

Consultatiereactie Nederlandse orde van advocaten (NOvA) op het conceptwetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand d.d. 12 december 2014

Algemene uitgangspunten

In de Memorie van Toelichting is vermeld dat met het maatregelenpakket ten grootte van €85 miljoen het stelsel bij de tijd wordt gebracht en ook voor langere termijn houdbaar en beheersbaar wordt gemaakt.¹ Niets is minder waar, de stelselvernieuwing is gewoonweg een platte bezuiniging, waarbij het kwaliteitsoogpunt niet leidend is geweest. Herhaaldelijk heeft de NOvA haar zorgen geuit over de manier waarop de voorgenomen maatregelen gefaseerd en in verschillende vormen, namelijk bij AMvB en wet, worden voorgelegd en uitgevoerd. Hierdoor ontbreekt de samenhang en een integrale visie van het totaalpakket aan maatregelen. Vorig jaar al werd via de motie-Kox c.s. de regering gevraagd een samenhangende visie te presenteren hoe de toegang tot de rechter en rechtshulp wordt gegarandeerd². Deze visie ontbreekt, ondanks meerdere brieven van de staatssecretaris, nog steeds.

Volgens de staatssecretaris zijn de kosten van het stelsel tussen 2002 en 2013 toegenomen van ongeveer €308 miljoen naar €461 miljoen. Van deze toename van €153 miljoen is circa € 68 miljoen het gevolg van de ontwikkeling van inflatie. Los van de inflatie zijn de kosten voor rechtsbijstand toegenomen met circa €85 miljoen, een toename in 11 jaar van bijna 23%.³ Dat is 2,1% per jaar en zeer gering vergeleken met andere beleidsterreinen. Onze maatschappij wordt steeds complexer en de technologische ontwikkelingen volgen elkaar in een razend tempo op. Het recht blijft daarbij niet achter en wordt steeds ingewikkelder. Vanwege de snelheid komt wetgeving tot stand die niet goed doordacht is en waar onjuistheden inzitten, waardoor zogenoemde veegwetten moeten worden gemaakt. Helaas is daardoor steeds meer de gang naar de rechter nodig om de vereiste duidelijkheid te verkrijgen. De voorbeelden zijn legio. De afgelopen weken hebben de kranten volgestaan over de nieuwe Wet Werk en Zekerheid, door velen betiteld als een 'lawyers paradise'. De nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning die kwetsbare oudere burgers raakt en hen dwingt om te procederen. De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW die burgers confronteert met zeer hoge boetes terwijl men niet eens weet in overtreding te zijn geweest. Het is dan ook niet vreemd dat meer dan de helft van de procedures wordt gevoerd tegen de overheid (straf-en bestuurszaken).⁴ Niet vergeten moet worden dat daarnaast burgers, bedrijven, bestuursorganen, rechtshulpverleners en rechterlijke macht er alles aan doen om procederen te voorkomen en tot een minnelijke oplossing te komen. Dat de kosten van het stelsel toenemen is een gegeven wat hoort bij de ontwikkelingen in de samenleving en waarvoor de overheid medeverantwoordelijk is. Dit kan niet afgewenteld worden op de rechtzoekenden en de advocatuur.

In 2013 had het stelsel een bereik van 35,8 % van de Nederlandse bevolking.⁵ Bovendien is 80% van de uitgaven van het stelsel voor mensen die op de bijstandsgrens zitten.⁶ Juist de populatie die de onderste 80% van het stelsel vertegenwoordigt, heeft kwalitatief goede en persoonlijke bijstand nodig.

¹ MvT, pagina 3

² Kamerstukken I 2013-2014, 33 750, G

³ Kamerstukken II, 33750 VI, nr. Z

⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, pagina 60

⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, pagina 4

⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, pagina 197-198

Met de stelselvernieuwing worden drempels opgeworpen voor rechtzoekenden waarmee de toegang tot het recht te ver wordt beperkt, hetgeen niet is toegestaan in het licht van artikel 6 EVRM. Dat grote groepen min-en onvermogenen met de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand en de stijgende kosten van griffierechten de toegang tot het recht wordt ontnomen past niet in de geest van onze moderne rechtsstaat. De (financiële) drempels zijn bedoeld om rechtzoekenden een afweging te laten maken of ze toegang tot het recht zoeken. Bagatel-zaken moeten, voor zover deze er zijn, worden voorkomen; daar staat de NOvA volledig achter. Echter, als deze drempels zo hoog komen te liggen, zoals nu met de stelselvernieuwing het geval is, dat rechtzoekenden überhaupt deze afweging niet meer kunnen maken omdat rechtsbijstand bij voorbaat al te duur is, zijn de maatregelen disproportioneel.

In dit kader wijst de NOvA op de bijdrage van prof. mr. T. Barkhuysen tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer d.d. 24 november jl., welke als bijlage 4 is opgenomen. Volgens Barkhuysen is Nederland een kritisch omslagpunt genaderd op grond van de lopende bezuinigingslagen van de afgelopen jaren, waarbij Nederland door het ijs zakt als wordt gekeken naar de minimeisen van het EVRM. Barkhuysen stelt dat Nederland zich moet oriënteren op een eigen visie, een eigen rechtsstatelijke invulling van toegang tot de rechter, waarbij niet het minimum van artikel 6 EVRM moet worden opgezocht. Dit heeft ook te maken met het feit dat voorgestelde bezuinigingen volgens de jurisprudentie van Straatsburg niet zonder meer als een gerechtvaardigd doel kunnen worden gekwalificeerd. Met de wetsvoorstellen die er nu liggen wordt volgens Barkhuysen teveel het minimumvereiste van artikel 6 EVRM opgezocht.

De structurele bezuiniging van €85 miljoen per 2018 staat niet op zichzelf. Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand heeft al sinds 2007 te maken met forse bezuinigingen. Tijdens Balkenende IV een taakstelling van €50 miljoen, onder Rutte I wederom €50 miljoen. Vervolgens een extra financiële druk op het stelsel van €15 miljoen vanwege Salduz⁷ en hier komt de €85 miljoen van Rutte II nog eens bij. De opeenstapeling van deze maatregelen leidt tot onacceptabele beperkingen voor de rechtspositie van burgers. De NOvA stelt zich op het standpunt dat het ministerie de stelselvernieuwing louter uit financieel oogpunt invult en geen visie heeft op wat in een rechtsstaat fatsoenlijke rechtsbijstand is.

Verplichte selectie aan de poort

De NOvA staat voor het belang van rechtzoekenden en de toegang tot het recht. Een kwalitatief volwaardige eerstelijnsvoorziening is daarbij essentieel. De NOvA heeft onder deze voorwaarde ook deelgenomen aan de pilots ter versterking van de eerste lijn. Onder versterking van de eerste lijn hebben wij nadrukkelijk versterking van de kwaliteit verstaan; het departement daarentegen heeft er blijkbaar iets anders onder begrepen nu de kwaliteit onvoldoende terugkomt in de invulling van de eerstelijnsrechtsbijstand. De kwaliteit van rechtsbijstandverlening is in de pilots ondergeschikt gemaakt aan de financiële taakstelling. Volgens de staatssecretaris hebben medewerkers van het Juridisch Loket (hierna: JL) in de pilots 39% van de geschillen opgelost en hiermee de grootste kostenbesparing behaald in vergelijking tot 23% van de geschillen die advocaten zouden hebben opgelost.⁸ Dit vermeende oplossingspercentage van JL-medewerkers houdt geen stand doordat deze cliënten na een eenvoudige behandeling vaker alsnog een toevoeging nodig hebben, doordat het geschil niet is opgelost. Dat betekent dubbel werk.

⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, pagina 22

⁸ Kamerstukken II, 31 753, nr. 89

Bij eenvoudige behandelingen door advocaten ligt het percentage alsnog verleende toevoegingen (16%) aanzienlijk lager dan bij JL-medewerkers (35%).⁹ Het evaluatierapport van de pilots laat enkele belangrijke uitkomsten zien die duidelijk maken dat de uitgangspunten van het departement voor deze stelselherziening niet deugen:

- 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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 - het fundament onder de stelselvernieuwing van het departement - onwerkbaar, omdat niet is vast te stellen of het uitblijven van gesubsidieerde rechtsbijstand tot ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende zal leiden en of die inzet ook noodzakelijk is ter waarborging van fundamentele rechten.¹³ 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.¹⁴ 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.

⁹ Rapport Significant Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand, pagina 56

¹⁰ Rapport Significant Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand, pagina 28+29

¹¹ Rapport Significant Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand, pagina 27+28

¹² Rapport Significant Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand, pagina 27

¹³ Rapport Significant Pilot Eerstelijns Rechtsbijstand, pagina 42

¹⁴ <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D34576&did=2014D34576>

- 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 advocaat als belangenbehartiger, de JL-medewerker meer intermediair. Dit is een belangrijk verschil. De advocaat treedt namens de cliënt op, de JL-medewerker niet.
- Een cruciaal verkeerd startpunt voor de financiële analyse is de vaststelling van het uurtarief van deelnemende advocaten versus het uurtarief van de medewerker van het JL. De onderbouwing voor deze bedragen is onduidelijk en bovendien kunnen beide uurtarieven niet met elkaar vergeleken worden. Ook is een aantal kostenposten niet meegenomen in de vergelijking die in een praktijksituatie wel degelijk moeten worden meegewogen, zoals apparaatskosten en incassokosten.

In het voorstel tot stelselvernieuwing wordt de bestaande website van het JL ingericht als ingang voor de oplossing van juridische problemen. Via deze website dient de rechtzoekende eerstelijns of tweedelijns rechtsbijstand aan te vragen.¹⁵ De staatssecretaris stelt dat de rechtzoekenden de afgelopen jaren steeds mondiger en zelfstandiger zijn geworden en mede dankzij internet in staat zijn informatie te vergaren over hun rechten en rechtspositie. De staatssecretaris heeft werkelijk geen idee om welke rechtzoekenden het nu eigenlijk gaat die voor het grootste deel een beroep doen op het stelsel. We hebben het hier over de meest kwetsbare groep in de samenleving, die niet mondiger en zelfstandiger zijn geworden. Sterker nog, door alle nieuwe en complexere wet- en regelgeving is deze groep juist afhankelijker geworden van kwalitatief hoogwaardige persoonlijke rechtsbijstand door een advocaat voor de toegang tot het recht. Deze mensen zijn niet zelfredzaam genoeg om via een website rechtsbijstand aan te kunnen vragen. Zelfredzaamheid wordt bevorderd door het wegnemen van obstakels, niet door ze op te werpen zoals nu gebeurt met de bezuinigingsplannen.

Uit het op 4 december jl. verschenen rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat mensen met een IQ onder de 70 vaak problemen hebben op het gebied van zelfredzaamheid. Deze mensen zijn vaak niet goed in staat zelfstandig een huishouden te runnen, financiën te regelen, aan het arbeidsproces deel te nemen of invulling aan vrijetijdsbesteding te geven. Volgens het SCP geldt dit echter niet alleen voor mensen met een IQ onder 70, maar ook voor sommige mensen met een IQ tussen de 70 en 85. Nederland telt ongeveer 2,2 miljoen mensen met een IQ tussen 70 en 85. Het SCP schat dat hiervan ongeveer 1,4 miljoen problemen heeft in de sociale zelfredzaamheid.¹⁶

¹⁵ MvT, pagina 15

¹⁶ http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Zorg_beter_begrepen
(In dit kader wordt ook verwezen naar de zorgplicht in artikel 2.2.4 WMO)

Juridisch Loket

Rechtsbijstand via het spreekuur danwel in de vorm van eenvoudige behandeling door niet-advocaten is niet wenselijk, omdat daarmee de kwaliteit niet kan worden gegarandeerd. Aan de medewerkers van het JL die als gemachtigde optreden of als behandelaar van een zaak als rechtshulpverlener diensten verrichten zijn geen minimumeisen aan kwaliteit en deskundigheid gesteld met betrekking tot het rechtsterrein waarop zij zich begeven. Niet zomaar elke medewerker kan die taak aan en overziet het speelveld. Aan de advocatuur worden hoge eisen gesteld door regelgeving van de NOvA, permanente educatie, de vernieuwde Beroepsopleiding Advocatuur en de kwaliteitstoetsen welke per 1 januari 2016 worden ingevoerd. Daarnaast hanteert de Raad voor Rechtsbijstand inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten. Voor de JL-medewerkers gelden al deze eisen niet.

Een verplichte intake bij het JL zal de gratis spreekuren bij advocaten teniet doen, omdat daaruit geen nieuwe zaken op toevoeging meer te verwachten zijn. In de huidige praktijk gaat 50% van de rechtzoekenden nu langs het JL, de andere helft komt rechtstreeks bij een advocaat.¹⁷ De advocaat heeft dus in de huidige situatie al een prominente filterfunctie. Door de verplichte poortwachter zal sprake zijn van een verdubbeling van het aantal rechtzoekenden dat bij het JL terecht komt. In 2013 werden ruim 987.000 klantactiviteiten uitgevoerd door het JL.¹⁸ Dit aantal zal enorm gaan stijgen door de voorgestelde verplichte gang naar het JL.

Waar het JL recent beperkingen in de bereikbaarheid heeft moeten doorvoeren vanwege opgelegde bezuinigingen, zal het dus fors moeten uitbreiden. Zeer waarschijnlijk is ook dat grotere kantoorruimte moet worden verkregen om de toestroom van bezoekers aan te kunnen met alle extra kosten van dien. Daarnaast moet het JL ook extra werk gaan verrichten, zoals de eenvoudige behandeling. Tevens moet het JL aan dossieropbouw gaan doen voor het geval de zaak alsnog wordt doorverwezen naar een advocaat. Dit zijn taken die het JL nu niet heeft en dus extra tijd en geld kosten. Kortom, een enorme overbelasting.

Ook stelt de NOvA vraagtekens bij de dubbelrol die de medewerker van het JL krijgt. De JL-medewerker gaat namelijk én bijstand verlenen én doorverwijzen. Volgens de NOvA kunnen deze twee taken niet verenigd zijn in één persoon. Dit zou namelijk betekenen dat de JL-medewerker die rechtsbijstand verleent hiermee invloed heeft op de vraag of de rechtzoekende vervolgens nog moet worden doorverwezen of niet. Bovendien wordt met deze constructie weer teruggedaan naar de vroegere Bureaus Rechtshulp waar deze taken ook verenigd waren. De Algemene Rekenkamer heeft destijds niet voor niets geadviseerd om deze taak bij de Bureaus weg te halen.

De benodigde expertise voor de inhoudelijke behandeling van complexe vraagstukken is op het JL niet aanwezig. Ook in een juiste doorverwijzing van niet-standaard vraagstukken schiet het JL tekort. Hiervoor is gespecialiseerde expertise en een zekere mate van proceservaring nodig. Het risico bestaat dat JL-medewerkers, wanneer zij bepaalde werkzaamheden uitvoeren, schade aanrichten voor rechtzoekenden, de zaak zelf en voor de advocaat die later wordt ingeschakeld.

¹⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, pagina 111

¹⁸ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, pagina 37

Het departement gaat ten onrechte voorbij aan de inrichtingskosten voor het JL om de vernieuwing van de eerstelijnsrechtsbijstand te kunnen realiseren, dit is niet opgenomen in de begroting. Wanneer wordt gekeken naar de huidige samenstelling van de loketten is de NOvA van mening dat het JL de toestroom van rechtzoekenden en de extra taken nu niet aankan. In elk geval is duidelijk dat de gewenste inhoudelijke expertise en ervaring nu al ruimschoots bij de advocatuur aanwezig is.

Voor een eenvoudige behandeling bij het JL dient de rechtzoekende €40,- te betalen. De Bureaus Sociaal Raadslieden (BSR), waar de rechtzoekende voor dezelfde soort hulp gratis terecht kan, helpen per jaar 500.000 burgers met problemen. Als de BSR bij geschillen niet tot een alternatieve oplossing komen verwijzen zij burgers rechtstreeks naar advocaten. Bovendien doorbreekt de verplichte gang langs het JL de door advocaten en raadslieden zorgvuldig opgebouwde netwerken waarin ieder zijn expertise inbrengt en alleen een beroep op advocaten wordt gedaan als er echt geen andere oplossing meer mogelijk is.

Volgens de staatssecretaris kan een rechtzoekende op het moment dat hij juridisch advies wil over de weigering tot vergoeding voor rechtsbijstand zich wenden tot de eerstelijnsvoorziening, maar ook tot een advocaat die bereid is naar zijn zaak te kijken en eventueel bezwaar in te dienen.¹⁹ Het is onduidelijk hoe de keuze voor het wenden tot een advocaat zich in dit geval verhoudt tot het gekozen systeem van de verplichte gang langs het JL.

Alternatieven

De staatssecretaris stelt dat er alternatieven voorhanden zijn voor het inzetten van de rechtsbijstand van een advocaat, zoals geschillencommissies. Een geschillencommissie biedt geen rechtshulp en is dus geen alternatief voor rechtsbijstand door een belangenbehartiger. Een bindend advies kan langs een laagdrempelige weg verkregen worden, maar nog steeds vereist een dergelijke procedure een adequate verwoording van de klacht en een heldere presentatie van de feiten. Ontbreekt dit, dan leidt het bindend advies juist tot extra problemen; de zaak kan dan niet meer ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd, behoudens enkele uitzonderlijke situaties. De Geschillencommissie (SGC) kan klachten van consumenten voorts alleen behandelen als de onderneming bij de SGC is aangesloten. Aansluiting bij SGC is echter niet verplicht voor ondernemingen. Een consument die een klacht heeft over een product of dienst waarvan de onderneming niet is aangesloten, blijft met het probleem achter zonder dat hij daar tegen op kan komen en zonder dat hij daarvoor adequate rechtsbijstand zal kunnen verkrijgen. De NOvA staat zeker niet onwelwillend tegenover alternatieven welke worden ontwikkeld. Alternatieve vormen van geschilbeslechting kunnen een aanvulling zijn op de rechtsbijstandsverlening door een advocaat, mits de kwaliteit hiervan is gewaarborgd. In het voorstel tot een verplichte poortwachter worden de alternatieven echter gepresenteerd ter vervanging van rechtsbijstand door een advocaat en hiermee de toegang tot het recht. De SGC, Huurcommissie en Rechtwijzer voorzien daar niet in gelet op de aard van deze instellingen en hulpmiddelen.

¹⁹ Kamerstukken II, 31753-89 (bijlage brief aan EK)

Conclusie

De NOvA blijft zich sterk maken tegen de bezuinigingen binnen het stelsel, omdat de rechtzoekenden hierdoor onevenredig zwaar in hun rechtspositie worden ondermijnd. De NOvA maakt zich ernstig zorgen over de kwaliteit van de juridische dienstverlening in de door de staatssecretaris beoogde nieuwe invulling van het stelsel. Primair is het van belang dat de meest kwetsbare rechtzoekenden gebruik kunnen maken van deugdelijke rechtsbijstand, waarbij de toegang tot de rechter gerealiseerd moet kunnen worden. Het bijstaan van de minst draagkrachtigen in onze samenleving is op dit moment voor veel kantoren niet langer rendabel meer. De rechtzoekenden zullen aldus steeds meer verstoken blijven van goede rechtsbijstand. De in de afgelopen jaren ontstane verregaande gespecialiseerde advocatenkantoren die zich richten op de rechtsbijstand aan een specifieke groep cliënten zal vanwege de opeenstapeling van de bezuinigingen verdwijnen. De zorgvuldig opgebouwde netwerken met het welzijns- en raadsliedenwerk worden doorbroken met alle gevolgen van dien voor de rechtzoekenden.

De NOvA is bereid met het departement, de Raad voor Rechtsbijstand en het JL verder in overleg te treden hoe het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand op een kwalitatief hoogwaardige wijze vormgegeven zou kunnen worden. Wij staan nog altijd achter het reeds naar voren gebrachte voorstel inhoudende dat de kwalitatieve versterking van de eerstelijns rechtsbijstand gecombineerd zou moeten worden met het verder uitrollen van het High Trust-regime van de Raad voor Rechtsbijstand. Nu er inmiddels circa 80% van de kantoren binnen het stelsel volgens het High-Trust principe werken, deze werkwijze door de advocatuur als positief wordt ervaren en eveneens de kwaliteit verhoogt, sluit dit aan bij de doelstelling van een kwalitatieve eerstelijnsrechtsbijstand.

Bijlage 1

Enkele inhoudelijke opmerkingen per rechtsgebied/per artikel

Huurrecht

Verwezen wordt naar de bijdrage van onze Adviescommissie Wetgeving Huurrecht (bijlage 2).

Personen-en familierecht

In de Memorie van Toelichting (MvT) is verwoord dat wanneer partners samen voldoende draagkrachtig zijn er geen noodzaak is om schaarse publieke middelen aan te wenden om de kosten van rechtsbijstand (rondom verbreking van de relatie) te dragen. Feit wordt echter, dat in het geval de minder verdienende/vermogende partner om de hiervoor genoemde reden zich niet van rechtsbijstand op basis van een toevoeging kan voorzien deze harder getroffen wordt dan de ander. Het wetsvoorstel gaat uit van de bereidheid van de andere partner om bij te dragen in de kosten. Dat laat zich bij (v)echtscheidingen moeilijk voorstellen. Wat er onverhoopt aan is, zoals de MvT vermeldt, wordt niet toegelicht. Wetende dat de ander de Raad meer zal moeten betalen dan thans het geval lijkt juist een prikkel om te procederen en nieuwe zaken te starten. Daarbij is van belang dat de MvT als uitgangspunt neemt een wettelijke gemeenschap van goederen door huwelijk. Daarbij lijkt de regering de situatie bij samenwoners, partners/gehuwden op huwelijkse voorwaarden en met name ook het initiatief wetsvoorstel met betrekking tot de beperking van de gemeenschap van goederen²⁰ over het hoofd te zien. Een andere situatie zal immers standaard zijn.

Voor het overige wordt verwezen naar de reeds ingebrachte consultatiereactie van de Vereniging van Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators (vFAS) d.d. 02 december jl. welke volledigheidshalve wordt bijgevoegd (bijlage 3).

Strafrecht

De Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtadvocaten (NVJSA) heeft in de consultatiereactie gewezen op het ten onrechte ontbreken van de piketvoorziening voor de aangehouden verdachte bij het overtreden van de schorsingsvoorwaarden (84 Sv).

Artikelen

In artikel 12a Wrb is ten onrechte geen beperking opgenomen voor het soort rechtsbijstand welke door het JL wordt verleend. Tevens ontbreekt een beperking in rechtsgebieden.

In artikel 12c, lid 1, sub c Wrb wordt gelezen dat iedereen die een rechtsbijstandsverzekering heeft wordt uitgesloten. Dat is niet in lijn met het stelsel zoals we dat kennen bij gewone toevoegingen. Iemand moet toch minstens in aanmerking kunnen komen voor een eenvoudig behandeling. Daar komt bij dat de dekking van een rechtsbijstandsverzekering niet altijd voorziet in geschillen waarin cliënten juridische bijstand nodig hebben. Zaken op het gebied van het strafrecht en personen-en familierecht zijn uitgesloten evenals zaken met een hoog risico.

²⁰ Kamerstukken II, 2013-2014, 33987

Artikel 12c, lid 3, Wrb bevat een te open norm. Op zijn minst zou hierin een beperking in uren moeten staan. Alles kan namelijk in een eenvoudige behandeling worden geregeld als deze maar genoeg wordt opgerekt.

Met betrekking tot artikel 12c, lid 6, Wrb zullen in de AMvB in ieder geval de al bestaande cliënten met vervolgzaken moeten worden opgenomen. Het is buitengewoon omslachtig als deze cliënten ook eerst naar het JL moeten. Hiermee is de kans op verlies van 'eigen' cliënten zeer groot, nu onzeker is of deze cliënten weer terugkomen bij de advocaat met een doorverwijzing.

Bij de verplichte poortwachter vraagt de rechtzoekende ingevolge artikel 24 lid 1 Wrb zelf de toevoeging aan, in tegenstelling tot de advocaat zoals nu gebeurt. In de aanvraagfase van de toevoeging komt de advocatuur niet meer aan bod. Dit is zeer merkwaardig, nu het High Trust-project juist in beginsel is ontwikkeld voor het aanvragen van toevoegingen. Nu dit volgens de invulling van de stelselvernieuwing niet langer bij de advocatuur komt te liggen, is dit project aldus een grote desinvestering geweest.

Artikel 24a lid 3 Wrb past niet in een forfaitair systeem. Toevoegingen worden op een gemiddeld aantal punten vergoed. De gedachte is dat daarbij soms minder uren worden verricht en soms meer. Als nu de zaken waarbij in verhouding minder uren worden verricht eruit worden gehaald, klopt deze balans niet meer en wordt ten onrechte het forfaitaire karakter uit het stelsel gehaald.

Bijlage 2**Advies van de Adviescommissie Wetgeving Huurrecht NOvA**

De bezuinigingsvoorstellen op de rechtsbijstand zijn ingrijpend en vergaand. Het recht op rechtsbijstand door een (deels) van overheidswege gefinancierde advocaat wordt verkleind, de griffiegelden worden verhoogd, de vergoedingen aan de advocaten verlaagd en het budget van de huidige vergoedingen op het gebied van huurrecht zou zelfs 80% moeten worden verlaagd. Vanuit haar taakopvatting beperkt de Adviescommissie Huurrecht van de NOvA zich in dit advies tot dit laatst genoemde onderdeel.

Toelichting en uitwerking

1. Het voornemen om de toegang tot het huurrecht te beperken zal leiden tot strijd met de verplichting van de Staat om burgers een effectief recht te bieden om een geschil aan de rechter voor te leggen. Dit recht is gegarandeerd in diverse Europese verdragen en door de Europese rechter bevestigd onder andere in het bekende arrest van *Salduz vs. Turkije* (EHRM 7 november 2008, NJ 2009, 214).
2. De huurwetgeving biedt bescherming aan huurders. Dat is ook - daarover bestaat geen verschil van mening - nodig. Deze bescherming is echter hoegenaamd niets waard als de huurder onvoldoende toegang krijgt tot deskundige rechtsbijstand.
3. Deze rechtsbijstand kan betrekking hebben op bescherming tegen gedwongen ontruiming na opzegging van de huur door verhuurder, maar ook op bescherming tegen het te snel stijgen van huurprijzen, het afdwingen van noodzakelijk onderhoud en dergelijke. Daarom is een adequate rechtsbijstand niet alleen bij opzegging van de huur noodzakelijk, maar ook bij huurprijzaken. En verder bijvoorbeeld bij het afdwingen van onderhoud, van het optreden van verhuurder tegen overlast, van zorg voor de leefomgeving en een goede woonomgeving, het verkrijgen van medehuurlerschap voor samenwoners en van continuering van de huur na overlijden van de huurder, en andere huurzaken.
4. Bovendien is in 2003, bij de herziening van de huurwetgeving, er bewust voor gekozen de rol van de overheid, met name de gemeente, terug te dringen daar waar het gaat om het in stand houden van woningen. Via een wetswijziging werd het recht om noodzakelijk onderhoud af te dwingen meer dan voorheen bij de huurder gelegd. Dit vormde vervolgens de reden om de taak van de gemeente (met name om aan te schrijven in het kader van de Woningwet) terug te dringen. Zo heeft de individuele huurder een taak gekregen in het algemene belang van "een goed onderhouden woningvoorraad". Dit algemeen belang kan alleen worden gediend indien de huurder in staat wordt gesteld bij de kantonrechter op te komen voor zijn rechten. Zonder die mogelijkheid zal zijn positie - ook buiten rechte - veelal te zwak zijn om nakoming te bewerkstelligen. Door de complexiteit van het huurrecht behoeft de huurder daarbij meestal deskundige rechtsbijstand. Gelet op de financiële omstandigheden van veel huurders is handhaving van de mogelijkheid van gefinancierde rechtsbijstand in huurzaken derhalve onontbeerlijk om de bovenbedoelde doelstelling van de wetgever te realiseren.

Stelsel functioneert nu al goed

5. Aangetoond kan worden dat het huidige systeem op dit moment goed werkt, dat het huidige beslag dat huurzaken op het totale stelsel van rechtsbijstand hebben zeer beperkt is en dat de problemen op een efficiënte wijze worden opgelost: eerst via informatie en verwijzing door middel van de website Rechtwijzer, dan door het Juridisch Loket en uiteindelijk – als het echt niet anders kan – met behulp van een advocaat:

Cijfers RVR Monitor toevoegingen HUUR 2000-2013

Vragen JL Toevoegingen in % van het totaal

2000: -	1,47%
2001: -	1,92%
2002: -	1,75%
2003: -	1,88%
2004: -	1,94%
2005: 9%	2%
2006: 14%	2,08%
2007: 10%	2,29%
2008: 9%	2,3%
2009: 8%	2,31%
2010: 7%	2,38%
2011: 8%	2,52%
2012: 8%	2,63%
2013: 8%	2,64%

6. Het aantal vragen over 'huur' bij het Juridisch Loket (JL) is 3,5 tot 4 x groter dan het aantal toevoegingen op huur. Bovendien is het aantal vragen op de elektronische vraagbaken van het JL 15%. Dus 15% van de juridische vragen die mensen zelf proberen op te lossen gaat over huur. Maar van ieder die daadwerkelijk het JL benadert, heeft maar 8% vragen over huur. En dan is er nog maar 2% over dat echt een advocaat nodig heeft. De conclusie is dat het Juridisch Loket een uitstekende filterfunctie vervult.
7. Dit bevestigt de Raad voor Rechtsbijstand in haar nota: De burger en rechtvaardige oplossingen centraal van 2012: "weinig aanleiding in te grijpen in de financiering van de relatief geringe aantallen toevoegingen".
8. De staatssecretaris stelt dat er huurcommissies zijn die gemakkelijk bereikbaar zijn. Maar de Huurcommissie is er alleen voor geschillen in huurprijzaken. In deze zaken is het beleid van de Raad voor Rechtsbijstand al: géén toevoeging, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat het om een moeilijke, juridisch ingewikkelde zaak gaat. Dat is ook zinvol, want bij een onjuiste beslissing van de huurcommissie is het mogelijk voor huurder of verhuurder om bij de kantonrechter in beroep te gaan. Dat is duurder en ingewikkelder, dus als dat kan worden voorkomen is dat een goede zaak. Maar als een zaak dan toch bij de rechter ligt, is deskundige rechtsbijstand een vereiste.

9. De staatssecretaris schrijft dat veel huurzaken gaan over ontruiming en ontruiming wegens huurschuld. Hij voert aan dat dan schuldhulpverlening een beter idee is dan een advocaat. Daarover zijn we het in het algemeen eens, maar in onze praktijk gaan huurzaken primair niet over huurschulden, maar over beëindiging en ontruiming na huuropzegging door de verhuurder wegens dringend eigen gebruik, renovatie, een al dan niet tijdelijke huurovereenkomst, het overlijden van de hoofdhuurder met achterblijvende huisgenoten, over ernstige gebreken, zoals lekkage waaraan niets wordt gedaan, of woningruil en medehuur en tot slot om verhuurders die het recht in eigen hand nemen en een woning zelf dreigen te ontruimen.
10. Al deze zaken kunnen - indien de huurder niet adequaat wordt bijgestaan - er toe leiden dat onterecht wordt ontruimd of wel er dermate grote huurprijsverhoging moeten worden betaald dat de woning onbetaalbaar wordt, zodat ook dan, zij het op termijn, moet worden verhuisd.
11. Al deze zaken worden (indien op toevoeging) getoetst aan de huidige regelgeving (financieel belang meer dan €500,- en juridische complexiteit). Meestal is verweer uiterst zinvol en succesvol; juist omdat huurders in de wet redelijk goed worden beschermd. Kansloze zaken (verlopen termijnen bijvoorbeeld) worden er door de advocaat, gecontroleerd door de Raad voor Rechtsbijstand (achteraf) of Juridisch Loket (vooraf) uitgefilterd. Daar is geen wetswijziging voor nodig. Dat geldt nu ook al voor zaken waarbij er -in het algemeen gesproken- geen kansrijk juridisch verweer in een procedure denkbaar is, zaken waarbij wel via mediation, onderhandelen of schuldhulpverlening nog mogelijkheden kunnen zijn, maar niet via een procedure. Denk aan huurschulden met geen andere reden dan geldtekort, onderverhuur of een onmiskenbare wanprestatie van de huurder.
12. In reactie op de kritiek die is geuit op het voornemen het budget rechtsbijstand in huurrechtzaken met 80% te verminderen heeft de staatssecretaris gereageerd met de mededeling dat er niet categorisch wordt uitgesloten en dat het 80% voornemen slechts een streven is. Daarmee blijft dus staan dat het de bedoeling is om veel vaker rechtsbijstand te weigeren. Dat is alleen mogelijk door ofwel noodzakelijke rechtsbijstand te weigeren, ofwel de burger er niet langer op te wijzen dat hij huurrechten heeft en het recht heeft zijn zaak aan de rechter voor te leggen.

De conclusie

Huurbescherming is een van de pijlers van onze sociale rechtstaat. Een inperking van de rechtsbijstand van 80% zal kunnen leiden tot een de facto inperking van de huurrechten van huurders met een vergelijkbaar percentage. Deskundige juridische bijstand is onlosmakelijk verbonden met de wettelijke huurbescherming. Om de huurbescherming te handhaven zal het voornemen om juridische kosten 80% te besparen moeten worden ingetrokken.

Bijlage 3

Consultatiereactie Vereniging van Familierechtadvocaten en Scheidingsmediators (vFAS)

d.d. 02 december 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Staatssecretaris de heer F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Amsterdam, 2 december 2014

uw kenmerk : consultatieronde wijziging van de Wet op de rechtsbijstand en enige andere wetten in verband met vernieuwingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (wet stelselvernieuwing rechtsbijstand)

Geachte heer Teeven,

Namens het bestuur van de vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS) wend ik mij tot u in het kader van de consultatieronde voor de voornoemde wetswijziging. Graag geef ik u hierbij het standpunt van de vFAS in het kort weer.

Inleiding

Ten gevolge van de bezuinigingen binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand worden de rechtzoekenden, die daarvoor in aanmerking komen, sinds 2010 al op substantieel hogere kosten gebracht. Met name in het familierecht, waar sinds oktober 2013 een extra verhoogde laagste bijdrage geldt, heeft dat er reeds dit eerste half jaar toe geleid dat vele rechtzoekenden af hebben gezien van rechtsbijstand.

Er zijn in vergelijking tot 2013 duizenden minder toevoegingen verstrekt voor scheidinggerelateerde zaken. Dit betekent naar onze inschatting een bezuiniging van 8,4 tot 12 miljoen in 2014 op enkel dit rechtsgebied. Maar indien een scheiding niet goed begeleid wordt en men geen goede adviezen krijgt, mondt dat uit in een stijging van andere budgetten, o.a. die van het jeugdrecht, strafrecht, schuldsaneringen, arbeidsrecht en sociaal zekerheidsrecht. Een echtscheiding heeft aldus vele maatschappelijke gevolgen. Dit is reeds in 2013 door Econovision vastgesteld (http://www.econovision.nl/download/MW_samenvatting.pdf).

De daling van het aantal toevoegingen vindt plaats in een tijd dat er zeker geen daling is in het aantal rechtzoekenden, dat voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt en in een tijd dat de geschillen op dit rechtsterrein niet zijn afgenomen. Integendeel, meer en meer rechtzoekenden komen in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand en zij hebben vaker een geschil op het familierechtsterrein. Denk aan een wijziging van de alimentatie ten gevolge van werkloosheid of bijstand. De daarbij komende kosten van rechtsbijstand verhinderen echter dat de rechtzoekenden daadwerkelijk deze toegang tot de rechter verkrijgen.

Bovendien is de verhouding tussen inkomen en kosten bij de laagste inkomens inmiddels per definitie al behoorlijk scheef gegroeid. Als men de hoogte van de inkomens vergelijkt met de hoogte van de kosten voor rechtsbijstand, dan is de laatste categorie thans reeds buitensporig te noemen.

De Hoge Raad heeft al eerder het oordeel geveld dat een griffierecht van € 112,00 een belemmering inhoudt voor de onvermogenden.

De eerdere maatregelen en de voorgestelde stelselvernieuwing leveren in cijfers het navolgende beeld op:

2010	
Laagste eigen bijdrage:	€ 100,00
Griffierecht:	€ 52,00 +
	€ 152,00
2013 (vóór 1 oktober):	
Laagste eigen bijdrage:	€ 129,00
Griffierecht:	€ 75,00 +
	€ 204,00
2014:	
Laagste eigen bijdrage:	€ 340,00
Griffierecht:	€ 77,00 +
(= eerste aanleg, hoger beroep: € 299,00)	€ 417,00
2016:	
Laagste eigen bijdrage:	€ 193,00
Griffierecht:	€ 77,00
(= eerste aanleg, hoger beroep: € 598,00)	
Terugbetalingsplicht aan Raad voor Rechtsbijstand	€ 1.000,00+
	€ 1.270,00

Het bovenstaande overzicht geeft aan dat de toegang tot de rechter inmiddels daadwerkelijk en op oneigenlijke gronden is afgesneden. De maatregelen en toekomstige plannen van de Staatssecretaris betreffen geen geringe verhoging, maar vormen inmiddels een ontoelaatbaar obstakel voor de toegang tot de rechter voor onvermogene rechtzoekenden. Deze categorie rechtzoekenden kan zich deze kostenverhoging niet veroorloven, waardoor voor de rechtsstaat noodzakelijk te voeren procedures achterwege zullen blijven. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de rechtspraak.

Stelselvernieuwing rechtsbijstand

Van belang te vermelden is dat de meest kwetsbare rechtzoekenden afhankelijk zijn van goede en deugdelijke rechtsbijstand, waarbij de toegang tot de rechter daadwerkelijk gerealiseerd moet kunnen worden. Door de aangekondigde stelselvernieuwing wordt hun rechtspositie onevenredig zwaar ondermijnd. Dat zal (zoals gezegd) tot een verhoging van andere budgetten leiden, waaronder het budget voor het straf- en jeugdrecht.

Gezinsinkomen als uitgangspunt

De rechtzoekenden die nu nog in aanmerking komen voor een toevoeging, krijgen in 2016 bij een oordeel op basis van het gezinsinkomen met de toekomstige ex-partner een lening, die zij meteen moeten terugbetalen aan de Raad voor Rechtsbijstand. Dat betekent, getuige het voornoemde overzicht, een ontoelaatbare verhoging van kosten voor de meest kwetsbare rechtzoekenden, o.a. de alimentatiegerechtigden en ouders met kinderen.

De vFAS is van mening dat deze maatregel geen recht doet aan de werkelijke situatie, waarbij partijen feitelijk uiteengegaan zijn en geen gezamenlijke huishouding meer met elkaar voeren. In andere zaken buiten scheidingsgerelateerde zaken, zullen deze rechtzoekenden worden beoordeeld aan de hand van hun eigen (individuele) inkomen en niet aan de hand van dat van de aanvrager én de (feitelijke) ex-partner, die elders woont. Door deze maatregel worden wederom de rechtzoekenden in het familierecht gedupeerd, nu zij op een andere wijze worden beoordeeld dan de rechtzoekenden bij andere geschillen of rechtsproblemen. Dat kan volgens de vFAS niet de bedoeling zijn.

Bovendien hebben de ex-echtelingen wellicht niets op financieel vlak van elkaar te verwachten. Men zal dat in de toekomst het geval worden, getuige het wetsvoorstel wijziging alimentatiestelsel, dat ook thans in dit verband van de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt voorgelegd. Men partneralimentatie zal daarbij volstrekt anders worden benaderd dan thans het geval is. Huwelijksgerelateerde behoefte bestaat dan nl niet meer. In de rechtspraak zou aldus geen rekening met het inkomen van de ex-partner gehouden mogen worden, maar bij de aanvraag van de gesubsidieerde rechtsbijstand mag de Raad voor Rechtsbijstand dat wel. Dat kan in de ogen van de vFAS geen stand houden.

Ook houden de plannen wederom een extra incassorisico voor de advocatuur in. Het wordt steeds moeilijker om bedragen bij cliënten te innen. Steeds meer advocaten zullen pas kunnen overgaan tot het starten van een procedure, wanneer de verschuldigde eigen bijdrage en griffierechten op voorhand zijn voldaan. Dit leidt tot vertraging in de afwikkeling, waarbij mensen klem komen te zitten in hun problematiek. Dit geldt met name voor spoedeisende kwesties, zoals het dwarsbomen van contact tussen de kinderen en een ouder of het weigeren om alimentatie te voldoen. Ook is de aanvraag voor vervangende sociale woonruimte of een uitkering vaak afhankelijk van de uitspraak van de rechter in het kader van de echtscheiding. Daarvoor is dan ook deskundige rechtsbijstand nodig.

Het optreden voor de minst draagkrachtigen is inmiddels voor een groot aantal kantoren niet langer realiseerbaar en niet langer als een verantwoorde bedrijfsvoering aan te merken. De rechtzoekenden zullen aldus steeds meer verstoken blijven van (goede) rechtsbijstand.

Bovendien is er een categorie rechtzoekenden die in de nieuwe plannen niet voorkomt, nl de eenouder. Tot dusverre werd de ouder, alwaar het minderjarige kind (of kinderen) zijn hoofdverblijf heeft als een eenoudergezin aangemerkt met de daarbij geldende norm voor "alleenstaande ouders en gezinnen". Deze categorie zal bij aanvragen voor echtscheidingen verdwijnen. Daardoor worden de eenoudergezinnen nog meer gedupeerd doordat zij als een alleenstaande worden beschouwd bij het bepalen van het maximale inkomen dat zij binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand mogen verdienen. Zij vallen aldus eerder buiten het stelsel. De vFAS acht dit in strijd met de artikelen 6 en 8 van het EVRM. Het belemmert nl de toegang tot de rechter op een ontoelaatbare wijze en schendt het recht op het familieleven. Dit zal schrijnende gevallen, in het bijzonder voor kinderen, ten gevolge hebben is aldus onze inschatting.

Vervolgens constateert de vFAS dat er een categorie rechtzoekenden bij komt bij deze stelselvernieuwing, nl de partij, die nu individueel met het inkomen boven de alleenstaandennorm uitkomt, maar samen met het inkomen van de toekomstige ex-partner beneden de maximale inkomensnorm voor gezinnen. Dat betekent aldus dat iemand met een goed inkomen bij een echtscheiding alsnog in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat zal in geval van een echtscheiding relatief vaak kunnen voorkomen als het gaat om voornamelijk jonge gezinnen,

waarbij een van partijen veelal parttime werkt en de andere partij kostwinner is. Dit betekent aldus een toename van het benodigde budget.

Stapeling van bezuinigingsmaatregelen

Daarnaast vraagt de vFAS uw aandacht voor de stapeling van maatregelen, zoals de introductie van het wetsvoorstel van "Scheiden zonder rechter". Volgens het voorstel, zoals dat thans is opgemaakt zal een huwelijk, waarin geen minderjarige kinderen geboren zijn, een gang langs de ambtenaar van de burgerlijke stand een optie worden. Daarbij is het van groot belang te vermelden dat deze mensen in het geheel niet worden voorgelicht en al helemaal niet worden begeleid bij hun echtscheiding.

Scheiden zonder rechter

Let wel, dit kunnen huwelijken betreffen die jarenlang hebben geduurd, waarbij inmiddels meerderjarige kinderen betrokken zijn, waarbij sprake kan zijn van ingewikkelde huwelijksgoederenregimes, van diverse ondernemingen en waarbij sprake kan zijn van pensioenrechten, die bijvoorbeeld in eigen beheer zijn opgebouwd. Dit behoeven aldus in het geheel geen eenvoudige echtscheidingen te zijn. Hiervoor is deskundige begeleiding absoluut noodzakelijk.

De ambtenaar van de burgerlijke stand heeft, volgens het huidige wetsvoorstel, aan partijen slechts een brochure mee te geven ter verdere voorlichting. Dat volstaat naar onze mening in het geheel niet. De wetgeving op dit rechtsgebied is zeer complex en zeer omvangrijk te noemen, dat valt niet in een brochure samen te vatten. Dit volstaat te meer niet indien er sprake is van een verstoring van de machtsbalans tussen de beide echtelieden en de armlastigste van de twee partijen geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kan doen en aldus overgeleverd zal zijn aan de eenzijdige voorstellen van de ander.

Wat gebeurt er met deze echtscheidingen volgens het wetsvoorstel dat nu eveneens in het kader van deze stelselvernieuwing ter consultatie voorligt?

Poortwachtersfunctie Juridisch loket

De Staatssecretaris is van mening dat deze huwelijken aldus via de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen worden ontbonden. Omdat deze alternatieve afdoening bestaat dienen deze partijen langs het juridische loket te gaan in het kader van de poortwachtersfunctie. De medewerkers van het juridische loket hebben echter geen enkele ervaring of kennis op het gebied van het personen- en familierecht. Tot dusverre kunnen zij slechts doorverwijzen naar de deskundigen op dit rechtsgebied, de gespecialiseerde familierechtadvocaten en scheidingsmediators.

Deze partijen worden aldus niet voorgelicht over bijvoorbeeld de fiscale gevolgen van afspraken of over welke rechten men heeft en op welke nevenvoorzieningen men een beroep zou kunnen doen. De gebruikers van rechtswijzer 1.0 hebben daarentegen in een onafhankelijk onderzoek aangegeven dat zij het belangrijk vinden om door een deskundige geadviseerd te worden. Dit wetsvoorstel beantwoordt aldus niet aan de maatschappelijke wens.

Zelfredzaamheid

Als het echter aan de Staatssecretaris ligt worden deze partijen door het juridische loket doorverwezen naar rechtswijzer 2.0, een internettool, die thans gelanceerd wordt voor echtscheidingen. Deze internettool is mede met de Raad voor de Rechtsbijstand ontwikkeld en is bedoeld als een zelfredzaamheidstool. Rechtswijzer 2.0 is in het geheel niet vergelijkbaar met

rechtswijzer 1.0, dat een informatievoorziening betreft en ervoor zorgt dat partijen beter beslagen ten ijs komen als zij worden doorverwezen naar de deskundigen.

Rechtswijzer 2.0 houdt in een mediationtool, die geheel online plaatsvindt. Partijen komen aldus niet meer bij de advocaat/mediator in persoon langs. Zoals we echter inmiddels van de bezuinigingsmaatregelen in Groot Brittannië weten is de zelfredzaamheid van de rechtzoekenden vooral in het familierecht zeer beperkt te noemen en heeft de advocatuur een duidelijk filterende functie. De bezuinigingsmaatregelen aldaar hebben tot een substantiële verhoging van het benodigde budget geleid.

Ook zijn er bij deze mediationtool zaken die de vFAS zorgen baren als het gaat om de kwaliteit van de uitkomst daarvan. Mn de armlastigste partijen zullen wellicht te snel en onvoorbereid de beslissing nemen om akkoord te gaan met afspraken, die niet gebaseerd zijn op "informed consent". Dat betekent dat de duurzame oplossingen, die de Staatssecretaris nastreeft niet behaald zullen gaan worden. Daaruit zullen wellicht wederom meer vervolgeschillen voortvloeien, die wel door de gesubsidieerde rechtsbijstand zullen moeten worden gefinancierd. Dat betekent aldus wederom geen bezuiniging.

Kortom de vFAS vraagt u het voorstel dat thans voorligt in een breder kader te bezien en dan te constateren dat de maatregelen destructief zijn voor de toekomstige rechtspraak en voor de toegang tot de rechter. Wij vragen u dit dan ook niet door te voeren.

De vFAS vraagt dan ook uw aandacht voor onder andere de voornoemde argumenten om de kosten voor de rechtzoekende niet meer te laten stijgen dan tot oktober 2013 reeds is doorgevoerd.

Door de verschillende maatregelen, die elkaar in een hoog tempo hebben opgevolgd en nog zullen opvolgen, wordt de toegang tot de rechter voor rechtzoekenden op oneigenlijke gronden afgesneden. Dat kan en mag in een rechtsstaat als de onze niet het geval zijn.

Hoogachtend,
i/o



Dianne J.I. Kroezen, bestuurslid vFAS
e-mail: kroezen@woudegraaf.nl

CC: Voorzitter Tweede Kamer der Staten Generaal en Voorzitter Eerste Kamer der Staten Generaal

Bijlage 4

Bijdrage Prof. mr. T. Barkhuysen expertmeeting Eerste Kamer 24 november 2014

De voorgenomen stelselvernieuwing van de rechtsbijstand en verhoging griffierechten: het grondrechtelijk kader en een aantal mogelijke knelpunten - Bijdrage van prof.mr. T. Barkhuysen aan de deskundigenbijeenkomst d.d. 24 november 2014 van de Eerste Kamer

A) Het grondrechtelijk kader: recht op toegang tot de rechter, mede inhoudende een recht op rechtsbijstand

- (i) Een fundamenteel, internationaal gewaarborgd recht (artikel 6 EVRM), een "*essentieel element van waarborging van rechten van burgers*" (Staatscommissie Grondwet, 2010).
- (ii) Het recht op toegang tot de rechter, dat daadwerkelijk effectief moet zijn, houdt in:
 - (a) Een ieder moet een claim met betrekking tot burgerlijke rechten en verplichtingen dan wel strafvervolgning aan een rechter of tribunaal kunnen voorleggen.
 - (b) Elk individu heeft recht op een gelijke en eerlijke behandeling van zijn zaak.
 - (c) De Staat is in voorkomende gevallen verplicht de kosten van rechtsbijstand van een individu voor zijn rekening te nemen.
 - (d) Aan een rechtzoekende moet een advocaat kunnen worden toegewezen.
- (iii) Een beperking van het recht op toegang tot de rechter is toegestaan, mits:
 - (a) de beperking in kwestie niet in essentie het recht op toegang tot de rechter schaadt,
 - (b) de beperking een gerechtvaardigd doel dient en
 - (c) de beperking evenredig en proportioneel is, hetgeen kan worden beoordeeld aan de hand van een aantal gezichtspunten van het EHRM:
 - De al dan niet bestaande mogelijkheid van een rechtzoekende om de benodigde rechtsbijstand zelf te financieren.
 - Het belang van de rechtzoekende bij de procedure.
 - De kans op succes van de procedure (dit is een ondergeschikt gezichtspunt).
 - De verhouding tussen de kosten van de procedure enerzijds en de te verkrijgen schadevergoeding anderzijds.
 - De mate van complexiteit van de toepasselijke wet- en regelgeving en de procedure.
 - De mate waarin de rechtzoekende in staat is om zichzelf effectief te verdedigen en te vertegenwoordigen.
- (iv) Toetsing of de voorgenomen beperking toelaatbaar is, dient niet alleen plaats te vinden bij totstandkoming van nieuwe regeling, maar opnieuw ook in ieder individueel geval.

B) Het voorstel tot stelselvernieuwing van de gefinancierde rechtsbijstand en verhoging griffierechten

- (i) Het staat niet ter discussie dat de voorgestelde maatregelen een nadelige invloed hebben op het

recht op toegang tot de rechter. Is deze beperking gerechtvaardigd?

- (ii) Een aantal signaleringen:
- (a) Ondanks de wens het stelsel financieel beheersbaar te houden, heeft telkens als ondergrens het recht op toegang tot de rechter te gelden. Het steeds verder beperken van de mogelijkheden om rechtsbijstand te verkrijgen leidt uiteindelijk tot een kritisch omslagpunt.
 - (b) Bezuinigingen kwalificeren niet zonder meer als een gerechtvaardigd doel om het recht op toegang tot de rechter te mogen beperken.
 - (c) Beoordeel de verschillende wetten en regelingen die verband houden met de stelselvernieuwing van de rechtsbijstand in gezamenlijkheid ('stapelingeffect'), aldus ook de AMvB die onder het wetsontwerp valt:
 - Minder personen komen als gevolg van 'selectie aan de poort' en een strenger 'noodzakelijkheids criterium' voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking.
 - Voor zover zij in aanmerking komen: verhoging eigen bijdrage en griffierechten en verlaging vergoeding werkzaamheden van de advocaat.
 - (d) Bij onder meer de volgende (mogelijke) gevolgen van de stelselvernieuwing en aangekondigde maatregelen zijn waarborgen nodig:
 - Toegang tot gefinancierde rechtsbijstand (beslissing rechtsbijstand via spreekuur, eenvoudige behandeling of via toevoeging) wordt verleend door poortwachters (geen advocaten); tegen hun besluiten kan weer in bezwaar en beroep worden gegaan en zo nodig kan bij spoed een voorlopige voorziening worden gevraagd door de aanvrager; is daarmee de positie van de niet juridisch deskundige burger die met een afwijzing wordt geconfronteerd voldoende verzekerd?
 - Risico kwaliteitskaaslag sociale advocatuur (beschikbaarheid advocaten).
 - Een groot aantal zaken is gericht tegen de overheid. Hoe verhoudt zich dat met de voorgenomen bezuinigingen?
 - Echtscheiding op basis van gezinsinkomen: er moet zijn verzekerd dat de rechtzoekende ook daadwerkelijk aanspraak kan maken op het gezinsinkomen en -vermogen. Zo niet, dan voorziet het wetsontwerp in een toevoeging met een terugbetalingsplicht. Hoe verhoudt dit zich met het gelijkheidsbeginsel en het recht op toegang tot de rechter?
 - Administratieve echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek zonder minderjarige kinderen: er moet een mogelijkheid openstaan om naar de rechter te kunnen gaan.
 - Herdefiniëring inkomenscategorieën en de ambtshalve last in strafzaken: het mag een rechtzoekende niet onmogelijk worden gemaakt te procederen en zich door een advocaat te laten vertegenwoordigen in een (straf)zaak.