

## POSITION PAPER

Rondetafelgesprek rechtsbijstand 25 januari 2018

Nederlandse orde van advocaten (NOvA)

---

### Inleiding

De titel 'Andere Tijden' van het eindrapport van de commissie Van der Meer zegt alles. De jarenlange bezuinigingen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand hebben hun tol geëist. De wijze waarop de afgelopen jaren met het stelsel is omgegaan, is niet langer verantwoord.

De commissie Van der Meer heeft geconstateerd dat het stelsel dringend groot onderhoud nodig heeft. Zaken vergen veel meer tijd dan door de huidige puntentoekenning wordt gedekt, waardoor advocaten worden onderbetaald. Er is jaarlijks een investering van € 127 miljoen extra nodig. Het feit dat een onafhankelijke onderzoekscommissie na uitvoerig en gedegen onderzoek deze conclusie trekt, terwijl deze commissie de opdracht had gekregen alleen 'budget neutrale' voorstellen te doen, geeft aan hoe urgent de investering op dit moment is.

De reactie van het kabinet van 27 november 2017 op het eindrapport van de commissie Van der Meer is een verdere aantasting van de toegang tot het recht en een klap in het gezicht van de sociale advocatuur. De staat miskent de verplichting om te voorzien in adequate rechtsbijstand voor on- en minvermogenden. De NOvA acht het van groot belang dat dit rondetafelgesprek wordt gevoerd gezien de wankelende positie van het stelsel en waardeert de uitnodiging om deel te nemen.

In dit position paper licht de NOvA toe waar de focus zou moeten liggen voor een deel van de gevraagde investeringen in het stelsel. Gezien het plan van de minister om het komende half jaar nogmaals om tafel te gaan, heeft de NOvA bij dit position paper een overzicht opgesteld van alle overleggen sinds 2011 waaraan door de NOvA/toevoegingsadvocatuur op constructieve wijze is deelgenomen.

### De vervuiler dient te betalen

Het is een gegeven dat nieuwe, complexe wet- en regelgeving vaak een extra beroep op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand teweeg brengt.<sup>1</sup> Verschillende ministeries veroorzaken hierdoor een toenemende vraag naar rechtsbijstand zonder dat hier extra budget voor het stelsel tegenover staat. De NOvA stelt dat zou moeten gelden: "de vervuiler betaalt". Dit sluit ook naadloos aan op de conclusie van de commissie Van der Meer, die stelt dat het huidige systeem van financiering van de rechtsbijstand niet adequaat reageert op ontwikkelingen in wet- en regelgeving en dat het adagium zou moeten zijn "dat de veroorzaker van wetgeving die gevolgen heeft voor het beroep op rechtsbijstand daarvoor ook financieel verantwoordelijk moet worden gehouden".

Tevens heeft de commissie onderzocht dat de huidige afwegingskaders voor de financiering van het stelsel voornamelijk op de volume-effecten zien van wet- en regelgeving, maar er nagenoeg geen rekening wordt gehouden met de zwaarte en complexiteit van zaken. Dit in tegenstelling tot de rechtspraak, waarbij "effecten van nieuwe wet- en regelgeving worden vertaald in extra behandelingskosten van een specifieke zaaksoort en dus een hogere prijs per zaak".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: Nieuwe WMO 2015: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/80-procent-meer-rechtszaken-over-Wmo-in-eerste-helft-2015.aspx>

<sup>2</sup> Eindrapport Commissie Van der Meer, 'Andere Tijden', pagina 149-150

De NOvA is van mening dat met het systeem dat de rechtspraak hanteert een eerste stap kan worden gezet naar de benodigde investeringen voor het stelsel. Ieder beleidsvoornemen en wetsvoorstel van een ministerie dient dan ook te worden voorzien van een paragraaf ‘gevolgen voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand’ wat zowel ziet op volume-effecten als effecten op zwaarte en complexiteit van zaken. Hierover heeft de NOvA-commissie ‘Duurzaam stelsel’ eind 2015 ook al gedachten geformuleerd en de aanbeveling gedaan dat bij wijziging van wet- en regelgeving en beleid een ‘rechtsbijstandseffectenrapportage’ moet plaatsvinden.<sup>3</sup>

Bij 60% van de zaken in het stelsel is de overheid zelf partij (bijlage 1). Het is van belang dat het kabinet zich dit realiseert en hierin ook kritisch naar zichzelf kijkt. Niet voor niets heeft de commissie Van der Meer de constatering gedaan dat overheden een grote veroorzaker van het beroep op rechtsbijstand zijn, zowel “in de sfeer van nieuwe wetgeving, maar ook als het gaat om het - soms tegen beter weten in - uitlokken of voeren van procedures”.<sup>4</sup>

### **Terugloop deelname stelsel**

De bezuinigingen hebben flinke sporen nagelaten. De aantrekkelijkheid van het beroep van sociaal advocaat is sterk afgenomen. Het stelsel trekt geen jonge, nieuwe advocaten aan die juist voor het voortbestaan van een duurzaam, kwalitatief hoogwaardig stelsel essentieel zijn. Het aantal advocaten in het stelsel loopt namelijk sinds 2015 voor het eerst terug; daarvoor was elk jaar groei zichtbaar.<sup>5</sup> Tevens neemt het aantal advocaten in het stelsel van 61 jaar en ouder sinds 2010 elk jaar toe. Advocaten in de leeftijdscategorie 51- 60 jaar hebben al jarenlang de meeste toevoegingen.<sup>6</sup>

Aan deze situatie dient op korte termijn wijziging gebracht te worden om een blijvend verlies aan kennis en ervaring door het vertrek van advocaten te voorkomen. Verbetering van de vergoeding aan de deelnemende advocaten zal daaraan positief bijdragen.

### **Kwaliteit**

De algemene raad van de NOvA, die verantwoordelijk is voor het bevorderen van de kwaliteit van de advocatuur teneinde rechtzoekende kwalitatief goede rechtshulp te kunnen bieden, heeft integraal kwaliteitsbeleid<sup>7</sup> als speerpunt bestempeld. Daarbinnen is specialisatie een belangrijk onderwerp. Hierover wordt ook regelmatig overleg gevoerd met de Raad voor Rechtsbijstand ten aanzien van de inschrijvingsvoorwaarden.

In juni 2017 is de ‘Verordening kwaliteitstoetsen’ aangenomen. Hierdoor zijn alle advocaten verplicht elk jaar deel te nemen aan een vorm van gestructureerde feedback (interview, peer review of gestructureerd intercollegiaal overleg). Deze kwaliteitsimpuls is mede in het belang van de rechtzoekende. Daarnaast is de algemene raad bezig met het invoeren van kwaliteitsbevorderende maatregelen. Een vernieuwd verplichtend rechtsgebiedenregister voor alle advocaten moet ervoor zorgen dat aan rechtzoekenden inzichtelijk wordt gemaakt welke specialisaties advocaten hebben met daarbij behorende opleidingsverplichtingen. Voorts is de algemene raad bezig om te bepalen welke vereisten kunnen worden gesteld aan specialisatie.

<sup>3</sup> Eindrapport Commissie ‘Duurzaam stelsel’, pagina 126

<sup>4</sup> Eindrapport Commissie Van der Meer, ‘Andere Tijden’, pagina 147

<sup>5</sup> Monitor Gefinancierde Rechtsbijstand 2016, pag. 121

<sup>6</sup> Monitor Gefinancierde Rechtsbijstand 2016, tabel B11.13, pagina 211

<sup>7</sup> Onder integraal kwaliteitsbeleid wordt verstaan het in onderling samenhang benaderen van en richting geven aan kwaliteitsbevorderende maatregelen.

Daarnaast is de NOvA medio 2016 begonnen met het project 'BA2020' voor het toekomstbestendig maken van de beroepsopleiding. Aanleiding hiervoor is onder meer de toenemende diversiteit in de balie, de toenemende specialisatie, de internationalisering en de invloed van ICT op het beroep.

Toevoegingsadvocaten willen de kwaliteit blijven leveren die zij gewend zijn, maar ondervinden dat hen dit de afgelopen jaren steeds moeilijker is gemaakt. De advocaten die er nog zijn, hebben grote moeite om het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven als gevolg van de gebrekkige financiering. Nieuwe aanwas wordt ontmoedigd en de zittende advocaten wordt ten onrechte kwaliteitsgebrek verweten. Kwaliteit heeft een prijs, die al jarenlang onder de maat is.

### **Deelname NOvA overleggen ministerie**

De minister doet in zijn reactie op het rapport van de commissie Van der Meer een beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van alle organisaties om met verbeteringen te komen. De NOvA toont zich nauw betrokken bij het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. In bijlage 2 is een overzicht van (nagenoeg) alle overleggen opgenomen, waaraan de NOvA sinds 2011 heeft deelgenomen die vanuit onder andere het ministerie van Justitie en Veiligheid of de Raad voor Rechtsbijstand zijn georganiseerd. Al jarenlang is er vanuit de toevoegingsadvocatuur op constructieve wijze meegedacht over de toegang tot het recht en een duurzaam stelsel. Dit is gedaan vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid en de intrinsieke motivatie om de toegang tot het recht voor de kwetsbare rechtzoekenden te waarborgen.

Eind 2011 heeft het ministerie al verschillende visies op het huidige stelsel gepresenteerd in het "Consultatiedocument inzake vernieuwing van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand", zoals een leenstelsel of verzekeringsmodel. De NOvA heeft hier destijds verschillende gesprekken over gevoerd. Tevens is door de NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel' ook uitgebreid ingegaan op de in 2011 gedane voorstellen uit het consultatiedocument.<sup>8</sup>

Inmiddels liggen er drie onderzoeksrapporten<sup>9</sup> en brokkelt het stelsel steeds verder af. Het gegeven dat de minister nu wederom een beroep doet op 'de denkkraft in het veld' doet geen recht aan de inzet die reeds is geleverd. De NOvA vraagt zich af wat er na alle brainstormsessies, werkgroepen, expertbijeenkomsten en drie onderzoekscommissies nog valt toe te voegen. Desondanks zal de NOvA aanschuiven bij de gesprekken die komend halfjaar worden georganiseerd.

### **Tot slot**

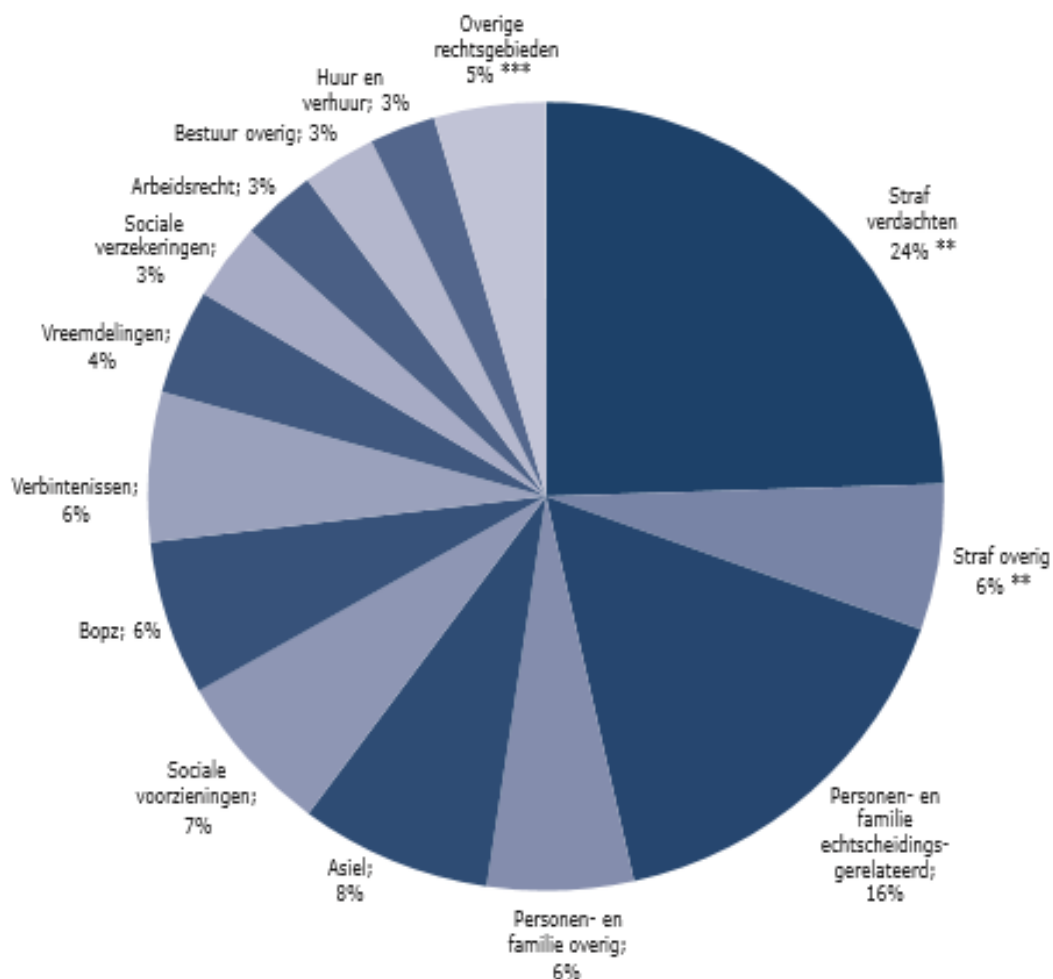
De NOvA hoopt dat het rondetafelgesprek een opmaat zal zijn naar daadwerkelijke andere tijden, waarbij het belang van de advocatuur voor de kwetsbare rechtzoekende en diens toegang tot het recht wordt onderkend en hiernaar wordt gehandeld. Het bestaan van pleitbezorgers voor onmachtige burgers is van groot belang voor een evenwichtige samenleving.

<sup>8</sup> Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel', pagina 111-122

<sup>9</sup> Eindrapporten Commissie Wolfsen, Commissie Barkhuysen, Commissie Van der Meer

**BIJLAGE 1<sup>10</sup>**

**Figuur 4.6 Uitsplitsing in percentages van de afgegeven reguliere toevoegingen naar soort toevoeging over 2016\***



Zaken waarbij overheid zelf partij is (61%)

- Strafrecht 30%
- Asielrecht 8%
- Vreemdelingenrecht 4%
- Sociaal voorzieningen 7%
- Sociaal verzekeringsrecht 3%
- BOPZ 6%
- Bestuur overig 3%

<sup>10</sup> Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, pagina 73

**BIJLAGE 2**

	Bijeenkomst	Organisaties/deelnemers
<b>2017</b>		
13 november 2017	Bespreking RvR programmaplan	RvR
27 september 2017	Bespreking RvR met Slachtofferhulp NL	RvR
25 september 2017	Rondetafelgesprek BOPZ RvR	RvR
19 september 2017	Gesprek Van der Vlist inzake onderzoek samenvoeging RvR-JL	
18 september 2017	'Denktank' strafrecht RvR	RvR
26 juli 2017	Evaluatie pilot rechtsbijstand veilig landzaken (asiel)	RvR
18 juli 2017	Overleg RvR adviescommissie exu	RvR
26 juni 2017	Overleg RvR inzake project toevoeg- en vaststelprocessen	RvR
29 mei 2017	Programmaplan RvR+JL 'Versterking rechtsbijstand'	RvR, JL, V&J
25 april 2017	Bespreking RvR project informatievoorziening	RvR
13 maart 2017	Bespreking Achmea (Verbond van Verzekeraars)	Verbond van Verzekeraars
6 februari 2017	'Denktank' strafrecht RvR	RvR
23 januari 2017	Bespreking concept-programmaplan Raad voor Rechtsbijstand	RvR
januari – juli 2017	Hoorzittingen Commissie Van der Meer	Commissie Van der Meer
<b>2016</b>		
9 november 2016	Expertsessie motie Van Nispen/Swinkels (scenario's verruiming inkomensgrenzen stelsel)	V&J
7 november 2016	'Denktank' strafrecht RvR	RvR
10 oktober 2016	2e informatieoverleg V&J kabinetsmaatregelen stelsel	V&J, RvR, JL
7 oktober 2016	1 <sup>e</sup> informatieoverleg V&J kabinetsmaatregelen stelsel	V&J, RvR, JL
september- november 2016	Gesprekken V&J over aangenomen motie Van Nispen c.s. m.b.t. 900-puntengrens	V&J
8 september 2016	Algemeen Overleg gefinancierde rechtsbijstand TK	TK
18 juli 2016	Verkenkend gesprek RvR eerstelijns rechtsbijstand	RvR
22 juni 2016	Rondetafelgesprek TK kabinetsreactie commissie Wolfsen	TK
6 april 2016	Verdiepende conferentie rechtsbijstand	V&J
24 mei 2016	Informatiebijeenkomst RvR (exu en HT)	RvR

17 mei 2016	Bespreking inzake kabinetsreactie Wolfsen	V&J
28 april 2016	Opzet en vraagstelling nieuwe Commissie inzake rechtsbijstand (later: commissie Van der Meer)	V&J
15 april 2016	Bespreking Achmea (Verbond van Verzekeraars) inzake rechtsbijstand	Verbond van Verzekeraars
13 april 2016	Overleg vervolg na verdiepingsconferentie	V&J
7 april 2016	Verdiepende conferentie rechtsbijstand, specifiek strafrecht	V&J, RvR, JL, Sociaal Raadslieden, etc.
6 april 2016	Verdiepende conferentie rechtsbijstand	V&J, RvR, JL, Sociaal Raadslieden, etc.
maart 2016	Invulling Eerste lijn rechtsbijstand	Diverse specialisatieverenigingen
29 maart 2016	Symposium Rechtsbijstand voor de burger	RvR
24 maart 2016	Versterking van eerste en tweedelijns rechtsbijstand	V&J, RvR, JL
22 maart 2016	Verdiepingsconferentie rechtsbijstand	V&J
21 maart 2016	Opzet en vraagstelling nieuwe Commissie inzake rechtsbijstand (later: commissie Van der Meer)	V&J
1 maart 2016	Expertgroep Arbeidsrecht en toevoegingen	NOvA
15 februari 2016	Conferentie V&J Gefinancierde rechtsbijstand / advies cie Wolfsen	V&J, RvR, JL, Sociaal Raadslieden, etc
26 januari 2016	Vorbereiding V&J Conferentie Gefinancierde rechtsbijstand	RvR en JL
26 januari 2016	Sessie 'Bereik en zelfredzaamheid'	RvR
21 januari 2016	Sessie met alle specialisatieverenigingen n.a.v. rapport Wolfsen	Diverse specialisatieverenigingen
<b><u>2015</u></b>		
2 oktober 2015	Overleg inzake BOPZ	V&J
maart - december 2015	Besprekingen met Commissie Wolfsen	Commissie Wolfsen
maart - december 2015	NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel'	
<b><u>2014</u></b>		
18 november 2014	Klankbordgroep stelselwijziging rechtsbijstand	RvR, V&J, JL
30 september 2014	Klankbordgroep stelselwijziging rechtsbijstand	RvR, V&J, JL
2 september 2014	Kwaliteitsessie pilot versterking 1 <sup>e</sup> lijn	V&J
2 september 2014	Overleg kwaliteit vreemdelingenadvocatuur	V&J
2 september 2014	Overleg clawback-regeling	RvR, V&J
28 augustus 2014	Uitwerkingssessie versterking eerste lijn	RvR, JL, V&J
11 augustus 2014	Bespreking 'Scheiden o.b.v. gezinsinkomen'	V&J, vFAS
27 juni 2014	Opties versterking eerste lijn	V&J

22 april 2014	Gesprek ter verkenning van 'verzekeringsmodel' in stelsel gefinancierde rechtsbijstand	Delegatie Verbond van Verzekeraars
26 maart 2014	Algemeen Overleg Tweede Kamer gefinancierde rechtsbijstand	
29 januari 2014	Toelichting van diverse specialisatieverenigingen op knelpunten rechtsbijstand	V&J, diverse NOvA specialisatieverenigingen
28 januari 2014	Problematiek gefinancierde rechtsbijstand	Nationale Ombudsman
<b><u>2013</u></b>		
4 november 2013	Overleg stelselvernieuwing, specifiek personen- en familierecht	Raad voor de Rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand
september 2013 - december 2014	15 bijeenkomsten Werkgroep versterking eerste lijn / Pilots in diverse JL vestigingen	JL, RvR, V&J, Sociaal Raadslieden (Significant onderzoek)
september 2013 - december 2014	5 bijeenkomsten rondom pilots versterking eerste lijn in diverse JL vestigingen	JL, RvR, V&J, Sociaal Raadslieden (Significant onderzoek)
30 september 2013	Rondetafelgesprek Tweede Kamer gefinancierde rechtsbijstand	V&J, RvR, JL, Sociaal Raadslieden
9 april 2013	Voortgezet Algemeen Overleg gefinancierde rechtsbijstand	
<b><u>2012</u></b>		
Mei 2012	Gesprek ter verkenning van 'verzekeringsmodel' in stelsel gefinancierde rechtsbijstand	Delegatie Verbond van Verzekeraars
<b><u>2011</u></b>		
November 2011 – november 2012	Serie van gesprekken over de voornemens van V&J om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aan te passen ('Groenboek')	V&J, RvR, JL

Dit overzicht betreft overleggen en sessies waar externen bij betrokken zijn. De (interne) reguliere overleggen met de portefeuillehouders gefinancierde rechtsbijstand van de lokale Raden van orde en de talrijke overleggen met de specialisatieverenigingen zijn vanwege de veelvoud niet opgenomen, maar wil de NOvA hierbij wel benoemen.