

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over de brief d.d. 9 november 2018 inzake contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 155).

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts

Inhoudsopgave	blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie	2
2. Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie	2
3. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie	3
4. Vragen en opmerkingen vanuit de GroenLinks-fractie	9
5. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie	12
6. Vragen en opmerkingen vanuit de PvdA-fractie	17
II. Reactie van de Minister voor Rechtsbescherming	20

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie danken u voor de brief over rechtsbijstand. Zij delen de visie dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aan grondige herziening toe is. Het beroep op rechtsbijstand is in zeventien jaar gestegen met 42 procent. Nederland geeft in internationaal opzicht zeer veel geld uit aan rechtsbijstand. Tegelijkertijd zijn er continu zorgen over geldgebrek en de vermeende «afbraak» van het rechtsbijstandsstelsel. Dit zijn allemaal tekenen dat het stelsel op de schop moet. Daarom kan het voornemen rekenen op steun van deze leden. Voornoemde leden zijn altijd uitgegaan van het belang van de rechtzoekende. Die wil een oplossing voor zijn probleem. Als die oplossing kan worden geboden door een rechtszaak, dan is dat de juiste route. Als de oplossing kan worden gevonden in alternatieve geschilbeslechting, dan is dat beter dan een gang naar de rechter. Mede daarom steunen deze leden het voornemen dat rechtsbijstandsverleners een vergoeding krijgen voor oplossingen in plaats van procedures. Ook steunen zij het voorstel uit te gaan van rechtshulppakketten. Wel hebben de leden van de VVD-fractie enkele vragen.

Zoals terecht wordt opgemerkt, is het beroep op de rechtsbijstand en de daarmee gepaarde kosten de afgelopen jaren zeer hard gestegen. Tegelijkertijd zijn er veel zorgen over de kwaliteit van de rechtsbijstand, klagen advocaten over lage vergoedingen en worden rechtzoekenden minder goed geholpen. Wat is volgens u de belangrijkste verklaring hiervoor? Hoe is het mogelijk dat de problemen van rechtzoekenden niet beter of vaker worden opgelost, terwijl de kosten wel blijven stijgen? Wat zijn hiervan de belangrijkste oorzaken?

Kunt u uitweiden over het voorstel paralegals in te schakelen bij het uitoefenen van werkzaamheden in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand? Op welke wijze wilt u dit mogelijk maken? Hoe verhoudt dit zich tot de bestaande praktijk in Engeland omtrent paralegals?

2. Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de contourenbrief over de herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij hebben nog enkele vragen.

Deze leden lezen in de contourenbrief dat in het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, triage aan de voorkant (poortwachter) zal plaatsvinden. Die selectie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij. De leden van de CDA-fractie vragen of u inmiddels een geschikte organisatie voor deze selectie in gedachte hebt? Voornoemde leden vragen wat u in dit kader vindt van de suggestie van een rechter (Trouw,

8 december 2018, p. 28–29), rechters deze rol zelf te laten vervullen? De rechter zou dan als een soort «poortrechter» kunnen opereren en beslissen of een zaak geschikt is voor rechtsbijstand en daarmee voor een rechtszaak of dat een zaak met een minder zwaar middel kan worden afgedaan. Deze leden ontvangen graag een reactie op deze suggestie.

De aan het woord zijnde leden vragen of u voornemens bent bij de herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand de diagnose- en triagekorting bij het Juridisch Loket af te schaffen en deze in mindering te brengen op de eigen bijdragen. Hoe krijgt dit vorm bij de herziening?

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het huidige stelsel diverse perverse prikkels zitten. Procederen is voor advocaten financieel vrijwel altijd aantrekkelijker dan schikken. Deze leden vragen hoe deze perverse prikkel uit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gehaald. Krijgen advocaten in de toekomst evenveel betaald voor het leveren van advies als voor procederen van de zaak?

Voornoemde leden vragen of de vergoeding die advocaten ontvangen voor mediation, in het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, gelijk gesteld wordt aan de vergoeding voor procederen. Indien dat het geval is, verwacht u dan dat het aantal mediation-zaken in de toekomst zal toenemen? Bent u voorstander van mediation?

De aan het woord zijnde leden verwachten dat het enkele jaren zal duren voordat het stelsel – waarvan nu de contouren zijn geschetst – werkelijkheid wordt. Welke mogelijkheden ziet u tussentijds de sociale advocatuur bij te staan bij het in stand houden van hun beroepsgroep, bijvoorbeeld door het opleiden van nieuwe sociaal advocaten financieel te ondersteunen dan wel middelen ter beschikking te stellen teneinde – in een steeds meer digitaal rechtsbedrijf – kantoren in staat te stellen hun ICT op orde te brengen? Zou het innovatiefonds van de Raad voor Rechtsbijstand daarvoor aangewend kunnen worden?

Lezen de leden van de CDA-fractie het goed dat het een grote inspanning zal zijn het aantal overheidsbesluiten waartegen, onder vergoeding van rechtsbijstand, wordt geprocedeerd terug te dringen? Kunt u inzichtelijk maken welke (semi)overheidsinstanties hier de hofleveranciers van zijn? Deze leden vragen voorts of u inzicht kunt geven op welke wijze u deze instanties gaat dwingen of verleiden om te voorkomen dat deze zaken tot een rechtszaak leiden. Deelt u de opvatting dat dit onderwerp topprioriteit vereist, juist om de vergoeding voor advocaten omhoog bij te kunnen stellen?

3. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief waarin de contouren worden geschetst van een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zij begrijpen dat de problemen als gevolg van de bezuinigingen op dit stelsel door het vorige kabinet moeten worden opgelost. Deze leden menen dat de brief nog aanzienlijke onduidelijkheden bevat. Wel hebben zij begrip voor de praktische insteek ook de achterliggende problematiek die in veel gevallen de aanleiding vormt voor het inroepen van rechten te willen bestrijden. Zij hebben niettemin nog een aantal vragen, met name over de gedachten de toegang tot het recht te kunnen blijven borgen en het stelsel daartoe werkbaar te krijgen.

Voornoemde leden lezen dat het kabinet langs de contourenschets van deze brief haar opdracht tot de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vormgeeft. Het kabinet hanteert daarbij een

gefaseerde aanpak, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk toegewerkt wordt naar een nieuwe manier van werken. Deze leden begrijpen dat daartoe onder meer gebruik gemaakt gaat worden van pilots en dat er medio 2020 een midterm review komt. Kunt u toelichten hoe u dit veranderproces gaat inkleden? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op de doelen en de termijn die u gaat stellen en de handhaving daarvan teneinde de herziening van het stelsel tot een succes te maken? Hoe gaat de midterm review er precies uit zien? Wat gaat u doen als een pilot of maatregel, al dan niet tussentijds, geen succes blijkt te zijn?

Voorts lezen de leden van de D66-fractie dat de maatregel over rechtsbijstand in asielzaken separaat wordt uitgewerkt. Deze leden brengen in herinnering de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid daarbij oog te hebben voor aanvullende informatie aan de asielzoeker bij het begin van de asielprocedure en voldoende voorbereidingstijd voor de advocaat, indien er een voornemen is tot afwijzing van de asielaanvraag. Hoe gaat u deze elementen invullen? Kunt u daarbij ook ingaan op de mogelijke gevolgen voor het verloop van de verdere asielprocedure, in het bijzonder dat deze maatregel leidt tot meer beroepen op de rechter en tot meer herhaalde asielaanvragen?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat u inziet dat de juridische weg niet altijd de gewenste oplossing biedt, althans dat één op de vijf mensen aangeeft dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost. Kunt u aangeven in hoeverre u bekend bent met de mate waarin rechtsbijstandsverleners in hun huidige werkwijze al verwijzen naar andere hulpverleners zoals schuldhulpverlening of maatschappelijk werkers indien dat nodig is en waarop u die bekendheid baseert?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat u uit onderzoek constateert dat mensen in de afgelopen jaren minder juridische problemen hebben ervaren.¹ Ook constateert u uit datzelfde rapport dat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand is gestegen. Welke verklaringen kunt u voor deze tegengestelde ontwikkelingen geven? Wat voor effecten verwacht u daarvan ten aanzien van de voorgenomen herziening van het stelsel en de manier waarop u dat wil gaan inrichten?

Voornoemde leden lezen dat het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand is gestegen van ongeveer 293.000 toevoegingen in het jaar 2000 naar ongeveer 416.000 toevoegingen in het jaar 2017 en dat dit een stijgingspercentage van 42% heeft. Met de toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zijn de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen. Kunt u uiteenzetten wat de kostenontwikkeling is geweest in die jaren voor de gesubsidieerde rechtsbijstand gecorrigeerd met inflatiecorrectie, bevolkingsgroei en bereik van het aantal mensen dat onder de Wet op de rechtsbijstand valt? Kunt u daarbij ingaan op het effect die de invoering van de Wet VIValt op 1 april 2006 heeft gehad op het aantal afgegeven toevoegingen, omdat daardoor de aanvraagprocedure is vereenvoudigd en er nieuwe regels over het meetellen van eigen vermogen en het schrappen van de bijtelling overwaarde woning zijn gekomen?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat in het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand de toegang tot het recht gewaarborgd moet blijven. Bij die toegankelijkheid gaat het om informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, rechtsbijstand en, waar nodig, een beslissing van een rechter. Tevens gaat het om een laagdrempelige en

¹ M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 16.

vroegtijdige oplossing. Kunt u toelichten en concreet maken met voorbeelden wanneer u de informatie, het advies en de begeleiding voldoende laagdrempelig en van voldoende kwaliteit acht dat u de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd vindt?

De aan het woord zijnde leden lezen dat u van mening bent dat een goed functionerend systeem van rechtsbijstand iedereen onafhankelijke rechtsbescherming kan bieden. Deze leden juichen dat uitgangspunt toe, te meer zij de mening delen dat daarvoor in ieder geval noodzakelijk is dat degene die beslist over het al dan niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand geen belang heeft bij de uitkomst van de zaak en geen belang heeft bij de verwijzing van de zaak naar een rechtsbijstandverlener. Ziet u ook dat het voor onafhankelijke rechtsbescherming noodzakelijk is dat degene die over het al dan niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand beslist op geen enkele manier beïnvloed mag worden door de beschikbare financiering vanuit zijn ministerie, althans budgettaire motieven? Kunt u toelichten welke waarborgen u gaat stellen die mogelijke budgettaire beïnvloeding te voorkomen?

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het nieuwe stelsel er op gericht zal zijn dat partijen al in een vroegtijdig stadium hun geschil, soms met een beetje hulp, moeten kunnen oplossen. Zij begrijpen dat er daarom zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies komen met modelbrieven en eenvoudige adviezen. Bij de laagdrempelige voorziening gaat er, meer dan nu het geval is, ingezet worden op laagdrempelige voorzieningen in de wijk zoals bibliotheken, wijkcentra of gemeenteloketten. Kunt u bij benadering aangeven welke kosten en welke kostenposten u verwacht dat het opzetten en ondersteunen van deze voorzieningen met zich mee zal brengen en hoeveel van die kosten en welke kostenposten daarvan gedragen moeten worden door lokale overheden of andere, al dan niet sociaal-maatschappelijke, instanties?

Voornoemde leden begrijpen dat u beoogt met de rechtshulppakketten ook de kwaliteit van rechtsbijstandverleners, althans dienstverleners, in het stelsel te borgen, omdat zij aan controleerbare eisen moeten voldoen. Deze leden menen dat het voor goede, onafhankelijke rechtsbescherming vereist is dat ook degene die over het al dan niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand beslist over voldoende deskundigheid en ervaring, zeker niet in de laatste plaats op het juridische werkkterrein, moet beschikken. Kunt u aangeven hoe u die kwaliteit ten aanzien van voornoemde aspecten, van degene die over het al dan niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand beslist, gaat borgen?

De leden van de D66-fractie begrijpen voorts dat u door triage aan de voorkant van het nieuwe stelsel snel duidelijkheid wilt scheppen in welke mate de rechtzoekende verwezen moet worden naar een rechtshulpverlener en ook of ander gespecialiseerde hulpverlening noodzakelijk is in verband met eventuele onderliggende problemen. De aan het woord zijnde leden kunnen zich hierbij onder andere schuldhulpverlening, sociale wijkteams en maatschappelijk werkers voorstellen. Zij menen dat lokale overheden wel in staat moeten zijn alle (rechts-) hulpverzoeken in de toekomst te kunnen verwerken. Kunt u toelichten welke kosten u voor lokale overheden zoals gemeenten verwacht in het verband met deze verbeterde verwijsfunctie, ook naar lokale overheden? In welke mate stelt u hier in het nieuwe stelsel financiering voor beschikbaar aan die lokale overheden?

De aan het woord zijnde leden van de D66-fractie begrijpen dat u voornemens bent er bij de herziening van het stelsel voor te gaan zorgen

dat de kwaliteit van de dienstverlening van een goed niveau is. De dienstverlening moet, ongeacht het type hulp of bijstand, aan controleerbare eisen voldoen en dient een integraal – en niet alleen juridisch – karakter te kennen. Deze leden begrijpen dat partijen zich kunnen intekenen voor een aanbesteding van de rechtshulp pakketten en dat bij die aanbesteding eisen worden gesteld aan de benodigde competenties en deskundigheid. Kunt u aangeven op welke wijze u vooraf wilt controleren of partijen aan de gestelde competenties en eisen van deskundigheid voldoen? Aan welke eisen van deskundigheid en competenties denkt u? Welke mogelijkheden ziet u om de aanbieders van de rechtshulp pakketten, gedurende de bepaalde tijd dat zij hun diensten aan rechtzoekenden in het stelsel mogen verlenen, te controleren of zij nog steeds aan het vereiste kwaliteitsniveau voldoen?

De leden van de D66-fractie begrijpen voorts dat u een duurzaam stelsel beoogt waarin het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, ook op de lange termijn, betaalbaar blijft. Daarbij geldt het uitgangspunt dat bij een rechtshulp pakket het pakket voorziet in een behandeling van een probleem voor een integrale prijs. De rechtsbijstandsverleners worden beloofd voor het oplossen van het geschil, niet langer voor het procederen zelf. Deze leden herinneren zich de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uit 2014 waarin werd geconcludeerd dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn en het bijzondere karakter van de dienstverlening tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding (Kamerstuk 31 753, nr. 70, p. 13). Kunt u uiteenzetten waarom de uitvoeringslasten nu niet te hoog zullen worden en hoe gaat u dat borgen? Kunt u voorts uiteenzetten hoe u in het aanbestedingsproces rekening gaat houden met het bijzondere karakter van de dienstverlening, zoals vertrouwensberoep, vrije advocatenkeuze en het gegeven dat de advocaat zich onafhankelijk moet kunnen opstellen? Welke oplossingen ziet u als blijkt dat de aanbesteding van rechtshulp pakketten leidt tot te hoge uitvoeringslasten en zich toch moeilijk blijkt te verhouden tot het bijzondere karakter van de dienstverlening van (rechts-) hulpverleners? Kunt u uiteenzetten hoe het idee van de integrale prijs zich verhoudt tot een advocaat die tijdens het proces de zaak neerlegt, bijvoorbeeld vanwege een verschil van inzicht over de te volgen strategie?

Voorts vrezen voornoemde leden dat het potentieel van aanbieders van rechtshulp pakketten zich met name concentreert in de Randstad. De dichtheid van sociaal advocaten, juridisch adviseurs, verzekeraars, mediators is buiten de Randstad een stuk lager waardoor de aan het woord zijnde leden vrezen dat er geen landelijk dekkend aanbod van rechtshulp pakketten aan rechtzoekenden zal zijn. Kunt u toelichten hoe u er voor gaat zorgen dat er een landelijk dekkend aanbod aan rechtshulp pakketten ontstaat? Welke oplossingen ziet u als blijkt dat bepaalde delen van Nederland verstoken blijven van adequate (rechts-) hulpvoorzieningen?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat u onder andere door middel van een nieuwe systematiek van eigen bijdragen van rechtzoekenden, de rechtzoekenden wilt stimuleren te kiezen voor minder kostbare vormen van geschiloplossing. Aan de andere kant begrijpen zij dat in het strafrecht het openbaar ministerie (OM) verantwoordelijk is voor de omvang en inhoud van het strafdossier en de formuleren van de tenlastelegging. Kunt u aangeven welke mate van keuzeruimte u aan de verdachte wilt toekennen met betrekking tot rechtshulp pakketten waarbinnen het strafrecht een rol speelt?

De leden van de D66-fractie lezen dat u met de nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van de rechtzoekende beoogt een duurzaam en betaalbaar stelsel te krijgen en de rechtzoekende een afweging te laten maken tussen diens belang bij de zaak en de kosten die met rechtsbijstand zijn gemoeid. Zij lezen dat u daartoe de hoogte van de eigen bijdrage wilt baseren op een percentage van de kosten van de rechtsbijstand om daarmee de rechtzoekende te stimuleren voor de laagdrempelige en minder kostbare vormen van geschiloplossing te kiezen. Erkent u het belang dat een ieder in alle gevallen de rechten die de wet hem toekent in rechte zal moeten kunnen blijven invoeren, omdat die rechten anders louter een juridische werkelijkheid vormen? Ziet u in dat deze systematiek voor de eigen bijdrage die rechtzoekenden moeten betalen teneinde toegang tot het stelsel rechtsbijstand te krijgen de facto een drempel opwerpt als rechtzoekende je recht verwezenlijkt te zien? Hoe ziet u de verhouding van deze systematiek met de situatie waar de meest kostbare maatregel wel de meest efficiënte en doelmatige is? Op welke manier gaat u in de gaten houden dat de eigen bijdrage van rechtzoekenden om die redenen niet te hoog wordt en wanneer is die eigen bijdrage voor u om die reden te hoog?

De leden van de D66-fractie lezen dat u constateert dat de Commissie-Van der Meer concludeerde dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn? In hoeverre deelt u die conclusie van de Commissie-Van der Meer?

Voorts begrijpen deze leden dat u van mening bent dat de vergoeding voor de gewerkte uren momenteel voor sociaal advocaten gemiddeld iets meer dan 75 euro is en dat dit laag is. De aan het woord zijnde leden constateren dat u van mening bent met de geschetste contouren van het nieuwe stelsel een eerste stap te kunnen maken naar een betere vergoeding voor gewerkte uren. Kunt u aangeven hoe groot die eerste stap is en wanneer u denkt dat die gezet kan gaan worden nu u vervolgens constateert dat de mate waarin de tarieven kunnen stijgen afhankelijk is van de mate waarin het nieuwe stelsel tot ontwikkeling gaat komen en het volume van het aantal toevoegingen daalt? Kunt u toelichten welke vervolgstappen u, na die eerste stap in dit kader, voor u ziet en in het bijzonder hoe groot die zijn en wanneer die gaan plaatsvinden? Wat gaat u doen als tussentijds, en in ieder geval bij de midterm review medio 2020, blijkt dat de salarissen niet voldoende gestegen zijn en hoe verhouden die maatregelen zich tot uw mening dat de vergoeding voor gewerkte uren voor sociaal advocaten nu laag is?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat u naast een betere vergoeding voor gewerkte uren ook wilt inzetten op een nieuw stelsel van functiedifferentiatie. U houdt daarbij rekening met de inzet van advocaatstagiairs en paralegals. Deze leden zijn van mening dat deze andere manier van werken voor de advocatuur tijd kost en kosten met zich meebrengt. Deze hervorming gaat met name voor kleine kantoren een relatief groot effect hebben. Kunt u aangeven op welke manieren u voornemens bent de advocatuur te helpen deze omslag te gaan maken?

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de voorgestelde contouren voor de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat de basis van «High Trust» voor de samenwerking tussen de Raad voor Rechtsbijstand en rechtsbijstandverleners verlaten wordt. Uit de brief blijkt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor bezwaar en beroep als een rechtzoekende het niet eens is met de onafhankelijke partij die beslist heeft over zijn verzoek tot rechtsbijstand. Zij begrijpen dat de basis van «High Trust» voor een aanzienlijke lastenverlichting en een constructieve samenwerking bij de Raad voor Rechtsbijstand en de rechtsbijstandverleners zorgt. Hoe gaat u verzekeren dat het verlaten dit eenvoudige

systeem van High Trust niet leidt tot meer juridische en ingewikkelde procedures en meer werk aan de voorkant van het stelsel?

Voornoemde leden begrijpen dat u bestuursorganen wilt stimuleren problemen van rechtzoekenden zo informeel en laagdrempelig mogelijk op te lossen. U gaat daartoe onderzoeken welke mogelijkheden er zijn de discretionaire ruimte voor bestuursorganen te vergroten zodat zij, meer dan nu het geval is, in voorkomende gevallen maatwerk kunnen leveren. Deelt u de mening dat met dit onderzoek haast geboden is? Kunt u aangeven hoe dat onderzoek er precies uit ziet en op met welke termijn u verwacht daarvan de uitkomsten naar de Tweede Kamer te kunnen zenden?

Voorts begrijpen de leden van de D66-fractie dat het uitgangspunt wordt dat bestuursorganen een proceskostenveroordeling krijgen opgelegd als het bestuursorgaan ongelijk blijkt te hebben gehad in de juridische procedure. Het ligt voor de hand tot een (fors) hogere proceskostenveroordeling te komen als blijkt dat het een onnodige procedure is geweest. Kunt u toelichten welke maatstaf u geschikt acht te beoordelen wanneer sprake is van een «onnodige» juridische procedure? Met welk percentage denkt u met deze maatregelen het aantal juridische procedures door bestuursorganen te kunnen terugdringen? Op welke manieren gaat u bijhouden of deze maatstaf voor rechters werkbaar is en of deze maatstaf door hen wordt gebruikt?

Voornoemde leden lezen dat u constateert dat complexe wet- en regelgeving in veel gevallen de grondslag vormt voor onnodige procedures door en met de overheid. Zij constateren ook dat u hier in het bijzonder verwijst naar bestuursrechtelijke procedures met onder andere het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Belastingdienst en gemeenten, instanties waar rechtzoekenden die in aanmerking komen voor rechtsbijstand vaak mee in aanraking komen. Kunt u toelichten aan welke manieren u denkt in de toelichting van wet- en regelgeving in kwalitatief en kwantitatief opzicht, de effecten op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in kaart te brengen? Kunt u aangeven welke consequenties u hieraan verbindt ten aanzien van de herziening van dit stelsel? Wat vindt u van de gedachte de ministeries die verantwoordelijk zijn voor complexe wet- en regelgeving ook de kosten, in het bijzonder de kosten voor juridische procedures, die hiervan het gevolg zijn voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, te laten dragen?

Voorst constateren deze leden dat het uitbreiden van de toelichting van wet- en regelgeving met een vast onderdeel over de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand aan het probleem van de complexiteit van wetgeving niks oplost en mogelijk zelfs alleen maar complexer maakt. Kunt u toelichten welke mogelijkheden u ziet, in het bijzonder ten aanzien van de aangehaalde instanties, om wet- en regelgeving van de overheid minder complex te maken? Welke consequenties verbindt u hieraan ten aanzien van de herziening van het stelsel als dat niet in voldoende mate lukt?

De aan het woord zijnde leden begrijpen dat u zich realiseert dat de herziening van het stelsel een grote inspanning vergt van betrokken partijen, zoals de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de advocatuur. Zoals zij hiervoor al uit een zetten verwachten deze leden dat de herziening van het stelsel gevolgen zal hebben voor lokale overheden en organisaties. Kunt u aangeven welke gevolgen voor de, al dan niet administratieve, lasten u ziet voor de verschillende overheden of organisaties en hoe u hen bij de stelselherziening gaat ondersteunen?

Vornoemde leden lezen dat met de stelselherziening het vroegtijdiger oplossen van geschillen en, als gevolg daarvan, een vermindering van de vraag naar de inzet van de gesubsidieerde advocatuur wordt beoogd. De vrijval van middelen als gevolg hiervan wordt onder meer ingezet voor een verhoging van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners via ingekochte rechtshulppakketten. Kunt u toelichten hoe u dit bedoelt? Bedoelt u hiermee te zeggen dat de inkoopprijs die de overheid gaat betalen voor een rechtshulppakket hiermee omhoog kan en daarmee indirect dus de vergoeding voor rechtsbijstandverleners ook omhoog kan?

4. Vragen en opmerkingen vanuit de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met de nodige verontrusting kennisgenomen van de contouren voor de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Vanzelfsprekend onderschrijven zij de gedachte dat een goed functionerend systeem van rechtsbijstand iedereen toegang tot het recht biedt, voorziet in onafhankelijke rechtsbescherming, een hoge kwaliteit van dienstverlening stimuleert en garandeert, en langere tijd houdbaar is. De toegang tot het recht is een onmisbare basis van onze democratische rechtsstaat. Deze leden zijn ervan overtuigd dat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wezenlijk bijdraagt aan het voorkomen en beperken van de totale omvang van maatschappelijke kosten. Zij vragen hierop een reflectie.

Deze leden vrezen dat de voorgestelde herziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand de effectieve toegang tot het recht voor sommige groepen zal beperken. Daarnaast vragen deze leden of de conclusies en de aanbevelingen van de Commissies-Wolfson en -Van der Meer wel adequaat zijn vertaald in de voorstellen en of u zich niet al te zeer door een aantal aannames heeft laten leiden.

Vornoemde leden merken op dat u stelt dat het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand in de afgelopen zeventien jaar is gestegen met 42 procent. Internationale vergelijking wijst uit dat Nederland met de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand aan de top zit. Deelt u de mening dat deze stelling een stevige nuancering behoeft? Nederland begint blijkens het CEPEJ-onderzoek in internationaal perspectief immers achterop te raken. Anders dan in de meeste andere landen bezuinigt Nederland in toenemende mate op de toegang tot gefinancierde rechtsbijstand. Kunt u aan de hand van de cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laten zien hoe de kostenontwikkeling op de rechtsbijstand zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld? Wat vindt u van de constatering van de Commissie-Barkhuysen dat de reële kostenstijging vanaf 2010 juist daalt? Deze leden vragen kort en goed de reële ontwikkeling van de uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand in kaart te brengen, en daarbij precies aan te geven welke factoren, en in welke mate, bijdroegen aan het verhogen van de totale uitgaven van deze vorm van rechtsbijstand.

Het inkomen van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand bieden staat inmiddels in geen verhouding tot de werkzaamheden die zij daarvoor moeten verrichten. Vornoemde leden vragen hoe de komende periode erin zal worden voorzien dat deze advocaten het bij hun werkzaamheden passende inkomen zullen ontvangen. Als dat, zoals kennelijk de bedoeling is, afhankelijk wordt gesteld van het succes van het nieuwe stelsel, betekent dat dan dat advocaten nog zeker de komende jaren geconfronteerd zullen worden met een ontoereikende beloning? Zo ja, hoe denkt u dat de omvang van de sociale advocatuur zich zal ontwikkelen? Klopt de indruk van deze leden dat steeds meer commerciële advocatenkantoren stoppen met procestoevoegingen en dat rechtszoekenden daar dus ook steeds minder terecht kunnen? Hoe

rechtvaardigt u dat mensen onderbetaald krijgen vanwege een stelsel van de overheid?

De aan het woord zijnde leden snappen niet zo goed wat u precies bedoelt met de vaststelling dat een rechterlijk vonnis lang niet altijd de problemen van rechtszoekenden oplost. Nog afgezien van de vraag of u serieus veronderstelt dat een rechterlijk vonnis wel altijd de problemen van rechtszoekenden oplost, verlangen deze leden een meer en steekhoudender onderbouwing van die vaststelling. Dat een op de vijf mensen die een juridische weg kiest, aangeeft dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost betekent volgens deze leden sowieso dat vier op de vijf mensen dus wel een oplossing hebben bereikt. Vindt u dat aantal al niet bewonderingswaardig hoog, hoewel uiteraard niet tevredenstellend? Op basis waarvan concludeert u dat een stelselwijziging, zoals u voor ogen staat, tot een hogere tevredenheid zal leiden? Is het mogelijk dat de tevredenheid met gerechtelijke procedures, en de oplossing die via die weg is geboden, juist zal dalen omdat gesubsidieerde rechtsbijstandverleners dan niet langer de rol kunnen vervullen zoals zij dat nu doen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarom de vaststelling te preciseren dat het huidige stelsel onvoldoende bijdraagt aan het oplossen van problemen en, liefst aan de hand van een wetenschappelijk-kritische beschouwing van de bronnen waarop u zich heeft gebaseerd, daarbij de vraag te betrekken of de geboden rechtsbijstand zinvol is geweest en of de problemen die voorlagen via niet-juridische weg vielen op te lossen. Ook vragen deze leden in te gaan op de veronderstelling dat door de forse daling van het aantal rechtszaken van de afgelopen jaren ook verwacht mocht worden dat het beroep op rechtsbijstand zou zijn afgenomen. Voornoemde leden kunnen zich bijvoorbeeld voorstellen dat de afname van het aantal rechtszaken juist door de succesvolle inzet van rechtsbijstandverleners op buitengerechtelijke afdoening is bereikt.

De aan het woord zijnde leden vragen of de opvatting klopt dat advocaten momenteel een financieel belang bij doorprocederen hebben. Advocaten ondervinden immers steeds meer moeite om extra uren vergoed te krijgen, waardoor doorprocederen helemaal niet rendabel is. Wat vindt u ervan dat uw voorganger, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie al in 2014 heeft erkend dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Wat is naar uw oordeel sinds 2014 veranderd dat er kennelijk wel een financieel belang is ontstaan en uit welk onderzoek blijkt dat? Ook stellen deze leden de gedachte ter discussie dat rechtszoekenden zich niet afvragen of een juridische procedure wel de juiste aanpak is. Waaruit blijkt dit volgens u? Waarom stelt u dat een goede filter aan de voorkant ontbreekt? Hoe beoordeelt u in dit verband de toepassing van de Wet op de rechtsbijstand, waarin slechts toevoegingen worden toegekend als rechtsbijstand echt noodzakelijk is? Aan de hand van welk onderzoek bent u tot het oordeel gekomen dat advocaten kennelijk het in hen gestelde vertrouwen schaden in het voorkomen van rechtszaken die achteraf niet-toevoegwaardig blijken? Hoe werkt volgens u de in rechtsgedingen gebruikelijke proceskostenveroordeling? Veel civiele zaken spelen tussen consumenten en bedrijven, waarbij altijd het risico dreigt dat bij verlies van de rechtszaak moet worden opgedraaid voor de proceskosten van de wederpartij en er dus een aanzienlijk financieel risico aan procederen verbonden is. Hoe beoordeelt u voorts het praktijkgebruik in personen- en familierechtszaken bij nodeloos procederen de proceskosten niet te compenseren, maar bij de recalcitrante wederpartij te leggen, waardoor onnodig procederen kan worden afgestraft?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich in gemoede af of de uitkomsten van het onderzoek van de Commissies-Barkhuysen, -Wolfsen en -Van der Meer de conclusie kunnen dragen dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op de schop moet. Deze leden constateren

dat een eerder kabinetsstandpunt (Kamerstuk 31 753, nr. 110) juist de conclusie van de Commissie-Wolfsen onderschreef dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert. Hoe verklaart u de koerswijziging? Kunt u voorzien in een tabel welke aanbevelingen van de genoemde commissies worden overgenomen in de contourennota?

Het is kennelijk de bedoeling dat rechtszoekenden vaker gebruik maken van laagdrempelige (online) informatie. Kunt u inschatten in hoeverre die zelfhulp bijdraagt aan een rechtvaardiger uitkomst? Nog afgezien van het feit dat nog steeds heel erg veel mensen geen toegang tot internet hebben en de vaardigheden missen zichzelf te informeren vragen deze leden of u zich een oordeel heeft gevormd over de huidige gang van zaken. Veel consumenten maken al gebruik van voorbeeldbrieven waarin consumentenprogramma's voorzien. De ervaring leert dat veel bedrijven zulke brieven naast zich neer leggen. Daarnaast vragen voornoemde leden of u niet een te simpele voorstelling van zaken geeft dat veel juridische problemen via zelfhulp zich laten oplossen. Zelfs eenvoudige zaken hebben soms zeer gecompliceerde rechtsvragen in zich. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre rechtszoekenden na mislukte zelfhulp alsnog recht op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen krijgen. Het nieuwe stelsel zal voorzien in een poortwachter die beoordeelt of een zaak in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Is het de bedoeling van die poortwachter dat hij zelf advocaat is? Verwacht u niet dat de introductie van een poortwachter, en beroepsprocedures tegen de beslissing van de poortwachter, extra bureaucratische rompslomp met zich meebrengt? Hoe verhoudt zich de beslissing van de poortwachter, die volgens deze leden gaat over de vraag of de rechtszoekende zich had kunnen behelpen met zelfhulp, tot de inhoud van de zaak? Hoe wordt, bijvoorbeeld, uitgesloten dat iemand die onrechtmatig is ontslagen van verdere gesubsidieerde rechtshulp verstoken blijft omdat de poortwachter vindt dat zelfhulp of mediation voldoende soelaas zou moeten bieden? In hoeverre beoordeelt de poortwachter de onderliggende problematiek van juridische problemen? Kan bijvoorbeeld de poortwachter iemand toegang tot gesubsidieerde rechtshulp ontzeggen omdat eerst de psychische problematiek moet worden aangepakt?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of u kunt aangeven wanneer precies en met wie gesproken is over de optie een aantal rechtsgebieden uit te sluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Kunt u aangeven hoe u het voorstel van rechtshulppakketten wilt operationaliseren? Denkt u daarbij aan aanbesteding van de rechtshulppakketten en zo ja, welke criteria stelt u daarbij? Deelt u de opvatting van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat uit een eerdere verkenning bleek dat bij aanbesteding van de gesubsidieerde rechtsbijstand de uitvoeringslasten relatief hoog zijn qua bureaucratie, kwaliteitswaarborging en de onafhankelijkheid? Welke lessen trekt u uit de eerdere aanbesteding door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) van de diensten van gerechtsdeurwaarders? Herkent u zich in het beeld dat bij die aanbesteding niet de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder, maar uiteindelijk de prijs de doorslag heeft gegeven? Kunt u aangeven hoe deze rechtshulppakketten worden samengesteld? Hoe gaat u daarbij om met veelvoorkomende en minder voorkomende juridische problemen? Deelt u de opvatting dat specialisatie van rechtsbijstand wezenlijk bijdraagt aan de kwaliteit van de rechtspleging in het algemeen? Wat zijn de veronderstelde effecten van de samenstelling van rechtshulppakketten op de noodzaak tot specialisatie? Voornoemde leden kunnen zich voorstellen dat meer zelfhulpinformatie beschikbaar komt op internet of via andere steunpunten zonder dat het stelsel van rechtsbijstand op de schop moet. Dit kan uiterst behulpzaam zijn voor mensen die nu niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ziet u de meerwaarde hiervan in?

Kunt u aangeven hoe de eigen bijdragen van rechtszoekenden zich vermoedelijk zullen ontwikkelen? Klopt de veronderstelling dat de kosten van rechtshulp voor rechtszoekenden zullen stijgen? Wat is de precieze stand van zaken in de uitvoering van het kabinetsvoornemen teneinde de asielrechtsbijstand te beperken? Deelt u de mening dat beperking van de asielrechtsbijstand niet alleen vanuit mensenrechtenperspectief, maar vooral uit praktische overwegingen ongewenst is? Geldt niet ook hier dat asieladvocaten wezenlijk bijdragen aan het nemen van rechtens en inhoudelijk juiste beslissingen en dat het wegvallen van hun inbreng in eerste aanleg juist zal bijdragen aan het instellen van beroep teneinde evidente misslagen in de beslissing te bestrijden? Wat vindt u van de kritiek dat asielzoekers zonder rechtsbijstand van een deskundige, ervaren en onafhankelijke advocaat, minder snel hun relaas op een heldere, volledige en zoveel mogelijk met bewijzen gestaafde manier naar voren zullen brengen? Is onderzocht wat de precieze ontlasting van de rechtsketen is door het afschaffen van deze rechtsbijstand?

Op 20 september 2018 organiseerde het Ministerie van Justitie en Veiligheid een klankbordsessie waarin onder meer vertegenwoordigers van de advocatuur, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Raad voor Rechtsbijstand, Vluchtelingenwerk Nederland en het departement aanwezig waren. Van alle aanwezigen was er niemand voorstander van de nu te introduceren maatregelen. Kunt u toelichten waarom ondanks deze weerstand vanuit alle stakeholders u toch deze maatregel wilt doorzetten en wat vindt u daarvan vanuit het perspectief van rechtsbescherming? Deelt u de mening dat dit voornemen zal bijdragen aan een ongewenste tweedeling naar asielzoekers die wel kunnen voorzien in eigen gefinancierde rechtshulp en asielzoekers die het uit geldgebrek zullen moeten stellen zonder rechtshulp in hun asielzaak?

5. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de plannen inzake de herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aandachtig gelezen. Zoals ook al tijdens de begrotingsbehandeling voor 2019 is aangegeven zijn deze leden kritisch over de plannen. Zij hebben na het lezen van de plannen nog veel vragen die zij via deze weg graag willen stellen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). De NOvA geeft aan dat de voorstellen het recht buiten bereik van de meest kwetsbare groep rechtzoekenden brengt. Hoe serieus neemt u dit signaal van de NOvA? Kunt u puntsgewijs reageren op alle opmerkingen van de NOvA zoals zij die heeft opgeschreven in haar bijlage met aanvullende factcheck bij de brief van 10 december 2018, waaruit blijkt dat u een gechargeerd en onjuist beeld heeft geschetst van de huidige situatie?

Verschillende commissies hebben geconcludeerd dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, maar dat het wel verbeterd kan worden. Waarom kiest u er niet voor verbeteringen binnen het bestaande stelsel door te voeren?

U schrijft in de contourenbrief dat het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand de afgelopen jaren is gestegen en dat de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand de afgelopen zeventien jaar zijn gestegen met 42 procent. Kunt u bevestigen dat sinds 2000 bijvoorbeeld de voedselprijzen met 32 procent zijn gestegen, de kosten van levensonderhoud met 45,2 procent zijn gestegen en de bevolking is gegroeid van 15 miljoen naar 17 miljoen inwoners? Daarnaast is het toch een feit dat het aantal afgegeven toevoegingen sinds 2013 een aanzienlijke daling laat zien? Waarom heeft u niet gekozen voor een periode van vijf, tien, vijftien of twintig jaar als uitgangspunt voor uw betoog? Klopt het voorts dat

Nederland een van de weinige landen in de Europese Unie is waar de reële uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand sinds 2010 een dalende trend laten zien?

De leden van de SP-fractie lezen dat een op de vijf mensen die een juridische weg kiest, aangeeft dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost. Klopt het dan dat vier op de vijf mensen, 80 procent, wel tevreden is? Kunt u een onderzoek noemen waaruit blijkt dat de verleende rechtsbijstand onvoldoende doelmatig zou zijn in het huidige stelsel? Er zou vaker beroep gedaan worden op rechtsbijstand. Hoe ziet u de rol van de overheid hierbij? Zou deze toename niet (deels) zijn toe te schrijven aan het gegeven dat de overheid voor burgers te ingewikkelde regels hanteert en/of komen door de formalistische opstelling van de bestuursorganen? Wat denkt u concreet aan deze pijnpunten te doen? Kunt u uw plannen voor deze pijnpunten uitwerken? Wat denkt u op dit punt anders te gaan doen dan de verbeterlagen die in het verleden ook al eens beloofd zijn? Hoe staat het met de gesprekken met bijvoorbeeld lagere overheden en uitvoeringsinstanties op dit punt? Verder schrijft u dat het zou lonen voor advocaten om door te procederen. Op welk onderzoek baseert u de stelling dat advocaten onnodig zouden procederen? Kunt u uiteenzetten hoe u tot het standpunt bent gekomen dat het zou lonen voor advocaten om door te procederen? Kent u het Eindrapport Commissie «Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand» (december 2015) waaruit kan worden afgeleid dat tussen een kwart en een derde van alle civiele zaken is behandeld op basis van een zogenoemde adviestoevoeging? Kunt u bevestigen dat advocaten er in het huidige stelsel reeds dus in slagen oplossingen buiten rechte te vinden voor rechtzoekenden en dat zij dan op basis van een adviestoevoeging een vergoeding krijgen?

De commissie-Van der Meer heeft geconstateerd dat de vergoedingen aan advocaten niet meer van deze tijd zijn, waardoor de geleverde rechtsbijstand niet meer in een redelijke verhouding staat tot de vergoeding die advocaten ontvangen. Dat is een zorgwekkende conclusie, toch lijkt de noodzaak van een eerlijke vergoeding voor advocaten (nog) niet echt bij u doorgedrongen. Wanneer denkt u dit probleem opgelost te hebben? Waarom wilt u dit probleem niet oplossen in het huidige stelsel?

De aan het woord zijnde leden zien dat op sommige terreinen een schikking met minder punten wordt gewaardeerd dan wanneer een procedure wordt gevolgd, zoals bijvoorbeeld bij een echtscheidingsprocedure. De vergoeding voor een echtscheidingsprocedure is tien punten, een echtscheiding zonder tegenspraak kent slechts zeven punten. Deelt u de mening van de Commissie-Van der Meer en deze leden dat de vergoeding voor een schikking in die gevallen omhoog zou moeten?

De leden van de SP-fractie vragen waaruit blijkt dat het huidige stelsel op de schop moet. Blijkt dat uit het rapport van de commissie Wolfsen? Uit het rapport van de Commissie-Barkhuysen? Blijkt dit uit het rapport van de Commissie-Van der Meer? De Commissies-Wolfsen en -Van der Meer pleitten toch voor een herziening binnen het huidige stelsel? Waarom slaat u het advies van deze commissies in de wind?

Deze leden lezen dat de dienstverlening van het Juridisch Loket te wensen overlaat. Is niet het grootste probleem dat het Juridisch Loket ontoegankelijk is gemaakt, omdat er te weinig locaties zijn, inloopsprekuren zijn afgeschaft of beperkt en telefoonkosten zijn doorbelast aan onvermogens? Waarom heeft u er geen werk van gemaakt de laagdrempeligheid van het Juridisch Loket te vergroten?

Voornoemde leden zijn blij te lezen dat u de hoofdpunten van het initiatief «Huizen van het Recht» van het lid Van Nispen kunt steunen, namelijk dat het recht nabij, begrijpelijk, laagdrempelig en betaalbaar moet zijn. Echter, deze punten kunnen ook prima binnen het huidige stelsel gerealiseerd worden. Waarom kiest u daar niet voor?

De aan het woord zijnde leden vragen verder waarop de gedachte is gebaseerd dat met de voorgestane maatregelen uit de contourennota de druk op het systeem van gefinancierde rechtsbijstand in het strafrecht kan worden verlicht. Lenen de voorstellen uit de contourennota zich wel voor toepassing in de strafrechtelijke context?

Deze leden lezen dat u het huidige stelsel een gebrek aan een gedegen beoordelingsmoment verwijt wanneer een rechtzoekende zich meldt met een juridisch probleem. Erkent u dat de Raad voor Rechtsbijstand beoordeelt of een zaak in aanmerking komt voor toevoeging, dat advocaten volgens hun gedragsregels voor ogen dienen te houden dat een regeling in der minne veelal de voorkeur verdient boven een proces en dat er bij het Juridisch Loket ook altijd wordt bekeken hoe een juridisch probleem het beste afgehandeld kan worden? Zo ja, wat is dan de meerwaarde en vooral ook de wenselijkheid van een vorm van triage aan de voorkant? Dat vindt nu toch ook al plaats? Zou het niet wenselijker zijn het Juridisch Loket meer middelen te geven teneinde meer te kunnen diagnosticeren?

Mocht de triage, oftewel de extra drempel voor toegang tot het recht, toch ingesteld worden, hoe krijgt deze dan vorm? Welke onafhankelijke partij zou dit als taak moeten krijgen?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie wat bedoeld wordt met «het afsluiten van contracten» (blz. 7). Zijn dit de iets verder in de brief genoemde pakketten die men nodig zal hebben teneinde rechtshulp te krijgen?

Voornoemde leden lezen in de contourenbrief dat de rechtshulppakketten een belangrijk element zijn van het nieuwe stelsel. Kunt u aangeven hoe de plannen een rechtzoekende de keuze te onthouden zelf een rechtsbijstandverlener te kiezen en een verplichte route voor te schrijven via een rechtshulppakket, zich verhouden tot het recht op een vrije advocatenkeuze en/of representatie bij het oplossen van in beginsel juridische geschillen?

U geeft als voorbeeld dat bij de ontbinding van een arbeidsovereenkomst een rechtshulppakket kan bestaan uit adviseren, beproeven van mediation, voorstellen voor een minnelijke oplossing uitwerken, overleggen met de wederpartij, en – voor zover noodzakelijk – het opstellen en indienen van processtukken en het woord voeren tijdens de zitting bij de rechter. Kunt u verduidelijken wie of welke organisatie in dit geval gaat adviseren, tegen welke advies en/of organisatiekosten en in hoeverre dit rechtshulppakket daarna afwijkt van de huidige dienstverlening door een rechtshulpverlener in het huidige stelsel en kunt u aangeven wat de meerwaarde is of de meerkosten van dit rechtshulppakket zijn ten opzichte van het huidige systeem van rechtsbijstandverlening?

Voornoemde leden lezen dat voldoende kwaliteit moet worden geleverd door rechtsbijstandverleners. Kunt u verzekeren dat de benodigde kwaliteit wordt geleverd in geval bijvoorbeeld meer werkzaamheden nodig blijken te zijn dan op grond van een zogenoemd rechtshulppakket op voorhand was voorzien? Bent u niet bang dat deze werkwijze voor

perverse prikkels zal zorgen, doordat men gebonden is aan de mogelijkheden en beperkingen van een rechtshulppakket? Zo nee, waarom niet?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden op welke wijze de rechtshulppakketten concreet geïntegreerd zullen worden binnen de werkwijze van de ZSM-afdoening in het strafrecht. Bent u van plan de rechtshulppakketten ook buiten ZSM een rol te geven in het strafrecht? Zo ja, hoe ziet u dat voor zich en verhoudt zich een dergelijke werkwijze bijvoorbeeld tot de vrije advocatenkeuze? Bent u zich daarnaast bewust dat een advocaat van een verdachte in een strafzaak niet zelf de omvang van de zaak bepaalt, maar daarbij afhankelijk is van het dossier en de beschuldiging die centraal staat? Is een dusdanige mate van onzekerheid wel verenigbaar met het functioneren van een rechtshulppakket? Zo ja, op welke manier?

De leden van de SP-fractie vragen waarom het nodig is dat aanbieders van pakketten om rechtshulp te krijgen verzekerd moeten zijn van een groot aantal zaken waarvoor rechtsbijstand geleverd kan worden. De hoeveelheid van de zaken zou toch niet uit moeten maken? Het gaat toch om goede kwaliteit leveren en niet zozeer om welke aanbieder het goedkoopste rechtsbijstand kan leveren? Is een reëel gevaar van deze werkwijze aanwezig dat individuele sociaal advocaten hun werk moeten stoppen, omdat zij de markt uit geconcentreerd worden door grotere ondernemingen? Hoe wilt u kwaliteit gaan waarborgen? Advocaten zijn gebonden aan gedragsregels, kwaliteitstoetsen, toezicht en tuchtrecht. Voor andere potentiële aanbieders van rechtsbijstand geldt dit vrijwel niet. Hoe ziet u dit? Erkent u voorts dat het tijdelijke karakter van een aanbesteding er voor kan zorgen dat advocaten minder mogelijkheden zullen hebben zich te specialiseren, omdat het opbouwen van kwaliteit en specialisatie namelijk vele jaren kost en een aanbesteding voor het ene jaar geen enkele zekerheid geeft voor een paar jaar later? Hoe denkt u voldoende specialiteit te kunnen waarborgen in de sociale advocatuur?

De leden van de SP-fractie lezen dat u de eigen bijdrage meer afhankelijk wilt maken van de kosten van rechtsbijstand. Dat klinkt deze leden als een zorgwekkende ontwikkeling in de oren, omdat de eigen bijdragen voor veel rechtzoekenden nu al te hoog zijn. Waarom moeten deze mensen meer doordrongen worden van de werkelijke kosten? Denkt u dat mensen vaak voor hun lol procederen? Zo ja, waar baseert u dat op? Kunt u inzichtelijk maken hoeveel de eigen bijdrage gaat stijgen per inkomenscategorie?

Deze leden schrokken toen zij lazen dat een betere vergoeding voor advocaten afhangt van de mate waarin het nieuwe stelsel gaat werken en het aantal toevoegingen daalt. U erkent dus dat advocaten een betere vergoeding verdienen, maar weigert de advocaten die betere vergoeding te geven. Waarom koppelt u een betere vergoeding aan een daling van het aantal toevoegingen? Vindt u dat advocaten op dit moment geen recht hebben op een eerlijke vergoeding?

Voornoemde leden lezen tevens dat sociaal advocaten ook commerciële zaken moeten gaan doen. Kunt u zich voorstellen dat de sociale advocatuur voor advocaten een passie is en dat het dan ook raar is te verwachten dat zij ook maar commerciële zaken moeten gaan doen, omdat zij niet geheel afhankelijk moeten zijn van overheidssubsidies? Zo nee, waarom niet? Hoe denkt u voorts een grotere solidariteit binnen de beroepsgroep te gaan bewerkstelligen?

De aan het woord zijnde leden lezen dat u een pilot voor ogen heeft die betrekking heeft op het voorkomen en vroegtijdig beslechten van geschillen met de overheid. Zou het in dat licht een goed idee zijn bijvoorbeeld eens te beginnen met het verplicht stellen van mediation bij bijvoorbeeld het UWV? Zo ja, wanneer wilt u hiermee beginnen? Zo nee, waarom niet? Welke concrete stappen gaat u zetten? Voelt u iets voor het invoeren van het recht voor burgers fouten te mogen maken en te herstellen zonder dat dit onmiddellijk als overtreding of fraude wordt gezien?² Deze leden wijzen er op dat dit concept zowel wordt omarmd door de Raad van State in haar jaarverslag van 2017, als ook door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn beantwoording op schriftelijke vragen van het lid Den Boer.³

De leden van de SP-fractie lezen dat de uitwerking van het nieuwe stelsel veelal per algemene maatregel van bestuur (AMvB) vorm zal worden gegeven. Hier maken deze leden bezwaar tegen. Dit zou namelijk betekenen dat afwijkingen en aanvullingen op de Wet op de rechtsbijstand volledig buiten de Kamer om zullen kunnen worden gemaakt. Kunt u bevestigen dat eventuele wijzigingen die mogelijk consequenties hebben voor de toegang tot de rechter worden vastgelegd in een wet en niet in lagere regelgeving?

Het is voornoemde leden niet helemaal duidelijk wat de plannen zijn met de Wet op de rechtsbijstand. De wijzigingen die worden voorgesteld aan het huidige systeem van rechtsbijstand lijken niet (allemaal) in lijn te zijn met de huidige Wet op de rechtsbijstand. Bent u voornemens deze wet te wijzigen of zelfs geheel in te trekken? Voorts vragen deze leden of de fusie tussen het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand van de baan is.

De leden van de SP-fractie lezen dat er nog erg veel onduidelijk is over de financiële gevolgen van een herziening van het stelsel van rechtsbijstand. Kunt u de doorrekening die heeft plaatsgevonden, uiteenzetten en onderbouwen? Hoe verklaart u enerzijds de stelling dat door de stelselherziening meer geld vrij gemaakt zal worden voor betere vergoedingen voor advocaten, en anderzijds de constatering dat nog helemaal niet kan worden vastgesteld welke budgettaire ruimte er is voor de herziening van het huidige forfaitaire stelsel?

Kunt u uiteenzetten wat de totale kosten zullen zijn van herziening van het stelsel van rechtsbijstand? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u inzichtelijk maken welke kosten gemaakt zullen moeten worden om het nieuwe systeem in te richten en welke kosten ten laste komen van andere departementen, lagere overheden en uitvoeringsinstanties zoals het UWV?

Klopt het dat de, in de ogen van deze leden, onnodige herziening van het stelsel van rechtsbijstand vijf jaar lang 11 miljoen euro zal kosten? Had dit geld niet beter aan bijvoorbeeld betere vergoedingen voor advocaten besteed kunnen worden? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden hebben met interesse kennisgenomen van Schots onderzoek waaruit blijkt dat voor elke Engelse pond die wordt geïnvesteerd in gefinancierde rechtsbijstand er vijf tot elf Engelse pond wordt bespaard aan maatschappelijke kosten.⁴ Kent u de resultaten van dit onderzoek? Zijn er vergelijkbare onderzoeken gedaan in Nederland? Zo ja, kunt u de Kamer hierover informeren? Zo nee, bent u alsnog bereid

² «Het recht om fouten te maken», *NJB* 2018/918, afl. 17.

³ Documentnummer: 2018D49431.

⁴ «Social return on investment in legal aid», Law Society of Scotland, november 2017.

een dergelijk onderzoek uit te laten voeren voor de Nederlandse situatie?
Zo nee, waarom niet?

Recent is door de Kamer de motie-Van Nispen (35 000 VI, nr. 53) aangenomen die de regering verzoekt, een onafhankelijk, wetenschappelijk onderzoek uit te laten voeren dat moet uitwijzen of en, zo ja, in welke omvang er sprake is van klassenjustitie in Nederland, wat de oorzaken zijn en waar de kwetsbaarheden zitten. Hoe denkt u deze motie uit te gaan voeren en kan bij dit onderzoek ook gekeken worden naar het effect van de nu voorliggende contourenbrief op mogelijke klassenjustitie?

6. Vragen en opmerkingen vanuit de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief met de plannen voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze leden zien in de geschetste contouren enkele positieve punten waarin zij zich herkennen, maar zij hebben op vele punten ook vragen en zorgen. Zij gaan daar graag in het volgende nader op in.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat u van mening bent dat de toegang tot het recht op termijn niet langer gewaarborgd kan worden. Die stelling wordt onderbouwd door er op te wijzen dat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand de afgelopen zeventien jaar met 42 procent is gestegen. Daartegenover staat dat de problemen van rechtszoekenden niet beter opgelost zijn. Deze leden vragen hoe het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zich in de periode 2012–2017 ontwikkeld heeft. Is er in die periode sprake van een substantiële stijging? Of, zo menen deze leden uit de tabel op p. 3 te mogen aflezen, is er sinds 2012 zelfs sprake van een daling? Zo ja, waarom zou er dan sprake zijn van een systeem dat in de toekomst niet gewaarborgd kan worden? Hoe komt u dan nog tot de conclusie dat het stelsel aan grondige herziening toe is?

Vornoemde leden delen de mening dat een vonnis van de rechter lang niet altijd de problemen van de rechtszoekende oplost. Zij zijn daarom voorstander van een vroegtijdige geschiloplossing variërend van een bestuursorgaan dat in overleg treedt met een ontevreden burger in plaats van het voor de rechter te laten komen tot vormen van mediation etc. Dat neemt niet weg dat als een burger onverhoopt toch een rechter nodig heeft, een laag inkomen hem niet van de gang naar de rechter mag afhouden. Tegen die achtergrond beoordelen deze leden de plannen voor een nieuw stelsel van rechtsbijstand.

De aan het woord zijnde leden lezen dat u van mening bent dat, omdat advocaten per procedure een toevoeging krijgen, het voor hen loont om door te procederen en dat dat de oorzaak is van de stijgende kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoe verhoudt dat zich tot het feit dat toevoegingen vanaf 2012 gedaald zijn en tot de bevindingen van de Commissie-Van der Meer dat de vergoeding voor advocaten te laag is in verhouding tot de door hen gewerkte uren? Waarom zouden advocaten doorprocederen als de vergoeding die zij daarvoor krijgen onder de maat is? Hoe verhoudt dit vermeend lucratief doorprocederen zich tot de signalen dat steeds meer advocaten niet langer zaken op basis van toevoegingen willen doen? Waaruit blijkt concreet dat advocaten vanwege de toevoegingen doorprocederen?

Deze leden lezen dat de overheid zelf in maar liefst 60 procent van de zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend de wederpartij is. Kunt u aangeven in hoeveel zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand werd verleend de overheid in het verleden de wederpartij was? Kunt u dit in de vorm van een tabel of grafiek over de afgelopen jaren

weergeven? Bij voorkeur over de afgelopen zeventien jaar, anders over de jaren waarvan u over de gegevens beschikt.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat u van mening bent dat de kwaliteit van de advocaat werkzaam binnen het stelsel beter moet. Deze leden menen ook dat er niet zelden aan de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlener bij commerciële rechtsbijstandsverzekeraars wordt getwijfeld. Hoe verhoudt de kwaliteit van de sociale advocatuur zich tot deze commerciële rechtshulpverleners? Deelt u de mening dat, aangezien u overweegt commerciële rechtsverzekeraars toegang te geven tot het gesubsidieerde deel van de markt, dat u er dan ook voor moet zorgen dat die kwaliteit op orde is? Zo ja, hoe kunt en gaat u dat doen en controleren? Zo nee, waarom niet?

Deze leden delen de mening dat geschillen bij voorkeur in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier moeten worden opgelost. Het gaat er naar de mening van voornoemde leden om dat problemen worden opgelost. Het geven van gesubsidieerde rechtsbijstand is daarbij geen doel op zich, maar kan naar de mening van de aan het woord zijnde leden wel een middel zijn dat voor iemand met een kleine beurs nodig kan zijn om zijn recht te halen. Derhalve mag als vroegtijdige geschiloplossing geen uitkomst blijkt te kunnen bieden, de drempel naar gesubsidieerde rechtsbijstand niet te hoog zijn. Op dit punt hebben de leden van de PvdA-fractie zorgen ten aanzien van de geschetste contouren van een nieuw stelsel. Met name daar waar het om triage aan de voorkant gaat, hebben zij problemen. Zij lezen de triage zoals die wordt geschetst eerder als een middel om burgers van gesubsidieerde rechtshulp af te houden dan als middel om te bezien of zij die hulp nodig hebben. Kunt u deze zorgen wegnemen? De triage zal gedaan moeten worden door een onafhankelijke partij. Bent u van mening dat de bestaande Raad voor Rechtsbijstand niet onafhankelijk beslist over het toekennen van een toevoeging? Zo ja, waar blijkt dat uit?

De aan het woord zijnde leden lezen dat er bij mensen die in een stevige rechtscheiding zijn verwickeld niet alleen naar de juridische kant van het probleem moet worden gekeken en dat daarom gesubsidieerde rechtsbijstand niet nodig hoeft te zijn. Bent u dan ook van mening dat echtscheidingen niet langer alleen door de rechter hoeven te worden uitgesproken? Zo ja, hoe gaat u hier dan voor zorgen? Zo nee, blijft een echtscheiding bij de rechter dan al bijna niet als vanzelf wel een juridisch probleem? Wat bedoelt u met het uitgangspunt dat ook in de toekomst het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand bij straf- en BOPZ-zaken niet getoetst zullen worden aan nut en noodzaak, maar dat er wel naar een ander bekostigingssysteem wordt gekeken? Betekent dit dat er sprake kan zijn van een goedkopere vorm van rechtsbijstand voor toevoegingen in specifiek straf- of BOPZ zaken? Zo ja, waarom is dat? Zo nee, wat wordt er dan wel bedoeld?

De aan het woord zijnde leden hebben enkele vragen over de aangekondigde rechtshulppakketten. Die moeten gaan voorzien in een behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Rechtsbijstandverleners worden dan beloofd op basis van het zo efficiënt en effectief oplossen van een geschil. Wil dat zeggen dat er een vorm van no cure-no pay wordt geïntroduceerd? Of dat de beloning op een andere manier aan de uitkomst van de inspanningen van de rechtshulpverlener wordt gekoppeld? Zo nee, wat wordt er dan wel bedoeld? Krijgen rechtsbijstandverleners dan een vaste prijs uitgekeerd ongeacht het resultaat van hun inspanningen? Hoe worden deze rechtsbijstandverleners geprikkeld daadwerkelijk te zorgen voor een oplossing van het probleem en hoe wordt voorkomen dat zij zich er met een Jantje van Leiden van afmaken? Deze vraag speelt te meer omdat ook commerciële partijen die eerder

gericht zullen zijn op het maken van winst en het zo min mogelijk maken van kosten, deze rechtshulppakketten kunnen gaan aanbieden. De mededeling in de brief dat de komende tijd de inkoopfunctie en de kansen voor meer kwaliteitsborging nader worden uitgewerkt geeft deze leden op dit moment de indruk dat dit cruciale aspect van het nieuwe stelsel nog niet goed doordacht is. Deelt u die mening? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie lezen ook dat de eigen bijdrage meer afhankelijk moet worden van de kosten van rechtsbijstand in plaats van dat die eigen bijdrage, zoals nu het geval is, samenhangt met het inkomen van de rechtszoekende. U meent dat de rechtszoekende daarmee beter een afweging kan maken tussen zijn eigen belang en de kosten die met de zaak gemoeid gaan. De aan het woord zijnde leden zien dit echter als een manier om rechtszoekenden met een laag inkomen van de rechter weg te houden. Dat achten zij ongewenst. Kunt u hier nader op ingaan? Hoe hoog worden in het nieuwe stelsel de kosten voor rechtszoekenden naar draagkracht? Worden die voor rechtszoekenden in de laagste inkomenscategorie hoger dan in het bestaande stelsel? Zo ja, hoeveel hoger en waarom? Deze leden lezen dat er wel vangnetten komen voor de rechtszoekenden die de eigen bijdrage niet kunnen betalen. Daarbij gaat het om een afbetalingsregeling dan wel een beroep op een hardheidsclausule als aangetoond kan worden dat betaling van een eigen bijdrage iemand effectief afhoudt van toegang tot het recht. Daarvoor moeten objectieve maatstaven gaan gelden. Wat gaan die inhouden?

Verder lezen de leden van de PvdA-fractie dat het nieuwe stelsel zou moeten gaan leiden tot een betere vergoeding voor gewerkte uren. Daarvoor zouden de integrale geprijsde rechtshulppakketten een middel moeten zijn namelijk omdat de hulp niet meer op uurbasis wordt vergoed maar op basis van de behandeling van een probleem. Waarom zou dit voor een betere vergoeding voor gewerkte uren zorgen? Is dat omdat naar verwachting de rechtshulpverleners minder uren in een zaak gaan steken? Acht u dit wenselijk met het oog op een gewenste oplossing van het geschil? Zo nee, hoe gaat dat dan wel tot een betere beloning leiden? Die vraag wringt temeer omdat niet duidelijk is hoe hoog de tarieven zullen worden en dat dat bovendien mede afhangt van de daling van het aantal toevoegingen. Waarom wordt er niet gekozen voor een beter uurtarief in combinatie met inspanningen die gericht zijn op minder zaken waarbij de overheid partij is en meer inspanningen voor vroegtijdige geschiloplossing? Dan kan de bestaande capaciteit en expertise van de sociale advocatuur beter ingezet worden voor zaken waarvoor de rechter nog wel nodig is. Kunt u hier op ingaan?

De aan het woord zijnde leden lezen dat overheidsinstanties zich vaak te formalistisch opstellen en dat dat onnodig tot procedures leidt. In welke mate draagt deze opstelling bij aan de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand? In hoeverre kan een minder formalistische houding van overheidsinstanties er toe leiden dat de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand af kan nemen?

Wat betreft de financiële prikkels die moeten voorkomen dat overheden onnodig juridische procedures aanspannen lezen voornoemde leden dat u denkt aan een hogere proceskostenveroordeling, onder andere in het geval achteraf blijkt dat procedures onnodig waren. Acht u het ook wenselijk dat bestuursorganen die in eerste aanleg hun zaak voor de rechter verliezen en dan toch nog in beroep gaan hogere griffierechten zouden moeten gaan betalen teneinde er voor te zorgen dat zij geen onnodige verdere juridische procedures gaan voeren en er daarmee voor zorgen dat burgers aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand moeten maken? Zo ja, hoe gaat u hier voor zorgen? Zo nee, waarom niet? Ziet u andere mogelijkheden te voorkomen dat een meningsverschil tussen een

burger en een bestuursorgaan juridiseert en tot een beroep op de rechter en gesubsidieerde rechtsbijstand leidt? Zo ja, welke mogelijkheden zijn dat?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de belangrijkste stakeholders gehoord zijn in het kader van het ontwerpen van het nieuwe stelsel en betrokken worden bij de uitwerking daarvan, maar deze leden missen een overzicht hoe deze stakeholders over het nieuwe stelsel denken. Kunt u een overzicht geven hoe de belangrijkste partners, die onderdeel moeten worden van het nieuwe stelsel, hierop gereageerd hebben? Wat is bijvoorbeeld de mening van de Raad voor Rechtsbijstand, de NOvA, het Juridisch Loket, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, de Vereniging van Familierecht advocaten en scheidingsmediators? Hoe hebt u uw plannen in consultatie gebracht en wat was de uitkomst daarvan? Kunt u dit met de Kamer delen?

Betekent de opdracht uit het Regeerakkoord het stelsel budgetneutraal te herzien, dat het nu beschikbare budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand in zijn geheel beschikbaar blijft voor het nieuwe stelsel en dat er geen bezuinigingen zullen worden doorgevoerd op het moment dat het nieuwe stelsel werkt? Zo nee, wat wordt er dan wel bedoeld?

Stond uw werkbezoek aan Achmea en het filmpje daarover in verband met het ontwikkelen van het nieuwe stelsel voor rechtshulp (zie antwoorden op schriftelijke vragen van de leden Kuiken en Gijs van Dijk inzake Achmea Rechtsbijstand, antwoorden ontvangen 2 oktober 2018)? Zo ja, wat vond Achmea van uw plannen? Heeft u nog met andere rechtsbijstandsverzekeraars over het nieuwe stelsel gesproken en wat waren hun reacties?

II. Reactie van de Minister voor Rechtsbescherming