



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gesubsidieerde rechtsbijstand als onderdeel van de rechtsstaat: voorstellen voor wijziging van de Wet op de rechtsbijstand

Otten, C.A.

Citation

Otten, C. A. (2025). Gesubsidieerde rechtsbijstand als onderdeel van de rechtsstaat: voorstellen voor wijziging van de Wet op de rechtsbijstand. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2024(6), 227-236. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4209421>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4209421>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gesubsidieerde rechtsbijstand als onderdeel van de rechtsstaat: voorstellen voor wijziging van de Wet op de rechtsbijstand

Mr. C.A. Otten*

26

1 Inleiding

Voor rechtzoekenden met onvoldoende financiële draagkracht bestaat gesubsidieerde rechtsbijstand om de toegang tot het recht te waarborgen.¹ Het belang van deze toegang tot het recht, een grondbeginsel van de rechtsstaat,² is evident. De wetgever heeft het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft aangekondigd rond de zomer van 2025 de contouren van een wijziging van deze wet te presenteren, als sluitstuk van een sinds 2018 lopende stelselvernieuwing.³

Over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is veel te doen. De Staatscommissie rechtsstaat constateerde grove tekorten in het stelsel.⁴ Er zijn zorgen over het tekort aan sociaal advocaten,⁵ de hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners blijven achter⁶ en het stelsel veronderstelt te algemeen dat mensen zelfredzaam zijn en zelf hun juridische problemen kunnen oplossen.⁷ Het aangekondigde wetgevingstraject geeft daarom alle aanleiding om de Wrb kritisch tegen het licht te houden en voorstellen te doen voor een nieuwe Wrb.

Dit artikel onderzoekt wanneer een persoon die recht zoekt⁸ toegang krijgt tot het stelsel en welke (kwaliteits)-instrumenten de wetgever heeft ingericht als deze toegang eenmaal is verleend. Het analyseert in hoeverre de toegangscriteria en instrumenten aansluiten bij de doelen van de wet. Paragraaf 2 start met een korte beschrijving van het stelsel. In paragraaf 3 en 4 analyseer ik criteria en andere instrumenten uit de Wrb. Paragraaf 5 doet tenslotte voorstellen voor een nieuwe Wrb.

Dit artikel is tot stand gekomen door wetsanalyse, analyse van toelichtingen op belangrijke wijzigingen in wet- en regelgeving en recente beleidsstukken, literatuuronderzoek en het bestuderen van jurisprudentie over de criteria op basis waarvan een verzoek tot gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden afgewezen.⁹

2 Inbedding en doelen van het recht op rechtsbijstand

Deze paragraaf beschrijft de rechtsnormen waaraan het stelsel moet voldoen (par. 2.2) en de doelen die de wetgever met het stelsel beoogt (par. 2.3), om in de navolgende paragrafen te analyseren in hoeverre de instrumenten in de Wrb daarbij aansluiten. Ik start met een korte beschrijving van het stelsel (par. 2.1).

* Lianne Otten is buitenpromovenda bij de afdeling Staats- & Bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Zij is tevens werkzaam bij de Raad voor Rechtsbijstand. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1. Samen met andere waarborgen zoals een eerlijk proces en onpartijdige rechtspraak. E. Bauw e.a., *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 217.
2. Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 869, p. XI.
3. Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming 13 december 2024, 5978730 (rijksoverheid.nl).
4. Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29279, nr. 869, p. 69 en 72.
5. Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 264, p. 10.
6. De Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II onderzoekt momenteel of de vergoedingen nog bij de tijd zijn. Zie *Stcrt.* 2024, 4375.
7. M. Hoekstra e.a., 'Zelfredzaamheid als juridische fictie? Het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de kinderopvangtoeslagaffaire', *NJB* 2024/2321, p. 2911-2917; W.J. Verhoeven e.a., *Rechtsbijstandverlening in kinderopvangtoeslagzaken* (WODC Cahier 2023-11), Den Haag: WODC 2023, p. 48 en 52 en Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand, *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk; Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 286, p. 52.
8. Ik gebruik in dit artikel het woord 'rechtzoekende' voor een persoon met een juridisch probleem die 'recht zoekt' en niet in de smalle definitie van een persoon die (kortweg) onder de werking van deze wet valt.
9. Op de in par. 3 genoemde (uitsluitings)criteriën voor het verkrijgen van rechtsbijstand is de jurisprudentie bestudeerd tussen de periode van 1 januari 2019 en 1 januari 2024 op rechtspraak.nl. Daar waar nadien relevante uitspraken zijn gedaan, zijn deze verwerkt in dit artikel tot 1 september 2024.

2.1 De Wrb in het kort

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is een vangnetvoorziening om toegang tot het recht te krijgen.¹⁰ Het stelsel maakt onderscheid tussen rechtshulp en rechtsbijstand. Rechtshulp wordt uitgevoerd door het Juridisch Loket en bestaat onder andere uit eenvoudige juridische adviezen.¹¹ Rechtsbijstand wordt uitgevoerd door advocaten en is bedoeld voor juridisch complexere problemen. De Raad voor Rechtsbijstand beoordeelt of hij een zogenoemde toevoeging kan verstrekken voor rechtsbijstand of mediation.¹² Voor de toevoeging betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage.¹³ Voor eenvoudig rechtskundig advies kan een lichte adviestoevoeging (LAT) worden afgegeven.¹⁴ Buiten het stelsel bestaan ook andere vormen van rechtshulp, geboden door onder andere sociaal raadslieden en rechtswinkels.¹⁵

2.2 Gesubsidieerde rechtsbijstand in de Grondwet en internationale verdragen

Het recht op rechtsbijstand is sinds 1983 met de introductie van de sociale grondrechten opgenomen in artikel 18 van de Grondwet. Lid 2 van dit artikel bepaalt dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.¹⁶ De bepaling is weinig richtinggevend te noemen, in tegenstelling tot andere sociale grondrechten.¹⁷

Meer uitgewerkt is het recht op rechtsbijstand in mensenrechtenverdragen en richtlijnen van de Europese Unie.¹⁸ Artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) speelt in de Nederlandse rechtspraak over gesubsidieerde rechtsbijstand het sterkst een rol.¹⁹ Gesubsidieerde rechtsbijstand is internationaal onderdeel van de rechtsnormen voor een effectieve toegang tot de rechter, het recht op een eerlijk proces en een behoorlijke rechtspleging.

2.3 De doelen van de Wrb

De Wrb beoogt aanspraak te bieden op door de overheid bekostigde bijstand voor degene die zelf over onvoldoende financiële middelen beschikt en budgettaire beheersing van het stelsel.²⁰ De eerste doelstelling sluit aan bij de eerder genoemde Grondwettelijke instructienorm.

Sinds de inwerkingtreding in 1994 is de wetgever in wijzigingen van de Wrb en daarop berustende besluiten steeds meer de nadruk gaan leggen op het kunnen oplossen van een probleem.²¹ Het bevorderen van alternatieve geschilbeslechting, het gebruikmaken van rechtshulp, het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid en het voorkomen van lichtvaardig procederen zijn doelen die zijn toegevoegd aan het stelsel. Met de introductie van mediation,²² de totstandkoming van de huidige Juridisch Loketten,²³ het verhogen van de eigen bijdragen²⁴ van rechtzoekenden en het verlagen van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners²⁵ werd beoogd deze doelen te behalen. Het mag, gelet op de laatste twee maatregelen, geen verassing zijn dat het beperken van het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand regelmatig een neven doel was.

De sinds 2018 lopende stelselvernieuwing rechtsbijstand trekt de hierboven geschetste lijn richting het oplossen van een probleem door²⁶ en deze is ook terug te zien in het regeerprogramma.²⁷

3 Criteria voor beheersbaarheid van en toegang tot het stelsel

De Wrb bevat instrumenten die de zojuist benoemde doelen van het stelsel moeten dienen. Deze paragraaf behandelt de criteria die toegang geven tot het stelsel. Ik bezie of deze criteria een samenhangend geheel vormen en of zij aansluiten bij de doelen van de Wrb. Ik start met de functie en kern van de criteria (par. 3.1), licht vervolgens

10. *Stb.* 2015, 35, p. 8.

11. Art. 7 lid 2 Wrb en Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2013.

12. Art. 24 Wrb.

13. Art. 24 en 35 Wrb. Voor onder andere een verdachte aan wie op last van de rechter een raadsman is toegevoegd, is de rechtsbijstand kosteloos, zie art. 43 lid 1 en 2 Wrb. De kosten van rechtsbijstand kunnen worden teruggevorderd bij een onherroepelijke veroordeling, zie lid 3 van dit artikel.

14. Art. 24a Wrb.

15. N. Bilo e.a., *Juridische ondersteuning in Nederland; een landelijke inventarisatie*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 286.

16. Zie voor nadere toelichting *Kamerstukken II* 1975/76, 13873, nr. 1-4, p. 5 en 8.

17. Zie bijv. art. 19 lid 1 Grondwet dat het woord 'voldoende' noemt: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.'

18. Namelijk in art. 47 EU-Handvest; art. 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), art. 6 EVRM en art. 6 van Richtlijn 2016/800/EU en art. 4 Richtlijn 2016/1919/EU.

19. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft overwogen dat het recht op toegang tot de rechter in artikel 6 niet beperkt is tot het strafrecht. Zie ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1906 onder verwijzing o.a. naar EHRM 9 oktober 1979, nr. 6289/73, *NJ* 1980/376, m.nt. Alkema (*Airey t. Ierland*), EHRM 23 maart 2010, nrs. 45901/05 en 40146/06, punt 43 (*M.A.K. en R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01, punt 62 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*).

20. Daarnaast noemt de MvT twee andere doelstellingen: het voorzien in een voldoende aanbod van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand en modernisering van de bestuurlijke organisatie. Daarmee werd bedoeld op de totstandkoming van de – toenmalige – Raden voor Rechtsbijstand. *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 4-5.

21. Zie ook: M. Westerveld, 'Gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht; Is onze rechtsstaat in gevaar', *NJB* 2014/246, p. 2-3.

22. *Kamerstukken II* 2005/06, 30436, nr. 3, p. 8.

23. *Kamerstukken II* 2005/06, 30436, nr. 3, p. 3.

24. *Stb.* 2004, 15, p. 4 en *Stb.* 2013, 345, p. 8.

25. *Stb.* 2013, 345, p. 7. Deze vergoedingen zijn in 2022 verhoogd. Zie *Stb.* 2022, 295, p. 15.

26. *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 270, p. 1.

27. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96, p. 84.

de drie belangrijkste inhoudelijke criteria toe (par. 3.2 tot 3.5) en sluit af met een tussenconclusie (par. 3.6).

3.1 Functie en kern van de criteria

De Wrb bevat geen positieve criteria op basis waarvan een recht op gesubsidieerde rechtsbijstand ontstaat; de wet bevat afwijzingsgronden.²⁸ Deze afwijzingsgronden dragen volgens de toelichting op de Wrb op twee manieren bij aan de doelen van de wet. Allereerst leiden deze tot een verbeterde controleerbaarheid, die weer bijdraagt aan budgettaire beheersing van het stelsel. Deze verbeterde controle voorkomt verwijten van misbruik of oneigenlijk gebruik.²⁹ De criteria dienen verder als graadmeter om te bepalen of sprake is van een 'behoorlijk systeem'.³⁰ In de wetsbehandeling van de Wrb drongen verschillende fracties erop aan dat alle criteria voor de verlening van rechtsbijstand aan het parlement worden voorgelegd.³¹ Dit '[a]angezien het hier toch de kern namelijk de toegankelijkheid van het grondwettelijk verankerd recht op rechtsbijstand betreft', aldus de CDA-fractie.³² Het wetsvoorstel is hierop aangepast, waarbij de Minister van Justitie opmerkte dat 'de dagelijkse praktijk van het recht zo gevarieerd [is] dat het een overspannen verwachting zou zijn dat de wetgever (...) voor alle gevallen precies zou kunnen bepalen wanneer een verzoek tot rechtsbijstand' (kortweg) moet worden afgewezen.³³

De uitsluitingsgronden voor rechtsbijstand staan genoemd in artikel 12 en de weigeringsgronden voor een toevoeging in artikel 28 Wrb.³⁴ Drie criteria sluiten groepen rechtzoekenden en typen problemen direct uit. Het rechtsbelang dient allereerst in de Nederlandse rechtsfeer te liggen, dat wil zeggen dat het Nederlandse recht op de een of andere manier enige gelding moet hebben.³⁵ Vervolgens dient vast te staan dat de aanvrager onvoldoende financiële draagkracht heeft.³⁶ De wet gaat uit

van het fiscale inkomen en vermogen van het tweede jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de aanvraag om een toevoeging wordt gedaan.³⁷ De typen problemen die als derde op voorhand buiten de boot vallen, zijn die de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf betreffen, waarop de wetgever twee uitzonderingen heeft geformuleerd.³⁸ De wetgever achtte het onwenselijk dat kosten van rechtsbijstand die voortvloeien uit de bedrijfsvoering van de rechtzoekende worden afgewenteld op de overheid. De ondernemer, of deze een zelfstandige is of niet, kan voor dit soort risico's geld reserveren of zich verzekeren.³⁹ De kern is of het rechtsbelang is ontstaan in het kader van de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf.⁴⁰ De drie bovengenoemde uitsluitingen hanteert het Juridisch Loket ook. In de praktijk voert het Juridisch Loket een lichte toets op financiële draagkracht uit en verstrekt het geen adviezen over buitenlands recht en over zakelijke geschillen.⁴¹

Vervolgens kent de wet drie grote, meer open criteria op basis waarvan rechtsbijstand kan worden afgewezen.⁴² Het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) werkt deze criteria verder uit. Van de bevoegdheid tot nadere uitwerking is, zo blijkt uit de nota van toelichting, terughoudend gebruikgemaakt, omdat de inhoudelijke beoordeling 'zich slechts in een beperkt aantal gevallen voor het stellen van praktisch toepasbare algemene regels [leent]. De omstandigheden van het geval zijn in hoge mate bepalend voor de te nemen beslissing'.⁴³ De afwijzingscriteria zijn ook van toepassing op het verstrekken van een LAT en lijken eveneens van toepassing op het Juridisch Loket.⁴⁴

De navolgende paragrafen werken deze drie afwijzingscriteria uit.

28. In art. 43 Wrb wordt verwezen naar andere wetten, onder andere in het Wetboek van Strafvordering. In deze wetten staat het recht op een raadsman of rechtsbijstandverlener (positief) benoemd.

29. *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 5 en 11-13.

30. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 9. Daarnaast worden genoemd: het stelsel van inkomensgrenzen en eigen bijdragen en de hoogte van de vergoedingen aan de rechtsbijstandverleners.

31. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 10 en 14.

32. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 5, p. 13.

33. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 10.

34. Deze zijn relevant voor rechtzoekenden, voor rechtsbijstandsverleners of voor beiden. Een weigeringsgrond die voor rechtsbijstandsverleners relevant is en waarover regelmatig geprocedeerd wordt, is het 'bereik' van een toevoeging. Een toevoeging kan geweigerd worden indien de toevoeging betrekking heeft op een rechtsbelang ter zake waarvan de aanvrager aanspraak kan maken op rechtsbijstand op grond van een eerder afgegeven toevoeging: art. 28 lid 1 sub b Wrb.

35. Art. 12 lid 1 Wrb. Zie ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3689.

36. Art. 12 lid 1 Wrb verwijzend naar art. 34 Wrb.

37. Art. 34 en 34a Wrb. Een verzoek tot een zogenoemde peiljaarverlegging kan worden ingediend als in het jaar waarin de aanvraag is gedaan sprake is van een terugval in inkomen en vermogen, zie art. 34c Wrb. Sinds augustus 2024 is een tijdelijke regeling van kracht waarbij de Raad voor Rechtsbijstand bij beslag op inkomen of vermogen uit kan gaan van het besteedbare inkomen en beschikbare vermogen. De reden voor deze regeling is dat het 'hier gaat om burgers in schrijnende situaties, die als gevolg van een beslag over onvoldoende middelen kunnen beschikken om zelf hun advocaat of mediator te betalen'. Zie *Stcr*. 2024, 28542, p. 6 en 7.

38. Art. 12 lid 2 sub e Wrb.

39. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 12.

40. ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1105 en ABRvS 13 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2268.

41. juridischloket.nl/hoe-we-werken/.

42. De wet kent daarnaast andere criteria die in de praktijk weinig gebruikt worden, zoals dat rechtsbijstand niet wordt verleend indien de daartoe strekkende aanvraag wordt gedaan door een rechtspersoon die is opgericht met het doel om een gerechtelijke procedure te voeren, art. 12 lid 2 onderdeel d Wrb.

43. *Stb*. 1994, 32, p. 4.

44. 'Art. 12 geldt voor alle vormen van rechtsbijstand, dus ook voor de verlening van rechtshulp en de aanvraag om een lichte adviestoevoeging.' Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30436, nr. 3, p. 22.

3.2 Redelijkerwijs zelf af te handelen/ zelfredzaamheid

Rechtsbijstand wordt niet verleend indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met hulp.⁴⁵ De gedachte is dat de rechtzoekende zelf al het nodige behoort te hebben ondernomen voordat rechtsbijstand aan de orde is; van hem wordt zelfredzaamheid verwacht. Indien nog geen sprake is van een conflictueuze situatie kan de rechtzoekende het voortouw gelaten worden. Ook dient voorkomen te worden dat zaken in de sfeer van de rechtsbijstand belanden terwijl nog andere vormen van hulpverlening openstaan, aldus de wetgever.⁴⁶ Een toevoeging kan daarnaast worden geweigerd als het een rechtsprobleem betreft dat eenvoudig kan worden afgehandeld. Deze weigeringsgrond brengt een zo doelmatig mogelijke afdoening van de vraag naar rechtsbijstand tot uitdrukking.⁴⁷

Het Brt bepaalt welke zaken in het civiel en bestuursrecht in elk geval als eenvoudig dienen te worden gezien en is daarin soms erg specifiek. Zo zijn in het civiel recht personen- en familierecht kwesties die dienen bij de kantonrechter in de regel te eenvoudig om een toevoeging te rechtvaardigen.⁴⁸ Voor de wijziging van de geslachtsnaam of wijziging van een spelfout in de voor- naam wordt in geen geval een toevoeging verstrekt.⁴⁹ In het bestuursrecht wordt voor het treffen van een betalingsregeling in geen geval een toevoeging verleend. Het gaat weliswaar om ingewikkelde kwesties, maar voor de oplossing daarvan is volgens de wetgever een andere dan een juridische deskundigheid vereist.⁵⁰ Voor het onder meer doen van een aanvraag bij een bestuursorgaan wordt in de regel evenmin een toevoeging verleend, omdat de overheid de burger daarbij behulpzaam is.⁵¹ Op de meeste uitsluitingen kan een uitzondering worden gemaakt, als er sprake is van 'bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid'.⁵² De uitzondering voor bestuursrechtzaken is in 2000 in de wet opgenomen omdat

'[i]n de praktijk is gebleken dat in incidentele gevallen daaraan wel behoefte is'.⁵³

Uit de jurisprudentie blijkt dat over de criteria 'redelijkerwijs zelf af te handelen' en 'eenvoudig' de meeste procedures zijn gevoerd.⁵⁴ De jurisprudentie voor de uitsluitingsgrond van rechtsbijstand en de weigeringsgrond voor een toevoeging blijkt grotendeels te overlappen,⁵⁵ waaruit kan worden opgemaakt dat dit onderscheid in de praktijk weinig waarde heeft. Op basis van jurisprudentie kan langs vijf lijnen geconcludeerd worden of iemand toegang tot het stelsel krijgt:

1. De laagdrempeligheid van de procedure

Naast de al in de wetsgeschiedenis genoemde kantonrechterprocedure worden in de jurisprudentie ook de bezwaarprocedure⁵⁶ en de klachtprocedure⁵⁷ als laagdrempelig gezien. De beroepsprocedure vergt meer juridische vaardigheden dan een bezwaarprocedure.⁵⁸

2. De persoon van de rechtzoekende

In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) komt terug wat in het algemeen van een persoon verwacht kan worden; wanneer deze zelfredzaam moet worden geacht. Zo mag bij laagdrempelige procedures verwacht worden dat een rechtzoekende zelf uitleg geeft over een feitelijke situatie.⁵⁹ Ook omstandigheden gelegen in de persoon van betrokkene, zoals leeftijd en opleidingsniveau, doen niet af aan de laagdrempeligheid van (in dit geval) de klachtprocedure.⁶⁰ Het ontbreken van juridische kennis en het niet beheersen van de Nederlandse taal is geen aanleiding om feitelijke of juridische ingewikkeldheid aan te nemen.⁶¹ In de omstandigheid dat het voeren van de procedures emotioneel belastend is, is evenmin grond gelegen voor het oordeel dat bijstand door een advocaat noodzakelijk is.⁶² In één uitspraak in 2023 nam de Afdeling wel de persoon in overweging, overigens niet ten

45. Art. 12 lid 2 onderdeel g Wrb. De letterlijke tekst is: 'zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.' Het gaat hier dus om hulp buiten het stelsel.

46. *Kamerstukken II* 1992/1993, 22609, nr. 6, p. 13.

47. Art. 28 lid 1 onderdeel c Wrb. *Kamerstukken II*, 1991/92, 22 609, nr. 3, p. 20. Ook kan een toevoeging worden geweigerd als het door het Juridisch Loket kan worden afgehandeld. Zie art. 28 lid 1 onderdeel d WRB.

48. *Stb.* 1994, 32, p. 7.

49. Art. 6 lid 1 onderdeel b Brt en *Stb.* 1994, 32, p. 4.

50. *Stb.* 1994, 32, p. 7.

51. *Stb.* 1994, 32, p. 7 en 8.

52. Art. 6 lid 2 onderdeel a en art. 8 lid 2 Brt.

53. *Stb.* 2000, 387, p. 5.

54. N = 36.

55. Bij het uitsluitingscriterium van art. 12 lid 2 onderdeel g Wrb werden 33 zaken gevonden. Bij de weigeringsgrond van art. 28 lid 1 onderdeel c Wrb overlappen 19 zaken met deze 33 en werden 3 nieuwe zaken gevonden.

56. Rb. Den Haag 7 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4132, verwijzend naar ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:651 en Rb. Den Haag 16 februari 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:1138.

57. ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:965. Zie ook ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3022.

58. ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:635 en ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1727.

59. ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:488; ABRvS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:25 en ABRvS 9 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:411.

60. ABRvS 29 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:3022.

61. ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4005.

62. ABRvS 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1743.

voordele van deze persoon: ‘gelet op de historie tussen partijen kan worden aangenomen dat [appellant] over voldoende kennis beschikt om hierover namens [partij] het woord te voeren.’⁶³

3. De juridische complexiteit van de zaak

Laagdrempelige procedures dragen er volgens jurisprudentie eveneens aan bij dat van juridische complexiteit minder snel sprake is. Het voeren van de bezwaarprocedure dient zodanig feitelijk of juridisch ingewikkeld te zijn dat bijstand van een advocaat nodig is.⁶⁴ Van deze juridische complexiteit was volgens de Afdeling sprake in een geschil dat ontstond tussen een rechtzoekende en gemeente na het aanpassen van een maandelijks aflossingsbedrag. De Afdeling kwalificeerde dit als een rechtsprobleem over het treffen van een betalingsregeling, waarvoor op basis van artikel 7 van het Brt geen toevoeging kan worden verstrekt. In het licht van de Wrbs maakte de Afdeling een uitzondering. Zij gaf aan dat de toepassing van nieuwe beleidsregels op een lopende afbetalingsregelingen niet juridisch eenvoudige vragen oproept. Ook waren de gevolgen voor de rechtzoekende groot, aangezien het termijnbedrag aanzienlijk hoger werd.⁶⁵ De Afdeling lijkt hier een contra-legen beslissing te nemen waardoor gesubsidieerde rechtsbijstand verleend mocht worden.

4. De beschikbaarheid van andere hulpverlening

In de jurisprudentie wordt veelal in het algemeen verwezen naar andere vormen van hulpverlening die een rechtzoekende behulpzaam kunnen zijn met zijn juridische probleem.⁶⁶ Of deze hulpverlening daadwerkelijk beschikbaar is, wordt niet getoetst. Verschillende rapporten concluderen dat andere juridische hulpverlening er lang niet altijd is.⁶⁷ In 2019 onderzocht de Afdeling dit wel, maar deze zaak was dan ook erg specifiek. Het ging om rechtzoekenden die in Somalië zonder vaste woon- of verblijfplaats wonen en betoogd werd dat het niet realistisch is dat zij zelfstandig toegang tot het Juridisch Loket zouden kunnen krijgen en tot een effectieve samenwerking zouden kunnen komen.⁶⁸

5. De bijdrage die de rechtsbijstandverlener levert

De juridische duiding van het geschil maakt niet dat rechtsbijstandsverlening door een advocaat noodzakelijk is.⁶⁹ Ook het feit dat een advocaat kan bijdragen aan de versteviging van de juridische stellingname van een rechtzoekende hoeft niet tot het oordeel te leiden dat de zaak juridisch complex is.⁷⁰

De juridische complexiteit van het probleem zelf en de ingewikkeldheid van de procedure vormen de kern van de toets om te bepalen of een rechtzoekende het zelf of met andere hulp af kan. Over deze lijn is inmiddels het nodige te doen. Verschillende wetenschappelijke rapporten stellen de aanname van zelfredzaamheid bij.⁷¹ In onderzoek naar rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken concludeerde het WODC in 2023 dat zelfredzaamheid als ideaal in de praktijk wordt ingezet als ‘objectief’ toetsingsinstrument. Het wordt (onder meer) gebruikt om toegangseisen aan te scherpen. ‘De burger heeft een grote mate van verantwoordelijkheid gekregen, terwijl niet altijd duidelijk is wat er precies verwacht wordt. Wanneer verwachtingen wel duidelijk zijn, zijn ze bovendien lang niet voor iedereen haalbaar.’ Zelfredzaamheid wordt volgens het WODC daarom te algemeen verondersteld.⁷² Ook de adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand concludeerde in 2023 dat de zelfredzaamheidsaannee in de Wrbs niet wordt gestaafd door de werkelijkheid; zelfredzaamheid is geen statisch gegeven, maar context- en persoonsgebonden.⁷³ In een in november 2024 verschenen bijdrage wordt zelfredzaamheid in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een juridische fictie genoemd.⁷⁴ De vorige Minister voor Rechtsbescherming heeft daarom aangekondigd het ‘zelfredzaamheidscriterium’ aan te willen passen.⁷⁵ Ondertussen heeft de Raad voor Rechtsbijstand sinds juli 2021 de tijdelijke Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz) ingesteld. Deze regeling hanteert een ander toetsingskader voor het toekennen van rechtsbijstand en voorziet in een ruimer toevoegbeleid voor rechtsproblemen die eerder werden afgewezen op ‘zelfredzaamheid’.⁷⁶

63. Het ging hier over de afwijzing van toevoegingen voor een verzoekschriftenprocedure bij de rechtbank op grond van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Zie ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:289.

64. ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1847. Zie ook: Rb. Den Haag 4 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4093.

65. ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3744, o.v. 7.4.

66. ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1727; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1767 en ABRvS 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:965.

67. Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand, *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk; Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 31753, nr. 286, p. 52 en Bilo e.a. 2023, p. 4.

68. De Afdeling was van oordeel dat ‘de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom in het geval van [appellant A] en [appellant B] geen sprake is van bijzondere feitelijke ingewikkeldheid’. Zie ABRvS 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4005.

69. Rb. Den Haag 30 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4389 verwijzend naar ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:968 en ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:82. Zie ook ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1351.

70. ABRvS 7 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3585 verwijzend naar ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3672.

71. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag: WRR 2017 en C. Vrooman e.a., *Eigentijdse ongelijkheid; De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2023, p. 6-8.

72. Verhoeven e.a. 2023, p. 52.

73. Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand 2023, p. 47.

74. Hoekstra e.a. 2024, p. 2912.

75. *Kamerstukken II 2023/24*, 31753, nr. 266, p. 6.

76. *Stcr.* 2024, 11148, art. 2 Regeling adviestoevoeging Zelfredzaamheid 2024.

3.3 Belang van de zaak

Rechtsbijstand wordt afgewezen als de kosten van de rechtsbijstand niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak.⁷⁷ De wetgever beoogt hiermee alleen voor reële rechtsbelangen rechtsbijstand te subsidiëren.⁷⁸ Het belang kan materieel of immaterieel van aard zijn en dient, ook los van de waardering van de betrokkene zelf, als wezenlijk te worden aangemerkt.⁷⁹ Het belang dat direct samenhangt met de invulling van iemands vrijetijdsbesteding of sportbeoefening zal doorgaans niet voor rechtsbijstand in aanmerking komen.⁸⁰ Het Brt noemt bedragen waaronder een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand wordt afgewezen. Daar kan van worden afgeweken als sprake is van zwaarwegende belangen of zwaarwegende persoonlijke omstandigheden in het belang van een effectieve toegang tot het recht.⁸¹

Deze hardheidsclausule is in 2010 aan het Brt toegevoegd, waarbij de toepassing zo beperkt mogelijk diende te worden gehouden.⁸² De reden hiervoor was dat ook indien het belang niet boven de drempelbedragen uit stijgt ‘zwaarwegende persoonlijke omstandigheden van de rechtzoekende [kunnen] rechtvaardigen dat toch een toevoeging wordt verleend’.⁸³ Zwaarwegende persoonlijke omstandigheden kunnen gelegen zijn in (psychische) kwetsbaarheid, een sterke afhankelijkheidsrelatie tot de wederpartij, of een sterke wederpartij.⁸⁴ Deze uitzondering valt op, omdat deze niet voorkomt in het hiervoor behandelde criterium ‘redelijkerwijs zelf af te handelen’ en de hierna te behandelen strafprocedures bij de kantonrechter, terwijl ook daar zwaarwegende persoonlijke omstandigheden kunnen spelen. Mogelijk speelt hier dat in de twee laatstgenoemde gevallen beoordeeld wordt dat het om eenvoudige zaken gaat, terwijl het bij onvoldoende belang wel om een complexe zaak kan gaan. In een zaak in 2022 had de Raad voor Rechtsbijstand onvoldoende rekening gehouden met deze persoonlijke omstandigheden, zo oordeelde de Afdeling. Rechtzoekende had in een conflict met een fitnessaanbieder, waarvan het financieel belang te laag was, voldoende aannemelijk gemaakt dat zij juridische hulp nodig had gelet op haar

persoonlijke omstandigheden: zij had een schuldenlast, fysieke problemen en een burn-out.⁸⁵

Om dezelfde reden van onvoldoende belang wordt geen rechtsbijstand verleend voor strafzaken waarvan aannemelijk is dat een lage boete zal worden opgelegd.⁸⁶ Het belang relateert de wetgever, onder verwijzing naar het EVRM en jurisprudentie, aan de strafdreiging.⁸⁷ Een uitwerking volgt in het Brt, dat voor strafkantonzaken geen rechtsbijstand toekent, tenzij sprake is van zwaarwegende belangen of bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid.⁸⁸ In de jurisprudentie⁸⁹ werd in strafkantonzaken een beroep gedaan op strijd van dit artikel en de toepassing ervan met artikel 6 EVRM al dan niet in combinatie met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Deze beroepen slaagden niet.⁹⁰

3.4 Niet van elke grond ontbloomt

Rechtsbijstand wordt niet verleend als de aanvraag ‘kenmerkend van elke grond is ontbloomt’.⁹¹ Dan dient gedacht te worden aan het verstreken zijn van wettelijk vastgestelde termijnen of een kansloze procedure of een kansloos verweer alleen om uitstel van betaling te krijgen. ‘Rechtsbijstand heeft in een dergelijk geval een buitensporige uitgave tot gevolg waarvoor de openbare middelen niet bedoeld zijn.’⁹² De toetsing van dit criterium is marginaal: er wordt niet gevraagd om plaats te nemen op de stoel van de rechter die over de zaak zal oordelen.⁹³ Het Brt werkt dit criterium uit. Onder andere als een zaak, gezien recente rechtspraak, geen kans van slagen maakt, of als een volstrekt ontoereikende grond is verschaft, wordt rechtsbijstand geweigerd.⁹⁴

In de jurisprudentie werden slechts twee zaken gevonden die betrekking hadden op deze uitsluitingsgrond. Dit duidt erop dat de Raad voor Rechtsbijstand beperkt gebruikmaakt van deze afwijzingsgrond.⁹⁵ In een zaak waarin geen inhoudelijke gronden voor de rechtsbijstand werden aangevoerd noch werd aangevoerd waarom een hoger beroep kans van slagen had, overwoog de Afdeling,

77. Art. 12 lid 2 onderdeel b Wrb.

78. *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 18.

79. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 11, p. 4.

80. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 11.

81. Art. 4 Brt. Voor eenvoudig rechtskundig advies geldt een bedrag beneden de 250 euro en voor een reguliere toevoeging een bedrag van 500 euro.

82. *Stb.* 2010, 153, p. 10.

83. *Stb.* 2010, 153, p. 6.

84. *Stb.* 2010, 153, p. 10.

85. ABRvS 12 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:57.

86. Art. 12 lid 2 onderdeel c Wrb.

87. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 12. Daar waar de kans op oplegging van een vrijheidsstraf aanwezig is, kan rechtsbijstand echter niet op grond van een geringe strafmaat geweigerd worden.

88. Art. 5 Brt.

89. N=4.

90. ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2242; ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3304; ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2245, betrof hoger beroep: Rb. Den Haag 9 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3983.

91. Art. 12 lid 2 onderdeel a Wrb.

92. *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 18.

93. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 6, p. 11.

94. Art. 3 Brt.

95. Dit beeld wordt versterkt omdat in de beleidsregels die de Raad voor Rechtsbijstand publiceert op Kenniswijzer ook weinig beleid te vinden is. Beleid is met name aanwezig rondom herhaalde asielaanvragen en vervolgaanvragen asiel, zie bijv. [rvr.org/kenniswijzer/zoecken-kenniswijzer/toevoegen/asiel/v070-voornemen/](https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoecken-kenniswijzer/toevoegen/asiel/v070-voornemen/).

verwijzend naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat de beperking die betrekking heeft op de slagingskans van een concrete vordering, ‘met het oog op de financiële beheersbaarheid van het systeem van rechtsbijstandsverlening, gerechtvaardigd wordt geacht. Die beperking schaadt het recht op toegang tot de rechter niet in essentie’.⁹⁶

Recente ontwikkelingen maken dit afwijzingscriterium mogelijk lastiger toepasbaar. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel maakt dat de bestuursrechter steeds meer van geval tot geval zal oordelen.⁹⁷ Ook het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb dat tot 1 juli 2024 ter consultatie voorlag en onder andere meer ruimte geeft om termijnoverschrijdingen verschoonbaar te achten,⁹⁸ maakt dat bij voorbaat afwijzen op ‘van elke grond ontbloomt’ op meer onzekerheid zal gaan berusten.

3.5 Tussenconclusie

De criteria om gesubsidieerde rechtsbijstand af te wijzen, vormen niet steeds een samenhangend geheel. Zo zou in de wet duidelijker kunnen worden gemaakt in welke mate de afwijzingscriteria van toepassing zijn op het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket lijkt op basis van de wet geen rechtshulp te mogen verlenen in zaken van gering belang of zaken die een rechtzoekende zelf of met hulp kan oplossen, terwijl rechtshulp juist ook bedoeld is voor deze zaken. Met eenvoudige juridische adviezen en het verwijzen naar andere instanties kan het Juridisch Loket een rechtzoekende immers op weg helpen.⁹⁹ Ook de criteria voor het toekennen van een LAT kunnen kritisch bekeken worden. De LAT is bedoeld voor eenvoudig advies en als vorm tussen rechtshulp en rechtsbijstand. Het toepassen van dezelfde afwijzingscriteria als voor reguliere rechtsbijstand (zoals het afwijzingscriterium ‘eenvoudig’) ligt dan niet voor de hand.¹⁰⁰ Verder hebben de afwijzingscriteria ‘redelijkerwijs zelf af te handelen’ en ‘eenvoudig’¹⁰¹ in de praktijk geen onderscheidende waarde, zodat zij in elkaar kunnen worden geschoven. Ten slotte wordt het criterium ‘van elke grond ontbloomt’ in de praktijk weinig gebruikt en lijkt deze, zoals eerder omschreven, in toenemende mate lastig toepasbaar.

De kern van de toets of een rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand draait uiteindelijk om de juridische ingewikkeldheid van de zaak in combinatie met de (laagdrempeligheid van de) procedure. In zaken van onvoldoende financieel belang heeft de wetgever ervoor gekozen een hardheidsclausule in te passen in geval van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden. Met de door de vorige Minister

voor Rechtsbescherming aangekondigde aanpassing van het ‘zelfredzaamheidscriterium’¹⁰² kan breder gekeken worden naar de (samenhang tussen) verschillende hardheidsclausules in het Brt om zo context- en persoonsgebonden omstandigheden een volwaardige plek te geven in het stelsel. Deze aanpassing is, zo moge duidelijk zijn uit bovenstaande, hoogst noodzakelijk.

De Afdeling toetst de besluiten van de Raad voor Rechtsbijstand terughoudend.¹⁰³ Welke impact het in 2022 door de Afdeling geformuleerde kader voor het toetsen van besluiten met beleidsruimte aan het evenredigheidsbeginsel heeft op afgewezen verzoeken tot rechtsbijstand moet nog blijken.¹⁰⁴ Dat dit in de onderzochte jurisprudentie nog niet duidelijk terug te zien is, is mogelijk mede te verklaren door de eerder aangehaalde Ratz, waardoor rechtzoekenden eerder voor een toevoeging in aanmerking komen bij onvoldoende zelfredzaamheid.

In de afwijzingscriteria wordt steeds een afweging gemaakt tussen de initiële doelen van de wet: toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand en financiële beheersbaarheid. De afweging of met het toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand een probleem kan worden opgelost, speelt in de wet- en regelgeving en de rechtspraak ogenschijnlijk geen rol. De huidige afwijzingscriteria zijn immers bij de totstandkoming in de wet opgenomen en daarom niet met het oog op het later toegevoegd systeemdoel van ‘probleemoplossing’. Doorvertaling naar dit nieuwe doel lijkt daarmee niet te hebben plaatsgevonden.

4 Instrumenten voor het oplossen van juridische problemen

Waar hiervoor werd geconcludeerd dat de afwijzingscriteria niet ten dienste lijken te staan van het oplossen van problemen, onderzoekt deze paragraaf in hoeverre andere instrumenten dit wel doen. Probleemoplossing kan dan langs twee wegen benaderd worden: door te constateren dat de oplossing niet alleen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te vinden is (par. 4.1) en door interventies gericht op het oplossen van een probleem binnen het stelsel (par. 4.2). De paragraaf eindigt met een tussenconclusie (par. 4.3).

4.1 Instrumenten voor oplossingen in samenwerking met andere voorzieningen

In de beleidsnota uit 2018, die de opmaat is voor de op dit moment lopende stelselvernieuwing, werd geconstateerd dat ‘juridische oplossingen (...) vaak geen echte

96. ABRvS 12 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1906, verwijzend naar ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:565 en naar het arrest van EHRM 15 februari 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0215JUD006841601, nr. 68416/01, punten 60 en 62 (*Steel en Morris t. het Verenigd Koninkrijk*) en het arrest van EHRM 22 maart 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:0322JUD005951900, nr. 59519/00, punten 127 tot en met 129 (*Staroszyk t. Polen*).

97. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

98. Zie internetconsultatie.nl/waarborgfunctieawb/b1.

99. Art. 1 lid 1 Wrb.

100. Uit de in par. 2 genoemde cijfers komt naar voren dat de LAT een zeer klein deel van de toevoegingen betreft, zo’n 3 procent.

101. In resp. art. 12 lid 2 onderdeel g en 28 lid 1 onderdeel c Wrb.

102. *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 266, p. 6.

103. Zie Rb. Den Haag 7 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4132, verwijzend naar ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4092.

104. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, m.nt. M. van Zanten.

oplossingen [zijn].¹⁰⁵ In de stelselvernieuwing gaat daarom aandacht uit naar het vroegtijdig ‘integraal’ oplossen van problemen.¹⁰⁶ In het regeerprogramma is aangekondigd dat het Juridisch Loket de samenwerking met onder andere het sociaal domein versterkt. Dit met als doel om rechtzoekenden beter te kunnen helpen en te voorkomen dat ‘mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd of in onnodige procedures terecht komen’.¹⁰⁷

De Wrb en de toelichting daarop bieden weinig aangrijpingspunten voor samenwerking met andere vormen van hulp voor het oplossen van een juridisch probleem. Zo staat in de definitie van rechtshulp alleen dat het verwijzen naar ‘ter zake doende instanties’ een taak is van het Juridisch Loket.¹⁰⁸ Het bestaan van andere personen of instellingen buiten het stelsel die de rechtzoekende met zijn probleem kunnen helpen is, zoals eerder aangegeven, een afwijzingsgrond voor rechtsbijstand.¹⁰⁹ Verder is het verhogen van de eigen bijdragen ingezet als instrument om rechtzoekenden te stimuleren om zelf hun probleem, al dan niet met hulp, buiten het stelsel op te lossen.¹¹⁰ De achterliggende gedachte lijkt vooral de financiële beheersbaarheid van het stelsel en niet in de wens tot ‘integrale’ probleemoplossing. De Wrb biedt dus nog nauwelijks aangrijppunten voor die gewenste samenwerking.

4.2 Instrumenten voor oplossingen binnen het stelsel

In de stelselvernieuwing gaat aandacht uit naar het oplossend vermogen van het stelsel. Het Juridisch Loket werkt aan meer oplossingsgerichte dienstverlening¹¹¹ en het kabinet wil investeren in het Juridisch Loket.¹¹² Verbetering van de kwaliteit van advocaten in het stelsel is eveneens een doel.¹¹³

Over de kwaliteit en de taken van medewerkers van het Juridisch Loket om een juridisch probleem op te lossen zegt de Wrb niets. De definitie van rechtshulp is de enige richting die de Wrb geeft. Meer oplossingsgerichte dienstverlening van het Juridisch Loket lijkt zich lastig te verhouden met de definitie van rechtshulp in de Wrb, die aangeeft dat het Juridisch Loket niet aan vertegenwoordiging van de rechtzoekende mag doen. Immers, om problemen op te lossen zal snel een zekere mate van

belangenvertegenwoordiging plaatsvinden, zoals het schrijven van een brief of telefonisch contact met een wederpartij namens een rechtzoekende.¹¹⁴

Aan advocaten en mediators worden in het stelsel eisen gesteld. Het toezicht op het functioneren van de advocatuur is primair een taak van de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten.¹¹⁵ De Wrb regelt dat advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen ingeschreven moeten zijn bij de Raad voor Rechtsbijstand die voorwaarden aan die inschrijving kan stellen, onder andere op het gebied van deskundigheid op rechtsgebieden en het minimum en maximum aantal zaken waarvoor een advocaat toevoegingen ontvangt.¹¹⁶ Dit doet de Raad voor Rechtsbijstand door jaarlijks inschrijvingsvoorwaarden vast te stellen.¹¹⁷ De inschrijving kan worden doorgehaald indien de advocaat niet meer voldoet aan de voorwaarden of de rechtsbijstandverlening niet voldoet aan de eisen van doelmatigheid en zorgvuldigheid.¹¹⁸ In de wetstoelichting wordt als voorbeeld van ondoelmatigheid het veelvuldig procederen of het aanvragen van nodeloze toevoegingen genoemd.¹¹⁹ Bij onzorgvuldigheid gaat het bijvoorbeeld over het niet informeren van een cliënt over het verloop van de zaak of overleggen met een cliënt over het wel of niet ondernemen van actie.¹²⁰ Voor mediators gelden eveneens inschrijffvoorwaarden en een mogelijkheid tot doorhalen van de inschrijving indien de mediator niet langer voldoet aan deze voorwaarden.¹²¹ Verder heeft het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand de taak om mediation, juist bedoeld voor conflictbemiddeling, te bevorderen.¹²² Mediation kan een bijdrage leveren aan het doel van de probleemoplossing, maar is een relatief klein onderdeel van het totale aantal toevoegingen.¹²³

4.3 Tussenconclusie

Het kunnen oplossen van een probleem vraagt van de deelnemers aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat zij weten in welke situatie een andere instantie of persoon geëquipeerd is om het probleem op te lossen en dat zij hiernaar kunnen verwijzen. Het vraagt ook dat zij zelf geëquipeerd zijn om het juridisch probleem op te lossen. Voor de mogelijkheden van het Juridisch Loket

105. *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, nr. 155, p. 2.

106. *Kamerstukken II*, 2018/19, 31753, nr. 155, p. 7 en 8. Zie ook *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 269, p. 3.

107. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96, p. 84.

108. Art. 1 Wrb. De Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2013 geeft evenmin uitgebreidere informatie.

109. Art. 12 lid 2 onderdeel g Wrb.

110. *Stb.* 2013, 345, p. 1 en 8.

111. Elfde Voortgangsrapportage Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 288, p. 9.

112. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96, p. 84. Ook vindt het kabinet het belangrijk ‘om voldoende aanbod van de sociale advocatuur te houden’.

113. *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 268, p. 6.

114. Zie ook Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand 2023, p. 62.

115. Zoals neergelegd in de Advocatenwet.

116. Art. 14 en 15 Wrb.

117. Zie rvr.org/@14748/inschrijvingsvoorwaarden-advocatuur-2024/.

118. Art. 17 Wrb.

119. *Kamerstukken II* 1991/92, 22609, nr. 3, p. 19.

120. *Kamerstukken II* 2000/01, 27553, nr. 3, p. 5 en 6.

121. Zie art. 33b, 33c en 33d Wrb.

122. Art. 7 lid 1 onderdeel b Wrb. Zo loopt vanaf 20 februari 2023 de Subsidieregeling startbijdrage mediation. Het doel van de startbijdrage is om partijen die niet voor een toevoeging in aanmerking komen te stimuleren om deel te nemen aan een mediationtraject voorafgaand of na de zitting. Zie *Stcrt.* 2023, 6709.

123. Het betreft zo’n 4 procent van het totale aantal toevoegingen.

om naar andere hulp te verwijzen en voor de benodigde kwaliteit en de taken van medewerkers van het Loket biedt de wet weinig aanknopingspunten. Mede vanwege het (toegenomen) belang dat aan rechtshulp wordt gehecht en de wens tot meer oplossingsgerichte dienstverlening kan het passen om ook voor het Juridisch Loket meer kwaliteitswaarborgen in de wet op te nemen.¹²⁴ De wet biedt wel meer instrumenten om een kwaliteitsniveau aan advocaten en mediators te stellen. Het dreigen- de tekort aan sociaal advocaten en de achterblijvende vergoedingen kunnen de kwaliteit van de advocatuur in de praktijk echter wel onder druk zetten.

5 Slotbeschouwing

Het kabinet heeft in zijn regeerprogramma aangegeven burgers (en bedrijven) in staat te willen stellen sneller, eenvoudiger en beter een passende oplossing voor een juridisch probleem te vinden. De lijn met de sinds 2018 lopende stelselvernieuwing van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt doorgetrokken, met rond de zomer van 2025 zicht op de contouren van wijziging van de Wrb. Het is wachten op een eerste concept. Het kabinet wil ook investeren in rechtsbijstand in jeugdbeschermingszaken, maar rechtsbijstand bij asielaanvragen juist zoveel mogelijk beperken.¹²⁵ De door het kabinet aangekondigde versterking van de toegang tot het recht¹²⁶ lijkt dus niet op te gaan voor asielzoekers.

Dit artikel beoogt het zicht op het ontwerp en functioneren van de Wrb, gezien vanuit de positie van de rechtzoekende, te vergroten. In de conclusie breng ik de analyses uit de voorgaande paragrafen bijeen en expliciteer ik welke bevindingen deze opleveren voor een nieuwe Wrb.

Gesubsidieerde rechtsbijstand draagt bij aan de toegang tot de rechter, een eerlijk proces en een behoorlijke rechtspleging. Gesubsidieerde rechtsbijstand staat inmiddels ook ten dienste van het kunnen oplossen van een rechtsprobleem, zo mogelijk door het eerst zelf op te lossen, door rechtshulp of door alternatieve geschilbeslechting. Lichtvaardig procederen dient voorkomen te worden en de kosten dienen beheersbaar te blijven.

De eerstgenoemde normen, toegang tot de rechter, een eerlijk proces en een behoorlijke rechtspleging, komen mede voort uit het internationale discours. De Staatscommissie rechtsstaat heeft in haar adviesrapport geadviseerd om in Nederland de principes van de rechtsstaat

actief uit te dragen. Zij beveelt aan om de rechtsstatelijke cultuur te versterken.¹²⁷ De vice-voorzitter van de Raad van State spreekt over het besef dat grotere kennis van de inrichting en de werking van de democratische rechtsstaat wenselijk is en dat een cultuur van 'constitutionele geletterdheid' nog veel inzet vraagt.¹²⁸ In dat licht biedt de totstandkoming van een nieuwe Wrb kansen. Het biedt kansen om in de toelichting expliciet te verwoorden aan welke normen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bijdraagt en dit met positieve toevoegcriteria te bekrachtigen in de wet. Met een grondwetsherziening waarin het recht op rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen expliciet onderdeel wordt van het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces,¹²⁹ zou het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand eveneens meer betekenis kunnen krijgen.

Een nieuwe Wrb biedt ook kansen om meer fundamenteel te bezien waar de wetgever zelf piketpalen wil slaan. Het Brt sluit nu vrij specifieke problemen van rechtsbijstand uit, onder andere omdat zij eenvoudig zouden zijn,¹³⁰ terwijl de wetgever de beslissing over gesubsidieerde rechtsbijstand in andere meer voorkomende zaken aan de praktijk overlaat.¹³¹ Dat de uitsluitingen in het Brt niet altijd passen, bleek eerder uit de uitspraak van de Afdeling die het treffen van een afbetalingsregeling in deze specifieke zaak niet juridisch eenvoudig vond.¹³² In een andere recente uitspraak van de Afdeling zie ik ondersteuning om deze piketpalen ook in positieve zin te slaan. Dat wil zeggen dat naast het noemen van problemen waar gesubsidieerde rechtsbijstand in de regel niet aan de orde is, de wet of regelgeving ook problemen noemt waar gesubsidieerde rechtsbijstand in het belang van de toegang tot het recht noodzakelijk is. De Afdeling concludeerde in deze uitspraak dat Nederland niet heeft geregeld wanneer aan rechtsbijstandverleners een vergoeding wordt toegekend voor de verlening van rechtsbijstand aan een niet-aangehouden minderjarige verdachte voorafgaand aan en tijdens een politieverhoor. Nederland heeft daarmee artikel 4 van de Richtlijn 2016/1919/EU niet voldoende omgezet in nationaal recht. Dit artikel bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat verdachten die onvoldoende middelen hebben het recht op rechtsbijstand kunnen uitoefenen wanneer de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen.¹³³ De criteria die het EHRM heeft geformuleerd, bieden aanknopingspunten voor deze positieve piketpalen. Het EHRM heeft bepaald dat de ernst van het feit waarvan de verdachte is beschuldigd, de zwaarte van de

124. Zie ook: Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand 2023, p. 60.

125. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96, p. 84 en 21.

126. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 96, p. 84.

127. Staatscommissie Rechtsstaat 2024, p. IV.

128. Vice-president van de Raad van State, *Weerbaar en duurzaam; toespraak ter gelegenheid van de opening van de Week van de Rechtsstaat*. Den Haag: 2024, zie raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice-president/weerbaar-en-duurzaam/.

129. Zie ook: T. Barkhuysen & M.L. Emmerik, 'Het recht op toegang tot de rechter en een eerlijk proces in de Nederlandse Grondwet?', in: J.P. Loof (red.), *Geschakeld recht: verdere studies over Europese grondrechten ter gelegenheid van de 70ste verjaardag van prof. mr. E.A. Alkema*, Deventer: Kluwer 2009, p. 37-39 en (in meer algemene zin) vice-president van de Raad van State 2024.

130. Bijv. de wijziging van een spelfout in de voornaam, art. 6 lid 1 onderdeel b Brt en *Stb.* 1994, 32, p. 4.

131. Bijv. het niet verstrekken van toevoegingen voor zaken tegen het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen of bezwaar en beroep in het basis- en voortgezet onderwijs. Zie Kenniswijzer Raad voor Rechtsbijstand: rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/bestuursrecht/b010-bestuursrecht/.

132. ABRvS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3744, o.v. 7.4.

133. ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3083.

straf die hij riskeert, de complexiteit van de zaak en de zelfredzaamheid van de verdachte, bepalen of kosteloze rechtsbijstand moet worden verstrekt aan een onvermogen verdachte in het belang van een behoorlijke rechtspleging.¹³⁴ Deze criteria zien voornamelijk op het strafrecht, maar kunnen als inspiratie dienen voor andere rechtsgebieden. De (potentiële) impact van het probleem op het leven van de rechtzoekende, de complexiteit van de zaak en de context en persoon van de rechtzoekende zijn criteria die mogelijk ook voor andere rechtsgebieden (positief) te operationaliseren zijn.

De wetgever heeft aan het stelsel grenzen gesteld: het is een vangnet en niet bedoeld voor ieder juridisch probleem waar een rechtzoekende mee te maken krijgt. Dat deze grenzen er zijn is geaccepteerd en bevestigd in verdragen en jurisprudentie. Het is te rechtvaardigen dat het bij subsidiëring van rechtsbijstand moet gaan om een juridisch probleem dat een rechtzoekende niet zelf of met hulp kan oplossen, dat het probleem een zeker gewicht moet hebben en dat het niet om een bij voorbaat kansloze zaak moet gaan. Daarbij is het toe te juichen en hoogst noodzakelijk dat niet alleen het juridische probleem, maar ook de context en persoon van de rechtzoekende bepalend worden of een rechtzoekende er zelf uit komt.¹³⁵ De toegenomen evenredigheidstoetsing van de Afdeling vraagt ook om deze omstandigheden mee te wegen in de toekenning van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De verwachtingen van een beheersbaar systeem kunnen echter niet te hoog zijn. Verwijzingen naar de door de Minister van Justitie in 1993 geconstateerde gevarieerde ‘dagelijkse praktijk van het recht’¹³⁶ en door diens ambtsvoorganger al in 1982 gesignaleerde toenemende ‘ondoorzichtige regeldichtheid van de verzorgingsstaat’, die sindsdien niet bepaald is afgenomen, maken duidelijk dat het stelsel afhankelijk is van ontwikkelingen waar het geen of weinig invloed op heeft.¹³⁷ Het stelsel dient daarmee per definitie adaptief te zijn. Het dient zich te kunnen aanpassen aan nieuwe problemen waar rechtzoekenden mee te maken krijgen.

Het stelsel heeft als belangrijk (later toegevoegd) doel om problemen op te lossen. Het lijkt meer voor een rechtzoekende te willen betekenen dan bij de totstandkoming van de wet voor ogen stond. Dit doel past niet op groepen rechtzoekenden die vooral rechtsbescherming nodig

hebben en daarvoor aangewezen zijn op gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat. Voor de groepen waar dit wel past, is overdenking en realisme over wat het juridische stelsel kan verwezenlijken nodig. Een parallel kan worden getrokken met het debat over de rol en de verantwoordelijkheden van de rechter in maatschappelijk effectieve rechtspraak.¹³⁸ In eerdere wetstoelichtingen was het kunnen oplossen van een probleem als doelstelling bovendien veelal gekoppeld aan bezuinigingen: door meer aan rechtzoekenden zelf over te laten zouden problemen worden opgelost.¹³⁹ Eerder aangehaalde rapporten over zelfredzaamheid maken duidelijk dat dit effect niet generiek verondersteld kan worden.¹⁴⁰

De huidige criteria en instrumenten in de Wrb bieden weinig handvatten voor het nieuwe doel. Zo kan de vraag worden gesteld of pas rechtsbijstand toekennen als de behartiging van het belang niet meer zelf aan de aanvrager kan worden overgelaten,¹⁴¹ bijdraagt aan het oplossen van een probleem. Eerdere rechtsbijstand kan immers ook conflicten voorkomen en deze vroegtijdig de-escaleren.¹⁴² In de stelselvernieuwing wordt sterk ingezet en veel verwacht van rechtshulp om problemen van rechtzoekenden vroegtijdig op te lossen, breder dan alleen de rechtshulp door het Juridisch Loket.¹⁴³ Het Juridisch Loket moet een coördinerende rol gaan vervullen in het versterken van de brede eerstelijns hulp en de samenwerking tussen juridisch en sociaal domein.¹⁴⁴ Het regeerprogramma lijkt deze lijn door te zetten. Evident is dat niet alles in een wet hoeft te staan en er ook andere manieren zijn en worden ingezet om te komen tot deze brede en sterke eerstelijns rechtshulp.¹⁴⁵ De aandacht die de huidige Wrb besteedt aan rechtshulp steekt echter schril af bij deze ambitie en zit deze mogelijk zelfs in de weg, door de beperking dat het Juridisch Loket niet aan belangenvertegenwoordiging mag doen.

Een nieuwe Wet op de Rechtsbijstand biedt kansen om duidelijker te maken aan welke fundamentele normen het stelsel bijdraagt en met positieve criteria het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand sterker rechtsstatelijk in te bedden. De nieuwe Wrb dient daarbij realistisch te zijn over wat het een rechtzoekende kan bieden om tot een oplossing voor zijn probleem te komen en een instrumentarium te hebben dat daarmee correspondeert. Dit vanuit de gedachte dat het stelsel zich kan en moet blijven aanpassen aan de veranderende wereld die steeds nieuwe problemen voor rechtzoekenden met zich brengt.

134. ABRvS 3 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2242, met verwijzing naar EHRM 24 mei 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001274487, nr. 12744/87, punten 32-35 (*Quaranta t. Zwitserland*).

135. *Kamerstukken II* 2023/24, 31753, nr. 266, p. 6.

136. *Kamerstukken II* 1992/93, 22609, nr. 5, p. 13.

137. *Kamerstukken II* 1982/83, 17769, nr. 1-3, p. 10 en 11.

138. R. Hartendorp, ‘Maatschappelijke effectieve rechtspraak als een kader voor een nieuwe verhouding tussen rechter en rechtzoekenden’, AA oktober 2023, p. 811.

139. Een parallel is te trekken naar de sociale zekerheid. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Van overleven naar bloeien: bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen* (publicatie 2024-01), Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving 2024, p. 51.

140. Verhoeven e.a. 2023, p. 48 en 52 en adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand 2023, p. 47.

141. Waarbij de wetstoelichting duidt op het pas toevoegen bij een conflict, *Kamerstukken II* 1992/1993, 22609, nr. 6, p. 13.

142. Adviescommissie Zelfredzaamheid rechtshulp en rechtsbijstand 2023, p. 75.

143. Zie bijv. *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 269, p. 9.

144. *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 269, p. 3.

145. Zie bijv. *Kamerstukken II* 2022/23, 31753, nr. 270.