter aandeel burgers onder het bereik van de wet te brengen.

<sup>52</sup> G.C.Maas en E. Niemeijer, Gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand, WODC, 2007.

### Rechtszaken

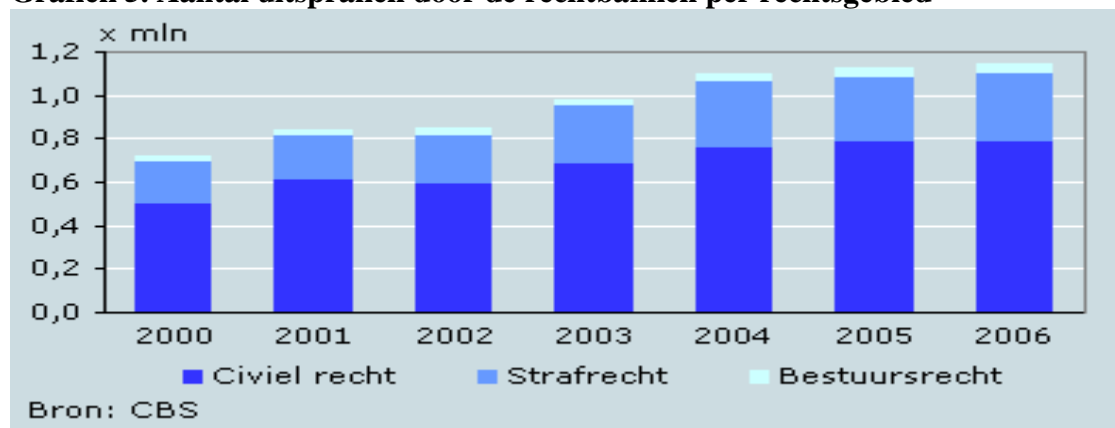
Met uitzondering van het vreemdelingenrecht, heeft zich de laatste jaren in alle rechtsgebieden een stijging van de instroom van rechtszaken voorgedaan. Ook bij de gerechtshoven en bestuursrechtelijke appelcolleges steeg het aantal hoger beroepen sterk.

De economische ontwikkeling vormt een belangrijke oorzaak voor de stijging van het aantal zaken. Daarnaast zijn ook andere redenen voor toename te onderscheiden, zoals: beleidskeuzes van de overheid<sup>53</sup>, minder sociale cohesie en toenemende 'zedeloosheid'.

De toename bestaat voor een zeer groot deel uit ontslagzaken; openstaande vorderingen van bedrijven; insolventieverzoeken; en in de sector bestuur, bijstandszaken.<sup>54</sup>

In 2006 deden de rechtbanken ruim 1,1 miljoen zaken af. Zoals in grafiek 5 is te zien bestaat het merendeel daarvan uit civiele zaken (CBS, 2007).

**Grafiek 5. Aantal uitspraken door de rechtbanken per rechtsgebied**



Bij de civiele zaken in de sector kanton ligt het initiatief van de zaak vaker bij rechtspersonen dan bij natuurlijke personen. In de civiele dagvaardingsprocedures bij de sector kanton (ruim 470.000 zaken in 2005) is iets meer dan de helft van de eisers een rechtspersoon (58%). De gedaagde is meestal een natuurlijke persoon (94%). Ook bij verzoekschriften (bijna 75.000 zaken in 2005) zijn de eisers vaker een rechtspersoon (75%) en de verweerders vaker een natuurlijke persoon 75%.<sup>55</sup>

Verzoekschriftprocedures bij de sector civiel (bijna 170.000 zaken in 2005) worden iets vaker gestart door natuurlijke personen (54%, meestal echtscheidingszaken) dan door rechtspersonen (44%, meestal faillissementsverzoeken).

### ADR

#### Mediation

- Uit de Monitor Mediation<sup>56</sup> blijkt dat vanaf april 2005 het aantal mediationzaken dat na doorverwijzing door de loketten en de gerechten tot stand komt, is toegenomen. In totaal zijn er tot eind 2006 565 mediations gestart die via de loketten zijn doorverwezen en 2.721 die via de gerechten zijn doorverwezen. Daarnaast zijn er nog 395 mediations gestart die niet via deze doorverwijzingsvoorzieningen tot stand zijn gekomen, maar waarin voor minstens één van de partijen een mediationtoevoeging is afgegeven. Volgens

<sup>53</sup> Zo leidt de toepassing van het WAO – schattingsbesluit ertoe dat minder mensen in aanmerking komen voor een WAO-uitkering en dientengevolge meer toevoegingen hiervoor worden afgegeven.

<sup>54</sup> J.G. van Erp, Kwantitatieve ontwikkelingen rechtspraak 2000-2005, WODC 2006.

<sup>55</sup> B.C.J. van Velthoven, Civiele rechtspraak in eerste aanleg, 2005, Research memorandum, 2007

<sup>56</sup> J. Reitsma, M. Tumewu en M. Ter Voert, Mediation Monitor 2007, WODC 2007.

cijfers van het Nederlands Mediation Instituut ligt het aantal

- (gemelde) mediations tussen 2003 en 2005 tussen de 5.000 en ruim 6.000 zaken per jaar.
  - Bij de meeste mediations weten de partijen overeenstemming te bereiken (64% bij doorverwijzing via de gerechten en 79% bij doorverwijzing via het juridisch loket).
  - In de literatuur blijkt dat de oplossing vaak duurzamer is.
- Het gebruik van mediation groeit dus, maar is wat betreft omvang nog beperkt.

#### *Geschillencommissies*

- Grosso modo komen er jaarlijks tussen de 11.000 en 12.000 klachten binnen bij de geschillencommissies. Slechts een deel daarvan wordt door een bindend advies van de geschillencommissie beslecht (in 2006 bij ruim 4.800 klachten). Een ander deel eindigt door bemiddeling of voldoet niet aan de innameisen.
- Het aantal branches dat is aangesloten bij de SGC is toegenomen. Het aantal geschillencommissies is uitgebreid van 29 in 2001 naar 36 in 2006.
- Voor het aanbrengen van een klacht bij een geschillencommissie moet de consument klachtengeld betalen. Dat klachtengeld varieert van €25 tot €125, afhankelijk van het financieel belang van het geschil en/of het type geschillencommissie waar de klacht wordt ingediend.

#### *b) Kwaliteit van informatie, rechtsbijstand, procedures*

##### *Informatie en rechtsbijstand*

Uit onderzoek van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand<sup>57</sup> blijkt dat de rechtzoekende tevreden is over de kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket en de toevoegingsgebruiker over de verleende rechtsbijstand.

##### *Advocatuur*

Uit de Trendrapportage Advocatuur blijkt het volgende:<sup>58</sup>

- Particulieren zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening van hun advocaat. Wel vindt men advocaten duur.
- Zakelijke cliënten zijn over het algemeen redelijk positief over de kennis, vaardigheden en service van advocaten, al is een kwart wel van mening dat de prijs-kwaliteitverhouding de afgelopen jaren is verslechterd.
- Er zijn geen exacte cijfers over het aantal en de soort klachten die bij de dekens binnenkomen, omdat klachten verschillend worden geregistreerd en er gegevens ontbreken. Grofweg lijkt het jaarlijks om ruim 2.500 klachten te gaan. Tussen 2000 en 2005 is het aantal klachten dat naar de raden van discipline is gegaan, gestegen van 699 naar 875. Die stijging hangt samen met de groei van de balie en van de vraag naar juridische dienstverlening. In het jaar 2005 is ongeveer eenderde van de klachten die bij de dekens binnenkwamen doorgegaan naar de raden van discipline. De raden oordelen in ongeveer 40% van de zaken dat de klacht gegrond is. De laatste drie jaar is in tussen de 233 en 257 zaken hoger beroep ingesteld. Het hof van discipline bekrachtigt in ongeveer de helft van de zaken de uitspraak van de raad.
- De meeste klachten zijn afkomstig van particulieren. Het zijn meestal zaken waar persoonlijke en emotionele belangen mee gemoeid zijn en die daardoor klachtgevoelig zijn, zoals echtscheiding, huurconflicten, arbeidsconflicten en letselzaken. Over

<sup>57</sup> HJL: Het Juiste Loket, resultaten van een enquête onder klanten van het Juridisch Loket gehouden in mei 2007.

<sup>58</sup> M.J. ter Voert en S.L. Peters, Trendrapportage advocatuur 2006, WODC 2008.

advocaten van kleine kantoren komen vaker klachten binnen dan over advocaten van grote kantoren.

- De afgelopen jaren is 71% van de kantoren geaudit op basis van de kwaliteitsstandaard van de Orde. Van de eenpersoonskantoren is echter iets minder dan de helft *niet* geaudit, terwijl dit juist de kantoren zijn die minder vaak een kwaliteitszorgsysteem hebben dan grote kantoren. Ook hebben ze vaker particulieren tot klant die de kwaliteit zelf moeilijk kunnen beoordelen.
- Voor een betere borging van de kwaliteit worden in de trendrapportage verschillende maatregelen geopperd, zoals a) de introductie van een baliebreed kwaliteitszorgsysteem, b) hogere eisen stellen aan de beroepsopleiding en permanente educatie, c) aanpassing van het tuchtrecht.

### *Notariaat*

Uit de Trendrapportage notariaat 2006<sup>59</sup> blijkt dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat sprake is van een kwaliteitsverlies van de notariële dienstverlening als gevolg van marktwerking. Prijsvechters maken niet meer fouten dan andere notarissen en bieden ook *full service*. Wel is er mogelijk sprake van een verschraving van de kwaliteit. Verder onderzoek is nodig om te bezien of de toegenomen concurrentie een nadelige invloed heeft op de vakinhoudelijke kwaliteit en de naleving van de beroepsregels.

De controle van notarissen bij de aanvraag van hypotheke en de overdracht van onroerende zaken schiet soms tekort. Ook bij de controle van de kwaliteitsrekening wordt het gedrag van sommige notarissen als nalatig en slordig getypeerd.

Het aantal klachten dat is ingediend bij de tuchtcolleges is tussen 1999 en 2006 toegenomen. Vanaf 2002 zijn tussen de 113 en 140 klachten per jaar gegrond bevonden. Klachten die bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en claims die bij de verzekeraar binnenkomen, betreffen vooral nalatenschappen en registergoederen. De klachten hebben vaak betrekking op gebrekkige communicatie, trage afwikkeling en onjuiste adviezen.

### *Gerechtsdeurwaarders*

Voor opdrachtgevers bestaat de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder onder andere uit de snelheid van werken, scoringspercentages en efficiënte communicatie. Voor grote opdrachtgevers is tevens een hoge mate van automatisering van belang. De meeste opdrachtgevers zijn vaste klanten en kunnen de inhoudelijke en commerciële kwaliteit van de diensten goed beoordelen. Gerechtsdeurwaarders stemmen hun bedrijfsvoering af op de wensen van belangrijke opdrachtgevers. De toegenomen automatisering en het ontstaan van samenwerkingsverbanden met een landelijke dekking zorgen ervoor dat steeds efficiënter kan worden gewerkt en dat opdrachtgevers goed kunnen controleren of alles volgens de afspraken verloopt. De kwaliteit van de diensten voor grote opdrachtgevers lijkt dus verbeterd. Of hetzelfde geldt voor schuldenaren is twijfelachtig. De invoering van de landelijke bevoegdheid heeft er toe geleid dat schuldenaren met steeds meer gerechtsdeurwaarders te maken krijgen. Het treffen van betalingsregelingen wordt daardoor moeilijker, er is minder maatwerk naar schuldenaren toe en ze zijn meer onderdeel van een gestandaardiseerd proces geworden.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Z.D. Laclé en M.J. ter Voert, Trendrapportage notariaat 2006, WODC 2008.

<sup>60</sup> M.J. ter Voert en M.D. van Ewijk, Trendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006, WODC 2006.

### *Procedures*

Over de kwaliteit van geschilbeslechtsprocedures komt uit verschillende rapporten en onderzoeken het volgende beeld naar voren wat betreft tevredenheid van partijen en doorlooptijden.

- Beschikbare bronnen geven aan dat volgens de samenleving de kwaliteit van de rechtspraak vrijwel gelijk is gebleven (algemene publieke opinie) dan wel is gestegen (klanten; visitatiecommissie). De Rechtspraak zelf blijkt minder positief. De kwaliteit van de rechtspraak is volgens de medewerkers van de organisatie gedaald (zie beleidsdoorlichting Rechtspraak).
  - Partijen zijn, gemiddeld genomen, tevreden tot zeer tevreden over de duur, de financiële kosten en de uitkomst van de mediation. Partijen zijn over het algemeen ook bereid bij toekomstige conflicten in soortgelijke situaties opnieuw voor mediation te kiezen.<sup>61</sup>
  - Gemiddeld duurt een mediation die via het Juridisch Loket is doorverwezen 52 dagen. De helft van de mediations die via de rechtspraak is doorverwezen is binnen 27 dagen (tussen de eerste bijeenkomst en de laatste bijeenkomst) afgerond. Bij bestuursrecht is de doorlooptijd van mediations korter dan bij civielrecht (respectievelijk 54% en 18% is binnen 1 dag afgerond).
  - De gemiddelde behandelingsduur van klachten bij geschillencommissies is gedaald van 6,9 maanden in 2001 naar 4,3 maanden in 2006.<sup>62</sup>
- c) *Doelmatigheid* van de bedrijfsvoering.

### *De wet VIValt*

Op 1 april 2006 werd de wet VIValt van kracht.<sup>63</sup> De wet heeft als doel de aanvraag van een toevoeging voor cliënt en advocaat te vereenvoudigen. Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006 blijkt dat de aanvraagprocedure inderdaad eenvoudiger is geworden, doordat voor de inkomensgegevens van de cliënt het sof-nummer van de aanvrager wordt gekoppeld met de gegevens van de Belastingdienst. Dit bespaart tijd. Omdat de Belastingdienst werkt met inkomensgegevens die twee jaar voorafgaan aan het jaar van de aanvraag, kan een verzoek om peiljaarverlegging worden aangevraagd als het inkomen drastisch is veranderd. De aanvraag van een peiljaarverlegging ervaren advocaten als belastend.<sup>64</sup> Cliënten zijn onvoldoende in staat het formulier zelf in te vullen, waardoor een beroep wordt gedaan op de advocaat. In reactie hierop hebben de raden aangekondigd met ingang van 2009 een vereenvoudigd formulier in te voeren.

---

<sup>61</sup> J. Reitsma, M. Tumewu en M. Ter Voert, Mediation Monitor 2007, WODC 2007.

<sup>62</sup> Jaarverslag SGC 2006.

<sup>63</sup> Besluit van 13 februari 2006, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (Stb. 2006, 9), alsmede van artikel IA van de Wet van 4 december 2003 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand aan de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2003, 502) (Stb. 2006, 72).

<sup>64</sup> Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006.



## 8. Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)?

Het blijkt dat de toegang tot het rechtsbestel goed is. De rechtzoekende weet de weg naar het Juridisch Loket te vinden. De toename van het aantal afgegeven toevoegingen brengt een verhoging van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand met zich. Op andere terreinen dan dat van de gesubsidieerde rechtsbijstand is er ook een bijdrage aan de toegang tot het recht.

Voor het waarborgen van een effectieve toegang tot het rechtsbestel is een aantal instrumenten ingezet. Elk van deze instrumenten zal op het effect worden beoordeeld.

### *Handhaven van een financieel beheersbaar stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.*

Met de invoering van de juridische loketten is een effectieve scheiding tussen de eerstelijns en tweedelijns rechtshulp bewerkstelligd. De rechtshulp bij de juridische loketten is duidelijk afgebakend. Deze loketten mogen niet meer dan één uur rechtshulp verlenen. In deze tijdseenheid is het praktisch niet mogelijk tweedelijns rechtshulp te verlenen.

Dit betekent dat door de stelselwijziging er een strikte scheiding is aangebracht tussen de publieke taken op het terrein van de rechtsbijstand en taken die door de markt worden gedaan. Dit heeft tot gevolg gehad dat werkzaamheden die door de voormalige Bureaus rechtshulp (stichtingen rechtsbijstand) werden uitgevoerd niet meer door de opvolger van de Bureaus – het Juridisch Loket – worden uitgevoerd. Het betreft hierbij specifiek de toevoegingen die door de Bureaus rechtshulp werden behandeld in de verlengde spreekuren. Het aantal dat door de Bureaus rechtshulp werden behandeld bedroeg 8.000 á 9.000 toevoegingen per jaar. Het aantal verlengde spreekuren bedroeg ongeveer 36.000 per jaar. Het aantal lichte adviestoevoegingen bedraagt ongeveer 20.000 per jaar. De oorzaak van dit verschil is moeilijk te achterhalen. Een deel zal mogelijk via het spreekuur (dat verruimd is van maximaal een half uur naar één uur) lopen, danwel via het reguliere toevoegecircuit.

De juridische loketten zijn sinds 2005 functioneel. Uit onderzoek in het kader van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand blijkt dat:<sup>65</sup>

- de loketklanten tevreden zijn over de dienstverlening van het Juridisch Loket;
- de bekendheid toeneemt. Voor 70% van de klanten was het Juridisch Loket de eerste instantie waartoe men zich heeft gericht;
- de voorziening toegankelijk is;
- de telefonisch ingang het meest - te weten door 60% van klanten - wordt gebruikt;
- het aantal jaarlijkse cliëntcontacten bij het Juridisch Loket hoger ligt dan bij de Bureaus rechtshulp.

De organisatiekosten van de juridische loketten zijn niet toegenomen in vergelijking met die van de Bureaus rechtshulp.

De versoering van de anticumulatieregeling (zie vraag 6) heeft - op basis van het huidige aantal toevoegingen - geresulteerd in de besparing van circa € 0,8 mln.

<sup>65</sup> Het Juridisch Loket: Het Juiste Loket. Resultaten van een enquête onder klanten van het Juridisch Loket gehouden in mei 2007. Onderzoek in het kader van de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand.

**Tabel 9 Anticumulatieregeling**

Treden cumulatieregeling <sup>66</sup>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Volledige eigen bijdrage betaald	79,8 %	79,1 %	78,3 %	78,1 %	76,9 %	78,2 %	77,2%
50 % van eigen bijdrage betaald	0 %	0%	< 1 %	21 %	23,1 %	21,8 %	22,8%
40 % van eigen bijdrage betaald	14,8 %	15,3 %	15,7 %	0,6 %	< 1 %	< 1 %	<1%
10 - 30 % van eigen bijdrage betaald	5,4 %	5,7 %	6 %	0,3 %	<1 %	0%	0%
totaal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100%

Uit tabel 9 valt af te leiden dat de wijziging van de anticumulatieregeling nauwelijks effect heeft gehad op de frequentie waarmee zij wordt toegepast; dit blijft constant rond de 20%. Echter de wijziging heeft wel geleid tot een gemiddeld hogere percentage van de eigen bijdrage die de rechtzoekende moet betalen als hij korting krijgt.

De tendens is dat de vraag naar rechtsbijstand blijft toenemen. Er is een sterk stijgende lijn waar te nemen in het aantal hulpcontacten van het Juridisch loket. Zie tabel 10

**Tabel 10. Balie-, telefoon- en emailcontacten tussen rechtzoekende en bureaus rechtshulp of Juridisch loket<sup>67</sup>**

Jaar	Aantal contacten Bureaus rechtshulp	Aantal contacten juridisch loket	Totaal	
				Index
2000	448.091	0	448.091	100
2001	429.697	0	429.697	96
2002	457.004	0	457.004	102
2003	440.158	0	440.158	98
2004	358.854	39.604*	398.458	87
2005	Niet beschikbaar	261.700	Niet beschikbaar	
2006	-	575.315	575.315	128
2007	-	599.382	599.382	134

Een groter aantal hulpcontacten kan leiden tot het doorsturen van meer cliënten naar de advocaat. In ieder geval is het aantal afgegeven toevoegingen de afgelopen jaren toegenomen (zie tabel 11)<sup>68</sup>.

Een groter aantal toevoegingen betekent een groter beroep op de advocaat. Het aantal advocaten dat deelneemt aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vlakt het laatste jaar af (zie grafiek 1). Minder advocaten zullen dan meer toevoegzaken moeten behandelen. Bedacht moet worden dat juridische vacatures moeilijk zijn te vervullen. Het gevolg zal zijn dat de commerciële tarieven stijgen. De vergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand gaat daarbij steeds meer achterlopen. Dit kan leiden tot een terugloop van het aanbod van

<sup>66</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2007/2006, blz. 47.

<sup>67</sup> Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 24.

<sup>68</sup> Recente cijfers wijzen uit dat het aantal afgegeven toevoegingen in 2007 is gedaald. Maar het is nog te vroeg om te spreken van een trendbreuk.

rechtsbijstandverleners. Blijvende aandacht voor de aansluiting van vraag en aanbod is daarom noodzakelijk.

**Tabel 11. Ontwikkeling afgegeven toevoegingen per hoofdcategorie**

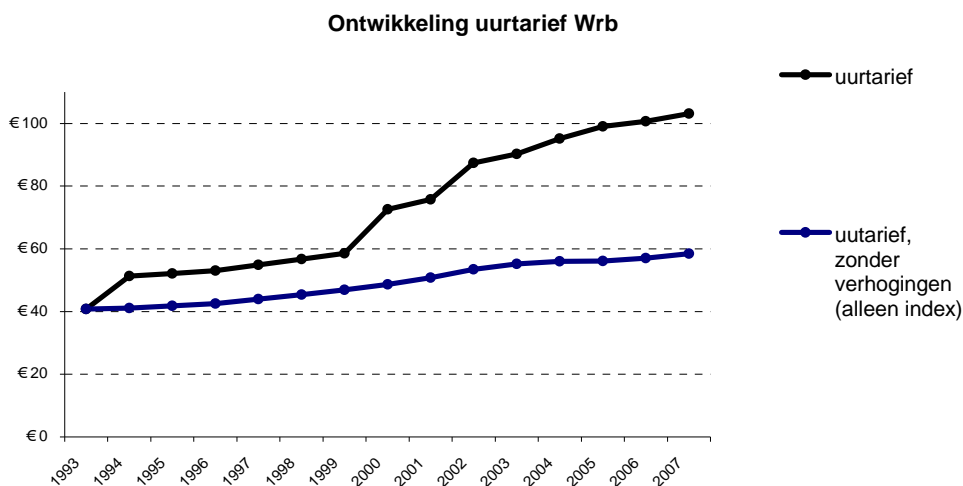
*Zie ook tabel 2 voor een meer specifieke onderverdeling*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Civiel	150.472	147.406	159.340	184.192	187.610	200.681	236.351	236.600
Reguliere straf toevoegingen	29.984	29.453	29.894	36.024	37.822	40.417	49.015	50.604
Ambtshalve toevoegingen	64.772	72.875	86.998	93.985	98.887	98.748	104.168	102.597
Asiel	49.038	49.753	52.987	33.530	23.327	21.219	21.465	16.024

Vooral op het terrein van strafrecht en civielrecht is het aantal toevoegingen sterk toegenomen. Op het gebied van het asielrecht is het aantal toevoegingen vanaf 2002 afgenomen. Overall zijn de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen.

De kosten voor de advocaat stijgen niet alleen door de toename van het aantal zaken, maar ook door de verhoging van de forfaitaire vergoeding (zie ook grafiek 6). Er zijn geen aanwijzingen dat advocaten onterecht op toevogebasis werken. De raden voor rechtsbijstand beoordelen en controleren elke aanvraag. Toevoegingen worden dus alleen verstrekt indien er zich een serieus probleem aandient. De stijging van de kosten voor de advocaat is op dit punt dus uitsluitend toe te schrijven aan de toenemende behoefte aan rechtsbijstand.

**Grafiek 6. Ontwikkeling uurtarief sociale advocaat**



Met de invoering van VIValt is een lastenverlichting voor de advocaat en de raden gerealiseerd. VIValt had tot doel het inkomen van de rechtzoekende niet langer te baseren op het belastbaar inkomen maar op het verzamelinkomen. Laatstgenoemd gegeven wordt door de Belastingdienst geautomatiseerd verstrekt. Voor de advocaat betrof het een lastenverlichting omdat zij – met betrekking tot de financiële gegevens- alleen nog het soft-nummer behoeft in te vullen bij de aanvraag van een toevoeging.

De invoering van VIValt heeft, op basis van het huidige aantal toevoegingen en afgezien van mogelijke effecten op het bereik van de voorziening, een besparing van circa € 6,5 mln. per jaar opgeleverd. Deze besparing is een direct gevolg van de halvering van de toeslag voor administratieve lasten behorend bij de toevoegingsaanvraag.

Het effect van VIValt op het apparaat van de raden is verwaarloosbaar. Er is sprake van een werklastvermindering doordat de financiële beoordeling van een groot deel van de toevoegingsaanvragen is geautomatiseerd, maar ook van een werklastverzwaring door bijvoorbeeld de peiljaarverlegging.

Het effect van VIValt op het bereik van de voorziening is niet eenvoudig te meten. In 2006 is sprake van een stijging van het aantal toevoegingen, maar deze stijging doet zich al sinds 2001 voor. De vraag is of en in hoeverre, de stijging autonoom is of (al dan niet deels) het gevolg is van VIValt.

#### *Vereenvoudiging toegang tot de rechter.*

Van de verhoging van de competentiegrens zijn nog geen effecten gemeten.

#### *Bijdragen van de juridische beroepsgroepen aan de toegang tot het recht.*

Uit de Trendrapportages Advocatuur, Notariaat en Gerechtsdeurwaarders blijkt dat de vraag naar dienstverlening door deze beroepsgroepen de afgelopen jaren is gestegen en dat ook het aanbod van dienstverleners is toegenomen. Er zijn geen spanningen geconstateerd tussen vraag en aanbod. Wel zijn er veranderingen in de financiële toegankelijkheid van de dienstverlening van notarissen en advocaten.

- Sinds het vrijlaten van de tarieven in het notariaat zijn de kosten van akten in de familiepraktijk sterk gestegen. Voor onroerendgoedakten zijn de kosten gedaald. Dit geldt vooral voor de duurdere huizen.
- De tarieven die advocaten rekenen verschillen per kantoor, advocaat, cliënt en soort zaak. Het standaarduurtarief is tussen 2002 en 2005 met 13% gestegen. Het is niet bekend of die stijging verschilt voor de particuliere en zakelijke markt.
- Het algemene beeld onder de bevolking is dat advocaten duur zijn. Bijna 70% vindt dat advocaten te veel geld vragen voor het werk dat ze doen,<sup>69</sup> 88% is van mening dat advocaten veel verdienen en het meest genoemde negatieve punt over advocaten is dat ze duur zijn.<sup>70</sup> Toch laten verschillende onderzoeken onder burgers zien dat de invloed van de prijs op het inschakelen van advocaten in civiele zaken gering is. Een hogere prijs leidt dus wel tot vraaguitval, maar die uitval is beperkt.<sup>71</sup> Dit wordt veelal toegeschreven aan de beperkte keuzevrijheid die de rechtzoekende heeft, omdat de gang naar de rechter en vaak daarmee de inschakeling van een advocaat in bepaalde zaken onvermijdelijk is. Voor een deel worden bovendien de financiële drempels voor lagere inkomensgroepen weggenomen door de gesubsidieerde rechtsbijstand en voor de midden- en hogere inkomens door rechtsbijstandverzekeringen. Rechtsbijstandverzekeringen dekken echter niet alle rechtsterreinen. Zo zijn zaken die betrekking hebben op personen- en familierecht (bijvoorbeeld echtscheidingen) doorgaans uitgesloten. Vreemdelingen- en strafrecht zijn sowieso uitgesloten van dekking.

In 2001 is de Gerechtsdeurwarderwet ingevoerd met onder meer als doel de marktwerking binnen de beroepsgroep te vergroten. Door de invoering van vrije tarieven voor schuldeisers en een landelijke bevoegdheid is de concurrentie tussen gerechtsdeurwaarders toegenomen. Een zorgelijke ontwikkeling is de opkomst van resultaatafhankelijke prijsafspraken met opdrachtgevers, waardoor de onafhankelijke positie van de gerechtsdeurwarder onder druk kan komen te staan.

---

<sup>69</sup> B.C.J. van Velthoven en M.J.ter Voert, *Geschilbeslechtingdelta 2003*, Onderzoek en Beleid 219, WODC, 2004.

<sup>70</sup> Het imago van de advocatuur, Blauw Research, juni 2006.

<sup>71</sup> A. van der Torre, *Advocaat met korting. Over de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*, SCP-werkdocument 118, 2005.

### *Stimuleren alternatieve geschiloplossing*

Uit de Monitor Mediation blijkt groei in het gebruik van mediation.<sup>72</sup> Dit is weergegeven onder vraag 7. De omvang van deze groei is nog beperkt.

### *Het zorgdragen voor de aanwezigheid van tolken*

In het strafrecht worden op grond van het EVRM en de wet tolken ingezet bij een strafzaak. Gelet op de noodzaak van een goede communicatie kan een zaak waarbij de communicatie wegens het niet goed beheersen van de Nederlandse taal geen doorgang vinden zonder dat daarbij een tolk aanwezig is. Dit levert in de praktijk geen problemen op. Ook in civiele en bestuursrechtelijke zaken kan over een tolk worden beschikt. In tabel 12 worden de kosten van de inzet van tolken aangegeven.

### *Schuldsanering*

Uit de Monitor WSNP, derde meting, blijkt dat het percentage dat eindigt met een schone lei 71% is.<sup>73</sup> Dit is een continuering in vergelijking met de vorige monitor.

Het percentage faillissementen bij particulieren is wederom iets gestegen tot 16,2%.

Iets minder dan de helft (47%) van de schuldenaren die tussen 1998 en medio 2006 in de WSNP zat, heeft één of meer toevoegingen gehad. Het gemiddelde aantal toevoegingen van deze categorie schuldenaren is 2,9 per persoon. De toevoegingen hebben vooral betrekking op het personen- en familierecht, het strafrecht, het verbintenissenrecht en het sociaal verzekeringsrecht. Bij schuldenaren met toevoegingen eindigt de WSNP minder vaak met een schone lei (69% - 61%) of in een akkoord (5% - 3%) dan bij schuldenaren zonder toevoegingen. De kans op een faillissement is onder schuldenaren met toevoegingen aanzienlijk groter (25% versus 17%).

---

<sup>72</sup> J. Reitsma, M. Tumewu en M. Ter Voert, Mediation Monitor 2007, WODC.

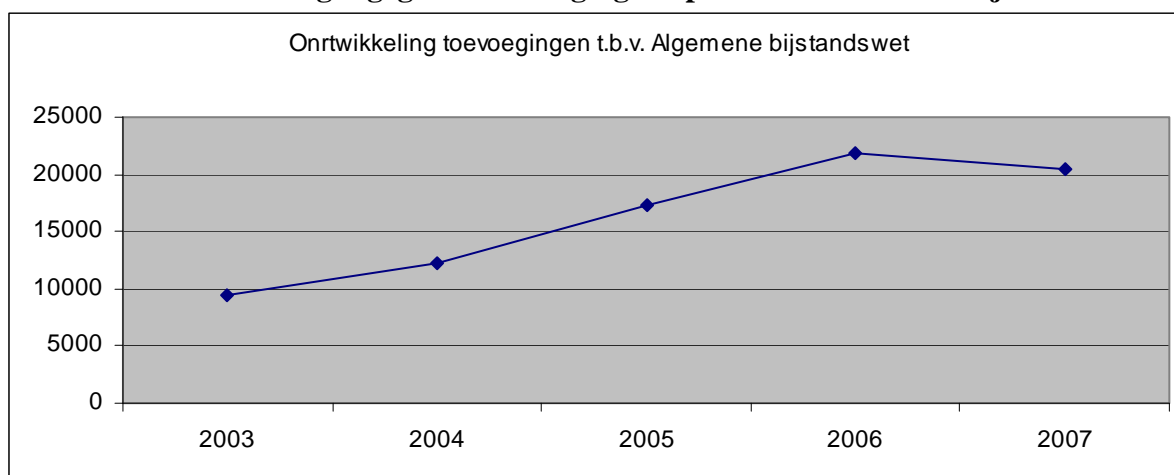
<sup>73</sup> Marijke von Bergh, Ramona van der Linden, Reinout Vriesendorp en Willem Keukens, Monitor Wsnp, derde meting, IVA beleidsonderzoek en advies, 2007.

## 9. Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen?

Behalve de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn er veel instrumenten die op een of andere wijze bijdragen aan de oplossing van problemen. Daarbij gaat het enerzijds om particulier initiatieven en anderzijds om overheidsinitiatieven. De aard van het probleem bepaalt tot welke instantie de burger zich wendt. Daarnaast is rechtsbijstand het einde van vele ketens. Dat betekent dat bepaalde beleidswijzigingen soms juist zorgen voor een vergroting van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Rechtsbijstand is het einde van vele ketens (denk aan strafrecht, echtscheiding, bestuursrecht enz.). Dat betekent dat beleidsmaatregelen op voor gesubsidieerde rechtsbijstand relevante terreinen in de praktijk vaak tot stijging van het volume leiden. Als één van vele mogelijke praktijkvoorbeelden kan hier de aanpassing van de Bijstandswet in 2004 worden genoemd. Deze aanpassing heeft er voor gezorgd dat het aantal toevoegingen op dit rechtsterrein meer dan verdubbeld is. Zie grafiek 7.

**Grafiek 7. Ontwikkeling afgegeven toevoegingen op het terrein van de Bijstandswet**



### *Rechtshulp*

Mensen reageren op verschillende wijzen op een probleem of conflictsituatie. Het onderzoek Geschilbeslechtingdelta 2003 bevat hierover informatie (zie bijlage 7).

De soort hulp die burgers bij de oplossing van hun probleem zoeken, kan sterk variëren. We onderscheiden de volgende vormen van rechtshulp<sup>74</sup>:

- a. *informatie*: het verstrekken van eenvoudige gegevens aan een rechtshulpzoekende;  
*advies*: raad geven bij een beslissing die een cliënt moet nemen;
- b. *service*: het verlenen van eenvoudige diensten, zoals het invullen van een formulier of het opstellen van een brief, het opstellen van een verweerschrift;  
*begeleiding*: een langdurige en permanente vorm van service;  
*bemiddeling*: het tot stand brengen van contact tussen een rechtshulpzoekende en het orgaan dat hem in zijn situatie van dienst kan zijn;

<sup>74</sup> C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk en B. Sloot, De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening, Kluwer, 1976, blz. 126-127.

c. *vertegenwoordiging* in en buiten rechte: het optreden namens een cliënt, het namens de cliënt contact opnemen met de tegenpartij, het voeren van procedures voor enigerlei instantie.

Welk soort rechtshulp wordt gezocht, zal afhangen van de kennis en de vaardigheden van de persoon in kwestie, maar ook van de aard en de ernst van het probleem. In sommige gevallen zal een burger al genoeg hebben aan een eenvoudig advies of hulp bij het opstellen van een bezwaarschrift. In andere gevallen kan vertegenwoordiging door een advocaat gewenst of noodzakelijk zijn.

Advocaten hebben de exclusieve bevoegdheid voor de belangen van cliënten op te komen in zaken waarin procesvertegenwoordiging verplicht is (*procesmonopolie*). Daarbuiten is het geven van rechtshulp niet voorbehouden aan advocaten. Er is een grote verscheidenheid aan personen en instanties waar een burger met een (potentieel) juridisch probleem voor advies en hulp terecht kan. Denk aan Juridisch Loketten, wets- en rechtswinkels, sociaal raadsliden, notarissen, gerechtsdeurwaarders, vakbonden en beroepsverenigingen, rechtsbijstandverzekeraars en andere verzekeringsmaatschappijen, consumentenorganisaties, rechtskundig adviesbureaus, de politie, de Nationale Ombudsman, het tv-programma Radar, het Kadaster, de belastingdienst enzovoort. Afhankelijk van het soort instantie en het soort probleem geven deze instellingen zelf meer of minder vergaande rechtshulp. Maar ze spelen ook een belangrijke rol in de eerste lijn, doordat ze de rechtzoekende (door)verwijzen naar een passender adres.

### *Officiële procedures*

Het Nederlandse rechtssysteem wordt wel gekenschetst als een traditie van 'schikken en plooiën'<sup>75</sup> In vergelijking met andere Europese landen zoals Duitsland, Engeland en België kent Nederland een relatief laag aantal rechtszaken, terwijl de wet- en regelgeving niet minder omvangrijk is. Een geschil wordt niet snel voor de rechter gebracht. Dit wordt toegeschreven aan het bestaan van filterende handelwijzen en instituties in het systeem.

Wat betreft die handelwijzen kan worden opgemerkt, dat het niet alleen de partijen zelf zijn die een poging kunnen ondernemen om in onderling overleg een oplossing van het geschil te bereiken. Ook rechtshulpverleners kunnen een bijdrage leveren, wanneer hun gedrag gericht is op bemiddelen om partijen zonder tussenkomst van een rechter tot een schikking te brengen. De traditie van 'schikken en plooiën' wordt verder gestimuleerd door recente projecten met mediation en buurtbemiddeling.

- Bij mediation proberen partijen hun conflict op te lossen onder begeleiding van een neutrale, in conflictbemiddeling geschoolde derde, de mediator.
- Bij buurtbemiddeling kunnen vrijwillige bemiddelaars worden ingeschakeld bij burenruzies. Alle genoemde vormen van overleg, al dan niet met een derde in een bemiddelende rol, hebben uiteindelijk gemeen dat de partijen zelf akkoord moeten gaan met de uitkomst van het overleg wil er van overeenstemming sprake kunnen zijn.

Alternatieve oplossingslijn is dat een andere persoon of instantie wordt ingeschakeld, die *beslissingsbevoegdheid* heeft of krijgt in het geschil.

Onder die noemer worden allereerst een aantal min of meer officiële geschilbeslechtsprocedures genoemd, waarbij buitengerechtelijke instanties worden ingeschakeld die beslissingsbevoegdheid hebben of krijgen inzake het geschil. Hoewel geschillen

---

<sup>75</sup> E. Blankenburg, Dutch legal culture-persisting or waning? In: Introduction to Dutch law, Kluwer 1999 en R.A.L. Rijkschroeff e.a., Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand, Verwey Jonker Instituut, 2001.

door een gang naar de rechter kunnen worden beslist, beperken deze alternatieve procedures het beroep op de rechter in niet onaanzienlijke mate.

- Onder de koepel van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken functioneren anno 2006 *geschillencommissies* in 36 verschillende branches. Via een clausule in de leveringsvoorwaarden kunnen consumenten geschillen met hun leverancier aan een dergelijke geschillencommissie voorleggen voor een *bindend advies*.
- Bij *arbitrage* leggen partijen hun geschil voor aan een derde, de arbiter, die een bindende beslissing neemt over de oplossing van het geschil. Dit komt onder meer veel voor in de bouw en landbouw. Het totale aantal arbitrale vonnissen wordt geschat op hooguit 2.000 per jaar.<sup>76</sup>
- *Huurcommissies* behandelen jaarlijks ongeveer 80.000 geschillen tussen huurders en verhuurders.<sup>77</sup> Een beslissing van de commissie is bindend na twee maanden.
- Klachten tegen het openbaar bestuur kunnen worden ingediend bij de *Nationale Ombudsman* of bij specifieke ombudsinstellingen voor klachten over de politie en het lokaal bestuur. Deze instellingen behandelen klachten over de toepassing van wet- en regelgeving en 'onbehoorlijke' behandeling. De ombudsman kan bemiddelen bij een klacht of geschil, maar heeft ook verdergaande bevoegdheden een klacht te onderzoeken en daarover een uitspraak te doen.
- Het bestuursrecht kent een *bezwaarschriftenprocedure*. Partijen kunnen via deze procedure bezwaar maken tegen een besluit van een bestuursorgaan. Een bezwaarschriftencommissie van het bestuursorgaan kan in deze fase eventueel tot een ander besluit komen en proberen het conflict op te lossen voordat het naar de rechter gaat.

Al met al is er een grote variëteit aan instellingen waar men aanklopt. Tevens wordt bij allerlei niet-juridische instanties of deskundigen, zoals het maatschappelijk werk, advies gevraagd. Afhankelijk van de aard van de problemen worden de bepaalde deskundigen vaker of minder vaak ingeschakeld. Zo komt de vakbond relatief vaak in beeld bij problemen op het werk, de advocaat bij problemen in de familiesfeer en de Consumentenbond en de Vereniging Eigen Huis bij respectievelijk problemen met producten en diensten en het bezit van onroerend goed.

Voor de samenwerking tussen ConsuWijzer en andere organisaties, zoals onder andere de Autoriteit Financiële Markten, de Voedsel en Waren Autoriteit, Consumentenbond, Stichting Reclame Code Commissie, de Stichting De Ombudsman, de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken en de Nederlandse Zorgautoriteit i.o., zijn samenwerkingsafspraken gemaakt. De afspraken gaan onder andere over de manier van over en weer doorverwijzen en het opstellen van rapportages ten behoeve van de toezichtsfunctie. Ook met de Stichting Het Juridisch Loket zijn samenwerkingsafspraken gemaakt. Beide organisaties hebben afgesproken naar elkaar te verwijzen in het belang van de consument. Het Juridisch Loket zal naar ConsuWijzer doorverwijzen voor specifieke vragen op gebied van telecommunicatie, post, energie en mededinging en zal collectieve klachten over het consumentenrecht melden aan de Consumentenautoriteit. ConsuWijzer zal vragen op gebied van familierecht,

arbeidsrecht, sociale zekerheid (uitkeringen), huur- en woonrecht, burenkwesties en vreemdelingenzaken doorverwijzen naar het Juridisch Loket. Afgesproken is dat consumenten zo min mogelijk hinder van een doorverwijzing zullen ondervinden.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> A.F.M. Benninkmeijer, M. van Ewijk en C. van der Werf, De aard en omvang van arbitrage en bindend advies in Nederland, Research voor Beleid & E.M. Meijers Instituut, 2002.

<sup>77</sup> Zie Jaarverslag huurcommissies 2002 op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

<sup>78</sup> Kamerstukken II 2005/06, 27 879, nr. 14.



## 10. Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Het budget voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is grofweg te verdelen in de volgende deelbudgetten:

**Tabel 12 Overzicht budget**

	1996	2001	2006
Toevoegingen	<b>137</b>	<b>224</b>	<b>345</b>
- strafrecht	52	87	165
- civiel- en bestuursrecht	65	87	155
- asielrecht	20	50	25
apparaatskosten (raden voor rechtsbijstand)	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>23</b>
Stichtingen rechtsbijstand / Juridisch Loket *	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>21</b>
overige (w.o. tolken) **	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
<b>totaal budget</b>	<b>176</b>	<b>270</b>	<b>398</b>

\* het Juridisch Loket is in de periode 2004 - 2006 opgericht; vergelijking met de kosten van vóór die periode kan niet 1-op-1: bijv. zaken die voorheen door de stichting rechtsbijstand werd gedaan (verlengd spreekuur) vallen sinds de oprichting van het Juridisch Loket onder de civiele toevoegingen (de zg. lichte adviestoevoeging);

\*\* het tolkenbudget t.b.v. de rechtsbijstand is pas sinds 2003 toebedeeld aan het rechtsbijstandbudget;

De kosten van rechtsbijstand hangen grotendeels (87%) samen met de kosten van de toevoeging. De kosten van de toevoeging wordt bepaald door de kosten van de toegevoegde advocaat vermindert met de eigen bijdrage van de rechtzoekende. De hoogte van het budget voor de toevoegingen wordt daardoor geheel bepaald door de gemiddelde (netto-)vergoeding aan de advocaat vermenigvuldigt met het aantal toevoegingen.

Ook de apparaatskosten van raden voor rechtsbijstand hangen voor 90% samen met het aantal toevoegingen. Voor elke toevoeging dient de raad voor rechtsbijstand immers een beslissing te nemen (wel of geen toevoeging, hoogte van de eigen bijdrage) en na afloop van de zaak een betaling aan de advocaat te verzorgen.

De overige 10% van de apparaatskosten zijn vast en hebben betrekking op de kosten van het management, het bestuur, het informatiesysteem e.d.

De raden voor rechtsbijstand financieren tevens de Stichting Het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is voortgekomen uit de Stelselherziening uit 2004-2006. De omvang (m.n. personeel en huisvesting) en daarmee samenhangende kosten van het Juridisch Loket is gebaseerd op een ontwerp van eind 2003, het zgn. raamwerk, op basis waarvan Het Juridisch Loket is ingericht. Aangezien het Juridisch Loket een nog betrekkelijk jonge organisatie is, worden de kosten lumpsum gefinancierd. Op termijn zal de financiering meer worden gebaseerd op basis van productie en kwaliteit van de productie.

De stijging van het budget tussen 1996 en 2006 wordt voor 70% verklaard door de stijging van het forfaitaire uurtarief, waarvan 27% inflatiecorrectie en 43% beleidsmatige (politieke) verhoging.

De overige 30% is het gevolg van het volume, al dan niet ingegeven door uitbreiding van het stelsel naar nieuwe voorzieningen. De groei in de rechtspraak kan niet zondermeer worden

vergeleken met de groei van het aantal toevoegingen. Enerzijds doordat bij de gerechten ook de rechtzoekende procedeert die geen aanspraak kan maken op een toevoeging, anderzijds doordat binnen de Wrb ook toevoegingen worden verstrekt voor zaken die op een andere wijze tot een oplossing komen (bijv. UWV zaken of juridische advies).

## Bijlagen

### *Bij vraag 1*

#### **Bijlage 1**

Inzicht in de diversiteit van problemen waarmee burgers te maken krijgen. Overgenomen uit de Geschilbeslechtingsdelta 2003, blz. 70.

**Frequentie van problemen periode januari '98 – dec'02. Aantal problemen waarmee respondenten te maken hebben gehad, per type en in totaal (screeningsenquête, N=3.516)**

<b>Problemen</b>	<b>aantal</b>	<b>percentage</b>
1. Werk	1872	21,5
2. Bezit onroerend goed	1038	11,9
3. Verhuren onroerend goed	185	2,1
4. Huren woonruimte e.d.	680	7,8
5. Aanschaf producten/diensten	1854	21,3
6. geld	1141	13,1
7. Familie	517	5,9
8. Kinderen onder 18	148	1,7
9. Gezondheid	326	3,7
10. Overig (discriminatie, laster e.d.)	297	3,4
11. Gerecht, stappen tegen	180	2,1
12. Idem, dreigend	185	2,1
13. Zelf gerecht, stappen	288	3,3
<b>Totaal</b>	<b>8711</b>	<b>100</b>

## Bijlage 2

Rechtsterreinen waarop de hulpvragen betrekking hebben van het Juridisch loket in 2005, 2006 en 2007<sup>79</sup>.

hoofdzaakcode	2005		2006		2007	
	absoluut	in %	absoluut	in %	absoluut	in %
Verbintenissenrecht	51.978	19%	122.992	20%	148.699	23
Arbeid/ontslagrecht	61.343	22%	122.983	20%	127.043	19
Personen- & familierecht	35.524	13%	90.041	14%	104.197	16
Restgroep privaat	29.272	10%	86.508	14%	62.917	10
Huur/verhuur	23.945	9%	49.817	8%	51.890	8
Sociale verzekering	15.248	5%	34.034	5%	32.351	5
Vreemdelingenrecht	13.487	5%	26.799	4%	26.014	4
Straf (verdachten)	11.927	4%	26.057	4%	27.768	4
Sociale voorziening	12.500	4%	26.017	4%	25.330	4
Bestuursrecht	4.281	2%	10.803	2%	12.952	2
Fiscaal recht	3.539	1%	9.727	2%	11.861	2
Erfrecht	2.757	1%	7.634	1%	8.440	1
Goederenrecht	2.293	1%	5.725	1%	7.550	1
Wonen	1.949	1%	4.319	1%	2.300	<1
Straf (overig)	2.092	1%	3.340	1%	3.638	1
Faillissementsrecht	822	0%	1.485	0%	1.452	<1
Ambtenarenrecht	688	0%	1.176	0%	1.289	<1
Onbekend	5.929	2%	0	0%	-	-
	<b>279.574</b>	<b>100%</b>	<b>629.457</b>	<b>100%</b>	<b>655.691</b>	<b>100</b>

<sup>79</sup> Ontleend aan de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2006, blz. 31.

### Bijlage 3

In het onderzoek “Het Juiste Loket” van de raden voor rechtsbijstand van september 2007 blijkt dat de volgende problemen aan medewerkers van het Juridisch loket worden voorgelegd.

Probleemsoort (n=529)	Percentage van het aantal respondenten (door afronding van de vele kleine deelpercentages lijkt het totaal uit te komen boven de 100%)
Werk	27
Relatie en/of familiezaken incl. erfrecht	17
Wonen	15
Claim/vordering/betaling	14
Uitkering/probleem met overheidsinstantie	10
Ontevreden over product of dienst	6
Schade/verzekering	3
Straf	2
Letselschade/medisch	1
Vluchtelingen/vreemdelingen	2
Schuldenproblematiek	2
Anders/weet niet/geen antwoord	2
Totaal	100

In het onderzoek wordt bij deze tabel de volgende toelichting gegeven. Als wordt gekeken naar de leeftijdsverdeling per soort zaak dan komt:

- werk (zoals te verwachten) minder vaak voor bij mensen ouder dan 65;
- claim/vordering/betaling vaker voor bij mensen ouder dan 65;
- wonen: huur vaker voor bij 18-24 jarigen;
- vluchtelingen/vreemdelingen vaker voor bij 25-34 jarigen;
- relatie en/of familiezaken vaker voor bij 35-44 jarigen;
- uitkering/probleem met overheidsinstantie vaker voor bij 45-54;
- wonen/onroerend goed hypotheek vaker voor bij 55-64 jarigen.

## Bijlage 4

<b>Geregistreerde criminaliteit naar type misdrijf</b>		
	1999	2006
Totaal generaal	1.303.446	1.218.447
Totaal Wetboek van Strafrecht	1.159.539	1.039.192
Totaal geweldsmisdrijven	87.132	109.154
<b>Type misdrijf</b>		
Verkrachting	1.805	1.434
Feitelijke aanranding	2.977	2.432
Overige seksuele misdrijven	2.534	2.137
Misdrijven tegen leven en persoon	18.607	31.004
Mishandeling	42.451	57.651
Diefstal met geweld	17.685	13.716
Afpersing	1073	780
Totaal vermogensmisdrijven	877.480	703.280
Valsheidsmisdrijven	7.658	4.830
Eenvoudige diefstal	366.103	293.930
Gekwalificeerde diefstal	482.359	372.143
Verduistering	7.802	7.750
Bedrog	11.641	20.296
Heling en schuldheling	1.917	4.331
Totaal vernieling en openbare orde	189.010	215.225
Openbare orde	4.525	12.494
Discriminatie	429	525
Gemeengevaarlijke misdrijven	8.424	8.878
Openbaar gezag	2.757	4.893
Schennis der eerbaarheid	2.340	2.081
Vernieling	170.535	186.354
Overige misdrijven Wetb.v. Strafrecht	5.917	11.533
Totaal Wegenverkeerswet	128.734	153.873
Gegevens ontleend aan die van het CBS 2008		

## **Bijlage 5**

Ontwikkeling verlening van rechtsbijstand tot invoering van de Wet op de rechtsbijstand.

Tot de invoering van de Wet op de on- en minvermogenden (WROM) in 1957 werd gratis rechtsbijstand verleend op basis van particuliere initiatieven. Er waren bijvoorbeeld bureaus voor consultatie die aanvragen voor gratis rechtsbijstand behandelden. Deze bureaus werden beheerd door de plaatselijke Orden van advocaten. Na toevoeging door het bureau verleende de advocaat pro deo rechtsbijstand. Ook andere particuliere initiatieven waren gericht op de verlening van rechtskundige hulp.

Na de Tweede Wereldoorlog werd de verlening van rechtshulp als een taak van de overheid aangemerkt. De overheid zou de rechtshulp aan on- en minvermogenden dienen te bekostigen. Er ontstond een langdurige discussie over de wijze waarop de overheid deze taak zou gaan uitvoeren. Daarbij stond voorop dat de volgende bezwaren van het destijds geldende systeem om een oplossing vroegen.

Ten eerste werd het niet als redelijk aangemerkt dat de advocaat bijna in zijn geheel de kosten van de rechtsbijstand aan minderdraagkrachtigen zou moeten opbrengen. Daarbij werd als tweede bezwaar erop gewezen dat deze aanpak met zich bracht dat een rechtzoekende alleen dan rechtsbijstand door een advocaat kreeg als dit onontbeerlijk was en dus moest worden geprocedeerd. Ten derde was de behandeling van de aanvraag toevoeging door het bureau voor consultatie en vervolgens een hernieuwde behandeling door de rechtbank om toegelaten te worden tot de kosteloze procedure omslachtig. Als vierde bezwaar werd genoemd dat zeer veel onvermogenden die pro deo procedeerden wel in staat bleken te zijn een eigen bijdrage te betalen.

Om aan deze bezwaren het hoofd te bieden zou er per arrondissement een bureau voor rechtsbijstand komen dat zou worden bestuurd door vijf personen, een president van de rechtbank, een kantonrechter, de deken van de Orde van advocaten en twee personen die worden aangewezen door het gemeentebestuur. Dit bureau beoordeelde de aanvragen om een toevoeging evenals de toelating tot de kosteloze procedure. Aan het bureau zouden ten minste vier advocaten als medewerker worden toegevoegd om de daadwerkelijke rechtsbijstand te verlenen. Deze advocaten zouden daarnaast ook nog een eigen commerciële praktijk moeten hebben om voeling met de balie te houden. Het bureau bepaalde de eigen bijdrage van de rechtzoekende.<sup>80</sup>

De Nederlandse Orde van Advocaten wees het voorstel af omdat het onverteerbaar was dat niet de gehele balie tegen een vergoeding van de overheid rechtsbijstand zou kunnen verlenen aan minderdraagkrachtigen. Niet een bureau, maar de advocaat diende de rechtsbijstand te verlenen. De Tweede Kamer schaarde zich achter deze visie. Verschillende ondersteunende argumenten hebben blijkbaar ertoe geleid dat de regering terugkeerde naar de bureaus voor consultatie. Als nadere argumenten werd gewezen op het risico dat de advocaat medewerker van het bureau meer aandacht zou besteden aan de betalende cliënten omdat na beëindiging van zijn functie bij het bureau hij zich weer volledig op deze doelgroep zou gaan storten. Verder werd gevreesd voor de mogelijkheid dat de weinige advocaten bij het bureau in een belangenconflict zouden kunnen raken. Als laatste werd gewezen op de inperking van de vrije advocatenkeuze.

---

<sup>80</sup> Kamerstukken II 1953/54, 3266, nr. 3, blz. 5 t/m 7.

De bureaus voor consultatie bleven dus bestaan. Naast advocaten zou een deurwaarder en iemand op het gebied van het maatschappelijk werk deel uitmaken van dit bureau. Verder was het verschil met het verleden dat de advocaten een geringe vergoeding kregen voor de geboden rechtsbijstand.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Deze historische schets is gedeeltelijk ontleend aan hoofdstuk 1 van “De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening” van Kees Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot, Kluwer 1976.



## **Bijlage 6**

Alternatieven die zijn overwogen in het kader van de uiteindelijke inrichting van de juridisch loketten

### *Overwogen alternatieven voor de verbetering van de eerstelijns rechtshulp*

Met de inrichting van de juridische loketten is een verbetering van de eerstelijns rechtshulp beoogd. De volgende alternatieven zijn in dit kader geopperd en afgewezen:<sup>82</sup>

#### *a. Nulvariant*

Uitgangspunt hierbij was de handhaving van het stelsel waarin de bureau's voor rechtshulp zowel de eerstelijns rechtshulp zouden uitoefenen evenals de verdergaande rechtsbijstand voor hun rekening zouden mogen nemen. Deze variant bood geen oplossing voor een heldere scheiding tussen de publieke en private taken. Beide taken zouden vermengd blijven. De bureaus voor rechtshulp zouden geen prikkel ondervinden om zich meer te concentreren op de eerstelijns rechtshulp. Verwacht werd dat de al in gang gezette verschuiving van eerstelijns naar tweedelijns rechtshulp zou worden voortgezet. Daarmee zou niet alleen dit probleem niet zijn opgelost. Tevens zou dit geen stimulans zijn voor de advocaat om weer deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Verder werd verwacht dat ook de betalende rechtzoekende zich meer zou wenden tot de bureau's voor rechtshulp in plaats van de advocaat.

#### *b. Nulvariant zonder toevoegingen*

Het belangrijkste alternatief dat destijds aan de orde is geweest betreft de handhaving van de huidige bureautaken, maar zonder het verlenen van rechtsbijstand op basis van toevoegingen. De loketten zouden dan een spreekuur van een half uur verzorgen, eventueel gevolgd door een verlengd spreekuur van maximaal drie uur. Gelet op de duur van de rechtsbijstand zou dan geen helder onderscheid in publieke en private taken zijn gecreëerd. Het doen van een half uur spreekuur kon onder de eerstelijns rechtshulp worden geschaard. Een zekere verlenging van het half uur tot bijvoorbeeld een uur kon ook nog worden aangemerkt als eerstelijns rechtshulp. Maar een verlenging tot drie uur leek niet aanvaardbaar. Dit zou te veel lijken op de bestaande situatie met als gevolg dat de neiging zou kunnen ontstaan om binnen die tijd op dezelfde wijze als nu het geval is inhoudelijke adviezen te geven. Het onderscheid tussen publieke en private taken zou daarmee teniet gaan. Dit zou er op termijn toe kunnen leiden dat er wederom een verschuiving plaatsvindt van eerstelijns rechtsbijstand naar verdergaande rechtsbijstand. Bovendien zou een handhaving van de huidige bureautaken, zonder het verlenen van rechtsbijstand op basis van een toevoeging, er toe kunnen leiden dat zaken in een later stadium toch nog moeten worden doorverwezen naar de advocaat. Hiermee is de rechtzoekende niet gediend.

#### *c. Poortwachtersfunctie Juridisch Loket*

Overwogen is of het loket tevens een poortwachtersfunctie zou dienen te vervullen. Deze zou kunnen inhouden dat de rechtzoekende alleen dan gebruik kan maken van gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer zij eerst het Juridisch Loket hebben bezocht. Verwacht werd dat deze procedure zou kunnen leiden tot een omslachtige gang van zaken (toename van de

---

<sup>82</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 142, blz. 5 en 9 en Kamerstukken II 2005/06, 30436, nr. 3, blz. 6 en 7.

bureaucratie) waar de belangen van de rechtzoekende niet mee zou zijn gediend. Bovendien zou een dergelijke regel afbreuk kunnen doen aan het beginsel van de vrije advocatenkeuze. Er is vervolgens voor gekozen het Juridisch Loket zo in te richten en zodanig te afficheren dat de rechtzoekende het Juridisch Loket als een logische eerste stap zouden beschouwen indien zij een juridisch probleem zouden hebben.

#### *d. Aanbestedingsvariant*

De aanbesteding van (delen van) het takenpakket van de bureaus op de private markt als oplossing voor de gerezen problemen is evenals de vorige varianten afgewezen.

Het onderzoeksbureau Deloitte & Touche Bakkenist (D&TB) heeft op dit punt een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. De bevindingen van DT&B zijn neergelegd in een rapportage van 7 december 2000.<sup>83</sup>

Op basis van dit onderzoek heeft een werkgroep aanbesteding in 2000 het volgende geconcludeerd.

In zijn algemeenheid bestaan er binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijkheden voor de introductie van (vormen van) aanbesteding.

Aanbesteding kan op verschillende manieren worden toegepast, zoals:

- door (tevooren geselecteerde) aanbieders uit te nodigen een offerte uit te brengen voor het aanbieden van een in een bestek omschreven dienst of product;
- door (bepaalde) aanbieders uit te nodigen om op basis van een programma van eisen een voorstel te doen voor het aanbieden van een bepaalde dienst of een bepaald product. Hierbij kan publiekprivate samenwerking ontstaan.

Het invoeren van een vorm van aanbesteding betekent een interventie op de bestaande markt van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat aanbesteding mogelijkheden biedt om het voor nieuwe toetreders, zoals niet participerende advocaten(kantoren) en rechtsbijstandverzekeraars, aantrekkelijk te maken om tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand toe te treden. Daarnaast zou aanbesteding kunnen bijdragen aan het verminderen van de administratieve lasten die het stelsel op dit moment heeft. Ook zouden kwaliteitseisen aan een aanbestedingsprogramma kunnen worden verbonden. Dit zou kunnen bijdragen aan een grotere transparantie voor de rechtzoekende voor de beantwoording van de vraag tot welke gecontracteerde (gespecialiseerde) rechtsbijstandverlener hij zich het beste kan wenden. Ten slotte zou aanbesteding voor de gecontracteerde rechtsbijstandverlener het bedrijfsrisico kunnen verminderen, omdat hij hierdoor op voorhand een vaste component van zijn omzet heeft.

Naar aanleiding van dit rapport overwoog de regering dat het invoeren van aanbesteding mogelijkheden zou kunnen bieden om de markt dynamischer te maken, maar het inzicht in de werking van deze markt zou destijds niet zodanig zijn dat de consequenties van een dergelijke interventie ten volle konden worden overzien. Deze ongewisheid bracht te veel risico's voor de overheid met zich. Daarom werd het invoeren van een aanbestedingsmodel afgewezen. De regering memoreerde daarbij dat de risico's van aanbesteding voornamelijk zouden zijn gelegen in de prijs die de overheid zou moeten gaan betalen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en het effect dat aanbesteding zou kunnen hebben op het aanbod van rechtsbijstandverleners. Zo zou het gewenste aanbod uit kunnen blijven als de prijs niet hoog genoeg is. De kans daarop neemt toe op momenten van hoogconjunctuur. Ook moest er rekening mee worden gehouden dat de invoering van aanbesteding ook met (hoge) investeringskosten voor nieuwe toetreders gepaard zou gaan. Dit zou voor aanbieders eveneens een reden kunnen zijn om niet deel te nemen. Voorts verwachtte de regering dat een aantal mogelijke toetreders op de markt, zoals de

---

<sup>83</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27400 VI, nr. 67, blz. 2 en 3. Zie ook Kamerstukken II 2006/07, 30436, nr.6, blz. 15.

rechtsbijstandverzekeraars, weinig animo zouden hebben om aan het stelsel deel te nemen. Kortom, de risico's tot invoering van aanbesteding in de gesubsidieerde rechtsbijstand werden te groot geacht.

#### *Andere alternatieven*

Voordat de hierboven geschetste inrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is voorgesteld, zijn verschillende mogelijkheden besproken en afgewezen. Deze zijn niet terug te vinden in parlementaire stukken. Het betreft de volgende mogelijkheden:

##### *a. Volksverzekering*

Bij het invoeren van een volksverzekering voor rechtsbijstand wordt de nadruk gelegd op de solidariteitsgedachte. Bij alle volksverzekeringen is de gedachte dat het redelijk is dat bepaalde sociale waarborgen worden geboden door een algeheel omslagstelsel.

In 1972 heeft een studiec commissie rechtsbijstand aan on- en minvermogenden een volksverzekering rechtsbijstand getoetst aan: het solidariteitsbeginsel, het verzekeringsbeginsel en het risico. Voor de toepassing van het solidariteitsbeginsel is van belang dat wordt erkend dat een ieder, ongeacht zijn draagkracht, recht heeft op rechtsbijstand. Voorst vereist dit beginsel dat het als een taak van algemeen belang wordt ervaren dat iedereen voor elk geval recht heeft op hetzelfde niveau aan rechtsbijstand.

Aangezien particuliere rechtsbijstandverzekeringen al bestaan, levert het verzekeringsbeginsel geen probleem op. Het risicobeginsel gaat ervan uit dat de volksverzekering in het leven is geroepen voor risico's waaraan betrokkene min of meer buiten de eigen schuld bloot wordt gesteld. Op dit punt worden vraagtekens gezet bij de noodzaak tot rechtsbijstand. Daarbij wordt vooral gewezen op het strafrecht.

De volgende voordelen worden genoemd bij de volksverzekering:

- er komt meer geld beschikbaar voor rechtsbijstand aangezien de bureaucratische controle kan worden afgeschaft;
- een geringe premie zou voldoende zijn;
- meer mensen maken van het stelsel gebruik;
- de inning van de premie en de eigen bijdrage kan door de belastingdienst geschieden.

Als nadelen worden genoemd:

- is een volksverzekering de beste oplossing?
- de afhankelijkheid van de politiek wordt vergroot;
- aangezien de premie is betaald, kan het tot meer gebruik van rechtsbijstand leiden;
- slechts een beperkt aantal mensen heeft echte juridische problemen, dat wil zeggen: uit WODC-onderzoek (Geschillenbeslechtingdelta 2003) is gebleken dat de gemiddelde Nederlander ongeveer één maal per mensenleven een juridisch conflict heeft dat voor de rechter komt.

##### *b. Verplichte rechtsbijstandverzekering*

Thans bestaan al rechtsbijstandverzekeringen. Deze worden door de markt aangeboden. Bedacht moet worden dat deze verzekeringen geen dekking geven voor rechtsbijstand in strafrechtzaken en familiezaken. In strafrechtzaken is er sprake van eigen schuld. In familiezaken, waaronder echtscheidingszaken, is nauwelijks sprake van een risico, aangezien één op de drie echtparen uit elkaar gaan.

Indien een rechtsbijstandverzekering verplicht wordt gesteld, zou een belangrijk deel van de rechtsproblemen buiten de verzekering vallen met als gevolg dat de overheid daarvoor alsnog een voorziening moet treffen. Uit commercieel oogpunt is het voor de verzekeringsbranche onaantrekkelijk voornoemde zaken onder de verzekering te brengen, tenzij de premie flink omhoog wordt gebracht.

Voordelen van een verplichte rechtsbijstandverzekering:

- ook de hogere inkomens zijn verzekerd voor rechtsbijstand;
- betaling van de premie leidt tot spreiding van de betaling voor rechtsbijstand.

De nadelen zijn:

- aangezien de premie is betaald, kan het tot meer gebruik van rechtsbijstand leiden;
- beperkte reikwijdte dekking;
- slechts een beperkt aantal mensen heeft echte juridische problemen, dat wil zeggen: zie hiervoor het WODC-onderzoek (Geschillenbeslechtingdelta 2003);
- aspecten van inkomenspolitiek wegens discussie over de hoogte van de premie, het geleverde product en de hoogte van het advocatenhonorarium.

### *c. Rechtshulpfonds*

Bij de inrichting van een rechtshulpfonds kan gedacht worden aan de inrichting van een Legal aid fund zoals dat in het Verenigd Koninkrijk (en een vergelijkbaar fonds in Hong Kong) bestaat. De rechtzoekende die rechtsbijstand behoeft, kan een beroep op dit fonds doen. Daarbij wordt beoordeeld of de zaak kansrijk genoeg is. Het fonds verleent hetzij zelf rechtsbijstand, hetzij schakelt daarvoor een advocaat in die dan door het fonds wordt betaald. Zij betalen een soort entreegeld. Verder betalen zij bij winst een vooraf afgesproken bedrag (fixed fee) of een vooraf afgesproken percentage van de opbrengst (no cure no pay). Niet alleen de kosten van de verliezende rechtzoekende wordt uit dit fonds betaald, ook de beheerskosten van het fonds worden uit deze bijdragen betaald.

Voordelen van een rechtshulpfonds:

- het fonds garandeert rechtsbijstand;
- de advocaat krijgt een urregebonden honorarium;
- het fonds bedruipt zichzelf.

De nadelen zijn:

- alleen kansrijke zaken worden aangenomen;
- de bijdrage aan het fonds kan niet in verhouding staan tot het risico in de zaak;
- de systematiek kan als een verkapte verzekeringsvorm worden aangemerkt. De rechtzoekende die wint subsidieert in wezen degene die zijn zaak toch verliest;
- de overlevingskans van het fonds hangt af van de opbrengsten die de aangeleverde zaken genereren;
- er moet een entreegeld worden betaald;
- met het oog op de levensvatbaarheid van het fonds moet de zaak een financiële opbrengst genereren om in aanmerking te komen. Sommige zaken, zoals bepaalde familiezaken, komen dus niet in aanmerking voor rechtsbijstand door tussenkomst van het fonds;
- de rechtzoekende heeft nauwelijks een eigen verantwoordelijkheid in de zaak.

Bij vraag 9

## **Bijlage 7**

Geschilbeslechtingketen civiel en bestuur

In het onderzoek Geschilbeslechtigingsdelta worden de volgende drie keuzes als kernelementen van de geschiloplossingsstrategie van een rechtzoekende onderscheiden:

- actie ondernemen of niet;
- deskundige hulp inschakelen of zelf doen;
- een derde een beslissing laten nemen of overeenstemming proberen te bereiken met de wederpartij.

In een eerste reactie op problemen en conflicten kunnen mensen ervoor kiezen wel of geen actie te ondernemen. Passieven ondernemen niets om het probleem op te lossen: zij zoeken zelf geen contact met de tegenpartij, vragen geen advies of hulp, en worden ook niet door (acties van) de tegenpartij 'gedwongen' om wat aan of met het probleem te doen. De overigen vormen de actieven.

Binnen de groep van actieven onderscheiden we vervolgens doe-het-zelvers en rechtshulpgebruikers. Doe-het-zelvers ondernemen actie zonder advies of hulp te vragen aan deskundigen. Rechtshulpgebruikers gaan wel te rade bij deskundige personen of instanties. Van de actieven, zowel doe-het-zelvers als rechtshulpgebruikers, probeert een deel in overleg met de wederpartij tot een oplossing van het conflict te komen. Bij de poging in der minne overeenstemming te bereiken, kan eventueel een derde – bijvoorbeeld een mediator – een bemiddelende rol spelen. Een ander deel van de actieven doorloopt een of meer officiële procedures, waarbij een derde wordt gevraagd een beslissing te nemen het conflict te beslechten. Derden kunnen bijvoorbeeld zijn: rechters, arbiters, huur- en geschillencommissies. Afhankelijk van de vraag of het overleg met de wederpartij dan wel de officiële procedure tot een afronding komt, kan de afloop van een probleem resulteren in wel of geen overeenstemming of beslissing.

Daarbij kan dan nog worden aangetekend dat het bereiken van een overeenstemming of beslissing nog niet wil zeggen dat de rechtzoekende tevreden is met de uitkomst. Het probleem hoeft nog niet of niet volledig te zijn opgelost en de doelen hoeven niet te zijn bereikt. Maar omgekeerd hoeft het feit dat er geen overeenkomst of beslissing tot stand is gekomen, niet te betekenen dat de doelen niet zijn bereikt of het probleem niet is opgelost. Het probleem kan namelijk vanzelf zijn opgelost; de lastige burens zijn bijvoorbeeld verhuist.

### **Uitkomsten**

#### *Passieven, doe-het-zelvers en rechtshulpgebruikers*

Een burger met een probleem kan vele verschillende trajecten voor het oplossen van geschillen bewandelen. In de meeste gevallen komen mensen die een probleem hebben in actie om een oplossing te zoeken. Ongeveer 44% van hen roept hierbij advies of hulp in van een deskundige persoon of organisatie. Deze burgers zijn aangeduid als rechtshulpgebruikers. Een vrijwel even grote groep (46%), de doe-het-zelvers, neemt het probleem zelf ter hand en zoekt geen hulp. De resterende 10% blijft passief, zoekt geen contact met de wederpartij en schakelt ook geen hulp in. Als mensen deskundigen raadplegen, zoeken ze vooral advies over manieren om het conflict

op te lossen (46%) en over hun rechten en plichten (45%), en in mindere mate over financiële

aspecten (23%) en juridische procedures (15%). Maar ook wordt geregeld een helpende hand gezocht in de vorm van hulp bij het benaderen van de andere partij (26%) of bij het ondernemen van juridische stappen (17%) of een optreden als procesvertegenwoordiger (11%). De meeste rechtshulpgebruikers zijn tevreden over het advies of de hulp die ze hebben gekregen.

Ongeveer de helft van de rechtshulpgebruikers raadpleegt één instantie, de overigen gaan bij twee of meer deskundigen te rade. De vakbond (11%) en de advocatuur (11%) worden het meest geraadpleegd, gevolgd door de politie (9%), de Bureaus Rechtshulp (7%) en rechtsbijstand-verzekeraars (6%). Al met al is er een grote variëteit aan instellingen waar men aanklopt. Tevens wordt bij allerlei niet-juridische instanties of deskundigen, zoals het maatschappelijk werk, advies gevraagd.

Afhankelijk van de aard van de problemen worden de bepaalde deskundigen vaker of minder vaak ingeschakeld. Zo komt de vakbond relatief vaak in beeld bij problemen op het werk, de advocaat bij problemen in de familiesfeer en de Consumentenbond en de Vereniging Eigen Huis bij respectievelijk problemen met producten en diensten en het bezit van onroerend goed.

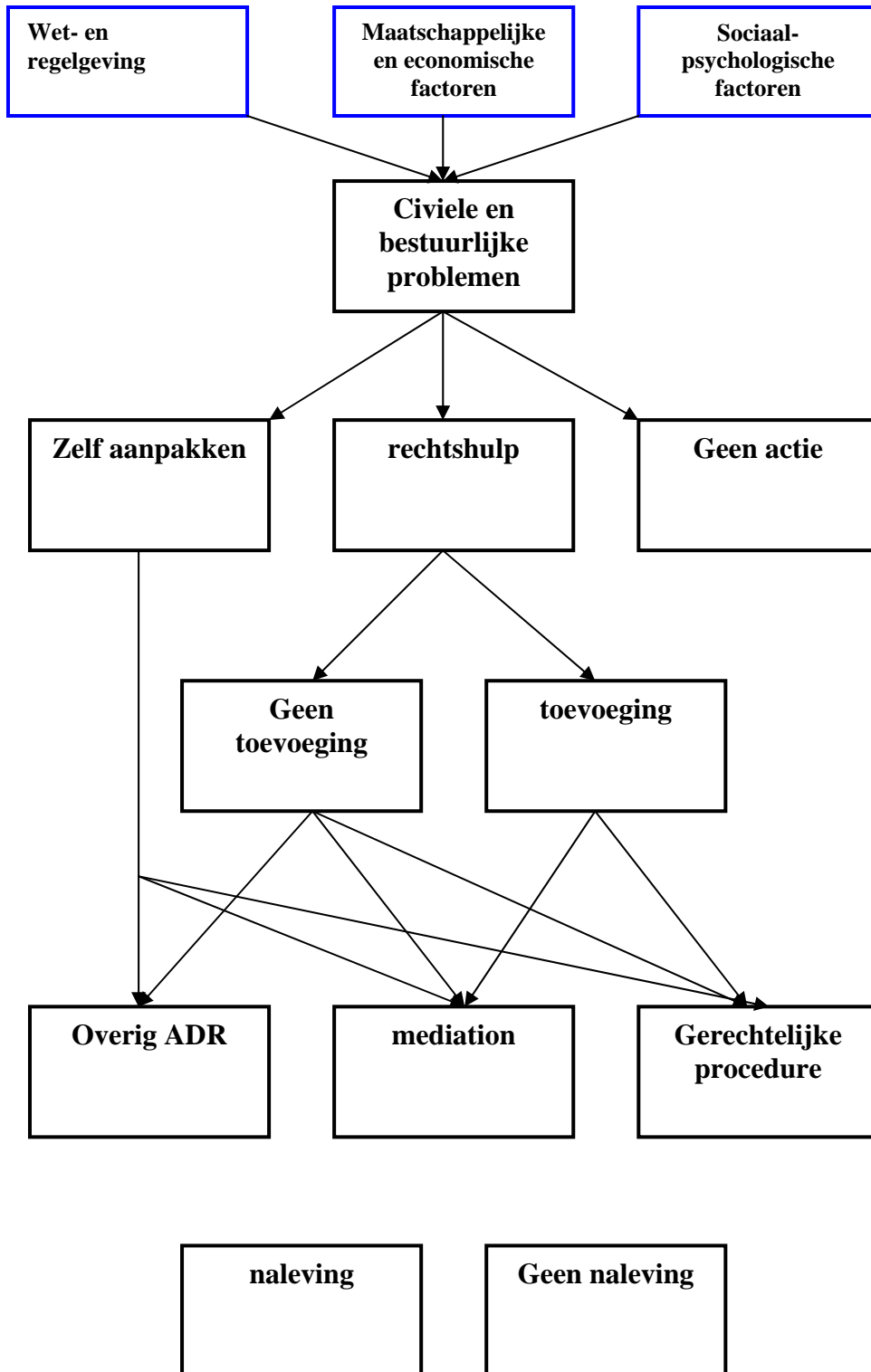
#### *Overeenstemming, beslissen en slikken*

Sommige doe-het-zelvers en rechtshulpgebruikers lukt het in overleg met de wederpartij tot overeenstemming te komen. Een deel bereikt geen overeenstemming en onderneemt geen verdere actie meer. Anderen schakelen een officiële instantie in die een beslissing moet nemen om het geschil te beslechten.

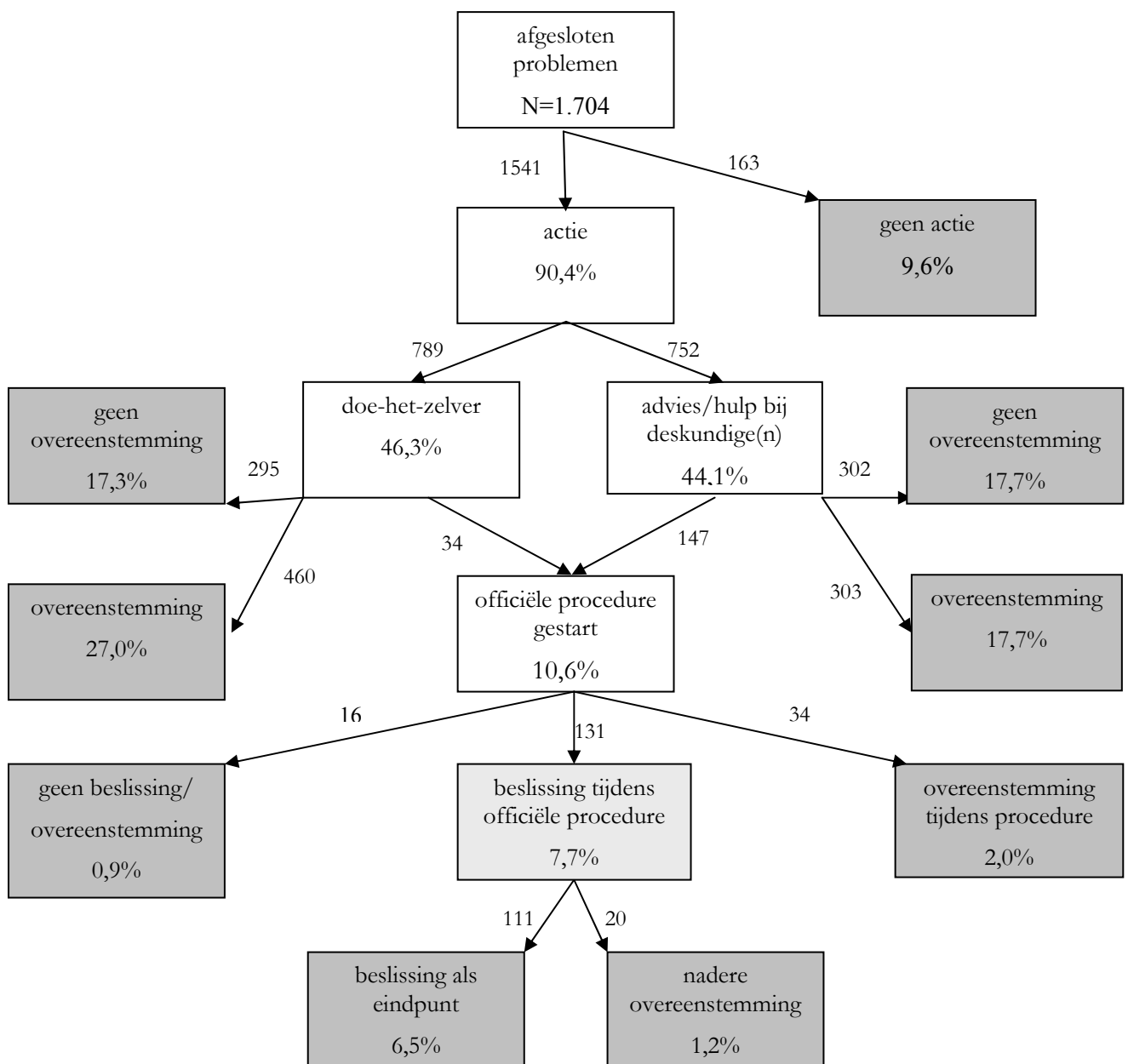
Uiteindelijk wordt bij 11% van de problemen een begin gemaakt met een officiële procedure. De procedures worden gestart bij gerechtelijke colleges (5%), klachten- of bezwaarschriftencommissies (4%), huurcommissies (1%) of geschillencommissies (1%). Bij 7% van de problemen vormt een beslissing in een procedure daadwerkelijk het eindpunt van het geschiloplossingstraject, bij 3% weten de partijen tijdens of na de procedure alsnog overeenstemming te bereiken en 1% resulteert noch in een beslissing noch in overeenstemming. Al met al eindigt 48% van de problemen met een overeenstemming tussen de partijen; bij 7% vormt een beslissing door een derde het eindpunt; bij 35% wordt ondanks acties geen overeenstemming of beslissing bereikt (de slikkers) en bij 10% (de passieven) is niets ondernomen om het geschil op te lossen.

## Bijlage 8

Ontstaan problemen en oplossingsrichtingen civiele en bestuurlijke zaken (zie vraag 2 en 4b)



Geschiloplossingstrajecten op hoofdlijnen, in % van het totale aantal afgesloten problemen (N=1.704)





Ontstaan problemen en oplossingsrichtingen strafzaken

