

BIJLAGE bij de brief van de NOvA van 9 november 2018 inzake gefinancierde rechtsbijstand**Voor een sterke rechtsstaat**

De toegang tot het recht moet gewaarborgd zijn. Rechtzoekenden hebben recht op rechtvaardigheid of in ieder geval een duurzame oplossing voor hun problemen. Dat er verschillende initiatieven lopen vanuit het juridische en het sociale domein is dan ook een positieve ontwikkeling. De NOvA ziet voor de (sociale) advocatuur een belangrijke rol weggelegd bij de verdere invulling en uitwerking hiervan. Hierover blijft en gaat de NOvA graag in gesprek met de verschillende initiatiefnemers. Eerder kwam de NOvA zelf met een vijftal ideeën, waaronder de positie van de preferred supplier, een advocatenpost binnen het Juridisch Loket en een online wegwijzer voor burgers met juridische en/of sociaal-maatschappelijke problemen.¹

Daarnaast onderschrijft de NOvA het uitgangspunt dat een goed functionerend stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand een randvoorwaarde is voor het vertrouwen van mensen in de rechtsstaat. Dit stelsel moet duurzaam zijn en de kwaliteit van de dienstverlening moet aan controleerbare eisen voldoen. Hierover heeft de NOvA vele gesprekken gevoerd met het ministerie. We betreuren het dat van de daarbij genoemde voorstellen vrijwel niets is terug te lezen in de plannen zoals deze nu voorgelegd zijn aan uw Kamer.

Wat de NOvA betreft staan laatstgenoemde uitgangspunten los van goede maatschappelijke initiatieven. Het is en/en, niet of/of, zoals deze minister voor Rechtsbescherming helaas wel lijkt te suggereren in zijn brief over de herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Ten allen tijde moet immers de bijstand door een advocaat en daarmee de gang naar de rechter mogelijk blijven.

1. De huidige situatie gefactcheckt

De minister stelt echter voor het huidige stelsel tot op de bodem af te breken en de rechtsbijstand te privatiseren door aanbesteding voor te stellen en een rechtsbijstandsverzekering te verplichten bij (hoger) beroep. De vraag is waarom. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Wolfsen² luidde het kabinetsstandpunt dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, maar dat het wel verbeterd kan worden, waarbij de goede aspecten van het stelsel bewaard blijven.³ De opdracht aan de commissie Van Der Meer, die onderzoek deed naar de puntentoekenning in het systeem van gefinancierde rechtsbijstand, nam ook het bestaande stelsel tot uitgangspunt en concludeerde dat er € 127 miljoen moet worden geïnvesteerd om de in het stelsel werkzame advocaten naar behoren te belonen.⁴ Feit is dat de huidige minister voor Rechtsbescherming zich niet kan vinden in de uitkomst van dit onderzoek:⁵ dat geld is de minister niet bereid te investeren. Hij kiest kennelijk liever voor afbraak.

De minister stelt de toegang tot het recht hoog in het vaandel te hebben. In zijn plannen is het recht ultimum remedium. Alleen in het uiterste geval en dan ook nog tegen een aanzienlijke prijs kan een

¹ Actieplan 'Red(esign) de rechtsbijstand', www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-presenteert-actieplan-red-de-rechtsbijstand

² "Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.", rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie Wolfsen), Bijlage bij *Kamerstukken 2015-2016 II* 31753, nr. 110.

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 "Andere tijden", eindrapport van de Commissie evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (Commissie Van der Meer), TK 2017-2018, Bijlage bij Kamerstuk 31753, nr. 142.

⁵ a.w., nr. 155

rechtzoekende in het nieuwe stelsel aanspraak maken op rechtsbijstand. Bijstand van een onafhankelijk advocaat is niet zonder meer gegarandeerd. Dit staat ver af van het uitgangspunt zoals verwoord in de brief van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie bij de aanbidding van het rapport van de commissie Wolfsen:

“De toegang tot het recht en de rechter is een fundamenteel recht in de Nederlandse rechtsstaat. De toegang tot de rechtsbijstand voor min- en onvermogene rechtzoekenden maakt daar onderdeel van uit. Het is van groot belang dat iedereen in dit land, ongeacht de hoogte van het inkomen, toegang tot het recht en de rechter heeft.”⁶

Welke goede redenen heeft de minister voor Rechtsbescherming om de rechtsbescherming van on- en minvermogene rechtzoekenden zo *rücksichtslos* op het spel te zetten? Geen. De minister schetst een gechargeerd, en deels onjuist, beeld van de huidige situatie om zijn voorstellen een schijn van urgentie te geven.

1.1 Het aantal toevoegingen daalt

Volgens de minister kraakt het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in zijn voegen. Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand zou de afgelopen 15 jaar met 42% zijn gestegen. Er is echter al lang geen sprake meer van een stijging. Vanaf 2013 laat het aantal afgegeven toevoegingen juist een aanzienlijke daling zien, een trend die zich, met uitzondering van een kleine stijging in 2016, voortzet.⁷ En ook nemen de uitgaven voor de toevoegingen af: in 2016 werd 345 miljoen aan vergoedingen voor toevoegingen betaald, in 2017 was dat 318 miljoen.⁸

1.2 Kosten dalen en investeringen verdienen zich ruim terug

De minister wijst erop dat Nederland met de uitgaven aan gefinancierde rechtsbijstand internationaal gezien aan de top zou zitten. Dat Nederland internationaal aan de top zit, zou een bron van trots moeten zijn⁹ in plaats van een argument voor afbraak. De minister vergeet te vermelden dat de positie van Nederland al aan het schuiven. Uit het CEPEJ-onderzoek¹⁰, waarnaar de minister ook verwijst, blijkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weliswaar redelijk voorop loopt wat betreft uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand, maar dat het wel achterop begint te raken. Nederland behoort namelijk ook tot de kleine groep landen waar de afgelopen jaren (in toenemende mate) is bezuinigd op het rechtssysteem, met een negatief effect op de beschikbare middelen in het systeem.¹¹ De onderzoekers constateren dat deze bezuinigingen in Nederland leiden tot een verminderde toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand:

“In the Netherlands, the State Secretary for Security and Justice developed a policy intended to result in structural savings, which includes measures that limit the access to and cost of legal aid (e.g. reduction of lawyers’ fee in time-consuming cases)”¹²

⁶ Brief d.d. 30 november 2015 van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, *Kamerstuk* 31753, nr. 11

⁷ In 2013 werden bijna 453.000 toevoegingen afgegeven (*Monitor* 2013, p. 57). In 2015 daalde het aantal afgegeven toevoegingen naar 435.000 (*Monitor* 2015, p. 69). In 2016 was sprake van een stijging en werden bijna 446.000 toevoegingen afgegeven, ongeveer 3% meer dan in 2015 (*Monitor* 2016, p. 69). De stijging in 2016 is inmiddels weer omgeslagen in een daling: in 2017 zijn 416.000 toevoegingen afgegeven, dat is 7% minder dan in 2016 (*Monitor* 2017, p. 61). In de eerste helft van 2018 is sprake van een verdere daling met 3%. (Rapportage eerste halfjaar van 2018).

⁸ *Monitor* gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p. 130

⁹ Zie *Monitor* 2017, p. 16: “Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt internationaal gezien als een robuust stelsel dat als voorbeeld kan dienen voor landen die een dergelijk stelsel nog aan het ontwikkelen zijn.”

¹⁰ ‘European judicial systems – Efficiency and quality of justice’, CEPEJ Studies nr. 26, 2018 Edition (2016 data)

¹¹ CEPEJ-rapport, p. 38

¹² CEPEJ-rapport, p. 38

Veelzeggend ook is de constatering dat het budget voor het rechtsstelsel is verkleind, terwijl de publieke uitgaven zijn gegroeid.¹³ Deze constatering wordt bevestigd door de cijfers van het SCP, waaruit blijkt dat de kostenstijgingen van de overheid amper bij justitie zitten, maar vooral bij zorg en onderwijs, en al helemaal niet bij de rechtsbijstand. Sterker nog, het SCP geeft aan dat, ondanks het matigende effect van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand, een stijging heeft plaatsgevonden van civiele zaken en kantonzaken. Een stijging die vooral te wijten is aan overheidsmaatregelen en de economische crisis.¹⁴ De uitspraak dat doorprocederen voor advocaten loont klopt om deze redenen ook niet, even afgezien van het feit dat er de laatste jaren zelfs een forse daling plaatsvindt van het aantal rechtszaken¹⁵.

Over de kostenvergelijking nog dit. Uit het feit dat de uitgaven aan rechtsbijstand veel hoger liggen dan in andere (vergelijkbare) landen, kunnen geen harde conclusies worden getrokken, omdat zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren sterk per land verschillen.¹⁶ Het in kaart brengen van de doelmatigheid van de verschillende stelsels is erg ingewikkeld en een integraal kwantitatief oordeel over de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel is bijna onmogelijk.¹⁷ De onderzoekers van de Nulmeting wijzen er in dit verband op dat een te duur stelsel weliswaar ondoelmatig kan zijn, maar dat een stelsel waaraan te weinig geld wordt besteed zeker ondoelmatig is.¹⁸

De vraag die overeind blijft, is in hoeverre de minister bij zijn mantra over de kostenstijging rekening heeft gehouden met het feit dat de begrotingspost van de gefinancierde rechtsbijstand in de tussentijd is aangevuld met de kosten van het Juridisch Loket en die van de tolken en vertalers. Ook van inflatie is altijd sprake. De commissie Barkhuysen concludeerde hierover:

“De reële ontwikkeling van de uitgaven gefinancierde rechtsbijstand vanaf 2004 wordt in beeld gebracht door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004. (...) Over de hele periode stijgen de reële uitgaven gefinancierde rechtsbijstand met 15% (...). De reële uitgaven bereiken hun hoogste niveau in 2010. De uitgaven liggen in dat jaar reëel 29% hoger dan in 2004. Vanaf 2010 dalen de reële uitgaven elk jaar. In 2014 bereiken de reële uitgaven een niveau dat 15% hoger is dan in 2004.”¹⁹

Dit betekent dat de reële kostenstijging al jaren een dalende trend laat zien. Afgezien daarvan is het de investering meer dan waard. Uit Schots onderzoek is immers gebleken dat voor elke Engelse pond die wordt geïnvesteerd in gefinancierde rechtsbijstand er vijf tot elf Engelse pond wordt bespaard aan maatschappelijke kosten.²⁰ Denk aan onder andere de kosten die huisuitzettingen met zich meebrengen, zorgkosten, kosten voor het gevangeniswezen en sociale zekerheidskosten. Het voorkomt onnodige stress, familieproblemen, ontslag, etc. Investeer je onvoldoende in gefinancierde rechtsbijstand, dan krijgt de maatschappij dat op andere manieren terug op haar bord.

¹³ CEPEJ-rapport, p. 22 en 31.

¹⁴ 'Publiek voorzien', uitgaven rechtspraak, SCP, november 2018.

¹⁵ Jaarverslag Rechtspraak 2017, p. 10.

¹⁶ Nulmeting 2018, Raad voor Rechtsbijstand, p. 141-143.

¹⁷ WODC-rapport 'Internationale verkenning gesubsidieerde rechtsbijstand', p. 44.

¹⁸ Nulmeting 2018, Raad voor Rechtsbijstand, p. 141.

¹⁹ Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', 2 december 2015, p. 34.

²⁰ 'Social Return on Investment in Legal Aid', Law Society of Scotland, November 2017.

De NOvA ziet de handreiking van de minister om de puntvergoeding te indexeren en te verhogen per 1 januari 2019 dan ook als een doekje tegen het bloeden en noodzakelijk in het kader van het achterstallige onderhoud. Over de door de commissie Wolfsen geopperde schaal 12 leest de NOvA echter niets terug?!

1.3 Juridische oplossingen zijn in 80% van de gevallen goede oplossingen

De minister meent ook om andere dan financiële redenen dat het stelsel op de schop moet. Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen, schrijft hij. Deze constatering wekt nogal bevreemding, aangezien de minister tegelijkertijd complexe wetgeving en de formele opstelling van overheidsinstanties (die in 61% van de toevoegzaken wederpartij zijn) ziet als een belangrijke oorzaak van het toegenomen beroep op gefinancierde rechtsbijstand sinds 2000.²¹ In een sterk gejuridiseerde samenleving hebben problemen en conflicten al snel een juridisch karakter en daarmee de (mogelijke) oplossingen ook. Waarom zouden dat geen echte oplossingen zijn? Dat een juridische oplossing in een concreet geval mogelijk niet altijd de gewenste oplossing is (voor een van de partijen), is wat anders. Inderdaad gebeurt het dat een rechtzoekende niet geholpen is met een uitspraak van de rechter (omdat hij geen gelijk heeft gekregen of omdat de uitspraak niet wordt uitgevoerd), maar dat verandert niets aan het fundamentele belang van toegang tot de rechter. De stelling dat juridische oplossingen geen echte oplossingen zijn wordt bovendien door geen enkel onderzoek gestaafd. Het is een gezocht argument, dat alleen maar bedoeld lijkt te zijn om rechtsbijstand, meer in het bijzonder rechtsbijstand door een advocaat, én de onafhankelijke rechtspraak in het verdomhoekje te zetten.

De minister wijst erop dat één op de vijf mensen die voor de juridische weg kiezen aangeeft dat de problemen niet zijn opgelost. Dit betekent dat voor 80% van de rechtzoekenden de juridische weg kennelijk wel soelaas heeft geboden. Volgens de minister zou de rechtsbijstand bij samenhangende zaken tekort schieten. Deze stelling wordt niet onderbouwd. Zowel uit de Nulmeting als uit de Monitor 2017 blijkt dat van de groep rechtzoekenden die meer toevoegingen voor hetzelfde probleem hebben gebruikt, ruim twee derde aangeeft dat de volgende toevoeging zinvol is geweest in die zin dat men het gevoel had dat elke volgende toevoeging de oplossing van het probleem dichterbij heeft gebracht.²² Het feit dat problemen niet altijd worden opgelost, betekent overigens niet dat de rechtsbijstand niet zinvol was of dat het probleem wel via een niet-juridische weg had kunnen opgelost. Niet alles is oplosbaar. Voor het rechtsgevoel en de rechtsvorming kan het echter wel van groot belang zijn dat een zaak zorgvuldig wordt bekeken en dat wordt vastgesteld wat rechtens is. In dat licht bezien is de opmerking van de minister dat de (vermeende) hogere uitgaven er niet toe hebben geleid dat de problemen van rechtzoekenden vaker of beter worden opgelost nietszeggend. Er ligt de suggestie onder dat de binnen het stelsel verleende rechtsbijstand onvoldoende doelmatig zou zijn, maar er wordt geen enkel onderzoek genoemd waaruit dit zou moeten blijken, terwijl er wel onderzoeken liggen die het tegendeel bewijzen.

1.4 Het huidige stelsel werkt

De minister schetst een negatief beeld van het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en de binnen het stelsel werkzame advocaten. Zo schrijft hij dat het voor advocaten loont om door te procederen, omdat ze per procedure een toevoeging krijgen. Voor de stelling dat advocaten onnodig procederen is tot nu toe geen enkel bewijs geleverd, maar keer op keer wordt dit beeld naar voren geschoven. Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven,

²¹ Zie ook: "Een modern stelsel voor rechtsbijstand", in: JenV Magazine 3.

²² Nulmeting 2018, p. 157; Monitor 2017, p. 98.

verkondigde lange tijd dat er onnodig werd geprocedeerd, maar heeft uiteindelijk tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer erkend dat hiervoor geen aanwijzingen zijn.²³ Uit niets blijkt dat dit nu anders zou zijn. Desondanks bedient de huidige minister voor Rechtsbescherming zich weer van dit beeld. Zijn stelling dat in het huidig stelsel een goede filter aan de voorkant ontbreekt en dat de beoordeling van de noodzaak van rechtsbijstand niet of nauwelijks plaatsvindt past in deze lijn. Hierin ligt de gedachte besloten dat veel zaken ten onrechte bij de advocatuur terecht komen, maar op grond van de Wrb kunnen alleen toevoegingen worden verstrekt als rechtsbijstand noodzakelijk is, waarbij scherpe grenzen worden gehanteerd met betrekking tot financieel belang, bereik en zelfredzaamheid.²⁴ Advocaten die werkzaam zijn binnen het systeem van High Trust moeten zelf beoordelen of een zaak toevoegwaardig is. Achteraf vindt een steekproefsgewijze controle plaats. Ten onrechte betaalde toevoegvergoedingen moeten worden terugbetaald en wanneer het kantoor een foutpercentage van 5% of meer heeft, volgt een uitgebreidere controle. De advocaat die de toevoegwaardigheid van een zaak beoordeelt, heeft dus een grote verantwoordelijkheid. Meent de minister dat advocaten die verantwoordelijkheid niet kunnen dragen?

1.5 De kwaliteit van rechtsbijstandsverleners is gewaarborgd

De minister stelt dat de kwaliteit van de rechtsbijstandsverlening te kort schiet en verwijst in dit verband naar het rapport van de commissie Wolfsen. Deze commissie constateert dat “in voorkomende situaties” de kwaliteit onder de maat is, maar dit geldt zeker niet in zijn algemeenheid. Integendeel:

“Er is een zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners die op kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minder draagkrachtigen.”²⁵

De NOvA zet zich daarnaast al jaren in voor kwaliteitsbevorderende maatregelen. Ook de inschrijvingsvoorwaarden voor de gefinancierde rechtsbijstand worden steeds verder aangescherpt, waarmee de kwaliteit nog meer wordt geborgd.

2. De voorstellen

2.1 Rechtshulppakketten

Nergens wordt het met zoveel woorden gezegd, maar het lijkt er zeer sterk op dat de gefinancierde rechtsbijstand zal worden aanbesteed. Dit betekent in feite een privatisering van een publieke dienst en in dit geval ook de vermarkting van een grondrecht. Hoe hier precies aanvulling aan wordt gegeven en wat dit betekent voor verschillende betrokkenen blijft onduidelijk. Want wat wordt verstaan onder veel voorkomende juridische problemen? Wat betekent dit voor niet veel voorkomende juridische problemen? Veel voorkomende juridische problemen zijn bovendien niet per definitie relatief eenvoudig, ze kunnen ook complex zijn. Wat wel duidelijk is, is dat het idee van een aanbestedingsstelsel niet nieuw is.²⁶ Er is eerder over gesproken en naar aanleiding daarvan besloten om dit idee niet voort te zetten. De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zei hierover:

²³ Algemeen overleg op 26 maart 2014; het verslag van het overleg is vastgesteld op 27 mei 2014, *Kamerstukken II* 2013-2014, 31753, nr. 84, p. 35.

²⁴ www.rvr.org/Informatie+voor+advocaten/over-aanvragen/inhoudelijke-eisen.html

²⁵ “Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand”, rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, p 136.

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 753, nr. 70

“Uit een eerdere verkenning naar de mogelijkheden van aanbesteding kwam naar voren, dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn (vgl. feitelijke aanbesteding, bewaking contract e.d.). Daarbij komt dat het bijzondere karakter van de dienstverlening (vertrouwensberoep, vrije advocatenkeuze en het gegeven dat de advocaat zich onafhankelijk moet kunnen opstellen) tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding. Mede daarom staat de dienstverlening van de advocatuur niet op de Europese lijst van verplicht aan te besteden diensten.”²⁷

In de gesprekken tussen de NOvA en het ministerie van Justitie en Veiligheid is nooit zo concreet gesproken over deze zogenaamde rechtshulp pakketten en hun aanbesteding. In 2015 wees de commissie Barkhuysen reeds op de bezwaren tegen aanbesteding.²⁸ De grootste kritiekpunten hebben te maken met de kosten, de bureaucratie, de kwaliteitswaarborging en de onafhankelijkheid:

1. Aanbesteding is een zeer aangrijpende exercitie, waarvan de uitkomsten onzeker zijn voor eenieder en de uitgaven niet vooraf te voorspellen. De toegang tot het recht wordt bovendien onnodig voorzien van bureaucratie, zowel voor de overheid als voor de rechtsbijstandverlener en de rechtzoekende.
2. Selectie op kwaliteit bij aanbesteding is zeer lastig. Er zijn onvoldoende waarborgen voor kwaliteitsnormering, zeker wanneer het ook open staat voor niet-advocaten. In de advocatuur gelden bijvoorbeeld gedragsregels, kwaliteitstoetsen, toezicht en tuchtrecht. Voor andere potentiële aanbieders van rechtsbijstand geldt dit niet. Het gevaar van daling van de kwaliteit van de rechtsbijstand is daardoor reëel aanwezig. Rechtsbijstand is immers in belangrijke mate een inspanningsverbintenis en het is lastig om de overeengekomen inspanning te toetsen aan objectieve criteria. De door de advocaat geleverde dienst is per definitie geïndividualiseerd en op de persoon en de zaak toegesneden. Maatwerk dus. Als toetreders van buiten de advocatuur in het systeem stappen is die kwaliteit nog moeilijker te toetsen, zeker indien ook nog eens een adequaat gedrags- en tuchtrecht ontbreekt.
3. Ook het tijdelijke karakter van aanbesteding heeft een negatief effect op de kwaliteit. De advocaat loopt daarmee een groot risico. Hij kan tot nu toe gedurende vele jaren op bepaalde terreinen uitstekende rechtsbijstand hebben verleend, maar net de boot missen omdat hij een paar euro hoger heeft geboden dan een kwalitatief slechte concurrent. Wie een aanbesteding heeft gekregen heeft voorts geen enkele zekerheid voor een gunning een paar jaar later. Dit ondermijnt de mogelijkheid om zich te specialiseren. Het opbouwen van kwaliteit kost immers vele jaren, in elk geval meer jaren dan de looptijd van een aanbestedingsovereenkomst. En kwaliteit moet ook worden onderhouden, wat een voortdurende inspanning vereist. Het is daarom bijna onmogelijk een duurzame betrokkenheid van de advocaten te verkrijgen binnen een stelsel van aanbesteding.
4. Ervaring met bijvoorbeeld aanbesteding door het CJIB aan deurwaarderskantoren²⁹ heeft geleerd dat voornamelijk op prijs wordt geselecteerd, met nadelige gevolgen voor onder andere de kwaliteit en uiteindelijk de rechtsstaat.³⁰ Dit risico is in deze tak van sport niet anders. Er kan dus een pervers systeem ontstaan dat een prikkel vormt voor beunhazerij. Daarbij ontbreken dan ook nog eens de instrumenten om eventuele beunhazerij zichtbaar te maken en/of te weren. In een gesubsidieerd stelsel moet het de overheid zijn die enerzijds

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 31 753, nr. 70, p 13

²⁸ Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', 2 december 2015, p. 119-120

²⁹ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/575376/deurwaarders-nood-door-nieuwe-aanbesteding-incasso-duo-en-uwv>

³⁰ 'Het incasseren van ongenoegen: deurwaarders en schuldenaren', dr. M. Odekerken, december 2017, pagina 118 en 160.

- kwaliteitsnormen formuleert (door inschrijvoorwaarden) en anderzijds een prijs vaststelt die redelijk is in verhouding tot de verwachte inspanning.
5. Aanbesteding zal bovendien tot gevolg hebben dat kleine en middelgrote kantoren uit de markt worden geduwd, omdat zij de lagere vergoedingen of het niet gegund krijgen van een rechtshulppakket niet op zullen kunnen vangen. Het aanbod van advocaten en daarmee opgebouwde specialisatie gaat daarmee verloren.
 6. Ten aanzien van de rol van de overheid speelt mee dat deze zowel de gunningscriteria opstelt als de vergoedingen direct uitbetaalt. De rechtsbijstandverlener wordt op deze manier op twee manieren afhankelijk van de overheid. De vraag is wat dit betekent voor de onafhankelijkheid.
 7. Tot slot draagt een stelsel van aanbesteding het risico in zich een gesloten stelsel te worden, zeker als de aanbestede contracten in de eerste helft van het jaar al zijn opgevuld. Wil het grondwettelijk recht op rechtsbijstand worden gewaarborgd, dan voldoet alleen een open stelsel.

De NOvA roept uw Kamer dan ook met klem op om, gezien de onoverkomelijke bezwaren tegen aanbesteding, niet over te gaan tot het inrichten en aanbesteden van deze rechtshulppakketten.

2.2 Meer triage aan de voorkant

De NOvA heeft bedenkingen bij de selectie aan de poort door een onafhankelijke partij. De NOvA is het met de minister eens dat zaken die niet juridisch zijn niet bij de advocatuur thuis horen. Dat betekent echter niet dat elk juridisch probleem moet worden getoetst op nut en noodzaak; daarmee wordt een extra drempel voor toegang tot het recht opgeworpen.

Het is onduidelijk hoe de minister invulling wil geven aan de ‘onafhankelijke partij’ die moet toetsen op nut en noodzaak. Ook is de vraag welke rol de overheid voor zichzelf ziet weggelegd. Als veroorzaker van 61% van de procedures is sterk de vraag hoe onafhankelijk zij zelf is.

Natuurlijk moet een toevoeging nuttig zijn en noodzakelijk. Op grond van de Wrb verstrekt de Raad voor Rechtsbijstand alleen toevoegingen als rechtsbijstand noodzakelijk is, waarbij scherpe grenzen worden gehanteerd met betrekking tot financieel belang, bereik en zelfredzaamheid.³¹ Met andere woorden: een toegevoegd advocaat krijg je niet zomaar. Daarnaast zijn advocaten gebonden aan gedragsregels die het voeren van nutteloze procedures verbieden. Dat een procedure mogelijk geen resultaat oplevert (voor een van de partijen) betekent overigens nog niet dat het voeren van de procedure zinloos was.

Verder leidt de vrije advocaatkeuze ertoe dat een individuele advocaat de keuze moet zijn van een rechtzoekende. Deze keuze is niet voorbehouden aan de overheid, maar aan een individueel persoon.³²

2.3 Hogere eigen bijdragen

Het lijkt er sterk op dat de eigen bijdragen over de gehele linie wéér omhoog gaan en zelfs voor een deel van de minvermogende rechtzoekenden kostendekkend worden. Volgens de minister werken de staffels in de hoogste categorieën toe naar een kostendekkende eigen bijdrage, zodat er een meer geleidelijke overgang komt voor mensen die (net) boven de Wrb-grens vallen en daarmee een meer gelijke toegang tot het recht. Dat is een gekke redenering. Wat er nu gebeurt, is dat de Wrb-gerechtigden in alle categorieën geconfronteerd worden met substantieel hogere eigen bijdragen. De scheidslijn tussen Wrb-gerechtigden en middeninkomens wordt inderdaad kleiner,

³¹ <https://www.rvr.org/Informatie+voor+advocaten/over-aanvragen/inhoudelijke-eisen.html>

³² Eindrapport Commissie ‘Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand’, 2 december 2015, p. 121

omdat alle Wrb-gerechtigden veel meer moeten gaan betalen. De hoogte van het bedrag zal overigens niet veranderen met het aanbieden van een betalingsregeling. Dit is wel een hele wrange uitwerking van het uitgangspunt 'meer gelijke toegang tot het recht'. Onwenselijk is het ook. Onderzoek van het SCP wees al uit dat door onder andere hogere eigen bijdragen een daling van rechtszaken is waar te nemen.³³ Uit onderzoek van SEO in opdracht van het WODC blijkt bovendien dat een deel van de huishoudens een hogere eigen bijdrage niet zal kunnen betalen.³⁴ Hiermee ontstaat een directe inbreuk op de toegang tot het recht. De door de minister gepropageerde gelijke toegang tot het recht wordt namelijk bereikt door die toegang voor on- en minvermogende rechtzoekenden te beperken.

De NOvA is voorzichtig positief over de wijziging in de inning van de eigen bijdrage. Voorwaarde is echter wel dat het inningsmodel een sociale vormgeving krijgt en niet de facto leidt tot een beperking van de toegang tot rechtsbijstand.

3. Rol van de overheid

'De vervuiler betaalt', is vaak de leus die wordt gebezigd om bepaalde maatregelen te nemen. De minister steekt wat de NOvA betreft in dit dossier nog onvoldoende de hand in eigen boezem. De overheid heeft op verschillende manieren schuld aan het toegenomen beroep op gefinancierde rechtsbijstand.³⁵ In de brief wordt niet voor niets aangegeven dat overheidsinstanties zich te vaak formalistisch opstellen, wat leidt tot onnodige procedures. Het eventueel wijzigen van complexe wetgeving en het veranderen van de opstelling van verschillende overheidsinstanties is een zaak van zeer lange adem. Tot die tijd is rechtsbijstand en toegang tot de rechter meer dan ooit van wezenlijk belang voor rechtzoekenden om op te komen tegen deze machtige en vaak starre overheid. Alleen al daarom zou het de overheid moeten zijn die daarvoor dan ook zijn (grondwettelijke) verantwoordelijkheid neemt, de benodigde middelen beschikbaar stelt en rechtzoekenden dus niet overlaat aan de grillen van de (aanbestedings)markt.

4. 'Vertrouwen in de toekomst'

In het regeerakkoord dat is gesloten tussen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie is afgesproken dat het stelsel van rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders wordt herzien langs de lijnen van de commissies-Wolfsen en -Van der Meer. Bovendien wordt gesteld dat geen rechtsgebieden worden uitgezonderd waarvoor rechtsbijstand kan worden aangevraagd.

De uitwerking hiervan biedt echter, zoals hiervoor uitvoerig uiteen is gezet, op geen enkel vlak het beloofde vertrouwen in de toekomst. Niet voor rechtzoekenden, niet voor sociaal advocaten en in de ogen van de NOvA niet voor de regeringspartijen die door deze plannen geconfronteerd worden met een schending van hun afspraken over het stelsel van rechtsbijstand. Afgezien van het feit dat herziening van het huidige stelsel binnen de bestaande budgettaire kaders niet mogelijk is, betekent 'langs de lijnen van genoemde rapporten' bovendien dat het volgens dezelfde onderzoekers gaat om herziening binnen het stelsel. Nergens wordt immers gesuggereerd dat het huidige stelsel moet worden opgeheven zoals nu het plan is. Sterker nog, zoals hiervoor reeds kort is aangegeven, heeft het kabinet naar aanleiding van het rapport van de commissie Wolfsen³⁶

³³ 'Publiek voorzien', uitgaven rechtspraak, SCP, november 2018

³⁴ 'Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand', R. Scholte, B. ter Weel & M. Westerveld, WODC, 2017-58, p. 39-40

³⁵ Zie ook: "Een modern stelsel voor rechtsbijstand", in: JenV Magazine 3

³⁶ "Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.", rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie Wolfsen), TK 2015-2016, Bijlage bij Kamerstuk 31753, nr. 110

geconcludeerd dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, maar dat het wel verbeterd kan worden, waarbij de goede aspecten van het stelsel bewaard blijven.³⁷ Ook de commissie Van der Meer en de commissie Barkhuysen geven aan dat het stelsel in principe goed functioneert, waarbij wel verbeterpunten zijn aangegeven. Dit wordt nogmaals bevestigd in de Nulmeting van de Raad voor Rechtsbijstand.³⁸

Tot slot

De voorstellen die er nu liggen leiden ertoe dat de toegang tot kwalitatief goede rechtsbijstand van een onafhankelijke advocaat op de tocht staat. Bovendien moet niet worden vergeten dat met deze plannen óók een andere vorm van rechtsbescherming van kwetsbare rechtzoekenden op de tocht staat, namelijk de rechtspraak. Deze speelt de laatste jaren steeds minder een rol en de griffierechten zijn hoog.³⁹ In combinatie met de verdere beknipting op de gefinancierde rechtsbijstand en hogere eigen bijdragen zullen mensen minder vaak de stap naar de rechter zetten, waardoor – ondanks goede laagdrempelige initiatieven - veel onrecht zal blijven bestaan.

Op basis van voorgaande conclusies constateert de NOVA dat het voorgestelde nieuwe stelsel nu al piept en kraakt, fundamentele gebreken kent en fors op de schop moet. De advocatuur zelf heeft de afgelopen jaren talloze verbetervoorstellen gedaan, denk maar aan het rapport van de commissie Barkhuysen, de inbreng rondom de wetsvoorstellen over dit thema en de opgestelde position papers. Nog in mei van dit jaar heeft de NOVA concrete voorstellen gedaan tot verbetering van het stelsel.⁴⁰ Samengevat komen onze voorstellen op het volgende neer:

1. App het Loket!

Een advocatenpost binnen het Juridisch Loket en andere eerstelijnsvoorzieningen. Zo worden kennis en ervaring van advocaten ingezet om in een vroeg stadium een juridische diagnose te stellen en (veelvoorkomende) problemen effectief op te lossen.

2. Beloon specialisatie en kwaliteit met een voorrangsregeling

Het verlenen van rechtsbijstand aan on- en minvermogenden is een specialisme, vanwege het type cliënten en de soort zaken. Door inschrijfvoorwaarden ten aanzien van kwaliteit en 'vlieguren' aan te scherpen en advocaten die hieraan voldoen extra te belonen met voldoende zaken en een hogere vergoeding wordt bewerkstelligd dat de kwaliteit van het aanbod van gefinancierde rechtsbijstand toeneemt.

3. Innovatie in de vorm van een online kennisbank

Met best practices en praktijkondersteunende online-tools voor aan het stelsel deelnemende advocaten.

4. Online 'paddenstoel'

Een website met een wegwijzerfunctie, ingericht om zowel juridische problemen als sociaalmaatschappelijke problematiek op te lossen.

³⁷ Brief van 31 mei 2016 aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie, TK 2015-2016, Kamerstuk 31753, nr. 118, p. 8

³⁸ Nulmeting 2018, p. 18

³⁹ 'De afnemende rol van de rechtspraak: is vervanging van de rechter mogelijk en wenselijk?', mr. dr. Marijke Malsch, NSCR. Zie ook: <https://www.nscr.nl/afnemende-rol-rechtspraak-weghalen-taken-bij-rechter-te-ver-doorgeschoten/>

⁴⁰ Actieplan 'Red(es)ign de rechtsbijstand', www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-presenteert-actieplan-red-de-rechtsbijstand

5. De vervuiler (overheid) dient te betalen

Complexe wetgeving leidt tot een grotere behoefte aan rechtsbijstand. In 61% van de zaken is de overheid de veroorzaker van het geschil. De veroorzaker van het beroep op rechtsbijstand dient daarvoor ook financieel verantwoordelijk te worden gehouden. Hier hechten wij er aan op te merken dat minister Dekker dit zelf ook meldde tijdens het algemeen overleg bestuursrecht in de Tweede Kamer op 5 juli:

"Waar we met z'n allen proberen de kosten voor de rechtsbijstand naar beneden te brengen, moeten we tegelijkertijd constateren dat de overheid een van de grootste veroorzakers van zaken is, waaronder ook gemeenten en uitvoeringinstanties."

Het is tot slot de vraag welke fundamentele keuze deze minister voor Rechtsbescherming maakt. Hoeveel geld heeft zijn ministerie en deze regering over voor de toegang tot het recht en daarmee voor rechtvaardigheid en rechtsvinding?