

Raad voor Rechtsbijstand

Centraal kantoor Utrecht
Croeselaan 15 • 3521 BJ Utrecht
Postbus 24080 • 3502 MB Utrecht
Tel. 088 - 787 10 00 • Fax 088 - 787 10 90
Internet www.rvr.org

Ministerie van Veiligheid en Justitie
De Minister van Veiligheid en Justitie
Door tussenkomst van
Mevrouw mr.
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

05/24/2014 12:48 008

Utrecht, 16 december 2013

Betreft: Reactie Raad voor Rechtsbijstand op Wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht

Uw kenmerk: 441280

Ons kenmerk: HSO2013/32

Excellentie, geachte heer Opstelten,

De Raad voor Rechtsbijstand maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het Wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering procedures in burgerlijk recht en bestuursrecht. Hierna geeft de Raad zijn reactie op het voorstel.

1. Belang van rechtspraak in de maatschappij

De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) onderschrijft van harte het belang van rechtspraak voor een goede en snelle beslechting van juridische vraagstukken en geschillen. Inherent aan deelname aan onze maatschappij is namelijk dat iedereen wel eens te maken krijgt met een juridisch vraagstuk of geschil. In het merendeel van deze vraagstukken en geschillen komen partijen er samen uit. Vaak slagen die partijen erin om juist tot een vergelijk te komen vanwege duidelijke oriëntatiepunten die rechters in uitspraken hebben gegeven over vergelijkbare geschillen. Rechtspraak reikt daarmee veel verder dan het eenvoudigweg beslechten van een geschil tussen bijvoorbeeld twee burgers en zorgt voor sturing van het handelen van burgers.

Als partijen er toch niet samen uitkomen, dan kunnen en mogen partijen er op vertrouwen dat er zo nodig een rechter is die de knoop zal doorhakken en tot een rechtvaardige oplossing zal besluiten. De rechtspraak draagt op die manier bij aan het vertrouwen van de burger in de rechtstaat en voorkomt dat partijen berusten in het niet oplossen van problemen en het recht van de sterkste prevaleert. Daarnaast vermindert de rechtspraak de kans op armoede en uitsluiting, en voorkomt het dat de kosten voor de overheid elders in de maatschappij worden gelegd.¹ Tot slot draagt de rechtspraak bij aan goed governance en een gunstig investeringsklimaat.

2. Rechtspraak floreert bij goede randvoorwaarden

De burger die wordt geconfronteerd met een juridisch vraagstuk of geschil wil hiervoor een rechtvaardige oplossing realiseren. Die rechtvaardige oplossing hoeft

¹ Er is een relatie aanwijsbaar tussen het niet naar behoren oplossen van bijvoorbeeld een arbeidsprobleem en het verlies van inkomen, het ontstaan van stress gerelateerde ziekten, echtscheiding et cetera. Al die problemen leveren kosten op die de maatschappij vaak toch ook weer moet op moet brengen.

Raad voor Rechtsbijstand

zeker niet altijd te liggen in het bieden van toegang tot een rechter, al dan niet met inschakeling van een advocaat. Niet zelden is het oplossen van het probleem via de rechter niet de meest optimale weg. Die weg geeft het probleem wellicht een te grote juridische lading, kost in de regel veel tijd en is een relatief kostbare vorm van ondersteuning. Daarom moeten we die ondersteuning zorgvuldig en op het juiste moment in laten zetten. Tegelijkertijd is het belangrijk de zelfredzaamheid van de burger en de ontwikkeling van andere vormen van begeleiding te bevorderen.

In de bevordering van de zelfredzaamheid heeft de overheid een belangrijke rol. De overheid kan de zelfredzaamheid van de burger op verschillende manieren en in verschillende hoedanigheden bevorderen.

Ten eerste als wetgever. Het is van belang dat de burger duidelijke richtpunten heeft voor een aanvaardbare oplossing bij veel voorkomende problemen. Denk aan normen voor kinderalimentatie, ontslagvergoedingen, spelregels voor goed burengedrag, normen voor letselschade en verdeelsleutels voor massaschade. Met deze 'normen' kan een burger rekening houden. Als deze 'normen' er niet zijn, bevordert dat niet de gelijkheid, bemoeilijkt dat de zelfredzaamheid en stijgen de kosten voor rechtspraak en rechtsbijstand.

Ook heeft de overheid als wetgever invloed op de verplichte inschakeling van een rechter of advocaat. Naar de opvatting van de Raad is het niet altijd nodig een rechter (of advocaat) verplicht in te schakelen. Verplichte inschakeling leidt in de regel tot hogere kosten en voorkomt daarnaast dat concurrerende vormen van dienstverlening tot bloei komen. Het concept wetsvoorstel scheiden zonder rechter dat onlangs in consultatie is gegaan, beschouwt de Raad als een belangrijk stap in de goede richting.

Tot slot heeft de overheid als ontwerper van wetten en regels onmiskenbaar ook invloed op het aantal rechtszaken. Meer en complexere wetgeving leiden onvermijdelijk tot een grotere druk op en behoefte aan rechtspleging en rechtsbijstand. Daarom geldt dat wil de zelfredzaamheid van de rechtzoekende een kans van slagen hebben dan is vereenvoudiging van wetten, regels en procedures daarvoor een randvoorwaarde.

Ten tweede als bestuurder. De overheid kan bijdragen aan de zelfredzaamheid van de burger door het bieden van vroegtijdige hulp aan die burger bij verheldering van het probleem en informeren over mogelijke uitkomsten en de kansen op realisatie van die uitkomsten. De Raad heeft als uitvoerder van de gesubsidieerde rechtsbijstand gekozen voor de opbouw van een systeem waarbij vroege oriëntatie via internet en interventie mogelijk is en waarbij de burger gestimuleerd en ondersteund wordt om zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Vroege diagnose en triage via de internetapplicatie Rechtwijzer en het Juridisch Loket dragen bij aan een eenvoudige oplossing van problemen, stimuleren eigen initiatief en leiden tot een meer overwogen gebruik van het aantal verzoeken om rechtsbijstand met behulp van een advocaat of mediator.

Ten derde als partij in conflicten met burgers. De overheid in zijn rol als uitvoerder van wet en regelgeving moet zich bij uitstek dienstbaar, transparant en fair opstellen ten opzichte van die burger. Goede informatievoorziening over wat de burger in procedures kan verwachten en wat de toetsingscriteria zijn, ligt mede op het bord van de overheid. Bestuursorganen nemen al maatregelen om de communicatie met burgers te verbeteren en nodeloze conflicten te voorkomen. Maar (de uitvoering van hun) beleid kan nog veel systematischer bekeken worden op het voorkomen en vroegtijdig in goede banen leiden van conflicten.

De benodigde inspanningen van de overheid om de zelfredzaamheid van de burger te bevorderen, nemen niet weg dat de rechtspraak nodig is en blijft. Met dit wetsontwerp zet het kabinet goede en belangrijke stappen in een efficiënter afhandeling van geschillen door rechters. Het onderhavige wetsvoorstel leidt bij de Raad wel tot een aantal toegespitste opmerkingen.

3. Opmerkingen van de Raad op het wetsvoorstel

3.1. Eén verzoekschrift en één basisprocedure in het burgerlijk procesrecht

Het wetsvoorstel beoogt de afzonderlijke dagvaarding en het verzoekschrift in civiele zaken samen te voegen tot één nieuwe procesinleiding, genaamd het verzoekschrift. De dagvaarding komt daarmee als procesinleiding te vervallen.

De Raad ziet grote voordelen ontstaan met de invoering van dit voorstel, omdat het verzoekschrift bijdraagt aan een eenvoudiger, minder formele en meer gebruiksvriendelijke start van de gerechtelijke procedure. Door de keuze voor het verzoekschrift, een bij voorkeur digitale manier van indiening van dit verzoekschrift en de inzet op een grotere regierol van de rechter in een mondelinge behandeling, bevordert dit wetsvoorstel de snelheid en kwaliteit van de procedure. Het zorgt er tevens voor dat de burger zelf meer verantwoordelijkheid kan nemen en minder snel en vaak zijn toevlucht hoeft te zoeken in ingewikkelde procedures en rechtsbijstand.

Als we daarnaast ketenbreed voor veel voorkomende gevallen standaard documenten opstellen zoals bijvoorbeeld brieven, vragen aan partijen, (behandelings)protocollen, vergroten we het overzicht in het precieze punt van geschil voor burgers, wederpartijen en juridische professionals. Het versnelt het proces om tot een oplossing te komen, vergroot de kwaliteit en zorgt voor transparantie in het proces.

De keuze voor één inleiding via het verzoekschrift verandert echter niets aan het bestaande onderscheid tussen een verzoek (aspecten van openbare orde) en een vordering (geschillen tussen private partijen). Wel kan zowel het verzoek als een vordering voortaan aanhangig worden gemaakt via een verzoekschrift. Verder maakt het wetsvoorstel het in beginsel mogelijk vorderingen en verzoeken in één gemengd verzoekschrift aan de rechter voor te leggen. Artikel 77k lid 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) biedt die mogelijkheid, 'mits tussen de vordering en verzoek voldoende samenhang bestaat'.

De Raad is geen voorstander van het opknippen van probleemsituaties. Maar is juist op zoek naar een totaaloplossing waarbij bij voorkeur geïntegreerde behandeling van zaken plaatsvindt. Dit past ook bij het beleid van de Raad voor het afgeven van een toevoeging. De Raad geeft een toevoeging af per onderscheiden rechtsbelang. Daartoe heeft Raad, binnen de bestaande beleidskaders, een autonome beoordelingsbevoegdheid. Als er naar de opvatting van de Raad sprake is van hetzelfde rechtsbelang omdat het onderwerp van geschil en het daaraan ten grondslag liggende feitencomplex identiek of vrijwel identiek is, dan geeft de Raad één toevoeging af. Zo nodig kan de Raad ook achteraf bij de vaststelling van de vergoeding besluiten de vergoeding op nihil te stellen indien bij de vaststelling blijkt

dat de zaak onder het bereik van een andere toevoeging valt. Indien het afgeven van meerdere toevoegingen bij verknochte rechtsbelangen conform de Wet op de rechtsbijstand noodzakelijk is, kan de Raad in bepaalde gevallen de zaken vergoeden op basis van de regeling voor samenhangende zaken, waardoor niet de volledige vergoeding voor alle toevoegingen wordt uitbetaald. Hierdoor is de Raad in staat om mogelijke invloed op het aantal toevoegingen, via de Indiening van meerdere verzoekschriften /dagvaardingen (door advocaat) of het splitsen van procedures (door de rechter), deels te neutraliseren.

Desondanks blijft er vooral op het terrein van het personen- en het familierecht veel discussie bestaan over de uitleg van het begrip rechtsbelang. Die discussie wordt mede bepaald door de verschillende wijzen waarop processen worden ingeleid in het procesrecht: de ene keer via een dagvaarding, de ander keer via een verzoekschrift. Ondanks dat het feitencomplex van die zaken wijst op hetzelfde rechtsbelang, kan de Raad zich niet beperken tot het afgeven van een enkele toevoeging vanwege die verschillende procesinleidingen. Met het onderhavige wetsvoorstel en de keuze voor één vorm van procesinleiding, lijkt de Raad zich eenvoudiger te kunnen beperken tot het afgeven van één toevoeging.

In de discussie over het rechtsbelang is ook de aanpak en het instrumentarium van de rechter van belang. Het wetsvoorstel bevat in artikel 77k lid 4 Rv de mogelijkheid aan de rechter om zaken te splitsen 'indien vordering en verzoek zich naar het oordeel van de rechter niet lenen voor gezamenlijke behandeling'. De Raad beveelt aan om niet te terughoudend om te gaan met de tegenovergestelde optie voor de rechter in de artikelen 220, 222 en 285 Rv. Die optie ziet erop dat een vordering en verzoek die zich lenen voor gezamenlijke behandeling (ambtshalve), juist samen te voegen. Wanneer een zaak door de rechter is samengevoegd is het rechtsbelang in een toegevoegde zaak ook geen punt van discussie meer. Een niet te onderschatten belangrijk neveneffect hiervan voor de rechtzoekende is verder dat deze in dat geval maar één keer griffierecht en, na intrekking van mogelijke toevoegingen, maar één eigen bijdrage hoeft te betalen.

3.2. Actievere rol voor de rechter en integratie van online diensten

Hoewel het wetsvoorstel geen verandering brengt in het uitgangspunt dat partijen de omvang van het geschil bepalen, neemt de beïnvloedingsmogelijkheid van de rechter in het geschil wel toe. Zo krijgt hij meer middelen om vanaf een vroegtijdig stadium de regie te voeren en het verloop van de procedure te bepalen. Op basis van de mondelinge behandeling kan hij zijn aanpak afstemmen op de bijzonderheden van de zaak. Dat betekent dat hij in het ene geval de standaardprocedure zal doorlopen, die voorziet in een schriftelijke uitspraak na de mondelinge behandeling. In het andere geval kan de rechter extra procedurestappen inbouwen, zoals een nadere uitwisseling van stukken of een nieuwe mondelinge behandeling. Ook kan de rechter na de mondelinge beslissing onmiddellijk mondelinge uitspraak doen.

Voorstelbaar is ook dat de rechter nadat het proces al voor afdoening door de rechter is ingeleid een buitengerechtelijke oplossing initieert. Dat kan aan de orde zijn als de rechter tijdens de mondelinge behandeling van een geschil tussen partijen vaststelt dat het geschil gaat over meerdere samenhangende zaken. Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zal de rechter de mondelinge behandeling ook benutten om een schikking tussen partijen te beproeven. Die schikking kan belemmerd worden door een zaak die partijen verdeeld houdt. In dat geval zou de rechter een mondelinge beslissing kunnen nemen op die

(deel)zaak en partijen kunnen stimuleren om voor de overige zaken een andere, buitengerechtelijke oplossing te beproeven.

De voorgaande actieve en sturende aanpak juicht de Raad toe en sluit ook goed aan bij de ontwikkeling die de Raad heeft ingezet met Rechtwijzer. De applicatie Rechtwijzer die de Raad op dit moment ontwikkelt voor echtscheidingszaken, is een online rechtshulpvoorziening die burgers helpt een rechtvaardige oplossing voor zijn probleem te vinden tegen zo laag mogelijke kosten.

Om de effectiviteit van de toegang tot het recht (rechtspraak en rechtsbijstand) te bevorderen, vindt de Raad het wijs de verschillende (online-) diensten van rechtshulp en rechtspraak, daar waar nodig en mogelijk zo goed mogelijk te integreren.

Hoewel partijen met een geschil er vaak in slagen op eigen kracht (of met behulp van een rechtshulpverlener) een oplossing te vinden voor hun probleem, is soms de hulp van een rechter onontbeerlijk. Een rechter die gerichte, snelle Interventies pleegt om een oplossing te vinden of de knoop door te hakken.

De Raad acht het goed denkbaar dat de rechtspraak de opgebouwde data van Rechtwijzer benut en dat aanwendt om zijn deskundigheid op het juiste moment in te zetten. Vanzelfsprekend is de Raad graag beschikbaar om verdere invulling te geven aan deze gedachten.

De opzet van Rechtwijzer:

Informatie op websites en telefonische helpdesks zijn tegenwoordig vaak de eerste ingang. Voor de rechtzoekende zelf, maar ook voor de vrienden, familieleden of professionals die hen bijstaan. Hoewel er heel veel te vinden is op internet, is goede en betrouwbare informatievoorziening kostbaar om te organiseren. Dat geldt is niet eenvoudig terug te verdienen met een commerciële website of advieslijn. Daarom heeft de Raad de Rechtwijzer: een laagdrempelige, gesubsidieerde voorziening.

Rechtwijzer leidt de burger via verschillende fases naar een oplossing van zijn probleem.

In de eerste fase krijgt de burger na het invullen van een vragenlijst een diagnose van zijn probleem en een advies op maat. Bij fase 2 vindt er (zo nodig) een online intake plaats, met probleemoplossende vragen en verzameling van gegevens die voor het oplossen van het probleem noodzakelijk zijn. Als dat niet volstaat, kan de burger doorgaan naar fase 3, waarin online een gestructureerde dialoog tussen partijen wordt opgezet. In die fase kan de burger een online convenant sluiten met de andere partij. Wellicht gebeurt dat pas nadat ook gebruik is gemaakt van allerlei ondersteunende tools, zoals voor alimentatie- en pensioenberekeningen. Ook is juridische Informatie beschikbaar en als dat nodig is kan gebruik worden gemaakt van een juridische, telefonische helpdesk en bij overeenstemming tussen partijen kan er een review worden uitgevoerd.

Als partijen samen niet tot een oplossing komen, kunnen partijen in fase 4 een gestructureerde dialoog overeenkomen. Met hulp van een bemiddelaar gaan partijen dan door met de onderhandeling, wat uiteindelijk moet uitmonden in een overeenkomst. Bij overeenstemming kan er nog een controle plaats vinden van het "online convenant" door een reviewer

In fase 5 is een beslissing van een rechter of een arbiter en andere geschilbeslechter aan de orde. Deze logt in en stelt online vragen. Mogelijk organiseert de rechter instantie ook een video zitting om partijen goed te kunnen bevragen. Uiteindelijk

neemt de instantie een bindende beslissing op het deelprobleem of op het gehele probleem.

De rol die de rechter hier vervult vertoont overeenkomsten met de rol van de rechter in het experiment voor de burenrchter.

Tot slot kent Rechtwijzer nog een fase van nazorg, fase 6, waarin zo nodig bijstelling van de afspraken en de beslissing mogelijk is. Bij echtschelding is dat een wezenlijke stap.

3.3. De inkomensverklaring en de hoogte van het griffierecht

In het wetsvoorstel is als bijkomend voordeel van de digitalisering genoemd dat het digitale systeem de mogelijkheid biedt om voortaan het griffierecht via digitale weg te voldoen.

De hoogte van het griffierecht hangt mede af van het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. Voor een onvermogen burger geldt een verminderd tarief voor het griffierecht. De burger die voor een verminderd tarief in aanmerking wenst te komen, dient een door de Raad af te geven inkomensverklaring (IKV) te overleggen. Die afgifte kan de Raad snel en eenvoudig realiseren via een beveiligde internetomgeving. In de regel zal de burger of zijn advocaat de IKV overleggen bij de rechtbank. Maar zo nodig kan de Raad ook een directe en digitale uitwisseling realiseren met de rechtbank.

De Raad maakt van de mogelijkheid gebruik om zijn zorg uit te spreken over de stijging van de griffierechten per 1 januari aanstaande.

Vooropgesteld, de Raad is zeker geen tegenstander van het heffen van griffierechten. Net als voor de eigen bijdrage in de gesubsidieerde rechtsbijstand geldt, dwingt een bijdrage in de kosten de burger een gezonde afweging te maken of het probleem serieus genoeg is om de rechtbank in te schakelen. Zo voorkomen we in elk geval dat de burger lichtzinnig zaken voorlegt aan de rechter. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat de prijs geen belemmering vormt om er bij serieuze problemen gebruik te maken van rechtsbijstand en rechtspraak. Op dat punt lijkt de prijs voor rechtspraak in combinatie met de onlangs verhoogde eigen bijdrage een serieuze drempel op te gaan werpen voor de burger.

4. Tot besluit

De Raad ondersteunt het wetsvoorstel van harte. In zijn reactie heeft de Raad een aantal speerpunten benoemd die vanuit zijn perspectief belangrijk zijn.

Tot besluit wil de Raad noemen dat de verplichte inschakeling van een advocaat of een rechter moet gebeuren als het echt nodig is. Wel vindt de Raad dat de overheid meer concurrerende vormen van dienstverlening en tarifiering zou kunnen stimuleren. Daarom zou de overheid zich meer kunnen gaan richten op het creëren van een 'level playing field' met kwaliteitsnormen die niet op één vorm van dienstverlening zijn toegesneden, maar ook gehaald kunnen worden door alternatieven als aanbieders van websites, mediators of geschillencommissies. Onder die omstandigheden kunnen rechters (maar ook advocaten) zich dan toeleggen op het moeilijkste deel van het werk, waar vaak ook echte specialisatie en kennis voor vereist is.

Raad voor Rechtsbijstand

De Raad is graag bereid mee te blijven denken en te werken aan de toegang tot het recht.

Hoogachtend,



Mr. P.J.M. van den Biggelaar
Directeur stelsel Raad voor Rechtsbijstand

06/24/2014

12:48

011