

Tweede Kamer der Staten Generaal
t.a.v. de vaste commissie Justitie en Veiligheid
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 10 december 2018

dossiernummer: 106434
uw kenmerk: 31753-155 (herziening stelsel gefinancierde rechtsbijstand)
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: position paper ten behoeve van SO rechtsbijstand

Geachte leden van de vaste commissie Justitie en Veiligheid,

Op donderdag 13 december dient uw Kamer schriftelijk inbreng te leveren voor het verslag over de contourenbrief van de minister voor Rechtsbescherming over de herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Deze plannen leiden volgens de NOvA vooral tot minder rechtsbescherming voor min- en onvermogende rechtzoekenden. De minister baseert zich op een aantal onjuiste aannames en feitelijke onjuistheden. In onze brief van 9 november jl. hebben we reeds een aantal onjuistheden op een rij gezet. In die brief is tevens ingegaan op de (on)mogelijkheden van de plannen. Onze zorgen treft u aan als bijlage 1 bij deze brief.

De NOvA wil nogmaals benadrukken dat verduurzaming van het stelsel van groot belang is. Hiervoor zijn de afgelopen jaren tal van voorstellen gedaan, juist ook vanuit de advocatuur. Een aantal van deze voorstellen vindt u terug onder het kopje 'voorstellen van de NOvA'. Het is teleurstellend dat de minister niets heeft gedaan met deze voorstellen en ideeën uit het veld.

Uitwerking grondrecht vereist: betrokkenheid Kamer

In zijn contourenbrief over de herziening van het stelsel laat de minister weinig concreets los over zijn plannen. Wel wordt gemeld dat uw Kamer hier niet bij betrokken wordt. Op pagina 14 van zijn brief geeft de minister namelijk aan dat hij via AMvB afwijkingen van én aanvullingen op de Wet op de rechtsbijstand zal opnemen. In artikel 17 van de Grondwet staat: Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent. De NOvA is van mening dat een mogelijke wijziging van een grondrecht de volle aandacht van het parlement moet kunnen krijgen. De NOvA roept uw Kamer dan ook nadrukkelijk op te zorgen dat wijzigingen die mogelijk consequenties hebben voor de toegang tot de rechter worden vastgelegd in een wet en niet in lagere regelgeving.

In dat kader wijzen we u er ook op dat staatssecretaris Harbers voornemens is om, onder de noemer 'flexibilisering van de asielketen', gefinancierde rechtsbijstand aan asielzoekers in eerste aanleg af te schaffen. Dit heeft grote gevolgen voor deze kwetsbare groep van rechtzoekenden. Ook de asielketen zal er de gevolgen van

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

ondervinden: meer werkdruk bij de IND, langere wachttijden en nog meer verbeurde dwangsommen.¹

Achterstallig onderhoud vraagt nu om investering

Terwijl de minister werkt aan contouren, wordt het achterstallig onderhoud niet aangepakt. Vorig jaar al concludeerde de door het kabinet ingestelde commissie-Van der Meer dat er sprake is van achterstallig onderhoud ter waarde van 127 miljoen euro. De vergoeding voor de sociale advocatuur is ontoereikend. Dit kan niet langer voortduren

Aan deze acute problematiek wordt niets gedaan. Evenmin is duidelijk hoe de contouren hieraan tegemoet zullen komen. De minister heeft immers op meerdere manieren aangegeven dat de vergoedingen alleen omhoog kunnen als zijn plannen leiden tot minder toevoegingen. De vraag is hoeveel er van de sociale advocatuur over is tegen de tijd dat er geld vrijkomt voor een fatsoenlijke beloning. De NOvA roept uw Kamer dan ook op de minister ertoe te bewegen de situatie nu te verbeteren.

Aanvullende factcheck van de onderliggende analyse

In de brief van de NOvA aan uw Kamer van 9 november jl. is reeds ingegaan op een aantal onjuiste aannames en feitelijke onjuistheden van de minister. Sindsdien heeft de NOvA aanvullend onderzoek gedaan. De minister wijst erop dat rechtzoekenden de beste kans op een duurzame oplossing hebben als zij geschillen zelf kunnen oplossen. Uit de Geschilbeslechtingsdelta, waarnaar de minister verwijst, blijkt echter niet of een rechtzoekende een dergelijk resultaat met of zonder juridische bijstand heeft bereikt. Dit onderzoek biedt dan ook geen rechtvaardiging voor het inperken van de rol van een gespecialiseerde advocaat. Sterker nog, in hetzelfde onderzoek staat dat 19% van de respondenten had gewild dat ze meer voor zichzelf waren opgekomen en eerder actie hadden ondernomen door middel van bijvoorbeeld een procedure of inschakeling van een advocaat. Wij begrijpen niet waarom dit onderzoek uit 2014 opeens als basis voor de nieuwe plannen dient.

Ook stelt de minister dat advocaten in het stelsel slechts worden betaald als ze tot procederen overgaan. Dit zou een perverse prikkel zijn. Dit is echter feitelijk onjuist; een sociaal advocaat krijgt ook een vergoeding bij onder andere het schikken van een zaak, waardoor ze tevens fungeren als een eerstelijnsfilter.

Dit zijn slechts een tweetal punten waaruit blijkt dat de analyse van de minister op een aantal essentiële punten onjuist of onvolledig is. Voor een volledige analyse wijst de NOvA u op de bijlage bij de brief van de NOvA van 9 november jl. inzake gefinancierde rechtsbijstand en de bijgevoegde aanvullende factcheck (bijlage 2 bij deze brief).

Voorstellen van de NOvA

De afgelopen jaren heeft de NOvA zelf ook voorstellen gedaan om het huidige stelsel, dat in principe op hoofdlijnen werkt, op een aantal punten te verbeteren. Hiervoor verwijzen we u naar bijlage bij onze brief van 9 november jl. (bijlage 1 bij deze brief).

¹ Voor meer informatie zie onze brief van 7 december aan uw Kamer [<https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/221425>]

Rol van de overheid

Waar het gaat over de rol van de overheid blijft van belang dat de overheid als grootste veroorzaker van zaken binnen het stelsel de (financiële) verantwoordelijkheid moet nemen. Het gaat dan niet alleen om de landelijke overheid, maar ook over de lokale overheden en de uitvoeringsinstanties.

Door de minister wordt erkend dat complexe wetgeving en wetgeving die grotendeels nadere invulling behoeft leiden tot een grotere behoefte aan rechtsbijstand. In Frankrijk is recent een wetsvoorstel aangenomen dat erop neerkomt dat de burger fouten mag maken zonder dat dit onmiddellijk als overtreding of fraude wordt gezien. Het zogeheten recht om fouten te maken. Concreet betekent dit dat mensen de mogelijkheid moeten krijgen om fouten te herstellen. Dit zou veel onnodige procedures moeten voorkomen. Dit idee is omarmd door zowel de Raad van State in zijn jaarverslag over 2017 als door prof. mr. Barkhuysen.² Barkhuysen geeft in aanvulling hierop aan dat voor Nederland gedacht kan worden aan een beginselbenadering. Het recht om fouten te maken wordt dan in algemene zin erkend en zo nodig (mede) opgehangen aan erkende rechtsbeginselen als zorgvuldigheid, vertrouwen en evenredigheid.

Recent is door uw Kamer een motie aangenomen die de regering verzoekt om een onafhankelijk en wetenschappelijk onderzoek uit te laten voeren naar het bestaan van klassenjustitie in Nederland. De NOvA vindt dit een positieve ontwikkeling en wil dat bij dit onderzoek tevens wordt gekeken naar het effect van de geagendeerde contourenbrief op mogelijke klassenjustitie.

Tot slot

De huidige voorstellen van de minister betekenen een aantoonbare verarming van de rechtsbedeling voor de laagste inkomens en de meest kwetsbare leden van onze samenleving. Daarbij gaat hij ook voorbij aan suggesties en ideeën van de partijen die het stelsel daadwerkelijk uitvoeren.

De NOvA en de sociale advocatuur juichen verbeteringen aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand toe. Efficiency mag echter niet ten koste gaan van de fundamentele verantwoordelijkheid van de overheid om elke burger gelijke en laagdrempelige toegang tot de rechter te garanderen.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad



Bart van Tongeren
algemeen deken

Bijlagen: 2

² 'Het recht om fouten te maken', NJB 2018/918, afl. 17.

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

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

Betreft: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

Zeer geachte voorzitter en leden van de Tweede Kamer,

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

1. De huidige situatie

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

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

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

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

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

Daarbij laat onderzoek van de commissie Barkhuysen zien dat de reële kostenstijging vanaf 2010 daalt. Afgezien daarvan is het de investering meer dan waard. Uit Schots onderzoek is immers gebleken dat voor elke Engelse pond die wordt geïnvesteerd in gefinancierde rechtsbijstand er vijf tot elf Engelse pond wordt bespaard aan maatschappelijke kosten. Investeer je onvoldoende, dan krijgt de maatschappij dat op andere manieren terug op haar bord. Dit internationale onderzoek is het ook waard om bij de beschouwingen te betrekken.

De minister wijst erop dat één op de vijf mensen die voor de juridische weg kiezen aangeeft dat de problemen niet zijn opgelost. Dit betekent dat voor 80% van de rechtzoekenden de juridische weg kennelijk wel soelaas heeft geboden. Met zijn bewering wordt de suggestie gewekt dat de binnen het stelsel verleende rechtsbijstand onvoldoende doelmatig zou zijn, maar er wordt geen enkel onderzoek genoemd waaruit dit zou moeten blijken, terwijl er wel onderzoeken liggen die het tegendeel bewijzen. Hetzelfde geldt tot slot voor de aanname dat wordt doorgeprocedeerd. Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, verkondigde lange tijd dat er onnodig werd geprocedeerd, maar heeft uiteindelijk tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer erkend dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Uit niets blijkt dat dit nu anders zou zijn.

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

2. De voorstellen

2.1 Rechtshulppakketten

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

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

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

De NOvA roept de politiek dan ook met klem op om niet over te gaan tot het inrichten en aanbesteden van deze rechtshulppakketten.

2.2 Meer triage aan de voorkant

De NOvA heeft bedenkingen bij de selectie aan de poort door een onafhankelijke partij. Thans mag men van een advocaat verwachten dat hij toetst op de haalbaarheid van het juridisch probleem, alvorens hij een zaak aanneemt. Dat de overheid zelf de diagnose- en triage-korting bij het Juridisch Loket nog steeds in stand laat, doet daar niets aan af.

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

2.3 Hogere eigen bijdragen

Het lijkt er sterk op dat de eigen bijdragen over de gehele linie wéér fors omhoog gaan en zelfs voor een deel kostendekkend worden. Onderzoek van het SCP wees al uit dat door onder andere hogere eigen bijdragen een daling van rechtszaken is waar te nemen. Uit onderzoek van SEO in opdracht van het WODC blijkt bovendien dat een deel van de huishoudens een hogere eigen bijdrage niet zal kunnen betalen. Hiermee ontstaat een directe inbreuk op de toegang tot het recht.

3. Rol van de overheid

De vervuiler betaalt, is vaak de leus die wordt gebezigd om bepaalde maatregelen te nemen. De minister wijst voornamelijk met een beschuldigende vinger naar bevlogen sociaal advocaten, terwijl hij tegelijkertijd moet constateren dat het de overheid is die op verschillende manieren schuld heeft aan het toegenomen beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Maar liefst 61% van de rechtszaken is tegen de overheid. Goede rechtsbijstand en toegang tot de rechter is meer dan ooit van wezenlijk belang voor rechtzoekenden om op te komen tegen deze machtige en vaak starre overheid. Alleen al daarom zou het de overheid moeten zijn die daarvoor dan ook zijn (grondwettelijke) verantwoordelijkheid neemt, de benodigde middelen beschikbaar stelt en rechtzoekenden dus niet overlaat aan de grillen van de (aanbestedings)markt.

4. 'Vertrouwen in de toekomst'

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

Tot slot.

De voorstellen die er nu liggen zullen een directe, negatieve impact hebben op het werk van bevlogen advocaten die zich met hart en ziel inzetten voor rechtzoekenden met een kleine portemonnee. Bovendien staat met deze plannen ook een andere vorm van rechtsbescherming van kwetsbare rechtzoekenden op de tocht, namelijk de rechtspraak. Deze speelt de laatste jaren steeds minder een zware rol en de griffierechten zijn hoog. In combinatie met de verdere beknipting op de gefinancierde rechtsbijstand en hogere eigen bijdragen zullen mensen minder

vaak de stap naar de rechter zetten, waardoor - ondanks laagdrempelige initiatieven - veel onrecht zal blijven bestaan.

Op basis van voorgaande conclusies constateert de NOvA dat het voorgestelde nieuwe stelsel nu al piept en kraakt, fundamentele gebreken kent en fors op de schop moet. De advocatuur zelf heeft de afgelopen jaren talloze verbetervoorstellen gedaan, denk maar aan het rapport van de commissie Barkhuysen, de inbreng rondom de wetsvoorstellen en de opgestelde position papers. Nog in mei van dit jaar heeft de NOvA concrete voorstellen gedaan tot verbetering van het stelsel, zoals nogmaals uitvoerig in de bijlage uiteen wordt gezet.

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

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad



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

Bijlage met aanvullende factcheck bij position paper t.b.v. SO rechtsbijstand

Minister Dekker schetst in zijn contourenbrief voor een nieuw stelsel van gefinancierde rechtsbijstand op sommige punten een gechargeerd, en deels onjuist, beeld van de huidige situatie. In deze bijlage zetten we de belangrijkste van deze beweringen voor u op een rij:

1. ['Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen'](#)
2. ['Het beroep op rechtsbijstand is met 42% gestegen'](#)
3. ['Zaken voor de rechter zijn niet complexer geworden'](#)
4. ['Mensen ervaren minder juridische problemen'](#)
5. ['Advocaten in het stelsel staan bloot aan verkeerde prikkels'](#)
6. ['De overheid gaat onnodige procedures voorkomen'](#)
7. ['De toegang tot het recht wordt in het nieuwe stelsel gelijk'](#)
8. ['Er zijn voldoende rechtshulpverleners actief'](#)
9. ['Er is straks laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen'](#)
10. ['Er is nu geen triage aan de voorkant'](#)
11. ['Rechtshulp pakketten zorgen voor meer grip op de kosten'](#)
12. ['De eigen bijdrage afhankelijk maken van de kosten is eerlijker'](#)
13. ['Het voorstel voldoet aan het regeerakkoord'](#)

1. 'Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen'

Want één op de vijf mensen die een juridische weg kiezen, geeft aan dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost, stelt de minister. Dat betekent echter dat in 80% van de gevallen via de juridische weg kennelijk wel een oplossing wordt gevonden.

Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) blijkt voorts dat van de groep rechtzoekenden die meer toevoegingen voor hetzelfde probleem hebben gebruikt, ruim twee derde aangeeft dat de volgende toevoeging zinvol is geweest..¹

Het feit dat problemen niet altijd worden opgelost, betekent niet dat de rechtsbijstand niet zinvol was of dat het probleem via een niet-juridische weg wel opgelost had kunnen worden. Niet alles is oplosbaar. Voor het rechtsgevoel en de rechtsvorming kan het bovendien van groot belang zijn dat een zaak zorgvuldig wordt bekeken en dat wordt vastgesteld wat rechtens is.

2. 'Het beroep op rechtsbijstand is met 42% gestegen'

Het beroep op gefinancierde rechtsbijstand zou de afgelopen 17 jaar met 42% zijn gestegen. Er is echter al lang geen sprake meer van een stijging. Vanaf 2013 laat het aantal afgegeven toevoegingen juist een aanzienlijke daling zien, een trend die zich, met uitzondering van een kleine stijging in 2016, voortzet.² Het aantal afgegeven toevoegingen in 2017 ligt zelfs weer op het niveau

¹ Raad voor Rechtsbijstand, *Nulmeting 2018*, p. 17; Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 98, 225-226.

² In 2013 werden bijna 453.000 toevoegingen afgegeven (Monitor 2013, p. 57). In 2015 daalde het aantal afgegeven toevoegingen naar 435.000 (Monitor 2015, p. 69). In 2016 was sprake van een stijging en werden bijna 446.000 toevoegingen afgegeven, ongeveer 3% meer dan in 2015 (Monitor 2016, p. 69). De stijging in 2016 is inmiddels weer omgeslagen in een daling: in 2017 zijn 416.000 toevoegingen afgegeven, dat is 7% minder dan in 2016 (Monitor 2017, p. 61). In de eerste helft van 2018 is sprake van een verdere daling met 3%. (Rapportage eerste halfjaar van 2018).

van 2006.³ De significante stijgingen die zich hebben voorgedaan bij beroep op het stelsel, zijn altijd te verklaren. De relatief grote toename in de afgifte van toevoegingen in 2006 bijvoorbeeld kan worden verklaard door een verruiming van de inkomenstoets (de Wet VIValt), het opheffen van de Bureaus Rechtshulp die zowel eerste- als tweedelijns rechtshulp aanboden en de totstandkoming van het Juridisch Loket.⁴

Ook nemen de uitgaven voor de toevoegingen af: ondanks een stijging van de uitgaven voor mediation en piket, zijn de totale uitgaven voor de vaststellingen gedaald van € 407,1 miljoen in 2013 naar € 356,8 miljoen in 2017.⁵ Als rekening wordt gehouden met de inflatie, dan is de daling in de uitgaven nog veel scherper. De commissie Barkhuysen concludeerde hierover in zijn rapport⁶ dat de reële uitgaven in 2014 15% hoger liggen dan in 2004. In 2010 was dat nog 29%. Cijfers van de Raad wijzen voorts uit dat na inflatiecorrectie sprake is van een daling van de gemiddelde uitgave per uitbetaalde toevoeging van 16% tussen 2017 en 2013.⁷

Veelzeggend in dit verband is de constatering in het CEPEJ-rapport dat in Nederland het budget voor het rechtsstelsel is verkleind, terwijl de publieke uitgaven zijn gegroeid.⁸ Deze constatering wordt bevestigd door de cijfers van het SCP, waaruit blijkt dat de kostenstijgingen van de overheid amper bij justitie zitten, maar vooral bij zorg en onderwijs, en al helemaal niet bij de rechtsbijstand. Sterker nog, het SCP geeft aan dat, ondanks het matigende effect van de bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand, een stijging heeft plaatsgevonden van civiele zaken en kantonzaken. Een stijging die vooral te wijten is aan overheidsmaatregelen en de economische crisis.⁹

Uit het zojuist genoemde CEPEJ-onderzoek, waarnaar de minister ook verwijst, blijkt dat Nederland in vergelijking met andere landen weliswaar redelijk voorop loopt voor wat betreft uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand, maar dat ons land wel achterop begint te raken. Nederland behoort namelijk ook tot de kleine groep landen waar de afgelopen jaren (in toenemende mate) is bezuinigd op het rechtsstelsel, met een negatief effect op de beschikbare middelen in het systeem.¹⁰ De onderzoekers constateren zelfs dat deze bezuinigingen in Nederland leiden tot een verminderde toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand.¹¹

Uit het feit dat de uitgaven aan rechtsbijstand in Nederland veel hoger liggen dan in andere (vergelijkbare) landen, kunnen bovendien geen harde conclusies worden getrokken, omdat zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren sterk per land verschillen.¹² Het in kaart brengen van de doelmatigheid van de verschillende stelsels is erg ingewikkeld en een integraal kwantitatief oordeel over de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel is bijna onmogelijk.¹³ De onderzoekers van de

³ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, p. 185.

⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 61 en p. 63.

⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017 p. 136, 261.

⁶ 'Eindrapport commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' (commissie-Barkhuysen), p. 34.

⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, p. 135-136.

⁸ European judicial systems – Efficiency and quality of justice', CEPEJ Studies nr. 26, 2018 Edition (2016 data), p. 22 en p. 31.

⁹ Rapport SCP, 'Publiek voorzien', uitgaven rechtspraak, november 2018.

¹⁰ CEPEJ-rapport nr. 26, p. 38.

¹¹ CEPEJ-rapport, p. 38

¹² Raad voor Rechtsbijstand, *Nulmeting 2018*, p. 141-143.

¹³ WODC-rapport 'Internationale verkenning gesubsidieerde rechtsbijstand', p. 44

Nulmeting wijzen er in ieder geval op dat een te duur stelsel weliswaar ondoelmatig kan zijn, maar dat een stelsel waaraan te weinig geld wordt besteed zeker ondoelmatig is.¹⁴

Investeren loont

Uit Schots onderzoek blijkt dat investeren in rechtsbijstand zich terugverdient: voor elke Engelse pond die wordt geïnvesteerd in gefinancierde rechtsbijstand, wordt vijf tot elf Engelse pond bespaard aan maatschappelijke kosten.¹⁵ Denk aan de kosten die huisuitzettingen met zich meebrengen, zorgkosten, kosten voor het gevangeniswezen en sociale zekerheidskosten. Het voorkomt onnodige stress, familieproblemen, ontslag, etc. Investeer je onvoldoende in gefinancierde rechtsbijstand, dan krijgt de maatschappij dat op andere manieren terug op haar bord.

3. *‘Zaken voor de rechter zijn niet complexer geworden’*

In de contourenbrief wordt in voetnoot 7 gesteld dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat zaken die bij de rechter komen complexer zijn geworden. Hierbij wordt verwezen naar een rapport van de Raad voor de rechtspraak. De NOvA meent op basis van hetzelfde rapport te kunnen stellen dat zaken van deze rechtsgebieden wél complexer zijn geworden:

- Scheidingszaken op tegenspraak zijn zwaarder en omvangrijker geworden: Diverse indicatoren wijzen op een verzwaring van de zaken tussen 2008 en 2014. Daarbij wordt het landelijk levende gevoel bevestigd dat binnen het familierecht de zaken de afgelopen periode daadwerkelijk zwaarder en omvangrijker zijn geworden.¹⁶
- De rechtspraak ervaart een verzwaring binnen het bestuursrecht, omdat de minder complexe zaken door het bestuur of onderling worden opgelost.¹⁷

Voor onderdelen van het personen- en familierecht en het bestuursrecht geldt dus dat er aanwijzingen zijn dat deze in de periode 2008 tot 2014 complexer zijn geworden. Die trend heeft zich kennelijk voortgezet, zo valt af te leiden uit het Jaarverslag 2017 van de Raad voor de rechtspraak. Rechteren geven namelijk aan dat de kwaliteit van het rechterlijk werk onder druk is komen te staan door onderbezetting en toenemende complexiteit van zaken, waardoor de werkdruk onacceptabel hoog is.¹⁸ Dat zaken op bepaalde rechtsterreinen complexer zijn geworden volgt tot slot uit het rapport van de commissie Van der Meer. Advocaten rapporteren een verzwaring op het gebied van het sociaal zekerheidsrecht¹⁹, het jeugdrecht²⁰ en het familierecht²¹. De steeds ingewikkelder wet- en regelgeving wordt als belangrijkste oorzaak daarvan gezien.

4. *‘Mensen ervaren minder juridische problemen’*

Volgens de minister zou uit onderzoek blijken dat mensen in de afgelopen jaren minder juridische problemen hebben ervaren. Uit het door in de contourenbrief genoemde onderzoek blijkt echter alleen dat er op bepaalde gebieden minder juridische problemen zijn:

¹⁴ Nulmeting 2018, p. 141.

¹⁵ Social Return on Investment in Legal Aid', Law Society of Scotland, november 2017.

¹⁶ S. van der Ploeg & J. de Wit, Ontwikkeling zaakswaarte 2008/2014, Research Memoranda 2015/4, p. 51.

¹⁷ S. van der Ploeg & J. de Wit, a.w., p. 16.

¹⁸ Jaarverslag 2017, Raad voor de rechtspraak, p. 11.

¹⁹ Eindrapport commissie Van der Meer, *Andere tijden*, p. 70.

²⁰ Eindrapport commissie Van der Meer, p. 71.

²¹ Eindrapport commissie Van der Meer, p. 72.

In vergelijking met de voorgaande metingen is het aantal respondenten dat een probleem heeft ervaren in een periode van vijf jaar gedaald: van 67% in 2003, naar 61% in 2009, naar 57% in 2014. Ook zien we dat het gemiddeld aantal problemen is gedaald voor diegenen die melding maakten van een of meerdere problemen. Dit kan duiden op een afname van burgers die worden geconfronteerd met multiproblematiek. Tussen 2009 en 2014 is vooral het aantal burgers dat problemen heeft ervaren rond de aanschaf van producten en diensten afgenomen.”²²

Of mensen een rechtshulpverlener inschakelen hangt af van de aard van het probleem:

“Rechtshulpgebruik, dat wil zeggen gebruik van juridische adviseurs of hulpverleners, hangt eveneens vooral af van de kenmerken van het probleem. Het beroep op juridische adviseurs neemt toe met de ervaren ernst, de hoogte van de verwachte opbrengst en complexiteit van het probleem. Tevens worden bij relatie- en familieproblemen vaak rechtshulpverleners ingeschakeld en juist minder frequent bij problemen met producten en diensten. Voorts is de kans op rechtshulpgebruik groter als de wederpartij een particulier is en kleiner als het de overheid of een organisatie/bedrijf betreft.”²³

Uit voornoemde passages kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Het aantal ervaren problemen is inderdaad afgenomen, maar deze afname betreft vooral multiproblematiek en de aanschaf van producten en diensten. Deze ontwikkeling zegt echter niets over de omvang en ernst van de problemen op deze en andere rechtsterreinen en de behoefte aan rechtsbijstand. Het al dan niet inschakelen van een juridisch adviseur hangt samen met de ervaren ernst van het probleem. Naarmate die ervaren ernst toeneemt wordt vaker een juridisch adviseur ingeschakeld. Gelet op de toenemende complexiteit van zaken (zie hiervoor), ligt het in de lijn der verwachting dat ook de behoefte aan een juridisch adviseur zal toenemen. Uit het feit dat in zijn totaliteit minder problemen worden ervaren, kan dus niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat er dan dus ook minder behoefte is aan rechtsbijstand. Al helemaal niet als wetgeving complexer is geworden.

5. ‘Advocaten in het stelsel staan bloot aan verkeerde prikkels’

De minister noemt twee prikkels, die in een oorzakelijk verband zouden staan met de vermeende kostenstijging van het stelsel: doorprocederen en het niet innen van de eigen bijdrage. De minister geeft hier blijk van onvoldoende inzicht in de werking van het stelsel en de toevoegpraktijk. Ten aanzien van dat eerste punt, namelijk dat het voor een advocaat lonend is om door te procederen, merken we graag het volgende op.

Op grond van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb), het Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria (hierna: Brt) en de eigen werkinstructies (hierna: Kenniswijzer) van de Raad verstrekt de Raad alleen toevoegingen als rechtsbijstand noodzakelijk is, waarbij scherpe grenzen worden gehanteerd met betrekking tot financieel belang, bereik en zelfredzaamheid.²⁴ Rechtsbijstand op grond van de Wrb en aanverwante regelgeving kan bestaan uit juridische

²² M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschildbeslechtsdeltat; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 16.

²³ a.w., p. 189.

²⁴ Zie artikel 12 van de Wrb alsmede de bepalingen van het Brt, waarin een groot aantal uitsluitingsgronden is opgenomen.

advisering of het voeren van een procedure. Beide vormen van rechtsbijstand worden vergoed. Echter, advocaten ontvangen voor hun werkzaamheden geen uurtarief, maar een forfaitaire vergoeding.

Advocaten zijn gebonden aan gedragsregels die hen beogen af te houden van het voeren van onnodige procedures. Gedragsregel 5 stelt dat een regeling in der minne altijd uitgangspunt dient te zijn bij de behandeling van een zaak en procederen alleen aan de orde kan zijn als een minnelijke regeling geen optie is. Als een advocaat zich hieraan niet houdt, kan tegen hem een klacht worden ingediend op grond van het voor de advocatuur geldende tuchtrecht. Dat schikken binnen het stelsel bepaald geen uitzondering is mag blijken uit onder meer deze cijfers: in 2014 werd 23% van de familierechtzaken en 30% van de overige civiele zaken behandeld op basis van een adviestoevoeging. In 2004 was dit nog 18% resp. 25%.²⁵

In de contourenbrief wordt als tweede prikkel het niet innen van de eigen bijdrage genoemd. Er is geen bewijs voorhanden waaruit blijkt dat de eigen bijdragen veelvuldig niet worden geïnd. Uit de door de onderzoekers van de Raad uitgevoerde enquête onder toevoeggebruikers bleek dat als er een eigen bijdrage wordt vastgesteld deze in het merendeel van de gevallen door de cliënt werd betaald. Slechts een klein percentage van de geënquêteerde toevoegingsgebruikers kreeg de eigen bijdrage vergoed uit de bijzondere bijstand. Kwijschelding deed zich zeer weinig voor.²⁶

6. *‘De overheid gaat onnodige procedures voorkomen’*

De overheid gaat steviger inzetten op het voorkomen van onnodige procedures. Er moeten meer informele procedures komen, betere communicatie en een hogere proceskostenveroordeling voor overheden als onnodig wordt geprocedeerd, aldus de minister.

De overheid slaagt er tot op heden niet in om onnodige procedures te voorkomen. Al jaren is in ongeveer 60% van de zaken waarvoor gefinancierde rechtsbijstand wordt toegekend de overheid de wederpartij. In de huidige wetgevingspraktijk is te weinig oog voor de uitvoerbaarheid van wetten, hetgeen leidt tot ondoordachte en complexe wetgeving²⁷.

De commissie Barkhuysen concludeerde in 2015 al dat het beroep op gefinancierde rechtsbijstand in sterke mate wordt bepaald door rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. Hierbij gaat het onder meer om de invloed van de invoering van nieuwe en de wijziging van bestaande wet- en regelgeving alsmede beleidsregels van overheden en bestuursorganen. Doorgaans is die invloed negatief: *“Met de invoering van nieuwe of gewijzigde regels neemt vaak ook de complexiteit van regels toe.”* Ook de Raad heeft meermalen de oproep gedaan om wet- en regelgeving te verminderen respectievelijk te vereenvoudigen als oplossing voor het beheersbaar maken van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand:

²⁵ ‘Eindrapport commissie ‘Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand’ (commissie-Barkhuysen), p. 80.

²⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 223.

²⁷ Zie ook <https://fd.nl/economie-politiek/1278925/d66-en-vvd-willen-meer-capaciteit-voor-regeldrukwaakhond>

*"De structurele oplossing die de Raad al langere tijd voorstaat, is een vereenvoudiging van wet- en regelgeving. De praktijk leert namelijk dat veel toevoegingen voortkomen uit het feit dat de burger de weg niet meer weet in het woud van regels."*²⁸

Dat complexe wetgeving en de formele opstelling van overheidsinstanties van invloed zijn op het beroep op gefinancierde rechtsbijstand erkent het ministerie zelf ook.²⁹

Al jaren is in ongeveer 60% van de zaken, waarvoor gefinancierde rechtsbijstand wordt verstrekt, de overheid de wederpartij. Dit zijn allemaal zaken waarin de rechtzoekenden worden geconfronteerd met (eenzijdig) overheidsoptreden. Een voorbeeld van de starre houding van de overheid, complexe regelgeving en het belang van een gespecialiseerde betaalbare advocaat is de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant over de noodzaak van 24-uurs zorg.³⁰ In dit geschil ging het om een kind met een autistische stoornis. Niet ter discussie stond de behoefte en noodzaak van 24 uur per dag zorg in de nabijheid, maar toch werd de aanvraag op grond van de Wet langdurige zorg afgewezen door ClZ, omdat de grootste zorgbehoefte voortkomt uit de psychiatrische aandoening in plaats van de verstandelijke handicap. *"Er kan daarom nu nog niet gesteld worden dat eiser primair vanuit zijn verstandelijke handicap is aangewezen op langdurige zorg."* Door een zeer starre toepassing van de Wlz kreeg dit kind daarom niet de benodigde zorg, terwijl wel vaststond dat 24 uur zorg nodig is. De rechtbank oordeelde uiteindelijk dat de strikte toepassing van het beleid onevenredig uitpakte voor betrokkene.

Helaas is dit geen incident. Uit onderzoek van het Binnenlands Bestuur blijkt dat verreweg de meeste bezwaarschriften die bij gemeenten worden ingediend, gaan over het sociaal domein³¹, en dat het aantal beroepszaken is gestegen in de afgelopen jaren.

Ook vanuit de Raad van State klinkt kritiek op de overheid en zijn complexe wet- en regelgeving. In het jaarverslag 2017 van de Raad van State wordt in hoofdstuk 2 aandacht gevraagd voor de groeiende complexiteit en de toenemende onderlinge verstrengeling van regels en het effect daarvan op de samenleving. Donner zegt hierover in het NRC:

*"Regels plegen wederzijds wantrouwen tussen overheid en burgers te institutionaliseren (...) Wetten worden te complex gemaakt. We zien hier bij de bestuursrechter steeds vaker dat gemeenten zeggen: 'Wij weten het ook niet meer.' Burgers worden opgezaagd met onduidelijkheden die de overheid creëert. Je moet bij wetten ook kijken naar het doe-vermogen van burgers: kunnen ze ermee overweg?"*³²

Donner wijst in hetzelfde interview op een Franse wet die zegt: we gaan ervan uit dat u als burger in beginsel geen fout hebt gemaakt, dat u te goeder trouw bent. Ook Barkhuysen pleit voor de omarming van het zogeheten recht om fouten te maken.³³ Onnodige procedures die voortvloeien

²⁸ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012, p. 22. Zie ook de reactie van de Raad 'De burger en rechtvaardige oplossingen centraal' d.d. 31 januari 2012 op de 'Consultatiepaper vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar een beheersbaar stelsel' d.d. november 2011 van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

²⁹ J&V Magazine nr. 3, *Rechtsbijstand bij de tijd*.

³⁰ ECLI:NL:RBOBR:2018:5306

³¹ "P-Wet is het nieuwe zorgenkindje", Binnenlands Bestuur, 9 november 2018, p. 32-35

³² Zie www.nrc.nl/nieuws/2018/04/12/zonder-europa-is-er-geen-natiestaat-meer-a1599166

³³ 'Het recht om fouten te maken', NJB 2018/819

uit de situatie waarin bijvoorbeeld de Belastingdienst te snel overgaat tot een aanmaning of verhoging van de boete, kunnen dan voorkomen worden.³⁴

7. *'De toegang tot het recht wordt in het nieuwe stelsel gelijk'*

Mensen met inkomens net boven de Wrb-grens krijgen meer gelijke toegang tot het recht, aldus de minister. Het verschil tussen Wrb-gerechtigden en rechtzoekenden met middeninkomens wordt inderdaad kleiner door de plannen van de minister. Dit gebeurt echter niet door de toegang tot het recht voor de middeninkomens te verbeteren, maar door de toegang tot het recht voor de Wrb-gerechtigden (veel) duurder te maken. Ook in het nieuwe stelsel hebben mensen met inkomens (net) boven de Wrb-grens geen aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand.

Rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie gaan eigen bijdragen betalen die maximaal 'min of meer' gelijk zijn aan de hoogste eigen bijdrage voor die groep in het huidige stelsel. In dat 'min of meer' zit ruimte voor verhoging van de eigen bijdragen voor die groep. Bij de inkomensgroepen daarboven gaan de eigen bijdragen in ieder geval omhoog en de hoogste inkomenscategorie zal zelfs een kostendekkende eigen bijdrage moeten gaan betalen. Met andere woorden: de eigen bijdrage wordt voor deze inkomensgroep gelijk aan de kosten van het betreffende rechtshulppakket. Dit zorgt weliswaar voor een meer geleidelijke overgang naar rechtzoekenden die (net) buiten het stelsel vallen, maar leidt in feite tot een verminderde toegang tot het recht voor de hoogste inkomenscategorie van de Wrb-gerechtigden.

Dit is wel een hele wrange uitwerking van het uitgangspunt 'meer gelijke toegang tot het recht'. Onderzoek van het SCP wees al uit dat door onder andere hogere eigen bijdragen een daling van het aantal rechtszaken is waar te nemen.³⁵ Uit onderzoek van SEO blijkt bovendien dat een deel van de huishoudens een hogere eigen bijdrage niet zal kunnen betalen.³⁶ Het verhogen hiervan leidt dus tot een directe inbreuk op de toegang tot het recht. De door de minister gepropageerde gelijke toegang tot het recht wordt de facto bereikt door die toegang voor on- en minvermogende rechtzoekenden te beperken.

8. *'Er zijn voldoende rechtshulpverleners actief'*

In contourenbrief staat dat er momenteel voldoende rechtshulpverleners actief zijn in het stelsel. Het aantal rechtsbijstandsverleners neemt echter al jaren af. In 2016 en 2017 zet die daling door. De Raad noemt dit opmerkelijk, omdat vanaf 2007 tot 2015 sprake was van een continue toename. Als mogelijke verklaring noemt de Raad het afnemend aantal toevoegingen. Daarnaast valt uit een recent persbericht van de Raad af te leiden dat een groeiende groep advocaten met een combinatie sociale praktijk en commerciële praktijk, zich nu van het stelsel afkeert.³⁷

De grootste groep binnen het stelsel werkzame advocaten valt binnen de categorie 31 tot en met 40 jaar. De toename binnen de leeftijdsgroep van 51 tot en met 60 jaar en de afname binnen de leeftijdsgroep 21 tot en met 30 (de jonge aanwas) is in de laatste jaren het meest opvallend.

³⁴ <https://kassa.bnnvara.nl/media/581537>

³⁵ SCP, 'Publiek voorzien', uitgaven rechtspraak, november 2018.

³⁶ R. Scholte, B. ter Weel & M. Westerveld, 'Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand', WODC, 2017-58, p. 39-40.

³⁷ RvR, 'Antwoord op vragen van de NVJSA over de Monitor 2017' (<https://www.rvr.org/nieuws/2018/december/antwoord-op-vragen-van-de-nvjsa-over-de-monitor-2017.html>)

Binnen het stelsel is de groep 21 tot en met 30 jaar ondervertegenwoordigd ten opzichte van het aantal advocaten bij de NOvA in deze leeftijdscategorie (9% versus 17%). Daarentegen is de groep van 61 jaar en ouder oververtegenwoordigd binnen het stelsel ten opzichte van het aantal advocaten bij de NOvA in deze leeftijdscategorie. De onderzoekers constateren dat sprake is van enige vergrijzing binnen de groep actieve advocaten, waardoor de uitstroom naar verwachting in de komende jaren verder zal toenemen.³⁸

9. *‘Er is straks laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen’*

In de contourenbrief wordt de zelfredzaamheid van de burger gepromoot, maar ook het gebruik van zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen. Een goede eerstelijnsvoorziening vergt echter wel een investering. Iedereen, ongeacht het inkomen, moet gemakkelijk terecht kunnen bij voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies. De overheid is er zelf debet aan dat de toegankelijkheid van de eerste lijn de afgelopen jaren is afgenomen.

Door bezuinigingen van overheidswege is in 2014 besloten om de diensten van het Juridisch Loket alleen nog beschikbaar te stellen voor mensen met inkomens onder de Wrb-grens. Locaties zijn gesloten, de bezetting is afgenomen, kantoor tijden zijn korter, telefonisch contact kan alleen nog tegen een hoog tarief en zonder afspraak binnenlopen is niet meer mogelijk.

Hierdoor is de stijging van het aantal klantactiviteiten in 2014 omgeslagen in een daling. Het aantal klantactiviteiten in 2015 lag 22% lager dan in 2014. Deze forse daling is gevolgd door een klein stijging van 8% in 2016. Het aantal klantactiviteiten is in 2017 nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van 2016. De belangrijkste verklaring voor de extra daling in 2015 is de substantiële beperking van de openingstijden van de balies, welke beperking in de loop van 2015 weer deels teniet is gedaan.³⁹ Per saldo ligt het aantal klantcontacten dus nog steeds ver onder het niveau van 2014.

Contact via de balie maakt de kans groter dat de klant meteen afdoende kan worden geholpen, bijvoorbeeld omdat er aan de hand van meegebrachte documenten beter kan worden doorgevraagd. Juist die baliecontacten zijn enorm afgenomen als gevolg van de beperking van de balie-openstelling vanaf april 2015. Het aandeel klantactiviteiten via de balie is meer dan gehalveerd (van 32% in 2014 naar 18% in 2015 en 12% in 2017) en het aandeel telefonische klantactiviteiten is mede hierdoor fors gestegen (van 43% in 2014 naar 54% in 2015 en 54% in 2017).⁴⁰

De zelfredzaamheid van de burger wordt overigens nog te vaak onderschat. Voorkomen moet worden dat mensen die minder zelfredzaam zijn dan gedacht geen toegang krijgen tot laagdrempelige voorzieningen of de benodigde rechtsbijstand.

Het onderscheid tussen zelfredzaam en minder zelfredzaam is niet eenduidig genoeg om een scheiding te kunnen aanbrengen in de beschikbare (rechts)hulp en (rechts)bijstand. Een hoogopgeleid persoon is niet per sé zelfredzamer dan een laagopgeleid persoon. Dit blijkt uit een onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Eén van de conclusies luidde:

³⁸ a.w., p. 116.

³⁹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 42-43.

⁴⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 42-43.

“Kennis en intelligentie alleen zijn niet genoeg voor redzaamheid. Ook mensen met een goede opleiding en een goed inkomen kunnen in moeilijkheden komen omdat ze even niet opletten of zaken voor zich uitschuiven. Dat geldt zeker op een momenten dat het leven tegenzit, zoals bij een echtscheiding, faillissement of ontslag. En soms is het juist de overheid die mensen minder redzaam maakt, omdat ze onvoldoende rekening houdt met verschillen in het vermogen van burgers.”⁴¹

In het rapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan om te waarborgen dat de overheid bij het opstellen van beleid een realistisch beeld schetst van de daadwerkelijke zelfredzaamheid van mensen. Het is onduidelijk in hoeverre de minister in de uitvoering van zijn plannen rekening houdt met dit rapport en dus kan garanderen dat niemand tussen wal en schip valt.

10. ‘Er is nu geen triage aan de voorkant’

Op pagina 7 van de contourenbrief staat dat selectie op basis waarvan zaken aan de voorkant naar de meest laagdrempelige, effectieve en integrale hulp geleid worden op dit moment niet plaatsvindt.

Zoals al eerder opgemerkt, kunnen op grond van de Wrb alleen toevoegingen worden verstrekt als rechtsbijstand noodzakelijk is, waarbij scherpe grenzen worden gehanteerd met betrekking tot financieel belang, bereik en zelfredzaamheid. Binnen het systeem van High Trust (waaraan het merendeel van de advocaten binnen het stelsel deelneemt) is het advocatenkantoor als geheel verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de toevoegingsaanvragen en de declaraties. De advocaat die de toevoegwaardigheid van een zaak beoordeelt, heeft dus een grote verantwoordelijkheid. Er vindt dus wel degelijk selectie aan de voorkant plaats, namelijk door de advocaat.

Overigens is uit onderzoek gebleken dat (externe) selectie aan de poort eerder tot meer dan tot minder kosten leidt.⁴²

Daarnaast wijzen wij erop dat tegen de door de minister voorgestelde vorm van triage waarschijnlijk juist voor meer bureaucratie zal zorgen, omdat niet de rechtszoekende, maar een nieuw op te tuigen overheidsorgaan zal vaststellen of er ‘nut en noodzaak’ is voor een gang naar de rechter. Tegen deze vaststelling is een bezwaar- en beroepsmogelijkheid. Het is aannemelijk dat veel rechtszoekenden toch naar de rechter willen als ze het oneens zijn met een beslissing, wat zal zorgen voor extra jurisdisering.

11. ‘Rechtshulp pakketten zorgen voor meer grip op de kosten’

Rechtshulp pakketten moeten zorgen voor behandeling van een probleem voor een integrale prijs, zo staat in de contourenbrief. Het door de minister voorgestelde systeem van rechtshulp pakketten impliceert aanbesteding -en dus privatisering- van het recht op rechtsbijstand. Aanbesteding brengt wegens de kosten, de bureaucratie, de kwaliteitswaarborging en de onafhankelijkheid grote risico's met zich mee voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners.

⁴¹ WRR, ‘Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid,’ 24 april 2017

⁴² ‘Eindrapportage Pilots Eerstelijns Rechtsbijstand’, Significat, september 2014.

Hoe precies invulling zal worden gegeven aan de rechtshulppakketten en wat de introductie daarvan zal gaan betekenen voor de verschillende betrokkenen blijft onduidelijk. Want wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder veel voorkomende juridische problemen en wat betekent dit voor niet veel voorkomende juridische problemen? Veel voorkomende juridische problemen zijn niet per definitie relatief eenvoudig; ze kunnen ook complex zijn.

Het idee van een aanbestedingsstelsel is niet nieuw. Er is eerder over gesproken en naar aanleiding daarvan besloten om dit idee niet voort te zetten. De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie concludeerde dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn en het bijzondere karakter van de dienstverlening tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding.⁴³

12. 'De eigen bijdrage afhankelijk maken van de kosten is eerlijker'

In de contourenbrief wordt geschetst dat de eigen bijdrage meer afhankelijk moet worden van de kosten van rechtsbijstand, waarbij voorkomen moet worden dat de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd.

Bijzondere bijstand kan worden toegekend voor noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden, voor welke kosten iemand geen financiële ruimte heeft en waarvoor hij ook niet heeft kunnen reserveren. Volgens vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep wordt de eigen bijdrage op grond van de Wrb beschouwd als noodzakelijke kosten voortvloeiend uit bijzondere omstandigheden:

*“De Raad heeft reeds vaak overwogen dat onder bepaalde omstandigheden de kosten van een procedure die de Wrb voor eigen rekening laat (zoals de eigen bijdrage) tot de bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan kunnen worden gerekend die redelijkerwijs niet uit een inkomen op bijstandsniveau kunnen worden voldaan. Daarbij heeft te gelden dat indien op grond van een toevoeging krachtens de Wrb rechtsbijstand is verleend, in beginsel de noodzaak voor het verlenen van rechtshulp kan worden aangenomen.”*⁴⁴

Voor rechtzoekenden met een inkomen op het sociaal minimum vormen de huidige eigen bijdragen (en griffierechten) een serieuze drempel, omdat zij doorgaans geen enkele financiële ruimte hebben voor extra uitgaven en zij daarvoor ook niet hebben kunnen reserveren. De bijzondere bijstand biedt daarin uitkomst. Als rechtzoekenden met minimuminkomens wegens het ontbreken van bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage geen gebruik meer kunnen maken van gefinancierde rechtsbijstand, dan ondermijnt dat het doel van het stelsel: het garanderen van de toegang tot de rechter voor minder draagkrachtigen. Dit geldt eens te meer als de eigen bijdragen ook nog eens omhoog gaan, gelet op de bevindingen van het SCP en het SEO, waaruit volgt dat hogere eigen bijdragen de toegang tot het recht serieus belemmeren.

13. 'Het voorstel voldoet aan het regeerakkoord'

Tot slot wordt opgemerkt dat met de in de brief geschetste contouren wordt 'voldaan' aan het regeerakkoord. Het regeerakkoord spreekt echter van een herziening van het stelsel langs de

⁴³ Kamerstuk 31753, nr. 70, p. 13.

⁴⁴ ECLI:NL:CRVB:2006:AZ1426

lijnen van de commissie Wolfsen en Van der Meer. Volgens de NOvA beogen de plannen van de minister geen herziening van het huidige stelsel, maar een vervanging daarvan door een stelsel dat op geheel andere leest is geschoeid, waarbij de bijstand van een advocaat sterk wordt teruggedrongen.

Uit het 'financieel kader' dat de minister in contourenbrief schetst blijkt dat (nog) niet duidelijk is wat de kosten zullen zijn van de plannen voor de landelijke overheid, de lokale overheden en de semioverheden. Van verschillende (overheids)instanties wordt verwacht dat zij flink gaan innoveren, waarbij het juridische en sociale domein meer moeten gaan samenwerken. De minister trekt hiervoor echter amper geld uit. Voorts is volstrekt onduidelijk welke maatschappelijke kosten het voorgestelde stelsel met zich mee zal brengen. Zie in dit verband het Schotse onderzoek, dat hiervoor bij punt 1 wordt besproken. Eenzelfde soort onderzoek in Nederland is wenselijk, alvorens wordt overgegaan tot een geheel nieuw stelsel (zoals voorgesteld in Kamerstuk 35 000-VI-50).