

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
t.a.v. de heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 13 april 2017  
dossinummer: 103207  
uw kenmerk: 2044543  
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 61  
e-mail: m.deregt@advocatenorde.nl

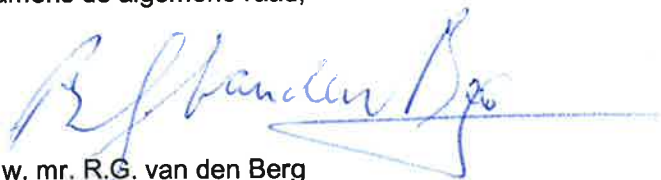
**Betreft: consultatie concept-wetsvoorstel Stelselvernieuwing rechtsbijstand**

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 15 februari 2017 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het concept wetsvoorstel Stelselvernieuwing rechtsbijstand. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek.

Bijgaand stuur ik u het advies van de NOvA. De algemene raad verzoekt u het advies bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mw. mr. R.G. van den Berg  
algemeen secretaris

bijlage: advies

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

## CONSULTATIEREACTIE

### Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand

Nederlandse orde van advocaten (NOvA) d.d. 13 april 2017

---

#### INLEIDING

Voor u ligt de reactie van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) op het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand. Hoewel de NOvA de noodzaak onderkent het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand op onderdelen aan te passen om het duurzaam en daarmee toekomstbestendig te maken, heeft de bestudering van het voorstel de nodige zorgen opgeleverd. Deze zorgen zullen nader worden toegelicht, eerst door enkele beschouwingen van algemene aard, waarna op de verscheidene maatregelen specifiekere wordt ingegaan.

De NOvA heeft als wettelijke taak het belang van een goede rechtsbedeling te bevorderen. Met deze publiekrechtelijke taak in het achterhoofd is de consultatiereactie opgesteld. De afgelopen jaren heeft de NOvA veelvuldig aandacht gevraagd voor een adequate toegang tot het recht en een goede rechtsbedeling. De wezenlijke aandacht hiervoor bij het departement was naar de mening van de NOvA beperkt aanwezig. Om deze reden was het voor de NOvA noodzakelijk om herhaaldelijk en duidelijk de stem en belangen van de huidige en toekomstige rechtzoekende te vertolken. De NOvA zal dit ook blijven doen.

Voor het opstellen van de consultatiereactie heeft de NOvA onder andere contact gehad met de portefeuillehouders gefinancierde rechtsbijstand van de lokale Raden van Orde, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Ook heeft de adviescommissie familie- en jeugdrecht en de adviescommissie strafrecht van de NOvA een advies uitgebracht over de maatregelen specifiek voor deze rechtsgebieden. Deze adviezen zijn verwerkt in de consultatiereactie. De NOvA onderschrijft de ingezonden consultatiereacties van de specialisatieverenigingen.

Gezien de omvang van de reactie volgt, ter bevordering van het leesgemak, na de inleiding een samenvatting. In de toelichting zal op de specifieke onderdelen van het wetsvoorstel nader worden ingegaan volgens onderstaande indeling.

1. Verbreding en versterking eerste lijn
2. Oriëntatietoets-en gesprek
3. De aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket
4. Kwaliteit
5. Aanpak multiproblematiek
6. Verplicht oriëntatiegesprek echtscheidingen bij Juridisch Loket
7. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen
8. Trajecttoevoeging
9. Meetellen eigen waarde woning bij inkomens- en vermogenstoets
10. Maatregelen strafrecht
11. Vergoedingen
12. Commissie deskundigen EXU-zaken
13. Inning eigen bijdragen RvR
14. Register

## SAMENVATTING

In november 2014 kwam het wetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand in consultatie, wat een bezuiniging teweeg zou moeten brengen van € 85 miljoen. Dit wetsvoorstel werd door de Eerste Kamer opgeschort omdat eerst nader onderzoek noodzakelijk werd geacht. Uiteindelijk volgden er twee onderzoeksrapporten, namelijk van de Commissie Wolfsen en van de NOvA- Commissie duurzaam stelsel. En nu is er een nieuw wetsvoorstel met de titel 'duurzaam stelsel rechtsbijstand' waaraan ook weer een bezuiniging is gekoppeld, namelijk van € 37 miljoen.

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand heeft al ruim 10 jaar te maken met verschillende bezuinigingsrondes. Hierdoor staat de toegang tot het recht staat voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden al geruime tijd onder druk. Van advocaten wordt terecht meer specialisatie en kennis verwacht om rechtsbijstand in complexe zaken te verrichten en procedures te voeren, maar de advocatuur in het stelsel kan dit niet langer op een kwalitatief verantwoorde wijze doen wanneer hiervoor niet tevens een adequate vergoeding wordt geboden. Het stelsel is als zodanig nu niet duurzaam te noemen en daarmee is het risico groot dat laagdrempelige en hoogwaardige rechtsbijstand definitief tot het verleden gaat behoren.

Naar het oordeel van de NOvA wordt met het voorliggende wetsvoorstel de duurzaamheid van het stelsel niet gewaarborgd; de titel van het voorstel dekt de lading geenszins.

### Kernpunten

- Het wetsvoorstel vormt de Wet op de rechtsbijstand om in een kaderwet. Het merendeel van de regelgeving nog moet worden uitgewerkt in amvb's en beleid. Hiermee wordt de rol van het parlement ingeperkt;
- In de Memorie van Toelichting klinkt het uitgangspunt door dat rechtsbijstand door advocaten duur is en dat voorkomen zou moeten worden dat zaken bij de advocatuur terecht komen. In zijn algemeenheid ademt het wetsvoorstel een sfeer van wantrouwen tegen de advocatuur;
- De NOvA is voorstander van een generieke versterking van de eerste lijn ten behoeve van de rechtzoekende, maar niet als filter met het voornaamste doel zaken bij de advocatuur vandaan te houden. De nu al aanwezige kennis bij de advocatuur zou eerder en beter kunnen worden ingezet in de eerstelijnsrechtsbijstandverlening;
- Een grootschalig gebruik van oriëntatiegesprekken en –toetsen introduceert via een omweg alsnog een verplichte poortwachter vanuit de overheid in de vorm van het Juridisch Loket;
- Aanvullende rechtshulp in bezwaarprocedures door Juridisch Loket-medewerkers laten verrichten is volgens de NOvA niet wenselijk, omdat daarmee niet de kwaliteit kan worden geleverd die de rechtzoekende nodig heeft;
- Voor kwaliteitstoetsen vindt de NOvA dat de Raad voor Rechtsbijstandaansluiting moet zoeken bij artikel 26 Advocatenwet. Dat ligt ook voor de hand nu de NOvA de wettelijke taak heeft gekregen tot het uitvoeren van kwaliteitstoetsen;
- De NOvA stelt dat het voldoende is wanneer bij echtscheidingen een gespecialiseerde advocaat wordt benaderd en dat daarmee een verplicht oriëntatiegesprek bij het Juridisch Loket niet meer aan de orde is;
- De voorgestelde trajecttoevoeging bij echtscheiding zal in de toekomst tot negatieve prikkels in het stelsel leiden. De rechtzoekende zal er vanuit gaan dat hij in het kader van de trajecttoevoeging het recht heeft om meerdere procedures aanhangig te maken;
- Een trajecttoevoeging voor multiproblematiek zal geen uitkomst bieden voor de rechtzoekende, vanwege de steeds verdergaande specialisatie van de advocatuur;

- Het is onredelijk is om bij een echtscheiding van de toekomstige ex-partners een kostendeekkende eigen bijdrage te verlangen; dergelijke financiële drempels zijn niet bevorderlijk voor een toch al lastig afwegingsproces bij scheiding;
- De cumulatie van maatregelen op het gebied van het strafrecht duwt een groot aantal verdachten over de rand. Zelfs indien voor deze verdachten zoveel op het spel staat dat de belangen van een goede rechtspleging vereisen dat de verdachte wordt voorzien van rechtsbijstand, zijn zij niet vrij om van deze rechtsbijstand gebruik te maken, omdat dit hen kan opzadelen met torenhoge schulden;
- Met betrekking tot de inning van de eigen bijdrage door de RvR dient de RvR niet de bevoegdheid te krijgen een eenmaal verleende toevoeging in te trekken wegens het niet betalen van de eigen bijdrage;
- De NOvA is van mening dat eerst het eindrapport van de Commissie van der Meer dient te worden afgewacht, voordat er door het departement verdere stappen worden ondernomen ten aanzien van de trajecttoevoeging, aanpassing van het punttarief, vervallen van de administratieve vergoeding en een verlaagde puntengrens.

#### TOELICHTING

Het wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand zorgt voor een terugblik naar november 2014. Toen lag er het wetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand gekoppeld aan een taakstelling van € 85 miljoen. In januari 2015 werd dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer<sup>1</sup> opgeschort omdat eerst nader onderzoek noodzakelijk werd geacht naar het functioneren van het stelsel voordat daarin wijzigingen zouden mogen worden aangebracht. In december 2015 lagen er uiteindelijk twee onderzoeksrapporten, namelijk van de Commissie Wolfsen en van de NOvA- Commissie duurzaam stelsel. Eind mei 2016 volgden de nieuwe plannen van het kabinet voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, die grote onrust teweeg hebben gebracht binnen de sociale advocatuur. En nu is er het nieuwe wetsvoorstel met de titel 'duurzaam stelsel rechtsbijstand', waaraan ook weer een bezuiniging is gekoppeld, namelijk € 37 miljoen.

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand heeft al sinds 2007 te maken met verschillende bezuinigingsrondes.<sup>2</sup> Hierdoor is het stelsel gaan wankelen en staat de toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden ernstig onder druk. Voor gespecialiseerde en bevlogen advocaten in het stelsel wordt het onmogelijk op een kwalitatief volwaardige wijze hun werkzaamheden te verrichten. Als gevolg van de opeenvolgende bezuinigingen is het stelsel broos (aan het worden): er kan niet langer voldoende geïnvesteerd worden in kwaliteit en advocaten neigen te stoppen met werken binnen het stelsel, ook omdat zicht op verbetering uitblijft. Het stelsel is als zodanig nu niet duurzaam te noemen en daarmee is het risico groot dat laagdrempelige en hoogwaardige rechtsbijstand definitief tot het verleden gaat behoren.

Vanwege de complexere wet- en regelgeving behandelen toevoegingsadvocaten tegenwoordig meer omvangrijke en gecompliceerde juridische zaken. Eenvoudige zaken en zaken van gering financieel belang komen niet meer bij de advocatuur terecht. Deze worden nu zo veel mogelijk behandeld door andere eerstelijnsrechtsbijstandverleners, waaronder het Juridisch Loket (hierna: JL). Van advocaten wordt terecht meer specialisatie en kennis verwacht om complexe zaken te

<sup>1</sup> In de motie-Franken c.s. wordt de regering verzocht de voorgenomen bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand ten bedrage van € 85 miljoen achterwege te laten en alternatieve financieringsmogelijkheden te zoeken. In de motie-Scholten c.s. wordt de regering verzocht om zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de oorzaken van het oplopen van de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand.

<sup>2</sup> Eindrapport Commissie duurzaam stelsel, pagina 139 e.v. ([www.rechtsbijstandjuistnu.nl](http://www.rechtsbijstandjuistnu.nl)).

behandelen en procedures te voeren. Hiervoor dient wel een adequate vergoeding te worden geboden. Zo niet, dan wordt de rekening uiteindelijk neergelegd bij het stelsel zelf; advocaten zullen immers geen toevoegingszaken meer op een verantwoorde wijze kunnen doen, omdat een praktijk in de gefinancierde rechtsbijstand hen geen behoorlijke vergoeding meer biedt. De kans is groot dat zij het stelsel de rug toe keren. De advocaten die nog wel blijven deelnemen aan het stelsel zullen de kwaliteit van hun dienstverlening moeten verlagen om nog rendabel te blijven; kwantiteit gaat dan boven kwaliteit.

Het wetsvoorstel vormt de Wet op de rechtsbijstand om in een kaderwet, nu het merendeel van de regelgeving nog moet worden uitgewerkt in amvb's en beleid. Eén van de aanbevelingen van de Commissie duurzaam stelsel was juist minder regelgeving in amvb's en beleid neer te leggen.<sup>3</sup> Lagere regelgeving kan namelijk eenvoudig gewijzigd worden, wat ten koste gaat van de rechtszekerheid en duurzaamheid.

Al in de inleiding van de Memorie van Toelichting klinkt onveranderd het onuitgesproken uitgangspunt door dat rechtsbijstand door advocaten duur is en dat voorkomen zou moeten worden dat zaken bij de advocatuur terecht komen. En juist dat raakt de kern. Het wetsvoorstel ontkent de onmisbare rol van de advocatuur voor de sociaal en economisch kwetsbare groep rechtzoekenden in de Wrb-populatie. In zijn algemeenheid ademt het wetsvoorstel een sfeer van wantrouwen tegen de advocatuur. Het hoofddoel van dit wetsvoorstel lijkt te zijn, een verondersteld en nog immer niet deugdelijk onderzocht, oneigenlijk gebruik van toevoegingen tegen te gaan.

Uiteraard is de NOvA tegen oneigenlijk gebruik van toevoegingen en is de NOvA voorstander van strenge aanpak om dit te voorkomen. De lokale dekens geven daar ook uitdrukkelijk invulling aan bij de uitoefening van het toezicht. In voorkomende gevallen wordt zoveel mogelijk samen met de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: RvR) opgetreden tegen advocaten die zich schuldig maakten aan misbruik en oneigenlijk gebruik van het stelsel. Kwaliteitsbevordering van de advocatuur is ook reeds jaren een belangrijk speerpunt van de NOvA; met de aankomende kwaliteitstoetsen op grond van art. 26 Advocatenwet wordt daarmee een volgende stap gezet.

Het ministerie huldigt de opvatting dat allerlei alternatieven voorhanden zouden zijn voor het oplossen van de juridische problemen in plaats van rechtsbijstand van een advocaat (en daarmee de afgifte van een toevoeging). De veronderstelde zelfredzaamheid van de rechtzoekende wordt overeenkomstig het wetsvoorstel van november 2014 in het huidige wetsvoorstel wederom stelselmatig overschat. Al in de consultatiereactie op het wetsvoorstel van november 2014 heeft de NOvA aangegeven hoe gevoelig deze onderwerpen liggen voor de Wrb-gerechtigden.<sup>4</sup>

Ten aanzien van de steeds verdergaande digitalisering is de NOvA de mening toegedaan dat een digitale omgeving behulpzaam kan zijn en bepaalde processen efficiënter kan maken. Voor de meest kwetsbare rechtzoekende is echter een menselijke benadering juist van groot belang. Deze groep dient letterlijk bij de hand te worden genomen, omdat de zelfredzaamheid zeer beperkt is. Vanuit deze kwetsbare rechtzoekende bezien levert het persoonlijk contact met de advocaat een grote meerwaarde op bij het oplossen van het geschil en het wegwijs worden in de juridische wereld.

<sup>3</sup> Eindrapport Commissie duurzaam stelsel, 2 december 2015, pagina 126

De NOvA heeft sinds de kabinetsreactie van 31 mei 2016 op het rapport van de Commissie Wolfsen kritiek geuit op de kabinetsplannen, maar zich altijd constructief opgesteld en zal in deze consultatiereactie, voor zover mogelijk, ideeën aandragen die bijdragen aan een duurzaam stelsel. Hierna wordt ingegaan op onderstaande specifieke maatregelen.

1. Verbreding en versterking eerste lijn
2. Oriëntatietoets-en gesprek
3. De aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket
4. Kwaliteit
5. Aanpak multiproblematiek
6. Verplicht oriëntatiegesprek echtscheidingen bij Juridisch Loket
7. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen
8. Trajecttoevoeging
9. Meetellen eigen waarde woning bij inkomens-en vermogenstoets
10. Maatregelen strafrecht
11. Vergoedingen
12. Commissie deskundigen EXU-zaken
13. Inning eigen bijdragen RvR
14. Register

#### **1. Verbreding en versterking eerste lijn**

In het wetsvoorstel wordt verbreding en versterking van de eerste lijn van de rechtshulpverlening als belangrijk uitgangspunt neergezet. De NOvA is voorstander van een generieke versterking van de eerste lijn ten behoeve van de rechtzoekende, maar niet als filter met het voornaamste doel zaken bij de advocatuur vandaan te houden.

In de eerste lijn opereren thans veel partijen, JL, Sociaal Raadslieden, gemeenten, wijkteams, wet- en rechtswinkels, patiëntenorganisaties, GGZ instellingen, maar ook partijen zoals Rocket-lawyer en advocaten. Het departement focust zich naar de mening van de NOvA teveel op de justitiekolom als het gaat om de eerste lijn door enkel het Juridisch Loket daarin te betrekken. De eerstelijnsrechtshulp moet juist in het sociale domein worden gezocht. De gemeenten hebben hier in het kader van de decentralisatie ook een wettelijke taak gekregen ingevolge de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO). Waar blijkt dat sprake is van juridische problematiek, is vervolgens gerichte verwijzing naar rechtsbijstandsverleners mogelijk. Wat binnen het sociale domein en het domein van de geestelijke gezondheidszorg aangepakt kan worden, komt niet terecht bij juridische hulpverleners waardoor filtering door het Juridisch Loket niet meer nodig is. De NOvA beveelt dan ook aan om over deze onderwerpen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de tafel te gaan alvorens de eerstelijnsrechtsbijstand vanuit de justitiekolom ingrijpend te hervormen.

Daar komt bij dat de eerstelijnsrechtshulp lokaal zeer divers is ingericht en per regio verschillende initiatieven ontstaan.<sup>5</sup> Hier dient in de verdere uitwerking van de plannen rekening mee te worden gehouden. De eerstelijnsrechtshulp kan niet centraal worden ingericht door het Juridisch Loket dat slechts vestigingen in relatief grote plaatsen heeft. Het is buitengewoon ambitieus om te veronderstellen dat de RvR op lokaal niveau de regie kan voeren, zoals het wetsvoorstel beoogt. Met tientallen lokale partijen zullen immers convenanten moeten worden afgesloten en nageleefd moeten worden. De lokale verschillen tussen de grote steden en hun omliggende gemeenten zijn

<sup>5</sup> Volkskrant 28 februari 2017, 'Verzekeraar CZ biedt hulp aan gezinnen met schuld'.

al enorm. De problemen buiten het stedelijk gebied zijn weer van een andere orde en bovendien zeer divers.

Van een gedetailleerde regievoering door de RvR door middel van de Juridische Loketten, verwacht de NOvA niet de effecten die het ministerie daarvan in dit wetsvoorstel schetst. Er zullen vele witte vlekken op de rechtshulpkaart blijven of bijkomen doordat een uniformering zal ontstaan van de te bieden dienstverlening die niet aansluit op de huidige lokale situaties. Daarin hebben lokaal gevestigde advocaten nu via allerhande gegroeide contacten en soms formele structuren een rol in de rechtshulpverlening. Niet valt in te zien waarom goed functionerende netwerken veranderd of zelfs opgeheven zouden moeten worden ten faveure van de nieuwe regisserende taken die het RvR met het JL, zou dienen uit te voeren.

#### Voorbeeld

In de grote steden zijn doorgaans naast het JL ook sociale raadslieden en (algemeen) maatschappelijk werkers actief. Daarmee kan inderdaad een betere afstemming gezocht worden van taken, al zal dat mogelijk niet zonder budgettaire gevolgen zijn voor alle betrokken organisaties. Moeilijker ligt het in plaatsen waar geen vestiging van het JL is, dat eerder regel dan uitzondering is. Het JL heeft 30 vestigingen in het land en er zijn bijna 400 gemeenten die een veelvoud aan plaatsen omvatten.

Het JL in de dichtstbijzijnde grote plaats zou dan samenwerking moeten zoeken met bijna 15 omliggende gemeenten per vestiging. In de ene plaats zijn sociaal raadslieden gevestigd, terwijl elders een instelling voor maatschappelijk werk aanwezig is. Soms zijn er gezamenlijke regelingen door gemeenten getroffen waarvan het nog maar de vraag is of die overeenstemmen met het werkgebied van het betreffende JL. Momenteel hebben al deze organisaties hun eigen netwerken waaraan ook lokaal gevestigde advocaten deelnemen. Coördinatie vanuit het JL zal een tijdrovende en kostbare aangelegenheid zijn.

## **2. Oriëntatietoets-en gesprek**

De voorgestelde oriëntatiegesprekken en oriëntatie-toetsen vindt de NOvA zeer onwenselijk. Het huidige High Trust-systeem voor advocaten moet in stand te blijven. Het is immers essentieel dat de juridisch inhoudelijke beoordeling van de toevoegwaardigheid primair bij een, onafhankelijk van de overheid opererende, advocaat blijft. Bovendien heeft High Trust zijn nut in de praktijk bewezen en blijkt het een efficiënt systeem te zijn. Een grootschalig gebruik van oriëntatie-gesprekken en –toetsen zoals dat nu wordt voorgestaan, introduceert via een omweg alsnog een verplichte poortwachter vanuit de overheid in de vorm van het JL en ondermijnt het high trustmodel.

Daarbij acht de NOvA het twijfelachtig of medewerkers van het JL in staat zullen zijn voldoende te beoordelen tot welke aanpak een zaak zich het beste leent. Zij missen de proceservaring en de ervaring in het verlenen van uitgebreide adviesbijstand en het voeren van onderhandelingen, waardoor niet van hen te verwachten valt dat zij tot een beter afgewogen oordeel zullen komen over een voorliggende casus en de voorgestelde aanpak.

In de MvT worden vier situaties benoemd waarin in ieder geval een individuele en voorafgaande beoordeling van de aanvraag zou dienen plaats te vinden:

- *Meervoudig gebruik: de rechtzoekende vraagt binnen een bepaalde tijd meerdere toevoegingen voor een verwant probleem aan.*

In bijvoorbeeld het bestuursrecht komt het regelmatig voor dat er aan één geschil vier verschillende toevoegingen hangen in een relatief korte tijd, namelijk de bezwaarprocedure, een voorlopige voorziening behorend bij de bezwaarfase, beroep en een voorlopige voorziening bij beroep. Als in dergelijke situaties meteen een oriëntatietoets moet plaatsvinden, wordt het een zeer bewerkelijke en kostbare aangelegenheid die weinig tot niets zal opleveren; de geschetste procedures zullen gevoerd moeten worden.

Voorts biedt de voorafgaande toetsing ook geen soelaas in spoedgevallen, waarvan meestal sprake is bij multiproblematiek, omdat er termijnen gelden waarbinnen een bezwaar of beroep nog ontvankelijk is.

- *De toevoegingsaanvraag sluit niet aan bij het advies dat de rechtzoekende van het JL tijdens het spreekuur heeft ontvangen.*

Het advies van de JL-medewerker wordt ten onrechte als leidend beschouwd, terwijl het naar het oordeel van de NOvA vaak zal voorkomen dat de advocaat een andere aanpak heeft van de zaak dan een JL-medewerker, omdat de advocaat hiertoe over meer juridische kennis en proceservaring beschikt en deze inschatting beter kan maken.

- *De rechtzoekende heeft het probleem nog niet aan het JL voorgelegd, terwijl het een zaak betreft waarvoor aanvullende rechtshulp mogelijk is.*

Dit uitgangspunt is strijdig met het recht op vrije advocaatkeuze. De aanvullende rechtshulp moet eerst worden doorlopen als de rechtzoekende rechtstreeks naar een advocaat is gegaan. In de MvT wordt verwezen naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze uitspraken zien echter op advocaten binnen het stelsel, terwijl JL-medewerkers veelal HBO-juristen zijn. De redenatie in de MvT dat geen strijdigheid ontstaat met de vrije advocaatkeuze 'indien de mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt beperkt tot een andere rechtsbijstandverlener' gaat niet op. Het JL is geen 'andere rechtsbijstandverlener' in de zin van een andere advocaat in het stelsel.

- *Er is sprake van een zaak die in veel gevallen op andere wijze dan met behulp van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden opgelost.*

Deze situatie roept veel vragen op, omdat de omschrijving erg vaag is. Wat voor soort zaak (rechtsgebied)? In veel gevallen, welke gevallen zijn dat? Op andere wijze kan worden opgelost, zoals? Hoe wordt dit beoordeeld, aan de hand van welk kader?

Daar komt bij dat het opmerkelijk is dat het oriëntatiegesprek door een medewerker van het JL moet plaatsvinden met de rechtzoekende. Hiermee worden meerdere taken aan een JL-medewerker toegekend, die omwille van de samenhang van deze taken niet verenigd zouden moeten worden in één persoon. De JL-medewerker gaat namelijk én aanvullende bijstand verlenen én eventueel doorverwijzen én de RvR adviseren omtrent de vraag of de rechtzoekende een toevoeging zou moeten krijgen.

Het feit dat het gesprek kennelijk met de rechtzoekende in persoon, zonder een al door hem gekozen advocaat plaatsvindt, is strijdig met artikel 2:1 van de Awb. De constructie dat de RvR eerst telefonisch contact zal opnemen met de rechtsbijstandverlener, maar zich vervolgens rechtstreeks tot de rechtzoekende richt, in het geval de RvR niet overtuigd is dat het probleem



enkel met behulp van een toevoeging kan worden opgelost, geeft aan dat hetgeen door de advocaat naar voren wordt gebracht in twijfel wordt getrokken en zou moeten worden geverifieerd bij de rechtzoekende: 'Tijdens dit zogenoemde oriëntatiegesprek zal het JL met de rechtzoekende diens probleem en de oplossingsmogelijkheden bespreken.'<sup>6</sup> Als de zaak al bij een advocaat ligt gaat het JL nog eens met de rechtzoekende het probleem en de oplossingen bespreken, terwijl de advocaat dat ook al heeft gedaan en op grond van het gesprek met zijn cliënt en de voorliggende feiten de inschatting heeft gemaakt hoe de zaak moet worden aangepakt. Het wetsvoorstel biedt de ruimte dat de JL-medewerker over het oordeel van de advocaat anders beslist en kan adviseren dat er geen toevoeging hoeft te worden afgegeven. De advocaat wordt als het ware 'buiten spel gezet'. De overheidsinmenging bij de toevoegingsaanvraag gaat hiermee voor de NOvA te ver. De JL-medewerker zal volgens het wetsvoorstel nader geschoold worden, maar de vereiste ervaring en de specialistische kennis die de advocaat heeft zal de JL-medewerker moeten ontberen.

De NOvA vindt dat de advocatuur eerder betrokken dient te worden in de eerste lijn en niet alleen moet worden ingezet als tweedelijnsrechtsbijstandverlener. Juist de advocatuurlijke kennis en ervaring zijn nodig om een inschatting te maken hoe een bepaalde zaak moet worden aangepakt. Hiervoor is naast theoretische kennis ook proceservaring nodig. De in de advocatuur reeds ruim aanwezige kennis en ervaring kan zonder uitgebreide en kostbare bijscholing van JL-medewerkers direct ingezet worden. In de praktijk wordt van de kennis bij de advocatuur door het JL nu ook al effectief gebruik gemaakt, op ad hoc-basis en op grond van informele netwerken.

#### Voorbeeld

Tijdens een eerste adviesgesprek schetst een advocaat oplossingen voor een geschil dat een rechtzoekende hem voorlegt; loonbetaling tijdens ziekte door de werkgever. Het is wenselijk eerst in overleg te treden met de werkgever, eventueel een deskundigenoordeel bij het UWV te vragen en in het uiterste geval een procedure bij de kantonrechter aanhangig te maken. De rechtzoekende kan zich daarin vinden. Hij stelt vertrouwen in de advocaat die vervolgens een toevoeging aanvraagt.

Dan meldt zich een JL-medewerker bij de advocaat met de vraag of er geen andere aanpak mogelijk zou zijn. De advocaat zegt overeenstemming te hebben met zijn cliënt over de aanpak van de zaak en dat de eerste stappen al gezet zijn. De JL-medewerker benadert de cliënt vervolgens met enkele vragen, omdat er wellicht nog andere opties zijn buiten hetgeen de advocaat heeft voorgesteld. De rechtzoekende kan dit niet overzien en krijgt twijfels of hij er nu goed aan heeft gedaan zijn vertrouwen in de door hem benaderde advocaat te stellen. Ook wanneer alsnog door JL en RvR akkoord wordt gegaan met de ingediende toevoegingsaanvraag, is er op deze manier onnodig twijfel gezaaid aan het begin van de zaak wat de zaak en rechtzoekende niet ten goede komt.

### **3. Aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket**

De NOvA ziet veel parallellen met het plan van de eenvoudige behandeling door het JL, zoals dat in het wetsvoorstel in 2014 was opgenomen. Opvallend is dat er geen enkele verwijzing is opgenomen in het wetsvoorstel naar de resultaten van de pilot die hieromtrent heeft plaatsgevonden in 2014.

<sup>6</sup> MvT Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, pagina 20.

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen van deze pilot, waarmee de NOvA wil aangeven dat deze betrokken dienen te worden bij het huidige voorstel van de aanvullende rechtshulp.<sup>7</sup>

- Voor 93% van de geschillen is geen adequate alternatieve voorziening beschikbaar of dit is nog onbekend. Slechts in 7% van de gevallen wordt beoordeeld dat er een adequate voorliggende voorziening is. Dit laat zien dat het uitgangspunt van de staatssecretaris dat voor een groot aantal juridische problemen een alternatieve voorliggende voorziening voorhanden is simpelweg niet klopt.
- In 75% van de gevallen wordt ingeschat (door medewerkers van het JL net zozeer als door advocaten) dat er geen sprake is van zelfredzaamheid bij de rechtzoekende. Slechts in 15% van de gevallen is het geschil opgelost met behulp van een medewerker van het JL. Er wordt door het ministerie te gemakkelijk aangenomen dat een rechtzoekende zelfredzaam is, bijvoorbeeld door middel van Rechtwijzer of andere online tools. Het rapport toont echter aan dat de Rechtwijzer als adequaat ondersteuningsinstrument 0% scoort. Hierdoor is duidelijk dat Rechtwijzer (2.0), waarover zo hoog wordt opgegeven door het departement, volkomen diskwalificeert als een volwaardig alternatief voor rechtzoekenden.
- Advocaten en JL-medewerkers vinden het nieuwe strenge noodzakelijkheids criterium onwerkbaar, omdat niet is vast te stellen of het uitblijven van gefinancierde rechtsbijstand tot ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende zal leiden en of die inzet ook noodzakelijk is ter waarborging van fundamentele rechten. Bovendien leidt dit tot verdere juridisering. Een besluit om geen advocaat toe te voegen is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht waartegen bezwaar open staat. Vanwege de vaagheid van het criterium zal het weigeren van een toevoeging om deze reden al snel leiden tot een procedure, waarvoor vanwege de complexiteit van het geschil een advocaat nodig is en een toevoeging moet worden afgegeven.
- Volgens de staatssecretaris leiden het spreekuur en de eenvoudige behandeling bij de verplichte poortwachter tot 30% minder toevoegingen. Dit dient genuanceerd te worden nu deze uitkomst enkel betrekking heeft op de pilotsituatie. Het percentage is berekend op basis van een selectie van geschillen van de groep rechtzoekenden die in een bepaalde periode bij het JL komt. Het gaat om een steekproef uit slechts 15% van de populatie. Reeds 85% van de rechtzoekenden is al door advocaten of aan de balie van het JL uitgefilterd.
- Vanwege de tijdsdruk op het hele traject is er geen ruimte ingebouwd om de effecten op langere termijn te bekijken; in hoeverre zijn in de pilot behandelde zaken inhoudelijk kwalitatief afgerond en leiden deze niet achteraf alsnog tot een toevoeging? De uitkomsten zijn te onzeker om hier nu zulke verregaande maatregelen op te baseren.
- In het eindrapport is niet opgenomen dat advocaten en medewerkers van het JL weliswaar beiden als selectiefunctionaris hebben deelgenomen, maar de daarop volgende inhoudelijke behandeling van de zaak ieder vanuit hun eigen rol hebben opgepakt. De

<sup>7</sup> Eindrapport Significant Pilots Eerstelijns Rechtsbijstand 25 september 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 31753, nr. 89).

advocaat als belangenbehartiger, de JL- medewerker meer intermediërend. Dit is een belangrijk verschil. De advocaat treedt namens de cliënt op, de JL-medewerker niet.

Naar de mening van de NOvA kan aanvullende rechtshulp slechts voor een zeer selecte groep zaken met een strikt afgebakend onderwerp en tijdsbestek eventueel een uitkomst bieden. Te denken valt aan bijvoorbeeld het opstellen van een brief naar de werkgever met een loonvordering bij niet tijdige uitbetaling van een op voorhand grotendeels vaststaand recht. Mogelijk wordt de kwestie daarmee opgelost. In het geval de werkgever op de brief niet reageert of de claim afwijst, moet de zaak worden doorverwezen naar een advocaat. Ook in zaken die onder het financieel belang voor een toevoeging liggen kan het JL aanvullende rechtshulp bieden. Dit gaat echter niet op voor bezwaarprocedures waarbij volgens het wetsvoorstel aanvullende rechtshulp een adequate voorziening zou kunnen bieden.

Bezwaarprocedures zijn geen zaken waarin de feiten, juridische gronden en mogelijke uitkomsten binnen voorspelbare bandbreedtes liggen. Juist de bezwaarfase biedt gelegenheid tot een mogelijke snelle oplossing van een geschil, mits op de juiste wijze feitelijk en juridisch ingestoken; deze fase maakt immers deel uit van de verlengde besluitvorming. Er zijn daarnaast veel meer mogelijkheden om een zaak te laten kantelen dan in de beroepsfase, waarin ex tunc-toetsing plaatsvindt en veelal ook slechts een marginale toetsing wordt uitgevoerd. Een bezwaarprocedure kan bovendien niet binnen een kort tijdsbestek van circa drie uur worden afgehandeld. Met het spreken van cliënt, het bestuderen van onderliggende stukken, het opstellen van een bezwaarschrift en het optreden bij een hoorzitting is aanzienlijk meer tijd gemoeid. Bij een niet succesvolle bezwaarprocedure moet alsnog beroep ingesteld worden. Verwijzing naar een advocaat wordt in het wetsvoorstel dan wel aangewezen geacht, maar er is een kans dat er slechts beperkte mogelijkheden resteren, doordat in bezwaar niet alle mogelijkheden zijn benut die ook niet meer in beroep betrokken kunnen worden, vanwege de andere toetsingswijze dan de volledige heroverweging die een bezwaarprocedure biedt. Daarnaast moet de cliënt voor het beroep griffierecht betalen, wat voorkomen hadden kunnen worden na een deugdelijk gevoerde bezwaarprocedure met positief resultaat.

Aan de advocatuur worden reeds hoge eisen gesteld door regelgeving van de NOvA, zoals de permanente educatie, de vernieuwde Beroepsopleiding Advocatuur en de kwaliteitstoetsen welke in 2017 worden ingevoerd. Daarnaast hanteert de RvR inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten. Voor de JL-medewerkers gelden al deze eisen thans niet. In het wetsvoorstel wordt weliswaar benadrukt dat JL-medewerkers intensief geschoold zullen worden, maar de jarenlange ervaring in procedures en uitgebreide adviesbijstand waar de advocatuur nu al over beschikt, kan men daarmee niet verkrijgen. De NOvA ziet niet in waarom die kennis niet benut zou kunnen worden in de eerstelijnsrechtshulp door de advocatuur meer te betrekken. De kosten van het efficiënter benutten van al bestaande expertise zullen in het niet vallen ten opzichte van het uitbreiden van de bijscholen van JL-medewerkers en het specialiseren van deze medewerkers.

Waar het JL eerder beperkingen in de bereikbaarheid heeft doorgevoerd, zal het voor de aanvullende rechtshulp fors moeten uitbreiden zowel in vestigingen en kantooruimte als in de aantallen medewerkers. Wanneer wordt gekeken naar de huidige samenstelling van de loketten is de NOvA van mening dat het JL de verwachte toestroom van rechtzoekenden en de extra taken nu niet aankan. Niet in iedere gemeente zijn alle maatschappelijke voorzieningen even goed aanwezig, waardoor de invoering van een uniforme landelijke werkwijze voor de aanvullende rechtshulp lastig wordt.

Veel gemeenten hebben het werk van sociaal raadslieden, maatschappelijk werk en wijkteams afgestemd op lokale behoeften en aan de beschikbare middelen. De financiering staat los van de justitiebegroting en het zal mogelijk jaren vergen om een dekkend en goed uniform geregelde eerstelijnsvoorziening te creëren die aansluit op de vestigingen en bereikbaarheid van de Juridisch Loketten. Er zullen hoe dan ook grote verschillen blijven tussen de Randstedelijke problematiek en de behoeften in andere delen van het land.

De MvT refereert aan de conclusie van de commissie Wolfsen omtrent het achterblijven van de lichte adviestoevoegingen (LAT) bij het aantal zaken dat tot de invoering van de LAT op het verlengde spreekuur kwam.<sup>9</sup> Ten onrechte haalt de commissie Wolfsen hieruit een vermoeden van oneigenlijk gebruik van toevoegingen. Er wordt vergeten dat veel van de LAT aan de voormalige Bureaus voor rechtshulp werden afgegeven, die zijn later gefailleerd, omdat hun praktijk daarvan niet kon worden gefinancierd. Het JL zal derhalve meer kosten maken dan nu voorzien is, als het structureel aanvullende rechtshulp moet gaan verlenen. Daarnaast wordt vergeten dat problemen in de loop der jaren ingewikkelder zijn geworden en meer tijd vergen om ze op te lossen. De vergelijking die in het wetsvoorstel met de LAT gemaakt wordt, is niet juist. De aanvullende rechtshulp zou meer vorm gegeven moeten worden zoals het werk nu van bijvoorbeeld de sociaal raadslieden. Die hebben meer tijd en ruimte om op een andere manier naar een zaak te kijken. Dat is niet vergelijkbaar met een LAT, maar kost wel beduidend meer.

De eigen bijdrage voor aanvullende rechtshulp wordt even hoog als nu bij de LAT. Naar het oordeel van de NOvA zullen veel rechtzoekenden hierdoor afzien van aanvullende rechtshulp, omdat eenzelfde soort rechtshulp gratis verkrijgbaar is bij veel andere eerstelijnsorganisaties, zoals de Sociaal Raadslieden en advocatensprekuren. Als de Sociaal Raadslieden bij geschillen niet tot een alternatieve oplossing komen, verwijzen zij burgers rechtstreeks naar advocaten. Rechtzoekenden zullen zich aldus in de toekomst eerder wenden tot de Sociaal Raadslieden dan de aanvullende rechtshulp van het JL. De coördinerende en filterende werking die het ministerie het JL toedicht, wordt hierdoor onmiskenbaar ondergraven. De kans is immers groot dat rechtzoekenden het JL juist gaan mijden en eerst elders, kosteloos, hulp zullen gaan zoeken. Wanneer dan alsnog rechtsbijstand van een advocaat nodig is, zal de betreffende instantie niet eerst nog naar het JL verwijzen maar rechtstreeks naar een advocaat met wie er goede contacten zijn. Verbrokkeling van de eerstelijnsrechtshulp zal door invoering van een eigen bijdrage voor de aanvullende rechtshulp van het JL juist bevorderd worden.

De NOvA vraagt zich ook af hoe de route loopt wanneer de JL-medewerker (gemandateerd door de Raad) een afwijzende beslissing neemt op de aanvraag voor aanvullende rechtsbijstand en de mogelijkheden van bezwaar en beroep hiertegen voor de rechtzoekende. Volgens het wetsvoorstel zou dit betekenen dat voor de bezwaarfase aanvullende rechtshulp van het JL moet worden aangewend, terwijl het geschil nu juist de afwijzing van het JL op de originele aanvraag voor aanvullende rechtshulp betreft. Hoe dit moet worden aangepakt wordt niet toegelicht in de MvT, maar de NOvA acht dit een uiterst omslachtig en ingewikkelde route met veel onduidelijkheid voor de rechtzoekende.

#### Voorbeeld

Een rechtzoekende met een bijstandsuitkering wordt geholpen door een sociaal raadslid in verband met een onjuist geachte verrekening van inkomsten met die uitkering. Een poging om opheldering van de sociale dienst te verkrijgen, loopt op niets uit. Het is mogelijk om tegen de

<sup>9</sup> MvT Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, pagina 21.

uitkeringspecificatie bezwaar te maken. Het sociaal raadslid besluit een zijn bekende advocaat te benaderen om dit namens de cliënt te doen vanwege dreigend termijnverloop. Een toevoegingsaanvraag wordt echter afgewezen omdat de RvR inschat dat de zaak met aanvullende rechtshulp nog op te lossen valt. Van de bezwaartermijn resteren nog twee weken. De rechtzoekende moet nu eerst door het JL worden bijgestaan, in beginsel binnen een tijdsbestek van drie uren. Slaagt dat niet, dan kan de rechtzoekende alsnog naar de advocaat verwezen worden die dan de derde rechtshulpverlener wordt die bij deze kwestie betrokken is. Voor zowel de rechtzoekende als het bestuursorgaan is dit uitermate verwarrend. Ook de resterende bezwaartermijn wordt hierdoor steeds korter, wat zeer nadelig is.

#### **4. Kwaliteit**

Aan de advocatuur worden terecht hoge kwaliteitseisen gesteld. De NOvA is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de beroepsgroep en erkent haar rol met betrekking tot het gewenste kwaliteitsniveau. De NOvA zet zich hiervoor onverminderd in, onder meer met de invoering van de kwaliteitstoetsen in 2017 conform artikel 26 Advocatenwet. De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor een goed functionerend stelsel van rechtsbijstand en met het gegeven dat de gefinancierde rechtsbijstand uit de publieke middelen wordt bekostigd, heeft een gecombineerd kwaliteitsmodel van de NOvA en de RvR een grote meerwaarde. Binnen dat model kan de samenwerking met een duidelijke rolverdeling verder worden geïntensiveerd: de RvR gaat over de efficiënte inzet van overheidsmiddelen door advocaten; de NOvA gaat over de inhoudelijke beoordeling van de aanpak van zaken die een advocaat behandelt.

In de MvT wordt de koppeling gemaakt met peer review en zou de RvR zelf ook kwaliteitstoetsen gaan uitvoeren. Als de RvR dit ook gaat opzetten, gaan er in de praktijk twee systemen naast elkaar bestaan wat zeer onwenselijk en uitermate inefficiënt is. De NOvA vindt dat de RvR hiervoor zou moeten aansluiten bij artikel 26 Advocatenwet. Dat ligt ook voor de hand nu de NOvA de wettelijke taak heeft gekregen tot het uitvoeren van kwaliteitstoetsen. Daar komt bij dat als er aansluiting wordt gezocht bij artikel 26 Advocatenwet de uitbreiding van de geheimhoudingsplicht niet nodig is, want dat wordt al ondervangen en is zonder intensieve inhoudelijk betrokkenheid van de RvR ook niet nodig.

Voor het behoud van een verdere kwaliteitsbevordering is het evident dat de overheid dient te zorgen voor een adequate en passende vergoeding voor de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners in het stelsel. Van belang is immers dat zij hun kantoororganisatie goed kunnen inrichten, zichzelf en hun personeel kunnen blijven scholen en dat zij een aanvaardbaar inkomen kunnen realiseren om het werk naar behoren en op lange termijn te kunnen blijven doen.

#### **5. Multiproblematiek**

Het is in het belang van de rechtzoekende om vroegtijdig met elkaar samenhangende en vaak ook elkaar versterkende problemen te signaleren en aan te pakken. De NOvA zet vraagtekens bij het voorstel dat het JL de RvR kan adviseren aan een positief besluit op de toevoegingsaanvraag een voorschrift te verbinden gericht op de aanpak van multiproblematiek. De NOvA merkt op dat te allen tijde de toegang tot het recht moet zijn gewaarborgd.

Uit de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand 2015 blijkt dat er binnen het stelsel een beperkte groep toevoegingsgebruikers is die meerdere toevoegingen benut. In 2015 werden totaal ruim 44.000 toevoegingen afgegeven aan ruim 6.800 meervoudig-gebruikers met vijf of meer

toevoegingen. Dit betreft circa 10% van het totaal aantal afgegeven toevoegingen in 2015.<sup>9</sup> Vanaf 2014 is bovendien een daling zichtbaar. De multiproblematiek moet in perspectief worden gezien, het is van een geringe omvang.

In 2012 heeft de RvR een pilot multiproblematiek uitgevoerd. Hierin werd gewerkt met een zogenoemde multitoevoeging, waarin meerdere met elkaar samenhangende problemen onder het bereik van één toevoeging werden gebracht. De zaken die werden behandeld in de pilot waren eenvoudig van aard en zagen op aanvragen van schuldsaneringen, aanvragen van uitkeringen, huurzaken (ontruiming) en zaken over bijstelling van de beslagvrije voet. De conclusie van de pilot luidde: 'dat de besparing van de multitoevoeging praktisch nihil is ten opzichte van de situatie zonder multitoevoeging. Aan de multitoevoeging zijn ongeveer evenveel punten toegekend als toegekend zouden worden aan de toevoegingen die afgegeven zouden zijn als geen sprake was geweest van een multitoevoeging'. De NOvA adviseert het departement de resultaten van deze pilot nader te bestuderen.<sup>10</sup>

De NOvA is een voorstander van specialisatie en ziet ook dat advocaten zich de laatste jaren steeds meer zijn gaan specialiseren. Specialisatie hangt naar het oordeel van de NOvA samen met kwaliteit. Vanwege de complexere wet- en regelgeving is het steeds moeilijker om een brede, algemene praktijk te voeren en daarbij een hoog kwaliteitsniveau te garanderen. De NOvA verwacht dan ook dat een trajecttoevoeging voor multiproblematiek geen uitkomst zal bieden voor de rechtzoekende. Een rechtzoekende met problematiek op verschillende rechtsgebieden zal juist meer dan één advocaat nodig hebben, die gespecialiseerd is op het betreffende rechtsgebied. De rechtzoekende is er niet bij gebaat als de gespecialiseerde advocaat de samenhangende geschillen op andere rechtsgebieden ook gaat behandelen, op die rechtsgebieden is de advocaat immers niet voldoende gekwalificeerd.

Eén van de aanbevelingen van het rapport van de commissie 'Duurzaam stelsel' is dat de samenwerking tussen advocaten met verschillende disciplines moet worden bevorderd om de beschikbaarheid van specialistische kennis in complexe en multiproblematische zaken te waarborgen.<sup>11</sup> De NOvA kan zich vinden in een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen rechtsbijstandsverleners als voorwaarde om te komen tot een vroege herkenning en analyse van multiproblematiek.

#### Voorbeeld

Een rechtzoekende raakt vanwege ontslag op staande voet zijn inkomen kwijt. Hieruit volgt een breed scala aan problemen. Een WW-uitkering wordt geweigerd en de rechtzoekende raakt zonder inkomsten, waardoor de betaling van de vaste lasten een probleem wordt. Het toekennen van één advocaat die in al deze kwesties moet optreden, is een ongewenste situatie. De rechtzoekende heeft zich allereerst gewend tot een advocaat die hem kan bijstaan in de ontslagzaak. Korte tijd later heeft hij ook hulp en bijstand van een advocaat nodig in een door zijn verhuurder aangespannen procedure tot ontbinding van de huurovereenkomst wegens huurachterstand. Het huurrecht behoort niet tot de specialisaties van de advocaat die de ontslagzaak doet. De kans dat hij uit onbekendheid met deze materie fouten maakt, is reëel.

<sup>9</sup> Monitor 2015 Gesubsidieerde rechtsbijstand, pagina 199.

<sup>10</sup> Evaluatie Pilot multiproblematiek RvR 2012 (op te vragen bij de Raad voor Rechtsbijstand).

<sup>11</sup> Eindrapport Commissie duurzaam stelsel 2 december 2015, pagina 126.

Afstemming van de werkzaamheden is wel wenselijk, maar niet valt in te zien dat een advocaat zaken die voortvloeien uit het inkomensverlies als gevolg van het ontslag op alle betreffende rechtsgebieden kan behandelen.

#### **6. Verplicht oriëntatiegesprek echtscheidingen**

De NOvA wijst op de kabinetsreactie van 31 mei 2016, waarin het volgende is opgenomen: 'Het oriëntatiegesprek is verplicht behalve in de situatie dat een rechtzoekende bij een voldoende gespecialiseerde echtscheidingsadvocaat/ mediator is geweest, die voldoet aan specifiek geldende kwaliteitseisen ten aanzien van onder meer informatieverstrekking en verkenning van (alternatieve) mogelijkheden voor de rechtzoekende.'<sup>12</sup> In de MvT is deze tenzij-regeling niet opgenomen, wat niet overeenkomt met de kabinetsreactie. De MvT vermeldt: 'Indien de advocaat voldoet aan de door de RvR gestelde specifiek hierop gerichte kwaliteitseisen wordt bij toetsing van een door deze advocaat ingediende aanvraag van een toevoeging voor echtscheiding verondersteld dat een gesprek gelijk aan het oriëntatiegesprek met de rechtzoekende heeft plaatsgevonden' De NOvA verstaat deze opmerkingen aldus dat op grond van in beleidsregels en niet in de wet verankerde vervatte kwaliteitseisen zal worden bepaald in welke gevallen de vertrouwelijkheid tussen advocaat en (potentiële) cliënt kan worden doorbroken. Immers, de advocaat die niet aan de gestelde eisen voldoet, ziet zichzelf en zijn cliënt geconfronteerd worden met een zekere overheidsinmenging waarbij de noodzaak van inschakeling van een advocaat ter sprake zal worden gebracht. Dit acht de NOvA niet aanvaardbaar.

Overigens wordt door het ministerie veel waarde toegekend aan informatievoorziening via internet en andere bronnen, maar als het gaat om het maken van afwegingen ter zake van het inschakelen van een advocaat, mediator of wellicht een relatietherapeut, wordt de rechtzoekende benaderd als onvoldoende capabel om zelf de juiste keuzes te maken door wie hij zich wil laten bijstaan. Een rechtstreekse bemoeienis van het JL of de RvR zou kennelijk gerechtvaardigd zijn. De NOvA bestrijdt dit. Het op uitgebreide schaal geven van informatie en voorlichting over alle mogelijke dienstverlening bij scheiding is vanzelfsprekend een goede zaak, maar de rechtzoekende die eenmaal een advocaat in vertrouwen heeft genomen, behoort dienaangaande niet in twijfel gebracht te worden. Bovendien behoort overheidsinmenging in de relatie tussen advocaat en cliënt uit te blijven.

De maatregel gaat er eveneens aan voorbij dat een gespecialiseerd advocaat in zijn eerste gesprek met de rechtzoekende al onderzoekt welke wijze van scheiden in het belang is van de rechtzoekende (en de eventueel betrokken kinderen); ieder een eigen advocaat, samen één advocaat en/of mediation. Ook als een rechtzoekende wordt doorverwezen naar een advocaat door het Juridisch Loket bespreekt en onderzoekt de advocaat deze verschillende mogelijkheden. Het invoeren van een verplicht oriëntatiegesprek is hierdoor overbodig. De NOvA stelt dat het voldoende is wanneer een gespecialiseerde advocaat wordt benaderd en daarmee een verplicht oriëntatiegesprek niet meer aan de orde is, conform de kabinetsreactie heeft beoogd.

De introductie van het oriëntatiegesprek leidt er voorts toe dat de toegang tot rechtsbijstand onder druk komt te staan. Door overheidsbezuinigingen zijn veel vestigingen van het Juridisch Loket gesloten en zijn de resterende vestigingen beperkt geopend. Door het beperkt aantal vestigingen en de beperkte openingstijden vraagt de NOvA zich af hoeveel ruimte er bestaat voor een dergelijk verplicht gesprek. Ook worden aanzienlijke wachttijden verwacht alvorens een

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 31 753, nr. 118

rechtzoekende, die zich telefonisch meldt bij het Juridisch Loket, op afspraak kan worden ontvangen. Het kost een rechtzoekende bovendien veel tijd en reiskosten om naar de vestiging te komen.

Voorbeeld

Voor een rechtzoekende wonende in Gouda zijn de dichtstbijzijnde vestigingen van het Juridisch Loket in Rotterdam, Utrecht, Leiden en Den Haag, allen op een reisafstand van ruim een half uur. De openingstijden zijn beperkt. Het Juridisch Loket in Rotterdam is gedurende vier dagen per week geopend voor 2 uur (van 9 uur tot 11 uur). Een rechtzoekende in Friesland is slechter af. De enige vestiging in die provincie is in Leeuwarden en deze is slechts 2 uur geopend per week, op dinsdagen van 9 tot 11 uur.

Voorbeeld

Man en vrouw hebben al jaren een slechte relatie, huwelijkstherapie heeft niet geholpen. Zij kunnen niet met elkaar communiceren. Uiteindelijk zijn zij tot de conclusie gekomen dat het beter is om te scheiden. De vrouw heeft inmiddels een ander ontmoet en is vertrokken. Tussen partijen is geen contact meer geweest. Er moet veel geregeld worden, zoals boedelscheiding (waaronder verdeling van het koophuis en een aantal schulden) en kinderalimentatie. Daarnaast wilde de man co-ouderschap voor de kinderen, de vrouw niet. Bij de huwelijkstherapeut is al gebleken dat het niet lukt met elkaar te praten. De man is bovendien depressief en niet goed tegen de vrouw opgewassen. De man heeft behoefte aan een advocaat die hem in het proces bijstaat en ondersteunt. In het dorp waar hij woont zit een advocaat waar hij goede verhalen over gehoord heeft. De man weet dat de echtscheiding nodig is en heeft zich daarbij neergelegd. Bij de advocaat kan hij een gratis kennismakingsgesprek krijgen. In dit gesprek wordt uitgelegd wat er allemaal moet worden geregeld en wijst de advocaat hem op de verschillende mogelijkheden. De advocaat heeft hem ook gewezen op de mogelijkheid van mediation, maar dat ziet de man gezien de ervaringen van de lange therapie uit het verleden niet zitten. De man voelt er eveneens niets voor om over zijn ellende nog eens met een medewerker van het JL te praten terwijl al duidelijk is wat er moet gebeuren.

**7. Echtscheiding op basis van gezinsinkomen**

Het is onredelijk is om bij een echtscheiding van de toekomstige ex-partners een kostendekkende eigen bijdrage te verlangen. Partners zijn vaak al gescheiden van tafel en bed en hebben niets meer van elkaar te verlangen of te verwachten. Het wetsvoorstel gaat uit van de bereidheid van de andere partner om bij te dragen in de kosten. Dat laat zich bij (v)chtscheidingen moeilijk voorstellen. Tevens staat het uitgangspunt van scheiden op basis van gezinsinkomen haaks op het recente gedachtegoed om het aantal complexe en zeer conflictueuze echtscheidingen te verminderen.

Juist het rekenen op basis van gezinsinkomen zal naar de mening van de NOvA leiden tot meer conflicten.<sup>13</sup> De partner die niet in aanmerking komt voor een toevoeging, wordt bijgestaan op betalende basis. Deze partner is daardoor veelal duurder uit dan de rechtzoekende, wat leidt tot een gevoel van ongelijkheid. Door deze partner ook nog eens voor de helft te laten meebetalen aan de kosten van de advocaat van de andere partner, wordt het gevoel van financiële

<sup>13</sup> Daar komt bij dat de financiële situatie van man en vrouw verschillend is, met name na de scheiding, blijkt uit onderzoek van het CBS. Dat betekent ook geen gelijkheid vóór de echtscheiding, dus zou niet moeten worden gerekend met een gezinsinkomen. Uit het CBS-onderzoek blijkt dat vrouwen nog steeds te maken hebben met flink koopkrachtverlies. De inkomenspositie van mannen blijft daarnaast na een scheiding beter dan die van vrouwen. Zie [www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/08/trends-in-de-financiele-gevolgen-van-een-echtscheiding](http://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2017/08/trends-in-de-financiele-gevolgen-van-een-echtscheiding).



ongelijkheid vergroot. Bovendien kan dit ertoe leiden dat de betalende partner in een slechtere financiële positie raakt dan de rechtzoekende die recht heeft op een toevoeging.

De facto betekent de bijdrage van de andere partner dat hij advocaatkosten voor zijn rekening moet nemen die zijn gemaakt in het kader van een persoonlijke belangenbehartiging, die het doel heeft de rechten en plichten tegenover de ander veilig te stellen. Het is niet zonder reden dat de rechtspraak het in scheidingszaken niet redelijk vindt dat moet worden meebetaald aan de advocaatkosten van elkaars toekomstige ex-partners en dat kostenveroordelingen in beginsel niet worden uitgesproken.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat een advocaat zich niet altijd direct na de aanvraag en verkrijging van een toevoeging voor een echtscheiding meldt bij de wederpartij. Dit kan om verschillende redenen zijn, bijvoorbeeld omdat de wederpartij nog niet op de hoogte is gebracht van de wens van de rechtzoekende om te scheiden of het dossier moet nog worden gevuld met informatie. Doordat de RvR zelfstandig de helft van een kostendekkende bijdrage gaat innen bij de partner van de rechtzoekende, kan dit ertoe leiden dat de partner erachter komt dat de rechtzoekende wil scheiden en een advocaat heeft ingeschakeld. Dit is niet in het belang van de rechtzoekende en kan een negatief effect op het vervolg van de procedure hebben. Sterker nog, dit kan zelfs diens belangen schaden. De advocaat van de rechtzoekende heeft over de berichtgeving door de RvR aan de partner geen controle. Het voorstel brengt op dit onderdeel dus meer conflicten binnen de al emotioneel belastende scheidingssituatie, terwijl het juist door het ministerie zo belangrijk wordt geacht vechtscheidingen te voorkomen.

Alles overziend is de NOvA van mening dat de draagkracht in scheidingszaken niet moet worden berekend op het gezinsinkomen maar dat juist de individualisering die reeds jaren de norm is, moet worden gehandhaafd.

#### Voorbeeld

Een vrouw heeft jaren voor de kinderen gezorgd en geen baan gehad. Haar man heeft een goede carrière gemaakt. De man heeft een andere partner ontmoet en gaat weg bij het gezin, maar regelt niets. De man heeft een eigen bedrijf, een B.V., en er zijn huwelijkse voorwaarden. De vrouw heeft geen inkomen en geen spaargeld. De man stort niets meer op de gezamenlijke rekening voor de lasten. De vrouw kan geen boodschappen meer doen voor het gezin. Zij zou belang hebben bij het krijgen van voorlopige alimentatie. Nu is het in dit soort gevallen al moeilijk om de hoge eigen bijdrage voor een echtscheiding te betalen. Wanneer beide partijen een kostendekkende bijdrage moeten betalen zal de vrouw niet in staat zijn om voor haar belangen en die van de kinderen op te komen. Zij is ook niet in staat, zonder procedure, haar man te dwingen het andere deel van de kostendekkende eigen bijdrage te laten betalen.

#### **8. Trajecttoevoeging bij echtscheiding**

De nieuw voorgestelde trajecttoevoeging zal in de toekomst tot negatieve prikkels in het stelsel leiden. Het is aannemelijk dat een trajecttoevoeging meer procedures in de hand zal werken. Een rechtzoekende zal er vanuit gaan dat hij in het kader van de trajecttoevoeging het recht heeft om meerdere procedures aanhangig te maken. Voor rechtzoekenden is er geen enkele 'incentive' om bijvoorbeeld af te zien van het instellen van hoger beroep. Een toename van juridische procedures is het gevolg. Juist in geval van echtscheidingen is dit onwenselijk, zeker als er minderjarige kinderen betrokken zijn. Thans dient per procedure en per instantie een nieuwe toevoeging aangevraagd te worden. De rechtzoekende maakt zo dus zelf ook steeds een afweging van de kosten en de te verwachte opbrengst of de grootte van het belang van de zaak. De

trajecttoevoeging zorgt tevens voor een belangentegenstelling tussen advocaat en rechtzoekende. De rechtzoekende wil wel doorprocederen, maar de advocaat niet.

De maatregel miskent dat onder het huidige systeem in geval van echtscheidingszaken één toevoeging al een trajecttoevoeging betreft; er worden meerdere procedures bij één instantie gevoerd waarbij diverse onderwerpen worden behandeld. Een echtscheidingszaak, waarvoor één toevoeging wordt verstrekt, kan bestaan uit een of meer van de hiernavolgende procedures. Elke procedure betreft een volledige verzoekschriftprocedure inclusief een mondelinge behandeling ter terechtzitting en een beschikking.

- *De echtscheiding met nevenvoorzieningen*  
In het geval er minderjarige kinderen betrokken zijn bij de echtscheiding dient er op grond van artikel 815 lid 2 Rv een ouderschapsplan te worden overgelegd waarin tenminste de gemaakte afspraken zijn vastgelegd over de verdeling van de zorg en de kosten van de kinderen (de kinderalimentatie) en de informatie-uitwisseling over de kinderen tussen de ouders. In het geval partijen niet tot overeenstemming kunnen komen over de inhoud van het ouderschapsplan, dient de rechtbank te worden gevraagd om hierin een beslissing te nemen. Naast de kinderen, kan de rechtbank op grond van artikel 827 Rv nevenvoorzieningen treffen die onder andere betreffen het levensonderhoud (de partneralimentatie) en het afwickelen van het huwelijksvermogen (verdelen en/of verrekenen).
- *Voorlopige voorzieningen*  
De rechtbank kan op grond van artikel 822 Rv voor de duur van de echtscheidingsprocedure voorlopige voorzieningen treffen over het gebruik van de echtelijke woning, het beschikbaar stellen van goederen die strekken tot het dagelijks gebruik van één van de echtgenoten en/of de kinderen, de toevertrouwing van de kinderen, de zorgregeling, de kinderalimentatie en/of de partneralimentatie.
- *Wijziging voorlopige voorzieningen*  
De beschikking voorlopige voorzieningen wordt op grond van artikel 824 lid 2 Rv op verzoek gewijzigd als de omstandigheden na de beschikking in zodanige mate zijn gewijzigd of als bij het geven van de beschikking in zodanige mate van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan dat alle betrokken belangen in aanmerking genomen, de voorziening niet in stand kan blijven.

In het geval voor al deze procedures een enkele trajecttoevoeging wordt verstrekt, die ook voor de appelprocedure gaat gelden, zal de rechtzoekende geen afweging per in te stellen procedure meer maken. Alles is immers begrepen in die ene toevoeging, hetgeen de druk op de advocaat ernstig kan vergroten,

Daarnaast wordt het gevaar geïntroduceerd dat advocatenkantoren aan een zaak beginnen, maar deze halverwege moeten overdragen in verband met een (dreigend) faillissement van het eigen kantoor. Op basis van het huidige systeem is het namelijk niet mogelijk om een toevoeging tussentijds te declareren als de zaak niet volledig is afgewikkeld. Als ook de vergoeding voor een trajecttoevoeging eerst achteraf wordt toegekend, mogelijk pas na jaren, leidt dat vroeg of laat tot liquiditeitsproblemen bij de toegevoegde advocaat. Dat geldt temeer voor advocaten die

gespecialiseerd zijn in het personen- en familierecht en die een veelheid van zaken op deze wijze zouden moeten behandelen.

#### Voorbeeld

Voor een cliënte voert een advocaat een echtscheidingsprocedure op tegenspraak. Voor deze procedure krijgt de advocaat één toevoeging, waarvoor meerdere voorlopige voorzieningenprocedures en de echtscheiding zelf (waaronder de boedelscheiding, kinder- en partneralimentatie en contactregeling) worden geregeld. De man is het niet eens met de alimentatie, de vrouw niet met de omgang. Zij stellen allebei hoger beroep in. Het hof komt tot een andere uitspraak dan de rechtbank. Kort na de uitspraak in hoger beroep gaat het bedrijf van de man failliet. De man raakt inkomen kwijt en moet een verzoek tot wijziging van de alimentatie indienen. Dit is een geheel nieuwe procedure bij de rechtbank. De vrouw wil hiertegen verweer voeren, zij heeft er belang bij haar alimentatie te behouden. Bovendien moet zij anders een bijstandsuitkering aanvragen. Wanneer zij geen verweer zou voeren tegen de wijziging van alimentatie zal een bijstandsuitkering worden afgewezen, de sociale dienst dwingt haar verweer te voeren. Op dit moment krijgt de vrouw hiervoor een nieuwe toevoeging. In hetzelfde jaar krijgt de vrouw een baan in een ander deel van het land. Dat betekent dat zij daarheen moet verhuizen. De man vreest, begrijpelijk, dat hij zijn kinderen niet of veel minder vaak zal zien en geeft de vrouw geen toestemming om de kinderen mee te nemen. De vrouw is gedwongen een verzoek tot vervangende toestemming in te dienen bij de rechtbank. Beide partijen hebben in deze casus goede gronden om procedures aanhangig te maken en doen dat niet zonder reden. De advocaten proberen met elkaar tot oplossingen te komen maar dat lukt niet. Zij kunnen de bijstand aan hun cliënt niet weigeren. Op dit moment worden voor deze procedures toevoegingen verleend die de werkzaamheden van de advocaten nauwelijks dekken. Wanneer al deze procedures onder een toevoeging vallen zal dit de partijen niet weerhouden ze te voeren, zij hebben er immers recht op, maar wel leiden tot financiële schade bij de advocaten.

#### **9. Meetellen eigen waarde woning bij inkomens-en vermogenstoets**

De NOvA verwacht dat maar klein deel Wrb-gerechtigden een eigen woning heeft en een nog kleiner deel zal een woning bezitten met een overwaarde. De te bereiken besparing in de kosten van rechtshulp wordt dan ook zeer beperkt geacht. Daarbij zijn de kosten voor het ontwerpen van een toetsing hoog; er dient het nodige gecontroleerd te worden en vervolgens wordt een standaardtarief aan de advocaat opgelegd waarvan de grondslag dubieus is.

Onder de eigen woning wordt verstaan de eigen woning als bedoeld in art. 3.111, eerste lid, van de Wet Inkomstenbelasting 2001. Het kan dus ook een woning betreffen die geen eigendom is van de rechtzoekende of de persoon waarmee hij/zij gezamenlijke huishouding voeren. De NOvA acht het onwenselijk dat bij het vaststellen van de eigen bijdrage ook een woning kan worden betrokken waarvan de rechtzoekende geen eigenaar is. Een rechtzoekende die niet gerechtigd is tot (een deel van) de overwaarde van de woning waarin hij woont, wordt daar volgens het wetsvoorstel wel op afgerekend. Aan hem wordt namelijk een kostendekkende eigen bijdrage opgelegd. Dit kan ertoe leiden dat het voor een rechtzoekende onbetaalbaar wordt om rechtshulp in te schakelen. De rechtzoekende die geen eigenaar is van de woning is voor het aanleveren van de informatie over de overwaarde afhankelijk van derden. Wanneer deze weigeren de benodigde informatie aan te leveren, belemmert dit de toegang tot rechtsbijstand voor de rechtzoekende.

Hoewel in de MvT wordt geschreven dat het niet de bedoeling is om de rechtzoekende te dwingen om de overwaarde liquide te maken of schulden te maken, is dit wel het effect van de maatregel. Als de woning het enige vermogen is van een rechtzoekende, zal het geld voor de advocaat uit deze woning moeten komen.

Bovendien is het de vraag wat het betrekken van de (over)waarde van de eigenwoning zal opleveren. Nu al wordt in zaken waarin scheiding en deling van een (huwelijksgoederen-) gemeenschap aan de orde is, een resultaatsbeoordeling gemaakt. Een opbrengst van meer dan €10.000,- leidt tot intrekking van de toevoeging. Die grens ligt veel lager dan de nu voorgestelde vrijlatingsgrenzen. Er zal bij de RvR cijfermateriaal moeten zijn op grond waarvan in scheidingszaken kan worden vastgesteld hoe vaak er een opbrengst is die aanleiding geeft voor intrekking van de toevoeging. In die gevallen is het betrekken van de overwaarde van de woning immers overbodig; er worden geen kosten mee bespaard. De NOvA stelt zich op het standpunt dat de toetsing van het behaalde financiële resultaat na indiening van het verzoek van de declaratie door de advocaat reeds een afdoende maatregel is en dat het betrekken van de overwaarde van de eigen woning zoals nu voorgesteld, nauwelijks extra opbrengsten zal opleveren maar wel veel uitvoeringskosten met zich mee zal brengen.

#### *Kostendekkende eigen bijdrage*

De NOvA vindt een kostendekkende eigen bijdrage voor de rechtzoekende zorgelijk. Door een kostendekkende eigen bijdrage stijgen de kosten voor rechtsbijstand voor minder draagkrachtigen aanzienlijk. Dit terwijl de huidige eigen bijdragen voor toevoegingen op het gebied van personen en familierecht al beduidend hoger zijn dan op andere rechtsgebieden.

Daarnaast staat het advocaten vrij voor een rechtzoekende die niet in aanmerking komt voor een toevoeging een bepaald tarief af te spreken. Door deze maatregel is dat niet langer mogelijk, waarmee de overheid teveel bemoeienis krijgt met de vrije marktwerking. Onduidelijk is ook waarom de advocaat voor een van overheidswege vastgesteld tarief zou moeten werken in dit soort zaken.

#### **10. Maatregelen strafrecht**

Ten aanzien van het strafrecht moet wetsvoorstel worden beoordeeld in de context van de wijzigingen die per 1 maart 2017 in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) zijn aangebracht. Op die datum is in werking getreden de Wet van 17 november 2016, Stb. 476. Daarbij is een nieuw lid 3 in art. 43 Wrb ingevoegd, waarvan het centrale onderdeel luidt:

“Indien een raadsman is aangewezen krachtens artikel 39, 40 of 41 van het Wetboek van Strafvordering en indien de uitspraak tegen de veroordeelde onherroepelijk is geworden, kan het bestuur het bedrag ter hoogte van de vergoeding, bedoeld in artikel 37, vorderen van de veroordeelde wiens financiële draagkracht de in artikel 34 genoemde bedragen overschrijdt.”

De artikelen 39, 40 en 41 Sv hebben betrekking op de aanwijzing van een advocaat aan de in verzekering gestelde verdachte (art. 39 Sv), de aanwijzing na een bevel bewaring (art. 40 Sv), de aanwijzing van een raadsman aan de verdachte die uit anderen hoofde van zijn vrijheid is beroofd (art. 41 lid 1) en de aanwijzing door de voorzitter van het gerecht die, nadat de zaak op de terechtzitting aanhangig is gemaakt, van oordeel is dat aan een verdachte die zich in vrijheid bevindt en die geen raadsman heeft, in het belang van zijn verdediging rechtsbijstand moet worden verleend (art. 41 lid 2).

Deze aanwijzingen – en met name die van art. 40 en 41 Sv waren voorheen bekend als de “ambtshalve toevoegingen”. Omdat dit begrip zo ingeburgerd is, zullen wij in het navolgende van ambtshalve toevoegingen blijven spreken.

De hoogte van de vergoeding, bedoeld in art. 37 Wrb, is het totaal van de vergoeding die de rechtsbijstandverlener heeft ontvangen van de RvR voor de bijstand aan de rechtzoekende, hetgeen mede omvat de omzetbelasting die over de vergoeding is verschuldigd (art. 37 lid 1 en 2 Wrb).

Inmiddels is op de website van de RvR informatie verstrekt over de toepassing die de RvR aan deze wettelijke regeling wil gaan geven.<sup>14</sup> Daaruit kan afgeleid worden dat de regeling toepasselijk is op alle ambtshalve toevoegingen, in eerste aanleg en in hoger beroep, die ná 1 maart 2017 zijn afgegeven. Na afloop van de procedure ontvangt de RvR een afloopbericht. In geval daaruit blijkt dat de rechtzoekende voor enig ten laste gelegd feit (ook al is dat slechts één ondergeschikt onderdeel van de tenlastelegging) onherroepelijk is veroordeeld, dan toetst de RvR op dat moment de financiële gegevens van de veroordeelde.

Die toets heeft standaard betrekking op een peiljaar dat ligt twee jaar vóór het jaar waarin de toevoeging is afgegeven. Indien het fiscaal inkomen in het peiljaar hoger is dan € 26.400,- of het heffingsvrij vermogen hoger is dan € 21.330, dan worden de kosten voor rechtsbijstand die door de RvR aan de rechtsbijstandsverlener zijn betaald, teruggevorderd. Indien de verdachte in eerste aanleg is vrijgesproken en vervolgens in hoger beroep is veroordeeld, dan strekt het verhaal zich ook uit tot de kosten voor rechtsbijstand in eerste aanleg. Het kostenverhaal ziet op het gehele bedrag dat door de RvR aan de rechtsbijstandverlener is uitgekeerd, inclusief eventuele vergoedingen voor extra uren in bewerkelijke zaken.

De consequentie van deze regeling is dat het systeem van ambtshalve toevoegingen welbeschouwd is vervangen door een systeem van ambtshalve bevoorschotting. Uitgangspunt is niet meer de detentie van de rechtzoekende, maar zijn inkomens- en vermogenspositie.

- Indien de verdachte onvermogen is (of na veroordeling blijkt te zijn), dan:
  - procedeert hij zonder kosten als hij gedetineerd is;
  - dient hij een eigen bijdrage van enkele honderden euro's te betalen als hij niet gedetineerd is (geweest).
- Is of blijkt de verdachte (na veroordeling) niet onvermogen, dan:
  - dan strekt de toevoeging er toe dat hij zijn advocaat tegen het door de Raad betaalde tarief (in bewerkelijke zaken ca. € 105,- per uur) zal hebben te betalen als hij gedetineerd is (geweest).
  - dient hij zijn advocaat zelf te betalen als hij niet gedetineerd is (geweest).

Deze nieuwe regeling kan zwaarwegende financiële consequenties hebben voor veroordeelden, met name in de zwaardere zaken. Indien de zaak “bewerkelijk” is, dan kunnen de kosten voor de raadsman oplopen tot tienduizenden euro's per instantie. In zgn. “mega” zaken kan dat oplopen tot ruim boven de € 100.000,-.

<sup>14</sup> <http://www.rvr.org/nieuws/advocaten/2017/maart/veel-gestelde-vragen-en-antwoorden-verhaal-kosten-rechtsbijstand-op-draagkrachtige-onherroepelijk-veroordeelden.html>

Voorbeeld

In de zaak Quality Investment, een mega-beleggingsfraude, werkt een advocaat inmiddels in de 14e toekenning van extra uren, hetgeen betekent dat deze advocaat sinds de aanvang van de zaak in 2012 al ruim € 130.000,- aan kosten heeft moeten maken. De zaak staat voor een derde regiezitting bij de rechtbank Amsterdam. Voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling, die in 2018 wordt verwacht, moet nog veel werk worden verricht. De verdachte heeft zes maanden in voorarrest doorgebracht, daarna is – bij de tweede pro-forma zitting – de gevangenhouding opgeheven, en is de verdachte in afwachting van het proces op vrije voeten gesteld. Ten tijde van de aanhouding van de verdachte lag zijn inkomen boven de toevoegingsgrens. Inmiddels is hij onvermogen – maar dat doet voor de terugvorderingsregeling niet ter zake. Een peiljaarverlegging kan er slechts toe leiden dat bepalend wordt het inkomen in het jaar waarop de ambtshalve toevoeging is verstrekt. Dat komt er praktisch gezien op neer dat degenen die in het begin van het jaar worden aangehouden geluk hebben, omdat zij in dat jaar niet veel inkomen zullen verwerven en dus onder de toevoegingsgrens zullen vallen. Zij die, zoals de verdachte in deze zaak, eerst in september zijn aangehouden hebben pech, omdat zij in dat jaar al teveel zullen hebben verdiend om nog voor een toevoeging in aanmerking te komen. Indien de terugvorderingsregeling op deze zaak van toepassing was geweest, dan zou de verdachte moeten kiezen tussen goede rechtsbijstand of het voorkomen van een schuld van tenminste € 150.000,-.

Op de verdachte wordt kortom de keuze gelegd of hij de kosten voor rechtsbijstand kan of wil dragen in het geval hij (voor enig onderdeel van de tenlastelegging) veroordeeld mocht worden. Geplaatst voor die afweging, zal een deel van de verdachten tot de slotsom (moeten) komen dat zij de kosten van een terugvordering van rechtsbijstand niet kunnen dragen, en dat zij daarom zullen moeten afzien van rechtsbijstand. Die conclusie zal de verdachte eerder trekken in de zwaardere zaken, namelijk in die zaken die zó omvangrijk of zó complex zijn, dat behoorlijke rechtsbijstand vereist dat de advocaat een flink aantal uren aan de zaak besteed.

De keuze van de verdachte kan geëffectueerd worden door de toegevoegde advocaat de instructie te geven geen rechtsbijstand te verlenen, of om bepaalde voor de verdediging noodzakelijke inspanningen en activiteiten toch maar achterwege te laten. De advocaat is tuchtrechtelijk verplicht om aan de wens van zijn cliënt gehoor te geven, omdat hij de cliënt niet zonder diens toestemming op kosten mag jagen.

De regeling zoals per 1 maart 2017 ingevoerd kan dan ook slechts tot effect hebben dat met name in de zwaardere zaken – namelijk in die zaken waarin om reden van detentie een ambtshalve toevoeging is verstrekt – een deel van de verdachten zich toch niet zal laten bijstaan door hun toegevoegde raadsman. Met name in zogenoemde mega-zaken kan dat effect versterkt worden verwacht, of kan worden verwacht dat de raadsman uit kostenoverwegingen door zijn cliënt wordt beperkt in de verdediging. Dit holt de rechtsbescherming van de verdachte dus uit, wat voor het goed functioneren van de strafrechtspleging niet aanvaardbaar is.

Vanuit het oogpunt van de strafrechtadvocatuur zijn de belangrijkste voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel:

- a) De overwaarde in de eigen woning wordt betrokken bij de vermogenstoets (voorgesteld art. 31 Wrb);

- b) De toevoeging wordt ingetrokken als de rechtzoekende zijn eigen bijdrage niet voldoet (voorgesteld art. 46 lid 1 Wrb);
- c) De "ambtshalve" toevoeging wordt beëindigd zodra de verdachte door schorsing of opheffing van het bevel bewaring in vrijheid is gesteld (voorgesteld art. 42 lid 1 Sv j° 53 Wrb);
- d) De verdachte die in hoger beroep op vrije voeten is, omdat in eerste aanleg een bevel voorlopige hechtenis is geschorst of opgeheven, komt niet in aanmerking voor ambtshalve toevoeging (voorgesteld art. 40 lid 3 Sv).

In samenhang met de hiervoor besproken veranderingen, leiden de voorgestelde wijzigingen tot een verscherping van de effecten die door de wijziging van 1 maart 2017 worden teweeg gebracht.

Ad a)

Volgens het voorgestelde art. 31 Wrb wordt de overwaarde van de eigen woning betrokken in de vermogenstoets. Als de die overwaarde hoger is dan het in art. 34, tweede lid, onderdeel d van de Participatiewet vastgestelde bedrag (op dit moment € 50.100,-), dan is de eigen bijdrage van de rechtzoekende even hoog als het totaal van de door de Raad voor Rechtsbijstand aan de rechtsbijstandverlener betaalde vergoeding. Afhankelijk van de ernst, aard en omvang van de zaak, kan die eigen bijdrage dan tienduizenden, mogelijk honderdduizenden euro's bedragen. Een beperking tot het bedrag waarop de overwaarde kan worden gesteld, is niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Op grond van deze voorgestelde bepalingen zullen dus méér verdachten boven de vermogensgrens voor een toevoeging blijken te verkeren. Dat brengt dan weer met zich dat in meer gevallen waarin een "ambtshalve toevoeging" is afgegeven omdat de verdachte langdurig in voorlopige hechtenis verblijft, de verdachte rekening moet houden met een terugvordering van de door de Raad voor Rechtsbijstand gemaakte kosten voor rechtsbijstand.

Dat kan er vervolgens alleen maar toe leiden dat nog meer verdachten hun toegevoegde advocaat zullen verbieden rechtsbijstand te verlenen.

Ad b)

Volgens het voorgestelde art. 46 lid 1, aanhef en onder d. Wrb kan de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging intrekken indien de rechtzoekende in gebreke blijft de door hem verschuldigde eigen bijdrage te voldoen.

Indien de toevoeging wordt ingetrokken, heeft de rechtzoekende geen rechtsbijstand meer – nu moet worden aangenomen dat hij onvermogen is, en dus niet in staat is om zelf een advocaat te betalen. Concreet betekent deze wijziging dan ook, dat in geval de rechtzoekende onvoldoende middelen heeft om de hem opgelegde eigen bijdrage te betalen, hij geen rechtsbijstand heeft.

Ad c)

Op grond van de voorgesteld artt. 42 lid 1 Sv j° 53 Wrb wordt een ambtshalve toevoeging ingetrokken op het moment dat de bewaring wordt geschorst of niet wordt opgevolgd door een bevel gevangenhouding. Concreet betekent dit, dat verdachten die (na een verlengde inverzekeringstelling) ten hoogste 20 dagen in voorarrest hebben doorgebracht, niet langer in aanmerking komen voor een ambtshalve toevoeging.

Het terugdringen van het aantal ambtshalve toevoegingen in eerste aanleg zal er toe leiden dat meer verdachten worden aangewezen op betaalde rechtsbijstand (omdat zij op grond van inkomen of vermogen niet voor een toegevoegde raadsman in aanmerking komen). Aangenomen moet worden dat dan met name in de wat grotere zaken de kosten voor rechtsbijstand niet kunnen worden opgebracht, en dus van rechtsbijstand moet worden afgezien.

#### Ad d)

Op grond van het voorgestelde art. 40 lid 3 Sv blijft een ambtshalve toevoeging in hoger beroep achterwege indien de verdacht in eerste aanleg weliswaar enige tijd in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht, maar waarbij het voorarrest in eerste aanleg is geschorst of opgeheven. De regeling differentieert niet naar de periode waarin de verdachte in voorarrest heeft doorgebracht, noch naar de reden voor de opheffing of schorsing. Zij is dus gelijkelijk van toepassing op de verdachte wiens bevel gevangenhouding na 30 dagen is geschorst als op de verdachte die twee jaar in voorlopige hechtenis heeft doorgebracht, en die vervolgens door de rechtbank is vrijgesproken - met opheffing van het bevel gevangenhouding. Voor elk van deze verdachten geldt dat zij in hoger beroep niet in aanmerking komen voor een ambtshalve toevoeging.

Dat brengt met zich dat ook in hoger beroep met name in de wat grotere zaken de kosten voor rechtsbijstand door een aantal verdachten niet zullen kunnen worden opgebracht, en dat dus van rechtsbijstand moet worden afgezien. Dat is te meer onrechtvaardig in het geval de verdachte in eerste aanleg is vrijgesproken en dus alleen het openbaar ministerie in hoger beroep is gekomen.

#### **Het cumulatieve effect**

Het cumulatieve effect van al deze voorstellen is ronduit schadelijk voor de kwaliteit en de *fairness* van de Nederlandse strafrechtspleging. De reeds gerealiseerde en de nu voorgestelde wijzigingen in de regeling van de gefinancierde rechtsbijstand hebben tot gevolg dat een deel van de verdachten die onder huidige regeling voor een ambtshalve toevoeging in aanmerking kwamen, en dus als vanzelfsprekend waren voorzien van rechtsbijstand, onder de nieuwe en voorgestelde regeling geen rechtsbijstand zullen hebben omdat zij dat niet kunnen betalen. De aantallen verdachten waarbij en de mate waarin dit effect zich voor zal doen, kan niet met enige zekerheid worden voorspeld. Maar niet te bestrijden is dat dit effect zich vooral, en het meest indringend, zal voordoen bij de zwaarste en grootste strafzaken. Immers, hoe groter de zaak, hoe onbetaalbaarder de advocatenrekening. Onder de regeling zoals die gold tot 1 maart 2017 was het in zwaardere strafzaken voor veel verdachten al onmogelijk om zich op betalende basis van voldoende rechtshulp te voorzien.

De voorgestelde wijzigingen hebben slechts tot effect dat deze groep groter wordt – omdat een grotere groep verdachten wordt verwezen naar betaalde rechtsbijstand. Sinds 1 maart moeten ook verdachten die in zwaardere zaken op een ambtshalve toevoeging procederen, rekening houden met omvangrijke financiële consequenties van het aanvaarden van toegevoegde rechtsbijstand. Dat kan slechts tot effect hebben dat nu ook van deze groep verdachten een deel zal moeten afzien van het aanvaarden van ambtshalve toegevoegde rechtshulp. Nu de terugvorderingsregeling ook (zelfs!) geldt voor de gevallen, waarin de voorzitter van het gerecht van oordeel is dat het belang van een goede rechtsbedeling vereist dat de verdachte ambtshalve wordt voorzien van adequate rechtshulp (art. 41 lid 2 Sv), kan ook de zittingsrechter niet bewerkstelligen dat een verdachte in een zware zaak kan worden voorzien van rechtsbijstand, zonder dat de verdachte zich zorgen hoeft te maken over de mogelijk verwoestende financiële consequenties die dit voor hem zal hebben.



Deze effecten zullen in hoger beroep nog groter zijn dan in eerste aanleg.

### ***Te verwachten consequenties voor de rechtspleging***

Een aanmerkelijk percentage verdachten wordt door de reeds gerealiseerde wijzigingen en de nu voorgestelde wijzigingen dus al aan het begin van hun strafproces gedwongen te kiezen tussen *ofwel* integrale rechtsbijstand met daarbij een mogelijk onoverkomelijke terugvorderingschuld, *ofwel* een geringere terugvorderingschuld maar suboptimale rechtsbijstand. Voor die keuze gesteld, moet verwacht worden dat een niet te verwaarlozen aantal verdachten ervoor zal moeten kiezen om geen of slechts minimaal gebruik te maken van rechtsbijstand.

Reeds nu wordt binnen de strafrechtadvocatuur gesproken over de noodzaak om andere vormen van rechtsbijstand aan te bieden voor verdachten die in zware zaken uit kostenoverwegingen toch slechts minimale of alleen de hoogst noodzakelijke rechtsbijstand willen ontvangen. Voor die gevallen is voorstelbaar dat de advocaat slechts een *coachende* rol gaat vervullen: de advocaat gaat niet naar getuigenverhoren, maar *coacht* in een aantal gesprekken de verdachte, die vervolgens *zelf* getuigen gaat horen bij de rechter-commissaris. De raadsman gaat niet naar zittingen, schrijft en houdt geen pleidooi, maar geeft de verdachte juridische voorlichting en tips, zodat de verdacht *zelf* zijn eigen pleidooi kan houden.

Deze procesopstelling van de verdachte en zijn raadsman is zonder meer legitiem, omdat zij rechtstreeks en dwingend voortvloeit uit een (onmogelijke) keuze die de Staat door de reeds gerealiseerde wijzigingen en de nu voorgestelde wijzigingen aan de verdachte opdringt.

De raadsman kan immers niet door de rechter of de Staat worden gedwongen om méér tijd te besteden aan de zaak – en dus méér kosten voor de verdachte te maken – dan de cliënt zijn raadsman toestaat te maken. De consequenties voor de efficiency van het proces en de kwaliteit van het rechterlijke oordeel zijn echter niet te onderschatten.

De zittingsrechter en de rechter-commissaris zullen ook in zware zaken vaker te maken krijgen met verdachten die met enige juridische coaching *zélf* procederen. In zulke gevallen zal de communicatie, afstemming, coördinatie en regie meer inspanningen van de rechter eisen – ervan uitgaande dat de rechter zich ook in die zaken nog verantwoordelijk voelt voor het bereiken van de juiste beslissing. Ondanks zulke extra inspanningen van de rechterlijke macht is onvermijdelijk dat de uiteindelijke rechterlijke beslissing in zulke zaken in een groter aantal gevallen onjuist zal zijn. Een onschuldige verdachte loopt – naar men mag aannemen – nu eenmaal een groter risico op een onterechte veroordeling als hij niet (voldoende) door een raadsman wordt bijgestaan. Er zullen dan ook (nog) meer onterechte veroordelingen worden uitgesproken.

### ***Het recht op een eerlijk proces***

Op grond van het EVRM rust op de staat de verplichting om effectieve rechtsbijstand te waarborgen. Het recht op een eerlijk proces zou zelfs in de Nederlandse grondwet moeten worden verankerd.<sup>15</sup> Met die verplichting en met dat recht is de reeds gerealiseerde wijziging al in strijd: op grond van de jurisprudentie van het EHRM moet immers aangenomen worden dat voor het antwoord op de vraag of de kosten van gefinancierde rechtsbijstand van de veroordeelde verdachte mogen worden teruggevorderd doorslaggevend is, of zo'n terugbetalingsverplichting

<sup>15</sup> Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces, Kamerstukken II, 2015-2016, 34 517.

kan worden beperkt of kwijtgescholden als de veroordeelde *op het moment waarop de terugbetalingsverplichting wordt opgelegd* on- of minvermogen is.<sup>16</sup> De Nederlandse regeling koppelt de terugbetalingsverplichting echter slechts aan een peiljaar vóór of op het moment waarop de *toevoeging wordt verstrekt*. Dat peiljaar kan dus meerdere jaren vóór de onherroepelijke veroordeling liggen. Zo kan het onder de huidige Nederlandse regeling voorkomen dat de veroordeelde een dwangbevel opgelegd krijgt ter betaling van een omvangrijke terugvordering, terwijl hij op dat moment onvermogen is. Dat gevaar maakt dat de verdachte niet vrij is om van de aan hem toegevoegde raadsman gebruik te maken – hetgeen onverenigbaar is met het recht op een eerlijk proces.

De in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen verdere wijzigingen duwt een nog groter aantal verdachten over de rand. Zelfs indien voor deze verdachten zoveel op het spel staat dat de belangen van een goede rechtspleging vereisen dat de verdachte wordt voorzien van rechtsbijstand, zijn zij niet vrij om van deze rechtsbijstand *gebruik* te maken, omdat dit hen immers kan opzadelen met torenhoge schulden. De staat verzaakt haar plicht om effectieve rechtsbijstand voor verdachten te waarborgen.

### ***Consequenties voor de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering***

Aan andere bureaus van het Ministerie van Veiligheid wordt tegelijkertijd gewerkt aan de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Voor elke praktijkjurist is evident, dat het voor de burger aanmerkelijk te verkiezen is om te worden berecht onder een verouderd wetboek *met* adequate rechtsbijstand, dan onder een modern wetboek *zonder* rechtsbijstand. De reeds doorgevoerde en de voorgestelde verdere verschraving van het recht op rechtsbijstand heeft dan ook een aanmerkelijk negatief effect op de waardering van de resultaten van de moderniseringsoperatie. Immers: wat heeft de burger aan een modern wetboek, als hij door het ontbreken van rechtsbijstand de daarin opgenomen rechten niet kan effectueren? Al eerder is als standpunt van de NOvA naar voren gebracht, dat de hoge kosten die gepaard gaan met de moderniseringsoperatie, en de daaropvolgende implementatie van het herziene wetboek, zeer veel effectiever kunnen worden besteed. Heel concreet roept het voorliggende wetsvoorstel de vraag op, hoeveel de moderniseringsoperatie kost en hoe weinig de voorliggende bezuinigingen opleveren. *Penny wise and pound foolish*, moet dan de conclusie zijn.

## **11. Vergoedingen**

Het forfaitaire stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is gebaseerd op een puntensysteem. Aan elke type zaak is een bepaald aantal punten toegekend. De punten zijn in het verleden gebaseerd op de gedachte dat één punt gelijk dient te staan aan één uur werkzaamheden. Dit uitgangspunt wordt al geruime tijd niet meer behaald. Door de advocatuur in het stelsel worden fors meer uren gewerkt aan een zaak dan het aantal punten dat is toegekend. Sinds 2011 kent het stelsel een grens van 2000 punten. Tevens kent het stelsel een maximum van jaarlijks 250 toevoegingen. Deze maxima in het stelsel functioneren goed. Indien een advocaat 250 toevoegingen heeft bereikt, worden in dat kalenderjaar geen toevoegingen meer toegekend. Ook geldt aan afwijkend lager maximum aantal toevoegingen voor advocaten die in de twee jaren voorafgaand aan het huidig jaar gemiddeld meer dan 2000 punten hebben gedeclareerd.

<sup>16</sup> Zo reeds *Croissant v. Duitsland*, 25 september 1992, appl. no. 13611/88. Recenter: *ORLOV v. RUSSIA*, 21 juni 2011, appl. no. 29652/04; *GENNADIY MEDVEDEV v. RUSSIA*, 24 april 2012, appl. no. 34184/03; *CHUKAYEV v. RUSSIA*, 5 november 2015, appl. no. 36814/06. Opmerkelijk genoeg wordt in de Memorie van Toelichting alleen verwezen naar (stok)oude jurisprudentie van het EHRM, en worden deze meer recente uitspraken in het geheel niet besproken.

Het is de NOvA dan ook onduidelijk voor welk probleem een verlaging van de huidige puntengrens een oplossing moet bieden, nu immers vaststaat dat de thans geldende maxima hun werking hebben en geen misstanden of anderszins de NOvA bekende ongeregelheden opleveren. Voor het aanpakken van eventuele excessen dient gebruik te worden gemaakt van handhaving en toezicht. Handhaving van de huidige puntengrens ligt bij de RvR, toezicht bij de lokale dekens en de tuchtrechter.

Het is zeer onwenselijk en omslachtig wanneer een verlaging van de huidige puntengrens wordt ingevoerd, waarbij allerlei uitzonderingen moeten worden bedacht. Hiermee wordt een bureaucratisch apparaat opgezet wat naar verwachting zal leiden tot bezwaar- en beroepsprocedures vanuit de advocatuur, met extra werk en kosten voor de Raad als gevolg.

Sinds september 2016 is de Commissie Van der Meer gestart met het onderzoek naar de evaluatie en herijking van de huidige puntenaantallen. De instelling van deze commissie was hard nodig gezien het achterstallig onderhoud van de forfaitaire puntentoekenning in het stelsel. Met belangstelling wordt dan ook uitgekeken naar de bevindingen, waarbij het niet eenvoudig zal zijn om recht te doen aan de vereisten van een duurzaam stelsel en tegelijkertijd invulling te geven aan de onderzoeksopdracht die op voorhand de beperking oplegt dat de voorstellen niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven. Dit uitgangspunt is voor de NOvA onacceptabel. Juist vanwege het feit dat de huidige puntenaantallen zijn gebaseerd op een situatie van 20 jaar geleden en sindsdien nooit zijn aangepast, is het niet onaannemelijk dat er budget moet worden vrij gemaakt om deze puntenaantallen te herijken naar het vereiste niveau waardoor de kwaliteit voor de komende jaren kan worden geborgd.

Conform de aanbeveling van de Commissie Duurzaam stelsel ziet de NOvA graag dat er een verplichte periodieke evaluatie van de puntentoekenning wordt opgenomen op wetsniveau.<sup>17</sup>

De NOvA is voorts van mening dat eerst het eindrapport van de Commissie van der Meer dient te worden afgewacht, voordat er door het departement verdere stappen worden ondernomen ten aanzien van de trajecttoevoeging, aanpassing van het punttarief, vervallen van de administratieve vergoeding en het bepalen van een verlaagde puntengrens. Zonder helderheid over de nieuwe vergoedingssystematiek dienen deze onderwerpen voorlopig buitenbeschouwing te blijven.

### **12. Commissie deskundigen EXU-zaken**

De NOvA acht het doorbreken van de geheimhoudingsplicht van advocaten en de introductie van een afgeleide geheimhoudingsplicht voor de commissieleden niet nodig. De advisering omtrent de noodzaak voor het toekennen van extra uren aan de hand van algemene informatie over de zaak. De leden van de commissie dienen te beschikken over een gedegen ervaring vanuit de praktijk.

### **13. Inning eigen bijdragen RvR**

De NOvA constateert dat de in 2013 verhoogde eigen bijdragen voor personen- en familierechtzaken niet omlaag gaan in het wetsvoorstel. De Commissie Wolfsen heeft dit wel voorgesteld. Het is de NOvA niet duidelijk waarom het ministerie dit verschil laat bestaan.

Hoewel de NOvA positief staat tegenover de inning van de eigen bijdragen aan de RvR en de daarmee samenhangende vermindering van het incassorisico voor de advocatuur, blijkt thans een

<sup>17</sup> Eindrapport Commissie duurzaam stelsel, 2 december 2015, pagina 126.

verontrustende maatregel te zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De RvR krijgt namelijk de bevoegdheid de toevoeging te beëindigen als de rechtzoekende de eigen bijdrage niet voldoet. Louter uit financiële motieven verkrijgt de overheid derhalve de mogelijkheid een advocaat de behandeling van een zaak te beletten. Het lijkt erop dat er een toevoegingenpolitiek wordt gevoerd over de band van inning van de eigen bijdragen.

In het geval de rechtzoekende een procedure wil aanspannen tegen een niet toegekende bijstandsaanvraag op grond van de Participatiewet, maar niet over middelen beschikt de eigen bijdrage van €143,- te voldoen, wordt het mogelijk voor de RvR de toevoeging in te trekken en de advocaat aldus te dwingen de zaak neer te leggen. De rechtzoekende zal zo van zijn mogelijkheden tot effectuering van zijn rechten worden beroofd om een belang van slechts €143,-. Een dergelijke gang van zaken is onaanvaardbaar.

De door het ministerie voorgestane hardheidsclausule met 'ruimere mogelijkheden' verhoudt zich naar het oordeel van de NOvA niet met hetgeen paragraaf 4.7 'Aanwijzingen voor de regelgeving' daaromtrent weergeeft.<sup>18</sup> De te maken regeling dient in een ontheffingsbepaling te worden opgenomen, waarbij aansluiting zou moeten worden gezocht bij de regels die nu door de Centrale Raad van Beroep zijn geformuleerd met betrekking tot bijzondere bijstand voor eigen bijdragen, zoals het uitgangspunt dat naar het beschikbare inkomen moet worden gekeken (dat lager is in geval van bijvoorbeeld loonbeslag).

De RvR dient niet de bevoegdheid te krijgen een eenmaal verleende toevoeging in te trekken wegens het niet betalen van de eigen bijdrage.

Het uitgangspunt moet zijn dat de rechtsbijstand verleend kan worden, vergelijkbaar met een eenmaal ingezette medische behandeling die ook niet gestaakt wordt als de kosten daarvoor niet voldaan worden. Uiteraard mag langs alle thans gebruikelijke wegen de voldoening van de eigen bijdrage nagestreefd worden en zou slechts in uitzonderlijke gevallen een kwijtschelding kunnen volgen.

De koppeling tussen het wel of niet betalen van de eigen bijdrage en het scheppen van de mogelijkheid een overheidsinstantie te laten bepalen of de rechtsbijstand mag worden verleend, past niet in een stelsel dat rechtsbescherming beoogt te bieden aan minder draagkrachtigen.

#### **14. Register**

Eerder is opgemerkt dat het wetsvoorstel veel ruimte laat voor nadere invulling door middel van lagere regelgeving zoals amvb's en beleidsregels. In het bijzonder geldt dit ten aanzien van de voorgestelde artikelen 14 en 15 Wrb met betrekking tot het register van rechtsbijstandverleners en de inschrijvingsvoorwaarden. Op onderdelen gaat de delegatie van de bevoegdheid aan de RvR(te) ver. Uit het oogpunt van handhaving en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening is het terecht dat eisen aan de deskundigheid van de advocaat worden gesteld. Ook kunnen vanuit die invalshoek richtlijnen voor de organisatie van het kantoor worden gegeven. Echter, de wijze waarop een zaak behandeld wordt, is in beginsel voorbehouden aan de advocaat zelf. De geheimhoudingsplicht en de onafhankelijke positie van de advocatuur binnen de rechtsstaat staan een te vergaande inhoudelijk controle door de RvR als bestuursorgaan in de weg. De wettekst bevat thans volstrekt onvoldoende waarborgen op dit onderdeel voor de invulling ervan in beleidsregels van de RvR.

<sup>18</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2011-05-11>

In dit verband verdient het gestelde onder artikel 15 eerste lid onder f. aandacht: het stellen van eisen aan de betrouwbaarheid van de rechtsbijstandverlener. Het is de NOvA volstrekt onduidelijk wat met deze normering beoogd wordt en welke meetinstrumenten het ministerie voor ogen staan. Kennelijk wordt hiermee aan de RvR de bevoegdheid toegekend zich uit te kunnen laten over de betrouwbaarheid van de rechtsbijstandverlener. Een onderwerp wat per definitie thuishoort bij de lokale deken of de tuchtrechter, maar deze koppeling wordt niet gemaakt. Eerder is al opgemerkt dat het voorstel meer dan eens blijkt geeft van een wantrouwen ten opzichte van de advocatuur; dit onderdeel is daarvan wellicht het meest sprekende voorbeeld. Vanwege de onbepaaldheid van dit te stellen ligt schrapping ervan het meest in de rede.

### TOT SLOT

Ter afsluiting is hier een opmerking over de gebruikte terminologie op zijn plaats. In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook de commissie Wolfsen heeft deze term gehanteerd en opgenomen in de titel van het eindrapport. De NOvA heeft altijd gesproken over het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand om een principiële reden. Met de term 'gesubsidieerde rechtshulp' wordt – ten onrechte – gesuggereerd dat de financiering van rechtsbijstand door de staat een 'subsidie' betreft. De besteding van overheidsmiddelen aan overheidstaken is geen subsidie. De middelen die het ministerie van Veiligheid en Justitie besteedt aan rechtsbijstand zijn net zo min een subsidie als de uitgaven van het ministerie van Defensie voor de krijgsmacht. De term subsidie is niet alleen onjuist, maar wekt bovendien de indruk dat het gaat om 'extra' uitgaven die eigenlijk niet tot de kerntaak van de overheid behoren. Bij de gefinancierde rechtsbijstand klemt dit te meer, omdat ongeveer zestig procent van alle toevoegingszaken een geschil tussen de burger en de overheid betreft.<sup>19</sup> Concluderend is de NOvA dan ook van mening dat als er al kan worden gesproken over een subsidie dan begrepen dient te worden dat dit een subsidie voor de rechtzoekende betreft en geenszins voor de advocatuur.

Het belang van de meest kwetsbare groep rechtzoekenden staat voorop als het om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand gaat. De toegang tot het recht dient voor deze groep mensen gewaarborgd te zijn. Bij elke voorgestelde maatregel dient te worden gevraagd te worden gesteld, is de rechtzoekende hiermee gebaat als oplossing voor zijn probleem? Dat doel dient immers het uitgangspunt te zijn. Voor het merendeel van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel dient deze vraag helaas ontkennend te worden beantwoord.

De NOvA hoopt dat de aangedragen ideeën door het ministerie ter harte worden genomen en blijft bereid het overleg aan te gaan met het departement, RvR, JL en andere ketenpartners voor een inhoudelijke discussie over een kwalitatief goed stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en de in te zetten instrumenten om dat te bereiken.

<sup>19</sup> Voormalig hoogleraar advocatuur Britta Böhrer in Rechtstreeks 2016, nr. 1. Rechtvaardigheid, ambachtelijkheid, effectiviteit.