

Bijlage 1 – Nadere uitwerking standpunt van de NOvA

Gebrek aan onderbouwing noodzaak herziening

Zoals in de tevens aan u toegezonden Starting Gate Modernisering Rechtsbijstand (de Gateway Review) terecht wordt aangegeven, is tot op heden helaas nog steeds onvoldoende helder hoe het nieuwe stelsel eruit moet komen te zien en welke concrete (en onderbouwde) problemen deze herziening moet oplossen. Rechtzoekenden en rechtsbijstandsverleners tasten tot in ieder geval 2025 in het duister.

Uit de plannen van de minister ontstaat het beeld dat burgers op dit moment niet voldoende gebruik maken van eerstelijns (rechts)bijstand. Dat beeld van de minister is grotendeels gebaseerd op de gedachte dat de groep mensen die behoefte heeft aan (rechts)hulp groter is dan de groep die thans gebruik maakt van de bestaande voorzieningen. Problemen van deze mensen moeten, zo geeft de minister aan in de voortgangsbrief, zoveel mogelijk integraal opgelost worden en de behoeften van rechtzoekenden moeten daarbij centraal staan. De NOvA is het in beginsel met die gedachte eens, maar stelt wel vast dat de ambitie die eruit spreekt erg groot is. Het heeft alle trekken van een totaalbenadering waarin naast het juridische ook het sociale, het economische en het zorgdomein betrokken zijn. Als dat de bedoeling is van de minister, dan is het volgens de NOvA noodzakelijk om het beleidskader en het financiële kader te verbreden. Het ligt voor de hand hierbij andere departementen dan alleen Justitie en Veiligheid te betrekken. Dat sluit ook aan bij de bevindingen van de OECD in het onlangs verschenen rapport: "Equal Access to Justice for Inclusive Growth"¹. In dit rapport wordt ingegaan op het inrichten van een systeem dat uitgaat van de behoeften van rechtzoekenden en de implicaties hiervan.

Dat er verbeteringen mogelijk zijn binnen het huidige stelsel betekent wat de NOvA betreft in ieder geval nog steeds niet dat de door de minister gewenste herziening gerechtvaardigd is. Vooral niet als de onderbouwing en redenering die ten grondslag moeten liggen aan de contouren onduidelijk blijven. Uw Kamer heeft hierover van de NOvA reeds een aantal factchecks ontvangen sinds de publicatie van de contourenbrief op 9 november jl.

Wettelijke basis

De basis voor de voorgenomen stelselwijziging zou gelegen zijn in het wetsvoorstel Experimentenwet rechtspleging, dat nog niet aan uw Kamer is voorgelegd. Zonder wettelijke basis kunnen wat de NOvA betreft geen experimenten worden uitgevoerd. Een deel van de experimenten binnen het huidige stelsel vindt plaats op basis van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Tegelijkertijd ontbreekt die wettelijke grondslag bijvoorbeeld bij de pilot rond echtscheidingen (scheiden zonder schade). De NOvA zet vraagtekens bij de juridisch houdbaarheid van dergelijke experimenten zonder wettelijke grondslag.

De afgelopen periode is duidelijk geworden dat op een aantal dossiers geen rekening is gehouden met de impact op de gefinancierde rechtsbijstand. Hierdoor zijn er problemen ontstaan of dreigen deze te ontstaan voor advocaten die ten gevolge van wetswijzigingen (structureel) extra tijd aan zaken moeten besteden. Die extra tijd wordt namelijk niet vergoed. Dit speelt onder andere bij de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, de invoering van rechtsbijstand tijdens het politieverhoor en de recente implementatie van richting nr. 2016/800/EU ter versterking van de procedurele rechten van minderjarigen in het strafproces. Als dit al lastig is op dossiers waar het

¹ [OECD](#) (2019), OECD Publishing, Paris.

departement van Justitie en Veiligheid zelf bij betrokken is, dan voorzien wij nog veel problemen bij afstemming van dossiers met andere departementen.

Onduidelijk financieel kader

Uw Kamer heeft een globale toelichting ontvangen op de doorrekening van de contourenbrief, waarbij nog steeds voornamelijk wordt uitgegaan van aannames die verder ingevuld moeten worden door het veld zelf.

De onderliggende aannames en cijfers blijven onduidelijk, alsmede het toekomstperspectief van sociaal advocaten en daarmee deskundige rechtsbijstand. In de toelichting op de doorrekening valt te lezen dat de vergoeding van advocaten, in vergelijking met de huidige situatie, zou kunnen stijgen met een percentage "tussen de 10 en 20%". De commissie Van der Meer heeft echter aangetoond dat gemiddeld bijna 30% van de gewerkte uren door advocaten niet vergoed wordt. In veelvoorkomende zaken zoals bij echtscheiding komt dat percentage zelfs boven de 50%. De doorrekening van de minister laat derhalve zien dat er onvoldoende ruimte is om het vergoedingstekort op te vangen. In de voortgangsbrief wordt gesuggereerd dat de verwachte verhoging van de tarieven niet zal uitkomen op het huidige tarief van € 108,57. De facto is daarmee sprake van een combinatie van de scenario's 2 en 3 die de commissie-Van der Meer schetst: advocaten krijgen minder uren per zaak vergoed, maar ook een lagere vergoeding per uur.

Wat nog meer zorgen baart is dat de door de minister voorziene verhoging van vergoedingen van 10 tot 20% slechts toegepast kan worden als alle aannames van de minister kloppen en maximaal effect sorteren. Zoals hieronder zal blijken heeft de NOvA ernstige twijfels over de aannames van de minister.

De conclusie is dus dat advocaten in het beste geval nog steeds geconfronteerd worden met een groot gat in de financiering van hun werkzaamheden. In het slechtste geval is er in het geheel geen ruimte voor bijstelling van de vergoedingen, of wordt het tekort zelfs nog groter. In de voortgangsbrief wordt immers gesuggereerd dat de verwachte verhoging van de tarieven niet zal uitkomen op het huidige tarief van € 108,57, ondanks dat er breed consensus is over het de conclusie dat de huidige vergoedingen ontoereikend zijn. De NOvA vreest dat in een nieuw stelsel, zoals de minister schetst, geen of onvoldoende ruimte is voor een redelijke vergoeding voor het belangrijke werk dat advocaten binnen onze rechtsstaat verrichten. Dit zal consequenties hebben voor de mate waarin deskundige advocaten rechtsbijstand kunnen verlenen aan kwetsbare rechtzoekenden. De NOvA denkt graag mee over maatregelen die tegemoetkomen aan de wens om de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners eerlijker te maken.

Wat wel duidelijk is, is dat de nieuwe ramingen voor het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) tot en met 2024² laten zien dat ook de komende jaren geen kostenstijgingen te verwachten zijn in het stelsel. Een stelselherziening zoals voorgenomen door de minister is daarmee onnodig. Opvallend is dat in dezelfde ramingen het procedeedgedrag van procespartijen in het geheel geen factor is, maar ze niettemin als '95% nauwkeurig' worden ingeschat.

De NOvA betwijfelt ook of de geschetste contouren zullen leiden tot een kostenbesparing. Er moet namelijk rekening worden gehouden met het risico dat een versterking en daarmee betere vindbaarheid en bereikbaarheid van de eerste lijn tot meer verzoeken tot rechtsbijstand kan leiden.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/12/tk-pmi-ramingen-tot-en-met-2024>

Andere redenen dat de NOvA van mening is dat de betreffende herziening meer geld gaat kosten dan zal opleveren worden hieronder op verschillende plekken uiteengezet.

Problemdiagnose in plaats van triage

De reden om de eerste lijn anders op te zetten is ingegeven vanuit de aanname dat er te snel gekozen wordt voor een juridische oplossing en hulp van een advocaat. Dat is een onjuist beeld. Rechtzoekenden kunnen in veel gevallen zelf vaststellen dat zij een ernstig juridisch probleem hebben waar de eerste lijn geen soelaas kan bieden. Denk bijvoorbeeld aan een ontslag op staande voet, ernstige onderhoudsgebreken aan een woning, geen recht op een WIA-uitkering, enzovoort. In zo'n geval is het ook cruciaal dat snel de juiste stappen worden gezet. Een gang naar een eerstelijns instelling voegt dan niets toe, zorgt voor dubbel werk en verloren (kostbare) tijd. Uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand blijkt dat slechts 15% van alle klantcontacten bij het Juridisch Loket in 2017 uiteindelijk een verwijzing naar een advocaat oplevert. Hiervan betreft 11% een verwijzing die tot stand komt op basis van een verwijzing door de advocatuur³ en 4% een verwijzing door het Juridisch Loket zelf (93.081 respectievelijk 33.704 van het totaal aantal klantactiviteiten van 879.896).⁴ De meeste rechtzoekenden komen dan ook op andere wijze bij een advocaat terecht: via de generalistische eerste lijn zoals rechtswinkels, sociaal raadsliden, buurt- en wijkteams maar ook de specialistische eerste lijn, zoals de maatschappelijke opvang, de GGZ, de MEE organisaties, Per Saldo, Vluchtelingenwerk, Ombudsmannen etc. Kortom een zeer breed palet aan eerstelijnsinstellingen die advocaten nu al goed weten te vinden en ook overigens alleen verwijzen als de hulp van een advocaat noodzakelijk is. In de plannen van de minister moeten al deze rechtzoekenden naar een nog niet bestaande eerstelijnsinstelling. Dat doorbreekt bestaande goed functionerende verwijsafspraken, leidt tot tijdverlies, onnodige bureaucraties en is vermoedelijk kostenverhogend. Beter is om rechtzoekenden wegwijs te maken in het palet aan eerstelijnsinstellingen, zodat rechtzoekenden direct bij de juiste eerstelijnsinstelling met hun probleem terecht kunnen.

Onduidelijkheid over rechtshulppakketten

De NOvA zet nog steeds vraagtekens bij de voorgestelde rechtshulppakketten. Er wordt nog steeds geen duidelijkheid gecreëerd doordat de termen inkoop, aanbesteding, integrale prijs, protocollering en oplossingsroutes door elkaar lijken te worden gehaald. De NOvA is een voorstander van de inzet van best practices en dus oplossingsroutes, maar niet als een protocol zoals in de zorg gebruikelijk is. Best practices dienen namelijk hooguit handvatten te geven voor rechtshulpverleners en rechtzoekenden waarbij altijd ruimte blijft voor maatwerk. Een protocol suggereert bovendien dat afwijking daarvan consequenties met zich meebrengt op het gebied van toezicht en/of tuchtrecht. Dat is ongewenst en voor wat betreft de advocatuur voorbehouden aan de lokale deken en de tuchtrechters.

Voorts zet de NOvA vraagtekens bij de definitie die de minister hanteert voor het begrip 'rechtzoekende'. In de tekst van de voortgangsbrief wordt verwezen naar 'Nederlandse rechtzoekenden'⁵. De NOvA gaat er vooralsnog van uit dat hier niet uitsluitend bedoeld wordt op

³ De terugverwijzing betreft een verwijzing via de advocaat ten behoeve van de triagekorting. De reguliere verwijzing betreft een verwijzing op initiatief van het Juridisch Loket.

⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 156, tabel B4.4. Overigens staan betreffende percentages in de Monitor 2017 omgedraaid en staan in tegenstelling tot deze brief derhalve niet goed vermeld in de Monitor 2017. Door onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand is aan de NOvA doorgegeven dat dit wordt aangepast.

⁵ Zie onder meer pagina 1 van de voortgangsbrief.

rechtzoekenden met een Nederlandse nationaliteit, maar dat het gaat om de algemenere groep van rechtzoekenden in Nederland.

Het doet de NOvA overigens deugd in de voortgangsbrief te lezen dat de minister bij de ontwikkeling van rechtshulp pakketten de inhoud centraal wil stellen. Met de minister is de NOvA van mening dat kwaliteit het uitgangspunt moet zijn. Het gaat daarbij om de kwaliteit van de oplossingen voor de problemen van rechtzoekenden, de kwaliteit van de (juridische) diagnose die daaraan ten grondslag ligt en de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners in het stelsel.

Onduidelijkheid over eigenbijdragesystematiek

In de toelichting op de doorrekening wordt aangegeven dat de eigen bijdrage meer afhankelijk wordt van de kosten voor rechtsbijstand. Hiermee wordt gesuggereerd dat er een extra financiële drempel wordt opgeworpen voor rechtzoekenden die zich tot een advocaat of een rechter dienen te wenden. Dit is in strijd met de toegang tot het recht, maar ook met de vrije advocaatkeuze. Een vraagstuk dat, zoals ook in de marktverkenning van Significant⁶ wordt aangegeven, actueel blijft.

Verder wordt aangegeven in de betreffende toelichting op de doorrekening dat het geïnde bedrag aan eigen bijdragen voor de nieuwe systematiek 15% tot 25% hoger ligt dan het totaalbedrag dat nu aan eigen bijdragen wordt opgelegd. Dit betekent dus dat de eigen bijdragen omhoog gaan, maar met hoeveel blijft onduidelijk. Voor de laagste inkomensgroepen geldt dat de gemiddelde eigen bijdrage komt te liggen op een niveau in de buurt van de huidige eigen bijdrage. Of dit betekent dat voor hen de eigen bijdrage hoger of lager wordt, is niet helder.

Onrealistische doelstelling

Tevens wordt ervan uitgegaan dat ongeveer 75% van de rechtsbijstand in het huidige stelsel ook in de toekomst door een advocaat zal worden verleend. Dit suggereert direct dat de aanname voorligt dat maar liefst 25% van de huidige zaken in het stelsel onnodig terecht komen bij een advocaat en dus via een vereenvoudigde afdoening kunnen worden gedaan. Dit betreft derhalve 104.000 van de in 2017 416.000 afgegeven toevoegingen.⁷ Hiermee doet men in ieder geval de eerste lijn tekort, die op dit moment al veel zaken voortijdig succesvol afhandelt. Het Juridisch Loket alleen al neemt 83% van de klantcontacten voor eigen rekening.⁸ Ook doet men het werk van de Raad voor Rechtsbijstand tekort, die namelijk alleen een toevoeging afgeeft wanneer de zaak toevoegwaardig is. Voor wat betreft de inzet van de advocatuur geldt dat een groot aantal zaken ambtshalve wordt toegevoegd⁹, namelijk 78.954 van het totale aantal van 389.794 reguliere toevoegingen (20%).¹⁰ Daar kan in ieder geval geen besparing op worden gerealiseerd, wat betekent dat de reductie op andere terreinen moet worden behaald. In de ogen van de NOvA is dit onhaalbaar.

Afgezien daarvan is de aanname kennelijk gebaseerd op de subjectieve beleving van 22% van de toevoegingsgebruikers, namelijk dat het voorliggende probleem niet als (zeer) ernstig wordt ervaren.¹¹ Hoe een individu zijn of haar probleem ervaart is echter amper een graadmeter de noemen voor de daadwerkelijk ernst van een (juridisch) probleem.

⁶ [Significant, Eindrapportage marktverkenningen rechtshulp pakketten](#), bijlage bij Kamerstukken II, 2018/2019, 31753-177

⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 61.

⁸ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 156, tabel B4.4.

⁹ Een ambtshalve toevoeging betreft een toevoeging op last van de rechter. Bijvoorbeeld in het kader van de BOPZ (per 1 januari 2020 de Wvvgz).

¹⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 64.

¹¹ Nulmeting Raad voor Rechtsbijstand, pagina 131.

Kijkend naar de realistische cijfers, zoals de lichte adviestoevoeging (2% van het totaal aantal afgegeven toevoegingen¹²), blijft onduidelijk hoe het ministerie aan de potentiële 25% reductie komt. Overigens zien de lichte adviestoevoegingen op zaken van eenvoudige aard die in eerste instantie door de Bureaus voor Rechtshulp werden afgehandeld, maar nu niet (meer) via de spreekuurvoorziening van het Juridisch Loket kunnen worden afgedaan. Het ligt dus eerder voor de hand om het Juridisch Loket en andere belangrijke eerstelijnsvoorzieningen (weer) voldoende te equiperen om deze zaken alsnog zelf af te doen.

In veel rechtsgebieden is de inzet van een advocaat onvermijdelijk of om goede redenen wettelijk verplicht, zoals onder andere het strafrecht, de BOPZ, het familierecht, het bestuursrecht en meer specifiek het asiel- en vreemdelingenrecht. Niet duidelijk is in welke rechtsgebieden een dusdanige vermindering van advocateninzet kan plaatsvinden. Wellicht heeft de minister bij zijn berekeningen de effecten betrokken van de plannen om in het familierecht een gezinsvertegenwoordiger te introduceren in plaats van een advocaat? Dat zou formeel inderdaad betekenen dat er minder zaken bij een advocaat terechtkomen. Mocht dat de redenering zijn, dan herhaalt de NOvA graag haar standpunt dat het familierecht - en dan met name de aan echtscheiding gerelateerde problematiek - dermate ingewikkeld is dat de inzet van rechtskundige bijstand door een advocaat-mediator noodzakelijk is om een duurzame oplossing te bewerkstelligen.¹³

De NOvA kijkt uiteraard graag mee naar mogelijkheden om zaken indien rechtsstatelijk verantwoord sneller en effectiever op te lossen, maar betwijfelt zeer of het terugdringen van het aantal toevoegingen met 25% haalbaar, laat staan wenselijk is.

Haalbaarheid van terugdringen zaken tegen de overheid

Wat de NOvA betreft is het nog steeds noodzakelijk en positief dat de overheid aan de slag gaat met het terugdringen van zaken tegen de overheid. Dit is een belangrijk punt waar de NOvA jarenlang aandacht voor heeft gevraagd. Daarbij is van belang dat de minister heeft beloofd om beter naar nieuwe wetgeving te kijken en de consequenties daarvan in kaart te brengen voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Tot op heden is dit verzuimd¹⁴, waardoor er problemen dreigen te ontstaan door bijvoorbeeld de invoering van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, de invoering van rechtsbijstand tijdens het politieverhoor en de recente implementatie van richting nr. 2016/800/EU ter versterking van de procedurele rechten van minderjarigen in het strafproces. In deze gevallen krijgen advocaten er meer taken bij, maar blijft de vergoeding achter.

Ondanks dat inmiddels door de minister wordt erkend dat de urgentie groot is om tot adequatere vergoedingen te komen, wordt een onderuitputting van de Wrb-subsidie ter hoogte van ruim 10 miljoen euro niet ingezet voor de verhoging van die vergoedingen. Dat aan bijvoorbeeld het OM en de rechtspraak vervolgens, terecht, via de Voorjaarsnota wel extra middelen ter beschikking worden gesteld maakt de situatie extra wrang.

¹² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina's 61, 69-70. "In 2017 werden in totaal bijna 416.000 toevoegingen afgegeven, dat is 7% minder dan in 2016." en "In 2017 werden er ruim 8.500 lichte adviestoevoegingen afgegeven, dat is 3% minder dan in 2016. Met uitzondering van 2014 is er de laatste vijf jaar sprake van een dalende trend."

¹³ Zie in dit kader bijvoorbeeld prof. C.J. Forder, "Liever advocaten!", in: NJB 2019/1559.

¹⁴ Ondanks een aangenomen motie hierover van D66 en CDA in 2013: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31753-59.html>

Voorts blijft de vraag overeind hoe haalbaar het is om bijvoorbeeld de SVB en het UWV te bewegen zich minder formeel op te stellen jegens rechtzoekenden. Een ander voorbeeld waarbij deze vraag speelt is de Belastingdienst en de perikelen rondom de kinderopvangtoeslag.¹⁵ Ook nadat de minister in uw Kamer had toegezegd naar een oplossing te zoeken voor de getroffen gezinnen, ging de Belastingdienst door met procederen. De vraag is dus hoe haalbaar het is dat de door de Minister aangehaalde 25% zakenreductie wordt gehaald.

Toezeggingen gedaan tijdens het VAO gefinancierde rechtsbijstand d.d. 6 februari 2019

Tijdens het VAO d.d. 6 februari jl. is toegezegd uw Kamer te informeren over een advies dan wel voorlichtingsvraag aan de Raad van State, na overleg tussen de minister en de Raad van State. Hierover is echter nog niets bekend. De NOVA verzoekt uw Kamer te vragen naar de stand van zaken.

Tevens is in de voortgangsbrief niet ingegaan op de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de motie Buitenweg c.s. over het ontbreken van gevolgen wegens het niet-naleven van een advies van de poortwachter en daarmee de mogelijkheid voor rechtzoekenden open te houden om zich rechtstreeks te wenden tot een advocaat.¹⁶

Stijgende nood van sociaal advocaten

De nood onder de advocatuur blijft onverminderd hoog. De vraag in hoeverre rechtzoekende on- en minvermogenenden straks nog een advocaat kunnen vinden wordt steeds prangender. De gevolgen van eerdere bezuinigingen zijn immers reeds volop terug te zien in de praktijk: er is minder instroom van jonge advocaten tot het stelsel¹⁷, er wordt een grote uitstroom verwacht door de vergrijzing binnen de sociaal advocatuur¹⁸ en bijna 70 procent van de sociaal advocaten denkt erover te stoppen¹⁹. Om kosten te kunnen besparen moet worden bezuinigd op ondersteunend personeel en hebben toevoegingsadvocaten amper financiële ruimte om te investeren in digitale hulpmiddelen en kennisversterking. Daarnaast blijft de NOVA benadrukken dat er extra budget moet worden vrijgemaakt om het stelsel weer 'gezond' te maken.

-x-

¹⁵ <https://www.rtnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4703871/rechtspraak-openbaar-ministerie-begroting-werkdruk-wachtlijst>

¹⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019Z02197&did=2019D04902>

¹⁷ In 2006 was 18% van de advocaten in het stelsel tussen de 21 en 30 jaar, in 2017 was dit nog maar 9%. Zie Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 115 en pagina 235.

¹⁸ In 2006 was 5% van de advocaten in het stelsel ouder dan 61 jaar, in 2017 was dit gestegen naar 14%. Zie Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, Raad voor Rechtsbijstand, pagina 115 en pagina 235.

¹⁹ <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/7-op-de-10-sociaal-advocaten-overweegt-te-stoppen-dit-is-de-prijs-van-tien-jaar-bezuinigen/>