

Tweede Kamer der Staten-Generaal
 t.a.v. de voorzitter en leden van de Tweede Kamer
 Postbus 20018
 2500 EA Den Haag

Den Haag, 9 november 2018
 dossiernummer: 105265
 uw kenmerk: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand
 telefoonnummer: 070-335 35 35
 e-mail: a.dejong@advocatenorde.nl

Betreft: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

Zeer geachte voorzitter en leden van de Tweede Kamer,

De toegang tot het recht is een onmisbare basis van onze rechtsstaat. Dit uitgangspunt deelt de NOvA met de minister voor Rechtsbescherming in zijn vandaag gepubliceerde contouren voor de herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Het is een goede ontwikkeling dat er verschillende initiatieven lopen vanuit het juridische en sociale domein om het recht dichterbij de mensen te brengen. De voorstellen van de minister zelf staan hier echter haaks op en brengen het recht juist buiten het bereik van nota bene de meeste kwetsbare groep rechtzoekenden. Op basis van een aantal aannames meent de minister het huidige stelsel van gefinancierde rechtsbijstand tot de bodem te kunnen afbreken en de rechtsbijstand aan on- en minvermogende rechtzoekenden over te mogen laten aan de markt, waarbij bijstand door een onafhankelijk advocaat niet langer is gegarandeerd. Het garanderen van de toegang tot de rechter voor on- en minvermogenden is echter een (grondwettelijke) plicht die op de overheid rust. Met zijn voorstellen geeft de minister er blijk van deze plicht niet serieus te nemen. De NOvA kan zich totaal niet vinden in de wijze waarop de minister voor Rechtsbescherming omgaat met de rechtsbescherming van on- en minvermogende rechtzoekenden. Daar is straks namelijk niet veel meer over.

1. De huidige situatie

De minister suggereert dat het huidige stelsel onder druk staat, dat er sprake is van een niet te houden kostenstijging en dat veel procedures door advocaten zinloos zijn. De minister schetst daarmee een gechargeerd beeld van de huidige situatie om zijn voorstellen een schijn van urgentie te geven.

Nota bene het kabinet zelf concludeerde naar aanleiding van het rapport van de commissie Wolfsen dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, maar dat het wel verbeterd kan worden, waarbij de goede aspecten van het stelsel bewaard moeten blijven. De commissie Barkhuysen beaamde dit. Ook de daaropvolgende onafhankelijke commissie Van der Meer, die concludeerde dat er 127 miljoen euro bij moet, nam het bestaande stelsel tot uitgangspunt. Dit alles wordt nogmaals bevestigd in de Nulmeting van de Raad voor Rechtsbijstand. Toch kiest de minister ervoor om niet langs deze lijnen te handelen en te kiezen voor afbraak van het stelsel.

Bezoekadres
 Neuhuyskade 94
 2596 XM Den Haag
 Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
 Postbus 30851
 2500 GW Den Haag

Vanaf 2013 laat de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand zien dat het aantal afgegeven toevoegingen aanzienlijk daalt, een trend die zich, met uitzondering van een kleine stijging in 2016, voortzet. Ook nemen de uitgaven voor de toevoegingen af: in 2016 werd € 345 miljoen aan vergoedingen voor toevoegingen betaald, in 2017 was dat € 318 miljoen.

Uit het door de minister aangehaalde CEPEJ-onderzoek blijkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weliswaar redelijk voorop loopt wat betreft uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand, maar dat het achterop begint te raken. Nederland behoort namelijk ook tot de kleine groep landen waar de afgelopen jaren (in toenemende mate) is bezuinigd op het rechtsstelsel, met een negatief effect op de toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand. Cijfers van het SCP laten bovendien zien dat de publieke kostenstijgingen amper bij justitie en veiligheid zitten, maar vooral bij zorg en onderwijs, en al helemaal niet bij de rechtsbijstand.

Daarbij laat onderzoek van de commissie Barkhuysen zien dat de reële kostenstijging vanaf 2010 daalt. 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. Investeer je onvoldoende, dan krijgt de maatschappij dat op andere manieren terug op haar bord. Dit internationale onderzoek is het ook waard om bij de beschouwingen te betrekken.

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. Met zijn bewering wordt de suggestie gewekt 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. Hetzelfde geldt tot slot voor de aanname dat wordt doorgeprocedeerd. Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, 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. Uit niets blijkt dat dit nu anders zou zijn.

De volledige factcheck van de NOvA is te vinden in de bijlage.

2. De voorstellen

2.1 Rechtshulppakketten

De gefinancierde rechtsbijstand zal worden aanbesteed. Dit betekent in feite een privatisering van een publieke dienst en dus de vermarkting van een grondrecht. Het idee van een aanbestedingsstelsel is al eerder de revue gepasseerd, maar werd wegens teveel bezwaren afgeschoten door de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Ook de commissie Barkhuysen heeft op onder andere de volgende risico's gewezen:

- De uitkomsten van aanbesteding zijn onzeker, de uitgaven zijn niet te voorspellen en de toegang tot het recht wordt onnodig gebureaucratiseerd.
- Kwaliteit is zeer lastig te waarborgen. Zowel voor als na gunning. Advocaten zijn nog gebonden aan gedragsregels, kwaliteitstoetsen, toezicht en tuchtrecht. Voor andere potentiële aanbieders van rechtsbijstand geldt dit vrijwel niet.
- Het tijdelijke karakter van aanbesteding ondermijnt de mogelijkheid om te specialiseren.
- Er bestaat een reëel risico dat, net als bij een eerdere aanbesteding door het CJIB aan deurwaarderskantoren, voornamelijk op prijs wordt geselecteerd, met nadelige gevolgen voor onder andere de kwaliteit en uiteindelijk de rechtsstaat.

- Ook draagt een stelsel van aanbesteding het risico in zich een gesloten stelsel te worden. Wil het grondwettelijk recht op rechtsbijstand worden gewaarborgd, dan voldoet alleen een open stelsel.

De NOvA roept de politiek dan ook met klem op om 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. Thans mag men van een advocaat verwachten dat hij toetst op de haalbaarheid van het juridisch probleem, alvorens hij een zaak aanneemt. Dat de overheid zelf de diagnose- en triage-korting bij het Juridisch Loket nog steeds in stand laat, doet daar niets aan af.

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.

2.3 Hogere eigen bijdragen

Het lijkt er sterk op dat de eigen bijdragen over de gehele linie wéér fors omhoog gaan en zelfs voor een deel kostendekkend worden. Onderzoek van het SCP wees al uit dat door onder andere hogere eigen bijdragen een daling van rechtszaken is waar te nemen. 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. Hiermee ontstaat een directe inbreuk op de toegang tot het recht.

3. Rol van de overheid

De vervuiler betaalt, is vaak de leus die wordt gebezigd om bepaalde maatregelen te nemen. De minister wijst voornamelijk met een beschuldigende vinger naar bevlogen sociaal advocaten, terwijl hij tegelijkertijd moet constateren dat het de overheid is die op verschillende manieren schuld heeft aan het toegenomen beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Maar liefst 61% van de rechtszaken is tegen de overheid. Goede rechtsbijstand en toegang tot de rechter is 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'

De plannen zijn volgens de NOvA niet in lijn met het regeerakkoord. Afgezien van het feit dat herziening van het huidige stelsel binnen de bestaande budgettaire kaders niet mogelijk is, betekent 'langs de lijnen' van de rapporten van de commissies Wolfsen en Van Der Meer dat het moet gaan om herziening binnen het stelsel. Nergens wordt gesuggereerd dat het huidige stelsel moet worden opgeheven.

Tot slot.

De voorstellen die er nu liggen zullen een directe, negatieve impact hebben op het werk van bevlogen advocaten die zich met hart en ziel inzetten voor rechtzoekenden met een kleine portemonnee. Bovendien staat met deze plannen ook een andere vorm van rechtsbescherming van kwetsbare rechtzoekenden op de tocht, namelijk de rechtspraak. Deze speelt de laatste jaren steeds minder een zware rol en de griffierechten zijn hoog. 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 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 en de opgestelde position papers. Nog in mei van dit jaar heeft de NOvA concrete voorstellen gedaan tot verbetering van het stelsel, zoals nogmaals uitvoerig in de bijlage uiteen wordt gezet.

Het is uiteindelijk 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?

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris Nederlandse orde van advocaten