

Bureau Woordvoering Kabinetsformatie
Ter attentie van de informateurs
prof. dr. E. Dijkgraaf en drs. R. van Zwol
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag, 27 maart 2024
dossiernummer: 204754
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)6 21.55.66.58
e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: Aanbevelingen voor versterking van de rechtsstaat

Geachte heren Dijkgraaf en Van Zwol,

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) vraagt uw aandacht voor versterking van de rechtsstaat en de positie van de rechtzoekende in het bijzonder. De NOvA is vanuit zijn wettelijke taak¹ nauw betrokken bij dit thema. In deze brief licht ik in het kort drie belangrijke en actuele deelonderwerpen binnen dit thema toe, te weten: toegang tot het recht, vertrouwelijkheid en verschoningsrecht, en veiligheid van advocaten. Per onderwerp geef ik aan: 1) wat het maatschappelijk belang is, 2) welke problemen de NOvA ziet die om een oplossing vragen; en 3) welke maatregelen er van een nieuw kabinet worden gevraagd. De NOvA doet hiermee enkele concrete suggesties voor de inhoud van een akkoord op hoofdlijnen.

Toegang tot het recht (toegang tot rechtsbijstand)

1) Maatschappelijk belang

In artikel 18 van de Grondwet staat dat eenieder recht heeft op rechtsbijstand. De gedachte hierachter is dat ook burgers met een 'geringe draagkracht' niet verstoken blijven van 'bijstand in rechte'. De advocaat speelt een belangrijke rol in de rechtsbedeling door de rechtzoekende bij te staan bij het effectueren van zijn rechten, niet in de laatste plaats in situaties waar deze tegenover de overheid staat.

Het toeslagendossier heeft laten zien hoe belangrijk de laagdrempelige toegang tot goede gefinancierde rechtsbijstand is als onmisbaar onderdeel van een goed werkende rechtsstaat. De parlementaire commissie Fraudebestrijding en Dienstverlening constateerde dit ook in haar rapport² en doet de aanbeveling om te investeren in de sociale advocatuur. Circa 36% van de Nederlandse bevolking komt op basis van hun inkomen en vermogen in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand door een sociaal advocaat.

¹ De NOvA is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie en bevordert, in het belang van een goede rechtsbedeling een behoorlijke uitoefening van de praktijk door advocaten ex artikel 10a, tweede lid, Advocatenwet.

² *Blind voor mens en recht*, rapport van de enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, 26 februari <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2024Z02942&did=2024D06757>.

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

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

2) *Wat zijn de problemen?*

- Steeds meer mensen hebben problemen bij het vinden van een sociaal advocaat om zich juridisch bij te laten bijstaan. De NOvA is bezorgd over het dreigende tekort aan sociaal advocaten indien er geen perspectiefvol langetermijnbeleid ontwikkeld wordt om de dalende trend te keren (zie rapport Panteia³). Een verminderde toegang tot het recht kan volgens de NOvA leiden tot meer onvrede binnen de samenleving, zeker bij mensen die zich toch al onvoldoende gehoord voelen en zich afkeren van de overheid.
- Erkende misstanden veroorzaakt door de overheid, zoals het toeslagendossier en de mijnbouwschade Groningen, hebben gezorgd voor leed en schade bij de gedupeerden. De meeste gedupeerden zijn nog steeds in afwachting van compensatie. Het voorkomen van nieuwe misstanden vergt een andere houding van de overheid.

3) *Wat vraagt de NOvA van een nieuw kabinet?*

Het huidige kabinet heeft belangrijke stappen gezet met de stelselvernieuwing rechtsbijstand, het plan van aanpak sociale advocatuur en de herijking van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners⁴. Er is breed draagvlak voor dit beleid bij alle betrokken organisaties in het stelsel, ook bij de NOvA. De NOvA gelooft dat de toegang tot het recht met deze maatregelen goed kan worden gewaarborgd. De NOvA vraagt een nieuw kabinet om verder uitvoering te geven aan het in gang gezette beleid en daar voldoende financiële middelen voor uit te trekken. Dat betekent concreet:

- De hoeveelheid uren die een sociaal advocaat voor een zaak vergoed krijgt en het bijbehorende tarief worden verhoogd en worden blijvend actueel gehouden;
- De periodieke herijking van de vergoedingen voor de sociale advocatuur in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt mogelijk gemaakt. Belangrijk daarbij is dat de Rijksbegroting rekening houdt met aanpassingen. De NOvA is voorstander van een (meer) apolitek begrotingsbeleid. iets waar de huidige minister voor Rechtsbescherming weliswaar onderzoek naar doet⁵, maar nog geen concrete voorstellen heeft gedaan om dit te realiseren. De NOvA vindt dat zorgelijk.
- Er wordt meer rekening gehouden met verminderde zelfredzaamheid van rechtzoekenden en eventuele hardvochtigheden in wet- en regelgeving⁶.
- Zorg voor een zelfstandig minister van Rechtsbescherming, niet langer ingebed bij het ministerie van Justitie en Veiligheid maar een minister met eigen portefeuille, eigen kundig departement en eigen toereikende begroting. Rechtsbescherming is dan geen sluitstuk en sluitpost, maar vertrekpunt bij de ontwikkeling van nieuw beleid en wet- en regelgeving.

Daar waar de overheid schade berokkent aan burgers dient de overheid het geschonden vertrouwen te herstellen en de schade te vergoeden. Dat betekent concreet:

- De huidige omvangrijke hersteloperaties (kinderopvangtoeslag en mijnbouwschade) worden binnen afzienbare tijd afgedaan. Voor toeslagenherstel worden de nieuwe

³ Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, Zoetermeer: Panteia 2022. Zie ook: 'NOvA vindt aangekondigde herijking niet voldoende en pleit voor noodinvestering sociale advocatuur', (advocatenorde.nl).

⁴ Reactie NOvA op kamerbrief 'Plan van aanpak sociale advocatuur', www.advocatenorde.nl/document/20230704-brief-nova-commissiedebat-gefinancierde-rechtsbijstand.

⁵ De minister voor rechtsbescherming heeft op 14 maart 2024 een onderzoek aangekondigd in zijn brief naar de Tweede Kamer.

⁶ Feitelijke en juridische complexiteit niet allesbepalend voor de behoefte aan hulp van een advocaat | Nederlandse orde van advocaten (advocatenorde.nl).

schaderoutes – die mede op aandringen van de NOvA én gedupeerden zijn ontwikkeld⁷ na een positieve tussenevaluatie van de pilotfase, zo spoedig mogelijk door het nieuwe kabinet geïmplementeerd. Wij hopen dat hiermee veel langdurige procedures worden voorkomen en dat de mogelijkheden voor rechtsherstel voor gedupeerden worden vergroot

- De overheid moet doen wat hij belooft. Om die belofte na te komen, dient de overheid lessen te trekken uit lopende hersteltrajecten⁸ en behoeften van gedupeerden en ervaringen van uitvoerders te betrekken. Zo heeft de NOvA eerder gewezen op het belang van een algemene herstelwet en een schadefonds om toekomstig schadeherstel te realiseren voor gedupeerden van onrechtmatig overheidsoptreden.

Kernwaarde vertrouwelijkheid en verschoningsrecht

1) Maatschappelijk belang

Advocaten verrichten hun diensten vanuit vijf kernwaarden: partijdigheid, onafhankelijkheid, deskundigheid, vertrouwelijkheid en integriteit.⁹ Naast de kernwaarden, zijn advocaten gebonden aan beroeps- en gedragsregels en vallen zij onder toezicht en tuchtrecht. In een democratische rechtsstaat is het van essentieel belang dat cliënten in volledige openheid van gedachten kunnen wisselen met een advocaat, zonder vrees voor openbaarmaking van die informatie. Ter borging van diens wettelijk verankerde geheimhoudingsplicht beschikt de advocaat over een verschoningsrecht, deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

2) Wat zijn de problemen?

Ondanks het zwaarwegende belang is de vertrouwelijkheid van het contact tussen advocaat en cliënt ernstig onder druk komen te staan. In een uitspraak van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 2 mei 2023 stelt het hof vast dat de werkwijze die de Staat in de praktijk hanteert met betrekking tot filtering van geheimhouderinformatie onvoldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat het verschoningsrecht in het gedrang komt.¹⁰ Hierover zijn door het gerechtshof 's-Hertogenbosch prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad die op 12 maart jl. zijn beantwoord.¹¹ De Hoge Raad herhaalt in zijn uitspraak dat de opsporingsdiensten en het openbaar ministerie moeten doen wat nodig is om inbreuken op het verschoningsrecht te voorkomen. Daarnaast bevestigt de Hoge Raad dat een grotere rol en verantwoordelijkheid moet komen voor de rechter-commissaris bij de filtering van gegevens, teneinde te waarborgen dat verschoningsgerechtigde gegevens niet ter kennis komen van opsporende en vervolgende instanties. De NOvA onderschrijft dit belang.

Ook op andere wijzen, bijvoorbeeld via het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming dat strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, wordt wat de NOvA betreft op ontoelaatbare wijze ingegrepen op de vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt.¹²

⁷ Zie hierover o.m.: Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september - december 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal. Meer informatie hierover is eveneens op te vragen bij de Raad voor Rechtsbijstand.

⁸ Zie ook: Tom Barkhuysen, 'Goede herstelvoornemens', www.njb.nl/blogs/goede-herstelvoornemens/

⁹ Artikel 10a, eerste lid, van de Advocatenwet.

¹⁰ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, ECLI:NL:GHSHE:2023:1329 (rechtspraak.nl).

¹¹ Zie voor de uitspraken van het Hof en de Hoge Raad: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 5 september 2023, NJF2023/420, ECLI:NL:GHSHE:2023:2816 (rechtspraak.nl), Hoge Raad, 12 maart 2024, NJB 2024/707, ECLI:NL:HR:2024:375 (rechtspraak.nl).

¹² Zie meer voor informatie: www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-tweede-kamer-gebruik-voorhangprocedure-voor-wijziging-penitentiaire-beginselenwet en <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-roept-kamer-op-kies-voor-individuele-beoordeling-bij-inperking-rechten-gedetineerden>.

3) *Wat vraagt de NOvA van een nieuw kabinet?*

Het recht dat een rechtzoekende heeft op vertrouwelijkheid in het contact met een advocaat moet worden gerespecteerd, in wetgeving en praktijk. In onze democratische rechtsstaat dient de positie van de advocaat en diens wettelijke geheimhoudingsplicht te worden beschermd, steeds in het belang van de rechtzoekende. De NOvA ziet hierop toe en vraagt het kabinet hem daarin te steunen vanuit de gedachte dat de overheid de balans dient te bewaren tussen het belang om (zware) criminaliteit aan te pakken en het belang om daarbij de rechten van verdachten in acht te nemen. Het doel heiligt immers niet alle middelen. Dit maakte ik onlangs ook duidelijk in een opiniestuk in de Volkskrant¹³.

Veiligheid en weerbaarheid

Maatschappelijk belang

Het is in het belang van de maatschappij dat advocaten, net als de andere togadragers (rechters en officieren van justitie) hun werk goed kunnen uitoefenen in onze democratische rechtsstaat. Advocaten moeten veilig en zonder vrees rechtzoekenden kunnen (blijven) bijstaan. Druk en dreiging kan de onafhankelijkheid van de advocaat en daarmee diens optreden aantasten.

Wat zijn de problemen?

Onderzoek in 2022 in opdracht van de NOvA heeft aangetoond dat de helft van de advocaten het voorafgaande jaar te maken heeft gehad met een of meer gevallen van bedreiging.¹⁴ Er zijn geen aanwijzingen dat sprake is van een positieve kanteling in dit opzicht, integendeel. Net zoals andere functionarissen die een belangrijke rol hebben in onze democratische rechtsstaat, staan ook advocaten bloot aan bedreiging en intimidatie in velerlei vorm. De NOvA laat op dit moment opnieuw onderzoek doen naar druk en dreiging onder advocaten¹⁵; hierdoor worden ontwikkelingen zichtbaar sinds het eerste onderzoek. Resultaten worden medio dit jaar verwacht.

Wat vraagt de NOvA van een nieuw kabinet?

De NOvA neemt in samenwerking met de overheid en andere juridische beroepsorganisaties maatregelen om de beroepsgroep weerbaarder te maken en te beschermen tegen ongewenste invloeden van ondermijning. Voor dat doel stelt de Rijksoverheid financiële middelen beschikbaar aan de diverse beroepsorganisaties, waaronder aan de NOvA. De NOvA biedt advocaten kosteloos weerbaarheidstrainingen aan, maar ook de 24-uurs beschikbaarheid van een noodtelefoon, veiligheidsscans en de mogelijkheid van afscherming van privé-gegevens in openbare registers. Daarnaast is er sinds eind vorig jaar ook de Vertrouwensadvocaat.¹⁶ De NOvA vraagt het nieuwe kabinet om continuering van dit beleid en inzet – in woord en optreden – op het vlak van de bescherming van eenieder die een belangrijke rol vervult in onze democratische rechtsstaat.

Onder andere waar het betreft de versterking en vernieuwing van het 'Stelsel bewaken en beveiligen'. De NOvA vertrouwt erop dat de stappen die ten aanzien van dit stelsel worden gezet (en zijn aangekondigd) in een volgend kabinet worden voortgezet.¹⁷

¹³ *Opinie: Wat vertrouwelijk is tussen een advocaat en zijn cliënt, moet ook vertrouwelijk blijven* | de Volkskrant, 25 maart 2024.

¹⁴ I&O Research in opdracht van de NOvA, *Rapport Agressie, bedreiging en intimidatie bij advocaten*, Amsterdam: I&O Research 2022.

¹⁵ Nederlandse Orde van Advocaten, "Doe mee met het onderzoek naar druk en dreiging", nieuwsbrief 21 maart 2024 (mailplus.nl)

¹⁶ <https://www.advocatenorde.nl/dossiers-2/weerbaarheid-en-wijkplaats>.

¹⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 29911, nr. 426.

Mede gelet op, zo volgt ook uit het OVV-rapport, de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft waar het gaat om bescherming van de advocaat.¹⁸

Ter afsluiting

Teneinde rechtzoekenden optimaal te kunnen dienen en beschermen, moeten advocaten in een democratische rechtsstaat blijvend in staat worden gesteld om veilig, op vertrouwelijke basis, kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk voor eenieder te functioneren. Die maatschappelijke taak van de advocaat is meer dan ooit van belang. Een wezenlijk element van een rechtsstaat is immers dat de rechtzoekende zijn rechten kan effectueren en onbelemmerde toegang heeft tot het recht.

Gezien het belang van de beschreven thema's voor de rechtsstaat en de bescherming van de rechtzoekende daarbinnen licht ik deze brief graag toe in een persoonlijk gesprek met u en de formerende partijen. Ik wens u veel succes bij het vervullen van uw taak als informateur.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad



Robert Crince le Roy
Algemeen deken Nederlandse orde van advocaten

¹⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Bewaken en beveiligen. Lessen uit drie beveiligingssituaties, Den Haag: OvV 2023, p. 29.