



Amsterdam, 14 december 2014

Betreft: Consultatiereactie VSAN/VSAA op het conceptwetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand en de memorie van toelichting

Geachte staatsecretaris,

Bij deze doen wij u onze reactie op het conceptwetsvoorstel stelselvernieuwing rechtsbijstand en de memorie van toelichting toekomen.

Inleiding

Het wetsvoorstel en de overige in de memorie van toelichting genoemde maatregelen zullen ertoe leiden dat een overheidsinstelling gaat bepalen of rechtzoekenden toegang hebben tot rechtsbijstand en de rechter (verplichte poortwachter, slechte rechtsbescherming), dat rechtzoekenden worden overgeleverd aan het Juridisch Loket waarvan de kwaliteit op geen enkele wijze wordt gewaarborgd (eenvoudige behandeling) en waarvan de toegankelijkheid wordt beperkt (bezuiniging apparaatskosten), dat rechtzoekenden zoveel mogelijk worden afgehouden van rechtsbijstand door een advocaat en de gang naar de rechter (noodzakelijkheidstoets, verhoging financieel belang, verhoging eigen bijdragen), dat rechtzoekenden voor een groot deel zelf hun kosten van rechtsbijstand moeten betalen (clawback, echtscheiding op basis van gezinsinkomen) en dat advocaten hun werk na verschillende bezuinigingsronden voor nog minder geld moeten doen (verlaging vergoedingen, verdere vergroting incassorisico).

Desondanks houdt de staatssecretaris vol dat de toegang tot het recht gewaarborgd blijft en dat de voorstellen *evrm-proof* zijn. Ook zou het niet primair gaan om bezuinigen, maar om "*het bij de tijd brengen van het stelsel*". De staatssecretaris wijdt er een memorie van toelichting van maar liefst 82 pagina's aan om de regering en het parlement hiervan te overtuigen. Daarbij bedient hij zich rijkelijk van ongefundeerde aannames, doelredeneringen en versluijrend taalgebruik. Echter, overduidelijk is dat het hier om botte bezuinigingen gaat en dat de toegang tot het recht bewust wordt beperkt.

Volgens de staatssecretaris zijn de kosten van het stelsel tussen 2002 en 2013 toegenomen van ongeveer € 308 miljoen naar € 461 miljoen, dus een stijging van € 153 miljoen, waarvan circa € 68 miljoen het gevolg is van de ontwikkeling van inflatie¹. Afgezien van de inflatie zijn de kosten voor rechtsbijstand dus toegenomen met circa € 85 miljoen, een toename in elf jaar tijd van bijna 23%. Dat is ca. 2% per jaar en zeer gering vergeleken met andere beleidsterreinen (waar sprake is van

¹ Memorie van toelichting , p. 4.

stijgingen tot bijna 60 % over genoemde periode)². Hierbij wijzen wij er nog op dat de inkomsten van het Rijk over genoemde periode met bijna 40% stegen, dus ca. 3,25% per jaar, hetgeen praktisch gelijk is aan de stijging van de kosten van rechtsbijstand inclusief inflatie³. De zinsnede in de memorie van toelichting dat een ongelimiteerde, boveninflatoire stijging van de kosten van het stelsel uiteindelijk niet te dragen valt⁴, kunnen wij dan ook niet plaatsen omdat hiervan geen sprake is.

Wij menen dat het nu voorliggende pakket aan maatregelen volstrekt onaanvaardbaar is in een zichzelf respecterende democratische rechtsstaat, die Nederland –naar wij aannemen- wil zijn. De staatssecretaris zoekt welbewust de grenzen van het EVRM op en aanvaardt het aanmerkelijke risico dat hij die grenzen overschrijdt. Wij kunnen niet anders dan concluderen dat het de staatssecretaris niet te doen is om de toegang tot het recht, doch dat het de staatssecretaris te doen is zo min mogelijk geld kwijt te zijn aan die toegang.

Hieronder gaan wij in op de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Toegang tot de rechter

“Bij het vormgeven van de vernieuwing is het waarborgen van de toegang tot de rechter voor een ieder het leidend criterium.”⁵

Dat klinkt mooi, echter de realiteit is anders. De toegang tot het recht komt pas aan de orde, nadat de poortwachter (lees: het Juridisch Loket) met toepassing van het noodzakelijkheids criterium heeft vastgesteld dat de rechtzoekende niet zelfredzaam is en er geen (goedkopere) alternatieven voorhanden zijn.

Van die alternatieven wordt veel verwacht, meer zelfs dan van een gang naar de rechter: *“Een gang naar de rechter kan daarbij nodig zijn, maar er zijn ook veel goede alternatieven die vaak minder tijd, geld of energie kosten en tot een meer bestendige oplossingen kunnen leiden.”⁶* Waarop wordt het aanmatigende standpunt gebaseerd dat de alternatieven voor een gang naar de rechter tot een meer bestendige oplossing kunnen leiden? De gang naar de rechter wordt hier afgeschilderd als een minder adequate weg dan de bedoelde *“goede alternatieven”*.

De geschillencommissies zijn een voorbeeld van alternatieven die in de visie van de staatssecretaris tot *“een meer bestendige oplossing leiden dan bij traditionele manieren van geschiloplossing, laagdrempeliger zijn voor de rechtzoekende (eenvoudiger procedures) en efficiënter zijn.”⁷* De staatssecretaris miskent dat een geschillencommissie alleen op basis van vrijwilligheid kan worden ingeschakeld, dat een geschillencommissie de rechter niet kan vervangen en dat die rechter uiteindelijk toch nodig is als een beslissing van de geschillencommissie niet wordt nageleefd. Door een rechtzoekende te verplichten zijn geschil eerst aan zo’n commissie voor te leggen, wordt hij afgehouden van de rechter. Daarnaast kan een geschillencommissie nimmer een alternatief zijn voor

² Zie de grafiek op pagina 5 van de position paper van 22 oktober 2013 van de NOvA (<http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2013/10/20131022-position-paper-gefinancierde-rechtsbijstand.pdf>).

³ De overheidsinkomsten stegen over de periode 2002 tot en met 2013 van € 205.155.000 naar € 285.269.000, zie <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81191NED&D1=0-2,7,11-17,21,24,28-29,32,34-35,38-39,41-46,49,52,55,59,62,65,68,72,76-78&D2=a&D3=33-35,40,45,50,55,60,65,70,75,79-80&HDR=G1,G2&STB=T&VW=T>.

⁴ Memorie van toelichting, p. 4.

⁵ Idem, p. 2.

⁶ Idem, p. 3.

⁷ Idem, p. 3.

een rechtsbijstandverlener, want zo'n commissie verleent geen rechtsbijstand. Ook bij inschakeling van een geschillencommissie kan rechtsbijstand noodzakelijk zijn. Immers, de procedure bij een geschillencommissie mag eenvoudig zijn, de aard van het geschil of het (financieel) belang hoeft dat niet te zijn.

Ook nu al wordt gebruik gemaakt van alternatieve geschilbeslechting. Slechts 4% van de geschillen wordt aan de rechter voorgelegd, hetgeen betekent dat in de huidige situatie al 96% van de geschillen buiten de rechter om wordt opgelost. Uit niets blijkt dat er onnodig veel wordt geprocedeerd. Ook de staatssecretaris heeft dit erkend (na overigens eerst anders te hebben beweerd). Als er verhoudingsgewijs al zo weinig wordt geprocedeerd en er ook geen sprake is van onnodig procederen, waarom dan een verplichte poortwachter optuigen? Dat kan toch niet anders betekenen dan dat het de bedoeling is om rechtzoekenden van de rechter af te houden en hen te verplichten om gebruik te maken van (goedkopere) alternatieven?

Deze bedoeling spreekt klip en klaar uit het volgende citaat: *“Indien de weg van arbitrage of bindend advies open staat of heeft open gestaan, maar bijvoorbeeld ongebruikt is verstreken, bestaat om die reden in beginsel geen noodzaak om tot rechtsbijstandverlening in de vorm van eenvoudige behandeling of op basis van een toevoeging over te gaan. Dit kan anders zijn als na afloop van zo'n procedure in arbitrage of bindend advies de weg naar de gewone rechter open staat, en de rechtzoekende in dat verband de ondersteuning door een rechtsbijstandverlener behoeft.”*⁸ Wie verzuimd heeft gebruik te maken van een alternatief, krijgt in het geheel geen rechtsbijstand meer, ook al heeft hij een serieus geschil dat nog aan de rechter kan worden voorgelegd.

In het nieuwe stelsel wordt de nadruk gelegd *“op een zo efficiënt mogelijke wijze van geschilbeslechting, en waarbij niet de toevoeging van een rechtsbijstandverlener maar de oplossing van het juridisch probleem of geschil voorop staat.”*⁹ Het voorop plaatsen van de oplossing van het juridisch probleem of geschil staat naar onze mening op gespannen voet met de toegang tot de rechter, nu hier bedoeld wordt: verplicht gebruik maken van andere mogelijkheden als de poortwachter dat zo beslist.

Doel van de stelselvernieuwing: bezuinigen

Over het doel van de stelselvernieuwing staat onder meer het volgende in de memorie van toelichting: *“De stelselvernieuwing leidt uiteindelijk tot een beperking in de huidige omvang van de kosten van het bestaande systeem, maar ook tot een stelsel dat beter aansluit bij de behoeftes en mogelijkheden van deze tijd. Dat wil niet zeggen dat bezuinigingen uitsluitend de redenen – laat staan de rechtvaardiging – vormen voor de voorliggende herziening. Doelstelling van de stelselvernieuwing is het behoud, en waar mogelijk versterking, van de beheersbaarheid van het systeem, in het licht van de toename van de kosten van het stelsel in de afgelopen jaren. Juist vanwege het streven om ook in de toekomst te blijven voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM, wordt een stelselvernieuwing doorgevoerd (...)”*¹⁰

Afgaande op dit citaat zijn bezuinigingen niet uitsluitend de reden voor de stelselvernieuwing, maar wel in hoofdzaak. De overige genoemde redenen zijn echter zo weinig plausibel, dat bezuiniging uiteindelijk als enige reden overblijft. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met de behoeftes en mogelijkheden van deze tijd? Elders in de memorie van toelichting valt hierover het volgende te lezen: *“De burger is mondiger en zelfstandiger geworden, en er zijn meer adequate alternatieven*

⁸ Memorie van toelichting, p. 69.

⁹ Idem, p. 56.

¹⁰ Idem, p. 54.

*opgekomen om geschillen tot een oplossing te brengen.*¹¹ Maar juist voor de Wrb-populatie gaat die vooronderstelling van mondigheid en zelfstandigheid niet op¹². Voorts wordt ook al binnen het huidige stelsel gebruik gemaakt van adequate alternatieven. Probleem is dat binnen het nieuwe stelsel rechtzoekenden worden gedwongen tot gebruikmaking van niet-adequate alternatieven.

Verder vragen wij ons af hoe een vernieuwing die eenvoudigweg leidt tot een aanzienlijke versoering van het systeem van gefinancierde rechtsbijstand kan worden beschouwd als een versterking? En waarom wordt gesproken van onbeheersbaarheid, terwijl – zoals reeds eerder aangegeven - de (boveninflatoire) uitgavenstijging ca. 2% per jaar is, en tegelijkertijd de bevolking is gegroeid en de regeldichtheid is toegenomen? Tot slot vragen wij ons in gemoede af hoe een beperking van de toegang tot het stelsel nu nodig kan zijn om in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan artikel 6 EVRM.

Al deze argumenten worden er met de haren bijgesleept om te verbloemen waar het werkelijk om gaat: er moet eenvoudigweg nog eens € 85 miljoen af van het budget voor de gefinancierde rechtsbijstand, nadat er in de afgelopen jaren al € 110 miljoen aan bezuinigingen is ingeboekt. Alvorens een goed functionerend stelsel drastisch te herzien, dienen eerst de effecten van de eerdere bezuinigingsmaatregelen in kaart te worden gebracht. Het wordt tijd dat de staatssecretaris daar eens inzicht in geeft in plaats van voortdurend het beeld te schetsen van een onbeheersbaar stelsel.

Voorts – en dit hebben wij ook al bij herhaling naar voren gebracht mag er ook wel eens aandacht worden besteed aan het feit dat de overheid zelf debet is aan een groeiend beroep op de gefinancierde rechtsbijstand door in sneltreinvaart wetgeving te produceren die diep ingrijpt in de privacy en de inkomenszekerheid van juist de burgers aan de onderkant van de samenleving, waarbij ook nog eens internationaalrechtelijke normen met voeten worden getreden. De overheid zou wat meer aan zelfbeheersing moeten doen.

Verplichte poortwachter

De staatssecretaris stelt dat er breed draagvlak is voor *“de verdieping en de verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand”*¹³ en dat hij heeft geluisterd naar het veld en het parlement: *“Zorgen die zijn geuit en alternatieven die naar voren zijn gekomen, zowel tijdens het algemeen overleg vanuit de Tweede Kamer als rondom het algemeen overleg vanuit de advocatuur, hebben geleid tot het nu voorliggende pakket, beschreven in de brief van 18 februari 2014.”*¹⁴ Wij wijzen er met klem op dat er draagvlak was voor een kwantitatieve verdieping en verbreding van de eerste lijn. Dat is iets heel anders dan een verplichte poortwachter, waarbij een overheidsinstelling gaat bepalen of een rechtzoekende al dan niet een advocaat krijgt. Daarvoor is (in ieder geval vanuit de advocatuur) nooit steun geweest.

De staatssecretaris wekt de indruk dat de verplichte poortwachter noodzakelijk is om juridische problemen in een vroeg stadium te beoordelen, om escalatie te voorkomen en om oplossingen te bereiken buiten een juridische procedure. Dat gebeurt echter nu ook al binnen het huidige stelsel, door zowel loketmedewerkers als advocaten. Daarvoor is geen verplichte poortwachter nodig. Advocaten zijn bovendien op grond van de gedragsregels verplicht om escalatie te voorkomen en zo

¹¹ Memorie van toelichting, p. 62.

¹² Het Sociaal en Cultureel Planbureau schat in een recent rapport het aantal mensen met problemen op het vlak van sociale redzaamheid op 1,4 miljoen, *Zorg Beter Begrepen (2014)*, Isolde Woittiez, Lisa Putman, Evelien Eggink, Michiel Ras, Den Haag 2014, p. 43.

¹³ Memorie van toelichting, p.6.

¹⁴ Idem, p.10.

mogelijk procedures te voorkomen. De gang langs de rechter is altijd ultimum remedium, nu ook al. Een verplichte poortwachter betekent vooral een extra – bureaucratische - laag, waar advocaten nu binnen het systeem van high trust gratis en voor niets beoordelen of een zaak toevoegwaardig is. Met de verplichte poortwachter moet de rechtzoekende bij toevoegwaardige problemen eerst een gesprek voeren met een loketmedewerker en vervolgens nogmaals met de advocaat. Dit betekent een dubbele belasting voor de rechtzoekenden en extra kosten.

Duidelijk is dat de verplichte poortwachter vooral bedoeld is om zoveel mogelijk zaken uit te filteren: *“De werkwijze van de eerstelijnsvoorziening is daarmee ingericht op een filterfunctie: zoveel mogelijk probleemoplossing in die fase, zodat zo min mogelijk gebruik hoeft te worden gemaakt van de tweede lijn.”*¹⁵ Wij zijn er voorstander van dat wat in de eerste lijn kan worden opgelost ook door de eerste lijn wordt opgelost. Dat betekent niet de instelling van een verplichte poortwachter, maar een investering in de kwaliteit van de eerstelijns rechtshulpverlening. Het ziet er echter niet naar uit dat die investering er gaat komen, want er gaat juist bezuinigd worden op de kosten van het Juridisch Loket. De verplichte route langs het Juridisch Loket in combinatie met een bezuiniging op het Juridisch Loket kan niet anders betekenen dan dat de kwaliteit van de rechtshulpverlening onder druk komt te staan. Maar niet alleen de kwaliteit, ook de toegankelijkheid van het Juridisch Loket staat onder druk. Besparingen moeten worden gevonden in *“gewijzigde openingstijden dan wel het terugbrengen van het aantal locaties van de eerstelijns voorziening.”*¹⁶ Voorts moeten afspraken voor het spreekuur in beginsel digitaal worden gemaakt en wordt van de rechtzoekende ook verwacht dat hij zijn verzoek om rechtsbijstand digitaal indient. De (fysieke) drempels die de rechtzoekende over moet om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand werken ontmoedigend. Dit terwijl de toegang tot recht juist zou moeten worden gestimuleerd door de overheid.

Wij hebben verder grote zorg over de “dubbele pet” van de loketmedewerker: *“In de samenloop van functies van het spreekuur zit een zeker spanningsveld. De medewerker van de eerstelijnsvoorziening verzorgt rechtsbijstand ten behoeve van de rechtzoekende, terwijl tijdens het spreekuur tevens de vraag aan de orde kan komen of de rechtzoekende in aanmerking komt voor rechtsbijstand op basis van eenvoudige behandeling of een toevoeging. De medewerker heeft in dat geval niet alleen tot taak om rechtsbijstand te verlenen, maar heeft tevens een selecterende functie en de taak om het besluit op een eventuele aanvraag tot eenvoudige behandeling of een toevoeging voor te bereiden (...).”*¹⁷ In deze dubbele pet zit een groot, principiële probleem. Hier vermengt zich immers het belang van de overheid met dat van de rechtzoekende. Van onafhankelijke en onpartijdige rechtsbijstandverlening kan dan per definitie geen sprake zijn.

Voorts is er onvoldoende oog voor het fundamentele verschil tussen de rol van de loketmedewerker en de advocaat. De loketmedewerker verleent rechtshulp en doet niet aan belangenbehartiging: *“Het juridisch loket verstrekt kosteloze eerstelijns rechtsbijstand door middel van informatieverstrekking, vraagverheldering en advisering bij juridische vragen. Daarbij wordt niet als vertegenwoordiger van de rechtzoekende opgetreden.”*¹⁸ De advocaat verleent rechtsbijstand, waarbij juist wel sprake is van belangenbehartiging van de rechtzoekende. Dit betekent dat een rechtzoekende die verplicht wordt doorverwezen naar de eenvoudige behandeling (zie hieronder) geen aanspraak heeft op belangenbehartiging. In het wetsontwerp zoals dat nu voorligt wordt het verschil tussen de rol van de loketmedewerker en de advocaat ten onrechte niet tot uitdrukking gebracht en verdwijnt het heldere onderscheid tussen rechtsbijstand en rechtshulp zoals dat nu in artikel 1 van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) te vinden is.

¹⁵ Memorie van toelichting, p. 13-14.

¹⁶ Idem, p. 32.

¹⁷ Idem, p. 26.

¹⁸ Idem, p. 7.

De verplichte poortwachter moet een besparing van € 23,4 miljoen opleveren¹⁹. Hoe de staatssecretaris deze besparing denkt te behalen maakt hij op geen enkele wijze inzichtelijk. Wil het Juridisch Loket in staat zijn om zijn nieuwe taak naar behoren uit te voeren – d.w.z. kwalitatief goede (rechtshulp)verlening en doorverwijzing - dan kan het toch niet anders dan dat er geld bij zal moeten. De staatssecretaris noemt zelf al de extra ICT-kosten en personeelskosten. Daar is de kwaliteitsverbetering nog niet eens bij inbegrepen. De hoogte van de kosten zijn naar onze mening zelfs dermate ongewis (in relatie tot de begrote besparing) dat wij ons afvragen waarom een dergelijke rigoureuze wijziging überhaupt nog wordt overwogen.

Maar er komt geen geld bij. Integendeel, er moet ook nog eens € 9,4 miljoen worden bezuinigd op de uitvoeringskosten van de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket²⁰. Die besparingen denkt de staatssecretaris aldus te halen: *“Ten eerste is er een besparing voorzien als gevolg van vraagtuitval door diverse maatregelen, zoals door een afname van het aantal toevoegingen. Verder wordt, door de selectie aan de poort, op efficiëntere wijze op aanvragen van toevoegingen beslist, doordat de tijdens het spreekuur opgedane kennis van het rechtsprobleem gebruikt wordt bij de voorbereiding van het besluit omtrent de aanvraag.”* De – beoogde - afname van het aantal toevoegingen zal niet zonder meer leiden tot minder kosten. Er moeten nog steeds evenveel beslissingen worden afgegeven (mogelijk meer), alleen zullen er meer negatieve beslissingen worden afgegeven. Waartegen dan waarschijnlijk vaker geprocedeerd gaat worden, wat weer extra kosten met zich meebrengt. En bij de veronderstelde efficiëntie kunnen ook vraagtekens worden geplaatst. Het werk dat nu – gratis - door advocaten binnen het systeem van high trust wordt gedaan (namelijk beoordelen of een zaak toevoegwaardig is) moet straks worden gedaan door (betaalde) loketmedewerkers (met minder praktijkervaring en minder kwalitatieve bagage).

Uit geen enkel onderzoek blijkt dat de poortwachter *EVRM-conform* kan functioneren. Opmerkelijk is dat uit een enquête van de VSAN (waarvan de resultaten als bijlage 1 zijn bijgevoegd) is gebleken, dat 55,7% van de advocaten heeft meegemaakt dat een rechtzoekende ten onrechte niet is doorverwezen, waardoor schade is ontstaan. Er is geen kwalitatief onderzoek voorhanden waaruit blijkt dat het Juridisch Loket berekend is op deze nieuwe taak.

Tot slot wijzen wij nog op de resultaten van de destijds ingestelde commissie Ouwerkerk die voorafgaand aan de invoering van het Juridisch Loket in 2006 adviseerde inzake de toekomstige inrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie adviseerde het loket geen poortwachterfunctie te laten vervullen omdat dit zou leiden tot een omslachtige gang van zaken (toename van de bureaucratie) waar de belangen van de rechtzoekenden niet mee zijn gediend en een dergelijke functie bovendien afbreuk zou kunnen doen aan het beginsel van de vrije advocatenkeuze²¹.

Rapport Significant (pilots) als basis voor het wetsvoorstel

Ter onderbouwing van het wetsvoorstel verwijst de staatssecretaris naar het rapport van Significant zonder inhoudelijk in te gaan op de onderzoeksresultaten. Naar onze mening biedt het rapport van Significant geen enkele basis voor het in het leven roepen van een verplichte poortwachter. Integendeel: het rapport geeft aanleiding te veronderstellen dat een verplichte poortwachter kostenverhogend zal werken. Zie onze reactie op het rapport van Significant, die als bijlage 2 is bijgevoegd, en waarvan de belangrijkste conclusies zijn:

¹⁹ Memorie van toelichting, p. 56-57.

²⁰ Idem, p. 57.

²¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 436, nr. 3

- Het onderzoek van Significant is gebaseerd op een niet-aselecte steekproef onder een zeer kleine groep rechtzoekenden, waarbij ten aanzien van de aard van de steekproef een cruciale passage uit een eerder conceptrapport is weggelaten²²;
- de pilot in zijn totaliteit geen kostenvoordeel laat zien;
- Een substantieel deel van de zaken in de pilot ten onrechte is doorverwezen naar de eenvoudige behandeling, hetgeen juist tot extra kosten leidt;
- in het rapport nauwelijks aandacht wordt besteed aan de kosten van niet-toevoegwaardige zaken die worden doorverwezen naar de eenvoudige behandeling en zaken waarvoor na de eenvoudige behandeling alsnog moet worden doorverwezen naar een advocaat;
- de conclusie van de onderzoekers dat uit de pilotsituatie een afname met 30% van het aantal toevoegwaardige geschillen blijkt aanvechtbaar is;
- het beweerdelijke kostenverschil tussen loketmedewerker en advocaat niet afdoende is onderbouwd;
- de kwaliteit van de (rechts)hulpverlening in de pilot niet toetsbaar is.

Kwaliteitsslag

De staatssecretaris erkent dat een kwaliteitsslag noodzakelijk is: *“De uitbreiding van de taakopdracht van de eerstelijnsvoorziening vergt een kwaliteitsslag.”*²³ De staatssecretaris geeft evenwel weinig handvatten voor de invulling daarvan. Hij heeft het over *“de verbreding van de competenties en verdieping van de inhoudelijke juridische kennis van de medewerkers. (...) het ontwikkelen of het elders betrekken van bepaalde specialisaties (...) samenwerking met de advocatuur.”*²⁴ De staatssecretaris werkt een en ander niet uit, terwijl hier nu juist de crux zit: een verplichte poortwachter vereist een gegarandeerde kwaliteit. Wij vinden dat die kwaliteit vergelijkbaar moet zijn met de kwaliteit die advocaten bieden. Advocaten moeten voldoen aan hoge kwaliteitseisen (permanente opleidingseisen) en zijn daarbij gebonden aan het tuchtrecht. Dit geldt allemaal niet voor de loketmedewerkers. De staatssecretaris laat zich niet uit over de organisatie en financiering van de opleiding van loketmedewerkers, noch over de organisatie en controle van de kwaliteit van hun dienstverlening. Gevreesd moet worden dat de kwaliteit het kind van de rekening wordt, met name omdat bij de loketmedewerkers proceservaring ontbreekt en dit een onmisbaar element vormt bij kwalitatief hoogwaardige advisering.

Wij adviseren de staatssecretaris om in wetgeving in formele zin kwaliteitscriteria op te nemen om zo de kwaliteit van rechtsbijstand en/of rechtshulp die wordt verleend door anderen dan advocaten te waarborgen. Het gaat dan om zaken als een verplichte aansprakelijkheidsverzekering, verplichte dossiervorming, een geheimhoudingsverplichting, een laagdrempelige klachtprocedure, opleidingseisen, een verplichting tot permanente scholing en het instellen van een instituut tot tuchtrechtelijke handhaving.

De eenvoudige behandeling is rechtshulp en geen rechtsbijstand

²² Uit het conceptrapport blijkt namelijk dat een onbekend aantal rechtzoekenden bij het eerste baliecontact al direct zijn doorverwezen: *‘(...) als de balie-medewerker inschat dat er veel urgentie is om de zaak snel te laten behandelen door een advocaat (omdat bijvoorbeeld termijnen verstrijken), dan krijgt de rechtzoekende vaak geen informatie over de pilots aangeboden en verstrekt de balie-medewerker direct een diagnosedocument. Dit geldt ook voor de zaken waarvan de balie-medewerker inschat dat een advocaat zeker nodig is en de oplossing van het geschil niet binnen de pilots (met maximaal drie uur eenvoudige behandeling) gerealiseerd kan worden.’* (zie punt 27 van het conceptrapport). Deze passage komt opmerkelijk genoeg in het eindrapport niet terug, hetgeen wij misleidend achten.

²³ Memorie van toelichting, p. 27.

²⁴ Idem.

De eenvoudige behandeling door medewerkers van het Juridisch Loket betreft géén rechtsbijstand, maar rechtshulp zonder belangenbehartiging en vertegenwoordiging. Deze rechtshulp wordt voorts verleend door een niet-onafhankelijke rechtshulpverlener, te weten de medewerker van een overheidsinstelling. Rechtzoekenden verplichten tot gebruikmaking van de eenvoudige behandeling, betekent hen afhouden van rechtsbijstand (belangenbehartiging en vertegenwoordiging) door een onafhankelijk rechtsbijstandverlener (advocaat).

Eenvoudige behandeling wordt voorts pas verleend nadat de rechtzoekende daarvoor een “heffing” heeft betaald. Deze vooraf te betalen heffing vormt een onaanvaardbare drempel, aangezien juist rechtzoekenden in benarde omstandigheden (broodnood wegens weigeren bijstandsuitkering, woninguitzetting, etc.) niet in staat zullen zijn om deze heffing te voldoen. Deze mensen krijgen dan geen toegang krijgen tot rechtshulp, en mogelijk ook niet tot een advocaat, hetgeen wij een buitengewoon onwenselijke situatie achten.

Van de eenvoudige behandeling wordt ten onrechte veel verwacht: *“De eenvoudige behandeling biedt meer mogelijkheden tot onderzoek van het juridisch probleem en het zoeken naar oplossingen voor dat probleem.”*²⁵ Wij vragen ons hierbij af ten opzichte waarvan de eenvoudige behandeling meer mogelijkheden tot onderzoek van het juridisch probleem en het zoeken van oplossingen biedt? Die extra tijd heeft alleen zin als er vervolgens geen doorverwijzing naar een advocaat meer volgt. Volgt er alsnog een doorverwijzing dan is sprake van dubbele kosten. Uit het rapport van Significant blijkt dat doorverwijzing na een eenvoudige behandeling zich relatief vaak voordoet en dat deze route geen besparing oplevert. Zie hierover onze reactie op het rapport van Significant.

Noodzakelijkheidstoets

Op dit moment bestaat er een wettelijke aanspraak op rechtsbijstand. Dat recht is er, tenzij één van de in de wet geformuleerde uitzonderingsgronden aan de orde is. Dat uitgangspunt wordt met de introductie van het noodzakelijkheids criterium omgedraaid: er bestaat in beginsel geen aanspraak op rechtsbijstand, tenzij degene die rechtsbijstand vraagt de poortwachter ervan kan overtuigen dat het noodzakelijk is naar een rechtsbijstandverlener te verwijzen. Het recht op rechtsbijstand wordt hiermee een gunst. Op een recht kun je een beroep doen, op een gunst niet. Hiermee wordt de toegang tot het recht een onzekere aangelegenheid. Dit klemt eens te meer nu de poortwachter, die gaat toetsen of een rechtzoekende in aanmerking komt voor de bijstand van een advocaat, een overheidsinstelling is, terwijl 60% van de toevoegingen wordt verleend voor procedures tegen de overheid. De overheid gaat dan bepalen of de rechtzoekende mag procederen tegen de overheid. Indirect gaat de poortwachter hiermee op de stoel van de rechter zitten.

De rechtzoekende krijgt een actieve rol: hij moet gaan aantonen dat hij een advocaat nodig heeft. De groep rechtzoekenden voor wie de Wrb bedoeld is, de onderlaag van onze samenleving, beschikt over het algemeen niet over de kennis en vaardigheden om zo'n verzoek te onderbouwen. De steun die ze daarbij kunnen krijgen is geen onpartijdige steun, doch steun van een instituut dat de opdracht heeft om een – fijnmazig - filter te zijn, te weten het Juridisch Loket.

Overigens lijkt het erop dat er een dubbele noodzakelijkheidstoets zal gaan plaatsvinden. Zo lezen wij in de memorie van toelichting dat de noodzakelijkheidstoets zowel op het spreekuur wordt toegepast (*“bij het zoeken naar een oplossing voor het probleem”*) als bij de beoordeling van de aanvraag van eenvoudige behandeling of een toevoeging: *“Hulpverlening en toetsing zijn derhalve niet alleen complementair, ze hebben ook een zekere overlap.”*²⁶ Dit betekent niet alleen (nodeloos) dubbel werk, maar ook een dubbele filter.

²⁵ Memorie van toelichting, p. 10-11.

²⁶ Idem, p. 26

Verhoging financieel belang

Het financieel belang wordt (na de relatief recente verdubbeling van € 250 naar € 500) opnieuw fors verhoogd, naar € 500 voor een lichte advies toevoeging en € 1.000 voor een reguliere toevoeging. De staatssecretaris stelt dat deze verhoging recht doet *“aan de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende en dient ter voorkoming van het onnodig juridiseren van zaken die vaak feitelijk en juridisch eenvoudig van aard zijn.”*²⁷ Maar waarop baseert de staatssecretaris deze veronderstellingen? Hij miskent dat de meeste rechtzoekenden om wie het hier gaat (zeer) lage inkomens hebben (meestal op het niveau van het sociaal minimum²⁸), voor wie een bedrag van € 500 of € 1.000 substantieel is, terwijl de problematiek (gezien bijvoorbeeld de uiterst complexe regelgeving op het vlak van het sociaalzekerheidsrecht) nauwelijks feitelijk en juridisch eenvoudig van aard is, en voor hen een procedure vaak de enige mogelijkheid is om hun recht te halen. Als deze rechtzoekenden gedwongen worden om het erbij te laten zitten, omdat hun belang bijvoorbeeld € 950 is, komen zij direct in de problemen. Wegens het ontbreken van een financiële buffer ontstaan namelijk direct achterstanden in de betaling van de kosten van huur, zorgverzekering en energierekening. Dergelijke achterstanden zijn vervolgens niet meer in te lopen door cumulatie van schulden, incassokosten en proceskostenveroordelingen, hetgeen vaak het begin van een problematische schuldensituatie betekent met alle gevolgen van dien. Maar behalve directe financiële problematiek, kunnen ook andere belangen in het geding zijn. Een boete van € 500 voor een eenvoudige winkeldiefstal kan bijvoorbeeld ook gevolgen hebben voor de verklaring omtrent het gedrag en de verblijfsvergunning, of de mogelijkheid te naturaliseren. Door rechtzoekenden met dit soort problemen rechtsbijstand te onthouden wordt vrij spel gegeven aan bijvoorbeeld bestuursorganen, werkgevers en verhuurders. De eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende zal in veel gevallen betekenen: zich vrijwillig neerleggen bij de status quo.

De staatssecretaris meent dat de verhoging van het financieel belang gerechtvaardigd is *“nu de voorziening voor eerstelijns rechtsbijstand wordt versterkt.”*²⁹ De eerstelijns voorziening biedt echter geen belangenbehartiging en dat is nu juist wat rechtzoekenden met een krappe beurs nodig hebben wanneer zij tegenover een sterke wederpartij komen staan die hen treft in hun inkomen of woongenot. De eerste lijn zal daarom nauwelijks soelaas kunnen bieden, waardoor deze mensen alsnog met lege handen komen te staan, omdat ze vanwege het verhoogde financiële belang vervolgens niet in aanmerking komen voor een toegevoegd advocaat.

Wij achten het overigens in strijd met aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat het financieel belang bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld en de regelgeving zich hierdoor aan de parlementaire controle onttrekt. Het betreft immers een element van de regeling dat zo gewichtig is dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. De ontwikkeling van de hoogte van de eigen bijdragen heeft duidelijk laten zien wat er gebeurt wanneer deze parlementaire controle ontbreekt.

Herijking eigen bijdragen = verhoging eigen bijdragen van de laagste inkomensgroepen

De staatssecretaris herziet de inkomensgrenzen in die zin dat er straks nog maar drie inkomenscategorieën zijn en hij schaft de verhoogde eigen bijdragen voor echtscheidingszaken af. Hij stelt dat hiermee het systeem begrijpelijker en evenwichtiger wordt, dat het een budget-neutrale

²⁷ Memorie van toelichting, p. 19.

²⁸ Het sociaal minimum is gelijk aan de bijstandsnorm. Voor een alleenstaande is deze bijstandsnorm momenteel € 951,64 per maand (inclusief vakantietoeslag) en ligt daarmee onder de voorgestane grens van het financieel belang van € 1.000,00 voor een reguliere toevoeging.

²⁹ Memorie van toelichting, p. 20.

aanpassing betreft en dat de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand er niet door wordt beïnvloed³⁰. Wij kunnen de staatssecretaris hierin niet volgen.

Per 1 oktober 2013 gelden voor familierechtzaken substantieel hogere eigen bijdragen. Een maatregel waar veel kritiek op is gekomen. Nu wordt dit aparte regime afgeschaft onder het mom van begrijpelijkheid en vereenvoudiging, maar er komt iets voor in de plaats dat veel ingrijpender is: het systeem van echtscheiding op basis van gezinsinkomen. Dit nieuwe systeem, waarop wij hieronder nog nader zullen ingaan, is ingewikkeld, onbegrijpelijk en leidt tot rechtsongelijkheid bij rechtzoekenden.

Voor de overige zaken betekent de herijking eenvoudigweg een forse verhoging van de eigen bijdrage voor de laagste inkomensgroep, te weten van € 143 (met diagnose en triage-korting) naar € 196 (na het vervallen van de korting). Die laagste inkomensgroep omvat ca. 80% van de huidige Wrb-gerechtigden. Het is dus volstrekt onaannemelijk dat dit een budget-neutrale aanpassing betreft: als 80% van de rechtzoekenden per zaak € 53 meer aan eigen bijdrage gaat betalen, dan moet dat een besparing opleveren. Waarom zou de staatssecretaris anders de moeite nemen om een "budget-neutrale" maatregel door te voeren?

Opnieuw wordt de toegang tot het recht voor de laagste inkomensgroep fors duurder. Het kan niet anders of dat heeft effect op de toegang tot het recht. Dat de maatregel geen invloed heeft op de aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand is dan wel erg eufemistisch uitgedrukt. Strikt genomen blijft de aanspraak bestaan, alleen de prijs gaat fors omhoog. En daar zit nou net de crux.

Ook de staatssecretaris gaat van vraaguitval uit, echter hij meent dat zich tevens een aanzuigende werking zal voordoen, omdat bepaalde rechtzoekenden juist een lagere eigen bijdrage gaan betalen. Dat sprake zal zijn van een aanzuigende werking is echter weinig aannemelijk: in het hoogste segment is de eigen bijdrage nog steeds fors. Bovendien valt in dit segment maar een zeer klein percentage van de Wrb-gerechtigden. Daarentegen wordt het merendeel van de rechtzoekenden geconfronteerd met een verhoging van de eigen bijdrage met meer dan 37%!

Clawback

De staatssecretaris introduceert een clawback-regeling inhoudende dat de rechtzoekende bij succes de door de Raad voor Rechtsbijstand vastgestelde forfaitaire vergoeding geheel of gedeeltelijk aan de advocaat moet voldoen. Het gevolg van deze maatregel kan zijn dat de rechtzoekende uiteindelijk nauwelijks iets overhoudt, omdat het verkregen resultaat vrijwel volledig opgaat aan advocaatkosten. Een werknemer die bijvoorbeeld een maand achterstallig loon vordert en dat dankzij de inzet van een advocaat alsnog ontvangt, moet dat loon geheel of grotendeels afdragen aan zijn advocaat, terwijl hij dat loon nu juist nodig heeft om zijn huur, energiekosten, zorgpremie, etcetera te betalen. Als er geprocedeerd is, dan zal er een proceskostenveroordeling ten gunste van de rechtzoekende liggen, maar die is beslist niet kostendekkend. Als de advocaat een procedure heeft weten te voorkomen en de kwestie in der minne heeft weten te regelen, dan is er meestal geen sprake van een proceskostenvergoeding. Moet daar dan alsnog over geprocedeerd gaan worden? Voor de advocaat betekent een succesvol afgeronde zaak een fors incassorisico, aangezien hij in dat geval de hele toevoegvergoeding moet zien te innen bij zijn cliënt. Immers: resultaat leidt ertoe *"dat achteraf de eigen bijdrage wordt verhoogd met het bedrag van het financieel resultaat van de zaak, tot maximaal de vergoeding waarop de advocaat recht heeft (vergelijk artikel 38, tweede lid) of maximaal de hoogte van het financieel resultaat"*³¹.

³⁰ Memorie van toelichting, p. 47.

³¹ Idem, p. 44.

De staatssecretaris rechtvaardigt deze maatregel aldus: *“De uitbreiding van de resultaatbeoordeling heeft tot doel rechtzoekenden die met een toevoeging procederen in een meer vergelijkbare positie te brengen met rechtzoekenden die hun advocaatkosten geheel zelf moeten betalen – en dus (ook) voor de afweging staan of de kosten in de zaak voor hen voldoende opwegen tegen de baten. De verwachting is dat zij daardoor bij de afweging van kosten en baten vaker een uitkomst bereiken waarop een geheel zelf betalende burger zou zijn uitgekomen. Dit bevordert een meer realistisch gebruik van de voor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbare middelen.”*³²

De staatssecretaris miskent dat de Wrb in het leven is geroepen voor rechtzoekenden die vanwege hun lage inkomen geen advocaat kunnen betalen, maar deze vaak wel nodig hebben om niet in financiële moeilijkheden te geraken. Met de sinds 1 oktober 2013 fors verhoogde eigen bijdragen (en de indertijd verhoogde griffierechten) worden deze rechtzoekenden al veel meer dan voorheen gedwongen de afweging te maken of de kosten opwegen tegen het belang van de zaak. Met een maatregel als deze wordt het recht op rechtsbijstand volstrekt uitgehold en wordt de rekening voor de toegang tot het recht geheel bij de rechtzoekende gelegd. Hier onttrekt de overheid zich aan haar verantwoordelijkheid om de toegang tot het recht te waarborgen, onder het mom van gelijke behandeling.

De staatssecretaris presenteert de clawback-regeling als een uitbreiding van de resultaatsbeoordeling: *“De clawback is naar zijn aard een uitbreiding van een regeling voor resultaatsbeoordeling, die nu ook al in de Wrb is opgenomen, en bevat in zoverre ook geen volstrekt nieuwe principes.”*³³ Deze voorstelling van zaken klopt niet. De resultaatsbeoordeling leidt tot het afkomen van een aanzienlijk resultaat: alleen voor zover het resultaat uitkomt boven ca. € 10.000 (alleenstaanden) of ca. € 20.000 (echtparen, samenwonenden) moet er voor de advocaatkosten worden betaald. De rechtzoekende behoudt dan ten minste tot deze grens de baten. De clawback leidt ertoe dat vanaf de eerste euro moet worden betaald voor de verleende rechtsbijstand, hetgeen bij een bescheiden resultaat betekent dat dit geheel dan wel grotendeels moet worden afgedragen en de rechtzoekende niets of nauwelijks iets overhoudt, hetgeen de facto betekent dat er schateraf geen rechtsbescherming is geweest bij het winnen van een zaak met financieel voordeel tot aan de grens van de wettelijke vergoeding voor de rechtsbijstandverlener.

Wij achten het overigens ook hier in strijd met aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat de clawback bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld en de regelgeving zich hierdoor aan de parlementaire controle onttrekt. Het betreft immers opnieuw een element van de regeling dat zo gewichtig is dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken.

Echtscheiding op basis van gezinsinkomen

Ten aanzien van rechtzoekenden die rechtsbijstand nodig hebben in een scheidingsprocedure geldt nu de regel dat het inkomen van de echtgenoot of de geregistreerd partner niet mede in aanmerking wordt genomen bij de beoordeling van de aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand. Deze uitzondering wil de staatssecretaris afschaffen. Daarvoor in de plaats introduceert de staatssecretaris een – ingewikkeld - systeem van echtscheiding op basis van gezinsinkomen. De consequentie hiervan is dat in veel gevallen de partner met een inkomen onder de Wrb-grens de kosten van de toevoeging zal moeten terugbetalen aan de Raad voor Rechtsbijstand. In veel gevallen zal dit de vrouw zijn. Met deze bepaling wordt er indirect onderscheid gemaakt op basis van geslacht waarbij het niet vanzelfsprekend is dat dit objectief gerechtvaardigd zal zijn. De staatssecretaris gaat uit van gelijkwaardige (ex-)partners. Probleem is dat van die gelijkwaardigheid vaak geen sprake is. Partners

³² Memorie van toelichting, p. 43-44

³³ Idem, p. 55.

die in staat zijn om de scheiding in onderling overleg te regelen, doen dat nu ook al. Partners die dit niet kunnen, omdat bijvoorbeeld sprake is van geweld, machtsongelijkheid of kennisachterstand hebben rechtsbijstand nodig om hun (gerechtvaardigde) belangen te kunnen behartigen. Dat is straks niet anders. Wat wel anders is, is dat die (ex)partners er een extra strijdpunt bij krijgen: de kosten van rechtsbijstand. Desondanks durft de staatssecretaris te beweren dat deze regeling *“beoogt bij te dragen aan het voorkomen en tegengaan van vechtscheidingen.”*³⁴

De staatssecretaris stelt dat de toegang tot het recht gewaarborgd blijft met deze maatregel. Immers, de minder draagkrachtige partner kan *“in aanmerking komen voor een toevoeging, zij het dat dezerechtszoekende gehouden is de kosten van de toevoeging – voor zover het betreft de reguliere puntenvergoeding waarop de rechtsbijstandverlener recht heeft – terug te betalen aan de raad.”*³⁵ De toegang tot het recht wordt hier gewaarborgd op eigen kosten. Rechtszoekenden met een inkomen rond het minimum zijn straks zo’n € 900 tot € 1.300 kwijt als ze willen scheiden. Met deze maatregel wil de staatssecretaris € 7,1 miljoen binnenhalen³⁶. Deze € 7,1 miljoen moet dus worden opgebracht door de allerarmsten. Hiermee onttrekt de overheid zich geheel aan haar verantwoordelijkheid voortvloeiend uit artikel 18 van de Grondwet.

Waar in de memorie van toelichting onderaan pagina 35 wordt gesproken van gelijkstelling van echtscheidingszaken met andere zaken, is dit niet per definitie het geval. Met name in de situatie beschreven op pagina 37 bovenaan, waarbij sprake is van een gezamenlijk gezinsinkomen boven de gezinsnorm, maar waarbij de partners ieder voor zich onder de alleenstaandennorm blijven, pakt het negatief uit. De twee toevoegingen die nodig zijn zullen door beide partners terugbetaald moeten worden, terwijl zij ieder na de scheiding wel onder de alleenstaandennorm vallen en dus over een minimuminkomen beschikken en ook niets op de *“vermogende”* partner kunnen verhalen.

Op pagina 40 van de memorie van toelichting wordt gewezen op het vallen van de schuld in de gemeenschap. In het geval de meer verdienende partner het verzoek tot echtscheiding indient, valt de schuld van de toevoeging echter buiten de boedel. Dit geldt overigens alleen zolang het huidige huwelijksvermogensrecht nog bestaat. Een wetsvoorstel waarbij dit op de schop gaat en de gemeenschap van goederen niet meer de standaard is, is reeds aangekondigd.

In de memorie van toelichting wordt nergens gesproken van de hoogte van de eigen bijdrage die aan de minst verdienende partner wordt opgelegd, die voor een toevoeging met terugbetalingsplicht in aanmerking komt. Als het gezamenlijk gezinsinkomen (dat al boven de gezamenlijke norm uitgaat) daarvoor de basis is, wordt dus automatisch de hoogste eigen bijdrage gerekend aan een niet verdienende partner. Deze zal dit nooit op voorhand kunnen betalen en ontvangt geen bijzondere bijstand, want daarvoor geldt het gezinsinkomen. Kortom, als de advocaat de hoogste eigen bijdrage maar voor moet schieten (met het grote risico dat dit achteraf nooit meer verhaald kan worden), dan is deze regel nergens voor nodig, omdat de facto de rechtsbijstand pro deo verleend zal moeten worden.

Bij een toevoeging voor mediation zal geen terugbetalingsverplichting ontstaan. Hiermee wordt er op rechtzoekende een wel erg grote druk uitgeoefend om te kiezen voor mediation, waardoor de rechtzoekende die in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand in de praktijk geen andere keuze heeft dan te kiezen voor mediation. Wij stellen dat dat de toegang tot een juridische beoordeling van zijn zaak door de rechter uit beeld raakt en dat dit mogelijk niet verenigbaar is met artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM.

³⁴ Memorie van toelichting, p. 36

³⁵ Idem.

³⁶ Idem, p. 58.

Verlaging vergoedingen rechtsbijstandverleners

Opnieuw verlaagt de staatssecretaris de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners: *“Een eerste tranche van die verlaging, inhoudende een bedrag van € 0,35, is doorgevoerd via het Besluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde. Om het te besparen bedrag van € 85,1 miljoen te kunnen halen is het nodig dat een tweede tranche van de generieke verlaging van de basisvergoeding per punt wordt ingezet.”*³⁷

De staatssecretaris spreekt van een, op het moment van schrijven nog in te voeren, eerste tranche (waarbij de staatssecretaris overigens de voorgestane bevrozing van de indexering vergeet te vermelden), maar voorafgaand aan die eerste tranche zijn al verschillende kortingen toegepast op de puntvergoeding:

- 01-07-2011: indexering overgeslagen;
- 01-01-2012: 5% verlaging (per saldo 5,95%; Staatsblad 2011, 590, p. 6) en aanzienlijke wijziging van de indexeringsystematiek als gevolg waarvan de inflatiecorrectie veel geringer is dan voorheen;
- 01-10-2013: 5% verlaging.

Met de bevrozing van de indexering en de € 0,35 verlaging wordt een besparing van € 13,7 miljoen (€ 12,6 miljoen + € 1,1 miljoen) beoogd. De tweede tranche moet leiden tot nog eens € 2,9 miljoen extra besparing³⁸. Alles bij elkaar komt dit op € 16,6 miljoen, hetgeen, mede in aanmerking genomen de eerdere verlagingen, een forse ingreep is.

Tevens meent de staatssecretaris de vergoeding voor administratieve kosten te kunnen afschaffen, omdat er na de stelselherziening geen administratieve lasten meer zouden zijn voor de rechtsbijstandverleners. Na invoering van de verplichte poortwachter moet de advocaat echter nog steeds administratieve handelingen verrichten. Ook de staatssecretaris constateert dat de administratieve last blijft bestaan: *“Per saldo is sprake van een lichte afname van de administratieve last voor rechtsbijstandsverleners.”*³⁹ Wij zien niet in hoe een lichte afname van de administratieve last het volledig afschaffen van de – toch al lage en bij lange na niet marktconforme - vergoeding kan rechtvaardigen.

Naast de verlaging van de vergoedingen introduceert de staatssecretaris ook een vergoedingenplafond. Wij zijn daar op zichzelf niet tegen, maar het stoort ons hoe de staatssecretaris deze maatregel onderbouwt: *“Van de advocaten die deelnemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ontvangt 3 à 4 % jaarlijks een vergoeding die boven de Balkenendenorm ligt (€ 187.340). In 2013 betrof het 241 advocaten. Het hoogste totaalbedrag aan vergoedingen die dat jaar voor één individuele advocaat was vastgesteld bedroeg € 516.131. Uit gegevens van de raad blijkt dat in de gevallen waarin de jaarvergoeding boven de Balkenendenorm ligt, een bovengemiddeld groot deel van deze vergoeding verband houdt met bewerkelijke uren.”*⁴⁰

Hier worden appels met peren vergeleken: de Balkenendenorm (wettelijke verankerd in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector) ziet op loon, terwijl een vergoeding op grond van de Wrb omzet is⁴¹. Van deze omzet moeten de kantoor- en beroepskosten

³⁷ Memorie van toelichting, p. 46.

³⁸ Idem, p. 59.

³⁹ Idem, p. 60.

⁴⁰ Idem, p. 48.

⁴¹ Zie ook uitdrukkelijk de Monitor gefinancierde rechtsbijstand 2013, p. 130.

en pensioenvoorzieningen nog in mindering worden gebracht. Uitgaande van ongeveer 30-50% kosten, resteert in het merendeel van de hier besproken gevallen een inkomen dat veel lager ligt dan de Balkenendenorm, waarbij nog opvalt dat de staatssecretaris uitgaat van een onjuist bedrag omdat de Balkenendenorm € 230.474⁴² bedraagt (waardoor het om minder dan twee procent van de advocaten gaat die een vergoeding ter hoogte van de Balkenendenorm hebben ontvangen⁴³). Daarbij komt nog dat het onduidelijk is of op de in de Monitor gefinancierde rechtsbijstand 2013 genoemde omzetten de omzetbelasting van 21% in mindering is gebracht. Van belang is dat het merendeel van de advocaten v er onder de Balkenendenorm zit qua vergoedingen: twee derde deel van de rechtsbijstandverleners ontving in 2013 slechts een brutobedrag tot € 50.000 van de Raad voor Rechtsbijstand⁴⁴. Zij hebben juist ernstig te lijden onder de verlaging van de vergoedingen en de verhoging van de eigen bijdragen (incassorisico) en kunnen geen beroep doen op een norminkomen zoals dat door de Nederlandse Zorgautoriteit wel voor vrije beroepsbeoefenaren in de eerstelijnszorg wordt vastgesteld (voor de huisarts is het bruto-inkomen bijvoorbeeld bepaald op € 112.713)⁴⁵. Gezien de maatschappelijke opvattingen die er rond de beloning van de advocatuur bestaan en waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de beloningen van de sociale advocatuur en die van advocaten die slechts declarabele rechtshulp verlenen, zouden wij het buitengewoon op prijs stellen als de discussie rond de vergoedingen in het vervolg op basis van de juiste cijfers wordt gevoerd; de argumentatie in de memorie van toelichting laat op dit punt te wensen over. De problematiek rond de aftopping van het aantal punten per jaar bij extra uren-zaken moet overigens al sedert 2011 bekend zijn bij het ministerie⁴⁶, zodat voor wat betreft de exorbitante vergoeding voor   n advocaat in 2013 de staatssecretaris deels de hand in eigen boezem dient te steken.

Opvallend is evenwel dat ook kwaliteit een reden is om tot dit vergoedingenplafond te komen: *“Daarbij geldt dat de raad te waken heeft voor de kwaliteit van de door rechtsbijstandverleners op grond van toevoegingen verleende rechtsbijstand. Die kwaliteit komt niet alleen tot uitdrukking in eisen die aan rechtsbijstandverleners worden gesteld ten aanzien van kennis en ervaring, maar ook in de werkbelasting van rechtsbijstandverleners. Ook voor de in het stelsel actieve advocaten geldt dat zij in redelijkheid slechts een bepaalde hoeveelheid werk op jaarbasis aankunnen, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van het werk. Die werkbelasting komt niet alleen tot uitdrukking in het aantal toevoegingszaken dat een rechtsbijstandverlener op jaarbasis in redelijkheid op zich kan nemen, maar ook in het totaal aantal uren dat op jaarbasis aan gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden besteed.”*⁴⁷

De staatssecretaris erkent hiermee dat kwaliteit zijn prijs heeft. Desondanks verlaagt hij jaar na jaar de vergoedingen, waarmee hij advocaten juist dwingt om meer zaken aan te nemen, teneinde hun

⁴² De bezoldiging van een topfunctionaris bedraagt per kalenderjaar ten hoogste € 187 340 aan beloning, vermeerderd met a. € 8263 wegens belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en b. € 34 871 wegens de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn, zie artikel

⁴³ Monitor gefinancierde rechtsbijstand 2013, p. 221.

⁴⁴ Idem, p. 130.

⁴⁵ Zie het rapport *Methodieken ter bepaling van de ‘arbeidskosten’ van eerstelijnszorg* (2013), p. 40. Zie http://www.nza.nl/104107/138040/NZa_Methodieken_ter_bepaling_van_de_'arbeidskosten'_eerstelijnszorg.pdf.

⁴⁶ Zie het nieuwsbericht van 21 december 2011 van de Raad voor Rechtsbijstand: ‘Aanleiding hiervoor was een advies dat door de Commissie voor Bezwaar is uitgebracht. Daarin werd overwogen dat de 2000-puntenregeling onverbindend is omdat daarvoor geen basis bestaat in artikel 15 van de Wet op de rechtsbijstand. De Memorie van Toelichting spreekt volgens de commissie wel over een maximum aantal zaken waarvoor toegevoegd kan worden, maar niet over een maximum aantal te declareren punten. De Raad kan daarom uitsluitend het aantal toevoegingen aan een maximum binden. De commissie heeft verder overwogen dat de Raad uit oogpunt van zorgvuldigheid advocaten niet met een maatregel als deze mag overrompelen.’ Hier te vinden: <http://www.rvr.org/nl/news,2011/12/14-4-4--Nieuwe-regeling-maximum-toevoegingen.html>.

⁴⁷ Memorie van toelichting, p. 49.

praktijk draaiende te kunnen houden. Kennelijk is kwaliteit voor de staatssecretaris alleen maar een argument om de vergoedingen aan de bovenkant af te romen. Maar voor de advocaten die het zonder extra uren moeten stellen (het gros van de deelnemers in het stelsel) en die steeds harder moeten werken om een enigszins aanvaardbaar inkomen te verdienen geldt het argument niet. Zij moeten die kwaliteit maar in hun eigen tijd regelen. De gevolgen van deze selectieve denktrant zijn verstrekkend. Door de steeds verdere verlaging van de vergoedingen dreigt er een tweedeling te ontstaan tussen betalende rechtzoekenden (vermogende particulieren, werkgevers, verhuurders, (semi-)overheden en bedrijven) en rechtzoekenden die worden bijgestaan op basis van een toevoeging. Voor die laatste groep zal er straks onvoldoende kwalitatief goede rechtsbijstand beschikbaar zijn, omdat de vergoedingen te laag zijn geworden.

Wij zien in de toekomst overigens grote problemen ontstaan rond de bedrijfsvoering. Alle kantoren zijn afhankelijk van een zekere aanloop van cliënten, doorverwijzingen uit het veld en acquisitie. Wanneer met de gang langs het Juridisch Loket niet geregeld wordt dat de cliënt retour wordt gestuurd bij doorverwijzing door de poortwachter, is geen fatsoenlijke bedrijfsvoering meer mogelijk met alle (ook maatschappelijke) gevolgen van dien. Daarbij is van belang dat het huidige doorverwijsarrangement tussen het Juridisch Loket en de advocatuur nog het best omschreven kan worden als een *black box* omdat geen enkel (laat staan cijfermatig) inzicht wordt geboden in de doorverwijzingen en doorverwijzingssystematiek.

Rechtsbescherming

Er komt geen bijzondere (laagdrempelige) voorziening voor rechtzoekenden die worden geconfronteerd met een afwijzing van hun verzoek om rechtsbijstand: *“Op het moment dat een rechtzoekende juridisch advies wil over de weigering van een aanvraag, kan hij proberen een advocaat te vinden die bereid is naar zijn zaak te kijken en bezwaar in te dienen. De advocaat kan met de rechtzoekende afspreken dat – als het bezwaar gegrond wordt verklaard – de betreffende advocaat de zaak verder in behandeling krijgt. De motie Franken²² roept op tot het doen van onderzoek naar een bijzondere voorziening voor rechtsbescherming tegen een besluit in het kader van selectie aan de poort. Omdat wordt aangesloten op de gebruikelijke Awb-procedure, waarmee reeds is voorzien in een effectieve rechtsbescherming tegen besluiten op aanvragen tot verlening van rechtsbijstand, zijn geen bijzondere rechtsmiddelen nodig.”*⁴⁸

De staatssecretaris vindt dat de rechtzoekende hiermee effectieve rechtsbescherming heeft. In dit standpunt kunnen wij de staatssecretaris niet volgen. De “gebruikelijke” Awb-procedure houdt in dat de rechtzoekende die wordt geconfronteerd met een afwijzende beslissing een bezwaarschrift zal moeten indienen (met een beslistermijn van maximaal twaalf weken) en een voorlopige voorziening zal moeten vragen bij de voorzieningenrechter (met een doorlooptijd van zeker twee weken, maar meestal meer), waarvoor griffierecht verschuldigd is. En dit allemaal om een advocaat te krijgen. De eigenlijke procedure moet daarna nog plaatsvinden.

Verder is volstrekt onduidelijk of de rechtzoekende hierbij hulp van een advocaat kan krijgen. Volgens de memorie van toelichting kan hij proberen een advocaat te vinden. Worden de werkzaamheden van deze advocaat vergoed? Daarover laat de memorie van toelichting zich niet uit, maar wij hebben de indruk dat van de advocaat verwacht gaat worden dat hij deze bijstand gratis verleent. Als dat zo is, dan zal de rechtzoekende er veelal alleen voor staan, want een advocaat kan het zich niet permitteren om eerst gratis twee procedures te voeren om vervolgens mogelijk een toevoeging te krijgen op basis waarvan alleen de werkzaamheden worden vergoed die op de eigenlijke zaak betrekking hebben. Op deze wijze is de rechtsbescherming feitelijk illusoir.

⁴⁸ Memorie van toelichting, p. 28.

EVRM

De staatssecretaris meent dat hij met zijn voorstellen niet door de bodem van het EVRM zakt. Hierin volgen wij de staatssecretaris niet. Bij brief van 14 februari 2014 zonden wij de staatssecretaris het advies van de heer prof. mr. T. Barkhuysen⁴⁹ en deden wij hem het dringende verzoek om zijn voorstellen zodanig aan te passen dat deze in overeenstemming zijn met de relevante (inter)nationaalrechtelijke bepalingen.

Barkhuysen analyseert de minimumeisen met betrekking tot de toegang tot de rechter:

“Het recht op toegang tot de rechter mag worden beperkt, mits de beperkingen in kwestie niet in essentie het recht op toegang tot de rechter schaden, de beperkingen een gerechtvaardigd doel dienen (in de zaak van Podbielski and PPU Polpure t. Polen kwam het EHRM tot het oordeel dat louter een financiële reden zoals een bezuiniging geen legitiem doel dient) en beperkingen evenredig en proportioneel zijn.”⁵⁰

“ (54) Overigens zou de eerstelijns (overheids)voorziening op onpartijdige en onafhankelijke wijze moeten (kunnen) vaststellen of een rechtzoekende voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt. Mocht dit niet het geval zijn, dan tast ook dit het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 6 EVRM aan, hetgeen te meer geldt in zaken tegen de overheid.”⁵¹

“Voor zover een hardheidsclausule dit al zou kunnen ondervangen, geldt dat daarbij dan in elk geval alle door het EHRM geformuleerde gezichtspunten op individueel niveau moeten kunnen worden meegewogen. De hardheidsclausule mag niet door financiële overwegingen worden gedictieerd. Het recht op toegang tot de rechter mag niet illusoir zijn.”⁵²

Vervolgens is Barkhuysen zeer kritisch over de houdbaarheid van de voorstellen (die nu zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting):

“Het voorstel van de staatssecretaris van VenK tot aanpassing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand leidt er – in samenhang gezien met de hiervoor al beschreven recentelijk ingevoerde dan wel in te voeren beperkingen op het recht op toegang tot de rechter – toe dat de toegang tot de rechter op grond van onder meer artikel 6 EVRM onder druk komt te staan. Wij vragen ons in dit verband af of de aanscherpingen zoals de staatssecretaris van VenJ die thans heeft voorgesteld, niet de grens van het toelaatbare overschrijden en of een en ander nog wel in overeenstemming is met het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM en andere (inter)nationale bepalingen en de door het EHRM geformuleerde gezichtspunten.”⁵³

Wij constateren dat het huidige wetsvoorstel en de in de memorie van toelichting verwoorde aanvullende voorstellen op een groot aantal punten door de ondergrens van de minimumvereisten voor toegang tot het recht zakt. Wij denken hierbij onder andere aan het ontbreken van een effectieve mogelijkheid om negatieve beslissingen van de poortwachter aan te vechten, het ontbreken van kwaliteitseisen met betrekking tot de (verplichte) eerste lijn, de inhoudelijke toets op noodzakelijkheid in het geval het een geschil betreft met de overheid, de verregaande beperking van

⁴⁹ Het advies is hier te vinden: <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/02/2014-02-13-advies-gefinancierde-rechtsbijstand-en-toegang-tot-de-rechter.pdf>

⁵⁰ Advies, p. 21.

⁵¹ Advies, p. 14/15.

⁵² Advies, p. 23.

⁵³ Advies, p. 24.

rechtsbijstand door een advocaat (nee, tenzij), de poortwachter die indirect op de stoel van de rechter gaat zitten. De opzet van de beoogde stelselvernieuwing is in strijd met het grondwettelijke en internationaalrechtelijke beginsel van (adequate) toegang tot de rechter en toegang tot (adequate) rechtsbijstand. Wij stellen ook vast dat de staatssecretaris nadrukkelijk de bodemgrenzen opzoekt van wat mag voor wat betreft de beperkingen op de toegang tot het recht. Dit past een welvarend land als Nederland niet. Wij constateren dat de staatssecretaris ons verzoek om zijn voorstellen zodanig aan te passen dat deze in overeenstemming zijn met de relevante (inter)nationaalrechtelijke bepalingen, terzijde heeft geschoven en dat hij voort marcheert op de ingeslagen weg. Daarmee dwingt de staatssecretaris ons datgene te doen waarvoor hij nu juist zo graag een stokje wil steken: de rechter adiëren. Wij verzoeken de staatssecretaris met klem om het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet in te dienen.

Hoogachtend,
Namens de VSAN en de VSAA,



M.H.J. van Geffen
Bestuursleden VSAN/VSAA



R.H.P. Feiner
Bestuurslid VSAN



J.S. Vlieger
Bestuurslid VSAA

Bijlagen:

1. Uitkomsten enquête VSAN/VSAA
2. Reactie VSAN/VSAA op eindrapport Significant