

Het Integraal Afwegingskader

In het onderstaande wordt op de zeven hoofdvragen van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving ingegaan, waarbij in beginsel de herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als zodanig besproken wordt. Waar nodig en mogelijk, zal daarbinnen nog worden ingegaan op de verschillende maatregelen zodat uiteindelijk een zo integraal mogelijk beeld kan worden geschetst.

1. Wat is de aanleiding?

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

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

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

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

2. Wie zijn betrokken?

Betrokkenen bij de verschillende maatregelen zijn, naast het primair beleidsmatig verantwoordelijke Ministerie van Veiligheid en Justitie, de rechtzoekenden, de raad en het Juridisch Loket als huidige uitvoeringsorganisaties voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. De raad heeft op grond van de Wrb tot taak de gesubsidieerde rechtsbijstand ten uitvoer te brengen. Daartoe beslist het bestuur van de raad op verzoeken tot toevoeging van een rechtsbijstandverlener en heeft de raad op dit moment een afzonderlijke voorziening getroffen voor de verlening van rechtshulp (het Juridisch Loket). Betrokken is voorts de NOVA, als vertegenwoordiger van advocaten in Nederland, waaronder advocaten die bij de raad zijn ingeschreven overeenkomstig het

huidige artikel 14 Wrb. De advocatuur kent daarnaast verschillende specialisatieverenigingen, zoals de vFAS en NVSA, die telkens vanuit hun verschillende inhoudelijke specialismen en disciplines betrokken zijn bij de vormgeving van de maatregelen. Tot slot zijn hierbij betrokken de Mediators Federatie Nederland, de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden/Sociaal Werk Nederland en alle andere betrokken organisaties buiten het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zoals de gemeenten, gerechtsdeurwaarders, notarissen, rechtsbijstandverzekeraars, schuldhulpverlening etc.

3. Wat is het probleem?

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

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

4. Wat is het doel?

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

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De zorg voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat een effectieve toegang tot de rechter verzekert, is een overheidstaak, mede in het licht van naleving van artikel 6 EVRM en ter uitvoering van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet. Om de beheersbaarheid van het stelsel ook in de toekomst te kunnen verzekeren, is ingrijpen in het stelsel zelf noodzakelijk. Aangezien dit stelsel wettelijk is geregeld (in de Wrb en daarop gebaseerde regelgeving), is interventie van overheidswege noodzakelijk om de stelselvernieuwing te kunnen realiseren.

6. Wat is het beste instrument?

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

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

De voorgestelde maatregelen leiden naar verwachting tot een lichte afname van de administratieve lasten voor rechtsbijstandverleners en een lichte toename van de administratieve lasten voor rechtzoekenden. Daar staat tegenover dat de dienstverlening in de eerste lijn aan burgers wordt verbeterd en burgers meer op maat zullen worden geholpen. Verder wordt door de inning van de eigen bijdrage door de raad een deel van de administratieve handelingen ten behoeve van een aanvraag om een toevoeging bij rechtsbijstandverleners weg gehaald. Daartegenover staat weer het vervallen van de vergoeding van de administratieve kosten met onderhavig wetsvoorstel.

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

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