

Inbreng in de consultatieronde implementatie van de voorstellen commissie v.d. Meer

Commentaar van de SSZ, de specialistenvereniging socialezekerheidsrechtadvocaten

Algemeen

Vanuit de Adviescommissie Bestuursrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten is een technisch en zeer gedetailleerd commentaar gegeven op de implementatie van de voorstellen van de commissie v.d. Meer. De SSZ sluit zich van harte bij dit nauwkeurige commentaar aan.

De SSZ hecht eraan daarnaast in meer algemene zin een aantal opmerkingen te maken.

De indruk zou kunnen ontstaan dat door de invoering van de aanbevelingen van de commissie v.d. Meer een evenwichtig systeem van vergoedingen tot stand is gekomen. De SSZ heeft (nog steeds) grote waardering voor het werk van de commissie v.d. Meer. Door een aantal ontwikkelingen en als gevolg van voortschrijdend inzicht zijn echter een aantal belangrijke aanpassingen nodig. De achtergrond daarvan wordt hierna beschreven.

Het rapport v.d. Meer is sterk verouderd

Het rapport van de commissie van der Meer is inmiddels bijna 5 jaar geleden uitgekomen. Het rapport is gebaseerd op gegevens van jaren daarvoor. Er is dus een gegronde reden om na te gaan of de cijfers nog actueel zijn. Dat is in veel opzichten niet meer het geval.

Tijdschrijven was niet van betekenis voor de uitbetaling en het gebeurde slecht (te weinig uren)

Bekend gegeven is dat tijdschrijven in de gesubsidieerde rechtsbijstand slecht gebeurde als het geen betekenis had voor de hoogte van de toevoegvergoeding. Dat is in zaken rond sociale verzekeringen en voorzieningen bijna altijd het geval. Voor procedures in bezwaar en beroep zijn veelal forfaitaire vergoedingen van toepassing. Resultaat was de facto dat te weinig tijd werd geschreven. Daarom is de waarde van de bij declaratie opgegeven tijdsbesteding zeer betrekkelijk. Nooit is aan de advocaten duidelijk gemaakt dat de puntenwaardering in het wettelijk stelsel gebaseerd zou worden op de geschreven uren.

Toenemende complexiteit van de regelgeving

De socialezekerheidswetgeving is steeds complexer geworden. De samenhang met allerlei wetgeving rond de sociale verzekeringen, sociale voorzieningen, de belastingen, toeslagen, voorzieningen is steeds groter geworden. Uitkeringsgerechtigden krijgen hun inkomen met regelmaat uit 10 tot 15 inkomensbronnen. Bestuursorganen zijn bij een aanvraag voor een uitkering sterk geneigd allereerst aan te voeren dat er een voorliggende voorziening is (een andere regeling die voorgaat). Dat argument is lang niet altijd eenvoudig op waarde te schatten. In de sv-wetgeving bestaan veel aanpalende grensgebieden (Zvw, Wlz, Pw, Wmo, bijzondere bijstand en andere voorzieningen). Een niet te onderschatten rol speelt het overgangsrecht. De Wajong geeft een mooi voorbeeld. Ongeveer elke vijf jaar komt er weer een nieuwe wet met nieuwe overgangsregels.

De wetgeving is in de laatste 5 tot 8 jaar alleen maar complexer geworden. Dit ondanks alle goede bedoelingen. De hoofdregel is nu: alles wat via een complexe formule in de computer verwerkt kan worden is uitvoeringstechnisch in orde en wordt geïmplementeerd. Controleerbaarheid voor de burger speelt steeds meer een ondergeschikte rol.

Als een van de inkomensbestanddelen gaat schuiven gebeurt dat vaak met bijna alle andere onderdelen van het verzamelinkomen. Er vindt namelijk vaak een wederkerige korting van inkomen

en uitkering plaats.

Dat mechanisme geldt ook voor de leef- en woonsituatie. Ook daar heeft iedere wet eigen regels (verandering van adres is soms meteen van belang, soms pas aan het eind van een heel jaar en soms pas na jaren).

Iedere wet hanteert zijn eigen begrippen als het gaat om het te beoordelen inkomen (twee jaar terug, het inkomen in het lopende jaar of de lopende maand; eerst als schatting en later definitief). Begrippen omtrent kostendeling, zorgbehoefte, gezamenlijke huishouding, duurzaam gescheiden leven verschillen per wet en worden door elk bestuursorgaan weer anders uitgelegd. Met regelmaat worden vanuit leden van onze vereniging signaleringen aan de Ministeries gedaan en dan is het antwoord: wij erkennen het probleem maar het is te ingewikkeld om op te lossen.

De Toeslagenaffaire maakt duidelijk dat de belastingdienst na minstens 5 jaar worstelen nog niet weet hoe de Gordiaanse knoop moet worden ontward. Voor zover valt na te gaan is nog geen 3 % van de zaken inhoudelijk opgelost (1.500 van de 45.000 zaken?). Dit soort zaken zijn de dagtaak van de sociale zekerheidsrechtadvocaten. Maar meestal zijn die complexer omdat de procedures betrekking hebben op meer rechtsgebieden.

Gevolg is dat de zaken gemiddeld aanzienlijk meer tijd zijn gaan kosten dan waar de commissie v.d. Meer uitgaat. Ze zijn namelijk veel ingewikkelder geworden.

Te complex om over te dragen aan de eerste lijn

De zaken zijn door voornoemde ontwikkelingen vaak te complex geworden om over te dragen aan de eerste lijn. De nevenacties zijn vaak cruciaal voor het eindresultaat in de procedure waar de advocaat mee bezig is. Voor alles wat tijdens procedures gebeurt blijft de advocaat gewild maar meestal ongewild het aanspreekpunt en aansprakelijk c.q. verantwoordelijk.

De eerste lijn is in veel opzichten uitgekleeft door gemeenten en het kwaliteitsniveau is vaak aanzienlijk verlaagd. Als een advocaat in de nevenkwestie geen actie onderneemt (een zaak die veelal niet afzonderlijk toevoegwaardig is) schaadt dit de hoofdzaak (ernstig). Een gespecialiseerd advocaat mag geen oogkleppen opzetten en de ogen sluiten voor alle wezenlijke bijkomende juridisch en/of feitelijk complexe zaken die van belang zijn voor de procedure zelf.

Gevolg is dat de tijdsbesteding veel groter is geworden, dan blijkt uit de gegevens waar de commissie v.d. Meer zich op beroept. Feitelijk gaat het om eenzelfde ontwikkeling als in het familierecht. Daar zijn steeds meer bijkomende zaken aan de procedure toegevoegd (ouderschapsplan e.d.). Inmiddels heeft de overheid daar in het familierecht oog voor gekregen. Die ontwikkeling geldt net zo goed voor het socialezekerheidsrecht.

Beleidsaanscherpingen

Juist in de sfeer van de sociale verzekeringen en voorzieningen is het toevoegbeleid zeer aanzienlijk aangescherpt. Dat is in de laatste vijf jaar onder het voorlaatste kabinet in versterkte mate gebeurd. Rond 1994 bij de invoering van de Wrb en de uitvoeringsbesluiten was het uitgangspunt het volgende. Voor iedere procedure die met voldoende rechtswaarborgen was omgeven (de eisen van artikel 6 EVRM) wordt per procedure per instantie in beginsel een aparte toevoeging afgegeven. Als die zaken dan vervolgens tegelijk op zitting worden behandeld werd uitbetaald volgens de regels van samenhang. Dit waren vervolgens de grondslagen voor de commissie Maan en voor het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Ook in het periodiek overleg tussen de Nederlandse Orde van Advocaten en de RvR in de jaren daarna was dit het uitgangspunt.

Oprekken van de reikwijdte van een toevoeging: geen gevolgen voor de vergoeding

De Raad van State heeft het begrip reikwijdte van een toevoeging aanzienlijk opgerekt. De uitvoeringspraktijk is daar pas geleidelijk in meegegaan, maar inmiddels is dat wel volledig gebeurd. Dat is niet erg, als de vergoedingen maar dienovereenkomstig worden aangepast. Maar dat laatste is nu juist niet gebeurd.

Het is tegenwoordig gebruikelijk dat twee of drie bezwaarschriften Participatiewet in bezwaar op 1 toevoeging moeten worden gevoerd. Dit heeft geleid tot een zeer aanzienlijke verzwaring van de werklast. Gemiddeld is de tijdsbesteding minstens een derde (of aanzienlijk meer) zwaarder geworden. De commissie v.d. Meer heeft met deze ontwikkeling geen rekening kunnen houden.

Deze kwestie speelt in de Participatiewet in zeer sterke mate maar ook (maar in mindere mate) in bijvoorbeeld de Wmo, de Aow en dergelijke.

Zelfredzaamheid

Beleidsmatig is in de laatste 8 jaar geleidelijk een onjuiste c.q. oneigenlijke invulling gegeven aan het begrip zelfredzaamheid. Van zelfredzaamheid mag pas sprake zijn als zaken juridisch en of feitelijk niet al te complex zijn. De schrijnende gevolgen van een andere uitleg zijn in de toeslagenaffaire pijnlijk naar voren gekomen. In het werkveld, ook bij de advocatuur, leefde de overtuiging dat het vrijwel onmogelijk was in toeslagenzaken een toevoeging te krijgen. Ook als het ging om zaken die juridisch en/of feitelijk complex waren.

Een ander voorbeeld is de buiten behandelingstelling van een aanvraag. Gemeenten komen vaak met waslijsten van bijna niet te beantwoorden vragen. De vragen zijn vaak zo geformuleerd dat de doelgroep die vragen niet kan beantwoorden, zelfs niet met hulp van wijkteams. Onderliggend is in feite vaak dat burger en gemeente een juridisch geschil hebben. De gemeente zet de rechtzoekende de voet dwars door bijna niet te beantwoorden vragen te stellen. Toevoegingen werden daardoor te vaak op oneigenlijke gronden afgewezen. Dan was een nieuwe aanvraag onvermijdelijk en moet een advocaat de zaak alsnog oppakken. Vervolgens kwam er een bezwaar tot stand waarvan in elk geval zeker was dat dit toevoegwaardig was. Dit leidde tot veel onnodige extra juridische werkzaamheden. Deze twee zaken moesten dan op 1 toevoeging worden afgehandeld met veel meerwerk.

De zaken zijn zwaarder geworden

Gemeenten hebben door schade en schande wijs geworden hun onderzoeksmethoden sterk verbeterd. Dossiers van 100 tot 200 pagina's zijn geen uitzondering. Dan valt te denken aan veeljarige vermoedens van samenwonen, aan discussies over het hoofdverblijf, al dan niet productieve arbeid en dergelijke. Sociaal rechercheurs hebben vaak gedegen werk verricht. Zij besteden soms meerdere maanden aan onderzoeken. Dat was voorheen anders. De resultaten van dat onderzoek moet allemaal weerlegd worden.

de puntenverdeling is daarom nu niet evenwichtig meer

Opvallend is dat overige sociale voorzieningen en WSF met een hoger aantal punten gewaardeerd gaan worden dan zaken rond de Participatiewet. Dat is nu in het geheel niet meer in overeenstemming met de werkbesteding. Daarom zou het nu logisch zijn dat zaken rond bijvoorbeeld de Participatiewet met 10 of 11 punten worden gewaardeerd.

Dat geldt met enige variatie ook voor andersoortige zaken.

Vervolg- en samenhangende procedures

Het meenemen van besluiten

Nieuwe nadere besluiten worden tegenwoordig veel meer dan vroeger meegenomen in lopende procedures (artikel 6:19 Awb). Bestuursorganen nemen ook veel vaker nadere besluiten. Die nadere besluiten kunnen, ook als zij over hetzelfde onderwerp gaan, volstrekt nieuwe invalshoeken hebben die veel nieuw onderzoek en aanvullende tijdsbesteding vragen. Dit alles moet nu op 1 en dezelfde toevoeging worden gedaan.

Finale geschillenbeslechting

Gerechten en bestuursorganen hebben een sterke neiging tot finale geschillenbeslechting gekregen. Daar zijn allerlei methodes voor zoals aanhouding en de bestuurlijke lus. Dit levert aanzienlijk meerwerk op, dat op dezelfde toevoeging moet worden verricht.

Terugverwijzing op dezelfde toevoeging

Als de rechtbank terugverwijst naar de bezwaarfase moet de tweede bezwaarprocedure op dezelfde toevoeging worden gedaan. Dat is met regelmaat een nieuwe volwaardige bezwaarprocedure die vaak zonder nieuwe zitting wordt afgedaan. Dan krijgt de advocaat niets extra's. Ook dit is een onvoorziene ontwikkeling van de laatste jaren.

Het samenvakken van zaken

Veel meer dan vroeger worden zaken zowel in bezwaar als in beroep bij elkaar geschraapt. Dat leidt ertoe dat veel meer werkzaamheden op 1 toevoeging moeten worden gedaan. Of dat hooguit een beperkte verhoging wegens samenhang wordt gegeven.

Best practices en specialisatie

De Raad voor Rechtsbijstand heeft onderkend dat het doen van sociale zekerheidszaken een specialisme is. De tijd dat een (matig functionerende) advocaat een half A-viertje aan een bezwaar besteed is lang voorbij.

Er zijn allerlei best practices-procedures in ontwikkeling. Die geven weer wat een advocaat in elk geval moet doen. Met name in arbeidsongeschiktheidsprocedures zijn zaken daardoor veel tijdrovender geworden. Overigens mag bekend worden verondersteld dat onze vereniging hecht aan de ontwikkelingen die de kwaliteit van de rechtsbijstand bevorderen.

Het is van groot belang dat op een aantal rechtsterreinen (te beginnen met de arbeidsongeschiktheidswetten en de Participatiewet) beschreven wordt wat van een advocaat verwacht wordt en welke bijkomende omstandigheden een extra urenbelasting opleveren. In de arbeidongeschiktheidswetten is daar in samenspraak met de Raad voor Rechtsbijstand een begin mee gemaakt. Het is van groot belang dat dit ook bij zaken rond de Participatiewet gebeurt en aansluitend of gelijktijdig bij andere regelingen.

Conclusies

Er zal een concreet beeld moeten ontstaan van het volgende:

- allereerst: wat wordt standaard van een advocaat verwacht volgens de thans geldende professionele standaarden en voor hoeveel uren staat dit
- daarnaast: welke meer bewerkelijke elementen zijn er in procedures (werkzaamheden rond een deskundigenbericht, een nader besluit, een tweede zitting, een bestuurlijke lus, terugverwijzen, het veelvuldig samenvoegen van zaken e.d.)

SSZ commentaar implementatie commissie v.d. Meer

In de tussentijd zal de Raad voor Rechtsbijstand het te strikte beleid over begrippen als zelfredzaamheid en bereik weer ruimer moeten maken en op zijn minst bij inhoudelijk verschillende procedures een aparte toevoeging moeten verstrekken (ook als sprake is van besluiten over verschillende periodes).