

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Den Haag, 2 februari 2012  
Dossiernummer: 1.5.14  
Doorkiesnummer: 070 – 335 35 27  
Faxnummer: 070 – 335 35 33  
E-mail: [L.Korsten@advocatenorde.nl](mailto:L.Korsten@advocatenorde.nl)

Betreft: Reactie NOvA op consultatiedocument vernieuwing stelsel gefinancierde  
rechtsbijstand

Geachte heer Teeven,

Dank voor uw uitnodiging aan de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: Orde) om te reageren op het consultatiedocument inzake vernieuwing van het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand, zoals aan de Orde toegezonden bij brief d.d. 28 november 2011.

In afstemming met medewerkers van uw ministerie is overeengekomen dat de voorliggende reactie op een enigszins later moment aan uw ministerie kon worden toegezonden dan de initieel gestelde termijn van medio januari 2012. Overigens heeft uw ministerie inmiddels kennis kunnen nemen van het commentaar van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten, zoals aan het ministerie op 18 januari 2012 verzonden. Dat commentaar wordt geacht integraal deel uit te maken van de voorliggende reactie van de Orde.

De reactie van de Orde op het consultatiedocument vernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: consultatiedocument) is, gezien de veelheid aan onderwerpen én reacties daarop vanuit onze achterban, onderverdeeld in een aantal paragrafen. Gestart wordt met een generieke inleidende reactie op het consultatiedocument (paragraaf A).

Vervolgens volgt, mede als uitwerking van de generieke inleiding, in de bijlage een meer specifieke reactie, waarin wordt verwezen naar teksten en uitgangspunten in het consultatiedocument (paragraaf B).

Tenslotte wordt, tevens in de bijlage, inhoudelijk ingegaan op hetgeen het consultatiedocument stelt. Daarbij wordt gerefereerd aan de in het consultatiedocument benoemde onderdelen (paragraaf C).

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

#### A. Generieke reactie van de Orde

Het door u gepresenteerde consultatiedocument heeft veel reacties losgemaakt bij onze achterban. De reacties zijn kritisch tot zeer kritisch ten aanzien van de uitgangspunten waarop het consultatiedocument is gebaseerd. De Algemene Raad neemt die reacties tot de zijne zoals uitgewerkt in de hierbij geformuleerde generieke en specifieke beantwoording van de in het consultatiedocument gestelde vragen, en in het appèl om de materie breder te benaderen dan enkel via de in het consultatiedocument geformuleerde voorgevormde denkrichtingen.

##### Uitgangspunten consultatiedocument

In het consultatiedocument wordt het vraagstuk teruggebracht tot de uitwerking van twee uitgangspunten, te weten de stelling dat het stelsel het einde van zijn levenscyclus heeft bereikt, en de als onwenselijk getaxeerde financiële groei van het huidige stelsel, met als geprojecteerde uitdaging deze groei te beperken.

Op de (on-)juistheid van deze uitgangspunten althans de ongedefinieerdheid ervan, wordt in het navolgende teruggekomen. Wat echter node gemist wordt is een definiëring – of poging daartoe – van het fenomeen gefinancierde rechtsbijstand als zodanig, laat staan een samenhangende visie daarop.

##### Uitgangspunten gefinancierde rechtsbijstand volgens de Orde

Ondanks liberale regeringsdeelname, en op gespannen voet met die invloed, manifesteert zich in Nederland een sterk toenemende intrusie van de Staat en zijn organen 'achter de voordeur' van de individuele burger en zijn private gemeenschappen. De Orde verwijst hiervoor naar het jaarboek 2011 van het SCP (De Sociale Staat van Nederland), als één van meerdere bronnen. Ruim 80%<sup>1</sup> van alle rechtsbijstand heeft betrekking op rechtsbescherming van on- en minvermogende burgers en hun private sfeer jegens de overheid (strafrecht, bestuursrecht, en in mindere mate civiel). Dit is al vaker door de Orde naar voren gebracht. Niet alleen zijn meer gedragingen dan in het verleden strafbaar gesteld of ingrijpender gesanctioneerd, ook is het bestuursrecht de laatste jaren een terrein geworden (of beter: in wording) waarop de overheid sanctie-instrumenten toepast – zij het met rechtsbeschermings-stabilisatoren die inferieur zijn ten opzichte van het klassieke en ontwikkelde strafprocesrecht. Dit is een zorg op zichzelf, maar creëert bovendien een toename van de urgentie van professionele rechtshulp.

Meer bemoeienis met de opvoeding van kinderen in gezinnen c.q. aantasting van ouderlijk gezag is een ander voorbeeld dat kosten met zich meebrengt, ook, toenemend, van rechtshulp.

Nu de Staat in toenemende mate het private veld betreedt en daarmee per definitie de spanning met de individuele rechten en vrijheden opzoekt, roept omgekeerd de professionele rechtsbescherming daartegen spanning op met diezelfde Staat; een Staat die tegelijkertijd bevraagd wordt om financiering van rechtsbijstand voor mensen zonder of met een laag inkomen.

Aldus ontstaat de situatie dat de overheid in heel veel gevallen tegenpartij is van de burger en dan een relevant andere hoedanigheid aanneemt en een ander belang heeft

<sup>1</sup> Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2010, Raad voor Rechtsbijstand

dan de zorgende overheid waarbij burgers zich voor hun noden veilig moeten kunnen voelen, zeker ook de categorie mensen die rekenen op overheidshulp bij het inroepen van rechtsbijstand.

Deze rollentegenstelling is wellicht onontkoombaar. Er is op zichzelf geen reden tot wezenlijke zorgen over de plaats van burgers tegenover – veeleer dan binnen – de staat.

Zowel de advocatuur als de regering zijn in staat deze onontkoombaarheid van tegengestelde rollen en verantwoordelijkheden te beseffen en passend te beantwoorden en wel door een stelsel van 'checks and balances' serieus te nemen en in stand te houden.

In een volwassen, niet korte-termijn gerichte benadering zal dus de overheid haar toenemende greep op de individuele rechten en vrijheden gepaard behoren te doen gaan met de acceptatie van daarmee gelijke tred houdende groei van de faciliteiten voor haar burgers om zich van – gefinancierde – professionele rechtsbijstand te voorzien. De acceptatie van die groei, als consequentie van de groei van overheidsbemoeienis met het individu, behoort dus uitgangspunt te zijn bij het denken over de toekomst van het stelsel en over de toekomst van 'equality of arms' tussen overheid en haar burgers.

Budgettair provocerend is dit niet, aangezien ter andere zijde voor de uitbreiding van overheidsbemoeienis op vele vlakken in ruime en groeiende fondsen wordt voorzien. Ook in 'funding' valt dus aanspraak op 'equality' te maken.

Genoemd uitgangspunt is slechts deels een kostenvraagstuk. Het gaat bepaald ook om de baten van professionele rechtshulp voor het welzijn en het economisch succes van het land, ook wanneer die niet in cijfers te vangen zijn.

Weinigen zullen betwisten dat het ongekeerde economische succes van het naoorlogse West-Europa mogelijk is geworden door een – voordien niet gekend – sociaal contract tussen kapitalisme en democratie dat slechts bestaanbaar is dankzij een, eveneens voordien niet vertoonde, mate van respect voor de rechten en vrijheden van de individuele mens. Dat, succesvolle, sociaal contract is zonder die individuele rechten en vrijheden ondenkbaar. In het bijzonder zijn democratie en welvaart slechts bestaanbaar door de participatie van vrije individuen. Het economische belang van 'counterbalance' tegen de intruderende Staat, zoals hierboven uitgelegd, is hiermee gegeven.

Dit betekent dat rechtsbescherming die voorziet in permanent onderhoud van de rechten van het individu, een onmisbare pijler van de succesvolle westerse samenleving en economie vormt en dus een rechtstreekse en wezenlijke bedrage levert aan een stabiel fundament die het kostenvraagstuk in de schaduw stelt. Zonder stabiliteit en rechtszekerheid is er bovendien geen gezond investeringsklimaat. Ook civiele rechtsbescherming (van private partijen jegens elkaar) is een belangrijk maar soms vergeten aspect van veiligheid, waarvoor de regering oog zal moeten hebben. Ook in civiele rechtsbescherming wordt op vele fronten door advocaten voorzien.

Daarmee hebben we het tweede uitgangspunt gedefinieerd.

Vermeldenswaard in verband met maatschappelijke baten, is de perceptie van 'legal aid' in internationaal respectievelijk Europees verband; 'legal aid' omvat zowel rechtsbescherming tegen de staat ('criminal procedures') alsook – prominent – 'victims' rights'.

De regering zal, evenals de Europese Commissie dat doet, het belang hiervan onderschrijven en aan het toenemende belang van 'victims' rights' de consequentie – willen - verbinden dat kwetsbare en 'beschadigde' burgers zich laagdrempelig moeten kunnen voorzien van door de overheid gefaciliteerde professionele rechtsbijstand door een advocaat. De maatschappelijke baten daarvan zijn op zijn minst relevant.

Resumerend: een volwassen overheid die zichzelf en haar burgers in gelijke mate respecteert, is het aan zichzelf en haar burgers verplicht om tegenover haar uitdijende bemoeienis te accepteren dat de 'counterbalance' meer en meer energie en facilitering vergt, en dus per definitie een zekere groei moet kunnen hebben. Dat behoort gepaard te gaan met de bereidheid om groei van de financiële facilitering van rechtsbijstand te accepteren, terwijl het besef er moet zijn dat de kosten nog altijd in het niet vallen bij de economische en maatschappelijke baten.

Vanuit dit perspectief meent de Orde dat, op dit moment en met de thans beschikbare informatie, er geen overtuigende argumentatie voorhanden is om het huidige stelsel van gefinancierde rechtshulp, enkel op basis van het argument dat het stelsel een financieel open einde regeling betreft, in te ruilen voor een ander stelsel (met de aan de verschillende alternatieven verbonden door de Orde geïdentificeerde onzekerheden).

Dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen – zowel inhoudelijk als met een positief financieel effect - aan het huidige stelsel kunnen worden aangebracht. Die mogelijkheden ziet de Orde wel. Samenvattend formuleert de Orde vanuit dat perspectief een aantal uitgangs- en aandachtspunten voor het vervolgtraject:

- Het in het consultatiedocument thans ontbrekende kader, namelijk de integrale visie op het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand, dient geformuleerd te worden. De betaalbaarheid van het stelsel is maar één van de onderwerpen daarin. Primaire doel moet zijn verdergaande kwaliteitsverbetering, binnen de opzet van het huidige stelsel.
- Een kernbelang van de gefinancierde rechtsbijstand is dat het helpt persoonlijke en maatschappelijke ontwrichting in een vroeg stadium tegen te gaan. Daarmee worden grote(re) kosten in een later stadium / op andere terreinen voorkomen.
- Al dan niet bewust verkeerd gebruik van het stelsel – hetgeen (zeer) beperkt voorkomt, is de waarneming - dient zoveel als mogelijk voorkomen te worden. Behalve met toezicht zou dit voor een groot deel met een mentaliteitsverandering van de deelnemers binnen het stelsel bewerkstelligd moeten worden. De Orde spant zich van haar kant in om de betrokken advocatuur, in afstemming met de andere stelselpartners, hiervan te doordringen.
- De evaluatie van de wet ViValt en de instelling van een evaluatie- en herijkingscommissie Maan. Daarbij kan ook het rapport van de Commissie toekomstige structuur gefinancierde rechtshulp uit 1989 worden betrokken, dat nog steeds gelding heeft: het is naar zijn aard niet wenselijk om een eindige regeling voor gefinancierde rechtsbijstand te treffen. Die rechtsbijstand moet aan minimumvoorwaarden voldoen, is over het algemeen beslist noodzakelijk en wordt dermate sterk beïnvloed door externe factoren (waaronder – vooral - de overheid, regelgeving en – in mindere mate - het gedrag van marktpartijen)

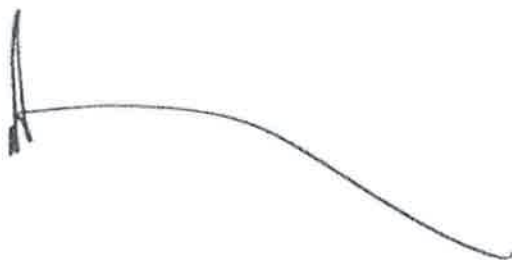
dat een gesloten budget een verdergaande (rechts-)ongelijkheid juist in de hand zou werken.

- Een voorspelbare, consequente en daardoor betrouwbare overheid die binnen eenmaal gestelde kaders een duidelijk beleid voert en dat ook evalueert. Een deel van de thans aangedragen problemen is veroorzaakt, althans niet voorkomen, door (te) snel fluctuerend overheidsbeleid op het dossier van de toegang tot het recht. Daarin past de oproep om de nu al in gang gezette ingrijpende bezuinigingsmaatregelen eerst te toetsen aan de functies van het stelsel alvorens het stelsel geheel anders in te richten.
- Een vergroting van efficiëntie van het huidige stelsel is op vele gebieden te realiseren. Daarbij kan worden gedacht aan verdergaande specialisatie, invoering van het webportaal mijn.rvr, zodat de bureaucratie en regeldruk worden teruggedrongen, formulering en eventuele aanscherping van gedragscodes op meerdere rechtsgebieden, praktischer procederen – waaronder defragmentatie van processen en loketten - en meer kwaliteitsverbetering in de advocatuurlijke praktijk en bij de overige stelselpartners.
- Het is nu al niet eenvoudig om nieuwe jonge advocaten te interesseren voor de gefinancierde rechtsbijstand. Die animo zal geheel verdwijnen als de nu voorgestelde plannen in combinatie met de verhoging van de griffierechten worden doorgevoerd.

De Orde spreekt tenslotte de uitdrukkelijke intentie uit om zijn medewerking en expertise beschikbaar te stellen in de verdere discussie en visievorming.

Deze brief wordt openbaar beschikbaar gesteld op de website van de Orde.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a vertical line followed by a long, sweeping curve that ends in a small hook.

Hans Vogels  
Portefeuillehouder Toegang tot het Recht



BIJLAGE bij de Reactie NOvA op consultatiedocument vernieuwing stelsel gefinancierde rechtsbijstand

Als startpunt voor de reactie van de Orde is van belang te benadrukken dat de Orde opkomt voor het belang van burgers die op gefinancierde rechtsbijstand zijn aangewezen.

**B. Specifieke reactie van de Orde**

*Het consultatieproces*

Het onderwerp gefinancierde rechtsbijstand wordt in het voorliggende consultatiedocument eenzijdig belicht, namelijk vooral vanuit de financieel-economische invalshoek. Het schiet daarmee ernstig tekort in de belichting van hetgeen leidend zou moeten zijn, namelijk het doel, de opzet en de uitwerking van het stelsel in een integrale en onderbouwde visie op de positie van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in onze rechtsstaat.

Voor de Orde is het essentieel om de hiervoor aangegeven brede context te beschouwen en integraal in zijn reactie mee te nemen: enerzijds omdat de gekozen context van het consultatiedocument – ook tot uiting komend in de gestelde vragen – naar de mening van de Orde te smal is en daarmee essentiële uitgangspunten of randvoorwaarden (ten onrechte) niet meeneemt. Anderzijds omdat in de beschrijving van de huidige situatie van het stelsel, zoals die in het consultatiedocument wordt weergegeven, op een aantal punten een onjuiste dan wel onvolledige voorstelling van zaken wordt gegeven, gezien vanuit de praktijk van de advocatuur. Indien de vormgeving van het stelsel aangepast zou moeten worden, zou daarbij minimaal de huidige situatie leidend moeten zijn en aldus moet de beschrijving daarvan ook feitelijk juist zijn.

De Orde vertrouwt erop dat, gezien het bovenstaande, uw ministerie niet enkel onze reactie op hetgeen is gesteld in het consultatiedocument in haar afweging meeneemt, maar expliciet ook de overige opmerkingen van de Orde daarbij betreft.

De Orde gaat ervan uit dat voor het vervolgtraject de dialoog met alle betrokkenen wordt gecontinueerd. De Orde is in ieder geval graag bereid om zijn medewerking aan een dergelijk vervolg te geven en op die wijze tot een gedragen visievorming te komen.

*De context en omgeving van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand  
Niet is onderbouwd dat het huidige stelsel aan het einde van zijn levenscyclus is*

De Orde wenst een aantal opmerkingen te maken dat niet zozeer op de inhoud van het consultatiedocument betrekking heeft, maar wel essentieel is om die inhoud in de juiste context te kunnen beschouwen. De Orde heeft er tot op zekere hoogte begrip voor dat deze consultatie-exercitie afgebakend is om de procedure werkbaar te houden en de gedachten te kunnen sturen, maar voor wat betreft besluitvorming over de eventuele nadere uitwerking van in het consultatiedocument gepresenteerde denkrichtingen, dient de – naar de mening van de Orde cruciale – context wel in zijn volle omgang – onderbouwd en gespecificeerd – meegenomen te worden. Zonder de juiste context is (een vervolg op) deze exercitie zinloos.

Het consultatiedocument is geschreven – zoals eerder aangehaald – zonder een zichtbare onderliggende en doordachte visie op de gefinancierde rechtsbijstand. Financiële overwegingen voeren, in- en expliciet, de boventoon. Enkel het gegeven dat

er, althans in de waarneming van het ministerie, sprake is van stijgende kosten is op zich geen argument om dan ook maar het einde van de levenscyclus van het stelsel af te kondigen. Zoals eerder betoogd, worden ten eerste de baten van het stelsel ten onrechte buiten beschouwing gelaten én is ten tweede de overheid zelf mede 'veroorzaker' van het groeiend aantal gerechtelijke procedures, waaraan overigens burgers zich voor een deel ook niet kunnen onttrekken. Er is kortom een toenemende behoefte bij maatschappij en overheid aan ingrijpen, waarbij dat ingrijpen en de eventueel daarop volgende sanctionering leidt tot verhoging van de kosten van rechtsbijstand. Dat komt niet doordat het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand niet deugt.

Naar de mening van de Orde is het huidige stelsel - waar begin jaren '90 grondig over is nagedacht - in principe een succesvol en uitgebalanceerd stelsel - met een duidelijke onderliggende visie - en zeker geen overleefd systeem.. Het in het consultatiedocument gestelde onderbouwt geenszins de noodzaak om de uitgangspunten en inrichting van dit stelsel achter ons te laten.

Wel acht de Orde het voorstelbaar dat, op het niveau van de uitwerking van het huidige stelsel, een studie naar aanscherping een zinvolle exercitie is, waarbij zowel - primair - de waarborging van de toegang tot het recht als - secundair - een afvlakking van de door het ministerie gepercipieerde kostenstijging leidend zouden kunnen zijn.

Zo zou de afbakening van de eerste en de tweede lijn onderwerp van nadere studie kunnen zijn. Ook kan overwogen worden om het huidige puntensysteem nog eens kritisch onder de loep te nemen aan de hand van de advocatuurlijke praktijk (nieuwe Commissie 'Maan'). In het navolgende zal daarop verder worden ingegaan. De Orde is graag bereid zijn medewerking aan een nadere uitwerking daarvan te verlenen.

*De context en omgeving van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand  
Niet is onderbouwd dat de kosten toe (zullen) nemen*

Het ministerie van Veiligheid en Justitie gaat ervan uit dat het gebruik en de daarmee samenhangende kosten van het stelsel "ongebreideld" zullen stijgen. Opvallend is echter dat het consultatiedocument geen cijfers verstrekt over de aantallen toevoegingszaken op jaarbasis. Op basis van cijfers van de Raad voor rechtsbijstand en recente signalen vanuit de NVvR bestaat eerder de indruk dat van een (structurele) daling van het aantal toevoegingszaken sprake is, o.a. als gevolg van de verhoging van de griffierechten per 1 juli 2011.

Voor het strafrecht<sup>2</sup> bijvoorbeeld ligt, mede gelet op de plannen van het Openbaar Ministerie om zoveel mogelijk "standaard" zaken buiten de rechter om af te doen (ZSM-projecten) een verdergaande teruggang van het aantal strafrechtelijke toevoegingen in de lijn der verwachting.

<sup>2</sup> Het aantal strafrechtelijke zaken waarin aan een verdachte een toevoeging wordt verstrekt, is sinds 2008 met circa 8,7% gedaald (95.686 in 2008 tegenover 87.424 in 2011). Ook het totaal aantal in strafrechtelijke zaken verstrekte toevoegingen (verdachten en overig) laat een teruggang zien van circa 8% (158.800 respectievelijk 145.884). Binnen de groep verdachten is het aantal in jeugdstrafzaken verstrekte toevoegingen met maar liefst 30% gedaald (22.879 in 2008 tegenover 15.953 in 2011). Met betrekking tot het strafrecht kan dus gesproken worden van sterk dalende uitgaven voor gefinancierde rechtsbijstand.

Tevens ontbreekt een analyse van de oorzaken van de kostenstijgingen gedurende de afgelopen jaren, ondanks de verschillende bezuinigingsronden die door het vorige en het huidige kabinet zijn geïnitieerd.

In een dergelijke analyse zou naar de mening van de Orde ook onderscheid moeten worden gemaakt tussen de verschillende rechtsterreinen; met name zijn daarbij de 'grootverbruikers' strafrecht en personen- en familierecht van belang aangezien zij het overgrote deel van het budget voor hun rekening nemen. Indien inderdaad sprake zou zijn van een kostenstijging, zijn dan de uitgaven op die terreinen meer dan evenredig gestegen en wat is daarvan de oorzaak? Het zoeken van een remedie dient te beginnen met een deugdelijke analyse van de geclaimde kostenstijging.

Evenmin wordt aangegeven hoe dat aantal toevoegingszaken zich verhoudt tot het aantal juridische procedures en adviezen in het algemeen. Naar de mening van de Orde is het reëel te veronderstellen dat ook wat dat betreft een stijging waarneembaar is. Er zijn fundamentele redenen in de samenleving die blijkbaar noodzaken tot meer complexe regelgeving. Het overheidsoptreden neemt almaar toe en in deze economisch slechte tijden hebben bijvoorbeeld crediteuren het moeilijker om hun vorderingen betaald te krijgen (zoals uit bijvoorbeeld de kwartaalcijfers van het BKR blijkt).

Het consultatiedocument geeft vanuit dit perspectief gezien een ongenueanceerd en onterecht eenzijdig beeld door uitsluitend de kosten van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand over de afgelopen jaren te vermelden (tabel 1, pagina 3) zonder verdere aandacht voor de context van het stelsel. Meer kwantitatieve gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen vaststellen dat sprake is van een (ongerechtvaardigde en onwenselijke) kostenstijging van het stelsel in verhouding tot maatschappelijke ontwikkelingen en tendensen.

De Orde benadrukt tenslotte nogmaals het reeds eerder ingenomen standpunt inzake de noodzaak van een integrale beschouwing van het onderwerp 'Toegang tot het recht'. Er lijkt in het geheel voorbij te worden gegaan aan de reeds geïmplementeerde, alsmede de voorgenomen reeks van bezuinigingsmaatregelen ten aanzien van het stelsel. Kort achter elkaar zijn er over een budget van gemiddeld 450 miljoen euro twee bezuinigingsronden geïmplementeerd, dan wel nog voorzien, met een beoogd effect van in totaal 100 miljoen euro. Het effect daarvan zal pas over een vijftal jaren in volle omvang duidelijk worden; die spreiding in de tijd was tenminste bij de eerste bezuinigingsronde ook beoogd. Het consultatiedocument maakt op geen enkele wijze duidelijk wat tot een herziening van het stelsel noodzaakt voordat de vruchten van de genoemde bezuinigingsronden zijn geplukt.

In deze context kan ook de te verwachten parlementaire behandeling van de aanpassing van de griffierechten niet buiten beschouwing blijven. Immers, indien tot aanpassing van de griffierechten zal worden besloten, valt te verwachten dat – wegens de afname van procedures en de beperking tot veelal adviestoevoegingen – alleen al daarom een fundamentele extra bezuiniging op het stelsel zal worden gerealiseerd (met uitzondering van straftoevoegingen).



### C. Reactie van de Orde op de specifieke inhoud van het consultatiedocument

Ten behoeve van de structurering van de onderstaande verder uitgewerkte reactie van de Orde wordt als leidraad genomen de in het consultatiedocument gekozen hoofdstuk- en paragraafindeling. Voor de leesbaarheid worden de gekozen namen van de betreffende hoofdstukken of paragrafen geciteerd, zonder dat de Orde zich daarbij kan vinden in de zijns inziens vaak onjuiste stellingname die uit de naamgeving van een aantal hoofdstuk- of paragraaftitels naar voren komt.

De Orde merkt ten eerste generiek op dat in het consultatiedocument een combinatie wordt geconstrueerd van besparing als argument enerzijds en anderzijds het ontbreken van een financiële onderbouwing van de kostenbesparingen die met de genoemde alternatieven – het leenstelsel zoals in Duitsland of een systeem van aanbestedingen zoals in het Verenigd Koninkrijk – bereikt kunnen worden. Doordat die onderbouwing er niet is, is onbekend of bij de analyse rekening is gehouden met bijvoorbeeld overheadkosten, met name die voor het opstapelen van een heel nieuw systeem.

Ten tweede, en als vervolg op het eerste punt, roept het consultatiedocument de vraag op waarom als alternatief voor het huidige stelsel (enkel) de denkrichtingen aanbesteding en leenstelsel worden gepresenteerd. Zijn er aanwijzingen dat met die alternatieven hetzelfde ( of iets minder) bereikt kan worden tegen substantieel minder geld dan in de huidige situatie? Ook deze vraag wordt niet beantwoord.

#### “Knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand”

De Orde is met de staatssecretaris van mening dat een verdere aanscherping van *instrumenten om onnodig gebruik van rechtsbijstand* tegen te gaan relevant is, zonder daarbij evenwel de toegang tot het recht voor de rechtzoekende op een onnodige wijze te belemmeren, alsmede de advocatuurlijke werkzaamheden, c.q. de beoordeling van de advocaat, te beperken. Die aanscherping dient wel proportioneel te zijn; in de huidige praktijk is al een aantal mechanismen aanwezig dat dempend werkt.

Reeds in de huidige praktijk immers zal een groot aantal rechtzoekenden dat zelf de eigen bijdrage, griffierechten en uittreksels moet betalen de baten afwegen tegen de te maken kosten zodat niet snel over een bagatel wordt geprocedeerd. Overigens: het kwalificeren van iets als een bagatel is complex: vorderingen hoeven niet bijzonder hoog te zijn, maar zijn daarom dikwijls niet minder substantieel voor een rechtzoekende. Soms kan het procederen over iets dat een bagatelzaak lijkt, leiden tot een principiële uitspraak die voor andere zaken en de rechtsverhoudingen van belang kan zijn.

De advocaat dient daarnaast de zaak op zijn merites te kunnen beoordelen en indien hij meent dat de zaak geen kans maakt, dient hij procederen af te raden. Hij heeft een grote eigen verantwoordelijkheid bij het adviseren van rechtzoekenden om al dan niet te procederen. Advocaten zullen die verantwoordelijkheid ook nemen. Gedragsrechtelijk zijn zij daartoe gehouden en zij nemen deze regel serieus, ook in hun welbegrepen eigenbelang van de houdbaarheid van hun professionele reputatie. Op dit uitgangspunt is ook, niet zonder aanleiding, de High Trust benadering van de Raad voor Rechtsbijstand gebaseerd. Bovendien is de ervaring dat door de Raad voor Rechtsbijstand ook kritisch wordt getoetst, nadere vragen worden gesteld en ook toevoegingsaanvragen worden afgewezen.

Voor zover er advocaten zijn die de grenzen opzoeken van bijvoorbeeld gedragsregel 3, dienen deze advocaten te worden aangepakt, zoals in de huidige praktijk ook gebeurt (over de band van het tuchtrecht en/of via de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand). Indien in het consultatiedocument de aanname aangehangen zou worden dat misbruik tijdens de advocatuur zou leiden tot onnodig gebruik, danwel misbruik, zou daarvan eerst de omvang moeten worden onderzocht alvorens maatregelen tegen de veronderstelde onbeheersbaarheid van het stelsel worden ingesteld. Deze maatregelen zullen ook onvermijdelijk gevolgen hebben voor advocaten die wel binnen de grenzen van (de bedoeling van) het stelsel opereren. Naar de mening van de Orde moet ervan uit worden gegaan dat het overgrote deel van de advocaten op deze manier werkt. Niettemin, het is van belang om, binnen de hiervoor genoemde omstandigheden en uitgangspunten, steeds te blijven onderzoeken in hoeverre advocaten misbruik maken van het stelsel en om welke bedragen het daarbij gaat. Maar ook in dat geval is niet aangetoond waarom het hele stelsel gewijzigd zou moeten worden.

De Orde wijst er daarbij ten overvloede op dat de invoering van het zogenoemde High Trust financieringsmodel reeds voor een aanzienlijk aantal kantoren heeft plaatsgevonden. De Raad voor Rechtsbijstand kan daarin steekproefsgewijs op dossierniveau nagaan of zij meent dat er bij High Trust kantoren in overeenstemming met de toevoegcriteria wordt gehandeld. De Orde ziet op voorhand geen noodzaak voor andere maatregelen om, althans binnen het beginsel van High Trust, de betrokken advocatuur te monitoren. Andere maatregelen zouden goedwillende advocaten straffen terwijl via High Trust een goede methode is gevonden waarbij kan worden toegezien op eventueel onnodige juridisering.

Ten aanzien van een mogelijke aanscherping van *instrumenten om onnodig gebruik van rechtsbijstand tegen te gaan* (binnen de hiervoor genoemde randvoorwaarden), geldt in de waarneming van de Orde dat de bureaucratie die gepaard gaat met het stelsel een niet te onderschatten knelpunt vormt. Het huidige systeem – waarbij de High Trust benadering voor dit moment buiten beschouwing blijft – is aan de ene kant een waarborg tegen al te excessief gebruik van het stelsel. Aan de andere kant is de bureaucratie voor alle deelnemers aan het stelsel behoorlijk knellend en maakt dat het werk voor advocaten onaantrekkelijk. Met High Trust wordt enerzijds de bureaucratie enigszins afgebouwd, maar zullen de Orde, de Raad voor Rechtsbijstand en de betrokken advocaten harder inzetten op een behoorlijke mentaliteit van alle deelnemers. Er wordt per slot van rekening gewerkt met publieke middelen, wat zonneklaar verantwoordelijkheden met zich meebrengt.

De toenmalige invoering van ViValt (in 2006) hield ook in dat de wet na vijf jaar geëvalueerd zou worden. Dat is echter tot op heden niet geschied. Wordt het niet tijd voor een nieuwe Commissie Maan die de puntenwaardering en het hele stelsel herijkt? Een dergelijke exercitie zou op grote instemming en medewerking vanuit de Orde kunnen rekenen.

Ten aanzien van de *rechtstreekse toegang tot de tweede lijn* waardeert de Orde de (juiste) waarneming van de staatssecretaris dat de sociale advocatuur zich inderdaad grote (ook persoonlijke en financiële) inspanningen getroost heeft om de toegang tot het recht ook voor de on- en minvermogende rechtzoekenden open te stellen. Die verworvenheid is over de loop van vele jaren gecreëerd en dient ook zoveel als mogelijk onaangetast gecontinueerd te worden.

Tegenover de analyse van de staatssecretaris dat de rechtstreekse toegang tot de advocaat ertoe zou leiden dat kansen worden gemist om een conflict op een meer eenvoudige en minder kostbare manier op te lossen, zet de Orde het feit dat binnen de advocatuurlijke beoordeling van een conflict uitdrukkelijk ook valt de afweging of het betreffende conflict op een andere wijze opgelost kan worden. Zo biedt een groot deel van de advocaten dat actief is in de gefinancierde rechtsbijstand een gratis kennismakingsgesprek aan, dat er (mede) toe dient om in te schatten of het inschakelen van een advocaat wel noodzakelijk is. De meeste advocaten zullen in een dergelijk gesprek verwijzen naar andere hulpverleners (mediators, jeugdzorg, schuldhulpverlening, wijkagent, etc.) wanneer er andere oplossingen mogelijk zijn. In die zin heeft niet enkel het Juridisch Loket een filterende functie, maar ook de advocatuurlijke beroepsgroep zelf. De Orde herkent het hier geconstateerde knelpunt in het consultatiedocument dan ook niet.

Ook is, bijvoorbeeld in het familierecht, de ervaring dat veel advocaten tijd investeren om met hun cliënten en de advocaat van de wederpartij tot oplossingen te komen door met elkaar om de tafel te gaan zitten. Hiervoor ontvangen zij geen vergoeding, maar zij doen het toch!

Overigens: het geringe percentage doorverwijzingen vanuit het Juridisch Loket naar de advocatuur (minder dan 5%, aldus het consultatiedocument) versterkt de gedachte dat in de huidige omstandigheden, met de huidige inrichting en opzet van het stelsel, al op een zeer beperkte schaal wordt doorverwezen naar een advocaat. In die zin lijkt sprake van een effectief instrument om de toegang tot de advocaat te beperken, althans gezien vanuit de financiële context die leidend lijkt in het voorliggende consultatiedocument.

De veronderstelling zoals impliciet geuit in het consultatiedocument dat de groep rechtzoekenden die rechtstreeks een advocaat benadert, zonder tussenkomst van het Juridisch Loket, die advocaat vaak (ten onrechte) zou benaderen met vragen waarvoor diens specialistische kennis niet nodig is, is onbewezen. Dat van de klantcontacten die het Juridisch Loket heeft slechts (minder dan) 5% wordt doorverwezen naar een advocaat of een mediator betekent niet dat de klanten die rechtstreeks naar een advocaat gaan voor 95% hadden kunnen worden geholpen door het Juridisch Loket. Daarvoor is geen bewijs aangedragen.

De vergelijking die in het consultatiedocument wordt gemaakt met de huisartsengeneeskunde (hetgeen overigens ook een medisch specialisme is) gaat mank. De huisarts is in de zorg immers, voor zover hij niet zelf zorg verleent, vergelijkbaar met de Raad voor Rechtsbijstand die met criteria vaststelt of een advocaat kan worden toegevoegd en of er aldus een noodzaak bestaat om een specialist in de arm te nemen. Het Juridisch Loket vervult een andere functie in die zin dat het ervoor bedoeld is om een rechtshulpvraag die in het voortraject voor procederen bestaat kosteloos te kunnen afdoen, zonder dat voor dat voortraject een advocaat moet worden ingeschakeld.

In de paragraaf met de titel *'De rechtshulpverlening is onvoldoende gedifferentieerd'* ontbreekt ten eerste de onderbouwing. De praktijk zoals die uit de achterban van de Orde blijkt, wijst uit dat het voor een gemiddeld toevoegingskantoor te duur is en bovendien een te groot (bedrijfseconomisch) risico vormt om een HBO jurist of paralegal in loondienst te nemen. Vanuit kostentechnisch perspectief gezien, is de gemiddelde (toevoegings-)vergoeding per zaak (ook) niet voldoende hoog om een HBO jurist te kunnen inzetten.

Ter illustratie: in veel zaken die op basis van gefinancierde rechtsbijstand worden behandeld, ligt de gemiddelde vergoeding op € 45 per uur (circa € 750 gemiddeld per zaak<sup>3</sup>), inclusief reiskostenvergoeding en BTW. Daar moeten de kosten van de praktijk nog vanaf (pand, cursussen, pensioenvoorziening, etc.).

Het is de vraag of HBO juristen of paralegals werkelijk goedkoper zijn dan de advocaat in de gefinancierde praktijk. Paralegals kunnen naar de mening van de Orde (daarom) slechts beperkt worden ingezet, namelijk op specifieke rechtsterreinen en pas vanaf een bepaalde minimale praktijkomvang. Maar de voornaamste reden is dat zij geen advocatuurlijke werkzaamheden kunnen en mogen verrichten.

De door de staatssecretaris geponeerde stelling dat *'kleine kantoren minder mogelijkheden tot kostenefficiëntie hebben'* is niet onderbouwd en zou daarom naar de mening van de Orde eerst nader onderzocht moeten worden. In het consultatiedocument wordt verwezen naar een onderzoek uit 2001 dat is gedaan in het kader van kostenefficiëntie binnen het notariaat. Dit onderzoek verder lezend, moet de conclusie worden getrokken dat schaalvoordelen worden bereikt op het moment dat sprake is van *specialisatie* en niet zozeer op het moment dat een advocatenkantoor *groter* wordt. In het consultatiedocument wordt uit dit onderzoek de onjuiste conclusie getrokken dat grotere kantoren dus door schaalvergroting meer efficiënt werken. Deze conclusie kan niet uit het onderzoek getrokken worden en is bovendien onjuist. Uit een aantal reacties uit de praktijk blijkt dat bij de kleine kantoren die op basis van toevoegingen werken, kostenefficiëntie vooral optreedt door verregaande advocatuurlijke specialisatie, en tevens door het minder tot vrijwel niet (meer) aanwezig zijn van overhead (-kosten), zoals secretariële ondersteuning. Hoe meer echtscheidingszaken een advocaat doet, hoe meer efficiënt hij in staat is deze zaken af te handelen. Immers, hij doet ze vaker en is beter in staat de problemen te herkennen en eventueel voor te zijn of zelfs te voorkomen. De Orde geeft graag zijn medewerking aan nader onderzoek op dit punt aangezien het daadwerkelijk kan bijdragen aan goede visievorming ten aanzien van het stelsel.

Ten aanzien van het genoemde onderzoek binnen het notariaat, is de Orde van mening dat de vergelijking met kleine notariskantoren grotendeels niet opgaat. In de notariële praktijk zijn er vele werkzaamheden die kunnen worden verricht door een medewerker, zoals het inzage nemen in het Kadaster, de GBA en het Centraal testamentenregister. Het notariaat kent een veel grotere 'papierwinkel' dan de advocatuur, zoals het maken van afschriften van akten en verzending naar Kadaster, kamer van Koophandel, banken en cliënten. Veel concept-akten worden door medewerkers opgesteld aan de hand van aanwijzingen door de notaris. Dat kan ook, omdat akten veelal gestandaardiseerde teksten of clausules bevatten. Een advocaat kan echter na een eerste gesprek een medewerker of secretaresse echt niet de notities geven met de opdracht een processtuk op te stellen. Het verwerken van zijn notities tot correspondentie met wederpartij of een processtuk, eist een beoordeling van de inhoud van die notities en dus gekwalificeerde kennis van het betreffende rechtsterrein. Wat een advocaat in geschrift produceert is telkens weer maatwerk, want iedere zaak is anders.

In de paragraaf *'De gesubsidieerde rechtsbijstand is gebureaucratiseerd en op afstand geraakt van de professionals'* wordt ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen

<sup>3</sup> Vanuit onze achterban is bekend dat de overheid de MEE-organisaties subsidieert voor het verlenen van rechtshulp. Daar wordt per zaak ongeveer € 1300 voor betaald. Dan is de toevoegingsadvocaat echt niet duur.



enerzijds de verlening van rechtsbijstand en anderzijds de bureaucratische processen die deze dienstverlening omgeven. De verlening van rechtsbijstand gebeurt door advocaten en is, zeker vanuit het perspectief van de vergoeding die ertegenover staat, voor veel advocaten in zekere zin nog onverkort een 'eretaak'. Er zijn binnen het stelsel ongeveer 7000 advocaten die bereid zijn tegen een vergoeding van € 106 per punt – niet: per uur – te werken. In betalende zaken ligt het gemiddelde uurtarief veel hoger. Deze 7000 advocaten nemen daarmee al een maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich, zonder daarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid te willen afmeten aan de vergoeding die er tegenover staat.

De suggestie dat de advocatuur weinig prikkels kent om te investeren in efficiëntie, kwaliteit en innovatie, is onbewezen en ook onjuist. Zoals eerder al aangegeven, is de advocatuur een arbeidsintensieve sector zodat, zoals ook uit het genoemde onderzoek inzake notariskantoren blijkt, alleen efficiëntiewinst behaald kan worden door specialisatie. De Orde wijst er in dit verband op dat specialisatie ook een ondernemersrisico in zich draagt. Daartegen bestaat op zich ook geen bezwaar, maar de suggestie in het consultatiedocument dat de advocatuur zich niet aan de tucht van de markt bloot zou stellen, is daarmee onterecht. Het tegenovergestelde is eerder het geval. In een stelsel waarin de complexiteit van de zaak in een aantal gevallen omgekeerd evenredig is aan de vergoeding die voor een zaak wordt verkregen vanwege forfaitaire beperkingen wordt de advocaat opgelegd om, gelet op diens beroepsverplichting, te werken voor (zeer) lage uurtarieven.

Ook wordt in het genoemde onderzoek vastgesteld dat het notariaat doet aan zogenoemde kruissubsidiëring: bepaalde werkzaamheden worden goedkoper aangeboden dan de kosten (inclusief loonkosten) zouden rechtvaardigen. De lage tarifiering wordt dan bekostigd uit werkzaamheden binnen een ander terrein die meer opleveren. De Orde heeft er kennis van genomen dat de opstellers van het consultatiedocument voor zover het de notariële beroepsgroep betreft veronderstellen dat een groot deel van de motivatie om werkzaamheden onder de kostprijs aan te bieden is gelegen in een ideële doelstelling en genoeg neemt met een lager eigen inkomen. Volledigheidshalve zij erop gewezen dat ook een groot deel van de bij het stelsel betrokken advocatuur nog altijd werkt vanuit een ideële doelstelling en genoeg neemt met een lager eigen inkomen. Vanzelfsprekend is het verstandig om vanuit bedrijfseconomisch perspectief ook zaken aan te nemen waarmee de lagere inkomsten die worden behaald met de gefinancierde rechtsbijstand worden gecompenseerd. Voor een deel is het aanbod van dergelijk soort zaken echter beperkt aanwezig binnen het eigen gespecialiseerde rechtsterrein en dat zal ook zo blijven vanwege het feit een deel van de doelgroep nu eenmaal on- of minvermogen is.

De positie van de overheid anderzijds aangaande het stelsel is een logische, aangezien de gefinancierde rechtsbijstand, zoals het een rechtsstaat betaamt, uit de algemene middelen gefinancierd dient te worden. In de ogen van de Orde is dan ook geen sprake van een 'verschuiving naar de overheid van de verantwoordelijkheid voor de verlening van rechtsbijstand aan on- en minvermogenenden' maar dient deze vanuit meer perspectieven dan enkel de financiële bezien te worden. De 7000 advocaten die gefinancierde rechtsbijstand verlenen zijn verantwoordelijk voor de dienstverlening; de overheid schept de (financiële) kaders.

Tenslotte: het consultatiedocument kwalificeert de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht als privileges voor de advocaat en lijkt daaraan de suggestie te koppelen dat rechtsbijstand 'als tegenprestatie' tegen niet-marktconforme tarieven geleverd kan worden. Dit is een volstrekt verkeerde voorstelling van zaken; deze



uitgangspunten zijn bedoeld ter bescherming van de rechtzoekende en vormen de basis van de goedwerkende rechtsstaat die ook Nederland beoogt te zijn.

### **“Denkrichting leenstelsel”**

In de beoordeling van een mogelijk leenstelsel moet, net zoals in de andere benoemde denkrichtingen, de positie van de rechtzoekende uitdrukkelijk meegenomen worden. Aangezien naar de ervaring van de Orde meer dan 80% van de (huidige) ‘gebruikers’ van het stelsel van gefinancierde rechtshulp een inkomen heeft op bijstandsniveau, gepaard gaande met geen of een zeer geringe aflossingscapaciteit, is een leenstelsel feitelijk geen oplossing. Het is bij uitstek deze groep die men niet met schulden op langere termijn zou moeten belasten. Die komt dan van de regen in de drup. Het WODC concludeert (zoals in het consultatiedocument op pagina 17 aangehaald) dan ook, met gevoel voor understatement: “Al met al wijzen de kenmerken van althans de huidige gebruikers van gesubsidieerde rechtsbijstand op dit moment niet op gunstige condities voor een leenstelsel.”

De Orde ziet niet in op welke wijze deze oplossingsrichting iets verandert aan het door het ministerie als bezwaar beschouwde financiële open einde van het stelsel. Het stelsel blijft immers ongewijzigd, slechts de kosten, c.q. het risico worden elders neergelegd.

Naast de te verwachten aanzienlijk incassokosten en te verwachten financiële verliezen op dit stelsel, is met name van belang dat het aannemelijk is dat rechtzoekenden enkel nog op grond van een financiële argumentatie – zo deze al een kloppend beeld van de kosten kan verkrijgen - zullen kunnen besluiten een zaak bij de rechter aanhangig te maken. Ingeval van rechtzoekenden die op bijstandsniveau zitten, laat de uitkomst zich raden. Daarmee wordt onterecht en enkel op financiële gronden de toegang tot de rechter geblokkeerd. Door de rechtsbijstand afhankelijk te maken van een lening wordt de effectieve toegang in zulke mate bedreigd dat in de visie van de Orde geen sprake meer is van effectieve rechtsbescherming.

Ook is de Orde van mening dat bij het doorvoeren van het profijtbeginsel door een leenstelsel niet uit het oog mag worden verloren dat al een grote wijziging in dit domein is doorgevoerd, namelijk de afschaffing van bijzondere bijstand voor proceskosten in het merendeel van de gemeenten en het principe van het kostendekkende griffierecht. Deze ingrepen zijn al op het profijtbeginsel geënt. Beide omstandigheden worden ten onrechte niet in de analyse van het consultatiedocument betrokken, maar dragen wel in hoge mate bij aan het verder ontoegankelijk maken van de toegang.

Secundair constateert de Orde dat in het consultatiedocument is beschreven dat het WODC in het recente verleden de mogelijkheden van een leenstelsel heeft onderzocht. De conclusie was dat de administratieve lasten hoog zijn en de baten slechts zeer beperkt.

Ten aanzien van die lasten ontstaat een ontmoedigend beeld omdat deze al snel een onevenredig groot aandeel van de totale kosten zullen vormen (nog los van de onwenselijke creatie van een extra bureaucratische laag):

- Kosten voor de poortwachter (Juridisch Loket)
- Kosten voor het beoordelen van de af te geven toevoeging
- Kosten voor het beoordelen van de declaratie

- Kosten om de effecten van peiljaarverlegging en van onbekend inkomen in het T-2 jaar te beoordelen. Dit levert een grote belasting op voor het uitvoeringsapparaat van de Raad voor Rechtsbijstand.
- Kosten in verband met de resultaatsbeoordeling
- Kosten om de draagkracht te beoordelen na het einde van de zaak en dat ook nog eens periodiek, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek van de rechtzoekende
- Kosten voor de incasso. Het is de vraag waar de incasso en het daarbij horende risico gelegd zou moeten worden. Daarbij geldt dat slechts 15% van de leningen kan worden geïncasseerd, aldus het genoemde WODC onderzoek.

Deze cumulatie van (extra) kosten is strijdig met de in de laatste jaren door de overheid ingezette lijn dat de administratieve lasten lager moeten zijn. In het huidige stelsel, met High Trust als leidraad, is daarop zwaar ingezet. De Orde ondersteunt High Trust. De met een leenstelsel voorziene samenhangende (additionele) lasten – zowel in financiële termen als vanuit het perspectief van lastenverzwaring voor advocaten, tezamen met de verslechtering van de toegang tot het recht voor de rechtzoekende, leidt voor de Orde tot de conclusie dat een leenstelsel geen positieve bijdrage levert, voor welk rechtsgebied dan ook, aan hetgeen de gefinancierde rechtsbijstand binnen de rechtsstaat behoort te beogen.

### **“Denkrichting aanbesteding”**

Ook ten aanzien van de denkrichting aanbesteding ontbreekt de visie op de maatschappelijke betekenis van gefinancierde rechtsbijstand, meer concreet een duidelijk en goed onderbouwd beeld van hoe het stelsel eruit zou moeten zien, welke doelstellingen bereikt moeten worden en een analyse van de effecten die een aanbesteding en de daarop volgende vorm van het gewijzigde stelsel dan moeten hebben. Het is daarom voor de Orde niet goed mogelijk om inhoudelijk in te gaan op de gestelde vragen en het geschetste scenario. De Orde beperkt zich dan ook tot een aantal opmerkingen en waarnemingen.

Ten eerste valt op dat voor het onderwerp aanbesteding in het consultatiedocument relatief veel ruimte ingeruimd is en op een aantal aspecten, zoals de regionale context, verder is uitgewerkt dan andere onderwerpen in het document. Dat zou wellicht kunnen wijzen op een voorkeur vanuit het ministerie voor deze denkrichting. Naar de mening van de Orde is een dergelijk ‘voorsorteren’ niet logisch zonder een nadere onderbouwing en uitwerking van de doelstellingen die met het stelsel worden beoogd en op welke wijze een aanbesteding daarin (beter) kan voorzien.

Het in het consultatiedocument benoemen van een aantal randvoorwaarden waaraan het nieuwe stelsel, c.q. de aanbesteding voor het nieuwe stelsel, zou moeten voldoen is op zich een juiste stap aangezien het een aanzet tot visievorming wil zijn, maar roept sterk de vraag op waarop deze voorwaarden gebaseerd zijn én, sterker nog, of aan deze randvoorwaarden wel kan voldaan indien voor een aanbesteding zou worden gekozen. Met andere woorden: waarom zou een aanbesteding wel kunnen voorzien in de geformuleerde randvoorwaarden, doch een andere invulling, waaronder evenzeer het huidige stelsel, niet?

Een aanbesteding zal een zeer ingrijpende exercitie zijn waarvan de uitkomsten volstrekt onzeker zijn. In dat kader vraagt de Orde zich af of, gelet op de ingeschatte kostenreductie van 5 tot 8%, zulk een fundamentele wijziging van het stelsel zinvol en proportioneel is. Overigens worden de aanzienlijke kosten van een aanbesteding (die

periodiek moet plaatsvinden), zowel voor de aanbestedende partij, maar zeker ook voor inschrijvende partijen, ten onrechte buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast lijkt ook voor aanbesteding geen sprake te zijn van een te voorspellen omvang van de uitgaven (zoals in het consultatiedocument als voornaamste nadeel van het huidige stelsel naar voren gebracht); de uitkomst van de aanbesteding, in financieel perspectief, is immers ongewis en is in die zin niet beter dan de huidige open einde regeling.

Een aanbesteding zal naar verwachting de kleine en middelgrote advocatenkantoren uit de markt drukken omdat in een aanbesteding de combinatie van volume, zo groot mogelijke geografische dekking én lage tarieven – ten onrechte – waarschijnlijk leidend zullen zijn. De vrees bestaat dat daarmee gespecialiseerde advocatenkantoren en dito vakmensen het onderspit zullen delven ten gunste van 'toevoegingsfabrieken'. Zoals eerder aangehaald, leidt echter juist specialisatie tot een betere dienstverlening.

Aanbestedingen hebben vanuit hun aard een tijdelijk karakter; ze gelden voor een aantal jaren. Het is mogelijk voor een flink aantal zaken op een bepaald rechtsgebied in te tekenen, suggereert het consultatiedocument. De advocaat loopt daarbij een groot risico: hij kan tot nu toe gedurende vele jaren op bepaalde terreinen uitstekende rechtsbijstand hebben verleend, maar de boot missen in de aanbesteding omdat hij een paar euro meer begroot heeft dan een kwalitatief slechte concurrent. Wie eenmalig een aanbestedingsprocedure gewonnen heeft, heeft daarmee geen enkele zekerheid voor een gunning een paar jaar later. Dit neemt elke bereidheid om te specialiseren weg. Het opbouwen van kwaliteit kost vele jaren, in elk geval langer dan de looptijd van een aanbestedingsovereenkomst.

Het is, zoals in de aanbestedingspraktijk algemeen blijkt, zeer gecompliceerd en daardoor zelden voorkomend, dat een aanbesteding plaatsvindt aan de hand van goed geoperationaliseerde kwalitatieve (gunnings-) criteria. Veelal zijn kwantitatieve criteria leidend in de veelal 'digitale' procedure die een aanbesteding vanuit zijn aard nu eenmaal is. Vanuit dat perspectief is het aanbesteden van 'commodity' goederen en diensten, zoals belminuten of kubieke meters aardgas, logisch en veelal ook (vanuit kostentechnisch perspectief) lonend, maar dat geldt zeker niet voor gespecialiseerde dienstverlening zoals rechtsbijstand. Indien enkel op prijs kan worden geselecteerd, ontstaat een pervers systeem dat een prikkel vormt voor beunhazerij of, op zijn best, voor beknipten op kwaliteit.

Voor rechtsbijstand zou kwaliteit – binnen een zekere financiële inkadering – het gunningscriterium moeten zijn en dat is, zoals gezegd, moeilijk tot onmogelijk op een juiste wijze in een aanbestedingsprocedure te vatten. Het consultatiedocument mist een grondige analyse en een argumentatie op welke wijze aanbesteding mét behoud van kwaliteitscriteria mogelijk is. Hoe kan kwaliteit als selectiecriterium steekhoudend worden meegenomen in een aanbesteding? Rechtsbijstand en de kwaliteit ervan zijn nu eenmaal niet af te meten aan het resultaat. Met andere woorden: in het model van aanbesteding bevinden zich onvoldoende waarborgen voor kwaliteitsnormering, zeker nu het model ook open zou moeten staan voor niet-advocaten. Het gevaar van daling van de kwaliteit van de rechtsbijstand is reëel aanwezig bij een aanbestedingsmodel.

In de visie van de Orde wordt de toegang tot het recht door de aanbesteding onnodig voorzien van bureaucratie, niet alleen voor de overheid, maar ook voor de advocatuur en de rechtzoekende. Ten aanzien van de rol van de overheid speelt bovendien mee dat deze behoorlijk complex, en vanuit de optiek van de Orde, ook een onwenselijke component krijgt indien tot aanbesteding wordt overgegaan: de staat is daarmee zowel

de 'kassier' als de aanbestedende partij die de gunningscriteria opstelt. Niet bepaald een combinatie van rollen die de Orde gerust maakt op de waarborging van een kwalitatief hoogstaand systeem van rechtsbijstand. Nog daargelaten dat dezelfde spelbepaler – de staat – in zeer veel gevallen tevens de wederpartij van de rechtzoekende is en zich reeds daarom niet als 'spelleider' behoort te willen manifesteren.

Daarnaast komt de vrije advocatenkeuze, die de Orde als een groot goed beschouwt, op de tocht te staan door aanbesteding. De individuele rechtzoekende kan niet meer kiezen welke advocaat hij wenst. Het mechanisme waarbij een rechtzoekende een advocaat aanzoekt om hem moverende persoonlijke redenen zou opgeheven worden. In een systeem van aanbesteding wordt de mogelijkheid van de rechtzoekende om op kwaliteit te selecteren – hetgeen in het huidige stelsel zeker plaatsvindt en een centraal element is in de individuele belangenbehartiging – uitgeschakeld.

De Orde tilt zwaar aan het recht van vrije advocatenkeuze. Het bevordert namelijk ook de concurrentie tussen advocaten als het gaat om (gepercipieerde) kwaliteit. In de visie van het consultatiedocument zouden de waarborgen om kwaliteit te leveren volledig in de aanbestedingssystematiek zelf komen te liggen, terwijl niet moet worden onderschat, zoals aangegeven, dat de rechtzoekende ook zelf goed in staat is, c.q. in de gelegenheid zou moeten zijn, om zijn advocaat de maat te nemen als het gaat om kwaliteit. De vrije advocatenkeuze is kortom een uitstekend middel om de kwaliteit van de advocatuur te bevorderen, terwijl een model van aanbesteding een kostbare operatie is, met naar verwachting ingrijpende wijzigingen in de marktstructuur, die naar de Orde vreest ten nadele zal werken van de kwaliteit van, en individueel maatwerk binnen de rechtsbijstandverlening.

Zonder nog de uitwerking van een na aanbesteding op te zetten structuur te kennen, zou een 'transferbureau' zaken in bulk gaan uitzetten bij de geselecteerde partijen. Dit zou strijdig zijn met de vereiste vertrouwelijkheid en miskent de individuele keuze van de rechtzoekende. Een dergelijk transferbureau zou de markt ook niet dynamischer maken zoals het consultatiedocument lijkt te veronderstellen, integendeel. Tenslotte zou een 'transferbureau' een extra bureaucratische laag vormen, hetgeen per definitie leidt tot extra kosten.

Als aandachtspunt bij een aanbesteding zou de Orde onder andere de positie van de rechtsbijstandverzekeraars onder de aandacht van het ministerie willen brengen. In hoeverre zijn zij in staat om goedkoper aan te bieden omdat zij ook opbrengsten hebben uit de rechtsbijstandsverzekeringen (kruissubsidiëring), welke opbrengsten de advocatuur niet kent. Mededingingsrechtelijk is dit verschil in type participatie niet verdedigbaar.

Ten aanzien van de in het consultatiedocument voorziene vergroting van de *beheersbaarheid van de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand* heeft de Orde eerder opgemerkt daarvan niet overtuigd te zijn. In hoeverre is in het aanbestedingsmodel immers niet ook sprake van een open einde regeling? De beoogde kostenreductie, die niet overtuigend is onderbouwd in het consultatiedocument, is dermate beperkt dat het op de schop nemen van het huidige stelsel niet gerechtvaardigd is. Verder meent de Orde dat het uiteindelijke effect van een (voorziene, doch niet onderbouwde) lagere beprijzing door aanbesteding het effect zal hebben van inkomensdaling bij de advocatuur. Dat klemt te meer nu het aanbod van zaken niet wordt beïnvloed danwel gereguleerd door het aanbestedingsmodel.



In dit verband wordt tenslotte opgemerkt dat de Algemene Raad onlangs een commissie heeft ingesteld, de Commissie Innovatie Strafrecht (voorfase), die binnenkort van start gaat en in een uitgebreid traject nieuwe werkwijzen voor de advocatuur gaat ontwikkelen. De Orde denkt dan ook vanuit dat perspectief graag met het ministerie mee bij de invulling van mogelijke alternatieve en kostenbesparende werkwijzen.

### **“Denkrichting omvorming eerste lijn tot poortwachter”**

Ten aanzien van het huidige functioneren van het Juridisch Loket bestaat de indruk bij een deel van de achterban dat het Juridisch Loket zich voornamelijk bezig houdt met het op aanbeveling van advocaten verstrekken van Diagnosedocumenten. Aan een inhoudelijke toets – waarschijnlijk met name op dit moment door de drukte – komt men amper toe, wat ertoe leidt dat de doorverwijzing naar een advocaat geen voorspelbaar proces is, hetgeen wel de opzet was. Hoewel deze voorstelling van zaken wellicht gechargeerd is, functioneert het Juridisch Loket daarmee op het moment niet als een poortwachter.

Het geleiden van alle verzoeken om gefinancierde rechtsbijstand via het Juridisch Loket komt neer op het restaureren van het Bureau voor Rechtshulp, dat juist enige jaren geleden is afgeschaft. De poging om alle gefinancierde rechtsbijstand via het Juridisch Loket te laten verlopen zal niet succesvol kunnen zijn omdat de markt beweeglijk is; zoals eerder opgemerkt, is de keuze van een rechtzoekende voor een individuele advocaat niet een keuze die de overheid voor hem kan maken vanwege het vertrouwelijke en individuele karakter van die keuze. Dat de overheid het inkomen en het vermogen normeert bij de beoordeling of een toevoeging wordt verstrekt, houdt niet in dat die overheid ook de keuze van de advocaat voorschrijft.

Een duidelijk zichtbaarder samenwerking tussen het Juridisch Loket, de Bureaus Slachtofferhulp, gemeentelijke diensten, Centra voor Jeugd en Gezin, andere maatschappelijke organisaties en de advocatuur zou wel wenselijk zijn en wellicht ook een zinnigere manier van doorverwijzen kunnen faciliteren.

Hierin is voor alle betrokkenen winst te behalen. De Orde verwijst naar de Innovatieagenda van het ministerie van Veiligheid en Justitie, waarin de succesvolle combinatie van het Juridisch Loket in de Rechtbank Rotterdam, en die van het Bureau Slachtofferhulp in de Rechtbank Arnhem, tot inspiratie hebben gediend voor het beleid van het ministerie in de richting van het ‘Multidoor Courthouse’. Dit past in een beleid waarin geschilbeslechting niet verder wordt gefragmenteerd maar juist bij elkaar wordt gebracht. Met dit beleid, het defragmenteren van processen en van eerstelijns rechtsvraagbehandeling, moet een besparing van inzet, c.q. een reductie van kosten bereikt kunnen worden.

Specifiek is de Orde van mening dat het zinvol is om een fusie of combinatie van de Juridisch Loketten met de Bureaus Slachtofferhulp tot stand te brengen. Immers, het type hulpvraag is vergelijkbaar en de combinatie van beide voorzieningen zou fors kunnen bijdragen aan een betere belangenbehartiging voor slachtoffers. Het spreekt voor zich dat dit ook leidt tot een veel efficiëntere benutting van budgetten. Daarnaast zou deze ‘één loket’ invulling de duidelijkheid voor de rechtzoekende doen toenemen.

Wellicht minder voor de hand liggend dan het hiervoor genoemde specifieke voorbeeld, is de combinatie met andere eerstelijns voorzieningen, maar vanuit de geformuleerde gedachte de moeite van het beproeven waard, naar de mening van de Orde. Het zou geen belemmering mogen zijn dat niet alle eerstelijnsvoorzieningen onder het



ministerie van Veiligheid en Justitie ressorteren. Er is ook een budgettair belang bij het onderzoeken van transdepartementale combinaties.

Voorts kan efficiëntie bevorderd worden door het in de rechtspraak zelf combineren van geschilbeslechtsingsvarianten, zodat een aantal geschillen kan worden beperkt tot één procedure in plaats van – thans – twee. Laagdrempelige en goedkope deskundigenrechtspraak, zoals in consumentengeschillen, kan gecombineerd worden met unus rechtspraak. Een bestaand voorbeeld van dit fenomeen is de pachtkamer. Voorheen deed zich dit in de Raden van Beroep eveneens voor. Implementatie op meerdere rechtsterreinen is denkbaar.

Het 'Multidoor Courthouse' beleid van het ministerie is naar het oordeel van de Orde dus een kans om te komen tot een efficiëntere en duidelijker eerstelijns rechtshulp en geschiloplossing, waarover van de zijde van de Orde graag over wordt meegedacht.