

CONSULTATIEREACTIE

Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand

Werkgroep Personen- en familierecht van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN)

Reactie met betrekking tot voorstellen in echtscheidingszaken:

de alarmbellen gaan nu af

Inleiding

In het wetsvoorstel worden wijzigingen voorgesteld die belangrijke gevolgen hebben voor de gefinancierde rechtshulp in familiezaken. Over het voorstel wordt tevens een advies ingediend door de Adviescommissie Familie- en Jeugdrecht van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de vereniging voor Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS).

De werkgroep Personen- en familierecht van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland vindt het belangrijk een eigen reactie te formuleren op het wetsvoorstel, vanuit de optiek van de gespecialiseerde 'sociale advocatuur'.

De VSAN advocaat is gespecialiseerd in rechtshulp aan de cliëntengroep die niet zelfredzaam is en doorgaans over een minimuminkomen beschikt, of zelfs een lager besteedbaar inkomen. De VSAN heeft kwaliteit van rechtshulp (zeer) hoog in het vaandel en heeft van oudsher veel ervaring met de doelgroep van deze wet. De advocaten zijn zeer maatschappelijk betrokken en verlenen daarom vaak ook uit ideële overwegingen rechtsbijstand aan deze doelgroep, de sociaal / financieel zwakkeren. Veel VSAN advocaten zijn tevens MfN mediator.

De aanleiding voor het wetsvoorstel is volgens het Integraal Afwegingskader een 'betere budgettaire beheersbaarheid'. Het gaat in hoofdzaak om financiële herziening van het stelsel: men wil af van de zgn. open eind financiering. Met het wetsvoorstel wil men een bezuiniging van 47 miljoen inboeken op een budget van 450 miljoen op jaarbasis. Familierecht vormt een aanzienlijk deel van het WRB budget (ca. 25%). Er valt te verwachten dat dit wetsvoorstel juist voor dit rechtsgebied grote (ingrijpende) gevolgen zal hebben.

Niettemin stelt het kabinet conform de Commissie-Wolfsen dat de bewaking van de toegang tot het recht **voorop** staat en niet in het geding mag zijn. Hieronder zullen we het wetsvoorstel dan ook vooral aan die doelstelling toetsen.

In de memorie van toelichting wordt nauwelijks aandacht besteed aan de oorzaken van een toenemende vraag naar rechtshulp (de vraagzijde). Oorzaken zijn onder meer de complexere regelgeving, de complexere samenleving, de toenemende mondigheid van rechtszoekenden. De aandacht gaat louter uit naar de beheersing van het beroep op de rechtshulp (de aanbodzijde). Voorgesteld wordt versterking van de eerste lijn, met een poortwachter functie, een verdere regulering van de tweede lijn en verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid naar de rechtszoekenden, een aanzienlijke versobering van het stelsel.

Hieronder zal op een aantal van de maatregelen en het effect daarvan voor de familierechtpraktijk worden ingegaan.

Kwaliteit rechtsbijstandverleners

In het wetsvoorstel staan waarderende woorden voor een "zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners" die op een kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minderdraagkrachtigen"

Desalniettemin ademt het rapport een negatief kritische houding tegenover de advocatuur in het algemeen. Er spreekt een gebrek aan vertrouwen uit in de motieven van de advocaat en zijn/haar werkmethodes. Uitgangspunt lijkt dat vooral voorkomen moet worden dat zaken bij de advocaat terecht komen, omdat zaken dan teveel dreigen te escaleren, lijkt de suggestie te zijn. Er komen maatregelen die vervolgprocedures moeten voorkomen. De deskundigheidseisen moeten hoger. Over de gehele linie zullen de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten worden aangescherpt. Een versterkte eerste lijn en verplicht oriëntatiegesprek zonder advocaat moeten in eerst instantie de cliënten zoveel mogelijk bij de advocatuur vandaan houden.

"Aangezien de eisen die de specialisatieverenigingen aan toetreding tot hun vereniging stellen nogal uiteen lopen is het van belang aan te sluiten bij die eisen die bijdragen aan een hoog kwaliteitsniveau. Het bestuur van de raad overlegt met de NOvA over de aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden."

De werkgroep is van mening dat het beeld dat advocaten procedure-belust zijn althans voor de familierechtpraktijk niet klopt. Over het algemeen zijn in het familierecht gespecialiseerde advocaten doordrongen van het belang van de-escalatie en compromisbereidheid en de betrokken familierelaties. Het overgrote deel van de advocatuur in toevoegingszaken handelt vanuit het belang van de cliënt (en van het minderjarig kind) en streeft naar een oplossing waarbij een procedure alleen wordt gevoerd als er een noodzaak voor is.

De bezuinigen tot nu toe hebben er in geresulteerd dat een toenemend aantal in het familierecht gespecialiseerde advocatenkantoren geen cliënten op toevoegingsbasis meer aanneemt, omdat er geen financieel gezonde praktijk meer in te voeren is¹. Daarnaast nemen familierechtadvocaten om diezelfde reden al niet of nauwelijks meer toevoegingen over van een eerdere advocaat als sprake is van een vertrouwensbreuk tussen cliënt en eerdere advocaat. Na alle bezuinigingen tot nu toe is er in het familierecht enerzijds een groep advocaten overgebleven die zich met hart en ziel voor deze doelgroep wil blijven inzetten en het hoofd op dit moment nog boven water probeert te houden door ook in andere rechtsgebieden werkzaam te zijn². Anderzijds is er een kleine groep die familierecht beoefend uit oogpunt van toestroom en volume. Door nog verder te bezuinigen met behulp van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel, zal dat deze laatste groep in de kaart spelen. Dit strookt geenszins met de wens tot kwaliteitsbevordering en gaat ten koste van de sociaal-emotionele aspecten. De kwaliteit van de advocaat zou daarom beter gemonitord moeten worden.

De verwachting is dat nog zwaardere opleidingseisen stellen echter geen meerwaarde zal hebben, omdat het uiteindelijk gaat om de uitvoering van de werkzaamheden. De werkgroep deelt beslist de mening dat kwaliteit van de deelnemende advocaten in het stelsel hoog moet blijven. Ook deelt zij de mening dat mediationvaardigheden, c.q. 'soft skills' waarmee de rechtszoekenden worden geholpen meer vanuit de dieperliggende belangen naar hun conflict te kijken, breed aanwezig moeten zijn bij de rechtshulpverleners. Deze vaardigheden worden echter al wel aangeboden in de basisopleidingen familierecht en zijn al breed aanwezig in de sector.

¹ Zie 'Advocaten die slecht verdienen' door Ilona Dahl, NRC, 30 mei 2015.

² Zie 'Verdien ik wel genoeg? Zzp advocaat, 1.250 euro winst (38 uur)', door Joris Zwetsloot, Intermediair en 'Gezocht: confrère die de lage inkomens wil delen', Volkskrant, 6 april 2016.

Er bestaan verenigingen van advocaten die de kennis onder advocaten bevorderen, zoals de vFAS. Deze voeren als opleidingsinstituut een eigen kader in deze discussie. Bij de deskundigheidsbevordering onder advocaten kunnen deze verenigingen wel, al dan niet in samenspraak met de NOvA, hun bijdrage leveren.

Een maatregel waar de werkgroep wel mee in kan stemmen is het instellen van een maximum inkomen in combinatie met het maximum aantal toevoegingen per jaar. In het familierecht is kwalitatief goede rechtshulp bij een aantal van 250 toevoegingen nauwelijks denkbaar.

Peer review

De werkgroep staat beslist ook zeer positief tegenover de voorstellen met betrekking tot peer review. Veel eerder dan algemeen ingevoerde extra opleidingseisen zal een vorm van inhoudelijke controle, die er tot dusver nimmer is geweest, de kwaliteit van de rechtshulp bevorderen. Daarbij moet de mogelijkheid komen om maatregelen te nemen indien de kwaliteit in meerdere gevallen achterblijft, zoals tijdelijk of definitief verwijderen uit het stelsel. Dit had al veel eerder moeten gebeuren.

Zelfs als de geheimhoudingsplicht in beperkte mate moet worden doorbroken bij de huidige voorstellen, waarin sprake is van deskundigen uit de advocatuur zelf, wordt dit niet als een bezwaar gezien, wanneer dit voldoende wordt geborgd.

In het vluchtelingenrecht waren er goede ervaringen met peer review. Bij de Mediatorsfederatie Nederland is peer review verplicht en zijn er goede ervaringen mee. Peer review is kwaliteitsbevorderend voor een ieder.

De NOvA lijkt inmiddels deze lijn ook veel krachtiger in te zetten. Hier ligt de meest voor de hand liggende oplossing voor de gesignaleerde problemen met een beperkt deel van de beroepsgroep.

De werkgroep beveelt dan ook aan direct en al onder de huidige wet in samenwerking met de NOvA met een pilot te starten om ervaring op te doen met dit middel. Daarbij zou de NOvA waarschuwingen kunnen uitdelen en de ervaringen geanonimiseerd kunnen delen met de RvR.

Multiproblematiek/ trajecttoevoeging bij echtscheidingszaken

Voor de familierechtpraktijk is een van de meest ingrijpende voorstellen de trajecttoevoeging waarbij al de betreffende familierechtelijke zaken door de advocaat onder één toevoeging worden behandeld, zowel in eerste aanleg als hoger beroep met nazorg, waarbij nu wordt gedacht aan een termijn van twee jaar vanaf verlening van de toevoeging. Een daarmee samenhangend punt is dat pas na ommekomst van deze termijn de toevoeging voor declaratie in aanmerking komt. Doel van deze maatregel is het voorkomen van extra procedures. Allereerst een vraag over de motivering van dit voorstel. Uit de MvT:

"Van multiproblematiek wordt gesproken wanneer een rechtzoekende meerdere problemen heeft en als gevolg daarvan meerdere toevoegingen aanvraagt. De oorzaak van de problematiek is vaak mede gelegen in de aanwezigheid van structurele sociale en/of financiële problemen van burgers waarvoor nog niet in adequate hulp is voorzien."

" In haar rapport constateert de commissie-Wolfsen dat dit meervoudige gebruik van toevoegingen deels voortkomt uit multiproblematiek. Daarbij hanteert zij het begrip 'multiproblematiek' volgens de definitie van Bosselaar.¹⁴ Deze luidt dat sprake is van multiproblematiek, wanneer personen of gezinnen langdurig te maken hebben met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen en de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de beheersing of oplossing van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is. Door de aanwezigheid van multiproblematiek neemt het risico op het ontstaan van juridische problemen aanzienlijk toe. Vaak kampen burgers met multiproblematiek met problematische schulden."

Hier is toch sprake van een spraakverwarring. Multiproblematiek volgens bovenstaande definitie refereert aan problemen op verschillende domeinen, zoals op het gebied van financiën, jeugdzorg, verslaving, werkloosheid, huiselijk geweld, schooluitval, criminaliteit et cetera.

De voorgestelde trajecttoevoeging in scheidingszaken betreft echter maar één domein, de familierechtelijke situatie (inhoudende met name het gezag, de zorgregeling, de alimentatie, de financiële verdeling).

Het onderliggende concept klopt dus niet. Wat bedoeld wordt is procedeer-gedrag in te perken, door dit te bemoeilijken. Dat wordt bereikt door het voor de advocaat onaantrekkelijk te maken, anders gezegd: door de beperking van de toegang tot het recht. Maar met multiproblematiek heeft dit op zich niets te maken.

Hoe ontstaan aparte- en vervolgpcedures in de praktijk? Onder andere:

- in zaken over verbreking van de samenwoning is wegens de veel te lange agenderingstermijn van de rechtbanken vaak een aparte voorlopige voorziening nodig om de zorgregeling, kinderalimentatie en het gebruik van de woning tijdelijk te regelen. Bij echtscheiding is dat een onderdeel van de procedure.
- wijziging van omstandigheden (bij alimentatie: inkomensverlies, nieuwe gezinssituatie; bij een zorgregeling: een nieuwe baan, een kind wil het anders, een regeling functioneert niet goed etc.)
- hoger beroep omdat de rechtbank een beslissing heeft genomen die niet correct is.
- als de wederpartij (al of niet terecht) een vervolgpprocedure of hoger beroep instelt

Aan dergelijke omstandigheden valt weinig te doen en er is geen valide grond om de advocaat te bewegen af te zien van procederen, zonder de toegang tot het recht in gevaar te brengen.

De praktijk is dat Rechtbanken de onderwerpen vaak zelf apart willen afhandelen (bijvoorbeeld alimentatiezaken op één zitting en de omgangsregeling apart bij de rechtbank Haarlem). Daarnaast delen Rechtbanken de onderdelen van een echtscheiding met nevenvorderingen vaak vanwege de complexiteit zelf op in nieuwe procedures voor de nevenvorderingen waar een apart zaaknummer aan wordt gekoppeld en een aparte zitting voor wordt gehouden. Voor de rechtspraak is het dan een volledige nieuwe zaak, voor de advocaat is er alleen een (eventuele) zittingstoeslag met twee punten.

Door de aanhoudende bezuinigingen en de in het familierecht reeds lang niet meer toereikende vergoeding per rechtsbelang zijn sommige advocaten problemen op gaan knippen in meerdere procedures in eerste aanleg. Een toereikende beloning of vergoeding voor de toevoeging voorkomt dit.

De werkgroep ziet een aantal grote en ook onoverkomelijke bezwaren tegen de trajecttoevoeging bij scheidingszaken.

1. Er ontstaat ten eerste een tegengesteld belang tussen de advocaat en de cliënt over wel of niet verder procederen. De cliënt die een tientje voordeel in de alimentatie hoopt te halen, die de omgang net een beetje anders wil of die er op uit is zijn ex het leven zo zuur mogelijk te maken en die daar geen cent extra voor hoeft te betalen zal nog meer druk uitoefenen op de advocaat om door te procederen. Dit zal zeker leiden tot conflicten en klachten tegen advocaten.
2. Rechtszoekenden van wie bij de intake duidelijk wordt dat er meerdere procedures nodig zullen zijn, vanwege de problematiek of bijvoorbeeld het procedeedrag van de wederpartij zullen er veel moeilijker of niet meer in slagen een rechtshulpverlener te vinden. Daarmee is voor een groep soms zeer kwetsbare mensen de toegang tot het recht in gevaar.
3. De gespecialiseerde familierecht advocaat met een toevoegingspraktijk wordt na invoering van de maatregel geconfronteerd met een liquiditeitstekort van anderhalf tot drie jaar nu de toevoeging pas na twee jaar nazorg wordt uitbetaald in plaats van na gemiddeld een half jaar na aanvang. Een dergelijk liquiditeitsprobleem zal onherroepelijk tot faillissementen cq. vertrek uit de beroepsgroep leiden van de gespecialiseerde advocatuur. Al hierom is de maatregel ook desastreus voor de rechtszoekenden.
4. De door commissie Wolfsen geopperde vergoeding staat ver verwijderd van het kabinetsdoel van een redelijke vergoeding voor de advocaat in de gefinancierde rechtshulp. N.B. in de huidige toevoegsystematiek, is vergoeding van de familierechtadvocaat al de laagste in het stelsel, zoals ook de commissie heeft gesignaleerd. De huidige vergoeding: voor een echtscheiding op tegenspraak is 10 punten (ongeveer € 1.056,00), voor iedere losse zaak en scheiding zonder tegenspraak 7 punten (ongeveer € 739,00) ; bij hoger beroep geldt hetzelfde getal . De trajecttoevoeging die een onbepaalde veelheid aan procedures kan inhouden levert volgens de plannen nog veel minder op.

“de Commissie Wolfsen spreekt over 8 punten in zaken zonder kinderen (€ 845,00) en 13 punten (€ 1.373,00) in zaken met kinderen.”

(Terzijde: Dat zaken zonder kinderen zoveel minder moeten opleveren is op zich al een wonderlijke miskennis van de praktijk waarin complexe internationaalrechtelijk vragen, verrekeningsbedingen, verdeling van koopwoningen met een onderwaarde, schulden, moderne vormen van pensioenverevening etcetera regelmatig zeer ingewikkelde vraagstukken opleveren.)

5. Het recht op vrije advocaatkeuze blijft uiteraard van kracht en dus kan de rechtszoekende bij een verschil van inzicht met zijn eerste advocaat, overstappen naar een opvolger. Voorstelbaar is dat advocaten deze toevoegingen gaan overnemen, wel de vervolgpcedures voeren met minimale inzet en vervolgens veel uren gaan schrijven voor dat werk om zo nog het grootste deel van de toevoeging te kunnen declareren en de eerste advocaat het nakijken heeft. Anderzijds zal de advocaat die zich gebruikelijk vol voor de cliënt inzet, net als nu al het geval is, vanuit kostenogpunt zich niet kunnen permitteren een toevoeging over te nemen als het gros van de uren al verbruikt is door de eerste advocaat.
6. De trajecttoevoeging wordt niet ingevoerd voor andere rechtsgebieden. Dit levert bestuursrechtelijk ongelijke behandeling op.

Overigens is niet duidelijk is of cassatie er ook onder valt.

Scheiden op basis van het gezinsinkomen

MvT: " Voor de toekomst wordt als uitgangspunt gekozen dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men voor koos toen men in het huwelijk trad doorloopt tot en met de afhandeling van de echtscheiding. "

Deze maatregel miskent dat de kosten van de procedure in het hier en nu worden gemaakt, partijen zijn vaak al niet meer samen, of dat volgt spoedig, en worden geconfronteerd met dubbele woonlasten. Ze hebben dus veel minder budgettaire ruimte, het historische inkomensplaatje klopt niet meer. De financieel afhankelijke partij kan zich daardoor laten weerhouden om echtscheiding te initiëren.

Kijkend naar de situatieschetsen op pagina 40 van de MvT:

Situatie 1 (gezinsinkomen onder de Wrb-norm, beide partners hebben aanspraak op een toevoeging) impliceert dat aanzienlijk hogere eigen bijdragen kunnen worden opgelegd aan beiden, tot 849,- zelfs als een van hen een minimum- of zelfs nog helemaal geen inkomen heeft.

Een aanzienlijk aantal toevoegingsgerechtigden wordt door de maatregel uit het stelsel verwijderd in de zin dat er geen enkele vergoeding wordt betaald. Echter wordt de advocaat wél gedwongen te werken tegen een toevoegingstarief, de 'kostendekkende eigen bijdrage'. Dat is ingrijpen in de markt. Dit geldt voor de situaties 3, 4, 5, 6.

Achteraf betaalt ieder van de rechtszoekenden de helft, ongeacht de draagkrachtverhouding. Is dat redelijk bij zeer verschillende inkomensplaatjes, en véél hogere eigen bijdragen?

Het voorzienbare gevolg is dat veel mensen het financieel niet opbrengen om te scheiden of, wanneer de echtgenoot die heeft aangevraagd, nalaten om verweer te voeren.

De MvT vermeldt niet hoe de regeling doorwerkt bij de peiljaarverlegging, waarbij het lopende (komende) kalenderjaar als toetsingsperiode wordt genomen, dus een toekomst waarin partijen niet meer samenwonen. Ook is niet duidelijk wat er moet gebeuren als de een belang heeft bij de peiljaarverlegging en de ander juist niet?

Een praktisch probleem is dat in de intake fase nauwelijks is in te schatten welke advocaatkosten iemand kan verwachten als deze niet bekend is met het inkomen van de partner in het peiljaar.

Als er sprake is van huiselijk geweld wordt voor het slachtoffer aangesloten bij de huidige situatie waarbij de eigen bijdrage alleen op basis van het eigen inkomen wordt beoordeeld. Hoewel de werkgroep begrijpt dat deze groep rechtszoekenden deze extra bescherming verdient, moet er rekening mee gehouden worden dat dit valse beschuldigingen en aangiften in de hand werkt. Er bestaat dan immers een financiële prikkel om de ex te beschuldigen van huiselijk geweld.

Meetellen eigen woning bij inkomens- en vermogenstoets

De MvT vermeldt:

"De overwaarde van de woning wordt een afzonderlijk toetsingscriterium ter vaststelling van de hoogte van de eigen bijdrage, dat wordt gehanteerd nadat aan de hand van de hoogte van het verzamelinkomen en het box 3-vermogen is getoetst of de rechtzoekende voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt. Berekening van de overwaarde vindt

plaats door de resterende hypotheekschuld in mindering te brengen op de WOZ-waarde van de woning."

Dit levert aanzienlijke praktische problemen op omdat bij het begin van de zaak de hiervoor benodigde gegevens al op tafel moeten liggen. Rechtszoekenden hebben dit vaak niet paraat en/of kunnen er niet bij omdat de ander in de woning zit/de administratie onder zich heeft. Al die tijd kan de rechtshulp niet starten of neemt de advocaat een risico op niet- inbaarheid. Ook hier speelt het ingrijpen in de markt doordat enerzijds ervan wordt uitgegaan dat de rechtszoekende de advocaat zelf betaalt maar de vergoeding wordt beperkt tot de kostendeekkende eigen bijdrage.

"Voor toetsing aan de overwaarde maakt het niet uit of de rechtszoekende de woning in (mede)eigendom heeft, dan wel de woning in eigendom is van een persoon waarmee de rechtszoekende een gemeenschappelijke huishouding voert. Dit is conform de huidige toetsing van het box 3-vermogen."

Deze redenering betekent dat er geen grondslag nodig wordt geacht voor het recht van de betreffende rechtszoekende op de overwaarde en dat lijkt onhoudbaar. Wanneer iemand samenwoont met de eigenaar heeft deze geen enkel (civiel) recht op de woning. Hetzelfde geldt als op grond van huwelijksvoorwaarden of toepasselijk internationaal recht de rechtszoekende geen enkele claim heeft op de overwaarde. Dan is niet te rechtvaardigen dat zij/hij geacht wordt de overwaarde aan te wenden voor de kosten van rechtshulp. Hij/zij moet dan geld uitgeven dat hem/haar niet toebehoort.

Inning eigen bijdrage door de RvR

De meest kwetsbare groep wordt in de praktijk bij de inning van de eigen bijdrage door de advocatuur ontzien. De aanvraag bijzondere bijstand wordt begeleid en/of er worden lange afbetalingstermijnen geboden. De RvR wil nu zelf de incasso ter hand nemen.

Omdat over deze flexibiliteit bij de intake geen afspraken te maken zijn zal dit leiden tot vraaguitval en dus belemmering van de toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groep. Zeker nu het wetsvoorstel tevens beoogt de bijzondere bijstand af te schaffen. Overigens rept dit Wetsvoorstel nergens over het terugdraaien van de hogere eigen bijdrage in het familierecht, wat staatssecretaris Teeven in zijn brief aan de Kamer van 12 juli 2013 wel toezegde bij de invoering van de stelselwijziging.

Het kabinet lijkt te stellen dat bijzondere bijstand onwenselijk wordt geacht omdat de eigen bijdrage wordt ingezet om de rechtszoekende te dwingen een kosten/batenanalyse te maken. In het huidige systeem is de laagste eigen bijdrage in het familierecht (na aftrek wegens verwijzing door het Juridisch Loket) 287,-. Inclusief griffierecht kost een scheiding als mediation niet kan tenminste 365,-. Als conform het wetsvoorstel het gezinsinkomen als uitgangspunt wordt genomen kan de op te leggen eigen bijdrage oplopen tot een kostendeekkende eigen bijdrage van ca € 1050,-. Dat is niet op te brengen van een bijstandsuitkering. Een 'kosten baten analyse' zal dan voor velen betekenen het afzien van een procedure of verweer.

De Raad kan een hardheidsclausule toepassen, maar behoudt ook uitdrukkelijk het recht voor om tot het intrekken van de toevoeging over te gaan. Bij intrekking door de Raad wegens wanbetaling ontstaat er een potentieel problematische situatie waarin onduidelijk is of de advocaat geacht wordt de rechtshulp stop te zetten wat conflicteert met verplichtingen uit hoofde van zaakwaarneming en tuchtrecht. Anderzijds ziet de rechtszoekende zich geconfronteerd met een terugvordering van de

hele toevoeging. De situatie van wanbetaling kan zich sneller voor gaan doen door de combinatie met de andere maatregelen, waaronder de toepassing van het gezinsinkomen bij de vaststelling van de eigen bijdrage ook bij de absolute minima.

Ook de inning van de eigen bijdragen door de Raad zal derhalve vraaguitval en vermindering van de toegang tot het recht betekenen.

In de MvT wordt geschat dat de inning van de eigen bijdrage door de raad voor rechtsbijstand jaarlijks circa € 11 miljoen per jaar zal **kosten**. Dat is bijna twee keer zoveel als de maatregelen echtscheiding (€3 miljoen) en trajecttoevoeging (€3 miljoen) in totaal **opleveren**! Dit roept de vraag op: voor welk probleem is dit dan een oplossing?

Ook hier lijkt gezien de MvT (blz. 66) het motief vooral te zijn het voorkomen van de praktijk van bepaalde advocaten om met kwijschelding van de eigen bijdragen bijvoorbeeld opeenvolgende kansloze procedures te voeren waarmee het systeem wordt misbruikt. De werkgroep deelt die zorg, maar om deze praktijk uit te bannen dienen echter andere instrumenten te worden ingezet die specifiek die groep treft (zoals de sanctie van verwijdering uit het stelsel nadat in peer review van misbruik is gebleken).

Administratieve lasten

De vaste vergoeding van € 18,94 administratiekosten wordt afgeschaft. Verwacht wordt dat de administratieve lasten van de rechtshulpverleners zal dalen o.a. omdat er minder toevoegingen worden aangevraagd (MvT p. 83). Dit laatste lijkt een grapje, want de vergoeding wordt immers per toevoeging berekend. Deze kosten worden vanaf nu inbegrepen in bedrijfskosten die onderdeel uitmaken van het punttarief (dat echter al enkele malen is verlaagd). Dit werkt uit als een nieuwe verlaging van de vergoeding, op basis van de standaard de familierechttoevoeging van 7 punten is dat een verlaging met 2,5%. Op jaarbasis met een full time familiepraktijk van 150 zaken is dat een omzetverlies van €2.840,-. Met gelijkblijvende kosten is dat een direct een fors inkomensverlies.

Als de klant geen factuur meer krijgt is dat enige administratieve lastenverlichting. Daar staat tegenover veel extra (niet vergoed) zoekwerk en uitleg om na te gaan of iemand onder het stelsel valt en welke kosten daar mogelijk mee gemoeid zijn, met weglopende klanten na het intake gesprek tot gevolg. Ook de intrekking van toevoegingen wegens wanbetalende cliënten zal tot veel extra werk (en omzetverlies) aanleiding geven.

Er is, gelet hierop, geen enkele valide grond om de vergoeding voor de administratiekosten af te schaffen.

Gevolg van de wetswijzigingen: aanboduitval sociale advocatuur familierecht

De professionele sociale advocatuur heeft al fors te lijden gehad onder de opeenvolgende bezuinigingsrondes door verhoging van de eigen bijdragen en stapsgewijze verlaging van het forfaitaire uurtarief. Een kennelijk gevolg is al jaren het gebrek aan aanwas van sociaal advocaten en daarmee vergrijzing en ontslag van ondersteunend personeel. Van adequate honorering is al lang geen sprake meer, de in het familierecht werkzame sociaal advocaat verdient minder dan een leraar of politieagent. De verschillen met andere rechtsgebieden zijn aanzienlijk.

Het puntenaantal is gebaseerd op 'uitmiddeling'. Tegenover complexere echtscheidingszaken waarbij het aantal uren (7 à 10) ver werd overschreden stonden de eenvoudige zaken die met minder dan de voorgeschreven uren kunnen worden afgedaan (zonder kinderen, zonder ingewikkelde verdeling en/of internationaalprivaatrechtelijke issues en/of heel bewerkelijke klanten). Met de door de overheid reeds in gang gezette sturing naar alternatieven door het Juridisch Loket/beoogde versterkte eerste lijn c.q. de door Raad ingevoerde en inmiddels doorverkochte echtscheidingstool en goedkope marktaanbieders, zijn en worden de eenvoudige zaken voor een belangrijk deel uit het systeem gehaald. Waar mensen op een verantwoorde en gewaarborgde wijze hun scheiding zelf samen kunnen regelen zonder rechtsstrijd is dat op zich toe te juichen. Het effect voor de advocatuur is echter dat de zaken gemiddeld véél bewerkelijker zijn geworden en middeling dus niet goed meer mogelijk is. De commissie Wolfsen heeft dit al beschreven (p. 98 Rapport Herijking rechtsbijstand).

De huidige urenregeling van 10,5 (8 + 2,5) is voor de gemiddelde mediation al veel te laag. Er worden vrijwel altijd (veel) meer uren besteed aan uitleg, mediationgesprekken, verslagen en juridische stukken. Hetzelfde geldt voor het werk als advocaat. Momenteel is het puntenaantal 10 voor een echtscheiding op tegenspraak en 7 voor een echtscheiding zonder tegenspraak of een losse procedure over alimentatie, omgang, gezag of een hoger beroep. Ook die uren worden doorgaans fors overschreden.

De MvT stelt weliswaar:

*“Op het moment dat vergoedingen zo laag worden dat er een te klein aantal rechtsbijstandverleners overblijft om te verzekeren dat individuele rechtzoekenden effectieve rechtsbijstand ontvangen zou dat in strijd komen met artikel 6 EVRM.
Met de voorgestelde maatregelen wordt voorgesteld een redelijke vergoeding aan de rechtsbijstandverlener te bieden en voldoet het aldus aan de eisen van artikel 6 EVRM.*

De voorstellen over de toe te kennen punten voor de tweejarige trajecttoevoeging (8 punten als er geen kinderen zijn, 13 als er kinderen zijn) betekenen zoals gezegd een aanzienlijke verdere achteruitgang.

Feitelijk betekent de combinatie van met name de maatregelen trajecttoevoeging en gezinsinkomen die nu wordt voorgesteld dat het voor professioneel werkzame familierecht advocaten bedrijfseconomisch niet meer mogelijk is deze specialisatie te blijven beoefenen. Dat betekent dus dat zij ook niet meer beschikbaar zullen zijn voor het beperkt aantal zaken waarbij de betrokkene(n) nog net wél in het stelsel blijft/blijven vallen, zonder kostendekkende of hoge eigen bijdragen.

De andere maatregelen, de (nog) verdergaande specialisatie eisen en de peer review zullen dit niet voorkomen.

Dit betekent dat het gros van de familierecht specialisten zal vertrekken naar andere rechtsgebieden of helemaal uit het WRB stelsel of zelfs de advocatuur zal stappen. Alleen advocaten die wegen vinden om binnen het stelsel op basis van minimale bijstand en maximale uitwinning van het systeem een broodwinning te blijven vinden zullen overblijven.

Dit is geen loos dreigement, of aangedikt demonstratief geluid, het is de simpele realiteit.

Zo wordt dus een averechts effect gesorteerd. De hoofddoelstelling, het bewaken van toegang tot het recht wordt beslist niet gehaald. Juist wordt een tegengesteld effect gesorteerd. De meest kwetsbare groepen krijgen geen bijstand meer of krijgen slechts ondermaatse bijstand en dat voor een véél hoger bedrag. Dit betekent dat de voorstellen wel degelijk tot een schending van artikel 6 EVRM leiden.

De voorstellen voor het familierecht behelzen dan ook niet een budgettaire beheersing, maar een dramatische versobering daarvan, met welhaast de beëindiging van de gefinancierde rechtshulp in familierechtzaken.

De vraag is welk doel het kabinet met de maatregelen hoopt te bereiken? Algemeen wordt aangenomen dat met name de echtscheiding niet te verzekeren is via rechtsbijstandsverzekeringen. Er is dus geen privaat alternatief voor het huidige stelsel, al helemaal niet voor procedures met een verplichte advocaatstelling zoals in het familierecht, waarbij de cliënt immers volgens de rechtspraak het recht op vrije advocatenkeus houdt. Het waarborgen van de rechtstaat is staatsrechtelijk immers bij uitstek een publieke taak.

Dat geplaatst in het licht van de meevallers in de overheidsfinanciën: is deze bezuiniging met deze gevolgen noodzakelijk?

Amsterdam, 13 april 2017

Werkgroep personen- en familierecht VSAN