

Privaatrecht ondersteund

Boom Juridische uitgevers, ISBN 978-90-5454-968-0

Hoofdstuk 9: Rechtshulp op kosten van de overheid Een onderzoek naar de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtshulp

Dhr. mr. S.C. Scheermeijer

Mevr. mr. I.S. Ramdjiawan

O.l.v. Prof. mr. S.D. Lindenbergh & Prof. mr. W.H. van Boom

Augustus 2007

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Rechtsgeleerdheid

1. Inleiding	3
1.1. Onderzoeksvraag	3
1.2. Onderzoeksmethode	5
2. Historische ontwikkeling van de gesubsidieerde rechtshulp in Nederland	6
3. De stelselwijziging	9
4. De verbetering van de mededinging in de rechtshulp	12
5. De stimulering van het aanbod van rechtshulpverleners	16
6. De waarborging van de toegankelijkheid van het stelsel	19
6.1. Het palet aan rechtshulpvormen	20
6.2. De fysieke bereikbaarheid	22
6.3. De financiële bereikbaarheid	24
7. Conclusie	26
8. Evaluatie	27
9. Aanbevelingen	30

Rechtshulp op kosten van de overheid

1. Inleiding

*"Zal derhalve gelijkheid voor de wet iets meer zijn dan een geprezen beginsel, dan dient voorkomen te worden, dat zij voor velen is een leevenloze letter. (...) Uit een oogpunt van gelijkheid voor de wet heeft de Staat alzoo ook in dit opzicht voor zijn door de fortuin niet begunstigde burgers te zorgen. En niet alleen dan als de bijstand van een Raadsman verplichtend is, behoeft rechtsgeleerde hulp kosteloos beschikbaar gesteld te worden (...) maar in het algemeen daar, waar onvermogen om zich rechtshulp te verschaffen zooveel zoude betekenen als geplaatst zijn buiten de rechtsgemeenschap."*¹

De kloof tussen 'recht hebben' en 'recht krijgen' is zo oud als het recht zelf. In de laatste eeuw is de opvatting dat deze kloof overbrugd moet worden tot wasdom gekomen. Dit gebeurde aanvankelijk op basis van een morele verplichting voor de advocatuur, maar geleidelijk won de overtuiging terrein dat rechtshulp een overheidsaangelegenheid is. In 1957 kwam de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenen tot stand (WROM). Het wetsvoorstel ging uit van een bureau waar advocaten in loondienst van de overheid rechtshulp zouden verlenen. Na veel discussie in de Tweede Kamer werd uiteindelijk gekozen voor een stelsel van overheidsondersteuning van private rechtshandhaving, waarbij de rechtzoekende voortaan geholpen zou worden door een gesubsidieerde advocaat. Sinds de invoering van de WROM is het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtshulp herhaaldelijk herzien. De meest recente herziening in de periode 2004-2006 bracht ingrijpende wijzigingen met zich mee voor zowel de minder draagkrachtige rechtzoekende als voor de rechtsbijstandverlener.

1.1. Onderzoeksvraag

Rond de afgelopen eeuwwisseling is in de aanloop naar de stelselwijziging veel onderzoek gedaan naar de gesubsidieerde rechtshulp.² Een grondige herziening van een wet vereist naast een gedegen voorbereiding ook een evaluatie achteraf. Hoewel de overheid de effecten van de stelselwijziging middels periodieke voortgangsrapportages halfjaarlijks evalueert, is er vooralsnog in de *literatuur* weinig terug te vinden over de gevolgen van de recente stelselwijziging.³ In dit hoofdstuk stellen wij

¹ J.M. Worst, 'Het vraagstuk der toevoeging van rechtsbijstand; als algemeen vraagstuk voor burgerlijk proces, strafproces, administratief proces', *Handelingen Nederlandse Juristenvereniging* 1907, p. 280.

² R.A.L. Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2001, Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002 en Rapport werkgroep *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand*, 2002.

³ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 170; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 71; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 158; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 107; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 176.

daarom de onderzoeksvraag: *“In hoeverre is te beoordelen of de doelstellingen van de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn behaald?”*.

Om de laatste stelselwijziging in perspectief te plaatsen volgt hierna eerst een korte schets van de geschiedenis van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland (§ 2), gevolgd door een beknopte beschrijving van de totstandkoming van de laatste stelselwijziging en een weergave van haar doelstellingen (§ 3). Daarna zal per doelstelling worden onderzocht of vast te stellen is in hoeverre zij is verwezenlijkt (§ 4-6). Hierbij zal het advies van de commissie *‘Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand’*, ook wel de commissie Ouwerkerk genoemd, centraal staan.⁴ In dit advies is een aantal doelstellingen voor de stelselwijziging geformuleerd. Op grond van dit advies heeft de Minister van Justitie in 2003 de stelselwijziging doorgevoerd. Per doelstelling zal aan de hand van een deelvraag beantwoord worden of te signaleren is in hoeverre de doelstelling is behaald. Aan de hand van de antwoorden op de deelvragen zal uiteindelijk de onderzoeksvraag beantwoord worden (§ 7).

De eerste doelstelling van de meest recente stelselwijziging die aan bod zal komen is het verbeteren van de mededinging in de rechtshulp. Voorkomen moest worden dat de Bureaus Rechtshulp een marktvoordeel zouden behalen door middel van publiek gesubsidieerde activiteiten. De eerste deelvraag luidt daarom: *“In hoeverre is de beoogde verbetering van de mededinging in de rechtshulp te signaleren?”*. De tweede doelstelling houdt in dat door middel van stimuleringen voorkomen moest worden dat het aanbod van rechtshulpverleners zou verminderen, waardoor de continuïteit van het stelsel in gevaar zou komen. De tweede deelvraag luidt daarom: *“In hoeverre is de beoogde stimulering van het aanbod van rechtshulp te signaleren?”*. Als laatste en belangrijkste doelstelling stelde de commissie Ouwerkerk dat de stelselwijziging niet ten koste mocht gaan van de toegankelijkheid van het stelsel. Hierbij hanteerde de commissie Ouwerkerk de grondwettelijke toegang tot de rechter als maatgevend criterium. De minder draagkrachtige rechtzoekende mag niet om fysieke of financiële redenen afzien van rechtshulp en de weg naar het recht moet duidelijk aangegeven zijn. De derde en laatste deelvraag luidt derhalve: *“In hoeverre is de toegankelijkheid van het stelsel gewaarborgd gebleven?”*. Na het beantwoorden van deze deelvragen zal in de conclusie de onderzoeksvraag beantwoord worden. We sluiten het hoofdstuk af met een evaluatie en een aantal aanbevelingen.

Aangezien de doelstellingen van de stelselwijziging geformuleerd zijn in het advies van de commissie Ouwerkerk, zal in dit hoofdstuk bij de terminologie van het advies worden aangesloten om verwarring te voorkomen. Wij onderscheiden derhalve *eerstelijns rechtshulp* en *tweedelijns rechtshulp*. Eerstelijns rechtshulp omvat het verstrekken van informatie, vraagverheldering en advies. Tweedelijns rechtshulp bestaat uit het verrichten van (proces)handelingen voor de rechtzoekende. Ten slotte verstaan wij onder *rechtzoekende* een natuurlijk persoon op zoek naar rechtshulp en onder *minder draagkrachtige rechtzoekende* de rechtzoekende die op grond van onvoldoende financiële draagkracht aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

⁴ Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002.

Als laatste merken wij op dat in dit hoofdstuk alleen de rechtshulp van het Juridisch Loket, de rechtswinkels en de advocatuur ter sprake zal komen. De rechtshulp die andere instanties verlenen, blijft vanwege hun relatief kleine omvang buiten beschouwing. Zo beantwoorden de 275 vestigingen van de Sociaal Raadslieden jaarlijks weliswaar 500.000 vragen, maar slechts 17.500 hiervan zijn juridisch van aard.⁵

1.2. Onderzoeksmethode

Voor het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van een combinatie van literatuur, statistieken en ervaringen van rechtshulpverleners, zoals deze blijken uit gesprekken en een door ons gehouden enquête.⁶ Deze ervaringen dienen ter aanvulling van de statistische gegevens. Voor de statistische gegevens over de Bureaus Rechtshulp en het Juridisch Loket hebben wij gebruik gemaakt van de *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*. Daarnaast hebben wij aan de vestigingsmanagers van het Juridisch Loket in een enquête vragen voorgelegd met betrekking tot het opleidingsniveau van de medewerkers, mogelijke wachtlijsten en de ervaringen met het doorverwijzen naar de advocatuur en andere instanties. Ook is gevraagd naar een mening over de stelselwijziging en naar mogelijke verbeteringen die nog doorgevoerd kunnen worden. Van de 30 aangeschreven vestigingsmanagers van het Juridisch Loket hebben wij 21 reacties mogen ontvangen.

Aangezien de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand geen gegevens bevat met betrekking tot de rechtswinkels hebben wij deze zelf verzameld. Hiervoor hebben wij twee wegen bewandeld. In de eerste plaats hebben wij de Raden voor Rechtsbijstand benaderd. De Raden subsidiëren de rechtswinkels en beschikken over jaarcijfers en jaarverslagen. In de tweede plaats hebben wij 80 van de circa 95 rechtswinkels in Nederland aangeschreven en verzocht om de statistische gegevens van de laatste vijf jaren en het meest recente jaarverslag.⁷ Wij hebben de rechtswinkels eveneens een enquête voorgelegd. Van 34 rechtswinkels hebben wij een ingevulde enquête mogen ontvangen. De rechtswinkels hebben vragen beantwoord met betrekking tot de aard van hun dienstverlening, de samenstelling en omvang van hun medewerkersbestand en doorverwijzingen naar de advocatuur en het Juridisch Loket. Ook zijn vragen gesteld met betrekking tot de ervaringen met de overgang van de Bureaus Rechtshulp naar het Juridisch Loket. Tezamen met de gegevens van de Raden voor Rechtsbijstand hebben wij in totaal van 47 rechtswinkels de jaarverslagen en statistische cijfers van de laatste vijf jaren verzameld.⁸ Ten slotte gaven zes rechtswinkels aan wegens tijdgebrek niet binnen

⁵ Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, bijlage 4.

⁶ Met dank aan: mevr. mr. I. R. Dreef (Raad voor Rechtsbijstand Den Haag), mevr. Van Kampemhout - Van Hijum (rechtswinkel Tilburg), mr. J. van den Ende (sociaal advocaat), drs. L.M. Bakker (universitair docent algemene- en rechtseconomie), de onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam, de Stichting Rechtswinkel Dordrecht, de Stichting De Haagse Wetswinkel en alle rechts- en wetswinkels en de vestigingsmanagers van het Juridisch Loket, die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

⁷ Wegens het ontbreken van een eenduidige lijst met rechtswinkels in Nederland begon het onderzoek met 74 rechtswinkels en eindigde het onderzoek met 95 rechtswinkels. Vanwege het tijdbestek konden niet alle rechtswinkels, die gedurende het onderzoek gevonden werden, benaderd worden voor het onderzoek.

⁸ Belastingwinkel: Bergers; Justitieel Klachten Bureau: Dordrecht en Rotterdam; Kinderen- en Jongerenrechtswinkel Amsterdam, Gelderland, Leiden en Maastricht; Rechtswinkel Alkmaar, Alphen a/d Rijn, Amsterdam, Bijlmermeer, Baarn, Boxmeer, Capelle a/d IJssel, Cuijk, Dordrecht, Driebergen – Rijenburg, Groningen, Heerhugowaard, Hilversum, Huizen e.o.,

de gestelde termijn te kunnen reageren en gaven twee rechtswinkels te kennen niet mee te willen doen aan het onderzoek.

2. Historische ontwikkeling van de gesubsidieerde rechtshulp in Nederland

Voordat wij ingaan op de doelstellingen van de stelselwijziging, zullen wij eerst de geschiedenis van de gesubsidieerde rechtshulp behandelen om een beeld te schetsen hoe voorheen het stelsel werd ingericht en welke wijzigingen werden aangebracht.

Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand is sinds 1983 gewaarborgd in artikel 18 lid 2 van de Grondwet. De geschiedenis van de gesubsidieerde rechtshulp in Nederland begint echter een eeuw eerder. Schuyt, Groenendijk en Sloot observeerden dat de aandacht voor rechtshulp in golven verloopt.⁹ Zij signaleerden een aantal maatschappelijke voorwaarden voor een nieuwe aandachtsgolf. Zo kunnen perioden van snelle sociale veranderingen of betrekkelijke maatschappelijke voorspoed een nieuwe aandachtsgolf teweeg brengen. Maar ook nieuwe wetten en procedures, die betrekking hebben op de rechtspositie van zwakkere groepen, kunnen aanleiding zijn tot een nieuwe aandachtsgolf.

De invoering van het Wetboek van Strafrecht en de wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering waren dan ook de aanleiding voor de eerste aandachtsgolf voor rechtshulp in Nederland. Deze eerste aandachtsgolf werd gekenmerkt door de oprichting van zelfstandige particuliere rechtshulpinstanties door verenigingen en vakbonden in de periode na 1886. Bemand door advocaten, die hun diensten onbetaald aanboden aan on- en minvermogenden, verleenden deze rechtshulpinstanties initieel voornamelijk rechtshulp op het gebied van strafrecht. Naar aanleiding van de Ongevallenwet van 1901 kwam ook het arbeidsrecht voor het voetlicht.

Hoewel de advocaten van de rechtshulpinstanties hun diensten onbetaald aanboden, betekende dit nog niet dat deze instanties daarom zonder enige vorm van inkomsten hun werk konden doen. Dit dilemma bracht aan het begin van de twintigste eeuw de tweede aandachtsgolf teweeg, waarin de strijd om overheidssubsidies voor de particuliere rechtshulpinstanties centraal stond.

Na de Tweede Wereldoorlog werden diverse tekortkomingen in de rechtshulp gevoeld. Rechtskundige bijstand buiten rechte was voor de onvermogene burger praktisch onbereikbaar. Zo vond toevoeging in kantonzaken eigenlijk alleen plaats in huur en arbeidsgeschillen van grote omvang. Toevoeging met betrekking tot het bestuursrecht was een zeldzaamheid.¹⁰ De oorzaak voor deze beperkte omvang van de rechtsbijstand werd gezocht in het ontbreken van een vergoeding aan de advocaat en de omslachtigheid van het systeem.¹¹

Het wetsontwerp Donker beoogde al deze punten aan te pakken vanuit het perspectief van rechtshulp als onderdeel van de staatszorg. De rechtsbijstand aan on- en minvermogenden zou voortaan in volle

Maarsse, Maassluis, Maastricht, Migranten Amsterdam, Mijdrecht, Nieuwegein, Nijmegen-Oost, Leiden, Oosterhout, Renkum, Rotterdam, Schiedam, Steenwijk, Tilburg, Uden, Utrecht, Weesp e.o., Woerden e.o., Zeist, Zoetermeer en Zwijndrecht; Vrouwenrechtswinkel Rotterdam en Nijmegen; Wetswinkel Amsterdam, Best, Den Haag, IJsselstein, Uden en Veenendaal.

⁹ C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976, p. 6.

¹⁰ Voorlopig verslag, Bijlage *Kamerstukken II* 1955/56, 3266 (MvT).

¹¹ Voorlopig verslag, Bijlage *Kamerstukken II* 1955/56, 3266 (MvT).

omvang verleend worden, waarbij de advocaat betaald zou worden voor zijn diensten. Verder beoogde het wetsontwerp het systeem te vereenvoudigen en een op preventie gerichte adviespraktijk te introduceren. Deze doelstellingen werden breed gedragen. De vraag met betrekking tot de wijze waarop deze doelstellingen verwezenlijkt zouden moeten worden, zorgde echter voor een discussie.

Het wetsvoorstel ging uit van bureaus voor rechtsbijstand aan on- en minvermogenden waarin advocaten parttime in overheidsdienst werkzaam zouden zijn. Naast hun werkzaamheden voor het bureau zouden de advocaten hun eigen praktijk moeten voortzetten om voldoende contact te onderhouden met hun confrères. De meerderheid van de vaste commissie van Justitie was van mening dat de belangstelling van de bureauadvocaat voor de rechtzoekende zou verminderen naar mate de tijd verstreek. De positie van de rechtzoekende zou door het voorstel daarom niet verbeteren, maar eerder er op achteruit gaan.¹² Uiteindelijk werd gekozen voor overheidsondersteuning van private handhaving door middel van het subsidiëren van de dienstverlening van zelfstandig gevestigde advocaten.¹³

Bij de invoering van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden (WROM), bleek dat ook de doelstellingen van de eenvoudig te bereiken rechtshulp en de op preventie gerichte adviespraktijk de discussie niet overleefd hadden. Deze doelstellingen werden enige jaren later in een vierde aandachtsgolf door studenten nieuw leven ingeblazen. De betrokkenheid van juridische studenten en de ineffectiviteit van de rechtshulp aan on- en minvermogenden als gevolg van de beperkingen die de advocatuur in de praktijk had laten ontstaan, waren belangrijke katalysatoren voor het ontstaan van deze vierde aandachtsgolf. In juni 1970 verscheen het 'zwarte nummer' van het juridische studentenblad *Ars Aequi*: "*De balie: een leemte in de rechtshulp*".¹⁴ In dit nummer werd door de rechtenstudenten kritiek geuit op de regeling van de kosteloze rechtsbijstand en de beperkte visie van de advocatuur wiens enige bezwaar tegen de bestaande regeling de - in hun ogen - te lage vergoeding leek te zijn. De rechtenstudenten signaleerden een leemte in de rechtshulp. Deze leemte werd veroorzaakt doordat de dienstverlening van de advocatuur onvoldoende was gericht op de problemen van de burger. In reactie op de geconstateerde leemte werden in studentensteden, maar ook elders door vrijwilligers rechtswinkels opgezet. Zij richtten zich op het verlenen van gratis rechtskundig advies en rechtshulp aan minder draagkrachtige rechtzoekenden.

In 1975 werden naar schatting al 60.000 mensen geholpen door de rechtswinkels.¹⁵ De oorzaak voor dit hoge aantal moet niet alleen gezocht worden in de grote behoefte aan rechtshulp als gevolg van de nieuwe wetgeving maar ook aan de wijze waarop hulp werd aangeboden: laagdrempelig, gratis, en ook in de avonden geopend.¹⁶ Door het grote aantal rechtsvragen vond de structurele rechtshulp op een beperktere schaal plaats dan oorspronkelijk beoogd. Het Landelijk Overleg Rechtswinkels (LOR) probeerde met wisselend succes de verbetering van rechtshulpverlening op de politieke agenda te

¹² Voorlopig verslag, Bijlage *Kamerstukken II 1955/56*, 3266, nr. 4, blz. 2 (MvT).

¹³ C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976, p. 31.

¹⁴ Themanummer, 'De balie: een leemte in de rechtshulp', *Ars Aequi* 1970, p. 225-313.

¹⁵ F.F. Langemeijer, 'Rechtswinkels helpen 60.000 mensen per jaar', *Intermediair*, nr. 47 1975.

¹⁶ C.J.M. Schuyt, C.A. Groenendijk & B. Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976, p. 39.

zetten. Sommige acties hebben daadwerkelijk tot een wetwijziging geleid. Daarnaast zorgden de acties ook voor een verbetering van het functioneren van de gemeentelijke sociale diensten. Uiteindelijk werd de noodzaak tot verbetering van de kosteloze rechtsbijstand erkend door de advocatuur en de overheid.¹⁷

Een ander belangrijk effect van de rechtswinkels was de oprichting van advocatencollectieven door oud-rechtswinkeliers. Dit resulteerde in een grotere toeloop van afgestudeerde juristen naar de advocatuur, maar zorgde initieel ook voor een continuïteitsprobleem bij de rechtswinkels. Ervaren medewerkers vertrokken na hun studie, hetgeen een aderlating van kennis en ervaring veroorzaakte. De veelal innige banden die ontstonden tussen deze nieuwe advocatencollectieven en de rechtswinkels waaruit zij ontsproten, brachten de kennis en ervaring uiteindelijk weer terug in de rechtswinkels.¹⁸

In navolging van de rechtswinkels creëerde ook de aanvankelijk aarzelende advocatuur een soortgelijke voorziening in de vorm van de Bureaus Rechtshulp. Deze bureaus boden laagdrempelige juridische hulp in de vorm van spreekuren op een beperkt aantal rechtsterreinen. Een rechtzoekende die een beroep wilde doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, moest een 'bewijs van onvermogen' halen bij het gemeentehuis.

In 1994 werd de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) ingevoerd als opvolger van de Wet tot Regeling van de Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden (WROM).¹⁹ De Wrb had – en heeft - twee belangrijke doelstellingen.²⁰ De eerste doelstelling is het creëren van een aanspraak op van overheidswege gesubsidieerde rechtsbijstand voor hen, die over onvoldoende financiële middelen beschikken om die bijstand zelf (geheel) te bekostigen. De tweede doelstelling is het voorzien in voldoende aanbod van rechtshulpverlening.

Om deze doelstellingen te bereiken werd gekozen voor de figuur van zelfstandige bestuursorganen. In elke hoofdplaats van het ressort van de gerechtshoven werd een Raad voor Rechtsbijstand opgericht.²¹ De vijf Raden bestaan nog steeds en zijn ingevolge artikel 7 lid 2 Wrb belast met het nemen van besluiten op aanvragen om rechtsbijstand en om verlening van een toevoeging. Naast het vaststellen en uitbetalen van vergoedingen aan rechtsbijstandverleners, controleren de Raden ook de kwaliteit van de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners. Bovendien zijn de Raden belast met de vaststelling van de draagkracht en vergoeden de Raden de kosten van een rechtzoekende met een grensoverschrijdend geschil. Elke Raad subsidieert binnen zijn ressort één of meer stichtingen rechtsbijstand.²² Ingevolge artikel 18 lid 3 Wrb is aan elk van deze stichtingen een bureau verbonden. De Bureaus Rechtshulp kregen hierdoor een wettelijke grondslag. De Bureaus Rechtshulp boden rechtzoekenden een inloopsprekkuur, waarin gedurende een halfuur gratis juridisch advies werd

¹⁷ C.J.M. Schuyt, C.A.Groenendijk & B.Sloot, *De weg naar het recht; een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976, p. 40.

¹⁸ C.J.M. Schuyt, De stagiaire van 1973, verslag van een enquête, *Advocatenblad* 1974, p. 483.

¹⁹ Wet op de Rechtsbijstand, *Stb.* 1993, nr. 775.

²⁰ N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*, Amsterdam: Raad voor Rechtsbijstand 2003, p. 1.

²¹ Artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Rechtsbijstand.

²² Artikel 2, vierde lid, van de Wet op de Rechtsbijstand.

verstrekt.²³ Indien het probleem niet door deze eerstelijns hulp opgelost kon worden, kreeg de rechtzoekende na betaling van de eigen bijdrage nog drie uur extra rechtsbijstand.²⁴ In het geval dat het probleem te ingewikkeld was voor de drie uur aanvullende rechtshulp of in het geval dat er een procedure moest worden gestart, kon de rechtzoekende alleen een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, indien hij in het bezit was van een 'verklaring omtrent inkomen en vermogen' (VIV).²⁵ Om voor toevoeging in aanmerking te komen, diende de advocaat namens de rechtzoekende een schriftelijk verzoek in bij de Raad voor Rechtsbijstand.²⁶ Aan de hand van deze gegevens beoordeelde de Raad vervolgens of de rechtzoekende op grond van zijn financiële draagkracht in aanmerking kwam voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en of de zaak van voldoende gewicht was om bijstand door een advocaat te rechtvaardigen. Indien dit het geval was bepaalde de Raad vervolgens hoe hoog de inkomensafhankelijke eigen bijdrage was en of de advocaat voldeed aan de kwaliteitseisen voor deelname aan het stelsel. De advocaat declareerde aan het einde van de procedure de gemaakte kosten bij de Raad, die vervolgens de vergoeding vaststelde en uitbetaalde.²⁷

3. De stelselwijziging

De aanleiding voor de stelselwijziging was de spanning die midden jaren '90 ontstond tussen de diverse Bureaus Rechtshulp. Vanwege de stijgende vraag naar het verlenen van rechtsbijstand in procedures, verleende een deel van de Bureaus Rechtshulp soms tweedelijns rechtshulp op basis van toevoegingen. Andere bureaus onderhielden een betalende praktijk voor cliënten die buiten het bereik van de Wrb vielen. Deze betalende praktijk was echter in strijd met de Wet op de Rechtsbijstand, omdat een met publieke gelden gesubsidieerde organisatie op de commerciële markt diensten aanbood. Door de betalende praktijk van sommige bureaus, verslechterden de verhoudingen tussen de bureaus en de Raden dusdanig dat uiteindelijk zelfs externe hulp ingeschakeld moest worden.²⁸ Het Verweij-Jonker Instituut kreeg de opdracht om toekomstscenario's te ontwikkelen en op basis daarvan te adviseren over de toekomstige ontwikkeling van de Bureaus Rechtshulp.²⁹ Het lukte de Bureaus Rechtshulp echter niet om op basis van het rapport van het Verweij-Jonker Instituut een gezamenlijke visie te ontwikkelen. De toenmalige Staatssecretaris van Justitie was van mening dat een nadere uitwerking vanuit het perspectief van de rechtzoekende nodig was om een definitief standpunt in te kunnen nemen. Hiertoe benoemde zij de commissie 'Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand' onder voorzitterschap van Ouwerkerk.³⁰ Het advies van de

²³ Artikel 19, eerste lid, onder a, van de Wet op de Rechtsbijstand.

²⁴ Artikel 19, eerste lid, onder b, van de Wet op de Rechtsbijstand.

²⁵ Het 'bewijs van onvermogen' werd later de 'verklaring omtrent inkomen en vermogen'.

²⁶ Artikel 24, tweede lid, van de Wet op de Rechtsbijstand.

²⁷ P.J.M. van den Biggelaar, 'De toekomst van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland', in M.S. Houwerzijl (red.), *De toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 76.

²⁸ N.J.H. Huls, 'Het bureau voor rechtshulp, killed by 'friendly fire'', in M.S. Houwerzijl (red.), *De toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 12-13.

²⁹ R.A.L. Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand*, Utrecht: Verweij Jonker Instituut 2001.

³⁰ Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002, *Kamerstukken II 2001/02*, nr. 63, p. 1 (Brief).

commissie Ouwerkerk bevatte een drietal doelstellingen voor de stelselwijziging.³¹ Als belangrijkste doelstelling stelde de commissie Ouwerkerk dat de stelselwijziging niet ten koste mocht gaan van de *toegankelijkheid* van het stelsel. Als voorbeeld hiervan stelde de commissie Ouwerkerk dat de rechtzoekende niet om fysieke of financiële redenen mag afzien van rechtshulp. De tweede doelstelling betrof de *continuïteit* van het stelsel. Voorkomen moest worden dat de continuïteit van het stelsel in gevaar zou komen als gevolg van vermindering in het aanbod van rechtshulpverleners. De derde en laatste doelstelling was *de verbetering van de mededinging in de rechtshulp*. Voorkomen moest worden dat de Bureaus Rechtshulp een marktvoordeel zouden behalen door middel van gesubsidieerde activiteiten.

Ter verwezenlijking van deze doelstellingen kwam de commissie Ouwerkerk met een advies waarbij het voorbehoud gemaakt werd dat er wel een experiment moest komen.³² De hoofdlijn van het advies was een strikte, duidelijke scheiding tussen de publieke en private taken van de Bureaus Rechtshulp. Hierbij zou de publieke taak beperkt worden tot informatieverschaffing, vraagverheldering en eventueel doorverwijzing. Het verlengd spreekuur van drie uur zou worden afgeschaft en daarvoor in de plaats zou de spreekuurvoorziening van een half uur verruimd worden naar maximaal één uur. Het wegvallen van het verlengd spreekuur en daarmee de tweedelijns rechtshulp, zou moeten worden opgevangen door de private sector (advocatuur), eventueel via een vereenvoudigde vorm van toevoeging. Door de strikte scheiding van publieke en private taken zou er geen marktvoordeel meer behaald kunnen worden met gesubsidieerde activiteiten.

Om de toegankelijkheid van het stelsel te waarborgen en niet-gebruik van het stelsel terug te dringen, zou er voorlichting gegeven moeten worden om de bekendheid van het nieuwe stelsel te vergroten. Verder zouden prijsprikkels onnodig gebruik tegen moeten gaan en tevens het aanbod aan de zijde van de sociale advocatuur veiligstellen. De continuïteit van het stelsel kon gewaarborgd worden door opleidingsfaciliteiten, uitwisseling van personeel, doorgroeimogelijkheden en ondersteuning met ICT. Bij brief van 10 april 2002 liet de staatssecretaris aan de Tweede Kamer weten dat zij het advies van de commissie Ouwerkerk consistent en helder vond.³³ Zij gaf hierbij aan dat het advies van de commissie Ouwerkerk nog in detail moest worden uitgewerkt, waarbij ook de financiële en organisatorische gevolgen in kaart moesten worden gebracht. Bij brief van 16 december 2002 zette de minister de nadere uitwerking van de voorgenomen stelselwijziging uiteen.³⁴ In essentie kwam het neer op het ongewijzigd invoeren van het advies van de commissie Ouwerkerk. Verder informeerde de minister de Tweede Kamer per brief over de verhoogde eigen bijdrage en verhoging van de griffierechten met 15%.³⁵ De combinatie van beide brieven aan de Tweede Kamer zorgde voor veel

³¹ Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, hoofdstuk 1, paragraaf 2.

³² Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, hoofdstuk 3.

³³ Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002, *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000, nr. 63, p. 2 (Brief).

³⁴ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600, nr. 119, p. 8-9 (Brief).

³⁵ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VI, nr. 103; zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28 740, nr. 3 (Verslag).

bezwaren tegen de dekkingsmaatregelen voor de tariefsverhoging en daardoor tegen de gehele stelselwijziging.

De eerste serieuze kritiek op de voorgenomen stelselwijziging kwam uit de hoek van de rechtshulppraktijk. Vanaf april 2002 werd door het ministerie en de Raden voor Rechtsbijstand de indruk gewekt dat niets de invoering van de stelselwijziging nog in de weg stond. De acceptatie van de stelselwijziging door de Tweede Kamer leek slechts nog een formaliteit.³⁶ Als reactie hierop werd op 13 februari 2003 een landelijke actie georganiseerd onder het motto: "Stop de afbraak van de sociale rechtshulp".³⁷

Kort daarop vond aan de Universiteit van Tilburg een symposium plaats met de titel 'De toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp'. Door diverse deelnemers werd kritiek geuit op de voorgenomen stelselwijziging. Enerzijds betrof de kritiek de totstandkoming van het wetsvoorstel en het korte tijdbestek van de veranderingen, anderzijds was er ook inhoudelijke kritiek. Zo betoogde het comité 'Recht voor iedereen' namelijk, dat de 30 nieuw op te zetten vestigingen van het Juridisch Loket tezamen, inclusief de overkoepelende organisatie, meer zouden gaan kosten dan de 52 Bureaus Rechtshulp bij elkaar. In het duurdere Juridisch Loket zouden MBO'ers en HBO'ers, in een korter tijdbestek dan de gespecialiseerde WO juristen van de Bureaus Rechtshulp, rechtzoekenden van advies moeten voorzien én de latente vraag moeten activeren.³⁸

De acties vanuit de rechtshulppraktijk resulteerden in een kritischere houding van de Tweede Kamer ten opzichte van het onderwerp. Op 8 oktober 2003 volgde een debat naar aanleiding van een algemeen overleg over de stelselwijziging.³⁹ Voor de fracties van de PvdA, VVD, D66 en de SP was vooral de betaalbaarheid van het stelsel een heet hangijzer. Zij wezen erop dat de plannen voor verhoging van de eigen bijdrage voor toevoeging gemaakt waren in economisch goede tijden. De kans dat de koopkracht van de groep, die gebruik maakt van de rechtshulp in de toekomst afneemt, werd aannemelijk geacht. De leden van de GroenLinks-fractie stelden dat het Nederlandse systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand elders in Europa wordt beschouwd als een goed systeem met een kwalitatief hoog niveau van rechtsbijstand tegen beheersbare kosten én toegankelijk voor de minder draagkrachtigen die in de commerciële advocatuur niet tot hun recht kunnen komen. Met dit systeem werd naar hun mening ten volle recht gedaan aan de in de Grondwet neergelegde overheidsverplichting om iedereen in staat te stellen zijn of haar recht te halen. De fractieleden stelden de vraag of dit principe nog wel gewaarborgd is in de nieuwe situatie. Ook de leden van de SP-fractie waren bang dat er opnieuw een leemte in de rechtshulp zou ontstaan, doordat de burger zou afhaken vanwege de veel hogere kosten. Tenslotte was de Tweede Kamer niet overtuigd dat de advocatuur voor voldoende aanbod zou zorgen.

³⁶ T. Weterings, 'Stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand: het Paard van Troje', in M.S. Houwerzijl (red.), *De toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 114.

³⁷ www.sp.nl/nieuwsberichten/1384/030210-grote_actie_tegen_afbraak_sociale_rechtshulp.html

³⁸ T. Weterings, 'Stelselwijziging gesubsidieerde rechtsbijstand: het Paard van Troje', in M.S. Houwerzijl (red.), *De toekomst van de gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 115 e.v.

³⁹ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 103.

Ondanks de kritieken stemde de Tweede Kamer op 18 november 2003 in met de plannen van de Minister van Justitie voor een herinrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De officiële opening van het eerste Juridisch Loket vond plaats op 18 juni 2004 in Breda. Het duurde ongeveer twee jaar voordat ook de dertigste en laatste vestiging van het Loket werd geopend. Daarmee was de overgang van de Bureaus Rechtshulp naar het Juridisch Loket gerealiseerd. Dit betekende nog niet dat de stelselwijziging formeel was afgerond. De wettelijke grondslagen van de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden alsmede de wettelijke grondslagen voor de nieuwe toevoegingvormen ontbreken nog in de huidige wetgeving.⁴⁰

4. De verbetering van de mededinging in de rechtshulp

Om een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag zullen wij in de komende drie paragrafen aan de hand van deelvragen beoordelen in hoeverre te signaleren is of de doelstellingen van de stelselwijziging behaald zijn. Wij beginnen met de doelstelling van het verbeteren van de mededinging in de rechtshulp.

In de loop der tijd was bij het merendeel van de Bureaus Rechtshulp de behoefte ontstaan om rechtsbijstand in procedures te verlenen. In sommige gevallen werd zelfs rechtsbijstand verleend aan de draagkrachtige rechtzoekende, die net buiten het stelsel van de *gesubsidieerde* rechtsbijstand viel.⁴¹ Deze combinatie van publieke taken met commerciële activiteiten werd door de commissie Ouwerkerk als onwenselijk bestempeld, omdat zij oneerlijke elementen in de concurrentieverhoudingen binnen de rechtshulp zou introduceren. De commissie Ouwerkerk adviseerde een duidelijke scheiding aan te brengen tussen publieke en private taken teneinde de mededinging in de rechtshulp te verbeteren. In deze paragraaf onderzoeken wij of deze doelstelling behaald is aan de hand van de vraag *“In hoeverre is de beoogde verbetering van de mededinging in de rechtshulp te signaleren?”*.

De commissie Ouwerkerk adviseerde dat de taakstelling van de Bureaus Rechtshulp beperkt moest worden tot wat de commissie de publieke taak noemde: de uitvoering van het loket en het spreekuur, die verruimd moest worden naar een uur. De tweedelijns rechtshulp, die het Bureau Rechtshulp verleende in het kader van het verlengd spreekuur, werd als private taak bestempeld en moest derhalve worden afgeschaft en vervangen worden door toevoegingen.

Conform het advies van de commissie Ouwerkerk heeft de minister de voorgestelde wijzigingen doorgevoerd. Het Juridisch Loket is in de plaats gekomen van het Bureau Rechtshulp en functioneert als een zuivere eerstelijnsvoorziening. Het verlengd spreekuur, dat conform het advies van de commissie Ouwerkerk in de stelselwijziging is afgeschaft, is vervangen door de zogenaamde *lichte adviestoevoeging*. Deze toevoeging is mogelijk naast de reguliere toevoeging en is bedoeld voor zaken, waarin de rechtsbijstand niet langer dan drie uur duurt.

⁴⁰ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 2 (NV).

⁴¹ Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, p. 6.

De minder draagkrachtige rechtzoekende komt alleen in aanmerking voor de lichte adviestoevoeging, indien het probleem niet binnen het gestelde uur bij het Juridisch Loket kan worden opgelost en het financieel belang minimaal €90 bedraagt. Voor de reguliere toevoeging moet het financieel belang minimaal €180 bedragen. Verder geldt er voor de lichte adviestoevoeging een vaste eigen bijdrage, die aanzienlijk lager is dan de eigen bijdrage in het kader van de reguliere toevoeging. Ten slotte verschillen beide toevoegingsvormen in het moment waarop de Raad voor Rechtsbijstand toetst of de rechtzoekende op grond van zijn financiële draagkracht in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.⁴² In het geval van een reguliere toevoeging toetst de Raad voor Rechtsbijstand *vooraf* of de rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het geval van een lichte adviestoevoeging vindt de toetsing aan de inkomensnormen daarentegen *achteraf* plaats. Dit bevordert de snelheid, maar draagt de risico in zich dat de rechtsbijstandverlener geen vergoeding krijgt, indien de aanvraag voor een lichte adviestoevoeging wordt afgewezen. Een respondent van het Juridisch Loket signaleert dat sommige rechtsbijstandverleners daarom een voorschot verlangen voor het verlenen van een lichte adviestoevoeging.

Naast de invoering van de lichte adviestoevoeging is de toepassing van de reguliere toevoeging verruimd. Zo is het sinds 1 april 2005 ook mogelijk een toevoeging te krijgen voor mediation.⁴³ Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar het hoofdstuk '*De verhouding tussen mediation en rechtspraak: grondslag en grens van overheidsbeleid inzake mediation*'.

Nu de overgang van het Bureau Rechtshulp naar het Juridisch Loket is voltooid, rijst de vraag of de beoogde verbetering van de mededinging in de rechtshulp te signaleren is. Het antwoord hierop is niet eenvoudig te geven. Zo heeft de term *mededinging* bijvoorbeeld geen eenduidige betekenis.⁴⁴ Doorgaans doelt men met het begrip mededinging op het theoretische model van de 'volledig vrije mededinging'. In deze ideale situatie zijn de aanbieders symmetrisch en is er in de markt geen sprake van toetredingsbelemmeringen. Daarnaast bestaat de markt uit een groot aantal aanbieders waaruit de consument kan kiezen en is de markt volledig transparant met betrekking tot de kosten en de geleverde kwaliteit.⁴⁵ Aan de hand van dit theoretische model wordt de term mededinging gebruikt als een referentiekader. Verbetering van de mededinging betekent in deze context het dichter benaderen van het theoretische model van de 'volledig vrije mededinging'.

Past men dit model toe op de rechtshulp dan blijkt vooral een gebrek aan transparantie de marktwerking te belemmeren. Tussen de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener is er sprake van een informatieasymmetrie.⁴⁶ De rechtzoekende is niet goed in staat om de geboden kwaliteit en de prijs-kwaliteitverhouding te beoordelen. Het rationele doelkeuzeproces dat normaliter aan economische beslissingen ten grondslag ligt, wordt door deze informatieasymmetrie belemmerd.

⁴² <http://www.justitie.nl/onderwerpen/recht%5Ffen%5Frechtsbijstand/gesubsidieerde%2Drechtsbijstand/>

⁴³ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 5 (NV).

⁴⁴ Centraal Planbureau, *Economische Verkenning 2003-2006*, Den Haag: SDU uitgevers 2001, p. 144.

⁴⁵ J.M. Barendrecht en Y.P. Kamminga, *Toegang tot recht: de lasten van een uitweg*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005, p. 14.

⁴⁶ Rapport Commissie Advocatuur, *Een maatschappelijke orde*, 2006, p. 31.

Om te beoordelen of er sprake is van verbetering van de mededinging, zijn drie concurrentiefactoren van belang, te weten concurrentie met betrekking tot de prijs, de hoeveelheid en de kwaliteit.⁴⁷ Deze drie concurrentiefactoren kunnen zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant belicht worden. Wij zullen ons beperken tot een belichting vanuit de vraagkant aangezien de commissie Ouwerkerk haar advies vanuit het perspectief van de rechtzoekende heeft opgesteld.⁴⁸

Over de concurrentie met betrekking tot de prijs kunnen wij zeer kort zijn. Doordat de prijs voor een toevoeging door de overheid werd vastgesteld, was het voor de stelselwijziging niet mogelijk de prijs van een toevoeging door middel van concurrentie te beïnvloeden. Van prijsconcurrentie was derhalve geen sprake. De stelselwijziging heeft hierin geen verandering gebracht. Weliswaar is er een nieuwe vorm van toevoeging geïntroduceerd, maar de prijs van beide vormen van toevoeging wordt nog steeds door de overheid bepaald. Van enige concurrentie op grond van de prijs van de rechtsbijstand is derhalve nog steeds geen sprake.

Naast prijsconcurrentie is zoals gezegd ook concurrentie op grond van de hoeveelheid van invloed op de mededinging. De hoeveelheid kan in dit opzicht worden opgevat als de beschikbare tijd. Net als bij de prijs voor gesubsidieerde rechtsbijstand werd voor de stelselwijziging ook de beschikbare tijd voor de rechtsbijstand van overheidswege vastgesteld. Indien het mogelijk zou zijn om hiervan af te wijken, zou er concurrentie met betrekking tot de aangeboden tijd kunnen ontstaan. Ook op dit punt heeft de stelselwijziging echter geen verandering teweeg gebracht. Van concurrentie op grond van de hoeveelheid is derhalve nog steeds geen sprake.

Ten slotte is ook kwaliteitsconcurrentie van invloed op de mededinging. Voorwaarde is dan wel dat de kwaliteit voor de rechtzoekende transparant en toetsbaar moet zijn. In dat geval zal kwaliteitsconcurrentie leiden tot verbetering van de toegang tot het recht.⁴⁹ Voor het beoordelen van de invloed van de stelselwijziging op de kwaliteitsconcurrentie onderscheiden wij drie vormen van kwaliteitsconcurrentie. Allereerst kan gedacht worden aan concurrentie tussen de vestigingen van het Bureau Rechtshulp, nu het Juridisch Loket, onderling. Daarnaast kan gedacht worden aan concurrentie tussen rechtsbijstandverleners onderling. Als laatste kan gedacht worden aan concurrentie tussen het Bureau Rechtshulp, nu het Juridisch Loket, en de rechtsbijstandverleners.

Onderlinge concurrentie tussen de vestigingen van het Bureau Rechtshulp had zich kunnen uiten in een betere dienstverlening van de ene vestiging ten opzichte van de andere vestiging. Hoewel differentiatie van de dienstverlening tussen de verschillende vestigingen van het Bureau Rechtshulp daadwerkelijk plaatsvond, lag hieraan geen onderlinge concurrentie maar beleidskeuzes ten grondslag. Opgemerkt dient te worden dat deze differentiatie in de dienstverlening van de vestigingen onderling nu juist één van de redenen voor de stelselwijziging was. Als onderdeel van de stelselwijziging zijn de min of meer op zichzelf opererende Bureaus Rechtshulp vervangen door het Juridisch Loket met een landelijk uniforme structuur. De landelijke uniforme structuur wordt nagestreefd door middel van het standaardiseren van het aanbod van diensten en het naleven van

⁴⁷ Rapport Commissie Advocatuur, *Een maatschappelijke orde*, 2006, p. 25.

⁴⁸ Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, p. 2.

⁴⁹ Rapport Commissie Advocatuur, *Een maatschappelijke orde*, 2006, p. 53.

opgestelde protocollen en het productenhandboek.⁵⁰ Van enige concurrentie tussen de vestigingen van het Juridisch Loket onderling kan derhalve geen sprake meer zijn. Aangezien concurrentie op grond van dienstverlening vóór de stelselwijziging in beginsel nog mogelijk was, concluderen wij dat op het vlak van de kwaliteitsconcurrentie de mededinging is verminderd.

Dit geldt tevens voor de concurrentie op dienstverlening tussen de rechtsbijstandverleners onderling. Voor de stelselwijziging was het voor rechtsbijstandverleners mogelijk te concurreren op grond van de kwaliteit van hun dienstverlening. Een rechtsbijstandverlener kon bijvoorbeeld een goede naam voor zichzelf opbouwen door middel van een betere dienstverlening dan zijn collegae. Inmiddels heeft de NOvA door middel van een auditverklaring een kwaliteitsstandaard geïntroduceerd.⁵¹ De auditverklaring zal in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod komen.

Op deze plaats volstaan wij met de observatie dat de auditverklaring initieel een mogelijkheid was voor een rechtsbijstandverlener om zich van andere rechtsbijstandverleners te onderscheiden. Hiermee werd de informatiesymmetrie verminderd en werd de deur opengezet naar gezonde concurrentie. Inmiddels is de auditverklaring echter verplicht gesteld voor het verlenen van een (lichte advies)toevoeging. Het onderscheidende vermogen van de auditverklaring binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand is hierdoor teniet gedaan. Hoewel concurrentie op grond van de kwaliteit van de dienstverlening in beginsel nog steeds mogelijk is, menen wij dat hierdoor het verschil in de kwaliteit voor de rechtzoekende moeilijk vast te stellen zal zijn.

Als laatste komt de mogelijkheid van concurrentie op de kwaliteit van de dienstverlening tussen het Bureau Rechtshulp en de rechtsbijstandverleners aan bod. Voor de stelselwijziging bood het Bureau Rechtshulp tweedelijns rechtshulp aan in de vorm van het verlengd spreekuur en soms in de vorm van een toevoeging. Omdat de kwaliteit van de dienstverlening niet vaststond, was concurrentie op het gebied van de kwaliteit van de dienstverlening tussen het Bureau Rechtshulp en de rechtsbijstandverleners een reële mogelijkheid. Als gevolg van de stelselwijziging is echter zowel het verlengd spreekuur als de toevoeging overgeheveld naar de rechtsbijstandverleners, waardoor het Juridisch Loket deze zaken niet meer behandelt. Doordat de (lichte advies)toevoeging nu alleen door de rechtsbijstandverleners wordt gedaan, kan er geen sprake zijn van concurrentie tussen het Juridisch Loket en de rechtsbijstandverleners op grond van de kwaliteit van de dienstverlening.

Voor de stelselwijziging was er sprake van een beperkte vorm van mededinging in de gesubsidieerde rechtshulpverlening. Uit het bovenstaande is gebleken dat er momenteel helemaal geen mededinging meer is. In antwoord op de deelvraag die in deze paragraaf centraal staat: *“In hoeverre is de beoogde verbetering van de mededinging in de rechtshulp te signaleren?”*, concluderen wij daarom dat de beoogde verbetering van de mededinging niet te signaleren is. Hierbij maken wij de kanttekening dat wij de veranderingen in de mededinging alleen vanuit het perspectief van de rechtzoekende behandeld hebben, aangezien de commissie Ouwkerk haar advies vanuit het perspectief van de rechtzoekende moest opstellen.⁵² Wij sluiten niet uit dat de mededinging vanuit het perspectief van de rechtshulpverlener is verbeterd. Overigens merken wij op dat het onderscheid tussen de publieke en

⁵⁰ Jaarplan 2007 Juridisch Loket, p. 8.

⁵¹ www.advocatenorde.nl

⁵² Advies commissie *Toekomstige inrichting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 2002, hoofdstuk 1, paragraaf 1.

private taken, zoals deze door de commissie Ouwerkerk geformuleerd zijn, niet scherp is. Wij zijn van mening dat beide vormen van toevoeging te beschouwen zijn als een publiek instrument. Ook al wordt de uitvoering van de toevoeging in handen gelegd van private rechtshulpverleners, de financiering en inhoudsbepaling ervan is nog steeds van de overheid afkomstig.

5. De stimulering van het aanbod van rechtshulpverleners

Naast de scheiding van publieke en private taken moest volgens de commissie Ouwerkerk ook de continuïteit van het stelsel gewaarborgd blijven. In deze paragraaf staat daarom de vraag centraal: *“In hoeverre is de beoogde stimulering van het aanbod van rechtshulp te signaleren?”*. De commissie Ouwerkerk was naar aanleiding van het rapport *‘Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand’* van het Verwey-Jonker Instituut met name bezorgd dat er op termijn onvoldoende rechtsbijstandverleners beschikbaar zouden zijn voor toevoegingen.⁵³ Dit rapport concludeerde dat er geen indicaties waren dat het *toenmalige* aanbod tekortschoot. Het uittreden van ervaren advocaten en het beperkt toetreden van jonge advocaten tot de sociale advocatuur was geen directe reden tot zorg. Wel dreigde het gevaar dat er op termijn onvoldoende rechtsbijstandverleners beschikbaar zouden zijn. Hierbij wees het rapport op het spanningsveld dat gecreëerd werd, doordat steeds minder actieve rechtsbijstandverleners steeds meer toevoegingen moesten verzorgen.

Het rapport van het Verwey-Jonker Instituut onderzocht ook de redenen waarom (jonge) advocaten deelname aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand minder aantrekkelijk vonden. Uit het onderzoek bleek dat met name de administratieve werkzaamheden rondom de toevoeging tot ergernis leidden, de kloof tussen de tarieven in de sociale en commerciële advocatuur als te groot ervaren werd en de sociale rechtshulp een negatief imago had.⁵⁴ De wetgever heeft deze kritieken ter harte genomen. Toen het rapport van het Verwey-Jonker Instituut uit kwam, waren al maatregelen voor vermindering van de administratieve werkzaamheden in de maak.

Begin 1997 was een begin gemaakt met het zoeken naar een alternatief voor de *‘verklaring omtrent inkomen en vermogen’* (VIV).⁵⁵ Deze verklaring werd verstrekt door de gemeente waarin de minder draagkrachtige rechtzoekende woonde en gaf toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het alternatief kreeg de naam *VIValt* mee en was bedoeld om de controle- en verificatietaken van de gemeenten over te hevelen naar de Raden voor Rechtsbijstand. Tegelijkertijd zou het draagkrachtbegrip voor de gesubsidieerde rechtsbijstand vervangen worden door het belastbaar inkomen. Met de invoering van de gewijzigde Wet op de Rechtsbijstand op 1 april 2006 werd de *VIValt* ingevoerd.⁵⁶ De wijziging maakt het mogelijk dat de Raden voor Rechtsbijstand de financiële gegevens van de aanvrager en de eventuele partner elektronisch kunnen opvragen bij de belastingdienst. Dit vermindert de administratieve lasten voor de advocatuur. Bijkomend voordeel is dat de aanvraagprocedure voor de rechtzoekende een stuk eenvoudiger en sneller geworden is.

⁵³ R.A.L. Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2001.

⁵⁴ R.A.L. Rijkschroeff e.a., *Toekomstverkenning gesubsidieerde rechtsbijstand*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2001, p. 243.

⁵⁵ Financiële verantwoording van het Ministerie van Justitie (VI) over het jaar 1997, *Kamerstukken II 1997/98*, 26 025, nr. 7, p. 24.

⁵⁶ *Stb.* 2006, nr. 6 en *Stb.* 2006, nr. 160.

Hoewel de VIValt de administratieve werkzaamheden voor de sociale advocatuur verminderde, zorgde een andere ontwikkeling voor nieuwe administratieve werkzaamheden. Naar aanleiding van het rapport '*Recht op kwaliteit*' dat de werkgroep Kwaliteit in 1999 presenteerde, sloten de Staatssecretaris van Justitie, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raden voor Rechtsbijstand een convenant, waarin een afsprakenkader was neergelegd om tot de invoering van een samenhangend systeem van kwaliteitszorg in de gesubsidieerde rechtsbijstand te komen. De advocaten, die een zelftoets invulden en deze toets vervolgens door onafhankelijke rechtsbijstandverleners lieten controleren, kregen vanaf 1 januari 2002 een kwaliteitstoelage.⁵⁷ Sinds 2004 verstrekt een onafhankelijke auditor⁵⁸ op aanvraag een auditverklaring⁵⁹ voor maximaal zes maanden aan een advocaat (of kantoor) indien deze overeenkomstig de kwaliteitscriteria werkt.⁶⁰ Indien binnen zes maanden een heraudit wordt aangevraagd, kan de auditverklaring na een gunstig resultaat verlengd worden tot drie jaar.⁶¹ Een auditverklaring is niet overdraagbaar.⁶² Een advocaat die werkzaam is op een advocatenkantoor met een auditverklaring voldoet aan de voorwaarden voor het verlenen van toevoegingen. Gaat de advocaat echter bij het kantoor weg, bijvoorbeeld om voor zichzelf te beginnen, dan heeft deze een nieuwe auditverklaring nodig.

De auditverklaring werd vanaf 1 januari 2004 verplicht om bij de Raad voor Rechtsbijstand als toevoegingsadvocaat ingeschreven te kunnen worden. Met de invoering van de verplichte auditverklaring werd de kwaliteitstoelage de facto een integraal onderdeel van de uurvergoeding.

Inmiddels had de wetgever niet stil gezeten met betrekking tot de door het rapport van het Verwey-Jonker Instituut gesignaleerde grieven over de kloof tussen de tarieven in de sociale en de commerciële advocatuur. Deze kloof werd als te groot ervaren, waardoor de (commerciële) advocatuur geen mogelijkheden meer zag om voldoende omzet te halen uit een sociale praktijkstrategie. In opdracht van het Ministerie van Financiën werd in 2002 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand (IBO) uitgevoerd. In dit onderzoek werd onder andere aandacht besteed aan de gewenste hoogte van de vergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in combinatie met een kwaliteitsverbetering en de effecten van tariefsdifferentiatie voor vraag, aanbod en kwaliteit van de rechtsbijstand.⁶³ In haar eindrapport concludeert het IBO dat het gewenste uurtarief – mede gezien de marktprijzen, de ontwikkelingen met betrekking tot het aanbod van sociaal advocaten en enkele beroepsspecifieke omstandigheden – tussen de €95 en €100 per uur zou moeten

⁵⁷ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 5, p. 110.

⁵⁸ De Raden voor Rechtsbijstand definiëren de auditor als een rechtsbijstandverlener die de door de NOvA aangeboden auditortraining volledig heeft gevolgd en die is toegelaten tot het auditorbestand van de NOvA.

⁵⁹ De Raden voor Rechtsbijstand definiëren de auditverklaring als de verklaring inzake de audit die is afgegeven door een auditor die aan de auditortraining van de NOvA heeft deelgenomen. Deze verklaring wordt opgesteld volgens een daartoe vastgesteld model. Deze verklaring heeft betrekking op de eigen praktijkvoering van de rechtsbijstandverlener dan wel op de uniforme praktijkvoering van het kantoor waaraan de rechtsbijstandverlener voor wat betreft zijn praktijkvoering is verbonden.

⁶⁰ L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 84.

⁶¹ Nederlandse Orde van Advocaten, *Kwaliteitsstandaard op de kantoororganisatie*, 2007, p. 5-6.

⁶² Jaarplan en begroting 2007 Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam, p. 53.

⁶³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand, *Kamerstukken II 2001/02*, 28 372, nr. 1, p. 1. (Brief).

bedragen.⁶⁴ Dit advies heeft inmiddels gezorgd voor een verhoging van 20% van de toen geldende uurvergoeding van circa €83 en bedraagt nu conform het advies €100.

Om de aanwas van nieuwe rechtsbijstandverleners te waarborgen, hebben de Raden voor Rechtsbijstand en de NOvA verschillende maatregelen genomen.⁶⁵ Zo hebben zij samen met de Universiteit van Tilburg een duale masteropleiding sociaal recht opgezet en is aan de Universiteit van Amsterdam een leerstoel Sociale Rechtshulp ingesteld.⁶⁶ Daarnaast is voor (rechten)studenten de website www.ikwiladvocaatworden.nl opgezet en verstrekken sommige Raden subsidies aan advocatenkantoren voor het aannemen van advocaatstagiaires of het aanbieden van stageplaatsen aan studenten.⁶⁷ Ten slotte stimuleren de Raden voor Rechtsbijstand de aanwas van nieuwe rechtsbijstandverleners door middel van het verstrekken van subsidies aan rechtswinkels. De rechtswinkels worden door de Raden beschouwd als een kweekvijver voor toekomstige sociale advocaten, omdat een groot deel van de vrijwilligers die in de rechtswinkels werkzaam zijn de ambitie hebben om in de toekomst als (sociaal) advocaat aan de slag te gaan.⁶⁸ Voormalige medewerkers, die nu werkzaam zijn als advocaat, maken deel uit van de rechtswinkels en begeleiden de vrijwilligers. Het netwerk van deze – bij de rechtswinkels betrokken – advocaten vereenvoudigt de introductie in de sociale advocatuur.

Na de uiteenzetting van deze maatregelen komen wij weer terug bij de vraag die in deze paragraaf centraal staat: *“In hoeverre is de beoogde stimulering van het aanbod van rechtshulpverleners te signaleren?”*. De ontwikkeling in het aantal toevoegingen en het aantal rechtshulpverleners is inzichtelijk gemaakt in tabel 1.

⁶⁴ Rapport werkgroep *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand*, 2002, p. 18; A.G.J. van der Torre m.m.v. E.J. Pommer, *Advocaat met korting, een analyse van de prijsgevoeligheid van de rechtsbijstand*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2005, p. 17.

⁶⁵ Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 170, p. 6 (Brief).

⁶⁶ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 3 (NV).

⁶⁷ Raad voor Rechtsbijstand Amsterdam 2006, p. 21; Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 170, p. 6 (Brief); Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005, *Kamerstukken II 2004/05*, 29 800 VI, nr. 158, p. 6 (Brief).

⁶⁸ Rapport Raad voor Rechtsbijstand 's-Gravenhage 'Subsidiëring Rechts- en wetswinkels 2006', p. 1.

Tabel 1: Verhouding tussen het aantal toevoegingen en het aantal rechtsbijstandverleners dat op toevoegingsbasis werkt. ⁶⁹					
Jaar	Verleende toevoegingen	Index	Rechtsbijstand Verleners	Index	Toevoegingen per rechtsbijstandverlener (gemiddeld).
2001	299.482	100	6.425	100	47
2002	328.206	110	6.296	98	52
2003	343.473	115	6.437	100	53
2004	343.716	115	6.415	100	54
2005	351.300	117	6.787	106	52
2006	414.762	138	7.056	110	59

Uit tabel 1 blijkt dat het aantal rechtsbijstandverleners de laatste vijf jaren met 10% is toegenomen. Dit is niet geleidelijk gegaan, maar de toename heeft uitsluitend in de laatste twee jaar plaatsgevonden. Dit is onzes inziens een indicatie dat de maatregelen, die in 2004 genomen zijn, gewerkt hebben. Wij concluderen daarom dat de beoogde stimulering van het aanbod van rechtsbijstandverleners niet zonder effect gebleven is. Wij signaleren daarbij echter dat de toename van het aantal rechtsbijstandverleners achter blijft op de toename in het aantal verleende toevoegingen. Dit heeft ertoe geleid dat het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener verder gestegen is. Het door het Verweij-Jonker Instituut gesignaleerde spanningsveld bestaat daarom nog steeds. De oorzaak hiervoor is onzes inziens de laatste twee jaar echter gewijzigd. Het spanningsveld wordt niet langer veroorzaakt door een dalende lijn in het aantal rechtsbijstandverleners als gevolg van het uitreden van ervaren rechtsbijstandverleners en het beperkt toetreden van jonge rechtsbijstandverleners, maar het wordt nu veroorzaakt doordat de toename van het aantal rechtsbijstandverleners achter blijft op de toename van het aantal verleende toevoegingen.

6. De waarborging van de toegankelijkheid van het stelsel

Om een antwoord te formuleren op de vraag *“In hoeverre is te beoordelen of de doelstellingen van de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn behaald?”* zal in deze paragraaf de belangrijkste doelstelling van de stelselwijziging besproken worden: de waarborging van de toegankelijkheid van het stelsel. De commissie Ouwerkerk meende dat de grondwettelijk verankerde toegang tot de rechter voor de rechtzoekende gewaarborgd moest blijven ongeacht de wijzigingen in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De toegang tot het recht moet duidelijk aangegeven zijn en de minder draagkrachtige rechtzoekende mag niet om fysieke of financiële redenen afzien van rechtshulp. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is daarom: *“In hoeverre is de toegankelijkheid van het stelsel gewaarborgd gebleven?”*. Voor het beoordelen van de toegankelijkheid zullen wij achtereenvolgens het palet aan rechtshulpvormen en de veranderingen in de fysieke bereikbaarheid en de financiële bereikbaarheid bespreken.

⁶⁹ L. Combrink-Kuiters e.a., *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

6.1. Het palet aan rechtshulpvormen

Het palet aan rechtshulpvormen is mede van invloed op de toegankelijkheid van het stelsel. De stelselwijziging bracht veranderingen met zich mee met betrekking tot het palet aan rechtshulpvormen. Voorheen verleenden zowel de Bureaus Rechtshulp als de rechtswinkels eerstelijns en tweedelijns rechtshulp. Bij het Bureau Rechtshulp kon de minder draagkrachtige rechtzoekende geholpen worden in een kosteloos spreekuur van maximaal een half uur door voornamelijk WO geschoolde bureaumedewerkers. Indien het probleem niet binnen een half uur kon worden opgelost, kreeg de minder draagkrachtige rechtzoekende tegen een forfaitaire vergoeding van €13,50 voor maximaal drie uur rechtsbijstand door een jurist in het zogenaamde verlengd spreekuur. Als gevolg van stelselwijziging zijn de Bureaus rechtshulp vervangen door het Juridisch Loket, dat alleen eerstelijns rechtshulp verleent. Het Juridisch Loket is bereikbaar via een landelijke website, een landelijk telefoonnummer en een spreekuurvoorziening van maximaal één uur. Bij het Juridisch Loket kan elke rechtzoekende met allerlei vragen terecht, met uitzondering van vragen over vermogensrecht, zakelijke kwesties, pacht of verhuur van onroerend goed.⁷⁰ De rechtzoekende wordt geholpen door een combinatie van MBO (14%), HBO (46%) en WO (40%) geschoolde medewerkers die de rechtzoekende door middel van informatieverstrekking, vraagverheldering en verwijzing verder helpen.⁷¹ Daarnaast is het Juridisch Loket, ter stimulering van het gebruik van mediation, als taak opgedragen rechtzoekenden hierover te adviseren en, indien het een probleem betreft dat geschikt is voor mediation, door te verwijzen naar een mediator.⁷²

Bij de stelselwijziging is de tweedelijns rechtshulp, die het Bureau Rechtshulp verleende tijdens het verlengd spreekuur, vervangen door een lichte adviestoevoeging bij een rechtsbijstandverlener. Op dit punt signaleren wij een aantal problemen. Van de respondenten bij het Juridisch Loket geeft 29% aan, dat voor sommige rechtsgebieden, zoals de WAO/WIA, vreemdelingenrecht en WSNP, niet altijd een advocaat beschikbaar is voor een lichte adviestoevoeging.⁷³ Daarnaast komen sommige zaken, die niet binnen een uur door het Juridisch Loket worden behandeld, ook niet in aanmerking voor een lichte adviestoevoeging. Hierbij gaat het met name om uitgebreidere advisering, second opinion, bemiddeling bij schulden en min of meer eenvoudige geschillen, waarbij niet direct duidelijk is óf er een juridisch geschil is. Deze zaken werden in het verlengd spreekuur van het Bureau Rechtshulp met een eenvoudige brief afgedaan. Ruim 33% van de respondenten van het Juridisch Loket gaf – ongevraagd - aan deze dienstverlening te missen. Het Juridisch Loket helpt de rechtzoekende weliswaar met het opstellen van een brief, maar de rechtzoekende moet deze op eigen naam versturen. Door de afwezigheid van een briefhoofd sorteert de brief niet altijd het beoogde effect. Veelal worden de brieven door de wederpartij genegeerd of niet serieus genomen, aldus de respondenten.

⁷⁰ www.hetjl.nl/hetjl/.

⁷¹ Dit percentage is berekend aan de hand van de 21 respondenten en is exclusief de vestigingmanagers. Een aantal vestigingsmanagers heeft aangegeven mee te helpen met de dienstverlening. Inclusief deze vestigingsmanagers komt de verhouding uit op 44% HBO en 42% WO geschoolde medewerkers.

⁷² Mediation en het rechtsbestel, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 528, nr. 1 (Brief).

⁷³ De problematische rechtsgebieden zijn: vreemdelingenrecht, sociale voorzieningen, WSNP, WAO/WIA, Wajong en bijstand.

Volgens een groot aantal respondenten (43%) dreigt er door de geschetste problemen een nieuwe leemte in de rechtshulp te ontstaan. Zij zien in deze zaken alleen de mogelijkheid van een reguliere toevoeging of van rechtshulp tegen een commercieel uurtarief. Hoewel de rechtswinkels gratis tweedelijns rechtshulp verlenen geeft slechts één respondent van het Juridisch Loket aan dit soort zaken door te verwijzen naar een rechtswinkel.

De stelselwijziging heeft geen invloed gehad op de dienstverlening van de rechtswinkels. De rechtzoekende kan nog steeds kosteloos rechtshulp krijgen bij een rechtswinkel en is hierbij doorgaans niet gebonden aan een tijdslimiet voor advisering of rechtshulp. Bij de geënquêteerde rechtswinkels waren 720 studenten Rechtsgeleerdheid, 203 advocaten, 16 afgestudeerde juristen en 3 rechters betrokken. Het merendeel van de studenten was in de master fase van hun studie aanbeland en dus in het bezit van een bachelor bul. De rechtswinkels onderscheiden zich van het Juridisch Loket, doordat zij niet centraal aangestuurd worden. Hierdoor is er enige diversiteit in de aard en omvang van de dienstverlening van de rechtswinkels. Het merendeel van de onderzochte rechtswinkels (74%) gaat verder dan alleen eerstelijns rechtshulp. Dit varieert van het schrijven van brieven en het bemiddelen in geschillen tot het optreden als gemachtigde in bestuurs- of kantonzaken. Het aantal zaken dat op deze wijze door de onderzochte rechtswinkels werd afgehandeld betrof in 2005 circa 9.700 zaken.⁷⁴ Onder de onderzochte rechtswinkels die tweedelijns rechtshulp verlenen maakte 45% van de respondenten melding van een recente stijging in de vraag naar tweedelijns rechtshulp. Veelal wordt niet bijgehouden of een cliënt reeds eerder bij een andere rechtshulpverlener heeft aangeklopt. Daardoor is niet vast te stellen of de stijging in de vraag naar tweedelijns rechtshulp veroorzaakt wordt door de leemte in de rechtshulp, die een aantal respondenten van het Juridisch Loket signaleerde.

Uit het voorgaande is gebleken dat het palet aan rechtshulpvormen is veranderd, doordat de dienstverlening die het Bureau Rechtshulp in het verlengd spreekuur verzorgde nu door middel van een lichte adviestoevoeging moet worden afgedaan. Respondenten van het Juridisch Loket (43%) zijn van mening dat sommige minder draagkrachtige rechtzoekenden tussen de wal en het schip dreigen te vallen. Wij zijn het met deze respondenten eens dat sommige minder draagkrachtige rechtzoekenden tussen de wal en het schip dreigen te vallen. Wij signaleren daarentegen een andere oorzaak voor deze situatie. De huidige leemte in de rechtshulp wordt niet zozeer veroorzaakt doordat het Juridisch Loket geen brieven namens de rechtzoekende mag versturen of sommige zaken niet in aanmerking komen voor een lichte (advies)toevoeging dan wel voor sommige rechtsgebieden geen advocaat beschikbaar is, maar doordat het Juridisch Loket in zulke zaken niet doorverwijst naar een andere rechtsbijstandverlener die kosteloos rechtsbijstand verleent, zoals bijvoorbeeld een rechtswinkel.

⁷⁴ De meeste rechtswinkels noteerden het aantal tweedelijns rechtshulp zaken in een percentage ten opzichte van het totaal. Op basis van de 45 onderzochte rechtswinkels schatten wij dat het landelijk aantal zaken waarin tweedelijns rechtshulp verleend werd in 2005 circa 18.000 bedroeg.

6.2. De fysieke bereikbaarheid

Voor de stelselwijziging kon de minder draagkrachtige rechtzoekende voor rechtshulp terecht bij circa 50 vestigingen van het Bureau Rechtshulp.⁷⁵ In het huidige stelsel zijn er 30 vestigingen van het Juridisch Loket waar elke rechtzoekende terecht kan. Met dit aantal vestigingen werd getracht in een evenwichtige verspreiding van de loketten te voorzien, waarbij nadrukkelijk rekening werd gehouden met de regionale functie van (middel)grote steden.⁷⁶ Voor het bepalen van het aantal vestigingsplaatsen en de verspreiding daarvan over het land was de fysieke bereikbaarheid voor de rechtzoekende een belangrijk uitgangspunt.⁷⁷ Beoogd werd een landelijke dekking van Juridisch Loketten die voor rechtzoekenden binnen ongeveer een uur bereikbaar zijn.⁷⁸ Voor de regio's waarbinnen het niet mogelijk is om binnen een uur het Juridisch Loket te bereiken, heeft de minister de mogelijkheid van een nevenvestiging, een zogenaamd *buitenspreekuur*, opengelaten. Zo bleek bijvoorbeeld al snel dat in Zeeuws-Vlaanderen de reistijd van de rechtzoekende meer dan één uur bedroeg. Hierop werd besloten in Terneuzen een tijdelijk buitenspreekuur in te stellen.⁷⁹

In het najaar van 2006 was het loket aan het experimenteren met het opzetten van de dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen op landelijk niveau. De voorziening wordt opgezet in de inrichtingen waar voorheen een spreekuurvoorziening van het Bureau Rechtshulp aanwezig was.⁸⁰ In het najaar van 2007 zal worden vastgesteld of de voorziening effectief is en voldoet aan de geldende kwaliteitseisen. Indien aan de voorwaarden is voldaan, zal de voorziening blijven bestaan.

Naast de dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen zal in de toekomst ook een herpositionering van de rechtsbijstand in milieuzaken plaatsvinden.⁸¹ Deze milieurechtsbijstand wordt ingebed in het reguliere stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtzoekenden kunnen in de toekomst dus ook voor milieuzaken terecht bij het Juridisch Loket.

Een vermindering van het aantal fysieke contactpunten hoeft uiteraard nog niet een verminderde bereikbaarheid van het stelsel te betekenen. Het verminderde aantal fysieke contactpunten blijkt in ieder geval geen negatief effect gehad te hebben op het aantal contacten met rechtzoekenden. Het aantal contacten is in vergelijking met het Bureau Rechtshulp gestegen (tabel 2).

⁷⁵ N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*, 2003, p. 1.

⁷⁶ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 7 (NV).

⁷⁷ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 6 (bijlage: Raamwerk vorming Juridisch Loket) (Brief).

⁷⁸ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 7 (NV).

⁷⁹ Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006, *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VI, nr. 107, p. 2 (Brief); Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 7 (NV).

⁸⁰ Jaarplan 2007 Juridisch Loket.

⁸¹ Vaststelling van de begrotingstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006, *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VI, nr. 107, p. 6 (Brief).

Tabel 2: Contacten van het BR en HJL ⁸²				
Jaar	Aantal contacten		Totaal	Index Totaal
	BR	HJL		
2000	448.091	0	448.091	100
2001	429.697	0	429.697	96
2002	457.004	0	457.004	102
2003	440.158	0	440.158	98
2004	358.854	39.604	398.458	89
2005	0	261.700	261.700	58
2006	0	575.315	575.315	128

Bij het gestegen aantal contacten dient echter een kritische kanttekening geplaatst te worden. De gehanteerde maatstaf van 'contacten' staat niet gelijk aan daadwerkelijk verleende rechtshulp. Elk contact van een rechtzoekende via balie, telefoon, e-mail, website of spreekuur wordt genoteerd. Dit leidt ertoe dat een vraag per e-mail die telefonisch door het loket beantwoord wordt en waarbij uiteindelijk de rechtzoekende verzocht wordt om op het spreekuur langs te komen, als drie contacten geregistreerd wordt.⁸³ Een stijging of daling in het aantal contacten kan derhalve van alles betekenen. Zo kan een stijging in het aantal contacten zowel een verbetering in de hulpverlening signaleren als een verslechtering van de interne verwijzingen. De stijging van het aantal contacten ten opzichte van het Bureau Rechtshulp leidt overigens nauwelijks tot bezettingsproblemen. Op de vraag "Heeft uw vestiging wachtlijsten?" gaf 86% van de respondenten aan in hun vestiging geen wachtlijsten te hebben. Slechts drie respondenten (14%) hadden in hun vestiging te kampen met bezettingsproblemen. De fysieke bereikbaarheid van de rechtswinkels is de laatste jaren eveneens veranderd. Waren er tien jaar geleden nog zo'n 135 rechtswinkels in Nederland, op dit moment telt Nederland circa 95 rechtswinkels. Een aantal rechtswinkels legt zich uitsluitend toe op problemen waar kinderen en jongeren mee te maken krijgen (de kinderen- en jongeren rechtswinkels). Twee rechtswinkels behandelen uitsluitend rechtsvragen van vrouwen. De spreiding van de rechtswinkels is niet zo evenwichtig als de spreiding van de Juridische Loketten. De oorzaak hiervoor moet vooral gezocht worden in het feit dat de rechtswinkels niet centraal aangestuurd worden. De rechtswinkels worden veelal door studenten Nederlands Recht opgericht in gebieden waar zij een tekort aan rechtshulp signaleren. Daarnaast moet bedacht worden dat de spreiding in het verleden evenwichtiger was, maar dat 35 rechtswinkels in het laatste decennium verdwenen zijn als gevolg van bezuinigingen. Dat vooral de rechtswinkels in de meer afgelegen gebieden waar ook een Bureau

⁸² N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand*, 2003, p 15; L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 9; L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 14 en L. Combrink-Kuiters e.a., *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

⁸³ L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 16.

Rechtshulp bestond het bij de bezuinigingen moesten ontgelden lag in de rede. Inmiddels zijn ook deze Bureaus verdwenen waardoor vooral minder draagkrachtige rechtzoekenden in Friesland, Overijssel en Zeeland die op zoek zijn naar tweedelijns rechtshulp maar niet in aanmerking komen voor een lichte adviestoevoeging verder zullen moeten reizen. De vermindering van het aantal rechtswinkels lijkt geen negatief effect te hebben op het aantal behandelde rechtsvragen. Ondanks het sluiten van een aantal rechtswinkels is het aantal behandelde rechtsvragen in de afgelopen jaren met 17% gestegen (tabel 3).

De ontwikkelingen in de fysieke bereikbaarheid vatten wij als volgt samen. De fysieke bereikbaarheid van zowel het Juridisch Loket, in vergelijking tot zijn voorganger, als van de rechtswinkels is afgenomen. Deze afname lijkt evenwel geen negatief effect te hebben gehad op het aantal rechtzoekenden dat deze vormen van rechtshulpinstanties heeft benaderd.

6.3. De financiële bereikbaarheid

Naast de fysieke bereikbaarheid is de financiële bereikbaarheid maatgevend voor de toegankelijkheid van het stelsel. Vooral voor een minder draagkrachtige rechtzoekende kan een hoge eigen bijdrage ertoe leiden dat deze afziet van rechtshulp. Een te lage eigen bijdrage kan daarentegen resulteren in al te licht gebruik van het stelsel. Als onderdeel van de stelselwijziging introduceerde de minister derhalve op advies van zowel de commissie Ouwerkerk als het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Rechtsbijstand diverse prijsprikkels om doelmatig gebruik van het stelsel te bevorderen. Wij zullen deze prijsprikkels de revue laten passeren.

De eerste prijsprikkel, het verhogen van de eigen bijdrage voor een toevoeging, was oorspronkelijk niet als prijsprikkel bedoeld. Teneinde de financiële ruimte te scheppen om het uurtarief voor de toegevoegde advocaten te verhogen werd besloten de eigen bijdrage voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in stappen te verhogen. In de periode 2002 – 2007 werd de eigen bijdrage voor rechtzoekenden in de hoogste inkomenscategorie met 30% verhoogd van €532 naar €690. De eigen bijdrage voor de rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie werd met 51% verhoogd van €61 naar €92. De minister was van mening dat de verhoging zou bijdragen tot het maken van een bewuste afweging door de rechtzoekende.⁸⁶

Jaar	Onderzoek (46 rechtswinkels)	Index	Landelijk totaal ⁸⁵
2001	50.218	100	100.400
2002	52.604	105	105.200
2003	55.447	110	110.800
2004	54.975	109	109.800
2005	58.922	117	117.800

Tegelijkertijd met de stapsgewijze verhoging van de eigen bijdrage voor een toevoeging werd ook het griffierecht stapsgewijs verhoogd. De verhoging werd doorgevoerd naar aanleiding van het standpunt

⁸⁴ Ten tijde van het afronden van dit hoofdstuk waren nog niet van alle rechtswinkels de jaarcijfers over 2006 bekend. De jaarcijfers over 2006 die wij wel ontvingen wijzen op een afvlakking van de groei.

⁸⁵ Om tot een voorzichtige schatting van het landelijk totaal te komen hebben wij het totaal aantal rechtsvragen van de 46 door ons onderzochte rechtswinkels (48% van de in totaal 95 rechtswinkels) naar beneden afgerond en vermenigvuldigd met 2.

⁸⁶ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 118, p. 2-3 (Brief).

van het kabinet dat de rechtzoekende, die een conflict aan de rechter voorlegt, zich rekenschap dient te geven van de mogelijkheid om zijn conflict buiten de rechter om op te lossen.⁸⁷ In vijf jaar tijd steeg het griffierecht met 30%.⁸⁸ Volgens het kabinet zou evenwel geen sprake zijn van een aantasting van de essentie van het recht op toegankelijke rechtspraak.⁸⁹

Per 23 januari 2004 ondervond ook de anticumulatieregeling een wijziging als gevolg van de stelselwijziging.⁹⁰ Onder de oude regeling kreeg de minder draagkrachtige rechtzoekende een korting van 60% indien hij binnen een periode van zes maanden een tweede toevoeging aanvroeg. De korting werd steeds met 10% verhoogd bij elke volgende toevoeging binnen deze periode. De rechtzoekende hoefde vanaf een zesde toevoeging geen eigen bijdrage meer te betalen.⁹¹ Na de wijziging van de anticumulatieregeling krijgt een minder draagkrachtige rechtzoekende een korting van 50% per toevoeging indien hij binnen zes maanden een tweede, derde of vierde toevoeging aanvraagt. Er wordt geen korting meer berekend voor een eventuele vijfde of meerdere toevoeging. De rechtzoekende moet dan de volledige eigen bijdrage betalen (tabel 4).

Tabel 4: Gebruik van de anticumulatieregeling.⁹²			
Toevoeging(en) in 6 maanden	Gebruik	Totaal eigen bijdrage	
		Oude Regeling	Nieuwe regeling
1	79,0%	100%	100%
2	15,2%	140%	150%
3	4,0%	170%	200%
4	1,3%	190%	250%
5	0,5%	200%	350%

In de nabije toekomst staat nóg een lastenverzwaring op het programma: de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging zal vervangen worden door een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Van meet af aan was het de bedoeling dat de minder draagkrachtige rechtzoekende voor de lichte adviestoevoeging een inkomensafhankelijke eigen bijdrage zou betalen.⁹³ In afwachting van de wettelijke regeling van de lichte adviestoevoeging besloot de minister evenwel dat de eigen bijdrage

⁸⁷ Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten), *Kamerstukken II 2002/03*, 28 740, nr. 3, p. 2 (MvT).

⁸⁸ Stijging van de griffierechten zoals vermeld in *Stb.* 2007,28 ten opzichte van de griffierechten zoals vermeld in *Stb.* 2003, 20.

⁸⁹ Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet tarieven in burgerlijke zaken en enkele andere wetten ter verhoging van de opbrengst van de griffierechten (verhoging van de opbrengst van griffierechten), *Kamerstukken II 2002/03*, 28 740, nr. 3, p. 1 (MvT).

⁹⁰ L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 39.

⁹¹ L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 31-32.

⁹² L. Combrink-Kuiters & N. Jungmann m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 32.

⁹³ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 119, p. 8 (Brief).

tijdelijk op hetzelfde niveau zou blijven als die laatstelijk voor het verlengd spreekuur, te weten €13,50. Naar aanleiding van deze plannen van de minister heeft de NOVA geadviseerd de eigen bijdrage voor de lichte adviestoevoeging tussen de €25 en €35 te laten vaststellen. De minister stelde echter voor om de eigen bijdrage te verhogen naar €45 voor de rechtzoekenden in de twee laagste inkomenscategorieën en €75 voor de overige inkomenscategorieën. De NOVA heeft bezwaar gemaakt en trad in algemeen overleg met de minister. Als gevolg van dit overleg is de minister tot de conclusie gekomen dat een eigen bijdrage van €35 voor de laagste inkomenscategorie respectievelijk €65 voor de overige rechtzoekenden verantwoord is.⁹⁴

Hoewel de minister zich ervan bewust was dat het stapelend effect van meerdere prijsprikkels het risico in zich meedraagt dat het recht op toegang tot de rechter voor een minder draagkrachtige rechtzoekende illusoir zou kunnen worden, meende hij dat met de maatregelen geen onoverkomelijke barrière gecreëerd werd.⁹⁵ Wij kunnen deze visie helaas niet met de minister delen en signaleren een salamitactiek met betrekking tot de prijsprikkels. Vooral voor de minder draagkrachtige rechtzoekende is de financiële lat veel hoger gelegd, wellicht zelfs te hoog. Zo is de eigen bijdrage voor een toevoeging voor de minder draagkrachtige rechtzoekende met 51% verhoogd,⁹⁶ hetgeen samen met de verscherpte anticumulatieregeling en het verhoogde griffierecht vooral bij complexe problemen tot veel hogere kosten leidt. Daarbij komt dat in de nabije toekomst de minder draagkrachtige rechtzoekende voor een lichte adviestoevoeging het drievoudige moet gaan betalen.

Met deze signalering moeten wij met betrekking tot de vraag *“In hoeverre is de toegankelijkheid van het stelsel gewaarborgd gebleven?”* constateren dat de toegankelijkheid van het stelsel van rechtshulp verslechterd is als gevolg van de stelselwijziging. Hoewel de verminderde fysieke bereikbaarheid geen invloed lijkt te hebben op het aantal rechtzoekende dat eerstelijns rechtshulp benadert, is de financiële lat voor de rechtzoekende hoger gelegd. Gekoppeld aan een verschraving van palet aan rechtshulpvormen, dreigt er een nieuwe leemte in de rechtshulp te ontstaan.

7. Conclusie

In de voorgaande paragrafen hebben wij de drie doelstellingen van de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtsbijstand behandeld. Hierbij hebben wij per doelstelling gekeken naar de wijze waarop deze in de praktijk is ingevoerd en wat de werking hiervan was. Wij komen nu toe aan de beantwoording van de onderzoeksvraag: *“In hoeverre is te beoordelen of de doelstellingen van de stelselwijziging van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn behaald?”*.

Ten aanzien van de doelstelling van het verbeteren van de mededinging in de rechtshulp concludeerden wij dat de beoogde verbetering niet te signaleren is. Vóór de stelselwijziging was er een beperkte vorm van mededinging in de gesubsidieerde rechtshulpverlening. Momenteel is er helemaal geen sprake meer van mededinging vanuit het perspectief van de rechtzoekende.

⁹⁴ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 200 VI, nr. 67, p. 3 (Brief).

⁹⁵ Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003, *Kamerstukken II 2002/03*, 28 600 VI, nr. 119, p. 9 (Brief).

⁹⁶ In vergelijking tot de eigen bijdrage in 2002.

Met betrekking tot de beoogde stimulering van het aanbod van rechtsbijstandverleners concludeerden wij dat deze niet zonder effect gebleven is. Na de invoering van diverse stimuleringsmaatregelen is het aanbod van rechtsbijstandverleners gestegen. Wij signaleerden echter dat ondanks de toename in het aantal rechtsbijstandverleners het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener nog verder gestegen is. Het gevaar dat er op termijn een tekort aan rechtsbijstandverleners ontstaat, is hiermee blijven bestaan.

Ten slotte constateerden wij met betrekking tot de doelstelling van het waarborgen van de toegankelijkheid van het stelsel dat deze verslechterd is als gevolg van de stelselwijziging. De tweedelijns rechtshulp die voorheen in het verlengd spreekuur van het Bureau Rechtshulp werd verleend, moet nu door middel van een lichte adviestoevoeging worden afgedaan. Sommige zaken komen echter niet in aanmerking voor een lichte adviestoevoeging. Daarnaast is voor sommige zaken niet altijd een rechtsbijstandverlener beschikbaar. Deze zaken dienen nu door de tweedelijns rechtshulp van de rechtswinkels afgehandeld te worden. Respondenten van het Juridisch Loket betitelen de moeilijkheden rondom de lichte adviestoevoeging als een leemte in de rechtshulp. Wij signaleren op dit vlak daarentegen dat er geen sprake is van een leemte, omdat deze zaken als tweedelijns rechtshulp door de rechtswinkels afgehandeld kunnen worden. Wel dreigen minder draagkrachtige rechtzoekenden tussen de wal en het schip te vallen als gevolg van een tekort aan doorverwijzingen naar de tweedelijns rechtshulp van de rechtswinkels. Slechts één van de respondenten van het Juridisch Loket gaf aan door te verwijzen naar een rechtswinkel.

De fysieke bereikbaarheid van het stelsel lijkt niet onder de stelselwijziging geleden te hebben. De financiële bereikbaarheid heeft daarentegen wel negatieve invloeden ondervonden. Voor de rechtzoekende is de financiële lat hoger komen te liggen. De minder draagkrachtige rechtzoekende heeft de grootste lastenverzwaring te verduren gehad, waardoor de financiële lat in sommige zaken wellicht te hoog is gelegd.

8. Evaluatie

Na het beantwoorden van de onderzoeksvraag komen wij nu toe aan de evaluatie. Ten grondslag aan de stelselwijziging ligt het rapport van de commissie Ouwerkerk. De commissie Ouwerkerk had de opdracht het rapport vanuit het perspectief van de *rechtzoekende* op te stellen. Dit is onzes inziens echter niet gebeurd. Centraal in het rapport staat de vermeende oneerlijke concurrentie van het verlengd spreekuur en de betalende praktijk van de Bureaus Rechtshulp met de advocatuur. Deze mededingingskwestie is naar wij menen het enige steekhoudende argument dat naar voren gebracht werd om tot een strikte scheiding van de publieke en private taken te komen. Dat de Bureaus Rechtshulp met de publiek gesubsidieerde activiteiten in het verlengd spreekuur volgens economische modellen een marktvoordeel konden behalen, trekken wij niet in twijfel. Dat hierover nooit serieus geklaagd was door de advocatuur geeft te denken of de stelselwijziging überhaupt nodig was. De

Minister van Justitie zou in de vele kamerdebatten over de stelselwijziging overigens nauwelijks aan de verbetering van de mededinging refereren.⁹⁷

Wij zijn van mening dat ondertussen de eerste scheurtjes in de zo geroemde scheiding van publieke en private taken zichtbaar zijn. De Bureaus Rechtshulp boden producten aan zoals bajessprekuren in de penitentiaire inrichtingen, WSNP- en Terwee-zaken en milieurechtsbijstand. Na de stelselwijziging moesten deze producten – in principe – uitbesteed worden aan de private sector. In paragraaf 6.2 is inmiddels gebleken dat het Juridisch Loket ook de dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen voor zijn rekening neemt. Daarnaast zal in de toekomst ook de herpositionering van de rechtsbijstand in milieuzaken plaatsvinden.

De stelselwijziging is niet zonder problemen gebleven. Tijdens ons onderzoek hebben diverse respondenten niet alleen problemen gesignaleerd, maar hebben zij ook de oorzaken aangewezen en mogelijke oplossingen aangedragen. Het eerste probleem dat wij signaleerden was dat de groei van het aantal rechtshulpverleners achter blijft bij het aantal verleende (lichte advies)toevoegingen. Deze situatie draagt het risico met zich mee dat op termijn een tekort ontstaat aan rechtshulpverleners die toevoegingen behandelen. De eerste signalen voor dit dreigende tekort zijn reeds aanwezig. Van de 21 geënquêteerde vestigingsmanagers van het Juridisch Loket gaf 33% aan dat het niet altijd mogelijk was om een advocaat te vinden voor een (lichte advies)toevoeging. Voor een aantal vestigingen blijkt het voor sommige rechtsgebieden niet altijd mogelijk een (lichte advies)toevoeging te regelen.⁹⁸

De kweekvijverfunctie van de rechtswinkels speelt ook een rol bij de stimulering van het aanbod van rechtshulp.⁹⁹ Aangezien de Raden deze kweekvijverfunctie erkennen, is het opmerkelijk dat wij tijdens het onderzoek van sommige Raden informele signalen ontvingen dat zij vraagtekens zetten bij de toekomstige subsidiëring van de rechtswinkels. Indien de subsidies ingetrokken worden is het hoogst waarschijnlijk dat de meeste rechtswinkels niet kunnen rondkomen. Als de rechtswinkels verdwijnen, dan verdwijnt hiermee ook de kweekvijverfunctie voor de sociale advocatuur én de tweedelijns rechtshulp die zij verlenen.

Een ander probleem dat door de respondenten gesignaleerd werd, was de groeiende terughoudendheid van sommige advocaten met betrekking tot de (lichte advies)toevoeging. Het feit dat een (lichte advies)toevoeging soms door de Raad voor Rechtsbijstand geweigerd wordt, zou hier debet aan zijn. Om zeker te zijn van betaling zouden sommige advocaten daarom een voorschot verlangen. Vooral voor de minder draagkrachtige rechtzoekende kan de financiële lat hierdoor te hoog komen te liggen, waardoor deze van de rechtshulp afziet.

In het licht van het achterblijven van het aantal rechtshulpverleners ten opzichte van het aantal toevoegingen merken wij ten slotte op, dat de auditverklaring onzes inziens een remmende invloed heeft op de groei van het aantal rechtshulpverleners dat toevoegingen verzorgt. Vóór 2004 werden de kosten van een auditverklaring volledig vergoed (€953 exclusief BTW en reiskosten). Vervolgens werd

⁹⁷ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van de rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 436, nr. 3, p. 3 (MvT).

⁹⁸ De problematische rechtsgebieden zijn: vreemdelingenrecht, sociale voorzieningen, WSNP, WAO/WIA, Wajong en bijstand.

⁹⁹ Rapport Raad voor Rechtsbijstand 's-Gravenhage 'Subsidiëring Rechts- en wetswinkels 2006', p. 1.

in 2004 en 2005 slechts de helft van de kosten van de auditor vergoed (€17 exclusief BTW en reiskosten).¹⁰⁰ Vanaf 1 januari 2006 is de Raad voor Rechtsbijstand gestopt met de subsidiëring van de auditverklaring.¹⁰¹

Aangezien de auditverklaring niet meer gesubsidieerd wordt, ligt het in de lijn der verwachting dat de calculerende advocaat, die maar een beperkt aantal toevoegingen per jaar doet, in de toekomst afziet van het behandelen van zaken op toevoegingsbasis. Daarnaast vermindert de auditverklaring de mobiliteit van advocaten. Als bijvoorbeeld een advocaat, die werkzaam is in een kantoor dat over een auditverklaring beschikt, voor zichzelf wil beginnen dan heeft deze een nieuwe auditverklaring nodig.

Het tweede probleem dat wij signaleerden is dat de bereikbaarheid van het stelsel is afgenomen. Ook dit standpunt vindt zijn weerklank in de reacties van respondenten. De vraag *“Heeft de stelselwijziging naar uw mening geleid tot een verbetering voor de rechtzoekende?”* antwoordde slechts 19% van de geënquêteerde vestigingsmanagers van het Juridisch Loket positief. Nog eens 19% zag zowel voor als nadelen en de resterende 62% beschreef de stelselwijziging als een achteruitgang voor de rechtzoekende. Volgens deze respondenten dreigt er een nieuwe leemte in de rechtshulp te ontstaan, doordat sommige zaken niet door het Juridisch Loket behandeld mogen worden, maar ook niet voor een lichte adviestoevoeging in aanmerking komen. Wij concludeerden reeds dat wij voor de rechtswinkels een nieuwe taak weggelegd zien om tijdelijk deze leemte in de rechtshulp te vullen.

Deze rol voor de rechtswinkels is niet voor elke rechtshulpverlener even evident. Slechts één van de respondenten van het Juridisch Loket (5%) gaf aan dat regelmatig naar een rechtswinkel werd doorverwezen. De overige respondenten gaven voornamelijk aan niet naar rechtswinkels door te verwijzen, omdat deze hetzelfde zouden doen als het Juridisch Loket, maar dan op een minder professioneel niveau. Uit ons onderzoek komt echter een genuanceerder beeld naar voren. Van de onderzochte rechtswinkels verleent 74% tweedelijns rechtshulp in de vorm van bijvoorbeeld het schrijven van brieven en het bemiddelen in geschillen of het optreden als gemachtigde in bestuurs- of kantonzaken. Qua opleidingsniveau zijn, een enkel experiment daargelaten, alleen WO opgeleide medewerkers werkzaam bij de rechtswinkels. Van hen is circa 75% WO student Rechtsgeleerdheid, doorgaans in het bezit van een WO bachelor bul. De resterende 25% is praktijkjurist, doorgaans sociaal advocaat.

De onbekendheid van de aard en omvang van de rechtshulp, zoals deze verleend wordt door de rechtswinkels, is onzes inziens mede oorzaak van de door de respondenten van het Juridisch Loket waargenomen nieuwe leemte in de rechtshulp. Indien het Juridisch Loket niet op de hoogte is van een mogelijk alternatief, voor het geval dat een minder draagkrachtige rechtzoekende tussen de wal en het schip dreigt te vallen, zal de minder draagkrachtige rechtzoekende inderdaad nul op het rekest krijgen. De vraag die gesteld kan worden, is waarom het Juridisch Loket niet op de hoogte is van de aard en omvang van de rechtshulp zoals deze door de rechtswinkel wordt verleend. Wij menen dat de oorzaak hiervoor vooral gezocht worden in het ontbreken van een overkoepelend orgaan aan de zijde van de rechtswinkels. Daarnaast is de grote verscheidenheid aan rechtswinkelvormen en openingstijden debet aan de huidige situatie.

¹⁰⁰ Subsidieregeling kwaliteitsaudits advocatuur 2004 / 2005.

¹⁰¹ Raad voor Rechtsbijstand Arnhem 2006, Nieuwsbrief maart 2006.

Het ontbreken van samenwerking tussen het Juridisch Loket en de rechtswinkels is niet alleen te wijten aan het Juridisch Loket. Opvallend is dat 81% van de respondenten onder de rechtswinkels aangaf niet of nauwelijks door te verwijzen naar het Juridisch Loket. Vooral door de afwezigheid van tweedelijns rechtshulp zijn de respondenten van mening dat het Juridisch Loket “*geen enkele toegevoegde waarde*” heeft ten opzichte van de dienstverlening van de rechtswinkels.¹⁰² Daarnaast wordt als reden voor het niet of nauwelijks doorverwijzen het niveau van het advies van het Juridisch Loket gegeven. Dit zou te wensen over laten als gevolg van de voornamelijk HBO (en soms MBO) geschoolde medewerkers.

9. Aanbevelingen

Wij hebben in paragraaf 6.1 aangegeven dat volgens sommige respondenten van het Juridisch Loket opnieuw een leemte in de rechtshulp dreigt te ontstaan. De Tweede Kamer had dit voorzien en heeft aan de minister de vraag voorgelegd of de kans bestaat dat het Juridisch Loket indien nodig verdergaande rechtsbijstand zou gaan verlenen.¹⁰³ In antwoord hierop benadrukte de minister dat “*er in elk geval geen sprake van kan zijn dat de juridische loketten bij een eventueel aanbodprobleem commerciële taken op zich gaan nemen en actief worden op het terrein van verdergaande rechtsbijstand.*”¹⁰⁴ Deze uitspraak van de minister maakt bijsturen van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals deze nu is ingericht, moeilijk. Het Juridisch Loket mag zich uitsluitend met de eerstelijns rechtshulp bezig houden. Wij denken dat de huidige begripsbepalingen een adequate oplossing van de gesignaleerde problemen in de weg staan. Momenteel wordt de rechtshulp onderverdeeld in een eerstelijns rechtshulp (vraagverheldering en advisering) en een tweedelijns rechtshulp (rechtsbijstand). Wij menen dat de grens tussen beide rechtshulpvormen ogenschijnlijk op arbitraire wijze is getrokken. De huidige begripsbepaling van de tweedelijns rechtshulp is te ruim geformuleerd. Het omvat nu *elke* vorm van rechtsbijstand ongeacht of deze economisch interessant is voor de commerciële rechtsbijstandverlener. Hierbij moet vooral gedacht worden aan rechtsbijstand van eenvoudige aard waarvoor geen (lichte advies)toevoeging verleend wordt. Wij zijn van mening dat de vormen van eenvoudige rechtsbijstand die niet economisch profijtelijk zijn voor de commerciële rechtsbijstandverlener onder de eerstelijns rechtshulp geschaard dienen te worden.

In afwachting van het herdefiniëren van de eerstelijns rechtshulp door de overheid zien wij voor de rechtswinkels de taak weggelegd om de door het Juridisch Loket geconstateerde leemte in de rechtshulp te blijven vullen. Een adequaat landelijk verwijsbeleid van het Juridisch Loket naar de rechtswinkels is hierbij noodzakelijk om te voorkomen dat minder draagkrachtige rechtzoekenden tussen de wal en het schip belanden. Voor het tot stand komen van zo'n landelijk verwijsbeleid zullen

¹⁰² Dit citaat werd door drie respondenten onafhankelijk van elkaar gegeven; respondenten R1, R9 en R23.

¹⁰³ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 4 (NV).

¹⁰⁴ Wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van conflictbemiddeling, *Kamerstukken II 2006/07*, 30 436, nr. 6, p. 4 (NV).

de rechtswinkels een duidelijk aanspreekpunt moeten creëren. Hiervoor zal een nieuw vertegenwoordigend orgaan zoals in het verleden het Landelijk Overlegorgaan Rechtswinkels in het leven geroepen moeten worden. Idealiter zou dit orgaan zich naast het vertegenwoordigen van de landelijke rechtswinkels ook moeten toeleggen op het vergaren van statistieken zodat de aard en omvang van het rechtswinkelwerk, en de ontwikkelingen hiervan, gekend kan worden. Een landelijk uniform systeem, met betrekking tot wélke statistieken worden bijgehouden en de wijze waarop dit gebeurt, ligt in de rede. Om participatie in het vertegenwoordigend orgaan te bevorderen zouden de Raden voor Rechtsbijstand deelname eraan als voorwaarde voor subsidie kunnen stellen.

Naast het ontbreken van een duidelijk aanspreekpunt voor andere rechtshulpverlenende instanties en bestuursorganen is het ontbreken van een eenduidig gezicht voor de rechtswinkels eveneens een gemis. Hiermee bedoelen wij geenszins dat de diversiteit onder de rechtswinkels opgeofferd moet worden. Met een eenduidig gezicht kan gedacht worden aan een gezamenlijke website waarop het Juridisch Loket of de naar tweedelijns rechtshulp zoekende rechtzoekende de dichtstbijzijnde rechtswinkel kan zoeken. Naar model van de Kinderen- en Jongerenrechtswinkels zou een eventueel gezamenlijk te voeren logo de kenbaarheid voor de rechtzoekende, en daarmee de toegankelijkheid, eveneens vergroten.

Ten slotte willen wij erop wijzen dat ervoor gewaakt moet worden dat de rechtswinkels de nieuwe leemte structureel blijven vullen. Het waarborgen van de toegang tot het recht is onzes inziens een overheidstaak. Zij dient daarom niet te worden gehandhaafd door middel van overheidssteuning van private rechtshandhaving.