



Digitaal verzonden

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. de heer drs. S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH 's-Gravenhage

VSAN
Postbus 13336
3507 LH Utrecht

Biltstraat 101
3572 AL Utrecht
Tel.: 030-234 33 05
Fax: 030-234 39 65

info@vsanadvocaten.nl

REACTIE VERENIGING SOCIALE ADVOCATUUR NEDERLAND CONSULTATIE WETSVOORSTEL DUURZAAM STELSEL RECHTSBIJSTAND

Geachte heer Blok,

Bij deze doen wij u onze reactie op het wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand en de Memorie van Toelichting toekomen. Voor wat betreft het onderdeel echtscheidingen (paragraaf 4.2.5 in het wetsvoorstel) wordt verwezen naar de separaat verzonden reactie van de VSAN-werkgroep personen & familierecht.

INLEIDING

I. Invoering per AMVB?

Bij aangenomen motie van Franken ^{cs}i is opgeroepen tot het afzien van de voorgenomen bezuinigingen op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Of beter gezegd, het stond er zo:

“(…)

constaterende, dat de in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 opgenomen bezuinigingen tot een onaanvaardbare aantasting van de gefinancierde rechtsbijstand leiden en daarmee tot een aantasting van de rechtsstaat,

verzoeken de regering om de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand ten bedrage van € 85 miljoen achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken,

(…)”

Daarnaast was er de aangenomen motie van Scholten ^{cs}ii. Voor zover van belang luidde deze:

“(…)

constaterende, dat de regering enkele wetsvoorstellen en maatregelen ter behandeling heeft aangeboden en zal aanbieden, die gericht zijn op het beperken van kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand;

overwegende, dat een onderzoek inzicht kan bieden in de oorzaken van het oplopen van de kosten waarna de Eerste Kamer beter in staat wordt gesteld de doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen te beoordelen;

overwegende, dat een dergelijk onderzoek te meer van belang is nu op de gesubsidieerde rechtsbijstand eerdere bezuinigingen hebben plaatsgevonden, waaronder die in 2012 van € 50 mln, terwijl van deze bezuinigingen onbekend is of de daarmee beoogde besparingen zijn bereikt;

verzoekt de regering op zo kort mogelijke termijn het hiervoor bedoelde onderzoek ter hand te nemen en de Kamer daarover te informeren,

(…)”

Zoals bekend mag worden verondersteld zijn die moties aangenomen maar desalniettemin heeft het kabinet al met ingang van 1 februari 2015 de eerste bezuinigingen – dus ondanks deze moties – doorgevoerd bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) van 29 januari 2015: het Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstandⁱⁱⁱ.

Met die AMvB zijn volgens de toelichting bij die AmvB^{iv} al besparingen ingeboekt. Het betreft de volgende besparingen:

- Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen advocatuur tot 1 januari 2019 à in totaal € 25,2 miljoen;
- Puntenverlaging onderdelen strafprocesrecht à € 6,7 miljoen per jaar;
- Supersnelrecht à € 1,9 miljoen per jaar;
- Ingetrokken hoger beroep à € 1,6 miljoen per jaar;
- Overleveringszaak à € 0,2 miljoen per jaar;
- Eén keer zitting à € 1 miljoen per jaar;
- Beklagzaken detentie à € 1,2 miljoen per jaar;
- Gijzeling WAHV à € 0,8 miljoen per jaar;
- Verlaging vergoeding bewerkelijke strafzaken à € 1,4 miljoen per jaar;
- Generieke verlaging vergoeding per punt à € 1,1, miljoen per jaar.

Dus ondanks de moties van 13 januari 2015 van Franken cs en Scholten cs, waarbij is opgeroepen om niet te bezuinigen respectievelijk kortweg eerst onderzoek te doen, is er vrijwel direct door het kabinet in strijd gehandeld met de moties door invoering van deze AMvB.

De Eerste Kamer is hierdoor in haar hemd gezet door het kabinet; het kabinet geeft in dit onderwerp niet thuis met betrekking tot de democratische controle door de Eerste Kamer – het staat notabene expliciet in de motie Scholten cs! - en vaart simpelweg haar eigen koers. Niks doelmatigheid laten controleren door de Eerste Kamer, gewoon direct bezuinigen zonder te kijken naar doelmatigheid van de voorgestelde maatregelen.

De maatregelen in genoemde AMvB zoals tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen advocatuur met daarbovenop de generieke verlaging van de vergoeding per punt zijn in die zin ook niet te volgen; sinds 2011 is die vergoeding niet omhoog gegaan en per 1 februari 2015 dus iets omlaag gegaan tot 1 januari 2019. Om bij de toelichting bij die AMvB van 29 januari 2015 te blijven^v: *“De hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners, de hoogte van de eigen bijdragen van rechtzoekenden en de inkomensgrenzen worden als hoofdregel ieder jaar geïndexeerd”*. De hoofdregel sinds 2011 tot 2019 is dus in werkelijkheid geen indexatie; de hoofdregel ieder jaar indexeren geldt dus niet (meer).

Het kabinet stelt in de toelichting op de wijziging van het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000 van 29 januari 2015 dat die indexering te verkopen is omdat onder meer^{vi} ook het overheidspersoneel op de nullijn staat. Dat is echter sinds 2015 wel gewijzigd. Nog los van de periodieken waar ambtenaren voor in aanmerking komen en welke ook los staan en stonden van de nullijn, hebben de rijksambtenaren bijvoorbeeld per 1 september 2015 1,25% loonsverhoging gekregen, per 1 januari 2016 is het loon verhoogd met 3% en de onderhandelingen over de nieuwe CAO lopen inmiddels. De vergelijking met rijksambtenaren die op de nullijn zouden staan gaat in ieder geval sinds 2015 dus mank.

De VSAN is dan ook gelet op deze al doorgevoerde bezuinigingen bij AMvB (en gelet op eerder doorgevoerde wijzigingen per AMvB) zeker geen voorstander van de uit het wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand naar voren komende manier van werken: onze inschatting is dat circa driekwart van de regelgeving nog zou moeten uitgewerkt in AMvB's en beleid. Dit terwijl één van de aanbevelingen van de Commissie Barkhuysen nu juist was om de regelgeving in het kader van de gefinancierde rechtsbijstand minder in AMvB's en beleid neer te leggen^{vii}.

II. Dalend aantal toevoegingen

Voorts is het aantal toevoegingen sinds 2014 dalende. Het jaarverslag van de Raad voor Rechtsbijstand 2016 laat weliswaar een stijging zien met 10.000 vergeleken met 2015 maar die stijging wordt volledig veroorzaakt door het toevoegingen voor asielrecht, welke stijging bijna 14.000 bedraagt vergeleken met 2015^{viii}. Aan die toename zijn in ieder geval de advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen niet debet: het betreft een mondiale ontwikkeling. In ieder geval ziet de VSAN daarin geen reden voor het doorvoeren van bezuinigingen bij AMvB of op welke wijze dan ook.

III. Inhoudelijke afwegingen in de inleiding bij het wetsvoorstel en de rol van burgers en advocaten

Het wetsvoorstel geeft in de inleiding op pagina 11 hoog op over de mogelijkheden voor burgers om zelfstandig informatie te vergaren over hun rechten en rechtspositie. Daarbij wordt dan vervolgens verwezen naar digitale informatievoorziening en het aanreiken van zoveel mogelijk praktisch toepasbare middelen zoals de Rechtwijzer. Dat zou de advocaat die alleen maar uit is op procedures voeren bij de rechter overbodig maken, zo valt te lezen op diezelfde bladzijde.

De door de rijksoverheid gesubsidieerde scheidingshulp van De Rechtwijzer heeft echter zijn nut niet bewezen en wordt uit de vaart genomen, althans wordt voortgezet in een andere vorm door een andere commerciële partij. Reden van het uit de vaart nemen is dat het aantal mensen dat hun scheiding 'eenvoudig' kunnen regelen volgens HiiL te laag is. Het is HiiL die de stekker uit de Rechtwijzer heeft getrokken^x. In ruim 2½ jaar zijn er ruim 1300 stellen geweest die van de Rechtwijzer gebruik maakten. Dat zou volgens HiiL onvoldoende zijn. Ook het door de rijksoverheid mogelijk gesubsidieerde project Burenrechter van HiiL is niet van de grond gekomen. Andere praktisch toepasbare middelen zijn dus niet zomaar een langdurig leven beschoren.

Het vergaren van informatie is overigens uiteraard wel iets anders dan weten wat er staat; met ander woorden, informatie is iets anders dan kennis hebben om die vervolgens te gebruiken. Daarmee wordt ook uit het oog verloren wat de doelgroep is van de gefinancierde rechtsbijstand: circa 85% van de gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend aan mensen met een inkomen op het sociaal minimum^x. Van de groep on- en minvermogenden is bekend dat zij vaker dan gemiddeld ook minder vaardigheden met betrekking tot lezen hebben om de informatie tot hen te laten komen, laat staan te begrijpen wat er staat. Er zijn in ons land 2,5 miljoen laaggeletterden volgens de Rekenkamer^{xi}, dus inclusief 65+ die het Ministerie van OC en W stelselmatig niet meetelt volgens diezelfde Rekenkamer. De groep on- en minvermogenden die voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt worden stelselmatig overschat – nog los van alle psychische problematiek - en het wetsvoorstel laat zien ver af te staan van de praktijk van alledag, te weten: de advocatuur die cliënten bijstaat die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand.

Er wordt verder gedaan alsof het zijn van advocaat geen vak is. Dat is gelet op diezelfde pagina 11 van de Memorie van Toelichting gewoon een beetje informatie vergaren en dan door de blender halen en klaar. Sterker nog: je kan het gewoon oplossen door meer te doen aan buitengerechtelijke geschiloplossing. Daarmee wordt de rol van de advocaat miskend: de advocaat wordt niet bij een zaak geroepen omdat de advocaat dat wil. Eerst is er een juridisch probleem met bijvoorbeeld in 60% van de gevallen een overheidsorgaan als wederpartij. Degene die tegenover die 'grote' partij staat wil graag worden bijgestaan door iemand die het machtsevenwicht geheel of gedeeltelijk kan herstellen, althans die zijn belangen adequaat kan behartigen. Veelal is de machtsverhouding scheef (OM-burger; IND-asielzoeker; bestuursorgaan-burger; consument-producent; vermogende burger-onvermogene burger, etc.); dat wordt voor het gemak vergeten, zo lijkt het. van belang hierbij is dat de advocaat in dit verband een belangenbehartiger is; de medewerkers van het Juridisch Loket zijn dat niet.

De advocaat is er ook voor om de cliënt te informeren over zijn rechtspositie en te bezien wat vanuit die uitgangspositie in het belang van de cliënt is: niets doen, eisen, verweer voeren, schikken, procederen. Ook de on- en minvermogenden, de groep die in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand, wordt onjuist ingeschat: te denken dat deze groep al dan niet gedeeltelijk op de hoogte is van de eigen juridische positie door iets te lezen, is een gotspe; over een kloof tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden gesproken. Bovendien zijn de advocaten die werkzaam zijn op het terrein van de gefinancierde rechtsbijstand veelal verbindingsofficieren richting maatschappelijk middenveld. De advocaat wordt door dat maatschappelijk middenveld gevraagd om te helpen omdat deze meent dat de betreffende cliënt juridisch moet worden geholpen of de advocaat neemt contact op met instanties uit het maatschappelijk middenveld ten aanzien van de betreffende cliënt of verwijst deze door naar dat veld als de oplossing niet in het juridische gevonden moet worden.

Ook wordt in diezelfde pagina 11 van de inleiding gedaan alsof advocaten als regel uit zijn op het voeren van procedures. Dat is pertinent onjuist en wordt ook niet onderbouwd. Het toont wel het onderbuikgevoel van de Memorie: advocaten zijn graaiers en zijn alleen uit op het voeren van procedures. Regel 3 van de Gedragsregels voor Advocaten luidt echter dat de advocaat zich voor ogen dient te houden dat een regeling in der minne vaak de voorkeur verdient boven een proces. De advocaat die dus alleen aanstuurt op procedures handelt tuchtrechtelijk verwijtbaar. Daarnaast is algemeen bekend dat een heel kleine minderheid van geschillen uiteindelijk bij de rechter komt. Dat valt bijvoorbeeld af te leiden uit onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak,: de gang naar de rechter wordt slechts in 5% van de geschillen gemaakt^{xii} Hieruit valt af te leiden dat ook advocaten niet als algemene regel uit zijn op voeren van procedures.

Daarenboven wordt er geen rekening gehouden met het feit dat de gefinancierde rechtsbijstand een forfaitair stelsel is waarbij een vast aantal uren is gekoppeld aan verschillende categorieën zaken; in civiele zaken bijvoorbeeld elf uur en in het bestuursrecht acht uur. Worden er meer uren gemaakt, dan worden die in beginsel niet vergoed. Met andere woorden: dan is de omzetprijs van € 105, 61 per uur – daar moeten dan de kosten, die bij een gemiddeld advocatenkantoor meer dan 40% zijn volgens onderzoek, dan nog vanaf – niet meer dat bedrag maar veel minder. Pas bij driemaal het aantal forfaitaire uren kan een aanvraag om extra uren worden ingediend. Die verzoeken worden in civiele en bestuursrechtelijke zaken echter praktisch altijd afgewezen. De conclusie is dat de huidige bekostiging helemaal niet gericht is op het voeren van zoveel mogelijk procedures.

IV. Andere rechtsbijstandverleners in stelsel

In het wetsvoorstel wordt ook de mogelijkheid geschapen – artikel 13 nieuw Wrb - om zaken in het kader van gefinancierde rechtsbijstand te laten verrichten door rechtsbijstandverzekeraars. De vraag hoe dit zich verhoudt tot de vrije advocaatkeuze, al dan niet na verstrekking van de opdracht aan de rechtsbijstandsverzekeraar, wordt niet beantwoord in het wetsvoorstel. Dat is merkwaardig want op deze wijze wordt over het hoofd van de rechtzoekende beslist wie zijn belangen zal gaan behartigen. Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 7 april 2016 (Massar/DAS) ^{xiii} en artikel 4 van Richtlijn 87/344 EG zal in ieder geval de rechtzoekende, neemt de VSAN aan, alsnog die vrije advocaatkeuze

hebben. Of dat dan voor rekening van de verzekeraar komt (de verzekeraar moet op basis van genoemd arrest de zaak uitbesteden aan een advocaat naar keuze van de rechtzoekende, welke advocaat op basis van afspraken tussen verzekeraar en advocaat zijn werkzaamheden zal uitvoeren) kan de VSAN niet uit de Memorie van Toelichting halen: het staat er niet in. Hoe het dan wel werkt, staat ook niet in de Memorie van Toelichting. Het lijkt erop dat het kabinet zich dit niet heeft gerealiseerd.

V. Barkhuysen?

Tenslotte: het wetsvoorstel doet voorkomen alsof de inzichten van de commissies Wolfsen en Barkhuysen grotendeels zouden overeenkomen^{xiv}. Wie de rapporten leest, ziet echter op een groot aantal punten verschil. Weliswaar staan in de toelichting op het wetsvoorstel een aantal punten die overeenkomen, maar de toelichting gaat vanaf pagina 8 alleen in op de standpunten van de Commissie Wolfsen. Het wetsvoorstel is dan ook veel meer een kopie van de voorstellen van de Commissie Wolfsen dan die van de Commissie Barkhuysen, hetgeen een gemiste kans is.

VI. Afronding

Voor wat betreft de 'oplossingen' die worden geboden in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel het volgende. Er is sprake van uitbreiding van de taken van het Juridisch Loket met aanvullende rechtshulp, oriëntatietoets en oriëntatiegesprek. Het Juridisch Loket zal daardoor intensiever samenwerken met de Raad voor Rechtsbijstand en op termijn, zie pagina 65 van de Memorie van Toelichting, zal de verlening van eerstelijns rechtsbijstand en daarmee de organisatie van het Juridisch Loket kunnen worden ondergebracht bij de Raad voor Rechtsbijstand.

De VSAN zal hierna ingaan op de verschillende onderwerpen die in de Memorie van Toelichting aan de orde komen. Het gaat dan om:

- de eerstelijns rechtsbijstand waarbij verbreding en versterking van die lijn wordt voorgesteld;
- de oriëntatietoets en het oriëntatiegesprek;
- de aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket;
- aanpak multiproblematiek;
- inning eigen bijdragen Raad voor Rechtsbijstand

VERBREDING EN VERSTERKING EERSTELIJN: ORIËNTATIETOETS EN ORIËNTATIEGESPREK

In de Memorie van Toelichting wordt bij de verbreding – samenwerking tussen Juridisch Loket en organisaties buiten het stelsel die hulp bieden aan rechtzoekenden - net gedaan

alsof hiermee een groot probleem wordt opgelost. De VSAN begrijpt echter niet welk probleem hier wordt opgelost want advocaten en maatschappelijke organisaties zoals Buurteams, maatschappelijk werkers etc. weten elkaar al lang te vinden, zij het niet via de band van het Juridisch Loket. De advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen hebben contact met het maatschappelijk middenveld om zo problemen die daar thuis horen, daar neer te leggen. Op die manier zijn deze advocaten en het maatschappelijk middenveld al met elkaar verbonden op en weet men elkaar ook al lang te vinden; een tussenschakel als het Juridisch Loket is daar niet voor nodig. Dat dit zo is, blijkt ook wel uit het feit dat het anders afwijzingen van aanvragen om gefinancierde rechtsbijstand zou regenen. Dat is niet geval: er zijn steeds minder afwijzingen van aanvragen voor gefinancierde rechtsbijstand^{xv}.

De zogeheten noodzakelijkheid van het indringender toetsen op de aanwezigheid van een weigeringsgrond voor gefinancierde rechtsbijstand, zoals het in de Memorie van Toelichting is geformuleerd^{xvi}, geeft aan waar het om te doen is: besparen. Niet het probleem van de on- en minvermogene dat moet worden opgelost staat voorop, maar financiële doelstellingen. De vooronderstelling van die noodzakelijkheid van het indringender toetsen op de aanwezigheid van een weigeringsgrond, suggereert dat er nu een substantieel aantal toevoegingen wordt afgegeven voor zaken die niet toevoegwaardig zijn. Daarvoor is echter geen enkel bewijs, noch blijkt dit uit enig onderzoek. Het is een onderbouwing die in de categorie valt van iets met knollen en citroenen: het is een verkooptruc.

De oriëntatietoets betreft voorts een toetsing vooraf. Daarnaast is er dus het High-Trust systeem van de Raad voor de Rechtsbijstand. Hoe werkt dat naast elkaar? Het is eenvoudigweg een verzwaring van de taken van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand met navenant toenemende kosten. Het huidige High Trust-systeem werkt goed en is bovendien kostenefficiënt. Voorts kan de advocaat die is aangesloten bij een High Trust-kantoor bij twijfel vooraf bellen met de helpdesk van de Raad voor Rechtsbijstand met de vraag of een zaak toevoegwaardig is. Op deze wijze wordt in de praktijk zekerheid verkregen of een zaak toevoegwaardig is of niet. Daarvoor is het niet nodig een Juridisch Loket+ op te tuigen dat minder onafhankelijk is en waarbij het nog maar de vraag is of de medewerkers van het Juridisch Loket in staat zullen zijn om te doorzien wat zich in een zaak zou kunnen voordoen – afgezet tegen het inhoudelijk specialisme van de advocaat en de processuele kennis van de advocaat - terwijl ze maar informatie hebben van één partij waarbij ze ook nog eens niet mogen optreden als vertegenwoordiger.

De voorgestelde oriëntatietoets is niet uitputtend omschreven; de uitvoerende organisatie zal beleid moeten formuleren. Het wordt zowel voor het Juridisch Loket als voor de Raad voor Rechtsbijstand dus bewerkelijker en duurder. Verder is de VSAN van oordeel dat het niet aangaat dat de overheid als poortwachter gaat fungeren. Het is uiteindelijk aan de cliënt of deze wil worden bijgestaan door een advocaat en aan de advocaat om met de cliënt de afspraak te maken onder welke condities dat mogelijk is. Artikel 24 lid 1 van de Gedragsregels bevat de verplichting dat tenzij een advocaat goede gronden heeft om aan te nemen dat zijn cliënt niet in aanmerking kan komen voor door de overheid gefinancierde rechtshulp, hij verplicht is met zijn cliënt bij het begin van de zaak en verder telkens wanneer daartoe aanleiding bestaat, te overleggen of er termen zijn om te trachten door de overheid gefinancierde rechtshulp te verkrijgen. De VSAN acht de voorgestelde oriëntatietoets ook daarom een inbreuk op de toegang tot de advocaat en het recht. Strijd met artikel 6 EVRM

ligt daarbij in het verschiet, zeker nu de medewerker van het Juridisch Loket verschillende petten op heeft: eventuele doorverwijzer, adviseur van de Raad voor Rechtsbijstand omtrent toevoegwaardigheid en eventuele rechtsbijstandverlener bij aanvullende rechtshulp. Dat allemaal verenigt in één persoon.

Ook getuigt het oriëntatiegesprek van openlijk uitgesproken wantrouwen richting advocatuur en het contact tussen rechtzoekende en advocaat: er zou alleen een effectief gesprek mogelijk zijn over het probleem van de rechtzoekende en de daarvoor beschikbare oplossingsmogelijkheden als de rechtzoekende in persoon kan worden gehoord. Het niet verschijnen op het gesprek wordt zelfs een zelfstandige weigeringsgrond voor het afgeven van de toevoeging, respectievelijk leidt dit tot een zelfstandige weigeringsgrond voor de toevoegingsaanvraag^{xvii}. (Nadat er contact is gezocht met de rechtsbijstandverlener, en die het vermoeden van een aanwezigheid van een weigeringsgrond niet kan ontzenuwen.)

Wat dat laatste inhoudt, is de VSAN een raadsel: bedoelt het wetsvoorstel hier nu dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen? Het Juridisch Loket vraagt immers niet zelf de toevoeging aan; dat doet de advocaat. Betekent dit nu dat het Juridisch Loket als derde bepaalt dat de advocaat geen aanvraag mag doen? En er wordt aangegeven dat de rechtsbijstandverlener een vermoeden van de aanwezigheid van een weigeringsgrond moet ontzenuwen bij de Raad voor Rechtsbijstand. De (wettelijke) grondslag hiervoor mist echter en ook moet dan schijnbaar de advocaat eerst de Raad voor Rechtsbijstand overtuigen van de onschuld van de rechtzoekende ten aanzien van zijn rechtsprobleem. Een vermoeden van een weigeringsgrond is immers al genoeg om de aanvraag om een toevoeging te weigeren. Bovendien suggereert het dat de rechtzoekende bij de rechtsbijstandverlener komt. Als de rechtzoekende echter niet bij het oriëntatiegesprek komt wordt het hem financieel niet mogelijk gemaakt om zich alsnog door een advocaat bij te laten staan. De consequentie zal heel waarschijnlijk zijn dat de rechtzoekende in dat geval zal afzien van de gang naar de advocaat. Het afwijzen van de aanvraag om een toevoeging, omdat de klant bijkomende verplichtingen niet nakomt heeft daarmee een bestraffend karakter en valt daarmee onder de bescherming van artikel 6 EVRM.

Het oriëntatiegesprek en de oriëntatietoets betreffen zo gezien een inbreuk op toegang tot de advocaat en de toegang tot het recht: het verlengstuk van de overheid – lees: het Juridisch Loket dat op termijn opgaat in de Raad voor Rechtsbijstand, en de Raad voor Rechtsbijstand - willen vooraf de cliënt weghouden bij de advocaat, want dat is het gevolg ervan.

Hierbij wordt nogmaals benadrukt: 60% van de zaken met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand betreffen geschillen tegen de overheid. Het is onwenselijk, in strijd met de beginselen van de toegang tot het recht maar ook in strijd met artikel 2:1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat een rechtzoekende zich niet zou mogen laten bijstaan door een gemachtigde bij zo'n gesprek.

De Wet op de Rechtsbijstand is een voorziening om de toegang tot het recht (artikel 6 EVRM) te waarborgen. Het weigeren van een toevoeging is ingrijpend, omdat de rechtzoekende daarna veelal geen andere keuze meer heeft dan af te zien van de gang naar de rechter. Bij intrekking van een toevoeging omdat een rechtzoekende bijkomende

verplichtingen niet nakomt, is van een verband met de prestatie waarvoor de toevoeging wordt verleend geen sprake meer.

Oriëntatiegesprekken en –toetsen zijn zaken die thuishoren bij een onafhankelijk van de overheid handelende advocaat die de inhoud van de zaak en toevoegwaardigheid zelfstandig beoordeelt. Het voorstel voor een oriëntatiegesprek- en toets is een verplichte poortwachter vanuit de overheid die ook zorg draagt voor de financiering. Het voorstel te komen tot een oriëntatietoets en oriëntatiegesprek geeft meer dan te denken over de onafhankelijkheid en de toegang tot het recht en mogelijke strijd met artikel 6 EVRM. Het Juridisch Loket bepaalt dan immers of men wel of niet doorgaat naar Start: de overheid bepaalt dan in 60% van de gevallen dus zelf of er tegen haar mag worden geprocedeerd.

De VSAN verwijst tenslotte naar haar reactie op het rapport Significant van 20 november 2014, welke hier als bijlage wordt aangehecht (**bijlage**). Dat onderzoeksbureau heeft een onderzoek gedaan naar de verplichte poortwachter. Het onderzoek is gebaseerd op een niet-aselecte steekproef onder een zeer kleine groep rechtzoekenden waarbij de pilot in zijn totaliteit geen kostenvoordeel liet zien en de kwaliteit van de rechtsbijstand/rechtshulpverlening niet toetsbaar was.

Conclusie: oriëntatietoets en het -gesprek zijn ingegeven door kostenbesparing terwijl de kosten al dalen, leiden tot onevenredige inbreuken op de toegang tot het recht en toegang tot de advocaat en zijn bovendien niet noodzakelijk in het kader van de problemen waarmee de rechtzoekenden zich tot de advocaat wenden. Bovendien leidt het feitelijk tot het afschaffen van het High-Trust systeem wat nu goed werkt en kostenefficiënt is. De VSAN is het voorts niet eens met het verbinden van verplichtingen aan een toevoeging en de Raad voor Rechtsbijstand de bevoegdheid te geven om toevoeging in te trekken als de rechtzoekende een verplichting niet nakomt. De rechtzoekende zou daardoor zwaar gestraft worden, omdat in de praktijk de rechtzoekende, die al te maken heeft met multiproblematiek, op dat moment geen andere keuze zal hebben dan af te zien van de gang naar de rechter. Dat zal leiden tot een schending van artikel 6 EVRM die niet gerechtvaardigd is.

AANVULLENDE RECHTSHULP

Het wetsvoorstel introduceert het begrip ‘aanvullende rechtshulp’ door het Juridisch Loket, omdat de afbakening van rechtshulp en eerstelijns rechtsbijstand niet optimaal en doelmatig is. Het argument hiervoor is de overweging van de commissie Wolfsen dat het aantal van 10.000 Lichte Advies Toevoegingen (LAT) veel lager is dan het aantal van 36.000 zaken dat op het verlengde spreekuur kwam. De commissie overweegt dat daarom waarschijnlijk veel eenvoudige zaken nu worden behandeld via een reguliere toevoeging en dat de introductie van de LAT er niet toe heeft geleid dat de laagdrempelige oplossing van eenvoudige, veelvoorkomende juridische problemen behouden is gebleven en waardoor de doelmatigheid van het stelsel afgenomen is.

De vraag is of zo'n verreichende conclusie kan worden gedragen door het verschil tussen het aantal LAT's en het aantal zaken dat op het verlengde spreekuur kwam. Ook de conclusie

dat veel problemen die op basis van een LAT zouden kunnen worden afgedaan ten onrechte door een advocaat op grond van een toevoeging worden afgedaan is niet gefundeerd.

Daarnaast moet ook duidelijk zijn wat wel een 'eenvoudig, veelvoorkomend juridisch probleem' is en wat dat niet is. Het voorstel is daarin niet duidelijk. Ook de opmerking 'waarbij feiten, gronden en uitkomsten binnen voorspelbare bandbreedtes liggen' zegt niet veel; er wordt ook geen enkel concreet voorbeeld genoemd.

Ook is onduidelijk wat ermee wordt bedoeld dat in aanvullende rechtshulp wel vertegenwoordigende handelingen kunnen worden verricht, maar dat geen procedures kunnen worden gevoerd. Hoe verhoudt zich dat bijvoorbeeld tot bezwaarprocedures?

- Volgens het Hof van Justitie geldt de vrije advocaatkeuze ook in bezwaarprocedures ^{xviii.},
- Bezwaar is doorgaans niet een procedure waarin de feiten, gronden en uitkomsten binnen voorspelbare bandbreedtes liggen;
- In bezwaar (bijvoorbeeld in bijstandszaken) kan een voorlopige voorziening bij de rechter nodig zijn;
- Eerst bezwaar bij het Juridisch Loket en vervolgens beroep door een advocaat is voor de rechtzoekende onhandig ('twee gezichten') en bevordert de aansluiting van eerste en tweede lijn niet;
- Er wordt verder in het wetsvoorstel geen aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de bezwaarprocedures; er wordt alleen gekeken naar de vormgeving. De vraagstukken in bezwaar zijn niet anders of minder complex dan in beroep of hoger beroep. Een goede aanpak in bezwaar vergroot de kans op succes en dus ook op dat er geen beroep hoeft te worden ingesteld.

In de Memorie van Toelichting (pagina 26) staat dat aanvullende rechtshulp alleen kostenefficiënt is als het leidt tot een definitieve oplossing van het probleem. Wat houdt dat in? Gaat er druk op de klant uitgeoefend worden om te schikken of mediation te gaan doen?

De regering wil het aan de Raad voor Rechtsbijstand bepalen welke tijdgrens aan aanvullende rechtshulp wordt gesteld. Dat is omwille van de duidelijkheid en afbakening niet gewenst. De grens van de LAT (maximaal drie uur werk) moet het uitgangspunt zijn. Anders kan men ook niet meer van een eenvoudig probleem spreken.

Verder mogen de Juridisch Loket-medewerkers rechtzoekenden gaan vertegenwoordigen. Dat betekent dat aan dossiervorming niet te ontkomen valt, hetgeen een geheel andere inrichting van het Juridisch Loket betekent met alle kosten van dien. Daar lijkt in de Memorie van Toelichting geen aandacht aan te zijn besteed. Hetzelfde geldt voor de opleidingskosten. Immers, de medewerkers van het Juridisch Loket moeten ook aan opleidings- en kwaliteitseisen voldoen die vergelijkbaar zijn met de eisen waaraan advocaten moeten voldoen. In de Memorie van Toelichting wordt wel gesproken over kwaliteitsverbetering, maar er wordt nauwelijks concrete invulling aan gegeven. Wat betekent dit dan?

Verder komt er een register van rechtsbijstandsverleners (artikel 14 nieuw Wrb). Advocaten worden verplicht ingeschreven, degenen die aanvullende rechtshulp verlenen *kunnen* worden ingeschreven. Dit register is bedoeld om kwaliteitseisen te kunnen stellen. De vraag

is waarom er dan geen verplichte inschrijving is voor verleners van aanvullende rechtshulp. Of gelden daar opeens andere kwaliteitseisen voor? De inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten worden aangescherpt volgens het conceptwetsvoorstel, mede gelet op de toelatingseisen voor specialisatieverenigingen, maar wat betekent dit dan voor de medewerkers van het Juridisch Loket die aanvullende rechtshulp voor onbeperkte tijd zullen verlenen?

In het voorstel wordt weliswaar aangegeven dat de geheimhoudingsplicht van medewerkers van het Juridisch Loket valt onder die van artikel 2:5 Awb, maar dat is niet dezelfde geheimhoudingsplicht als die voor advocaten. De onafhankelijkheid in de verhouding tussen medewerkers van het Juridisch Loket in het kader van uitoefening van de Wet op de Rechtsbijstand, die dus ook de aanvullende rechtshulp betreft, en het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand, wil het wetsvoorstel borgen door een professioneel statuut dat geldt tussen die medewerkers en de Raad voor Rechtsbijstand, zie pagina 27 van de Memorie van Toelichting.

Dus: degenen die beoordelen of zijzelf of iemand anders eventueel aanvullende rechtshulp zal gaan verlenen zijn onafhankelijk omdat er een statuut zal zijn dat geldt tussen de medewerkers van het Juridisch Loket en het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand? Dit is naar de mening van de VSAN geen sluitende redenering.

Dat statuut zal namelijk onderdeel uitmaken van de arbeidsovereenkomst tussen die medewerkers en hun werkgever, de Raad voor Rechtsbijstand. Eén van de drie kenmerken van de arbeidsovereenkomst is de gezagsverhouding. Die verhouding betekent dat geen sprake is van onafhankelijkheid en op zijn minst geen onafhankelijkheid waar de rechtzoekenden op kan vertrouwen. immers bepalen de medewerkers van het Juridisch Loket of de rechtzoekende door hen wordt geholpen of worden doorverwezen naar een advocaat. Met andere woorden: de rechtzoekenden kopen niets voor die onafhankelijkheid en ze kunnen er niets mee want de rechtzoekenden ondertekenen geen statuut. Ze zijn overgeleverd aan de betreffende medewerkers van het Juridisch Loket die vanuit het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand opdracht kunnen krijgen om het aantal doorverwijzingen naar advocaten en dus toevoegingen naar beneden te brengen om welke reden dan ook. Ook niet-inhoudelijke redenen, bijvoorbeeld financiële, kunnen er dus toe leiden dat vanuit de gezagsverhouding medewerkers min of meer worden gedwongen zoveel mogelijk aanvullende rechtshulp te verlenen. De Raad voor Rechtsbijstand kan de rechtzoekende daarmee de toegang tot de advocaat ontszeggen op een wijze die niet gewenst is en niet noodzakelijk is.

De VSAN wijst er nogmaals op dat het Hof van Justitie met haar arrest van 7 april 2016 (Massar/DAS) bij overeenkomsten van rechtsbijstandverlening, waar ook heel goed de aanvullende rechtshulp onder zou kunnen vallen dan wel daarmee gelijkgesteld zou kunnen worden, heeft geoordeeld dat er vrije advocaatkeuze moet zijn, ook bij administratiefrechtelijke procedures zoals bezwaar. Dit laatste volgt uit richtlijn 87/344/EG. De VSAN ziet derhalve niet dat dit anders zou zijn voor aanvullende rechtshulp vanuit de Raad voor Rechtsbijstand. De VSAN verwijst ook nog naar artikel 4 lid 1 van de richtlijn 77/249/EEG. Dat artikel luidt:

Artikel 4

1 . De werkzaamheden betreffende de vertegenwoordiging en de verdediging van een cliënt in rechte of ten overstaan van een overheidsinstantie worden in elke Lidstaat van ontvangst uitgeoefend onder de voorwaarden die voor de aldaar gevestigde advocaten gelden met uitsluiting van enig vereiste inzake woonplaats of lidmaatschap van een beroepsorganisatie in die Staat .

De VSAN heeft stellig de indruk dat in dit artikel valt te lezen dat de medewerkers van het Juridisch Loket aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als advocaten wanneer zij aanvullende rechtshulp verlenen waarbij sprake is van vertegenwoordiging.

Tenslotte, en dit geldt voor zowel de oriëntatietoets, als het oriëntatiegesprek als voor de aanvullende rechtshulp, wil de VSAN aandacht vragen voor het aantal vestigingen van het Juridisch Loket in het land. Dat zijn er 30. Friesland heeft bijvoorbeeld één Juridisch Loket in Leeuwarden. Zal dat Loket heel Friesland bedienen dus ook de inwoners van Lemmer, Stavoren en Appelscha? In de provincie Groningen is ook één Juridisch Loket. Zullen inwoners van Delfzijl, Winschoten of Bourtange naar de stad Groningen moeten afreizen voor die aanvullende rechtshulp of oriëntatietoets of -gesprek?

Conclusie: de aanvullende rechtshulp is in de vorm waarin deze nu is gegoten een onzalig idee vanwege meerdere redenen als hierboven naar voren gebracht. Andere dan slechts de belangen van de rechtzoekende kunnen een rol spelen bij de vraag hoe de zaak van de rechtzoekende wordt opgepakt. Ook kan hij van de advocaat worden afgehouden die hij zelf zou kiezen en wordt hij gedwongen – want geen toevoeging – om zich te laten vertegenwoordigen door een medewerker van het Juridisch Loket die geen advocaat is. Daarnaast is diezelfde medewerker wel eventueel doorverwijzer naar de advocaat en adviseur van de Raad voor Rechtsbijstand voor wat betreft de vraag of een burger een toevoeging zou moeten krijgen, en dat alles verenigd in één persoon. Het kenmerk van de relatie tussen advocaat en rechtzoekende is dat het gaat om vertrouwen. Hoe zou dit uitwerken bij de rechtzoekende die wordt gedwongen om met de medewerker van het Juridisch Loket in zee te gaan als vertegenwoordiger?

AANPAK MULTIPROBLEMATIEK

In het wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand wordt een trajecttoevoeging geïntroduceerd voor rechtzoekenden met multiproblematiek. Deze trajecttoevoeging omvat meerdere zaken van één rechtzoekende en kan worden verleend door de Raad voor Rechtsbijstand vanaf de tweede toevoeging die door deze rechtzoekende wordt aangevraagd (voor zover herleidbaar tot dezelfde onderliggende problematiek). De rechtsbijstandverlener wordt vervolgens geacht de samenhangende problematiek waarvoor de trajecttoevoeging is afgegeven, gedurende twee jaar te behandelen. Voor wat betreft de verdere invulling ervan en de vast te stellen vergoeding voor het hele traject wordt het advies hierover van de Commissie Van der Meer afgewacht. Maar, uitgaande van een eerder advies hierover van de Commissie Wolfsen, wordt de vergoeding geïndiceerd op tien punten voor het hele traject (bovenop de vergoeding van de eerste toevoeging).

De VSAN heeft veel bezwaren tegen de trajecttoevoeging bij multiproblematiek.

In het wetsvoorstel wordt - net als in het rapport Wolfsen - de trajecttoevoeging genoemd als instrument voor het bevorderen van een integrale aanpak van problemen. De trajecttoevoeging zou de rechtsbijstandverlener in staat stellen om de problemen van de cliënt in samenhang te benaderen en het zou zorgen voor maatwerk. Daarnaast wordt ook genoemd als reden dat de trajecttoevoeging meervoudig gebruik van rechtsbijstand zou kunnen helpen verminderen.

Met het kabinet is de VSAN van mening dat signalering en vroegtijdige aanpak van multiproblematiek belangrijke doelen zijn. Ook onderschrijft de VSAN dat het van groot belang is om te zoeken naar manieren om te bevorderen dat rechtzoekenden de hulp krijgen die ze nodig hebben. De trajecttoevoeging draagt hier echter niet aan bij; zij is juist een complicerende en verstorende factor. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

In het kader van de multiproblematiek en ook voor de aanvullende rechtshulp is in het wetsvoorstel de mogelijkheid voor de Raad voor Rechtsbijstand opgenomen *“om aan de verlening van de toevoeging of het positief besluit op de aanvraag van aanvullende rechtshulp het voorschrift te verbinden dat de rechtzoekende de benodigde acties onderneemt om zijn multiproblematiek op te lossen of beheersbaar te maken”*^{xix}. Dit heeft betrekking op artikel 19 nieuw Wrb. Welke voorschriften kunnen worden verbonden aan de toevoeging en wat betekent dit, bij niet-nakoming, voor de toegang tot het recht en de vrije advocaatkeuze? Het wetsvoorstel geeft daar geen duidelijk antwoord op; willekeur ligt op de loer. Ook laat bovenstaand citaat zien dat het kabinet uitgaat van de onjuiste premisse dat het de eigen schuld is van de betreffende rechtzoekende dat hij/zij te maken heeft gekregen met multiproblematiek en dat het de eigen verantwoordelijkheid is om de multiproblematiek op te lossen. Geen woord wordt er gewijd aan de rol van incassobureaus, de rol van de overheid, dat mensen pech kunnen hebben door hun genetische factoren waardoor ze bijvoorbeeld verslavingsgevoelig zijn, laag- of ongeletterd zijn, psychische problemen hebben vanaf de geboorte, zijn opgegroeid in een gezin met huiselijk geweld, etc. Terwijl dat de mensen zijn met wie de advocaten te maken krijgen die gefinancierde rechtsbijstand verlenen en ook met de problemen die daaruit voortvloeien. Het veronderstelt ook dat de betreffende rechtzoekenden helemaal niet willen dat hun problemen worden opgelost. Het middel van het kabinet is: we geven ze straf als ze niet meehelpten aan welk voorschrift we ook stellen. De straf is niet alleen geen toegang tot het recht en/of vrije advocaatkeuze, maar mogelijk ook geen werkelijke hulp voor het probleem. De Raad voor Rechtsbijstand die niet specifiek is opgeleid voor deze problematiek, gaat dan bepalen welk voorschrift zou moeten gelden voor de rechtzoekende die zij niet heeft gesproken, noch kent en met wie geen enkele relatie is opgebouwd. Draagvlak voor de aanpak van een probleem zal het niet opleveren, terwijl draagvlak bij de rechtzoekende het probleem pas kan oplossen.

De gangbare definitie van multiproblematiek is dat er sprake moet zijn van langdurige, samenhangende en elkaar versterkende problematiek. Multiproblematiek wordt in het wetsvoorstel weliswaar gedefinieerd in sociologische zin, maar vervolgens wordt het vooral gerelateerd aan meervoudig gebruik. Indien er sprake is van meerdere toevoegingen (minimaal twee) voor zaken omtrent sociale zekerheid, sociale voorzieningen, huur, schuldsanering en verbintenissenrecht (vorderingen wegens niet-betaling) is al snel sprake

van multiproblematiek en komt, zo is althans het voorstel van het kabinet, een trajecttoevoeging in beeld. Dit is een erg brede benadering van multiproblematiek. Daarmee laadt het kabinet de verdenking op zich dat niet de werkelijke behoefte van de rechtzoekende centraal wordt gesteld, doch de beheersbaarheid van meervoudig gebruik en de kosten daarvan. Het kabinet lijkt de aanpak van multiproblematiek te gebruiken als kapstok voor de trajecttoevoeging om kosten te besparen ten laste van de rechtsbijstandverlener.

Of de trajecttoevoeging tot een verlaging van kosten leidt is overigens maar zeer de vraag. De VSAN vreest juist een averechts effect: een stijging van het aantal procedures voor cliënten met multiproblematiek. De cliënt krijgt immers na toewijzing van een trajecttoevoeging in feite een abonnement voor meerdere procedures in twee jaar. Omdat de trajecttoevoeging de precisie van een toevoeging per rechtsbelang of procedure mist, is er bij dit type toevoegingen veel minder zicht op de besteding van toevoeggelden. In het licht van de herhaaldelijk door het kabinet geuite wens van doelmatigheid en doeltreffendheid is de trajecttoevoeging een onding. Het creëert niet alleen een perverse prikkel voor de rechtzoekende, het schaadt ook de advocaat-cliënt-relatie. Beiden krijgen tegenovergestelde belangen: de advocaat wil niet meer uren maken dan de puntenvergoeding voor de trajecttoevoeging toelaat terwijl de cliënt wil doorprocederen. In dat laatste geval wordt de advocaat gedwongen (kansrijke) zaken te weigeren of gratis werk te leveren.

De commissie Wolfsen stelt een vergoeding voor van tien punten voor het gehele traject met een looptijd van twee jaar. Dit is volgens de VSAN volstrekt ontoereikend. De zaken die op basis van een toevoeging worden behandeld zijn de afgelopen jaren ingewikkelder en arbeidsintensiever geworden. Vanwege zijn grote bereik zal de gemiddelde tijdsbesteding per trajecttoevoeging vele malen hoger liggen dan bij toevoegingen die per rechtsbelang of per procedure worden verstrekt. Feitelijk betekent een trajecttoevoeging dat er op basis van één toevoeging veel meer werkzaamheden moeten worden verricht dan nu al het geval is. Dat is alleen acceptabel als daar een redelijke vergoeding tegenover staat. Ter vergelijking: de vergoeding voor één bestuurszaak is thans acht punten, voor één verbintenisrechtelijke zaak elf punten, nog los van een eventueel beroepsprocedure. Gelet op de opdracht aan de Commissie Van der Meer (geen cent te veel) vreest de VSAN dat het puntenaantal eerder veel te krap dan te ruim zal worden vastgesteld. Aldus krijgt de advocaat 'de ruimte' om twee jaar lang ver onder de prijs te werken. Uit de evaluatie door de Raad voor Rechtsbijstand in 2014 van een pilot multitoevoeging (eenzelfde soort toevoeging als een traject- en pakkettoevoeging) blijkt nota bene dat: *"De cijfermatige analyse laat zien dat het inzetten van een multitoevoeging op korte termijn nauwelijks tot geen besparing oplevert"*^{xxx}.

De trajecttoevoeging met een groot bereik (twee jaar) en onzekere opbrengst maakt advocaten huiverig om zaken in- of over te nemen. Dat klemt temeer nu voor één trajecttoevoeging met meerdere zaken op verschillende rechtsgebieden, hoogstwaarschijnlijk ook meerdere advocaten ingeschakeld moeten worden. Advocaten zijn zich steeds meer gaan specialiseren. Dit is door de Raad voor Rechtsbijstand en de NOvA gestimuleerd middels strenge inschrijvings- en kwaliteitseisen. Doordat advocaten zich toelagen op een beperkt aantal rechtsgebieden zijn ze niet in staat om uiteenlopende zaken op het gebied van huur, sociale zekerheid, verbintenisrecht en schuldsanering in één trajecttoevoeging te behandelen. In de praktijk zal een cliënt met multiproblematiek twee of drie advocaten

nodig hebben. Zeker indien deze twee of drie advocaten niet binnen één kantoor werkzaam zijn is de trajecttoevoeging praktisch onwerkbaar. Verschillende advocaten zullen onafhankelijk van elkaar werkzaamheden moeten verrichten. Ze worden geacht hun werkzaamheden te verrichten voor een vaste prijs, zonder dat duidelijk is hoeveel werkzaamheden nog zullen volgen. Vervolgens zullen ze (tussentijds of zelfs achteraf) moeten overgaan tot verrekening van de toevoegingvergoeding, die vaak niet in verhouding zal staan tot de daadwerkelijk besteedde tijd. Het wordt voor veel advocaten onmogelijk om op deze manier te werken.

Een goed functionerend stelsel is afhankelijk van advocaten die kwalitatief goede rechtsbijstand verlenen. Advocaten met een toevoegpraktijk zijn veelal specialisten ten aanzien van de inhoud en ten aanzien van de doelgroep. Kwaliteit van gespecialiseerde rechtsbijstandverlening komt door de introductie van de trajecttoevoeging volgens de VSAN ernstig onder druk te staan. De VSAN pleit dan ook voor handhaving van een toevoeging per zaak. Juist dan wordt maatwerk gegarandeerd: de inschakeling van de juiste advocaat per rechtsbelang en een juiste forfaitaire vergoeding per zaak. Er is geen goede rechtvaardiging voor de trajecttoevoeging in een hoofdzakelijk forfaitair systeem. Het forfaitaire systeem is gebaseerd op een vergoeding per zaak en niet per rechtzoekende, waar een trajecttoevoeging in geval van multiproblematiek de facto dan wel op neer gaat komen.

Conclusie: De VSAN pleit voor handhaving van een toevoeging per zaak, nu er geen rechtvaardiging is voor de trajecttoevoeging in het kader van de multiproblematiek. Bovendien past de trajecttoevoeging niet in het verder forfaitaire stelsel alsmede is de veronderstelde kostenbesparing zeer twijfelachtig. Verder leidt de trajecttoevoeging makkelijker tot problemen in de relatie advocaat-cliënt door omstandigheden gelegen in die trajecttoevoeging, en de behandelend advocaat moet van teveel zaken specialistische kennis hebben terwijl de trend en wens nu juist is beperking in het aantal rechtsgebieden.

INNING EIGEN BIJDAGEN DOOR DE RAAD VOOR RECHTSBIJSTAND

In paragraaf 4.2.10.3. van de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de huidige situatie rond de inning van de eigen bijdrage de volgende is. Er wordt een eigen bijdrage gevraagd voor de verlening van rechtsbijstand. Deze wordt geheven voor de beheersing van de kosten van rechtsbijstand en heeft tevens als doel het vergroten van het kostenbewustzijn van de rechtzoekende. Momenteel wordt deze eigen bijdrage door de rechtsbijstandverlener geïnd. De eigen bijdrage is van rechtswege verplicht. Er zijn voorbeelden van rechtsbijstandverleners die afzien van het innen van de eigen bijdrage. Dit gebeurt incidenteel, bijvoorbeeld bij betalingsproblemen. Ook zijn er advocaten die meer structureel geen eigen bijdrage innen. Een rechtsbijstandverlener kan momenteel niet worden verplicht de eigen bijdrage te innen. Het komt verder regelmatig voor dat, bij bijstandsgerechtigden, de eigen bijdrage met een beroep op de bijzondere bijstand wordt vergoed. Er zijn geen cijfers bekend van de omvang van het niet-innen van de eigen bijdrage door de rechtsbijstandverlener, noch van de mate waarin gemeenten zonder toetsing van de betalingsmogelijkheden van de rechtzoekende bijzondere bijstand ten behoeve van de

betaling van de eigen bijdrage verlenen. Vanuit het oogpunt van afweging van kosten en baten en vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid wordt dit onwenselijk geacht. Om deze redenen wordt ervoor gekozen in het vervolg de inning van de eigen bijdrage te leggen bij de Raad voor Rechtsbijstand. Hiermee komt tevens het incassorisico dat rechtsbijstandverleners thans dragen te vervallen. Deze maatregel kost structureel € 11 miljoen per jaar. Het voornemen bestaat om de bestaande hardheidsclausule aan te passen in die zin dat er ruimere mogelijkheden komen tot verlaging of nihilstelling van de eigen bijdrage.

Met deze aanpassingen streeft het kabinet er mede naar dat deze regeling gezien haar aard en doel in het kader van de Participatiewet wordt beschouwd als een “passende en toereikend voorliggende voorziening”. In dat geval bestaat er op grond van artikel 15 Participatiewet geen recht op (aanvullende) bijzondere bijstand. De eigen bijdrage is verschuldigd vanaf het moment van verlenen van de toevoeging. Dit betekent dat de betaling van de eigen bijdrage niet als voorwaarde voor het verkrijgen van een toevoeging wordt gehanteerd. De mogelijkheid om de toevoeging te wijzigen of in trekken wanneer de eigen bijdrage niet wordt voldaan blijft bestaan, in het nieuwe artikel 46, eerste lid, onder d, nieuw Wrb.

De uitvoeringskosten van de voorgestane regeling zijn hoog: € 11 miljoen. De VSAN vraagt zich daarom allereerst af of het niet wenselijk is onderzoek te doen naar de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan het voorstel de inning van de eigen bijdrage bij de Raad voor Rechtsbijstand onder te brengen. De regering geeft immers zelf aan dat er geen cijfers bekend zijn van de omvang van het niet-innen van de eigen bijdrage door de rechtsbijstandverlener, noch van de mate waarin gemeenten zonder toetsing van de betalingsmogelijkheden van de rechtzoekende bijzondere bijstand ten behoeve van de betaling van de eigen bijdrage verlenen. Pas na een dergelijk onderzoek kan beoordeeld worden of de kosten van de nieuwe regeling van € 11 miljoen opwegen tegen de door de regering gepercipieerde nadelen van het huidige systeem. Vooralsnog stelt de VSAN zich op het standpunt dat de € 11 miljoen beter ingezet kan worden voor de kerntaak van de Wet op de rechtsbijstand, te weten het financieren van de kosten van toevoegwaardige zaken. Verder verhoudt een dergelijk kostenpost zich niet met het (al jaren bestaande) voornaamste doel van de wet: bezuinigen.

De VSAN verzet zich tegen inning van de eigen bijdrage door de Raad voor Rechtsbijstand zoals dit thans is vormgegeven op grond van het volgende.

Met de voorgestane regeling ontstaat voor de overheid de mogelijkheid “toevoegingenpolitiek” te gaan voeren. Immers wordt in de Memorie van Toelichting expliciet bepaald dat het voor de overheid mogelijk wordt bij het niet betalen van de eigen bijdrage de toevoeging in te trekken. De VSAN stelt zich op het standpunt dat het onwenselijk is dat de nieuwe regeling op zijn minst de schijn wekt dat de overheid toevoegingen voor haar onwelgevallige zaken kan gaan intrekken vanwege het niet voldoen van de eigen bijdrage. Dit verdraagt zich immers niet met het bestaan van een op de Grondwet gebaseerd stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, dat onderdeel is van een democratische rechtsstaat, en waarbij uitgangspunt is dat niemand verstoken mag blijven van rechtsbijstand in geval van een laag inkomen,

Daarbij komt dat er geen enkele voorzet wordt gegeven omtrent hoe de bepaling er precies uit gaat zien, terwijl deze potentieel een forse inperking zal gaan betekenen van de mogelijkheden die een rechtzoekende heeft om een voorziening te treffen in geval van het niet kunnen betalen van de eigen bijdrage. Hierbij is van belang dat de voorgestane hardheidsclausule met 'ruimere mogelijkheden'^{xxi} zich niet verhoudt met hetgeen paragraaf 4.7 Aanwijzingen voor de regelgeving daaromtrent bepaalt^{xxii}. Gezien zijn ruimere omvang kan de regeling immers alleen in een ontheffingsbepaling worden opgenomen, omdat geen sprake is van een situatie dat de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen en daarom een hardheidsclausule benodigd is. Overigens is de huidige hardheidsclausule dermate eng geformuleerd dat hierop praktisch nooit een beroep kan worden gedaan, hetgeen weinig hoop geeft voor de toekomst voor wat betreft een nieuwe regeling op dit vlak, met name door handhaving van het begrip hardheidsclausule door de regering.

De VSAN ziet verder geen meerwaarde in een nieuwe hardheidsclausule nu al een zeer uitgebalanceerd stelsel met betrekking tot de bijzondere bijstand bestaat, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van een rechtzoekende (ook in geval van beslag waardoor een rechtzoekende feitelijk een lager beschikbaar inkomen heeft, ECLI:NL:CRVB:2006:AV8374) en waarbij eind 2016 duidelijk is wanneer recht bestaat op bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage en wanneer de kosten met betrekking de eigen bijdrage precies opkomen (ECLI:NL:CRVB:2016:2714). De regering lijkt eraan voorbij te gaan dat het voor bijvoorbeeld een gezin dat leeft van een inkomen op basis van het sociaal minimum simpelweg onmogelijk is om € 143,00 te betalen voor een procedure^{xxiii}, laat staan een veelvoud daarvan voor meerdere procedures (waarvan al snel sprake is bij kwesties rond bijvoorbeeld uitkeringen); daarom bestaat in het huidige systeem nu juist recht op bijzondere bijstand: door de onmogelijkheid de kosten van de eigen bijdrage zelf te voldoen. Nu in de Memorie van Toelichting nergens expliciet wordt bepaald dat de groep rechtzoekenden die een inkomen heeft op het niveau van het sociaal minimum wordt uitgesloten van de verplichting tot betaling van een eigen bijdrage, verzet de VSAN zich tegen de nieuwe regeling omdat de facto het recht op rechtsbijstand sterk wordt ingeperkt, zo niet onbereikbaar wordt voor de doelgroep.

Overigens verbaast het de VSAN dat niet in wordt gegaan op de enkele jaren geleden vervallen zogenaamde anticumulatiebepaling in het Besluit eigen bijdrage Rechtsbijstand. Deze hield in dat wanneer een rechtzoekende binnen een referteperiode van zes maanden na afgifte van de eerste toevoeging recht had op een nieuwe toevoeging, sprake was van een korting op de eventuele tweede, derde en vierde toevoeging binnen de referteperiode ter hoogte van de helft van de eigen bijdrage. Dit om een ongewenst stapelingseffect van eigen bijdragen te voorkomen. In geval van inning van de eigen bijdrage door de Raad voor Rechtsbijstand, en daarmee het verdwijnen van de bijzondere bijstand voor de kosten van de eigen bijdrage, bij een hardheidsclausule waarvan de strekking nu volstrekt onduidelijk is, maar waarvan uit de aard van een dergelijke bepaling verwacht kan worden dat deze slechts in een (zeer) beperkt aantal gevallen toepassing zal vinden, acht de VSAN het wenselijk dat anticumulatiebepaling weer wordt ingevoerd. Dit mede gezien de geringe besparing van € 1,5 miljoen die destijds werd beoogd met het opheffen van de anticumulatiebepaling^{xxiv} en de forse (gepasseerde) kritiek van destijds op het voornemen tot afschaffing van de bepaling^{xxv}.

Tenslotte: de keuze voor inning van de eigen bijdrage door de Raad voor de Rechtsbijstand roept de vraag op waarom niet de incasso van proceskostenveroordelingen aan de Raad voor Rechtsbijstand over te laten. Immers: De Raad voor Rechtsbijstand is daarbij zelf in de meeste gevallen het meest gebaat, nu deze in mindering wordt gebracht op de uit te keren vergoeding. De regeling hiervan in het huidige stelsel, waarbij deze incasso aan de rechtzoekende wordt overgelaten, jaagt deze nodeloos op extra, niet onder de toevoeging vallende, deurwaarderskosten en maakt de Raad voor Rechtsbijstand voor de inning daarvan nodeloos afhankelijk van de inspanningen op dit punt van de rechtzoekende. Een regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering dat de rechter de proceskostenveroordeling ten behoeve van de Raad voor Rechtsbijstand kan uitspreken of opname in de Wet op de Rechtsbijstand van de mogelijkheid om via cessie daarvan aan de Raad voor Rechtsbijstand deze met de incasso daarvan te belasten, kunnen hiervoor een oplossing zijn. De Raad voor Rechtsbijstand heeft het dan meteen zelf in de hand om de eigen bijdrage (en een eventueel hogere proceskostenvergoeding dan aan de rechtsbijstandsverlener is verschuldigd) aan de rechtzoekende te retourneren.

Verder is het zinvol zowel met betrekking tot de fase van dagvaarding als die van de executie de volledige kosten van assistentie door de deurwaarder onder het bereik van de toevoeging te doen vallen. Het gaat immers in redelijkheid niet aan de rechtzoekende of diens rechtsbijstandverlener met bijvoorbeeld noodzakelijke, niet onder de toevoeging vallende spoedkosten te laten vallen, evenmin als noodzakelijke dossier- of informatiekosten in het kader van betekening en executie.

Conclusie: de inning van de eigen bijdrage door de Raad voor Rechtsbijstand in de huidige vorm acht de VSAN te beperkend voor zeker 85% van degenen die per jaar door middel van de gefinancierde rechtsbijstand toegang hebben tot die rechtsbijstand. De anti-cumulatiebepaling dient weer in te worden gevoerd. Als al een vorm van inning van de eigen bijdrage via de Raad voor Rechtsbijstand zal lopen, is het raadzaam dat ook te doen ten aanzien van de inning van de proceskosten.

Utrecht, 13 april 2017

Bijlage:

- Rapport Significant 'Evaluatie pilot multiproblematiek'

Noten

-
- ⁱ Kamerstukken I, 2014/2015, 34000 VI, M
- ⁱⁱ Kamerstukken I, 2014/2015, 34000 VI, O
- ⁱⁱⁱ Staatsblad 2015, 35
- ^{iv} Staatsblad 2015, 35, blz. 18 en 19
- ^v Staatsblad 2015, 35, blz. 11 en 12
- ^{vi} Staatsblad 2015, 35, blz. 12
- ^{vii} Eindrapport Commissie Duurzaam Stelsel Gefinancierde Rechtsbijstand, blz. 125 t/m 127
- ^{viii} Jaarverslag Raad voor Rechtsbijstand 2016 blz. 36
- ^{ix} Financieel Dagblad 31 maart online-artikel Stekker uit online scheidingshulp Rechtwijzer uit elkaar
- ^x Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand, 2009, blz. 72
- ^{xi} Rekenkamer, rapport Aanpak van Laaggeletterdheid van 2016, blz. 5
- ^{xii} Raad voor de Rechtspraak, Research Memoranda, nr. 4, 2014, In de schaduw van de rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur, blz. 54
- ^{xiii} Hof van Justitie: 7 april 2016, C 460/14, Massar tegen DAS
- ^{xiv} Memorie van Toelichting Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, blz. 7
- ^{xv} Jaarverslag Raad voor de Rechtsbijstand, blz. 39
- ^{xvi} Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, blz. 18
- ^{xvii} Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, blz. 21
- ^{xviii} Hof van Justitie: 7 april 2016, C460/14, Massar tegen de DAS.
- ^{xix} Memorie van Toelichting Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, blz. 33
- ^{xx} Evaluatie pilot multiproblematiek, blz. 7
- ^{xxi} Memorie van Toelichting Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, blz. 66
- ^{xxii} <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2011-05-11>
- ^{xxiii} Zo maakt het Nibud zich in een persbericht van 17 maart 2014 zorgen over gezinnen die rond moeten komen van de bijstand. Een gezin met twee kinderen heeft iedere maand 50 euro te weinig om alle noodzakelijke uitgaven te betalen. Hierbij heeft het Nibud geen uitgaven meegerekend voor cadeautjes sporten of uitjes, ook wel sociale participatie genoemd. Zie: <https://www.nibud.nl/consumenten/nibud-gezinnen-op-bijstandsniveau-komen-structureel-geld-tekort/>.
- ^{xxiv} Staatsblad 2013, 345, p. 30
- ^{xxv} Staatsblad 2013, 345, p. 24: *“Zowel de Orde, de VSAN, de VSAA, als de raad hebben in hun adviezen op een ontwerpbesluit aandacht gevraagd voor het feit dat de wet in sommige gevallen van de rechtzoekende vergt dat meer procedures naast of na elkaar worden gevoerd en dat het schrappen van de anticumulatieregeling tot een voorheen ongewenste cumulatie van eigen bijdragen kan leiden. In de visie van de Orde, de VSAN en de VSAA werpt de afschaffing van de anticumulatieregeling met de cumulatie van verhoogde eigen bijdragen een onaanvaardbare drempel op.”*

20 november 2014

Reactie VSAN en VSAA op het eindrapport van Significant

De Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie heeft een pilotstudie laten uitvoeren door onderzoeksbureau Significant ter onderbouwing van zijn voorstel om een verplichte poortwachter in te voeren binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In zijn brief van 4 november 2014 aan de Tweede Kamer schrijft de Staatssecretaris dat de pilots richting geven aan het antwoord op de vraag welke vorm het zogenaamde spreekuur in de eerste lijn moet krijgen. De Staatssecretaris trekt uit de evaluatie van de pilots de volgende conclusies: het spreekuur zou een goede voorziening zijn om te toetsen of zaken in de eerste lijn kunnen worden opgelost, het rapport levert relevante informatie op voor de beoordeling van de kwaliteit en kostenefficiëntie binnen de eerste lijn, in de pilots hebben medewerkers van het Juridisch Loket meer toevoegwaardige geschillen opgelost dan advocaten, in veel zaken in de pilots bleken de specifieke rol en competenties van advocaten niet noodzakelijk voor een bevredigende oplossing en kon de medewerker van het Juridisch Loket vanuit kwalitatief oogpunt even goede rechtsbijstand bieden. Kortom: de Staatssecretaris verwacht met de verplichte poortwachter flink te kunnen bezuinigen op de kosten van rechtsbijstand zonder verlies van kwaliteit.

Wij volgens de Staatssecretaris niet in zijn verwachting. Naar onze mening zijn de conclusies die de Staatssecretaris verbindt aan het eindrapport van Significant voor discussie vatbaar, aangezien:

- Het onderzoek van Significant is gebaseerd op een niet-aselecte steekproef onder een zeer kleine groep rechtzoekenden;
- Een substantieel deel van de zaken in de pilot ten onrechte is doorverwezen naar de eenvoudige behandeling, hetgeen juist tot extra kosten leidt;
- in het rapport nauwelijks aandacht wordt besteed aan de kosten van niet-toevoegwaardige zaken die worden doorverwezen naar de eenvoudige behandeling en zaken waarvoor na de eenvoudige behandeling alsnog moet worden doorverwezen naar een advocaat;
- de conclusie van de onderzoekers dat uit de pilotsituatie een afname met 30% van het aantal toevoegwaardige geschillen blijkt aanvechtbaar is;
- de pilot in zijn totaliteit geen kostenvoordeel laat zien;
- het beweerdelijke kostenverschil tussen loketmedewerker en advocaat niet afdoende is onderbouwd;
- de kwaliteit van de (rechts)hulpverlening in de pilot niet toetsbaar is.

In het hierna volgende lichten wij onze kritiek op het eindrapport van Significant toe. Noot voor de lezer: de cursieve tekstdelen betreffen citaten uit het onderzoeksrapport, de getallen tussen haakjes verwijzen naar de overeenkomstig genummerde tekstblokken in het rapport.

Geen aselecte steekproef

Voorop gesteld wordt dat de conclusies die aan het onderzoek kunnen worden verbonden een zeer beperkte waarde hebben, aangezien deze conclusies zijn gebaseerd op een niet-aselecte steekproef. Op dit probleem is ook al gewezen in onze reactie op het conceptrapport (bijlage).

Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat de deelnemers aan de pilot een dwarsdoorsnede vormen van de rechtzoekenden die het Juridisch Loket bezoeken: *55% van de rechtzoekenden*

20 november 2014

bleek bereid tot deelname aan de pilot. De groep rechtzoekenden die deelneemt aan de pilots betreft daarmee een selectie van de totale populatie van rechtzoekenden die zich meldt bij het Juridisch Loket en in aanmerking komt voor een toevoeging. (07)

Aan de pilot heeft echter een specifieke groep van rechtzoekenden deelgenomen. In het conceptrapport werd daar nog expliciet op gewezen: *(...) als de baliemedewerker inschat dat er veel urgentie is om de zaak snel te laten behandelen door een advocaat (omdat bijvoorbeeld termijnen verstrijken), dan krijgt de rechtzoekende vaak geen informatie over de pilots aangeboden en verstrekt de baliemedewerker direct een diagnosedocument. Dit geldt ook voor de zaken waarvan de baliemedewerker inschat dat een advocaat zeker nodig is en de oplossing van het geschil niet binnen de pilots (met maximaal drie uur eenvoudige behandeling) gerealiseerd kan worden.* (zie punt 27 van het conceptrapport) Deze passage komt in het eindrapport niet terug.

In het eindrapport zijn geen gegevens opgenomen met betrekking tot die voorselectie. Informatie over de (voor)selectiecriteria, het totaal aantal rechtzoekenden in de pilotperiode en het aantal rechtzoekenden aan wie de pilot is aangeboden ontbreekt in het rapport. Wij hebben echter begrepen dat aan de balie van het Juridisch Loket al 85% van de cliënten werd afgevangen om de hiervoor genoemde redenen. Dit zou betekenen dat aan slechts 15% van alle rechtzoekenden bij het Juridisch Loket de pilot is aangeboden.

De in het rapport genoemde 55% van de rechtzoekenden die bereid bleek tot deelname aan de pilot betreft dus 55% van deze voorgeselecteerde 15%. Dit zou betekenen dat de gemeten effecten zien op slechts 8,25% van de totale populatie rechtzoekenden (55% van 15%), waarbij hij dan ook nog eens gaat om een voorgeselecteerde groep rechtzoekenden. Deze effecten kunnen niet zo maar worden vertaald naar de totale doelgroep van de (huidige) Wrb. In het conceptrapport wezen de onderzoekers nog op deze beperking: *Uit voorgaande mag blijken dat de groep rechtzoekenden die deelneemt aan de pilots een selectie is van de totale populatie van rechtzoekenden die zich meldt bij het Juridisch Loket en in aanmerking komt voor een toevoeging. Het betreft daarmee geen aselechte steekproef.* (zie punt 29 van de conceptrapportage) In het eindrapport is ook deze passage gesneuveld.

Voorts is de vraag of deze selecte groep groot genoeg is om überhaupt representatief onderzoek te doen. In de tussenrapportage van 29 april 2014 stond dat voor een representatieve steekproef 1200 zaken nodig zijn (zie punt 26 van de tussenrapportage). Die 1200 zijn niet gehaald: het onderzoek is gebaseerd op 1.057 registratieformulieren (08), waarvan bovendien een deel niet bruikbaar was voor analyse.

Hoewel de gemeten effecten dus zien op een specifieke groep rechtzoekenden, wordt bij de berekening van het kostenvoordeel in de pilot voor wat betreft de kosten van de toevoegingen *gebruik gemaakt van gemiddelden over 2013, gecorrigeerd voor een verhoogde eigen bijdrage* (185). Als de pilotpopulatie sterk afwijkt van de totale populatie rechtzoekenden die zich tot het Juridisch Loket wendt, dan ontstaat een totaal vertekend beeld als op deze wijze wordt gerekend met gemiddelden. Gelet op de geringe omvang van de pilot (1.057 registratieformulieren, die bovendien niet allemaal bruikbaar waren), moet het mogelijk zijn om per geregistreerd geschil te berekenen wat de kosten zijn in de pilot en buiten de pilot. Dan ontstaat een veel zuiverder beeld. Immers, dan zijn de kosten redelijk exact te berekenen en worden de resultaten niet vertekend door hypothesen en extrapolatie. Overigens blijft de waarde van de resultaten ook dan beperkt tot de pilot-populatie.

De eenvoudige behandeling

In het eindrapport wordt ingezoomd op de geschillen die zijn opgelost op het spreekuur of met een eenvoudige behandeling, waarbij voorts breed wordt uitgemeten dat de loketmedewerkers veel vaker dan de advocaten een eenvoudige behandeling zinvol achten en dat de kosten van een loketmedewerker ook nog eens lager zijn dan de kosten van een advocaat. Op basis van deze presentatie is de conclusie snel getrokken dat met een eenvoudige behandeling door een loketmedewerker heel veel kosten kunnen worden bespaard. Maar er valt heel wat af te dingen op het beeld dat hier wordt gepresenteerd.

Met betrekking tot de eenvoudige behandeling worden de volgende percentages gepresenteerd: in 36% van de gevallen werd het starten van een eenvoudige behandeling zinvol geacht, waarbij de loketmedewerkers in 57% van de gevallen tot dat oordeel kwamen en advocaten in 22% van de gevallen.

Een eenvoudige behandeling zinvol achten betekent niet dat een eenvoudige behandeling ook zinvol is. Om dat te kunnen vaststellen moet je inhoudelijke informatie hebben over de zaken die de loketmedewerkers respectievelijk de advocaten op hun bureau hebben gekregen. Die informatie is niet beschikbaar.

Uiteindelijk zijn er 374 eenvoudige behandelingen gestart, waarvan slechts in 280 zaken (75%) gegevens voor de evaluatie beschikbaar zijn (13). In 52% van die zaken is het probleem opgelost. Volgens de samenvatting is hier geen significant verschil tussen loketmedewerkers en advocaten (168). Beide typen selectiefunctionarissen zijn kennelijk even goed in staat om problemen door middel van een eenvoudige behandeling op te lossen. In 48% van de gevallen is het probleem met een eenvoudige behandeling niet opgelost en was dus mogelijk de inschatting dat een eenvoudige behandeling zinvol zou zijn niet juist.

Het verschil tussen loketmedewerkers en advocaten lijkt vooral te zitten in de inschatting óf een zaak met een eenvoudige behandeling kan worden opgelost. Mogelijk weten advocaten beter in te schatten of een zaak zich voor een eenvoudige behandeling leent en verwijzen loketmedewerkers vaker ten onrechte door naar de eenvoudige behandeling, wat betekent dat ze te positief zijn over de mogelijkheden binnen een eenvoudige behandeling. Hierbij speelt misschien ook een rol dat loketmedewerkers de eenvoudige behandeling vaak gebruiken om een zaak verder uit te zoeken en dat ze het leuk vinden om die kans nu te krijgen.

Toevoegwaardige geschillen

De winst van de eenvoudige behandeling zit met name daar waar zaken worden opgelost waarvoor anders een reguliere toevoeging zou zijn verstrekt. Bij zaken waarvoor buiten de pilot een LAT zou zijn verstrekt, zal er geen of nauwelijks besparing te halen zijn. Bij zaken waarvoor na de eenvoudige behandeling nog een (reguliere) toevoeging wordt verstrekt is eenvoudigweg sprake van verlies, omdat er dan dubbele kosten zijn. Het rapport geeft onvoldoende inzicht in deze winst- en verliesposten.

Van 882 geschillen heeft de Raad voor Rechtsbijstand kunnen vaststellen of ze toevoegwaardig waren en dat zou in 73% van deze 882 het geval zijn geweest (16/17). Dit zijn 644 geschillen. Wat is er met die niet toevoegwaardige geschillen in de pilot gebeurd? Zijn dit de zaken die zijn opgelost in het spreekuur (23%) of die een negatief advies hebben gekregen (2%)? In dat geval heeft de verplichte poortwachter alleen toegevoegde waarde voor

20 november 2014

die zaken die worden opgelost met een eenvoudige behandeling en waarvoor anders een reguliere toevoeging was verstrekt. Of zijn dit ook zaken die zijn doorgedaan naar de eenvoudige behandeling? In dat geval leidt de verplichte poortwachter tot extra kosten, aangezien dan niet toevoegwaardige zaken doorstromen naar de eenvoudige behandeling en er dus kosten worden gemaakt die in het huidige systeem niet worden gemaakt.

Van de toevoegwaardige geschillen blijkt 11% tijdens het spreekuur definitief te kunnen worden opgelost. Dit is winst. Overigens ligt het in de lijn der verwachting dat het hier vooral om LAT-zaken zal gaan, dus dat beperkt de winst.

Tijdens de eenvoudige behandeling wordt 18% van de toevoegwaardige geschillen opgelost. Het gaat hier om 116 geschillen (18% van 644). In totaal zaten er 374 geschillen in de eenvoudige behandeling, waarvan er 280 in de evaluatie zijn betrokken. Als je uitgaat van 280 eenvoudige behandelingen, waarvan 116 toevoegwaardige geschillen, dan zou dat betekenen dat 164 eenvoudige behandelingen niet-toevoegwaardige geschillen betroffen. Dit zijn kosten die anders niet waren gemaakt.

Voorts zouden loketmedewerkers 29% van de toevoegwaardige geschillen in de eenvoudige hebben opgelost en advocaten 11%. De percentages zijn gebaseerd op 644 toevoegwaardige geschillen (van de 1057 die meededen aan de pilot), hetgeen niet representatief is te noemen. Daarbij hebben juist advocaten het (helaas) enigszins laten afweten bij het inleveren van de formulieren, zodat relevante informatie buiten de evaluatie is gebleven: *Voor een belangrijk deel van de eenvoudige behandelingen uitgevoerd door advocaten is geen formulier ontvangen over het verloop van de eenvoudige behandeling. Daardoor is ook de duur (tijdsbesteding) en de uitkomst van de eenvoudige behandeling niet in de berekening betrokken.* (185).

Het hogere oplossingspercentage van loketmedewerkers wordt geheel dan wel gedeeltelijk teniet gedaan door het feit dat hun cliënten na een eenvoudige behandeling veel vaker nog een toevoeging nodig hebben: *Bij eenvoudige behandelingen door advocaten ligt het percentage alsnog verleende toevoegingen (16%) significant lager dan bij medewerkers in dienst van het Juridisch Loket (35%, zie figuur 22).* (143)

De onderzoekers stellen dat uit de pilotsituatie een afname met 30% van het aantal toevoegwaardige geschillen volgt. Dit is de eenvoudige optelling van 11% opgelost tijdens het spreekuur, 18% opgelost tijdens eenvoudige behandeling en 1% uitval op grond van het nieuwe beoordelingskader. Het aantal toevoegwaardige geschillen waarover de rekensom gaat betreft 644 dossiers. 30% hiervan komt op 193 dossiers. Als die dossiers worden afgezet tegen de 1057 die meededen aan de pilot (waarvan dus een deel buiten de analyse is gebleven), dan valt het percentage mogelijk lager uit. Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met de dossiers waarin de eenvoudige behandeling werd ingezet voor niet-toevoegwaardige zaken en de dossiers waarin de eenvoudige behandeling alsnog is gevolgd door een (reguliere) toevoeging. Dat relativeert het percentage ook.

Overigens is niet duidelijk of in die 30% ook is verdisconteerd dat uiteindelijk maar in 46% van de geschillen in de pilot een toevoeging is aangevraagd en in 43% van de gevallen ook daadwerkelijk is verleend (130). Dit percentage is gebaseerd op 919 dossiers. Dit betekent dat uiteindelijk in 395 zaken (43% van 919) daadwerkelijk een toevoeging is verleend. Dit aantal zou moeten worden afgezet tegen het aantal zaken waarvoor binnen de setting van de pilot een toevoeging zou zijn verleend.

20 november 2014

Een belangrijker punt is echter dat het succespercentage is berekend op basis van een selectie van geschillen, aangezien slechts een klein deel van de totale populatie rechtzoekenden bij het Juridisch Loket heeft deelgenomen aan de pilot - volgens onze berekening slechts 8,25% - waarbij bovendien is geselecteerd. Uitgaande van 30% "afgevangen" toevoegwaardige geschillen in de pilot (welk percentage volgens ons waarschijnlijk lager is) en een deelnamepercentage van 8,25%, zou je dan uitkomen op een "winst" van 2,48% binnen de totale populatie rechtzoekenden.

Let op wat de onderzoekers zelf schrijven:

De kosten-batenanalyse beperkt zich tot de kosten in het kader van de pilot (...) ook is de analyse beperkt tot de geschillen die in de pilot terecht zijn gekomen en heeft geen betrekking op geschillen van rechtzoekenden aan wie de pilot niet is aangeboden of die deelname aan de pilot hebben geweigerd (zie paragraaf 3.1). Zoals eerder opgemerkt heeft de balie een filterende werking gehad ten aanzien van de populatie rechtzoekenden die participeert in de pilots. (170)

(...)

De resultaten van de kosten-batenanalyse zijn dan ook niet zondermeer generaliseerbaar naar alle geschillen die bij het Juridisch Loket worden gemeld. (171)

Kortom: die 30% is naar onze mening zwaar overdreven en geeft een zeer vertekend beeld van winst die te behalen zou zijn met een verplichte poortwachter. Zoals uit het hierna volgende blijkt, valt mogelijk zelfs geen enkele besparing te verwachten van het poortwachtermodel.

Kosten-baten

In het rapport worden vooral de baten goed over het voetlicht gebracht, maar is verhoudingsgewijs weinig aandacht voor de kostenkant. Kosten worden niet in beeld gebracht of worden niet gespecificeerd.

Een belangrijke kostenpost zit in de zaken waarbij een eenvoudige behandeling wordt gevolgd door een toevoeging: *De kosten in de pilot worden veroorzaakt door een cumulatie het spreekuur, eventuele eenvoudige behandeling en alsnog verstrekte toevoegingen. De baten worden bepaald door de mate waarin kosten voor toevoegingen worden uitgespaard door de werkwijze in de pilot. (19)* Ondanks deze constatering door de onderzoekers zelf, wordt deze cumulatie van kosten niet echt zichtbaar gemaakt: de modaliteit 'doorverwijzing naar advocaat na eenvoudige behandeling' komt in geen enkel staatje voor.

De belangrijkste besparing zit in de toevoegwaardige zaken die tijdens het spreekuur of met een eenvoudige behandeling worden opgelost: *Als een toevoegwaardig geschil tijdens het spreekuur definitief wordt opgelost, leidt dit tot een substantiële besparing (...) Als een toevoegwaardige zaak door middel van eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost, dan leidt dit ook tot een besparing. (23)* Hoe de besparingen worden berekend, wordt niet helder. Om een goede berekening te kunnen maken, moet je heel precies weten of een reguliere toevoeging dan wel een LAT wordt bespaard. Die informatie is echter niet beschikbaar.

Berekend wordt wat de gemiddelde kosten zijn van een toevoeging, waarbij wordt uitgegaan van de kosten van reguliere toevoegingen waarop een correctie wordt toegepast (288). Deze

20 november 2014

correctie wordt toegepast voor geschillen waarvoor geen toevoeging wordt aangevraagd, de aanvraag wordt afgewezen om inhoudelijke of financiële redenen en het deel van de geschillen waarin een LAT wordt verstrekt in plaats van een reguliere toevoeging (177). Echter: *Deze correctie is voor het geheel toegepast en niet verbijzonderd naar het type uitkomst van het spreekuur, aangezien die niet is vast te stellen* (177). Hieruit leiden wij af dat er een correctie wordt toegepast die is gebaseerd op alle afgegeven toevoegingen, ook buiten de pilot, terwijl juist de kans groot is dat met name LAT-zaken op het spreekuur of in de eenvoudige behandeling worden opgelost. Dit kan een relevant verschil opleveren ten opzichte van het totaal. Overigens zeggen de onderzoekers zelf: *Voor een goed inzicht in de kosten-batenverhouding dienen de kosten op casusniveau te worden vergeleken.* (179) Dit is echter niet wat gebeurt.

Overigens valt ons op dat voor de berekening van de besparing wordt gerekend met de ongecorrigeerde bedragen. Na correctie zijn de gemiddelde kosten van een toevoeging vastgesteld op een bedrag van € 371 (288). Bij de berekening van de winst bij op het spreekuur of in de eenvoudige behandeling opgeloste geschillen wordt echter uitgegaan van het gecorrigeerde bedrag van € 726 per zaak (292). Op basis van dit bedrag wordt dan het kostenvoordeel berekend. Vervolgens wordt wel opgemerkt dat de feitelijke besparing door voornoemde correctiefactoren lager zou kunnen zijn dan de genoemde ongecorrigeerde bedragen, maar hoeveel lager wordt niet voorgerekend.

Door de baten op de voorgrond te plaatsen (met name de vermeende winst van de eenvoudige behandeling) wordt het zicht ontnomen op het totaalplaatje, dat feitelijk geen enkel kostenvoordeel laat zien: *De pilotsituatie als geheel laat gemiddeld gezien geen financieel voordeel zien ten opzichte van de kosten die naar verwachting gemaakt zouden zijn zonder pilot (zie tabel 9). De kosten in de pilot – indien alle pilotsituaties worden samengenomen – zijn per geschil gemiddeld € 42 hoger dan de kosten in de niet-pilotsituatie.* (180)

Moet hieruit niet de conclusie worden getrokken dat de afhandeling via spreekuur en eenvoudige behandeling geen meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige situatie en dat de vermeende kostenbesparing teniet wordt gedaan door allerlei kostenverhogende aspecten van de verplichte poortwachter? Die kostenverhoging zal voor een belangrijk deel zitten bij geschillen waarvoor na de vereenvoudigde behandeling nog een toevoeging wordt aangevraagd, zoals de onderzoekers zelf ook constateren: *Het ontbreken van het kostenvoordeel wordt onder andere veroorzaakt door alsnog aangevraagde toevoegingen.* (181)

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de kosten van geschillen waarvoor na de eenvoudige behandeling alsnog een toevoeging wordt verstrekt omdat het probleem niet blijkt te zijn opgelost. Evenmin zijn gegevens beschikbaar over de frequentie waarin dit zich voordoet. Indirect valt daarover iets af te leiden uit figuur 18. Daaruit blijkt dat in totaal 652 geschillen in de pilot toevoegwaardig waren. Daarvan zijn er 206 verwezen naar de eenvoudige behandeling. In 120 van die zaken is geen toevoeging verstrekt. Dat zou betekenen dat in 86 gevallen na de eenvoudige behandeling alsnog een toevoeging is verstrekt. Hier zitten extra kosten. Die moeten worden verdisconteerd in de zogenoemde succespercentages, maar voor zover wij kunnen zien is dat niet gebeurd.

Bovendien gaat de berekening van het kostenvoordeel van de eenvoudige behandeling met veel onzekerheden gepaard: *Tenslotte berekenen we de kosten en baten van de pilotwerkwijze in de hypothetische situatie dat geen eenvoudige behandelingen zouden zijn toegepast (zie*

20 november 2014

tabel 13). Enerzijds vervallen dan de kosten van de eenvoudige behandeling. Anderzijds is de veronderstelling dat in plaats van de eenvoudige behandeling een positieve doorverwijzing zal volgen: voor geschillen die in een pilot tot een oplossing lijken te leiden zouden zonder een eenvoudige behandeling de geraamde kosten voor toevoegingen buiten de pilotsituatie zijn gemaakt. De gewogen meerkosten zijn € 54 (...). (184) En: Bovenstaande berekeningen zijn voorlopig. Om een aantal redenen is het mogelijk dat het werkelijke kostenvoordeel in de pilot lager of hoger uitvalt: (...) (185)

Kostenverschil loketmedewerker / advocaat

De inzet van een advocaat is duurder dan de inzet van een loketmedewerker en bij de eenvoudige behandeling is dat verschil het grootst. Dit beeld wordt breed uitgedragen in het rapport. In het rapport zijn verschillende kostenstaatjes opgenomen, maar hoe de daarin vermelde bedragen zijn berekend en welke posten hierin zijn verdisconteerd wordt niet inzichtelijk gemaakt.

Aan de advocaat wordt een vaste vergoeding betaald, waaruit hij zelf zijn kantoorkosten moet voldoen. De kosten van de loketmedewerker bestaan uit zijn salaris, de kantoorkosten van het Juridisch Loket (pand, overhead), opleidingskosten, etcetera. Zijn al die kosten in de berekening meegenomen? We kunnen er gevoelig vanuit gaan dat dat niet dan wel onvoldoende is gebeurd, gelet op deze relativering van het berekende kostenvoordeel: *In de berekening van de kosten van de pilot is geen rekening gehouden met kosten en baten die zich pas bij implementatie voordoen, bijvoorbeeld overheadkosten bij het Juridisch Loket (...).* (185)

Intervisie

De kwaliteit van de (rechts)hulpverlening in de pilot is niet gemeten. Met het oog op de kwaliteit heeft er alleen een intervisiebijeenkomst plaatsgevonden: *Om meer zicht te krijgen op de competenties die nodig zijn om de rol van selectiefunctionaris op een kwalitatief adequate wijze te kunnen vervullen is (...) een intervisiebijeenkomst georganiseerd* (06)

Intervisie is een methode om kwaliteit te verbeteren, maar is geen bruikbaar instrument om de kwaliteit van de (rechts)hulpverlening te meten. Of in de nieuwe opzet (verplichte poortwachter met noodzakelijkheids criterium) de toegang tot het recht in voldoende mate zal zijn gewaarborgd, kan op deze wijze niet worden gemeten. De waarde van de intervisiebijeenkomst is daarom zeer beperkt. De bijeenkomst heeft 6 meningen opgeleverd over competenties. Op basis daarvan kunnen natuurlijk geen objectieve conclusies worden getrokken over de kwaliteit van de (rechts)hulpverlening in de nieuwe opzet en de toegang tot het recht.

In het rapport staat dat het ministerie van Veiligheid & Justitie de opzet voor de intervisiebijeenkomst heeft opgesteld na overleg met onder meer de advocatuur (227). Niet wordt vermeld dat vanuit de advocatuur kritiek op de gebruikte onderzoeksmethode van intervisie naar voren is gebracht (naast kritiek op de opzet van de intervisie, onder meer op het feit dat daarin de modaliteit 'doorverwijzing naar advocaat na eenvoudige behandeling' ontbreekt). Evenmin wordt melding gemaakt van het feit dat de NOvA aan deelname aan de pilot de voorwaarde verbond dat de kwaliteit van de dienstverlening binnen de pilot toetsbaar zou moeten zijn in die zin dat er (zaaks)inhoudelijke informatie beschikbaar zou moeten komen over alle cliëntcontacten

20 november 2014

binnen de pilot en de stappen die worden gezet door de betrokken loketmedewerker of advocaat. Die informatie is niet beschikbaar gekomen en gaandeweg het onderzoek is vanuit het ministerie duidelijk gemaakt dat die informatie er ook niet zou komen. Dit betekent dat de kwaliteit van de dienstverlening binnen de pilots niet toetsbaar is.

De wijze waarop de conclusies uit de intervisie bijeenkomst worden gepresenteerd is in onze ogen misleidend, gelet op de volgende passages in het rapport.

Samengevat wordt geconcludeerd dat bij geen enkele casus die tijdens de bijeenkomst aan bod is gekomen er discussie is ontstaan over het gekozen eindoordeel. Voor zover deelnemers voor een ander selectiemodel zouden hebben gekozen, lijkt dat terug te voeren op nuances in de informatie die de casusinbrenger in het gesprek met de rechtzoekende wel kon verwerven, maar in de korte samenvatting van een casus tijdens de bijeenkomst wegvielen. Ook over de motivatie om te komen tot een bepaald eindoordeel bleken geen grote verschillen van inzicht. (271)

De onderzoekers doen het voorkomen alsof er alleen sprake was van verklaarbare verschillen in de keuze voor een bepaald 'selectiemodel' tussen enerzijds de casusinbrenger en anderzijds de deelnemers. Dat er ook sprake was van verschillen in beoordeling tussen de deelnemers onderling en dat die verschillen in het licht van het in de pilot onderzochte poortwachtermodel relevant zijn (namelijk de keuze voor afwachten, een eenvoudige behandeling of doorverwijzing van een advocaat) wordt hier min of meer weggepoetst. Dit terwijl in de helft van de 8 casussen sprake was van zo'n verschil in beoordeling tussen de deelnemers onderling. Casus 2: 3 deelnemers kiezen voor eenvoudige behandeling, 2 deelnemers kiezen voor doorverwijzing naar een advocaat (247). Casus 4: 3 deelnemers kiezen voor eenvoudige behandeling, 1 kiest voor doorverwijzing naar een advocaat (255). Casus 6: 3 deelnemers kiezen voor afwachten, 2 deelnemers kiezen voor eenvoudige behandeling (261). Casus 7: 2 deelnemers kiezen voor eenvoudige behandeling, 3 deelnemers kiezen voor doorverwijzing naar een advocaat (265).

De conclusie die tijdens de bijeenkomst werd gedeeld, is dat er geen aanpassingen nodig zijn in de eerder gedefinieerde set aan competenties. (273)

En:

Samengevat lijkt bij afsluiting van de bijeenkomst overeenstemming te bestaan over wat een selectiefunctionaris in huis moet hebben. (276)

Die overeenstemming bestaat slechts over een deel van de competenties. Er is geen overeenstemming over de vraag of een selectiefunctionaris een generalist of een specialist moet zijn (235), de vraag of actuele ervaring met procederen een vereiste is voor een selectiefunctionaris (238) en de vraag in welke mate de selectiefunctionaris als belangenbehartiger optreedt (240).

Uit de behandelde casussen (waarbij opgemerkt wordt dat dit slechts acht casussen betreffen en daarmee geen sprake is van representativiteit) is niet naar voren gekomen dat specialistische kennis noodzakelijk is, mits de selectiefunctionaris voldoende oog voor de eigen lacunes in kennis en ervaring heeft en tijdig rechtzoekenden verwijst naar de tweede lijn. [Ook hier wordt opgemerkt dat de aanwezige advocaten bij afstemming van dit hoofdstuk uit de rapportage aangeven zich niet te herkennen in deze conclusie en deze conclusie niet te onderschrijven.] (277)

De belangrijkste informatie staat tussen haakjes en verdwijnt daardoor naar het tweede plan, met als gevolg dat de conclusie die wordt gepresenteerd de meeste aandacht krijgt. Terwijl die conclusie helemaal niet kan worden getrokken, juist vanwege hetgeen tussen

20 november 2014

haakjes staat. Als er geen sprake is van representativiteit kun je niet in zijn algemeenheid zeggen dat specialistische kennis niet noodzakelijk is. Bovendien is dit slechts de mening van de helft van de deelnemers aan de intervisie (namelijk de loketmedewerkers) en wordt die mening weersproken door de andere helft van de deelnemers (de advocaten). Tot slot: geeft de noodzaak om voldoende oog te hebben voor de eigen lacunes in kennis en ervaring niet juist het belang van specialisatie aan?

In het rapport wordt een definitie gegeven van belangenbehartiging, die eerst wordt gepresenteerd als een samenvatting van hetgeen in de discussie tussen de deelnemers aan de orde is gekomen. Tussen haken wordt dan toegevoegd: *Bij afstemming van dit gedeelte van de rapportage merken de advocaten die hebben deelgenomen aan de bijeenkomst op dat zij deze conclusie niet onderschrijven en geven nadrukkelijk aan dat dit niet de conclusie is die in ogen getrokken kan worden.* (274)

Ook hier wordt enigszins de aandacht afgeleid van het feit dat de gepresenteerde samenvatting slechts de mening van de helft van de deelnemers weergeeft.

Kwaliteit van de dienstverlening

Opvallend is dat de loketmedewerkers en de advocaten staan lijnrecht tegenover elkaar dtaan waar het gaat om de noodzaak van specialisatie:

Medewerkers van het Juridisch Loket vinden specialisatie over het algemeen geen vereiste voor het werken met de noodzakelijkheidstoets tijdens het spreekuur. (...) vinden specialisatie eveneens geen vereiste voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling."

(...)

"Advocaten geven aan dat, naarmate een selectiefunctionaris meer gespecialiseerd is in een vakgebied, deze beter in staat is te beoordelen wat de kansrijkheid van een zaak is.(...) is specialisatie juist ook een vereiste voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling."

(25)

Deze tegenover elkaar staande visies verdienen nader onderzoek. Bijvoorbeeld zou inhoudelijk moeten worden getoetst of klopt wat de loketmedewerkers en advocaten hier zeggen. Een dergelijk onderzoek heeft niet plaatsgevonden.

Hiervoor is reden te meer nu loketmedewerkers ook aangeven de expertise van de advocatuur wel nodig te hebben in de eerste lijn: *Tot slot geven zij aan dat een goede samenwerking tussen de eerste en tweede lijn van groot belang is. Dit kan onder andere vorm krijgen door goede relaties op te bouwen tussen Juridisch Loket en een aantal advocaten zodat de medewerkers van het Juridisch Loket makkelijk en laagdrempelig bij vragen even contact kunnen opnemen met een advocaat.* (220)

Uit voornoemd citaat zou kunnen worden afgeleid dat er bij de loketmedewerkers onvoldoende kennis en expertise is om ieder geschil op zijn merites te kunnen beoordelen. Als het zo is dat er in de eerste lijn met regelmaat een beroep moet worden gedaan op de advocatuur, dan valt niet in te zien welke meerwaarde een verplichte poortwachter heeft ten opzichte van het huidige systeem van high trust, waarin de advocaat gratis beoordeelt of een zaak toevoegwaardig is. De verplichte eerste lijn leidt dan tot een extra laag, waardoor de beoordeling van een verzoek om rechtsbijstand meer tijd en de inzet van meer professionals vereist, kortom duurder is. Overigens: worden de advocaten die als vraagbaak dienen voor het Juridisch Loket voor hun diensten betaald?

20 november 2014

De rol van de loketmedewerker

De rol van de loketmedewerker is een ander dan de rol van de advocaat. De laatste is belangenbehartiger, de eerste is dat nadrukkelijk niet. loketmedewerkers zien een groot voordeel in de rol van bemiddelaar die zij zeggen te vervullen: *Met name de medewerkers van het Juridisch Loket zien kansen voor het versterken van de eerste lijn. (...) Zij geven als groot voordeel van de eerste lijn aan dat de bemiddeling die hier plaatsvindt goed is voor de onderlinge verstandhouding tussen rechtzoekende en wederpartij, doordat de communicatielijnen korter zijn en er niet via advocaten wordt gecommuniceerd.* (219)

Over wat voor een soort zaken praten de loketmedewerkers hier? Dit is van belang om te weten, omdat het zal afhangen van het type zaak, het type cliënt, het type wederpartij, de aard van de relatie tussen laatst genoemden, etcetera, of bemiddeling werkt of juist niet. Er is echter niet onderzocht of geëxpliciteerd in welke situaties bemiddeling goed is en in welke niet.

De loketmedewerkers wijzen ook op het belang van hun onafhankelijkheid: *De onafhankelijke rol van een Juridisch Loket (en daarmee dus geen belangenbehartiger) zien zij als een groot voordeel om meer zaken in de eerste lijn op te lossen.* (219) Wij vragen ons af wat hier wordt verstaan onder onafhankelijkheid? loketmedewerkers staan niet boven de partijen, zoals een rechter. En hoe onafhankelijk is een door de overheid gefinancierde instelling die als poortwachter fungeert en als opdracht heeft om zoveel mogelijk zaken af te vangen?

Op de intervisiebijeenkomst is wel gesproken over de vraag of belangenbehartiging noodzakelijk is, maar er is verder niets mee gedaan: *Bij de behandeling van concrete casuïstiek is de discussie over het behartigen van belangen of het meer uitvoeren van de rol van mediator niet aan bod gekomen.* (274) Dat lijkt ons een gemiste kans, gelet op het grote belang van dit verschil voor de positie van de rechtzoekende.

In het rapport wordt een zeer vage en niet eenduidige definitie gegeven van belangenbehartiging: *“Wanneer een rechtzoekende zich meldt probeert een selectiefunctionaris deze zo mogelijk verder te helpen. Dat kun je belangenbehartiging noemen. Maar je zou ook pas van belangenbehartiging kunnen spreken wanneer belangenbehartiging ten opzichte van de wederpartij plaatsvindt. Vooral de dynamiek van de specifieke casus blijkt te bepalen of die laatste vorm van belangenbehartiging aan de orde komt.”* (274)

Als men niet weet wat belangenbehartiging precies inhoudt en als ook niet wordt gespecificeerd in wat voor een soort zaken belangenbehartiging aan de orde zou moeten komen, hoe kun je je dan een oordeel vormen over de rol van de loketmedewerker die zichzelf met nadruk niet als belangenbehartiger ziet en vervolgens voor de rechtzoekende moet beslissen of belangenbehartiging nodig is? Niet voor niets hebben de aan de intervisie deelnemende advocaten aangegeven deze conclusie niet te onderschrijven en gesteld dat in hun ogen deze conclusie niet kan worden getrokken.

Conclusie

Op grond van voorgaande concluderen wij dat het rapport van Significant geen enkele basis biedt voor invoering van een verplichte poortwachter. In tegendeel: het rapport van

20 november 2014

Significant sterkt ons in de overtuiging dat een verplichte poortwachter geen kostenbesparing zal opleveren en mogelijk zelfs kostenverhogend zal zijn, terwijl daarnaast de kwaliteit en beschikbaarheid van rechtsbijstand aan rechtzoekenden onder druk zal komen te staan.

Namens VSAN en VSAA

Marleen van Geffen