



NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Red(~~esign~~) de rechtsbijstand!

Mei 2018

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Acties	4
1. APp het Loket!	4
2. Beloon specialisatie en kwaliteit met een voorrangregeling	4
3. Innovatie	4
4. Online 'paddenstoel'	5
5. De vervuiler (overheid) dient te betalen	6
Bevindingen NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel'	7
Conclusie	8



Inleiding

In dit document 'Red de rechtsbijstand' benoemt de NOvA vijf actiepunten die op zeer korte termijn opgepakt moeten worden. De NOvA voelt zich geroepen om wederom een constructieve bijdrage te leveren aan een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. De jarenlange kaalslag op het stelsel heeft zijn tol geëist: er is geen instroom van jonge advocaten tot het stelsel, om kosten te kunnen besparen komen er steeds meer éénpitters bij en toevoegingsadvocaten hebben geen enkele financiële ruimte om te investeren. Door het ministerie wordt de urgentie van deze problematiek niet onderkend. De NOvA vindt dat er nu concrete acties moeten worden ondernomen om verdere afbreuk van het stelsel te voorkomen. De NOvA blijft benadrukken dat er extra budget moet worden vrijgemaakt om het stelsel weer 'gezond' te maken.

In oktober 2017 heeft de commissie Van der Meer geconstateerd dat het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand dringend groot onderhoud nodig heeft. Zaken vergen veel meer tijd dan door de huidige puntentoekenning wordt gedekt, waardoor advocaten ruimschoots worden onderbetaald. Er is jaarlijks een extra investering van circa € 127 miljoen nodig, concludeert de commissie. Het feit dat een onafhankelijke onderzoekscommissie 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. Op 27 november 2017¹ komt er een reactie van de minister op de conclusies van Van der Meer. Kort samengevat geeft de minister de in het stelsel opererende professionals zes maanden de tijd om te komen tot een herziening van het stelsel. Deze reactie is een verdere aantasting van de toegang tot het recht en een zeer teleurstellend bericht voor de sociale advocatuur. De overheid geeft met een dergelijke reactie geen uitvoering aan de verplichting om te voorzien in adequate rechtsbijstand voor on- en minvermogenden.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is begin 2018 gestart met het project 'Redesign rechtsbijstand'. Het departement acht het na drie onderzoeksrapporten² kennelijk zinvol om te trachten 'het veld' een nieuw stelsel te laten ontwerpen. Dit dient te gebeuren binnen de huidige budgettaire kaders. Al eerder heeft de NOvA aangegeven dat er reeds jarenlang vanuit de advocatuur en andere stakeholders is 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. Sterker nog: de NOvA heeft begin 2015 de commissie 'Duurzaam stelsel' opgericht die onderzoek heeft verricht naar een duurzaam stelsel. Het gegeven dat de minister wederom een beroep doet op "het probleemoplossend vermogen en de denkkraft die zich in het veld bevinden"³, doet geen recht aan de inzet die reeds is geleverd.

Er moeten andere tijden aanbreken en daarom is het tijd voor de volgende acties:

1. APp het Loket!
2. Beloon specialisatie en kwaliteit met een voorrangregeling
3. Innovatie
4. Online 'paddenstoel'
5. De vervuiler (overheid) dient te betalen.

¹ Kamerbrief met beleidsreactie eindrapport Commissie evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand d.d. 27 november 2017, www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/sander-dekker/documenten/kamerstukken/2017/11/27/tk-beleidsreactie-eindrapport-commissie-evaluatie-puntentoekenning-rechtsbijstand

² Rapporten van de commissie Wolfsen, commissie 'Duurzaam stelsel' en commissie Van der Meer.

³ Zie Kamerbrief, link in voetnoot 1.

ACTIES

1. APp het Loket!

Met *APp het Loket!* ziet de NOvA een advocatenpost (de AP, vergelijk het met de HAP, de huisartsenpost) binnen het Juridisch Loket en andere eerstelijnsvoorzieningen voor zich. Met een dergelijke advocatenpost kunnen eerstelijns-medewerkers op een snelle en laagdrempelige manier appen of contact hebben met gespecialiseerde advocaten. Daarmee wordt de advocatuur meer dan nu het geval is actief betrokken bij de eerstelijns rechtsbijstand, zodat vroegtijdig een juridische diagnose van het probleem wordt gesteld en veel voorkomende problemen op een zo effectief mogelijke manier kunnen worden aangepakt. In het huidige systeem ontbreekt het bij de eerstelijns rechtshulpverlening vaak aan juridische kennis en proceservaring uit de praktijk op verschillende rechtsgebieden. Deze kennis en ervaring zijn bij de advocatuur ruimschoots aanwezig. Juist door gebruikmaking hiervan wordt een optimale intake en indien nodig doorverwijzing bewerkstelligd.

2. Beloon specialisatie en kwaliteit met een voorrangregeling

Het verlenen van rechtsbijstand aan min- en onvermogens is op zichzelf een specialisme, wat onder andere tot uitdrukking komt in het type cliënten en de soort zaken. Aan toevoegingsadvocaten worden terecht hoge eisen gesteld via inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand. De NOvA beveelt aan met betrekking tot de voorrangregeling de inschrijvingsvoorwaarden voor deelname aan het stelsel aan te passen, bijvoorbeeld door het opnemen van een hogere vliegureneis. De advocaten die hieraan voldoen kunnen zich daarmee onderscheiden van advocaten die slechts enkele zaken per jaar op toevoegingsbasis behandelen. Het voorrangssysteem kan beschikbaar worden gesteld aan eerstelijnsvoorzieningen, Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak, zodat deze groep advocaten voorrang krijgt bij de doorverwijzing/toebedeling van zaken. Advocaten kunnen naar het publiek toe ook bekend maken dat zij zijn opgenomen in het voorrangssysteem en zich hiermee profileren. Het gaat uiteindelijk om een voorkeur voor specialisatie vanuit de rechtzoekende.

Voor de advocatuur is de vrije advocaatkeuze een groot goed en dat moet bij het belonen van specialisatie door een voorrangregeling eveneens uitgangspunt blijven. Deelname aan de voorrangregeling is derhalve niet verplicht, maar verdient wel de voorkeur. Om de kwaliteit verder te bevorderen dient volgens de NOvA verplicht aan peer review te worden deelgenomen. Tevens is denkbaar dat advocaten in het voorrangssysteem een hogere vergoeding ontvangen dan advocaten die niet aan de voorrangregeling deelnemen. Daarmee wordt de investering van de advocaat in kwaliteit en specialisatie dan extra beloond.

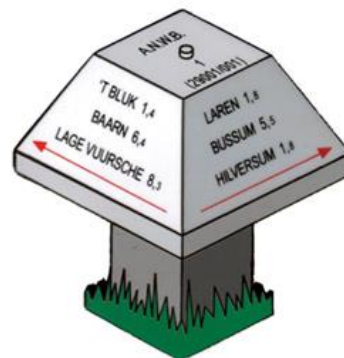
3. Innovatie

Het is van groot belang dat de sociale advocatuur kan innoveren om het stelsel toekomstbestendig te maken. Een advocaat in het stelsel moet immers conform de kernwaarden van de advocatuur deskundig zijn en ook efficiency nastreven. Innovatie is daarbij een middel, maar vanwege jarenlange bezuinigingen en geringe vergoedingen ontbreken de mogelijkheden hiertoe voor de sociale advocatuur. De NOvA pleit ervoor dat deze rechtsbijstandverleners in staat worden gesteld te innoveren. Daarnaast valt te overwegen of er collectieve (financiële) ruimte binnen het stelsel gerealiseerd kan worden, waarbij alle ketenpartners voordeel behalen.

Bij innovatie gaat het om de toekomstbestendigheid van de sociale praktijk en innovatie is op velerlei wijze mogelijk. Er kan gedacht worden aan het opzetten van een online kennisbank met Best Practice Guides en praktijk ondersteunende online-tools. De NOvA beveelt de Best Practice Guides aan, omdat zij bijdragen aan transparantie ten behoeve van de rechtzoekende.

4. Online ‘paddenstoel’

Bij alle voorkomende problemen gaat de gemiddelde burger zoeken op het internet. Wat is mijn probleem, wat is de oplossing en waar kan ik terecht? De NOvA is voorstander van het bouwen van een website met een wegwijzerfunctie; een online variant van de welbekende ANWB-paddenstoel. De burger komt op deze website, waarbij hij allerlei routes kan nemen op zoek naar de juiste anamnese, diagnose en voorgestelde behandeling van het probleem. Op dit moment bestaat er al een aantal websites met informatie waar de burger terecht kan, maar deze zijn doorgaans moeilijk vindbaar, slecht toegankelijk en niet volledig qua informatie. De ‘online paddenstoel’ moet een grote verzamelwebsite worden en uiteindelijk de nummer één met juiste en volledige informatie.



De online ‘paddenstoel’ dient naar voorkeur van de NOvA niet alleen te worden ingericht voor juridische problemen, maar ook voor de sociaal-maatschappelijke problematiek. Het is van belang om dit te onderscheiden en aan te pakken, omdat sociaal-maatschappelijke problemen soms mede de oorzaak kunnen zijn van de juridische problematiek. De ‘paddenstoel’ is online en betreft een digitale dienst, maar het concept is vergelijkbaar met het door de SP gelanceerde initiatief tot oprichting van fysieke ‘Huizen van het Recht’.⁴ Voor burgers die digitaal nauwelijks onderlegd zijn, bestaat de mogelijkheid om via hulp van de sociale wijkteams of een gratis inloopsprekuren bij een advocaat gebruik te maken van de website. Daar komt bij dat de website niet alleen dienstbaar kan zijn voor mensen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, maar juist een breed publiek kan bedienen. Op deze manier wordt ook tegemoet worden gekomen aan de wens om voorzieningen te treffen voor de groep rechtzoekenden die net boven de toevoegingsgrens vallen.

In dit kader merkt de NOvA op dat er in de praktijk door diverse (toevoegings)advocaten uit eigen initiatief de nodige coulerance wordt toegepast voor rechtzoekenden die net boven de toevoegingsgrens vallen. Zo wordt vaak het in het stelsel geldende punttarief per uur in rekening gebracht in plaats van het uurtarief van de advocaat of wordt er een vaste gereduceerde prijsafsprake gemaakt. De NOvA is zich ervan bewust dat de groep

⁴ Zie www.sp.nl/nieuws/2018/03/sp-presenteert-plan-voor-huizen-van-recht

rechtzoekenden die net buiten het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand vallen gebaat zijn bij dergelijke regelingen en zal zich, waar nodig, inzetten ter bevordering hiervan.

5. De vervuiler (overheid) 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. De nieuwe Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO) van 1 januari 2015 is daar het sprekende voorbeeld van. In de eerste helft van 2015 zijn er 80% meer rechtszaken over de nieuwe WMO ontstaan.⁵ Meer rechtszaken in het kader van de nieuwe WMO betekent ook een toenemende vraag naar gefinancierde rechtsbijstand. Hier staat echter geen extra budget voor het stelsel tegenover.

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 dat 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 behandelingsduur van een specifieke zaaksoort en dus een hogere prijs per zaak”.⁶

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.⁷

Bij 60% van de zaken in het stelsel is de overheid zelf partij. 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”.⁸

De NOvA constateert dat wanneer de overheid zelf rechtsbijstand nodig heeft, zij bereid is hiervoor hoge tarieven te betalen. Echter, wanneer het gaat om rechtsbijstand voor de meest kwetsbare groep rechtzoekenden in de samenleving, is de overheid niet bereid de advocatuur hiervoor een redelijke vergoeding toe te kennen. Er is dus sprake van een ongelijk speelveld en geen ‘equality of arms’.

⁵ <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>

⁶ Eindrapport Commissie Van der Meer, ‘Andere Tijden’, pagina 149-150

⁷ Eindrapport Commissie ‘Duurzaam stelsel’, pagina 126

⁸ Eindrapport Commissie Van der Meer, ‘Andere Tijden’, pagina 147

Bevindingen NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel'

In de bijeenkomsten met het ministerie over een duurzaam stelsel van gefinancierde rechtsbijstand komen de onderzoeksrapporten van de commissie Wolfsen en de commissie Van der Meer veelvuldig aan de orde. Het onderzoek van de NOvA-commissie 'Duurzaam stelsel' blijft naar het oordeel van de NOvA vaak ten onrechte onbenoemd. Om deze reden vindt de NOvA het van belang hieronder nogmaals de aanbevelingen van de commissie 'Duurzaam stelsel' weer te geven.⁹

- A. Handhaven van het huidige forfaitaire stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.
- B. Het stelsel moet een dusdanige financiering hebben dat het budget mee-ademt met rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en ontwikkelingen in overheidsbeleid, jurisprudentie, weten regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen.
- C. Bij wijziging van wet- en regelgeving en beleid dient een 'rechtsbijstandseffectenrapportage' (RER) plaats te vinden.
- D. De financieringssystematiek van het stelsel moet in een formele wet worden neergelegd.
- E. Een periodieke herijking van de puntentoekenning per zaak en de puntvergoedingen dienen wettelijk te worden voorgeschreven:
 - Uitgangspunt moet zijn dat een advocaat die (vrijwel) fulltime in het stelsel functioneert een marktconform arbeidsinkomen kan realiseren na aftrek van kantoorkosten. Hierop moet de vergoeding per punt worden afgestemd.
 - Niet alle werkzaamheden die in een zaak nodig zijn, vergen de inzet van een ervaren advocaat. Bij het toewijzen van punten kan worden gedifferentieerd naar de mate van benodigde specialisatie/aantal jaren beëdigd. De toevoegingsadvocaat hoeft dus niet alle werkzaamheden zelf te verrichten.
 - De voorziening van extra uren zou als ventiel moeten dienen, maar raakt in het huidige stelsel mede overbelast omdat de puntentoekenning ontoereikend is. Tegelijk moet er een adequate voorziening blijven bestaan voor zaken die omvangrijker zijn dan in het forfaitaire systeem voorzien.
 - Het forfaitaire stelsel moet extra prikkels bevatten die een doelmatige conflictoplossing bevorderen.
- F. De diagnose en triage-functie van het Juridisch Loket kan komen te vervallen. Het Juridisch Loket behoudt wel zijn informerende en adviserende functie.
- G. De inning van eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen dient belegd te worden bij de Raad voor Rechtsbijstand. In het personen- en familierecht is er reden de verhoogde eigen bijdrage te verlagen.
- H. Periodiek moet worden onderzocht hoe het staat met de daadwerkelijke toegang tot het (de) recht(er) vanuit het perspectief van de rechtzoekende. Bevindingen die daartoe aanleiding geven, moeten leiden tot aanpassingen van het stelsel.
- I. Er dienen maatregelen te worden genomen om de kwaliteit van de rechtsbijstand in het stelsel verder te kunnen garanderen en misbruik te voorkomen. Daarbij moet met name worden gedacht aan:
 - Het stellen van aanvullende eisen aan advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand om zodoende voldoende ervaring en kwaliteit te garanderen;
 - Extra aandacht voor het waarborgen van de toestroom van voldoende jonge advocaten in het stelsel;
 - Samenwerking tussen advocaten met verschillende disciplines dient bevorderd te worden;
 - Advocaten moeten een sluitende urenregistratie bijhouden en deze samen met de declaratie naar de Raad voor Rechtsbijstand opsturen;
 - Advocaten die in het stelsel functioneren, moeten regelmatig inhoudelijk op dossierniveau worden gecontroleerd op de kwaliteit van hun werk.

⁹ Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel', pagina 7-10.

Conclusie

Na de overduidelijke eindconclusies van de commissie Van der Meer is de minister voor Rechtsbescherming eind november 2017 met de boodschap gekomen dat er wederom met de professionals in het veld van gefinancierde rechtsbijstand dient te worden gesproken. Met dit uitstel van zes maanden wordt getracht om 'gezamenlijk' tot voorstellen voor herziening van het stelsel te komen. Daarbij merkt de minister op dat dit dient te geschieden langs de lijnen van de rapporten van de commissies Wolfsen en Van der Meer, evenals binnen de huidige budgettaire kaders.

De afgelopen maanden is echter gebleken dat deze opdracht anders wordt uitgevoerd; met de introductie van 'redesign rechtsbijstand' ligt de focus op een geheel nieuw stelsel wat in 2025 gerealiseerd zou moeten zijn. Zo lang kan er echt niet meer gewacht worden. Er wordt door het departement niet erkend dat er nu direct actie vereist is. Om deze reden vraagt de NOvA daar nu aandacht voor met onderstaande actiepunten.

1. APp het Loket!
Een advocatenpost die te bereiken is via een app door eerstelijns hulpverleners, zodat vroegtijdig een juiste diagnose van het juridische probleem plaatsvindt.
2. Beloon specialisatie en kwaliteit met een voorrangsregeling
Wie aantoonbaar bewijst specialist te zijn en kwaliteit levert, krijgt voorrang bij doorverwijzing/toebedeling van zaken en mogelijk een hogere vergoeding.
3. Innovatie
De NOvA pleit ervoor dat de toevoegingsadvocatuur in staat wordt gesteld om te innoveren nu de mogelijkheden hiertoe vanwege de jarenlange bezuinigingen en geringe vergoedingen ontbreken. Eveneens beveelt de NOvA de ontwikkeling van Best Practice Guides aan.
4. Online 'paddenstoel'
De online 'paddenstoel' moet burgers wegwijs maken op zoek naar de beste oplossing van een juridisch of sociaal-maatschappelijk probleem.
5. De vervuiler (overheid) dient te betalen
In 60% van de zaken is de overheid de veroorzaker van het geschil. De NOvA meent dat zou moeten gelden "dat de veroorzaker van wetgeving die gevolgen heeft voor het beroep op rechtsbijstand daarvoor ook financieel verantwoordelijk moet worden gehouden".

De NOvA ziet graag dat de voorgestelde actiepunten terugkomen in pilots en denkt graag mee bij de verdere uitvoering daarvan. Verbeteringen voor het stelsel zijn niet realiseerbaar zonder extra budget. Een gedegen stelsel van gefinancierde rechtsbijstand leidt tot kwalitatief goede rechtshulp voor kwetsbare rechtzoekenden, dat kan niet zonder de hoognodige investeringen. De laatste jaren heeft echter de bezuinigingsdrang van het departement het stelsel gedomineerd. De schade hiervan is zichtbaar en dient spoedig gerepareerd te worden. Onze rechtsstaat vereist dat!