



Aan de woordvoerders van de commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer

Amsterdam, 7 oktober 2014

Betreft: bezuinigingen gefinancierde rechtsbijstand

Geachte woordvoerders,

Met het oog op de Algemene Politieke Beschouwingen van uw Kamer op 14 oktober 2014, achten de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en de Vereniging sociale Advocatuur Amsterdam (VSAA) het van belang opnieuw de aandacht te vestigen op de voortschrijdende bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand en de ernstige gevolgen hiervan voor de sociale advocatuur.

Bij twee brieven van 2 juli 2014¹ heeft de staatssecretaris gereageerd op kritische vragen van leden van de Eerste en Tweede Kamer over het ontwerpbesluit stelselvernieuwing rechtsbijstand. De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en de Vereniging sociale Advocatuur Amsterdam (VSAA) hebben kennis genomen van deze reacties. Wij vinden het van belang vanuit de praktijk kritische kanttekeningen te plaatsen bij de antwoorden van de staatssecretaris op de gestelde vragen, met name omdat de vragen en antwoorden een veel bredere context hebben dan alleen het ontwerpbesluit. In onderstaande wordt in grote lijnen de indeling van de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer als uitgangspunt genomen.

Onze conclusie zal zijn dat wij u dringend verzoeken zich te verzetten tegen verdere bezuinigingsmaatregelen omdat door deze maatregelen een groot deel van het over de afgelopen jaren zorgvuldig opgebouwde landelijk dekkende netwerk van bekwame en gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners die tegen gematigde tarieven fundamentele rechtshulp verlenen, onder de financiële druk zal bezwijken, waarmee de toegang tot het recht van de doelgroep teloor zal gaan.

Inleiding

De staatssecretaris geeft allereerst aan dat met de stelselvernieuwing wijzigingen worden doorgevoerd die noodzakelijk zijn om het stelsel bij de tijd te brengen en ook voor de langere termijn beheersbaar te houden. Daarbij zou het algemene uitgangspunt zijn dat rechtzoekenden die werkelijk rechtsbijstand behoeven, voor de behartiging van wezenlijke rechtsbelangen niet van rechtsbijstand verstoken mogen blijven. De staatssecretaris miskent met het eerste punt dat het

¹ Kamerstukken II 2013/14, 31753, 86

stelsel al beheersbaar is bij een jaarlijkse stijging van de uitgaven voor rechtsbijstand van gemiddeld ca. 2% per jaar over de periode 2002 tot en met 2013, zeker wanneer dat tegen andere beleidsterreinen wordt afgezet² (waar sprake is van stijgingen tot bijna 60 % over genoemde periode). Verder komt het algemeen uitgangspunt juist wél in gevaar. Hiervan getuigt het uitgebreide onderzoek van prof. mr. Tom Barkhuizen van 13 februari 2014³. Hij concludeert:

'(78) Het voorstel van de staatssecretaris tot aanpassing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand leidt er – in samenhang gezien met de hiervoor al beschreven recentelijk ingevoerde beperkingen op het recht op toegang tot de rechter – toe dat de toegang tot de rechter op grond van onder meer artikel 6 EVRM onder druk komt te staan. Wij vragen ons in dit verband af of de aanscherpingen zoals de staatssecretaris van VenJ die thans heeft voorgesteld, niet de grens van het toelaatbare overschrijden en of een en ander nog wel in overeenstemming is met het recht op toegang tot de rechter ex artikel 6 EVRM en andere (inter)nationale bepalingen en de door het EHRM geformuleerde gezichtspunten.'

Wij vroegen voor dit advies al uitgebreid aandacht in onze brief van 14 februari 2014⁴. Tot op heden is hierop geen enkele inhoudelijke reactie gekomen van de staatssecretaris, behalve een enkele summiere opmerking tijdens het algemeen overleg van 26 maart 2014⁵. Hieruit begrijpen wij dat de staatssecretaris het met het advies eens is nu hij dit niet gemotiveerd heeft betwist. Wij achten ons dan ook vrij de maatregelen in voorkomend geval in rechte te laten toetsen.

De (te) zware inzet op de zelfredzaamheid van de burger met behulp van het Juridisch Loket getuigt niet van realiteitszin. Het hoeft geen betoog dat een rechtzoekende gedegen advies nodig heeft om goede strategische beslissingen te nemen. In dat opzicht kan het Juridisch Loket, gelet op het verschil in opleiding, kennis en (proces)ervaring, de advocatuur niet vervangen. Daarnaast is het onwenselijk de beoordeling van de haalbaarheid van zaken tegen de overheid door een door de overheid gefinancierd orgaan over te laten. Verambtelijking van de beoordeling van zaken leidt verder tot stroperigheid hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van de rechtshulp. Ook bestaat het gevaar dat burgers, om bij de advocatuur te worden weggehouden, op advies van het Juridisch Loket strategieën volgen die contraproductief of zelfs nadelig zijn voor latere bijstand door een advocaat. Hierdoor kan de burger op advies van het Juridisch Loket in een slechtere positie komen te verkeren dan voordat hij zich daar meldde. Verder is het de vraag of het rondpompen van rechtzoekenden langs het Juridisch Loket werkelijk een besparing zal opleveren en niet juist zal leiden tot dubbele kosten.

De staatssecretaris geeft verder aan dat hij zich bewust is van de algemene verontrusting over en kritiek onder advocaten op de voorliggende plannen en geeft aan daarover met hen in gesprek te blijven. Wij merken ten aanzien van dit punt op dat de staatssecretaris toch vooral zijn eigen koers volgt en zich weinig gelegen laat liggen aan de input van het veld. Met name ons consequent herhaalde argument dat versterking van de eerste lijn nooit ten koste mag gaan van de kwaliteit van rechtshulp aan de rechtzoekende, heeft vooralsnog geen enkele weerklank gevonden bij de staatssecretaris, hetgeen buitengewoon teleurstelt. De NOVA heeft destijds samen met een groot aantal specialisatieverenigingen, Raden van Toezicht, het College van Afgevaardigden en andere

² Zie de grafiek in de position paper van 22 oktober 2013 van de NOVA (<http://rechtsbijstandjuistnu.nl/position-paper-stelselherziening-gefinancierde-rechtsbijstand-door-nederlandse-orde-van-advocaten/>)

³ <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/advies-stibbe-met-betrekking-tot-de-bezuiniging-op-de-gefinancierde-rechtsbijstand/>

⁴ <http://www.vsanadvocaten.nl/upload/file/hppscan1451.pdf>

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31753, 84, p. 32

advocatuurlijke gremia alternatieven geformuleerd⁶, die echter zonder veel omhaal van woorden terzijde zijn geschoven. Voorts getuigt het recentelijk meerdere malen moeten terugdraaien van reeds doorgevoerde wijzigingen ook volstrekt niet van een kwalitatieve dialoog met het veld.

De kritiek van de Eerste en Tweede Kamer rond het versnipperde proces van wijzigingen over verschillende regelingen wordt door de staatssecretaris niet gedeeld. Hij legt in dit verband een schema over met de komende maatregelen. Wat opvalt is dat een overzicht van de harde maatregelen die vanaf 2010 zijn ingezet ontbreekt, waardoor nog steeds geen totaalbeeld ontstaat van het enorme pakket aan maatregelen dat reeds is uitgestort over de sociale advocatuur. Enkele voorbeelden van deze maatregelen: het schrappen van de voorschotregeling voor de advocatuur, de opeenvolgende verlagingen van het punttarief (in totaal 10% sinds 1 juli 2011) cumulerend met een aanzienlijke verlaging van de indexering van de vergoedingen, schrappen van de korting op de eigen bijdrage in geval van meerdere zaken, de aanzienlijke verhoging van de eigen bijdragen, etc. etc.⁷ Sluipenderwijs wordt er op deze wijze al vanaf 2010 geen spaan heel gelaten van het stelsel en is eenheid in het stelsel steeds verder te zoeken.

De staatssecretaris geeft verder aan dat er wel degelijk een samenhangende visie zou zijn met betrekking tot de maatregelen, gecombineerd met de recente en voorgestelde verhoging van het griffierecht. Deze visie zou blijken uit een brief van 13 december 2013 van het ministerie. Zoals wij reeds eerder hebben aangegeven⁸ komt uit deze brief helemaal geen visie naar voren. Verder wijzen wij opnieuw op het rapport van prof. mr. Tom Barkhuysen waarin hij aangeeft dat juist de combinatie van reeds ingevoerde en voorgestelde maatregelen in samenhang met de recente en voorgestelde verhogingen van de griffierechten leidt tot strijd met het beginsel van toegang tot de rechter.

Op vragen van leden van de Eerste en Tweede Kamer geeft de staatssecretaris vervolgens aan dat buitengerechtelijke geschiloplossing onderdeel is van de bredere visie van de toegang tot het recht. Anders dan door de staatssecretaris gesteld zijn een particuliere rechtsbijstandsverzekering en geschiloplossing via mediation echter geen aanvaardbare alternatieven voor de vrije toegang tot de rechter en bijstand door de advocatuur. Lang niet iedere zaak leent zich voor mediation omdat dit op vrijwillige basis dient te geschieden. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de jure of de facto verplichte mediation, dramatisch lagere resultaten bereikt dan een vrijwillige beslissing om voor mediation te kiezen. En ook bij mediation heeft men behoefte aan rechtskundige bijstand, omdat men alleen op een productieve manier tot de kern van het geschil komen als men weet waar men juridisch staat. Bovendien staat de figuur van mediation nog teveel in de kinderschoenen om op dit moment als volwaardig alternatief te kunnen fungeren.

Voor wat betreft rechtsbijstandsverzekeringen geldt dat uit het WODC rapport 'Hulp bij juridische problemen'⁹ uit 2012 blijkt dat aan rechtsbijstandsverzekeringen ernstige nadelen kleven en dat deze in de huidige vorm geen garantie bieden op adequate rechtshulp. Van een volwaardig alternatief voor rechtshulp door de advocatuur is dan ook geen sprake. Allereerst geldt dat lang niet alle geschillen waarvoor men wel een advocaat kan inschakelen worden gedekt. Voorts geldt dat het geregeld voorkomt dat verzekeraars ook bij zaken die wel onder de dekking vallen, geen of zeer beperkte hulp leveren wanneer verzekerden zich melden, terwijl verzekeraars noodzakelijke procedures vaak onnodig lang uitstellen. Tenslotte klemt het gebrek aan persoonlijk contact tussen rechtzoekenden en juridisch medewerkers van verzekeraars. Het is dus evident dat de advocaat een

⁶ Brief NOvA van 6 februari 2014, <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/02/20140206-Brief-rechtsbijstand-alternatieven.pdf>

⁷ Zie voor een totaaloverzicht vanaf 2010 het overzicht in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, p. 172 e.v. (<http://www.rvr.org/binaries/rbv-library/onderzoeken/mgr/monitor-rvr-2013-def.pdf>)

⁸ Zie onze brief van 14 februari 2014, <http://www.vsanadvocaten.nl/upload/file/hppscan1451.pdf>

⁹ http://www.wodc.nl/images/cahier-2012-3-volledige-tekst_tcm44-410140.pdf

belangrijke rol speelt in een goede rechtsbedeling en diens werkzaamheden niet lichtvaardig kunnen worden vervangen.

De staatssecretaris geeft verder aan dat de beslissing over het al dan niet verstrekken van een toevoeging zowel nu als in de toekomst, ook na invoering van de stelselvernieuwing een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is, waartegen de gebruikelijke rechtsmiddelen openstaan. Uiteindelijk kan een rechtzoekende dit besluit voorleggen aan de rechter. Wij stellen dat dit nauwelijks soelaas brengt gezien de grote beleidsvrijheid die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de Raad voor Rechtsbijstand toestaat en de welwillende houding waarmee deze besluiten door de Afdeling worden tegemoet getreden.

Toegang tot het recht

De leden van de Eerste en Tweede Kamer maken zich terecht zorgen over de effecten van de maatregelen op kantoren die met name op het vlak van gefinancierde rechtsbijstand werkzaam zijn en de effecten die dit heeft voor de rechtzoekende. De staatssecretaris geeft hierop slechts aan, met een beroep op de cijfers uit de Monitor 2013, dat er geen enkele aanleiding is te veronderstellen dat er onvoldoende aanbod van gekwalificeerde rechtsbijstandverleners zal ontstaan. Wij stellen hiertegenover dat het aanbod weliswaar niet afneemt, maar dat de Monitor ook aangeeft dat binnen het stelsel een stabiele groep van advocaten werkzaam is¹⁰, waarvan liefst 62% 26 of meer zaken op toevoegingsbasis per jaar behandelt¹¹. Onze ervaring is ook dat er een vrij duidelijke waterscheiding is tussen sociale advocatenkantoren en commerciële advocatenkantoren. Deze kern van advocaten werkzaam op het vlak van gefinancierde rechtsbijstand zal wel degelijk hard geraakt worden door een maatregel als het afschaffen van de indexering van de vergoeding voor de komende vier jaar, mede in het licht van bijvoorbeeld de kosten die samenhangen met de steeds voortschrijdende specialisatie-eisen van de Raad voor Rechtsbijstand en de aangekondigde aanzienlijke stijging van de financiële bijdrage van de advocaten aan de NOvA (omdat de NOvA het toezicht binnenkort voortaan zelf dient te bekostigen). De trend die wij zien is dat een aanzienlijk aantal advocaten zich momenteel uit financiële noodzaak afscheidt van een samenwerkingsverband om tegen lagere kosten de praktijk voort te zetten als eenpitter, hetgeen geen wenselijke situatie is. Onze inschatting is dat een advocaat die een gemiddeld aantal uren per week in de sociale advocatuur werkzaam is nu al hooguit een modaal inkomen verdient.

De maatregelen

Tijdelijke uitschakeling indexering en vergoedingen en eigen bijdragen

Leden van de Eerste en Tweede Kamer verzoeken aan de staatssecretaris uitleg te geven waarom de nullijn voor de komende vier jaar proportioneel wordt geacht. De staatssecretaris antwoordt hierop dat ook de ambtenaren al jaren op de nullijn zitten. Wij stellen daar tegenover dat deze vergelijking mank gaat. Zo is een uurtarief niet met een vast salaris te vergelijken, zijn de vergoedingen al meermaals verlaagd, is de wijze van indexering van de vergoeding recentelijk al in zeer negatieve zin aangepast, staan gewone werknemers veelal niet op de nullijn, is de stijging van de periodieken binnen de desbetreffende schaal van de ambtenaar niet op nul gezet (waardoor de nullijn maar in beperkte mate door de ambtenaar wordt gevoeld), en geldt voor ambtenaren niet een nullijn tot 2019 (sterker, de nullijn is inmiddels verlaten) etc., etc. De hoogte van de vergoeding is inmiddels gedaald tot het niveau van zeven jaar geleden¹² en zal wat de staatssecretaris betreft de komende vier jaar op dat niveau blijven bij een constante stijging van de kosten.

¹⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013 p. 98

¹¹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013 p. 97

¹² Zie tabel 2 bij de brief van 2 juli 2014 van de staatssecretaris, *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, 86

Puntenverlaging straf(proces)recht

Leden van de Eerste en Tweede Kamer stellen terechte vragen naar aanleiding van de puntenverlaging van verschillende zaken op het gebied van het strafrecht. Zonder specifiek op dit type zaken in te willen gaan wijzen wij er in zijn algemeenheid op dat in de toelichting op het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000 reeds werd aangekondigd dat de op statistisch onderzoek in 1995 (!) gebaseerde zaaksgewichten te zijner tijd zouden worden herijkt¹³. Verder wordt in de Nota van toelichting aangegeven¹⁴:

'Het is niet ondenkbaar dat de gemiddelde tijdsbesteding van een zaaktype in de toekomst wijzigt. Dit zal met name kunnen blijken uit de declaratiegegevens van de Stichting IRIS. Bovendien bestaat het voornemen om een representatieve groep advocaten te vragen om gegevens over de feitelijke tijdsbesteding te registreren, opdat ook op die manier inzicht wordt verkregen in de gemiddelde tijdsbesteding aan een bepaald soort zaak. Op basis van deze gegevens kunnen te zijner tijd de zaaksgewichten worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.'

Bijna twintig jaar later heeft deze evaluatie nog steeds niet plaatsgevonden. In plaats daarvan worden willekeurig enkele vergoedingen aangepast waardoor ook het forfaitaire karakter van het stelsel uit balans raakt. Ook dit getuigt van gebrek aan visie op de stelselherziening; het gaat slechts om wat willekeurige maatregelen die zonder enig perspectief op het hele stelsel worden doorgevoerd. Het past de regering niet om op een dergelijke wijze om te gaan met de vergoedingssystematiek voor de advocatuur als fundamenteel contragewicht in het rechtsbestel, en de gevolgen die dit heeft voor de rechtszoekende.

De Eerste en Tweede Kamer vragen zich verder af of en hoe de sociaal advocaten nog in staat zullen zijn om met de nieuwe basisvergoeding hun opleidingskosten te voldoen, advocaat-stagiaires aan te nemen en op te leiden en hun kantoorkosten te betalen, dit mede in het licht van het afnemende aantal advocaat-stagiairs. Het antwoord van de staatssecretaris is dat de aanwas *enigszins* is afgenomen. De aanwas is echter niet enigszins afgenomen; de afname van 2013 in vergelijking met 2010 is namelijk bijna 10%. Verder geeft de staatssecretaris aan dat het niet onaannemelijk is dat de daling van het aantal advocaat-stagiaires zich vooral buiten het stelsel heeft voorgedaan. Wij stellen dat dit antwoord volstrekt niet strookt met onze ervaringen (waarbij de structuur van de kantoren vooral bestaan uit maatschappen van zelfstandig ondernemers). De praktijk laat namelijk zien dat kantoren van onze leden momenteel erg huiverig staan tegenover het in loondienst nemen van advocaat-stagiaires. Dit vanwege de hoge kosten die hiermee gepaard gaan, de lage inkomsten en de nu al jaren voortdurende onzekerheid omtrent de toekomst van het stelsel en de daarmee gepaard gaande financiële gevolgen. Voorts zijn advocaat-stagiairs zelf ook huiverig om te starten als zelfstandig ondernemer vanwege de aanhoudende bezuinigingsproblematiek, de recente verhoging van de opleidingskosten van de beroepsopleiding vanwege verhoogde kwaliteitseisen en afschaffing van de (starters)voorschotregeling door de Raad voor Rechtsbijstand en de staatssecretaris (hetgeen zowel startende advocaten als zij die de praktijk reeds uitoefenden hard (heeft ge)raakt). De verminderende aanwas van nieuwe advocaat-stagiaire is dus zorgwekkend te noemen. De Monitor 2013¹⁵ wijst ook op de vergrijzing:

'De continue toename van de leeftijdsgroep van 60 jaar en ouder is het meest opvallend, naast de continue bescheiden afname van de leeftijdsgroep 20 tot 30.'

¹³ Stb. 1999, 580, pagina 19

¹⁴ Stb. 1999, 580, pagina 19

¹⁵ Monitor 2013, p. 104

Conclusie

De staatssecretaris gaat wat ons betreft een groot experiment aan dat zijn weerga niet kent, met ongewisse en niet te voorziene gevolgen. De staatssecretaris mag van mening zijn dat de keuze voor het vak van sociaal advocaat een 'ondernemerskeuze'¹⁶ is en met de invoering van de stelselvernieuwing 'opnieuw een balans zal moeten worden gevonden'¹⁷, feit is dat een groot deel van het over de afgelopen jaren zorgvuldig opgebouwde landelijk dekkende netwerk van bekwame en gespecialiseerde rechtsbijstandsverleners die tegen gematigde tarieven fundamentele rechtshulp verlenen, onder de financiële druk zal bezwijken, waarmee de toegang tot het recht van de doelgroep teloor zal gaan.

Wij verzoeken uw Kamer dringend de staatssecretaris een halt toe te roepen.

Hoogachtend,
Namens de besturen van de VSAN en de VSAA,



J.S. Vlieger
P. Kuijper
(Bestuurs)leden VSAN/VSAA

¹⁶ Brief van 2 juli 2014 van de staatssecretaris, *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, 86, p. 10

¹⁷ Brief van 2 juli 2014 van de staatssecretaris, *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, 86, p. 10