

Tweede Kamer der Staten-Generaal

t.a.v. de woordvoerders van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer

Postbus 20018

2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 6 november 2019

dossiernummer: 107803

uw kenmerk:

telefoonnummer: +31 (0)70-3353535

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: AO gefinancierde rechtsbijstand

Geachte woordvoerders van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer,

Geen fundament, geen draagvlak, geen impactanalyse

Donderdag 7 november 2019 houdt uw Kamer al weer het negende AO over het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In november 2018 presenteerde de minister voor Rechtsbescherming zijn contouren voor een nieuw stelsel. Het is nu een jaar later. Wij hebben eerder al duidelijk gemaakt dat de aannames van de minister op drijfzand zijn gebaseerd. Een jaar lang brieven, werkgroepen, vergaderingen en allerlei onderzoeken ten spijt, is van een gedegen fundament nog steeds geen sprake. Dit bleek ook tijdens de technische briefing in uw Kamer op 17 oktober jongstleden: er is geen fundament voor de plannen van de minister. Draagvlak bestaat evenmin. Het is dan ook niet zo raar dat zijn plannen geen concrete uitwerking hebben gekregen. Ook een pilot als Legalguard blijft steken in een handjevol zaken omdat het draagvlak bij rechtzoekenden ontbreekt. Ook ontbreekt een gedegen impactanalyse. Desondanks blijft de minister volharden in zijn standpunt dat zijn stelselwijziging binnen het huidige uitgavenkader te financieren is en dat er dan ook nog eens geld overblijft om een redelijke vergoeding voor sociaal advocaten te realiseren.

Hoeveel AO's nog nodig voor inzicht?

De vraag dringt zich dan ook op hoeveel AO's er nog nodig zijn om te doen inzien dat de ingeslagen weg van de contourennota tot mislukken is gedoemd. De NOvA loopt niet weg voor verbeteringen van het stelsel en heeft daar ook tal van initiatieven voor aangedragen. De minister kan wel zeggen dat zijn deur altijd open staat maar je komt alleen binnen als je een geloofsbelijdenis aflegt op de contourennota. Daarnaast is ons helaas gebleken dat je geen gehoor vindt voor de nood binnen de sociale advocatuur. De deur van de minister is de facto dicht.

Bezuiniging op bezuiniging, rapport op rapport

Vanaf 2011 is bezuinigd op het budget voor gefinancierde rechtsbijstand. In 2011 is de eerste tranche verlaging van vergoedingen doorgevoerd. In 2013 de tweede tranche verlaging. In 2015 is de indexatie voor de jaren 2015-2019 uitgeschakeld, naast een generieke verlaging van het basisbedrag (vergoeding per punt). In diezelfde jaren verschenen rapporten met aanbevelingen om de vergoedingen voor sociaal advocaten te verbeteren (rapporten Wolfsen, Barkhuysen, Van der Meer).

Bezoekadres

Neuhuyskade 94

2596 XM Den Haag

Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

De afgelopen periode is er, ondanks moties¹ die er bij het kabinet op aandringen om op korte termijn iets te doen aan de tekorten in de gefinancierde rechtsbijstand, niets gebeurd. De minister voor rechtsbescherming blijft maar kijken naar de periode ná 2024. Wij kunnen niet anders dan constateren dat hij hiermee wegkijkt van de problemen die nu spelen en zijn verantwoordelijkheid binnen de kabinetsperiode niet neemt.

Extra geld voor politie, OM, Rechtspraak; niets voor advocatuur

De NOvA vroeg de minister voor Rechtsbescherming in september om gedurende een aantal jaren 25 tot 30 miljoen euro vrij te maken om de grootste nood van de sociaal advocaten te leningen ([LINK](#)). Reden daarvoor is dat het toekomstperspectief ontbreekt en, zoals treffend verwoord in het NJB, de sociaal advocaat een uitstervend ras wordt²: de instroom van jonge advocaten in het stelsel daalt al jaren. Die dalende trend wordt bevestigd in de nieuwste cijfers over 2018 van de Raad voor Rechtsbijstand³. De minister erkent de acute nood, maar weigert iets te doen. Dat is onbegrijpelijk in het licht van de begroting voor 2020 van het ministerie van Justitie en Veiligheid, waarin 'zorg voor de rechtsstaat' wordt genoemd als beleidsprioriteit. Voor de rechtspraak en politie wordt extra geld uitgetrokken om financiële tekorten op te lossen en extra te investeren in o.m. de aanpak van criminaliteit: circa 300 miljoen voor OM/politie en jaarlijks 95 miljoen voor de rechtspraak. Toch rept dezelfde begroting met geen woord over de belangrijke rol die de advocatuur in de rechtsstaat vervult.

Advocatuur wordt door minister niet op juiste waarde geschat

De beleidsagenda (onderdeel van de begroting 2020) van het departement is omineus. Op bladzijde 7 staat: "Een goed functionerende rechtsstaat is gebaseerd op solide instituties, zoals de rechtspraak, het openbaar ministerie, de nationale politie en het gevangeniswezen". In de beleidshoofdstukken wordt met geen woord gerept over de advocatuur. Het is veelzeggend dat de minister niet alleen bij het verdelen van extra middelen maar ook hier de advocatuur negeert. Tegen deze achtergrond probeert de NOvA al jaren een constructieve bijdrage te leveren aan een goede rechtsbedeling (de wettelijke taak van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie voor advocaten) en aan een goede toegang tot het recht. Maar een omgeving die geen waardering weet op te brengen voor het werk van advocaten en tegelijkertijd de inzet van verzekeraars en hbo-juristen bejubelt, biedt simpelweg geen voedingsbodem voor vruchtbaar overleg. Het is wrang dat eerst na de moord op een advocaat de advocatuur als pijler van de rechtsstaat weer in beeld kwam. Wij roepen uw Kamer op de advocatuur in staat te stellen die pijlerfunctie te kunnen blijven vervullen door nu de sociale advocatuur de helpende hand te bieden.

Onderuitputting aanwenden voor noodlijdende sociale advocatuur

In tegenstelling tot wat de minister in uw Kamer steeds beweert, dalen de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand al jaren. Er is sprake van onderuitputting. Ook in 2018 zijn de kosten lager dan begroot. Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat er in 2018 een overschot is van bijna 43 miljoen⁴. Bovendien komen minder mensen in aanmerking voor gefinancierde rechtsbijstand. Het bereik van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) onder de gehele Nederlandse bevolking op basis van inkomen en vermogen is afgenomen van 38,1% in 2017 naar 37,2% in 2018. Dat laatste alleen al leidt de komende jaren tot een extra kostendaling. Tot op heden heeft de minister de overschotten op de begroting voor gefinancierde rechtsbijstand uit het huidige

¹ Zie de motie Jetten/Segers van 19 september, Kamerstukken II 2019-2020 35300-18 [LINK](#)

² NJB 18 oktober 2019, aflevering 35, "kroniek van het strafprocesrecht", auteur Joost Nan

³ Cijfers en Trends 2018 (voorheen: Monitor gefinancierde rechtsbijstand), Raad voor Rechtsbijstand, [LINK](#)

⁴ Cijfers en trends 2018 Raad voor rechtsbijstand [LINK](#), Jaarverslag Raad voor Rechtsbijstand 2018, pagina 40-41 [LINK](#)

stelsel weggesluisd en deels aangewend voor redesign-pilots. Onduidelijk is waar het andere deel aan is besteed. De NOvA vraagt uw aandacht hiervoor. Waarom wordt het overschot niet aangewend ter implementatie van de aanbeveling van de commissie Van der Meer om een redelijke beloning voor sociaal advocaten mogelijk te maken? Dit is in lijn met het regeerakkoord en kan op een budgetneutrale manier nu er al een paar jaar sprake is van onderuitputting. Nergens staat immers dat hiervoor eerst een geheel nieuw stelsel moet worden ontworpen.

Geen toekomstverwachting voor jonge advocaten

Uit een recent onderzoek van de NOvA onder advocaat-stagiairs blijkt dat er nauwelijks mogelijkheden worden gezien om in de sociale advocatuur te kunnen werken. Ruim 83% van de ondervraagden schat de kansen dat ze na de stage een praktijk kunnen voeren die voor 50% of meer op gefinancierde rechtsbijstand is gebaseerd in als 'slecht' (61%) of 'niet goed' (22,1%). Eerder dit jaar bleek ook al dat 70% van bevroegde advocaten die nog wel werkzaam zijn in het stelsel, overweegt te stoppen vanwege het ontbreken van toekomstperspectief. Alarmerende cijfers die wat de NOvA betreft overduidelijk aantonen hoe hoog de nood is in de beroepsgroep. De (geringe) mutaties in het register van de Raad voor Rechtsbijstand bieden, anders dan de minister wil doen geloven, geen juiste indicatie voor de uitstroom: elke advocaat is gehouden cliënten te wijzen op toevoegingswaardigheid en elke advocaat, ook de advocaat die sporadisch een zaak op toevoegingsbasis verricht, moet ingeschreven staan in het register. De NOvA ziet dat advocaten stoppen met hun toevoegingspraktijk maar ook dat kantoren veel minder toevoegingszaken gaan doen. Dat blijkt niet uit mutaties in het register van de Raad voor Rechtsbijstand.

Maatschappelijke baten van rechtshulp: investeren loont

De NOvA vraagt zich af waarom niet nader gekeken wordt naar de maatschappelijke baten van het huidige stelsel. Alle commissies die de afgelopen jaren advies hebben uitgebracht over het stelsel oordelen niet voor niets dat het huidige stelsel gehandhaafd zou moeten blijven en slechts op onderdelen verbetering behoeft. Recentelijk is een rapport verschenen van de Wereldbank en de International Bar Association (IBA) waaruit blijkt dat investeringen in Legal Aid een belangrijke aanjager van de economie zijn en prioriteit verdienen, juist omdat de baten groter zijn dan de kosten⁵. Nederland behoort tot de kleine groep landen waar de afgelopen jaren (in toenemende mate) is bezuinigd op het rechtssstelsel⁶. Onderzoek naar rechtssstelsels in Europa uit 2018 laat zien dat deze bezuinigingen in Nederland leiden tot een verminderde toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand⁷. In een rapport van de OECD wordt erop gewezen dat ontoereikende budgetten van invloed kunnen zijn op de (kwaliteit van) dienstverlening. Uit genoemde rapporten wordt pijnlijk duidelijk dat de jaren waarin Nederland als gidsland optrad op het gebied van rechtssstatelijkheid en toegang tot het recht, inmiddels achter ons liggen.

Terugdringen procedures door de overheid

De minister heeft uw Kamer al een jaar voorgehouden dat er werk gemaakt wordt van het terugdringen van het aantal procedures door de overheid. De overheid treedt als partij op in 60% van de zaken in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. (Meer dan 30% van het totaal zijn strafzaken.) Onder het mom, 'de vervuiler betaalt', kondigde de minister maatregelen aan om dit percentage te verlagen. De NOvA constateert dat met dit voornemen in de praktijk niets is gedaan. Er is een congres met als thema "responsieve overheid" georganiseerd. Maar welke afspraken met

⁵ Rapport: 'A tool for Justice: a Cost Benefit Analysis of Legal Aid', 19 september 2019, [LINK](#)

⁶ 'European judicial systems – Efficiency and quality of justice', CEPEJ Studies nr. 26, 2018 Edition (2016 data) p. 38

⁷ idem

andere vakdepartementen en diensten als de IND, SVB, UWV, Belastingdienst zijn er nu eigenlijk gemaakt?

Geloof in zelfredzaamheid? Vertrouw op het recht!

Zelfredzaamheid van (kwetsbare) burgers is in onze ogen een idee fixe. Sociaal advocaten zien dagelijks in hun praktijk wanhopige rechtzoekenden die zich geconfronteerd zien met complexe problemen die zich niet via een loketje of een poortwachter laten oplossen. Het geloof in zelfredzaamheid is goedkoop, letterlijk en figuurlijk. Wij hopen dat uw Kamer deze kwetsbare groep voorziet van adequate rechtsbijstand. Als mensen het geloof in de overheid hun werkgever, hun verhuurder, hun partner, hun burens of wat dan ook kwijt zijn, laat die mensen dan in ieder geval nog het geloof in het recht behouden. Het recht en onze rechtsstaat vormen een verbindend element waar we zuinig op moeten zijn. Daar moeten we niet op bezuinigen.

Hoogachtend,
Namens de algemene raad



Mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

Bijlage: Factcheck 2019

Bewering van Dekker over het stelsel	Waar heeft de minister dit gezegd?	Wat is het echte verhaal?
“Het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand is de afgelopen 17 jaar gestegen met 42 procent.”	Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 09-11-18 Nieuwsuur Rechtsbijstand op de schop, het verzet groeit 22-01-19	<p>Er is 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.¹</p> <p>Ook de uitgaven voor de toevoegingen nemen af: in 2016 werd 345 miljoen aan vergoedingen voor toevoegingen betaald, in 2017 was dat 318 miljoen.²</p> <p>Bovendien kloppen de cijfers van de minister niet. De minister kijkt liefst 17 jaar terug, maar houdt in zijn cijfers ten onrechte geen rekening met inflatiecorrectie, bevolkingsgroei en wetgeving die ervoor gezorgd heeft dat meer mensen recht hebben op gefinancierde rechtsbijstand.</p>
“Internationaal gezien zit Nederland met de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand aan de top”	Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 09-11-18	<p>Nederland behoort tot de kleine groep landen waar de afgelopen jaren (in toenemende mate) is bezuinigd op het rechtssstelsel³. De onderzoekers constateren dat deze bezuinigingen in Nederland leiden tot een verminderde toegang tot de gefinancierde rechtsbijstand⁴.</p> <p>Veelzeggend ook is de constatering dat het budget voor het rechtssstelsel is verkleind, terwijl de publieke uitgaven zijn gegroeid⁵.</p>
“Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen”	Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde	<p>80 procent van de gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand geeft na afloop aan dat hun probleem is opgelost⁶.</p>

¹ 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 2018 is sprake van een verdere daling met 3%. (Cijfers en Trends 2018 (voorheen: Monitor gefinancierde rechtsbijstand), Raad voor Rechtsbijstand, [LINK](#) 2018).

² Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p. 130

³ ‘European judicial systems – Efficiency and quality of justice’, CEPEJ Studies nr. 26, 2018 Edition (2016 data) p. 38

⁴ idem

⁵ ‘European judicial systems – Efficiency and quality of justice’, CEPEJ Studies nr. 26, 2018 Edition (2016 data) p. 22 en 31

⁶ M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhus, Geschilbeslechttingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, 136

	rechtsbijstand 09-11-18 Nieuwsuur Rechtsbijstand op de schop, het verzet groeit 22-01-19	<p>Juridische oplossingen blijken vaak duurzame oplossingen te zijn.</p> <p>Een juridische oplossing wordt vaak bereikt zonder dat er een procedure bij de rechter nodig is. Advocaten schikken veel zaken. Goede juridische afspraken dragen bij aan de duurzaamheid van oplossingen op lange termijn. In het familierecht bijvoorbeeld kun je prima schikken, maar dat is veel meer dan het simpelweg uit elkaar halen van strijdende partijen. Je moet juist juridische afspraken maken over alimentatie, boedelverdeling, etc. om te voorkomen dat het conflict alsnog jaren voortsleept en eindigt met meerdere procedures bij de rechtbank.</p>
“Het loont voor advocaten om door te procederen, omdat ze per procedure een toevoeging krijgen.”	Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 09-11-18	<p>Advocaten krijgen ook een vergoeding voor het schikken van een zaak buiten de rechter om.</p> <p>Onnodig procederen is in strijd met de Gedragsregels voor de advocatuur en tuchtrechtelijk verwijtbaar.</p> <p>De bewering dat advocaten voor financieel gewin doorprocederen is niet op feiten of cijfers gebaseerd. Eerder al moest toenmalig staatsecretaris Fred Teeven tijdens een algemeen overleg over rechtsbijstand in de Tweede Kamer erkennen dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Sindsdien zijn er geen nieuwe onderzoeken gedaan⁷.</p>
“Het huidige stelsel moet worden hervormd.”	Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 09-11-18	<p>De ‘noodzaak’ voor een nieuw stelsel is op geen enkel moment door de minister onderbouwd. Twee opeenvolgende (door de overheid ingestelde) commissies hebben geconcludeerd dat het stelsel in de grond goed werkt.</p> <p>Naar aanleiding van het rapport van de commissie Wolfsen⁸ luidde het kabinetsstandpunt dat het huidige stelsel op hoofdlijnen goed functioneert, maar dat het</p>

⁷ Algemeen overleg op 26 maart 2014; het verslag van het overleg is vastgesteld op 27 mei 2014, Kamerstukken II 2013-2014, 31753, nr. 84, p. 35.

⁸ “Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.”, rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie Wolfsen), Bijlage bij Kamerstukken 2015-2016 II 31753, nr. 110.

		<p>wel verbeterd kan worden, waarbij de goede aspecten van het stelsel bewaard blijven⁹.</p> <p>De opdracht aan de commissie Van Der Meer, die onderzoek deed naar de puntentoekenning in het systeem van gefinancierde rechtsbijstand, nam ook het bestaande stelsel tot uitgangspunt. Van der Meer concludeerde dat er € 127 miljoen moet worden geïnvesteerd om de in het stelsel werkzame advocaten naar behoren te belonen¹⁰.</p>
<p>"Volgens het rapport Wolfsen is de kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat werkzaam binnen het stelsel nog te vaak niet voldoende."</p>	<p>Kamerbrief Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand 09-11-18</p>	<p>Dat is een onjuiste weergave van het rapport. Wolfsen stelt in feite dat "in voorkomende situaties" de kwaliteit onder de maat is, maar dit geldt zeker niet in zijn algemeenheid. Integendeel: "Er is een zeer grote groep zeer toegewijde rechtsbijstandsverleners die op kwalitatief hoog niveau de vaak zo noodzakelijke rechtsbijstand levert aan minder draagkrachtigen."¹¹"</p>
<p>"Advocaten steken teveel tijd in zaken waardoor rechtsbijstand teveel geld kost."</p>	<p>Buitenhof, 29-09-19</p>	<p>Het tegendeel is waar: het verlenen van noodzakelijke rechtsbijstand aan rechtzoekenden kost meer tijd dan wordt betaald door de overheid. Het is juist de overheid die de tijd die nodig is om een zaak af te handelen, te laag inschat. Dat concludeerde ook al de commissie Van der Meer.</p> <p>Het aantal complexe zaken is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Advocaten hebben er steeds meer taken bijgekregen door gewijzigde wetgeving (bv verplichte verhoorsbijstand, verplicht ouderschapsplan bij echtscheidingen). Ondanks de toename van taken en werkzaamheden is de vergoeding voor advocaten gedurende twintig jaar nooit aangepast.</p>
<p>"Advocaten zeggen wel dat ze overwegen te stoppen met gesubsidieerde rechtsbijstand, maar die geluiden worden niet onderschreven door de cijfers</p>	<p>Antwoorden op kamervragen d.d. 25 september 2019</p>	<p>De cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand laten zien dat het aantal advocaten in het stelsel wel degelijk daalt. De Raad voor Rechtsbijstand noemt dit 'opmerkelijk', waarbij geadviseerd wordt om</p>

⁹ Brief van 31 mei 2016 aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie, Kamerstukken II 2015-2016, 31753, nr. 118, p. 8.

¹⁰ "Andere tijden", eindrapport van de Commissie evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (Commissie Van der Meer), TK 2017-2018, Bijlage bij Kamerstuk 31753, nr. 142.

¹¹ "Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand", rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, p 136.

van de Raad voor Rechtsbijstand.”		deze ontwikkeling goed in de gaten te blijven houden, juist omdat 'er sprake is van onderbetaling van deze beroepsgroep.' ¹²
“Als het gebrek van jonge aanwas in de sociale advocatuur te maken heeft met bijvoorbeeld de druk die er op kantoren is, waardoor er onvoldoende ruimte is om mensen op te leiden, dan is dat wat mij betreft een serieus punt dat ik graag oppak.”	Antwoorden op kamervragen d.d. 25 september 2019	Dat punt legt de minister al jaren naast zich neer. De NOvA heeft de minister gewaarschuwd voor dit gevaar. Al jarenlang hebben advocatenkantoren in het stelsel te kampen met teruglopende omzetten. Het aannemen van jonge afgestudeerde juristen vindt nauwelijks plaats vanwege deze omzetdruk. De commissie-Van der Meer waarschuwde hier in 2017 ook al voor. De minister zegt dat hij dit punt dus 'graag oppakt', maar daarvan is tot dusverre niets gebleken.

¹² Raad voor rechtsbijstand, Nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, Utrecht 2018, p. 39.