

**POSITION PAPER
GEFINANCIERDE RECHTSBIJSTAND
NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN**

Versie 22 oktober 2013

Inleiding

Bij brief van 12 juli heeft staatssecretaris Teeven een taakstelling van 85 miljoen Euro¹ op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand aangekondigd. Deze taakstelling komt bovenop de al forse bezuinigingsmaatregelen die per 1 oktober jl. zijn ingegaan. In de bezuinigingsronde van 1 oktober is onder meer sprake van een bijna-verdubbeling van de eigen bijdragen voor rechtzoekenden. Deze maatregelen komen bovendien bovenop de ook aangekondigde verhoging van de griffierechten.

Voor de context:

- Met deze nieuwe taakstelling en de reeds in werking getreden bezuinigingen is/wordt over de loop der jaren grofweg *een derde deel van het budget* voor gefinancierde rechtsbijstand weggehaald. Daarmee is sprake van een onverantwoorde afbraak van het stelsel.
- Daarmee worden *ruim 6 miljoen Nederlanders* potentieel getroffen: in 2012 viel 36% van de Nederlandse bevolking binnen het bereik van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.
- De toename van een beroep op rechtsbijstand is grotendeels verklaarbaar *uit meer en complexer overheidsbeleid*. Om de weg binnen alle instituties te vinden en om als burger je recht te kunnen halen, is bijstand van een juridische professional onontkoombaar geworden.

Naast de verdere verhoging van eigen bijdragen voor rechtzoekenden, is de staatssecretaris voornemens om complete rechtsgebieden zoals het huurrecht, verbintenissenrecht (consumentenrecht) en familierecht (echtscheiding bij gezamenlijk verzoek zonder kinderen) uit het stelsel te schrappen terwijl er geen volwaardig alternatief voor rechtsbijstand voorhanden is. Daarnaast worden rechtzoekenden en advocaten in het domein van het strafrecht onevenredig hard getroffen.

Mensen die uit hun huis worden gezet, hun baan verliezen, op onterechte gronden hun uitkering kwijtraken, psychiatrisch patiënten, asielzoekers, vreemdelingen en verdachten: deze mensen zijn afhankelijk van de hulp van een advocaat. Zij moeten kunnen vertrouwen op de beschikbaarheid van rechtsbijstand, zoals het een rechtsstaat betaamt.

In dit position paper licht de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: Orde) nader toe waarom deze taakstelling burgers onaanvaardbaar belemmert in hun rechtspositie en waarom het een moderne rechtsstaat als Nederland niet staat de toegang tot het recht zo in te perken.

Op een aantal aspecten van met name politiek-bestuurlijke aard wordt ingezoomd. Omdat niet vergeten mag worden om wie het nu echt gaat, namelijk de rechtzoekende, komt in dit position paper ook een aantal – op de huidige én voorziene praktijk berustende – casus aan de orde.

¹ In de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie is overigens een uiteindelijke besparing van 91 miljoen Euro ingeboekt in de periode tot en met 2018, in plaats van de 85 miljoen zoals door de staatssecretaris aan de Kamer gemeld. Voor dat verschil is tot op heden geen afdoende verklaring gegeven.

Casus A: Huurrecht

Debora heeft met moeite een klein kappersbedrijfje opgebouwd. Samen met haar man Gerard heeft zij een bruto jaarinkomen van € 15.000,-. Van dit inkomen moet zij haar gezin (met twee kinderen) onderhouden. Boven de winkel die zij huurt zit een woning. De eigenaar van de woning is failliet gegaan en zij kon uit het faillissement de woning kopen om daar met haar gezin te gaan wonen. Hierdoor kan zij maandelijkse lasten drukken omdat zij het dure eigen huurhuis kon opzeggen.

De failliete eigenaar van de woning blijkt een deel van de woning (80 m²) aan zijn eigen zoon te hebben verhuurd. Het huurcontract is door de curator pas na de aankoop door de vrouw ter beschikking gesteld. Debora kan niet onder de toezegging uit. De huur bedraagt € 150,- per maand en is zeer veel lager dan een marktconforme huur. Als koper van de woning kan Debora het huurcontract nooit opzeggen; alleen de huurder heeft dat recht. Als de huur wordt beëindigd door huurder heeft hij tot in lengte der dagen het recht de gehele woning (120 m²) voor een zeer minimaal bedrag (€ 20.000,-) te kopen. De zoon blijkt een veel groter deel van de woning in gebruik te hebben dan volgens het huurcontract is toegestaan. De woning is daarmee geheel onbruikbaar voor Debora en haar gezin. Door dit wurgcontract kan Debora de woning nooit zelf in gebruik nemen en dreigt ze failliet te gaan.

Debora heeft de huurder verschillende malen aangeschreven. Hij betaalt de huur structureel te laat. Hij weigert bovendien het deel van de woning dat hij niet heeft gehuurd te verlaten. Ook is hij niet bereid in gesprek te gaan over de bepalingen van het huurcontract. Debora is ten einde raad. In plaats van geld te besparen heeft ze nu dubbele woonlasten. Zij kan haar huurhuis immers niet opzeggen omdat de huurder niet uit de gekochte woning wil gaan. Debora schakelt een advocaat in.

De situatie nu met gefinancierde rechtsbijstand:

Debora krijgt gefinancierde rechtsbijstand en betaalt, gezien de geringe hoogte van haar inkomen, een eigen bijdrage van slechts € 77,-. De huurder reageert niet op brieven van de advocaat, dus deze dagvaardt de huurder namens Debora, de kantonrechter doet uitspraak. De vrouw kan met de uitspraak stappen gaan ondernemen en een deurwaarder inschakelen. De advocaat krijgt voor deze zaak een bedrag van € 954,- minus de eigen bijdrage van € 77,-, dus € 877,-.

De situatie op basis van de nieuwe bezuinigingsplannen:

Omdat het een huurkwestie betreft, kan Debora niet langer een beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand. Er is vooralsnog geen betaalbaar of kwalitatief volwaardig alternatief voor Debora om in deze casus haar gelijk te halen.

De maatschappelijke gevolgen van de nieuwe bezuinigingsplannen:

Debora zal de huurovereenkomst moeten accepteren, kan de huurder niet dwingen tot betaling van de huur en kan haar woning niet betrekken. Ze kan de dubbele woonlasten niet betalen en gaat failliet. Ze laat verschillende schuldeisers, waaronder de bank, achter. Met haar gezin kan ze aanspraak maken op een bijstandstuitkering van € 1.257,- netto per maand: kosten voor de overheid in een jaar: € 15.084,-.

Omkering van het principe

De Orde is in principe een voorstander van een kwalitatief betere eerstelijns rechtsbijstand voor rechtzoekenden zoals de staatssecretaris die voorstelt. De staatssecretaris introduceert binnen die eerstelijns rechtsbijstand echter ook een onderwerp dat de Orde als het meest zorgwekkende punt in de voorstellen van de staatssecretaris beschouwt: de introductie van een streng *noodzakelijkheids criterium* voor het verstrekken van rechtsbijstand. Van een “ja, tenzij wettelijk uitgesloten” naar een “nee, tenzij noodzakelijk”. Dit is een omkering van het huidige systeem. Dit is de introductie van een glijdende schaal omdat de noodzakelijkheid van bijstand door een advocaat (mede) wordt getoetst aan het procesmonopolie. Dat betekent dat rechtsbijstand door advocaten alleen nog mogelijk is daar waar bijstand door een advocaat verplicht is, zoals in het strafrecht en bij sommige procedures voor de rechtbank.

De uitsluiting van huurrecht en consumenten- en verbintenissenrecht zoals nu voorzien, is dan niet zozeer een extra drempel naast een verhoogde eerstelijnsdrempel, maar geeft veeleer een tweetal voorbeelden van rechtsgebieden waar een advocaat niet meer noodzakelijk wordt geacht. Onduidelijk is in de voorstellen waarom juist deze rechtsgebieden worden genoemd als in beginsel

uit te sluiten, terwijl het onderscheid met sommige andere rechtsgebieden niet (zo) scherp te trekken is.

Waarom zouden niet op basis van dezelfde argumentatie op termijn nog meer rechtsgebieden uit het stelsel geknipt worden? Immers, sociale rechtshulp is er (uitgezonderd strafrecht) doorgaans op terreinen waar een procesmonopolie ontbreekt. Deze onvoorspelbaarheid en schijnbare willekeur baart de Orde ernstige zorgen en is naar de mening van de Orde de bijl aan de wortel van het stelsel.

De staatssecretaris introduceert weliswaar een *hardheidsclausule* waardoor rechtzoekenden in de betreffende rechtsgebieden alsnog advocatuurlijke bijstand zouden kunnen krijgen, maar in de plannen is volstrekt onduidelijk voor wie en onder welke voorwaarden deze clausule – als laatste sociale vangnet – van toepassing is. Daarbij is van belang dat de praktijk leert dat hardheidsclausules zelden worden toegepast. Daar zijn het immers hardheidsclausules voor.

Casus B: Strafrecht

Mark is een gescheiden vader van 32 jaar en werkt als onderwijzer. Tijdens een avondje stappen met zijn jeugdvrienden krijgt de groep een woordenwisseling met een portier. De discussie loopt hoog op. Voordat Mark doorheeft wat er gebeurt deelt de portier een fikse kopstoot aan hem uit, waardoor hij tegen de vlakte gaat. Als hij bijkomt ziet hij dat er een massale vechtpartij is ontstaan. In een poging de vechtpartij te stoppen springt Mark tussen de vechtende menigte en probeert wat mensen uit elkaar te trekken om de situatie te de-escaleren. Kort daarna arriveert de gealarmeerde politie. Een aantal personen, waaronder Mark, wordt aangehouden op verdenking van openlijke geweldpleging. Mark wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris. Deze stelt hem, op basis van de verklaringen van de portier en mensen die hem hebben zien “duwen en trekken” in bewaring. Gezien het feit dat Mark nooit eerder met Justitie in aanraking is geweest en de rechter-commissaris niet wil dat hij doordat hij vast blijft zitten zijn baan kwijtraakt, wordt Mark geschorst uit de voorlopige hechtenis: in afwachting van de zitting mag hij onder voorwaarden naar huis.

In de oude situatie werd bij de inbewaringstelling conform de wet een toevoeging aan de advocaat verstrekt. Met de nu voorgenomen verschuiving van de afgifte van deze ambtshalve toevoeging naar het moment van de gevangenhouding krijgt de geschorste verdachte te maken met een inkomenstoets. Mark, die met zijn inkomen net boven de grenzen voor gefinancierde rechtsbijstand zit, krijgt daardoor geen advocaat toegevoegd. Omdat hij maandelijks een behoorlijk bedrag aan alimentatie betaalt en hij van hetgeen hij overhoudt net kan rondkomen besluit Mark geen advocaat in te schakelen. Mark wordt uiteindelijk door de politierechter veroordeeld voor overtreding van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht. Zijn werkgever geeft aan een eventueel hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank niet te willen afwachten en start een ontbindingsprocedure.

Dit voorbeeld toont op welke wijze rechtzoekenden door de “verschuiving” van de ambtshalve toevoeging geraakt kunnen worden. Het is in deze zaak heel goed mogelijk dat de rechter na het horen van getuigen tot de conclusie komt dat Mark inderdaad slachtoffer was, en probeerde de boel te sussen, en geen dader. Het ontbreken van effectieve rechtshulp bezorgt Mark een veroordeling en problemen in zijn arbeidsrelatie. Als Mark in hoger beroep gaat, staat hij op achterstand omdat bepaalde onderzoekshandelingen (bijvoorbeeld het horen van getuigen) nu eenmaal in een vroeg stadium moeten worden verricht. In hoger beroep zullen drie rechters zich over de zaak moeten buigen. De zaak moet voor het horen van getuigen waarschijnlijk weer terug naar een rechter-commissaris en dan weer naar het hof - langdurig en inefficiënt.

Er is vanuit de advocatuur al wel gesteld dat ook advocaten hard zullen worden getroffen door deze maatregel. Zij krijgen nu voor de werkzaamheden die worden verricht tot en met de voorgeleiding bij de rechter-commissaris een (geringe) piketvergoeding. Voor die vergoeding wordt veel werk verricht. In het voorstel zoals dat er nu ligt wordt die toevoeging pas afgegeven na de gevangenhouding. Indien men de bezuinigingsplannen zo leest dat de piketfase dan wordt verlengd tot aan de gevangenhouding en de advocaat hiervoor geen extra vergoeding ontvangt, dan zou dat inderdaad een ingrijpende en ontoelaatbare korting op de vergoeding van advocaten zijn. De fase tussen voorgeleiding rechter-commissaris en voorgeleiding raadkamer is van cruciaal belang voor de verdediging en vaak ook arbeidsintensief. De Orde is dan ook van oordeel dat met een eventuele verschuiving onlosmakelijk is verbonden het toekennen van een hogere vergoeding

voor piketbijstand. De extra werkzaamheden onder de huidige piketvergoeding laten vallen zou maken dat het gemiddeld uurtarief eenvoudigweg te laag uitvalt en in veel zaken zelfs onder het kostenniveau zal komen te liggen. Hierdoor zouden veel advocaten gedwongen zijn te stoppen met het verlenen van piketbijstand omdat zij hun praktijk op die wijze niet draaiende kunnen houden. Daarnaast zou op die wijze indirect ook de “vrije advocaatkeuze” onder druk komen te staan.

De voorgenoemde korting van 30% op de vergoeding in extra bewerkelijk zaken is eveneens een onevenredig zware maatregel. In eerste instantie lijkt deze bezuiniging met name de advocaat te raken maar uiteindelijk treft deze ook (op zeer ingrijpende wijze) de rechtzoekende en de rechtsstaat. De zaken waar het om gaat zijn omvangrijk en/of gecompliceerd en van de zijde van politie en justitie houdt zich vaak een groot en/of deskundig onderzoeksteam met een dergelijke zaak bezig. In een rechtsstaat betekent dit per definitie dat ook de verdediging meer noodzakelijk werk moet verzetten teneinde recht te kunnen doen aan een belangrijk uitgangspunt van het EHRM, namelijk dat de lidstaten een effectief verdedigingsrecht moeten garanderen. In zijn brief aan de Kamer onderschrijft de staatssecretaris dit uitgangspunt expliciet. Het voornemen om - juist in deze grote en ingrijpende strafzaken - maar liefst één derde van de vergoeding te schrappen is hiermee niet te verenigen: hiermee wordt gekort in het hart van de verdediging.

De overheid als veroorzaker van procedures

Het is een gegeven, laatstelijk weer bevestigd in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2012 van de Raad voor Rechtsbijstand, dat ruim 60% van alle rechtsbijstand wordt verleend aan on- en minvermogenden in conflicten met de overheid. Zoals de Orde eerder heeft betoogd, is veiligheid tegen de staat ook veiligheid! Een adagium dat de bewindslieden op Veiligheid en Justitie zou moeten aanspreken. De burger moet zich kunnen blijven verdedigen tegen onjuist overheidshandelen en de gevolgen van aangescherpt overheidsbeleid. Het kan niet dezelfde overheid zijn die met de rechterhand steeds meer en wijzigend beleid doorvoert dat leidt tot rechtsgevolgen en tegelijkertijd met de linkerhand de reële rechtsbijstand voor burgers afknijpt die onevenredig of onterecht worden getroffen door dat overheidshandelen.

Als voorbeeld: de rechtsbijstandverzekeraars signaleren een toename van het aantal ontslagzaken van maar liefst 71% over het afgelopen jaar, als gevolg van o.a. een soepeler ontslagregelgeving.

Casus C: Sociale Zekerheid

De aanscherping van frauderegelgeving en bezuinigingen in de sociale zekerheid waarbij massaal rechten worden afgenomen, zijn treffende voorbeelden van overheidsbeleid dat aantoonbaar leidt tot rechtsgevolgen. Het komend jaar zullen van de 230.000 Wajongers naar verwachting 190.000 door herkeuring hun uitkering verliezen. Gemeenten die massaal experimenteren met projecten waarbij werklozen werk moeten verrichten, hetgeen leidt tot misstanden en waarover de staatssecretaris van SZW in haar verzamelbrief aan de gemeenten van 12 juli 2013 opmerkt:

“Ook kunnen bijstandsgerechtigden in bezwaar en beroep gaan tegen een besluit om hen te laten werken met behoud van uitkering of tegen een besluit om hen een tegenprestatie te laten verrichten. De gerechtelijke uitspraak van de rechtbank van Breda laat zien dat bijstandsgerechtigden waar nodig ook gebruik maken van deze mogelijkheden en dat de rechter zorgvuldig toetst of aan de wettelijke kaders (zoals de beperkte duur in de tijd en het feit dat de tegenprestatie re-integratie en het accepteren van betaald werk niet in de weg mag staan) is voldaan.”

Casus D: AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten)

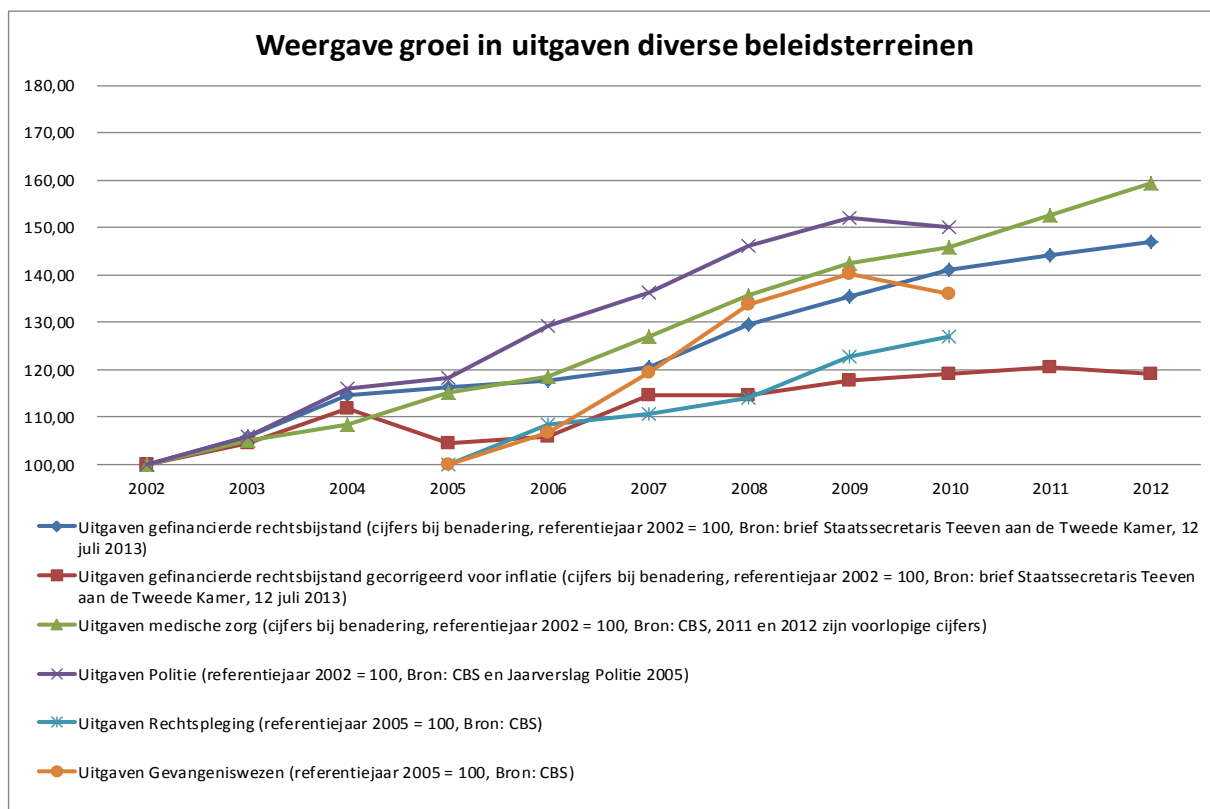
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wil een ombudsman of een andere bemiddelaar voor conflicten tussen burgers en gemeenten over de zorg voor hulpbehoevenden. Gemeenten hebben minder geld voor deze zorg beschikbaar. Ze zijn daarom bang dat veel familieleden van mensen die hulp nodig hebben, naar de rechter zullen stappen om zorg voor hen

af te dwingen.

"Er zullen meer conflictsituaties komen. Dan zal uiteindelijk de rechter oordelen", zegt projectleider Bob van der Meijden van de VNG in de Volkskrant. "Daarom zou het goed zijn als er meer instanties zijn waar burgers met hun geschil terecht kunnen."

Toename kosten rechtsbijstand in perspectief

In de onderstaande tabel is de groei in uitgaven op een aantal beleidsterreinen naast elkaar gezet, in de periode van 2002 tot en met 2012 (voor zover beschikbaar over de hele periode). Afgezet tegen de uitspraak van de staatssecretaris dat in de gefinancierde rechtsbijstand sprake is van 'ongeremde groei door ongebreideld procederen', is de conclusie op basis van de tabel een heel andere: ten opzichte van de budgetten van de 'ketenpartners binnen de rechtsstaat', zoals de politie, de rechtspleging en het gevangeniswezen, is de groei van het budget voor gefinancierde rechtsbijstand (gecorrigeerd voor inflatie) relatief zeer beperkt te noemen en ook structureel lager dan die van de genoemde beleidsterreinen.



Dat is ook te verklaren uit het feit dat de hele rechtsbijstand-keten inziet dat eindeloos procederen geen zin heeft. Daarom is de laatste jaren stevig ingezet op alternatieve manieren van geschilbeslechting en heeft Nederland veruit de meeste mediators binnen de landen van Europese Unie, werkt de overheid met de informele aanpak in bestuursrechtelijke procedures en wordt met de nieuwe zaaksbehandeling door rechtbanken getracht geschillen in één instantie op te lossen.

Een tweede aspect van financiële aard betreft de keuze om de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand centraal op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie te laten samenkomen. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het gegeven dat de oorsprong van de behoefte aan rechtsbijstand vaak ligt op andere beleidsterreinen dan dat van V&J. Waarom zouden de kosten van rechtsbijstand die kunnen worden gelinkt aan wijzigingen op het vlak van bijvoorbeeld sociale zekerheid niet kunnen én moeten worden gedragen door het departement van SZW? Dat

zou de stimulans bij andere departementen vergroten om nieuwe regelgeving vooraf ook kritisch te bezien op een mogelijk beroep op rechtsbijstand.

Mede in dit kader verzoekt de Orde om nogmaals de aandacht te vestigen op de eerder dit jaar zeer breed aangenomen motie Berndsens-Jansen-Oskam. Deze motie verzocht de regering om nieuwe wetsvoorstellente toetsen op de consequenties voor de vraag naar rechtsbijstand.

Casus E: Echtscheiding zonder kinderen

Annemiek is 55 jaar en getrouwd met Jan. Door haar reuma heeft ze nooit kunnen werken, maar ook geen uitkering gekregen omdat zij geen arbeidsverleden heeft. Zij en Jan hebben geen kinderen. Ze leven van het inkomen van Jan. Het huwelijk gaat slecht; Jan heeft een nieuwe relatie, maar weigert in te stemmen met echtscheiding. Annemiek neemt een advocaat in de arm.

De situatie nu met gefinancierde rechtsbijstand:

Omdat Annemiek geen inkomen heeft, krijgt zij gefinancierde rechtsbijstand en betaalt zij de laagste eigen bijdrage van € 129,- (of € 79,- als ze een diagnosedocument bij het Juridisch Loket heeft gekregen). Ze kan een verzoek tot echtscheiding bij de rechtbank indienen waarbij zij meteen om partneralimentatie kan vragen. Ze vraagt bovendien de verdeling van de gemeenschappelijke boedel (kosten griffierecht € 75,-). Omdat het nu een rechtszaak betreft, moet Jan wel reageren op het verzoek van Annemiek tot scheiding. De rechter stelt vast dat Jan alimentatie kan betalen, spreekt de echtscheiding uit en bepaalt dat Jan maandelijks € 2.500,- aan Annemiek moet betalen. Annemiek krijgt uit de boedelscheiding € 10.000,- toegewezen.

Aan het einde van de procedure toetst de Raad voor Rechtsbijstand de financiële situatie van Annemiek. Nu zij vermogen heeft gekregen, kan zij alsnog de advocaatkosten zelf betalen. De gefinancierde rechtsbijstand wordt met terugwerkende kracht ingetrokken en de vrouw betaalt de vergoeding aan de Raad voor Rechtsbijstand terug. Kosten voor de overheid zijn per saldo nihil.

De situatie op basis van de nieuwe bezuinigingsplannen:

Annemiek heeft geen recht op gefinancierde rechtsbijstand. Zij heeft geen inkomen kan dus kan geen echtscheiding aanvragen, geen alimentatie en boedelscheiding. Ook kan zij geen verweer voeren als de man de echtscheiding zelf aanvraagt. Zij kan in die procedure dus niet om alimentatie vragen.

De maatschappelijke gevolgen van de nieuwe bezuinigingsplannen:

Annemiek kan niet werken door haar gezondheid en leeftijd. Ze vraagt een bijstandsuitkering aan van € 880,15 netto per maand. De gemeente zal trachten deze kosten op de ex-echtgenoot te verhalen. Als deze niet wil betalen dan zal de gemeente een verhaalsprocedure moeten starten voor de rechtbank. De kosten voor rechtsbijstand komen zo bij de gemeenten te liggen. Die zitten hier uiteraard niet op te wachten met alle extra taken die zij al krijgen. Voor wat betreft de bijstandsuitkering bestaat bovendien nog de kans dat er nog een sanctie wordt toegepast op de uitkering, omdat Annemiek geen beroep op alimentatie heeft gedaan.

Het niet verstrekken van gefinancierde rechtsbijstand levert de overheid geen besparing op en kost daarentegen veel extra belastinggeld.