

# De stelselherziening van minister Dekker

Minister van Rechtsbescherming Sander Dekker wil de rechtsbijstand hervormen. Mies Westerveld geeft een overzicht van eerdere pogingen tot hervorming en zet daar de huidige voorstellen tegen af. Haar conclusie: zeker niet alle door Dekker voorgestelde hervormingen zijn slecht, maar ze neigen wel naar wensdenken.

## MIES WESTERVELD

*Hoogleraar Sociaal verzekeringsrecht en Sociale rechtshulp aan de UvA*

De corebusiness van de sociale rechtshulpbeweging is de borging van de toegang tot het recht. Toegang tot het recht is de vertaling van het Amerikaanse ‘access to justice’ (A2J) en wil zoveel zeggen als dat het systeem van wet- en regelgeving in gelijke mate toegankelijk moet zijn voor iedereen en dat het tot uitkomsten moet leiden die individueel en maatschappelijk rechtvaardig zijn.<sup>1</sup>

Deze observatie (uit de jaren zeventig) laat zien dat toegang tot het recht niet alleen ziet op het kunnen verwerklijken van bij wet toegekende rechten, maar ook op het bereiken van goede uitkomsten – ‘goed’ zowel voor de individuele rechtzoekende als voor de samenleving als geheel. De toegang tot het recht is daarmee, misschien nog wel meer dan een recht van het individu, een opdracht: aan de wetgever, de rechterlijke macht, de wetenschap en de rechtshulpbeoefenaren in welke hoedanigheid ook.

De sociale rechtshulpbeweging uit de beginjaren (1972-'80) neemt die opdracht ter harte door de rechtshulp toe te spitsen op de

genen van wie een maatschappelijk zwakkere positie verondersteld wordt, en door activiteiten te ontplooiën die gericht zijn op meer structurele verandering, zoals het voeren van proefprocessen, het aanleggen van een zwartboek of het lobbyen voor rechtvaardige(r) wetgeving.<sup>2</sup> Het is de tijd van vóór het internet, vóór de op misstanden gerichte tv-programma's en onderzoeksjournalistiek, de tijd van gastarbeiders en huisjesmelkers. Maar het is ook de tijd van de vrouwenemancipatie en de aandacht voor mensenrechten. Toegang tot het recht is in die context de ideale modus om al die nieuwe, nog onverkende rechten te effectueren.

### ***Van ongecontroleerde naar gecontroleerde gratis rechtshulp***

De institutie die de gratis rechtshulp faciliteerde was de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden uit 1957 (WROM 1957), die er kwam om een einde te maken aan het onbeloonde karakter van de pro Deo rechts-

bijstand. Er waren voor die tijd al wel bureaus voor consultatie, die draaiden op een bescheiden rijksbijdrage en op de bereidheid van advocaten om gratis spreekuur te houden. En er waren ook wel advocaten die vrijwillig en zonder vergoeding armlastige mensen procesbijstand verleenden, maar die bereidheid hield niet echt over.

De WROM was een belangrijke mijlpaal, zowel voor de advocatuur als voor de rechtzoekenden. Maar het feit dat de financiering nu geregeld was, wilde niet zeggen dat dit ook gold voor de kwaliteit van de rechtshulp. Integendeel, daaraan schortte het in de ogen van de sociale rechtshulpbeweging nu juist. De advocatuur werd, vanwege haar ivoren-toren-gehalte, haar onverschilligheid voor de problemen van gewone mensen en haar gebrek aan kennis over de rechtsgebieden waar die problemen speelden, aangewezen als veroorzaker van de zogeheten 'leemte in de rechtshulp'.<sup>3</sup>

De kritiek op de sociale rechtshulpbeweging raakt een gevoelige snaar. De Orde van Advocaten zette onderzoeken uit naar het eigen functioneren en de staat van de gefinancierde rechtshulp<sup>4</sup> en de minister van Justitie nodigde vertegenwoordigers van de pas opgerichte Vereniging voor Rechtshulp<sup>5</sup> uit voor een overleg over een ander rechtshulpstelsel. Kort hierop maakten de bureaus voor consultatie plaats voor buro's voor rechtshulp. Ook kwamen er startsubsidies voor studenten die een sociaal advocatenkantoor wilden beginnen. De uitgaven voor de WROM gingen in een periode van tien dan ook jaar fors omhoog: van f13 miljoen in 1970 naar f159 miljoen tien jaar later.

Dat jaar — 1980 — was ook het jaar waarin ons land te maken kreeg met een economische recessie en de regering luidde de noodklok over dit financieel onbeheersbare dossier. De minister begon, als experiment, met de invoering van een eigen bijdrage voor de rechtshulp, maar die maatregel richtte niet veel uit, ook omdat de sociale advocatuur de bijdrage massaal boycotte.

Het bleek dat de WROM wel veel rechten kende: voor advocaten en mensen die hen nodig hadden, maar niet of nauwelijks mogelijkheden kende om toezicht te houden of om tegen misbruik op te treden. Deze omissie werd hersteld met de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) uit 1994.

### ***Wrb 1994: het vergoedingensysteem***

De Wet op de rechtsbijstand uit 1994 was vooral bedoeld om al het onder het mom van sociale rechtshulp verrichte advocatenwerk qua omvang binnen de perken te houden. De Wrb gaf de bureaus voor rechtshulp een wettelijke status, maar het 'gaf' hen ook een toezichthouder, de raden (later raad) van rechtsbijstand. Deze raden waren gelijk ook hun subsidiënt en zij hadden de bureaus daarmee stevig in hun greep.<sup>6</sup>

Ook raakten de bureaus voor rechtshulp de bevoegdheid kwijt om mensen zelfstandig naar een advocaat door te verwijzen. Die taak lag voortaan bij de raden voor rechtsbijstand, die dan meteen konden toezien op nut en noodzaak van al die verwijzingen.

In het toekenningsstelsel zelf veranderde niet zoveel. De hulpvrager moest armlastig zijn en het probleem waarvoor hij rechtsbijstand vroeg, moest van voldoende gewicht zijn om subsidie te rechtvaardigen. De zogenaamde toevoeging was daarmee voor de hulpvrager een verklaring dat hij recht had op gesubsidieerde rechtsbijstand en voor de advocaat de beschikking tot subsidieverlening.

De subsidie zelf werd verstrekt volgens een puntensysteem: niet de hoeveelheid tijd die aan een zaak was besteed was leidend, maar het daaraan toegekende aantal punten. Alleen bij een aanmerkelijke tijdsoverschrijding kon een extra-uren-vergoeding worden toegekend. Wel kon één gebeurtenis aanleiding zijn tot de afgifte van meerdere toevoegingen. Bijvoorbeeld: een ontslag (ontslagtoevoeging), gevolgd door een weigering van WW (WW-toevoeging), waarna de aanvrager onmiddellijk geld nodig had en de aanvraag tot een voorlo-

pige voorziening werd afgewezen (bijstandstoevoeging). Ook kon één procedure meerdere toevoegingen genereren, bijvoorbeeld een ontslag op staande voet waarbij de werkgever hangende de procedure voorwaardelijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst vroeg.

### **Wrb 2000: ‘reprivatisering’ van het advocatenwerk**

Vier jaar na de inwerkingtreding van de Wrb werd de wet geëvalueerd. In die evaluatie werd een negatief oordeel uitgesproken over de rechtsbijstandstaak van de bureaus voor rechtshulp (ook wel: ‘deprivatisering van het advocatenwerk’). Het rapport noemde die ontwikkeling om twee redenen onwenselijk: de sociale advocatuur werd hierdoor uit de markt gedrukt en de marktsector verloor ‘aanzienlijk aan betekenis ten opzichte van de publieke sector’.<sup>7</sup>

Vooraf het tweede, ‘meer principiële’, bezwaar woog zwaar in een tijd die in het teken staat van marktwerking en het terugdringen van de publieke sector. Toch zou het nog enige tijd duren voor de deprivatisering werd teruggedraaid. Dit hing mede samen met het feit dat de bureaumedewerkers – van wie velen nog stamden uit de sociale rechtshulpbeweging – weinig op hadden met een boven hen geplaatste toezichthouder en liever een eigen koers voeren dan de instructies van de raden op te volgen.<sup>8</sup>

Omdat het conflict niet vanzelf wegging, stelde de minister een adviescommissie in om hem te raden hoe uit deze impasse te geraken.<sup>9</sup> Ook deze commissie velde een negatief oordeel over de door de bureaus voorgestane éénloketbenadering<sup>10</sup> en daarmee was het pleit beslecht. De minister vroeg de raden voor rechtsbijstand het voortouw te nemen bij wat wederom een (kleine) stelselherziening zou worden. De bureaus voor rechtshulp werden ontmanteld en vervangen door Juridische Loketten met een veel beperktere taakstelling. Belangenbehartiging behoorde niet langer tot hun takenpakket, de ‘one-touch-one-play’

(kortweg OTOP) benadering voor rechtshulp<sup>11</sup> was van de baan.

Ook het verwijzingsstelsel werd neutraler. Niet langer stuurden bureaumedewerkers hulpvragers naar een advocaat met wiens expertise ze bekend waren, de verwijzing ging voortaan aan de hand van een door de raad voor rechtsbijstand opgestelde lijst en wel naar de advocaat die op dat moment aan de beurt was. Wel konden mensen een bekende advocaat rechtstreeks benaderen en in

## **De sociale advocatuur wordt al decennialang overvraagd en is zwaar onderbetaald, en toch stelt de minister een koude sanering voor**

dat geval ging de toevoeging wel naar de door de betrokkene gewenste rechtshulpverlener. Maar het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand werd vanaf dat moment, meer dan voorheen, een zaak van de hele balie, althans dat segment dat zich (ook) wilde toeleggen op een toevoegingenpraktijk.

### **Ontwikkelingen na 2000: van toernooi-naar verzoeningsmodel**

De kosten van de gesubsidieerde rechtshulp bleven intussen oplopen en staatssecretaris Albayrak besloot het stelsel te laten analyseren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport van de commissie die deze opdracht kreeg, kwam uit in 2008 en gaf aan dat de aandacht in het bestaande systeem te zeer uitging naar de toegang tot een advocaat en de rechter en te weinig naar de oplossing van (rechts) problemen.<sup>12</sup>

Het rapport gaf aanleiding tot initiatieven die verrassend actueel overkomen, zoals het

project ‘proactieve geschiloplossing’, waarbij medewerkers van bestuursorganen geïnstrueerd werden op vragen of klachten eerder te reageren met een telefoontje dan met een voor de burger vaak onbegrijpelijke brief; een regierechter die partijen in een vroeg stadium oproept om de achterliggende feiten helder te krijgen en de zaak zo mogelijk meteen af te doen; en het waar mogelijk promoten van mediatoon. Ook kwam er een korting op de eigen bijdrage voor degene die eerst het juridisch loket consulteerde alvorens naar een advocaat te stappen. Het streven was, aldus de staatssecretaris, om te komen tot een anders opgezet systeem waarin de burger meer verantwoordelijk zou worden voor het oplossen van conflicten en het treffen van voorzieningen ‘voordat onderling vertrouwen omslaat in wantrouwen’.<sup>13</sup>

Rechtspraak kreeg in deze benadering het stempel van het verkeerde medicijn voor de meeste problemen waarmee mensen te maken krijgen, en van advocaten werd wel gezegd dat ze gevangen zaten in een ‘toernooimodel’ en zaken eerder op de spits drevan dan dat ze op een minnelijke oplossing aanstuurden.<sup>14</sup> Die benadering werd met het verstrijken van de tijd de officiële beleidslijn zowel ten aanzien van geschilbeslechting als van rechtsbijstand.

### **2012-2018: ‘het systeem moet op de schop’**

In 2012 bracht staatssecretaris Teeven een ‘position paper’ uit waarin ronduit wordt gesteld dat het stelsel van rechtsbijstand de grenzen van zijn houdbaarheid had bereikt en dat er moest worden aangekoerst op revisie. Eerder al had hij ingezet op een ‘privatisering’ van de rechtspraak, onder meer door het voorstel deze ‘kostendekkend’ te maken.<sup>15</sup> Dit wetsvoorstel — dat de kostendekkendheid van de rechtspraak zou doen stijgen van 30 naar 64%<sup>16</sup> — heeft het niet gehaald, maar veel gescheeld heeft het niet.<sup>17</sup> En ook nu nog wordt de populariteit van private vormen van geschilbeslechting, zoals e-court en digitrage, regel-

matig in verband gebracht met de hoogte van de griffierechten. Vanuit de rechterlijke macht worden onderwijl initiatieven ontplooid om de rechtspraak laagdrempeliger, eenvoudiger en goedkoper te maken zoals de buurtrechter, de burentrechter en de regelrechter.

In 2014 startte het ministerie van Justitie een consultatietraject met de titel ‘stelselvernieuwing rechtsbijstand’. Echter, anders de ambitieuze naam doet vermoeden, voorzag het voorstel vooral in een aanpassing op onderdelen. Het systeem zelf bleef redelijk overeind, wel werden zekere rechtsgebieden van gesubsidieerde rechtsbijstand uitgesloten, evenals echtscheidingen waarbij één van beide partners draagkrachtig was.<sup>18</sup>

De kritiek hierop kwam van twee kanten. Sommigen vonden de voorgestelde aanpassingen (rechtsstatelijk) onaanvaardbaar, anderen verweten de regering een gebrek aan ambitie. In de Eerste Kamer werd een motie aangenomen die de staatssecretaris verzocht pas op de plaats te maken met de ‘vernieuwing’, totdat meer bekend was over de effecten van de voorgestelde wijzigingen.<sup>19</sup> Daarna volgden onderzoeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel en de hoogte van de vergoedingen aan de deelnemers. Veel nieuws brachten deze rapporten niet: het stelsel van rechtsbijstand kon, enkele geringe aanpassingen daargelaten, blijven zoals het was (commissie Wolfsen, 2015),<sup>20</sup> de vergoedingen aan de deelnemers in het stelsel moesten omhoog (commissie-Van der Meer, 2016).<sup>21</sup>

### **2018 en verder: aanzetten tot een meer institutionele wijziging**

Met de komst van het kabinet-Rutte III krijgt Nederland — voor het eerst in de geschiedenis — een minister van Rechtsbescherming. Diens reactie op de rapporten van de commissies Wolfsen en Van der Meer is gelijk aan die van zijn ambtsvoorganger. Er komt geen geld bij, de Wrb moet nu echt op de schop en er komt een denktank die dit moet uitwerken. Eind 2018 schetste minister Dekker de contouren

van een herziening die onder zijn verantwoordelijkheid zijn beslag zal krijgen.<sup>22</sup> Veel meer dan contouren zijn het inderdaad nog niet, wel springen twee onderdelen eruit: de verbreding en verdieping van de eerste lijn en een ander financieringssysteem voor de tweede lijn, dat ‘oplossingen vergoedt in plaats van procedures’.

Die eerste suggestie was al onder Dekkers voorganger gedaan – en door hem ten dele uitgewerkt – de tweede krijgt zijn beslag door het fenomeen ‘rechtshulp pakket’. Met zo’n pakket wordt een integrale vergoeding gegeven voor de behandeling van een probleem en worden rechtsbijstandsverleners ‘niet langer beloond voor het procederen, maar voor het zo effectief en efficiënt mogelijk oplossen van

ging met deelnemers die hierin ‘vanuit de eigen verantwoordelijkheden en belangen’ zitting hebben.<sup>25</sup> Dit beraad gaat hem adviseren over de inrichting van het stelsel vanuit het gemeenschappelijk belang om de toegang tot het recht te waarborgen en waarbij de rechtzoekende/burger centraal staat.

Uit een brief hierover die de minister juli 2019 naar de Kamer stuurt, schetst hij het te volgen stappenplan voor de herziening. De startfase loopt tot het najaar 2019 en wordt gevolgd door een pilotfase (november 2019 tot januari 2023). Daarna komt de integratie- en borgingsfase (januari 2023 tot januari 2025), waarna het sluitstuk van de herziening een wetsvoorstel is ‘met het bijbehorende parlementaire proces’.<sup>26</sup>

## De minister heeft een blinde vlek voor de rechtsstatelijke kant van rechtshulp

het geschil’, aldus de minister. De pakketten zijn bestemd voor alle rechtzoekenden. Wel betalen mensen boven de draagkrachtgrens de kosten van de rechtshulp zelf, maar voor hen is het voordeel dat ze zo vooraf kunnen zien ‘welke vorm van hulp geboden wordt, tegen welke kwaliteit en tegen welke kosten’.<sup>23</sup>

De nota betekent het startschot voor een serie denk-, werk- en overlegondes met alle bij de rechtsbijstand betrokkenen partijen: van advocaten tot rechtsbijstandsverzoekers, van loketmedewerkers tot mediators en sociaal raadsliden. Vanwege een eerdere vaststelling dat de algemene doelstellingen van de herziening wel breed worden gedragen, maar dat er een gebrek is aan onderling vertrouwen<sup>24</sup> wordt allereerst geïnvesteerd in de spelregels voor de samenwerking. De minister stelt een topberaad in onder voorzitterschap van de DG Rechtshandhaving en Rechtsple-

### *De stelselherziening van Dekker: transitie of bijsturing?*

Komt deze herziening de kwalificatie ‘transitie’ toe? De eerste tekenen lijken wel in die richting te wijzen. Als eerste: de verbreding van de eerste lijn. In de jaren zeventig is wel geëxperimenteerd met sociaal-juridische spreekuren, maar echt doorgezet heeft die trend nooit. Gaan we nu wèl die kant op? De kwalificatie ‘verdieping’ roept een vergelijkbare vraag op. Wordt het door de bureaus voor rechtshulp voorgestane OTOP weer van stal gehaald, of is de deprivatisering die dat impliceert nu juist niet de bedoeling?

Een breuk met de door de commissie-Wolfsen voorgestelde lijn is het feit dat het Juridisch Loket, samen met de gemeenten, de eerstverantwoordelijke wordt bij de vormgeving van de nieuw op te zetten eerste lijn. Wolfsen had juist een opgaan van de loketten in de raad voor rechtsbijstand voorgesteld. Wel past de gesuggereerde samenwerking met gemeenten binnen de trend van lokalisering, die ook op andere beleidsterreinen aan de orde is.

Een volgende grote vernieuwing is de uitbreiding van de Wrb-doelgroep, en wel op twee niveaus. De online wegwijzer die mensen ‘klantvriendelijke, betrouwbare en deskun-

dige online ondersteuning gaat bieden bij het kiezen van de meest passende hulp' is zowel voor de hulpverlening in de communicatie met minder zelfredzamen (lees: draagkrachtigen) bedoeld, als voor eigen gebruik voor degenen die zich goed kunnen redenen. Ook de rechtshulppakketten zijn mede bestemd voor mensen boven de draagkrachtgrens, zij het tegen betaling. Als dit doorgaat is dat een regelrechte breuk met het uurtje-factuurtje uit de betalende particuliere-rechtshulppraktijk. In dit verband dringt de analogie zich op met de revisie van het zorgstelsel uit 2006, die eveneens een einde maakte aan de waterscheiding tussen zorgbehoevendenden onder en boven de draagkrachtgrens (ziekenfonds-verzekerden versus particulier verzekerden).

Ook een grote verandering is het opengooien van de markt van de tweedelijns rechtshulp. Rechtsbijstandsverzekeraars en andere partijen (deurwaarders?) kunnen meedingen om pakketten, en kunnen de overheid (als klant?) laten zien wat ze te bieden hebben. De pakketten zelf komt eveneens de kwalificatie 'vernieuwend' toe. Zowel de WROM 1957 als de Wrb gaan uit van een één-taak-gericht vergoedingensysteem, waarbij per taak wordt bezien of verdergaande rechtshulp nodig is.

---

## Het strafrecht is sinds jaar en dag goed voor een derde deel van het gesubsidieerde rechtshulpbudget

---

Ten slotte gaat de overheid investeren in ICT, in 'legal tech' en mogelijk ook rechtshulp door algoritmen en er komt een innovatiefonds voor de sociale advocatuur die daardoor mogelijk wat meer *level playing field* krijgt met grote organisaties als rechtsbijstandsverzekeraars. Wel dient bij dit alles bedacht te worden dat de

contouren niet alleen nog onuitgewerkt zijn, maar ook niet doorgerekend. En in dit verband dringt de term financieringsillusie zich op.

De minister gaat ervan uit dat hij met deze hervorming de rechtsbijstand aan mensen zonder geld kan financieren *en* dat degenen die deze rechtsbijstand verlenen adequaat beloond worden, zonder dat er geld bij hoeft. Misschien ben ik een aartspessimist, wellicht zien zijn ambtenaren iets wat ik nog niet zie, maar mij komt dit voornemen — na 'Wolfsen', maar vooral na 'Van der Meer' — voor als een staaltje wensdenken. Alvorens een eindoordeel uit te spreken, zullen we dus moeten afwachten wat deze minister (of zijn opvolger) gaat doen als mijn vermoeden op dit punt wordt bewaarheid.

### *Enkele kritiekpunten tot slot*

Er zitten zeker positieve kanten aan de beoogde hervorming, zoals de uitsplitsing van het doelgroepenbeleid, de onderkenning dat de borging van de toegang tot recht zich niet beperkt tot de lagere inkomensgroepen, de sterkere nadruk op 'echt oplossen' en de aandacht voor innovatie. Maar er zijn ook punten van zorg. Grote zorg zelfs.

De eerste zorg betreft de wijze van implementatie. Terwijl de minister ermee bekend is dat de sociale advocatuur al decennialang overvraagd wordt *en* zwaar onderbetaald is, zet hij een hervorming in gang via *trial and error* zonder noemenswaardige financiële handreiking, behalve een paar miljoen om de overgang van oud naar nieuw te overbruggen. Zo'n koude sanering kan niet goed gaan, zelfs als men zou menen dat advocaten een stapje terug moeten doen op het domein van de gefinancierde rechtsbijstand. Voor de goede orde: met de advocaten heb ik minder te doen — die vinden hun weg wel weer in een ander beroep of in de betalende rechtspraktijk — dan met degenen die sociale rechtshulp nodig hebben.

Een tweede kritiekpunt betreft het optimisme ten aanzien van het thema conflictpreventie. Natuurlijk is het prettig dat deze minister

(net als zijn voorganger uit 2008) onnodige geschillen met de overheid wil voorkomen, maar de vragen ‘hoe dan?’ en ‘waar dan?’ blijven daarbij voortdurend boven de markt hangen. In de woorden van advocaat Hörchner (in het *Advocatenblad* van juli van dit jaar): ‘Deze minister denkt nog steeds dat uitkeringszaken in veel gevallen met een telefoontje zijn op te lossen. [...] Daaruit blijkt dat hij niets van de ambtelijke gang van zaken en overheidsjuristen begrijpt.’<sup>27</sup> En o ja, vergeet de regelgever zelf niet, met de Fraudewet, de WMO en al die onrechtmatige bekeuringen op basis van de wet OM-afdoening. Wil deze minister dat ook allemaal voorkomen? Dan wens ik hem (en zijn opvolgers) nog veel sterkte.

Dat brengt me bij mijn derde punt van kritiek: de blinde vlek — en dat bij een minister voor Rechtsbescherming — voor de rechtstatelijke kant van rechtshulp. Het uitsluitend inzetten op ‘goede oplossingen’ miskent het maatschappelijke belang van toegang tot het recht, namelijk dat van de rechtsvorming, en

het miskent dat rechtshulp niet alleen nodig is voor mensen met ‘een probleem dat om een oplossing vraagt’, maar ook — en misschien nog wel meer — voor de beknelde burger: degene die in een loopgravengevecht met de overheid is verwickeld, of die tegen een muur van algoritmen-gestuurde beslissingen oploopt.

Of denk aan de asielzoeker uit een vermeend veilige land en de verdachte (of dader) van een ‘high profile’ misdrijf. Weinigen zullen ontkennen dat de pedofiele zwembadinstructeur of de verdachte van de moord op Nicky Verstappen een eerlijk proces verdienen, maar of ze dat ook krijgen is (mede) afhankelijk van advocaten voor wie het toernooimodel de natuurlijke habitat is. En wie nu denkt dat dit om uitzonderlijke gevallen gaat, wil ik graag meegeven dat ‘strafrecht’ sinds jaar en dag goed is voor een derde deel van het gesubsidieerde rechtshulpbudget. Ook dat aspect mis ik in de beschouwingen over (de vermeende baten van) een anders vormgegeven stelsel.

## Noten

- 1 M. Cappelletti, J. Gordley en E. Johnson jr. (red.), *Toward Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*, Milaan/New York 1975.
- 2 Deze vorm van rechtshulp werd ook wel aangeduid als ‘structureel’. Kees Schuyt introduceerde dit begrip, dat hij had ontleend aan de discussie in de VS, in het artikel ‘Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? 38 stellingen over de hervorming van de rechtshulp in de sociale, niet commerciële sector’, in: *Advocatenblad*, 1973, pp. 403-411.
- 3 Th.M.A. Claessens, M.I. ’t Hooft, J.J.M. Jacops, J. Keereweer en P. Sassen, *De balie: een leemte in de rechtshulp?*, AA XIX, 1970.
- 4 Braam en Surie, *Toestand en toekomst van de Nederlandse*

*balie, een organisatieverkenning*, 1972; Boekman (I en II), *De kosteloze rechtshulp in Nederland*, 1972; Van kosteloze rechtshulp naar gefinancierde rechtshulp, 1975.

- 5 De Vereniging voor Rechtshulp was een samenwerkingsverband van bureaus voor rechtshulp, sociale advocatenkantoren en rechtswinkels dat van 1977 tot medio jaren tachtig heeft bestaan.
- 6 Kwalificatie N. Huls, *Actie en reactie, een inleiding in de rechtssociologie*, Boom Juridische Uitgevers, 2008, p.163 e.v.
- 7 Ministerie van Justitie, *Evaluatie Wet op de rechtshulp*, 1998, p. 39.
- 8 Hierover uitgebreider N. Huls, ‘De Bureaus voor rechtshulp gesneuveld door friendly fire’, in: M. Houwerzijl, *De toekomst van de gefinancierde rechtshulp*

*stand*, Schoordijk instituut 2003, pp. 9-22.

- 9 Commissie Ouwerkerk, *Advies van de commissie toekomstige inrichting gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag 2002.
- 10 Zie hierover voorstander Brigeman, ‘Het *one touch one play* beginsel: goed voor de rechtzoekende’, *Rechtshulp*, 2000/5. In deze benadering krijgt de rechtzoekende met een stevig juridisch geschil van het begin tot het einde te maken met dezelfde rechtshulpverlener. Deze neemt de zaak in en analyseert deze op zijn juridische merites (eerste lijn) en treedt zo nodig voor de cliënt in rechte op. (tweede lijn). Zie ook noot 11.
- 11 OTOP is een begrip uit de zakenwereld en staat voor het bieden van een zo breed mogelijk dienstverlening op het

- moment dat de cliënt ‘binnen’ is. Zie hierover opnieuw Huls (2008), p. 165.
- 12 Van Duur naar Duurzaam, Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand onder voorzitterschap van R. Meijerink, 2008.
- 13 Brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 24 oktober 2008, *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 753, nr 1.
- 14 Zie bijvoorbeeld M. Barendrecht, ‘Toegang tot de rechter: een onoplosbaar probleem?’, in: B. Bavinck, Y. Buruma, R. Kuiper en V. Timmerman (red.), *Toegang tot de rechter. Het symposium ter gelegenheid van het afscheid van Geert Corstens als president van de Hoge Raad gebundeld*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
- 15 Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten, *Kamerstukken II*, 2010/2011, 33 071.
- 16 S. Baks, ‘Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten’, in: *Tijdschrift voor de procespraktijk*, 2011/5. Zie ook E. Bauw, F. Van Dijk en F. Van Tulder, ‘Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten’, *NJB* 2010, 39.
- 17 Het voorstel is, na aanvaarding in de Tweede Kamer, in de Eerste Kamer gestrand omdat een meerderheid het risico van een veroordeling door ‘Straatsburg’ toch te groot achtten. Hierover Kreuz v Poland, EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95.
- 18 Hierover uitgebreider M. Westerveld, ‘Vernieuwing of verschraling? Enkele beschouwingen over de beoogde hervorming van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand’, in: *Stichting NJCM-Boekery*, 2015, 55, 47-58.
- 19 Motie-Franken (CDA) c.s. inzake bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand (EK 34.000 VI, M).
- 20 *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, 2015.
- 21 *Andere tijden*, Eindrapport Commissie evaluatie puntenstelsel gefinancierd rechtsbijstand, 2016.
- 22 Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Brief van de minister van Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018, *Kamerstukken II* 2019/2019, 31 753, nr 155, pp. 6-8.
- 23 Id. p. 8.
- 24 Het citaat komt uit een ‘Starting Gate Review’, dat is een collegiaal ambtelijk advies, waarbij, voorafgaand aan een belangrijk besluit of start van een volgende fase, wordt gekeken in hoeverre het voorgenoemen besluit realistisch en realiseerbaar is en een beperkt aantal aanbevelingen wordt gedaan om de slaagkans te vergroten. Zie *Beleidsvoornemen Modernisering Rechtsbijstand*, Gateway nummer 2019-RO-13, versie 1.0, d.d. 29 maart 2019, p. 7.
- 25 Uit: Brief van de Minister van Rechtsbescherming d.d. 12 juli 2019, *Kamerstukken II*, 31753, nr. 177, p. 4.
- 26 Id. p. 2.
- 27 S. Drooglever Fortuyn, F. Mebius, ‘Plannen gefinancierde rechtsbijstand advocatuur: versterk stelsel, gooi het niet weg’, *Advocatenblad* 2019, p. 39.