



Ministerie van Veiligheid en Justitie  
t.a.v. Staatssecretaris van Justitie  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Den Haag, 15 december 2010  
Dossiernummer: 1.5  
Doorkiesnummer: 070-335 35 89  
Faxnummer: 070-335 35 31  
E-mail: m.vanderpijl@advocatenorde.nl

Betreft: Ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage  
rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000

Geachte Staatssecretaris,

Hierdoor wil de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: de Orde), mede namens de vFAS en de adviescommissie vreemdelingenrecht, graag reageren op het ontwerpbesluit, eerst in algemene zin en daarna op onderdelen.

#### Algemeen

##### *Het Juridisch Loket: rol en waarborgen filterfunctie*

Wij kunnen ons vinden in de beoogde filterfunctie van het Juridisch Loket en kunnen ons voorstellen dat de overheid beoogt deze filterfunctie te versterken. Benadrukt moet wel worden dat advocaten hun cliënten in voorkomende gevallen zelf ook al naar het Juridisch Loket of een andere instantie, zoals maatschappelijk werk, verwijzen als dat beter is voor de cliënt. Ook moet benadrukt worden dat in de huidige situatie ook reeds sprake is van een filterfunctie. Zo dient de rechtsbijstand bijvoorbeeld een zeker minimum financieel belang te behelzen en toetst de Raad voor Rechtsbijstand ook nu al of de rechtzoekende het probleem niet zelf kan oplossen of met behulp van een instantie die niet onder de Wrb valt.

Verder valt op dat pas in de toelichting de term “diagnose en triage” genoemd wordt; voor het overige wordt steeds gesproken over "zeeffunctie", hetgeen toch iets anders is. Het is wenselijk consequent te zijn en de term “diagnose en triage” te gebruiken.



Uit de toelichting blijkt eveneens dat men uitgaat van de veronderstelling dat het Juridisch Loket verwijst naar een beperkt aantal faciliteiten, die vooral juridisch van aard zijn. In de praktijk verwijst het Juridisch Loket echter ook naar maatschappelijk werk, buurtbemiddeling enzovoort. Dat is ook zeer wenselijk omdat, naar in de praktijk blijkt, veel rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie minder zelfredzaam zijn. Dat is ook een sociaal probleem. Wellicht dient daarom de naam van het Juridisch Loket gewijzigd te worden om de indruk te vermijden dat er alleen sprake is van verwijzing van juridische aard.

Wij willen er verder op aandringen dat het Juridisch Loket voor goede protocollen zorgt op basis waarvan de rechtzoekende juist wordt verwezen. De Orde heeft dit zelf ook al bij het Juridisch Loket aan de orde gesteld. Voorkomen moet immers worden dat de andere insteek tot gevolg heeft dat de minder vermogende burger de adequate toegang tot het recht wordt ontraden of ontzegd; of erger nog onmogelijk wordt gemaakt. Tevens moet worden gewaarborgd dat de rechtszoekende die reeds een keuze heeft gemaakt voor een bepaalde advocaat, deze advocaat in de verwijzing door het Loket ook daadwerkelijk krijgt toegewezen.

#### *Stapel van bezuinigingsmaatregelen*

Verder willen wij aandacht vragen voor het volgende. De afgelopen periode is het financieel belang waarvoor een toevoeging verkregen kan worden verhoogd naar € 500. Dit is voor de groep die in aanmerking komt voor een toevoeging een hoge drempel. Hierdoor is het in veel procedures niet meer mogelijk om een toevoeging te krijgen, terwijl het voor de rechtzoekende om aanzienlijke belangen kan gaan. Daarnaast zijn de griffierechten onlangs verhoogd, waardoor met name een financiële drempel wordt opgeworpen om hoger beroep instellen. Ook als een rechtzoekende, om uiteenlopende redenen, niet langs het Juridisch Loket gaat, houdt dat in dat er een hogere eigen bijdrage moet worden betaald. Of als er niet verwezen wordt door het Juridisch Loket en de rechtzoekende kiest er toch voor of is noodzakelijkerwijs toch gedwongen naar een advocaat te gaan zal een hogere eigen bijdrage gelden. Daarnaast heeft de versoering van de anti-cumulatieregeling al tot gevolg gehad dat de rechtzoekende soms duurder uit is, omdat iedere keer de volle eigen bijdrage betaald moet worden.

#### *Ten onrechte gemaakte vooronderstellingen*

Dan staat in de nota van toelichting onder het kopje 'De maatregelen' het volgende vermeld:

- de maatregelen moeten zo mogelijk een bijdrage leveren aan het ontmoedigen van onnodig (door)procederen en moeten rechtzoekenden stimuleren zoveel mogelijk gebruik te maken van alternatieve wijzen van probleemoplossing; (...)
- de maatregelen moeten ertoe leiden dat de vergoedingen voor rechtsbijstand zo goed mogelijk in overeenstemming zijn met de daadwerkelijke inspanning door rechtsbijstandverleners.



Met de eerste opmerking lijkt impliciet te worden gezegd dat advocaten verantwoordelijk zijn voor onnodig (door)procederen. Dit is in onze visie niet terecht. Advocaten maken een afweging en voorkomen juist veel procedures omdat zij hun cliënten afraden door te procederen. Dit nog los van de vraag wanneer er sprake is van onnodig (door)procederen. Niet vergeten dient te worden dat de groep die in aanmerking komt voor een toevoeging een kwetsbare groep is, waarbij bijvoorbeeld procederen om het korten op een uitkering of intrekken ervan, van wezenlijk belang is. Daarnaast wijzen wij er nogmaals op dat rechtzoekenden over het algemeen niet vrijwillig in een procedure betrokken worden. Wij zijn ook vóór alternatieve wijzen van probleemoplossing, zeker als dat tot een bevredigende oplossing voor de toekomst leidt. Er moet echter niet de suggestie gewekt worden dat een verwijzing naar een advocaat per definitie een gerechtelijke procedure betekent. Integendeel, advocaten dienen volgens de gedragsregels altijd te proberen eerst een minnelijke schikking te bereiken alvorens een procedure te starten, en dat doen zij ook. In veel gevallen is een procedure echter onvermijdelijk.

Met de opmerking bij het derde gedachtestreepje onder 'De maatregelen' wordt naar ons oordeel miskend dat de vergoedingen voor rechtsbijstand al lange tijd niet in overeenstemming zijn met de inspanning door rechtsbijstandverleners. Wij zien niet in dat een andere hulpverlener dit goedkoper zou kunnen. Ter toelichting het volgende. De vergoeding voor een advocaat bedraagt sinds juli 2010 € 111,82 per punt. Een punt staat in beginsel voor een uur. Het aantal punten per zaak is echter forfaitair vastgesteld. De totale vergoeding per zaak is dus niet afhankelijk van de door de advocaat bestede tijd. Wanneer meer uren dan het forfait worden besteed, krijgt de advocaat deze, behoudens in gevallen van zeer bewerkelijke zaken, niet uitbetaald. Een zaak kan pas als zeer bewerkelijk worden beschouwd als meer dan drie keer het forfaitaire aantal uren is besteed. In dat geval worden de uren tussen het forfait en drie keer het forfait nimmer uitbetaald, zodat men 30 uren dient te werken voor een vergoeding van 10 punten. Een zaak wordt bovendien slechts in zeer uitzonderlijke gevallen als bewerkelijk erkend. In zeer veel gevallen bedraagt de vergoeding derhalve veel minder dan € 111,82 per uur. Voorts is de toevoegingsvergoeding geen netto-inkomen maar bruto-omzet waaruit alle (kantoor)kosten en belastingheffing nog voldaan moeten worden. Rechtsbijstandverleners in de gefinancierde rechtsbijstand werken al zeer goedkoop; niet goed denkbaar is dat anderen dat op goedkoper zouden kunnen met behoud van dezelfde kwaliteit. Bovendien moet de advocaat een deel van de vergoeding, de eigen bijdrage, zelf incasseren bij de cliënten, zodat het incassorisico volledig bij de advocaat ligt. Deze eigen bijdrage varieert van € 40-750 per zaak al naar gelang het inkomen van de cliënt. Door de inwerkingtreding van de nieuwe wet griffierechten moet de advocaat nu ook in civiele procedures de proceskostenveroordelingen zelf gaan innen, waarmee het incassorisico voor de advocaat nog groter is geworden.



### Opmerkingen per artikel

#### *Artikel 2 Bebr – Uitzonderingen diagnose en triage*

Van belang is ook nog dat tijdens een bespreking<sup>1</sup> op het Ministerie van Veiligheid en Justitie (toen alleen Justitie) over de uitwerking van het voorstel diagnose en triage door de medewerkers van het Ministerie is toegezegd dat behalve in straf- en vreemdelingenzaken ook in familierechtelijke procedures geen verplichte gang langs het Juridisch Loket zou hoeven plaats te vinden om in aanmerking te komen voor verlaging van de eigen bijdrage.

De vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS vraagt nog bijzondere aandacht voor het volgende. De eigen bijdrage voor een mediation wordt niet verhoogd en de verlaging bij een verwijzing door het Juridisch Loket geldt ook niet voor mediation. Het is op zichzelf prima dat mediation hiermee verder wordt gestimuleerd. Het betekent echter ook dat in de gevallen waarin mediation niet aan de orde is, de rechtszoekende toch gedwongen wordt eerst een gang naar het Juridisch Loket te maken. Dit terwijl er in familiezaken een verplichte procesvertegenwoordiging is en de rechtszoekende in een emotioneel beladen zaak als in het familierecht behoefte heeft aan snelle en deskundige rechtshulp. De rechtszoekende moet dan zo spoedig als mogelijk terecht kunnen bij de advocaat van zijn keuze. Het is zowel voor de rechtszoekende als voor het Juridisch Loket een onnodige belasting wanneer er alsnog een (onontkoombare) verwijzing bij het Loket moet worden gehaald. De vFAS betreurt met de Orde dat de toezegging van uitzondering niet terugkomt in het ontwerpbesluit, wij zien deze hierom alsnog graag van toepassing verklaard op familierechtelijke zaken.

In het ontwerp zijn alleen vluchtelingrechtelijke geschillen uitgezonderd van de gang langs het Juridisch Loket om in aanmerking te komen voor verlaging van de eigen bijdrage. De adviescommissie Vreemdelingenrecht wijst er op dat vreemdelingenrechtelijke geschillen zich niet lenen voor alternatieve vormen van geschillenbeslechting. De Minister heeft zich in het verleden expliciet uitgesproken tegen mediation in dergelijke zaken, en in een pilot heeft de IND eveneens een zeer terughoudende benadering ten aanzien van mediation laten zien. Een serieus vreemdelingenrechtelijk probleem leidt over het algemeen dan ook tot een bezwaar- of beroepsprocedure, welke niet door het Juridisch Loket kan worden afgehandeld omdat daarvoor de expertise ontbreekt. De gang naar het Juridisch Loket zal in dergelijke kwesties daarom geen bijzonder doel dienen. Meldt de vreemdeling zich rechtstreeks bij de advocaat, dan zal hij – in persoon dan wel door middel van correspondentie tussen advocaat en het Juridisch Loket – de gang langs het Juridisch Loket in beginsel slechts maken om korting op de eigen bijdrage te krijgen. Dat lijkt niet de bedoeling te zijn van het voorstel, dat gericht is op terugdringing van de kosten, niet op verhoging van de werklast.

---

<sup>1</sup> Deelnemers aan dit overleg op 8 juni 2010 van 10.30-11.30 uur waren: Michael van de Honert, Maarten van Berckel en Claudia Rutten namens het Ministerie en Louise van der Veen en Marieke van der Pijl namens de Orde.



Gelet op de indexering en het moment van inwerkingtreding van wijzigingen is het wenselijk dat één en ander op elkaar wordt afgestemd. Tegen de tijd dat het ontwerpbesluit in werking treedt is er al geïndexeerd (zowel de eigen bijdragen als de inkomensgrenzen). Wij adviseren de indexering van januari 2011 (artikel 3 Bebr) om die reden over te slaan. Dit voorkomt onduidelijkheid.

#### *Artikel 4 Bebr – Hardheidsclausule*

De hardheidsclausule is eng geformuleerd. Niet valt in te zien waarom een cliënt die bijvoorbeeld op staande voet is ontslagen, wordt ontruimd of zijn uitkering verliest, eerst de gang langs het Juridisch Loket dient te maken voordat hij kan worden bijgestaan door een advocaat, terwijl duidelijk is dat (in de meeste gevallen) onmiddellijk juridische bijstand nodig is. In zijn algemeenheid dient bovendien in alle zaken waarin sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging de verplichting tot consultatie van het Juridisch Loket achterwege te blijven. In ieder geval dient voor de uitvoering deze bepaling eenduidig beleid te worden gevormd zodat de advocaat zijn cliënten goed kan voorlichten en het Juridisch Loket niet overbelast wordt met onnodige bezoekers. Ondergetekende wil graag bij de vaststelling van dit beleid betrokken worden.

#### *Artikel 5 Bebr – Verwijzing via het Juridisch Loket*

Dit artikel betreft de beoordeling of een rechtzoekende langs het Juridisch Loket is geweest. Uit de toelichting blijkt dat een schriftelijke verwijzing, bijvoorbeeld via internet, wel mogelijk is maar de facto zal de rechtzoekende altijd in persoon een vestiging van het Juridisch Loket bezocht moeten hebben. Gesteld wordt dat anders geen goede controle en diagnosestelling kan plaatsvinden. Hoewel niet helemaal goed is in te schatten om hoeveel extra bezoekers het zal gaan, mag aangenomen worden dat dat er toch vele tienduizenden extra zullen zijn. De vraag is of het Juridisch Loket daarop wel ingesteld zal zijn; er mogen geen onaanvaardbare wachttijden ontstaan. Ook is het buiten de Randstad nog steeds zo dat voor een bezoek aan het Juridisch Loket soms ver gereisd moet worden. Als het dan gaat om een zaak waarin zonder meer wordt doorverwezen, is er in onze visie wel degelijk, in tegenstelling tot wat in de toelichting staat, sprake van een lastenverzwaring voor de rechtzoekende. Er dreigt bovendien gevaar voor het opwerpen van teveel drempels voor het zoeken van rechtshulp. Een alternatief zou kunnen zijn om de advocaat de mogelijkheid te geven om via de mail een onderbouwde en van (persoons)gegevens voorziene verwijzingsaanvraag in te dienen. Deze kan dan ook elektronisch worden beantwoord. Op die manier kan het Juridisch Loket toch toetsen maar wordt overbodig werk, ook voor het Juridisch Loket, voorkomen.

In het voorstel staat verder dat, wil de korting op de eigen bijdrage ook bij een beroep op de anticumulatieregeling kans van slagen hebben, voor een rechtzoekende dezelfde werkwijze geldt als voor een eerste toevoeging. Wij stellen ons op het standpunt dat een nieuwe zaak over hetzelfde rechtsbelang (bijvoorbeeld beroep na bezwaar of hoger beroep) de rechtzoekende niet opnieuw langs het Juridisch Loket hoeft te gaan om korting te krijgen op de eigen bijdrage. Als dat wel het geval zou zijn, komt het er



namelijk op neer dat de advocaat toestemming van het Juridisch Loket moet krijgen om verder te procederen. Deze beoordeling dient aan de (onafhankelijke) advocaat te worden overgelaten. Het Juridisch Loket is voor een dergelijke beoordeling niet toegerust.

*Artikel 35 Bvr – Verlaging voorschotregeling van 75% naar 10%*

De Orde vraagt aandacht voor eventuele problemen die advocaten krijgen door de verlaging van de bevoorschotting. Ondergetekende bereiken berichten van leden die grote financiële problemen voorzien; ik stel voor met hen tot een maatwerkoplossing te komen. In ieder geval zou overwogen kunnen worden de bevoorschotting te verlagen in twee stappen van 25 % en dan één van 15 %. Overigens gaat het argument waarom de voorschotregeling wordt verlaagd, te weten dat de Raad voor Rechtsbijstand sneller uitbetaalt dan voorheen, niet altijd op. Immers, er zijn procedures die lang duren en dan kan er niet tussentijds gedeclareerd worden. Dat dit de reden was voor het instellen van de voorschotregeling blijkt ook wel uit de toelichting op artikel 65 Bvr 1994, waar staat: “Voor advocaten hebben de aard van het vergoedingstelsel en de gemiddelde duur van zaken aanzienlijk financiële consequenties. De voorschotregeling dient ertoe om, vooruitlopend op de vaststelling en uitbetaling van de vergoeding, reeds een tegemoetkoming beschikbaar te stellen.” De voorschotregeling is dus (mede) in het leven geroepen vanwege de gemiddelde duur van de zaken (bij de Centrale Raad van Beroep bijvoorbeeld ongeveer twee jaar) en de aanzienlijke financiële consequenties die daarmee gemoeid zijn. Voor degenen die niet op andere wijze in voorfinanciering van reeds bestede maar nog niet uitbetaalde tijd kunnen voorzien, zou een vorm van bevoorschotting mogelijk moeten blijven.

Namens de Orde, de vFAS en de adviescommissie Vreemdelingenrecht verzoek ik u bovenstaande bij de verdere besluitvorming over het concept te betrekken.

Met vriendelijke groet,

Namens de Algemene Raad, de vFAS en de adviescommissie Vreemdelingenrecht,

L.J. van der Veen  
portefeuillehouder rechtshulp