

Vergaderjaar 2014–2015

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2014

Tijdens het algemeen overleg op 26 maart jl. inzake de stelselvernieuwing rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 84) heb ik toegezegd u het evaluatierapport van de pilots ter zake de eerstelijns rechtsbijstand toe te sturen. Dat rapport is thans gereed. Ik bied het uw Kamer dan ook bij deze aan¹. Voorts informeer ik uw Kamer over de (voortgang met betrekking tot de) uitvoering van drie moties die zien op de stelselvernieuwing en die op 8 april jl. zijn aangenomen. Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Eerste Kamer. Als bijlage bij deze brief treft u aan een afschrift van een brief aan de Eerste Kamer betreffende de stelselvernieuwing en een afschrift van een brief aan de Eerste Kamer betreffende het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand stelselvernieuwing rechtsbijstand I².

Evaluatierapport eerstelijns rechtsbijstand

In mijn brief van 12 juli 2013 heb ik de pilots inzake de eerstelijns rechtsbijstand aangekondigd.³ De evaluatie van de pilots heb ik betrokken bij de gedachtenvorming en uitwerking van de versterking van de eerste lijn. Mede op basis van de resultaten heb ik een aantal keuzes gemaakt die zijn verankerd in het wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand in verband met de stelselvernieuwing rechtsbijstand, dat ik inmiddels in consultatie heb gegeven. De pilots zijn dan ook waardevol gebleken. Ik spreek mijn dank uit aan de Nederlandse orde van advocaten, het juridisch loket en de raad voor rechtsbijstand voor hun bijdrage aan de pilots.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 31 753, nr. 64.

In mijn brief van 12 juli 2013 noemde ik als uitgangspunt dat in de eerstelijns rechtsbijstand selectie aan de poort zal worden uitgevoerd door juridische professionals. Voor invulling van de rol van selectiefunctionaris overwoog ik twee opties, namelijk de advocatuur (niet in loondienst) en een selectiefunctionaris, niet zijnde advocaat, die bij de eerstelijns voorziening in dienst is. Door middel van de pilots heb ik onderzocht welke van beide opties uit het oogpunt van kwaliteit en kosten de voorkeur heeft. Tevens is onderzocht in hoeverre het efficiënt is om eenvoudige rechtsbijstand met een korte doorlooptijd (maximaal drie uur) vanuit de eerste lijn te laten verlenen.

Op zes pilotlocaties is de werkwijze rond selectie aan de poort getest aan de hand van twee modellen: op drie vestigingen is de rol van selectiefunctionaris ingevuld door een advocaat en op drie andere vestigingen door een medewerker van het juridisch loket. In de pilots is door selectiefunctionarissen aan de hand van een fictief beoordelingskader⁴, dat anticipeert op voorgenomen regelgeving, onderzocht of een rechtzoekende voor een toevoeging in het kader van tweedelijns rechtsbijstand in aanmerking komt of dat die rechtzoekende door middel van de eerste lijn geholpen kan worden zijn juridische probleem of geschil op andere wijze op te lossen. De pilots zijn onderzocht en geëvalueerd door onderzoeksbureau Significant en begeleid door een werkgroep, waaraan vertegenwoordigers van de Nederlandse orde van advocaten, het juridisch loket, de raad voor rechtsbijstand en het Ministerie van Veiligheid en Justitie deelnamen.

De pilots geven richting aan het antwoord op de vraag welke vormgeving het zogenaamde spreekuur in de eerste lijn moet krijgen. Rechtzoekenden die onder de inkomensgrenzen vallen van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: de Wrb) en die in aanmerking willen komen voor rechtsbijstand in de zin van de Wrb, worden binnen het vernieuwde stelsel in beginsel verplicht naar het spreekuur te gaan ten behoeve van verlening van rechtsbijstand. In het spreekuur kan de vraag aan de orde komen of de rechtzoekende in aanmerking komt voor verdergaande rechtsbijstand binnen de eerste lijn, de zogenaamde eenvoudige behandeling, of via een toevoeging (tweedelijns rechtsbijstand). Uit de evaluatie van de pilots blijkt het spreekuur een goede voorziening te zijn waar de toets op het uitgangspunt dat zaken die in de eerste lijn kunnen worden opgelost daar thuis horen en niet moeten doorstromen naar de tweede lijn, plaats kan vinden.

Ook voor de beoordeling van de kwaliteit en kostenefficiëntie binnen de eerste lijn levert het evaluatierapport relevante informatie op. In dit verband is met name het aantal juridische problemen waarvoor in de pilots een adequate oplossing is geboden, van belang. Medewerkers van het juridisch loket hebben in de pilots meer geschillen opgelost die naar huidige recht toevoegwaardig zijn (39%) dan advocaten (23%). Als een toevoegwaardige zaak tijdens de pilots in de eerste lijn definitief werd opgelost was de kostenbesparing gemiddeld het grootst als de rechtsbijstand door een medewerker van het juridisch loket werd verleend.

Uit het evaluatierapport leid ik verder af dat het op kwalitatief adequate wijze verlenen van eerstelijns rechtsbijstand niet vraagt om competenties die exclusief zijn voorbehouden aan de advocatuur. Advocaten onderscheiden zich met name van medewerkers van de eerstelijns voorziening doordat zij hun cliënt kunnen vertegenwoordigen, en in bijzondere en

⁴ Het toegepaste fictieve beoordelingskader is een vertaling van de in mijn brief van 12 juli 2013 aangekondigde maatregel selectie aan de poort, inclusief strenger noodzakelijkheids criterium, dat bij brief van 18 februari 2014 is genuanceerd ten aanzien van het huur- en verbintenisrecht.

complexe zaken een gespecialiseerde oplossing kunnen aanreiken. In veel zaken die in de pilots behandeld zijn, bleken deze elementen voor een bevredigende oplossing van het geschil niet noodzakelijk. Ook een medewerker van de eerstelijns voorziening kan derhalve binnen die eerste lijn rechtsbijstand bieden die uit kwalitatief oogpunt niet onder doet voor rechtsbijstand die door een advocaat wordt geboden. Wel is noodzakelijk dat, in het geval vertegenwoordiging of hoogwaardig specialisme nodig zijn voor een bevredigende oplossing van een geschil, naar een advocaat kan worden doorverwezen.

Belangrijk is ook het oordeel van rechtzoekenden in de pilots. Zij blijken zeer tevreden over de rechtsbijstand die tijdens het spreekuur in de pilot is geboden. Zowel advocaten (rapportcijfer 8,2) als medewerkers (rapportcijfer 8,6) worden door rechtzoekenden zeer goed beoordeeld; gemiddeld krijgt het spreekuur het rapportcijfer 8,4 van rechtzoekenden.

De pilots hebben mij gesterkt in het idee dat het versterken van de eerste lijn, inclusief het verlenen van eenvoudige rechtsbijstand, een belangrijk onderdeel moet worden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hoewel de pilots waardevol zijn geweest bij het maken van keuzes over de inrichting van de eerste lijn, kunnen zij niet worden gezien als een «blauwdruk» voor die inrichting. De pilotsituatie is niet één op één te vergelijken met het toekomstige stelsel dat ik voor ogen heb. In die context moet ook de kosten-batenanalyse van de pilots in het evaluatie-rapport worden geplaatst. Rechtzoekenden vielen immers in de pilots onder het huidige regime van wet- en regelgeving, waardoor, bijvoorbeeld, rechtzoekenden die in het spreekuur of eenvoudige behandeling waren geholpen, vervolgens alsnog een toevoeging konden aanvragen. Daarnaast is de huidige eerste lijn nog in onvoldoende mate geëquipeerd voor de door mij voorgestelde vernieuwing, zowel in kwalitatieve als in organisatorische zin. In de pilotsituatie is derhalve niet een model voor de vernieuwde eerste lijn integraal getoetst, maar is ervaring opgedaan met relevante onderdelen voor de invulling van het spreekuur en met besluitvorming in het spreekuur ten aanzien van de eenvoudige behandeling.

Op basis van de hierboven genoemde aspecten – het vermogen problemen tot een definitieve oplossing te brengen, kostenefficiëntie, kwaliteit en klanttevredenheid – kies ik ervoor de verlening van eerstelijns rechtsbijstand te doen plaatsvinden door medewerkers van de eerstelijnsvoorziening. Naar aanleiding van de pilots ben ik overigens tot de conclusie gekomen dat de term selectiefunctionaris, waarmee de toekomstige functionaris in de eerste lijn tot op heden werd aangeduid, bij nader inzien niet zo gelukkig is. Een meer passende aanduiding is medewerker van de eerstelijnsvoorziening. Selectie wordt namelijk een onderdeel van de taken van deze medewerker, maar deze zal ook worden ook belast met het verlenen van rechtsbijstand in het spreekuur.

De verdere vormgeving en inrichting van de versterking van de eerste lijn zal uiteraard de komende tijd nog veel aandacht vragen. Zo is onder meer van belang dat zorgvuldig wordt bekeken welk type zaken voor eenvoudige behandeling in aanmerking komt. Binnen het spreekuur zal een accurate beoordeling moeten worden gemaakt, zodat enkel zaken die een goede kans van slagen hebben om door middel van eenvoudige rechtsbijstand te worden opgelost, in de eenvoudige behandeling terecht komen. Zaken waarbij dat niet het geval is leiden immers tot extra kosten als de eenvoudige rechtsbijstand toch zou worden toegepast. Deze zaken dienen derhalve, indien wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden, door te stromen naar de tweedelijns rechtsbijstand. Ook de

competenties van de medewerkers die de eenvoudige behandeling gaan verrichten, waaronder de benodigde mate van deskundigheid, behoeven nog verdere uitwerking. In dat kader zal ook worden gezien of en zo ja in hoeverre inkoop van juridische expertise in de eerstelijnsvoorziening wenselijk is. In het algemeen overleg van 26 maart jl. heeft het lid Van der Steur hiervoor aandacht gevraagd. Ik verwacht in de loop van 2015, wanneer de voorgenomen inrichting verder is uitgewerkt, hierover meer duidelijkheid te kunnen verschaffen.

Op basis van de pilotresultaten heb ik de algemene lijnen voor de inrichting van de eerste lijn, de in dat kader gemaakte keuzes en de te verwachten kostenbesparing, nader uitgewerkt. Deze zijn neergelegd in het genoemde wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting dat ik in consultatie heb gegeven. Deze nieuwe inrichting van het stelsel, waarbij zaken in de eerste lijn worden afgedaan waar dat mogelijk is en doorstromen naar de tweede lijn waar dat noodzakelijk is, doet naar mijn mening recht aan het op een zo efficiënt, snel en goedkoop mogelijke wijze vinden van een adequate oplossing voor een juridisch probleem of geschil van een rechtzoekende.

Moties

De eerste motie betreft de motie van het lid Segers over de gevolgen voor de verschillende inkomensgroepen van de stapeling van de maatregelen op het terrein van de griffierechten en de gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 76).

Begin 2015 zal ik het wetsvoorstel waarin de stelselvernieuwing rechtsbijstand zijn beslag krijgt bij uw Kamer indienen. Hierbij zal ik de gevolgen voor de verschillende inkomensgroepen van het wijzigingsvoorstel, ook in relatie tot de maatregelen op het terrein van de griffierechten, in kaart brengen.

De tweede motie betreft de motie van de leden Segers en Van Tongeren, waarin de regering wordt verzocht binnen twaalf maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe regels voor gefinancierde rechtsbijstand een quickscan uit te voeren naar de werkbelasting van de juridisch loketten (Kamerstuk 31 753, nr. 77). Ik onderschrijf dat het monitoren van de werkbelasting van belang is wanneer de toekomstige eerste lijn zijn nieuwe rol in het toekomstige stelsel zal vervullen. Ik zal dan ook een jaar na inwerkingtreding van de regelgeving waarin die nieuwe rol van de eerste lijn is neergelegd een quickscan naar de werkbelasting van de loketten uitvoeren. Over de uitkomsten daarvan zal ik uw Kamer vervolgens informeren.

De derde motie betreft de motie van het lid Van Tongeren, waarin de regering wordt verzocht de toegankelijkheid van buitengerechtelijke geschilbeslechtingsvormen te verzekeren (Kamerstuk 31 753, nr. 78). De motie refereert aan de invoering van een minimaal vereist financieel belang bij een zaak. Ik merk allereerst op dat het stellen van een dergelijk minimum niet nieuw is; de huidige Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) kent dat uitgangspunt reeds. De in de motie genoemde maatregel betreft een verhoging daarvan. Daarnaast is het van belang te vermelden dat, ook bij een geschil waarin geen financieel belang is betrokken op grond waarvan een advocaat kan worden toegevoegd, de eerstelijnsvoorziening de Wrb-gerechtigde zal doorverwijzen naar beschikbare buitengerechtelijke oplossingen voor van diens probleem. In het voorstel tot wijziging van de Wrb en de toelichting daarop wordt ingegaan op de juridische hulpverlening die de eerstelijnsvoorziening in het vernieuwde stelsel zal bieden.

In reactie op de motie merk ik het volgende op. Net als de indiener van de motie zie ik de waarde van alternatieve geschilbeslechting. Voor rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand bestaan er verschillende methoden om op een verantwoorde wijze tot de oplossing van het geschil te komen. Echter, ook wanneer een rechtzoekende wel aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand kan het zoeken van een oplossing voor een probleem via een alternatieve vorm van geschilbeslechting aan te raden zijn. Buitengerechtelijke geschiloplossing kan een betere en meer bestendige uitkomst voor een geschil bieden dan via gefinancierde rechtsbijstand en eventueel de rechtspraak mogelijk is. Daarnaast heeft vooral het gebruik van mediation het positieve effect van dejuridisering van geschillen. En het voordeel van afdoening van consumentengeschillen via de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) is niet alleen de laagdrempelige toegang, maar ook de nakomingsgarantie van de branchevereniging in geval de consument in het gelijk wordt gesteld. Verdere ontwikkeling en stimulering van buitengerechtelijke geschiloplossing blijft dan ook onverminderd van belang. Het stimuleren van het nemen van eigen verantwoordelijkheid van de burger, door hem voldoende hulpmiddelen aan te reiken om op efficiënte wijze te komen tot een oplossing voor diens probleem, staat centraal in de visie zoals deze is verwoord in de brief van 13 december 2013 van de Minister van Veiligheid en Justitie en ondergetekende aan de Eerste Kamer⁵.

Hieronder geef ik enkele voorbeelden van maatregelen die worden genomen om de toegankelijkheid van alternatieve vormen van geschilbeslechting te vergroten.

Nederland heeft, zeker afgezet tegen de mogelijkheden in sommige andere Europese landen, een succesvolle mediationpraktijk en een zeer goed functionerend systeem van buitengerechtelijke geschilbeslechting in consumentenzaken. In het kader van de stimulering van mediation is in het verleden al een aantal maatregelen genomen. Zo is de eigen bijdrage bij de toevoeging van een mediator lager dan bij de toevoeging van een advocaat. Dit geeft een positieve prijsprikkel aan die partijen die mediation willen beproeven. Daarnaast heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Eerste Kamer toegezegd een kwaliteitsregister op te zetten voor mediators. Het lid Van der Steur heeft een initiatiefwetsvoorstel bij uw Kamer ingediend waarin een regeling wordt geboden ter waarborging van de kwaliteit van registermediators (Wet registermediators, Kamerstuk 33 722). Deze ontwikkelingen leiden uiteindelijk tot een kwaliteitssysteem voor mediators. In het kader van de innovatieagenda zijn verschillende initiatieven om mediation te bevorderen gestimuleerd. Daarnaast zal de bestaande doorverwijsvoorziening binnen zowel de rechtspraak als het juridisch loket blijven bestaan.

Afgelopen zomer is aan uw Kamer een wetsvoorstel ter implementatie van de Richtlijn ADR consumenten⁶ aangeboden.⁷ De maatregelen in deze richtlijn hebben tot doel consumenten in de gelegenheid te stellen voor elk consumentengeschil een laagdrempelige, goedkope en kwalitatief goede buitengerechtelijke geschilbeslechtingsmogelijkheid te vinden. In Nederland zal de overheid deze mogelijkheid hoofdzakelijk via de SGC bieden. Rechtzoekenden met een consumentengeschil kunnen nu al terecht bij de SGC, wanneer een goed of dienst is gekocht bij een bedrijf

⁵ Kamerstuk 33 750, P.

⁶ Richtlijn 2013/11/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG.

⁷ Kamerstuk 33 982, nr. 2.

dat is aangesloten bij de SGC. In totaal zijn er ruim 50 brancheverenigingen met zo'n 100.000 bedrijven. Deze bedrijven hebben zich gecommitteerd aan de gang naar de SGC en het bindend advies van de commissies. Naar verwachting zal het aantal aangesloten branches en bedrijven na de inwerkingtreding van de Implementatiewet buitengerechtelijke geschilbeslechting consumenten groeien, met name omdat bedrijven duidelijker moeten communiceren of zij lid zijn van een goedkope, laagdrempelige geschillenregeling. Naast de sectorspecifieke commissies zal ook een algemene geschillencommissie worden ingesteld om een volledige dekking van geschilbeslechting voor consumenten te bewerkstelligen. De keuze om aangesloten te zijn bij de SGC is meestal vrijwillig. Slechts in uitzonderlijke gevallen zijn bedrijven in een specifieke sector verplicht zich aan te sluiten bij een geschillencommissie.

Tot slot merk ik op dat de raad voor rechtsbijstand een digitale toepassing heeft ontwikkeld waarin rechtzoekenden op allerlei gebied ondersteuning kunnen krijgen voor de keuze van conflicthantering van hun geschil. De toepassing, Rechtwijzer geheten, is er op gericht de rechtzoekende aan te sporen en te ondersteunen in het zelf en samen oplossen van een (juridisch) geschil. Zo maakt Rechtwijzer een goede zelfdiagnose en reflectie op het probleem mogelijk en biedt het een toolkit waarin de rechtzoekende gepersonifieerde standaardbrieven kan genereren.

In de advisering aan Wrb-gerechtigden over de wijze van geschilbeslechting zal de eerstelijnsvoorziening een belangrijke rol spelen. Na een adequate diagnose van het probleem kan de eerstelijnsvoorziening de rechtzoekende bijvoorbeeld doorverwijzen naar een buitengerechtelijke geschilleninstantie voor consumentengeschillen of naar de huurcommissie, maar ook naar instanties als de gemeentelijke schuldhulpverlening. Tevens bestaat de mogelijkheid rechtzoekenden te helpen bij het werken in de zelfhulpapplicatie Rechtwijzer.

Ik concludeer dat er in Nederland een breed scala aan voorzieningen beschikbaar is dat goede mogelijkheden biedt voor het op een buitengerechtelijke wijze beslechten van geschillen. Deze voorzieningen zijn goed toegankelijk. De ontwikkeling en het gebruik hiervan blijf ik stimuleren.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven