

Uitsluitend per e-mail

Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid

Den Haag, 14 januari 2021
dossiernummer: 200587
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)6 10 98 07 36
e-mail: c.wiskerke@advocatenorde.nl

Betreft: algemeen overleg gefinancierde rechtsbijstand d.d. 20 januari 2021

Geachte leden van de commissie,

Op 20 januari spreekt uw commissie tijdens een algemeen overleg over de gefinancierde rechtsbijstand. De NOvA vraagt met deze brief uw aandacht voor een aantal punten.

Een terugblik en een vooruitzicht

De minister voor Rechtsbescherming heeft geen benijdenswaardige positie. Hij kreeg bij zijn benoeming in 2017 direct te maken met het gevolg van keuzes van zijn voorgangers: achterstallig onderhoud van ons stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Sinds 2007 hebben verschillende bewindspersonen, zoals Albayrak, Teeven en Van Der Steur, zich gefocust op continue bezuinigingen, waardoor is vergeten dat het stelsel ook onderhouden en dus versterkt diende te worden. Of zoals de dit jaar gestopte sociaal advocaat Mark Hüsen treffend schetst: *“Intussen werkten advocaten in 2019 met een vergoeding die lager was dan in 2009. In 2019 was de vergoeding € 108,57 per punt terwijl deze in 2009 nog € 110,29 bedroeg.”*¹

De inmiddels welbekende onafhankelijke commissie-Van der Meer constateerde in 2017 na uitgebreid onderzoek hetzelfde en sprak zelfs over ernstig achterstallig onderhoud. Investerings waren en blijven hard nodig. Hij legde daarbij direct het belangrijke verschil bloot met de conclusie van de commissie-Wolfsen dat het stelsel ook met wat minder geld uit de voeten kon: *“Wolfsen heeft zich in belangrijke mate georiënteerd op opvattingen die in en over het veld leven en hij heeft onderzoek gedaan naar enkele incidenten in het stelsel. Maar het ontbreekt in zijn conclusie aan een solide basis, op grond van breed, diepgravend kwantitatief onderzoek. In dat gat zijn wij gesprongen.”*²

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

¹ <https://www.advocatenblad.nl/2020/12/09/het-einde-van-een-sociaal-advocatenbestaan/>

² <https://www.advocatenblad.nl/2017/10/25/meer-127-miljoen-extra-rechtsbijstand/>

Wat beide commissies wel degelijk gemeen hadden, was de conclusie dat het stelsel op hoofdlijnen goed functioneert.³ In 2018 kondigde de minister desondanks een forse herziening aan van het stelsel. Het mocht geen bezuiniging genoemd worden, maar een 'redesign binnen de huidige budgettaire kaders'⁴. Een budget dat in 2020 overigens lager uitvalt dan de 400 miljoen euro aan rechtsbijstandskosten in 2006,⁵ maar dat terzijde.

Deze stelselherziening recyclede een aantal ideeën van Albayrak, waaronder een proactieve benadering van geschillen tussen overheid en burgers, en Teeven, waaronder selectie aan de poort. Naast de rechtshulp pakketten is het grootste verschil dat de huidige minister via verschillende pilots gefaseerd naar een uiteindelijke inwerkingtreding in 2025 wil toewerken. De grootste overeenkomst is dat er helaas nog steeds te weinig aan de acute nood wordt gedaan, waardoor de toegang tot het recht voor mensen met een smalle beurs onder druk blijft staan. De NOvA zegt bewust 'te weinig', omdat de minister, weliswaar meermaals onder druk van de NOvA, sociale advocatuur en politiek, op een paar punten tegemoet is gekomen aan de sociaal advocaten: er kwam onder andere een overbruggingsregeling tot 2022, een subsidieregeling voor het stimuleren van jonge aanwas en geld voor innovatie. Ook wordt structureler werk gemaakt van het analyseren van de impact op het stelsel door verschillende wetsvoorstellen.

De NOvA is de minister hier dankbaar voor, maar blijft met klem benadrukken dat het meermaals herhaalde kernprobleem hiermee niet is opgelost. Een probleem dat op de dag van zijn aantreden zelfs in de vorm van een onderzoeksrapport op zijn bureau lag. Ondertussen zien advocaat-stagiairs door de hoge werkdruk en lage vergoedingen geen toekomst in de toevoegingspraktijk⁶ en blijkt uit een recente enquête uitgevoerd onder familierechtadvocaten dat zij zich genoodzaakt zien complexe zaken te weigeren of zelfs te stoppen met de familierechtpraktijk⁷. Het aantal advocaten in het stelsel is tussen 2014 en 2019 voorts gedaald van 7.603 naar 6.883⁸, terwijl het totaal aantal advocaten op het tableau jaar na jaar toeneemt⁹. De NOvA ziet daarbij dat de instroom voornamelijk zit waar deze al een aantal jaar zit: de grote kantoren.

Bovendien is het nog steeds de vraag of de herziening die de minister voor ogen heeft daadwerkelijk zal leiden tot een verbetering van het stelsel en een redelijke vergoeding. De ontwikkeling van de rechtshulp pakketten (/oplossingsroutes) begint nu pas, aan het einde van zijn ambtstermijn, en onduidelijk is of het in het regeerakkoord gereserveerde budget voldoende zal zijn. Zo niet, dan wordt de rekening opnieuw gelegd bij advocaten en rechtzoekenden.

Enquête familierechtadvocatuur

De stelselherziening brengt dus nog steeds veel onzekerheid met zich mee voor rechtsbijstandverleners, met name in het familierecht. Rechtzoekenden hebben direct te maken met de gevolgen hiervan. Niemand ontkent nog dat in dit rechtsgebied snel stappen moeten worden ondernomen om voldoende kwalitatief goede rechtsbijstand te blijven waarborgen. De ontwikkeling van de rechtshulp pakketten duren te lang en sinds 2017 is reeds duidelijk dat er

³ Brief van 31 mei 2016 aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken II 2015-2016*, 31753, nr. 118, p. 8.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/09/tk-contouren-herziening-stelsel-gesubsidieerde-rechtsbijstand-9-november-2018>

⁵ <https://www.nrc.nl/nieuws/2007/11/13/sociale-advocatuur-de-dupe-van-eigen-succes-11428138-a195081>

⁶ <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/advocaat-stagiairs-zien-voor-zichzelf-geen-toekomst-in-rechtsbijstand>

⁷ Zie de enquête in de bijlage bij deze brief.

⁸ <https://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/cijfers-en-trends/aanbod-van-rechtsbijstandsverleners.html>

⁹ <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/aantal-advocaten-blijft-licht-stijgen>

liever gisteren dan vandaag iets moet gebeuren aan de vergoedingen. De motie-Groothuizen c.s.¹⁰, die de regering oproept het overgebleven budget in te zetten voor het ondersteunen van de sociaal advocaten werkzaam in het personen- en familierecht, kwam dan ook als geroepen. Hetzelfde geldt voor de motie-Van Nispen/Van den Berge over de herijking.¹¹

De resultaten van een door de NOvA gehouden enquête (zie bijlage) onder sociaal echtscheidingsadvocaten winden er ook geen doekjes om:

- Van de respondenten die hebben aangegeven echtscheidingszaken op basis van toevoeging te behandelen geeft 81,6% aan soms of zelfs altijd een op voorhand complex lijkende echtscheidingszaak te weigeren. Bijna driekwart van deze advocaten geeft aan dat de beperkte vergoeding een zeer grote rol speelt bij die overweging.
- In totaal denkt ongeveer 85% aan stoppen met het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand op het gebied van familierecht. Van deze groep heeft vervolgens maar liefst 91,5% aangegeven dat de beperkte financiering daarbij een rol speelt.
- Van de respondenten die hebben aangegeven geen echtscheidingszaken (meer) te behandelen op basis van een toevoeging, geeft ongeveer 94% aan dat bij die beslissing de lage vergoeding voor echtscheidingszaken een rol heeft gespeeld.

Signalen die de NOvA meermaals krijgt komen ook terug in de enquête: rechtzoekenden moeten soms stad en land afbellen om een advocaat te kunnen vinden die hen kan helpen met hun probleem. Sommigen laten het erbij zitten, wat grote gevolgen kan hebben. Een in de enquête genoemd voorbeeld is de vader die daardoor zijn kinderen niet meer ziet.

Inmiddels heeft de minister in zijn vierde voortgangsrapportage van 11 januari jl. aangekondigd dat 19 miljoen euro van het overgebleven rechtsbijstandsbudget gereserveerd wordt voor het personen- en familierecht. Wat de NOvA betreft dient dit bedrag conform de genoemde motie-Groothuizen c.s. en de resultaten uit de enquête ten gunste te komen van de huidige vergoedingen. Het op korte termijn belonen van het ouderschapsplan en viergesprekken is daarbij een goede en noodzakelijke stap richting een beter stelsel. Rechtzoekenden worden snel en effectief geholpen met een duurzame oplossing, waardoor maatschappelijke kosten dalen, doordat bijvoorbeeld minder zaken voor de rechter komen en vervolgtoevoegingen worden voorkomen.

Nieuwe stelselbrede herijking blijft nodig

Het familierecht is zoals bekend lang niet het enige rechtsgebied waar het slecht gaat en waarbij de toegang tot het recht aantoonbaar onder druk staat. Inmiddels loopt de overbruggingsregeling af per 2022. Er is dus nog steeds sneller dan ooit duidelijkheid en bovendien toekomstperspectief nodig voor het gehele stelsel. De NOvA stelt daarom wederom een herijking voor zoals voorgesteld door de Commissie Van der Meer:

“Creëer een systeem voor een periodieke evaluatie van het vergoedingstelsel. Eén keer in de negen jaar vindt een grondige evaluatie plaats, door een door de minister in te stellen commissie. Daarnaast vindt er elke drie jaar een beoordeling plaats van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding. Die beoordeling en een aansluitende advisering aan de minister gebeurt door een vast samengesteld gremium van raad, het ministerie en

¹⁰ motie-Groothuizen c.s., 35 570 VI, nr. 59.

¹¹ Motie-Van Nispen/Van den Berge, 34 605, nr. 13

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z22198&did=2020D47217>

Nederlandse orde van advocaten en is gebaseerd op de (permanent) beschikbare tijdschrijfgegevens en vooraf vast te stellen criteria.”

Aangezien de grondige evaluatie van de Commissie Van der Meer heeft plaatsgevonden in 2017, dient binnenkort opnieuw een beoordeling plaats te vinden van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding. Dit zou volgens de NOvA uiterlijk in 2021 moeten gebeuren, ook vanwege de afloop van de overbruggingsregeling, waarbij de grondige evaluatie uit 2017 als uitgangspunt genomen moet worden. Bij deze periodieke evaluatie kunnen dan ook de wijzigingen ten aanzien van het jeugdpiket, de Wvvgz en later het Wetboek van Strafvordering worden meegenomen. Begin 2021 zal een nieuwe onafhankelijke commissie ingesteld moeten worden die deze evaluatie(s) moet gaan uitvoeren.

Ingezette verbeteringen in het stelsel

De NOvA heeft altijd gezegd dat er vaart nodig is. Met de stelselherziening wilde de minister immers ook zorgen voor een redelijke vergoeding. Tot op heden zijn er echter onvoldoende stappen gezet om deze doelstelling waar te maken. Tegelijkertijd heeft de NOvA meermaals aangegeven dat verbetering van het huidige stelsel ook mogelijk is. Om dit te laten zien is de NOvA aan de slag gegaan met een aantal concretere verbeteringen die in de ontwikkeling inmiddels vaak verder zijn dan de initiatieven vanuit het ministerie. In die zin betreurt de NOvA het nog steeds dat we nooit vanaf het begin zijn betrokken bij de contourenplannen van de minister.

- *Samenwerken in de eerste lijn en ontwikkelen best practices*

In onze pilot Samenwerken in de eerste lijn krijgt de samenwerking tussen medewerkers van het Juridisch Loket, sociaal raadslieden, sociaal advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand op verschillende niveaus vorm. Aan de hand van casuïstiek worden knelpunten en best practices ontwikkeld over onder meer diagnose en afdoening. De NOvA vindt het van groot belang dat dit door rechtsbijstandverleners gezamenlijk gebeurt: daarmee leren zij van elkaar en zijn de bevindingen evidence-based met oog voor lokale verschillen. Vragen die hierbij aan de orde komen zijn onder andere: wie pakt bepaalde zaken op? Hoe krijgen we zo snel mogelijk een compleet beeld van het dossier? Kan er door vroegtijdig overleg tussen eerste en tweede lijn een snellere oplossing bereikt worden voor rechtzoekenden en hoe ziet die oplossing eruit?

- *Digitale rechtshulpverlening*

Vanaf 2018 pleit de NOvA voor een digitale tool, ook wel de online paddenstoel genoemd, vernoemd naar de beroemde ANWB-paddenstoel. In 2020 heeft de NOvA hier handen en voeten aan gegeven door nauw samen te werken met het Juridisch Loket aan uitbreiding van hun website. De vierde voortgangsrapportage besteedt hier ook aandacht aan. De website van het Loket is inmiddels aangevuld met een digitale assistent die werkt via een zogeheten beslisboom, waarmee rechtzoekenden op een laagdrempelige manier informatie kunnen krijgen over hun specifieke probleem. Er is begonnen met het ontwikkelen van verschillende beslisbomen over scheiden en ontslag, waar gespecialiseerde advocaten inhoudelijk een bijdrage aan hebben geleverd. Deze samenwerking is erg goed bevallen en zal in 2021 worden voortgezet.

- *Eerder betrekken advocatuur bij voorkomen onnodige overheidsprocedures*

De voormalig aanjager Daan Hoefsmit, die het onnodig procederen door de overheid tegen moest gaan, heeft zich helaas genoodzaakt gezien om de opdracht terug te geven. De nieuwe aanjager is vervolgens voor slechts 2 dagen in de week aangesteld. De minister geeft dan wel aan dat er inmiddels 10% minder toevoegingen zijn in het bestuursrecht en dat dit nog minder kan, maar de

toedracht van deze vermindering maakt hij niet helder. Uit de recente WODC Geschilbeslechtingdelta¹² blijkt dat de onderzoekers niet konden uitsluiten dat dergelijke trends een slechtere toegang tot het recht inhouden. Hiervoor is diepgravender onderzoek nodig. De NOvA leest hierin voorts ook de waarschuwing dat ervoor gewaakt moet worden dat het terugdringen van onnodige procedures door de overheid nooit en te nimmer ten koste mag gaan van de toegang tot het recht. Dat dient een waarborg te zijn bij elk initiatief.

Het waarborgen van rechtsbijstand is dan ook nog steeds hard nodig. De NOvA is daarom samen met de Raad voor Rechtsbijstand en de Belastingdienst aan de slag gegaan met het organiseren van rechtsbijstand voor de gedupeerden van de Toeslagenaffaire. Advocaten zullen indien nodig worden ingezet om advies en bijstand te geven aan de gedupeerden. Op deze manier kan de NOvA bijdragen aan de toegang tot goede rechtsbijstand voor gedupeerden, maar ook aan het voorkomen van nieuw leed. Een manier van werken die wat de NOvA betreft naar meer smaakt, ook als het gaat om andere uitvoeringsorganisaties.

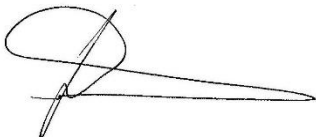
- *Inzet grote kantoren voor de sociale advocatuur*

Diverse grote advocatenkantoren delen de zorgen van de NOvA over de toekomst van de sociale advocatuur. De NOvA gaat het komende jaar verder met de ontwikkeling van initiatieven om sociale kantoren te ondersteunen vanuit de grotere kantoren. Ook blijft de NOvA samenwerken met de Raad voor Rechtsbijstand bij ondersteuning en innovatie van kantoren die werkzaam zijn in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Tot slot

De NOvA concludeert dat de huidige minister voor Rechtsbescherming veel teweeg heeft gebracht. Er lopen veel verschillende initiatieven, de één wat de NOvA betreft beter dan de ander, maar de toekomst blijft onduidelijk. Ondertussen moeten sociaal advocaten het nog steeds doen met een te lage vergoeding, wat een nieuwe herijking hard nodig maakt. Blijft deze herijking met bijbehorende financiële injectie uit, dan is duidelijk dat dit gevolgen heeft voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden. Als zij niet meer geholpen kunnen worden bij bijvoorbeeld hun echtscheiding, de nakoming van een omgangsregeling, het bewijzen van hun onschuld in een strafprocedure, een dreigende huisuitzetting en/of een onterecht gestopte uitkering, bedreigt dat het fundamentele recht op rechtsbijstand en toegang tot de rechter. Deze rechten mogen nooit uit het oog worden verloren en ondersneeuwen door financiële argumenten. Er ligt in die zin een schone, niet benijdenswaardige, taak voor de (mogelijk) nieuwe minister voor Rechtsbescherming.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad,



mr. B.J.M. de Leest
lid algemene raad
portefeuillehouder rechtsbijstand

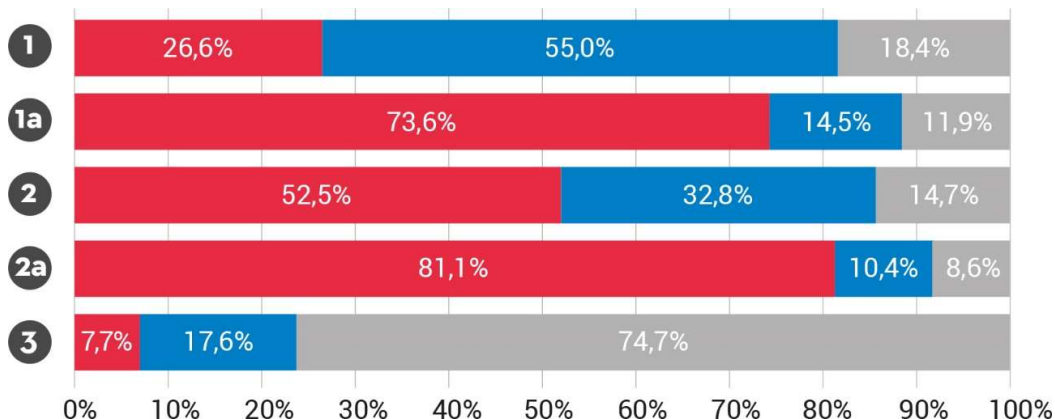
¹² Geschilbeslechtingdelta 2019: over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC, 2020, p. 211.

NOvA-enquête echtscheidingsadvocaten in de gefinancierde rechtsbijstand

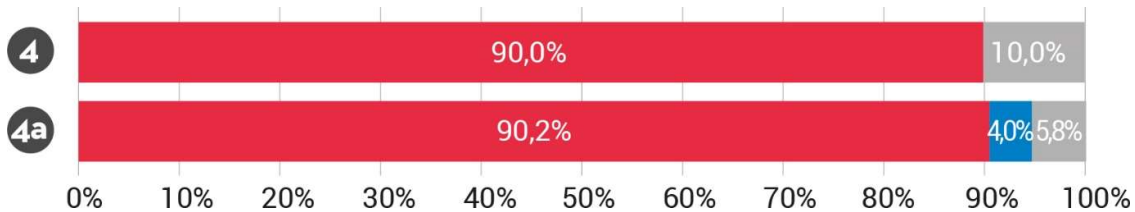
Totaal aantal respondenten: 1224 (december 2020)

1. Van de echtscheidingsadvocaten nu werkzaam in het stelsel (76% van de respondenten) geeft 81,6% aan soms of zelfs altijd een op voorhand complex lijkende zaak te weigeren.
 - 1a. Bijna driekwart van deze advocaten geeft aan dat de beperkte vergoeding een zeer grote rol speelt bij die overweging. Bij slechts 11,9% speelt de vergoeding geen rol bij de weigering.
2. In totaal denkt ongeveer 85% van deze respondenten aan stoppen met het verlenen van gefinancierde rechtsbijstand in echtscheidingszaken.
 - 2a. Van deze groep heeft vervolgens maar liefst 91,5% aangegeven dat de beperkte financiering daarbij een rol speelt.
3. Ongeveer een kwart van deze groep geeft tot slot aan na te denken over het helemaal beëindigen van de praktijk.
 4. Bij ongeveer 95% van de advocaten die in december 2020 aangaven op dit moment geen echtscheidingszaken behandelen op basis van een toevoeging maar die dat daarvoor wel hebben gedaan, speelt de lage vergoeding een (grote) rol bij de afweging om geen toevoegingszaken meer te doen.
 - 4a. In totaal heeft bij ongeveer 94% van deze advocaten de lage vergoeding een rol gespeeld bij het stoppen met echtscheidingen op basis van toevoeging.

1. Weigert u echtscheidingszaken die op voorhand complex lijken?	1a. Indien ja, welke rol speelt het feit dat er een beperkte vergoeding per zaak betaald wordt?
Ja, altijd (26,6%)	Een zeer grote rol (73,6%)
Soms (55,0%)	Een beperkte rol (14,5%)
Nee, nooit (18,4%)	Geen rol (11,9%)
2. Overweegt u in echtscheidingen geen rechtsbijstand op basis van een toevoeging meer te willen verlenen?	2a. Welke rol speelt het feit dat voor echtscheidingszaken een beperkte vergoeding per zaak betaald wordt daarbij?
Ja (52,5%)	Een zeer grote rol (81,1%)
Misschien (32,8%)	Een beperkte rol (10,4%)
Nee (14,7%)	Geen rol (8,6%)
3. Hebt u plannen uw praktijk te beëindigen?	
Ja (7,7%)	
Misschien (17,6%)	
Nee (74,7%)	



4. Heeft u in het verleden wel echtscheidingszaken behandelt op basis van een toevoeging?		4a. Welke rol speelt het feit dat voor echtscheidingszaken een beperkte vergoeding per zaak betaald wordt bij het stoppen?	
Ja (90,0%)		Een zeer grote rol (90,2%)	
Nee (10%)		Een beperkte rol (4,0%)	
		Geen rol (5,8%)	



Hieronder volgt nog een selectie opmerkingen uit het open invulveld:

“Ik heb tot 2 maanden geleden nog echtscheidingen op basis van een toevoeging opgepakt, maar doe dit niet meer vanwege het feit dat er geen balans is tussen de bestede uren en de vergoeding. Voor het uiteindelijke uurtarief komt een stratenmaker (mooi beroep) zijn bed niet uit en bij mij moeten de kosten er nog af...”

“Echtscheidingszaken zijn in toenemende mate complex. Het is echt liefdewerk oud papier om echtscheidingen op toevoegingsbasis te doen. (...) Dit terwijl een goed begeleide echtscheiding veel problemen in de toekomst kan voorkomen. Advocaten zijn zeer deskundig op dit gebied.”

“Complexe echtscheidingen zijn niet te behandelen op basis van de huidige vergoeding. Omgerekend werk je veelal voor minder dan het minimumloon per uur.”

“Mijn familierechtpraktijk kan draaien door betalende zaken. Op de toevoegingszaken leg ik toe. (...) Het is een hele slechte ontwikkeling dat mensen hierdoor verstoken blijven van deskundige bijstand.”

“Ik ben uit overtuiging dit vak gaan doen en ik hoef er niet rijk van te worden. Maar dit is een belachelijke situatie. Ik zou dit niet kunnen doen als mijn partner geen goede baan had, dat vind ik op langere termijn niet houdbaar.”

“Het klopt dat mensen aangeven op meerdere rechtsgebieden geen advocaat meer te kunnen vinden op basis van gefinancierde rechtsbijstand. Een hele treurige ontwikkeling.”

“Werkzaam in de sociale rechtshulp loop ik steeds vaker aan tegen de grenzen van wat haalbaar en verantwoordelijk is.”

“In elk geval zal ik vanaf 2021 helemaal geen echtscheidingen op toevoeging meer behandelen. (...) Mijn kantoorkosten/secretariaat/opleidingsverplichtingen etc. zijn niet meer te dekken met de zeer geringe vergoeding.”

“(...) Ik krijg met grote regelmaat aanvragen voor rechtsbijstand in een familiezaak op basis van een toevoeging. Het is soms schrijnend hoe vaak en hoe lang mensen moeten zoeken. Soms laten mensen het erbij zitten, (...), vader krijgt dan zijn kinderen simpelweg niet meer te zien. (...) Opvolging van advocaten in een toevoegzaak is helemaal ondoenlijk. Ik kan geen personeel (advocaten) aantrekken die een toevoegpraktijk gaan doen. Dit kan simpelweg niet uit.”

“Gisteren belde iemand, zij had inmiddels 16 kantoren, die toevoegingszaken doen, gebeld. Zij is een voorbeeld zoals we er zo vele hebben.”

“Tot 2016 90% toevoegingszaken. Is bedrijfseconomisch niet meer lonend en nu afgebouwd tot ca. 10%. (...) Werken met toevoeging is profiteren van goodwill van een advocaat en neigt naar uitbuiting.”

“Meer vergoeding zou zeer welkom zijn. Nu verdien ik als sociaal advocaat met voornamelijk familiezaken met 23 jaar ervaring ongeveer € 35.000, -- per jaar. Met mij vele anderen. Dat is minder dan een senior maatschappelijk werker ad € 39.000, -- per jaar. Dit is volkomen scheef. Ik heb daarbij ook nog eens geen pensioen, loop ondernemersrisico en arbeidsongeschiktheidsrisico, ben onderworpen aan zeer streng en duur tuchtrecht en allerlei opleidingsverplichtingen.”