

POSITION PAPER NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ten behoeve van het rondetafelgesprek op 22 juni 2016 in de Tweede Kamer omtrent de kabinetsreactie op het rapport 'Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand' d.d. 31 mei 2016

Inleiding

Onder de hele advocatuur, en in het bijzonder de sociale advocatuur, is grote onrust ontstaan door de kabinetsreactie van 31 mei 2016 met de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De maatregelen in de kabinetsreactie duperen direct rechtzoekenden en frustreren op een ongekeerde en onnodige wijze de bijstand door advocaten, juist aan die groep rechtzoekenden binnen onze samenleving die een dergelijke bijstand het meest nodig heeft.

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand staat al jaren onder druk als gevolg van verschillende bezuinigingsrondes. Al sinds 2007 heeft het stelsel immers continu te maken met taakstellingen. Hierdoor is het stelsel gaan wankelen. Een duurzaam stelsel betekent voor de NOvA bovenal een stelsel dat stabiel wordt en dat ook blijft. Een oplossing voor juridisch getinte problemen dient voor een ieder gewaarborgd te zijn, ook wanneer de burgers de hiermee gepaard gaande kosten niet (helemaal) zelf kunnen dragen.

Binnen de gehele justitiële keten bestaat onrust, bij onder meer de rechtspraak, het OM en de politie. Er is alle noodzaak om daarin te investeren. Extra wrang is dan ook de nieuwe aangekondigde taakstelling op de gefinancierde rechtsbijstand in de kabinetsreactie én (verhuld) in de bij de kabinetsreactie gevoegde beleidsdoorlichting. En dit terwijl de commissie 'Duurzaam stelsel' constateert dat geen sprake is geweest van een "ongebreidelde" kostenstijging. De commissie Wolfsen ondersteunt die bevinding met de constatering dat de stijging in uitgaven slechts wordt veroorzaakt door een autonome groei in volumes (van aantallen afgegeven toevoegingen).

De NOvA roept uw Kamer op om de ontstane onrust weg te nemen en door het kabinet duidelijkheid te laten verschaffen over de (nabije) toekomst van het stelsel. Het rondetafelgesprek en het daarop volgende Algemeen Overleg zouden prima als een start kunnen dienen voor de open discussie die de advocatuur voor ogen heeft. Niet alleen omdat de NOvA dat graag wil, maar vooral omdat ons rechtsbestel daarom vraagt.

Het voert voor deze position paper te ver om op elk detail van de kabinetsreactie in te gaan. De NOvA is graag bereid om daarover verder met uw Kamer van gedachten te wisselen.

Kernboodschap NOvA

1. Het belang van een duurzaam stelsel voor rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners staat voorop. Voor de NOvA is onduidelijk welke visie van het kabinet ten grondslag ligt aan de verwachting dat de gepresenteerde maatregelen leiden tot een (meer) duurzaam stelsel.
2. Een verdere kwaliteitsbevordering binnen de advocatuur is reeds geruime tijd ingezet en wordt ook verder gestimuleerd. Enkele van de voorgenomen maatregelen van het kabinet hebben daarop echter een contraproductieve uitwerking.
3. De voorgestelde maximumvergoeding, bestaande uit een maximum van jaarlijks 900 te declareren punten (hierna: maximumvergoeding), is een directe belemmering van de toegang tot het recht en tevens de doodsteek voor de groep van gespecialiseerde advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

4. De NOvA onderschrijft (wel) de kabinetsplannen om multiproblematiek vroegtijdig te signaleren en steunt het voorstel van informatie-uitwisseling tussen verschillende disciplines.
5. De (onafhankelijke) rol en positie van de advocaat binnen het stelsel dient behouden te blijven.

Belang van een duurzaam stelsel

De NOvA heeft het rapport met de veelzeggende subtitel 'Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand' van de (hierna te noemen:) commissie Wolfsen¹ grondig bestudeerd. Met teleurstelling en verwondering is dan ook kennis genomen van de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wolfsen, waarin de voorstellen van de commissie vrijwel geheel, zonder kanttekening of nadere uitwerking, worden overgenomen. Het is de NOvA niet duidelijk voor welk probleem de kabinetsplannen een oplossing bieden. De voorstellen zorgen voor een bureaucratisch en duur apparaat, zonder meerwaarde voor de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener.

Het pakket van de door het kabinet gepresenteerde maatregelen is naar inhoud en samenhang niet (voldoende) uitgewerkt. In de ogen van de NOvA ontbreekt een integrale visie van het kabinet op het rapport van de commissie Wolfsen en daarmee dus ook, nog ernstiger, een samenhangende visie op het stelsel en de positie van dat stelsel binnen de rechtsstaat.

Het huidige stelsel is naar zijn aard een goed stelsel, maar kan op een aantal punten worden verbeterd, blijkt uit de rapporten van de NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel'² en de commissie Wolfsen. De NOvA erkent die waarneming. De NOvA is, zoals eerder aangegeven vanuit zijn gevoelde medeverantwoordelijkheid voor het stelsel, graag bereid om zijn aandeel te leveren bij de hoogst noodzakelijke nadere uitwerking van de in de kabinetsreactie voorgestelde maatregelen. Als voorwaarde moet dan gelden dat die uitwerking niet plaatsvindt vanuit de premisse dat er wordt 'verduurzaamd om het verduurzamen', maar dat de rechtzoekende simpelweg beter wordt bediend en dat voor deze uitwerking de benodigde tijd wordt genomen, want met een dergelijke essentiële voorziening in de rechtsstaat kan niet worden geëxperimenteerd.

Kwaliteitsbevordering binnen de balie

De NOvA hecht veel waarde aan kwaliteit en specialisatie; twee terreinen die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De NOvA ziet een grote noodzaak van kwaliteit bij alle vormen van rechtsbijstand aan rechtzoekenden en is direct verantwoordelijk voor de kwaliteit van alle advocaten, dus ook de advocaten binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Aan de advocatuur worden terecht hoge kwaliteitseisen gesteld. De NOvA erkent haar rol met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de advocatuur en zal zich hiervoor blijven inzetten, met een focus op verdere specialisatie van advocaten. Gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor een goed functionerend stelsel van rechtsbijstand en het gegeven dat de verlening van gefinancierde rechtsbijstand een aanzienlijke inzet van publieke middelen vraagt³, heeft een gecombineerd kwaliteitsmodel van de NOvA en de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de RvR) een grote meerwaarde. Binnen dat model wordt de samenwerking met een duidelijke rolverdeling verder geïntensiveerd: de RvR gaat over de efficiënte inzet van overheidsmiddelen door

¹ Rapport 'Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand' onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen d.d. 30 november 2015, te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/30/rapport-rechtsbijstand-wolfsen

² Eindrapport van de commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' onder voorzitterschap van prof. mr. T. Barkhuysen d.d. 2 december 2015, te raadplegen op rechtsbijstandjuistnu.nl/advocatuur-doet-voorzet-duurzaam-stelsel-gefinancierde-rechtsbijstand/

³ Citaat uit de kabinetsreactie, p. 12 onder 3.2.1.

advocaten; de NOVA gaat over de inhoudelijke beoordeling van de aanpak en inhoud van zaken die een advocaat doet binnen het stelsel.

Voor het behoud van een verdere kwaliteitsbevordering is evident dat de overheid dient te zorgen voor een adequate en passende vergoeding voor de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners in het stelsel. Zoals gezegd, ziet de NOVA in het kabinetsstandpunt echter met name contraproductieve maatregelen op dit punt, waarvan de voorgenomen maximumvergoeding van 900 punten de voornaamste is.

Maximumvergoeding beperkt toegang tot het recht

Op dit moment mag een advocaat in het stelsel jaarlijks maximaal 2000 punten declareren. Uit de kabinetsreactie blijkt dat het voornemen is om deze puntengrens voor meer dan de helft te halveren, naar 900 punten. Niet aannemelijk wordt gemaakt wat de meerwaarde voor het stelsel van deze puntenverlaging kan zijn. Deze maatregel zou voor veel advocaten betekenen dat ze ruim de helft van hun toevoegingspraktijk moeten afstoten en "nee" moeten verkopen aan rechtzoekenden. Ook leidt deze ondoordachte maatregel tot minder specialisatie en daardoor tot minder kwaliteit; het is immers niet langer mogelijk om een gespecialiseerde praktijk op een rechtsgebied rendabel te maken. Advocaten worden gedwongen om er een ander rechtsgebied bij te gaan doen of om betalende zaken aan te trekken, zo veronderstelt het kabinet. Het is echter evident dat in een groot aantal rechtsgebieden (zoals asiel-, straf en psychiatrisch patiëntenrecht) nauwelijks of geen betalende zaken voorhanden zijn.

Deze maatregel leidt, puntsgewijs, tot:

- a) Grote overlast voor rechtzoekenden en een verdere afbraak van de toegang tot het recht,
- b) Versnippering van gespecialiseerde expertise bij advocaten en (daardoor) een ronduit inefficiënte inzet van overheidsmiddelen (verspilling),
- c) Hogere kosten voor uitvoering (RvR) en toezicht,
- d) Een ontoelaatbare vorm van overheidsinmenging in een vrij beroep,
- e) Het einde voor gespecialiseerde sociaal advocaten die juist de meest kwetsbare rechtzoekenden helpen.

In deze context is overigens voor de NOVA uiterst curieus de onderbouwing van de – overigens zeer terechte – door het kabinet overgenomen aanbeveling⁴ dat toevoegingsadvocaten een adequate vergoeding moeten ontvangen, vergelijkbaar met een ambtelijke schaal 12⁵ - voor toevoegingen en een ambtelijke schaal 15 voor advocaten die vooral extra bewerkelijke zaken doen. Wij zijn er tot op heden niet in geslaagd die berekeningen sluitend te krijgen op basis van de maximumvergoeding en dagen het kabinet uit dat wel inzichtelijk te maken.

Multiproblematiek

Het kabinet gaat in de reactie tevens in op multiproblematiek.⁶ De NOVA ondersteunt het voorstel om in het belang van rechtzoekenden, vanuit een bredere blik dan nu vaak het geval is, vroegtijdig met elkaar samenhangende en vaak ook elkaar versterkende problemen te signaleren en aan te pakken. De NOVA merkt wel op dat te allen tijde de toegang tot het recht moet zijn gewaarborgd.

⁴ In de kabinetsreactie als volgt verwoord: "Rechtsbijstandverleners krijgen een adequate vergoeding voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zonder een redelijke vergoeding ontstaat er druk op het aanbod van advocaten en mediators in het stelsel en op de kwaliteit van de door hen te leveren rechtsbijstand".

⁵ Zie p. 14-15 van de kabinetsreactie d.d. 31 mei 2016.

⁶ Onder multiproblematiek wordt verstaan wanneer een rechtzoekende meerdere problemen heeft en als gevolg daarvan meerdere toevoegingen aanvraagt (kabinetsreactie p. 10).

Het is om die reden dat de NOvA vraagtekens zet bij de zinsnede van het kabinet dat de medewerking van de rechtzoekende, die meerdere problemen heeft, niet vrijblijvend kan zijn als hij van gesubsidieerde rechtsbijstand voor de juridische aspecten van zijn conflict gebruik wil maken.

Eén van de aanbevelingen van het rapport van de commissie 'Duurzaam stelsel' is dat de samenwerking tussen advocaten met verschillende disciplines moet worden bevorderd om de beschikbaarheid van specialistische kennis in complexe en multiproblematische zaken te waarborgen. De NOvA kan zich vinden in een betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen rechtsbijstandsverleners als voorwaarde om te komen tot een vroege herkenning en analyse van multiproblematiek.

Enigszins verband houdend met de inzet van verschillende disciplines, constateert de NOvA dat de regering uitgaat van het onjuiste standpunt dat rechtsbijstandverleners een deel van de toevoegingszaken kunnen 'overnemen' indien de rechtzoekende een rechtsbijstandverzekering heeft. Nog los van de vaak specifieke 'maatwerk' aanpak die voor deze groep van rechtzoekenden nodig is, worden straf- en vreemdelingenrecht alsmede echtscheidingszaken eenvoudigweg niet gedekt door een dergelijke verzekering. En juist deze zaken vertegenwoordigen het overgrote deel van het beroep op het stelsel.

Eerstelijnsrechtsbijstand

De oplossingsroute die het kabinet voorstelt voor multiproblematiek maakt onderdeel uit van de inrichting van de eerstelijns rechtsbijstand. De NOvA ziet geen heil in de voorgestelde oriëntatie-gesprekken en oriëntatie-toetsen, maar kan zich wel vinden in een generieke versterking van de eerste lijn ten behoeve van de rechtzoekende. Daarbij dient het huidige High Trust-systeem voor advocaten in stand te blijven. Het is immers essentieel dat de juridisch inhoudelijke beoordeling van de toevoegwaardigheid primair bij een (onafhankelijk van de overheid opererende) advocaat blijft. Bovendien heeft High Trust zijn nut in de praktijk bewezen en is het een efficiënt systeem. Een grootschalig gebruik van oriëntatie-gesprekken en –toetsen introduceert via een omweg alsnog een verplichte poortwachter vanuit de overheid.

Tot slot

De NOvA dankt de Kamer en de andere deelnemers aan de ronde tafel voor de gelegenheid zijn standpunt kenbaar te maken en daarover te discussiëren. De NOvA hoopt en verwacht dat dit rondetafelgesprek de opmaat vormt tot een waarlijk open en inhoudelijke dialoog over het stelsel, waarvoor het kabinet ook de benodigde tijd uittrekt. Een dialoog die leidt tot een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor die groep van Nederlanders die écht niet zonder kan. Dat is immers ons aller gedeeld belang.