1 Inleiding

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit. Om te voorkomen dat iemand met een juridisch probleem vanwege de kosten afziet van het inschakelen van rechtsbijstand voorziet de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) in een subsidiestelsel. Op grond van deze wet krijgen rechtzoekenden met een inkomen onder een bepaalde grens en personen die ambtshalve een toevoeging krijgen, zoals verdachten die in bewaring zijn gesteld, gesubsidieerde rechtsbijstand. In Nederland is de Raad voor Rechtsbijstand (verder te noemen de Raad) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wrb.[3] De Raad krijgt zijn budget van en is verantwoording schuldig aan het ministerie van Justitie. Om na te gaan hoe het stelsel zich ontwikkelt heeft het ministerie van Justitie de Raad de opdracht gegeven om een periodiek registratiesysteem, verder te noemen 'de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (MGR)', op te zetten. Door middel van deze monitor wordt jaarlijks aandacht besteed aan de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Naast deze algemene ontwikkelingen wordt specifiek aandacht besteed aan effecten van wijzigingen in het stelsel en andere actuele onderwerpen.

De vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand is geen constante. Er zijn drie clusters van factoren die de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand beïnvloeden (Rijkschroeff e.a., 2001, p. 15; zie ook Van Velthoven & Ter Voert, 2004). *Maatschappelijke ontwikkelingen* kunnen leiden tot veranderingen in het aantal personen die om rechtsbijstand vragen en tot veranderingen in het type kwesties waarvoor om hulp wordt gevraagd. Daarnaast is de ontwikkeling van de Nederlandse *rechtscultuur* van invloed. Processen zoals (de)juridisering, ADR en een toenemend aantal rechtsbijstandsverzekeringen beïnvloeden de vraag eveneens. Op de derde plaats beïnvloedt de *rechtsstructuur* de vraag naar rechtsbijstand. Veranderingen in bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdrage kunnen directe gevolgen hebben voor de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand. Wijzigingen binnen het stelsel, zoals de oprichting van

3 Sinds februari 2009 hebben de voormalige vijf Raden voor Rechtsbijstand een personele fusie gevormd van één raad met vijf regiokantoren.

het Juridisch Loket, de introductie van de lichte adviestoevoeging (Lat), de diverse prijsmaatregelen en de inwerkingtreding van de wet VIValt, kunnen van invloed zijn op het beroep dat op de voorziening wordt gedaan. In theorie kunnen de vraag naar en het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand dus door verschillenden factoren beïnvloed worden.

1.1 Uitvoering en publicatie

De monitor wordt in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand. Bij het opstellen van de onderzoeksagenda laat de opdrachtgever zich adviseren door de Raad. Een begeleidingscommissie ziet toe op de wetenschappelijke kwaliteit van de monitor. De monitor bevat geen concrete aanbevelingen met betrekking tot beleid. Wel genereert en stimuleert hij de discussie daarover.

1.2 Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in de eerste lijn verstrekt door het Juridisch Loket (afgekort als HJL) en in de tweede lijn door rechtsbijstandverleners die bij de Raad zijn ingeschreven. Dit zijn voor het merendeel advocaten en mediators en een enkele deurwaarder.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in de afgelopen vijf jaar ingrijpend gewijzigd. De bureaus rechtshulp zijn vervangen door Juridische Loketten die zich, anders dan de bureaus, uitsluitend bezighouden met eerstelijnsrechtshulp: advisering, vraagverheldering en verwijzing. Deze ontwikkeling heeft zijn juridische beslag gekregen met de aanvaarding door het parlement van de Wet stelselherziening,[4] die medio 2009 in werking is getreden.[5] Daarmee is een wettelijke basis gelegd onder een aantal elementen die nu al enige tijd *de facto* operationeel zijn, zoals de Lat, het verwijsarrangement, het Juridisch Loket en mediation op basis van een toevoeging.

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie typen van rechtshulp/rechtsbijstandverlening,[6] te weten rechtshulp door het Juridisch Loket, rechtsbijstand op basis van een toevoeging en mediation op basis van een toevoeging.

4 Volledige titel is: Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van rechtsbijstand door de Raden voor Rechtsbijstand en de invoering van de lichte adviestoevoeging, alsmede de regeling van de vergoeding van mediation.

5 Voor de inwerkingtreding van deze wet zijn drie AMvB's nodig. De totstandkoming van de laatste AMvB, die betrekking heeft op mediation, wordt rond die tijd verwacht.

6 Het onderscheid rechtshulp/rechtsbijstand sluit aan bij het nieuwe begrippenkader uit de Wrb 2008 (art. 1).

1.2.1 De Rechtwijzer

De interactieve applicatie Rechtwijzer (<www.rechtwijzer.nl>) ondersteunt burgers op een laagdrempelige wijze bij het – zelf of met behulp van derden – oplossen van een conflict. De website is ontwikkeld door de Raad in nauwe samenwerking met de Universiteit van Tilburg. Rechtwijzer bestaat uit een 'geschillenboom' die burgers de weg wijst bij conflicten op het gebied van: wonen, werken, familie, gezin en relatie, consumentenzaken en overheid.

Naast de verdere ontwikkeling van deze geschillenboom zal de Rechtwijzer uitgebreid worden met nieuwe applicaties, waaronder het echtscheidings- en ouderschapsplan en *Mediation online*. Deze applicaties zullen in 2009 operationeel worden en zullen de burger stimuleren om, waar mogelijk, zelf het conflict op te lossen. Er is hier sprake van een eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten, dit in tegenstelling tot de website van het Juridisch Loket, die bedoeld is om de vragen van de klanten te beantwoorden en hen te adviseren bijvoorbeeld over wet- en regelgeving. Een van de opties binnen de Rechtwijzer is dan ook om contact te zoeken met het Juridisch Loket.

Kwantitatieve gegevens betreffende de Rechtwijzer zijn te vinden in bijlage 1.

1.2.2 Het Juridisch Loket

Voor vraagverheldering, informatie en advies en verwijzingen naar advocaten of andere personen en instanties kunnen rechtzoekenden terecht bij een van de vestigingen van de landelijke stichting het Juridisch Loket. In 2005/2006 is er een landelijk dekkend netwerk van dertig vestigingen gerealiseerd, zodat rechtzoekenden niet al te ver hoeven te reizen om van de diensten van het Juridisch Loket gebruik te kunnen maken.[7] Rechtzoekenden kunnen op diverse manieren contact leggen met het Juridisch Loket. De belangrijkste contactmogelijkheid is het landelijk telefoonnummer (0900-8020). Daarnaast kunnen rechtzoekenden een bezoek brengen aan de balie en het spreekuur, waar zij terechtkunnen voor *face-to-face*contact, of gebruikmaken van de centrale website (<www.juridischloket.nl>), die voorziet in de mogelijkheid om via e-mail een vraag te stellen.

In tegenstelling tot de voormalige bureaus rechtshulp biedt het Juridisch Loket rechtzoekenden alleen eerstelijnsrechtshulp in de vorm van vraagverheldering/informatie en advies. Bij de toegang (balie/telefoon en e-mail) wordt geen inkomenstoets uitgevoerd. In principe kan elke Nederlander met een juridisch probleem bij het Juridisch Loket terecht, ongeacht zijn inkomen en vermogen.

7 Er zijn tevens een spreekuurvoorzieningen in Terneuzen en in penitentiaire instellingen geopend.

Het Juridisch Loket profileert zich echter wel als een instantie ten behoeve van minderdraagkrachtigen. Als een vraag in een balie-, telefoon- of e-mailcontact niet afdoende kan worden beantwoord, kan de rechtzoekende gebruikmaken van een gratis spreekuur van maximaal een uur. Hierbij wordt wel naar het nettomaandinkomen gekeken. Mocht een klant verdergaande rechtsbijstand nodig hebben, dan wordt deze verwezen naar een advocaat, mediator, sociaal raadsman of een andere hulpverlener. De verwijzing naar een advocaat vindt plaats op basis van een zogenoemd verwijsarrangement. Door rechtzoekenden het telefoonnummer van een beschikbare advocaat te geven of direct in de agenda van een advocaat een afspraak te maken, wordt beoogd om uitval tussen het Juridisch Loket en de advocatuur zo veel mogelijk te beperken.

Bij een verwijzing door het Juridisch Loket wordt onderscheid gemaakt tussen zaken die voor een reguliere toevoeging in aanmerking komen en zaken die op basis van een Lat kunnen worden afgedaan.

Voor een Lat betalen rechtzoekenden een lagere eigen bijdrage dan voor een reguliere toevoeging. Deze bedraagt nu nog € 13,50; na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Wet stelselherziening is de bijdrage – afhankelijk van het inkomen – € 39 of € 72. De Lat beoogt, als laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand, te voorkomen dat de toegankelijkheid van het stelsel in het gedrang komt na de afschaffing van de verlengde spreekuurvoorziening van de bureaus rechtshulp.

Een Lat kan worden verleend voor zaken die relatief eenvoudig van aard zijn, maar anderzijds niet zo eenvoudig dat ze binnen de context van de spreekuurvoorziening van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Voor de afwikkeling van een dergelijk relatief eenvoudige zaak geldt een tijdsindicatie van drie uur. Deze tijdsduur is echter indicatief: voor de beoordeling of een zaak op basis van een Lat kan worden afgedaan, is de aard van het probleem doorslaggevend, niet de aan de oplossing daadwerkelijk bestede tijd. Wel kan de Lat op verzoek van de rechtsbijstandverlener nadien worden omgezet in een reguliere toevoeging als het probleem ernstiger blijkt te zijn dan zich vooraf liet aanzien.

1.2.3 Rechtsbijstand op basis van een toevoeging

Advocaten verlenen gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Dit is een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel hiervan is te voorkomen dat de minder draagkrachtige rechtzoekende vanwege de kosten afziet van het inschakelen van een advocaat. Wel dient door de rechtzoekende een eigen bijdrage te worden betaald. Deze is inkomensafhankelijk en bedoeld als prijsprik-

kel om rechtzoekenden te motiveren een afweging te maken of een juridisch probleem serieus genoeg is om er rechtsbijstand voor in te schakelen.

Voor het recht op een toevoeging gelden inkomens- en vermogensgrenzen. Tevens dient er sprake te zijn van een zeker belang, zowel financieel als inhoudelijk. Rechtzoekenden die een draagkracht hebben die onder beide grenzen valt en voor een serieus juridisch probleem een rechtsbijstandverlener willen inschakelen, kunnen via hun advocaat een toevoeging aanvragen.

De kosten van de rechtsbijstand minus de door de rechtzoekende betaalde eigen bijdrage worden door de Raad aan de advocaat vergoed. De toevoegingsgebruiker betaalt de verschuldigde eigen bijdrage rechtstreeks aan de advocaat. Het is overigens een bekend gegeven dat de eigen bijdrage niet altijd wordt geïnd.

De hoogte van de eigen bijdrage kent vijf klassen en is maximaal € 705 (zie bijlage 2). Rechtzoekenden aan wie binnen een periode van zes maanden na afgifte van de eerste toevoeging meerdere toevoegingen worden verleend, krijgen een korting van 50% voor de tweede, derde en vierde toevoeging. Voor eventuele daaropvolgende toevoegingen binnen die termijn wordt geen korting meer gegeven.

In een aantal specifiek benoemde gevallen is de rechtsbijstand ongeacht het inkomen kosteloos. Daarbij gaat het om zaken waarin de Raad op ambtshalve last van de rechter een toevoeging verstrekt, bijvoorbeeld bij een gedwongen opname in een psychiatrische kliniek of als iemand bij verdenking van een strafbaar feit tegen zijn wil van zijn vrijheid wordt beroofd. Ook geldt deze voorziening voor het slachtoffer van een gewelds- of zedenmisdrijf die een civiele vordering tegen de dader wil instellen.

Na de verlening van de rechtsbijstand waarvoor de toevoeging is afgegeven, ontvangt de rechtsbijstandverlener van de Raad een (forfaitaire) vergoeding. De hoogte daarvan staat in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Deze is gebaseerd op de ervaringsgegevens van miljoenen voorgaande zaken en bedraagt omgerekend naar een uurtarief sinds 1 juli 2008 gemiddeld € 107,02 per uur (zie bijlage 3).

1.2.4 Mediation op basis van een toevoeging

Vanaf 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden ook voor een mediation een toevoeging aanvragen. Bij mediation wordt een onafhankelijk bemiddelingsdeskundige ingeschakeld die beide partijen helpt hun conflict op te lossen. De mediator moet wel voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Naast de certifice-

ringseisen van het NMI gelden voor inschrijving bij de Raad nog enkele aanvullende voorwaarden.

Er zijn drie wegen waarlangs een aanvraag voor een mediationtoevoeging tot stand kan komen. De eerste is via de vrije markt. Wanneer partijen zelf een mediator inschakelen, kan deze mediator de rechtzoekenden voorstellen om een toevoeging aan te vragen. Daarnaast kunnen rechtzoekenden op twee manieren verwezen worden naar een mediator: door het Juridisch Loket en vanuit een gerechtelijke procedure. Bij een verwijzing door het Juridisch Loket zal in veel gevallen ten minste één van de partijen in aanmerking komen voor een toevoeging. Sinds eind december 2006 is de verwijzingsvoorziening naar mediation bij alle dertig loketten operationeel en alle juridisch medewerkers zijn inmiddels geschoold in het verwijzen naar mediation vanuit het Juridisch Loket. Het jaar 2007 liet dus voor het eerst een volledig beeld zien van verwijzingen naar mediation. In de hoofdstukken die betrekking hebben op vraag en aanbod wordt speciaal aandacht besteed aan mediation als aparte voorziening binnen het stelsel.

1.3 Recente en te verwachten wijzigingen in het stelsel

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in de afgelopen jaren op een aantal punten (ingrijpend) gewijzigd. In deze paragraaf worden deze veranderingen kort beschreven. Tevens wordt ingegaan op relevante ontwikkelingen in flankerend beleid en regelgeving.

Het jaar 2008 was, behalve het jaar waarin de Wet stelselherziening door het parlement werd aangenomen, ook het jaar waarin een aantal nieuwe publieksvoorzieningen werden gelanceerd en waarin de discussie over de toekomst van het stelsel werd gevoerd. Beide onderwerpen komen hierna aan de orde.

1.3.1 Recente wijzigingen in wet- en regelgeving

VIValt (2006)

Op 1 april 2006 is VIValt in werking getreden. Door deze wetswijziging is onder meer de aanvraagprocedure voor toevoegingen vereenvoudigd. Voorheen moest een rechtzoekende, wilde hij in aanmerking komen voor een toevoeging, op het gemeentehuis een Verklaring omtrent Inkomen en Vermogen (een VIV) laten opmaken. De advocaat stuurde deze VIV vervolgens naar de Raad, tezamen met het verzoek om een toevoeging. Tegenwoordig kan een advocaat namens de rechtzoekende een aanvraag indienen door opgave van enkele persoonlijke gegevens, waaronder het bsn-/sofinummer van de cliënt. Op basis daarvan vraagt de Raad zelf de relevante financiële gegevens op bij het GBA

en de Belastingdienst[8] en beoordeelt op grond daarvan of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging. Deze gewijzigde aanvraagprocedure hangt samen met de in hetzelfde wetsvoorstel doorgevoerde wijziging van het inkomens- en vermogensbegrip. In plaats van het nettohuishoudinkomen vormt het verzamelinkomen, en als dat ontbreekt het belastbaar loon, het criterium waarop wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een toevoeging. Ten aanzien van het vermogen wordt getoetst of het fiscale vermogen (inkomen in box 3) hoger is dan het heffingsvrije vermogen in box 3. Het belangrijkste gevolg van deze laatste wijziging is dat de overwaarde van een eigen woning als vermogen buiten beschouwing wordt gelaten.

Peiljaarverlegging
Om te toetsen of iemand voor een toevoeging in aanmerking komt wordt gekeken naar het inkomen dat iemand twee jaar geleden (t-2) had (aangeduid als het inkomen in het peiljaar). De reden hiervoor is dat deze gegevens in de meeste gevallen definitief als correct zijn vastgesteld. Indien een cliënt op basis van het inkomen in het peiljaar niet, maar op basis van het huidige inkomen wel in aanmerking zou kunnen komen voor een toevoeging, kan er een peiljaarverlegging worden aangevraagd. Als iemand op basis van het inkomen in t-2 in aanmerking komt voor een bepaalde eigen bijdrage terwijl zijn huidige inkomen lager is, moet dit inkomen 15% of meer lager zijn om peiljaarverlegging toe te passen en de eigen bijdrage te verlagen.

Resultaatsbeoordeling
Sinds de inwerkingtreding van VIValt vindt op het moment van de definitieve afhandeling van de zaak waarvoor de toevoeging was verleend, een resultaatsbeoordeling plaats. In vrijwel alle zaken (behalve bij strafzaken en vreemdelingenzaken) wordt dan door de Raad beoordeeld of de aanvrager op basis van het financiële resultaat in staat moet worden geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te voldoen. Dit laatste is het geval indien de cliënt op basis van de uitkomst van de procedure een vordering heeft op de wederpartij tot een geldsom waarvan de hoogte ten minste 50% van het heffingsvrij vermogen bedraagt. Als dit het geval blijkt te zijn, wordt de afgegeven toevoeging alsnog ingetrokken en de cliënt dient de rechtsbijstand dan zelf te betalen. Bij een reeks van toevoegingen in eenzelfde zaak dient de cliënt alleen de kosten van de laatst afgegeven toevoeging op grond van het voldoende resultaat in laatste instantie zelf te bekostigen. Overigens wordt een eventuele proceskostenveroordeling hieraan voorafgaand verrekend. Resultaatsbeoordeling voor alle toe-

8 In de toekomst zal het authentieke inkomensgegeven worden opgevraagd bij de Basis Registratie Inkomen.

voegingen is ook van toepassing indien de kosten van rechtsbijstand worden vergoed door derden.

Leidraad Extra Uren Zaken (EXU-zaken, 2007)
In december 2007 hebben de Raden voor Rechtsbijstand de 'Leidraad Extra Uren Zaken' gepubliceerd, dit met de bedoeling om landelijk verschillende uitvoering van het beleid meer te harmoniseren.

Na de publicatie van de Leidraad kwam naar voren dat advocaten behoefte hadden aan aanpassingen in het beleid en aan verduidelijking op onderdelen waarop verschil in interpretatie mogelijk was.

In overleg tussen de Orde, het ministerie van Justitie en de Raden is een gezamenlijke werkgroep in het leven geroepen waarin mogelijke aanpassingen van de Leidraad zijn besproken. Vanuit de advocatuur zijn op punten waarop frictie werd ervaren, voorstellen voor aanpassing gedaan. Een aantal daarvan is overgenomen. In december 2008 is de herziene Leidraad gepubliceerd. Deze is een codificatie van de jurisprudentie over bewerkelijke zaken én is in overeenstemming met de regeling voor bewerkelijke zaken in het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000.

Vanuit de werkgroep zijn de ontwikkelingen gevolgd. Uit de rapportage van de werkgroep is gebleken dat het belangrijkste doel van de Leidraad, namelijk het harmoniseren van het uitvoeringsbeleid, in de praktijk gerealiseerd wordt.

Pilot Advocaat bij politieverhoor van start in Amsterdam en Rotterdam (2008)
De pilot 'Advocaat bij politieverhoor' houdt in dat advocaten op het politiebureau aanwezig zijn bij het verhoor van verdachten van voltooide levensdelicten. Doel van deze aanwezigheid is dat wordt toegezien op een correct verloop van het verhoor.

De pilot wordt sinds 1 juli 2008 in twee politieregio's, Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, uitgevoerd. Daar zijn per die datum piketregelingen van start gegaan. Ook zijn in deze regio's speciale verhoorruimten (studio's) ingericht. Advocaten zijn tijdens hun roosterdienst 24 uur per dag beschikbaar. Uitgangspunt is dat zij binnen een halfuur na melding vanuit de piketcentrale op het politiebureau arriveren om de verdachte bij te staan. De pilot duurt tot 1 mei 2010.

Afschaffing wettelijk vereiste procureur (2008)
Per 1 september 2008 trad het wetsvoorstel in werking, waarmee het verplicht procuraat werd afgeschaft. Doel hiervan is de procesvoering te vereenvoudigen. Dat is gebeurd door afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging van cliënten door een procureur in civiele zaken. Tegelijk is elektronisch berichtenverkeer tussen gerechten en advocatuur mogelijk gemaakt. Voor

deze wijziging was het zo dat een advocaat voor het voeren van een procedure bij de rechtbank (behalve bij de sector kanton) en het gerechtshof voor procesverrichtingen de hulp nodig had van een procureur. Tenzij een advocaat in zijn eigen arrondissement procedeerde: dan kon hij zelf als procureur optreden. Nu kan een advocaat voortaan zelf bij iedere rechtbank en bij elk gerechtshof alle proceshandelingen verrichten. De manier van procederen in civiele zaken wordt daarmee op dit punt in lijn gebracht met het bestuurs- en strafrecht. Het uitbetalen van een toeslag door de Raad voor verplichte inschakeling van een procureur behoort hierdoor tot het verleden.

Wet tijdelijk huisverbod (2008)
In oktober 2008 stemde de Eerste Kamer in met de Wet tijdelijk huisverbod. Deze is op 1 januari 2009 in werking getreden. Deze wet voorziet in de mogelijkheid om een preventief huisverbod op te leggen aan degene die huiselijk geweld heeft gepleegd of van wie een dergelijke dreiging uitgaat. Het huisverbod houdt in dat betrokkene voor een bepaalde periode zijn woning niet mag betreden. In beginsel duurt het verbod tien dagen, te verlengen met maximaal achttien dagen. De uithuisgeplaatste mag ook geen contact opnemen met zijn huisgenoten. Zodoende ontstaat er een 'adempauze', die benut kan worden om structurele maatregelen te nemen ten aanzien van zowel de uithuisgeplaatste als de huisgenoten die (de dreiging van) het geweld wegnemen.

Een uithuisgeplaatste kan het opgelegde huisverbod aanvechten door een verzoek om voorlopige voorzieningen in te dienen bij de rechtbank en beroep in te stellen.

Wanneer de uithuisgeplaatste dat wenst, is het de verantwoordelijkheid van de burgemeester om via de Raad te zorgen voor rechtsbijstand. De Raad heeft in alle regio's een voorziening getroffen voor vroeghulp (piketbijstand).

1.3.2 Publieksvoorzieningen

In het afgelopen jaar is veel tijd en energie gestoken in publieksvoorzieningen. Sommige van deze projecten zijn nog in ontwikkeling. Zo is op 16 mei 2008 in het openbare gebied van het gerechtsgebouw Rotterdam de officiële opening verricht van het Informatiecentrum Rechtspraak, ook wel bekend als het Galleria-project. Galleria is een samenwerking tussen rechtbank, Raad voor Rechtsbijstand, Juridisch Loket, Openbaar Ministerie en sociaal raadslieden, die op één plaats een publieksvoorziening hebben ingericht. Deze is bedoeld om een goede toegang te bieden tot diverse vormen van geschillenbeslechting. Onderlinge samenwerking en afstemming moeten bijdragen aan een snelle en adequate dienstverlening aan de burger.

Vanaf medio 2008 kan op de website van de Raad (<www.rvr.org>) worden gekeken welke advocaten bij de Raad ingeschreven staan. Met de advocatenzoekfunctie kan iedereen rechtstreeks op zoek naar een bij de Raad ingeschreven advocaat in de buurt. Het is daarbij ook mogelijk om op een bepaald rechtsterrein te zoeken. Nu is het aantal rechtsterreinen nog beperkt tot vier. Zowel rechtzoekenden als opgenomen advocaten zullen profiteren van deze nieuwe zoekmogelijkheid.

1.3.3 Bezuinigingsplannen en het Project Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand

In het coalitieakkoord is de taakstelling opgenomen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van € 50 miljoen vanaf 2009 en de daaropvolgende jaren. De Tweede Kamer heeft uitvoerig gedebatteerd over deze plannen. Om die reden is in 2008 slechts een tweetal maatregelen doorgevoerd. Op toevoegingen die na 1 juni 2008 op ambtshalve last zijn afgegeven, wordt geen vergoeding voor administratieve lasten meer betaald, omdat bij dit proces de advocaat voor het verkrijgen van de toevoeging praktisch geen werkzaamheden behoeft te verrichten. Verder werd de hoogte van het voorschot dat de Raad aan advocaten kan verstrekken, met 25% verlaagd.

In de loop van 2008 is het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand opgesteld. Hierbij is gebruikgemaakt van de inbreng van een groot aantal deskundigen. Er is een Regiegroep in het leven geroepen die is gevraagd de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is gevraagd te onderzoeken hoe het stelsel van voorzieningen zodanig kan worden ingericht, dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze. De concrete aanbevelingen van de Regiegroep zijn vastgelegd in een onder leiding van prof. mr. dr. J.M. Barendrecht (Universiteit van Tilburg) opgestelde *position paper.* De kern van het advies van de Regiegroep luidt dat het accent moet worden gelegd op een tijdige, bij het probleem passende, oplossingsgerichte aanpak. Dit advies sluit aan op de visie van het kabinet op de toegang tot het recht. In haar brief van 24 oktober 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer stelt de staatssecretaris van Justitie, mevrouw Albayrak, een aantal concrete maatregelen voor om tot de ingeboekte taakstelling van € 50 miljoen te kunnen komen. Deze maatregelen zijn deels gebaseerd op de aanbevelingen van de Regiegroep, maar deels ook niet.

De Tweede Kamer is inmiddels akkoord gegaan met de volgende voorstellen: een meer proactieve geschiloplossing door de overheid, een verhoging van het

minimale financiële belang bij de verstrekking van toevoegingen, het aanpassen van het bereik van toevoegingen vreemdelingenbewaring en het verlengen van de piketfase. Het debat over de nadere vormgeving van deze plannen zal in 2009 worden voortgezet.

1.4 Indeling van het rapport

In deze monitor is in grote lijnen de structuur van de eerdere monitors aangehouden. De cijfermatige analyses zijn opnieuw uitgevoerd op basis van de meest recente cijfers. Daarnaast is er aanvullend onderzoek uitgevoerd onder advocaten die deelnemen aan het verwijsarrangement en onder advocaten die gestopt zijn met het verlenen van rechtsbijstand binnen het stelsel. Ook is navraag gedaan bij Nederlandse burgers naar de naamsbekendheid van het Juridisch Loket en naar de dekkingsgraad en het gebruik van rechtsbijstandsverzekeringen. Voor het eerst heeft er ook een koppeling plaatsgevonden van de gegevens van loketklanten met gegevens van het CBS. In hoofdstuk 2 zullen daarom ook enkele achtergrondkenmerken van de loketklanten met nog meer nauwkeurigheid worden weergegeven. In het kader van de kwaliteit zijn er in 2008 geen metingen gedaan.

Hierna wordt beschreven welke onderwerpen in de verschillende hoofdstukken aan de orde komen.

Hoofdstuk 2 bevat de resultaten van de werkzaamheden van de vestigingen van het Juridisch Loket. Er wordt beschreven wat de kenmerken zijn van de dienstverlening en de problemen waarvoor rechtzoekenden om hulp vragen. Daarnaast bevat dit hoofdstuk achtergrondkenmerken van de klanten van het Juridisch Loket en de resultaten van het onderzoek onder advocaten naar het functioneren van het verwijsarrangement en van de enquête naar de naamsbekendheid van het Juridisch Loket.

Hoofdstuk 3 bevat gegevens over het aantal en het soort afgegeven toevoegingen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren. Daarnaast bevat dit hoofdstuk achtergrondkenmerken van de toevoegingsgebruikers. Tevens worden gegevens gepresenteerd over meervoudig gebruik, de toepassing van de anticumulatieregeling en de berekende en betaalde eigen bijdragen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de resultaten van de enquête onder rechtzoekenden naar dekking en gebruik van de rechtsbijstandsverzekering.

Hoofdstuk 4 behandelt de ontwikkeling van het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand. Er worden kenmerken van rechtsbijstandverleners beschreven

die in de afgelopen jaren minimaal één toevoeging per jaar behandelden. Ook wordt aandacht besteed aan de in- en uitstroom van rechtsbijstandverleners die op toevoegingsbasis werken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van het in het begin van 2009 verrichte onderzoek onder uitstromers in 2007 en 2008 naar hun redenen van het verlaten van het stelsel en met een verdieping van het aanbod op het gebied van asiel.

Hoofdstuk 5 heeft betrekking op de kosten van het stelsel. In kaart wordt gebracht wat de kosten zijn van toevoegingen die op verschillende rechtsterreinen van het stelsel worden afgegeven.

Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een nabeschouwing, waarin wordt beschreven in hoeverre in 2008 aan de doelstellingen van de Wrb wordt voldaan.