

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2015

J

VERSLAG VAN EEN DESKUNDIGENBIJEENKOMST

Vastgesteld 8 januari 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie¹ heeft op 24 november 2014 een deskundigenbijeenkomst georganiseerd over **bezuinigingen op de rechtshulp en toegang tot de rechter**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), De Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

Voorzitter: Duthler
Griffier: Van Dooren

Aanwezig zijn negen leden der Kamer, te weten: Duthler, Quik-Schuijt, Ruers, Franken, Strik, Scholten, Reynaers, Beuving en Lokin-Sassen,

Aanvang 16.45 uur.

De **voorzitter**: Goedemiddag. Ik open deze deskundigenbijeenkomst Bezuinigingen op de rechtshulp en toegang tot de rechter. Deze bijeenkomst vloeit voort uit de motie-Kox die is aangenomen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 14 oktober jongstleden. Het is niet de eerste keer dat we dat onderwerp hier bespreken; dat hebben we al vaker gedaan. Zo hebben we hier eerder een debat en deskundigenbijeenkomst gehad over de staat van de rechtstaat. Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is er Kamerbreed een motie aangenomen waardoor je kunt zeggen, althans dat is mijn interpretatie, dat het onderwerp niet langer een feestje is van alleen de veiligheids- en justitiecommissie maar van de gehele Kamer.

Ik heet alle aanwezigen welkom, dus niet alleen de sprekers maar ook alle belangstellenden. Namens alle Kamerleden bij voorbaat dank aan de sprekers voor hun voorbereiding, hun visie die ze voorafgaand aan deze bijeenkomst op papier hebben gezet en hun bijdrage zo meteen aan deze bijeenkomst.

Verder deel ik mede dat de heer Franken de bijeenkomst om zes uur moet verlaten om zijn vliegtuig te halen teneinde op tijd in Straatsburg te zijn waar hij morgen namens de Parlementaire Assemblee de paus zal verwelkomen. De heer Barkhuysen zal deze bijeenkomst na het tweede blok verlaten omdat straks zijn aanwezigheid op een andere plek op prijs wordt gesteld.

De bijeenkomst is ingedeeld in drie blokken, waarbij de heer Barkhuysen een soort monopolie heeft voor het eerste blok. Hij krijgt dan ook twee keer zo veel spreektijd als de andere deelnemers, namelijk tien minuten. Hij vertegenwoordigt overigens niet een organisatie, maar spreekt op persoonlijke titel. Naast de heer Barkhuysen is gezeten mevrouw Claessens, medewerkster van de heer Barkhuysen, en zij zal hem waar nodig aanvullen. Wij blijven op deze manier dus compleet in de informatievoorziening.

Blok 1 – Algemene inleiding

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan de heer Barkhuysen, waarna de leden de gelegenheid hebben om gedurende tien minuten vragen te stellen.

De heer **Barkhuysen**: Voorzitter. Mijn uitstapje is niet naar Straatsburg of naar de paus, maar naar Bilthoven. Verschil moet er zijn. Ik hoop natuurlijk wel dat er enigszins een pauselijke zegen op deze bijeenkomst rust. Ik wil mijn observaties indelen in twee blokken. Het eerste blok betreft de vraag wat het juridisch kader is waarbinnen toegang tot de rechter moet worden georganiseerd in Nederland. De belangrijkste toetssteen daarbij is het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het tweede blok wil ik de huidige maatregelen leggen naast genoemd juridisch kader. De toegang tot de rechter is internationaal grondrechtelijk vastgelegd in artikel 6 EVRM en een aantal andere verdragen. Het is van belang om vast te stellen dat dit een minimumvereiste is. Als we de discussie in de Kamerstukken volgen, lijkt het alsof er gevaren moet worden op wat artikel 6 eist van Nederland, terwijl je eigenlijk zeker van een land als Nederland met een goede traditie op het gebied van de rechtsstaat, zou verwachten dat het eigenlijk boven dat artikel 6-minimum zou willen gaan

zitten. Dat is een eerste observatie. De discussie gaat heel erg over de vraag of we de eisen van artikel 6 EVRM halen, maar dat is wat mij betreft niet de goede discussie; die moet veeleer gaan over de vraag wat een adequaat stelsel van toegang tot de rechter in Nederland is, los van die minimumeisen van het EVRM.

Wat houdt dat recht op de toegang tot de rechter dan in? Er is heel veel jurisprudentie over. Kort en goed: die toegang moet er daadwerkelijk zijn en moet effectief zijn. Dat valt in een aantal onderdelen uiteen. Het eerste is dat je als je een geschil hebt over vermogensrechten of als je wordt geconfronteerd met een strafvervolgning, je daarvoor toegang moet kunnen krijgen tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Elk individu heeft in dat kader recht op een eerlijke en gelijke behandeling van zijn zaak. Gelijk betekent ook dat je sommige ongelijkheden moet compenseren. Waar partijen uit zichzelf niet in staat zijn om zich adequaat te verdedigen in een proces, moet compensatie plaatsvinden.

Het houdt ook verband met het volgende vereiste dat ook een belangrijk onderdeel is van de AMvB's en formele wetten die vandaag aan de orde zijn, namelijk dat in voorkomende gevallen artikel 6 EVRM de Staat verplicht om te voorzien in gefinancierde rechtsbijstand. In dat kader moet de Staat ook voorzien in een stelsel waarbij voldoende advocaten beschikbaar zijn die ook van een voldoende kwalitatief niveau zijn. Da betekent wel iets voor de vergoedingen die in dat kader aan de orde moeten zijn.

Beperkingen op het recht op toegang tot de rechter zijn natuurlijk toegestaan. Daar is geen twijfel over mogelijk. Je mag griffierechten heffen en je mag ook termijnen stellen waarbinnen je naar de rechter moet stappen, maar die beperkingen moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen. De kern die steeds terugkomt in de jurisprudentie is dat de essentie van het recht op toegang tot de rechter niet mag worden aangetast. Dat is een soort minimum waar je niet doorheen mag zakken. Verder moet de beperking een gerechtvaardigd doel dienen en moet die ook evenredig en proportioneel zijn. Het mag niet zo zijn dat bepaalde individuen als gevolg van zo'n beperking onevenredig worden geraakt. Als je dan naar de jurisprudentie uit Straatsburg gaat kijken, zie je een aantal gezichtspunten waarvan het wel aardig is die hier te delen. Het eerste gezichtspunt is dat er onder omstandigheden een mogelijkheid moet zijn dat er van staatswege gefinancierde rechtsbijstand is. Met andere woorden: er moet gekeken worden of een rechtzoekende al dan niet zelf in staat is om te voorzien in rechtsbijstand door zelf te betalen of dat er hulp van de Staat nodig is.

Een ander punt dat in de jurisprudentie steeds terugkomt, is het belang van de rechtzoekende. Als het belang groot is, heb je als Staat ook weer een stapje extra te zetten als het gaat om het verlenen van toegang tot de rechter.

Kijkend naar de stukken die hier aan de orde zijn, moet je constateren dat er vanuit de poortwachtersfunctie gekeken wordt naar de kans op succes van een zaak. Dat is mede beslissend voor de vraag of er al dan niet een toevoeging wordt verleend. Die kans op succes is een gezichtspunt in de Straatsburgse jurisprudentie echter een ondergeschikt gezichtspunt. Ook een belangrijke vraag daarbij is, wie dan bepaalt of een zaak voldoende kans op succes heeft om een toevoeging te verlenen. De Straatsburgse jurisprudentie laat zien dat het niet de bedoeling is dat dan het Juridisch Loket daarover een beslissing neemt maar dat dit een beslissing moet zijn die bij de rechter ligt.

Verder mag meewegen de verhouding tussen de kosten van de procedure en de schadevergoeding waar het in concrete zaken over zou kunnen gaan. Ook mag meewegen de mate van complexiteit van de toepasselijke wetgeving in een zaak.

Sluitstuk is dan steeds of het stelsel voldoende ruimte laat voor een toetsing op individueel niveau. Je kunt een heel mooi abstract systeem

hebben maar aan het einde van de rit moet het stelsel ruimte laten om, hoewel je iemand op grond van de algemene criteria geen toevoeging zou moeten geven, in dat specifieke geval en onder die specifieke omstandigheid iemand wel die toevoeging te geven.

Kijkend naar het kader in het licht van de voorstellen die er liggen voor de stelselvernieuwing en voor de verhoging van de griffierechten, kun je vaststellen dat de regeringsplannen een nadelige invloed hebben op de toegang tot de rechter. Er worden wat extra blokkades ten aanzien van die toegang gecreëerd. De vraag is dan of die beperking gerechtvaardigd is. Vooraf zou ik daarover twee dingen willen zeggen. Het eerste is dat er een beetje de suggestie van uitgaat dat de toegang tot de rechter nu eigenlijk wat te ruim zou zijn. Waarom zou je die anders terug gaan brengen? Onderzoek laat echter zien dat de huidige regeling ook al tot problemen leidt. Dus je gaat eigenlijk nog een stapje verder. De vraag is of je dat moet willen.

Het tweede punt, als je gaat kijken of een beperking gerechtvaardigd is, is dat je ook moet kunnen aantonen dat er geen onevenredige disproportionele effecten zijn. In de stukken tot nu toe ontbreekt nog te veel een onafhankelijk onderzoek waarmee de effecten in kaart worden gebracht. Wat weten wij nu over de manier waarop dit gaat uitpakken? Weten wij of er vraaguitval zal plaatsvinden? Weten wij of bepaalde groepen zullen afzien van een gang naar de rechter, terwijl ze eigenlijk een goede zaak hebben, omdat hun procesrisico te groot is? Voor een toetsing in de Eerste Kamer is het een heel belangrijke vraag wat de effecten zijn, te meer omdat dit ook direct met de rechtmatigheid van een wetsvoorstel te maken heeft. Als je het niet goed kunt voorspellen en niet precies weet wat de effecten zijn, moet je juist in het kader van de toetsing aan het recht of door de rechter een pas op de plaats maken.

Als ik kijk naar de jurisprudentie en mijn uitgangspunten vooraf, denk ik dat je niet op een minimum moet willen zitten. Je moet in Nederland de rechtsstaat voldoende bedelen, los van artikel 6 EVRM. Zo langzamerhand zijn wij wel een kritisch omslagpunt genaderd, waarbij je eigenlijk moet zeggen dat Nederland door het ijs zakt, zeker als je kijkt naar de minimumeisen van het EVRM. Ik vind eigenlijk dat je je moet oriënteren op een eigen visie, een eigen rechtsstatelijke invulling van toegang tot de rechter, waarbij je niet dat minimum moet opzoeken. Dat laatste gebeurt in Nederland echter nu te veel met de wetsvoorstellen die er nu liggen.

Dit heeft ook te maken met het feit dat bezuinigingen in de Straatsburgse jurisprudentie niet zonder meer als een gerechtvaardigd doel kunnen worden gekwalificeerd. Vergelijken wij nu voorstellen die een jaar geleden op tafel lagen met de voorstellen die nu op tafel liggen, dan zie je dat er in de toelichting wel een doel bij is gekomen, namelijk stelselvernieuwing en een nieuwe blik op hoe je de toegang tot de rechter moet vormgeven. Als je echter helemaal tot op de bodem terug redeneert, is het op de keper beschouwd natuurlijk een bezuinigingsmaatregel. Daar wordt vanuit Straatsburgs perspectief kritisch naar gekeken.

Het derde punt: kijk naar de maatregelen in onderling verband, kijk naar het stapelingseffect. De afgelopen jaren hebben wij steeds kleine hapjes gezien, zoals verhoogde griffierechten en andere drempels die zijn ingebouwd. Wat nu op tafel ligt, komt daar nog een keer bovenop. Beschouw dit in onderling verband. Minder personen zullen als gevolg van de voorstellen die nu op tafel liggen, door de selectie aan de poort komen vanwege het strenge noodzakelijkheids criterium. Voor zover zij wel in aanmerking komen voor toegang en voor een toevoeging, geldt een hogere eigen bijdrage, gelden hogere griffierechten en geldt ook dat de vergoeding voor de werkzaamheden van de advocaten lager is. Als je dit relateert aan de eis van artikel 6 EVRM kom je op een kritisch punt. Waarborgen zijn dus nodig. Als wij op dit pad willen doorgaan, moeten er meer waarborgen komen dat mensen niet door het ijs zakken.

Een kritisch punt in de voorstellen die er nu liggen, is dat er voor de poortwachters voor is gekozen om niet-advocaten in die positie te brengen, namelijk mensen van het Juridisch Loket. In de Straatsburgse jurisprudentie, bijvoorbeeld de zaak-Aerts tegen België, zie je dat er daar heel kritisch tegen aan wordt gekeken. De beslissing moet in beginsel bij de rechter liggen. In de toelichting staat dan dat er bezwaar, beroep en een voorlopige voorziening zijn. Maar moet je van deze kwetsbare mensen vragen dat zij gaan procederen om te kunnen gaan procederen? Het gaat om kwetsbare groepen. Daarin zie ik een groot probleem. Het voorlaatste punt betreft het risico op kwaliteitskaalslag in de sociale advocatuur. De afgelopen jaren zagen we al een uitstroom van goede advocaten uit die groep. Wat blijft er over en is dat de advocaat die wij willen hebben voor deze zaken? Wordt daarmee voldaan aan de eisen die gelden? Al deze vragen kun je stellen. Het laatste punt is dat een groot percentage van de zaken waarover wordt geprocedeerd met een toevoeging, zoals strafzaken en socialezekerheidszaken, juist is gericht tegen de overheid. Dat betekent dat de overheid in het kader van checks-and-balances en in het kader van de rechtsstaat juist heel voorzichtig moet zijn met het verder afknippen van de toegang, juist in zaken die tegen de overheid zijn gericht.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank, mijnheer Barkhuysen voor uw visie, uw uitleg nog eens van artikel 6 van het EVRM en uw zorgen die u op dit punt heeft en die door meer leden van deze Kamer gedeeld worden. Ik heb net geen rondje ter introductie van de Kamerleden gemaakt. Als u een vraag stelt, wilt u dan aangeven wie u bent en van welke fractie.

Mevrouw **Scholten** (D66): Mijn naam is Marijke Scholten en ik ben lid van de D66-fractie hier. Ik hoop dat ik het allemaal goed formuleer. Dank voor uw uitvoerige bijdrage. Het is prettig om weer eens alle punten die van belang zijn, op papier te hebben. Als ik het goed beluister, hebben wij te weinig concrete gegevens om alle punten goed te kennen en te pareren in de richting van de regering. Ik vraag mij af hoe wij dit materiaal beter tot stand kunnen brengen. Ik denk dat wij een heel gedegen onderzoek nodig hebben naar vraaguitval als gevolg van deze maatregelen, vraaguitval als gevolg van de verhoging van de griffierechten en het nu al weer terugvallen van het aantal pro-Deoadvocaten. Daar zouden wij een heel goed onderzoek naar moeten hebben. Hoe zouden wij dat in kaart moeten brengen? Dat is even mijn beetje abstracte, maar misschien toch wel ingewikkelde vraag.

De heer **Barkhuysen**: Het is zeker een ingewikkelde vraag. Misschien moeten wij, een beetje creatief denkend, de zaak wel omdraaien. Misschien moet het wel zo gepresenteerd worden: de regering doet een voorstel waarmee een grondrecht, namelijk toegang tot de rechter, wordt beperkt en dan is het vervolgens aan de regering om aan te tonen dat daarmee geen disproportionele effecten zijn gemoeid. Dat was ook mijn kritiek op de voorstellen die er nu liggen. Daarin onderbreekt de onderbouwing, het aantonen dat hierdoor geen mensen door het ijs gaan zakken. Het ligt op de weg van de regering, die de voorstellen doet, om te komen met dat onderzoek naar de vraaguitval en met een onderzoek naar het aantal sociale advocaten dat bereid blijft om onder deze omstandigheden en tegen deze vergoedingen nog deze zaken te doen. Dat kan onderzocht worden. Ik zou daarvoor niet de juiste persoon zijn als jurist, maar je moet een samenwerkingsteam maken van juristen en empirici, die dit prima zouden kunnen onderzoeken. Dat is echter niet gebeurd. Daarop richt zich mijn kritiek.

De **voorzitter**: Een korte vraag nog, want er zijn er meer.

Mevrouw **Scholten** (D66): Ook bij gebrek aan onderbouwing – dat is althans mijn ervaring – worden maatregelen die vaak alleen maar een bezuinigingsdoel hebben, hier toch aangenomen, zonder dat voldoende onderzoek is gedaan naar de effecten ervan. Het blijft dus heel lastig.

De heer **Barkhuysen**: Natuurlijk, ik herken deze politieke realiteit in Nederland. Het is zeker waar. Maar omdat wij het over met name een punt van rechtmatigheid hebben, en misschien ook wel van doelmatigheid, zou ik toch zeer hopen dat juist in de Eerste Kamer de regering op dat punt kritisch benaderd blijft worden. Als dat niet gebeurt, zitten hier genoeg mensen vanuit de rechterlijke macht in de zaal. Dan is het vervolgens aan de rechter om eventueel in concrete zaken een correctie aan te brengen. Wij hebben de afgelopen periode gezien dat dit al gebeurde bij de griffierechten, die het afgelopen jaar ook verhoogd zijn. Verschillende rechterlijke colleges zijn juist op grond van artikel 6 EVRM een hardheidsclausule gaan inlezen in de regeling. Eigenlijk, als ik daar kritisch over mag zijn in dit huis, vind ik het jammer dat de rechter dit moet doen en dat de politiek dit niet bij voorbaat verzekerd heeft. Het is in Nederland wel de taak van de Eerste Kamer en Tweede Kamer samen om wetgeving te maken die bij voorbaat aan de grondrechten voldoet. Dat de rechter die moet corrigeren, is eigenlijk al een klein beetje een failliet van de politiek op dat punt.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik ben Tineke Strik van de GroenLinks-fractie. Heel hartelijk dank voor uw betoog. Ik heb een vraag over het juridisch kader dat u voor ons schetst. Ik deel uw mening dat het gaat om minimumwaarborgen van het EVRM.

De laatste jaren zijn steeds meer onderdelen van de rechtsterreinen onder de reikwijdte van het Unierecht gebracht. Vloeien daar nog speciale waarborgen uit voort die soms misschien verder gaan dan het EVRM, het Handvest of de Unierechtelijke beginselen? Ik ben daar heel benieuwd naar.

De heer **Barkhuysen**: Dat is een interessante en ook een terechte vraag. Bij de voorbereiding hebben we nog veel meer artikelen aan jurisprudentie genoemd, maar je moet het in tien minuten een beetje samenvatten. Je kunt inderdaad zeggen dat met name met de inwerkingtreding van het EU-grondrechtenhandvest, met artikel 47, dat weer voortbouwt op de Unierechtelijke beginselen, ook de toegang tot de rechter in het kader van het Unierecht verzekerd en gecodificeerd is.

Het interessante is dat het Luxemburgse Hof, dat toezicht houdt op die Unieverdragen, misschien nog wel een stapje verder gaat dan het Straatsburgse Hof. In de jurisprudentie komt naar voren dat je een effectieve toegang tot de rechter moet verzekeren en dat het procesrisico niet zo groot mag zijn dat daardoor mensen afzien van een procedure. Daar kennen we jurisprudentie van in het mededingingsrecht, waarbij Europa er natuurlijk een groot belang bij heeft dat dat op nationaal niveau goed kan worden afgedwongen, aangezien de Europese Commissie anders veel te veel werk heeft. De jurisprudentie heeft betrekking op het griffierecht, het risico op proceskostenveroordelingen en de hoge advocatenkosten die je niet terugkrijgt omdat je slechts forfaitaire proceskostenvergoedingen krijgt. De Luxemburgse jurisprudentie zegt dat dat onder omstandigheden een soort chilling effect kan hebben op de rechtsgang en daarmee in strijd kan komen met artikel 47 van het Handvest en de Unierechtelijke beginselen. Ik denk dat daar nog wel een toegevoegde waarde in zit.

De **voorzitter**: Mijnheer Franken, u mag de allerlaatste vraag stellen.

De heer **Franken** (CDA): Ik ben Hans Franken van de fractie van het CDA. Dank voor het fraaie betoog van de heer Barkhuysen. Ik denk nog aan het volgende en wil daarover zijn visie horen. Je zou kunnen zeggen dat rechtspraak en daarmee dus ook toegang tot de rechter, een common good is. Dat is van ons allemaal in Nederland. Maar nu moet men de budgetten beperken en dan gaat het schaarse-element een rol spelen. Kan de heer Barkhuysen een lijn aangeven hoe je die afweging zou moeten maken? Budgetten mogen namelijk ook weer niet onbeheersbaar zijn. Aan de ene kant speelt dus die schaarste en aan de andere kant heeft de regering de bewijslast dat de maatregel proportioneel is. Daar neemt men het echter meestal niet zo nauw mee, zoals je bij de bewaarplicht verkeersgegevens kunt zien en zo zijn er nog andere voorbeelden aan te voeren. Kan de heer Barkhuysen aangeven hoe je de budgetten toch enigszins beheersbaar kunt maken?

De **voorzitter**: Misschien is een kort antwoord mogelijk, gelet op de tijd? Ik weet dat het lastig is.

De heer **Barkhuysen**: Zeker bij zo'n vraag van mijn Leidse collega. Dit is een heel moeilijke vraag. Ik zou dat hier niet zo een, twee, drie kunnen aangeven. Ik denk wel dat je de vraag kunt stellen of de regeling zoals die nu is en zoals die in het verleden was, onbeheersbaar is. Ik weet niet of er een onbeheersbare situatie is ontstaan. Ik weet niet of wij in Nederland wel zo inefficiënt omgaan met gefinancierde rechtsbijstand en de hoogte van griffierechten in relatie tot de kosten van procedures. Ik denk dat je daar wel vragen over zou kunnen stellen. Ik heb echter het idee dat we een redelijk efficiënt en relatief gezien niet al te duur systeem hebben in Nederland. Met andere woorden, als je een benchmark zou maken met andere Europese landen, zijn we misschien wel heel erg kostenefficiënt. Dat zou ook een vraag kunnen zijn die gesteld kan worden. Was dit kort genoeg?

De **voorzitter**: Ja, dank u wel. Er zijn volgens mij nog veel aanvullende vragen, maar misschien kunnen we die op een ander moment nog aan u stellen. Ik dank u heel hartelijk voor uw inleiding in dit eerste blok en voor de beantwoording van de vragen. Het is ook heel fijn dat u voor ons het een en ander op papier hebt gezet, zodat we dat kunnen nalezen. Ik overhandig u hierbij een presentje als aandenken aan deze middag.

(applaus)

Blok 2 – Stelselvernieuwing rechtsbijstand: effecten voor rechtsbijstandverleners en rechtzoekenden

De **voorzitter**: Het is heel mooi dat we al een basis hebben gelegd in deze bijeenkomst, namelijk de toepassing van artikel 6 van het EVRM en de criteria die we in het oog moeten houden bij de toetsing van de maatregelen die de regering voorstelt. We zullen nu inzoomen op een van de twee onderwerpen, namelijk de rechtsbijstand en de effecten voor de rechtsbijstandverleners en de rechtzoekenden. Er zijn vijf inleiders. Ik wil aan elk van hen vragen om vijf minuten te gebruiken. Nadat alle inleiders hun visie hebben gegeven, kunnen er vragen worden gesteld. Ik wil dit doen in volgorde van de sprekers zoals ze worden genoemd in het programma. Ik geef daarom als eerste het woord aan de heer Hendriksen. Hij is algemeen deken van de Nederlandse Orde van Advocaten en inmiddels geen onbekende in dit huis.

De heer **Hendriksen**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de Kamer voor de gelegenheid om hier het woord te voeren. Er is waardering aan de zijde van de Nederlandse Orde van Advocaten voor de bij deze Kamer

bestaande zorg over de toegang tot het recht. In februari 2014 zijn hier sprekers geweest – ik was daar één van – die hun zorgen hebben geuit over de teloorgang van het stelsel.

Dat stelsel is onvolprezen. 36% van de Nederlandse inwoners maakt gebruik van het stelsel en 60% van het stelsel wordt gebruikt tegen de Staat, dus voor procedures tegen de Nederlandse overheid. Dat is helemaal niet zo raar, maar wat wel raar is, is dat aan de overkant in de Tweede Kamer de gedachte heeft postgevat dat rechtspraak een luxe is en bovendien overbodig omdat de zelfredzaamheid van de burgerij, van de Nederlandse inwoners groot genoeg zou zijn om zonder rechtspraak geschillen te kunnen beslechten. Ik merk echter op dat 80% van de uitgaven zijn voor mensen die behoren tot die 36%, maar die op de bijstandsgrens zitten. Het allerzuinigste minimum maakt voor 80% gebruik van dit stelsel.

Dan de semantiek van de memorie van toelichting. Ik noem die nu en ik noem die straks nog een keer. De memorie van toelichting spreekt over een stelselvernieuwing om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen. Niets is echter minder waar. Het gaat om een platte bezuiniging van ongeveer een derde van de totale uitgaven; en dat boven op eerdere rake klappen in de periode Balkenende IV en Rutte I en II. In 2010 en 2014 is er 115 miljoen afgegaan, 50, 50 en 15. En nu nog eens 85 miljoen. Daarmee komt de kwaliteit van het aanbod buitengewoon sterk in gevaar.

De Staatssecretaris pleit zelfs voor een praktijkverbreding, die enorm haaks staat op datgene wat de orde wil, namelijk een kwaliteitsverhogende specialisatie. Een specialisatie is vanaf begin jaren zeventig opgebouwd, hier in de samenleving – u bent daar allen getuige van geweest – en heeft geleid tot dit stelsel en tot advocaten die vergaand gespecialiseerd zijn. Ikzelf ben advocaat op een groot kantoor. Vraag mij niet om deel uit te maken van het stelsel, want ik weet daar niets van. Dat zijn vergaand gespecialiseerde advocaten en die moeten ook blijven. Maar wat gebeurt er? Er is niet alleen aan de aanbodzijde gevaar, maar ook aan de vraagkant. De eigen bijdragen worden niet betaald en zijn te hoog voor de mensen die dat nodig hebben, die 80% lieden die op de bijstandsnorm zitten. Er is een totaal gebrek aan zelfredzaamheid aan die kant. Tegelijkertijd hebben we die toegang tot de rechter juist daar nu nodig, omdat die mensen door allerlei bezuinigingen worden getroffen.

Die bezuinigingen zijn misschien noodzakelijk, maar laat die bezuinigingen dan in ieder geval zodra ze die mensen treffen, beoordelen door een rechter om zodoende de legitimiteit van het overheidshandelen te toetsen en het gebrek aan waardering te verminderen.

Ik wijs op ontwikkelingen in Engeland. U hebt mogelijk een abonnement op The Economist en als u dat niet hebt, moet u dit maar eens proberen te googelen. Het gaat om The Economist van 20 november jongstleden. Er is in Engeland 25% bezuinigd op het legal aid stelsel en wat is er gebeurd? De poortwachtersfunctie van de advocatuur is weggefallen en dat leidt tot tragere rechtspraak en tot een lagere kwaliteit van de geschilbeslechting. Terug naar de memorie van toelichting. De stelselwijziging dient om de houdbaarheid te waarborgen. Het staat er letterlijk. Het zou onbetaalbaar worden. De afgelopen tien jaar is er 6 miljoen per jaar bij gekomen; dat is de realiteit. Het moet nu minder worden. Een blind guess: 25% zou door de niet-juristen van het Juridisch Loket de deur gewezen moeten worden. 25% van de totale uitgaven zou niet meer welkom zijn bij de rechter en bij de advocatuur, getoetst door niet-advocaten, dus door het Juridisch Loket. 20% van de bezuinigingen wordt binnengehaald door het schrappen van de indexatie. Ik kan mij er als landelijk deken eigenlijk best iets bij voorstellen om dat in de komende periode eens even te doen. Maar wat gebeurt er uiteindelijk? Het stelsel wordt in de komende vier jaar wegbezuinigd en de effecten van die wegbezuiniging zijn pas na vier jaar meetbaar, zo zeg ik ook tegen mevrouw Scholten, omdat ze plaksgewijs

gaan gebeuren. De eerste 115 miljoen is opgevangen door de advocatuur. De tweede 85 miljoen gaat in trapjes van vier jaar, en ik denk dat de sociale advocatuur na vier jaar naar de ... niet meer in deze vorm zal bestaan!

Hoe dan wel? Waarom is het nou niet doenlijk om in het veld een breed debat over een stelselherziening te krijgen met handhaving van de huidige status quo, misschien ontdaan van de indexatie, en gedurende die periode het saldo van de uitgaven te bevriezen? Niet alleen de orde is daartoe bereid; ook de specialisatieverenigingen zijn zeer bereid om hun bijdrage te leveren. Dan gaan we echt, om in de woorden van de motie van mevrouw Strik te blijven, zoeken naar waarborgen voor de toegang tot de rechter voor iedereen. Wat er nu gebeurt, is een platte bezuiniging met een vreselijke semantiek in de memorie van toelichting. Ik wil het hierbij laten. Ik denk ook dat ik aan mijn tijd ben.

De **voorzitter**: Het was klip-en-klaar. Dank u wel. Ik geef het woord aan de heer Van den Biggelaar. Hij is directeur van het stelsel van de Raad voor Rechtsbijstand.

De heer **Van den Biggelaar**: Voorzitter. Ook van mijn kant hartelijk dank voor deze uitnodiging. De raad heeft in voorbereiding op deze expertbijeenkomst al een schriftelijke inbreng geleverd. De raad heeft daarin teruggegrepen op zijn reactie op het consultatiepaper. Die reactie, van 31 januari 2012, is naar onze smaak nog steeds actueel. Of misschien moet ik zeggen: actueler dan zij ooit was. Tegelijkertijd geef ik daarmee het begin van een antwoord op de vraag die mevrouw Scholten eerder gesteld heeft. In die reactie staan veel achtergrondmateriaal, feiten en cijfers. Die kunnen desgewenst nader geactualiseerd worden. Dat geeft een beeld van wat er aan de hand is in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Deze reactie van de raad kreeg de titel «De burger en rechtvaardige oplossingen centraal» mee. Bij de beoordeling van de voorstellen voor de vernieuwing van het stelsel staat voor de raad die burger centraal, en blijft die centraal staan. Naar onze smaak moet de burger zo effectief mogelijk worden ondersteund bij het bereiken van een rechtvaardige oplossing voor zijn juridische probleem, tegen zo laag mogelijke kosten; dat laatste is een reactie op de heer Franken.

In de inbreng van de raad vindt u negen uitgangspunten terug. Zoals ik al heb aangekondigd, lijkt het mij verstandig om een concrete inhoud aan die uitgangspunten te geven, althans volgens de raad. Ook probeer ik daarmee uit te leggen hoe het stelsel zo goed mogelijk kan worden ingericht in het kader van de schaarste die er is. Ik noem daarbij vijf punten.

Ten eerste ondersteunt de raad volop het idee om de zelfredzaamheid aan de basis te leggen. Juist met de combinatie van de «juridische huisarts» en de versterking van zelfhulpinstrumenten kan een wezenlijke renovatie van het stelsel worden bereikt.

Centraal staat daarbij, ten tweede, het bieden van instrumenten op het internet. In de plannen van de Staatssecretaris spreekt het ons aan om met veel energie een nieuwe eerste lijn in te richten, die past bij de ondersteuning van zelfredzame burgers. Ik zeg niet dat alle burgers zelfredzaam zijn, maar het is wel een grote groep, die kan groeien. Een goede, volwaardige eerste lijn en zelfhulpinstrumenten zoals Rechtwijzer, met een slimme combinatie van onlinediensten en hulplijnen, kan daartoe bijdragen. Ik heb het dan over een gecontroleerde groei, dus niet over een volledige overstap van vandaag op morgen.

Het derde punt kwam al aan de orde in de bijdrage van de heer Barkhuysen. Er is een counterpart nodig voor die zelfredzame burger. Dat is een proactieve overheid. We zien steeds meer organisaties de oproep volgen van de vroegere ambassadeur voor een proactieve overheid,

mevrouw De Vries, en van de Nationale ombudsman. Het kan echter nog een slag beter. De Raad voor Rechtsbijstand organiseert samen met andere organisaties die deelnemen aan de rijksbrede benchmarkgroep volgend jaar activiteiten om een verdere stimulans te geven aan de wijze waarop overheidsorganen een belangrijke steen zouden kunnen gaan bijdragen.

Mijn vierde punt is de combinatie van het vertrouwen dat de raad als zelfstandig bestuursorgaan moet geven en het compliant gedrag van deelnemende advocaten in het stelsel. Die combinatie beschouwen wij als een belangrijke bouwsteen voor de vernieuwing van het stelsel. Naar onze smaak kan die combinatie in het wetsvoorstel verder versterkt worden. De raad zal verdergaan met de ontwikkeling van de gedachte van high trust, waarbij kernpunten zijn: transparantie, vertrouwen en begrip.

Ten vijfde noem ik, last but not least, een integrale aanpak. Binnen het rechtsbestel nemen we een complexiteit van materiële wetgeving waar. Ik verwijs daarbij graag naar een artikel van professor Van Gastel de afgelopen week in SC. Ik noem het procesrecht, een enorme behoefte aan juridische informatievoorziening, een veelheid aan juridische beroepen, de organisatie van rechtspraak, rechtsvorming door het hoogste rechtscollege, mediation en geschillencommissies. Deze zouden toch echt meer samenhangend en niet zo verkokerd benaderd moeten worden. Ik breek hierbij graag een lans voor de aanpak in Schotland. Daar hanteert men de holistische approach, waarbij vanuit de ketengedachte veel sterker geopereerd kan worden. Het grote voordeel is dat die aanpak zich niet beperkt tot de 36 burgers die nu voor de gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen, maar ook voor de 64 anderen. Ik denk dat hierin juist voor hen een grote bijdrage verkregen kan worden. Ik zou daarbij ook graag naar de orde willen kijken. Welke bijdrage kan die leveren voor de nummers 37 tot pakweg 64?

Ik kijk even naar mijn tijd.

De **voorzitter**: Die is bijna op; eigenlijk zo goed als.

De heer **Van den Biggelaar**: Dan probeer ik nog heel kort een klein vervolg te geven.

In onze reactie hebben wij zes rechtsgebieden beschreven: drie die binnen de huidige situatie kansrijk zijn en drie daarbuiten. Op de drie erbuiten kunt u onze reactie nalezen. Ik ben graag bereid om er een nadere toelichting op te geven. Ik wil nu kijken naar de drie terreinen die binnen het stelsel al kansrijk zijn. Dat zijn arbeidsrecht, huurrecht en consumentenzaken. Er is hierbij al veel mogelijk. Er zijn goede alternatieven. Wij denken dat we met een goede introductie van de nieuwe eerste lijn verdere stappen kunnen zetten. Daar zijn wel bepaalde randvoorwaarden bij nodig. Ik noem er drie.

We moeten aandacht hebben voor het opwaartse effect van wet- en regelgeving. Kijk bijvoorbeeld naar wat er gebeurt bij de Wmo, het ontslagrecht en het huurrecht. De juiste kennis en vaardigheden zullen nodig zijn om de poortwachter daadwerkelijk te kunnen versterken. Ik wijs hierbij overigens op het verschil in opvatting tussen de orde en het Juridisch Loket, maar hierover zal nader nagedacht moeten worden. Welke vaardigheden en kennis zijn er bij de poortwachter nodig? Ik sluit af met de opmerking dat ook de verdere ontwikkeling van de internettool Rechtwijzer een succesvolle bijdrage kan leveren. In de afgelopen week hebben we samen met de Huurcommissie, huurdersorganisaties, woningcorporaties en andere belanghebbende deskundigen bekeken waarmee er op dat terrein gezamenlijk zou kunnen worden begonnen. Daarbij ontdekten we dat we klein kunnen beginnen en groot kunnen eindigen, en dat zou ik graag als devies willen hanteren.

De **voorzitter**: Hartelijk dank voor uw heldere inleiding. Ik geef graag het woord aan de heer Feiner. Hij is bestuurslid van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland.

De heer **Feiner**: Ja, voor hoelang nog, mevrouw de voorzitter? Dank u wel, geachte senatoren. Het is ontzettend mooi om juist in uw huis te kunnen spreken. Ik zou eigenlijk vijf minuten mijn mond kunnen houden, omdat de deskundige die u een inleiding heeft gegeven, precies heeft aangegeven waar het om draait. Het goed waarover we het hier hebben, is zo essentieel dat dit soort majeure wijzigingen zonder goed kwalitatief onderzoek, waarom de heer Franken terecht gevraagd heeft, mogelijk desastreuze gevolgen hebben voor de toegang tot het recht. De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland heeft een enquête onder haar leden uitgevoerd. Daaruit bleek dat 22,3% van hen er binnen drie jaar mee gaat stoppen. Door de doorgevoerde bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand tussen 2010 en 2013 is nu reeds meer dan 10% op de vergoedingen gekort. Daarnaast heeft 55,7% meegemaakt dat de cliënt ten onrechte niet werd doorverwezen naar een advocaat, waardoor er schade is ontstaan.

Uit onze analyse van de onderbouwing van de versterking van de eerste lijn, waarbij deze eerste lijn onder andere inhoudelijk moet gaan toetsen of men mag procederen tegen de overheid, blijkt dat de aannames daarvoor niet zijn gebaseerd op empirisch onderzoek. Er is geen sprake van een aselechte steekproef. Wij hebben ertoe opgeroepen om ook te kijken naar de kwaliteit en naar wat je nodig hebt om de eerstelijnspoortwachter op een EVRM-conforme wijze te laten opereren. Daarna is geen onderzoek gedaan, en dat is het probleem. Het probleem van het wetgevingsproces is dat er along the way wordt bekeken hoe zaken zo goed mogelijk conform de verdragsrechtelijke eisen kunnen worden ingevuld. Met de infrastructuur van de sociale advocatuur hebben we het over een groep advocaten die al tien jaar of langer bezig is en die een duidelijk oplossingsgerichte manier van werken heeft ontwikkeld. Samen met het maatschappelijk middenveld zorgen zij al voor de poortwachtersfunctie. Wij zorgen ervoor dat er uiteindelijk op het bordje van de rechter een vraag komt die eigenlijk al juridisch is vertaald. Daardoor neemt de druk op de rechtspraak niet meer dan nodig toe. Daardoor voorkomen we dus juist onnodige maatschappelijke kosten. Volgens ons is het van belang dat voor dit soort majeure wetgevingsoperaties nader kwalitatief onderzoek wordt gedaan naar wat deze betekenen voor de toegang tot het recht, met name voor de kwaliteit van de toegang daartoe, en naar de maatschappelijke kosten van een dergelijke bezuiniging. Wat gebeurt er als die mensen straks niet meer naar de rechter kunnen? Naar onze mening zullen de kosten waarschijnlijk hoger zijn dan de besparingen. Ik wil nog één ding opmerken. In twaalf jaar zijn de kosten voor rechtsbijstand toegenomen met 85 miljoen. De structurele besparing waarop nu wordt ingezet, is 85 miljoen. Dat is boven op die 115 miljoen die al is aangegeven. Uit de praktijk kan ik vertellen dat we nu al op de grens zitten van wat haalbaar is. We zien nu al dat een groot percentage van de advocatuur erover denkt om alleen verder te gaan. Dat is juist wat de orde terecht niet wil. Wij willen kwaliteit blijven leveren. Bij ons is er tuchtrechtelijk toezicht, een geheimhoudingsplicht enzovoort. Die eerste lijn kent geen enkele van die garanties. Er is geen enkele garantie onderzocht of aangeboden. Alvorens dit soort beperkingen van de toegang tot het recht in deze Kamer wordt goedgekeurd, moeten die garanties worden gegeven. Voor ons is niet de sociale advocatuur het belangrijkste. Het belangrijkste is wel dat onze rechtzoekenden toegang tot het recht blijven houden. Men moet de kosten en de baten van dit publieke goed tegen elkaar kunnen afwegen. Dat kan nu niet.

De **voorzitter**: Hartelijk dank voor uw duidelijke boodschap aan ons.

Het woord is vervolgens aan de heer Van Erven, voorzitter van de afdelingscommissie rechtsbijstand van het Verbond van Verzekeraars.

De heer **Van Erven**: Dank u, voorzitter. Ik dank u ook voor de uitnodiging om onze visie op dit belangrijke thema te geven. De voorgenomen stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand vergt een politieke afweging. Mijn voorgangers hebben daarover al het nodige gezegd. Het Verbond van Verzekeraars denkt daarbij uiteraard graag mee. De stelselherziening is opgenomen in het wetsvoorstel dat nu ter consultatie wordt aangeboden. Wij zullen er uiteraard onze reactie op geven, hoewel we nu al zien dat er heel veel zaken in staan en vragen in voorkomen waarop het wetsvoorstel geen antwoord geeft. Hoe moet de rechtshulp worden geregeld voor de mensen die buiten het stelsel gaan vallen? Hoe gaat de overheid in de toekomst om met private partijen? Hoe begrijpt een burger straks nog waar hij moet zijn, als hij naar een website moet? Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat het bij gesubsidieerde rechtsbijstand niet primair dient te gaan om een advocaat of een gang naar de rechter, maar om het vinden van een effectieve oplossing van het probleem van de rechtzoekende. Daarom kan naar een breder aanbod worden gekeken dan alleen maar naar rechtshulp via het inschakelen van een advocaat. Ons verbond onderschrijft dat uitgangspunt. Er bestaat immers een breed palet aan mogelijkheden voor rechtzoekenden om een geschil op te lossen. Het is goed dat de overheid nu oog heeft voor het brede veld van juridische diensten en juridische dienstverleners: gesubsidieerde rechtsbijstand, de sociale advocatuur, geschillencommissies, vakbonden, een wegwijzer op internet, mediation, juridische adviesbureaus en ook rechtsbijstandsverzekeraars.

Wij bieden al sinds jaar en dag juridische hulp tegen een redelijke prijs, door effectiviteit en doelmatigheid aan de uitvoering van de rechtshulp te koppelen. Ongeveer 2,7 miljoen huishoudens in Nederland hebben een rechtsbijstandsverzekering. Zo ongeveer 320.000 zaken van particulieren worden per jaar door rechtsbijstandsverzekeraars en -stichtingen opgelost. Wij richten ons met name op de effectieve oplossing, op de passende oplossing voor onze klanten, de rechtzoekenden. Zoiets kan een keuze voor de gang naar de rechter betekenen, maar dat hoeft niet per se het uitgangspunt te zijn.

Een belangrijk element in de stelselherziening is de versterking van de eerstelijnsrechtshulp. Veel meer dan nu zal in de eerste lijn worden gekeken naar de beste oplossing van het geschil. Er zal ook worden bekeken of de rechtzoekende in een eerder stadium al goed op weg kan worden geholpen, voordat een eventuele doorverwijzing plaatsvindt. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben van huis uit veel ervaring met een dergelijk model. Ook bij ons wordt dikwijls al bij de eerste melding of zo snel mogelijk daarna met de klant bekeken wat de beste oplossing en werkwijze zouden kunnen zijn. Wij zien dus wel waarom de Staatssecretaris voor deze oplossing kiest. In dit verband willen wij u er graag op attenderen dat een flink aantal Wrb-gerechtigden al een rechtsbijstandsverzekering heeft. Ter illustratie: ongeveer 30% van de huishoudens met een nettomaandinkomen tussen € 1.000 en € 1.500 heeft een rechtsbijstandsverzekering. Het is daarom sowieso belangrijk om nu al in de eerste lijn te bekijken of de rechtzoekende zijn zaak ook door een verzekeraar zou kunnen laten afhandelen.

Een onderdeel van het voorstel is dat niet-Wrb-gerechtigden geen toegang meer krijgen tot de eerstelijnsvoorziening. Zij kunnen nog wel terecht op een website met informatie, waar zij kunnen bekijken of zij het probleem kunnen oplossen. Wij als verbond denken dat ook deze groep in de toekomst een duidelijke behoefte zal hebben aan kortdurende eerste hulp. Het wetsvoorstel geeft daarvoor weinig oplossingen. Het enige wat wij kunnen aanbieden is dat wij onze ervaringen delen in een bredere discussie of in breder perspectief.

Op dit moment worden ongeveer alle toevoegingszaken behandeld door advocaten. Deze advocaten geven in het algemeen aan dat zij de vergoedingen hiervoor te laag vinden, terwijl de Staatssecretaris zoekt naar nog meer mogelijkheden om op de kosten te bezuinigen. Rechtsbijstandsverzekeraars hebben het in zich om zo efficiënt mogelijk te werken. Het is niet onlogisch om daarbij ook te bekijken of zaken kunnen worden uitbesteed aan andere partijen, onder andere de groep van rechtsbijstandsverzekeraars die ik vertegenwoordig. Het gaat daarbij natuurlijk om zaken die wij nu ook verzekeren: arbeidsrecht, huurrecht, maar geen straf- en asielzaken. Uiteraard willen wij ons ook graag openstellen voor een goede en brede discussie op die gebieden.

In de voorgenomen stelselherziening wordt ook de mogelijkheid van het vaststellen van maximumtarieven voor de advocatuur genoemd. Op dit moment worden de advocaatkosten door rechtzoekenden nog vaak als hoog en onvoorspelbaar ervaren. Dat is een belemmering van de toegang tot het recht. Uit onderzoek blijkt dat de drempel om naar een advocaat te gaan vrij hoog is. Naar onze mening zou de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot tariefregulering de kosten voorzienbaar en voorspelbaarder kunnen maken, hetgeen de toegang tot betaalbare rechtshulp kan verbeteren.

De rechtsbijstandsverzekeraars zijn überhaupt blij dat dit onderzoek is gestart. Wij zijn een grote opdrachtgever voor de advocatuur. Vele duizenden uitbestedingen per jaar gaan in de richting van onze collega's ter rechterzijde. Rechtsbijstandsverzekeraars constateren soms grote en onverklaarbare tariefverschillen tussen advocaten. Een vorm van voorspelbaarheid van advocaatkosten zou niet alleen fijn zijn voor de rechtzoekende burger die zelf zijn advocaat moet betalen, maar zeker ook voor rechtsbijstandsverzekeraars. Voorspelbaarheid zorgt immers voor een betere calculeerbaarheid, hetgeen voor ons van groot belang is bij de vaststelling van de premies en dus ook voor de invulling van onze maatschappelijke relevantie.

De eerste rechtsbijstandsverzekeringsmaatschappijen zijn ongeveer 50 jaar geleden opgericht in Nederland, vrijwel allemaal met hetzelfde doel: zorgen voor een betaalbare toegang tot het recht. Daarvoor zorgen we nu en daar willen we ook graag in de toekomst voor blijven zorgen. Dat doen we niet alleen tot tevredenheid van onze klanten maar ook omdat het maatschappelijk relevant is. Dus nu de overheid op het punt staat om nieuwe keuzes te maken over de inrichting van het stelsel van rechtsbijstand is het niet meer dan logisch dat verzekeraars een actieve bijdrage aan dit debat willen en zullen leveren, daar waar nodig.

De **voorzitter**: Zeer veel dank voor uw inleiding die zeker vragen oproept. Dan geef ik nu het woord aan de heer Peters.

De heer **Peters**: Dank u. Voorzitter. Dank voor uw uitnodiging om hier het woord te voeren.

De **voorzitter**: Ik ging er eigenlijk van uit dat iedereen weet wie u bent, omdat u eerder al eens een pamflet aan ons hebt overhandigd. U bent campagneleider consumentenrecht bij de Consumentenbond.

De heer **Peters**: Dat klopt.

Op 14 november 2013 protesteerde de Consumentenbond schouder aan schouder met de advocatuur hier buiten op het Plein tegen de bezuinigingsplannen van het kabinet. Op 11 maart van dit jaar hebben we u voorafgaand aan uw debat over de staat van de rechtsstaat een pamflet overhandigd waarin we onze bezwaren hebben samengevat, onder het motto «het mes in de rechtsbijstand is de doodsteek voor het recht van de consument». Die bezwaren zet ik vandaag graag kracht bij.

Allereerst spreek ik graag onze waardering uit voor alle kritische vragen die u hebt gesteld en voor alle moties die door uw Kamer zijn aangenomen. Hulde en dank daarvoor!

Het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden als zodanig is volgens de Consumentenbond in strijd met de rechten van rechtzoekenden zoals verankerd in de Grondwet en verdragen als het EVRM. We hebben daarom met voldoening vastgesteld dat de Staatssecretaris is teruggekomen op zijn voorstel om de consumenten- en huurzaken categorisch uit te sluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Echter, het effect van de aangekondigde maatregelen zal voor verreweg de meeste consumenten nog steeds zijn dat ze niet of nauwelijks in aanmerking komen voor toevoeging van een advocaat en dat de toegang tot de rechter met gebruikmaking van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand wordt afgesneden. Het door het kabinet beoogde effect blijft vooralsnog dat structureel 85 miljoen minder wordt uitgegeven aan hulp. Waar tot op heden de hoogwaardige rechtsbijstand van advocaten noodzakelijk werd geacht, verwacht de Staatssecretaris dat het aantal toevoegingen straks met 80% en zelfs 90% kan worden teruggedrongen bij huurzaken respectievelijk consumentenzaken. De toegang tot de rechter wordt niet voor eenieder gewaarborgd en al helemaal niet voor huurders en consumenten. We blijven ons dan ook met hand en tand tegen de maatregelen verzetten.

We erkennen dat het recht op de toegang tot de rechter niet absoluut is, maar de wens om bezuinigingen te realiseren is geen legitiem doel om dat recht te beperken. Dat argument heeft de Staatssecretaris niet kunnen weerleggen, temeer niet omdat de consequenties van zijn voorstellen moeten worden gezien in combinatie met andere maatregelen die het recht op toegang tot de rechter raken. Elk individu heeft recht op een gelijke en eerlijke behandeling. Dat volgt uit het EVRM en is een van de minimale eisen die gelden bij het recht op de toegang tot de rechter. Lang niet alle consumenten zijn in staat zichzelf te redden, zo merken we dagelijks bij de Consumentenbond. Dat komt vaak door de halsstarrige opstelling van het bedrijf. De Staatssecretaris negeert dat de consument lang niet altijd eiser is. Het is vaak de ondernemer die ervoor kiest de rechter in te schakelen. Bij consumenten- en huurgeschillen is per definitie sprake van een ongelijke strijd, gezien de professionaliteit van de ondernemer en de betere mogelijkheden voor die partij om een advocaat in te huren. De Consumentenbond werkt sinds 1970 in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven met volle overtuiging aan het oprichten van geschillencommissies als alternatief voor de rechter. Maar alleen uit vrije wil kunnen consumenten én bedrijven overeenkomen om een geschil op alternatieve wijze te beslechten. Volgens artikel 17 van de Grondwet kan niemand tegen zijn wil worden afgehouden van de rechten die de wet hem toekent. Die keuzevrijheid dreigt nu te worden aangetast. Rechtzoekenden komen volgens de Staatssecretaris niet voor een toevoeging in aanmerking als zij naar een geschillencommissie kunnen. Het enkele feit dat een alternatief voor de rechter bestaat, is echter onvoldoende om hen de facto de toegang tot de rechter te ontfangen. Dat vinden wij niet alleen, dat zegt bijvoorbeeld ook het College voor de Rechten van de Mens in Utrecht.

Overigens laten ondernemers zich ook bij een geschillencommissie regelmatig bijstaan door een bedrijfsjurist of een advocaat. Dat consumenten per definitie geen hulp van een advocaat nodig zouden hebben, is wat ons betreft te kort door de bocht. Ook in dergelijke gevallen moet bij een verzoek om rechtshulp individueel worden getoetst aan alle criteria die voortvloeien uit onder meer artikel 6 van het EVRM en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie. Criteria zoals de complexiteit van de zaak en de mate waarin de betreffende rechtzoekende in staat is om voor zichzelf op te komen, moeten steeds als individuele omstandigheden worden meegewogen. De Staatssecretaris zegt dat de eerste lijn wordt

versterkt. De Consumentenbond constateert dat het Juridisch Loket er straks taken bij krijgt maar dat het die zwaardere taken met aanzienlijk minder geld moet uitvoeren. Daarnaast is het Juridisch Loket een dienst van de overheid. Dezelfde overheid die er in de plannen steeds meer belang bij heeft consumenten door te verwijzen naar een geschillencommissie, consumenten af te houden van een verzoek om toevoeging en naar huis te sturen met de boodschap dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van hun probleem. De consument die te horen krijgt dat hij niet voor gefinancierde rechtshulp van een advocaat in aanmerking komt, overtuig je niet met het argument «dat we in Nederland in vergelijking tot het buitenland een kwalitatief hoogwaardig en ruimhartig stelsel hebben». Een consument die te horen krijgt dat hij niet voor gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komt, overtuig je niet met het argument «dat we alleen zo het stelsel voor de toekomst betaalbaar kunnen houden». De consument die niet krijgt waar hij recht op heeft, zal eerder zijn vertrouwen in de rechtsstaat verliezen. We vragen uw Kamer om tegen die plannen in het geweer te komen. De Consumentenbond wenst u bij het bewaken van de grenzen van onze rechtsstaat veel wijsheid toe!

De **voorzitter**: Hartelijk dank, mijnheer Peters. Ook uw inleiding roept ongetwijfeld vragen op. Het is nu tijd voor de Kamerleden om vragen te stellen.

De heer **Ruers** (SP): Mijn naam is Ruers en ik ben lid van de SP-fractie in deze Kamer. Ik wil het hebben over de zelfredzaamheid van de justitiabelen, de rechtzoekenden. Ik hoorde de heer Hendriksen zeggen dat er een totaal gebrek aan zelfredzaamheid is en de heer Van den Biggelaar hoorde ik zeggen dat het wel goed zit met die zelfredzaamheid. Wie van de twee heeft hier nu gelijk? Ik verneem graag uw visie.

De heer **Hendriksen**: Mijn visie heb ik geuit. Helemaal aan de onderkant van het inkomensgebouw in de Nederlandse samenleving wordt door 80% gebruikgemaakt van het stelsel. De ervaring in de praktijk is dat daar de zelfredzaamheid voor een groot deel afwezig is. Overigens is degene die op deze vraag een echt goed antwoord kan geven, links van mij gezeten. Hij is iedere dag werkzaam in de sociale advocatuur. Dus als u het goed vindt, geleid ik de vraag even door naar mijn linkerbuurman.

De heer **Feiner**: Het is belangrijk om te realiseren dat de rechtzoekenden in het sociaal minimum vaak gevangen zitten in een soort multiproblematiek. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld LVG-problematiek. De zelfredzaamheid van die burgers is een heel andere dan die van andere groepen mensen die binnen het stelsel geholpen kunnen worden, zijnde mensen die zelfredzaam zijn door het hebben van een baan of iets dergelijks. In die onderkant waar ons stelsel voor 80% op draait, zitten heel veel burgers die deze ingewikkelde regelgeving niet begrijpen en die echt hulp nodig hebben. De sociale advocatuur wil absoluut meedenken over het helpen van die mensen en doet dat in de praktijk met het maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, huisartsen, jeugdzorg et cetera. Maar om hun de Rechtwijzer aan te bieden, daarvan zeg ik: die cliënten praten vaker met hun handen dan met hun mond. Dat is de realiteit van alledag. Ik kan die niet mooier maken.

De **voorzitter**: Uw conclusie is dat het met de zelfredzaamheid niet meevalt voor die doelgroep.

De heer **Van den Biggelaar**: Het is inderdaad een heel belangrijke vraag. Waar ik gezegd zou hebben dat elke burger zelfredzaam is, dan is dat wellicht wat overdreven. Het gaat erom dat je kijkt naar hoe het stelsel in

elkaar zit en hoe je de zelfredzaamheid die er in wezen is, verder kunt bevorderen. Ik heb er een aantal elementen voor genoemd. De complexiteit van wetgeving maakt het natuurlijk buitengewoon moeilijk. Mijn oproep is dan ook om die aanmerkelijk te vereenvoudigen waar dat kan. Kijk naar de alimentatieberekening voor kinderen. Die is buitengewoon complex. Ik weet dat er in de Tweede Kamer wordt gewerkt aan een initiatiefvoorstel om die regelgeving te vereenvoudigen. Het gaat erom dat burgers gemakkelijk vooraf kunnen calculeren wat ze aan kinderalimentatie zouden moeten gaan betalen. Als dat voor burgers transparant en helder is, zal dat een positief effect hebben op hun houding in de echtscheidingsprocedure. Dat is dus een belangrijk onderdeel van die zelfredzaamheid. Een ander punt is de houding van de overheid. Het is van belang dat wanneer de overheid als andere partij optreedt, ze niet meteen begint met moeilijke brieven te schrijven maar dat ze in plaats daarvan de burgers uitnodigt voor een gesprek om uit te leggen wat een bepaalde beslissing inhoudt, ook al is die negatief.

De Rechtwijzer is gemaakt op grond van de deskundige inbreng van advocaten, rechters en mediators. Wij toetsen die permanent met respons van burgers die dezelfde soort problemen hebben. Dat is een wonderbaarlijk mooi proces. Je ziet namelijk dat al hetgeen die geleerde mensen bij elkaar gebracht hebben, door de burger niet echt gegeten wordt. Het heeft ons ertoe gebracht om het anders in te richten zodat de burgers meer zelf de regie in handen hebben in plaats van aan het permanente infuus van rechtsbijstand te liggen. Dus daar liggen echt mooie kansen. Zo kun je ook hulplijnen realiseren voor een kort advies over een bepaald onderdeel. Die multiproblematiek waarover de heer Feiner sprak, is er inderdaad maar de vraag is of een juridische oplossing meteen het antwoord is. Ik denk dat je dan moet kijken naar een ander soort aanpak omdat er vaak sprake is van een financiële-schuldenproblematiek. Daar zou de focus meer op gericht moeten zijn dan op het individueel oplossen van juridische zaken.

De **voorzitter**: Kansen en uitdagingen, daar houden we van.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik heb twee vragen om de effectiviteit van de verschillende procedures duidelijk te krijgen. Het Juridisch Loket heeft ook een position paper aan ons gestuurd en daarin stelt men dat het inschakelen van een advocaat in eerste lijn niet zo effectief is omdat die meteen naar juridische procedures en mogelijkheden teruggrijpt, terwijl het Juridisch Loket een veelheid van instrumenten bedient. Ik verneem daarop graag de reactie van de advocaten.

De VSAN relateert in haar position paper eigenlijk de effectiviteit van alternatieven. Zo geeft ze ten aanzien van de geschillencommissie aan dat vier op de tien mensen al halverwege afhaken om verschillende redenen en dat er relatief weinig verwezen wordt naar mediation. Misschien dat de heer Peters zou kunnen aangeven hoe die verschillende alternatieven zich verhouden tot juridische procedures die worden ingezet door een advocaat.

De heer **Peters**: Het Juridisch Loket kan een verzoek om rechtshulp afhandelen. Als dat gaat op de manier zoals de Staatssecretaris voorstelt, zullen consumenten worden doorverwezen naar een geschillencommissie of hooguit advies of informatie krijgen om hun probleem zelf op te lossen. Bij een geschil zijn echter twee partijen betrokken. Om een geschil op te lossen is op z'n minst contact nodig met de wederpartij. Dat contact kan het Juridisch Loket niet leggen omdat het geen vertegenwoordiger is van de rechtzoekende, maar eerstelijns hulpverlener. Dat is een essentieel verschil met de dienst die een advocaat kan aanbieden. Deze kan namelijk wel de consument vertegenwoordigen. Dat is ook nodig, zeker als het niet buiten de rechter om tot een oplossing komt.

De heer **Hendriksen**: Het is een wat merkwaardig debat. Ten eerste zegt het Juridisch Loket zelf, zoals u in de position paper hebt kunnen lezen, dat de advocaten vooral geen deel moeten uitmaken van de poortwachtersfunctie. De Raad voor Rechtsbijstand denkt daar anders over en wij denken daar ook anders over. Ten tweede wordt het Juridisch Loket in zijn functie geacht om 25% van de totale rechtshulpbezuiniging goed te maken. Het wordt dus een afknijpparaat voor toegang tot de advocatuur en verdere bijstand. Dat wordt de toekomst van het Juridisch Loket. En over de wijze waarop het Juridisch Loket nu functioneert, laat ik graag het woord aan mijn linkerbuurman.

De heer **Feiner**: Allereerst is het belangrijk om altijd te proberen een alternatief voor de rechtsgang te vinden. Dat staat ook in onze gedragsregels, wij zijn ook onderhevig aan het tuchtrecht en de deken zit aan mijn rechterhand. Altijd moeten wij daarnaar kijken. Het beeld klopt dus niet dat advocaten gericht zijn op procederen. Daar waar mogelijk, een alternatieve oplossing vinden. Daar waar mogelijk, alternatieve geschillenbeslechting, mediation enzovoort. Dat zijn prima uitgangspunten waarvan ook de VSAN vindt dat ze gestimuleerd moeten worden. Het gaat er alleen om of je deze bezuiniging kunt realiseren door de alternatieven voor geschillenbeslechting te stimuleren. Het blijkt helemaal niet dat dit nu kan. Dan moet men ook weer teruggaan naar de doelgroep van 80%, de 80% sociale minima die daar misschien minder goed geëquipeerd in zijn. Die komen vaak via verwijzers bij de sociale advocatuur.

Dat is ook een van de problemen van de poortwachter: de goede sociale advocatuur, die al 25 tot 30 jaar lang met het veld samenwerkte – wij hebben het dan over het maatschappelijk werk enzovoort – wordt straks door de poortwachter belemmerd in het onderhouden van de goede infrastructuur, de goede sociale kaart en dat netwerk. Daardoor is de filterende functie van het middenveld straks afwezig. Het Juridisch Loket is de afgelopen jaren absoluut een meerwaarde gebleken. Het heeft alleen – dat blijkt ook uit onze analyse die bij de position paper zit – geen enkele kostenreductie tot gevolg als men de poortwachterfunctie versterkt. Een ander probleem is dat daar echt een kernaantasting van de rechtsstaat zit. Het noodzakelijkheids criterium en de zelfredzaamheid worden namelijk inhoudelijke criteria om te bepalen of je door mag naar een advocaat. Daar gaat de overheid echt de EVRM-drempel over, denken wij. Bij het Juridisch Loket is het probleem juist dat je met elkaar tot synergie moet komen. Je moet tot synergie komen, ook met de rechtspraak. Dat doet de sociale advocatuur. Maar laat dit nu eens onderzoeken, laat nu eens onderzoeken wat onze kosten zijn en wat de maatschappelijke winst is als wij daarin interveniëren. Doe je dat niet, dan komen wij tot een debat zonder dat wij de uitgangspunten kennen. Het is heel belangrijk. Wij zijn niet voor afschaffing van het Juridisch Loket en zeggen niet dat het Juridisch Loket geen waarborg heeft. Wij zijn voor goede toegang tot het recht. Dat betekent niet alleen toegang tot de rechter. Het gaat ons erom dat de burgers hun recht kunnen halen. Daar gaat het om. Daarin willen wij meedenken, maar dan moeten wij daar goed over nadenken.

De heer **Van den Biggelaar**: Ik vrees dat er een verschil in benadering is tussen het Juridisch Loket en de advocatuur. Gelukkig valt er nu alweer wat weg. Het is van belang om te kijken naar de positie van de burger. Wat wil de burger? Er is onderzoek gedaan in Paths to justice door Hazel Genn in het Verenigd Koninkrijk. Dat is een heel belangrijk onderzoek. Wij kennen hier de Geschillendelta en dergelijke onderzoeken waarin deze zaken naar voren komen. Van belang voor de burger is dat hij kans heeft op vroege interventie en dat hem daartoe mogelijkheden worden aangeboden in plaats van dat het probleem wordt overgenomen. Als je gaat kijken, denk ik dat je een slimme combinatie van Juridisch Loket en advocatuur mogelijk kunt maken om ervoor te zorgen dat de burger

adequaat en optimaal bediend wordt. Het is gewoon een kwestie van slim met elkaar opereren om de burger optimaal te bedienen. Dan komen die andere problemen wat in een ander verhaal terecht. Het is gewoon kansrijk om het goed aan te pakken, maar je moet het wel op de juiste manier doen, met de goede vaardigheden en de juiste competenties aan het frontoffice.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik ben zelf in de jaren zeventig als advocaat begonnen en heb aan het begin gestaan van de ontwikkeling van de sociale advocatuur. Persoonlijk heb ik het altijd betreurd dat op ideologische gronden de sociale advocatuur zich indertijd heeft afgesplitst van de commerciële advocatuur. Ik denk dat wij hier aan de grenzen zijn gekomen, want in het systeem vlak ervoor deden alle advocatenkantoren, ook de commerciële kantoren, pro-Deozaken. Die werden dan meestal weliswaar door de stagiaires gedaan maar dat was niet per se vervelend voor de justitiabelen, omdat je natuurlijk ook slimme stagiaires had die die zaken behartigden. Ze waren bovendien enthousiast, kwamen net van de universiteit en hadden dus ook nog hun kennis paraat. Er is een scheidslijn gekomen, waardoor de commerciële kantoren steeds commerciëler en harder zijn geworden en de sociale advocatuur nu aan de grenzen komt van de financiële overlevingskansen. Zou het mogelijk zijn om weer in een richting te denken van een fusie of een verplichting voor de commerciële advocatuur om sociale advocatuur te bedrijven, zodat de sociale advocatuur daar weer kan terugkeren en er weer een eenheid komt? Ik ben ervan overtuigd dat de commerciële kantoren daardoor ook socialer zullen worden.

De heer **Hendriksen**: Wat het laatste betreft: ik help het u hopen. Ik weet het niet. Het beeld dat u schetst van of sociaal of commercieel is onjuist. Er zijn heel veel kantoren waar in dit opzicht sprake is van gemengde praktijkvoering, waar zowel gefinancierde rechtshulp als betaalde zaken worden gedaan. Sterker: ik durf de stelling aan dat er een heel beperkt aantal advocatenkantoren is dat helemaal geen sociale rechtshulp verleent. Van de 17.000 advocaten zitten er 2.500 in die grote kolossen, die grote advocatenkantoren, waarop u doelt. Dat is het. Voor het overige is het een gemengd beeld.

Als u mij vraagt of het verstandig is dat de puur commerciële advocatuur weer gaat doen wat in uw tijd en ook in de mijne gebeurde ... Ik kwam tien jaar later binnen, maar toen gebeurde precies hetzelfde. Wij noemden het de «sociale unit» op ons kantoor. Daarmee is gestopt omdat de conclusie was dat de sociale advocatenkantoren het gewoon veel beter konden. Er is specifieke knowhow nodig om dit deel van de markt te bedienen. Die specifieke knowhow was veel beter ontwikkeld op de advocatencollectieven, zoals ze destijds heetten, en nu de sociale advocatenkantoren. De grote commerciële advocatenkantoren kunnen het gewoon niet. Wanneer wij stagiaires loslaten op deze justitiabelen, zijn ze absoluut minder goed af dan nu. Vanuit die overweging denk ik ook dat wij het niet moeten doen.

Tegelijkertijd, als u mij vraagt of het niet een goede gedachte zou zijn dat commerciële kantoren ook eens iets van zich laten horen in dit opzicht, is mijn antwoord dat dat een goede gedachte zou zijn. Maar het lijkt mij geen goed idee om relatief onervaren stagiaires los te laten op deze justitiabelen. Laten wij bijvoorbeeld het vreemdelingenrecht nemen, of het BOPZ-recht of wat voor gespecialiseerde rechtsvorm dan ook. Ze kunnen het helemaal niet en we moeten ze ook niet dwingen.

De heer **Feiner**: Ik ben gelukkig dat wij niet 40 jaar terug in de tijd zijn. Waarom? De sociale advocatuur is namelijk een specialisme, juist als het erom gaat alternatieve geschillenbeslechting mogelijk te maken en om naast de rechtsvragen ook het vraagstuk binnen een multiproblematiek

snel en efficiënt op te lossen. Ik verwijs heel vaak door. Wij hebben heel vaak met Pameijer, Humanitas, begeleide woonvormen en dergelijke instellingen te maken om een probleem echt op te lossen, buiten de schotten om van bijvoorbeeld het hokje van het strafrecht waarin een probleem zit, of het hokje van het bestuursrecht omdat de uitkering gekort wordt, of het hokje van Bureau Jeugdzorg omdat de kinderen ook uit huis worden geplaatst, of het hokje van de burgemeester omdat het paspoort wordt ingetrokken. Dat zijn allemaal overheidsbesluiten. Om tot een effectieve geschillenbeslechting te komen is het juist van belang dat je het op de minst ingrijpende wijze organiseert. Door het sec over te laten aan advocaten die niet de sociale kaart kennen, juridiseer je het probleem juist. Dat willen wij niet.

De **voorzitter**: Ik zie dat mevrouw Lokin tevreden is gesteld met de antwoorden.

Zijn er nog andere dringende vragen bij dit onderwerp in blok 2?

Mevrouw **Scholten** (D66): Ik zit na te denken over de positie van het Juridisch Loket. Ik ben het met de heer Peters eens – en de heer Barkhuysen zei het ook – dat het Juridisch Loket niet in overheidshanden mag zijn. Daar komt het in feite op neer, want dan bepaalt de ambtenaar van het Juridisch Loket wat er verder gebeurt met de zaak. Het Juridisch Loket heeft wel een poortwachtersfunctie, evenals vroeger het Bureau voor Rechtshulp, waarbij wordt bepaald welke advocaat de zaak krijgt, zonder dat echt inhoudelijk naar de zaak wordt gekeken. Hoe zou het Juridisch Loket los van de overheid moeten worden gepositioneerd? Daar zouden dan echt heel onafhankelijke mensen moeten zitten. Misschien ook geen advocaten, maar echt onafhankelijke mensen. Van een universiteit?

De **voorzitter**: Dat is misschien een vraag voor de heer Van den Biggelaar. Zou u hem kunnen beantwoorden?

Mevrouw **Scholten** (D66): Ja, ik zeg maar wat.

De **voorzitter**: U zegt niet maar wat, want anders zou u hier niet zitten. De vraagstelling is helder.

De heer **Van den Biggelaar**: Ik wil zeker een poging wagen. Het Juridisch Loket is een onafhankelijk stichting die indertijd is opgericht conform artikel 7 van de Wet op de rechtsbijstand. Er zitten dus voldoende schotten tussen. Men kan natuurlijk dezelfde positie innemen ten opzichte van de advocatuur die bij wijze van spreken volledig afhankelijk is van toevoegingen. Wat is afhankelijk van de overheid en wat is niet afhankelijk van de overheid? Daar zijn protocollen voor, er is bezwaar en beroep mogelijk. Naar mijn smaak geeft dat voldoende zekerheid voor de burger om te zeggen dat het onafhankelijk genoeg is.

De **voorzitter**: Hartelijk dank. Volgens mij zijn er geen dringende vragen meer, of heeft mevrouw Quik nog een heel dringende vraag?

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Heel dringend is die natuurlijk niet, want alles is betrekkelijk in dit land.

Wat ik zo vreselijk mis in deze hele platte bezuinigingen is een visie. Volgens mij is het best mogelijk om een visie te ontwikkelen. Ik vraag mij af wat een aantal mensen aan deze tafel – ik denk in eerste instantie aan de heer Hendriksen en zijn buurman – vinden van het idee van een soort van verlof om te procederen, wat volgens mij in een aantal landen bestaat, in de Verenigde Staten en Australië, waarbij de rechter de

poortwachter is. Daar zou misschien ook een bezuiniging te halen zijn en dan heb je toch toegang tot de rechter.

De **voorzitter**: Kunt u in een heel korte zinnen een antwoord geven op deze wat ingewikkelde vraag?

De heer **Hendriksen**: Als u mij vraagt om het Juridisch Loket in te wisselen voor de rechter, is mijn antwoord dat je dat ogenblikkelijk moet doen. Dat lijkt mij heel verstandig. Ik voorzie wel wat andere problemen. Het is dan een procedure in een procedure. Ik voorzie dat de rechter in een lastig parket komt. Als de rechter eenmaal zegt dat het hem spijt maar dat er niet over wordt geprocedeerd, en er wordt toch over geprocedeerd en de eerst oordelende rechter lijkt ongelijk te hebben, dan leidt dat tot rimpelingen in de verhoudingen. Het lijkt mij lastig. Tegelijkertijd lijkt het mij ook niet verschrikkelijk noodzakelijk. Het zou interessant zijn om te bezien welk deel van de uitgaven betrekking heeft op procedures en welk deel op adviestoevoegingen. Voor die laatste heb je het al helemaal niet meer nodig. Mevrouw Quik heeft volkomen gelijk en ik hoopte daartoe ook een beetje te hebben opgeroepen. Laten wij met elkaar een visie ontwerpen waarin wij ons ook wat betreft de toegang tot het recht kunnen vinden. Wij hebben van onze kant gezegd dat wij van harte meedoen. Dat is niet alleen de Orde, maar dat zijn ook de specialisatieverenigingen. Erger nog, ik durf hier te zeggen: laten wij kijken waar nog vet op de botten zit op onderdelen van de rechtsbijstandsverlening, haal het eraf, maximeer het en indexeer niet meer, maar ga niet door op dit heilloze pad van eerst 115 en vervolgens 85 van de totaal 400 eraf. Het gaat namelijk stuk.

De **voorzitter**: Goed, dat is helder. Mijnheer Feiner, heel kort graag.

De heer **Feiner**: Ik vind de oplossingsrichting een heel interessante. Ik hoop dat er meer van dit soort oplossingsrichtingen goed onderzocht kunnen worden, om maar eens met de motie-Franken te spreken, in kwalitatief onderzoek. Het is zo belangrijk. Er kan echt een heleboel, maar dan moeten wij fundamenteel nadenken en niet beginnen met een bezuiniging en er een visie bij poneren. Dat werkt niet.

De **voorzitter**: We eindigen deze ronde met de behoefte aan een visie. Volgens mij onderschrijven alle inleiders dat. Ik zie veel mensen ja knikken. Mevrouw Lokin, hebt u nog een vraag?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Ik heb inderdaad nog een vraag. Wat vindt het panel van een eventuele verplichte invoering van een rechtsbijstandsverzekering?

De **voorzitter**: Iedereen mag hierop in één zin antwoorden.

De heer **Hendriksen**: Anders dan gesuggereerd wordt, juicht de orde zo'n rechtsbijstandsverzekering van harte toe. Of daar nu advocaten aan meedoen of niet, het voorziet in een behoefte. Ik hoorde zojuist al zeggen dat 30% van de polissen wordt verkocht aan mensen die recht hebben op het stelsel. Dat is nogal wat. Laten we daarom kijken of we die 30% uit het stelsel kunnen halen – wat kennelijk kan – en wat dat voor bezuiniging oplevert. Dit is zomaar een gedachte die we vandaag horen. Ik denk echter dat men aan de onderkant, waar die 80% aan wordt besteed, de marginale bijstandsgerechtigden, die premie niet kan betalen. Verder worden twee belangrijke kwesties terecht niet gedekt door de rechtsbijstandsverzekering, omdat dat verzekeringstechnisch gewoon niet mogelijk is, en dat zijn het strafrecht en het familierecht. Dus hoe je het

ook doet, daar moet je een vangnetje voor maken. Maar laten we eerst eens kijken wat die 30% oplevert. Dat ziet u goed.

De heer **Feiner**: Die 80% is waarschijnlijk onverzekerbaar. Als we verplicht gaan verzekeren, zetten we ons model parallel aan de zorgsector, maar de inkomensstijgingen in de zorg waren veel groter dan de stijgingen van ons budget.

De heer **Van Erven**: Wij zijn uiteraard zeer geïnteresseerd om te praten over een meer verplichte verzekering. Bij een verzekering gaat het altijd om een onzeker voorval en de wet van de grote getallen. Het is zeker opportuun om te kijken naar die 30%. Ik wil hier nog wel bij aangeven dat met name de voorkant, het ontsluiten van eenvoudige juridische oplossingen, op dit moment in de markt – ik ben van de markt – een algemeen goed is. We krijgen echt veel telefoontjes van mensen over overhangende takken en dergelijke, voor eenvoudige dingen dus. Er is dus duidelijk een behoefte in het veld om ook in de markt naar oplossingen te zoeken.

De **voorzitter**: Van iemand van het Verbond van Verzekeraars hadden we ook geen ander antwoord verwacht.

De heer **Peters**: Misschien dat u ook van mij geen ander antwoord verwacht dan dat wij daar geen voorstander van zijn. Het gaat voorbij aan de verantwoordelijkheid van de overheid om te voorzien in de financiering van het stelsel. We hebben met zijn allen afgesproken dat de overheid verantwoordelijk is voor een goede toegang tot het recht. Dan kun je de rekening niet bij de burger neerleggen, maar dan heb je als overheid een verantwoordelijkheid om daarvoor te zorgen. Bovendien kunnen niet alle consumenten een rechtsbijstandsverzekering betalen. Ik heb het dan over de groep waar we nu steeds over spreken, namelijk de mensen die krap bij kas zitten. Mensen krijgen ook niet elk jaar een probleem, maar hebben af en toe een probleem. Om daar een rechtsbijstandsverzekering voor te nemen, is dan relatief duur.

De heer **Van den Biggelaar**: Een verplichting werkt niet. Het verhoogt de premiedruk, niet alles is gedekt en de polissen zijn niet transparant en helder. Dat zou eerst opgelost moeten worden. Maar als er zo'n verzekering is, moet je die vast en zeker wel benutten.

De **voorzitter**: Ik dank de inleiders heel hartelijk voor hun bijdragen, visie, creatieve oplossingen, kansen en uitdagingen. We nemen ze als Kamer allemaal graag aan.

Blok 3 – Verhoging griffierechten

De **voorzitter**: De inleiders bij dit blok krijgen ook vijf minuten om kort hun visie te geven. Ik doe dat ook nu in de volgorde waarin de sprekers zijn aangekondigd op het programma. Dat betekent dat ik met mevrouw Van de Schepop wil starten.

Mevrouw **Van de Schepop**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank u hartelijk voor de uitnodiging om vanavond in uw huis te komen spreken. Ik heb dat jongstleden februari ook mogen doen in de aanloop naar het mooie debat dat in maart heeft plaatsgevonden over de staat van de rechtsstaat. Daaruit put ik in ieder geval op voorhand al veel troost en gevoelens dat wij de zorgen met elkaar delen. Ik heb de senatoren een korte position paper doen toekomen. Ik zal die nu voordragen. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is ervan overtuigd dat een nieuwe en forse verhoging van de griffierechten, zoals het kabinet voor

ogen heeft, grote onwenselijke gevolgen heeft voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en voor het functioneren van de gehele samenleving. Wanneer burgers en bedrijven om financiële redenen niet langer via de rechter hun rechten kunnen beschermen, zal dit maatschappelijke onrust, risico's en kosten met zich brengen. In de schaduw van het recht ordent zich immers de samenleving. Zodra financiële overwegingen erin resulteren dat burgers niet langer procederen om hun recht te halen, vergroot dat de kans op onrecht en eigenrichting, met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

Naast het feit dat verhoging van de griffierechten negatieve gevolgen heeft voor de toegang tot de rechter, heeft de NVvR ernstige bezwaren tegen de economische benadering van de rechtspraak, zoals deze uit het pakket van maatregelen rondom de stelselherziening rechtsbijstand en de verhoging van de griffierechten spreekt. De rechtspraak in burgerlijke zaken en bestuursrechtelijke zaken wordt voorgesteld alsof het een vorm van dienstverlening aan individuen is, een commodity, waarvoor een individuele burger wel of niet kan kiezen en waarvoor hij, als hij daarvoor gekozen heeft, een steeds hogere prijs moet betalen. Deze benadering is in de ogen van de NVvR ongewenst. De rechtspraak is een collectieve voorziening, een common good, zoals senator Hans Franken zojuist aangaf. Het is een fundament voor een democratische rechtsstaat. Dat behoeft in dit huis, denk ik, geen nader betoog.

Daarnaast constateert de NVvR onder haar leden – dat zijn de rechters – een groeiend ongemak over de hoogte van de griffierechten, zeker als het gaat om zaken waarbij mensen met ernstige financiële problemen betrokken zijn. De hoge griffierechten maken het probleem waarom deze mensen zich bij de rechter moeten melden, alleen maar groter.

De NVvR is actief voorstander van innovaties binnen de rechtspraak en heeft begrip voor noodzakelijke bezuinigingen. Daarover geen misverstand. De voorliggende plannen omtrent de verhoging van de griffierechten en de stelselherziening rechtsbijstand betreffen echter verre-gaande versoberingen die de gang naar de rechter ernstig aantasten. De NVvR doet een beroep op de leden van de Eerste Kamer om dit te onderkennen en de voorliggende plannen te beschouwen op meer dan alleen hun financiële consequenties.

De heer **Bakker**: Mevrouw de voorzitter. Ook van onze kant allereerst dank voor de uitnodiging om hier te komen spreken. Het is goed om te zien dat de Kamer zich zeer bekommert om de rechtstaat en de toegankelijkheid van de rechtspraak. Ik zal uit de position paper die de leden van de Kamer hebben gekregen, een aantal highlights halen.

Het wetsvoorstel inzake verhoging van de griffierechten is op dit moment aan de overkant aanhangig. Het gaat om een aanzienlijke verhoging. Het gemiddelde percentage waarmee die rechten worden verhoogd is ongeveer 15, waarbij met name de civiele zaken in hoger beroep het moeten ontgelden. Het betreft voor civiele zaken en kantonzaken bovendien de zesde verhoging van de tarieven sinds 2010. Hogere griffierechten kunnen leiden tot een lagere instroom van zaken. De toegankelijkheid van de rechtspraak komt dan ook in het geding. Er is in het vorige uur al een paar keer gevraagd naar een modelmatige benadering. We werken op dit moment binnen de rechtspraak aan een model op basis waarvan de omvang van de vraaguitval berekend kan worden. Dat is nog werk in uitvoering, maar we hebben dit model intussen laten testen door SEO in Rotterdam en het wordt door deskundigen als veelbelovend beschouwd. Maar het is nog werk in progress. Intussen is het echter wel zover ontwikkeld dat het geschikt is om indicaties te berekenen van de orde van grootte van de effecten van een verhoging van de griffierechten op het aantal rechtszaken. En dat er een effect is op die instroom van zaken, staat naar onze mening vast, maar ik zeg er wel meteen bij dat we daarover van mening verschillen met het

Ministerie van V en J, dat zich op een ander onderzoek beroept, dat zou aantonen dat er geen enkel verband bestaat tussen griffierechten en instroom van zaken.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het wetsvoorstel al gewaarschuwd voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de toegankelijkheid van de rechter. Eerdere verhogingen van de griffierechten hebben naar onze mening al geleid tot een sterk verminderde instroom van kleine incassovorderingen bij de kantonrechter. In de Miljoenennota is aangekondigd dat de griffierechten iets minder fors verhoogd zullen worden. Wij hebben vandaag kennis genomen van de tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel. Inderdaad worden de griffierechten voor de zogenaamde kleine kantonzaken, tussen de € 500 en € 1.500, verlaagd. De eerstvolgende categorie wordt echter dubbel gepakt, om het zo maar te zeggen, omdat het om veel minder zaken gaat. Daar wordt het griffierecht aanzienlijk verhoogd. Het is uiteindelijk een vraag van budgettaire dekking en niet van principe.

Griffierecht is een belasting. Er is geen verband en er hoort geen verband te zijn tussen de bekostiging en de begroting van de rechtspraak en de inning van griffierechten. Het is van belang om te constateren dat het griffierecht niet alleen een drempel opwerpt voor procederen en daarmee dus de toegang tot de rechter beperkt, maar dat het griffierecht via de kostenveroordeling natuurlijk altijd wordt betaald door de verliezende partij, ook als deze zelf bijvoorbeeld als natuurlijk persoon een laag griffierecht verschuldigd is. Het lijkt dus aardig dat de rechtspersonen een veel hoger griffierecht betalen, maar in veel gevallen komt het uiteindelijk toch gewoon bij de natuurlijke personen terecht. Het is dus niet alleen een drempel voor de eiser, maar ook voor degene die zich wil verdedigen. Deze belasting kan naar onze overtuiging in beginsel om twee redenen worden geheven. In de eerste plaats om de burger die gebruik wil maken van de rechtspraak als overheidsdienst, een deel van de kosten in rekening te brengen. In de tweede plaats om lichtvaardig procederen te voorkomen. Tegen deze achtergrond is de raad een tegenstander van griffierechten die de kostprijs te boven gaan en in sommige gevallen ver te boven gaan, zoals nu het geval is bij de kantonzaken, maar ook bij een aantal civiele zaken.

De raad is ook een tegenstander van de verhoging van griffierechten met de uitsluitende bedoeling om gaten in de begroting te dichten. Daarvoor is de algemene belastingheffing het juiste instrument. Het verhogen van griffierechten treft immers alleen degenen die weinig andere keuzen hebben dan van de voorziening van de rechtspraak gebruik te maken. Ten slotte wil ik nog dit zeggen. Het gaat vandaag om de toegang tot het recht. Die wordt aan de ene kant bedreigd door verhogingen van rechten en verlagingen van vergoedingen in de rechtsbijstand, en aan de andere kant door bezuinigingen die worden doorgevoerd bij onder andere de rechtspraak. Die bezuinigingen zullen op termijn, als ze op deze manier worden doorgevoerd, uiteindelijk de toegang tot de rechter gaan beïnvloeden. Ik wil daar nu in het kader van dit onderwerp niet verder op ingaan en volstaan met een beroep op de Kamer om het wetsvoorstel inzake verhoging van de griffierechten kritisch tegemoet te treden en om bij de behandeling van de begroting kritisch te zijn op bezuinigingen die voor de rechtspraak worden voorzien.

De voorzitter: Hartelijk dank, mijnheer Bakker. Voordat ik het woord geeft aan de heer Van de Donk, heb ik een vraag. U had het over een modelmatige benadering en een berekening van uitval, maar u was wat cryptisch. Het is een work in progress. Ik kan me voorstellen dat bij meer Kamerleden de vraag leeft of u iets van een indicatie kunt geven van wat dit betekent voor die uitval.

De heer **Bakker**: Dat is heel ingewikkeld. Zoals ik al vertelde, zijn wij geconfronteerd met een rapport van het WODC, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van V en J. Uit onderzoek dat het WODC had laten uitvoeren, bleek dat er geen enkel verband bestond tussen de verhoging van de griffierechten en de enorme daling van het aantal, met name kleinere, civiele zaken. Dat vonden wij, op zijn zachtst gezegd, opmerkelijk. Daarom hebben wij langs een heel andere lijn een modelmatig ander onderzoek opgezet. Daaruit kwam een fors verband naar voren tussen de afname van het aantal zaken en de verhoging van het griffierecht. Ik zal het hier heel kort zeggen: op beide onderzoeken is het nodige af te dingen. Er is intussen ook al een buitengewoon interessante bijeenkomst van deskundigen geweest om te bekijken welk model succesvoller is en welk model eigenlijk bij nader inzien zou moeten worden gecorrigeerd. Wij hebben van onze kant SEO in Rotterdam gevraagd om zijn wetenschappelijk licht te laten schijnen over ons onderzoek. Daarvan was het resultaat: dit is veelbelovend onderzoek, maar het is nog niet klaar. Ik kan hier dus niet zeggen dat er een daling is van 40% of 30%. Daarvoor zal het onderzoek eerst moeten worden vervolmaakt, anders trap ik in een val die ik eerder anderen verweet.

De **voorzitter**: In de zaal wordt de vraag gesteld: hoelang duurt het nog voordat er wel kwantitatieve cijfers zijn?

De heer **Bakker**: Dat zijn dan de cijfers op basis van ons onderzoek. Ik houd er voorlopig rekening mee dat we nog wel een halfjaar tot een jaar nodig hebben om die op te leveren.

De **voorzitter**: Dat is ver na ons debat in deze Kamer. Hartelijk dank. Ik weet dat juristen niet van cijfers houden en ik heb u helaas geen kwantitatieve uitspraak kunnen ontlokken. Toch veel dank voor uw uitleg. Mijnheer Van de Donk, mag ik u het woord geven?

De heer **Van de Donk**: Welzeker voorzitter, en ik zal de uitdaging om op cijfers in te gaan wel oppakken. Voordat ik dat doe, dank ik de Kamer ook namens de KBvG dat ik een inleiding mag geven over het thema griffierechten. Die gelegenheid neem ik graag te baat om eerst de rol van de gerechtsdeurwaarder binnen het rechtsbestel kort toe te lichten, voor zover dat nog nodig is in een gezelschap van bijna louter juristen. Zoals verzocht zal ik daarna mijn licht laten schijnen op de griffierechten. Die inleiding zal een sterk feitelijk karakter kennen. Uit de uitnodiging bleek immers dat de commissie vooral wil worden geïnformeerd over relevante cijfers en feitelijke omstandigheden. Meer concreet: in hoeverre leiden de voorgenomen bezuinigingen op het terrein van griffierechten tot knelpunten? Daarover kan ik uit ervaring wel iets zeggen. Cijfers zijn lastig te genereren; ik onderschrijf wat de heer Bakker van de Raad voor de rechtspraak, die ik overigens zeer bedank voor zijn inleiding, daarover zei. Wij trekken vaak schouder aan schouder op, maar ik kan me niet herinneren dat we het in het recente verleden ooit zo erg eens waren. Dat zal vandaag ook de strekking van mijn betoog zijn. Nogmaals, cijfers zijn wat lastig. Ik zal straks ook iets zeggen over het WODC-rapport. In het SEO-rapport ben ik buitengewoon geïnteresseerd, maar daar moeten we dus nog even op wachten. Vanuit de dagelijkse praktijk van de beroepsorganisatie van gerechtsdeurwaarders kan ik u wel wat feitelijke informatie geven.

Ik bied u een korte blik op het werkterrein van de gerechtsdeurwaarder. Nogmaals, in een gezelschap van juristen en zelfs hoogleraren zit de gerechtsdeurwaarder op het terrein van de dagelijkse rechtspraak. Ons uitvoeringsterrein zit voor een heel groot deel op het gebied van de kantonrechtspraak en de kleine incassovorderingen, die de heer Bakker al noemde. Dat is nog even los van het domeinmonopolie dat er ligt op de

civiele executie. Laten we zeggen dat de tenuitvoerlegging van alle vonnissen, beschikkingen en dwangbevelen en welke andere titels dan ook, in handen van de gerechtsdeurwaarders ligt. We moeten daar het deel van de fiscale overheid en de lagere overheden en het sociaal verzekeringsrecht even buiten houden. Dat is natuurlijk de rol die het meest belicht wordt in de pers en door de Ombudsman en door allerlei mensen die iets vinden van het functioneren van de gerechtsdeurwaarder, maar voor vandaag het minst interessante onderdeel. Vandaag staat wat mij betreft centraal de rol van de gerechtsdeurwaarder als procesinleider. Totdat KEI in werking is getreden, spreken we daarbij voor deurwaarders met name over de dagvaarding. We hebben het namelijk over de dagvaardingsprocedures. De verzoekschriftprocedures, met name het personen- en familierecht, en het arbeidsrecht en dergelijke onttrekken zich voor een deel aan ons gezichtsveld. Die moet ik dus even buiten beschouwing laten.

We kijken naar de cijfers. Er zijn cijfers uit het verleden, die ik toch genoemd wil hebben. We hebben ze recentelijk ook teruggezien in een artikel in Het Financieele Dagblad. Die cijfers verzinne we niet; die komen volgens mij van de Raad voor de rechtspraak. We constateren een daling. In 2010 zien we een aantal van 658.000 handelsvorderingen. Dat aantal daalt naar 501.000 handelsvorderingen in 2013. Dat is een daling over drie à vier jaar van 24%. In het WODC-rapport staat daarop ook een visie. Het WODC vindt dat eigenlijk niet eenduidig geconcludeerd kan worden of dit een effect is van de stijging van griffierechten of dat het andere oorzaken heeft. Het WODC betreft daar de wet op de incassokosten bij, en de competentiegrensverhoging van € 5.000 naar € 25.000. Het WODC zegt eigenlijk: doordat er drie onderzoekers het woord voeren, krijgen we drie meningen. Dat is met advocaten hetzelfde. Als je er drie naast elkaar zet, krijg je drie verschillende uitspraken.

In het WODC-rapport, overigens onder redactie van Roland Eshuis en Frank van Tulder, staat dus dat de daling moeilijk te correleren is met de verhoging van het griffierecht. Ik heb daar vanuit mijn eigen visie echt een andere mening over. Het WODC-rapport bevat te veel modellen, waaronder overigens een heel fraai model, maar zeker het logaritmische schaalmodel is wellicht voor wiskundigen nog interessanter dan voor juristen en voor de rechtspraak. U moet het mij vergeven, want ik ben gerechtsdeurwaarder en zit dus dagelijks in de praktijk, maar in mijn visie is het een erg academisch rapport. Voor zover de senatoren hier door feiten geïnformeerd willen worden, wil ik graag de lacune adresseren die ik in het rapport zie. Als gerechtsdeurwaarders staan wij dagelijks in nauw contact met de opdrachtgevers. Juist die opdrachtgevers opereren in het gebied dat de heer Bakker al aanduidde als: de kleinere, lagere incassovorderingen. Met name bij een vordering van € 500 is de omslag in de hoogte van het griffierecht echt dramatisch te noemen. Het is heel terecht dat de vrijdag verschenen tweede nota van wijziging daarin nu een nuance aanbrengt. Ik ga daar zo nog even op in.

Ondanks de voorgestelde wijziging vraag ik toch aandacht voor het effect dat dit griffierecht, dat tot op heden nog bestaat, heeft. Bedenk dat u voor de incasso van een vordering van € 500, € 460 griffierecht moet voorfinancieren. Dat moeten partijen zelf voorfinancieren. Ik spreek elke dag met opdrachtgevers die zich geconfronteerd zien met rekeningen van € 500 of net boven € 500 die onbetaald blijven. Ik moet die opdrachtgevers tegenwoordig vragen om dit bedrag zelf voor te financieren. In vroeger tijden was het nog mogelijk dat de deurwaarder dat uit eigen zak voorfinancierde in afwachting van de goede afloop van het geschil, maar volgens recente regelgeving mag dat niet. Ik zeg dat niet om de deurwaarder in een vervelende positie te brengen, maar alleen om aan te tonen dat wij nog frequenter dan voorheen met de opdrachtgever aan tafel zitten en nog intensiever contact hebben met die opdrachtgever, die ik er steeds moeilijker toe kan bewegen om zijn vorderingen aan de

rechter voor te leggen, terwijl het – met respect – geen juridisch heel hoogdravende procedure is. Het is een simpele incassoprocedure, waarbij we van de rechter geen heel sexy uitspraak verwachten. Het is ook geen heel inspannende zaak, maar gewoon een incassovordering. Denk aan een vordering van telecombedrijven, energiebedrijven en waterleidingbedrijven: hoe kleiner, hoe beter denkbaar. De doorbelasting van de vorderingen die op deze manier niet geïncasseerd worden, vinden wij dus met zijn allen terug in de prijzen die de telecomaandbieder, de energieleverancier en de waterleverancier ons in rekening brengen.

We zien ook uitwijkmanoeuvres in de sfeer van de rechtspraak. Ik hoorde daar een aantal opmerkingen over, die ik toch moet benoemen. We zien pogingen van procespartijen om dan maar deelvonnissen te halen. Een vordering van enkele duizenden euro's wordt bijvoorbeeld in eerste instantie beperkt tot de welbekende € 499, om het griffierecht maar te matigen. Dan krijg je de vervelende tweetrapsraketten of zelfs drietrapsraketten. We zien ook rechterlijke correcties in plaats van politieke borging. Die fantastisch mooie uitspraak hoorde ik eerder vandaag. Ik zag vrijdag nog een uitspraak waarin de zaak aan de voorzieningenrechter werd voorgelegd. Die zei: het is een prima vordering en ik wijs hem helemaal toe, maar u had met deze vordering ook bij de kantonrechter terechtgekund, dus ik matig de toegewezen proceskosten van € 1.800 naar € 400. Dat betekent dat de schuldeiser gewoon blijft zitten met een heel stuk proceskosten.

Ik heb een groot deel van mijn voorbereiding voor vandaag in de prullenbak mogen gooien toen de tweede nota van wijziging verscheen, met de extra staffel. Daar pleitten wij al langer voor, dus hulde voor de nota. Die lijkt een compliment waard, maar tegelijkertijd worden we in de tweede staffel net zo hard, of eigenlijk nog veel harder, teruggepaktd. Dat hoorde ik de heer Bakker zeggen en dat onderschrijf ik van harte. De verlaging in de eerste staffel klinkt mooi. Het griffierecht gaat terug naar € 327, een verlaging van 30%, zo zegt men eufemistisch. Daarentegen is de stijging naar bijna € 700 in de tweede staffel van € 1.500 tot € 12.500 een stijging van 50%. Daarbij hebben we het over een enorm groot verschil, dat vrijwel altijd voor rekening komt van de verliezende partij. Dat is in negen van de tien gevallen de consument, die zich dus geconfronteerd ziet met een enorme stijging van de proceskosten. Dat geldt met name voor de consument-gedaagde, want met hem hebben we in de dagelijkse praktijk het meest te maken. In de tweede nota van wijziging wordt het probleem dus feitelijk alleen verlegd van vorderingen van rond de € 500 naar vorderingen van rond de € 1.500. Ik voorzie daarbij echt een probleem, omdat de vorderingen voor de kantonrechter van rond de € 1.500 voor een heel groot deel bestaan uit vorderingen vanuit de sociale advocatuur. Daarin worden juist die twee à drie maanden huur gevorderd van de huurder. Dat betekent dat de investering voor de sociale verhuurder om te kunnen procederen aanzienlijk verhoogd wordt. De proceskostenstijging in het tarief is € 237. Rekent u het uit: dat is gewoon een halve maand huur. Het is een halve maand uur voor die consument-gedaagden voor wie het gelag toch al zwaar is. Als u mij dus vraagt wat de oplossing is, dan zeg ik dat die zit in een extra staffel voor de lagere incassovorderingen. Die staffel verdient zichzelf echt terug. Ik heb daar geen keiharde feiten voor. Ik zie alleen dat in die reeks van incassovorderingen de opdrachtgevers simpelweg niet procederen. Het verlagen van het griffierecht verhoogt de wens van de opdrachtgever om die procedures wel te gaan voeren.

De voorzitter: Hartelijk dank voor uw heldere betoog. Het is vooral mooi om van u uit de praktijk te horen. U had het over een extra staffel. Waar moet ik die zien? Want er is al een extra staffel ingebouwd, heb ik begrepen.

De heer **Van de Donk**: Er zit nu een extra staffel van rond de € 500 tot € 1.500. Daarin wordt het griffierecht aanzienlijk lager dan op dit moment. Daarentegen is het griffierecht aanzienlijk omhooggegaan in de staffel van € 1.500 tot € 12.500, met maar liefst 50%. Als je een reële griffierechtenvergoeding wilt hebben, zul je dus nadere nuances in de griffierechten moeten aanbrengen.

De **voorzitter**: Oké, dan ziet u daar die extra staffel. Helder. Gelet op de tijd zou ik meteen willen doorgaan naar de heer Lammers. Hij is vertegenwoordiger van VNO-NCW en MKB-Nederland.

De heer **Lammers**: Voorzitter. Ook van mijn kant dank voor de uitnodiging. Ik vrees dat het zomaar een beetje eentonig zou kunnen worden, maar dat maakt het wel makkelijk. Het betekent dat ik wellicht veel minder tijd nodig heb. Ik licht graag een paar zaken uit de position paper die wij hebben toegestuurd.

Het is goed om op te merken wat ook alweer het doel is van de griffierechten; de heer Bakker wees daar al kort op. De griffierechten hebben aan de ene kant een instrumentele functie, namelijk het voorkomen van lichtvaardig procederen. Aan de andere kant hebben ze een financiële functie, namelijk het leveren van een bijdrage aan de procedure. Daarmee is op zich niets mis als die twee functies goed in balans zijn. En als die twee functies goed in balans zijn, moet ook de toegang tot de rechter voor alle partijen in alle procedures gewaarborgd zijn. Wij zijn ook niet principieel en op voorhand tegen verhoging van het griffierecht, maar we moeten wel bekijken hoe die balans gevonden kan worden. Als je het griffierecht wilt verhogen, moet bovendien duidelijk zijn welk doel je daarmee wilt bereiken. Je moet dan op voorhand weten wat daarvan de effecten zijn. Uit wat er vandaag gezegd is, blijkt dat beide zaken hier wat mistig zijn.

Ik ga eerst in op het doel. Ik heb mij verbaasd over wat hierover gezegd wordt in de memorie van toelichting en in het nader rapport. In ieder geval wordt door het kabinet sterk ontkend dat het doel is om het aantal zaken terug te dringen. Overigens wordt er niet echt ingegaan op de vraag welke zaken wel en welke zaken niet worden teruggedrongen, maar dat terzijde. Als het terugdringen van het aantal zaken niet het doel is, kun je eigenlijk alleen vaststellen dat het invullen van een bezuinigingstaakstelling het doel is dat bereikt moet worden, of in ieder geval het belangrijkste doel. En dat vind ik weer niet terug in het doel van de griffierechten. De vraag is dus of dat een terecht doel is. Daarover heeft de heer Barkhuysen ook al het een en ander gezegd.

De effecten zijn ook niet echt duidelijk. Ik denk dat dit het duidelijkst wordt geïllustreerd door de tabel die het kabinet heeft opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Ik heb wat moeite met de spreiding van de civiele zaken in hoger beroep tussen 0% en 16%, vooral omdat je niet precies weet welke zaken er wel en niet uitvallen. Ik denk dat het voor ons het allerbelangrijkst is dat er eerst duidelijkheid komt over de precieze effecten van deze verhoging of van welke verhoging ook. Wij vinden dat je zou moeten kijken naar de verschillende categorieën, en verder uitgesplitst dan in de memorie van toelichting. Volgens mij is het terecht om daarbij niet alleen naar de griffierechten te kijken. Ik ben het eens met de vorige spreker dat het verhogingen van 50% of 70% zijn, maar uiteindelijk moet je kijken naar de effecten ervan op de totale kosten van het voeren van een rechtszaak; dat lijkt mij de doorslaggevende factor. Pleidooien voor systematische onderzoeken zijn er inmiddels voldoende geweest en daar sluit ik mij graag bij aan. Ik zou zeggen: laat daarin speciale aandacht zijn voor de zaken onder de € 1.000. Ik ben me bewust van de tweede nota van wijziging, maar ik denk dat die zaken echt extra moeten worden bekeken. Dat geldt zeker ook voor de zaken met een belang van meer dan 1 miljoen, waarvoor de verhogingen ook stevig zijn. Mij valt verder op dat er heel

veel aandacht is voor de zaken in eerste aanleg, maar vergeet vooral de hoger beroepen en de cassaties niet. Als je in eerste instantie je zin niet hebt gekregen, of als iemand anders zijn zin heeft gekregen tegen jouw zin in, is het toch best aardig als je daartegen in beroep kunt, en dat dat geen illusie is.

Dus om af te sluiten: voordat hiermee verder wordt gegaan, moet er volgens ons een heel duidelijke en goede impactanalyse van dit voorstel plaatsvinden, of van welk voorstel ook. Ik zou iedereen hier willen aanmoedigen om zich daarachter te stellen.

De **voorzitter**: Wij zijn nu toe aan de vragen.

Mevrouw **Quik-Schuijt** (SP): Wij hebben het gehad over het uitvallen van zaken. Als je wilt scheiden, moet je per se naar de rechter. De Staatssecretaris heeft erop geattendeerd dat een bezuiniging op de begeleiding door de advocatuur of een mediator zal leiden tot hogere kosten bv. in het gehele strafrechtproces, zeker als er kinderen bij zijn betrokken: ondertoezichtstellingen, hogere maatschappelijke kosten, vaker procederen, terugkomen voor omgangsregelingen die niet lopen. Wordt dit herkend?

Mevrouw **Van de Schepop**: Ik kan niet beamen dat ik dit herken. Ik kan wel invoelen dat het zo werkt. Je spreekt hierbij over multiproblematiek. Een rechter zit in een bepaald rechtsgebied. Ikzelf ben strafrechter, dus ik zie de strafzaken. Natuurlijk proberen wij overzicht te houden en proberen wij te weten wat er in het civiele recht gebeurt met uithuisplaatsingen van kinderen en alle andere zaken buiten de kolom van het strafrecht. Ik kan dit alleen maar op basis van mijn intuïtie beamen en zeggen dat dit inderdaad aan de hand zal zijn. Vanuit mijn professie kan ik dit niet beamen.

De heer **Bakker**: De opmerking van mevrouw Quik is mij uit het hart gegrepen. Wij van de rechtspraak proberen voortdurend duidelijk te maken dat de kosten voor rechtspraak deels drukken op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, maar dat de opbrengsten in de praktijk heel ergens anders neerkomen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het familierecht. Als wij erin zouden slagen om de vechtscheiding – om het zo uit te drukken – om zeep te helpen, zouden we enorm veel maatschappelijke kosten besparen op het gebied van arbeidsverzuim, ziektekosten enzovoort. Uit allerlei onderzoek is bekend dat er een multiplier zit op de kosten van rechtspraak en de maatschappelijke opbrengsten. Die multiplier is iets van een factor vier, dus voor iedere 100 miljoen krijgt de maatschappij 400 miljoen terug.

De **voorzitter**: Bedankt, toch een cijfer!

De heer **Van de Donk**: Het personen- en familierecht onttrekken zich aan ons gezichtsveld, maar wij hebben wel zicht op de multiproblematiek en met name op de schuldenproblematiek. Daarvoor zitten wij nu wellicht bij de verkeerde commissie. Dit voorstel zal absoluut impact op die gebieden hebben, en ook op andere gebieden. Onlangs verscheen een onderzoek van mevrouw Jungmann, lector aan de Hogeschool Utrecht, over de maatschappelijke kosten van schulden. De maatschappelijke kosten van schulden zijn enorm. Het gaat daarbij om meer dan de onmogelijkheid van de schuldeiser om een vordering te incasseren. Dit is niet helemaal een antwoord op de vraag, maar meer een antwoord vanuit mijn vakgebied.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Over de maatschappelijke kosten zou je dus ook het volgende kunnen zeggen. Door de verhoging van de griffierechten zal er minder gevorderd worden van degenen die schulden

hebben gemaakt, waardoor wij allemaal meer voor de voorzieningen zullen moeten betalen. En dat terwijl ik ook nog van oordeel ben dat de kosten van de rechtspraak nu eenmaal de corebusiness vormen van de Staat. Ik geloof niet dat ik iemand hiervan hoeft te overtuigen. Ik spreek nu niet namens mijn CDA-fractie. Er lijkt mij zoetjesaan iets heel ernstig te gaan wringen. Dit was inderdaad meer een constatering dan een vraag.

De heer **Bakker**: Ik wil hierop graag zeggen dat u gelijk hebt. Je kunt de toegang tot de rechter beperken, maar daarmee is een conflict niet opgelost. Het conflict blijft bestaan, met alle kosten van dien. Ik ben het helemaal eens met de heer Van de Donk dat die kosten uiteindelijk ergens worden verhaald; zo simpel is het.

De heer **Lammers**: Ik denk dat de gevolgen verstrekkend kunnen zijn. Als een gewone mkb-ondernemer steeds niet naar de rechter stapt als hij € 500 heeft te vorderen, wordt een soort freeridgedrag in de hand gewerkt, dat vervolgens weer effecten zal hebben op de werkgelegenheid. De repercussies van dit soort zaken kunnen heel verstrekkend zijn. Vandaar mijn pleidooi om de effecten te onderzoeken.

De heer **Van de Donk**: Ik denk dat ik er al voldoende aandacht aan heb besteed in mijn inleiding, maar ik wil niet onder stoelen of banken steken dat ik dit probleem nu bij de sociale verhuur echt zie opdagen. Dit zou ons met grote zorg moeten vervullen. De mensen die afhankelijk zijn van de sociale verhuur zijn de meest kwetsbaren in de samenleving, en zij zullen zich dadelijk geconfronteerd zien met een verhoging van de griffierechten van 50%. Dat is een enorme impact. De sociale verhuurders vormen geen charitatieve instelling, dus dit komt terug in de huurprijzen; zo simpel is het.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Ik haak een beetje aan bij de vraag van mevrouw Lokin-Sassen. Het gaat om de rechtspraak als collectieve voorziening. Het kabinet hanteert een dubbele motivering: enerzijds budgettair, anderzijds de toegang tot de rechtspraak openhouden. Dat laatste lees je terug in de memorie van toelichting, waarin het kabinet stelt dat zonder maatregelen de werkvoorraden sterk zullen oplopen en de doorlooptijden langer zullen worden. Het kabinet noemt ook andere maatregelen: meer digitaliseren van de rechtspraak, een efficiëntere bedrijfsvoering. Hoe kijkt u daarnaar? Vindt u het ook een probleem dat de werkvoorraden oplopen? Meent u dat de andere maatregelen daar voldoende oplossingen voor bieden? Of zou er vanwege het principe van de rechtspraak als collectieve voorziening gewoon meer geld bij moeten als er grotere werkvoorraden zijn?

De heer **Bakker**: De werkvoorraden lopen helemaal niet op, dus dat is makkelijk. Dat kan ook niet, want in ons financieringssysteem krijgen we voor iedere zaak geld. Als er meer zaken zijn, krijgen wij dus meer geld. Er kan dan hooguit een vertraging in zitten, omdat wij bij een snelle piek extra personeel moeten inhuren, waardoor een hobbel kan ontstaan. In beginsel is dit dus helemaal niet aan de orde. In het vorige uur werd gesproken over de zelfredzaamheid van de burger. Die is in Nederland tot een zodanige hoogte opgevoerd, dat de burger in 96% van de gevallen zijn conflicten zelf oplost en de rechter er in slechts 4% van de gevallen aan te pas moet komen. Daar zitten alle incassozaken nog in, bij ons verreweg het grootste deel van het pakket, dat bovendien weinig capaciteit vergt. Er wordt dus juist een heel klein percentage van de conflicten aan de rechter voorgelegd, maar die hebben wel een enorme uitstraling, omdat burgers in de schaduw van het werk van de rechter zich bewust worden van hun rechtspositie en dus gelukkig in staat zijn om die andere 96% zelf te regelen. Problemen in de rechtspraak bestaan eerder

door budgettaire tekorten aan onze kant dan door andere vraagstukken; ik hintte daar net al even op. Digitalisering zal bij ons natuurlijk de nodige efficiencywinst opleveren, al is het probleem dat die efficiencywinst pas vanaf 2019 geld zal gaan opleveren, terwijl er al vanaf 2016 wordt afgeroomd. Ik vrees dat daarover dus nog een debat met de Minister zal moeten volgen.

Mevrouw **Van de Schepop**: Een korte aanvulling op de opmerking over digitalisering. Het is u ongetwijfeld bekend dat de rechtspraak er op dit moment zeer druk mee bezig is om de slag van papier naar digitaal te maken. De heer Bakker raakte hier net al aan en ik kan dat namens de rechters beamen. Ontzettend veel mensen worden nu van het werk weggezogen om mee te werken aan dat grote project KEI: «Kwaliteit En Innovatie rechtspraak». In de komende jaren zijn wij daar nog erg druk mee. Het vraagt veel capaciteit en menskracht. Ik heb het de heer Bakker niet horen zeggen, maar ik weet wel dat dit in zijn position paper staat: de rechtspraak heeft van de politiek geen geld gekregen om dit programma te draaien. Ik denk eigenlijk dat dat te veel is gevraagd. Inderdaad wordt dit vanaf 2016 afgeroomd van de rechtspraak, terwijl we nog moeten zien wanneer het rendement zal komen. Wij willen digitaal en wij moeten digitaal. Wij willen mee met de ontwikkelingen, maar het gaat wel ontzettend veel van onze inspanning vragen.

De heer **Van de Donk**: Wij volgen het KEI-project met grote belangstelling en wij trekken zeer intensief op met de Raad voor de Rechtspraak om ervoor te zorgen dat de procedures veel meer digitaal kunnen. Ik betwijfel zelf of daar nog een heel grote efficiëncyslag uit zal volgen. De heer Bakker mag mij tegenspreken als ik het verkeerd heb, maar de kosten van een verstekzaak zijn volgens mij in de orde van grootte van € 12 of € 13. Daar valt haast niet meer op te bezuinigen.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA): Het volgende naar aanleiding van wat mevrouw Van de Schepop zei. Ik vind het jammer dat de heer Bakker niet zijn hele position paper heeft voorgelezen, al kunnen we het natuurlijk nalezen. Ik heb van de Raad voor de Rechtspraak de gelegenheid gekregen om een tour langs een aantal gerechten in het land te maken. Daaruit is één algemene klacht naar voren gekomen: iedereen werkt met geweldige inzet tot aan de grens van zijn kunnen maar de rek is eruit en de kwaliteit dreigt nu ook te worden aangetast. Alles wat in dat paper staat vermeld, heb ik net alleen maar bevestigd gekregen. We hebben het gezien bij de politie: een majeure bezuiniging op drie fronten, inclusief een bezuinigingsronde, is eigenlijk vragen om rampen. Dat kan bij de rechtspraak niet worden getolereerd.

De heer **Bakker**: De werkdruk is inderdaad een majeur probleem. Op basis van de enorme inzet en loyaliteit van de mensen die bij de Rechtspraak werken, meen ik dat we het allemaal voor elkaar gaan krijgen. Zoals mevrouw Van de Schepop al zei, zal dat wel een enorme inspanning vragen en vergt het op dit moment al het uiterste van de mensen. Dat betekent niet dat we dan zoiets zouden hebben van: doe dan gemakshalve maar een enorme verhoging van het griffierecht waardoor er misschien 100.000 zaken afvallen. Dat schiet bij ons namelijk ook helemaal niet op. Dan krijgen we ook voor 100.000 zaken minder geld. Dus daar worden we helemaal niet beter van, maar de burger voor wie we die hele operatie uitvoeren, wordt er dan wel slechter van.

De heer **Lammers**: In ons position paper hebben we een zinnetje opgenomen over de werkdruk en dat het nodig is om de griffierechten te verhogen. Dat is echter meer gedaan om te benadrukken hoe tegenstrijdig het eigenlijk is. Als het zou gaan om allerlei lichtvaardige zaken die

gevoerd zouden worden, zou het nog enig nut hebben maar dan heeft het waarschijnlijk weer niet zo veel te maken met die werkdruk. Het verhoudt zich dus heel slecht tot elkaar. Als je er goed naar kijkt, is de bezuinigingstaakstelling waarschijnlijk de enige reden waarom we hier zitten.

De **voorzitter**: Is er nog iemand die behoefte heeft aan nadere vragen of aanvullende opmerkingen? Eventuele statements worden tijdens het debat op 16 december gemaakt. Wil een van de inleiders nog een laatste hartenkreet naar voren brengen?

De heer **Bakker**: In aansluiting op wat de heer Lammers zei, zou ik eigenlijk alleen nog maar het volgende als statement kwijt willen. Er wordt in Nederland helemaal niet lichtvaardig geprocedeerd. Procederen is in Nederland een buitengewoon kostbare aangelegenheid, ook met de huidige griffierechten en met de huidige eigen bijdragen in de rechtsbijstand. En als je geen rechtsbijstand krijgt, is het helemaal peperduur, hetgeen de heer Hendriksen wel kan beamen. Dus er wordt helemaal niet lichtvaardig geprocedeerd.

De **voorzitter**: Ik zie mevrouw Van de Schepop knikken; zij is het daarmee eens.

Mevrouw **Van de Schepop**: Ja, van harte.

De heer **Van de Donk**: Lichtvaardig procederen is absoluut niet aan de orde. Ik sluit mij wat dat betreft ook aan bij het mooie betoog van de heer Barkhuysen over artikel 6 EVRM. Het effect van dit soort maatregelen is een grotere mate van eigenrichting. Ik denk dat we heel veel moeten doen om dat te voorkomen.

De **voorzitter**: Heel hartelijk dank. Mijnheer Lammers, knikte u ja of schudde u nee?

De heer **Lammers**: Ik schudde nee.

De **voorzitter**: U schudde nee. Hiermee zijn we gekomen aan het eind van deze deskundigenbijeenkomst. Ik dank alle inleiders heel hartelijk voor hun bijdragen. U hebt ons zeker stof tot nadenken gegeven. De heer Barkhuysen begon met te zeggen dat we de effecten niet kennen en we eindigen eigenlijk deze middag met nog een keer die constatering, nog daargelaten de effecten van de maatregelen. Verschillende inleiders heb ik horen zeggen dat er behoefte is aan een visie. Gelukkig hoor ik ook termen als uitdagingen, kansen en creatieve oplossingen. Die nemen we ook mee. Nogmaals heel hartelijk dank dat u ons op deze manier hebt willen helpen bij de voorbereiding van het begrotingsdebat op 16 december. Nadat ik deze bijeenkomst formeel heb afgesloten, ga ik u daarvoor nog een klein presentje overhandigen. Natuurlijk dank ik ook alle belangstellenden en iedereen die heeft meegeluisterd en meegekeken. Het wordt vervolgd!

Sluiting 19.00 uur.