

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **INHOUDSOPGAVE**

#### **I. ALGEMEEN**

##### 1. Inleiding

1.1. Aanleiding

1.2. Het rapport van de commissie-Wolfsen

1.3. Leeswijzer

##### 2. Toegang tot het recht en de gesubsidieerde rechtsbijstand

##### 3. Hoofdpijnen huidig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

##### 4. De herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

4.1. Het kader voor de herijking van het stelsel

4.2. De maatregelen

4.2.1. Inleiding

4.2.2. Eerste lijn

4.2.2.1. Verbreding en versterking eerste lijn

4.2.2.2. Oriëntatietoets en –gesprek algemeen

4.2.2.3. De aanvullende rechtshulp

4.2.3. Kwaliteit

4.2.4. Aanpak multiproblematiek

4.2.5. Echtscheidingen

4.2.5.1. Inleiding

4.2.5.2. Oriëntatiegesprek bij echtscheidingen

4.2.5.3. Scheiden op basis van het gezinsinkomen

4.2.5.4. Trajecttoevoeging bij echtscheidingszaken

4.2.6. Meetellen eigen woning bij inkomens- en vermogenstoets

4.2.7. Samenloop van regelingen

4.2.8. Geen aanwijzing van een raadsman bij schorsing bewaring

4.2.9. Vergoedingen

4.2.9.1. Vergoedingen rechtsbijstandverlener

4.2.9.2. De opbouw van de vergoeding

4.2.9.3. Evaluatie en eventuele herijking puntentoekenning

4.2.9.4. Punttarief

4.2.9.5. Subsidieplafond

4.2.9.6. Administratieve vergoeding

4.2.9.7. Commissie van deskundigen

4.2.9.8. Trajecttoevoegingen in de toekomst

4.2.10. Regievoerende instantie; de raad

4.2.10.1. Aanpassing toevoegproces

4.2.10.2. Samenvoeging raad en Juridisch Loket

4.2.10.3. Inning eigen bijdrage

4.2.10.4. Beleidsregels t.a.v. raad van advies

4.2.11. Overige wijzigingen

4.2.11.1 Aanpassingen criteria voor toekenning rechtsbijstand

4.2.11.2 Aanpassingen ten behoeve van flexibele rechtsbijstandverlening

5. Grondwet en internationale verdragen

5.1. Algemeen

5.2. Grondwet

5.3. Internationale verdragen

5.3.1. De herijking

5.3.2. Brede eerste lijn, aanpak multiproblematiek en de rol van de raad voor rechtsbijstand

5.3.3. Kwaliteit

5.3.4. Echtscheidingen

5.3.5. Meetellen eigen woning

5.3.6. Geen aanwijzing van een raadsman bij schorsing bewaring

5.3.7. Vergoedingen

5.3.8. Inning eigen bijdrage door de raad

5.4. Conclusie

## 6. Financiële gevolgen

### 7. Administratieve lasten

7.1 Lasten voor het bedrijfsleven

7.2 Lasten voor de burger

### 8. Verwerking van persoonsgegevens

### 9. Het Integraal Afwegingskader

9.1. Wat is de aanleiding?

9.2. Wie zijn betrokken?

9.3. Wat is het probleem?

9.4. Wat is het doel?

9.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

9.6. Wat is het beste instrument?

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

### 10. De totstandkoming van het wetsvoorstel

10.1. Voorbereiding maatregelen herijking stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

10.2. Consultatie



## **I. ALGEMEEN**

### 1. Inleiding

#### *1.1. Aanleiding*

Met dit wetsvoorstel worden verschillende maatregelen doorgevoerd in onder meer de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) waarmee het stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand, ook wel gesubsidieerde of gefinancierde rechtsbijstand genoemd, wordt herijkt. Deze maatregelen zijn aangekondigd in de kabinetsreactie van 31 mei 2016<sup>1</sup> op het rapport "Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand" van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, ook wel de commissie-Wolfsen genoemd.<sup>2</sup> Tevens is in deze kabinetsreactie ingegaan op het rapport van de door de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) ingestelde commissie "Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand" onder voorzitterschap van prof. mr. T. Barkhuysen (hierna: de commissie-Barkhuysen).<sup>3</sup>

Het rapport van de commissie-Wolfsen is in de brief van 30 januari 2015 van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer toegezegd in reactie op de op 20 januari 2015 aangenomen moties-Scholten c.s.<sup>4</sup> en -Franken c.s.<sup>5</sup>. De motie-Scholten c.s. riep op tot het doen van onderzoek naar de oorzaak van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand; de motie-Franken c.s. riep op tot het afzien van de eerder voorgenomen bezuinigingen op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en op zoek te gaan naar alternatieve financiering.

Op grond van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet moeten bij wet regels worden gesteld over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Met het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt aan deze opdracht uitvoering gegeven. In hoofdlijnen komt dit stelsel erop neer dat de overheid voorziet in een subsidie ten behoeve van rechtzoekenden met een

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 118.*

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 110.*

<sup>3</sup> [www.advocatenorde.nl/11565/eindrapport-cie-duurzaam](http://www.advocatenorde.nl/11565/eindrapport-cie-duurzaam)

<sup>4</sup> *Kamerstukken I 2014/15, 34 000 VI, O.*

<sup>5</sup> *Kamerstukken I 2014/15, 34 000 VI, M.*

laag inkomen en vermogen teneinde te voorzien in rechtsbijstand door een advocaat of bijstand door een mediator.

Een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is noodzakelijk voor het kunnen waarborgen van de effectieve toegang tot het recht en de rechter en is daarmee noodzakelijk voor het goed functioneren van onze rechtsorde. Rechtzoekenden die de kosten van rechtsbijstand of mediation die noodzakelijk zijn voor de oplossing van hun juridische problemen en geschillen in redelijkheid niet (geheel) zelf kunnen dragen, moeten daarom een beroep kunnen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

De commissie-Wolfsen heeft in haar onderzoek geconstateerd dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in hoofdlijnen goed functioneert, maar op onderdelen beter en doelmatiger kan worden vormgegeven. In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen zijn maatregelen aangekondigd waarmee dit gerealiseerd wordt. Het betreft onder andere maatregelen die zien op de verbetering van de rechtsbijstandverlening in de eerste lijn aan rechtzoekenden (door met name de stichting Het Juridisch Loket, verder Juridisch Loket genoemd), de coördinatie tussen de eerste en de tweede lijn en in zaken waarbij meervoudig gebruik aan de orde is. Op de begrippen eerste- en tweede lijnsrechtsbijstand wordt in het navolgende dieper ingegaan. Voorts worden maatregelen getroffen ten aanzien van de vergoedingen aan rechtsbijstandverleners, de behandeling van echtscheidings- en strafzaken en de totaalregie in het stelsel.

Investeren in een grotere doelmatigheid van het stelsel is in eerste instantie in het belang van rechtzoekenden. Door onder meer de maatregelen met betrekking tot de eerste lijn en de aanpak van de (in paragraaf 1.2 toegelichte) multiproblematiek krijgen rechtzoekenden snel toegang tot de meest passende oplossing voor hun probleem. Hoewel het niet de primaire reden voor herijking van het stelsel betreft, draagt een investering in een grotere doelmatigheid van het stelsel ook bij aan een betere budgettaire beheersing van de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand. De financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand is een zogenoemde open-einde-regeling vanwege de grondwettelijke en verdragsrechtelijke aanspraken die rechtzoekenden hebben en de niet met zekerheid te voorspellen maatschappelijke ontwikkelingen die hun effect hebben op het beroep op rechtsbijstand. Dat neemt niet weg dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Dat is niet alleen voor de korte termijn van belang, maar ook voor de lange termijn omdat zodoende

het stelsel ook in de toekomst gewaarborgd blijft voor degenen die het echt nodig hebben.

### *1.2. Het rapport van de commissie-Wolfsen*

Met haar rapport heeft de commissie-Wolfsen uitvoering gegeven aan haar opdracht om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en voorts aanbevelingen te doen voor de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

Gelet op het feit dat de commissie-Wolfsen door het kabinet is ingesteld naar aanleiding van de hiervoor genoemde moties-Scholten c.s. en -Franken c.s., is het rapport van deze commissie het uitgangspunt geweest voor de vormgeving van de maatregelen waarmee het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herijkt. Dat neemt niet weg dat de aanbevelingen van de commissie-Barkhuysen zijn betrokken.

Grotendeels komen de inzichten van beide commissies overeen, zeker waar het gaat om externe invloeden op het stelsel, zoals rechtsontwikkelingen en ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Ook ten aanzien van de knelpunten die de commissie-Barkhuysen heeft geconstateerd is een zekere mate van overlap te herkennen met de analyse van het stelsel van de commissie-Wolfsen. De commissie-Barkhuysen formuleert, net als de commissie-Wolfsen, randvoorwaarden waaraan een goed werkend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet voldoen. De door beide commissies genoemde randvoorwaarden zijn betrokken bij het formuleren van het kader waar een goed werkend stelsel aan moet voldoen (zie paragraaf 4.1.).

Beide commissies identificeren enkele algemene ontwikkelingen en achtergronden die van invloed zijn op het gebruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij vallen niet alleen de individualisering en de juridisering van de maatschappij op, maar ook de verzakelijking en de toenemende complexiteit ervan. Daarnaast worden economische veranderingen en demografische ontwikkelingen genoemd, evenals wijzigingen in het stelsel als zodanig. Wijziging van regelgeving kan ook een reden zijn voor toename of afname van rechtszaken, waardoor een extra beroep op het stelsel kan plaatsvinden. Beide commissies concretiseren deze ontwikkelingen voor enkele specifieke rechtsterreinen (onder andere straf- en echtscheidingszaken).

De centrale bevinding van de commissie-Wolfsen is dat het stelsel het doel bereikt waarvoor het in het leven is geroepen: voor minder draagkrachtige burgers een adequate toegang tot het recht waarborgen. Burgers weten de weg naar het Juridisch Loket, de advocatuur en de mediator te vinden. Online hulpmiddelen die burgers in staat stellen veelvoorkomende juridische problemen te diagnosticeren en die bijpassende oplossingen aanreiken, worden in toenemende mate benut. Er zijn geen aanwijzingen dat minder draagkrachtige burgers met een serieus juridisch probleem geen adequate toegang tot het recht hebben of dat de toegang tot het recht op andere wijze afgesloten is. Tegenover dit positieve beeld staat echter wel de conclusie dat het stelsel op onderdelen beter en doelmatiger kan worden ingericht en dat met minder middelen hetzelfde doel kan worden bereikt.

Een belangrijke conclusie van de commissie-Wolfsen is dat het binnen het stelsel ontbreekt aan een goede coördinatie tussen de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. Op de wijze waarop problemen van rechtzoekende worden opgelost, wordt onvoldoende regie gevoerd. Hierdoor is onvoldoende verzekerd dat de rechtzoekende in alle gevallen de rechtsbijstand krijgt die het meest passend is bij het voorliggende probleem en/of aansluit bij zijn werkelijke behoefte. Soms wordt relatief dure rechtsbijstand ingezet voor problemen waarbij een eenvoudige en goedkope oplossing in de rede had gelegen. De commissie-Wolfsen wijst erop dat het stelsel thans onvoldoende kostenbewust gedrag van rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners stimuleert.

De commissie-Wolfsen signaleert dat het gebrek aan coördinatie klemt bij zaken waarbij de zogenaamde multiproblematiek aan de orde is. Van multiproblematiek wordt gesproken wanneer een rechtzoekende meerdere problemen heeft en als gevolg daarvan meerdere toevoegingen aanvraagt. De oorzaak van de problematiek is vaak mede gelegen in de aanwezigheid van structurele sociale en/of financiële problemen van burgers waarvoor nog niet in adequate hulp is voorzien.<sup>6</sup> Door het gebrek aan coördinatie is er vaak onvoldoende aandacht voor de achterliggende oorzaak van het probleem, die vaak ook niet juridisch van aard is (bijvoorbeeld schulden) en wordt geen duurzame oplossing bereikt. Dat leidt ertoe dat rechtzoekenden die te maken hebben met multiproblematiek frequent een beroep op het stelsel doen.

Volgens de commissie-Wolfsen manifesteert het gebrek aan coördinatie zich daarnaast ook waar het stelsel overlapt met private voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet,

---

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 118, p. 10.*



zoals een vakbond. De vraag of de rechtzoekende geen beroep kan doen op een private voorziening komt nu niet structureel aan de orde bij de aanvraag van een toevoeging, terwijl dit zowel voor de rechtzoekende als de overheid goedkoper kan zijn. De commissie-Wolfsen wijst verder op de weinig doelmatige behandeling van echtscheidingszaken met een hoog aantal vervolgtoevoegingen en op het ontbreken van een goede toetsing op de doelmatigheid van de bestede extra uren bij strafzaken. Ook stelt de commissie-Wolfsen vast dat de inning van de aan rechtzoekenden opgelegde eigen bijdrage vaak achterwege blijft waardoor een wezenlijke doelmatigheidsprikkel feitelijk wordt uitgeschakeld.

Aan de hand van haar analyses heeft de commissie-Wolfsen 34 aanbevelingen geformuleerd die het kabinet grotendeels heeft overgenomen en vertaald naar concrete maatregelen zoals aangekondigd in de eerder genoemde kabinetsreactie. Daarbij is het goed om op te merken dat de commissie geen aanleiding heeft gezien om wijziging van het huidige forfaitaire karakter van het stelsel voor te stellen. Ook de commissie-Barkhuysen heeft handhaving van het forfaitaire karakter aanbevolen. Wel adviseren beide commissies een onafhankelijke commissie in het leven te roepen die de puntenaantallen per zaakscategorie evalueert. Daaraan is gevolg gegeven met de instelling van de Commissie evaluatie puntenaantallen gesubsidieerde rechtsbijstand onder leiding van mr. H. Th. van der Meer (zie daarover op verschillende plekken in deze toelichting nader; aldaar ook aangeduid als commissie-Van der Meer).<sup>7</sup> Met het voorliggende wetsvoorstel wordt geen wijziging aangebracht in dat forfaitaire karakter.

### *1.3. Leeswijzer*

In het navolgende wordt in paragraaf 2 allereerst aandacht besteed aan de visie van het kabinet op de toegang tot het recht en het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In paragraaf 3 wordt vervolgens in hoofdlijnen weergegeven hoe het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand eruit ziet. Daarna komen in paragraaf 4 het kader voor de herijking van het stelsel en de verschillende maatregelen die onderdeel uitmaken van de herijking aan bod. Om de maatregelen te kunnen invoeren zullen naast dit wetsvoorstel ook bij algemene maatregel van bestuur wijzigingen in regelgeving doorgevoerd worden. Ook zijn er maatregelen die kunnen worden doorgevoerd zonder dat aanpassing van wet- en regelgeving nodig is. Om een zo compleet mogelijk en samenhangend beeld van de verbetering van het stelsel te schetsen, worden voor zover relevant die maatregelen in deze toelichting ook besproken.

---

<sup>7</sup> *Stcrt.* 2016, 48283.

Voor ieder systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand geldt dat voldaan moet worden aan de eisen die hieraan gesteld worden door de Grondwet en internationale verdragen. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de eisen die in dat verband gelden. In paragraaf 6 komen de financiële gevolgen van de herijking van het stelsel aan bod. De administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel komen aan de orde in paragraaf 7. In paragraaf 8 wordt ingegaan op de in het kader van de herijking nodige gegevensverwerking. De vragen van het Integraal Afwegingskader (IAK) worden beantwoord in paragraaf 9. Het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt in paragraaf 10 afgesloten met een bespreking van de reacties naar aanleiding van de consultatie van dit wetsvoorstel.

## 2. Toegang tot het recht en de gesubsidieerde rechtsbijstand

Het recht op toegang tot de rechter en het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals verankerd in de Grondwet en in internationale verdragen, zijn van groot belang in een democratische rechtsstaat. Vanuit Europees perspectief bezien beschikt Nederland over een ruimhartig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en een gematigd stelsel van griffierechten, waarmee de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand worden gewaarborgd.<sup>8</sup>

Rechtspraak en rechtsbijstand nemen in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in doordat zij een belangrijke functie hebben bij de oplossing van een juridisch probleem of geschil. Om de toegang tot het recht en de rechter te kunnen waarborgen gaat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand uit van een rechtvaardige balans. Enerzijds moet de overheid zorgen voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat voorziet in adequate rechtsbijstand voor rechtzoekenden met een juridisch probleem die redelijkerwijs de kosten van rechtsbijstand niet kunnen betalen. Anderzijds moet de overheid oog hebben voor een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Aan het beroep op door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen daarom voorwaarden en beperkingen worden verbonden, te regelen bij of krachtens de wet, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand niet in hun kern worden aangetast.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de EU JUSTICE SCOREBOARD 2016, figuur 19, te vinden op [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf)

Om de houdbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook voor de toekomst te waarborgen, dient er continue aandacht te zijn voor verbetering en dient het stelsel mee te kunnen bewegen met ontwikkelingen in de maatschappij. Maatschappelijke ontwikkelingen en trends vragen periodiek om een extra inspanning om het stelsel duurzaam en bij de tijd te houden, omdat een modern stelsel waarborgt dat de toegang tot het recht voor minder draagkrachtige rechtzoekenden gegarandeerd blijft.

Daarbij speelt ook dat rechtzoekenden de afgelopen decennia steeds mondiger en zelfstandiger zijn geworden. Mede dankzij de opkomst van internet zijn zij veel beter dan in het verleden in staat om zelf informatie te vergaren over hun rechten en rechtspositie en beschikken zij over betere mogelijkheden om hun rechten te effectueren. Deze ontwikkeling sluit aan bij de brede ontwikkeling dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers daar waar mogelijk wordt gestimuleerd, waar nodig met het aan hen aanreiken van instrumenten. In het geval van gesubsidieerde rechtsbijstand gaat het dan om een goede digitale informatievoorziening en het aanreiken van zoveel mogelijk praktisch toepasbare middelen, zoals de Rechtwijzer<sup>9</sup>, zodat rechtzoekenden zelf op een efficiënte en effectieve wijze kunnen komen tot de oplossing van een juridisch probleem of geschil. Tegelijkertijd moet het stelsel erop toegerust zijn om rechtzoekenden op maat te helpen, ook die rechtzoekenden die minder zelfredzaam zijn.

Juridische geschillen hoeven niet altijd en zonder meer te worden opgelost door middel van een gang naar de rechter, ongeacht de vraag of een of meer partijen daarbij op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand optreden. Er zijn in toenemende mate andere mogelijkheden beschikbaar om geschillen op te lossen die mogelijk zelfs kunnen leiden tot een meer bevredigende en toekomstbestendige uitkomst voor partijen. Het gaat daarbij om buitengerechtelijke vormen van geschiloplossing, zoals mediation en allerlei vormen van (rechts)hulpverlening. Maar ook het oplossen van geschillen via bijvoorbeeld geschillencommissies behoort steeds vaker tot de mogelijkheden.

Mits de belangen van rechtzoekenden gegarandeerd blijven, moeten dergelijke alternatieven worden toegejuicht en zo nodig ook vanuit het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Voorop staat dat de rechtzoekende al in een vroegtijdig stadium een goed advies moet kunnen krijgen over de beste en meest efficiënte weg naar een passende

---

<sup>9</sup> Via het door de raad voor rechtsbijstand ontwikkelde [www.rechtwijzer.nl](http://www.rechtwijzer.nl) kunnen burgers met (juridische) conflicten een vragenlijst invullen. De website wil de zelfredzaamheid van burgers vergroten en de drempel van toegang tot het recht verlagen.

oplossing voor een geschil. Naast buitengerechtelijke oplossingen kan dit ook nog steeds een gang naar de rechter inhouden. In die gevallen waarin voor de oplossing van geschillen van rechtzoekenden de gang naar de rechter nodig is, moet deze weg ook vrij zijn van onnodige en onrechtvaardige belemmeringen. Juist voor hen die zich in een kwetsbare en afhankelijke positie bevinden ten opzichte van sterkere wederpartijen biedt de rechterlijke beslissing de noodzakelijke rechtsbescherming. Bovendien kan een rechterlijke beslissing soms juist verdere escalatie voorkomen of een einde maken aan slepende onderhandelingen.

### 3. Hoofdpijnen huidig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

De invulling van de toegang tot het recht en gesubsidieerde rechtsbijstand heeft in Nederland voor een belangrijk deel zijn beslag gekregen in de Wrb en de daarop gebaseerde regelgeving. De Wrb regelt de uitgangspunten van het recht op rechtsbijstand en mediation, zoals de grens van inkomen en vermogen waaronder een rechtzoekende in beginsel moet blijven om voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking te komen, de verplichting tot het betalen van een eigen bijdrage, en weigerings- en uitsluitingsgronden voor een beroep op het stelsel. De Wrb regelt ook de organisatorische inrichting van de raad voor rechtsbijstand, die belast is met de uitvoering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het Juridisch Loket verleent binnen het stelsel eerstelijns rechtsbijstand aan rechtzoekenden. Het Juridisch Loket is een door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad) getroffen voorziening als bedoeld in artikel 7, tweede lid, Wrb. Het Juridisch Loket heeft de vorm van een stichting en wordt door middel van een subsidie van de raad gefinancierd. Het Juridisch Loket verstrekt kosteloze eerstelijns rechtsbijstand door middel van informatieverstrekking, vraagverheldering en advisering bij juridische vragen. Daarbij wordt niet als vertegenwoordiger van de rechtzoekende opgetreden. De rechtzoekende kan door het Juridisch Loket ook worden doorverwezen naar andere instanties en rechtsbijstandverleners.

Indien een rechtzoekende bij het oplossen van zijn juridische probleem is aangewezen op verdergaande juridische bijstand, dan komt hij – wanneer zijn draagkracht onder de in de Wrb bepaalde grens ligt en zich niet één van de bij of krachtens de wet geregelde uitsluitingsgronden voordoet – in aanmerking voor toevoeging van een advocaat. Deze zogenaamde tweedelijns rechtsbijstand kan ook worden verleend door anderen dan advocaten, zoals notarissen en

gerechtsdeurwaarders. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van toevoeging van een mediator in het kader van mediationbijstand. De rechtzoekende kan door het Juridisch Loket worden doorverwezen naar een advocaat of zich rechtstreeks tot een advocaat wenden. De toevoeging wordt aangevraagd bij de raad, die beoordeelt of een rechtzoekende in aanmerking komt voor de toevoeging. De toegevoegde advocaat ontvangt voor zijn werkzaamheden een vergoeding op grond van het vergoedingensysteem dat is neergelegd in de Wrb en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr). Daarbij geldt op grond van het Bvr per zaaktype een vaste vergoeding (forfaitaire vergoeding) die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. In geval van bewerkelijke zaken kan op grond van het Bvr een aanvullende vergoeding worden toegekend.

#### 4. De herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

##### *4.1. Het kader voor de herijking van het stelsel*

In de voorgaande paragrafen is al ingegaan op de achtergronden van de herijking van het stelsel. Het in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen gepresenteerde kader voor de toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand moet als de basis worden gezien van waaruit het kabinet het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand inricht. Dit kader luidt als volgt.

1. De toegang tot het recht, en daarmee tot een goede oplossing van een geschil, staat voorop.
2. Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijns hulp verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.
3. Een onafhankelijke instantie houdt de regie over de eerste- en de tweedelijns hulp. Deze instantie neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor tweedelijns rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
4. De geheimhoudingsplicht van advocaten wordt gerespecteerd.
5. Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.

6. De kwaliteit van rechtsbijstandverleners is verzekerd.
7. Rechtsbijstandverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingensystematiek.
8. De vrije advocaatkeuze wordt gegarandeerd, met inachtneming van jurisprudentie van het EHRM.
9. Het toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel blijft gewaarborgd.
10. Het stelsel heeft een forfaitair karakter. De puntentoekenning wordt periodiek geëvalueerd en zo nodig herijkt.
11. De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar. Misbruik van het stelsel wordt voorkomen.
12. Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Verder is een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van de maatregelen geweest dat een effectieve toegang tot het recht en de rechter voor rechtzoekenden niet in het gedrang mag komen of voor bepaalde inkomensgroepen feitelijk onbereikbaar wordt. De regering onderschrijft dan ook volledig de motie-Strik,<sup>10</sup> waarin de regering wordt verzocht te waarborgen dat de toegang tot de rechter voor een ieder leidend is bij een aanpassing van het stelsel van onder andere gesubsidieerde rechtsbijstand.

#### *4.2. De maatregelen*

##### *4.2.1. Inleiding*

Met inachtneming van het hierboven weergegeven kader voor de toekomst van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is het kabinet gekomen tot de hieronder genoemde maatregelen, die zijn gebaseerd op de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen. Met deze maatregelen wordt beoogd te komen tot een stelsel dat houdbaar is voor de langere termijn en waarbij een duidelijke regierol voor de raad is weggelegd. De maatregelen moeten bijdragen aan duurzame oplossingen voor juridische problemen van rechtzoekenden. In het nieuwe stelsel krijgt de rechtzoekende de (rechts-)hulp die het meest passend is bij zijn probleem en die aansluit bij zijn werkelijke behoefte.

---

<sup>10</sup> *Kamerstukken I 2013/14, 33 750 VI, N.*

Een deel van deze maatregelen wordt niet met dit wetsvoorstel ingevoerd, maar bij lagere regelgeving krachtens de Wrb. Daarnaast worden er in de uitvoeringspraktijk maatregelen doorgevoerd waarvoor weliswaar geen wijziging van wetgeving nodig is, maar die wel onderdeel vormen van het totale pakket aan maatregelen naar aanleiding van het advies van de commissie-Wolfsen. Om een integraal kader van de herijking van het stelsel te kunnen schetsen, wordt hieronder voor zover relevant ook daarop ingegaan.

Met dit wetsvoorstel worden tevens enkele andere wijzigingen doorgevoerd die nodig zijn vanuit wetgevingskwaliteitsbeleid, voortvloeiend uit ontwikkelingen in jurisprudentie of samenhangen met andere wetgeving.<sup>11</sup> De Wrb is sinds haar inwerkingtreding op 1 januari 1994 veelvuldig en vaak ook ingrijpend gewijzigd, waardoor de structuur van de wet en de interne consistentie van de diverse regelingen verbetering behoeft. De implementatie van de aanbevelingen van de commissie Wolfsen – onder meer de introductie van de aanvullende rechtshulp, de trajecttoevoeging en de inning van de eigen bijdrage door de raad – hebben bovendien ingrijpende gevolgen voor de opzet en verschillende onderdelen van de wet. In het belang van de toegankelijkheid van de wettelijke regeling van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand en de reductie van de regeldruk is daarom van de gelegenheid gebruik gemaakt om de bestaande bepalingen in een logischer geheel te herschikken, de redactie waar nodig te verbeteren, te bezien op consistentie en bepalingen die geen nuttige werking meer hebben, bijvoorbeeld omdat zij zijn uitgewerkt of anderszins overbodig zijn geworden, te schrappen. Daarnaast zijn enkele wijzigingen aangebracht in reactie op ontwikkelingen in de jurisprudentie. Een en ander is in het artikelsgewijze deel nader toegelicht.

De maatregelen zijn als volgt geclusterd:

- Eerste lijn
- Kwaliteit
- Aanpak multiproblematiek
- Echtscheidingen
- Meetellen eigen woning
- Geen aanwijzing van een raadsman bij schorsing bewaring
- Vergoedingen
- Regievoerende instantie; de raad
- Overige wijzigingen

---

<sup>11</sup> *Kamerstukken I 2015/16, 34 159, A en Kamerstukken I 2015/16, 34 157, A.*

#### *4.2.2. Eerste lijn*

##### *4.2.2.1. Verbreding en versterking eerste lijn*

Een passende oplossing voor een juridisch probleem hoeft niet altijd uit te monden in een toevoeging. Ook kan in bepaalde gevallen een niet-juridische oplossing de beste route zijn. Daarom is wenselijk dat een goede problemdiagnose plaatsvindt waarbij alle mogelijke oplossingsrichtingen, zowel juridisch als anderszins, worden verkend en afgewogen. Verbreding en versterking van de eerste lijn is nodig om rechtzoekenden meer dan nu de meest passende hulp te kunnen bieden of daar naar door te geleiden.

Onder verbreding van de eerste lijn wordt verstaan dat een effectieve samenwerking tot stand wordt gebracht tussen de eerstelijns rechtsbijstand en organisaties buiten het stelsel die hulp aan rechtzoekenden verlenen. Voor zover al samenwerking plaatsvindt, wordt deze waar mogelijk verder vormgegeven. De samenwerking heeft tot doel te komen tot een goede wederzijdse afstemming van het hulpaanbod, te waarborgen dat rechtzoekenden zo spoedig mogelijk de juiste hulp ontvangen en dat onnodige werkzaamheden worden voorkomen. Voor effectieve samenwerking zijn in de eerste plaats afspraken voor wederzijdse doorverwijzing nodig. Dergelijke afspraken dragen bij aan een wederzijds begrip van de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de betrokken organisaties. Daardoor zijn zij sneller en beter in staat om vast te stellen welke hulpverlener bij een bepaald probleem aan zet is. Best practices kunnen de samenwerking verder vormgeven doordat zij meer voorspelbaar maken welke oplossingsrichtingen bij een gegeven casuspositie kunnen worden gevolgd. Daarnaast dragen zij bij aan de kwaliteit van de verleende hulp: in individuele gevallen vormen zij een richtsnoer – waarvan altijd beargumenteerd kan worden afgeweken – en in meer algemene zin dragen zij eraan bij dat de organisaties die bij het opstellen van best practices betrokken zijn het gesprek aangaan over kwalitatief goede oplossingen voor problemen. Voor effectieve samenwerking en een goede doorverwijzing van rechtzoekenden is noodzakelijk dat gegevens van de rechtzoekende worden verwerkt. Op de verwerking van persoonsgegevens van rechtzoekenden wordt nader ingegaan in paragraaf 8.

Met versterking van de eerste lijn wordt bovendien een betere aansluiting van de eerste op de tweede lijn beoogd. De doelmatigheid van het stelsel wordt bevorderd door bij de beoordeling van een aanvraag om tweede lijnsrechtsbijstand rekening te houden met een in de eerste lijn gestelde problemdiagnose. Hiertoe dienen de oriëntatietoets en het oriëntatiegesprek. Daarnaast wordt de eerste lijn versterkt door het probleemoplossend vermogen



van de eerste lijn te vergroten. Rechtzoekenden hebben belang bij een snelle en laagdrempelige oplossing van hun probleem. Om de eerste lijn de mogelijkheid te bieden zelf meer problemen op te lossen, wordt daarom het instrument 'aanvullende rechtshulp' ingevoerd. Een nieuwe balans tussen zaken die in de eerste en in de tweede lijn worden opgelost is niet alleen in het belang van de rechtzoekende maar draagt ook bij aan de doelmatigheid van het stelsel als geheel. Overigens ziet de term 'aanvullende rechtshulp' op de rechtsbijstand die in zowel het eindrapport van de commissie-Wolfsen als in de kabinetsreactie van 31 mei 2016 met 'eenvoudige behandeling' is aangeduid. Voor de nieuwe benaming is gekozen omdat 'aanvullende rechtshulp' beter uitdrukking geeft aan het eerstelijns karakter van dit instrument, dat in veel gevallen een vervolg zal inhouden op de rechtshulp die de rechtzoekende ontving tijdens spreekuur of oriëntatiegesprek. Achtereenvolgens worden nu de oriëntatietoets, het oriëntatiegesprek en de aanvullende rechtshulp beschreven.

#### *4.2.2.2. Oriëntatietoets en -gesprek algemeen*

Het bestuur van de raad is op grond van de Wrb verantwoordelijk voor de toetsing van een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De beoordeling van een aanvraag omvat zowel een inkomens- en vermogenstoets als toetsing van een aantal kenmerken van het probleem waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd, waaronder toetsing van het belang en eventuele mogelijkheden om het probleem anders dan met gesubsidieerde rechtsbijstand op te lossen. Een doelmatige besteding van publieke middelen ligt ten grondslag aan de weigeringsgronden die zijn neergelegd in de huidige artikelen 12 en 28 Wrb en nader zijn uitgewerkt in het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt). In haar eindrapport wijst de commissie-Wolfsen er op dat met de huidige wijze waarop toevoegingaansvragen aan de weigeringsgronden worden getoetst vaak niet (meer) kan worden vastgesteld of het verlenen van rechtsbijstand de meest doelmatige aanpak was en of deze op de meest doelmatige wijze is verricht. Doordat aanvragen van een toevoeging in toenemende mate in het kader van de zogenoemde high trust-werkwijze achteraf steekproefsgewijs worden getoetst, kan onvoldoende worden vastgesteld of het probleem waarvoor de toevoeging was verleend anders dan met hulp van een rechtsbijstandverlener of mediator had kunnen worden opgelost. Deze werkwijze – die haar grondslag heeft in beleidsregels waarmee de raad uitvoering geeft aan zijn wettelijke taak om besluiten te nemen op aanvragen om verlening van een toevoeging – maakt dat de aanvraag zonder voorafgaande inhoudelijke toetsing kan worden toegekend indien de rechtsbijstandverlener of mediator zijn administratieve organisatie op de voorgeschreven wijze heeft ingericht. Voor een verbetering van de

doelmatigheid van het stelsel is noodzakelijk dat de raad vóór verlening van het besluit op de toevoegingaansvraag indringender toetst op de aanwezigheid van een weigeringsgrond. Daarmee is ook het belang van de rechtzoekende gediend, die door voorafgaande toetsing vaker zal kunnen worden doorverwezen naar een laagdrempeliger en mogelijk ook goedkopere oplossing voor zijn probleem.

De meer indringende beoordeling van de toevoegingaansvraag door het bestuur van de raad wordt in het eindrapport van de commissie-Wolfsen de oriëntatietoets genoemd. Deze toets ziet op de wijze waarop het reeds bestaande wettelijk kader in de praktijk wordt toegepast.

De regering staat voor ogen dat de oriëntatietoets een aanvulling kan vormen op de 'high trust-werkwijze' die door de raad wordt gehanteerd voor toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de toevoegingaansvraag. Door de raad en de NOvA is benadrukt dat zij sterk aan voortzetting van de high trust-werkwijze hechten. Van de zijde van de raad wordt erop gewezen dat met 'high trust' het nemen van een besluit op toevoegingaansvragen op kostenefficiëntere wijze kan plaatsvinden. De NOvA stelt zich conform het advies van de commissie-Barkhuysen op het standpunt dat het beoordelen van de toevoegwaardigheid een gezamenlijke taak is van advocatuur en raad. Met 'high trust' wordt naar het oordeel van de NOvA aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm gegeven. Daarnaast leidt de high trust-werkwijze tot een beperking van de administratieve lasten van de rechtsbijstandverleners en mediators.

Binnen het stelsel van de Wrb is het bestuur van de raad als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige subsidieverlening. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering aan. Aan het bestuur van de raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de wijze waarop het vaststelt of aan de wettelijke voorwaarden voor de verlening van rechtsbijstand is voldaan, binnen de relevante verdragsrechtelijke kaders en de nationale kaders die zijn gegeven in onder meer de Wrb, de Awb, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat de raad de high trust-werkwijze kan toepassen voor zover een adequate toetsing op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de verlening van rechtsbijstand is gewaarborgd. Een dergelijke adequate toetsing kan volgens de regering niet enkel steekproefsgewijs en achteraf plaatsvinden. Als de aanvraag of de context waarbinnen de aanvraag is ingediend aanleiding geeft tot twijfel over de aanwezigheid van een weigeringsgrond kan niet eerder rechtsbijstand worden

toegekend dan nadat de aanvraag nader is beoordeeld en de twijfel is weggenomen. In ieder geval dient in de volgende situaties een individuele en voorafgaande beoordeling van de aanvraag plaats te vinden:

- o Meervoudig gebruik: de rechtzoekende vraagt binnen een bepaalde tijd meerdere toevoegingen voor een verwant probleem aan. Dit criterium wordt nader uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels worden gesteld ten aanzien van de zaken waarin en de omstandigheden waaronder de raad een trajecttoevoeging kan verlenen (zie paragraaf 4.2.4).
- o De toevoegingaanvraag sluit niet aan bij het advies dat de rechtzoekende van het Juridisch Loket tijdens het spreekuur heeft ontvangen.
- o De rechtzoekende heeft het probleem nog niet aan het Juridisch Loket voorgelegd, terwijl het een zaak betreft waarvoor aanvullende rechtshulp mogelijk is (zie paragraaf 4.2.2.3.).
- o Er is sprake van een zaak die in veel gevallen op andere wijze dan met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden opgelost.

Of van één van deze omstandigheden sprake is zal meestal op geautomatiseerde wijze kunnen worden afgeleid uit de toevoegingaanvraag, eventueel in samenhang met gegevens waarover de raad reeds uit eerdere aanvragen van de rechtzoekende en/of diens rechtsbijstandverlener beschikt. Ook in andere dan de genoemde omstandigheden kan de raad tot het oordeel komen dat er gronden zijn om de aanvraag voorafgaand aan zijn besluit indringend te toetsen. Zo is denkbaar dat de raad een aanvraag toetst als de aanvragende rechtsbijstandverlener of mediator opmerkelijk veel toevoegingen aanvraagt voor rechtzoekenden die hun probleem niet aan het Juridisch Loket hebben voorgelegd.

De raad werkt zijn beleid met betrekking tot toetsing van de toevoegingaanvraag uit in de hiervoor bedoelde zin en maakt dit bekend. De weigeringsgronden, zoals die nu nog zijn opgenomen in de artikelen 12 en 28 Wrb, behoeven aanvulling met het oog op de invoering van de nieuwe instrumenten oriëntatiegesprek en aanvullende rechtshulp. Beide weigeringsgronden worden respectievelijk in deze paragraaf en de volgende paragraaf (4.2.2.3.) toegelicht.

#### *Het oriëntatiegesprek*

Na uitvoering van de oriëntatietoets kan de raad van mening zijn dat de toevoegingaanvraag indringend moet worden getoetst om vast te stellen of van

een mogelijke weigeringsgrond sprake is. Voor de hand ligt dat de raad in de meeste gevallen contact zal opnemen met de rechtsbijstandverlener die de toevoegingaanspraak heeft ingediend. Mogelijk kunnen de vragen die aan het nemen van een besluit op de aanvraag in de weg staan naar tevredenheid van de raad worden beantwoord met een toelichting of het geven van aanvullende informatie door de rechtsbijstandverlener. Is de raad na het contact met de rechtsbijstandverlener er niet van overtuigd dat het probleem van de rechtzoekende enkel met behulp van een toevoeging kan worden opgelost, dan kan de raad de rechtzoekende uitnodigen voor een gesprek bij het Juridisch Loket. Tijdens dit zogenoemde oriëntatiegesprek zal het Juridisch Loket met de rechtzoekende diens probleem en de oplossingsmogelijkheden bespreken. Het oriëntatiegesprek mondt uit in een advies aan de rechtzoekende en het bestuur. Het bestuur van de raad betreft het advies vervolgens bij zijn besluit op de toevoegingaanspraak.

Van sommige problemen is al in een vroeg stadium duidelijk dat bijstand van een rechtsbijstandverlener in de tweede lijn noodzakelijk is. In die gevallen heeft een bezoek aan het Juridisch Loket weinig toegevoegde waarde. Niet alleen de oplossing van het probleem van de rechtzoekende, maar ook de keuze voor de ingang in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is daarom maatwerk. Met invoering van de oriëntatietoets en het oriëntatiegesprek wordt een goede balans bereikt tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid die rechtzoekende en rechtsbijstandverlener hebben voor de keuze van de meest passende oplossing en anderzijds de verantwoordelijkheid van de overheid om te waarborgen dat gesubsidieerde rechtsbijstand op een efficiënte en effectieve wijze wordt ingezet. Met de invoering van de oriëntatietoets en het oriëntatiegesprek komen ook de nut en noodzaak te ontvallen aan de huidige diagnose- en triagekorting van € 53 op de eigen bijdrage voor een toevoeging. Deze korting heeft tot doel rechtzoekenden te stimuleren hun probleem eerst aan het Juridisch Loket voor te leggen. Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Bebr) wordt daarom zodanig aangepast dat de korting op de eigen bijdrage komt te vervallen en de reguliere eigen bijdragen met de genoemde korting worden verlaagd.

De huidige Wrb geeft in artikel 27 het bestuur van de raad de bevoegdheid de rechtzoekende te horen alvorens op de aanvraag te beslissen. Met deze bepaling – die in de praktijk nu vrijwel niet wordt toegepast – heeft de wetgever het mogelijk gemaakt de rechtzoekende te bevragen op gegevens die nodig zijn voor beoordeling van de aanvraag. Rechtzoekenden die de uitnodiging naast zich neer leggen riskeren op dit moment dat hun aanvraag wegens onvolledigheid

wordt afgewezen. Het huidige artikel 27 biedt nog onvoldoende uitwerking aan het oriëntatiegesprek, omdat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat rechtzoekenden zich in het gesprek door een rechtsbijstandsverlener laten vertegenwoordigen. Voor een effectief gesprek over het probleem van de rechtzoekende en de daarvoor beschikbare oplossingsmogelijkheden is noodzakelijk dat de raad de rechtzoekende in persoon kan horen. De huidige bepaling wordt daarop aangepast. Verder is de regering van mening dat voor een zo effectief mogelijke toepassing van het oriëntatiegesprek de weigering om gehoor te geven aan de uitnodiging daartoe een zelfstandige weigeringsgrond voor de toevoegingaanspraak zou moeten zijn. Als het contact met de rechtsbijstandsverlener er niet toe heeft geleid dat het vermoeden van de aanwezigheid van een weigeringsgrond bij de raad is weggenomen, en de rechtzoekende de uitnodiging voor het oriëntatiegesprek naast zich neerlegt, dan wijst de raad de aanvraag af.

#### *4.2.2.3. De aanvullende rechtshulp*

Het huidige artikel 7 Wrb draagt de raad op zorg te dragen voor de organisatie en de verlening van rechtsbijstand, alsmede zorg te dragen voor de organisatie en de uitvoering van de mediation en het gebruik van mediation te bevorderen. In het bijzonder draagt dat artikel de raad op een voorziening te treffen voor de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Aan deze opdracht heeft de raad uitvoering gegeven, onder meer door in 2004 het Juridisch Loket op te richten.

De hiervoor genoemde afbakening van rechtshulp en eerstelijns rechtsbijstand acht de commissie-Wolfsen niet optimaal en doelmatig. De commissie-Wolfsen heeft geadviseerd het instrument van de aanvullende rechtshulp in te voeren in de eerste lijn en de lichte adviestoevoeging af te schaffen. Zij komt tot dit advies op basis van het gegeven dat het jaarlijks aantal lichte adviestoevoegingen (gemiddeld 10.000) sterk achter is gebleven bij het aantal zaken dat tot de invoering van de lichte adviestoevoeging op 1 juli 2009 op het verlengde spreekuur kwam (circa 36.000). Hieruit trekt de commissie de conclusie dat een deel van de zaken die voorheen tijdens het verlengde spreekuur werden behandeld nu worden opgelost met behulp van een reguliere toevoeging. De regering volgt deze analyse en is van mening dat de overgang van verlengd spreekuur naar lichte adviestoevoeging er niet toe heeft geleid dat de laagdrempelige oplossing van eenvoudige, veelvoorkomende juridische

problemen in voldoende mate behouden is gebleven. Hierdoor is niet alleen de doelmatigheid van het stelsel afgenomen, maar kunnen ook hogere kosten voor rechtzoekenden ontstaan. Als in zaken die tijdens het verlengde spreekuur van vroeger werden behandeld nu een reguliere toevoeging wordt verleend in plaats van een lichte adviestoevoeging, heeft dit immers tot gevolg dat rechtzoekenden een hogere eigen bijdrage betalen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt met de invoering van het instrument 'aanvullende rechtshulp' mogelijk gemaakt dat in de eerste lijn rechtsbijstand wordt verleend die een doorlooptijd heeft van langer dan een uur, waarbij vertegenwoordigende handelingen mogelijk zijn. De lichte adviestoevoeging komt echter niet te vervallen, zoals hieronder zal worden toegelicht.

Invoering van de aanvullende rechtshulp moet er toe leiden dat een deel van de juridische problemen die nu nog in de tweede lijn op basis van een toevoeging worden opgelost, al in de eerste lijn kan worden afgedaan. Daardoor neemt de beschikbare hoeveelheid werk op basis van een toevoeging af. Dit zou er toe kunnen leiden dat rechtsbijstandverleners gemiddeld genomen minder zaken in het stelsel gaan doen, maar ook tot gevolg kunnen hebben dat het aantal rechtsbijstandsverleners in het stelsel afneemt. De commissie-Wolfsen constateert dat het aantal rechtsbijstandverleners in het stelsel ruim voldoende is. Bij een afname van het volume aan werk op toevoegbasis zal in beginsel een afname van het aantal rechtsbijstandverleners in het stelsel niet problematisch zijn. Overigens wordt jaarlijks aan de hand van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand van de raad bezien of tussen vraag en aanbod in het stelsel evenwicht bestaat.

#### *Beschrijving van het instrument*

De aanvullende rechtshulp is een vorm van rechtsbijstandverlening die door het Juridisch Loket kan worden ingezet om eenvoudige, meestal veelvoorkomende juridische problemen op te lossen. Dergelijke problemen lenen zich voor aanvullende rechtshulp als aannemelijk is dat zij met een korte tijdsbesteding duurzaam kunnen worden opgelost. Uitgangspunt bij de lichte adviestoevoeging is dat de werkzaamheden binnen drie uren moeten kunnen worden afgerond, zoals vroeger ook ten aanzien van het verlengde spreekuur gold. Vanwege de gelijkenis die de aanvullende rechtshulp heeft met het verlengde spreekuur en de lichte adviestoevoeging ligt voor de hand dat bij de drie urennorm wordt aangesloten, waarbij de regering zich realiseert dat de keuze voor een maximale tijdsbesteding uiteindelijk enigszins arbitrair blijft. De regering ziet er daarom van af in regelgeving een maximum aantal uren aan de aanvullende rechtshulp te verbinden. Het is aan de raad om te bepalen hoeveel tijd gemiddeld wordt

besteed aan het oplossen van een eenvoudig en veelvoorkomend probleem in de vorm van aanvullende rechtshulp.

Met de invoering van de aanvullende rechtshulp krijgt het Juridisch Loket niet alleen de beschikking over meer tijd om het probleem van de rechtzoekende op te lossen. In de eerste lijn zal er sprake zijn van verderstreckende rechtsbijstandverlening dan rechtshulp. Hierbij past dat de medewerker van het Juridisch Loket de ruimte heeft om vertegenwoordigende handelingen te verrichten. Het voeren van procedures bij een rechter kunnen echter geen voorwerp zijn van aanvullende rechtshulp, aangezien dit niet past bij de rol van de eerste lijn. De eerste lijn heeft als focus het bieden van een eenvoudige en laagdrempelige oplossing, die zoveel mogelijk in overleg met de wederpartij wordt bereikt. Aanvullende rechtshulp leent zich voor eenvoudige en veelvoorkomende zaken, waarin de feiten, juridische gronden en mogelijke uitkomsten binnen voorspelbare bandbreedtes liggen. Overigens moet in een situatie waarin beide partijen Wrb-gerechtigd zijn, worden voorkomen dat de eerste lijn tegengestelde belangen moet behartigen. Voor een dergelijke situatie zal in de uitvoeringspraktijk een oplossing worden gevonden, bijvoorbeeld door de rechtzoekenden door te verwijzen naar een advocaat voor het indienen van een aanvraag voor een lichte adviestoevoeging.

#### *Procedure en voorwaarden*

Aanvullende rechtshulp wordt verleend nadat op een aanvraag daartoe een positief besluit is genomen door het bestuur van de raad. Anders dan bij de aanvraag voor een toevoeging, die door de advocaat mede namens de rechtzoekende wordt gedaan, wordt de aanvraag voor aanvullende rechtshulp uitsluitend door of namens de rechtzoekende ingediend. Doorgaans zal de aanvraag worden gedaan nadat de medewerker van het Juridisch Loket (hierna ook: loketmedewerker) tijdens het spreekuur aan de rechtzoekende heeft geadviseerd om zijn probleem op te lossen door het aanvragen van aanvullende rechtshulp. De rechtzoekende kan de aanvraag voor aanvullende rechtshulp ook indienen als de loketmedewerker meent dat dit niet de meest passende oplossing is, of dat anderszins niet aan de vereisten voor een aanspraak op aanvullende rechtshulp is gedaan. In dat geval zal de rechtzoekende een afwijzend besluit ontvangen, dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Het bestuur van de raad kan, onder meer omwille van de snelheid, de loketmedewerker mandateren voor het beslissen op de aanvraag.

De rechtzoekende is niet verplicht de aanvraag voor aanvullende rechtshulp tijdens het spreekuur in te dienen. Wanneer de rechtzoekende de aanvullende

rechtshulp op een ander moment aanvraagt, zal de raad bij twijfel aan de geschiktheid van aanvullende rechtshulp voor de oplossing van diens probleem de rechtzoekende uitnodigen voor het oriëntatiegesprek.

Voor het nemen van een positief besluit op de aanvraag tot verlening van aanvullende rechtshulp is nodig dat de rechtzoekende op basis van zijn inkomen en vermogen gerechtigd is tot gesubsidieerde rechtsbijstand. Eveneens gelden de weigeringsgronden van de voorgestelde artikelen 17 en 18 Wrb en de nadere uitwerking die daaraan wordt gegeven in het Brt. In geval de aanvullende rechtshulp wordt aangevraagd met het oog op een op geld waardeerbaar belang wordt aangesloten bij het minimale financiële belang voor een lichte adviestoevoeging. Voor aanvullende rechtshulp is verder vereist dat het een zaak betreft waarvoor het Juridisch Loket in algemene zin aanvullende rechtshulp aanbiedt. Voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners moet kenbaar en toetsbaar zijn of het probleem aan dit vereiste voldoet. De rechtsgebieden en/of zaken waarvoor aanvullende rechtshulp mogelijk is, worden daarom door de raad in een beleidsregel vervat.

Voor de aanvullende rechtshulp is de rechtzoekende een eigen bijdrage verschuldigd. Met aanvullende rechtshulp ontvangt de rechtzoekende een oplossing of advies op maat van een professionele rechtsbijstandverlener. Evenals bij de reguliere toevoeging en de lichte adviestoevoeging wordt de rechtzoekende daarom, op grond van het profijtbeginsel, gevraagd een eigen bijdrage betalen. Daarnaast leidt het heffen van een eigen bijdrage er toe dat de rechtzoekende een afweging maakt of het belang van de zaak opweegt tegen de kosten van de eigen bijdrage. De hoogte van de eigen bijdrage wordt in beginsel gelijk aan de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging als bepaald in de artikelen 2, derde lid en 2a, vierde lid, Bebr. Hiervoor is gekozen onder meer omdat de typen juridische problemen waarvoor aanvullende rechtshulp wordt aangeboden per vestiging van het Juridisch Loket kunnen verschillen. Door dezelfde eigen bijdrage te heffen wordt rechtsongelijkheid voorkomen tussen rechtzoekenden die van aanvullende rechtshulp gebruikmaken en zij die op een lichte adviestoevoeging zijn aangewezen. Bij algemene maatregel van bestuur wordt ook bepaald welk bedrag aan de rechtzoekende in rekening wordt gebracht indien hij een kostendekkende eigen bijdrage verschuldigd is, omdat het in de eigen woning gebonden vermogen hoger is dan het vrijgestelde bedrag (zie paragraaf 4.2.6.).

Als het naar het oordeel van de raad mogelijk is het probleem op te lossen door middel van aanvullende rechtshulp, kan een op dat probleem ziende



toevoegingsaanvraag worden afgewezen (het voorgestelde artikel 19, eerste lid, onder c). Heeft de aanvullende rechtshulp niet tot oplossing van het probleem geleid, dan kan in beginsel alsnog een toevoeging voor tweedelijns rechtsbijstand worden verleend. Daarbij worden het inkomen en vermogen van de rechtzoekende niet opnieuw getoetst, maar wordt uitgegaan van de inkomens- en vermogensgegevens die ten grondslag lagen aan het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp (het voorgestelde artikel 21, derde lid). Daarmee wordt voorkomen dat de rechtzoekende door de inzet van aanvullende rechtshulp wordt benadeeld als voor oplossing van het probleem toch tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk zou blijken, terwijl inmiddels een ander peiljaar van toepassing is op grond waarvan de rechtzoekende geen recht meer heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien de toevoeging wordt verleend wordt op de eigen bijdrage de eigen bijdrage die al was opgelegd voor de aanvullende rechtshulp in mindering gebracht. Aan de rechtzoekende wordt in dat geval dus in totaal geen hogere eigen bijdrage opgelegd dan de eigen bijdrage voor de toevoeging.

#### *Kwaliteit en aanbod van aanvullende rechtshulp*

Voor het verlenen van aanvullende rechtshulp moet de medewerker van het Juridisch Loket over de benodigde vaardigheden en kennis beschikken. De kwaliteit van de rechtsbijstandverlening moet immers ook gewaarborgd zijn in de eerste lijn. De vereiste vaardigheden zijn in de basis gelijk voor alle typen juridische problemen waarvoor aanvullende rechtshulp wordt ingezet. Het gaat daarbij in ieder geval om goede beheersing van gespreks- en mediationvaardigheden. Daarnaast is kennis vereist van het rechtsterrein waarop het betreffende juridische probleem ligt. Voordat het Juridisch Loket aanvullende rechtshulp voor een bepaald type juridisch probleem kan aanbieden, zullen de vaardigheden en kennis voor oplossing van het probleem derhalve op het benodigde peil worden gebracht.

De raad zal zich bij het bepalen van de zaken waarvoor aanvullende rechtshulp wordt aangeboden laten leiden door de benodigde kwaliteit van de rechtsbijstandverlening, de behoeften van rechtzoekenden en door een doelmatige besteding van de middelen. Voor beantwoording van de vraag of de inzet van aanvullende rechtshulp voor een bepaalde zaak doelmatig is, zal de raad in eerste instantie een vergelijking maken van de kosten van rechtsbijstandverlening in de vorm van aanvullende rechtshulp voor dat probleem met de kosten van rechtsbijstandverlening in de vorm van

toevoegingen. Uit een in 2014 uitgevoerde pilot in de eerste lijn<sup>12</sup> is gebleken dat verlening van aanvullende rechtshulp niet zonder meer kostenefficiënt is. De inzet van dit instrument leidt alleen tot lagere kosten indien dit in voldoende mate leidt tot definitieve oplossing van het probleem. Naast dat dit voor de rechtzoekende van belang is, is het ook voor een doelmatige inzet van de aanvullende rechtshulp noodzakelijk dat de kans dat daarmee een definitieve oplossing wordt gerealiseerd goed kan worden ingeschat. Eveneens is nodig dat de raad de doelmatigheid van het instrument periodiek evalueert, zodat waar nodig kan worden voorzien in aanvullende scholing van de medewerkers van het Juridisch Loket of waar nodig de zaak die voor aanvullende rechtshulp in aanmerking komt nader kan worden afgebakend.

De regering stelt zich het gebruik van de aanvullende rechtshulp derhalve als groeimodel voor, waarin het bereik van het instrument wordt afgestemd op de ervaringen in de praktijk en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van de medewerkers van het Juridisch Loket. Niet voor alle juridische problemen waarvoor nu een lichte adviestoevoeging kan worden aangevraagd, zal in de toekomst aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket worden aangeboden. Het aanbod van aanvullende rechtshulp hoeft zoals beschreven niet op elke vestiging van het Juridisch Loket gelijk te zijn. Hierdoor blijft de lichte adviestoevoeging zijn meerwaarde behouden.

#### *Vrije advocaatkeuze, geheimhoudingsplicht en onafhankelijkheid*

Eén van de uitgangspunten van de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat de vrije advocaatkeuze wordt gegarandeerd, met inachtneming van jurisprudentie van het EHRM. Vrije advocaatkeuze is een belangrijk recht, gezien het feit dat een advocaat een vertrouwensberoep uitoefent en de rechtzoekende erop moet kunnen vertrouwen dat hij in volledige vrijheid zijn rechtspositie kan bespreken met een advocaat. Dat de rechtzoekende zelf zijn advocaat kan kiezen, draagt in belangrijke mate bij aan dat vertrouwen. Het recht op vrije advocaatkeuze is niet absoluut. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is een zekere mate van beperking van het recht van gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand om een eigen advocaat te kiezen niet in strijd met artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.<sup>13</sup> Het recht op verdediging moet wel effectief zijn. Invoering van de mogelijkheid voor het Juridisch Loket om voor bepaalde juridische problemen aanvullende rechtshulp aan te bieden,

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 753, nr. 89.

<sup>13</sup> Onder meer ABRvS 21 januari 2015, 201405096/1/A2, ECLI:NL:RVS:2015:133.

leidt er toe dat voor die problemen een adequaat en toereikend alternatief voor tweedelijns rechtsbijstand ontstaat. Het gaat daarbij om veel voorkomende problemen die op overwegend gestandaardiseerde wijze kunnen worden opgelost en waarbij de belangen van de rechtzoekende in voldoende mate kunnen worden gewaarborgd ook zonder de betrokkenheid van een advocaat. De vertrouwelijkheid van hetgeen de medewerker van het Juridisch Loket met de rechtzoekende bespreekt, wordt voldoende gewaarborgd door de geheimhoudingsplicht die op grond van artikel 2:5 Awb op hem rust. Deze geldt voor alle informatie die aan de medewerker van het Juridisch Loket wordt toevertrouwd in het kader van de taakuitoefening op grond van de Wrb. De onafhankelijkheid van de medewerkers van de eerste lijn ten opzichte van het bestuur van de raad zal worden geborgd door een professioneel statuut. In algemene zin ontstaat daarom geen strijdigheid met de vrije advocatenkeuze indien de mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt beperkt tot een andere rechtsbijstandsverlener dan de door de rechtzoekende gewenste advocaat.

#### *4.2.3. Kwaliteit*

Er is een grote diversiteit aan juridische hulpverlening. Voor een goede hulpverlening is belangrijk dat er op ieder niveau goede kwaliteit wordt geleverd. Die hulpverlening begint in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doorgaans bij het Juridisch Loket. Binnen het Juridisch Loket zullen de medewerkers over zodanige kwaliteiten beschikken dat de kern van de problematiek snel wordt onderkend. Dat begint al aan de balie. Ook de baliemedewerker zal maatwerk moeten leveren in die zin dat de rechtzoekende na zijn probleem te hebben uitgelegd naar de juiste oplossingsrichting wordt verwezen. Dit kan betekenen dat de rechtzoekende wordt doorverwezen naar een oplossing binnen het Juridisch Loket (aanvullende rechtshulp), naar een oplossing daarbuiten (zoals bijvoorbeeld de Sociaal Raadslieden of een geschillencommissie), of naar een rechtsbijstandverlener in de tweede lijn.

De verschillende vormen waarin door het Juridisch Loket rechtsbijstand wordt verleend, vragen om verschillende kwaliteiten van zijn medewerkers. De raad waarborgt dat deze kwaliteiten in voldoende mate aanwezig zijn, bijvoorbeeld door middel van functiedifferentiatie, bijscholing en de deelname van medewerkers aan intervisie. Verder stelt de raad een plan op voor periodieke toetsing van de juridisch inhoudelijke kwaliteit van (medewerkers van) het Juridisch Loket. De aanvullende rechtshulp wordt zodanig georganiseerd dat deze alleen wordt verricht door medewerkers die voldoende kennis hebben van het desbetreffende probleemgebied.

Indien de rechtzoekende een aanvraag doet voor een toevoeging, er geen adequate en toereikende alternatieven voorhanden zijn en ook aan de overige voorwaarden voor tweedelijns rechtsbijstand is voldaan, kan het bestuur van de raad een toevoeging verlenen. De opzet van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand brengt met zich mee dat de zaken die in de tweede lijn terecht komen vaak vertegenwoordigende werkzaamheden vereisen in een gerechtelijke procedure. Ook zijn deze zaken over het algemeen ingewikkelder dan zaken die in de eerste lijn kunnen worden afgedaan. De kwaliteitseisen die aan de rechtsbijstandverlener worden gesteld moeten daarop zijn afgestemd. Deze kwaliteitseisen hebben de vorm van voorwaarden die aan de inschrijving in het register van de raad worden gesteld.

De inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners en mediators worden door het bestuur van de raad vastgesteld op grond van de huidige artikelen 14 en 15 Wrb. Deze voorwaarden hebben onder andere betrekking op het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een rechtsbijstandverlener jaarlijks wordt toegevoegd, de deskundigheid van de rechtsbijstandverlener op bepaalde rechtsgebieden, de kantoororganisatie en de verslaglegging omtrent de verleende rechtsbijstand.

In navolging van het advies van de commissies-Wolfsen en -Barkhuysen op dit onderdeel en ter ondersteuning van een doelmatiger inzet van de rechtsbijstandverlening brengt het bovenstaande met zich mee dat de inschrijvingsvoorwaarden van de raad worden aangescherpt. De toelatingseisen die bepaalde specialisatieverenigingen in de advocatuur stellen zijn daarbij een handvat, waarbij de raad er zorg voor draagt dat de eisen voor de verschillende rechtsgebieden evenwichtig zijn. Aangezien de eisen die de specialisatieverenigingen aan toetreding tot hun vereniging stellen nogal uiteen lopen is het van belang aan te sluiten bij die eisen die bijdragen aan een hoog kwaliteitsniveau. Het bestuur van de raad overlegt met de NOvA over de aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden.

De inschrijvingsvoorwaarden gelden voor alle rechtsbijstandverleners die op basis van een toevoeging rechtsbijstand willen verlenen. Daaronder vallen ook de advocaten die op basis van een aanwijzing door het bestuur van de raad of op aanwijzing van de rechter rechtsbijstand verlenen. Opdat ook in laatstgenoemde situaties advocaten worden toegevoegd die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden wordt in het voorgestelde artikel 52 Wrb bepaald dat het bestuur van de raad ervoor zorg draagt dat de advocaat die wordt toegevoegd voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden. Een dergelijke regeling is noodzakelijk aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

in haar uitspraak van 3 augustus 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2154) heeft bevestigd dat het bestuur van de raad niet bevoegd is een door de rechtbank gegeven last tot toevoeging naast zich neer te leggen op de grond dat de in de last vermelde advocaat niet door de raad is ingeschreven voor de daarvoor geldende specialisatie.

In de kabinetsreactie is opgenomen dat het kabinet tevens hecht aan het verder vormgeven van peer reviews opdat het bestuur van de raad inzicht kan krijgen in de kwaliteit van de geleverde dienstverlening waarvoor de raad een vergoeding betaalt. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft in zijn uitspraak van 12 februari 2013 (ECLI:NL:GHARL:2013:BZ0644, JVGGZ 2013/24) bepaald dat peer review als zodanig als inschrijvingsvoorwaarde mag worden opgelegd, maar dat dit niet wil zeggen dat daarmee de geheimhoudingsplicht van de advocaat terzijde is geschoven. Dit betekent dat praktisch gezien naar huidig recht peer review in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand onmogelijk is. Om kwaliteitsbevordering door middel van peer review binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op een adequate wijze uit te kunnen voeren wordt met het oog op de uitoefening van peer review de geheimhoudingsplicht doorbroken. Met peer review kan het bestuur van de raad invulling geven aan zijn eigen verantwoordelijkheid in het kader van de wijze van uitvoering en de handhaving van de inschrijvingsvoorwaarden. De inschrijvingsvoorwaarden hebben immers tot doel een hoog niveau van kwaliteit te borgen. Het ligt dan in de rede dat het bestuur van de raad ook in staat is hierop controle uit te oefenen. Daarbij staat voorop dat de geheimhoudingsplicht niet meer dan noodzakelijk wordt doorbroken voor de toepassing van dit instrument. Om die reden wordt voorgesteld de peer review te laten uitvoeren door deskundigen die worden aangewezen door de raad na overleg met de NOvA. Tevens wordt op deze wijze aansluiting gezocht bij de zienswijze van de NOvA dat kwaliteitsbevordering meer op haar weg zou moeten liggen. De peer review moet uitgevoerd worden door deskundigen die zicht hebben op het niveau waarop de advocatuurlijke werkzaamheden uitgeoefend moeten worden voor zover het betreft de uitoefening van de peer review bij advocaten. Het ligt in de rede dat deze deskundigen afkomstig zijn uit de advocatuur. In het voorgestelde artikel 9, derde lid, wordt voorgesteld dat deze advocaat-deskundigen een afgeleide geheimhoudingsplicht hebben.

De regering is van mening dat een consistente regeling van peer review er in voorziet dat de raad eveneens ten aanzien van mediators en andere rechtsbijstandsverleners dan advocaten peer reviews kan organiseren. De organisatie van peer reviews vereist dat rechtsbijstandverleners en mediators die de peer review uitvoeren, gehouden zijn aan een geheimhoudingsplicht die

gelijk is aan de geheimhoudingsplicht van de rechtsbijstandverlener of mediator die de zaak behandelde. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Indien de raad voor rechtsbijstand een overeenkomst sluit met een organisatie die rechtsbijstand verleent, zal hij in die overeenkomst kwaliteitswaarborgen bedingen, waarvan periodieke kwaliteitstoetsen deel kunnen uitmaken.

Indien de rechtsbijstandverlener niet meer voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden kan het bestuur van de raad de inschrijving doorhalen. In artikel 16, vierde lid, wordt voorzien in een mogelijkheid tot tijdelijke doorhaling. Immers, niet uitgesloten is dat met een kleine inspanning de rechtsbijstandverlener weer voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden. Het is dan disproportioneel de inschrijving van de rechtsbijstandverlener definitief door te halen. Daarbij kan gedacht worden aan het binnen korte tijd op orde hebben van een administratieonderdeel. Definitieve doorhaling betekent dat altijd opnieuw moet worden verzocht om inschrijving indien betrokkene weer wenst deel te nemen aan het stelsel, terwijl een tijdelijke doorhaling met zich brengt dat de raad uitsluitend het onderdeel toetst dat tot tijdelijke doorhaling heeft geleid hetgeen zowel voor de rechtsbijstandverlener als de raad minder administratieve handelingen vergt. Opdat het systeem overzichtelijk blijft is ervoor gekozen de tijdelijke doorhaling te koppelen aan een termijn van maximaal zes maanden.

Bovendien wordt de inschrijving van de rechtsbijstandverlener tijdelijk doorgehaald in het geval aan deze de maatregel van schorsing door de tuchtrechter is opgelegd. Daarbij moet bedacht worden dat de rechtsbijstandverlener die tuchtrechtelijk is geschorst niet in de hoedanigheid van advocaat, notaris of gerechtsdeurwaarder kan optreden. Dat dit automatisch tot (tijdelijke) doorhaling in het register leidt is daarom evident. Indien de advocaat na ommekomst van de schorsing die meer dan zes maanden heeft geduurd opnieuw een aanvraag om inschrijving bij het bestuur van de raad doet, vindt integrale toetsing aan alle voorwaarden plaats. Duurt de tuchtrechtelijke schorsing minder dan zes maanden met als gevolg dat ook de doorhaling tijdelijk is, dan herleeft de inschrijving na ommekomst van de verstreken termijn.

Het toezicht op de beroepsuitoefening door advocaten wordt gedaan door de deken (art 45a e.v. van de Advocatenwet). De advocaat kan dan ook door de deken worden aangesproken op de rechtsbijstandverlening in het kader van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In voorkomende gevallen kan dit ertoe leiden dat een deken een tuchtklacht aanhangig maakt bij de tuchtrechter.

Na invoering van de Wet positie en toezicht advocatuur met ingang van 1 januari 2015 hebben de deken gezamenlijk een plan van aanpak gemaakt met het oog

op het aanscherpen van het toezicht. Onderdeel van dit plan vormt het al dan niet aangekondigd doen van kantorenbezoeken met als doel het doen van een kwaliteitscontrole. Deze controle kan hetzij onderdeel uitmaken van het doen van ad hoc controles hetzij voortvloeien uit signalen over advocaten. Het toezicht binnen de advocatuur alsmede de middelen van het bestuur van de raad tot handhaving van de kwaliteit vormen een complementair systeem dat recht doet aan ieders verantwoordelijkheid. Beide stelsels dragen bij aan het behoud van kwaliteit binnen de advocatuur.

#### *4.2.4. Aanpak multiproblematiek*

Een kleine groep rechtzoekenden gebruikt binnen het stelsel relatief veel toevoegingen. Uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2015 blijkt dat in dat jaar 44.000 toevoegingen zijn verleend aan 6.800 rechtzoekenden die ieder vijf of meer toevoegingen voor hun rekening namen. Het betrof 10,2% van het totaal aantal toevoegingen in 2015. In haar rapport constateert de commissie-Wolfsen dat dit meervoudige gebruik van toevoegingen deels voortkomt uit multiproblematiek. Daarbij hanteert zij het begrip 'multiproblematiek' volgens de definitie van Bosselaar.<sup>14</sup> Deze luidt dat sprake is van multiproblematiek, wanneer personen of gezinnen langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen en de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is. Door de aanwezigheid van multiproblematiek neemt het risico op het ontstaan van juridische problemen aanzienlijk toe. Vaak kampen burgers met multiproblematiek met problematische schulden. Indien zij structureel niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen is er een gerede kans dat hun schuldenprobleem uiteindelijk ook tot een juridisch probleem leidt. Deze burgers worden dan geconfronteerd met bijvoorbeeld een incassotraject, (dreigende) huisuitzetting of de afsluiting van gas en licht. De aanpak van multiproblematiek is daarom, naast een maatschappelijk belang, ook in het belang van de beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Multiproblematiek betreft problemen die naar hun aard in het sociale domein liggen. Met gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen de juridische symptomen van deze problemen worden bestreden, maar de onderliggende problematiek zelf kan doorgaans niet in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden

---

<sup>14</sup> H. Bosselaar e.a., *Multiproblematiek bij cliënten* 2010, Utrecht/Leiden: Meccano kennis voor beleid en AStri Beleidsonderzoek en –advies 2010, p. 3.

opgelost. Wel kan de (vermoedelijke) aanwezigheid van multiproblematiek worden gesignaleerd, zodat vanuit het stelsel de verbinding naar de geëigende hulpverlening kan worden gemaakt. Verder kunnen in de voorwaarden waaronder rechtsbijstand aan een rechtzoekende met multiproblematiek wordt verleend, gunstige condities voor de oplossing van de multiproblematiek worden geschapen. Hiertoe worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand;
- Signalering in de oriëntatietoets van toevoegaanvragen waarin mogelijk multiproblematiek speelt;
- Invoering van de mogelijkheid aan de verlening van een toevoeging of aanvullende rechtshulp het voorschrift te verbinden dat de rechtzoekende stappen zet om de multiproblematiek op te lossen;
- Invoering van de trajecttoevoeging voor multiproblematiek.

Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand en de oriëntatietoets zijn reeds beschreven in achtereenvolgens paragraaf 4.2.2.1 en 4.2.2.2. Zij komen nu nogmaals aan de orde, gericht op de wijze waarop zij bijdragen aan de aanpak van multiproblematiek.

#### *Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand*

Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand houdt in dat hulpverlenende organisaties in het juridische en sociale domein beter op elkaar ingespeeld raken. Daardoor kan effectiever worden bepaald welke hulp voor een bepaald probleem het meest passend is. Bij meervoudig gebruik van toevoegingen als gevolg van multiproblematiek is het noodzakelijk dat de hulp in het juridische en sociale domein optimaal op elkaar worden afgestemd. Denkbaar is dat medewerkers van het Juridisch Loket deelnemen aan lokale overlegstructuren om casuïstiek te bespreken, zoals sociale wijkteams. In een dergelijk overleg kunnen afspraken worden gemaakt over de meest passende hulp en de bijdrage die daaraan door de verschillende hulpverleners, waaronder ook het Juridisch Loket, kan worden geleverd. Het versterken van de verbinding tussen het juridische en het sociale domein is tweerichtingsverkeer. Hulpverleners in het sociale domein kunnen in hun contact ook het Juridisch Loket verzoeken over de juridische aspecten van een probleem te adviseren.

#### *Signalering van aanvragen van een toevoeging waarin mogelijk multiproblematiek speelt in de oriëntatietoets*

In het kader van de oriëntatietoets worden aanvragen om een toevoeging die duiden op de mogelijke aanwezigheid van multiproblematiek altijd vooraf



beoordeeld. Een vermoeden van multiproblematiek ontstaat als uit het probleem of de toevoeghistorie blijkt dat bij verlening van de aangevraagde toevoeging(en) sprake zal zijn van meervoudig gebruik van toevoegingen voor problemen die vaak bij multiproblematiek spelen. Het gaat daarbij in ieder geval om problemen ten aanzien van sociale voorzieningen (uitkeringen), sociaal zekerheidsrecht (bijvoorbeeld uitkeringen op grond van WIA en WW), huurrecht, schuldsanering en verbintenissenrecht (vorderingen wegens niet-betaling). Ook in het kader van de rechtsbijstandverlening door het Juridisch Loket zal van het eerdere gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand door de rechtzoekende kennis worden genomen om eventuele multiproblematiek vast te stellen. Met rechtzoekenden die mogelijk kampen met multiproblematiek verkent het Juridisch Loket wat de onderliggende problemen zijn en welke oplossingsrichtingen kunnen worden ingeslagen. Rechtzoekenden die hun probleem niet aan het Juridisch Loket voorleggen en rechtstreeks naar een advocaat gaan, worden, als uit de toevoegingaanvraag het vermoeden van multiproblematiek ontstaat, uitgenodigd voor een oriëntatiegesprek. In dit gesprek wordt de oorzaak van het meervoudig gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand besproken en worden oplossingen voor eventueel aanwezige multiproblematiek verkend. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2.2.2, is deze uitnodiging niet vrijblijvend en kan de raad de aanvraag afwijzen als de rechtzoekende daaraan geen gehoor geeft.

#### *Verbinden van een voorschrift aan de toevoeging of aanvullende rechtshulp*

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid voor de raad opgenomen om aan de verlening van de toevoeging of het positief besluit op de aanvraag van aanvullende rechtshulp het voorschrift te verbinden dat de rechtzoekende de benodigde acties onderneemt om zijn multiproblematiek op te lossen of beheersbaar te maken. Tijdens het spreekuur of oriëntatiegesprek kan worden vastgesteld dat voor de oplossing van het actuele juridische probleem doorverwijzing naar tweedelijns rechtsbijstand noodzakelijk is, maar dat tegelijkertijd stappen moeten worden gezet om te voorkomen dat de rechtzoekende op korte termijn opnieuw met juridische problemen wordt geconfronteerd. Het Juridisch Loket kan in dat geval de raad adviseren aan een positief besluit op de reeds aangevraagde of nog aan te vragen toevoeging een voorschrift te verbinden gericht op de aanpak van de multiproblematiek. Dit voorschrift kan ook worden verbonden aan het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp. Een voorbeeld hiervan is het voorschrift dat de rechtzoekende zich meldt voor een intake bij de gemeentelijke schuldhulpverlening of bij het maatschappelijk werk. Het verbinden van een dergelijk voorschrift aan de toevoeging geeft het advies van het Juridisch Loket

een verplichtend karakter. Het voorschrift vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat van de rechtzoekende mag worden verwacht dat hij zijn verantwoordelijkheid neemt om zijn afhankelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand, die uit publieke middelen wordt gefinancierd, te beëindigen. Om rechtzoekenden met de benodigde hulpverlening in contact te brengen, zal het stellen van een voorschrift zoveel mogelijk samengaan met een 'warme doorverwijzing'. Indien de rechtzoekende daarmee instemt kan het Juridisch Loket de gegevens van de rechtzoekende aan de desbetreffende hulpverlener verstrekken.

Het voorschrift scheidt geen verplichtingen voor de tweedelijns rechtsbijstandverleners die de rechtzoekende bijstaan. Van hen wordt niet verlangd dat zij er op toezien dat de rechtzoekende daadwerkelijk de voorgeschreven acties onderneemt. Het bestuur toetst of het voorschrift wordt nageleefd. Het kan de toevoeging intrekken als het van oordeel is dat de rechtzoekende geen of onvoldoende medewerking heeft verleend aan het oplossen van zijn probleem. Intrekking heeft tot gevolg dat de rechtsbijstandverlener zijn werkzaamheden voor de rechtzoekende beëindigt en de rechtzoekende op grond van het voorgestelde artikel 46, tweede lid, de vergoeding die de raad voor de rechtsbijstandverlener vaststelt aan de raad moet betalen. Omdat het voorschrift vaak zal worden gegeven in situaties waarin de rechtzoekende kampt met problematische schulden zal de raad voorafgaand aan intrekking het mogelijke schuld ophogende effect daarvan expliciet moeten meewegen.

#### *Invoering van een trajecttoevoeging voor multiproblematiek*

Voor een effectieve aanpak van de sociale problematiek die achter meervoudig gebruik van toevoegingen schuil gaat, kan niet in alle gevallen worden volstaan met het verbinden van een voorschrift aan de toevoeging. Het enkel verbinden van een voorschrift aan de toevoeging veronderstelt dat de rechtzoekende overzicht heeft van zijn problemen en in staat is enige regie te voeren over het bereiken van een oplossing. Als de multiproblematiek complex is, de rechtzoekende niet beschikt over de vaardigheden om regie over het bereiken van een oplossing te voeren en de verwachting bestaat dat nog op meerdere onderdelen rechtsbijstand zal moeten worden verleend, dan is het enkel verbinden van een voorschrift aan de toevoeging geen geschikt instrument. In een dergelijke situatie zal de rechtzoekende vaak door meerdere hulpverleners worden bijgestaan, waardoor het nodig is de hulp die zij verlenen goed op elkaar af te stemmen. Een voorbeeld van de manier waarop deze afstemming vorm kan krijgen is de zorgcoördinator die in het kader van "één gezin één plan" de

hulpverlening aan gezinnen met multiproblematiek coördineert. Ook is het mogelijk dat verschillende hulpverleners met elkaar afspreken wie de regiefunctie op zich neemt. Waar sprake is van (benodigde) regie voor de oplossing van problemen die in het sociale domein liggen, is wenselijk dat ook regie wordt gevoerd over de oplossing van verschillende juridische problemen waar de rechtzoekende mee kampt. Deze regie dient twee doelen: het bewaken van de samenhang in de oplossing van juridische problemen die voortkomen uit hetzelfde probleem, en de hulpverlening in het sociale domein één aanspreekpunt bieden voor afstemming met het juridische domein.

Om de regie over de juridische aspecten van de multiproblematiek vorm te geven wordt het instrument *trajecttoevoeging voor multiproblematiek* voorgesteld. Waar een reguliere toevoeging ziet op de verlening van rechtsbijstand of mediation in één zaak en in één instantie, heeft de trajecttoevoeging een ruimer bereik. De trajecttoevoeging voor multiproblematiek heeft betrekking op zowel één of meerdere zaken die op het moment van verlening reeds spelen, alsook op zaken die na de verlening nog kunnen ontstaan en strekt mede tot het verlenen van rechtsbijstand of mediation in meer dan één instantie. Zaken vallen onder het bereik van een trajecttoevoeging als zij rechtstreeks verband houden met de multiproblematiek waarvoor deze toevoeging is verleend. Daarvoor moeten zij aan de kern van de multiproblematiek raken. Zo zal een burengeschil in beginsel niet onder het bereik van de trajecttoevoeging vallen, ook niet als het geschil zijn oorzaak heeft in spanningen die zijn ontstaan door de multiproblematiek waarmee de rechtzoekende kampt.

Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ten aanzien van de voorwaarden waaronder de raad een trajecttoevoeging voor multiproblematiek kan verlenen. Ook worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld ten aanzien van de termijn waarvoor de trajecttoevoeging kan worden verleend. Bij het stellen van deze nadere regels zal de regering zich mede baseren op de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer. Deze commissie heeft onder andere tot opdracht te beschrijven hoe een trajecttoevoeging eruit kan komen te zien in het licht van de inspanning die van rechtsbijstandverleners wordt verlangd, en wanneer een trajecttoevoeging een geëigend middel is.

Mede aan de hand van de aanbevelingen van de commissie zal ook worden vastgesteld over welke deskundigheden en vaardigheden de rechtsbijstandverlener die rechtsbijstand op basis van een trajecttoevoeging

verleent, dient te beschikken.

De trajecttoevoeging voor multiproblematiek schept gunstige condities waaronder hulpverleners in het sociale domein met de rechtzoekende aan de oplossing van diens problemen kunnen werken. Dat deze oplossing ook daadwerkelijk wordt bereikt, staat niet op voorhand vast. Voorzienbaar is dat in een deel van de gevallen na afloop van de termijn waarvoor de trajecttoevoeging is verleend, zich opnieuw meervoudig gebruik zal voordoen. Het is in dat geval aan de raad om te bepalen in hoeverre een nieuwe trajecttoevoeging zinvol wordt geacht.

#### *4.2.5. Echtscheidingen*

##### *4.2.5.1. Inleiding*

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet eraan bijdragen dat echtscheidingen zo veel mogelijk op een minnelijke manier worden opgelost én de duurzaamheid van de afspraken in het kader van de echtscheiding wordt bevorderd. Te vaak staan partners in het kader van een echtscheidingsprocedure tegenover elkaar, daar waar er, ondanks de verschillende belangen die er kunnen ontstaan, gestreefd zou moeten worden naar een gezamenlijke én duurzame afronding van het huwelijk of geregistreerd partnerschap. Mede vanuit die gedachte zijn in de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport van de commissie-Wolfsen,<sup>1</sup> als onderdeel van de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, maatregelen aangekondigd op het gebied van echtscheidingen. Het gaat om de introductie van het oriëntatiegesprek bij echtscheidingszaken en het creëren van de mogelijkheid om een trajecttoevoeging in te voeren bij echtscheidingszaken. Daarnaast wordt voorgesteld om in echtscheidingszaken niet langer uit te gaan van het individuele inkomen, maar van het gezinsinkomen. De achtergrond van die maatregel is dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad, doorloopt tot en met de afhandeling van de echtscheiding. De maatregelen worden hierna toegelicht. Omwille van de eenvoud wordt onder een "echtscheiding" hieronder, tenzij anders vermeld, niet alleen verstaan de ontbinding van een huwelijk maar ook de beëindiging van een geregistreerd partnerschap en samenwonen.

##### *4.2.5.2. Oriëntatiegesprek bij echtscheidingen*

Rechtzoekenden die op het punt staan formele stappen te zetten in een echtscheidingsproces krijgen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te maken met een oriëntatiegesprek.

Voorafgaand aan het verkrijgen van een toevoeging zal de rechtzoekende<sup>15</sup> een zogenoemd oriëntatiegesprek moeten voeren. Het doel van dit gesprek is dat de rechtzoekende zo goed en vroeg mogelijk wordt geïnformeerd over de aanstaande echtscheidingsprocedure en de mogelijkheden die er zijn om er, gegeven de omstandigheden van de echtscheiding, zo goed mogelijk en waar mogelijk gezamenlijk uit te komen. Een oriëntatiegesprek met een specialist draagt eraan bij dat rechtzoekenden vooraf goed zijn geïnformeerd over het proces dat ze tegemoet kunnen zien en over de mogelijkheden die er zijn om de echtscheiding af te wikkelen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die een mediationtraject kan bieden. Het belang van een goede en op gezamenlijkheid gerichte informatieverstrekking ter zake de echtscheiding rechtvaardigt dat partijen niet eerder in aanmerking komen voor een echtscheidingstoevoeging dan nadat zij deze informatie hebben ontvangen.

Het oriëntatiegesprek kan gezamenlijk worden gevoerd met de andere partner, ook als die niet Wrb-gerechtigd is. Een gezamenlijk gesprek is echter geen verplichting. Gedurende een echtscheidingstraject kunnen immers veel kwesties rijzen waardoor een echtscheiding in een zogenoemde vechtscheiding kan veranderen. In dat kader is het belangrijk rechtzoekenden actief te informeren over de mogelijke valkuilen in het proces van echtscheiding en het risico op een vechtscheiding. Het kan juist daarom goed zijn dat partners in deze oriënterende fase het gesprek zonder hun partner voeren.

Het gesprek wordt gevoerd door rechtsbijstandverleners en mediators die daarin zijn bekwaamd. Dat kunnen gespecialiseerde medewerkers van het Juridisch Loket zijn. Het staat rechtzoekenden uiteraard vrij om – direct en voordat het oriëntatiegesprek bij het Juridisch Loket heeft plaatsgevonden – in contact te treden met een advocaat. Indien de advocaat is ingeschreven bij de raad en voldoet aan de door de raad gestelde specifiek hierop gerichte kwaliteitseisen wordt bij toetsing van een door deze advocaat ingediende aanvraag van een toevoeging voor echtscheiding verondersteld dat een gesprek gelijk aan het oriëntatiegesprek met de rechtzoekende heeft plaatsgevonden.

---

<sup>15</sup> De maatregel scheiden op basis van gezinsinkomen zal ook doorwerken in deze maatregel. De rechtzoekende die op grond van de maatregel echtscheiden op basis van gezinsinkomen te maken krijgt met een kostendekkende eigen bijdrage, zal voorafgaand aan het verkrijgen van de toevoeging ook verplicht een oriëntatiegesprek moeten doorlopen.

Over de gehele linie zullen de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten worden aangescherpt. Een onderdeel van de aangescherpte inschrijvingsvoorwaarden zal zijn dat advocaten getraind zijn in het verstrekken van objectieve informatie rondom de echtscheiding. De eisen die aan advocaten zullen worden gesteld zijn van dermate hoog niveau, dat verondersteld mag worden dat ook zij het oriëntatiegesprek goed kunnen voeren. De eisen waaraan de medewerkers van het Juridisch Loket voor het voeren van het oriëntatiegesprek bij echtscheidingszaken moeten voldoen, sluiten hier op aan. Hiervoor is reeds in algemene zin ingegaan op het verhogen van de kwaliteit van rechtsbijstandverlening binnen het stelsel.

Als na het oriëntatiegesprek een mediationtraject in gang is gezet en dat mislukt, zullen de beroepsregels van de advocatuur ter zake gelden. Een advocaat-mediator die de mediation heeft begeleid kan op grond daarvan vervolgens niet een van beide partijen vertegenwoordigen. Daar verandert met deze maatregel niets aan.

#### *4.2.5.3. Scheiden op basis van het gezinsinkomen*

Voor wat betreft de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand bij echtscheiding, beëindiging van een geregistreerd partnerschap en scheidende samenwoners wordt in de toekomst uitgegaan van het gezinsinkomen. In het huidige regime geldt dat voor de beoordeling van de vraag of echtgenoten die gaan scheiden in aanmerking komen voor een toevoeging voor rechtsbijstand of mediation wordt uitgegaan van de Wrb-grens voor alleenstaanden. Deze regel voor echtscheidingszaken vormt een uitzondering op het algemene uitgangspunt, neergelegd in het huidige artikel 34 Wrb, dat bij echtgenoten, geregistreerde partners dan wel personen met wie de rechtzoekende duurzaam een gezamenlijke huishouding voert,<sup>16</sup> de norm voor gemeenschappelijke huishoudens geldt bij de beoordeling of zij in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Komt de draagkracht boven die grens uit, dan wordt de gezamenlijke draagkracht in beginsel voldoende geacht om zelf de kosten van rechtsbijstand te dragen. In de huidige systematiek van artikel 34 Wrb is er voor wat betreft echtscheidingszaken de veronderstelling dat er tegengestelde belangen zijn, waardoor er in die situatie wordt uitgegaan van de norm voor alleenstaanden en niet wordt gekeken naar het gezamenlijke inkomen. Voor de toekomst wordt als uitgangspunt gekozen dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad doorloopt tot en met de afhandeling van de echtscheiding. Het dragen van de

---

<sup>16</sup> Tenzij er een bloedverwantschap in de eerste of tweede graad bestaat.

kosten voor rechtsbijstand is daarmee een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scheidende partners. Wel moet, mede in het licht van artikel 6 EVRM, gewaarborgd zijn dat partijen ook in de toekomst daadwerkelijk toegang tot rechtsbijstand hebben en dus in staat zijn om daadwerkelijk tot een echtscheiding te komen. Dat betekent dat zij in staat moeten zijn om zich in dat kader tot een advocaat te wenden, ook als de meestverdienende partner niet mee wil werken aan betaling van de kosten van rechtsbijstand of mediation ten behoeve van de minstverdienende partner.

Deze maatregel ziet erop dat indien het gezamenlijke inkomen en vermogen toereikend worden geacht om zelf in de kosten van een advocaat of mediator te voorzien geen publieke middelen worden aangewend. Daarmee wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat de gesubsidieerde rechtsbijstand zoveel mogelijk wordt ingezet voor rechtzoekenden die in redelijkheid niet zelf in staat zijn rechtsbijstand te financieren. Uitgaande van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor scheidende partners ligt het ook voor de hand om naar hun gezamenlijke inkomen en vermogen te kijken. Voor wat betreft het beoordelen van de draagkracht wordt met deze maatregel aangesloten bij het huidige regime voor het beoordelen van inkomen en vermogen. De maatregel ziet op de aanvraag voor een toevoeging voor een echtscheiding. De voorgestelde maatregel ziet ook op het voorstel een trajecttoevoeging in het stelsel te introduceren (zie hierna). De draagkrachttoets vindt, ook bij de trajecttoevoeging, eenmalig plaats. Daarmee is de toets net als bij een reguliere toevoeging geldig voor de duur van de trajecttoevoeging.

Uitgaan van het gezamenlijke inkomen en vermogen bij echtscheiding heeft tot gevolg dat rechtzoekenden die nu op grond van hun individuele inkomen en vermogen gerechtigd zijn tot een toevoeging, maar van wie het gezamenlijke inkomen en vermogen boven de Wrb-grens valt, in de nieuwe situatie geconfronteerd zullen worden met kosten die de rechtzoekende op dit moment niet hoeft te maken. Bij het uitwerken van de regeling heeft voorop gestaan dat een rechtzoekende niet de dupe mag worden van eventuele onwil van diens partner om aan financiering van kosten van een advocaat mee te werken. Te allen tijde moet gewaarborgd zijn dat betrokkenen daadwerkelijke toegang tot rechtsbijstand hebben. Tevens moet het stelsel minnelijke oplossingen voorop stellen en onnodige escalatie voorkomen. Bij de uitwerking heeft steeds voorop gestaan dat de maatregel niet moet leiden tot escalatie binnen de afwikkeling van de echtscheiding.

Bij het uitwerken van deze maatregel zijn er verschillende situaties waar rekening mee gehouden moet worden.

1. In de situatie dat het gezinsinkomen onder de Wrb-norm valt maken beide partners aanspraak op een toevoeging.
2. In de situatie waarin het gezinsinkomen boven de Wrb-norm valt en beide partners ook individueel boven de (individuele) inkomensnorm uitkomen, komen zij beiden niet in aanmerking voor een toevoeging en is de Wrb dus in het geheel niet van toepassing. Ten opzichte van de huidige situatie verandert er feitelijk niets.
3. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van partner X komt individueel ook boven de Wrb-grens uit, dat van de partner Y niet. Partner X en Y nemen niet dezelfde advocaat in de arm. In dat geval heeft partner Y aanspraak op een toegevoegde advocaat met de verplichting de vergoeding van die advocaat gezamenlijk met partner X als kostendekkende eigen bijdrage terug te betalen aan de raad. Er is in dit wetsvoorstel voorzien in een grondslag voor de betaling door partner X. Partner X komt niet in aanmerking voor een toegevoegde advocaat.
4. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van partner X komt individueel ook boven de Wrb-grens, dat van de partner Y niet. Partners willen dezelfde advocaat in de arm nemen. Partner Y heeft recht op een toegevoegde advocaat met de verplichting de vergoeding van die advocaat, samen met partner X, als kostendekkende eigen bijdrage te betalen aan de raad. Partner X kan ervoor kiezen zich ook bij de advocaat aan te sluiten en afspraken met de rechtsbijstandverlener te maken over het tarief.
5. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van beide partners individueel ligt onder de Wrb-grens. Partner X en Y nemen niet dezelfde advocaat in de arm. Beiden hebben aanspraak op een toegevoegde advocaat met de verplichting de vergoeding van die advocaat als kostendekkende eigen bijdrage terug te betalen aan de raad.
6. Het gezamenlijk inkomen ligt boven de Wrb-grens, het inkomen van beide partners individueel ligt onder de Wrb-grens. Partner X en Y nemen dezelfde advocaat in de arm. Partners hebben recht op een toegevoegde advocaat met de verplichting de vergoeding van die advocaat gezamenlijk als kostendekkende eigen bijdrage terug te betalen aan de raad.

Schematisch ziet het bovenstaande er als volgt uit:



Scenario	GI V	IIVP X	IIVP Y	Toevoeging PX (tegensp raak)	Toevoeging PY (tegenspraak)	Toevoeging gezamenlijk (gem. verzoek)	Van toepassing zijnde artikel (nieuw)
1	< GIV - gre ns	n.v.t.	n.v.t.	Ja, regulier	Ja, regulier	Ja, regulier	Artikel 20 jo. artikel 26
2	> GIV - gre ns	> IIV- grens	> IIV- grens	Nee	Nee	Nee	Artikel 20
3/4	> GIV - gre ns	> IIV- grens	< IIV- grens	Nee	Ja, kostendekken de e.b.	Ja, kostendekkend e e.b. voor PY	Artikel 26, derde lid jo. artikel 30
5	> GIV - gre ns	< IIV- grens	< IIV- grens	Ja, kostendekken de e.b.	Ja, kostendekken de e.b.	Ja, kostendekkend e e.b. beiden	Artikel 26, derde lid jo. artikel 30
6	> GIV - gre ns	< IIV- grens	< IIV- grens	n.v.t.	n.v.t.	Ja, kostendekkend e e.b. beiden	Artikel 26, derde lid jo. artikel 30

Verklaring van afkortingen:

GIV= Gezamenlijk Inkomen en Vermogen

IIV = Individueel Inkomen en Vermogen

P = Partner

e.b. = eigen bijdrage

### *Betaling van een kostendekkende eigen bijdrage*

Indien het gezamenlijk inkomen van scheidende partners boven de Wrb-norm voor gezinnen uitkomt, maar het individueel inkomen van één of beide partners onder de Wrb-norm voor alleenstaanden valt, kan een toevoeging worden

verleend, met daaraan de verplichting gekoppeld voor de rechtzoekende de vergoeding die aan de rechtsbijstandverlener toekomt, in de vorm van een kostendekkende eigen bijdrage aan de raad te betalen. Op deze wijze geldt het gezinsinkomen als toetssteen voor de vraag of er bij echtscheiding sprake kan zijn van een toevoeging.

De verplichting tot betaling van de kostendekkende eigen bijdrage wordt in beginsel<sup>17</sup> ieder voor de helft opgelegd aan beide partners en wordt geïnd door de raad. Op deze wijze wordt het meest recht gedaan aan het uitgangspunt dat rechtzoekenden die een gezamenlijk inkomen boven de Wrb-norm voor gezinnen hebben, in beginsel zelf de kosten voor rechtsbijstand dienen te dragen. Bovendien is de rechtzoekende op deze wijze niet afhankelijk van de medewerking van de voormalige partner voor de financiering van de kosten van een rechtsbijstandverlener. De toegang tot het recht voor de minder draagkrachtige partner is daarmee voldoende verzekerd.

De algemene regels betreffende de eigen bijdrage zijn ook van toepassing op de kostendekkende eigen bijdrage. De kostendekkende eigen bijdrage kan in termijnen betaald worden. In geval van bijzondere omstandigheden kan een beroep worden gedaan op de hardheidsbepaling in het Bebr, hetgeen kan leiden tot verlaging of afzien van het opleggen van de eigen bijdrage. De hoogte van de eigen bijdrage bedraagt de forfaitaire vergoeding en eventuele bijkomende kosten, zoals toeslagen en extra uren. Voor de scheidende partners ontstaat een bestuursrechtelijke geldschuld jegens de raad. Op de nieuwe wijze van inning wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.10.3.

Indien beide partners onder de Wrb-norm voor alleenstaanden vallen, maar het gezamenlijk inkomen boven de Wrb-norm voor gezinnen uitkomt, hebben beiden recht op een toegevoegde rechtsbijstandverlener, onder oplegging van een kostendekkende eigen bijdrage. Kiezen de partners geen gezamenlijke rechtsbijstandverlener, dan zullen zij allebei moeten bijdragen in de kosten van de rechtsbijstand die aan de ander wordt verleend. Die kosten kunnen verschillen per partner, daarom blijft uitgangspunt dat de kosten per toevoeging gelijk verdeeld worden.

In de situatie dat één van beide partners onder de Wrb-norm voor alleenstaanden valt en de andere partner erboven, betekent de invoering van

---

<sup>17</sup> Niet in de situatie dat het gezamenlijk inkomen weliswaar boven de Wrb-grens ligt maar het inkomen van beide partners individueel onder de Wrb-grens en beide partners nemen niet dezelfde advocaat in de arm.

deze maatregel dat de meer draagkrachtige partner zal dienen bij te dragen in de kosten van rechtsbijstand die aan de minder draagkrachtige partner wordt verleend, náást diens eigen advocaatkosten. Hoewel aan deze keuze onmiskenbaar nadelen kleven, is deze uitwerking om verschillende redenen te verkiezen boven het volledig neerleggen van de rekening bij de minder draagkrachtige partner. In de eerste plaats komt laatstgenoemde variant in strijd met het uitgangspunt dat scheidende partners met een toereikend gezamenlijk inkomen in beginsel zelf de kosten van rechtsbijstand dienen te dragen. De Wrb-norm voor gezinnen wordt dan immers alleen gebruikt om te bepalen óf een kostendekkende eigen bijdrage wordt opgelegd, maar leidt niet tot het gezamenlijk betalen van die bijdrage.

Voorts kan het volledig opleggen van de kostendekkende eigen bijdrage aan de minder draagkrachtige een onaanvaardbaar hoge drempel opwerpen om een relatie te beëindigen. Voorkomen dient te worden dat een minder draagkrachtige vast komt te zitten in een niet langer gewenste relatie, enkel omdat de financiële middelen om de relatie te beëindigen, ontbreken.

Overwogen is te bepalen dat de kostendekkende eigen bijdrage niet in de huwelijksgoederengemeenschap kan worden ingebracht om op die wijze tot een verdeling van de kosten van rechtsbijstand tussen de scheidende partners te komen. Dit alternatief is evenwel op diverse gronden verworpen. In de eerste plaats is bij lang niet elke relatie die wordt verbroken sprake van een huwelijksgoederengemeenschap. Er kan immers sprake zijn van huwelijkse voorwaarden met uitsluiting van elke gemeenschap of van een relatie tussen partners die ongehuwd of zonder geregistreerd partnerschap duurzaam een gemeenschappelijke huishouding hebben gevoerd. Een huwelijksgoederengemeenschap bestaat dan niet. Een dergelijke uitwerking zou derhalve een ongewenste ongelijkheid tussen de verschillende samenlevingsvormen in het leven roepen.

Een andere complicatie is het moment van ontstaan van de betalingsverplichting van de kostendekkende eigen bijdrage in relatie tot het moment dat de huwelijksgoederengemeenschap wordt ontbonden. Deze momenten zijn bepalend voor de vraag of de betalingsverplichting in een eventuele huwelijksgoederengemeenschap valt. De verplichting tot het betalen van een kostendekkende eigen bijdrage wordt opgelegd in het besluit tot verlening van een toevoeging. De huwelijksgoederengemeenschap wordt ontbonden op het moment van indiening van het echtscheidingsverzoek (artikel 1:99 BW). Dit kan betekenen dat de verplichting tot betaling van een kostendekkende eigen

bijdrage van een minder draagkrachtige rechtzoekende die wordt geconfronteerd met een echtscheidingsverzoek van diens partner, niet in een eventuele huwelijksgoederengemeenschap valt. Dit zou leiden tot een ongewenste ongelijkheid tussen scheidende partners.

Zelfs als de betalingsverplichting wel in een huwelijksgoederengemeenschap valt, zou nog niet vaststaan dat de rekening uiteindelijk *fiftyfifty* wordt gedeeld. De interne draagplicht van de gemeenschappelijke schulden kan door de rechter namelijk anders worden vastgesteld. Voor wat betreft de proceskosten is het in echtscheidingszaken op grond van artikel 237 Rv gangbaar de proceskosten tussen partijen te compenseren, in die zin dat ieder de eigen kosten draagt. Dit betekent dat thans niet valt te voorzien in hoeverre in een gerechtelijke procedure de kostendekkende eigen bijdrage die aan één van de partners wordt opgelegd, uiteindelijk tussen de beide partners zal worden verdeeld.

De regering heeft er gelet op het voorgaande voor gekozen een aparte grondslag in de Wrb te creëren om de kostendekkende eigen bijdrage rechtstreeks en voor gelijke delen op te leggen aan de minder draagkrachtige rechtzoekende én aan diens partner, zodat wordt geabstraheerd van de vraag of sprake is van een huwelijksgoederengemeenschap en het moment van ontbinding daarvan. Niet onvermeld mag blijven dat het gebruikmaken van een gezamenlijke rechtsbijstandverlener door de minder draagkrachtige rechtzoekende en de meer draagkrachtige partner een aanzienlijk financieel voordeel oplevert in vergelijking tot de situatie dat de meer draagkrachtige partner alleen voor hem of haar een eigen advocaat inschakelt. Aan de gezamenlijke rechtsbijstandverlener betaalt de meer draagkrachtige partner mee via de kostendekkende eigen bijdrage die aan de toevoeging aan de minder draagkrachtige partner is verbonden. Daarnaast zal doorgaans een aanvullende tariefafpraak tussen de meer draagkrachtige partner en de rechtsbijstandverlener gemaakt worden. Het behoeft geen betoog dat de totale kosten van een gemeenschappelijke rechtsbijstandverlener aanzienlijk lager zullen liggen dan wanneer beide partners een 'eigen' rechtsbijstandverlener inschakelen.

De resultaatbeoordeling blijft naast deze maatregel bestaan. Op grond van die regeling wordt indien met behulp van rechtsbijstand een financieel resultaat wordt behaald van meer dan 50% van het heffingvrij vermogen de toevoeging ingetrokken. Dit heeft tot gevolg dat de rechtzoekende zelf de rechtsbijstandverlener zal dienen te betalen. De door de raad geïnde eigen bijdragen worden in dat geval terugbetaald.

Bij de voorgestelde wijzigingen ter zake scheiding is van belang dat de toegang tot een scheidingsprocedure voor slachtoffers van huiselijk geweld is gewaarborgd. Voor slachtoffers van huiselijk geweld valt aan te nemen dat zij niet dezelfde advocaat als de partner in de arm zullen nemen. Het wordt niet gerechtvaardigd geacht de kostendekkende eigen bijdrage deels te verhalen op het slachtoffer. In die situatie zal voor het slachtoffer worden aangesloten bij de huidige situatie. Voor de definitie van slachtoffer wordt aangesloten bij bestaande regelingen.

#### *4.2.5.4. Trajecttoevoeging bij echtscheidingszaken*

Om te kunnen bereiken dat een echtscheiding over de volle breedte wordt afgehandeld en niet, zoals in veel gevallen onder het huidige systeem, gefragmenteerd wordt gefinancierd, wordt een grondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur voor echtscheidingszaken uit te gaan van een ander bereik dan voor een reguliere toevoeging. Daarbij moet het niet uitmaken of een procedure op tegenspraak wordt gevoerd of niet.<sup>18</sup> De hoofdregel van het bereik van een toevoeging is neergelegd in het huidige artikel 32 Wrb. Dit wetsvoorstel voorziet in een afwijkingsmogelijkheid van deze hoofdregel. Daarmee wordt beoogd mogelijk te maken om voor meer dan één zaak en in meer dan één instantie één toevoeging toe te kennen.

Specifieke invulling van de trajecttoevoeging is afhankelijk van de uitkomsten van de commissie-Van der Meer. Eén van de opdrachten van die commissie is om voor echtscheidingszaken in beeld te brengen wat de gemiddelde tijdsbesteding is van het gehele traject tot en met de uitgesproken echtscheiding, inclusief nevenvoorzieningen en aan te geven hoe een trajecttoevoeging eruit kan zien.

#### *4.2.6. Meetellen eigen woning bij inkomens- en vermogenstoets*

De eventuele overwaarde die in de eigen woning besloten ligt gaat meetellen bij het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage voor een toevoeging. In haar eindrapport heeft de commissie-Wolfsen aanbevolen de overwaarde van de eigen woning te betrekken bij de vermogenstoets, omdat het voor toetsing van een aanspraak op rechtsbijstand niet zou moeten uitmaken of het vermogen van

---

<sup>18</sup> In het huidige stelsel wordt een onderscheid gemaakt tussen een eenzijdig verzoek op tegenspraak en een gezamenlijk verzoek. Als de procedure op tegenspraak wordt gevoerd, krijgt de advocaat 10 punten voor het verrichte werk. Wordt er geen procedure op tegenspraak gevoerd dan krijgt de advocaat 7 punten.

de rechtzoekende zich in de financiële reserves of in de eigen woning van de rechtzoekende bevindt. Dit uitgangspunt wordt onderschreven. Wel verschillen beide situaties doordat vermogen dat in de woning besloten ligt doorgaans niet eenvoudig kan worden verzilverd. Met verkoop of (verder) verhypothekeren zijn zowel tijd als inspanningen van de rechtzoekende gemoeid. Daarbij komt dat verkoop en verhypothekeren kosten met zich meebrengen en ook fiscaal gezien consequenties hebben. Indien de overwaarde wordt verzilverd door middel van een hypotheek, dan is sinds 1 januari 2013 alleen renteaftrek mogelijk voor zover het geld in het huis wordt geïnvesteerd. Bij (gedeeltelijke) besteding aan rechtsbijstand gaat de mogelijkheid tot renteaftrek daarom voor dat deel verloren. Deze overwegingen hebben geleid tot twee uitgangspunten waarop de voorgestelde regeling is gebaseerd:

- De regeling moet waarborgen bevatten om de rechtzoekende onverwijld toegang tot de benodigde rechtsbijstand te bieden. Indien de rechtzoekende overwaarde heeft in de woning wil dit immers niet altijd zeggen dat hij op korte termijn feitelijk over deze overwaarde kan beschikken om daar de kosten van rechtsbijstand uit te voldoen.
- Indien de overwaarde een drempelbedrag overschrijdt leidt dit tot het vermoeden dat de rechtzoekende over voldoende middelen beschikt of in de nabije toekomst zal kunnen beschikken om de kosten van rechtsbijstand ten minste gedeeltelijk zelf te dragen.

Tot 1 januari 2006 maakte de waarde van de eigen woning onderdeel uit van de vermogenstoets voor een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. De aanpassing aan het fiscale vermogensbegrip in 2006 heeft er toe geleid dat thans enkel wordt getoetst aan het vermogen in box 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001, waar de eigen woning niet toe wordt gerekend. Blijkens de memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip (Wet VIValt) was de keuze om niet langer aan de overwaarde van de eigen woning te toetsen niet principieel.<sup>19</sup> Voortzetting van deze toetsing stuitte op praktisch bezwaren nu niet op eenvoudige wijze over de daarvoor benodigde gegevens kon worden beschikt. Waar het verzamelinkomen en box 3-vermogen voortaan geautomatiseerd via de Belastingdienst konden worden verkregen, was dit voor de WOZ-waarde en de resterende hypotheekschuld niet het geval.

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 685, nr. 3.

De voorgestelde regeling strekt niet tot herinvoering van de regeling die tot 2006 gold. Op twee belangrijke onderdelen wijkt zij van de eerdere regeling af. Ten eerste wordt de overwaarde niet betrokken bij de beoordeling van een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. De inkomens- en vermogenstoets waarmee wordt vastgesteld of de rechtzoekende toegang heeft tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wijzigt derhalve niet. Als de rechtzoekende overwaarde in de eigen woning heeft die het vrijgestelde bedrag overschrijdt, dan is hiervan het rechtsgevolg dat de rechtzoekende aan wie een toevoeging is verleend of die aanvullende rechtshulp ontvangt een kostendekkende eigen bijdrage is verschuldigd. Een tweede verschil met de regeling die destijds gold is dat van de rechtzoekende niet wordt verlangd dat de overwaarde liquide moet worden gemaakt om de kosten van rechtsbijstand te kunnen voldoen. Als de rechtzoekende de eigen bijdrage niet ineens of in termijnen kan betalen dan hoeft hij de eigen woning niet te verkopen of een hypotheek op de eigen woning af te sluiten. Het bestuur kan op grond van artikel 6, tweede lid, Bebr besluiten geen eigen bijdrage op te leggen indien de rechtzoekende geen inkomen of vermogen heeft. Ook kan het bestuur de hoogte van de eigen bijdrage matigen op grond van de hardheidsbepaling die in het Bebr wordt opgenomen (zie hiervoor paragraaf 4.2.10.3.)

Door bij de aanwezigheid van overwaarde die een zekere drempelwaarde overschrijdt een kostendekkende eigen bijdrage op te leggen wordt de huidige ongelijkheid ten opzichte van rechtzoekenden van wie het vermogen zich elders dan in de eigen woning bevindt niet geheel weggenomen. Deze ongelijkheid wordt wel verkleind. Een gevolg van het behouden van een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand is dat rechtsbijstandverleners die rechtzoekenden met 'overwaarde' bijstaan niet hun commerciële tarief in rekening brengen. Dit is aanvaardbaar vanuit het oogpunt van het waarborgen dat het recht voldoende toegankelijk blijft. Daarbij moet worden opgemerkt dat de voorgestelde regeling ziet op rechtzoekenden die nu reeds aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand, zodat deze regeling niet tot een beperking van het zaaksaanbod voor de betalende praktijk leidt. Een tweede gevolg van het behouden van een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand is dat rechtzoekenden die op grond van hun inkomen en vermogen Wrb-gerechtigd zijn, gebruik kunnen blijven maken van rechtsbijstandverlening door het Juridisch Loket, ongeacht de hoogte van de eventuele overwaarde van hun woning. Aan de overwaarde van de eigen woning wordt pas getoetst zodra de rechtzoekende een aanvraag voor aanvullende rechtshulp of een toevoeging indient.

*De eigen woning*

Onder de eigen woning wordt verstaan de eigen woning als bedoeld in artikel 3.111, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Het gaat om de woning die de rechtzoekende of personen die behoren tot zijn huishouden anders dan tijdelijk als hoofdgebruik ter beschikking staat. Onder een eigen woning wordt ook begrepen de woning die de rechtzoekende of een persoon waarmee hij een gezamenlijke huishouding voert ter beschikking staat op grond van een recht van vruchtgebruik, een recht van bewoning of een recht van gebruik dat hij krachtens erfrecht heeft verkregen. De woning hoeft dus niet in eigendom van de rechtzoekende of een persoon waarmee hij een gezamenlijke huishouding voert te zijn. Ook woonboten en woonwagens vallen onder de definitie van de eigen woning. Een tweede woning valt echter niet onder het bereik van deze maatregel. De waarde hiervan wordt door de rechtzoekende opgegeven als vermogen in box 3, zodat met de tweede woning reeds rekening wordt gehouden bij de beoordeling van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. De voorgestelde regeling strekt er niet toe om de waarde van roerende zaken, zoals auto's en kunstobjecten, te betrekken bij de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage. Roerende zaken voor eigen gebruik maken geen deel uit van het box 3-vermogen zodat daarmee bij het vaststellen van een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand geen rekening wordt gehouden. Zou de regeling erin voorzien dergelijke roerende zaken bij de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage te betrekken dan zou dit de regeling bijzonder complex maken en de uitvoerbaarheid daarvan onder druk zetten. In de voorgestelde regeling is het betrekken van bezittingen van de rechtzoekende daarom tot de eigen woning beperkt.

#### *Berekeningswijze en vrijstelling*

De overwaarde van de woning wordt een afzonderlijk toetsingscriterium ter vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage, dat wordt gehanteerd nadat aan de hand van de hoogte van het verzamelinkomen en het box 3-vermogen is getoetst of de rechtzoekende voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Berekening van de overwaarde vindt plaats door de resterende hypotheekschuld in mindering te brengen op de WOZ-waarde van de woning. Daarbij wordt uitgegaan van de WOZ-waarde op 1 januari van het tweede kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waarin de aanvraag om een toevoeging of aanvullende rechtshulp wordt gedaan.<sup>20</sup> De regels met betrekking tot peiljaarverlegging zijn op de berekening van de overwaarde van toepassing.

---

<sup>20</sup> De WOZ-waarde wordt door de gemeente vastgesteld per 1 januari van het voorgaande jaar. Dit betekent dat voor het bepalen van de WOZ-waarde in peiljaar T-2 wordt uitgegaan van de vaststelling die in het jaar T-1 heeft plaatsgevonden.



Dat betekent dat de rechtzoekende de raad kan verzoeken uit te gaan van het jaar waarin de toevoegingaanspraak is gedaan indien de overwaarde met ten minste 15% is afgenomen. Wordt het verzoek tot verlegging van het peiljaar gehonoreerd dan worden het verzamelinkomen en het box 3-vermogen eveneens getoetst aan het verlegde peiljaar. De rechtzoekende kan voor de verschillende elementen van de inkomens- en vermogenstoetsing derhalve niet het voor hem meest gunstigste peiljaar kiezen.

De in de woning aanwezige overwaarde leidt er alleen toe dat een kostendekkende eigen bijdrage wordt opgelegd als de omvang van die overwaarde een vrijgesteld bedrag overschrijdt. Het vermoeden dat de rechtzoekende in staat is deze hogere eigen bijdrage te betalen kan redelijkerwijs niet reeds bij de eerste euro aan overwaarde ontstaan. Om in een relevant en actueel ijkpunt te voorzien, wordt in de voorgestelde regeling aangesloten bij de vrijstelling van thans € 49.900 die in de Participatiewet geldt voor het ontstaan van een aanspraak op een bijstandsuitkering en een aanvullende inkomensvoorziening op de AOW. Hoewel deze vrijstellingen naar hun context en rechtsgevolgen verschillen, geven zij uitdrukking aan de grens waarboven het hebben van overwaarde gevolgen heeft voor de aanspraak op een publieke voorziening.

Eventuele andere schulden die de rechtzoekende naast de hypotheekschuld heeft worden niet op de overwaarde in mindering gebracht. Bepaalde schulden kunnen – voor het deel dat boven de drempelwaarde ligt van € 3.000 voor rechtzoekenden zonder fiscale partner en € 6.000 voor rechtzoekenden met fiscale partner – worden afgetrokken van het vermogen in box 3.<sup>21</sup> Daardoor wordt reeds met schulden rekening gehouden in die zin dat zij kunnen bijdragen aan het ontstaan van een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand. Denkbaar is echter dat ondanks de aanwezigheid van een aanzienlijke overwaarde de rechtzoekende dermate hoge schulden heeft dat op voorhand duidelijk is dat hij niet de hogere eigen bijdrage zal kunnen betalen. Zoals hiervoor aangegeven kan de rechtzoekende in dat geval het bestuur verzoeken geen eigen bijdrage op te leggen of de hoogte van de eigen bijdrage te matigen op grond van de hardheidsbepaling die nog bij algemene maatregel van bestuur in het Bebr wordt opgenomen.

#### *Hoogte van de eigen bijdrage*

Als de overwaarde van de eigen woning hoger is dan het vrijgestelde bedrag bestaat de eigen bijdrage voor aanvullende rechtshulp uit een forfaitair bedrag

---

<sup>21</sup> Artikel 5.3 lid 3 sub f Wet inkomstenbelasting 2001.

gebaseerd op de verwachte directe en indirecte kosten van de verlening van aanvullende rechtshulp. Is aan de rechtzoekende een toevoeging verleend, dan is de hoogte van de eigen bijdrage – evenals bij de maatregel echtscheiding op basis van het gezinsinkomen – gelijk aan de vergoeding die de raad voor de rechtsbijstandsverlener heeft vastgesteld.

De vastgestelde vergoeding is pas bekend na afloop van de zaak waarin rechtsbijstand is verleend. Met het opleggen van de eigen bijdrage kan echter niet zolang worden gewacht. De afwegingsfunctie van de eigen bijdrage vereist in ieder geval dat de minimale kosten die de rechtzoekende moet betalen bij de aanvraag bekend zijn en dat de rechtzoekende goed wordt voorgelicht over de aard van de kosten die daar nog bij kunnen komen. Daarnaast is wenselijk dat deze minimale kosten zo spoedig mogelijk door de rechtzoekende worden voldaan. Voorkomen moet immers worden dat rechtzoekenden worden aangemoedigd een zaak te beginnen, omdat de daarmee gemoeide kosten van later zorg zijn. De rechtzoekende wordt in het toevoegingsbesluit een eigen bijdrage in rekening gebracht die gelijk is aan de forfaitaire vergoeding vermeerderd met de omzetbelasting die daarover is verschuldigd. De hoogte van deze eigen bijdrage komt overeen met de verwachte minimale hoogte van de vastgestelde vergoeding. Zodra de vergoeding is vastgesteld, wordt het bijdragebesluit zo nodig herzien en betaalt de rechtzoekende het verschil met de eerder opgelegde eigen bijdrage aan de raad.

#### *Vaststelling van de overwaarde*

Bij de aanvraag van aanvullende rechtshulp of een toevoeging geeft de rechtzoekende dan wel diens advocaat aan of de rechtzoekende een eigen woning bewoont. Voor toetsing aan de overwaarde maakt het niet uit of de rechtzoekende de woning in (mede)eigendom heeft, dan wel de woning in eigendom is van een persoon waarmee de rechtzoekende een gemeenschappelijke huishouding voert. Dit is conform de huidige toetsing van het box 3-vermogen, waarbij de onderliggende rechtsverhouding tussen gehuwden en samenwonenden (zoals neergelegd in bijvoorbeeld huwelijkse voorwaarden of een samenlevingscontract) er niet toe kan leiden dat een vermogen dat het heffingsvrije gedeelte overschrijdt buiten de toetsing blijft. Als de rechtzoekende een eigen woning bewoont, doet de rechtzoekende vervolgens opgave van de WOZ-waarde en de eventueel resterende hypotheekschuld op de peildatum. De rechtzoekende voegt de voor onderbouwing benodigde stukken bij de aanvraag. Opgemerkt wordt dat, evenals tot 2006, de voor toetsing van de overwaarde benodigde gegevens niet uit andere bron dan van de rechtzoekende zelf kunnen worden verkregen. Dit geldt in ieder geval ten aanzien van de resterende hypotheekschuld, waarvoor geen landelijke en authentieke registratie

bestaat. De Belastingdienst beschikt niet over het saldo van eventuele kapitaalverzekeringen die zijn gesloten in het kader van een spaar- of beleggingshypotheek. Daarom kan de Belastingdienst geen uitsluitsel geven over de hoogte van de hypotheekschuld. Ten aanzien van de WOZ-waarde wordt nog onderzocht in hoeverre deze door de raad geautomatiseerd kan worden uitgevraagd.

Anders dan de wetgever van 2006 meent de regering dat de onmogelijkheid de gegevensuitvraag volledig te automatiseren niet aan toetsing van de overwaarde in de weg hoeft te staan. Geautomatiseerde uitvraag van inkomen en vermogen bij de Belastingdienst blijft de hoofdregel. Onderkend wordt dat de regeling voor rechtzoekenden met een eigen woning tot hogere administratieve lasten leidt. Mogelijk kost het de rechtzoekende ook meer tijd om de voor de aanvraag benodigde gegevens te verstrekken. Indien de verlening van rechtsbijstand spoedeisend is kan het bestuur op grond van het voorgestelde artikel 43 Wrb een voorlopige toevoeging verlenen.

#### *4.2.7. Samenloop van regelingen*

De voorgestelde regelingen voor echtscheiding op basis van het gezinsinkomen, trajecttoevoeging voor echtscheiding en multiproblematiek en het meetellen van de overwaarde van de eigen woning kunnen gelijktijdig op dezelfde casus van toepassing zijn. Dit roept de vraag op hoe deze regelingen zich tot elkaar verhouden. Bij beantwoording van deze vraag moet ook rekening worden gehouden met de bestaande regeling van de resultaatsbeoordeling (huidig artikel 34g, eerste lid, sub b Wrb). Bij het in beeld brengen van de wijze waarop de verschillende regelingen elkaar beïnvloeden is ten eerste gekeken of de regelingen niet tegenstrijdig of anders onvereenigbaar zijn. Vervolgens is bezien of de regelingen in onderling verband niet het beoogde effect teniet doen, dan wel anderzijds tot ongewenste effecten leiden, bijvoorbeeld omdat de stapeling van regelingen onbillijk voor rechtzoekenden uitpakt. De analyse is opgebouwd rond het rechtsgevolg van de verschillende regelingen:

- Echtscheiding op basis van het gezinsinkomen kan, indien het gezinsinkomen de inkomensnormen van de Wrb overschrijdt, leiden tot het opleggen van een eigen bijdrage die gelijk is aan de vastgestelde vergoeding van de rechtsbijstandverlener (paragraaf 4.2.5.3);
- Meetellen van de eigen woning kan, indien de overwaarde van de eerste woning hoger is dan een vrijgesteld bedrag, leiden tot het opleggen van

een eigen bijdrage die gelijk is aan de vastgestelde vergoeding van de rechtsbijstandverlener (paragraaf 4.2.6);

- De trajecttoevoeging leidt er toe dat meerdere zaken gedurende zekere tijd onder het bereik van de toevoeging vallen (paragraaf 4.2.4 en 4.2.5.4);
- De resultaatsbeoordeling leidt er toe dat de toevoeging wordt ingetrokken als de rechtzoekende uit de winst in de zaak een vordering met betrekking tot een geldsom ter hoogte van ten minste 50% van het heffingsvrij vermogen heeft verkregen.

Naar hun beoogde rechtsgevolg zijn echtscheiding op basis van het gezinsinkomen en meetellen van de eigen woning vrijwel gelijk. Beide regelingen kunnen leiden tot het opleggen van een kostendeckende eigen bijdrage. Een belangrijk verschil is dat in het kader van de maatregel 'gezinsinkomen' deze eigen bijdrage door de raad in rekening wordt gebracht aan zowel de rechtzoekende als diens ex-partner, ieder voor de helft van het totaalbedrag. Het verschil in rechtsgevolg maakt het noodzakelijk de rangorde tussen beide regelingen te bepalen voor situaties waarin aan de criteria voor toepassing van beide regelingen is voldaan. Bij het bepalen van deze rangorde overweegt de regering dat de omvang van de overwaarde van de eigen woning geen afbreuk doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid die beide partners dragen voor de kosten van hun echtscheiding. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 31, zesde lid, dat de maatregel 'meetellen overwaarde eigen woning' niet van toepassing is indien de rechtzoekende valt onder bereik van de maatregel 'echtscheiding op basis van het gezinsinkomen'. Een gevolg van deze rangorde is ook dat de rechtzoekende op wie de maatregel 'gezinsinkomen' van toepassing is geen gegevens met betrekking tot de WOZ-waarde en de restschuld die op de woning drukt hoeft aan te leveren.

Aanvragen waarop de maatregel 'gezinsinkomen' van toepassing is, betreffen in beginsel de trajecttoevoeging voor echtscheiding.<sup>22</sup> Deze trajecttoevoeging wordt voor een zekere termijn verleend, zodat de definitieve vaststelling van de vergoeding pas na afloop van deze termijn kan plaatsvinden. Daardoor bestaat voor zowel de rechtzoekende als diens partner bij verlening van de toevoeging nog geen uitsluitel over het geldbedrag dat zij aan de raad verschuldigd zijn. Het gevolg hiervan is dat beide partijen delen in de meerkosten van eventuele extra uren wegens bewerkelijkheid van de zaak. De regering beoordeelt dit als

---

<sup>22</sup> Zie voor een toelichting op de trajecttoevoeging bij echtscheiding paragraaf 4.2.5.4.

positief, omdat conflictopwekkend gedrag van één van beide partijen dat leidt tot de toekenning van extra uren in ieder geval ten dele voor diens eigen rekening komt. Beide partijen hebben er daarom belang bij de escalatie van hun conflict te voorkomen.

Samenloop tussen de trajecttoevoeging voor multiproblematiek en de maatregel 'meetellen eigen woning' zal naar verwachting niet vaak voorkomen omdat in veel gevallen sprake is van problematische schulden die aan opbouw van vermogen in de eigen woning in de weg kunnen staan.<sup>23</sup> Meervoudig gebruik van toevoegingen als gevolg van multiproblematiek hoeft echter niet uit een problematische schuldensituatie voort te komen. Indien sprake is van samenloop van de maatregel 'meetellen eigen woning' en een trajecttoevoeging voor multiproblematiek is het gevolg dat de rechtzoekende een eigen bijdrage krijgt opgelegd die is gebaseerd op de vastgestelde vergoeding van de rechtsbijstandverlener. Deze eigen bijdrage zal naar verwachting aanmerkelijk hoger zijn dan de eigen bijdrage voor een reguliere toevoeging. Voorkomen moet worden dat de hogere eigen bijdrage bijdraagt aan verergering van de eventuele schuldenproblematiek van de rechtzoekende. Het ligt voor de hand dat de rechtzoekende in dat geval het bestuur verzoekt geen eigen bijdrage op te leggen op grond van artikel 6, tweede lid, Bebr of zich beroept op de hardheidsbepaling die nog bij algemene maatregel van bestuur in het Bebr wordt opgenomen.

De resultaatsbeoordeling wordt in meerderheid van de gevallen toegepast nadat de rechtzoekende bij diens echtscheiding een vordering wegens overbedeling heeft gekregen die hoger is dan 50% van het heffingsvrij vermogen (€ 12.218,50 in 2016). Toepassing van de resultaatsbeoordeling leidt tot intrekking van de toevoeging. De rechtsbijstandverlener kan met de rechtzoekende afspreken dat deze bij intrekking van de toevoeging een vergoeding volgens diens commerciële tarief verschuldigd is. In de nieuwe situatie leidt intrekking van de toevoeging er toe dat de raad de reeds betaalde eigen bijdrage aan de rechtzoekende en diens ex-partner zal restitueren. In geval van samenloop van trajecttoevoeging en resultaatsbeoordeling is niet evident op welk moment het intrekkingbesluit moet worden genomen. Dat de rechtzoekende een vordering heeft verkregen die hoger ligt dan het heffingsvrij vermogen zal vaak reeds voor afloop van de termijn waarvoor de trajecttoevoeging is verleend kenbaar zijn. Dit roept de vraag op of de raad direct na het ontstaan van een dergelijke vordering zou moeten worden geïnformeerd en tot intrekking van de toevoeging zou moeten overgaan. De regering overweegt dat de resultaatsbeoordeling tot

---

<sup>23</sup> Zie voor een toelichting op de trajecttoevoeging bij multiproblematiek paragraaf 4.2.4

intrekking van de toevoeging leidt omdat de rechtzoekende in staat wordt geacht zelf de benodigde rechtsbijstand te bekostigen. Daarom wordt voorgesteld in artikel 47, vierde lid op te nemen dat indien met een trajecttoevoeging 50% van het heffingsvrij vermogen wordt verkregen de rechtsbijstandverlener de raad hiervan onverwijld in kennis stelt. De raad trekt de trajecttoevoeging vervolgens in.

Opgemerkt wordt dat intrekking van de trajecttoevoeging direct na behalen van een financieel resultaat van ten minste 50% van het heffingsvrij vermogen leidt tot bekorting van de periode waarin de rechtsbijstandverlener nazorg moet verlenen bij het ontstaan van nieuwe juridische problemen. Ook dit is in lijn met het systeem van de resultaatsbeoordeling, nu bij intrekking van de toevoeging met terugwerkende kracht geen titel heeft bestaan op grond waarvan de rechtsbijstandverlener tot verlening van nazorg kan worden gehouden.

#### *4.2.8. Geen aanwijzing van een raadsman bij schorsing van de bewaring*

##### *Achtergrond; huidige situatie*

Een aangehouden verdachte kan in verzekering worden gesteld. Een bevel tot inverzekeringstelling kan alleen worden gegeven indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Wanneer het wenselijk is een verdachte ook na de inverzekeringstelling vast te houden, kan de inbewaringstelling volgen. Deze vindt plaats op bevel van de rechter-commissaris en is de start van de voorlopige hechtenis. Als hoofdregel geldt dat voorlopige hechtenis mogelijk is indien op het misdrijf een gevangenisstraf is gesteld van vier jaar of meer. De gronden voor voorlopige hechtenis zijn limitatief; het gaat om ernstig gevaar voor vlucht en een gewichtige reden voor maatschappelijke veiligheid. Bij dat laatste kan een onderscheid gemaakt worden tussen vier redenen: a) ernstige strafbare feiten waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt; b) gevaar voor recidive; c) voortzetting van criminaliteit; d) waarheidsvinding/vrees voor collusie.

De verdachte die geen raadsman heeft gedurende de inbewaringstelling heeft recht op bijstand door een raadsman, die wordt aangewezen door het bestuur van de raad na mededeling door het openbaar ministerie.<sup>24</sup> Een verdachte die op strafvorderlijke titel zijn vrijheid is benomen, is zelf niet in de gelegenheid rechtsbijstand te verwerven. Daarom is voorzien in een procedure volgens welke een verdachte feitelijk van rechtsbijstand gebruik kan maken. Aan de raad is

---

<sup>24</sup> De tekst uit gaat van de inwerkingtreding van de wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476 (Kamerstukken 34 159).

uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid voor het verzekeren van rechtsbijstand door het aanwijzen van gekwalificeerde raadslieden toegekend.<sup>25</sup> De raad wijst een raadsman aan nadat hij van het openbaar ministerie een daartoe strekkende mededeling heeft ontvangen.<sup>26</sup>

Ook als er geen inbewaringstelling heeft plaatsgevonden en de verdachte gevangen wordt genomen, heeft de verdachte recht op bijstand door een raadsman. Er vindt geen draagkrachttoets plaats en de verdachte is geen eigen bijdrage verschuldigd.

Na afloop van de inbewaringstelling kan de voorlopige hechtenis worden voortgezet met de gevangenhouding van de verdachte. Deze mag maximaal 90 dagen voortduren tot het aanvangen van het onderzoek ter terechtzitting. De afgegeven last geldt ook voor de fase van gevangenhouding; de advocaat ontvangt in de fase van gevangenhouding een toeslag.

Het bevel tot voorlopige hechtenis kan door de rechtbank op ieder moment worden opgeheven, ambtshalve of op verzoek van de verdachte, dan wel - voor zover het een bevel tot gevangenhouding of gevangenneming betreft - op voordracht van de rechter-commissaris of op vordering van het OM (artikel 69, eerste lid, Sv). De voorlopige hechtenis kan voorts op ieder moment door de rechter worden geschorst, al dan niet op vordering of op verzoek, onder het stellen van voorwaarden (artikel 80 Sv). In de praktijk wordt de voorlopige hechtenis als die wordt geschorst in de meeste gevallen direct geschorst op het moment dat de inbewaringstelling wordt bevolen. Op grond van artikel 82 Sv kan de rechter ambtshalve of op de vordering van het openbaar ministerie te allen tijde de opheffing van de schorsing bevelen.

Een eenmaal gegeven aanwijzing door het bestuur van de raad van een raadsman in eerste aanleg leidt automatisch tot een nieuwe aanwijzing voor de fase van hoger beroep, ongeacht de vraag of de verdachte op dat moment nog altijd de vrijheid is ontnomen. In hoger beroep wordt een aanwijzing gegeven indien in eerste aanleg de voorlopige hechtenis jegens de verdachte is bevolen. Op dit moment is dus bepalend of er op enig moment een bevel tot voorlopige hechtenis is geweest. Op grond van de huidige situatie komt het aldus voor dat een verdachte, ook als deze al bij aanvang van de fase van inbewaringstelling op vrije voeten komt, op basis van een aanwijzing door het bestuur van de raad kan beschikken over kosteloze rechtsbijstand in zowel de fase van eerste aanleg

---

<sup>25</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 34 159, nr. 3.*

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 34 159, nr. 3.*

als de fase van hoger beroep: er wordt geen draagkrachttoets aangelegd en er is geen eigen bijdrage verschuldigd.

#### *De maatregel*

Er wordt in de fase van de bewaringstelling en voor hoger beroep voor meerderjarigen een scherper onderscheid gemaakt tussen verdachten die zich in vrijheid bevinden en verdachten die zich niet in vrijheid bevinden. Een verdachte van wie de bewaring wordt opgeheven of geschorst, bevindt zich vervolgens feitelijk in een vergelijkbare situatie als de verdachte ten aanzien van wie in het geheel geen bevel tot bewaring wordt gegeven. In vervolg op het advies van de commissie-Wolfsen wordt daarom voorgesteld dat, indien de bewaring direct wordt geschorst, er geen raadsman wordt aangewezen door het bestuur van de raad voor rechtsbijstand. Het bovenstaande geldt mutatis mutandis ook indien de verdachte in hoger beroep op vrije voeten verkeert. Ook zal er geen sprake meer zijn van automatische voorzetting van de aanwijzing als de bewaring tijdens de tenuitvoerlegging van het bevel wordt geschorst of opgeheven. Het onderscheid wordt scherper tot en met de situatie van inbewaringstelling; in een latere fase van voorlopige hechtenis behoudt de verdachte zijn recht op een raadsman die is aangewezen door het bestuur van de raad.

De voorgestelde maatregel bestaat uit enkele onderdelen:

- a) Het niet aanwijzen van een raadsman nadat de inbewaringstelling van de verdachte, direct nadat deze is bevolen, wordt geschorst. De verdachte verkeert dan op vrije voeten en kan zelf zijn verdediging regelen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de situatie dat het voor de verdachte op grond van de schorsingsvoorwaarden niet mogelijk is een raadsman te bezoeken en het daardoor voor hem feitelijk onmogelijk is een raadsman te kiezen, bijvoorbeeld als er sprake is van elektronisch huisarrest.

In de praktijk dient de raadsman die de verdachte tijdens de inverzekeringsstelling heeft bijgestaan, zich ervan te vergewissen dat deze ook wordt bijgestaan tijdens de behandeling van de vordering tot bewaring. Omdat dit moment thans in de praktijk in de meeste gevallen samenvalt met de rechtmatigheidstoetsing, is daar een natuurlijke verbinding ontstaan.<sup>27</sup> De verdachte van wie de bewaring of gevangenneming wordt gevorderd, maar die niet in verzekering is gesteld, zal net als in de huidige situatie een raadsman krijgen aangewezen.

---

<sup>27</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 34 159, nr. 3, p. 9.*



- b) De voorgestelde maatregel houdt ook in dat een aanwijzing van een raadsman aan een verdachte die wel in bewaring is gesteld en van wie de inbewaringstelling niet direct, maar later wordt geschorst, niet langer zal voortduren en wordt beëindigd. Datzelfde geldt voor een bevel tot bewaring dat wordt opgeheven en voor een bevel dat afloopt en niet wordt gevolgd door een bevel tot gevangenhouding. Ook dan bevindt de verdachte zich (in beginsel) voor het restant van de procedure op vrije voeten. Op de forfaitaire vergoeding van de advocaat wordt een korting toegepast via een staffel die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Bij het ontwikkelen van die staffel geldt als uitgangspunt dat in de eerste fase van de bewaring de meeste inspanning van de advocaat wordt gevraagd.
- c) Het niet aanwijzen van een raadsman wanneer de verdachte zich ten tijde van het instellen van hoger beroep op vrije voeten bevindt. Ook in dat geval geldt dat de verdachte in staat is zelf zijn verdediging te regelen.
- d) Het aanwijzen van een raadsman wanneer de opheffing van de schorsing wordt gevorderd.

#### *Directe schorsing*

In de meeste gevallen dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst, gebeurt dit onmiddellijk nadat de bewaring door de rechter-commissaris is bevolen. De verdachte is dan formeel in bewaring gesteld, maar bevindt zich feitelijk op vrije voeten. Als de verdachte zich aan de schorsingsvoorwaarden houdt, blijft hij dat in beginsel ook. Feitelijk bevindt de verdachte zich in dezelfde positie als de verdachte ten aanzien van wie geen bevel tot bewaring wordt gegeven. Laatstgenoemde wordt geacht in staat te zijn zelf rechtsbijstand te organiseren, al dan niet door het aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Van de verdachte van wie de bewaring onmiddellijk is geschorst en die zich dus op vrije voeten bevindt, wordt dezelfde verantwoordelijkheid verlangd. De bepalingen ter zake de aanwijzing van een raadsman worden aldus gewijzigd, dat geen raadsman wordt aangewezen in gevallen waarin de bewaring direct nadat die is bevolen wordt geschorst.

#### *Invrijheidstelling gedurende of na afloop van de bewaring*

De verdachte die in bewaring wordt gesteld en wiens inbewaringstelling niet direct wordt geschorst, heeft recht op bijstand van een raadsman. Daar zal geen wijziging in plaatsvinden. Als het bevel tot bewaring gedurende de bewaring wordt geschorst of opgeheven, geldt ook hier het uitgangspunt dat de verdachte in staat moet worden geacht zijn eigen rechtsbijstand te organiseren. Ook kan

het voorkomen dat het bevel tot bewaring afloopt en dat geen ander bevel tot voorlopige hechtenis is afgegeven. De verdachte zal dan in vrijheid worden gesteld.

De situatie is in vergelijking met de directe schorsing in die zin anders dat voor de verdachte wel al een raadsman is aangewezen. Om zowel het uitgangspunt dat de verdachte die zich op vrije voeten bevindt zijn eigen rechtsbijstand moet kunnen organiseren als het feit dat er reeds een raadsman is toegevoegd met elkaar te combineren, wordt het volgende voorgesteld. De aanwijzing wordt beëindigd. Op het moment dat de verdachte in aanmerking komt voor een reguliere toevoeging en hij verder wenst te gaan met dezelfde advocaat, zal de aanwijzing worden gewijzigd in een besluit tot een toevoeging. Het is aan de raadsman de verdachte daarover te informeren en dat proces in goede banen te leiden. Uit het besluit zal blijken dat de verdachte een eigen bijdrage is verschuldigd. Voor de hoogte van de vergoeding aan de raadsman maakt de wijziging in een dergelijk geval niet uit.

Op het moment dat de aanwijzing van een raadsman wordt beëindigd, de verdachte op grond van de Wrb wel recht heeft op een toegevoegde advocaat en de verdachte met een andere advocaat wenst verder te gaan, zal de aanwijzing worden beëindigd en een toevoeging tot stand moeten komen. De toevoeging omvat het restant van de forfaitaire vergoeding. Voor de vraag of er sprake is van een bewerkelijke zaak wordt uiteraard aangesloten bij de gehele forfaitaire vergoeding voor de zaak.

Bij beëindiging zal een korting op de forfaitaire vergoeding plaatsvinden, afhankelijk van de fase in de inbewaringstelling waarin de schorsing of opheffing heeft plaatsgevonden. Die staffel voor de korting wordt nader bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Als uitgangspunt voor het ontwikkelen van die staffel geldt dat doorgaans in de eerste dagen van de inbewaringstelling de zwaarste en meest intensieve werkzaamheden voor de advocaat plaatsvinden.

#### *Vrije voeten in hoger beroep*

Het automatisch aanwijzen van een raadsman in hoger beroep in het geval ook in eerste aanleg een raadsman is aangewezen vervalst. Ook hier geldt als uitgangspunt dat als de verdachte zich op vrije voeten bevindt, hij in beginsel zijn eigen verdediging moet kunnen organiseren.

Indien de officier van justitie of de verdachte (tijdig) hoger beroep aantekent tegen het vonnis in eerste aanleg en de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, worden de beslissingen over de verlenging van de voorlopige hechtenis genomen door het gerechtshof. Voorlopige hechtenis kan door het gerechtshof

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

#### *Vordering tot opheffing schorsing*

Op grond van artikel 80 Sv kan de voorlopige hechtenis worden geschorst onder voorwaarden. Wel denkbaar is dat er aanleiding bestaat de opheffing van de schorsing te vorderen of ambtshalve te bevelen (artikel 83 Sv). In die situaties is het niet rechtvaardig om van de verdachte te verlangen dat hij zelf in zijn rechtsbijstand voorziet. In dat geval wordt aansluiting gezocht bij de situatie dat de bewaring of gevangenneming van een verdachte die niet in verzekering was gesteld wordt bevolen of gevorderd – en de verdachte zich aldus ook op vrije voeten heeft bevonden en zal een raadsman worden aangewezen.

### 4.2.9. Vergoedingen

#### *4.2.9.1. Vergoedingen rechtsbijstandverlener*

Met het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden minder draagkrachtigen ondersteund bij juridische problemen. Deze ondersteuning bestaat uit nuldelijns voorzieningen, eerstelijns voorzieningen die laagdrempelige hulpverlening bieden en uit tweedelijns rechtsbijstand. De tweedelijns rechtsbijstand kan enkel worden geboden door rechtsbijstandverleners die bij de raad zijn ingeschreven en zich door de kwaliteit van hun werk daarvoor kwalificeren. Deze rechtsbijstandverleners dienen een adequate vergoeding voor hun werkzaamheden te krijgen. Het moet mogelijk zijn om met toevoegingen een redelijk inkomen te verwerven;

aanvulling met binnen de commerciële praktijk betalende klanten is voor het verkrijgen van een redelijk inkomen niet nodig. Een adequate vergoeding is een voorwaarde voor een voldoende aanbod van rechtsbijstandverlening en zorgt ervoor dat er geen druk op de kwaliteit van rechtsbijstand ontstaat. Een te lage vergoeding kan leiden tot opdrijving van het volume of ander ondoelmatig gedrag van rechtsbijstandverleners. Een te hoge vergoeding past ook niet omdat de gesubsidieerde rechtsbijstand uit publieke middelen wordt bekostigd. De regering wil aan al deze belangen recht doen en neemt een aantal maatregelen die moeten zorgen voor een evenwichtige vergoedingensystematiek.

#### *4.2.9.2. De opbouw van de vergoeding*

De vergoeding die een tweedelijns rechtsbijstandverlener krijgt blijft forfaitair van karakter. Er wordt geen op de individuele zaak toegespitste vergoeding geboden, maar een vaste vergoeding per soort procedure of zaak. Deze vergoeding moet recht doen aan de gemiddelde inspanning die een rechtsbijstandverlener moet leveren. De vergoeding is opgebouwd uit twee elementen, die beide in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr) zijn opgenomen. De vergoeding bestaat uit een basisbedrag, het punttarief, dat wordt vermenigvuldigd met het aantal punten dat is vastgesteld voor het rechtsterrein of de soort zaak. Dit levert een bedrag op dat gemiddeld genomen zal overeenkomen met de inspanningen en kosten die aan de zaak kunnen worden toegerekend. Over een groter aantal zaken zullen de tijdsbesteding en kosten zich moeten uitmiddelen tot ongeveer het vaste vergoedingsbedrag. Om recht te doen aan uitzonderlijk tijdsintensieve zaken, kent het stelsel ook een regeling voor bewerkelijke zaken. Wanneer een rechtsbijstandverlener in redelijkheid meer dan drie maal zoveel uren als het aantal punten dat voor die zaak is vastgesteld aan de zaak besteedt, kan een vergoeding worden geboden voor extra uren. Daarnaast is het in bepaalde situaties mogelijk om een toeslag op de vergoeding te krijgen (bijvoorbeeld een zittingstoeslag) en zijn er regels voor vergoedingen voor samenhangende zaken.

#### *4.2.9.3. Evaluatie en eventuele herijking puntentoekenning*

De gemiddelde tijdsbesteding aan zaken is aan verandering onderhevig. Daarom heeft de regering besloten de huidige puntenaantallen uit het Bvr, die gebaseerd zijn op tijdschrijfgegevens van ruim twintig jaar geleden, te evalueren. Hiervoor is de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (commissie-Van der Meer) ingesteld.

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen is aangekondigd dat - om in de toekomst makkelijker en sneller de puntenaantallen te evalueren - zal worden gezien in hoeverre en op welke wijze een verplichting kan worden gesteld aan rechtsbijstandverleners om gegevens waarop een evaluatie gebaseerd kan worden, bij te houden. Hierbij kan gedacht worden aan een urenregistratie. Met de mogelijkheid in het huidige artikel 15 Wrb om voorwaarden te stellen aan de verslaglegging door een rechtsbijstandverlener is hierin al voorzien. Op wetsniveau zal een evaluatiebepaling worden opgenomen. Die zal met inachtneming van het rapport van de Commissie-Van der Meer worden vorm gegeven.

#### *4.2.9.4. Punttarief*

De andere bepalende factor voor de hoogte van de forfaitaire vergoeding is het punttarief. Het punttarief moet ruimte bieden voor een adequaat inkomen dat recht doet aan het niveau van de werkzaamheden. In het punttarief moet rekening worden gehouden met de kosten die een rechtsbijstandverlener maakt die samenhangen met onder meer het houden van een kantoor, een goede ondersteuning en scholing. Zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen zal het huidige punttarief, zoals dat is opgenomen in het Bvr, worden aangepast. Daarbij zal een nieuw tarief worden opgenomen dat komt te gelden voor rechtsbijstand in bewerkelijke zaken.

#### *4.2.9.5. Subsidieplafond*

De Wrb geeft in artikel 15 het bestuur van de raad onder meer de mogelijkheid een maximum te stellen aan het aantal zaken waarvoor een advocaat maximaal kan worden toegevoegd. Dit om kwaliteitsrisico's te voorkomen. In zijn inschrijvingsvoorwaarden heeft de raad bepaald dat aan een advocaat niet meer dan 250 eenheden op jaarbasis worden verleend. Daarbij geldt dat wanneer een rechtsbijstandverlener binnen een jaar meer dan 2.000 punten declareert, na uitmidding over twee jaren, het maximale aantal eenheden het opvolgende jaar naar beneden wordt bijgesteld. In zoverre is er dus een indirect effect van het declareren van meer dan 2.000 punten. Daarbij is relevant dat een rechtsbijstandverlener die (meerdere) bewerkelijke zaken behandelt, meestal niet aan de 250 toevoegingen komt. In dat geval kunnen er jaarlijks meer dan 2.000 punten worden gedeclareerd zonder dat dit consequenties heeft. Om het thans geldende subsidieplafond ook effect te laten hebben op die situatie, zal artikel 15 worden aangepast in die zin dat de raad ook een maximum zal stellen aan de jaarlijkse vergoeding voor een rechtsbijstandverlener en mediator. Om

recht te doen aan de eerder genoemde doelstelling dat een rechtsbijstandverlener en mediator binnen het stelsel een redelijk inkomen moeten kunnen verdienen, is in het nieuwe artikel 15 opgenomen dat deze door de raad te stellen maximale vergoeding niet lager mag zijn dan het bedrag dat hiervoor in een ministeriele regeling zal worden opgenomen.

#### *4.2.9.6. Administratieve vergoeding*

Momenteel ontvangt een rechtsbijstandverlener op grond van artikel 27 Bvr een vergoeding voor de administratieve kosten die in het kader van de rechtsbijstandverlening worden gemaakt. Het gaat hier (oorspronkelijk) om een vergoeding voor kosten voor de kantoorvoering die niet bij de rechtzoekende in rekening kunnen worden gebracht, zoals porti en fotokopieën. Daarnaast gaat het om administratiekosten die zijn gemaakt in het kader van de verkrijging van een toevoeging. De vergoeding bedraagt € 18,94. Omdat dergelijke kosten zijn inbegrepen in bedrijfskosten die onderdeel uitmaken van het punttarief, komt de afzonderlijke administratieve vergoeding te vervallen. Overigens is bij het laten vervallen van de vergoeding voor administratieve kosten in het geval van ambtshalve toevoegingen per 1 juni 2008 reeds overwogen dat de kosten voor kantoorvoering als gevolg van elektronisch berichtenverkeer inmiddels zodanig zijn afgenomen dat hiervoor geen aanvullende vergoeding noodzakelijk is.

#### *4.2.9.7. Commissie van deskundigen*

De beoordeling van de noodzaak tot het maken van extra uren ligt bij het bestuur van de raad. De advocaat moet zijn begroting voor het aantal extra uren indienen bij het bestuur van de raad. De raad moet met de begroting instemmen. Nadat het aantal extra uren waarmee is ingestemd zijn verbruikt, wordt overgegaan tot vaststelling van de vergoeding voor de betreffende werkzaamheden. De beoordeling door het bestuur van de begroting vindt thans op een gedegen wijze plaats, waarbij de Leidraad bewerkelijke zaken het beoordelingskader van de raad is. Wel is door de commissie-Wolfsen geconstateerd dat die beoordeling beter kan door er meer praktijkervaring bij te betrekken. Het betrekken van die praktijkervaring kan worden bereikt door het instellen van een externe adviescommissie die het bestuur op onafhankelijke wijze kan adviseren over de noodzaak van het toekennen van extra uren. Op grond van het huidige artikel 8 Wrb kan de raad al commissies instellen voor de uitvoering of voorbereiding van bepaalde werkzaamheden. Omwille van een onafhankelijke advisering krijgt de raad met dit wetsvoorstel de mogelijkheid

voor de advisering in extra-urenzaken een commissie in te stellen waar slechts anderen dan leden van het bestuur van de raad en medewerkers van de raad kunnen zitten.

Deze commissie zal vanuit de ervaring van haar leden de raad adviseren over de redelijkheid en noodzakelijkheid van de aanvraag om extra uren. Deze advisering zal zeker niet in alle gevallen nodig zijn, maar lijkt met name verstandig bij zeer complexe en/of omvangrijke zaken. Voor het goed functioneren van deze commissie wordt de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen doorbroken en komt op de leden van de commissie een afgeleide geheimhoudingsplicht te rusten. In de toelichting op artikel 8 wordt dit nader toegelicht.

#### *4.2.9.8. Trajecttoevoegingen in de toekomst*

Hiervoor is ingegaan op trajecttoevoegingen bij multiproblematiek en echtscheidingszaken. Het is denkbaar dat ook in andere zaken een trajecttoevoeging op zijn plaats is. Het gaat dan om zaken die zozeer met elkaar zijn verbonden dat deze bijdragen aan hetzelfde rechtsbelang waarvoor een toevoeging is afgegeven. Dit zou zich kunnen voordoen bij aanvragen om een verblijfsvergunning. In dat kader kunnen verschillende procedures worden gestart met als uiteindelijk doel een verblijfsvergunning te krijgen. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid en efficiëntie kan erover worden gedacht of het wenselijk is hiervoor één toevoeging af te geven. De Commissie-Van der Meer is gevraagd te bekijken hoe een trajecttoevoeging in dit soort zaken eruit kan komen te zien.

Niet uitgesloten is dat in de toekomst een trajecttoevoeging in andere type zaken adequaat en werkbaar kan blijken te zijn. Om die reden wordt hiervoor in artikel 42, tweede lid, Wrb een grondslag neergelegd.

#### *4.2.10. Regievoerende instantie; de raad*

Het bestuur van de raad is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft onder meer als taak om zorg te dragen voor de organisatie en verlening van rechtsbijstand. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen wordt de raad beter in staat gesteld om de mogelijkheden voor rechtsbijstandverlening over de volle breedte te benutten. Dit wordt ook wel de regierol van de raad genoemd. Daaronder wordt verstaan dat de raad overzicht heeft van de vraag en aanbod van rechtsbijstand. Ook wordt bedoeld op het bewaken van de kwaliteit van de

geleverde rechtsbijstand, het bevorderen van efficiënte processen en gebruik van beschikbare gegevens, net als het zo nodig doorvoeren van innovaties. Hiervoor is naast de hierboven beschreven betere samenwerking met andere hulpverleners in het sociale en juridische domein ook meer zicht en sturing op de keuze voor de beste oplossing van het probleem van de rechtzoekende nodig. Dit heeft gevolgen voor enkele zaken die geen wijziging met deze wet behoeven. Het gaat hier om de wijze en het moment waarop de raad toetst aan de criteria van de voorgestelde artikelen 17 en 19 Wrb en om de organisatorische constructie voor de verlening van eerstelijns rechtsbijstand. Wijzigingen door deze wet die zien op versterking van de regiefunctie van de raad betreffen aanpassing van de criteria van de huidige artikelen 12 en 28 Wrb, inning van de eigen bijdrage door de raad en aanpassing van de bevoegdheden van de minister met betrekking tot de raad van advies van de raad.

#### *4.2.10.1. Aanpassing toevoegproces*

Bij de beschrijving van de wijziging in de eerstelijns rechtsbijstandverlening is ook aandacht geschonken aan de wijze waarop de raad aanvragen om een toevoeging voor de verlening van tweedelijns rechtsbijstand toetst. Door het aanvullen van de high trust-werkwijze met een zogenaamde oriëntatietoets is er sprake van gerichte toetsing voorafgaand aan de verlening van een toevoeging. Daarmee krijgt de raad meer regie over de toekenning van gesubsidieerde rechtsbijstand.

#### *4.2.10.2. Samenvoeging raad en Juridisch Loket*

Voor de uitoefening van zijn taken kan de raad op grond van het huidige artikel 7 Wrb voorzieningen treffen. Hierbij is bepaald dat de raad in ieder geval een afzonderlijke voorziening treft die belast is met de verlening van rechtshulp en aanvullende rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Thans zijn deze taken neergelegd bij het Juridisch Loket. Voor 2004 waren er verschillende stichtingen rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp), die zowel eerstelijns rechtsbijstand verleenden als op toevoegbasis werkten. Met de wetswijziging van 2009 werden de raden voor rechtsbijstand, waarvan er op dat moment vijf waren, belast met de uitvoering van de eerstelijns rechtsbijstand. Vanwege de wens van uniformiteit was het van belang dat deze raden één eerstelijns voorziening in het leven zouden roepen, die een landelijk uniforme uitstraling en werkwijze zou kennen. Om deze reden hebben de raden voor rechtsbijstand gezamenlijk de stichting Het Juridisch Loket opgericht. Inmiddels kent de Wrb nog maar één



raad voor rechtsbijstand en is daarmee de directe aanleiding tot het beleggen van de eerstelijns rechtsbijstand bij de stichting achterhaald. Er zijn ook geen andere doorslaggevende argumenten om de verlening van eerstelijns rechtsbijstand bij een aparte stichting te beleggen. Daarbij kent de huidige constructie wel het nadeel van minder sturingsmogelijkheden voor de raad op de rechtshulp. Vanwege de toenemende integratie van de werkprocessen van de raad en het Juridisch Loket, onder meer bij het oriëntatiegesprek, zal de samenwerking tussen beide partijen intensiveren. Op termijn zal de verlening van eerstelijns rechtsbijstand en daarmee de organisatie van het Juridisch Loket kunnen worden ondergebracht bij de raad voor rechtsbijstand. In dat geval zal wel het Juridisch Loket in zijn huidige verschijningsvorm met merknaam en loketten voor rechtzoekenden herkenbaar blijven. De formulering van het huidige én van het voorgestelde artikel 7 laat hiervoor de ruimte.

#### *4.2.10.3. Inning eigen bijdrage*

Voor de verlening van rechtsbijstand is een eigen bijdrage verschuldigd. Deze wordt geheven voor de beheersing van de kosten van rechtsbijstand en heeft tevens als doel het vergroten van het kostenbewustzijn van de rechtzoekende. Van de gerechtigde op gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verwacht dat deze een afweging maakt tussen onder meer de kosten en baten van een juridisch traject. Een rechtzoekende die de kosten van een juridische traject volledig zelf moet dragen zal ook een dergelijke afweging maken. Dit moet lichtvaardig gebruik van rechtsbijstand voorkomen.

Voor de verlening van rechtshulp wordt nu en in de toekomst geen eigen bijdrage gevraagd. Zoals onder 4.2.2.3 is toegelicht, zal voor het nieuwe instrument aanvullende rechtshulp wel een eigen bijdrage worden geheven. Bij toevoegingen is in de hoofdregel ook een eigen bijdrage verschuldigd. De hoogte van de eigen bijdrage is gekoppeld aan het inkomen of vermogen en onder omstandigheden aan de overwaarde in de eigen woning van de rechtzoekende. Ook voor de laagste inkomens is een eigen bijdrage verschuldigd. Voor alle inkomenscategorieën geldt dat een beroep kan worden gedaan op een hardheidsbepaling.

Thans wordt de eigen bijdrage door de rechtsbijstandverlener geïnd. Deze eigen bijdrage is van rechtswege verplicht. De rechtsbijstandverlener beslist zelf over de wijze van innen. Er zijn rechtsbijstandverleners die voorafgaand aan de werkzaamheden de eigen bijdrage laten betalen, ook zijn er die op een later moment innen.

Er zijn voorbeelden van rechtsbijstandverleners die afzien van het innen van de eigen bijdrage. Dit gebeurt incidenteel, bijvoorbeeld bij betalingsproblemen. Ook zijn er advocaten die meer structureel geen eigen bijdrage innen. Wanneer er geen sprake is van een succesvol beroep op de hardheidsbepaling maar de rechtsbijstandverlener desondanks geen eigen bijdrage int, betekent dit dat deze een lagere vergoeding voor zijn werkzaamheden ontvangt. Deze praktijk is beleidsmatig ongewenst, omdat hiermee afbreuk wordt gedaan aan één van de doelstellingen van de eigen bijdrage, namelijk het stellen van de rechtzoekende voor het maken van een afweging tussen kosten en baten.

Een rechtsbijstandverlener kan momenteel niet worden verplicht de eigen bijdrage te innen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit jurisprudentie van de tuchtrechter voor de advocatuur dat het niet innen van de eigen bijdrage door een advocaat geen tuchtrechtelijk vergrijp vormt.

Het komt regelmatig voor dat, bij bijstandsgerechtigden, de eigen bijdrage met een beroep op de bijzondere bijstand wordt vergoed. Sommige gemeenten hanteren als enige norm in die gevallen dat de rechtzoekende bijstandsgerechtigd is en beschikt over een doorverwijzing van het Juridisch Loket naar een rechtsbijstandverlener. Dit terwijl bij de totstandkoming van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand een afweging is gemaakt van de inkomsten van de rechtzoekende en de hoogte van de eigen bijdrage. Vanwege de afwegingsfunctie is er voor gekozen om ook bij bijstandsgerechtigden een eigen bijdrage te heffen.

Er zijn geen cijfers bekend van de omvang van het niet-innen van de eigen bijdrage door de rechtsbijstandverlener, noch van de mate waarin gemeenten zonder toetsing van de betalingsmogelijkheden van de rechtzoekende bijzondere bijstand ten behoeve van de betaling van de eigen bijdrage verlenen. Vanuit het oogpunt van afweging van kosten en baten en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid wordt dit onwenselijk geacht. Om deze redenen wordt ervoor gekozen in het vervolg de inning van de eigen bijdrage te leggen bij de raad. Hiermee komt tevens het incassorisico dat rechtsbijstandverleners thans dragen te vervallen.

Momenteel heeft de raad op grond van artikel 6, tweede lid, van het Bebr de bevoegdheid de eigen bijdrage op nihil te stellen bij het (volledig) ontbreken van inkomen of vermogen. Het voornemen bestaat om deze hardheidsclausule aan te passen in die zijn dat ruimere mogelijkheden krijgt tot verlaging of nihilstelling van de eigen bijdrage. De afwegingsfunctie van de eigen bijdrage wordt gehandhaafd, maar voorkomen moet worden dat door het heffen van de

eigen bijdrage rechtsbijstand voor bepaalde rechtzoekenden onbereikbaar wordt. Daarnaast moet de aangepaste hardheidsclausule het de raad mogelijk maken om de eigen bijdrage, los van de betaalbaarheid, te matigen bij evident onredelijke gevallen. Hierbij kan ook gedacht worden aan onredelijkheid bij het ontstaan van een verplichting tot betaling van een kostendekkende eigen bijdrage.

De eigen bijdrage heeft te gelden als een bestuursrechtelijke geldschuld. De mogelijkheden die de Awb in titel 4.4. biedt voor uitstel en het treffen van een betalingsregeling zijn dan ook op de betaling van de eigen bijdrage van toepassing. In de Wrb wordt met dit wetsvoorstel een bevoegdheid tot het uitvoeren van een dwangbevel opgenomen.

Met deze aanpassingen streeft het kabinet er mede naar dat deze regeling gezien haar aard en doel, in het kader van de Participatiewet wordt beschouwd als een "passende en toereikend voorliggende voorziening". In dat geval bestaat er op grond van artikel 15 Participatiewet geen recht op (aanvullende) bijzondere bijstand.

De eigen bijdrage is verschuldigd vanaf het moment van verlenen van de toevoeging. Dit betekent dat de betaling van de eigen bijdrage niet als voorwaarde voor het verkrijgen van een toevoeging wordt gehanteerd. De mogelijkheid om de toevoeging te wijzigen of in trekken wanneer de eigen bijdrage niet wordt voldaan blijft bestaan, in het nieuwe artikel 46, eerste lid, onder d, Wrb. Hiermee ontstaat een vordering van de raad op de rechtzoekende ter grootte van de vergoeding die aan de rechtsbijstandverlener of de mediator is betaald. Het is aan de raad om beleid voor de toepassing van deze bevoegdheid te ontwikkelen.

#### *4.2.10.4. Beleidsregels t.a.v. raad van advies*

De raad voor rechtsbijstand kent op grond van artikel 2 een raad van advies. Deze raad van advies ziet toe op de algemene gang van zaken in de raad voor rechtsbijstand en kan de minister en het bestuur van de raad daarover adviseren. De onafhankelijke positie van de raad van advies ten opzichte van de minister en het bestuur van de raad is hierbij van belang. Thans kan de minister op grond van het huidige artikel 5 van de wet in samenhang met artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen beleidsregels stellen voor de taakuitoefening van de raad van advies. Het gaat hier om een bevoegdheid bovenop de bevoegdheden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen; deze draagt niet bij aan de positie van onafhankelijk adviseur. Om deze reden komt deze bevoegdheid te vervallen. Ook zal het bestuur van de raad in haar

bestuursreglement opnemen over welke onderwerpen de raad van advies moet worden geconsulteerd.

#### *4.2.11. Overige wijzigingen*

##### *4.2.11.1 Aanpassingen criteria voor toekenning rechtsbijstand*

Enkele van de voorgestelde maatregelen leiden tot specifieke eisen die worden gesteld aan een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand in het algemeen of een aanspraak op een toevoeging in het bijzonder. Zo moet de rechtzoekende gehoor geven aan een oproep om in persoon op het oriëntatiegesprek te verschijnen indien hij aanspraak wil maken op gesubsidieerde rechtsbijstand (artikel 36) en wordt geen toevoeging verleend als naar het oordeel van de raad het probleem kan worden opgelost met aanvullende rechtshulp (artikel 19, eerste lid, sub c). Omwille van de leesbaarheid worden de in de huidige artikelen 12 en 28 Wrb opgenomen weigeringsgronden opnieuw vastgesteld, waarbij het voorgestelde artikel 17 de weigeringsgronden voor gesubsidieerde rechtsbijstand in algemene zin bevat en het voorgestelde artikel 19 de specifieke weigeringsgronden voor verlening van een toevoeging. De voorgestelde artikelen zijn niet van toepassing op de ambtshalve last en de ambtshalve aanwijzing, aangezien de beslissing over de noodzaak tot verlening van rechtsbijstand in dat geval vaststaat en aan de raad geen zelfstandige afweging toekomt.

##### *4.2.11.2 Aanpassingen ten behoeve van flexibele rechtsbijstandverlening*

In het huidige artikel 13 Wrb worden de verschillende rechtsbijstandverleners genoemd: advocaten, medewerkers van een voorziening, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast kan de raad met anderen een overeenkomst afsluiten voor het verlenen van rechtsbijstand. Dit artikel maakt het niet mogelijk om met een organisatie waarvoor rechtsbijstandverleners werkzaam zijn een overeenkomst af te sluiten. Specifiek voor rechtshulp bepaalt het tweede lid van het huidige artikel 13 Wrb dat dit wordt verleend door medewerkers bij een voorziening van de raad, dan wel door anderen met wie de raad een overeenkomst is aangegaan tot het verlenen van rechtshulp. Beide bepalingen worden aangepast zodat het mogelijk wordt om een overeenkomst te sluiten met een organisatie waarvoor verleners van rechtskundige bijstand werkzaam zijn.

De verplichting aan het bestuur van de raad om regels te stellen met betrekking tot het aangaan van deze overeenkomsten zal blijven bestaan. Deze regels moeten voorgelegd worden aan De Minister van Veiligheid en Justitie. De minister kan zijn goedkeuring onthouden wegens strijdigheid met het recht of

wegens het mogelijk belemmeren van een goede taakuitoefening door het bestuur van de raad. Het ligt in de rede dat de minister de regels in relatie tot de taken van artikel 5 zal beoordelen, in het bijzonder de effecten van de regels op de taak de kwaliteit van verlening van rechtsbijstand en mediation te bewaken en op de taak zorg te dragen voor de doelmatige en doeltreffende organisatie en verlening van rechtsbijstand en mediation.

Deze aanpassingen stellen de raad in staat om flexibeler in te spelen op de vraag naar en het aanbod van rechtsbijstand. Het blijft mogelijk om met individuele rechtsbijstandverleners overeenkomsten aan te gaan. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt ten behoeve van rechtshulpverlening, rechtsbijstandverlening in de vorm van een toevoeging, maar ook voor subsidieverlening op grond van het nieuwe artikel 56 Wrb. Deze laatste bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor alternatieve wijzen van rechtsbijstandverlening, zoals rechtsbijstand via een digitale voorziening als Rechtwijzer. Rechtsbijstandverlening via dergelijke middelen kunnen voorzien in een behoefte van rechtzoekenden maar ook bijdragen aan een doelmatige besteding van de middelen. Overigens behoeft ook een subsidieregeling zoals genoemd in artikel 56 Wrb de goedkeuring van de minister.

## 5. Grondwet en internationale verdragen

### *5.1. Algemeen*

De overheid heeft tot taak om te waarborgen dat eenieder op gelijke wijze en onder dezelfde voorwaarden toegang heeft tot het recht. Wettelijke maatregelen die betrekking hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen van invloed zijn op de mogelijkheden die rechtzoekenden hebben om hun juridische positie te bepalen en te effectueren. Zij kunnen effect hebben op de mogelijkheid om juridische problemen uiteindelijk aan de rechter voor te leggen. Een eerlijke rechtsgang is alleen mogelijk wanneer de rechtzoekende ook de noodzakelijke kennis bezit of kan inroepen om juridische problemen op de juiste wijze voor te leggen aan een rechterlijke instantie. Naarmate het recht of gerechtelijke procedures ingewikkelder worden, wordt het belang van de rechtzoekende groter om de hulp van juridisch deskundigen in te schakelen voor de kennis die nodig is om een geschil opgelost te krijgen. Zowel in de Grondwet als in internationale verdragen en op die verdragen gebaseerde jurisprudentie is verankerd dat rechtzoekenden zich mogen laten bijstaan door een rechtsbijstandsverlener in rechte én dat de overheid ervoor zorg dient te dragen dat financiële

belemmeringen rechtzoekenden er niet van weerhouden gebruik te maken van zijn recht op rechtsbijstand.

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen geschetst binnen welke rechtsstatelijke kaders wijzigingen in een stelsel van rechtsbijstand kunnen worden doorgevoerd. Het hoofdstuk is mede geïnspireerd op hoofdstuk 4 van het rapport van de commissie-Wolfsen, waarin het rechtsstatelijk perspectief is geschetst.<sup>28</sup> Hierna worden eerst de relevante bepalingen uit de Grondwet en internationale verdragen behandeld. Daarna wordt het rechtsstatelijke kader in verband gebracht met de voorgenomen maatregelen. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie.

### *5.2. Grondwet*

Op grond van artikel 18, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht zich in rechte en in administratief beroep te doen bijstaan. Deze bepaling biedt de garantie dat een rechtzoekende niet het beroep op een rechtsbijstandverlener, zoals een advocaat, mag worden ontzegd. Het tweede lid van artikel 18 van de Grondwet bepaalt – in algemene zin – dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Deze uitwerking heeft plaatsgevonden bij en krachtens de Wet op de rechtsbijstand. De tekst van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet geeft daarmee de opdracht om bij wet regels te stellen over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen, overigens zonder daarbij criteria te stellen. De Grondwet verplicht daarmee niet tot kosteloze bijstand. Wel dient de overheid een voldoende toegankelijk stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te bieden ten behoeve van minder draagkrachtigen. In de jurisprudentie wordt gewezen op het bijzondere belang van het grondrecht voor hen die van hun vrijheid zijn beroofd.

### *5.3. Internationale verdragen*

Het verdragsrechtelijk kader van het recht op toegang tot het recht en de rechter wordt in belangrijke mate bepaald door artikel 6 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Voorts worden in artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) rechten toegekend aan rechtzoekenden die vergelijkbaar zijn met de rechten, genoemd in artikel 6 EVRM. Met de artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR worden enkele fundamentele waarborgen geboden voor de eerlijke en gelijkwaardige vertegenwoordiging in rechte van degenen die zelf in redelijkheid niet in staat zijn de kosten van een

---

<sup>28</sup> *Commissie-Wolfsen* 2015, p. 112 e.v.

raadsman te dragen. Op grond van het IVBPR heeft een ieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, in volle gelijkheid, het recht op onder meer rechtsbijstand van een raadsman naar keuze, zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt. Op het punt van toegang tot de rechter en rechtsbijstand sluit artikel 14 IVBPR in zeer sterke mate aan bij artikel 6 EVRM. Om die reden wordt artikel 14 IVBPR verder onbesproken gelaten.

Op grond van artikel 6, eerste lid, EVRM heeft bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde vervolging een ieder het recht op – onder meer – een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Het recht op toegang tot de rechter valt onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM.<sup>29</sup> Dit recht moet effectief zijn. In dat verband heeft het EHRM erkend dat rechtsbijstand vereist kan zijn ingeval niet van een procespartij verwacht kan worden dat hij of zij zich behoorlijk kan verdedigen.<sup>30</sup> Als er zonder interventie door de overheid geen doeltreffend middel open staat, is de staat in bepaalde gevallen verplicht de kosten voor rechtsbijstand van een rechtzoekende voor zijn rekening te nemen.<sup>31</sup> Het EVRM schrijft geen specifieke wijze voor waarop het stelsel van rechtsbijstand wordt vormgegeven. De staat heeft dus een zekere vrijheid om te besluiten op welke wijze zij de verplichtingen onder artikel 6 EVRM om de toegang tot de rechter te waarborgen, vorm geeft.

De kosten die gemaakt worden voor de verlening van rechtsbijstand aan een minder draagkrachtige rechtzoekende komen geheel of voor een belangrijk deel ten laste van de samenleving. Dit leidt vervolgens tot een verdelingsvraagstuk. De capaciteit aan rechtsbijstandverleners, rechters en financiële middelen om de kosten van het oplossen van juridische problemen te kunnen dragen is per definitie eindig. Niet ieder mogelijk geschil van iedere mogelijke rechtzoekende kan, al dan niet met bijstand door een rechtsbijstandverlener, aan een rechter worden voorgelegd, laat staan dat de maatschappij als geheel geacht kan worden de kosten van iedere procedure te betalen. Tussen het fundamentele recht op rechtsbijstand enerzijds en de betaalbaarheid en beheersbaarheid van een systeem van door de overheid bekostigde rechtsbijstand anderzijds bestaat daardoor van nature een zeker spanningsveld. Dat spanningsveld brengt mee dat er een systeem moet zijn dat de mogelijkheid biedt om een zekere selectie

---

<sup>29</sup> EHRM 21 februari 1975, NJ 1975/462, m. nt. Alkema (Golder/Verenigd Koninkrijk).

<sup>30</sup> EHRM 9 oktober 1979, 6289/73 (Airey/Ierland).

<sup>31</sup> Idem.

aan te brengen in rechtzoekenden en soorten zaken die in aanmerking komen voor door de overheid bekostigde rechtsbijstand.

De Grondwet, het EVRM en het IVBPR staan niet in de weg aan een systeem waarbij een selectie wordt gemaakt van zaken die in aanmerking komen voor rechtsbijstand. Het recht op toegang tot de rechter en als onderdeel daarvan het recht om in bepaalde gevallen gebruik te kunnen maken van door de overheid bekostigde rechtsbijstand is niet absoluut: het recht mag worden onderworpen aan zekere beperkingen zolang de essentie van het recht op toegang tot het recht en de rechter niet wordt aangetast. De overheid heeft een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop het recht op toegang tot de rechter wordt gewaarborgd.<sup>32</sup> Het EHRM heeft expliciet erkend dat een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelet op de beperkte publieke middelen die beschikbaar zijn voor civielrechtelijke zaken alleen kan functioneren wanneer dat stelsel de mogelijkheid biedt om zaken te selecteren die voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komen.<sup>33</sup> Beperkingen moeten wel steeds voldoen aan enkele belangrijke vereisten: zij mogen niet de essentie van het recht aantasten en moeten een legitiem doel beogen en bovendien moet de toegepaste maatregel in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.<sup>34</sup> Wat is vereist om een effectieve toegang tot de rechter te waarborgen, hangt af van de feiten van de specifieke zaak.

Op grond van het derde lid van artikel 6 EVRM heeft een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld het recht op – onder meer – voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging en de bijstand door een raadsman naar eigen keuze. Indien iemand tegen wie een vervolging is ingesteld niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, bestaat het recht op kosteloze bijstand door een toegevoegd advocaat, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen.

Het EVRM staat niet op voorhand in de weg aan periodieke herzieningen van het bestaande stelsel, ook niet wanneer deze een versobering van de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand meebrengen. Stelsels kunnen immers variëren naar tijd en plaats, afhankelijk van de behoeften en middelen van de samenleving en individuen. Beperkingen op het recht op toegang tot de rechter zijn toegestaan wanneer ze een legitiem doel dienen en proportioneel zijn.<sup>35</sup> De

---

<sup>32</sup> Zie bijv. EHRM 26 juli 2005, 39199/98 (Podbielski en PPU/Polen), par. 62.

<sup>33</sup> EHRM 16 juli 2001, 56547/00 (P., C. en S./Verenigd Koninkrijk), par. 90.

<sup>34</sup> EHRM 28 mei 1985, 8225/78 (Ashingdane t. Verenigd Koninkrijk), par. 57.

<sup>35</sup> *Steel & Morris t. VK*, EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01.



essentie van het recht mag niet worden aangetast, in die zin dat iemand niet feitelijk het recht op toegang mag worden ontzegd.<sup>36</sup> Van belang is of en hoe maatregelen in een concrete situatie de toegang tot de rechter beperken. Bij de beoordeling hoe een maatregel, gelet op de overige relevante aspecten van een stelsel, voor een individuele rechtzoekende uitpakt, moet in ieder geval naar de volgende factoren gekeken worden om te bezien of het minimumbeschermingsniveau voor toegang tot de rechter nog in tact blijft<sup>37</sup>:

- de redelijkheid van de nagestreefde doelstellingen – pure bezuinigingsdoelstellingen zijn problematisch, doelstellingen die verband houden met de efficiëntie van het functioneren van het stelsel en de beheersbaarheid ervan zijn in het algemeen wel acceptabel (EHRM en Hof van Justitie van de Europese Unie; HvJEU);
- het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van een rechtzoekende om zelf de benodigde rechtsbijstand te financieren (EHRM) dan wel de financiële draagkracht van de betrokkene (HvJEU);
- het belang van de rechtzoekende bij de procedure (EHRM) dan wel het belang bij wat er voor de betrokkene op het spel staat (HvJEU);
- de kans op succes van de procedure (EHRM);
- de verhouding tussen de kosten van de procedure enerzijds en de te verkrijgen schadevergoeding anderzijds (EHRM);
- de mate van complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving en de procedure (EHRM en HvJEU);
- de mate waarin de rechtzoekende in staat is om zichzelf effectief te verdedigen en te vertegenwoordigen (EHRM en HvJEU);
- de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschoten of andere kosten, en de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen (EHRM en HvJEU);
- beschikbaarheid van een goede, niet-willekeurig functionerende procedure teneinde na te gaan of rechtsbijstand kan worden verleend (HvJEU).

### *5.3.1. De herijking*

---

<sup>36</sup> *Commissie-Wolfsen*, p. 121.

<sup>37</sup> *Commissie-Wolfsen*, p. 121-122.

De herijking van het stelsel leidt tot een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De maatregelen zijn primair bedoeld een duurzaam stelsel neer te zetten dat een duurzame oplossing van een geschil voorop stelt. Daarbij moeten beschikbare middelen doelmatig worden ingezet. Op die manier worden de middelen immers besteed aan zaken waarvoor dat noodzakelijk is. Een aantal van de voorgestelde maatregelen brengt met zich mee dat aan minder draagkrachtige rechtzoekenden een eigen bijdrage wordt opgelegd waar de verlening van rechtsbijstand nu nog kosteloos is, of dat de opgelegde eigen bijdrage op een kostendekkend – en daarmee hoger – bedrag wordt vastgesteld. Vergeleken met de huidige situatie zullen rechtzoekenden daardoor in voorkomende gevallen een hogere financiële drempel ervaren. Het bestuur van de raad wordt daarom toegerust met de bevoegdheid de eigen bijdrage te matigen of geheel van het opleggen van een eigen bijdrage af te zien indien de omstandigheden van het geval dit met het oog op de toegang tot het recht vereisen. Deze hardheidsbepaling wordt nog nader uitgewerkt en opgenomen in het Brt en/of het Bebr. Hieronder worden per maatregelenonderdeel de relevante rechtsstatelijke aspecten geschetst.

### *5.3.2. Brede eerste lijn, aanpak multiproblematiek en de rol van de raad voor rechtsbijstand*

Het stelsel zet in op meer regie door de raad voor rechtsbijstand, teneinde ervoor zorg te dragen dat rechtzoekende indien dat noodzakelijk is toegang hebben tot toereikende en adequate rechtsbijstand. Uit de hierboven aangehaalde jurisprudentie van het EHRM volgt dat staten de nodige vrijheid toekomt bij de inrichting van een systeem van door de overheid bekostigde rechtsbijstand. Het is geoorloofd om selectieprocedures in te stellen waarin wordt besloten of een zaak in aanmerking komt voor rechtsbijstand. Deze selectie mag niet arbitrair of disproportioneel zijn, of de kern van het recht op toegang tot de rechter aantasten.

De brede eerste lijn, inclusief de voorgestelde aanpak van multiproblematiek, beoogt te bereiken dat in beginsel in alle zaken in een vroegtijdige fase wordt gezien of de betreffende zaak zich leent voor behandeling door een gespecialiseerde rechtsbijstandverlener (veelal een advocaat), in voorkomende gevallen met een gang naar de rechter, of dat er andere geschikte, laagdrempelige en meer efficiënte wijzen van oplossing beschikbaar zijn.

De voorgestelde aanpak heeft bij uitstek tot doel een selectie aan te brengen die in overeenstemming is met de besproken vereisten onder het EVRM. Daarbij is onder meer van belang dat het stelsel tot doel heeft het zoeken naar de meest

efficiënte wijze van probleemoplossing voor een specifieke zaak. Toegang tot oplossing van het juridisch geschil of probleem staat voorop. In voorkomende gevallen kan dat betekenen dat een rechtsbijstandverlener wordt toegevoegd wanneer andere voorzieningen, zoals de gang naar een geschillencommissie of het beroep op een rechtsbijstandverzekering, niet tot de mogelijkheden behoren. Iedere aanvraag om een toevoeging zal uiteindelijk individueel worden getoetst aan de omstandigheden van het geval.

### *5.3.3. Kwaliteit*

Voor een effectieve toegang tot de rechter is niet alleen bepalend dat er een rechtsbijstandverlener beschikbaar is, maar ook dat die van voldoende niveau is. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat door de eisen die een stelsel stelt er in bepaalde gebieden (zowel geografisch als qua rechtsgebied) te weinig rechtsbijstandverleners beschikbaar zijn. Een goede balans tussen enerzijds de kwaliteit en anderzijds het aanbod is in het licht van het EVRM van belang. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zien mede op het bevorderen van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening.

### *5.3.4. Echtscheidingen*

Uit jurisprudentie van het EHRM, met name de Airey-zaak<sup>38</sup>, kan worden afgeleid dat vooral in zaken met een relatief ingewikkelde procedure, waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt en waarbij sprake is van relatief sterke emotionele betrokkenheid van de rechtzoekende, een aanspraak kan gelden op door de overheid bekostigde rechtsbijstand. In de Airey-zaak ging het daarbij om een echtscheiding. Een aantal van de voorgestelde maatregelen heeft betrekking op echtscheidingen. Eén van deze maatregelen komt er in de kern op neer dat in een echtscheidingszaak het gezinsinkomen bepalend wordt voor de vraag in hoeverre er aanspraak bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand. De gedachte hierachter is de gelijkstelling met zaken die geen echtscheidingen betreffen en waarbij normaal gesproken, bij de beoordeling of de rechtzoekende onder het bereik van de Wrb valt, wel naar het gezinsinkomen wordt gekeken. Komt het inkomen boven die grens uit, dan wordt het gezamenlijk inkomen in beginsel voldoende geacht om zelf de kosten van rechtsbijstand te dragen, ook als de betreffende zaak alleen strekt tot het behartigen van de belangen van de betrokken rechtzoekende. De rechtzoekende wordt in dat geval geacht aanspraak te (kunnen) maken op het gezamenlijke inkomen om de kosten van de zaak te dragen. Diezelfde benadering gaat nu dus gelden in

---

<sup>38</sup> EHRM, *Airey t. Ierland*, no. 6289/73, 9 oktober 1979.

echtscheidingszaken. In zoverre is sprake van een gelijkstelling van echtscheidingszaken met andere type zaken.

Een evident verschil met andere type zaken is echter dat het goed voorstelbaar is dat er binnen een echtscheiding een onvermogende partner is en de wel draagkrachtige partner niet bereid is om financieel bij te dragen aan de kosten voor rechtsbijstand van de ander. Voorkomen moet worden dat de onvermogende partner feitelijk niet in staat is een echtscheidingsprocedure in gang te zetten of diens rechten in een echtscheidingsprocedure te effectueren omdat betrokkene zelf de kosten van rechtsbijstand niet kan dragen, ook al zou het gezamenlijk inkomen daarvoor wel voldoende verhaal bieden. Daarbij is ook van belang dat in echtscheidingsprocedures verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat geldt en dat het hier bij uitstek gaat om emotioneel belastende procedures. Uit de Airey-zaak blijkt dat vooral deze omstandigheden meewegen bij de aanspraak die een rechtzoekende moet kunnen hebben op een stelsel van rechtsbijstand. Om die reden wordt met de invoering van deze maatregel tevens voorzien in een verdeling van de kosten. Onderkend wordt dat de rechtzoekende niet in alle gevallen tot betaling van de hogere eigen bijdrage in staat zal zijn. In dat geval kan de rechtzoekende met een beroep op de hardheidsbepaling de raad verzoeken de vordering te matigen of geheel kwijt te schelden.

#### *5.3.5. Meetellen eigen woning*

Uitgangspunt is dat wanneer een rechtzoekende niet over voldoende middelen beschikt om de kosten voor rechtsbijstand te dragen, hij in aanmerking moet kunnen komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Tegelijkertijd geldt als algemene regel dat het aan de nationale autoriteiten is om financiële drempels te definiëren. Het EHRM heeft bovendien geen definitie gegeven van "voldoende middelen". De voorgestelde maatregel meetellen eigen woning leidt er toe dat aan rechtzoekenden met een overwaarde in de eigen woning die een zekere grens overschrijdt een eigen bijdrage wordt opgelegd die gelijk is aan het bedrag van de vastgestelde vergoeding van de rechtsbijstandverlener. Rechtzoekenden met een overwaarde in de eigen woning die onder het bereik van de regeling van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, zullen een hogere financiële drempel ervaren doordat zij een hogere eigen bijdrage verschuldigd zijn. Deze hogere drempel staat echter niet aan een effectieve toegang tot het recht in de weg. Aannemelijk is dat rechtzoekenden met een zekere overwaarde op de woning doorgaans over voldoende inkomen en/of vermogen beschikken om de hogere eigen bijdrage binnen een redelijke termijn te voldoen, zonder dat zij de overwaarde die in de woning besloten ligt hoeven te verzilveren. Omdat niet van

de rechtzoekende wordt verlangd dat hij de woning verkoopt of (verder) verhypothekend torent de maatregel niet aan diens eigendomsrecht ten aanzien van de woning. Het gevolg daarvan is wel dat – nu de woning zelf niet noodzakelijk een bron is om de eigen bijdrage uit te voldoen – rechtzoekenden niet in alle gevallen tot betaling van de kostendeekkende eigen bijdrage in staat zullen zijn. In dat geval kan de rechtzoekende met een beroep op de hardheidsbepaling de raad verzoeken de vordering te matigen of geheel kwijt te schelden. Op die wijze wordt gewaarborgd dat oog is voor de specifieke omstandigheden van de zaak en de toegang tot de rechter is gewaarborgd.

#### *5.3.6. Geen ambtshalve toevoeging meer bij schorsing bewaring*

In strafzaken dient toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand te bestaan voor personen die niet voldoende middelen hebben voor hun rechtsbijstand en wanneer de 'interests of justice' dit vereisen, zoals indien vrijheidsontneming op het spel staat.<sup>39</sup> Het EVRM staat er niet aan in de weg dat ook in het strafrecht verdachten in bepaalde gevallen zelf de kosten van de rechtsbijstand, of een deel daarvan, moeten betalen, wanneer zij over voldoende middelen beschikken.

Ook nu komt dat al voor, namelijk indien een verdachte gedurende het hele strafproces op vrije voeten verkeert en een advocaat inschakelt en geen aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand omdat hij niet aan de draagkrachteisen voldoet. Ingeval betrokkene een toevoeging aanvraagt, worden diens inkomens en vermogen getoetst aan de vereisten die gelden voor een reguliere toevoeging en zal hij, als hij wel in aanmerking komt voor een toevoeging, een eigen bijdrage moeten betalen. Die situatie wordt nu feitelijk uitgebreid tot de situatie dat betrokkene eerder wel in verzekering is gesteld, maar daarna alsnog op vrije voeten belandt. Daarbij is van belang dat een betrokkene die (alsnog) in bewaring wordt gesteld nog altijd een raadsman krijgt toegevoegd, ongeacht diens inkomen of vermogen. Indien aan de rechtzoekende na schorsing van de bewaring een toevoeging wordt verleend waarvoor hij een eigen bijdrage verschuldigd is, geldt ook hier dat de rechtzoekende een beroep zal kunnen doen op de hardheidsbepaling.

#### *5.3.7. Vergoedingen*

In het licht van het recht op toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand is het van belang dat er rechtsbijstandverleners beschikbaar zijn. De overheid mag niet berusten in het feit dat geen enkele advocaat een

---

<sup>39</sup> EHRM *Benham v. the UK* no. 19380/92, 10 juni 1996.

rechtzoekende bijstand zou willen verlenen.<sup>40</sup> Op het moment dat vergoedingen zo laag worden dat er een te klein aantal rechtsbijstandverleners overblijft om te verzekeren dat individuele rechtzoekenden effectieve rechtsbijstand ontvangen zou dat in strijd komen met artikel 6 EVRM.

Met de voorgestelde maatregelen wordt voorgesteld een redelijke vergoeding aan de rechtsbijstandverlener te bieden en voldoet het aldus aan de eisen van artikel 6 EVRM. Wel dient de overheid, zoals thans ook gebeurt<sup>41</sup>, het aanbod van rechtsbijstandverleners in relatie tot de vraag aan rechtsbijstand goed te monitoren.

#### *5.3.8. Inning eigen bijdrage door de raad*

Het heffen van een eigen bijdrage in het stelsel van rechtsbijstand is toegestaan.<sup>42</sup> Er worden geen eisen gesteld ten aanzien van de vraag wie deze eigen bijdrage int. Het verschuiven van de inning van de rechtsbijstandverlener naar de raad vormt geen inmenging op het recht op toegang tot de rechter.

#### *5.4. Conclusie*

Met het voorgenomen maatregelenpakket, zowel het individuele maatregelenpakket als het totale pakket in onderlinge samenhang bezien, wordt de essentie van het recht op toegang niet aangetast. Er wordt een legitiem doel beoogd, namelijk een gemoderniseerde inrichting van het systeem. Hierbij wordt rekening gehouden met het toegenomen beroep op het stelsel en de aard van dat beroep en wordt de nadruk gelegd op een zo efficiënt mogelijke wijze van geschilbeslechting. Niet de toevoeging van een rechtsbijstandverlener maar de oplossing van het juridisch probleem of geschil staat voorop. Gelet op deze omstandigheden en het feit dat het EVRM aan lidstaten de nodige ruimte en flexibiliteit biedt bij de inrichting van een systeem van door de overheid bekostigde rechtsbijstand, waarbij een vorm van selectie van zaken is toegestaan, alsmede op het gegeven dat het EVRM niet in de weg staat aan het van tijd tot tijd herzien van het stelsel, wordt geconcludeerd dat de maatregelen de toets aan het EVRM kunnen doorstaan.

## 6. Financiële gevolgen

---

<sup>40</sup> EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (Bertuzzi/Frankrijk).

<sup>41</sup> Onder meer door de gegevens uit de Monitor Rechtsbijstand van de raad voor rechtsbijstand jaarlijks te bestuderen.

<sup>42</sup> EHRM 26 februari 2002, 38784/97 (Morris/Verenigd Koninkrijk)

### *Algemeen*

Een investering in een grotere doelmatigheid van het stelsel draagt bij aan een betere budgettaire beheersing van de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand. Het financieel effect van het maatregelenpakket wordt op basis van de huidige inzichten ingeschat op circa € 47 miljoen per jaar. Dit bedrag omvat de verwachte financiële gevolgen van de maatregelen die worden ingevoerd met dit wetsvoorstel, bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wrb of via aanpassingen van de uitvoeringspraktijk waarvoor weliswaar geen wijziging in wet- of regelgeving nodig is, maar die wel onderdeel vormen van het totale maatregelenpakket.

Er zijn investeringen nodig om de maatregelen te kunnen implementeren (onder meer voor nieuwe procedures en processen, ICT, opleidingen en huisvesting). De structurele investeringen in het stelsel worden geraamd op € 10 miljoen per jaar.

Per saldo is de verwachting dat de invoering van de maatregelen de rechtsbijstanduitgaven structureel met € 37 miljoen per jaar zullen verlagen.

Hieronder wordt per maatregel ingegaan op de afzonderlijke ramingen van de financiële gevolgen. Autonome ontwikkelingen, waaronder conjuncturele ontwikkelingen en de moeilijk voorspelbare gedragseffecten in het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand, alsmede niet-voorzien effecten kunnen de uitkomst doen wijzigen. Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat sommige maatregelen, zoals de versterking van de eerste lijn, tijd nodig hebben om zich in de praktijk te ontwikkelen.

### *Verbreding en versterking eerste lijn*

De verbreding en versterking van de eerste lijn zal in de beoogde eindsituatie naar verwachting tot een verlaging van de uitgaven met € 28 miljoen leiden. De voornaamste oorzaak van deze verlaging is dat door de vergroting van het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn rechtzoekenden hun problemen zoveel mogelijk met behulp van de eerste lijn kunnen oplossen, zodat doorverwijzing naar de tweede lijn niet nodig is. Hiertoe wordt onder meer het instrument 'aanvullende rechtshulp' geïntroduceerd (zie paragraaf 4.2.2.3.). Ook zullen de oriëntatietoets en het oriëntatiegesprek in de eerste lijn waarin de problemdiagnose wordt gesteld, ertoe bijdragen dat meer gericht(e) (rechts)hulp kan worden verleend. Daarbij zal de wijze waarop de toetsing van de toevoegwaardigheid door de raad voor rechtsbijstand plaatsvindt (door het

aanvullen van de high trust-werkwijze met de oriëntatietoets), tot een gerichtere toetsing leiden voorafgaand aan de verlening van een toevoeging.

Bij de berekening is rekening gehouden met de structurele kosten voor de versterking van de eerste lijn, zoals hogere personeelskosten. Er is immers hoger gekwalificeerd personeel nodig om bijvoorbeeld de aanvullende rechtshulp te verlenen. Tevens is ermee rekening gehouden dat voor de aanvullende rechtshulp een eigen bijdrage van de rechtzoekende is verschuldigd die gelijk is aan die van de lichte adviestoevoeging. De diagnose- en triagekorting op de eigen bijdrage wordt afgeschaft. In plaats daarvan worden de eigen bijdragen waarop de diagnose- en triagekorting nu kan worden toegepast met € 53 (stand van zaken 2017) verlaagd.

#### *Aanpak multiproblematiek*

Voor de aanpak van multiproblematiek wordt een aantal maatregelen geïntroduceerd. De invoering van de trajecttoevoeging voor multiproblematiek levert een verwachte besparing op van circa € 3 miljoen. De effecten van de andere maatregelen op het terrein van multiproblematiek zien op de eerste lijn en maken onderdeel uit van de geraamde effecten van de versterking van de eerste lijn.

#### *Maatregelen echtscheiding*

Er worden drie maatregelen voorgesteld ten aanzien van echtscheidingszaken: het oriëntatiegesprek bij echtscheidingszaken, scheiden op basis van gezinsinkomen en de introductie van een trajecttoevoeging bij echtscheidingszaken. Als gevolg van deze maatregelen zullen naar verwachting circa 11.000 toevoegingen minder worden afgegeven voor echtscheidingen. Dit verlaagt naar verwachting de rechtsbijstanduitgaven met circa € 3 miljoen.

#### *Meetellen eigen woning*

Aan rechtzoekenden met een zekere overwaarde op de eigen woning zal een eigen bijdrage worden opgelegd die gelijk is aan het bedrag van de vastgestelde vergoeding van de rechtsbijstandverlener. Het effect van deze maatregel is moeilijk op voorhand te ramen. Voor de mate waarin Wrb-gerechtigden met overwaarde in de eigen woning gebruik zullen maken van een toevoeging moet een inschatting worden gemaakt. Ook voor de uitvoeringskosten van de raad voor rechtsbijstand is dit het geval. Bij de schatting is voorts rekening gehouden met dat rechtzoekenden niet in alle gevallen tot betaling van de hogere eigen bijdrage in staat zullen zijn, en een lagere eigen bijdrage of nihilstelling



vastgesteld moet worden, of dat bedragen niet inbaar blijken. Geschat wordt dat het meetellen van de waarde van de eigen woning de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand in totaal met circa € 12 miljoen zal verlagen.

#### *Geen ambtshalve toevoeging meer bij schorsing bewaring*

De maatregel in het strafrecht 'geen ambtshalve toevoeging meer bij schorsing bewaring' leidt naar verwachting tot een afname van bijna 10.000 ambtshalve toevoegingen en een toename van bijna 8.000 reguliere straf toevoegingen. De besparing als gevolg van deze maatregel is naar verwachting circa € 3 miljoen.

#### *Vergoedingen rechtsbijstandverlener*

Het wetsvoorstel omvat een aantal maatregelen die een evenwichtige vergoedingssystematiek beogen. Ook daaraan zijn financiële gevolgen verbonden. Artikel 15 Wrb zal worden aangepast in die zin dat de raad voor rechtsbijstand ook een maximum zal stellen aan de jaarlijkse vergoeding voor een rechtsbijstandverlener en mediator (subsidieplafond). De vergoeding voor administratieve kosten van € 18,94, die de rechtsbijstandverlener momenteel op grond van artikel 27 Bvr ontvangt, komt te vervallen. In het Bvr zal een nieuw tarief worden opgenomen dat komt te gelden voor rechtsbijstand in bewerkelijke zaken. Ook wordt een commissie van deskundigen ingesteld die de raad voor rechtsbijstand zal adviseren over de noodzaak van het toekennen van extra uren in bewerkelijke zaken. Afgezet tegen het geraamde volume aan toevoegingen leveren deze maatregelen een verwachte besparing van € 9 miljoen op.

#### *Inning eigen bijdrage*

De raad voor rechtsbijstand zal de eigen bijdrage gaan innen. Hiermee komt het incassorisico dat rechtsbijstandverleners thans dragen op de raad te rusten. Naast de reeds bestaande mogelijkheid van nihilstelling van de eigen bijdrage kan de raad in de toekomst in bijzondere gevallen betalingsregelingen treffen. Deze maatregel leidt tot hogere overheidsuitgaven aan de rechtsbijstand. De precieze omvang is ook hier moeilijk op voorhand te ramen. Er is een inschatting gemaakt van de huidige omvang van het niet-innen van de eigen bijdrage door rechtsbijstandverleners, de mate waarin gemeenten zonder individuele toets bijzondere bijstand ten behoeve van de betaling van de eigen bijdrage verlenen en het effect van de afweging die de rechtzoekende zal maken tussen kosten en baten. Geschat wordt dat de inning van de eigen bijdrage door de raad voor rechtsbijstand circa € 11 miljoen per jaar zal kosten.

## 7. Administratieve lasten

In deze paragraaf worden de verwachte administratieve lasten van het voorliggende wetsvoorstel in beeld gebracht. Daarbij wordt tevens aandacht geschonken aan de nu reeds voorzienbare administratieve lasten die volgen uit de benodigde aanpassingen van het Brt, Bebr en Bvr. Ingegaan wordt op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (rechtsbijstandverleners) en burgers (rechtzoekenden).

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

De voorgestelde maatregelen leiden naar verwachting tot een lichte afname van de administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners en een lichte toename van de administratieve lasten voor rechtzoekenden.

### *7.1 Lasten voor het bedrijfsleven*

De administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners nemen licht toe doordat zij in het kader van de oriëntatietoets vaker door de raad zullen worden verzocht om een toelichting op de toevoegingaanspraak te geven. In het kader van huidige toevoegproces vindt ook nu veelvuldig contact plaats tussen rechtsbijstandverleners en de raad over individuele aanvragen. Dit contact zal vaker plaatsvinden indien er een noodzaak is voor een oriëntatietoets, waarbij het initiatief door de raad wordt genomen. Eveneens zal het meetellen van de waarde van de eigen woning tot een lichte toename van de administratieve lasten van rechtsbijstandverleners leiden.

De rechtsbijstandverlener moet in de aanvraag vermelden of de rechtzoekende een eigen woning heeft en zo ja hoe hoog de WOZ-waarde en de hypotheekschuld op de peildatum waren. Met de uitvraag van deze gegevens bij de rechtzoekende en het geven van voorlichting aan de rechtzoekende over de wijze waarop hij deze gegevens kan verkrijgen is eveneens enige tijd gemoeid. De raad zal deze voorlichting online faciliteren, zodat rechtsbijstandverleners hun cliënten naar de website van de raad kunnen verwijzen voor meer informatie.

Bij de voorgestelde maatregel betreffende de schorsing van de bewaring zullen de lasten toenemen indien er later dan direct wordt geschorst in de fase van inbewaringstelling. Rechtsbijstandverleners dienen bij te houden welke werkzaamheden tot dan toe zijn gepleegd.

Verder zullen er lasten zijn op het moment dat een rechtsbijstandsverlener wordt verplicht zijn medewerking te verlenen aan de commissie van

deskundigen in het kader van het bepalen van de redelijkheid van extra uren of verplicht wordt mee te doen aan peer reviews. Tot slot nemen de administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners toe als gevolg van de verplichting om een sluitende urenregistratie bij te houden.

Een daling van de administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners en mediators vindt plaats doordat rechtzoekenden minder vaak vanuit de eerste lijn naar de tweede lijn worden doorverwezen. Dit leidt er toe dat minder aanvragen voor een toevoeging worden ingediend, en daarmee tot een daling van het totaal van de administratieve lasten die in het stelsel met de aanvraag van een toevoeging zijn gemoeid. Daarnaast nemen de administratieve lasten af doordat de inning van de eigen bijdrage door de raad zal geschieden. Verder kunnen rechtsbijstandverleners mogelijk worden ontlast door ingebruikname van het voorgenomen klantvolgsysteem, indien dit systeem zodanig wordt ingericht dat rechtzoekenden ervoor kunnen kiezen instemming te geven voor het overdragen van de gegevens die zij reeds aan het Juridisch Loket hebben verstrekt aan hun (beoogde) rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener heeft dan – indien zijn potentiële cliënt daarvoor kiest – al vóór het intakegesprek inzage in de belangrijkste stukken. Dit stelt de rechtsbijstandverlener in de gelegenheid zich op het gesprek voor te bereiden en gericht vragen te stellen, hetgeen de totale duur die met de intake gemoeid is kan bekorten.

Per saldo wordt op grond van het wetsvoorstel een lichte afname van administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners en mediators verwacht.

Er is geen sprake van een wijziging in de lasten voor verzekeraars. De mogelijkheden van een database met daarin de gegevens van rechtzoekenden met een rechtsbijstandverzekering worden onderzocht, maar dat heeft geen relatie met dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de mogelijke gevolgen van een dergelijke database, namelijk dat rechtzoekenden bij het verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand eerst worden verwezen naar hun verzekeraar. Ook dit is al mogelijk op grond van de huidige wet.

## *7.2 Lasten voor de burger*

De administratieve lasten voor rechtzoekenden nemen per saldo licht toe. Deze toename wordt in de eerste plaats veroorzaakt doordat rechtzoekenden die door de raad worden uitgenodigd voor het oriëntatiegesprek bij het Juridisch Loket. Waar de toevoegingaanspraak nu in veel gevallen volledig door de rechtsbijstandverlener wordt gedaan, zal – indien de raad dat noodzakelijk acht – de rechtzoekende zijn juridische probleem met het Juridisch Loket moeten bespreken voordat een toevoeging wordt verleend. Daarbij is het uitgangspunt

dat het gesprek plaatsvindt op een vestiging van het Juridisch Loket. Dit brengt naast de gesprekstijd ook reistijd en soms reiskosten met zich mee. Tegenover deze lasten staat dat de versterking en verbreding van de eerste lijn en het oriëntatiegesprek er toe kunnen leiden dat de rechtzoekende over een alternatief voor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikt. Indien het probleem zonder aanvullende rechtshulp of toevoeging kan worden opgelost spaart de rechtzoekende de eigen bijdrage uit. Hij hoeft dan geen betalingshandelingen te verrichten, waaronder inbegrepen het zo nodig treffen van een betalingsregeling met de raad.

Een tweede administratieve lastenverzwaring volgt uit het meetellen van de overwaarde van de eigen woning voor het bepalen van de hoogte van de eigen bijdrage. Van rechtzoekenden wordt gevraagd dat zij in de toevoegingaanvraag de gegevens verstrekken die nodig zijn om vast te kunnen stellen of in de eigen woning een overwaarde boven de vrijstellingsgrens besloten ligt. Tot deze gegevens behoren in ieder geval het gegeven dat van een eigen woning sprake is en de hoogte van de resterende hypotheekschuld op de peildatum. Onderzocht wordt of het mogelijk is de hoogte van de WOZ-waarde op de peildatum langs andere weg dan via de rechtzoekende te verkrijgen. Verdachten van wie de bewaring wordt geschorst dienen, indien zij daartoe op grond van hun inkomen en vermogen in aanmerking komen, in het voorliggende wetsvoorstel zelf een toevoeging aan te vragen. Ook dit leidt tot een verhoging van administratieve lasten voor rechtzoekenden.

Tot slot nemen de administratieve lasten toe doordat rechtzoekenden de kostendeckende eigen bijdrage die wordt opgelegd indien zij onder het bereik van de regelingen gezinsinkomen bij echtscheiding en meetellen overwaarde eigen woning vallen in termijnen kunnen voldoen. Betaling in termijnen vraagt van de rechtzoekende periodiek om het verrichten van een betalingshandeling of het bewaken van een automatische betaling. Ook vraagt het afspreken van een betalingsregeling en het (onderbouwen van) een verzoek om af te zien van het opleggen van de eigen bijdrage om tijd en inspanning van de rechtzoekende.

Invoering van een trajecttoevoeging leidt tot enigszins lagere administratieve lasten voor rechtzoekenden doordat zij geen nieuwe eigen bijdrage betalen indien rechtsbijstand wordt verleend in een nieuwe zaak die onder het bereik van de trajecttoevoeging valt. Ook de ontwikkeling van het klantvolgsysteem zal de administratieve lasten kunnen terugbrengen. De administratieve lasten nemen af als rechtzoekenden de gegevens die zij aan het Juridisch Loket of andere eerstelijns hulpverleners hebben verstrekt door middel van het klantvolgsysteem aan andere rechtsbijstandverleners in de eerste of tweede lijn

ter beschikking kunnen stellen. Zij hoeven deze gegevens dan niet opnieuw zelf aan te leveren; het geven van toestemming voor overdracht volstaat.

In algemene zin kan de lastenverzwaring voor rechtzoekenden worden verklaard uit het feit dat het wetsvoorstel meer maatwerk en differentiatie in het stelsel beoogt. Dit vraagt op enkele onderdelen om de beschikbaarheid van meer gegevens en leidt soms tot de conclusie dat de rechtzoekende niet meer automatisch voor een toevoeging in aanmerking komt, waardoor hij zelf actie moet ondernemen. Bij de nadere uitwerking van de beleidsvoornemens in algemene maatregelen van bestuur en uitvoeringsbeleid zal het zoveel mogelijk beperken van de administratieve lasten een voortdurend punt van aandacht zijn.

#### 8. Verwerking van persoonsgegevens

Ten behoeve van de uitvoering van zijn wettelijke taken verwerkt de raad persoonsgegevens, daaronder de verwerking van persoonsgegevens door het Juridisch Loket inbegrepen. Verwerking van persoonsgegevens is noodzakelijk voor het verlenen van rechtshulp, voor het verlenen van een ambtshalve toevoeging en voor het beoordelen of aan de voorwaarden van gesubsidieerde rechtsbijstand (in de vorm van aanvullende rechtshulp of een toevoeging) is voldaan. Deze persoonsgegevens worden in de meeste gevallen door de rechtzoekende of diens rechtsbijstandverlener of mediator verstrekt. In sommige gevallen ontvangt de raad persoonsgegevens via derden, zoals de geneeskundige verklaring die door een psychiater wordt opgesteld en door de burgemeester wordt meegezonden bij een melding voor het psychiatrisch patiëntenpiket. De verwerking van persoonsgegevens heeft zijn grondslag in de artikelen 6 lid 1 sub c en e van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die op 25 mei 2018 in werking treedt.<sup>43</sup> Bij de uitvoering van zijn taken komt de raad onvermijdelijk in aanraking met bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 lid 1 AVG. Reeds in de globale omschrijving van het juridische probleem kan een bijzonder persoonsgegeven besloten liggen. Zo is een door de rechtbank afgegeven ambtshalve last tot verlening van een toevoeging in het kader van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) als zodanig al een gegeven over de gezondheid van de betrokkene. Ook kunnen bijzondere persoonsgegevens bij de beoordeling van een aanvraag voor de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand worden verwerkt. Een voorbeeld hiervan is dat het Juridisch Loket rechtzoekenden met een arbeidsrechtelijk probleem vraagt of zij mogelijk aanspraak maken op de verlening van rechtsbijstand uit hoofde van hun lidmaatschap van een vakbond.

---

<sup>43</sup> Verordening (EU) 2016/679.

In algemene zin is met de verwerking van bijzondere persoonsgegevens een zwaarwegend belang gemoeid in de zin dat een goede uitvoering van zijn wettelijke taken illusoir is indien de raad niet van dergelijke gegevens kennis mag nemen. Het wetsvoorstel bevat in artikel 10 een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens waarmee aan de eis van artikel 9 lid 2 sub g AVG dat deze verwerking zijn grondslag moet hebben in lidstatelijk recht wordt voldaan. Deze grondslag wordt door de raad nader uitgewerkt in zijn privacyreglement (voorgesteld artikel 10 lid 3). Het privacyreglement krijgt voor een belangrijk deel een praktische vertaling in het zogenoemde Burgerportaal dat de raad ontwikkelt, waarin de rechtzoekende de gegevens die van hem worden verwerkt kan inzien en in bepaalde gevallen ook zelf gegevens kan verwijderen of onjuiste gegevens kan wijzigen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 15 (recht op inzage), 16 (recht op rectificatie), 17 (recht op gegevenswisseling) en 18 (recht op beperking van de verwerking) van de AVG.

#### *Verbreiding en versterking van de eerste lijn*

Het maken van afspraken tussen het Juridisch Loket en andere hulpverleners in het juridisch of sociaal domein kan in sommige gevallen leiden tot de uitwisseling van persoonsgegevens. Uitgangspunt is dat voor zover tussen het Juridisch Loket en andere hulpverleners afstemming plaatsvindt over een concreet geval geen kenmerken worden genoemd die tot personen herleidbaar zijn. Als de rechtzoekende naar een andere hulpverlener wordt doorverwezen kunnen gegevens uit het Burgerportaal ter beschikking van die hulpverlener worden gesteld, eventueel met een toelichting vanuit het Juridisch Loket. Met een dergelijke 'warme overdracht' hoeft de rechtzoekende zijn verhaal niet opnieuw vanaf het begin te vertellen en hoeft hij ook niet opnieuw de relevante stukken aan te leveren. Deze gegevensverstrekking vindt alleen plaats na expliciete toestemming van de rechtzoekende. De raad wisselt ook enkel persoonsgegevens met andere hulpverleners uit voor zover daarmee een overeenkomst is gesloten die mede ziet op de verwerking van persoonsgegevens en waarin is bepaald dat de hulpverlener evenals de raad persoonsgegevens slechts met uitdrukkelijke toestemming van de rechtzoekende aan derden verstrekt. Rechtsbijstandverleners die bij de raad staan ingeschreven hebben straks automatisch toegang tot het Burgerportaal. In de inschrijvingsvoorwaarden worden de eisen opgenomen die de raad terzake aan de rechtsbijstandverlener stelt. Andere hulpverleners waaraan de raad persoonsgegevens verstrekt kunnen eveneens gebruikmaken van het Burgerportaal indien de met hen gesloten overeenkomst daarin voorziet.

#### *Aanvullende rechtshulp*

Rechtzoekenden zullen hun aanvraag voor aanvullende rechtshulp doorgaans tijdens het spreekuur of oriëntatiegesprek indienen. De aanvraag bevat de gegevens die nodig zijn om te toetsen of niet één van de weigeringsgronden van de voorgestelde artikelen 17 en 18 van toepassing is. De voorwaarden voor verlening van aanvullende rechtshulp zullen in de regel door de medewerker van het Juridisch Loket met de rechtzoekende zijn besproken voordat de rechtzoekende zijn aanvraag indient. Naast gegevens ten behoeve van de aanvraag zal de rechtzoekende ook gegevens verstrekken met het oog op de inhoudelijke behandeling van diens probleem. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld dagvaardingen of brieven van uitkeringsinstanties.

#### *Multiproblematiek*

Voor de aanpak van multiproblematiek worden twee instrumenten voorgesteld: het verbinden van een voorschrift aan een toevoeging of het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp en de trajecttoevoeging. Het instrument trajecttoevoeging brengt niet de verwerking van andersoortige gegevens met zich mee dan door de rechtzoekende dienen te worden verstrekt bij de aanvraag van aanvullende rechtshulp of een toevoeging. Indien aan een toevoeging een voorschrift is verbonden toetst de raad of de rechtzoekende aan het voorschrift heeft voldaan. Daartoe wordt bij de rechtzoekende informatie ingewonnen. Door de aard van de problematiek zal de rechtsbijstandverlener die de regie voert over de juridische aspecten van het probleem naar verwachting regelmatig overleggen met hulpverleners in het sociale domein. Daarom moet de rechtsbijstandverlener die werkzaamheden op basis van de trajecttoevoeging verricht zich er in het bijzonder van vergewissen dat de rechtzoekende weet met welke hulpverlener(s) zijn persoonsgegevens worden gedeeld.

#### *Kwaliteit*

Het voorstel bevat in het voorgestelde artikel 9, vierde lid, een doorbreking van de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen die uitvoering geven aan door de raad georganiseerde peer reviews. Deze doorbreking is noodzakelijk voor de organisatie van de kwaliteitstoetsen. De omgang met dossiers waarop – buiten de context van de peer review – een wettelijke plicht tot geheimhouding door de advocaat rust, vraagt om bijzondere waarborgen. De regels omtrent de omgang met dossiers die voorwerp zijn van peer review worden door de raad opgenomen in zijn privacyreglement.

#### *Echtscheiding*

De voorgestelde maatregelen op het terrein van rechtsbijstand bij echtscheiding zijn:

- verplicht oriëntatiegesprek bij echtscheiding;

- toetsing van het inkomen en vermogen op basis van het gezinsinkomen;
- trajecttoevoeging bij echtscheiding.

Het verplichte oriëntatiegesprek leidt niet tot een andersoortige verwerking van persoonsgegevens dan in de huidige situatie. Het verplichte oriëntatiegesprek maakt op termijn deel uit van de intake van de advocaten en mediators die met de specialisatie echtscheiding bij de raad zijn ingeschreven. Voor zover het gesprek wordt gevoerd met medewerkers van het Juridisch Loket verschilt dit uit het oogpunt van gegevensverwerking niet van de oriëntatiegesprekken die door het Juridisch Loket in andere zaken dan echtscheidingszaken worden gevoerd. Bij uitvoering van de maatregel 'echtscheiding op basis van het gezinsinkomen' worden voortaan ook de inkomens- en vermogensgegevens uitgevraagd van de persoon waarmee de rechtzoekende gehuwd is en/of een gezamenlijke huishouding voert dan wel voerde. Daarmee worden dezelfde gegevens ten aanzien van deze persoon bij de Belastingdienst uitgevraagd als nu reeds gebeurt bij aanvragen voor rechtsbijstand voor andere zaken dan beëindiging van het huwelijk of de samenwoning. De maatregel heeft tot gevolg dat in sommige gevallen de raad de gewezen partner van de rechtzoekende een betalingsverplichting oplegt. Hiertoe worden diens actuele adresgegevens uitgevraagd in de Basisregistratie Personen. Tot slot vereist het aanvraagproces van de trajecttoevoeging geen andere gegevens dan nu reeds door de rechtzoekende bij een toevoegingaanvraag worden verstrekt. Wel bepaalt het voorgestelde artikel 49, vierde lid, dat de rechtsbijstandverlener melding doet aan de raad van het verlenen van rechtsbijstand in een nieuwe zaak die valt onder het bereik van een trajecttoevoeging.

#### *Meetellen eigen woning*

Voor uitvoering van de voorgestelde maatregel 'meetellen eigen woning' zijn gegevens nodig die nu nog niet zijn vereist bij de aanvraag van een toevoeging. Het betreft:

- de WOZ-waarde van de eigen woning;
- de hoogte van de restschuld die op de woning drukt.

Het voorgestelde artikel 41 lid 6 Wrb bevat een grondslag om deze gegevens bij de rechtzoekende uit te vragen. De gegevens worden enkel gebruikt ter vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage die de rechtzoekende verschuldigd is. In paragraaf 4.2.6 is reeds beschreven dat wordt onderzocht of de benodigde gegevens uit andere bron dan van de rechtzoekende kunnen worden verkregen, ter beperking van diens administratieve lasten. Als dit



mogelijk blijkt zal de grondslag voor uitvraag van de gegevens dienovereenkomstig in het wetsvoorstel worden aangepast.

#### *Geen aanwijzing raadsman bij schorsing bewaring*

De voorstellen met betrekking tot het aanwijzen van een raadsman bij inbewaringstelling leiden in beperkte mate tot wijziging van gegevensverwerking. In het geval een verdachte direct wordt geschorst zal er in het geheel geen raadsman worden aangewezen en vindt er geen gegevensverwerking plaats bij de raad. Op het moment dat er later in de fase van inbewaringstelling wordt geschorst zal dat aan de raad kenbaar gemaakt moeten worden zodat de aanwijzing van de raadsman kan worden beëindigd. De verdachte van wie de bewaring of gevangenneming wordt gevorderd, maar die niet in verzekering is gesteld, zal net als in de huidige situatie een raadsman krijgen aangewezen.

#### *Vergoedingen*

Bij de aanvraag van extra uren wegens bewerkelijkheid van de zaak kan het bestuur zich laten adviseren door een commissie van deskundigen. De commissie kan enkel adviseren indien zij van de inhoud van de zaak kennis kan nemen. Daarvoor kan noodzakelijk zijn dat de commissie wordt gevoed met persoonsgegevens die naar individuele personen herleidbaar zijn. Voor geheimhouders die in de commissie zitting hebben geldt ingevolge het voorgestelde artikel 8, vijfde lid, een afgeleide geheimhoudingsplicht. In het instellingsbesluit van de adviescommissie neemt de raad nadere regels over de wijze waarop een goede omgang met persoonsgegevens wordt geborgd, waaronder de wijze waarop het gebruik van herleidbare persoonsgegevens zoveel mogelijk wordt beperkt.

#### *Organisatorische waarborgen ten aanzien van persoonsgegevens*

De navolgende waarborgen kunnen worden onderscheiden:

- Waarborgen ten aanzien van de geheimhouding van persoonsgegevens. Hiervoor maakt de raad gebruik van de navolgende instrumenten:
  - informatiebeveiligingshandboek;
  - autorisatiematrix waarin per rol is gedefinieerd tot welke persoonsgegevens een medewerker toegang heeft;
  - geheimhoudingsverklaring van de medewerkers;
  - loggen van de inzage en het gebruik van persoonsgegevens door medewerkers.

- Waarborgen ten aanzien van de beveiliging van persoonsgegevens.  
Hiervoor maakt de raad gebruik van de navolgende instrumenten:
  - infrastructurele maatregelen, waaronder ICT-protocollen ter voorkoming van verlies of corrumpering van persoonsgegevens;
  - meldingsprotocol datalekken.
- Waarborgen ten aanzien van handhaving van bewaartermijnen.  
Op grond van artikel 5 AVG worden persoonsgegevens bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt noodzakelijk is. In zijn privacyreglement stelt de raad hiervoor regels. Hierin worden ook regels opgenomen ten aanzien van de bewaartermijn van gegevens die door de rechtzoekende ter behandeling van zijn zaak in het Burgerportaal ter beschikking zijn gesteld.

## 9. Het Integraal Afwegingskader

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

### 9.1. Wat is de aanleiding?

Op 20 januari 2015 is door de Eerste Kamer een tweetal moties aangenomen, te weten de in paragraaf 1 genoemde motie-Scholten c.s. en de motie-Franken c.s. (EK 34 000 VI, M). Deze moties riepen op tot het doen van onderzoek naar de oorzaak van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand, respectievelijk tot het afzien van de eerder voorgenomen bezuinigingen op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en op zoek te gaan naar alternatieve financiering.

In reactie op deze moties heeft het kabinet de commissie-Wolfsen ingesteld met de opdracht om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en voorts aanbevelingen te doen voor de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft. Op 30 november 2015

heeft de commissie-Wolfsen haar rapport "Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand" gepresenteerd.

De commissie-Wolfsen heeft in haar onderzoek geconstateerd dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in hoofdlijnen goed functioneert maar op onderdelen ook beter en doelmatiger kan worden vormgegeven. In de kabinetsreactie voornoemd zijn daarom maatregelen aangekondigd waarmee dit gerealiseerd wordt. Het betreft onder andere verbetering van de dienstverlening aan rechtzoekenden in de eerste lijn, de coördinatie tussen de eerste en de tweede lijn en in zaken waarbij meervoudig gebruik aan de orde is, de vergoedingen aan rechtsbijstandverleners, de behandeling van echtscheidings- en strafzaken en de totaalregie in het stelsel.

In de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport van de commissie-Wolfsen zijn maatregelen aangekondigd waarmee het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herijkt. Met deze maatregelen wordt het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bij de tijd gebracht en voor langere termijn houdbaar en beheersbaar gemaakt. Met dit wetsvoorstel worden enkele maatregelen doorgevoerd die daar onderdeel van zijn. Daarnaast wordt op het niveau van algemene maatregel van bestuur (mede) uitvoering gegeven aan dit maatregelenpakket. Bij het vormgeven van de maatregelen ter herijking van het stelsel is het waarborgen van de toegang tot het recht en de rechter voor een ieder het leidend criterium geweest. Uitgangspunt is dat een effectieve toegang tot het recht en de rechter voor rechtzoekenden niet in het gedrang mag komen of voor bepaalde inkomensgroepen feitelijk onbereikbaar wordt.

## 9.2. Wie zijn betrokken?

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

bij de vormgeving van de maatregelen. Tot slot zijn hierbij betrokken de Mediators Federatie Nederland, de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden/Sociaal Werk Nederland en alle andere betrokken organisaties buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zoals de gemeenten, gerechtsdeurwaarders, notarissen, rechtsbijstandverzekeraars, schuldhulpverlening etc.

### 9.3. Wat is het probleem?

De commissie-Wolfsen heeft zoals in paragraaf 1 opgemerkt in haar onderzoek geconstateerd dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in hoofdlijnen goed functioneert maar op onderdelen ook beter en doelmatiger kan worden vormgegeven. In de kabinetsreactie zijn daarom maatregelen aangekondigd waarmee dit gerealiseerd wordt. Het betreft onder andere verbetering van de dienstverlening aan rechtzoekenden in de eerste lijn, de coördinatie tussen de eerste en de tweede lijn en in zaken waarbij meervoudig gebruik aan de orde is, de vergoedingen aan rechtsbijstandverleners, de behandeling van echtscheidings- en strafzaken en de totaalregie in het stelsel.

Door werk te maken van een grotere doelmatigheid is in eerste instantie de rechtzoekende beter af. Rechtzoekenden moeten snel toegang krijgen tot de meest passende oplossing voor hun probleem. Daar ontbreekt het nu nog te vaak aan. Verder spaart een doelmatiger functionerend stelsel onnodige kosten uit. Dat is niet alleen voor de korte termijn van belang, maar ook voor de lange termijn, omdat zodoende het stelsel ook in de toekomst gewaarborgd blijft voor degenen die het echt nodig hebben.

### 9.4. Wat is het doel?

Met dit wetsvoorstel worden maatregelen doorgevoerd waarmee het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herijkt. Doel daarvan is om het stelsel op onderdelen te verbeteren, doelmatiger vorm te geven en duurzamer te maken. Daarmee moet het stelsel ook voor de toekomst verzekeren dat rechtsbijstand en de oplossing van serieuze juridische problemen en geschillen voor een ieder bereikbaar blijft, ook voor degenen die in redelijkheid zelf niet in staat zijn die kosten van rechtsbijstand te dragen.

### 9.5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De zorg voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat een effectieve toegang tot de rechter verzekert, is een overheidstaak, mede in het licht van naleving van artikel 6 EVRM en ter uitvoering van artikel 18, tweede lid, van de

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

#### 9.6. Wat is het beste instrument?

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

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

De herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand leidt per saldo tot een lichte afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (rechtsbijstandverleners) en een lichte toename van de administratieve lasten voor burgers (rechtzoekenden). Daar staat tegenover dat de dienstverlening in de eerste lijn aan burgers wordt verbeterd en burgers meer op maat zullen worden geholpen. Verder wordt door de inning van de eigen bijdrage door de raad een deel van de administratieve handelingen ten behoeve van een aanvraag om een toevoeging bij rechtsbijstandverleners weg gehaald. Daartegenover staat weer het vervallen van de vergoeding van de administratieve kosten met onderhavig wetsvoorstel.

Verder zullen ten behoeve van de herijking van het stelsel en ten behoeve van de in paragraaf 8 weergegeven verwerking van persoonsgegevens aanpassingen verricht dienen te worden in de systemen van in ieder geval de raad en het Juridisch Loket.

De herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand levert een structurele besparing op van € 37 miljoen per jaar. Dat bedrag is opgebouwd uit de besparingen als gevolg van de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden ingevoerd, bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wrb of via een afzonderlijk wetsvoorstel.

## 10. De totstandkoming van het wetsvoorstel

### *10.1. Voorbereiding maatregelen herijking stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*

Bij de voorbereiding van de uitwerking van de maatregelen waarmee het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt herijkt en die deels met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd, zijn bevindingen uit diverse onderzoeksrapporten aangaande het beroep op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand betrokken. Het gaat hierbij in het bijzonder om het hiervoor genoemde rapport van de commissie-Wolfsen. Daarnaast zijn betrokken: Het rapport van de door de NOvA ingestelde commissie "Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand" onder voorzitterschap van prof. mr. T. Barkhuysen,<sup>44</sup> "Zes suggesties voor Toegang tot recht" van J.M. Barendrecht e.a.,<sup>45</sup> het rapport "Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen" van Pro Facto,<sup>46</sup> de Geschilbeslechtingsdelta 2014<sup>47</sup> en het WODC onderzoek naar niet-gebruik van rechtsbijstand "Rechtshulp gemist".<sup>48</sup>

Daarnaast is op 15 februari 2016 een werkconferentie georganiseerd. Aanwezig waren vertegenwoordigers van de volgende organisaties: de NOvA, de raad voor rechtsbijstand, het Juridisch Loket, de Sociaal Raadsliden, de Mediatorsfederatie Nederland, het openbaar ministerie, de politie, de Raad voor de rechtspraak, het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Aansluitend daarop hebben op 6 en 7 april 2016 expertsessies plaatsgevonden met enkele van de genoemde partijen. De uitkomsten van deze expertsessies zijn eveneens betrokken bij de vormgeving van de maatregelen.

Op 8 september 2016 vond over de genoemde kabinetsreactie en de daarin aangekondigde maatregelen een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats,<sup>49</sup> gevolgd door een voortgezet algemeen overleg op 27 september 2016.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> [www.advocatenorde.nl/11565/eindrapport-cie-duurzaam](http://www.advocatenorde.nl/11565/eindrapport-cie-duurzaam)

<sup>45</sup> J.M. Barendrecht e.a., 'Zes Suggesties voor Toegang tot recht', NJB 2015/1322, afl. 27, p. 1816-1820.

<sup>46</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 753, nr. 104.

<sup>47</sup> C.M. Klein Haarhuis & M. ter Voert, *Geschilbeslechtingsdelta 2014*, WODC: Den Haag 2015.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2014/15, 31 753, nr. 107.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 2015/16*, 31 753, nr. 130.

<sup>50</sup> *Handelingen II 2015/16*, 7, item 7, p.1.

Verder zijn ten behoeve van de uitwerking van de maatregelen meerdere overleggen georganiseerd met de raad en met de raad, het Juridisch Loket en de NOvA samen.

### 10.2. Consultatie

Volgt na consultatie.

## **Artikelen**

### **Hoofdstuk I. Begripsbepalingen**

#### **Artikel 1**

##### *rechtsbijstand*

De term *rechtsbijstand* in de Wrb is een overkoepelend begrip voor op grond van de Wrb gefinancierde rechtskundige bijstand. Het omvat zowel eerstelijns rechtshulp en aanvullende rechtshulp, die namens de raad door het Juridisch Loket worden geboden, als tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging door bijvoorbeeld een advocaat of een notaris. Ook piketrechtsbijstand is een vorm van rechtsbijstandverlening in de zin van de Wrb. Bepaalde vormen van rechtsbijstand kunnen ook worden geboden door medewerkers van een door de raad getroffen voorziening of door derden met wie het bestuur van de raad een overeenkomst heeft gesloten tot het verlenen van rechtsbijstand. Rechtskundige bijstand – juridische bijstand die buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend - is geen rechtsbijstand in de zin van de Wrb. De verleners van dergelijke bijstand zijn daarom ook geen rechtsbijstandverleners in de zin van de Wrb.

In de definitie van *rechtsbijstand* is tot uitdrukking gebracht dat aan een individuele rechtzoekende voortaan ook rechtsbijstand kan worden verleend in verschillende zaken van die rechtzoekende. Een zaak is het juridische probleem of juridische geschil, waarvoor rechtsbijstand wordt gevraagd. Aan een zaak ligt altijd een rechtsbelang ten grondslag. Aan verschillende zaken kan hetzelfde rechtsbelang ten grondslag liggen, maar dit kunnen ook verschillende rechtsbelangen zijn.

Het verlenen van rechtsbijstand aan een individuele rechtzoekende in meer dan één zaak waarin niet noodzakelijkerwijs sprake hoeft te zijn van exact hetzelfde rechtsbelang, is met name van belang voor de doelmatiger aanpak van de zogeheten multiproblematiek (waarin zaken voortkomen uit dezelfde achterliggende, niet-juridische problematiek), en de verlening van een trajecttoevoeging (voor zaken met verschillende, maar nauw verbonden rechtsbelangen), waarop in de paragrafen 4.2.4 en 4.2.5 van het algemene deel van de toelichting al is ingegaan.

##### *rechtshulp en aanvullende rechtshulp*



Rechtshulp en aanvullende rechtshulp zijn op grond van de Wrb gefinancierde vormen van eenvoudige rechtsbijstand (eerstelijns rechtsbijstand) die namens het bestuur worden verleend door het Juridisch Loket van de raad of door een andere, eventueel door de raad te treffen voorziening voor rechtshulpverlening, dan wel door derden met wie het bestuur van de raad een overeenkomst tot het verlenen van rechtshulp of aanvullende rechtshulp heeft gesloten. Eerstelijns rechtskundige bijstand die niet op grond van de Wrb wordt verleend en gefinancierd – bijvoorbeeld door sociaal raadslieden, gemeentelijke schuldhelpverleners, rechtsbijstandverzekeraars, vakbonden en consumentenorganisaties - wordt voor de toepassing van de Wrb niet aangemerkt als rechtshulp.

Rechtshulp bestaat uit voorlichting en analyse of verduidelijking van de zaak of zaken van de rechtzoekende, gevolgd door een juridisch advies, handelingen gericht op de oplossing van de zaak of doorverwijzing naar relevante hulpverleners buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, naar de aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket of naar een tweedelijns rechtsbijstandverlener of mediator. De medewerker van het Juridisch Loket die met rechtshulp handelingen verricht om het probleem of geschil op te lossen, kan de rechtzoekende daarbij niet vertegenwoordigen. Dit ligt anders bij aanvullende rechtshulp, waarbij wel sprake kan zijn van vertegenwoordiging van de rechtzoekende, maar niet van het optreden als gemachtigde in een gerechtelijke procedure (procesvertegenwoordiging). De medewerker van het Juridisch Loket zal in het kader van aanvullende rechtshulp dus niet dagvaarden, zich niet bij een gerecht als gemachtigde stellen en niet bij een gerecht stukken indienen. Vertegenwoordiging van de rechtzoekende bij een bestuursorgaan in de bezwaarfase is wel mogelijk. De loketmedewerker kan contact opnemen met het bestuursorgaan en uit naam van het Juridisch Loket een bezwaarschrift namens de rechtzoekende indienen. Op de verhouding tussen rechtshulp en aanvullende rechtshulp is in paragraaf 4.2.2.3. van het algemene deel van deze toelichting al nader ingegaan.

#### *toevoeging en vergoeding*

De toevoeging is een beschikking van het bestuur van de raad, die strekt tot zowel de verlening van rechtsbijstand of mediation door een tweedelijns rechtsbijstandverlener of mediator aan de rechtzoekende, als tot de verlening van een subsidie als bedoeld in artikel 4:29 Awb aan die rechtsbijstandverlener of mediator voor de te verlenen rechtsbijstand. In de praktijk wordt die subsidie aangeduid als "vergoeding". Daarom wordt de *toevoeging* gedefinieerd als het

besluit omtrent de verlening van rechtsbijstand, niet zijnde rechtshulp of aanvullende rechtshulp, of omtrent de verlening van mediation, en omtrent de vergoeding voor de verlening van die rechtsbijstand of mediation door een rechtsbijstandverlener of mediator als bedoeld in artikel 13, tweede en vijfde lid. De *vergoeding* wordt gedefinieerd als de subsidie voor de verlening van rechtsbijstand, niet zijnde rechtshulp of aanvullende rechtshulp, of mediation door een rechtsbijstandverlener of mediator aan een rechtzoekende.

## **Hoofdstuk II. De raad voor rechtsbijstand**

### **Afdeling 1. De raad**

#### **Artikel 2**

Voorgesteld wordt dat de bepaling dat de raad in Utrecht zetelt, wordt geschrapt. Een wettelijke plaatsaanduiding van de zetel is immers niet noodzakelijk voor een goede taakuitoefening door de raad. Het belemmert slechts eventuele toekomstige, zetelverplaatsingen en maakt de wet onnodig inflexibel.

Ook de bepalingen dat de raad vestigingen in ieder ressort heeft die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen en dat het bestuur met goedkeuring van de minister nevenvestigingen kan openen, kunnen vervallen. Die zijn onnodig. Uit de taakopdracht van het bestuur volgt al dat deze zorg draagt voor een zo evenwichtig mogelijke spreiding van het aanbod van de verlening van rechtsbijstand en mediation.

Met de wijziging van artikel 2, tweede lid, vervalt het Besluit vestigingsplaatsen raad voor rechtsbijstand van rechtswege. Met het vervallen van artikel 8, derde lid, van bijlage 2 bij de Awb (artikel II van dit wetsvoorstel) zijn voortaan op beroepszaken bij de bestuursrechter tegen beslissingen van de raad de gewone regels van de Awb over de relatieve competentie van toepassing.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid, dat bepaalt dat de personeelsleden van de raad, in afwijking van artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, op arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht werken, komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 11 Wrb. Met de verplaatsing is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

### **Afdeling 2. Het bestuur**

De artikelen 3 en 4 komen overeen met de huidige artikelen 3 en 4. Ten opzichte van die artikelen is geen wijziging beoogd.

## **Artikel 5**

De taken van het bestuur van de raad die nu nog op verschillende plaatsen in de Wrb staan (de huidige artikelen 7, 7a en 7b), zijn voor de overzichtelijkheid opgenomen in één enkel artikel. De diverse huidige bepalingen zijn, waar nodig, redactioneel aangepast en aangevuld of verduidelijkt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Wolfsen. De huidige bepalingen met betrekking tot de bevoegdheden van het bestuur tot het sluiten van overeenkomsten (het huidige artikel 7, derde lid, onder d), het treffen van voorzieningen (de huidige artikelen 7, tweede lid, 7a, tweede lid, en 8, tweede lid) en het instellen van commissies (het huidige artikel 8, eerste lid) zijn waar nodig aangepast en ondergebracht in de nieuwe artikelen 6, 7 en 8. Daarnaast bevat het nieuwe artikel 9 ter uitvoering van de aanbeveling van de commissie-Wolfsen een regeling voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen. Mede met het oog op de versterking van de regierol van de raad in het proces van rechtsbijstandverlening en de versterking en verbreding van de eerstelijns hulpverlening zoals aanbevolen door de commissie-Wolfsen, is in het nieuwe artikel 10 voorzien in een wettelijke grondslag voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens.

### *Eerste lid*

#### *Onderdeel c*

Het spreekt voor zich dat de opdracht aan het bestuur om zorg te dragen voor de evenwichtige spreiding van het aanbod van rechtsbijstand en mediation, geldt voor een evenwichtige spreiding in alle ressorten. Ten opzicht van het huidige artikel 7a, eerste lid, eerste volzin, is de zinsnede “in de ressorten” dan ook geschrapt.

#### *Onderdeel e*

In onderdeel e is verduidelijkt dat het bestuur de rechtzoekende moet voorlichten over de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het stelsel van de Wrb en over de aanwezige alternatieve mogelijkheden om zijn juridische probleem of geschil op te lossen met rechtskundige bijstand buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, bijvoorbeeld met een beroep op

een rechtskundige bijstand door een rechtsbijstandverzekeraar, een vakbond, de gemeentelijke schuldhelpverlening of andere (al dan niet lokale) instanties. In de verbrede eerste lijn, zoals toegelicht in paragraaf 4.2.2.1 van het algemene deel van deze toelichting, beschikken het bestuur van de raad en het Juridisch Loket over de nodige kennis van onder meer de (lokale) sociale kaart om de rechtzoekende in de daarvoor in aanmerking komende gevallen voor de oplossing van zijn probleem of geschil te verwijzen naar hulpverlenende instanties buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het kan daarbij gaan om rechtskundige bijstand voor de oplossing van een juridische zaak door bijvoorbeeld een vakbond, een rechtsbijstandverzekeraar of sociaal raadslieden. Het kan ook gaan om niet-juridische, maatschappelijke hulp waarmee de rechtzoekende de problematiek die leidt of kan leiden tot een meervoudig beroep op rechtsbijstand, kan oplossen of beheersbaar kan maken.

Indien redelijkerwijs geen alternatieven voor rechtskundige bijstand buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aanwezig zijn, wordt de rechtzoekende doorverwezen naar rechtsbijstand (binnen het stelsel). Dat kan bijvoorbeeld zijn eerstelijns aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket (artikelen 38 en 39), of tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging (artikelen 41 tot en met 45). Indien het bestuur op grond van artikel 6 een overeenkomst tot rechtsbijstandverlening met derden heeft gesloten of op grond van artikel 7 een andere voorziening dan het Juridisch Loket heeft getroffen, waar de zaak van de rechtzoekende afdoende kan worden afgehandeld, kan ook daarnaar worden doorverwezen.

#### *Tweede lid*

#### *Onderdeel c*

De opdracht aan het bestuur om (eerstelijns) rechtshulp te verlenen, volgt nu impliciet uit het huidige artikel 7, tweede lid. Die opdracht wordt in onderdeel b geëxpliciteerd en aangevuld met de opdracht tot het verlenen van aanvullende rechtsbijstand. De op grond van de Wrb gefinancierde eerstelijns (aanvullende) rechtshulp door het Juridisch Loket of een eventueel daartoe door het bestuur te treffen andere voorziening, wordt verleend onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de raad.

#### *Onderdeel d*

In paragraaf 4.2.10.3 van het algemene deel van de toelichting is al ingegaan op

de nieuwe taak van het bestuur om voortaan de eigen bijdrage van de rechtzoekende voor de verlening van rechtsbijstand te innen. Zoals toegelicht bij artikel 28, kan de eigen bijdrage bij dwangbevel worden ingevorderd en kunnen derden worden ingezet bij de inning daarvan.

#### *Onderdeel e*

Op grond van het huidige artikel 7, derde lid, onder c, is het bestuur belast met de controle op werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en mediators. Die algemene opdracht is overgenomen in het nieuwe onderdeel f. Dit omvat ook het toezicht op de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand en mediation, die op grond van de Wrb wordt gefinancierd. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het kader van de huidige Wrb niet volstaat voor een regeling van kwaliteitstoetsen door middel van *peer review*.<sup>51</sup> Daarom is ter uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen in artikel 9 een regeling getroffen voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen. Voor de duidelijkheid is in onderdeel e uitdrukkelijk opgenomen dat het bestuur tot taak heeft de bevordering en bewaking van de kwaliteit van verlening van rechtsbijstand en mediation binnen het stelsel.

#### *Onderdeel f*

Dit onderdeel, dat het bestuur opdraagt de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en mediators te controleren, komt overeen met het huidige artikel 7, derde lid, onder c. Het is redactioneel aangepast in verband met het schrappen van het huidige artikel 47.

#### *Derde lid*

Deze bepaling bevat de grondslag voor het verlenen van ondersteuning bij de organisatie en verlening van kosteloze rechtskundige bijstand in Caribisch Nederland. De uitvoering van de kosteloze rechtskundige bijstand in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt op grond van artikel 2, derde lid, van de Wet kosteloze rechtskundige bijstand BES gedaan door de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze taak werd feitelijk uitgeoefend door het departement waarbij de daadwerkelijke beoordeling van aanvragen om een toevoeging werd gedaan door een medewerker van de Rijksdienst Caribisch

---

<sup>51</sup> Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 12 februari 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ0644.

Nederland. Deze geringe bezetting bleek kwetsbaar. Om die reden voert het bestuur van de raad voor rechtsbijstand met ingang van 1 juli 2016 de uitvoering van de kosteloze rechtsbijstand in mandaat uit. Het voordeel daarvan is dat de raad beschikt over expertise van de gesubsidieerde rechtsbijstand die waardevol is voor de uitvoering van de kosteloze rechtskundige bijstand in Caribisch Nederland. Bovendien kan de raad ervoor zorg dragen dat meer dan één medewerker op de hoogte is van de uitvoering waardoor continuïteit van de uitvoering van het stelsel in Caribisch Nederland is geborgd. Na verloop van tijd kan ervoor worden gekozen dat raad de uitvoering van laatstgenoemd stelsel als zelfstandig bestuursorgaan uitvoert. In dit geval biedt het onderhavige artikel daartoe de grondslag.

## **Artikel 6**

Dit artikel geeft het bestuur de bevoegdheid om met het oog op de uitvoering van zijn taken overeenkomsten tot het verlenen van rechtsbijstand en mediation te sluiten met onder meer rechtsbijstandverleners en mediators, samenwerkingsverbanden van rechtsbijstandverleners en mediators en verleners van rechtskundige bijstand of mediation, anders dan op grond van deze wet. Met de laatste term wordt bedoeld op, bijvoorbeeld, rechtsbijstandverzekeraars.

Dit artikel is ontleend aan de huidige artikelen 7, derde lid, onder d, en 13, eerste lid, onder c, dat het bestuur opdraagt om met het oog op de uitvoering van zijn taken overeenkomsten te sluiten met ingeschreven advocaten, met mediators, notarissen, gerechtsdeurwaarders en met anderen die rechtsbijstand verlenen op bepaalde rechtsgebieden. Aangezien het sluiten van overeenkomsten wilsovereenstemming van meerdere partijen vereist die niet kan worden afgedwongen, is die opdracht vormgegeven als een bevoegdheid van het bestuur.

In het tweede lid worden in het belang van de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand minimumeisen gesteld aan de overeenkomsten die het bestuur met derden kan sluiten tot het verlenen van rechtsbijstand en mediation. Zoals aangegeven in de paragrafen 4.2.3 en 8 van het algemene deel van deze toelichting, moet gesubsidieerde rechtsbijstand te allen tijde, ook indien zij wordt verleend door anderen dan in het register ingeschreven advocaten en mediators, controleerbaar voldoen aan kwaliteitsnormen en moet de bescherming van de persoonsgegevens van de rechtzoekende voldoen aan de eisen die de Algemene verordening gegevensbescherming daaraan stelt. Ook moet de toegang van de rechtzoekende tot de te verlenen rechtsbijstand en

mediation door derden waarmee het bestuur een overeenkomst heeft gesloten, voldoende zijn gewaarborgd. Hetzelfde geldt uiteraard, indien gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend door (medewerkers van) een voorziening (artikel 7, derde lid).

Met het oog op de ministeriele verantwoordelijkheid van de minister vereist het derde lid voorafgaande goedkeuring van de door het bestuur te stellen regels door de minister van Veiligheid en Justitie. Naast strijd met het recht (artikel 10:27 Awb), kan goedkeuring geheel of gedeeltelijk worden onthouden op de grond dat de regels naar het oordeel van Onze Minister een goede taakuitoefening door het bestuur kunnen belemmeren. Deze grond is ontleend aan de artikelen 8 en 11 van de Kaderwet.

Het vierde lid draagt het bestuur op in zijn jaarverslag verslag te doen over de door hem getroffen overeenkomsten en de op grond daarvan verleende rechtsbijstand.

## **Artikel 7**

Dit artikel heeft betrekking op de voorzieningen die het bestuur van de raad kan treffen ter uitvoering van zijn taken. Het is grotendeels ontleend aan de huidige artikelen 7, tweede lid, 7a, tweede lid, en 8, tweede lid.

### *Eerste lid*

Het eerste lid komt overeen met het huidige artikel 8, tweede lid. Ten opzichte hiervan is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

### *Tweede lid*

Het tweede lid draagt het bestuur van de raad op om in ieder geval bepaalde aparte voorzieningen te treffen. In de term "afzonderlijk" ligt, evenmin als dat thans het geval is in het huidige artikel 7, tweede lid, besloten dat die voorziening moet worden vormgegeven als een aparte rechtspersoon buiten de organisatie van de raad. Een duidelijk afgebakende en voor gebruikers herkenbare en toegankelijke afdeling binnen de organisatie van de raad, zoals de Centrale Piketafdeling in de vestiging 's-Hertogenbosch, volstaat.

De raad moet in ieder geval een dergelijke voorziening treffen voor de verlening van rechtshulp en aanvullende rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator en met het benaderen van de

wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Hiermee wordt bedoeld op het Juridisch Loket. *Onderdeel a* komt overeen met het huidige artikel 7, tweede lid, dat dezelfde opdracht bevat.

*Onderdeel b* bevat de opdracht om de organisatie ter hand te nemen voor de verlening van rechtsbijstand in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend. Hiermee wordt bedoeld op de zogeheten piket-regeling. Dat het bestuur een voorziening moet treffen voor de verlening van rechtsbijstand in piket-zaken, volgt thans impliciet uit het huidige artikel 37, eerste lid, onder b, dat de vergoeding voor piketbijstand regelt, en waar wordt gesproken van “een door het bestuur getroffen regeling voor het beurtelings verlenen van rechtsbijstand in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zaken”. De term “piket” wordt eerst op het niveau van algemene maatregel van bestuur (het Besluit vergoedingen rechtsbijstand) gebruikt. De zaken waarin piket-bijstand wordt verleend, kenmerken zich door de spoedeisendheid waarmee rechtsbijstand moet worden verleend, waarbij veelal sprake is van vrijheidsontneming. Piket-rechtsbijstand hoeft echter, anders dan het huidige artikel 37, eerste lid, onder b, doet vermoeden, niet beurtelings of bij toerbeurt te worden verleend. Ook is er is geen reden om naast de algemene term “voorziening” ook de term “regeling” te gebruiken. In wezen gaat het om een piketvoorziening van de raad. Die term is ook gebruikelijk.<sup>52</sup> Daarom wordt in onderdeel b gesproken van een “voorziening, belast met de verlening van rechtsbijstand in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend”. De redactie van artikel 54, eerste lid, onder b (het huidige artikel 37, eerste lid, onder b), sluit hierop aan.

#### *Derde en vierde lid*

Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 6, tweede en derde lid.

#### *Vijfde lid*

De verplichting van het bestuur om in het jaarverslag (artikel 18 van de Kaderwet) verslag te doen over de organisatie en de werkzaamheden van de voorzieningen, komt overeen met dezelfde plicht in het huidige artikel 7a,

---

<sup>52</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 3, Kamerstukken II 2014/15, 34 157, nrs. 3 en 5, en Kamerstukken II 2015/16, 34 157, nr. 6.



tweede lid. Zij is redactioneel aangepast om zeker te stellen dat de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand onderdeel is van de verslaglegging.

## **Artikel 8**

### *Eerste en tweede lid*

Op grond van het huidige artikel 8, eerste lid, kan het bestuur voor de uitvoering of voorbereiding van bepaalde werkzaamheden commissies instellen, waarvan ook anderen dan leden van het bestuur deel kunnen uitmaken. Deze bepaling wordt aangevuld met een aantal artikelleden in verband met de wens tot het instellen van een adviescommissie die het bestuur kan adviseren over de noodzaak van het toekennen van extra uren aan rechtsbijstandverleners en mediators (zie paragraaf 4.2.9.7 van het algemene deel van deze toelichting). Het nieuwe tweede lid bepaalt dat leden van het bestuur en medewerkers van de raad en de door haar getroffen voorzieningen in dat geval geen zitting kunnen nemen in de adviescommissie, teneinde voldoende onafhankelijkheid en distantie tot het bestuur te waarborgen. Dat geldt te meer nu een doorbreking van de geheimhoudingsplicht van rechtsbijstandverleners wordt geïntroduceerd in het hierna te bespreken vijfde lid. De leden van een adviescommissie voor bewerkelijke uren kunnen (oud) advocaat zijn, maar bijvoorbeeld ook hoogleraar, (oud) rechter of (oud) officier van justitie.

### *Derde lid*

Op grond van het nieuwe derde lid dienen rechtsbijstandverleners en mediators mee te werken aan de werkzaamheden van de adviescommissie of andere commissies die het bestuur van de raad instelt, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de taakuitoefening van die commissie en die medewerking ook van de rechtsbijstandverlener of mediator gevergd kan worden. Deze medewerking kan bijvoorbeeld bestaan uit het mondeling of schriftelijk verstrekken van aanvullende informatie. Tevens omvat dit een plicht tot het verstrekken van opgevraagde gegevens en bescheiden. De verplichting ligt voor wat betreft de adviescommissie in het verlengde van de algemene verplichting voor aanvragers van subsidie in artikel 4:2 Awb om de gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. De werkzaamheden van de adviescommissie zijn immers gericht op het adviseren van het bestuur over de aanvraag van een rechtsbijstandverlener of mediator om een vergoeding voor extra uren toegekend te krijgen.

Indien de medewerking bestaat uit het verstrekken van gegevens of bescheiden

die onder een geheimhoudingsplicht plicht vallen, is daarvoor in de navolgende artikelliden een regeling getroffen.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid regelt dat, indien rechtsbijstandverleners of mediators gegevens met betrekking tot een of meer rechtzoekenden aan een commissie moeten verstrekken, bij de instelling van die commissie door het bestuur overleg dient te worden gepleegd met de beroepsorganisaties van advocaten en notarissen. Het betreft hier beroepsbeoefenaars die op grond van de wet tot geheimhouding verplicht zijn. Vanwege het belang van advocaten en notarissen voor een goede rechtsbedeling en een adequaat functionerende rechtstaat is het beroep van advocaat en notaris wettelijk verankerd en gereguleerd en komen aan hen bijzondere privileges toe, zoals het procesmonopolie voor advocaten en de bevoegdheid tot het passeren van notariële akten voor notarissen. Belangrijke pijler onder hun dienstverlening is dat cliënten in vertrouwen alles in volle openhartigheid kunnen wisselen. Advocaten en notarissen hebben daarom een wettelijke geheimhoudingsplicht en kunnen zich beroepen op een verschoningsrecht. Het verstrekken van gegevens of het verlenen van inzage in dossiers aan een adviescommissie ter beoordeling van een aanvraag om extra uren, kan die geheimhoudingsplicht doorkruisen. Het wordt daarom wenselijk geacht dat de beroepsorganisaties zich kunnen uitspreken over de inhoud van de regeling in het instellingsbesluit betreffende de verstrekking van gegevens van de rechtzoekende door de rechtsbijstandverlener aan de adviescommissie.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid doorbreekt de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen. Zij zijn ten aanzien van al hetgeen waarvan zij uit hoofde van hun beroepsuitoefening als zodanig kennis nemen tot geheimhouding verplicht. Dezelfde verplichting geldt voor hun medewerkers en personeel, alsmede andere personen die betrokken zijn bij de beroepsuitoefening.

De geheimhoudingsplicht is niet onbegrensd en niet absoluut. Zoals uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt, kunnen hieraan zwaarwegende andere belangen in de weg staan. Het kan in bepaalde gevallen wenselijk zijn om in de wet een doorbreking van de geheimhoudingsplicht neer te leggen. Om die reden voorziet bijvoorbeeld op dit moment regel 37 van de Gedragsregels 1992 in een dergelijke doorbreking. In lijn hiermee wordt in dit voorstel doorbreking geregeld van de in artikel 11a Advocatenwet neergelegde geheimhoudingsplicht. Het betreft hierbij een doorbreking om advisering door de commissie van het

bestuur over de toekenning van een vergoeding voor extra uren mogelijk te maken. Op de leden van de commissie rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht, welke analoog is aan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat of notaris. In veel dossiers zullen de in het kader van de advisering te bestuderen stukken zodanig zijn verweven met cliëntengegevens, dat zij redelijkerwijs niet geraadpleegd kunnen worden zonder de geheimhoudingsplicht te doorbreken. Aangezien de reikwijdte van de (oorspronkelijke) geheimhoudingsplicht mede wordt bepaald door eventuele uitzonderingen op de geheimhouding, gelden deze uitzonderingen evenzeer voor de afgeleide geheimhoudingsplicht. Het gevolg zou anders zijn dat de afgeleide geheimhoudingsplicht ruimer en meer omvattend is dan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat of notaris zelf. Voor de houder van de afgeleide geheimhoudingsplicht gelden derhalve dezelfde uitzonderingen als voor de advocaat of notaris.

Ook deze zogenaamde afgeleide geheimhoudingsplicht voor medewerkers en personeel van advocaten en notarissen wordt door het vijfde lid doorbroken en verlegd naar de leden en de secretaris van de commissie.

Uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van de advocaat of notaris zijn onvermijdelijk van invloed op het vertrouwelijke karakter van de relatie tussen de advocaat of notaris en diens cliënt. De bescherming die de geheimhoudingsplicht aan de vertrouwelijkheid van deze relatie biedt, wordt in de uitwerking van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht echter zoveel mogelijk gewaarborgd. Dit gebeurt doordat deze uitzondering doelgebonden is en alleen geldt ten opzichte van degenen die belast zijn met het adviseren over de aanvraag voor vergoeding van extra uren. Op een lid van de adviescommissie rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht, waaraan het verschoningsrecht is verbonden. Met deze waarborg wordt een zorgvuldige balans gevonden tussen het belang van een advies over de toekenning van een vergoeding voor extra uren in bewerkelijke zaken enerzijds, en het maatschappelijk belang bij de geheimhoudingsplicht van de advocaat of notaris en de vertrouwelijkheid van diens relatie met zijn cliënt anderzijds.

Tevens wordt het verschoningsrecht gewaarborgd. Artikel 218 Sv is van *overeenkomstige* toepassing omdat in dit artikel het verschoningsrecht wordt gekoppeld aan een geheimhoudingsplicht die is gebaseerd op de stand, het beroep of het ambt van betrokkene; de geheimhoudingsplicht voor de leden van de commissie berust echter op een wettelijk voorschrift.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 165, tweede lid, onder b, Rv en artikel 5:20, tweede lid, Awb is niet noodzakelijk. In artikel 165,

tweede lid, onder b Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt gesproken over een verschoningsrecht voor personen die uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding zijn verplicht. De leden en de secretaris van de commissie verkrijgen op grond van dit wetsvoorstel een betrekking uit hoofde waarvan zij tot geheimhouding zijn verplicht en waarop het verschoningsrecht kan worden gefundeerd. In artikel 5:20, tweede lid, Awb wordt gesproken over personen die uit hoofde van hun ambt, beroep of *wettelijk voorschrift* verplicht zijn tot geheimhouding. De leden en de secretaris van de adviescommissie krijgen op grond van dit wetsvoorstel een wettelijke geheimhoudingsplicht en kunnen zich dan ook verschonen van het verlenen van medewerking bij een bestuursrechtelijk onderzoek. De regeling beoogt dan ook te voorkomen dat door uitbreiding van de kring van geheimhouders het oorspronkelijke beroepsgeheim van de advocaat wordt uitgehold.

#### *Zesde lid*

Het nieuwe zesde lid heft de (niet-wettelijke) geheimhoudingsplicht van anderen dan advocaten en notarissen op ten behoeve van de werkzaamheden van commissies. Gerechtsdeurwaarders of mediators die geen advocaat zijn, zijn doorgaans op grond van gedragsregels of contractuele afspraken tot geheimhouding gehouden. Voor medewerkers van de raad (en de thans bestaande stichting Juridisch Loket) vloeit dit voort uit artikel 2:5 Awb. Het voorgestelde artikellid ontslaat deze andere rechtsbijstandverleners van die geheimhoudingsplicht. Hen komt echter geen verschoningsrecht toe.

#### *Zevende lid*

Het zevende lid is overgenomen van het huidige tweede lid van artikel 7a. De werkzaamheden van de adviescommissie vinden plaats in het kader van de taakuitoefening van het bestuur, waarvan in het jaarverslag op grond van artikel 18 van de Kaderwet een beschrijving dient te worden gegeven.

### **Artikel 9**

#### *Eerste lid*

Het bestuur heeft tot taak de bevordering en de bewaking van de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand stelsel (artikel 5, tweede lid, onder e). Daartoe ontwikkelt en onderhoudt het bestuur onder meer kwaliteitseisen waaraan rechtsbijstandverleners die in het

stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werkzaam zijn, moeten voldoen. Het voorgestelde artikel 9 verplicht het bestuur zorg te dragen voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij de rechtsbijstandverleners. Bij de regeling van deze kwaliteitstoetsen is aangesloten bij het stelsel van kwaliteitstoetsing op grond van de artikelen 26 van de Advocatenwet en 61a van de Wet op het notarisambt.

De kwaliteitstoetsing door het bestuur strekt zich uit tot de werkzaamheden van alle rechtsbijstandverleners die in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werkzaam zijn. Het gaat hierbij onder meer om medewerkers van het Juridisch Loket en van eventuele andere door het bestuur te treffen voorzieningen voor de verlening van eerstelijns rechtsbijstand, en om advocaten, mediators, notarissen, gerechtsdeurwaarders en medewerkers van een eventueel door het bestuur te treffen voorziening voor de verlening van tweedelijns rechtsbijstand. Indien het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van eerstelijns of tweedelijns rechtsbijstand aan min- of onvermogende rechtzoekenden sluit met een derde, bijvoorbeeld een rechtsbijstandverzekeraar, gaat het ook om de medewerkers die die rechtsbijstand verlenen. Rechtsbijstandverleners die rechtsbijstand verlenen op basis van een toevoeging, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend (de zogeheten "piket-rechtsbijstand") of in zaken waarin op grond van een wettelijk voorschrift een raadsman moet worden aangewezen of toegevoegd (de zogeheten "ambtshalve toevoeging"), worden in het register van rechtsbijstandverleners ingeschreven. Rechtsbijstandverleners die rechtshulp of aanvullende rechtshulp verlenen, kunnen in dat register worden ingeschreven (artikel 14, eerste en tweede lid).

De kwaliteitstoetsing door het bestuur is gericht op het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening, zowel wat betreft individuele rechtsbijstandverleners als de gehele groep van rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in het algemeen. Op basis daarvan kan worden gekomen tot verbetering van die kwaliteit door middel van, bijvoorbeeld, het doen van aanbevelingen. Een belangrijk kenmerk van de kwaliteitstoetsing is het intercollegiale karakter ervan, waarbij de toetsing is gericht op verbetering van de kwaliteit van de beroepsuitoefening door middel van begeleiding en een open dialoog en samenwerking met de individuele rechtsbijstandverlener.

Omdat de kwaliteitsbewaking van de rechtsbijstandverlening een zelfstandige verantwoordelijkheid van het bestuur is, wijst het bestuur de deskundigen aan die de kwaliteitstoetsing verrichten. In artikel 10 is de basis opgenomen voor de

verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Ingeschreven advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn gehouden aan de voor leden van de desbetreffende beroepsgroep geldende (beroeps- en gedrags)regels. De Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders hebben wettelijke taken op het gebied van kwaliteitstoetsing. Uitgangspunt bij de toetsing van de kwaliteit van advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders is daarom dat deze geschiedt door leden van dezelfde beroepsgroep. Voor het uitvoeren van de kwaliteitstoetsen bij advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders wijst het bestuur deskundigen aan na overleg met de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten, onderscheidenlijk het bestuur van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, onderscheidenlijk het bestuur van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders.

#### *Tweede lid*

Met het tweede lid worden, voor zover nodig, toezichtsbevoegdheden uit titel 5.2 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard ten behoeve van toetsers die door het bestuur, voor zover van toepassing na overleg met de desbetreffende beroepsorganisatie, zijn aangewezen. Hieronder valt ook de medewerkingsplicht van de individuele rechtsbijstandverlener. Met de woorden “van overeenkomstige toepassing” is tot uitdrukking gebracht dat de kwaliteitstoetsing geen vorm van nalevingstoezicht is. Bij toezicht ligt de nadruk op het controleren van de wettelijke voorschriften en op de handhaving van die voorschriften, waarbij in het geval van gebleken overtreding kan worden overgegaan tot bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke sanctionering. De van overeenkomstige toepassing is noodzakelijk om de toetsing in de praktijk daadwerkelijk vorm te kunnen geven. Zonder de bevoegdheden die in de betreffende artikelen van de Awb zijn opgenomen zou een rechtsbijstandverlener, die om welke reden dan ook zijn werk niet wil laten toetsen, deze toetsing eenvoudig van zich vandaan kunnen houden. Om de praktijk voldoende ruimte te laten bij de verdere opzet van de kwaliteitstoetsing, is in het tweede lid tevens opgenomen dat het bestuur bepaalt over welke bevoegdheden de kwaliteitstoetsers beschikken.

#### *Derde lid*

Ten behoeve van de kwaliteitstoetsing wordt in het derde lid een doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen geregeld. Op de kwaliteitstoetsers rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht. In veel

dossiers zullen de in het kader van de kwaliteitstoetsing te beoordelen stukken zodanig zijn verweven met cliëntengegevens, dat zij redelijkerwijs niet geraadpleegd kunnen worden zonder de geheimhoudingsplicht te doorbreken. Op de kwaliteitstoetsing rust vervolgens een afgeleide geheimhoudingsplicht, welke analoog is aan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat of notaris. Aangezien de reikwijdte van de (oorspronkelijke) geheimhoudingsplicht mede wordt bepaald door eventuele uitzonderingen op de geheimhouding, gelden deze uitzonderingen evenzeer voor de afgeleide geheimhoudingsplicht. Het gevolg zou anders zijn dat de afgeleide geheimhoudingsplicht ruimer en meer omvattend is dan de oorspronkelijke geheimhoudingsplicht van de betrokken advocaat of notaris zelf. Voor de houder van de afgeleide geheimhoudingsplicht gelden derhalve dezelfde uitzonderingen als voor de advocaat of notaris.

Tevens wordt het verschoningsrecht gewaarborgd. Artikel 218 Sv is van *overeenkomstige* toepassing omdat in dit artikel het verschoningsrecht wordt gekoppeld aan een geheimhoudingsplicht die is gebaseerd op de stand, het beroep of het ambt van betrokkene; de geheimhoudingsplicht voor de genoemde functionarissen berust echter op een wettelijk voorschrift.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 165, tweede lid, onder b, Rv en artikel 5:20, tweede lid, is niet noodzakelijk. In artikel 165, tweede lid, onder b, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt gesproken over een verschoningsrecht voor personen die uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding zijn verplicht. De genoemde functionarissen verkrijgen op grond van dit wetsvoorstel een betrekking uit hoofde waarvan zij tot geheimhouding zijn verplicht en waarop het verschoningsrecht kan worden gefundeerd. In artikel 5:20, tweede lid, Awb wordt gesproken over personen die uit hoofde van hun ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding. De genoemde functionarissen krijgen op grond van dit wetsvoorstel een wettelijke geheimhoudingsplicht en kunnen zich dan ook verschonen van het verlenen van medewerking bij een bestuursrechtelijk onderzoek. De regeling beoogt dan ook te voorkomen dat door uitbreiding van de kring van geheimhouders het oorspronkelijke beroepsgeheim van de advocaat wordt uitgehold.

De regeling geldt ongeacht in welke hoedanigheid de advocaat of notaris rechtsbijstand verleent. Zij is niet alleen van toepassing op de advocaat of notaris die als zelfstandig ondernemer rechtsbijstand op basis van een toevoeging verleent, maar ook op de advocaat of notaris die werkzaam is voor een voorziening of op basis van een overeenkomst met het bestuur.

*Vierde lid*

Het vierde lid regelt dezelfde doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor andere rechtsbijstandverleners dan advocaten en notarissen. Deze andere rechtsbijstandverleners komt echter geen verschoningsrecht toe.

**Artikel 10**

*Eerste lid*

De uitvoering van zijn wettelijke taken, zoals neergelegd in artikel 5, brengt noodzakelijkerwijs mee dat het bestuur de nodige (en soms gevoelige) persoonsgegevens - niet alleen van de rechtzoekende en diens rechtsbijstandverlener, maar in voorkomende gevallen ook van bijvoorbeeld diens wederpartij of gewezen levensgezel - moet verwerken. De bescherming van deze persoonsgegevens wordt primair beheerst door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).<sup>53</sup>

De wettelijke taakopdracht verschaft het bestuur zowel de rechtvaardiging als het doel van gegevensverwerking, waarmee een rechtsgrondslag voor verwerking van persoonsgegevens gegeven is, zoals vereist onder artikel 6 van de AVG. De taakopdracht van het bestuur is noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd. Zo moet het onder meer zorg dragen voor de doelmatige en doeltreffende organisatie en verlening van rechtsbijstand en mediation en de doelmatige besteding van de hem ter beschikking staande middelen, de kwaliteit van de verlening van de rechtsbijstand en mediation bevorderen en bewaken en de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en mediators controleren. Dit vergt veel verschillende soorten verwerkingen. De AVG schrijft niet voor dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist is. De concrete invulling van deze taken is dynamisch en verandert met de tijd en maatschappelijke en juridische ontwikkelingen. Dit wordt onderstreept door de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen tot versterking van de regierol van de raad en tot verbreding en versterking van de eerste lijn, en door de commissie-Barkhuysen geconstateerde noodzaak om het stelsel en de uitvoering daarvan mee te kunnen laten bewegen met de ontwikkelingen.

---

<sup>53</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119).



De verwerking van persoonsgegevens ter uitvoering van de taken van het bestuur kan onder meer omvatten de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond van de rechtzoekende kunnen blijken, en gegevens over gezondheid of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Verwerking van dergelijke gegevens zijn ingevolge artikel 9, eerste lid, AVG verboden, tenzij één of meer van de in het tweede lid opgenomen gronden van toepassing zijn. Van belang in dit verband is dat verwerking van bijzondere persoonsgegevens is toegestaan, wanneer zij noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onder g, AVG), mits hiervoor een rechtsbasis is gegeven in het lidstatelijk recht.

Aan de wetgever komt een zekere marge toe in het definiëren van taken met een zwaarwegend algemeen belang waarvoor verwerking van bijzondere persoonsgegevens noodzakelijk is. Zoals gezegd is het onvermijdelijk vanuit de taak van het bestuur dat ook bijzondere persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Een rechtsgrondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door het bestuur is hierom in het voorgestelde artikel 10, eerste lid, Wrb gegeven. Dat lid biedt ook de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen van rechtzoekenden, die slechts mogen worden verwerkt onder toezicht van de overheid (in casu het bestuur) of derden voor zover passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkene zijn geboden (artikel 10 AVG).

Als zelfstandig bestuursorgaan heeft het bestuur ruime bevoegdheden om zijn wettelijke taken optimaal te vervullen. Als verwerkingsverantwoordelijke rust op hem daarmee ook een grote eigen verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens en het waarborgen van de rechten van de betrokkene overeenkomstig de AVG. Met het oog op transparantie en toezicht moet het bestuur in zijn privacyreglement (derde lid) onder meer inzichtelijk maken welke soorten persoonsgegevens op welke wijze en voor welke doelen worden verwerkt, welke passende technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen

(artikel 32 AVG), en hoe de fundamentele rechten van de betrokken personen zijn gewaarborgd.

*Tweede lid*

Onder verantwoordelijkheid van het bestuur worden ten behoeve van diens taakuitoefening persoonsgegevens verwerkt door onder meer personeelsleden van de raad, van een door de raad getroffen voorziening (artikel 7) en van organisaties waarmee het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van rechtsbijstand heeft gesloten (artikel 6). Ook de deskundigen die onder verantwoordelijkheid van het bestuur de kwaliteitstoetsen bij rechtsbijstandverleners en mediators verrichten (artikel 9) en de leden van commissies die het bestuur voor de uitvoering of voorbereiding van zijn taken instelt (artikel 8) kunnen persoonsgegevens verwerken. Het bestuur moet er voor zorg dragen dat die verwerkers voldoende waarborgen bieden dat hun verwerking van persoonsgegevens voldoet aan de vereisten van de verordening (artikel 28 AVG). Daartoe moet het bestuur in ieder geval de medewerkers van de raad instrueren. Ook moet het bij het opstellen van zijn algemene regels over het treffen van voorzieningen en het sluiten van overeenkomsten tot rechtsbijstandverlening en het treffen van voorzieningen voorzien in waarborgen dat de AVG wordt nageleefd (artikel 7, derde lid, onder a, respectievelijk artikel 6, tweede lid onder a). Het bestuur moet in zijn jaarverslag, bedoeld in artikel 18 Kaderwet, rapporteren over deze verwerking van persoonsgegevens door derden.

*Derde lid*

Het bestuur is als verwerkingsverantwoordelijke gehouden de materiële bepalingen van de AVG na te leven. Het is dan ook allereerst aan het bestuur zelf om een interpretatie te geven van de in de verordening opgenomen verplichtingen met het oog op de naleving daarvan. Het bestuur moet een passend gegevensbeschermingsbeleid voeren, waarbij rekening wordt gehouden met onder meer de aard, context, omvang en doel van de verwerking van de verschillende soorten persoonsgegevens, en waarbij passende maatregelen worden getroffen die waarborgen dat de verwerking in overeenstemming is met de AVG. Het derde lid verplicht het bestuur een privacyreglement op te stellen met regels over de verwerking van persoonsgegevens. Die verwerking moet uiteraard geschieden overeenkomstig de AVG. Het derde lid benoemt (niet-limitatief) de onderwerpen die in ieder geval in het reglement geregeld moeten worden.

Als verwerkingsverantwoordelijke rusten op het bestuur verplichtingen tot onder meer doelgebonden, proportionele, eerlijke, transparante gegevensverwerking, bewaking van de juistheid van de gegevens, de beveiliging daarvan, tijdige verwijdering of anonimisering of pseudonimisering, en gegevensbescherming door ontwerp en het gebruik van standaardinstellingen (*privacy by design and by default*). Aan de hand van een veelheid van verschillende aspecten moet het een belangenafweging maken ten aanzien van de technische en organisatorische aspecten van gegevensverwerking om een zo klein mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te realiseren, onder meer door pseudonimisering en andere waarborgen. *Privacy by design and by default* brengt onder meer mee dat het bestuur privacy-overwegingen betreft bij het ontwerpen van het nieuwe klantvolgsysteem (artikel 25 AVG). Ook moet het bestuur voorafgaande gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (*privacy impact assessments*) uitvoeren en een register van verwerkingsactiviteiten bijhouden.

Het bestuur moet passende maatregelen treffen om de betrokkenen wier gegevens worden verwerkt, in staat te stellen hun rechten op grond van de AVG uit te oefenen. Het gaat hierbij onder meer om informatierechten (artikelen 12 tot en met 14 en 19 AVG) en het inzagerecht van de betrokkene (artikel 15 AVG), diens recht op rectificatie (artikel 16 AVG), op gegevenswissing (artikel 17 AVG), op beperking van verwerking (artikel 18 AVG) en op overdraagbaarheid van gegevens (artikel 20 AVG), en het recht om bezwaar te maken tegen de verwerking van persoonsgegevens (artikel 21 AVG). Die rechten worden rechtstreeks ontleend aan de AVG en behoeven geen regeling in nationale wetgeving.

Het reglement biedt de betrokkene wiens persoonsgegevens worden verwerkt, inzicht niet alleen voor wat betreft de gegevens die verwerkt worden, maar ook wat betreft de wijze waarop hij zijn rechten op grond van de AVG kan uitoefenen. Het bestuur moet een voorafgaande gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*privacy impact assessment*) uitvoeren (artikel 35 AVG), waarbij het zijn onafhankelijke functionaris voor gegevensbescherming (artikelen 37 tot en met 39 AVG) raadpleegt. Het moet ook de Autoriteit persoonsgegevens raadplegen (artikel 36 AVG). De voorgenomen verwerking en waarborgen worden zodoende vooraf beoordeeld op conformiteit met de AVG.

*Vierde lid*

Op grond van artikel 19 van de Kaderwet is het bestuur gehouden toe te zien op een tijdige voorbereiding en uitvoering van zijn werkzaamheden, op de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen die met hem daarbij in aanraking komen, de zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en klachten, en in het jaarverslag verslag te doen van hetgeen tot uitvoering daarvan is verricht. Het vierde lid bepaalt dat het bestuur in zijn jaarverslag uitdrukkelijk verslag doet van de verwerking van persoonsgegevens.

### **Afdeling 3. De raad van advies**

De taken van de raad van advies in artikel 11 komen overeen met die in het huidige artikel 6. Hier is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

### **Artikel 12**

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 5, met dien verstande dat de overeenkomstige toepassing van artikel 21 van de Kaderwet is geschrapt. Hierdoor heeft de Minister niet meer de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door de raad van advies. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.10.4 van het algemene deel van deze toelichting.

## **Hoofdstuk III. Rechtsbijstandverleners en mediators**

### **Afdeling 1. Algemeen**

Een duurzaam stelsel dat met de ontwikkelingen kan meebewegen, vergt flexibiliteit in de instrumenten die het bestuur al tot zijn beschikking heeft om zorg te dragen voor de doelmatige en doeltreffende organisatie en verlening van rechtsbijstand en mediation, de doelmatige besteding van de beschikbare middelen en de evenwichtige spreiding van het aanbod van rechtsbijstand en mediation. Een duurzaam stelsel vereist uiteraard ook dat de kwaliteit van de verleend rechtsbijstand en mediation te allen tijde voldoende gewaarborgd is. De aanbevelingen van het rapport van de commissie-Wolfsen in dit verband strekken onder meer tot verbetering van de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand en kwaliteitsbewaking door middel van peer review, de invoering van een professioneel statuut voor medewerkers van het Juridisch Loket en tot verbetering van de kenbaarheid voor de rechtzoekende van de kwaliteit van het aanbod aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

## **Artikel 13**

Dit artikel regelt welke rechtsbijstandverleners gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen verlenen. Het gaat hierbij om een herschikking en aanvulling van het huidige artikel 13, eerste en tweede lid. Dit is onder meer geboden door de introductie van de aanvullende rechtshulp (artikelen 38 tot en met 40). Het huidige artikel 13, eerste en tweede lid, geeft geen uitsluitel over de vraag welke rechtsbijstandverleners zogeheten piket-rechtsbijstand op het gebied van (jeugd)strafrecht, vreemdelingenrecht en psychiatrisch patiëntenrecht, of rechtsbijstand op basis van een aanwijzing of “ambtshalve toevoeging” kunnen verlenen.

Het huidige artikel 13, derde lid, dat bepaalt dat het bestuur regels stelt met betrekking tot het aangaan van overeenkomsten tot het verlenen van rechtsbijstand op bepaalde rechtsgebieden met notarissen, gerechtsdeurwaarders en anderen, is opgenomen in het nieuwe artikel 6, tweede lid.

### *Eerste lid*

Eerstelijns rechtsbijstand (rechtshulp en aanvullende rechtshulp) wordt verleend door medewerkers van het Juridisch Loket van de raad of van een andere voorziening die het bestuur kan treffen voor het verlenen van rechtshulp of aanvullende rechtshulp. Zij kan ook worden verleend door derden – natuurlijke personen of rechtspersonen - waarmee het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van aanvullende rechtshulp heeft gesloten. Het eerste lid sluit dus niet uit dat het bestuur overeenkomsten kan sluiten met bijvoorbeeld advocaten, gerechtsdeurwaarders of notarissen tot het verlenen van eerstelijns (aanvullende) rechtshulp, in welk geval die eerstelijns rechtsbijstand niet op basis van een toevoeging wordt verleend. Verleners van eerstelijns rechtsbijstand worden niet in het register ingeschreven. Artikel 14, tweede lid, schept daartoe wel de mogelijkheid.

### *Tweede lid*

Tweedelijns rechtsbijstand op basis van een toevoeging wordt verleend door in het register ingeschreven advocaten en door in het register ingeschreven notarissen, gerechtsdeurwaarders of derden – natuurlijke personen of rechtspersonen - met wie het bestuur een overeenkomst als bedoeld in artikel 6 is aangegaan tot het verlenen van rechtsbijstand op bepaalde rechtsgebieden.

Mediation op basis van een toevoeging wordt verleend door in het register ingeschreven mediators. Ten opzichte van het huidige artikel 13, eerste lid, onder c, is de verwijzing naar artikel 56 van de Wet op het notarisambt geschrapt, omdat die tariefregeling geen vorm van op grond van de Wrb gesubsidieerde rechtsbijstand is en ook niet op basis van een toevoeging geschiedt.

#### *Derde lid*

Dit lid ziet op de zogeheten "piket-zaken" waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend. Rechtsbijstandverlening geschiedt in deze gevallen niet op basis van een toevoeging. In artikel 7, tweede lid, onder b, wordt het bestuur uitdrukkelijker dan thans in het huidige artikel 37, eerste lid, onder b, het geval is, opgedragen een voorziening te treffen voor de verlening van rechtsbijstand in dergelijke, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend. Het gaat hierbij om zaken in het kader van het (jeugd)straf-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenrecht (het huidige artikel 23 Bvr). Rechtsbijstand in deze zaken wordt verleend door (gespecialiseerde) advocaten.

Het derde lid heeft ook betrekking op rechtsbijstand die wordt verleend door een rechtsbijstandverlener die door het bestuur op grond van een wettelijk voorschrift is aangewezen of toegevoegd (de zogeheten "ambtshalve toevoeging"). Het gaat hierbij om zaken waarin rechtsbijstand niet op aanvraag van de rechtzoekende wordt verleend in zaken op grond van bijvoorbeeld de Uitleveringswet, de Vreemdelingenwet 2000, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Wet tijdelijk huisverbod, de Overleveringswet of de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties. Ook in deze gevallen geldt als uitgangspunt dat rechtsbijstand wordt verleend door (gespecialiseerde) advocaten.

#### *Vierde en zesde lid*

Hoewel het uitgangspunt is dat rechtsbijstand in dergelijke zaken wordt verleend door (gespecialiseerde) advocaten, wordt met het oog op toekomstige ontwikkelingen op voorhand niet uitgesloten dat zij op den duur ook kan worden verleend door bijvoorbeeld (even gespecialiseerde) medewerkers van het

Juridisch Loket, die al dan niet tevens advocaat zijn. Uiteraard moet hierbij rekening worden gehouden met de eisen die het desbetreffende wettelijke voorschrift stelt. Indien een wettelijk voorschrift zich daartegen verzet, kan die rechtsbijstand niet worden verleend door een ander dan een advocaat. Zo bepaalt artikel 37 Sv dat als raadslieden worden toegelaten in Nederland op het tableau van de Nederlandse orde van advocaten ingeschreven advocaten en personen als bedoeld in artikel 16b dan wel 16h van de Advocatenwet, indien zij samenwerken met een in Nederland ingeschreven advocaat overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 16e respectievelijk 16j van de Advocatenwet. Dit verzet zich tegen rechtsbijstandverlening door een andere rechtsbijstandverleners.

Indien het bestuur overweegt een regeling te treffen met betrekking tot rechtsbijstandverlening in zaken als bedoeld in het derde lid door anderen dan ingeschreven advocaten, moet zij hierover in overleg treden met de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten. Een eventueel te treffen regeling behoeft ook de goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie. Die goedkeuring kan geheel of gedeeltelijk worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat de regels naar het oordeel van de minister een goede taakuitoefening door het bestuur kunnen belemmeren.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid dat het bestuur een uitzondering maakt op het algemene vereiste dat rechtsbijstand in het gesubsidieerde stelsel uitsluitend wordt verleend door in het register ingeschreven rechtsbijstandverleners. De uitzondering geldt slechts voor advocaten en alleen indien de vrije advocaatkeuze (onderdeel a) of ontbreken van de vereiste deskundigheid op een bepaald rechtsgebied bij de ingeschreven advocaten niet aanwezig is (onderdeel b) daartoe noopt. Het vierde lid is ontleend aan het huidige artikel 16. Ten opzichte daarvan is geen wijziging beoogd. Wel is met het oog op de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening volledigheidshalve uitdrukkelijker dan voorheen tot uitdrukking gebracht dat ook de niet in het register ingeschreven advocaat terzake kundig moet zijn.

## **Afdeling 2. Het register van rechtsbijstandverleners**

### **Artikel 14**

#### *Eerste lid*

Een duurzaam stelsel vereist dat de kwaliteit van de verleend rechtsbijstand en mediation te allen tijde voldoende gewaarborgd is. De aanbevelingen van het rapport van de commissie-Wolfsen in dit verband strekken onder meer tot aanscherping van de inschrijfvoorwaarden, met name de kwaliteitsvoorwaarden, voor rechtsbijstandverleners die actief willen zijn binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, tot invoering van een professioneel statuut voor medewerkers van het Juridisch Loket en tot verbetering van de kenbaarheid voor de rechtzoekende van de kwaliteit van het aanbod aan gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het eerste lid stelt een openbaar raadpleegbaar register voor rechtsbijstandverleners en mediators in. Het register wordt beheerd door het bestuur (artikel 5, tweede lid). Het bestuur stelt voorwaarden voor de inschrijving van de verschillende categorieën rechtsbijstandverleners en van mediators (artikel 15), schrijft rechtsbijstandverleners en mediators in het register in en haalt zo nodig de inschrijving door (artikel 16) waardoor de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator niet langer rechtsbijstand of mediation binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan verlenen. Voor alle duidelijkheid bepaalt het eerste lid in aanvulling op artikel 10 ook dat het bestuur verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de AVG is voor het register.

Thans worden alleen advocaten en mediators die rechtsbijstand op basis van toevoeging verlenen door het bestuur ingeschreven (huidige artikelen 13, eerste lid, onder a, en 33b). De inschrijving is een voorwaarde voor het kunnen verlenen van rechtsbijstand en mediation binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De inschrijvingsvoorwaarden hebben onder meer betrekking op de kwaliteit van de rechtsbijstand en mediation. De advocaat of mediator die niet voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden, kan worden uitgeschreven en als gevolg daarvan niet langer binnen het stelsel opereren. Rechtsbijstand op basis van een toevoeging kan echter ook worden verleend door notarissen en gerechtsdeurwaarders, derden waarmee de het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van tweedelijns rechtsbijstand heeft gesloten, en door medewerkers van een eventueel door het bestuur te treffen voorziening voor tweedelijnsrechtsbijstand. Voortaan moeten ook zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, waaronder kwaliteitsvereisten, alvorens zij kunnen worden ingeschreven en in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen opereren.

*Tweede lid*



Het eerstelijns rechtshulpaanbod van het Juridisch loket wordt uitgebreid met aanvullende rechtshulp. Ook de kwaliteit daarvan moet uiteraard zijn gewaarborgd. Dit geldt ook voor de (aanvullende) rechtshulp die wordt verleend door andere eventueel voor (aanvullende) rechtshulp te treffen voorzieningen en door derden met wie het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van (aanvullende) rechtshulp heeft gesloten. Ook deze moeten voldoen aan inschrijvingsvoorwaarden alvorens zij in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen opereren. In de artikelen 6 en 7 is daarin voorzien. Het tweede lid scheidt de mogelijkheid om ook rechtsbijstandverleners die eerstelijns rechtshulp verlenen, in het register in te schrijven.

Indien daartoe wordt besloten worden ook advocaten, gerechtsdeurwaarders of notarissen met wie het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van eerstelijns (aanvullende) rechtshulp heeft gesloten, als zodanig in het register ingeschreven, hetgeen evenwel niet betekent dat die eerstelijns (aanvullende) rechtshulp op basis van een toevoeging wordt verleend.

#### *Derde en vierde lid*

Het derde lid regelt de gegevens die ten aanzien van de rechtsbijstandverleners en mediators in ieder geval in het register worden opgenomen. Deze spreken voor zich. Met de woorden "in ieder geval" wordt aangegeven dat deze gegevens niet-limitatief zijn. Op grond van het vierde lid kan het bestuur aanvullende gegevens in het register opnemen, voor zover die van belang zijn voor de uitvoering van diens taken. Hierbij moet bedacht worden dat het register is bedoeld ter voorlichting van de rechtzoekende over het aanbod aan en kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand en mediation en dat het register voor een ieder kosteloos raadpleegbaar is. Bepaalde gegevens die wel voor de taakuitvoering van het bestuur, maar niet voor de rechtzoekende van belang zijn, worden daarom niet in dit openbare register opgenomen.

### **Artikel 15**

De voorwaarden die het bestuur aan de inschrijving van rechtsbijstandverleners en mediators in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet stellen (artikel 14, eerste lid), zijn algemeen verbindende voorschriften. Artikel 15 bevat bepalingen met betrekking tot die inschrijvingsvoorwaarden. Dit artikel is, voor zover het gaat om de inschrijving van advocaten en mediators, grotendeels ontleend aan de huidige artikelen 15 en 33c, en aangevuld met bepalingen met betrekking tot de inschrijving van andere rechtsbijstandverleners binnen het

stelsel. De inschrijvingsvoorwaarden zijn een belangrijk instrument van het bestuur om zijn taken (artikel 5) waar te kunnen maken. Om het bestuur adequaat te kunnen laten inspelen op toekomstige ontwikkelingen, worden de onderwerpen die door de inschrijvingsvoorwaarden moeten worden bestreken, niet-limitatief opgesomd. Met het oog op de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie behoeven de inschrijvingsvoorwaarden wel, zoals ook thans het geval is, diens goedkeuring.

#### *Eerste en tweede lid*

Het eerste lid draagt het bestuur op algemene voorwaarden te stellen aan de inschrijving van rechtsbijstandverleners die binnen het stelsel rechtsbijstand op basis van een toevoeging of piketrechtsbijstand verlenen, dan wel door het bestuur op grond van enig wettelijk voorschrift als raadsman kunnen worden aangewezen (ambtshalve worden toegevoegd). Hiertoe kunnen onder omstandigheden ook behoren medewerkers van voorzieningen (artikel 7) en derden met wie het bestuur een overeenkomsten sluit tot verlening van eerste- of tweedelijns rechtsbijstand (artikel 6). Die algemene inschrijvingsvoorwaarden hebben in ieder geval betrekking op de doelmatigheid en zorgvuldigheid van de rechtsbijstandverlening en mediation, en op de verslaglegging omtrent de verleende rechtsbijstand of mediation. Het bestuur moet hiermee rekening houden bij het treffen van een voorziening of het sluiten van een overeenkomst tot rechtsbijstandverlening.

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

jaarbasis aan gesubsidieerde rechtsbijstand wordt besteed. Het huidige artikel 15 geeft de raad de bevoegdheid om voorwaarden te stellen aan het aantal toevoegingen (zaken) waarvoor een advocaat wordt toegevoegd, terwijl naast toevoegingen ook vergoedingen voor bewerkelijke zaken kunnen worden toegekend. Om hierop beperkingen aan te kunnen brengen, wordt aan de raad de bevoegdheid toegekend om in de voorwaarden voor deelname door rechtsbijstandverleners en mediators aan het stelsel tevens regels te stellen over het maximum aan de jaarlijks aan hen toe te kennen vergoeding voor verleende rechtsbijstand. Het ligt voor de hand dat bij het vaststellen van dit maximum ten minste wordt aangesloten bij de bezoldigingsnormen op grond van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Ter bescherming van rechtsbijstandverleners mag de raad geen lager maximumbedrag stellen dan het op grond van het vijfde lid bij ministeriele regeling vastgestelde bedrag. De raad is verzocht om jaarlijks in de Monitor aandacht te besteden aan de jaarlijkse vergoedingen die advocaten ontvangen op grond van de Wrb, door middel van publicatie van geanonimiseerde informatie, zodat een evenwichtig beeld ontstaat van verdiensten binnen het stelsel.

#### *Derde lid*

Het bestuur draagt zorg voor de verlening van (eerstelijns) rechtshulp en aanvullende rechtshulp aan rechtzoekenden (artikel 5, tweede lid, onder b) en is daarvoor verantwoordelijk. De onafhankelijke beroepsuitoefening van de eerstelijns rechtshulpverlener moet gewaarborgd zijn. Deze heeft daarbij immers een eigen persoonlijke en professionele verantwoordelijkheid met betrekking tot zijn beroepsmatig handelen, waaraan een arbeidsovereenkomst met de raad of een voorziening of een overeenkomst als bedoeld in artikel 6 geen afbreuk moet kunnen doen. Daarom draagt het derde lid het bestuur op om, indien wordt overgegaan tot inschrijving van eerstelijns rechtsbijstandverleners, met die inschrijving in ieder geval eisen te stellen aan de onafhankelijkheid van de betrokken rechtshulpverlener, aan de transparantie van die rechtshulpverlening en aan het voorkomen van belangenverstremming. Het bestuur moet hiertoe een professioneel statuut opstellen, dat waarborgt dat de individuele rechtshulpverlener de rechtshulpverlening aan individuele rechtzoekenden in vrijheid en onafhankelijkheid kunnen verrichten. Daarbij kan worden aangesloten bij het professioneel statuut voor de advocaat in dienstbetrekking. Het professioneel statuut behoeft, als onderdeel van de inschrijvingsvoorwaarden, goedkeuring van de minister van Veiligheid en Justitie.

Ondertekening van het professioneel statuut is een voorwaarde voor de inschrijving van eerstelijns rechtsbijstandverleners in het register. Inschrijving van eerstelijns rechtsbijstandverleners is een bevoegdheid van het bestuur (artikel 14, tweede lid). Het wetsvoorstel verplicht niet tot die inschrijving. De waarborgen voor de kwaliteit, de onafhankelijkheid en de transparantie van de te verlenen (aanvullende) rechtshulp die het professioneel statuut biedt, zijn echter ook voorwaarden voor rechtsbijstandverlening door een voorziening of op grond van een overeenkomst tot het verlenen van (aanvullende) rechtshulp (artikelen 6, tweede lid, onder b en 7, derde lid, onder b).

Het huidige artikel 8a, dat bepaalt dat het bestuur een klachtenregeling vaststelt waarop een ieder die een klacht heeft over een gedraging van een medewerker van een voorziening een beroep kan doen, kan daarmee vervallen. Die klachtenregeling was bedoeld als de pendant van het voor advocaten geldende tuchtrecht (Kamerstukken II 2006/07, 30 436, nr. 7). De behandeling van klachten over medewerkers van het Juridisch Loket of van een andere voorziening die eerstelijns rechtsbijstand verleent, wordt beheerst door hoofdstuk 9 Awb. Een gedraging van een persoon die in het kader van een voorziening of een overeenkomst tot rechtsbijstandverlening werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het bestuur, wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur (artikel 9:1 Awb).

#### *Vierde lid*

Het bestuur is belast met het goede functioneren van het gehele stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en moet daarover verantwoording kunnen afleggen. De inschrijvingsvoorwaarden en de controle op de werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en mediators zijn hiervoor belangrijke instrumenten. Tegelijkertijd stellen ook de Nederlandse Orde van Advocaten, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders eisen aan het functioneren en de kwaliteit van de dienstverlening van de desbetreffende beroepsgroepen. Advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn daarnaast ook onderworpen aan een eigen stelsel van toezicht en tuchtrecht. Dit vergt afstemming van de inschrijvingsvoorwaarden die het bestuur stelt met de desbetreffende beroepsorganisaties. Aangezien er geen beroepsorganisatie voor mediators is, verlangt het vierde lid dat de raad bij de ontwikkeling van inschrijvingsvoorwaarden voor mediators in overleg treedt met ten minste één representatieve rechtspersoon die blijkens haar statuten (mede) ten doel heeft de behartiging van belangen van mediators of de bevordering van toepassing

van mediation.

#### *Zesde lid*

Het zesde lid bepaalt dat de inschrijvingsvoorwaarden, zoals ook thans het geval is ten aanzien van de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten en mediators (huidige artikelen 14, derde volzin en 33b, eerste lid, derde volzin), de goedkeuring van de minister van Veiligheid en Justitie behoeven.

### **Artikel 16**

Dit artikel regelt de doorhaling van de inschrijving van rechtsbijstandverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel. Het is gebaseerd op de huidige artikelen 17 (advocaten) en 33d (mediators). Omdat voortaan alle rechtsbijstandverleners die rechtsbijstand verlenen op basis van een toevoeging of aanwijzing (ambtshalve toevoeging) of in piketzaken, in het register worden ingeschreven en eerstelijns rechtsbijstandverleners in het register kunnen worden ingeschreven, regelt dit artikel ook de doorhaling van de inschrijving van andere rechtsbijstandverleners dan louter advocaten en mediators. Doorhaling van de inschrijving heeft tot gevolg dat de betrokken mediator of rechtsbijstandverlener niet langer mediation of rechtsbijstand binnen het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand kan verlenen. De doorhaling is een appellabel besluit van het bestuur dat met inachtneming van de zorgvuldigheidswaarborgen van de Algemene wet bestuursrecht moet worden voorbereid.

#### *Eerste lid*

De doorhalingsgronden in het eerste lid hebben uitsluitend betrekking op advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het bestuur moet hun inschrijving doorhalen bij verlies of schorsing van de hoedanigheid van advocaat, notaris of gerechtsdeurwaarder. Dit komt overeen met het huidige artikel 17, eerste lid, dat hetzelfde voor advocaten regelt. De reikwijdte is uitgebreid met notarissen en gerechtsdeurwaarders die in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werkzaam zijn. Het spreekt voor zich dat het een advocaat die van het tableau is geschrapt en de notaris of gerechtsdeurwaarder die uit zijn ambt is ontzet, niet langer kan worden toevertrouwd minder draagkrachtige rechtzoekenden bij te staan in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook als een of meer (ernstige) beroepsfouten hebben geleid tot schorsing van de advocaat, notaris of gerechtsdeurwaarder, moet die rechtsbijstandverlener in ieder geval voor de duur van de schorsing worden uitgeschreven. De mediator is

geen gereguleerd beroep en de hoedanigheid als mediator kan daarom niet worden verloren.

#### *Tweede lid*

De doorhalingsgrond in het tweede lid heeft betrekking op alle ingeschreven rechtsbijstandverleners, dus ook op eerstelijns rechtsbijstandverleners indien wordt overgegaan tot inschrijving van deze beroepsbeoefenaars, en op mediators. De inschrijving kan worden doorgehaald indien de desbetreffende rechtsbijstandverlener of mediator niet of niet langer voldoet aan de voor de inschrijving gestelde voorwaarden. Deze bepaling is ontleend aan de huidige artikelen 17, tweede lid, onder a, en 33d, eerste lid. Op grond van het tweede lid kan de inschrijving bijvoorbeeld worden doorgehaald, indien de dienstverlening naar het oordeel van het bestuur niet voldoet aan de redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid, de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator niet (langer) voldoet aan de kwaliteitseisen, niet meewerkt aan de werkzaamheden van een door het bestuur ingestelde commissie of aan kwaliteitstoetsen. (huidige artikelen 17, tweede lid, onder b, en 33d, tweede lid).

#### *Derde lid*

Het derde lid is ontleend aan de huidige artikelen 17, tweede lid, en 33d, tweede lid, Wrb. De reikwijdte is echter niet beperkt tot alleen advocaten en mediators. Ook de inschrijving van leden van anderen die rechtsbijstand op basis van een toevoeging verlenen, kan op deze gronden worden doorgehaald.

#### *Vierde lid*

Doorhaling van de inschrijving heeft tot gevolg dat de betrokken rechtsbijstandverlener geen rechtsbijstand in het stelsel kan verlenen. De rechtsbijstandverlener die naderhand weer binnen het stelsel van rechtsbijstand zijn diensten aan rechtzoekenden wil gaan aanbieden, moet opnieuw een daartoe strekkende aanvraag met onderbouwing indienen, die het bestuur vervolgens op alle onderdelen moet beoordelen. In de praktijk is gebleken dat er in voorkomende behoefte bestaat aan een lichtere maatregel die het mogelijk maakt de betrokken rechtsbijstandverlener gedurende enige de gelegenheid te geven de geconstateerde gebreken te herstellen. Hierop is in paragraaf 4.2.3. van het algemene deel van de toelichting reeds nader ingegaan. Het vierde lid voorziet in de mogelijkheid om de inschrijving tijdelijk door te halen. In de periode waarin zijn inschrijving tijdelijk is doorgehaald, kan de betrokken

rechtsbijstandverlener geen rechtskundige bijstand binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen en zullen rechtzoekenden hem niet aantreffen in het register. In die periode kan de rechtsbijstandverlener werken aan de oplossing van de problemen die hebben geleid tot de (tijdelijke) doorhaling. Indien de rechtsbijstandverlener naar genoegen van het bestuur aantoonbaar dat de problemen zijn opgelost, kan hij vervolgens met minder administratieve lasten en minder uitvoeringslasten voor het bestuur weer worden ingeschreven.

#### *Vijfde lid*

Op grond van het vijfde lid kan de inschrijving van iedere rechtsbijstandverlener en iedere mediator tijdelijk worden geschorst hangende het onderzoek naar de mogelijkheid om die inschrijving door te halen. Doorhaling van de inschrijving vergt zorgvuldige voorbereiding, waarmee de nodige tijd kan zijn gemoeid. Indien de concrete casusgegevens van dien aard zijn dat het niet verantwoord wordt geacht om de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator in de periode in aanloop naar de doorhaling van diens inschrijving nog langer toe te staan binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand rechtzoekenden bij te staan, moet de inschrijving hangende de voorbereiding van het besluit tot doorhaling kunnen worden geschorst. De rechtszekerheid van de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator brengt met zich mee dat de duur van de schorsing niet zeer lang kan zijn. Anderzijds moet de duur van de schorsing wel toereikend zijn voor een gedegen besluitvorming door het bestuur over de doorhaling van de inschrijving. Naar verwachting is een termijn van maximaal drie maanden toereikend.

## **Hoofdstuk IV. De verlening van rechtsbijstand en mediation**

### **Afdeling 1. Algemeen**

#### **Paragraaf 1. Weigeringsgronden**

##### **Artikel 17**

Dit artikel bevat algemene (weigerings)gronden voor aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand. Deze gronden gelden zowel voor rechtshulp en aanvullende rechtshulp als voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Deze criteria zijn ook van toepassing op de verlening van rechtsbijstand door derden waarmee het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van rechtsbijstand heeft gesloten of

door een door het bestuur getroffen voorziening voor rechtsbijstandverlening, niet zijnde piketrechtsbijstand. Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 12. In de artikelen 18 en 19 zijn aanvullende (weigerings)gronden opgenomen voor aanvullende rechtshulp en rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Deze weigeringsgronden in de artikelen 17, 18 en 19 zijn niet van toepassing op de verlening van rechtsbijstand op grond van een aanwijzing (de zogeheten “ambtshalve toevoeging”) en de verlening van rechtsbijstand in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend (de zogeheten “piketrechtsbijstand”). Dit is geregeld in artikel 51, dat onder meer afdeling 1 (en daarmee de artikelen 17, 18 en 19) niet van toepassing verklaart in dergelijke zaken.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid komt overeen met het huidige artikel 12, eerste lid, met dien verstande dat het draagkrachtvereiste is overgebracht naar de weigeringsgronden in het tweede lid (onderdeel a). Daarbij is tevens tot uitdrukking gebracht dat het draagkrachtvereiste niet leidt tot weigering van rechtsbijstand in gevallen waarin sprake is van zogeheten kosteloze rechtsbijstand (artikel 34).

#### *Tweede lid*

De in de onderdelen b, c en e tot en met h opgenomen gronden komen overeen met die in het huidige artikel 12, tweede lid, onder a tot en met g. Ten opzichte van die onderdelen is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Op grond van het tweede lid, onder d, wordt geen rechtsbijstand verleend in zaken waarin het op grond van de overtreden norm aannemelijk is dat een in verhouding tot het inkomen lage boete zal worden opgelegd. Deze weigeringsgrond is niet langer beperkt tot strafzaken. Ook in bestuursrechtelijke zaken waarin aannemelijk is dat een relatief lage bestuurlijke boete zal worden opgelegd en tuchtzaken waarin het opleggen van een relatief lage boete aannemelijk is, wordt geen rechtsbijstand verleend.

#### *Onderdeel h*

Onderdeel h komt overeen met het huidige artikel 12, tweede lid, onder g. Met het oog op - ook door de commissie-Wolfsen gesignaleerde - gevallen waarin



een rechtzoekende in een bepaalde zaak een beroep kan doen op een rechtsbijstandverzekering of rechtskundige bijstand in het kader van het lidmaatschap van een vakbond of ander (verenigings)verband, is overwogen is om ter aanvulling van onderdeel f een nieuw onderdeel op te nemen dat ertoe strekt dat rechtsbijstand of mediation niet wordt verleend, indien de rechtzoekende daadwerkelijk toegang tot adequate rechtskundige bijstand anders dan op grond van deze wet of de bekostiging daarvan heeft. Hiervan is echter afgezien, aangezien deze gevallen reeds onder het tweede lid, onder h (het huidige artikel 12, tweede lid, onder g) kunnen worden geschaard.

#### *Onderdeel i*

Dit nieuwe onderdeel heeft betrekking op de verplichting van de rechtzoekende om desgevraagd in persoon te verschijnen voor een oriëntatiegesprek (artikel 36). Het bestuur kan de rechtzoekende slechts voor een oriëntatiegesprek oproepen, indien het dat noodzakelijk acht. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.2.2 van het algemene deel van deze toelichting. Indien de rechtzoekende, hoewel deugdelijk opgeroepen, zonder goede reden niet verschijnt, wordt geen rechtsbijstand verleend.

### **Artikel 18**

In aanvulling op de gronden die in artikel 17 zijn opgenomen, voorziet dit artikel in aanvullende afwijzingsgronden voor aanvullende rechtshulp.

Het eerste lid heeft betrekking op de situatie waarin reeds bij de behandeling van de aanvraag de inschatting is dat de voorliggende zaak niet kan worden afgedaan met aanvullende rechtshulp. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer op voorhand kenbaar is dat een vorm van procesvertegenwoordiging nodig is en het verkennen van alternatieve wegen van geschiloplossing illusoir is. In dat geval is het weinig zinvol om desondanks aanvullende rechtshulp te verlenen. In voorkomende gevallen zal het zinvoller zijn om de rechtzoekende door te verwijzen naar tweedelijns rechtsbijstand.

Het tweede lid maakt het mogelijk om aanvullende rechtshulp te weigeren, indien de zaak van de rechtzoekende kan worden afgehandeld met verlening van rechtshulp, met verlening van rechtsbijstand door een voorziening of met verlening van rechtsbijstand door een derde waarmee het bestuur een overeenkomst tot rechtsbijstandverlening als bedoeld in artikel 6 heeft gesloten.

## **Artikel 19**

Dit artikel bevat aanvullende gronden waarop de aanvraag om een toevoeging kan worden afgewezen. Het is ontleend aan het huidige artikel 28 en aangepast met het oog op de introductie van aanvullende rechtshulp en van de trajecttoevoeging (onder meer voor multiproblematiek). Hierop is in paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting al nader ingegaan.

### *Eerste lid*

#### *Onderdelen a en b*

De onderdelen a en b komen overeen met de onderdelen a en b van het huidige artikel 28. Ten opzichte van die onderdelen is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

#### *Onderdeel c*

Het huidige onderdeel c, op grond waarvan het bestuur de toevoeging kan weigeren indien het gaat om een zaak die naar zijn oordeel eenvoudig kan worden afgehandeld, is in het belang van de rechtszekerheid geconcretiseerd. Het gaat om zaken die naar het oordeel van het bestuur kunnen worden afgehandeld met de verlening van rechtshulp, van aanvullende rechtshulp (artikelen 38 en 39) of met een lichte adviestoevoeging (artikel 45).

#### *Onderdeel d*

Het huidige onderdeel d bepaalt dat een toevoeging kan worden geweigerd indien de zaak kan worden afgehandeld door een voorziening van het bestuur die belast is met rechtshulpverlening. In de nieuwe situatie kan een toevoeging ook worden geweigerd, indien de zaak kan worden afgehandeld door een voorziening van het bestuur die belast is met de verlening van andere vormen van rechtsbijstand dan alleen rechtshulp. Daarnaast is tot uitdrukking gebracht dat een toevoeging ook kan worden geweigerd, indien de benodigde rechtsbijstand kan worden verleend door derden, waarmee het bestuur van de raad een overeenkomst tot rechtsbijstandverlening heeft gesloten.

#### *Onderdelen e en f*

Deze nieuwe onderdelen houden verband met de introductie van de mogelijkheid

om een toevoeging te verlenen voor de verlening van rechtsbijstand of mediation in één zaak en in meer dan één instantie, mits al die zaken rechtstreeks verband houden met dezelfde maatschappelijke problematiek van de rechtzoekende (de trajecttoevoeging voor multiproblematiek van artikel 42, tweede lid) of met het rechtsbelang van de zaak waarvoor de toevoeging is gevraagd (de "traject-toevoeging" van artikel 42, derde lid). Op grond van artikel 42, derde lid, wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld in welke gevallen een dergelijke trajecttoevoeging wordt verleend. Het gaat in beide gevallen om uitzonderingen op de hoofdregel dat de toevoeging wordt verleend voor de verlening van rechtsbijstand of mediation in één zaak en in één instantie (artikel 42, eerste lid).

Indien een (reguliere) toevoeging voor rechtsbijstand in één zaak en één instantie wordt gevraagd, terwijl naar het oordeel van het bestuur in het voorliggende geval rechtsbijstand wegens de aanwezigheid van achterliggende multiproblematiek in meer dan één zaak en meer dan één instantie is aangewezen, kan de aanvraag met toepassing van het eerste lid, onder e, worden afgewezen. Ook indien in de zaak waarin rechtsbijstand wordt gevraagd, op grond van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 42, derde lid, een traject-toevoeging moet worden verleend, wordt de aanvraag om een reguliere toevoeging worden afgewezen met toepassing van het eerste lid, onder e.

Andersom kan ook de aanvraag om een (reguliere) toevoeging voor rechtsbijstand in meer dan één zaak en meer dan één instanties of om een trajecttoevoeging worden afgewezen op grond van het eerste lid, onder f, indien het bestuur van oordeel is dat in die zaak rechtsbijstandverlening op basis van een (reguliere) toevoeging is aangewezen.

In beide gevallen ligt het in de rede dat het bestuur contact opneemt met de betrokken rechtsbijstandverlener. Die kan de aanvraag als gemachtigde van de rechtzoekende en na overleg met de rechtzoekende wijzigen in een aanvraag die wel kan worden ingewilligd. Hij kan de aanvraag ook intrekken en de rechtzoekende verwijzen naar een andere rechtsbijstandverlener.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid is ontleend aan het huidige artikel 28, derde lid, op grond waarvan, kort gezegd, de aanvraag om een lichte adviestoevoeging (artikel 45) in afwijking van het eerste lid onder a, slechts wegens te late indiening van de

aanvraag kan worden afgewezen, indien de aanvraag niet binnen vier weken na het geven van het advies is ingediend.

De huidige verwijzing naar het eerste lid, onder c, op grond waarvan de lichte adviestoevoeging niet kan worden geweigerd, indien de zaak naar het oordeel van het bestuur eenvoudig kan worden afgehandeld, is geschrapt. Voortaan kan een lichte adviestoevoeging ook worden geweigerd, indien de zaak kan worden afgedaan met aanvullende rechtshulp.

## **Paragraaf 2. De financiële draagkracht van de rechtzoekende**

Deze paragraaf bevat ter uitwerking van artikel 17, tweede lid, onder a, normen voor de financiële draagkracht van de rechtzoekende. De bepalingen in de artikelen 20 tot en met 27 zijn ontleend aan de huidige artikelen 34 tot en met 34f en 36 in de huidige afdeling 1 van hoofdstuk V (Financiële bepalingen) en aangepast aan de maatregelen ter implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen.

Het gaat onder meer om de maatregelen die ertoe strekken dat de overwaarde van de eigen woning voortaan wordt betrokken bij het vaststellen van de draagkracht van de rechtzoekende die in aanmerking wil komen voor rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging of voor rechtsbijstand in de vorm van de nieuwe figuur van aanvullende rechtshulp.

Het gaat ook om de maatregelen die ertoe strekken dat bij rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging in zaken die voortvloeien uit een echtscheiding of de verbreking van een ander samenlevingsverband voortaan het gezinsinkomen wordt betrokken.

Uit de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen vloeit ook voort dat de eigen bijdrage voortaan niet langer is verschuldigd aan de toegevoegde rechtsbijstandverlener of mediator maar aan de raad. Ook dit noopt tot de nodige wijzigingen.

De bepalingen van het huidige artikel 34g in de huidige afdeling 1 van hoofdstuk V hebben geen betrekking op de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtzoekende om diens toegang tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te beoordelen, maar op de intrekking van de toevoeging als gevolg van de zogeheten resultaatsbeoordeling. Zij zijn daarom om wetsystematische redenen overgebracht naar paragraaf 3 (wijziging, intrekking en vernietiging) van afdeling 3 (de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging) en ondergebracht in het nieuwe artikel 47. Zoals toegelicht in paragraaf 4.2.2.3 van het algemene deel van deze toelichting leidt een dergelijke resultaatsbeoordeling niet tot intrekking van het besluit tot verlening

van aanvullende rechtshulp (zie artikel 40).

Eveneens op wetssystematische gronden zijn de bepalingen van het huidige artikel 35 (in de huidige afdeling 1 van hoofdstuk V) met betrekking de eigen bijdrage van de rechtzoekende overgebracht naar paragraaf 3 van Afdeling 1 van hoofdstuk IV. Deze bepalingen hebben geen betrekking op de vaststelling van de financiële draagkracht van de rechtzoekende. Zij worden als gevolg van de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen uitgebreid (zie de artikelen 28 tot en met 32). Deze wetssystematische aanpassingen komen de kenbaarheid en toegankelijkheid van de wettelijke bepalingen ten goede.

In verschillende bepalingen met betrekking tot de zogeheten peiljaarverlegging wordt thans gesproken van een nieuw besluit (op de aanvraag om een toevoeging) van het bestuur dat in plaats treedt van een eerder besluit op die aanvraag. Omdat het hierbij in wezen gaat om een wijziging van dat eerdere besluit, is de redactie van de desbetreffende artikelen hierop aangepast. In het belang van de toegankelijkheid van de regelgeving en de reductie van de regeldruk zijn voorts verschillende redactionele wijzigingen aangebracht. Zo zijn waar mogelijk bepalingen met betrekking tot de inkomens- en vermogensgegevens van de rechtzoekende en die van anderen samengevoegd.

## **Artikel 20**

### *Eerste lid*

Het huidige eerste en tweede lid van artikel 34 zijn om redenen van leesbaarheid en verduidelijking opnieuw geformuleerd en samen genomen in een nieuw eerste lid. Het door de rechtzoekende uitkomen boven de draagkrachtnormen van de Wrb wordt in het vervolg geformuleerd als een weigeringsgrond voor de verlening van rechtsbijstand. Daarmee omvat de weigeringsgrond zowel het spreekuur, de aanvullende rechtshulp als de toevoeging.

### *Tweede lid*

Het huidige derde lid is als tweede lid in het voorgestelde artikel gehandhaafd. Hoewel de bepaling fors aan belang inboet omdat voor het verbreken van affectieve relaties een aparte regeling wordt getroffen, is niet gekozen voor volledige schrapping. Er kan immers ook sprake zijn van een duurzame gezamenlijke huishouding, zonder dat sprake is van een affectieve relatie. Een dergelijke samenlevingsvorm dient ook als economische eenheid te worden behandeld.

De tenzij-clausule van onderdeel a ziet op niet meer samenlevende echtelieden – die bijvoorbeeld om religieuze redenen niet wensen te scheiden – waarbij zich een geschil voordoet tussen een van de echtelieden en een derde. In dat geval wordt het niet redelijk geacht het inkomen en vermogen van de andere echtgenoot mee te tellen bij de berekening van de draagkracht van de rechtzoekende. Datzelfde geldt indien sprake is van een tegenstrijdig belang (anders dan samenhangend met de verbreking van de relatie) van de rechtzoekende en de persoon waarmee de relatie verbroken wordt.

#### *Derde lid*

Het nieuwe derde lid vervangt het huidige vierde lid. Om redenen van flexibiliteit wordt de indexering voortaan bij of krachtens amvb vastgesteld.

#### *Vierde lid*

Het nieuwe vierde lid betreft het huidige artikel 8, vierde lid, en is om redactionele redenen aan dit artikel toegevoegd. De bepaling zelf is ongewijzigd overgenomen.

#### *Vijfde lid*

Het vijfde lid is toegevoegd met het oog op de maatregel “scheiden op basis van gezinsinkomen”, zoals uiteengezet in het algemeen deel. Ter voorkoming van enig misverstand zij opgemerkt dat alleen dit artikel niet van toepassing is op aanvragen om rechtsbijstand die betrekking hebben op de verbreking van een affectieve relatie. Alle andere bepalingen in de Wrb, die bijvoorbeeld gaan over de wijze waarop de berekening van de draagkracht plaatsvindt, zijn wel van toepassing op die aanvragen.

### **Artikel 21**

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 34a. Het huidige eerste lid bevat zowel een begripsbepaling als een gedragsnorm. De begripsbepaling is ondergebracht in het nieuwe eerste lid en de gedragsnorm in het nieuwe tweede lid. Dat de rechtzoekende na peiljaarverlegging het meerdere aan eigen bijdrage is verschuldigd aan de raad, volgt al uit het feit dat hij de eigen bijdrage altijd aan de raad is verschuldigd. Dat hoeft dus niet te worden herhaald. Met deze redactionele wijzigingen is geen wijziging beoogd.

Het derde lid is nieuw. Het strekt ertoe dat in zaken waarin na de verlening van aanvullende rechtshulp toch de verlening van rechtsbijstand op grond van een

toevoeging nodig blijkt te zijn, wordt uitgegaan van het inkomen en vermogen ten tijde van de aanvraag om aanvullende rechtshulp in die zaak. Hiermee wordt voorkomen dat de rechtzoekende nadeel kan ondervinden als gevolg van veranderingen in zijn inkomens- en vermogenspositie die zijn ingetreden na zijn aanvraag om aanvullend rechtshulp in de zaak die met die aanvullende rechtshulp niet kon worden opgelost en voortgezette behandeling op basis van een toevoeging vergt. Hierop is in paragraaf 4.2.2.3 van het algemene deel van deze toelichting nader ingegaan.

## **Artikel 22**

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 34c. Ook hier is begripsbepaling (terugval van inkomen of vermogen) van het huidige tweede lid ondergebracht in het eerste lid en is de gedragsnorm (wijziging van de beschikking) in het tweede lid geplaatst. De bepalingen met betrekking tot de aanvraag in het huidige derde en vierde lid zijn samengevoegd in het nieuwe derde lid. Omdat de aanvraag ingevolge artikel 4:1 Awb wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is daarop te beslissen, wordt niet langer bepaald dat aanvraag wordt ingediend bij het bestuur

## **Artikel 23**

Het derde lid komt overeen met het huidige 34d, derde lid, met dien verstande dat de bepaling in de tweede volzin met betrekking tot de eigen bijdrage is overgebracht naar paragraaf 3 (artikel 29), dat onder meer de eigen bijdrage regelt.

## **Artikel 25**

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 34f. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de volgorde van het huidige tweede lid (invordering) en derde lid (termijnbetalingen) om te wisselen. Uitstel van betaling van de eigen bijdrage in de vorm van een betalingsregeling gaat logischerwijs vooraf aan invordering (bij dwangbevel).

## **Artikel 26**

De in het algemeen deel toegelichte maatregel "scheiden op basis van gezinsinkomen" (paragraaf 4.2.5.3) is in dit artikel uitgewerkt.

### *Eerste en tweede lid*

Bij de aanvraag tot verlening van rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging rechtstreeks verband houdende met de verbreking van een (affectieve) relatie met een persoon waarmee duurzaam een gezamenlijke huishouding is gevoerd, wordt niet langer uitgegaan van het individuele inkomen en vermogen van de rechtzoekende, maar van het gezamenlijk inkomen en vermogen van de rechtzoekende en de gewezen levensgezel. Het begrip levensgezel is overgenomen uit Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Een aanvraag voor rechtsbijstand ingeval van een conflict tussen huisgenoten die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren, zonder dat sprake is van een affectieve relatie (bijvoorbeeld studenten), valt niet onder de werking van dit artikel.

De aanvraag dient betrekking te hebben op geschillen die voortkomen uit de verbreking van een affectieve relatie. Het gaat dus om de afwikkeling van echtscheidingen, ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed, ontbinding van het geregistreerd partnerschap en de beëindiging van samenwoning, en het gaat om de hiermee samenhangende geschillen omtrent gezag, omgang en levensonderhoud. Tevens kan gedacht worden aan vorderingen die zien op de verdeling van gemeenschappelijke bezittingen en schulden van de rechtzoekende en de levensgezel waarmee de relatie is of wordt verbroken. Voorts is vereist dat sprake is geweest van een duurzame gezamenlijke huishouding. Op deze wijze is voldoende verzekerd dat de rechtzoekende geacht kan worden aanspraak te maken op een deel van het gezamenlijke inkomen en vermogen van de scheidende partners.

Indien het gezamenlijk inkomen het bedrag van (thans) € 37.300,- overschrijdt, wordt in beginsel geen toevoeging verleend. Datzelfde geldt indien het gezamenlijk vermogen hoger is dan het (gezamenlijk) heffingvrij vermogen van (thans) € 50.000,-. Komen inkomen en vermogen onder de genoemde bedragen uit, dan wordt een reguliere toevoeging met eigen bijdrage verleend. De (hierna te bespreken) kostendekkende eigen bijdrage is dan niet aan de orde.

### *Derde lid*

Het voorgestelde derde lid bepaalt dat ingeval het gezamenlijk inkomen de eerder genoemde norm van (thans) € 37.300,- overschrijdt, de rechtzoekende die een inkomen van (thans) € 26.400,- of minder heeft én een vermogen lager dan het heffingvrij vermogen, tóch een toevoeging kan krijgen. Hiermee wordt beoogd een uitkomst te bieden voor de situatie dat de draagkracht van de



rechtzoekende en de gewezen levensgezel de genoemde norm overschrijdt, maar de rechtzoekende geacht moet worden zelf onvoldoende draagkracht te hebben om op dat moment rechtsbijstandverlening te bekostigen. Aldus wordt voorkomen dat de rechtzoekende afhankelijk is van de medewerking van de gewezen levensgezel om een advocaat buiten het stelsel te kunnen bekostigen. Aan deze toevoeging wordt een eigen bijdrage verbonden ter hoogte van de vergoeding die de rechtsbijstandverlener of mediator toekomt (kostendekkende eigen bijdrage).

#### *Vierde lid*

Op grond van het vierde lid kan het bereik van het artikel in de tijd beperkt worden tot een bepaalde periode na het verbreken van de relatie. Aldus kan worden voorkomen dat vele jaren na de verbreking van de relatie nog steeds op grond van de optelsom van het inkomen en vermogen van de gewezen partners wordt beoordeeld of aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand bestaat.

Als aanvangsmoment van deze periode kan voor gehuwden en geregistreerd partners worden aangesloten bij het tijdstip van de indiening van het verzoek tot echtscheiding, ontbinding van het huwelijk of ontbinding van het geregistreerd partnerschap, of - in geval van beëindiging van het geregistreerd partnerschap met wederzijds goedvinden - het tijdstip waarop de overeenkomst tot beëindiging wordt gesloten. Voor de verbreking van de relatie met andere levensgezellen is dat het tijdstip van het beëindigen van de gezamenlijke huishouding.

### **Artikel 27**

Dit artikel bevat de inkomens- en vermogenseis voor rechtspersonen. Het komt overeen met het huidige artikel 36, met dien verstande dat de voorbeelden van inkomsten – “waaronder begrepen bijdragen van leden of betrokkenen, alsmede subsidies van de overheid” zijn geschrapt. Voorbeelden lenen zich beter voor opneming in een toelichting. Ook de bepaling dat artikel 35 (het nieuwe artikel 28, eerste en vijfde lid) van overeenkomstige toepassing is, is geschrapt, aangezien dat artikel betrekking heeft op de eigen bijdrage van de rechtzoekende zonder daarbij onderscheid te maken tussen rechtzoekende natuurlijke personen en rechtzoekende rechtspersonen. Uit de definitie van rechtzoekende in artikel 1, eerste lid, volgt al dat deze zowel een natuurlijke persoon als een rechtspersoon kan zijn.

### **Paragraaf 3. De eigen bijdrage en overige kosten voor de rechtzoekende**

## **Artikel 28**

### *Eerste lid*

Het eerste lid is grotendeels overgenomen van het huidige eerste lid van artikel 35. Hieraan is toegevoegd dat de eigen bijdrage verschuldigd is aan de raad en dat de eigen bijdrage bij dwangbevel kan worden ingevorderd. Het uitgangspunt blijft dat voor de verlening van rechtsbijstand of mediation een eigen bijdrage verschuldigd is. De eigen bijdrage wordt geïnd door het bestuur. De betalingsverplichting van de rechtzoekende is een bestuursrechtelijke geldschuld waarop titel 4.4 van de Awb van toepassing is, tenzij daarvan wordt afgeweken in de Wrb. Indien betaling in termijnen mogelijk is, wordt dit in het toevoegingsbesluit vermeld.

### *Tweede lid*

Dit lid is ontleend aan het huidige artikel 38, tweede lid, en stelt het maximum van de op te leggen eigen bijdrage op de aan de rechtsbijstandverlener te betalen vergoeding voor de verleende rechtsbijstand.

### *Derde lid*

Het derde lid somt (niet limitatief) gevallen op waarin geen eigen bijdrage verschuldigd is.

*Onderdeel a* is ontleend aan artikel 7 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en zal daar worden geschrappt. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat voor aanvullende rechtshulp wel een eigen bijdrage kan (en zal) worden opgelegd.

De *onderdelen b en c* zijn ontleend aan het huidige artikel 44, tweede lid, zoals dat luidt na de wijziging bij wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476 (Kamerstukken 34 159). Reeds betaalde bedragen zullen door de raad gerestitueerd worden.

### *Vierde lid*

Dit lid is ontleend aan het huidige artikel 44, derde lid. Inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

### *Vijfde lid*

Het vijfde lid wordt ingevoerd met het oog op de inning van de eigen bijdrage door bestuur in relatie tot een proceskostenvergoeding ten behoeve van rechtzoekende. In diverse wettelijke bepalingen is thans bepaald dat een proceskostenvergoeding aan de rechtsbijstandverlener dient te worden betaald. De rechtsbijstandverlener dient op zijn beurt de rechtzoekende zoveel mogelijk schadeloos te stellen voor de door deze – aan de rechtsbijstandverlener - voldane eigen bijdrage. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel is de eigen bijdrage voortaan aan de raad verschuldigd en geschiedt de inning door het bestuur. Er bestaat dan ook geen reden meer om de rechtzoekende ten behoeve van wie een proceskostenvergoeding wordt uitgesproken door de rechtsbijstandverlener te laten compenseren voor de voldane eigen bijdrage. De betreffende bepalingen zullen daartoe worden aangepast. Op grond van het vijfde lid dient de raad voortaan de eigen bijdrage aan de rechtzoekende te restitueren, althans voor zover de eigen bijdrage reeds is betaald en de toegewezen proceskostenvergoeding de eigen bijdrage overstijgt. De toegewezen proceskostenvergoeding wordt in mindering gebracht op de vergoeding van de rechtsbijstandverlener (artikel 32, derde lid, Bvr).

#### *Zesde lid*

Het zesde lid is gebaseerd op het huidige artikel 35, tweede lid. Toegevoegd is dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven over de inning van de eigen bijdrage, nu dat in de voorgestelde regeling een taak van het bestuur wordt. Het bestuur kan de inning vervolgens bijvoorbeeld opdragen aan derden.

#### **Artikel 29**

Op grond van artikel 23, derde lid, kan het bestuur in bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde gevallen, waarin het geschatte inkomen of vermogen van de rechtzoekende de normbedragen (artikel 20, eerste lid) overschrijdt, of waarin de terugval in het inkomen of vermogen minder bedraagt dan 15% (artikel 22, eerste lid), besluiten tot de verlening van aanvullende rechtshulp of van rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging. In die gevallen is de eigen bijdrage gelijk aan de ingevolge de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 58, tweede lid, hoogst mogelijke eigen bijdrage. Deze bepaling komt overeen met de laatste volzin van het huidige 34d, derde lid. Ten opzichte hiervan is geen wijziging beoogd.

#### **Artikel 30**

### *Eerste lid*

Op grond van dit artikel wordt aan de rechtzoekende op wie de maatregel “Uitgaan van gezinsinkomen in echtscheidingszaken” van toepassing is een kostendekkende eigen bijdrage opgelegd. Deze kostendekkende eigen bijdrage is gelijk aan de vergoeding die aan de rechtsbijstandverlener of mediator toekomt.

### *Tweede lid*

De kostendekkende eigen bijdrage voor het verlenen van rechtsbijstand op grond van een toevoeging, is voor de helft verschuldigd door de rechtzoekende en voor de andere helft door de levensgezel waarmee de relatie is verbroken. De achtergrond hiervan is reeds uiteengezet in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 4.2.5.3). De gewezen partners zijn voor de helft aansprakelijk voor de betaling van de eigen bijdrage. Er is niet gekozen voor een hoofdelijke aansprakelijkheid. Het gevolg van hoofdelijke aansprakelijkheid is dat het volledige bedrag van één van de partners kan worden gevorderd, waarna deze een regresvordering op de andere partner heeft. Deze situatie wordt onwenselijk geacht vanwege het conflictopwekkende karakter. Tevens is niet te rechtvaardigen dat de meer draagkrachtige partner naast de eigen advocaatkosten volledig kan worden aangeslagen voor de advocaatkosten van de voormalige levensgezel.

De tweede volzin bepaalt dat in de interne verhouding tussen de gewezen levensgezellen ieder ook zelf draagplichtig is voor zijn deel van de te betalen kosten. Dit wordt redelijk geacht op grond van het uitgangspunt dat sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van de verbroken relatie. Tevens wordt hiermee beoogd discussies over de onderlinge draagplicht te voorkomen.

### *Derde lid*

Het derde lid is toegevoegd met het oog op de kwetsbare positie van slachtoffers van huiselijk geweld, zoals toegelicht in het algemeen deel. Van rechtzoekenden die slachtoffer zijn van huiselijk geweld of waarvan de kinderen slachtoffer zijn van huiselijk geweld, en waarbij aangifte is gedaan jegens de gewezen levensgezel of een tijdelijk huisverbod is opgelegd, wordt niet de helft van de kostendekkende eigen bijdrage gevorderd. Wel kan de eigen bijdrage die in reguliere zaken geldt van de rechtzoekende worden gevorderd. De andere helft van de kostendekkende eigen bijdrage wordt wel van de gewezen levensgezel

ingevorderd, zodat geen sprake is van een voordeel ten opzichte van de situatie waarin geen sprake is van huiselijk geweld.

Het begrip huiselijk geweld is in artikel 1 omschreven als huiselijk geweld bedoeld in artikel 1.1.1. van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. In die wet wordt huiselijk geweld gedefinieerd als lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee door iemand uit de huiselijke kring. Uiteraard maakt de levensgezel deel uit van de huiselijke kring.

### **Artikel 31**

#### *Eerste, tweede en derde lid*

De in het algemeen deel reeds toegelichte maatregel "meetellen eigen woningbezit" is in dit artikel uitgewerkt. De rechtzoekende die op grond van zijn draagkracht toegang tot het stelsel heeft, dient een kostendekkende eigen bijdrage te betalen indien hij beschikt over een eigen woning met een overwaarde van een bepaalde omvang. In paragraaf 4.2.6 van het algemene deel van de toelichting is dit nader toegelicht. De overwaarde van de eigen woning van de echtgenoot, geregistreerd partner en de andere levensgezel met wie een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd, wordt eveneens meegeteld, tenzij de rechtzoekende duurzaam gescheiden leeft van de echtgenoot of geregistreerd partner of sprake is van een tegenstrijdig belang. Indien de toevoeging rechtstreeks verband houdt met de beëindiging van de affectieve relatie, wordt de overwaarde van de woning van de levensgezel (of diens aandeel daarin) juist weer wel meegeteld, als uitvloeisel van de maatregel "Uitgaan van gezinsinkomen in echtscheidingszaken".

#### *Vierde lid*

Omdat de overwaarde van een woning gedurende een jaar kan fluctueren (bijvoorbeeld door aflossingen op de hypotheekschuld of door waardeinstijging van de woning), bepaalt het vierde lid dat de overwaarde gefixeerd wordt op 1 januari van het peiljaar. De van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen 21, eerste en tweede lid, en 22 zien op het bij benadering vaststellen van de overwaarde indien geen exacte gegevens bekend zijn en op de regeling van peiljaarverlegging op verzoek van de rechtzoekende.

#### *Vijfde lid*

De wijze waarop de overwaarde wordt berekend, wordt nader vastgesteld bij of

krachtens algemene maatregel van bestuur. In het algemeen deel is hieraan reeds aandacht besteed. De benodigde gegevens zullen door de rechtzoekende aangeleverd dienen te worden.

De eigen bijdrage wordt voorlopig vastgesteld in de beschikking tot verlening van rechtsbijstand of mediation. Na indiening van de declaratie van de rechtsbijstandverlener of mediator wordt de eigen bijdrage definitief vastgesteld door wijziging van het besluit tot verlening van een toevoeging of mediation. De vergoeding voor extra uren in bewerkelijke zaken en overige kosten van de rechtsbijstandverlener of mediator worden ook bij de rechtzoekende in rekening gebracht. De huidige declaratietermijn van vijf jaar wordt teruggebracht naar één jaar, zodat de rechtzoekende binnen een aanvaardbare termijn een definitief besluit over de eigen bijdrage krijgt. Bij het bepalen van het aantal en de hoogte van de betalingstermijnen wordt de draagkracht van de rechtzoekende in aanmerking genomen. In uitzonderlijke gevallen kan een beroep worden gedaan op de (verruimde) hardheidsclausule in het Bebr. Dit kan leiden tot verlaging of nihilstelling van de eigen bijdrage.

#### *Zesde lid*

Indien op grond van artikel 30, eerste lid, reeds een kostendekkende eigen bijdrage verbonden is aan de toevoeging, blijft dit artikel buiten toepassing. De achtergrond hiervan is reeds in paragraaf 4.2.7 van het algemeen deel toegelicht. Aan de rechtzoekende die een trajecttoevoeging krijgt in verband met multiproblematiek wordt geen kostendekkende eigen bijdrage opgelegd. In paragraaf 4.2.7 is ook dit nader toegelicht.

### **Artikel 32**

De (over)waarde van de eigen woning wordt ook betrokken bij de toegang van de rechtzoekende tot aanvullende rechtshulp, die wordt geboden door het Juridisch Loket of een andere daartoe door de raad getroffen voorziening. Aanvullende rechtshulp kan ook worden geboden door derden met wie het bestuur een overeenkomst tot het verlenen van aanvullende rechtshulp heeft gesloten. In die gevallen is geen sprake van een vergoeding aan een toegevoegde rechtsbijstandverlener, die de hoogte van de kostendekkende eigen bijdrage van de rechtzoekende bepaalt. Zoals in paragraaf 4.2.6 van het algemene deel van deze toelichting reeds is toegelicht, wordt in die gevallen uitgegaan van een forfaitair bedrag, dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld.

### **Artikel 33**

In dit artikel zijn voor de overzichtelijkheid enkele verspreide bepalingen over de kosten samengevoegd, waarbij geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Het eerste tot en met vierde lid komen overeen met de huidige artikelen 41, eerste lid, respectievelijk 38, derde en vierde lid en 40.

### **Artikel 34**

Dit artikel regelt in welke gevallen rechtsbijstand kosteloos is. Kosteloze rechtsbijstand wordt verleend ongeacht de hoogte van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende (artikel 17, tweede lid, onder a) en zonder heffing van een eigen bijdrage (artikel 28, tweede lid, onder c). Kosteloze rechtsbijstand betekent echter niet dat aan de rechtzoekende in het geheel geen kosten in rekening worden gebracht, zoals griffierechten.

#### *Eerste, derde en vijfde lid*

Het eerste, derde en vijfde lid komen overeen met het huidige artikel 43, eerste, derde en vierde lid, zoals die luiden na de wijziging bij wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476, tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (Kamerstukken 34 159).

#### *Tweede lid*

Het tweede lid is ontleend aan het huidige artikel 43, tweede lid, met dien verstande dat de desbetreffende wettelijke voorschriften op grond waarvan het bestuur een raadsman aanwijst of toevoegt, niet langer in een (limitatieve) opsomming zijn weergegeven. De opsomming in het tweede lid was niet actueel en is bij wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476 (Kamerstukken 34 159) aangevuld. Met de algemene verwijzing naar "zaken waarin het bestuur op grond van enig wettelijk voorschrift wordt gelast een raadsman aan te wijzen of toe te voegen" wordt een opsomming vermeden en is het tweede lid te allen tijde actueel.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid is ontleend aan het huidige artikel 44, vierde lid, ten opzichte waarvan geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Aangezien uit de aard van de

kosteloze rechtsbijstand al volgt dat die wordt verleend ongeacht het inkomen en vermogen van de rechtzoekende, zijn de woorden “ongeacht de draagkracht” geschrapt.

### **Artikel 35**

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 44a, ten opzichte waarvan geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

### **Artikel 36**

Op grond van dit artikel kan het bestuur de rechtzoekende oproepen voor een oriëntatiegesprek.

Het bestuur bepaalt of het in het concrete geval nodig is om de rechtzoekende voor een dergelijk gesprek op te roepen. Indien de rechtzoekende die door het bestuur voor een oriëntatiegesprek is opgeroepen, zich zonder goede gronden niet in persoon laat horen, wordt geen rechtsbijstand verleend. Op het oriëntatiegesprek is in paragraaf 4.2.2.2 van het algemene deel van de toelichting al nader ingegaan.

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 27. Ten opzichte van het huidige artikel 27 is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het bestuur de rechtzoekende in persoon kan horen, hetgeen betekent dat de rechtzoekende zich in dat geval niet kan laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Geschrapt is de tweede volzin van artikel 27, dat bepaalt dat het bestuur ook de wederpartij van de rechtzoekende kan horen. Die tweede volzin strekt er niet toe dat op de wederpartij een verplichting rust om gegevens te verstrekken.<sup>54</sup> Op het bestuur rust op grond van artikel 3:2 Awb al de verplichting om bij de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om rechtsbijstand of mediation de nodige gegevens te vergaren.

### **Artikel 37**

Op grond van dit artikel kan het bestuur aan de verlening van rechtsbijstand of mediation het voorschrift verbinden dat de rechtzoekende met een onderliggende maatschappelijke (niet-juridische) problematiek medewerking verleent aan het oplossen of beheersbaar maken van die problematiek. Hierop is

---

<sup>54</sup> Kamerstukken II 1991/92, 22 609, nr. 3, pp. 20-21.



in paragraaf 4.2.4 van het algemene deel van deze toelichting al uitgebreid ingegaan. In de praktijk zal het bij de toepassing van deze bevoegdheid veelal gaan om een rechtzoekende die binnen een bepaalde periode meerdere malen om gesubsidieerde rechtsbijstand of mediation verzoekt, terwijl deze zaken voortkomen uit dezelfde onderliggende problematiek (bijvoorbeeld schuldenproblematiek of een verslaving). De formulering van dit artikel sluit echter niet uit dat het voorschrift ook kan worden verbonden aan de verlening van rechtsbijstand of mediation, indien de rechtzoekende voor het eerst om rechtsbijstand of mediation vraagt in een aantal verschillende zaken die voortkomen uit dezelfde onderliggende problematiek.

Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid. Het bestuur hoeft dit voorschrift niet in alle gevallen waarin sprake is van multiproblematiek aan de verlening van rechtsbijstand of mediation te verbinden. Er zijn immers gevallen waarin op voorhand reeds duidelijk is dat een dergelijke medewerkingsplicht geen enkel effect sorteert. Het bestuur moet in de individuele zaak de nodige gegevens vergaren en de rechtstreeks betrokken belangen afwegen (artikelen 3:2 en 3:4 Awb).

De bevoegdheid om dit voorschrift aan de verlening van rechtsbijstand of mediation te verbinden is een zelfstandig instrument. In zaken waarin sprake is van multiproblematiek en tweedelijns rechtsbijstandverlening nodig is, kan die bijstand worden verleend op basis van een zogeheten trajecttoevoeging voor multiproblematiek (artikel 42, tweede lid), maar dit is niet noodzakelijk. In voorkomende gevallen kan het bestuur het voorschrift ook verbinden aan de verlening van een reguliere toevoeging voor de verlening van rechtsbijstand of mediation in één zaak en één instantie (artikel 42, eerste lid).

Hoewel deze medewerkingsverplichting naar verwachting veelal als voorschrift zal worden verbonden aan een toevoeging, sluit dit artikel (door het gebruik van de algemene term rechtsbijstand) niet uit dat de medewerkingsverplichting ook kan worden verbonden aan de verlening van aanvullende rechtshulp. In zich daartoe lenende gevallen kan het voorschrift dus ook worden verbonden aan een besluit tot het verlenen van aanvullende rechtshulp. Omdat (gewone) rechtshulp daarentegen niet wordt verleend bij wijze van uitvoering van een daartoe strekkend besluit, kan het voorschrift niet aan de verlening van rechtshulp worden verbonden.

Indien het bestuur aan de verlening van aanvullende rechtshulp of van rechtsbijstand of mediation op basis van toevoeging het voorschrift tot

medewerking aan het oplossen of beheersbaar maken van de onderliggende problematiek verbindt, wordt in het desbetreffende besluit vermeld welke medewerking de rechtzoekende moet verlenen (artikelen 39, tweede lid, en 44, tweede lid). Het moet voor de rechtzoekende immers duidelijk zijn welke medewerking van hem wordt verlangd. Het bestuur stelt de aard en omvang van die medewerkingsplicht vast in overleg met de betrokken instantie of instanties buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Verwezen wordt naar paragraaf 4.2.4 van het algemene deel van deze toelichting, waarin nader is ingegaan op de verbreding van de eerste lijn. Het bestuur verifieert ook bij die instantie of instanties, dan wel bij de rechtzoekende zelf of de rechtzoekende de verlangde medewerking ook daadwerkelijk verleent. Die controle past bij de versterking van de regierol van de raad en de bevoegdheid van het bestuur om het besluit tot rechtsbijstandverlening zo nodig in te trekken. Een controlerende taak wordt derhalve niet bij de toegevoegde rechtsbijstandverlener of mediator belegd.

Indien de rechtzoekende niet of onvoldoende medewerking verleent aan het oplossen of beheersbaar maken van de onderliggende problematiek, kan het bestuur het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp of van rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging intrekken (artikelen 40, onder c, en 46, eerste lid, onder c).

## **Afdeling 2. De verlening van aanvullende rechtshulp**

### **Artikel 38**

Dit artikel bevat bepalingen met betrekking tot de aanvraag om aanvullende rechtshulp in aanvulling op Afdeling 4.1.1. van de Awb.

Aanvullende rechtshulp wordt op aanvraag verleend. Voorafgaand aan de verlening van aanvullende rechtshulp zal doorgaans sprake zijn geweest van rechtshulp door het Juridisch Loket. Uit die contacten tussen de betrokken loket-medewerker en de rechtzoekende zullen doorgaans voldoende feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen, waaruit blijkt dat de zaak met aanvullende rechtshulp kan worden afgewikkeld. Aan de hand daarvan kan de rechtzoekende ter plaatse met behulp van de betrokken medewerker van het Juridisch Loket de aanvraag opstellen en indienen. Ook indien uit de contacten blijkt dat de rechtzoekende waarschijnlijk niet in aanmerking komt voor rechtsbijstandverlening, kan de rechtzoekende uiteraard een aanvraag indienen met het oog op het verkrijgen van een appellabel besluit.

Op grond van het eerste lid wordt bij de aanvraag in ieder geval een genoegzame omschrijving van de feiten en omstandigheden van de zaak of zaken waarin aanvullende rechtshulp wordt gevraagd.

Het eerste lid is ontleend aan het huidige artikel 24, derde lid, dat bepalingen met betrekking tot de aanvraag om een toevoeging bevat. Anders dan de aanvraag om rechtsbijstand op grond van een toevoeging, wordt de aanvraag om aanvullende rechtshulp niet mede ingediend door de rechtsbijstandverlener, maar uitsluitend door de rechtzoekende zelf. Daarom wordt niet voorgeschreven dat de aanvraag om aanvullende rechtshulp, zoals wel het geval is bij de aanvraag om rechtsbijstand op basis van een toevoeging, ook de aan te voeren gronden bevat of een aanduiding van de werkzaamheden die ter zake van het rechtsprobleem nodig worden geacht.

Wel moeten bij de aanvraag de burgerservicenummers worden overgelegd van de rechtzoekende en van degenen wier inkomen en vermogen worden betrokken bij de berekening van zijn draagkracht. Deze bepaling is ontleend aan het huidige artikel 25, eerste lid. Het tweede tot en met het vijfde en het negende lid zijn ontleend aan het huidige artikel 25, tweede tot en met zesde lid.

Indien de rechtzoekende of degene met wie deze een gezamenlijke huishouding voert, beschikt over een eigen woning wordt de overwaarde daarvan overeenkomstig de aanbeveling van de commissie-Wolfsen betrokken bij de berekening van de draagkracht van de rechtzoekende. Hierop is in paragraaf 4.2.6. van het algemene deel van de toelichting al nader ingegaan.

Aanvullende rechtshulp wordt verleend door het Juridisch Loket. De relevante gegevens die nodig zijn voor de berekening van de financiële draagkracht van de rechtzoekende en niet door de rechtzoekende zelf worden geleverd, worden door anderen verstrekt op verzoek van het bestuur van de raad.

### **Artikel 39**

De rechtsbescherming van de rechtzoekende vereist dat het bestuur een appellabel besluit omtrent het verlenen van rechtshulp geeft. Indien het bestuur besluit tot verlening van rechtshulp, is de rechtzoekende immers in beginsel een eigen bijdrage verschuldigd. Het besluit tot verlening van rechtshulp vermeldt in het belang van de duidelijkheid voor zowel de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener in ieder geval een omschrijving van de zaak - het juridische probleem of geschil - waarvoor de rechtzoekende aanvullende rechtshulp behoeft, en een omschrijving van aanvullende rechtshulp die voor de oplossing daarvan zal worden verleend. Dit zal in de praktijk veelal de neerslag

zijn van hetgeen de rechtzoekende en de medewerker van het Juridisch Loket hebben besproken.

Het besluit vermeldt ook de hoogte van de eigen bijdrage. Indien de rechtzoekende vergeefs een beroep doet op een hardheidsclausule, vermeldt het besluit ook waarom dat beroep niet gehonoreerd wordt. Indien betaling van de eigen bijdrage in termijnen mogelijk is, vermeldt het besluit de desbetreffende betalingsregeling.

Op grond van artikel 37 kan het bestuur aan de verlening van rechtsbijstand (waaronder aanvullende rechtshulp) het voorschrift verbinden dat de rechtzoekende zijn medewerking verleent aan de oplossing of het beheersbaar maken van het aan zijn juridische probleem of geschil ten grondslag liggende niet-juridische, maar sociaal-maatschappelijke probleem. Indien het bestuur een dergelijk voorschrift aan de verlening van aanvullende rechtshulp verbindt, vermeldt het in het besluit in het belang van de rechtszekerheid ook welke medewerking van de rechtzoekende wordt verlangd. Het niet of onvoldoende verlenen van die medewerking kan er immers toe leiden dat het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp wordt ingetrokken en dat de aanvullende rechtshulp wordt gestaakt (artikel 40, onder c).

#### **Artikel 40**

Het bestuur kan het besluit tot verlening van aanvullende rechtshulp op verzoek van de rechtzoekende wijzigen of intrekken. Wijzigingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de aard van de te verlenen aanvullende rechtshulp, de hoogte van de eigen bijdrage of de aard van de te verlenen medewerking aan het oplossen of beheersbaar maken van de achterliggende multi-problematiek. Intrekking leidt ertoe dat aanvullende rechtshulp niet wordt verleend of, indien de verlening al is begonnen, wordt gestaakt. Het bestuur kan het besluit ook ambtshalve, zonder dat de rechtzoekende daarom vraagt, wijzigen of intrekken. Het kan hierbij gaan om gevallen waarin de bij de aanvraag verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig zijn dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn gegeven indien de juiste en volledige gegevens bekend waren geweest (onderdeel a).

Het kan ook gaan om gevallen waarin de rechtzoekende de voor een goede behartiging van zijn zaak noodzakelijke medewerking weigert (onderdeel b). Indien aan de verlening van aanvullende rechtshulp als voorschrift is verbonden dat de rechtzoekende medewerking moet verlenen aan het oplossen of beheersbaar maken van de achterliggende niet-juridische problematiek (artikel

37) en geen of onvoldoende medewerking verleent, kan het besluit worden gewijzigd of ingetrokken. Ingeval van wijziging of intrekking van besluiten, moet het bestuur de nodige relevante gegevens vergaren en de rechtsstreeks betrokken belangen zorgvuldig afwegen. In het algemeen zal hij de rechtzoekende vooraf moeten horen.

Ten slotte kan het besluit worden ingetrokken of gewijzigd, indien de rechtzoekende de verschuldigde eigen bijdrage, of - indien de eigen bijdrage in termijnen is verschuldigd - een termijn betaling, niet betaalt of overige kosten die voor zijn rekening komen, dan wel een hem daarop gevraagd voorschot, niet voldoet.

### **Afdeling 3. De verlening van rechtsbijstand en mediation op basis van een toevoeging**

#### **Paragraaf 1. De aanvraag**

##### **Artikel 41**

Dit artikel heeft betrekking op de aanvraag om een toevoeging. Voor de overzichtelijkheid zijn de diverse huidige bepalingen met betrekking tot die aanvraag in één artikel samengevoegd.

Het eerste lid, dat bepaalt dat de aanvraag wordt ingediend door zowel de rechtzoekende als de betrokken tweedelijns rechtsbijstandverlener, komt overeen met het huidige artikel 24, tweede lid, met dien verstande dat de aanvraag voortaan ook betrekking kan hebben op de verlening van rechtsbijstand of mediation aan meer dan een rechtzoekende.

Niet langer wordt bepaald dat de aanvraag om een toevoeging moet worden ingediend bij een vestiging van de raad in het ressort waar de rechtsbijstandverlener (of mediator) kantoor houdt. Aan een dergelijke bepaling bestaat niet langer behoefte. Ook in het nieuwe artikel 38 met regels omtrent de aanvraag om aanvullende rechtshulp, is een dergelijke bepaling niet opgenomen. Uit artikel 4:1 Awb volgt dat de aanvraag wordt ingediend bij het bestuur van de raad. Deze bepaling volstaat.

Het tweede lid heeft betrekking op de onderbouwing van de zaak waarin om toevoeging wordt gevraagd en komt overeen met het huidige artikel 24, derde lid. Het derde tot en met het achtste lid, die zien op de verstrekking door de aanvragers en derden van andere voor de beoordeling noodzakelijke gegevens,

komen overeen met het huidige artikel 25, eerste tot en met het zesde lid.

Het huidige artikel 24, eerste lid, is geschrapt, aangezien uit de taakomschrijving van het bestuur al volgt dat deze bevoegd is om te beslissen op aanvragen om een toevoeging (artikel 5, tweede lid, onder b) en ook uit de definitie van toevoeging volgt dat de toevoeging een besluit van het bestuur is (artikel 1, eerste lid). Wie rechtsbijstand op basis van een toevoeging kunnen verlenen volgt al uit artikel 13, tweede lid.

Het huidige artikel 24, vierde lid, dat bepaalt dat de rechtsbijstandverlener slechts met instemming van het bestuur de toevoeging kan weigeren en verplicht is, zolang de toevoeging niet is gewijzigd of ingetrokken, de nodige rechtsbijstand te verlenen, heeft geen betrekking op de aanvraag om een toevoeging. Die bepaling is opgenomen in artikel 49, eerste lid, over de verplichtingen van de rechtsbijstandverlener. Ook het huidige artikel 24, vijfde lid, dat bepaalt dat de toevoeging een omschrijving van het rechtsbelang terzake waarvan de toevoeging is verleend en het bedrag van de eigen bijdrage vermeldt, heeft geen betrekking op de aanvraag om een toevoeging. Die bepaling is opgenomen in artikel 44, dat regelt wat de toevoeging in ieder geval bevat.

## **Artikel 42**

Dit artikel bevat regels met betrekking tot het bereik van de rechtsbijstand die op basis van een toevoeging wordt verleend. Het is ontleend aan het huidige artikel 32 en aangevuld naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen met betrekking tot de traject-toevoeging en de meervoudige toevoeging in zaken waarin sprake is van zogeheten multiproblematiek. Hierop is in de paragrafen 4.2.4 en 4.2.5 van het algemene deel van de toelichting reeds nader ingegaan.

### *Eerste lid*

Ook in de nieuwe situatie is de hoofdregel dat de toevoeging wordt verleend voor de verlening van mediation of rechtsbijstand in één zaak en in één instantie. Dit komt, behoudens redactionele aanpassingen, overeen met het huidige artikel 32. Anders dan thans het geval is, lijdt dit uitgangspunt in de nieuwe situatie uitzondering in zaken waarin sprake is van multiproblematiek of waarin de verlening van een traject is aangewezen (tweede en derde lid). Ten opzichte van het huidige artikel 32 is niet langer opgenomen dat de

toevoeging uitsluitend geldt voor het rechtsbelang ter zake waarvoor zij is verleend. Dit volgt reeds uit artikel 44 op grond waarvan de toevoeging een omschrijving bevat van de zaak of zaken waarin rechtsbijstand op basis van die toevoeging wordt verleend, alsmede een omschrijving van de te verlenen rechtsbijstand of mediation.

#### *Tweede lid*

Op grond van dit lid kan het bestuur de toevoeging verlenen voor rechtsbijstandverlening in meer dan één zaak en in meer dan één instantie. Het gaat hierbij om een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid dat de toevoeging wordt verleend voor de verlening van rechtsbijstand in één zaak en in één instantie. Op grond van het vijfde lid worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld met betrekking tot het tweede lid, nadat de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Stcrt. 2016, 48283) advies heeft uitgebracht.

De bevoegdheid om aan een rechtsbijstandverlener een toevoeging te verlenen voor rechtsbijstandverlening in meer dan één zaak en meer dan één instantie is met name van belang voor zaken waarin sprake is van zogeheten multiproblematiek, waarin de rechtzoekende verschillende juridische problemen of geschillen heeft - mogelijk ook op verschillende rechtsgebieden (bijvoorbeeld verbintenissenrecht, huurrecht, sociaal-zekerheidsrecht en schuldsanering) - die voortkomen uit een enkel achterliggend, niet-juridisch probleem (bijvoorbeeld schuldenproblematiek). In dergelijke gevallen kan het bestuur één enkele toevoeging verlenen voor de verlening van rechtsbijstand in al die zaken, uiteraard voor zover de betrokken rechtsbijstandverlener voor een of meer van die rechtsgebieden voldoet aan de desbetreffende inschrijvingsvoorwaarden (artikel 15). Indien de rechtsbijstandverlener niet voor alle relevante rechtsgebieden ingeschreven is, zal hij een deel van de rechtsbijstandverlening moeten uitbesteden aan een andere rechtsbijstandverlener die wel voor dat rechtsgebied is ingeschreven en over de desbetreffende deskundigheid beschikt, waarbij hij wel verantwoordelijk blijft voor de verlening van alle vereiste rechtsbijstand.

Een rechtstreeks verband tussen de rechtsbelangen van de verschillende zaken is hier niet vereist. Het verband wordt gevormd door de achterliggende, niet-juridische problematiek.

Door de verlening van de toevoeging voor rechtsbijstandverlening in de verschillende zaken aan één rechtsbijstandverlener verkrijgt deze goed overzicht

over het geheel van de juridische problemen van de betrokken rechtzoekende en kan hij de te verlenen rechtsbijstand in de verschillende zaken efficiënt op elkaar afstemmen. In dergelijke zaken zal het bestuur - behoudens contra-indicaties, bijvoorbeeld in gevallen waarin op voorhand duidelijk is dat een medewerkingsplicht niet zal kunnen bijdragen tot het oplossen of beheersbaar maken van de achterliggende problematiek - met toepassing van artikel 37 aan de verlening van die rechtsbijstand het voorschrift verbinden dat de rechtzoekende zijn medewerking verleent aan de oplossing of het beheersbaar maken van het aan zijn zaak ten grondslag liggende (niet-juridische) probleem. Daarbij zal de rechtzoekende worden doorverwezen naar (hulpverlenings)instanties buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals bijvoorbeeld gemeentelijke schulphulpverleners. Indien de rechtzoekende zich niet aan dat voorschrift houdt en geen of onvoldoende medewerking verleent aan het oplossen of beheersbaar maken van de achterliggende (niet-juridische) problematiek, kan de toevoeging door het bestuur worden ingetrokken (artikel 46, eerste lid, onder c).

#### *Derde lid*

Op grond van dit lid kan het bestuur een (traject-)toevoeging verlenen voor rechtsbijstandverlening in toekomstige problemen of geschillen, die ten tijde van de aanvraag nog weliswaar nog niet bestonden maar die naderhand opkomen en die rechtstreeks verband houden met het rechtsbelang van de zaak waarvoor de toevoeging aanvankelijk was gevraagd. Het gaat hierbij om clustering van veel voorkomende en inhoudelijk samenhangende zaken, waarvoor nog afzonderlijke toevoegingen worden verleend, soms ook aan verschillende rechtsbijstandverleners die dan zich telkenmale weer in de problematiek van de rechtzoekende moeten inwerken, terwijl die al bekend is bij een andere rechtsbijstandverlener die daardoor snel de juiste actie had kunnen ondernemen.

Ook hier gaat het om een uitzondering op de hoofdregel van het eerste lid dat de toevoeging wordt verleend voor de verlening van rechtsbijstand in één zaak en in één instantie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de rechtsgebieden waar het bestuur een dergelijke traject-toevoeging kan verlenen. Daarbij zal ook worden geconcretiseerd welk soort zaken onder het bereik van traject-toevoeging valt. In echtscheidingszaken kan worden gedacht aan andere zaken die betrekking hebben op de wettelijke gemeenschap van goederen, huwelijksvoorwaarden, ontbinding van het huwelijk, scheiding van tafel en bed, gezag, omgang en levensonderhoud.



Hiermee kan onduidelijkheid worden voorkomen over de vraag of rechtsbijstand in een bepaalde nieuwe zaak moet worden verleend. Artikel 49, vijfde lid, bevat een mededelingsverplichting voor de toegevoegde rechtsbijstandverlener voor die gevallen waarin een geschil met de rechtzoekende ontstaat.

De Commissie evaluatie puntentoeakening gesubsidieerde rechtsbijstand zal over de uitwerking van de traject-toevoeging adviseren.

#### *Vierde lid*

De toevoeging geldt ook voor rechtsbijstand voor de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak in de zaak waarvoor zij is verleend. Dit komt overeen met het huidige artikel 32. In de toekomst kan het ook om rechtsbijstand voor de tenuitvoerlegging meerdere uitspraken in meerdere zaken gaan.

### **Artikel 43**

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van het bestuur om in spoedeisende zaken een "voorlopige" toevoeging te verlenen op een aanvraag waarbij de verstrekte gegevens nog onvoldoende zijn voor een volledige beoordeling daarvan. Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 30, eerste lid. Het is redactioneel aangepast en verduidelijkt. Ook de voorlopige toevoeging is in wezen een toevoeging op basis waarvan tweedelijns rechtsbijstand kan worden verleend, met dien verstande dat de aanvragers – zowel de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener - er rekening mee moeten houden dat die na aanvulling van de ontbrekende gegevens kan worden gewijzigd met toepassing van artikel 46, eerste lid, onder a (het huidige artikel 33, eerste lid, onder a) kan worden gewijzigd of ingetrokken (het "besluit van de raad over de definitieve toevoeging"). De beschrijving van de aard van de ontbrekende gegevens (vgl. het huidige artikel 30, tweede lid) sluit aan bij artikel 4:5, eerste lid, Awb. Dat het bestuur zo spoedig mogelijk na ontvangst van de ontbrekende gegevens besluit omtrent wijziging of intrekking van de "voorlopige" toevoeging, spreekt voor zich en behoeft geen vermelding.

Het tweede lid van het huidige artikel 30, dat bepaalt dat het bestuur bij de verlening van de voorlopige toevoeging overeenkomstig artikel 4:5, eerste lid, Awb een termijn stelt, waarbinnen deze de voor de beoordeling van zijn aanvraag om een definitieve toevoeging van belang zijnde gegevens moet hebben overgelegd, is opgenomen in artikel 44, derde lid.

## **Artikel 44**

Dit artikel regelt hetgeen de toevoeging – het besluit omtrent de verlening van tweedelijns rechtsbijstand en de subsidiering van die rechtsbijstand – in ieder geval moet bevatten. Het is ontleend aan het huidige artikel 24, vijfde lid, dat bepaalt dat de toevoeging een omschrijving vermeldt van het rechtsbelang terzake waarvan de toevoeging is verleend, en dat dat besluit tevens vermeldt het bedrag van de eigen bijdrage die is verschuldigd. Het is met het oog op de introductie van onder meer de trajecttoevoeging (onder meer voor multiproblematiek) en van de mogelijkheid van een betalingsregeling voor de eigen bijdrage, aangevuld. Het is ook redactioneel aangepast.

### *Eerste lid*

In *onderdeel a* is de term “rechtsbelang” vervangen door “zaak of zaken”. Ook is tot uitdrukking gebracht dat de toevoeging voortaan niet langer noodzakelijkerwijs wordt verleend voor rechtsbijstand in slechts één zaak en één instantie (artikel 42, tweede en derde lid).

Met het oog op artikel 4:30, eerste lid, Awb, dat bepaalt dat de beschikking tot subsidieverlening een omschrijving bevat van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, is in onderdeel b neergelegd dat de toevoeging een omschrijving bevat van de te verlenen rechtsbijstand of mediation. Die omschrijving moet bij de aanvraag worden overgelegd (artikel 41, tweede lid, en het huidige artikel 24, derde lid).

Het huidige artikel 24, vijfde lid, bepaalt reeds dat de toevoeging het bedrag van de eigen bijdrage vermeldt. Aangezien het bedrag ten tijde van de verlening van de toevoeging nog niet altijd precies kan worden vastgesteld – dit zal het geval zijn indien de eigen bijdrage van een rechtzoekende met meerwaarde op de eigen woning mede wordt bepaald door de extra uren bovenop het forfaitaire bedrag van de vergoeding - bepaalt *onderdeel d* dat in dat geval kan worden volstaan met een aanduiding van de wijze waarop die eigen bijdrage wordt vastgesteld.

Het bestuur kan bepalen dat de eigen bijdrage in termijnen kan worden voldaan. In dat geval wordt ook de betalingsregeling in de toevoeging vermeld.

### *Tweede lid*

Het tweede lid heeft betrekking op zaken waarin rechtsbijstand (op basis van een toevoeging) moet worden verleend om het juridische probleem of de juridische problemen van de rechtzoekende op te lossen en waarin tegelijkertijd sprake is van een achterliggende, niet-juridische (sociaal-maatschappelijke) problematiek die ertoe leidt dat die rechtzoekende bij herhaling een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand moet doen. In die gevallen kan het bestuur op grond van artikel 37 aan de verlening van rechtsbijstand of mediation het voorschrift verbinden dat de rechtzoekende zijn medewerking verleent aan de oplossing of het beheersbaar maken van die problematiek. In dat geval vermeldt de toevoeging ook een omschrijving van die door de rechtzoekende te verlenen medewerking.

#### *Derde lid*

Het derde lid ziet op de voorlopige toevoeging die in spoedeisende gevallen kan worden verleend in zaken waarin nog niet alle benodigde gegevens beschikbaar zijn om op de aanvraag te beslissen (artikel 43). In dat geval vermeldt de (voorlopige) toevoeging ook welke gegevens nog ontbreken en binnen welke termijn die alsnog moeten worden overgelegd. Het derde lid komt overeen met het huidige artikel 30, tweede lid.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid heeft betrekking op de toevoeging die is verleend voor de verlening van rechtsbijstand in meer dan een instantie en die mede geldt voor de verlening van rechtsbijstand in één of meer nieuwe zaken van de rechtzoekende die rechtstreeks verband houden met het maatschappelijke probleem dat herhaaldelijk tot een nieuw beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand leidt, of met het rechtsbelang van de zaak waarvoor de toevoeging is verleend (artikel 42, tweede lid en derde lid).

Indien de toevoeging is verleend voor de verlening van rechtsbijstand in meer dan één instantie, is de toegevoegde rechtsbijstandverlener gehouden rechtsbijstand te verlenen in een vervolgpprocedure, tenzij de vervolgpprocedure kennelijk van iedere grond is ontbloeit, de kosten van rechtsbijstandverlening niet in een redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak, of indien het, gelet op de overtreden norm, aannemelijk is dat een relatief lage boete zal worden opgelegd.

Dit is geregeld in artikel 49, tweede lid. Indien een toevoeging is verleend die mede geldt voor de verlening van rechtsbijstand in één of meer andere zaken, is

de toegevoegde rechtsbijstandverlener gehouden ook rechtsbijstand in een nieuwe zaak te verlenen, tenzij de rechtzoekende de wens om die rechtsbijstand niet binnen een bepaalde termijn kenbaar heeft gemaakt, die nieuwe zaak niet rechtstreeks verband houdt met het (niet-juridische) maatschappelijke probleem van de rechtzoekende dat meermaals tot een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand leidt of met het rechtsbelang van de zaak waarvoor de toevoeging is verleend, of indien sprake is van een van de gronden, bedoeld in artikel 17, tweede lid, onder b tot en met h. Dit is geregeld in artikel 49, derde lid.

Dit betekent dat het bestuur van de raad in beginsel niet betrokken is bij de beoordeling van de vraag of gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de reeds verleende toevoeging wordt verleend. Die beoordeling is immers aan de toegevoegde rechtsbijstandverlener. Dit kan in een voorkomend geval leiden tot geschillen tussen de rechtzoekende en de toegevoegde rechtsbijstandverlener over de vraag of een van genoemde weigeringsgronden van toepassing is. Met het oog hierop voorziet artikel 49, vijfde lid, in de verplichting van de toegevoegde rechtsbijstandverlener om van dergelijke geschillen met de rechtzoekende mededeling aan het bestuur van de raad te doen. Dat stelt het bestuur in staat om de toevoeging - die op grond van artikel 44, eerste lid, onder b, een omschrijving bevat van de te verlenen rechtsbijstand waarvoor de subsidie wordt verleend - op de voet van artikel 4:30, tweede lid, Awb nader uit te werken.

### **Artikel 45**

Dit artikel, dat de zogeheten lichte adviestoevoeging regelt, komt overeen met het huidige artikel 24a. Ten opzichte daarvan is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

### **Paragraaf 3. Wijziging, intrekking en vernietiging**

#### **Artikel 46**

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 33.

#### *Eerste lid*

De aanhef van het eerste lid maakt niet langer afzonderlijke vermelding van de "beëindiging" van de toevoeging, aangezien beëindiging overeenkomt met intrekking.

#### *Onderdeel a*

De wijzigings- en in trekkingsgrond in onderdeel a (onjuiste gegevens) is aangepast in die zin dat beter tot uitdrukking is gebracht dat sprake moet zijn van zodanig onjuiste of onvolledige gegevens dat bij bekendheid met de juiste en volledige gegevens een andere beslissing zou zijn gegeven.

#### *Onderdeel b*

In onderdeel b is tot uitdrukking gebracht dat de toevoeging ook kan worden ingetrokken of gewijzigd, indien de andere in een mediation betrokken partij de voor het goede verloop van de mediation noodzakelijke medewerking weigert. In dat geval is voortzetting van mediation niet zinvol meer.

#### *Onderdeel c*

De toevoeging kan worden ingetrokken, indien aan de verlening van rechtsbijstand of mediation het voorschrift tot het verlenen van medewerking aan het oplossen of beheersbaar maken van de achterliggende (niet-juridische) problematiek is verbonden, en de rechtzoekende die medewerking niet of onvoldoende verleent.

#### *Onderdeel d*

Dit onderdeel komt overeen met het huidige artikel 33, eerste lid, onder c. In verband met de introductie van de mogelijkheid om de eigen bijdrage in bepaalde gevallen in termijnen te betalen (betalingsregeling), is toegevoegd dat de toevoeging ook kan worden ingetrokken, indien de rechtzoekende in het geval van een betalingsregeling in gebreke blijft een termijn te voldoen.

#### *Onderdeel e*

Dit onderdeel is ontleend aan het huidige artikel 33, eerste lid, onder d.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid is gelijkkluidend aan het huidige artikel 33, derde lid. Het huidige tweede lid, op grond waarvan de toegevoegde rechtsbijstandverlener zich na intrekking van de toevoeging aan de zaak kan onttrekken, is overgebracht naar

het nieuwe artikel 49, eerste lid.

### **Artikel 47**

Dit artikel is ontleend aan het huidige artikel 34g. Het regelt de intrekking met terugwerkende kracht van de toevoeging in gevallen waarin de rechtzoekende de kosten van rechtsbijstand kan verhalen op een derde, of de rechtzoekende bij de definitieve afhandeling als resultaat van de zaak een vordering van 50% van het heffingvrij vermogen of meer heeft. Indien het uiteindelijk behaalde resultaat van te voren bekend en beschikbaar zou zijn, zou de betrokken rechtzoekende niet in aanmerking zijn gekomen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Deze resultaatsbeoordeling blijft achterwege indien zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten. Dit vergt maatwerk. In de praktijk is gebleken dat de resultaatsbeoordeling in voorkomende gevallen kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Gedacht kan worden aan gevallen waarin het behaalde resultaat substantieel lager is dan de kosten die de rechtzoekende, als gevolg van de intrekking van de toevoeging, tegen het commerciële tarief aan de rechtsbijstandverlener verschuldigd is. Ondanks de verleende rechtsbijstand op basis van een toevoeging blijft de rechtzoekende in zo'n geval achter met een (substantiële) schuld aan de rechtsbijstandverlener, hetgeen niet met de resultaatsbeoordeling is beoogd. Om die reden is ter verduidelijking een nieuw tweede lid ingevoegd, dat bepaalt dat het bestuur de intrekking van de toevoeging achterwege kan laten, indien dat zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Het huidige artikel 34g, tweede lid, dat bepaalt dat de intrekking naar aanleiding van de resultaatsbeoordeling in straf- en vreemdelingenzaken achterwege blijft, is geschrapt, aangezien ook in die zaken sprake kan zijn een resultaat van ten minste 50% van het heffingvrije vermogen.

Het nieuwe vierde lid is toegevoegd in verband met de trajecttoevoeging. De rechtsbijstandverlener dient de raad onverwijld op de hoogte te stellen als de rechtzoekende uit een zaak die onder de trajecttoevoeging valt een resultaat van ten minste 50% van het heffingvrije vermogen behaalt, waarna de toevoeging wordt ingetrokken. In paragraaf 4.2.7 van het algemeen deel is de samenloop tussen de trajecttoevoeging en de resultaatsbeoordeling reeds toegelicht.

### **Paragraaf 4. Verplichtingen van de rechtsbijstandverlener en mediator**

## **Artikel 49**

### *Eerste lid*

De eerste volzin van het eerste lid verplicht de toegevoegde rechtsbijstandverlener en mediator om rechtsbijstand, respectievelijk mediation te verlenen overeenkomstig de toevoeging. Deze plicht komt overeen met het huidige artikel 24, vierde lid, tweede volzin, dat bepaalt dat de rechtsbijstandverlener, zolang de toevoeging niet is gewijzigd of ingetrokken, verplicht is de nodige rechtsbijstand te verlenen, hetgeen ingevolge het huidige artikel 33e, eerste lid, van overeenkomstige toepassing is op de toegevoegde mediator. Omdat hieruit al volgt dat de toegevoegde rechtsbijstandverlener en mediator zich na intrekking van de toevoeging aan de zaak kunnen onttrekken (huidige artikelen 33, tweede lid, en 33e, tweede lid), behoeft dit laatste geen expliciete vermelding.

De tweede volzin is ontleend aan de huidige bepalingen (artikelen 24, vierde lid, eerste volzin, en 33e, eerste lid) die ertoe strekken dat de toegevoegde rechtsbijstandverlener en mediator de toevoeging slechts met instemming van het bestuur kunnen weigeren. Het gaat hierbij in wezen om een bevoegdheid van het bestuur om de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator (tijdelijk) te ontheffen van zijn verplichting om rechtsbijstand of mediation te verlenen. Aangezien de toevoeging een beschikking is die strekt tot zowel de verlening van rechtsbijstand of mediation aan de rechtzoekende als tot subsidiering van de betrokken rechtsbijstandverlener of mediator, wordt niet langer gesproken van de "weigering van de toevoeging", maar van de weigering om rechtsbijstand of mediation overeenkomstig de verleende toevoeging te verlenen.

De bevoegdheid van het bestuur om de toegevoegde rechtsbijstandverlener en mediator te ontheffen van hun plicht om rechtsbijstand en mediation te verlenen overeenkomstig de toevoeging, kan van belang zijn in gevallen waarin een wijziging of intrekking van de verleende toevoeging is gevraagd, maar op die aanvraag nog niet is beslist. Ook kan zij van belang zijn in gevallen waarin de toegevoegde rechtsbijstandverlener aan wie een trajecttoevoeging (al dan niet voor multiproblematiek) is verleend, met de rechtzoekende van mening verschilt over de vraag of rechtsbijstand op grond van die verleende toevoeging moet worden verleend in een vervolprocedure of in een nieuwe zaak. In dergelijke gevallen is een beoordeling van het bestuur van de raad nodig.

*Tweede lid*

Het tweede lid ziet op gevallen waarin het bestuur een toevoeging heeft verleend voor de verlening van rechtsbijstand in meer dan een instantie (artikel 42, tweede en derde lid). In dergelijke gevallen heeft het bestuur in beginsel geen rol meer bij de vraag of rechtsbijstandverlening in een eventuele vervolprocedure voldoet aan de algemene criteria voor rechtsbijstandverlening op basis van een toevoeging (artikel 17). Die beoordeling is in beginsel aan de toegevoegde rechtsbijstandverlener. Die is op grond van het tweede lid verplicht om op verzoek van de rechtzoekende in een vervolprocedure rechtsbijstand ter verlenen, tenzij een van de weigeringsgronden van toepassing is.

Daarbij wordt op voorhand aangenomen dat er sprake is van een in de Nederlandse rechtssfeer liggende rechtsbelang (artikel 17, eerste lid), aangezien het gaat om een vervolprocedure in dezelfde zaak waarvoor dit al bij de verlening van de toevoeging is vastgesteld. Ook zal het vrijwel altijd het geval zijn dat zich in de vervolprocedure geen van de weigeringsgronden, genoemd in artikel 17, tweede lid, onder e (een rechtspersoon die is opgericht met het doel om een gerechtelijke procedure te voeren), onder f (de zaak betreft de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf), onder g (de zaak wordt voorgelegd aan internationaal college dat zelf in rechtsbijstandvergoeding voorziet) en onder h (de zaak kan redelijkerwijze aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten) voordoet. De toegevoegde rechtsbijstandverlener hoeft dit derhalve niet apart te beoordelen. Zoals is toegelicht in paragraaf 4.2.5.4 van het algemene deel van deze toelichting, wordt de financiële draagkracht van de rechtzoekende na de verlening van de toevoeging niet nogmaals beoordeeld voor het verlenen van rechtsbijstand (op basis van die toevoeging) in een vervolprocedure of een nieuwe zaak.

Wel moet de rechtsbijstandverlener beoordelen of een van de gronden, bedoeld in artikel 17, tweede lid, onder b tot en met d, zich tegen rechtsbijstandverlening in de vervolprocedure verzet. Geen rechtsbijstand wordt verleend, indien de zaak in de vervolprocedure kennelijk van elke grond is ontbloot (artikel 17, tweede lid, onder b), de kosten van een vervolprocedure niet in een redelijke verhouding tot het belang daarvan staan (onder c) of, indien het gaat om een vervolprocedure, op grond van de overtreden norm aannemelijk is dat een in verhouding tot het inkomen lage boete zal worden opgelegd (onder d).

Voor het geval een geschil ontstaat tussen de rechtzoekende en de toegevoegde



rechtsbijstandverlener over de vraag of één van die weigeringsgronden aanwezig is, voorziet het vijfde lid in de verplichting van de toegevoegde rechtsbijstandverlener om hierover mededeling aan het bestuur te doen. Zoals toegelicht bij artikel 44, vierde lid, vermeldt de toevoeging, indien die is verleend voor de verlening van mediation of rechtsbijstand in meer dan één zaak of meer dan één instantie (artikel 42, tweede en derde lid), dat de te verlenen rechtsbijstand of mediation nader kan worden uitgewerkt met toepassing van artikel 4:30, tweede lid, Awb. Aanleiding tot een nadere uitwerking kan, naast bijvoorbeeld een klacht van de rechtzoekende bij de raad, zijn de mededeling van de toegevoegde rechtsbijstandverlener op grond van het vijfde lid. In dergelijke gevallen wordt het bestuur van de raad alsnog betrokken bij de beoordeling van de vraag of gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de reeds verleende traject-toevoeging moet worden verleend in een vervolprocedure of een nieuwe zaak van de rechtzoekende.

Met het oog op de regierol van de raad en de noodzaak om de regeling te kunnen evalueren, voorziet het vierde lid in de verplichting van de rechtsbijstandverlener om van de verlening van rechtsbijstand in een vervolprocedure mededeling te doen aan het bestuur van de raad.

#### *Derde lid*

Het derde lid ziet op gevallen waarin het bestuur een toevoeging heeft verleend die niet alleen strekt tot verlening van rechtsbijstand in de zaak die op dat moment speelde, maar ook in eventuele nieuwe zaken die rechtstreeks verband houden met het achterliggende maatschappelijke probleem van de rechtzoekende of met het rechtsbelang van de zaak waarvoor de toevoeging is verleend (artikel 42, tweede en derde lid). Ook hier geldt dat het bestuur in beginsel geen rol heeft bij de beoordeling of rechtsbijstandverlening in dergelijke nieuwe zaken voldoet aan de criteria voor rechtsbijstandverlening (artikel 17). Die beoordeling is in beginsel aan de toegevoegde rechtsbijstandverlener. Op grond van het derde lid is de toegevoegde rechtsbijstandverlener, behoudens uitzonderingen, verplicht om op verzoek van de rechtzoekende rechtsbijstand te verlenen.

#### *Onderdeel a*

De verplichting om op grond van de trajecttoevoeging rechtsbijstand in een nieuwe zaak te verlenen wordt in de tijd beperkt. De rechtzoekende moet de wens om die rechtsbijstand binnen een bepaalde termijn aan de

rechtsbijstandverlener kenbaar hebben gemaakt. De commissie-Van der Meer zal hierover uiterlijk medio 2017 advies uitbrengen. Naar aanleiding daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over die termijn.

#### *Onderdeel b*

De verplichting om op grond van een trajecttoevoeging rechtsbijstand in een nieuwe zaak te verlenen wordt daarnaast ook beperkt door de aard van de nieuwe zaak. Die moet rechtstreeks verband houden met het achterliggende maatschappelijke probleem van de rechtzoekende (trajecttoevoeging voor multiproblematiek) of met het rechtsbelang van de zaak waarvoor het bestuur de toevoeging heeft verleend (trajecttoevoeging). De commissie-Van der Meer zal ook hierover uiterlijk medio 2017 advies uitbrengen. Naar aanleiding daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld.

#### *Onderdeel c*

Op grond van de trajecttoevoeging wordt geen rechtsbijstand in een nieuwe zaak verleend, indien die zaak kennelijk van elke grond is ontbloom (artikel 17, tweede lid, onder b), indien de kosten van rechtsbijstand disproportioneel zijn aan het belang van de zaak (artikel 17, tweede lid, onder c) of, indien het gaat om een vervolgprocedure, op grond van de overtreden norm aanneemelijk is dat een in verhouding tot het inkomen lage boete zal worden opgelegd (artikel 17, tweede lid, onder d). Ook wordt op grond van de trajecttoevoeging geen rechtsbijstand verleend in bepaalde nieuwe zaken die de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreffen (artikel 17, tweede lid, onder f), in een nieuwe zaak die wordt voorgelegd aan een internationaal college dat voorziet in een aanspraak op vergoeding van rechtsbijstand (artikel 17, tweede lid, onder g), of indien de behartiging van de zaak redelijkerwijs aan de rechtzoekende zelf, al dan niet met bijstand door een derde, kan worden overgelaten (artikel 17, tweede lid, onder h). De financiële draagkracht van de rechtzoekende wordt na de verlening van de toevoeging niet nogmaals beoordeeld voor het verlenen van rechtsbijstand in een nieuwe zaak. Verwezen wordt naar de toelichting bij het tweede lid.

Met het oog op de regierol van de raad en de noodzaak om de regeling te kunnen evalueren, voorziet het vierde lid in de verplichting van de rechtsbijstandverlener om van de verlening van rechtsbijstand in een nieuwe zaak mededeling te doen aan het bestuur van de raad.

Voor het geval een geschil ontstaat tussen de rechtzoekende en de toegevoegde rechtsbijstandverlener over de vraag of een nieuwe zaak onder het bereik van de reeds verleende traject-toevoeging valt, voorziet het vijfde lid in de verplichting van de toegevoegde rechtsbijstandverlener om hierover mededeling aan het bestuur te doen. Het bestuur kan alsdan bepalen of rechtsbijstand in de nieuwe zaak moet worden verleend. Indien bij het bestuur een nieuwe toevoeging wordt gevraagd voor een nieuwe zaak die onder het bereik van de reeds verleende trajecttoevoeging valt, kan die aanvraag met toepassing van artikel 19, eerste lid, onder b, worden afgewezen.

## **Artikel 50**

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 29, zoals gewijzigd bij de Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (Stb. 2016, 290). Ten opzichte daarvan is geen wijziging beoogd.

## **Afdeling 4. De verlening van overige vormen van rechtsbijstand**

De eerste drie afdelingen van hoofdstuk IV bevatten bepalingen met betrekking tot rechtshulp, aanvullende rechtshulp en rechtsbijstand of mediation op basis van een toevoeging. Daarnaast wordt in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van de Wrb ook rechtsbijstand verleend in de bij algemene maatregel van bestuur (thans het Bvr) aangewezen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend (de zogeheten "piketrechtsbijstand"), en rechtsbijstand in zaken waarin op grond van enig wettelijk voorschrift een raadsman moet worden toegevoegd of aangewezen (de "ambtshalve toevoeging").

In de wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476 (Kamerstukken 34 159) tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen is een terminologische verbetering doorgevoerd door in dat wetboek over de gehele linie te spreken over aangewezen raadslieden, waardoor in dat wetboek niet langer een onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds door de raad voor rechtsbijstand aangewezen raadslieden die onder de piketregeling worden opgeroepen, en anderzijds door de raad op grond van het wetboek toegevoegde raadslieden (de "ambtshalve toevoeging"). In de wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 475 (Kamerstukken 34 157) wordt de "ambtshalve toevoeging" ook in het Wetboek van strafrecht, de

Overleveringswet, de Uitleveringswet, de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties, de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis vervangen door de nieuwe figuur van de aanwijzing. Afdeling 4 van hoofdstuk IV regelt de nieuwe figuur van de aanwijzing, die de bestaande figuur van de ambtshalve toevoeging (grotendeels) vervangt. Op termijn zal de "ambtshalve toevoeging" ook in andere wetgeving worden vervangen door de figuur van de aanwijzing. Aangezien de "ambtshalve toevoeging" in andere wetgeving – bijvoorbeeld de Jeugdwet, de Vreemdelingenwet 2000, de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen – nog steeds wordt gebezigd, wordt in de artikelen 51 en 52 gesproken over gevallen waarin het bestuur op grond van enig wettelijk voorschrift wordt gelast een raadsman aan te wijzen of toe te voegen. Daarmee wordt de ambtshalve toevoeging wetssystematisch ook beter verankerd in de Wrb.

De aanwijzing van een raadsman (de ambtshalve toevoeging) door het bestuur van de raad is een besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en beroep openstaan.

## **Artikel 51**

De aanwijzing (ambtshalve toevoeging) verschilt wezenlijk van de (reguliere) toevoeging die op aanvraag van de rechtzoekende en diens rechtsbijstandverlener wordt verleend. Het spreekt voor zich dat de bepalingen met betrekking tot de aanvraagprocedure niet van toepassing zijn. De rechtzoekende vraagt immers niet om rechtsbijstandverlening, maar een rechtsbijstandverlener wordt in het belang voor de goede rechtsorde en het goede procesverloop ongevraagd aangewezen (toegevoegd) om hem bij te staan. De huidige regeling van de toevoeging in de Wrb - onder meer in hoofdstuk IV – brengt het onderscheid tussen de "ambtshalve" toevoeging (de aanwijzing) en de toevoeging op aanvraag onvoldoende tot uitdrukking. Zo zijn de algemene weigeringsgronden voor rechtsbijstandverlening (artikel 17) en de weigeringsgronden voor rechtsbijstand op grond van een toevoeging (artikel 19) niet van toepassing. Ook in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zaken waarin onverwijld rechtsbijstand moet worden verleend (piketrechtsbijstand) zijn veel bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 3 (waaronder de algemene weigeringsgronden voor rechtsbijstandverlening in artikel 17) niet van toepassing.

## **Artikel 52**

Dit artikel is ingegeven door ontwikkelingen in de jurisprudentie, die er op neerkomen dat het bestuur, indien het op grond van enig wettelijk voorschrift ambtshalve een raadsman moet toevoegen, niet kan beoordelen of die raadsman voor het desbetreffende rechtsgebied is ingeschreven.<sup>55</sup> Dit kan de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening in geding brengen. Hierop is in paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de toelichting reeds nader ingegaan. Dit artikel draagt het bestuur op om, indien het op grond van enig wettelijk voorschrift wordt gelast een raadsman toe te voegen of aan te wijzen, bij die aanwijzing of (ambtshalve) toevoeging de inschrijvingsvoorwaarden (artikel 15) in acht te nemen. Dit betekent dat het bestuur, indien het wordt gelast een bepaalde rechtsbijstandverlener aan te wijzen of toe te voegen die in het geheel niet of niet voor het desbetreffende rechtsgebied in het register (artikel 14) is ingeschreven en van wie dus niet is gewaarborgd is dat de rechtsbijstandverlening voldoet aan de desbetreffende kwaliteitsnormen, een nadere beoordeling kan uitvoeren. Een rechtsbijstandverlener die is gespecialiseerd en ingeschreven voor rechtsbijstandverlening op het terrein van strafrecht of personen- en familierecht, is daarmee immers nog niet gespecialiseerd op het terrein van bijvoorbeeld psychiatrisch patiëntenrecht.

### **Artikel 53**

Het nieuwe uitgangspunt is dat het bestuur, indien het bevel tot bewaring dat gedurende 14 dagen van kracht is tijdens de looptijd van dat bevel wordt geschorst of opgeheven, de aanwijzing intrekt. De advocaat krijgt een vergoeding voor de reeds door hem geleverde rechtsbijstand. De rechtzoekende, die zich dan op vrije voeten bevindt, moet in staat worden geacht zelf in rechtskundige bijstand te kunnen voorzien of een aanvraag om gesubsidieerde rechtsbijstand in te kunnen dienen. Indien hij aan de voorwaarden voldoet, kan een advocaat worden toegevoegd. Het ligt in dat geval in de rede dat de aanwijzing van een raadsman (de ambtshalve toevoeging) wordt gewijzigd in een reguliere toevoeging van dezelfde advocaat.

Wanneer een bevel tot bewaring afloopt en niet wordt gevolgd door een bevel tot gevangenhouding, wordt de verdachte eveneens in vrijheid wordt gesteld. Hier geldt dezelfde redenering.

Op grond van artikel 40, eerste lid, onderdeel a, Sv, wordt voor de (niet in verzekering gestelde) verdachte ten aanzien van wie de bewaring of gevangenneming is gevorderd een raadsman aangewezen. Wordt deze vordering

---

<sup>55</sup> Zie onder meer ABRvS 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2089, waarin wordt teruggekomen op ABRvS 19 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5554.

afgewezen en blijft de verdachte op vrije voeten, dan is uitgangspunt dat de aanwijzing wordt ingetrokken. Ook als de bewaring of gevangenneming onmiddellijk wordt geschorst, zal de aanwijzing worden ingetrokken. De raad zal van intrekking van de aanwijzing afzien indien de aan een schorsing verbonden bijzondere voorwaarden van dien aard zijn dat de verdachte feitelijk niet in staat is zelf in zijn rechtsbijstand te voorzien. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn bij elektronisch huisarrest.

## **Afdeling 5. De vergoeding en andere subsidies van het bestuur**

### **Artikel 54**

Het eerste tweede en derde lid van dit artikel zijn ontleend aan het eerste, tweede en vierde lid van het huidige artikel 37. Omdat in de praktijk geen sprake is van het beurtelings verlenen van rechtsbijstand, is de aanduiding van de piketregeling in het eerste lid, onder b, redactioneel aangepast. Het nieuwe onderdeel c houdt verband met de introductie van de aanwijzing van een raadsman door het bestuur in de wet van 17 november 2016, Stb. 2016, 476 (Kamerstukken 34 159), die de huidige figuur van de ambtshalve toevoeging (grotendeels) vervangt.

In verband met snelle betalingen door de raad is de bevoorschotting van tweedelijns rechtsbijstandverleners de afgelopen jaren sterk afgenomen. In verband daarmee is het derde lid facultatief geredigeerd. Bevoorschotting blijft echter relevant, zeker met de introductie van de trajecttoevoeging voor rechtsbijstandverlening in meerdere zaken en meerdere instanties (artikel 42, tweede en derde lid).

Het derde lid van het huidige artikel 37, dat bepaalt dat de eigen bijdrage van de rechtzoekende in mindering wordt gebracht op de vergoeding aan de toegevoegde rechtsbijstandverlener of mediator, is geschrapt, omdat de rechtzoekende de eigen bijdrage voortaan aan de raad is verschuldigd. Het vijfde lid van het huidige artikel 37 is met de overige delegatiebepalingen ondergebracht in artikel 57, tweede lid.

### **Artikel 55**

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 37a Wrb. Ten opzichte van dat artikel is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

## **Artikel 56**

In dit artikel zijn de huidige artikelen 37b, 37c en 42c geïntegreerd. Het eerste lid bepaalt dat het bestuur met het oog op de verlening van rechtsbijstand (huidig artikel 37c, eerste lid) of met het oog op de uitvoering van zijn taak (huidig artikel 42c, eerste lid) subsidie kan verstrekken voor bijzondere doeleinden en projecten. Anders dan het huidige artikel 37b, eerste lid, wordt niet bepaald dat de subsidie voor bijzondere doeleinden en projecten met het oog op/in verband met de verlening van rechtsbijstand slechts kan worden verleend aan een rechtsbijstandverlener of een samenwerkingsverband van rechtsbijstandverleners of mediators.

In het derde lid zijn het derde en vierde lid van artikel 37b samengevoegd, waarbij een overlap in de onderdelen b en d is weggenomen.

## **Artikel 57**

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 42b. Ten opzichte van dat artikel is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

## **Artikel 58**

In dit artikel zijn diverse delegatiegrondslagen in een artikel samengevoegd. In het eerste lid, dat overeenkomt met het huidige artikel 39, is de verwijzing naar specifiek dag- of nieuwsbladen met het oog op techniek-neutrale regelgeving geschrapt. Het tweede lid en derde lid komen overeen met de huidige artikelen 37, vijfde lid, en 41, vierde lid.

## **Hoofdstuk V. De verlening van rechtsbijstand in grensoverschrijdende geschillen binnen de Europese Unie**

Het huidige hoofdstuk IIIa bevat bepalingen met betrekking tot de rechtsbijstandverlening in bepaalde zaken. Het gaat hierbij om grensoverschrijdende geschillen binnen de Unie die vallen onder richtlijn 2003/8/EG. Omdat het hierbij gaat om rechtsbijstandverlening in een specifiek soort zaken, is dit hoofdstuk ondergebracht na het hoofdstuk over rechtsbijstandverlening en hernoemd tot hoofdstuk V. Hiertoe zijn het opschrift en de artikelen hernoemd. Met deze herplaatsing is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een viertal technische wijzigingen aan te brengen, waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd. In artikel 63 (het huidige artikel 23e) is de verwijzing naar

de registratie van tolken in het kwaliteitsregister te "s-Hertogenbosch (eerste lid, onder a) geactualiseerd en vervangen door een verwijzing naar die registratie van tolken in het "register, bedoeld in artikel 2 van de Wet beëdigde tolken en vertalers. In het derde lid is de verwijzing naar de reiskostenvergoeding in artikel 25 van het Bvr vervangen door een verwijzing naar de reiskostenvergoeding in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in de artikelen 37 en 41. In artikel 66 (het huidige artikel 23h) is de verwijzing naar richtlijn 2003/8/EG in het huidige artikel 23i, eerste lid, geschrapt, aangezien die richtlijn thans is gedefinieerd in artikel 23a (het nieuwe artikel 59). Ten slotte is in het vierde lid van artikel 67 (het huidige artikel 23i) de verwijzing naar de "lichte adviestoevoeging" (die als zodanig niet in de Wrb is gedefinieerd) vervangen door een verwijzing naar de toevoeging, bedoeld in artikel 45 (het huidige artikel 24a).

#### **Hoofdstuk VI. Subsidieverstrekking aan de raad**

De artikelen 70 en 71 komen overeen met de huidige artikelen 42 en 42a. Ten opzichte van die artikelen is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

#### **Hoofdstuk VII. Slot- en overgangsbepalingen**

De artikelen 72, 73 en 74 komen overeen met de huidige artikelen 48, 49 en 67. Ten opzichte van die artikelen is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De verwijzingen in artikel 73 (voorhangprocedure) zijn in overeenstemming gebracht met de nieuwe nummering en artikel 74 (citeertitel) is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel II (artikel 8, derde lid, van bijlage 2 bij de Awb)**

Met het schrappen van artikel 8, derde lid, van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt de bestaande afwijking van de hoofdregel van de relatieve competentie van de rechtbanken in geschillen over besluiten van de raad geschrapt.

Als gevolg hiervan is voortaan bevoegd de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de indiener van het beroepschrift zijn woonplaats in Nederland heeft, dan wel, indien de indiener geen woonplaats in Nederland heeft, de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de raad zijn zetel heeft (artikel 8:7, tweede lid, Awb). Dit is in het belang van de rechtzoekende burger en de rechtsbijstandverlener. Tevens wordt hiermee een einde gemaakt aan onduidelijkheden die in voorkomende gevallen kunnen ontstaan over de relatieve competentie van rechtbanken.<sup>56</sup>

### **Artikel III**

#### *Artikel 40 Wetboek van Strafvordering*

##### *Eerste lid, onderdeel c*

Als gevolg van het nieuwe tweede en derde lid beschikt de verdachte waarvan de bewaring is geschorst niet langer over een aangewezen raadsman. Vordert het openbaar ministerie opheffing van een schorsing op grond van overtreding van de schorsingsvoorwaarden of beveelt de rechtbank ambtshalve de opheffing van de schorsing, dan wordt alsnog een raadsman aangewezen om de verdachte bij te staan bij de behandeling van de vordering.

##### *Tweede lid*

Het onmiddellijk schorsen van de bewaring heeft tot gevolg dat de verdachte op vrije voeten wordt gesteld en zich feitelijk in dezelfde situatie bevindt als de verdachte die niet in bewaring wordt gesteld. In die situatie is voortaan geen sprake meer van een aanwijzing, zoals in paragraaf 4.2.8 van het algemeen deel reeds is toegelicht. Dit ligt anders indien aan de schorsing vrijheidsbeperkende

---

<sup>56</sup> ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4535; ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:441; ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:546.

voorwaarden zijn verbonden van dien aard dat de verdachte feitelijk niet in staat is zich tot een advocaat te wenden zonder die voorwaarden te overtreden, zoals bij volledig elektronisch huisarrest. Daarop ziet de zinsnede "en het de verdachte op grond van de schorsingsvoorwaarden niet onmogelijk is zelf in zijn rechtsbijstand te voorzien". In dat geval zal derhalve wel sprake zijn van een aanwijzing. Het openbaar ministerie dient aan de raad mede te delen dat de bewaring is geschorst en welke voorwaarden aan de schorsing zijn verbonden. De raad beoordeelt vervolgens of deze voorwaarden van dien aard zijn dat de verdachte feitelijk niet in staat is zelf in zijn rechtsbijstand te voorzien.

#### *Derde lid*

In hoger beroep zal niet langer standaard een raadsman worden aangewezen als hoger beroep is ingesteld tegen het eindvonnis in eerste aanleg en het een zaak betreft waarin zijn voorlopige hechtenis is bevolen, zoals nu het geval is. In het geval de voorlopige hechtenis in eerste aanleg is opgeheven of is geschorst en de verdachte zich op dus op vrije voeten bevindt, zal in hoger beroep van de aanwijzing van een raadsman worden afgezien. Ook hier geldt dat het openbaar ministerie aan de raad dient mede te delen dat de voorlopige hechtenis in eerste aanleg is opgeheven of is geschorst en welke voorwaarden aan de schorsing zijn verbonden.

Wordt de gevangenneming van de - zich op vrije voeten bevindende - verdachte gevorderd of bevolen, dan zal ook in hoger beroep een raadsman worden aangewezen, zoals dat thans al het geval is.

#### *Artikel 42 Wetboek van Strafvordering*

Van de hoofdregel in artikel 42 wordt afgewezen in het voorgestelde artikel 53 van de Wet op de rechtsbijstand. Aan artikel 42 is daarom toegevoegd dat afwijking bij wettelijk voorschrift mogelijk is.

#### **Artikel IV**

Zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Barkhuysen onderschrijven de forfaitaire vergoedingensystematiek van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) zoals uitgewerkt in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr), maar concluderen ook dat de huidige uitwerking van die systematiek (mogelijk) niet meer goed aansluit bij de ontwikkelingen in de praktijk. Inherent aan de duurzaamheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, is dat de vergoedingen van de betrokken rechtsbijstandverleners regelmatig wordt bezien op de aansluiting bij de ontwikkelingen in de praktijk. Dit artikel strekt ertoe dat de

vergoedingensystematiek voortaan iedere vijf jaar wordt geëvalueerd, waarop zo nodig bijstelling van het Bvr kan plaatsvinden. De voor die periodieke evaluaties noodzakelijke gegevens worden ontleend aan de gegevens die de betrokken rechtsbijstandverleners op grond van de inschrijvingsvoorwaarden (artikel 15, eerste lid, Wrb) moeten bijhouden. Zo nodig kan het bestuur een commissie instellen (artikel 8, eerste lid, Wrb). Korteidshalve wordt verwezen naar paragraaf 4.2.9.3 van het algemene deel van deze toelichting.