

De Minister van Veiligheid en Justitie  
Drs. S.A. Blok  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**  
1 juni 2017

**Uw kenmerk**  
2044543

**Contactpersoon**  
J.M.A. Timmer

**Onderwerp**  
Advies over het Conceptwetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand

Geachte heer Blok,

Bij brief van 15 februari 2017 heeft u de NVvR om advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand.

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (hierna: WeCo) van de NVvR.

### **Strekking conceptwetsvoorstel**

Het wetsvoorstel strekt ertoe verschillende maatregelen door te voeren in onder meer de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) waarmee het stelsel van door de overheid bekostigde rechtsbijstand, ook wel gesubsidieerde of gefinancierde rechtsbijstand genoemd, wordt herijkt.

Deze maatregelen zijn aangekondigd in de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport "Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand" van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, ook wel de commissie-Wolfsen genoemd. Tevens is in deze kabinetsreactie ingegaan op het rapport van de door de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) ingestelde commissie "Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand" onder voorzitterschap van prof. mr. T. Barkhuysen (hierna: de commissie-Barkhuysen).

### **Advies**

Het conceptwetsvoorstel geeft de WeCo aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Het concept-wetsvoorstel ziet op de invulling van een grondwettelijk recht van burgers: op grond van artikel 18, tweede lid, van de Grondwet moeten bij wet regels worden gesteld over het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Terecht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk is voor het garanderen van de toegang tot het recht en de rechter en daarmee tevens noodzakelijk is voor het functioneren van de rechtsorde. De WeCo van de NVvR belicht enkele belangrijke elementen uit het voorstel, dat naar het oordeel van de commissie verbetering van de huidige praktijk zou kunnen opleveren, maar anderzijds enkele vragen oproept over de uitwerking in de praktijk.

### **Aanvullende rechtshulp**

De eerste opvang van rechtzoekende zal voor wat vroeger de “on- en minvermogende” werd genoemd, is toevertrouwd aan het Juridisch Loket. Of dat tot dusver inderdaad het geval was, is onbekend nu cijfers daarover ontbreken, althans door de memorie van toelichting niet worden verschaft. Met instemming van de NOvA handhaaft het wetsvoorstel de zogenaamde high trust-werkwijze, waarbij de administratieve samenwerking tussen de Raad voor de rechtsbijstand en rechtsbijstandverleners vorm wordt gegeven op basis van vertrouwen, transparantie en begrip, bij de toevoeging van een advocaat aan de rechtzoekende. De weigeringsgronden als vermeld en toegelicht in de memorie van toelichting komen de WeCo redelijk voor, evenals de indringender toetsing waar die nodig is door middel van een ‘oriëntatiegesprek’.

Het voorstel introduceert een nieuwe figuur: de aanvullende rechtshulp. Deze geeft het Juridisch Loket meer tijd om het probleem van de rechtzoekende te beoordelen en zo mogelijk op te lossen. Daarbij past dat de medewerker van het Juridisch Loket de ruimte krijgt om vertegenwoordigende handelingen te verrichten, zij het dat het voeren van een procedure bij de rechter niet aan de orde is. Volgens de memorie van toelichting leent aanvullende rechtshulp zich “voor eenvoudige en veelvoorkomende zaken, waarin de feiten, juridische gronden en mogelijke uitkomsten binnen voorspelbare bandbreedtes liggen”. Deze formulering past bij het beroepsprofiel van de HBO-jurist. Overleg met de wederpartij kan er bij horen, waarbij de praktijk oplossingen zal moeten vinden in geval van tegenstrijdige belangen (de memorie van toelichting noemt in dit verband het doorverwijzen naar een advocaat voor een “lichte adviestoevoeging”). De WeCo vindt het opmerkelijk dat met dit voorstel gedeeltelijk wordt teruggekeerd naar het stelsel zoals dat gold toen de Bureau’s voor rechtshulp nog bestonden. Deze bureau’s verleenden immers ook verder gaande rechtshulp en op een gegeven moment zelfs tweedelijns rechtshulp. De WeCo is van mening dat de kwaliteit van de medewerkers van het Juridisch Loket een belangrijk aandachtspunt is, zoals ook wordt benadrukt in de memorie van toelichting. Volgens de WeCo verdient het aanbeveling om ervaren advocaten te betrekken bij de begeleiding en het toezicht op de taakvervulling van de loketmedewerkers, zeker wanneer dat HBO-juristen zijn. Het is immers niet steeds eenvoudig om vast te stellen of een op het eerste gezicht simpele vertegenwoordigende handeling, zoals protest tegen een ontslag, al dan niet gunstig is voor een eventuele latere procespositie. Hieraan ware aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

### **Multiproblematiek en trajecttoevoeging**

De WeCo is positief ter zake van de voorstellen met betrekking tot de rechtzoekenden waarbij sprake is van ‘multiproblematiek’. Inderdaad is bij een aantal rechtzoekenden sprake



van een veelheid aan problemen die weliswaar juridische aspecten hebben, maar waarbij het recht maar ten dele in oplossingen kan voorzien. Het Juridisch Loket zou hier een belangrijke rol kunnen spelen in samenwerking met andere disciplines. Door aan de toevoegingsbeslissing voorschriften te verbinden, kan worden bewerkstelligd dat de rechtzoekende zelf stappen onderneemt om aan de oplossing van zijn problemen (waaronder juridische) bij te dragen (bijvoorbeeld door zich te melden voor schuldhulpverlening). Is de rechtzoekende daar niet voldoende toe in staat, dan kan een zogenaamde trajecttoevoeging worden verleend voor een bepaalde periode. Wat een dergelijke toevoeging precies inhoudt en wat van de rechtsbijstandverlener wordt verwacht wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De WeCo kan zich vinden in deze figuur, mede omdat zij kan bijdragen - mits adequaat uitgewerkt en financieel aanvaardbaar voor de rechtsbijstandverlener - aan goed gedocumenteerde juridische stappen en procedures, zodat de rechter, wanneer deze er aan te pas komt, goed geïnformeerde beslissingen kan nemen. De WeCo wacht met belangstelling de voorstellen van de commissie-Van der Meer op dit punt af en wordt graag in de gelegenheid gesteld hierover te zijner tijd te adviseren.

### **Echtscheidingen**

Voorgesteld wordt in het geval van echtscheiding wat betreft de inkomensgrens voor de toevoeging uit te gaan van het gezinsinkomen. De WeCo heeft begrip voor dit uitgangspunt. Het kan er echter toe leiden dat in gevallen waarin één van de echtelieden niet kan beschikken over financiële middelen (bijvoorbeeld omdat hij/zij geen toegang heeft tot de bankrekeningen), deze financieel zwakkere partij in de echtscheidingsprocedure feitelijk geen gebruik kan maken van rechtsbijstand en daarmee het beginsel van equality of arms wordt geschonden. Hiervoor ware in het wetsvoorstel een voorziening te treffen.

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

Wanneer een verdachte na de inverzekeringstelling langer moet worden vastgehouden, moet door de officier van justitie een vordering tot bewaring worden ingesteld. De rechter-commissaris beslist daarover; het gaat om de eerste fase van de voorlopige hechtenis. De verdachte die geen raadsman heeft, heeft recht op rechtsbijstand gedurende de bewaring. De raad voor rechtsbijstand wijst na mededeling door het openbaar ministerie een raadsman aan. Na afloop van de inbewaringstelling kan de voorlopige hechtenis worden voortgezet met de gevangenhouding van de verdachte. De voorlopige hechtenis kan op ieder moment door de rechter worden geschorst, al dan niet op vordering of op verzoek, onder het stellen van voorwaarden (art. 80 Sv). Meestal geschiedt dat reeds door de rechter-commissaris. De rechter kan ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie de opheffing van de schorsing bevelen. De aanwijzing door de raad geldt ook voor het hoger beroep. In navolging van de commissie-Wolfsen stelt de regering, blijkens het onderhavige concept-wetsvoorstel, nu voor om, wanneer de bewaring direct door de rechter-commissaris wordt geschorst, geen raadsman te laten aanwijzen, met mede als gevolg dat ook in hoger beroep niet automatisch een raadsman is aangewezen. De rechtvaardiging daarvan is volgens de memorie van toelichting dat de verdachte zich feitelijk in een vergelijkbare situatie bevindt als degene tegen wie geen bevel tot bewaring is gegeven. Hij verkeert op vrije voeten en kan zelf zijn verdediging regelen. Dat is slechts anders wanneer de verdachte ten gevolge van de opgelegde schorsingsvoorwaarden niet in staat is zijn raadsman te bezoeken. In een latere fase van de voorlopige hechtenis echter behoudt de



verdachte zijn recht op aanwijzing. Wanneer de opheffing schorsing wordt gevorderd, heeft de verdachte weer recht op aanwijzing van een raadsman.

De WeCo acht deze maatregel niet wenselijk. Weliswaar is de geschorste verdachte niet meer gedetineerd, maar hij moet zich in de regel aan allerlei beperkende voorwaarden houden. Contact met een hem (enigszins) vertrouwde raadsman kan hem daarbij steunen en is in die zin bevorderlijk voor de maatschappelijke veiligheid. Daarnaast biedt ook het perspectief eventueel in hoger beroep door dezelfde, aangewezen, raadsman te worden bijgestaan een zekere rust. In ieder geval valt op de rechtvaardiging van de maatregel in de memorie van toelichting volgens de WeCo het een en ander af te dingen. De geschorste verdachte is immers niet in een positie die vergelijkbaar is met die van een verdachte tegen wie in het geheel geen inbewaringstelling is gevorderd. Dit ware aan te passen in het wetsvoorstel.

### **Conclusie**

Het concept-wetsvoorstel biedt volgens de WeCo mogelijkheden tot verbetering van het stelsel van rechtsbijstand, maar roept op enkele punten ook vragen op.

Terecht is in het concept-wetsvoorstel aandacht voor het belang van de kwaliteit van de medewerkers van het Juridisch loket. Met het oog daarop is de WeCo van mening dat het aanbeveling verdient om ervaren advocaten te betrekken bij de begeleiding en het toezicht op de taakvervulling van de loketmedewerkers, zeker wanneer dat HBO-juristen zijn, gelet op de gevolgen van hun handelen voor een eventuele latere procespositie.

Hetgeen in het concept-wetsvoorstel is opgenomen ter zake van de rechtzoekenden waarbij sprake is van 'multiproblematiek', omdat hierdoor kan worden bevorderd dat de rechter in deze zaken goed geïnformeerde beslissingen kan nemen. De voorstellen van de commissie Van der Meer op dit punt kunnen rekenen op de belangstelling van de WeCo, die te zijner tijd graag in de gelegenheid wordt gesteld daarover te adviseren.

Voor toevoegingen in echtscheidingszaken ware in het wetsvoorstel een voorziening te treffen die het mogelijk maakt rekening te houden met de feitelijke toegang van beide partijen tot financiële middelen.

De WeCo meent voorts dat de voorgestelde maatregel om wanneer de bewaring direct door de rechter-commissaris wordt geschorst geen raadsman te laten aanwijzen, met mede als gevolg dat ook in hoger beroep niet automatisch een raadsman is aangewezen, niet wenselijk is. Contact met een raadsman kan ook voor de weliswaar niet meer gedetineerde, maar wel vaak onder voorwaarden geschorste verdachte, van grote, steunende waarde zijn. Hetgeen ook gevolgen kan hebben voor de (vergroting van de) maatschappelijke veiligheid.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o



A.V. van den Berg  
voorzitter a.i.