

**Reactie Nederlandse orde van advocaten op de brief van minister Dekker van 28 januari jl. ‘Schriftelijke beantwoording van openstaande vragen na de eerste termijn van het algemeen overleg gesubsidieerde rechtsbijstand op 23 januari 2019’**

*Versterking eerste lijn*

De NOvA is een voorstander van de versterking van de eerste lijn. Dit is door de NOvA ook naar voren gebracht in besprekingen met het ministerie van J&V. De NOvA blijft bereid om hierover verder te denken en zou dan ook graag verder ingaan op het in mei 2018 gepresenteerde plan waarin onder meer “App het loket” is voorgesteld. De NOvA vindt het dan ook een positieve ontwikkeling dat er nu wel een voorstel van de NOvA wordt meegenomen.

Duidelijker dan in zijn brief van 9 november jl. legt de minister een grote verantwoordelijkheid bij de lokale overheden waar het gaat over de versterking van de eerste lijn. De NOvA ziet dit als een goede ontwikkeling die overigens los kan staan van de stelselwijziging. Vanuit de Tweede Kamer is in 2015 reeds door D66 en CDA<sup>1</sup> gewezen op de rol van de nieuwe wetgeving. Een uitwerking van die motie zou behulpzaam zijn bij een integrale visie op de rol van de overheid in alle fasen: van wet- en regelgeving tot en met uitvoering en het voorkomen van conflicten. Omdat het gaat om overheidsdiensten (zoals de ministeries van SZW, Financiën vanwege de Belastingdienst, BZK vanwege de lagere overheden) die voor een groot deel buiten het domein van het ministerie van J&V vallen, doen wij graag de suggestie voor het instellen van een ministeriële stuurgroep die knelpunten wegneemt en monitort welke vorderingen op dit gebied worden gemaakt. Een dergelijke stuurgroep kan ook tot taak hebben om IT- en AI-toepassingen binnen het bestuurlijk domein op een verantwoorde en transparante wijze te implementeren. Een dergelijke bestuurlijke innovatie wordt van harte toegejuicht.

Een grote verantwoordelijkheid voor de versterking van de eerste lijn is weggelegd voor gemeenten. De vraag rijst wat de visie van de gemeenten hierop is. Is het mogelijk deze versterking te realiseren binnen de bestaande lokale budgetten. En als dit niet het geval is, een cijfermatige onderbouwing ontbreekt helaas, wordt voor realisatie dan een beroep gedaan op de “wat gaan we doen met 400 miljoen”?

*Triage aan de voorkant*

De onduidelijkheid die tijdens het AO d.d. 23 januari ontstond over de invulling van triage aan de voorkant wordt met de nadere schriftelijke uitleg niet weggenomen. De minister heeft als uitgangspunt dat iedereen eerst langs de nieuwe eerste lijn moet gaan en dat die inhoudelijk beslist of iemand in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand.

Eerder sprak de minister van een toets op nut en noodzaak. Is dat de toets die deze eerste lijn gaat uitvoeren? Zo ja, dan zou sprake zijn van een nieuw toetsingscriterium naast de Wrb-toets. Als er een licht rechtshulp pakket zonder advocatenbijstand wordt geadviseerd en de rechtzoekende toch verzoekt om een toevoegingsadvocaat, dan wordt dit verzoek nogmaals inhoudelijk getoetst door de Raad voor Rechtsbijstand op basis van de toetsingscriteria van de Wrb. Hoe staan deze twee losstaande toetsen in verhouding tot elkaar? En hoe zit het met een advies van de eerste lijn? Is een dergelijk adviesbesluit een voor bezwaar- en beroep vatbaar besluit? Eerder werd dat als zodanig geschetst. Volgt er dan een bezwaar- en beroepsprocedure naar aanleiding van het adviesbesluit en mogelijk parallel daaraan een verzoek tot een eveneens appellabel besluit van de Raad voor Rechtsbijstand?

<sup>1</sup> Motie Bernds en/Oskam, Kamerstuk 31 753, nr. 59, 2 april 2013. Zie ook <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmi1ey0/vi8hi5o7psy2>

Dit lijkt een verplichte poortwachter die bepaalt welke weg de rechtzoekende moet bewandelen, waarbij bovendien twee beslissende instanties betrokken zijn (waar dat er nu nog één is) met separate rechtsgangen. Want is de rechtzoekende het niet eens met het geadviseerde pakket, dan komt er wederom een inhoudelijke toets door de Raad voor Rechtsbijstand. Tegen die beslissing zal vervolgens bezwaar en beroep moeten openstaan. Dit brengt naast onzekerheid voor de rechtzoekende naar verwachting ook veel extra uitvoeringskosten met zich mee, zowel in het primaire proces als in de fase daarna. Ook is de vraag in hoeverre zo'n procedure zich verhoudt tot fatale termijnen waarbinnen de rechtzoekende genoodzaakt is een stap te zetten. De toegang tot de rechter staat dan in theorie nog open, maar toegang tot een toevoegingsadvocaat (nog) niet.

In de Monitor 2017 wordt een dalende lijn in het aantal bezwaarschriften geconstateerd, welke daling wordt toegeschreven aan de deelname van advocaten aan de High Trustwerkwijze.<sup>2</sup> Die daling zal teniet worden gedaan met de inzet van de minister op een (dubbele) toetsing vooraf.

De minister is niet ingegaan op de vragen die zijn gerezen naar aanleiding van zijn uitspraken over een zogeheten 'licht' en 'zwaar' advies en de impact van een advies van de poortwachter op de hoogte van de eigen bijdrage. Met zijn uitspraken in deze brief over een al dan niet marginale toetsing na een al dan niet positief advies over de aanvraag van gefinancierde rechtsbijstand zijn de vragen niet weggenomen: gaat de hoogte van de eigen bijdrage straks afhangen van het advies van de poortwachter al naar gelang dat advies positief of negatief is? Met andere woorden: wordt de eigen bijdrage hoger als aanvankelijk een licht pakket is geadviseerd teneinde de rechtzoekende te stimuleren om voor een goedkopere weg te kiezen? Daarnaast blijft onduidelijk hoe hoog de eigen bijdragen zullen worden als zij worden gekoppeld aan de kosten van het benodigde rechtshulppakket. Is advocatenbijstand dan nog betaalbaar voor de on- en minvermogene rechtzoekenden? Als sprake is van een stapeling van eigen bijdragen ten koste van de rechtzoekende dan geldt ook hier dan in theoretische zin de toegang tot de rechter is gewaarborgd maar dat er naast procedurele beletselen ook financiële drempels worden opgeworpen die een toegang tot de rechter illusoir maken.

De vraag blijft dan ook bestaan op welke manier de minister denkt dat een dergelijke triage en dus een extra bureaucratische instantie zal leiden tot een besparing en tegelijkertijd tot een volwaardige toegang tot het recht?

#### *Rechtshulppakketten*

Op het punt van de rechtshulppakketten wordt duidelijk dat privatisering van de gefinancierde rechtsbijstand het hoofddoel is. De NOvA heeft in eerdere brieven aangegeven wat haar standpunt hierin is. Privatisering van de gefinancierde rechtsbijstand is moeilijk te rijmen met de grondwettelijke taak van de overheid en het belang van de on- en minvermogene rechtzoekende.

Wat de kwaliteitsborging betreft geeft de minister aan dat kwaliteitsindicatoren worden opgesteld, die worden getoetst en gemonitord. Dat gebeurt nu al bij de advocatuur en het is dan ook terecht dat de minister wijst op de kwaliteitseisen en het toezicht binnen de gehele advocatuur. Zijn ambitie om alle aanbieders van rechtshulppakketten te binden aan dergelijk hoge eisen is ambitieus en goed voor de zorg aan rechtzoekenden. Vragen die daarbij rijzen is op welke manier hij dit wil gaan doen, wie de controle zal uitvoeren en hoe de handhaving wordt vormgegeven.

---

<sup>2</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 83.

De minister maakt voorts niet duidelijk hoe hij rechtsbijstandsverleners denkt te stimuleren en faciliteren om te investeren in opleidingen, extra ondersteunend personeel en kennisontwikkeling als zij maar gedurende een *bepaalde* tijd de zekerheid krijgen dat zij aan het stelsel kunnen deelnemen, terwijl bovendien nog onzeker is of de vergoedingen voor hun werkzaamheden omhoog gaan. Op dit punt is het lastig te spreken van een duurzaam stelsel.

*Tot slot*

De NOvA heeft reeds meermalen aangegeven wat er nodig is om het stelsel te verbeteren. Zowel tijdens inbreng tijdens tal van overleggen met het ministerie zelf als in het plan 'Red de rechtsbijstand'.<sup>3</sup> In lijn hiermee is de NOvA dan ook een voorstander van de versterking van de eerste lijn, een betere samenwerking tussen het juridische en sociale domein en het terugdringen van zaken waarin de overheid wederpartij is, alle zoals omschreven in het contourenplan van de minister.

Er is echter nog steeds geen financiële onderbouwing gegeven van het voorliggende contourenplan. Voor zover er een onderbouwing ligt, wordt hier geen inzage in verleend. Bij een project als dit mag een financiële onderbouwing niet ontbreken.

Voorts heeft de NOvA heeft altijd aangegeven dat de uitkomsten van de commissie Van Der Meer te lang op implementatie liggen te wachten. De aanbevelingen van deze commissie moeten derhalve worden uitgevoerd. Daar hoort bij dat de vergoedingen van de advocaten in het stelsel, gezien de nood per direct, worden verhoogd om voldoende aanbod vanuit de sociale advocatuur te behouden.

Als bijlage treft u een overzicht aan van belangrijke cijfers en feiten. Bij vragen en/of opmerkingen kunt u altijd contact opnemen.

Namens de algemene raad,

Bernard de Leest

---

<sup>3</sup> <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-presenteert-actieplan-red-de-rechtsbijstand>

## Bijlage: belangrijke feiten en cijfers op een rij

### **Vergoedingensystematiek: hoe werkt het in de praktijk?**

- Het huidige forfaitaire stelsel gaat niet uit van een uurtarief, maar van een vergoeding per punt. Het idee dat het aantal punten gelijk staat aan het aantal uur klopt dus niet. Het komt geregeld voor dat voor een zaak bijvoorbeeld 6 punten staat, terwijl er 10 uur effectief aan wordt besteed.
- De forfaitaire vergoeding per punt, ook wel het basisbedrag genoemd, bedraagt nu € 108,57.<sup>4</sup> Voor 2019 is na een bevrozing van bijna 4 jaar, het punttarief weer geïndexeerd.
- De aanname dat doorprocederen loont is onjuist. Aan een advieszaak van minder dan 6 uur worden 4 punten toegekend. Een advieszaak van meer dan 6 uur levert 8 punten op. Voor eenvoudig advies van minder dan 3 uur levert 2 punten op.<sup>5</sup> Wanneer wordt overgegaan tot het instellen van bezwaar of een gerechtelijke procedure kan dit, afhankelijk van de rechtscategorie, op grond van bijlage 1 van de Bvr 2000 leiden tot een lagere dan wel gelijke puntentoekenning. Voor de gevallen waaraan wel een hogere vergoeding wordt toegekend, staat de extra tijd die procederen met zich meebrengt ten opzichte van een advies bijna nooit in verhouding tot de extra vergoeding,
- Uit de vergoeding dienen ook de kosten voor onder andere (secretariële) ondersteuning, bedrijfsvoering en IT-systemen, bijscholing, bijdragen aan de Orden in verband met toezicht- en tuchtrechtspraak en verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekeringen te worden betaald. Feit is dat er voor pensioenopbouw en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen doorgaans weinig tot niets overblijft.
- In het rapport van de commissie Barkhuysen (2015) bleek dat in overeenstemming brengen van punten en feitelijke zaakswaarte hoogstnoodzakelijk was. De berekening dateert uit 1995 en sindsdien is het juridisch kader gewijzigd en gecompliceerder.
- Het was destijds de bedoeling om elke 5 jaar een herijking te laten plaatsvinden. Die herijking (noodzakelijk onderhoud) heeft plaatsgevonden door de door het kabinet ingestelde commissie Van der Meer.
- Uit het rapport (2017) 'Andere tijden' van de commissie Van der Meer wordt bevestigd dat de puntentoekenning in veel gevallen niet meer in overeenstemming is met de feitelijke zaakswaarte.
- Het is van groot belang de aanbevelingen van de commissie Van der Meer spoedig te implementeren. Op die manier weten ook toekomstige generaties rechtzoekende zich verzekerd van de bijstand door sociaal advocaten en worden advocaten in de gelegenheid gesteld zich te blijven bekwalen en hun praktijkvoering aan te laten sluiten op de eisen van deze tijd (oa op het gebied van toepassing IT en digitalisering van de rechtspraak). Ook het rapport van de Commissie Wolfsen (2015) drong aan op een inkomenspositie voor sociaal advocaten vergelijkbaar met inschaling schaal 12 ARAR.

<sup>4</sup> Artikel 3 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000.

<sup>5</sup> Artikel 12 van het Bvr 2000.

## Toevoegingen en uitgaven: wat zijn de cijfers?

- Vanaf 2013 daalt het aantal toevoegingen (met uitzondering van een kleine piek in 2016, dat aantoonbaar te wijten is aan de verhoogde asielinstream). Ten opzichte van 2016 zijn er in 2017 7% minder toevoegingen afgegeven.<sup>6</sup> In 2017 was het aantal weer ongeveer op het niveau van 2006.<sup>7</sup>
- De relatief grote toename in 2006 kwam door de overheid zelf: een verruiming van de inkomensvoets en het opheffen van de Bureaus Rechtshulp.<sup>8</sup>
- Ongeveer 60% van de afgegeven toevoegingen in 2017 was op basis van overheidshandelen (straf- en bestuursrecht).<sup>9</sup>
- Na inflatiecorrectie liggen de gemiddelde uitgaven per vastgestelde toevoeging in 2017 16% lager dan in 2013. Dit is een gevolg van de reeds doorgevoerde bezuinigingen in oktober 2013 en februari 2015.<sup>10</sup> Als de die bezuinigingen niet zouden zijn doorgevoerd en een jaarlijks zou zijn geïndexeerd zou het punttarief in 2019 op € 124,70 uitkomen.
- De totale uitgaven voor de vaststellingen (regulier, mediation, lat, piket) zijn gedaald van € 429,4 miljoen in 2012 naar € 356,8 miljoen in 2017. Daarbij geldt dat de uitgaven voor mediation en piket zijn toegenomen, terwijl de uitgaven voor reguliere toevoegingen juist sterk zijn gedaald.<sup>11</sup>

### Uitgaven van 2008 tot en met 2017

Regulier	Totaal rechtsbijstand	Beheerlasten	Totaal RvR
2008 340.007.000			
2009 354.432.000		24.250.079	489.561.499
2010 373.216.000		24.589.627	503.335.044
2011 382.120.000		23.039.133	506.532.003
2012 395.228.000	429.400.000	22.721.306	522.482.249
2013 380.202.000	407.100.000	21.419.416	531.843.151
2014 367.271.000	395.300.000	20.718.518	465.145.544
2015 354.909.000	380.500.000	20.889.479	466.774.851
2016 345.492.000	378.700.000	20.040.372	436.015.432
2017 318.493.000	356.800.000	20.215.811	401.229.838

Regulier = vaststellingen reguliere toevoegingen

Totaal rechtsbijstand = regulier + lat + mediation + piket

Beheerlasten = apparaatskosten die betrekking hebben op de Wrb

Totaal RvR = inclusief apparaatskosten, JL, wsnp, wbtv, automatisering, asiel (t/m 2009, daarvoor waren er verschillende Raden met eigen jaarverslagen)

- De uitgaven voor reguliere vaststellingen waren in 2017 € 21.514.000 lager dan in 2008.
- Na 2008 zijn de uitgaven nog gestegen tot en met 2013. Als 2017 wordt vergeleken met 2013, dan is het verschil minus € 61.709.000.

<sup>6</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 60.

<sup>7</sup> Monitor 2014, Raad voor Rechtsbijstand, p. 195.

<sup>8</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 61.

<sup>9</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 67.

<sup>10</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 135-136, 139, 141.

<sup>11</sup> Van €396 miljoen in 2012 naar €309 miljoen in 2017, Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 136.

- De totale kosten in 2017 (dus inclusief de apparaatskosten etc) zijn t.o.v. 2009 met € 88.331.661 gedaald.
- Wanneer wordt vergeleken met 2013 (toen de totale uitgaven het hoogst waren) dan is sprake van een daling met € 130.613.313.
- In zijn position paper van 11 januari 2019 wijst de RvR op het *positief resultaat* van € 51.600.000 in 2016 en € 46.900.000 in 2017, in totaal een bedrag van € 98.500.000.

### Procedures en adviezen in cijfers

- Van de 355.230 *vastgestelde* reguliere toevoegingen in 2017 betrof 13% een adviestoevoeging (dit is exclusief de lichte adviestoevoegingen) en 84% een proceduretoevoeging.<sup>12</sup> Onder de proceduretoevoegingen vallen niet alleen gerechtelijke procedures, maar ook buitengerechtelijke procedures, zoals bezwaarprocedures.<sup>13</sup>
- Tussen 1998 en 2009 is het aandeel problemen waarbij een buitengerechtelijke en/of gerechtelijke procedure is gestart gestegen van 11% naar 14%. In 2014 is dat opnieuw 14%. Het aandeel problemen waarin een buitengerechtelijke (al of niet voorafgaand aan een gerechtelijke) procedure wordt gestart, is sterk toegenomen (van 6% naar 11%), terwijl het aandeel gerechtelijke procedure enigszins is afgenomen (van 6% naar 4%).<sup>14</sup>
- In het bestuursrecht is 82% van de procedures buitengerechtelijk (meestal bezwaar) en 18% gerechtelijk. Van de civielrechtelijke procedures vindt 65% plaats in het buitengerechtelijke circuit.<sup>15</sup> Veel zaken worden dus zonder tussenkomst van de rechter opgelost.

### Wat wil de rechtszoekende? Uitkomsten uit beschikbaar onderzoek

- Procederen is vaak geen keuze maar noodzaak. Veelgenoemde redenen zijn dat de andere partij het probleem niet erkende, dat standpunten te ver uiteen lagen of sprake was van een 'rechtsnoodzaak' (bezwaarprocedures, scheiding, ontslag, faillissement).<sup>16</sup>
- Het niet procederen of geen advocaat inschakelen leidt veel vaker tot spijt dan andersom: 19% van de respondenten vindt vooral dat men vasthoudender had moeten zijn, meer voor zichzelf had moeten opkomen en eerder actie had moeten ondernemen. Een aantal rechtzoekenden heeft er spijt van dat ze geen procedure is begonnen (12%) of geen advocaat hebben ingeschakeld (7%). Respectievelijk 1% en 2% heeft juist spijt dat ze dat wel hebben gedaan.<sup>17</sup>
- Op deskundigheid scoort de advocaat hoger dan het Juridisch Loket of de rechtsbijstandsverzekering.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 79-80.

<sup>13</sup> Artikel 1 Bvr 2000

<sup>14</sup> Geschilbeslechtingdelta 2014, p. 16, 94, 118, 128.

<sup>15</sup> Geschilbeslechtingdelta 2014, p. 95.

<sup>16</sup> Geschilbeslechtingdelta 2014, p. 79, p. 121, p. 130, p. 136.

<sup>17</sup> Geschilbeslechtingdelta 2014, p. 155-156.

<sup>18</sup> Geschilbeslechtingdelta 2014, p. 181.

## Internationaal

- Het huidige Nederlandse stelsel van gefinancierde rechtsbijstand wordt internationaal gezien als een robuust stelsel dat als voorbeeld kan dienen voor landen die een dergelijk stelsel nog aan het ontwikkelen zijn.<sup>19</sup>
- Over Nederland staat in het CEPEJ-rapport: “*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).*”<sup>20</sup>

## Minder procederen en de rol van de overheid<sup>21</sup>

- In het bestuursrecht is dejuridiseren vanwege de wet- en regelgeving vaak niet mogelijk. Er gelden bijvoorbeeld fatale termijnen, van 6 weken (6:7 Awb) of soms zelfs 2 weken (art. 75k Ziektewet), voor het indienen van bezwaar of beroep, wat de ruimte voor buitengerechtelijke geschillenoplossing beperkt.
- Binnen het bestuursrecht is vaak sprake van gebonden besluiten. De inhoud van het besluit wordt dan gedictieerd door de toepasselijke regelgeving en het bestuursorgaan heeft geen ruimte om daar in individuele gevallen vanaf te wijken. Ook niet als daar goede gronden voor bestaan.
- Ook worden veel besluiten ambtshalve genomen, bijvoorbeeld als een boom is gekapt of een dakkapel is geplaatst zonder een daarvoor noodzakelijke vergunning. Het gemeenschappelijke kenmerk van dit soort besluiten is dat de betrokken burger daarmee betrekkelijk onverhoeds wordt geconfronteerd en geen andere keuze heeft dan het instellen van een rechtsmiddel.

<sup>19</sup> Monitor 2017, Raad voor Rechtsbijstand, p. 16.

<sup>20</sup> CEPEJ-rapport 2018, p. 84.

<sup>21</sup> <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/340010>