

GIBENS benadrukte in het verlengde hiervan dat het essentieel is om alle evoluties tijdig te beginnen monitoren, zodat het duidelijk wordt wat er leeft in de samenleving en waar het beter kan.

Wordt ongetwijfeld vervolgd.

---

## RECHTSHULP EN ADVOCATUUR / LEGAL AID AND REPRESENTATION (2)

---

### Een nieuw stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in Nederland?

ASHLEY TERLOUW<sup>a 1</sup>

<sup>a</sup> Hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit, Nijmegen (Corresp.: a.terlouw@jur.ru.nl)

#### 1. INLEIDING

In 2013 kondigde de toenmalige Nederlandse staatssecretaris TEEVEN van Veiligheid en Justitie aan dat er in de periode tot 2018 een bedrag van 85,1 miljoen euro zou moeten worden bezuinigd op de gefinancierde rechtsbijstand. De eerste plannen die hij presenteerde, riepen felle reacties op.<sup>2</sup> Advocaten gingen de straat op en verschillende juristen klommen in de pen en schreven dat de toegang tot het recht in gevaar was.<sup>3</sup> De bezuinigingsplannen waren dan ook ingrijpend. Voorgesteld werd onder meer om bepaalde rechtsgebieden van gefinancierde rechtsbijstand uit te sluiten en nog slechts twee punten (ongeveer € 200) toe te kennen voor rechtshulp in hoger beroep in vreemdelingenzaken.<sup>4</sup> Deze plannen stonden in een beleidsbrief<sup>5</sup>. Daarop heeft BARKHUYSEN een doortimmerd commentaar geschreven waarin hij over de meeste onderdelen zei dat ze EVRM-technisch wel konden, met uitzondering van de uitsluiting van rechtsgebieden.<sup>6</sup> Dat onderdeel kwam dan ook niet meer terug in het consultatiewetsvoorstel dat eind 2014 is rondgestuurd.<sup>7</sup>

Op 20 januari 2015 verwierp de Eerste Kamer door het aannemen van de motie FRANKEN de bezuinigingsplannen.<sup>8</sup> De bezuinigingen werden vervolgens opgeschort in afwachting van de bevindingen van de door het Kabinet ingestelde commissie WOLFSEN<sup>9</sup> die op 30 november 2015 advies uitbracht.

Daarnaast heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) op eigen initiatief onderzoek laten verrichten naar de randvoorwaarden voor een duurzaam stelsel van gefinancier-

---

<sup>1</sup> De auteur dankt Carolus GRÜTTERS en Mies WESTERVELD hartelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>2</sup> Stelselvernieuwing rechtsbijstand. Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 12 juli 2013; *Kamerstukken II 2013/14*, 31 753, nr. 64.

<sup>3</sup> Spronken, T. (2013). Rechtsbijstand: het kind van de rekening, *NJB* 29, p. 1955; ARLMAN, H. en LOHMAN, E. (2013). Toegang tot het recht: grondrecht of kostenpost? *NJB* 44, p. 3027.

<sup>4</sup> Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer 18 februari 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, nr. 70.

<sup>5</sup> Brief aan de Tweede Kamer 12 juli 2013; *Kamerstukken II 2012/13*, 31753, nr. 64.

<sup>6</sup> BARKHUYSEN, T. (2014) Advies met betrekking tot de bezuiniging op en de 'stelselvernieuwing' van de gefinancierde rechtsbijstand en het recht op toegang tot de rechter, *VSAA en VSAN*; <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/02/2014-02-13-advies-gefinancierde-rechtsbijstand-en-toegang-tot-de-rechter.pdf>.

<sup>7</sup> <http://www.recht.nl/nieuws/familierecht/115539/concept-wetsvoorstel-stelselvernieuwing-rechtsbijstand/>.

<sup>8</sup> *Kamerstukken I, 2014/15*, 34 000 VI, M. ChristenUnie, PVV, D66, CDA, GroenLinks, SP, PvdD en OSF stemden voor.

<sup>9</sup> Ingesteld op 13 februari 2015 door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de minister voor Wonen en Rijksdienst, *Kamerstukken I 2014/15*, 34000 VI, S, *Stcr.* 2015, 4919.

de rechtsbijstand en de knelpunten van het huidige stelsel. Het rapport van de NOVvA is op 2 december 2015 uitgebracht.

In dit artikel wordt de achtergrond van de twee rapporten besproken en worden de belangrijkste bevindingen van de twee commissies vergeleken. Daarna wordt een overzicht gegeven van de kritiek op de rapporten. Die kritiek komt vooral voort uit de gevreesde consequenties voor de toegang in Nederland tot het recht en tot het recht op rechtsbijstand voor min- en onvermogens.

Toegang tot het recht is gewaarborgd in verdragen en in de grondwet, maar of en zo ja in hoeverre dat betekend dat gratis rechtsbijstand of een tegemoetkoming in de kosten daarvan moet worden geboden, is niet evident. De advocaat is een middel om toegang tot de rechter te krijgen, maar niet altijd is de bijstand van een advocaat vereist en noodzakelijk.<sup>10</sup> Evenmin is toegang tot de rechter altijd nodig voor toegang tot het recht.<sup>11</sup> De weg van het recht is zelfs niet altijd de beste manier om het onderliggende probleem op te lossen.<sup>12</sup> Toch is het recht op rechtsbijstand voor een ieder, dus ook voor diegenen die het zelf niet kunnen betalen, wezenlijk voor de toegang tot het recht en daarom moeten beperkingen van dit recht de toets der kritiek kunnen doorstaan.

## 2. DE KOSTEN VAN DE RECHTSBIJSTAND

Rechtshulp heeft zijn prijs. Als de burger de kosten van de rechtsbijstand niet kan betalen en daarvoor in aanmerking komt, betaalt de overheid (en dus de belastingbetaler) die prijs. Het is begrijpelijk en ook in het algemeen belang dat de Staat de kosten wil beperken. Toch kan dat juist als het gaat om de kosten van rechtsbijstand tot oneigenlijke situaties leiden. Immers, in 60 procent van de zaken wordt geprocedeerd tegen de overheid.<sup>13</sup> De overheid heeft er dus een drievoudig belang bij dat die procedures niet worden gevoerd. Het scheelt niet alleen de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand voor de burger, het scheelt ook de kosten van de – waarschijnlijk heel wat beter betaalde – landsadvocaat en de overheid kan, zonder dat hij wordt gestoord door procederende burgers, het voorgenomen beleid realiseren.<sup>14</sup> Bovendien zijn niet alle kosten en baten van rechtsbijstand in geld uit te drukken. In sommige gevallen kan het verlenen van rechtsbijstand voorkomen dat financiële of andersoortige kosten ontstaan door het uit de hand lopen van problemen op de langere termijn.

Als de overheid de kosten van de rechtsbijstand wil verminderen, is het van belang om eerst na te gaan wat de oorzaak is van het voeren van procedures met hulp van gefinancierde rechtsbijstand en wat de mogelijke consequenties zijn van eventuele bezuinigingen. Daarbij is het van belang om erop te wijzen dat, zoals ook de Raad van State bevestigde, be-

<sup>10</sup> TER VOERT, M. en Klein HAARHUIS, C. (2015) *Rechtshulp gemist?*, Cahier 2015-5 WODC, laten zien dat niet-gebruik van rechtsbijstand lang niet altijd met de kosten ervan te maken heeft. Probleemkenmerken zijn bepalend voor het gebruik van rechtsbijstand. Hoe hoger bijvoorbeeld de verwachte opbrengt en hoe complexer het probleem, hoe vaker de hulp van een advocaat wordt ingeroepen en een gerechtelijke procedure wordt gestart.

<sup>11</sup> WESTERVELD stelt daarom terecht voor om de begrippen toegang tot het recht en toegang tot de rechter los te koppelen. M. WESTERVELD, (2014) *Gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang tot het recht. Is onze rechtsstaat in gevaar?* *NJB*, p. 313.

<sup>12</sup> VAN VELDHOFEN, B. en Klein HAARHUIS, C. (2016) *Geschillenbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: Boom Lemma, Onderzoek en beleid. Zie ook ter VOERT, M. (2014) *Dutch and Belgian research into disputes and legal services*, in: HUBEAU, B. & TERLOUW, A. (eds.), *Legal Aid in the Lowlands*, Intersentia en HUBEAU, B., TERLOUW, A. en WESTERVELD, M. (red.) (2015) *Access to Justice: Yesterday, Today Tomorrow, Recht der Werkelijkheid*, special issue (36) p. 3.

<sup>13</sup> Vgl. SPONKEN, T. (2013) *Rechtsbijstand het kind van de rekening*, Redactioneel *NJB*, 29, p. 1955.

<sup>14</sup> In het kader van de equality of arms zou men zich zelfs kunnen afvragen of het niet correct zou zijn als in zaken tegen de overheid toevoegingen zouden worden verleend volgens dezelfde normen als die op basis waarvan de landsadvocaat werkt.

zuinigingen op zichzelf geen legitiem doel vormen voor kortingen op de rechtsbijstand.<sup>15</sup> De Raad verwees daarbij naar de arresten *Airey t. Ierland en Ashingdale t. het VK* van het EHRM en naar de uitspraak *DEB t. Bondsrepubliek Duitsland* van het HvJEU.<sup>16</sup>

De voorstellen tot bezuiniging waren ingegeven door zorgen over een toegenomen beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Die toename heeft waarschijnlijk de volgende oorzaken. Een eerste oorzaak zou kunnen zijn gelegen in de in toenemende mate complexe regelgeving.<sup>17</sup> Een tweede oorzaak wordt mogelijk gevormd door harde beslissingen van de overheid. Als voorbeeld kan worden genoemd het strenge vreemdelingenbeleid, in bijzonder als het gaat om vreemdelingenbewaring dat tot zo'n 12000 procedures per jaar leidt. De economische crisis kan als mogelijke derde oorzaak worden genoemd en wel om twee redenen. Minder mensen zullen rechtsbijstand zelf kunnen betalen en meer mensen zullen ten gevolge van ontslagen, kortingen op de zorg en sociale zekerheid en schuldenproblematiek rechtsbijstand nodig hebben. Mede door de economische crisis zal ook het aantal situaties van multiproblematiek zijn gestegen. COMBRINK *et al.* wijzen erop dat vreemdelingen en mensen met uitkeringen zijn overgerepresenteerd onder de gebruikers van gefinancierde rechtsbijstand.<sup>18</sup> Ten vierde kan worden verwezen naar de toegenomen juridisering. Denk aan de groei van het aantal rechtshulpverleners, waaronder advocaten, maar tevens andere juridische en para-juridische beroepen.<sup>19</sup> De juridische beroepen hebben de laatste jaren meer dan voorheen aan een soort 'public relations'-campagne gewerkt, hun competenties uitgebreid, bijvoorbeeld inzake mediation en daar ook de nodige bekendheid aan gegeven. Determinanten van juridisering zijn onder meer de modernisering, de emancipatie, de toegenomen mondigheid van burgers, en het groeiend aanbod van rechtshulpverleners.<sup>20</sup> Daarbij kan worden opgemerkt dat het aanbod van rechtshulpverleners ook ruimer en gedifferentieerder is. Ten vijfde is een aantal andere meer specifieke ontwikkelingen te signaleren. Genoemd wordt wel de kostenstijging in strafzaken door de uitspraak van het EHRM in de zaak *Salduz* waarin het recht werd erkend om een advocaat te spreken vóór ondervraging door de politie.<sup>21</sup> Maar hierbij moet worden opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat het eerder in de procedure inschakelen van een advocaat later tot een kostenbesparing zou kunnen leiden (bijvoorbeeld doordat vroegtijdig blijkt dat er moet worden afgezien van de strafzaak).

Tegenover al deze ontwikkelingen staat dat de rechtsbijstandsverzekering aan belang wint, waardoor de drempel om te procederen wellicht daalt, aangezien men 'toch verzekerd is'.<sup>22</sup> Maar ook daarbij moet een kanttekening worden geplaatst. Immers, een verzekering tegen de kosten kan leiden tot laagdrempeliger en dus vaker procederen, niet iedereen kan

<sup>15</sup> Advies Raad van State over het Ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (...). Vrijdag 28 juni 2013, Advies Wo3.13.0127/II, Staatscourant 2013, nr. 26480: p. 1.

<sup>16</sup> EHRM 9 oktober 1979, appl.nr. 6289/73, *Airey v Ireland*, EHRM 28 mei 1985, *Ashingdane t. het Verenigd Koninkrijk*, appl.nr. 8225/78 en HvJEU 22 december 2010, *DEB t. Bondsrepubliek Duitsland* (C-279/09).

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de Nationale Ombudsman over 2013 'Mijn onbegrijpelijke overheid' en het rapport van de ACVZ, 'Regelrust voor vreemdelingen', 2010/31.

<sup>18</sup> COMBRINK L. *et al.*, Threats to legal aid and legal assistance in the Netherlands and in Belgium', in: HUBEAU, B. en TERLOUW, A. (2014), *Legal Aid in the Low Countries*, p.53-72.

<sup>19</sup> Vgl. de aanbodthese van Blankenburg: hoe meer advocaten, hoe meer procedures, het aanbod schept de vraag. BLANKENBURG, E. Civil Litigation rates as Indicators for Legal Cultures in: Nelken, D. (ed.) (1997), *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, p. 41-66.

<sup>20</sup> Zie in het algemeen over de juridisering: VAN AEKEN, K. Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving, in HUBEAU, B. e.a. (ed.) (2012) *Dialogen tussen recht en samenleving. Een handboek over het rechtssociologisch onderzoek in Vlaanderen*, Leuven: Acco, p. 67-83; zie ook: Schwitters, R. (2008) *Recht en samenleving in verandering. Inleiding in de rechtssociologie*, Deventer: Kluwer.

<sup>21</sup> EHRM 27 november 2008, appl. No. 36391/02 *Salduz t. Turkije*, ECLI:NL:XX:2008:BHO402.

<sup>22</sup> VAN VELDHOUVEN, B. en KLEIN HAARHUIS, C. (2004) *Geschillenbeslechtingdelta 2009, Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag :WODC.

een rechtsbijstandsverzekering betalen. Bovendien beperken rechtsbijstandsverzekeraars zelf de vrijheid van de verzekerden in hun keuzes om al of niet te procederen, hun verdienmodel is meer gericht op oplossen dan op procederen. En misschien wel de belangrijkste kanttekening, risico's op terreinen waar de meeste zaken op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand zich mee bezighouden: strafrecht, personen en familierecht en asielrecht zijn niet verzekeraar.

### 3. MAATREGELEN EN VOORSTELLEN OM DE KOSTEN TERUG TE DRINGEN

Het bezuinigingsplan van 85,1 miljoen op de gefinancierde rechtsbijstand was uitgewerkt in concrete voorstellen, die echter steeds werden bijgesteld. Uit de brieven van de voormalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, TEEVEN, van 12 juli 2013, 19 december 2013 en 18 februari 2014 bleek dat uitsluiting van bepaalde rechtsgebieden, waaronder alle onrechtmatige-daadszaken met uitzondering van de onrechtmatige overheidsdaad, verhoging van de eigen bijdrage en verlaging van de vergoeding voor rechtsbijstandverleners, voor hem vooropstonden.

Voordat de commissie WOLFSEN was ingesteld, was een aantal belangrijke bezuinigingen al in werking getreden. Op 1 oktober 2013 trad het Besluit aanpassingen eigen bijdragen en vergoeding rechtsbijstandverleners van 10 september in werking.<sup>23</sup> Daardoor ontvangen advocaten aan wie een toevoeging is verleend voor een bezwaar of (hoger) beroepsprocedure, een aanzienlijk lagere vergoeding dan voorheen als de zaak zonder zitting als kennelijk ongegrond is afgedaan.<sup>24</sup> Extra schrijnend was deze bezuiniging voor asieladvocaten doordat bij asielzaken in hoger beroep meer dan 90% buiten zitting als kennelijk ongegrond wordt afgedaan. Daarbovenop kwam bovendien op 1 januari 2014 de *no cure less fee* regeling in asielzaken voor vervolgaanvragen.<sup>25</sup> Deze bezuinigingsmaatregel geldt voor asielverzoeken die een advocaat namens een asielzoeker doet na afwijzing van een eerder verzoek als er nieuwe informatie beschikbaar wordt in de zaak. Als een vervolgaanvraag wordt afgewezen, krijgt de advocaat slechts twee in plaats van zeven punten toegewezen door de Raad voor Rechtsbijstand. Het argument voor de bezuiniging was dat moet worden voorkomen dat advocaten zaken gaan stapelen, en vreemdelingen zo onterecht jarenlang in Nederland houden, terwijl er geen uitzicht is op een verblijfsvergunning. Het zou voor een asieladvocaat te aantrekkelijk zijn om vervolgaanvragen voor asielzoekers in te dienen terwijl die waarschijnlijk kansloos zijn. De Raad voor Rechtsbijstand verstrekke al alleen maar punten als er bij een vervolgaanvraag sprake was van nieuwe feiten of bewijs. Daarbij mocht de Raad – om niet op de inhoudelijke toetsing door de bestuursrechter vooruit te lopen – slechts marginaal toetsen of daarvan sprake was. Deze drempel werd echter kennelijk onvoldoende geacht en dus werd de *no cure less fee* maatregel voor vervolgaanvragen ingesteld.<sup>26</sup>

De nieuwste bezuiniging in het asielrecht is aangekondigd door staatssecretaris DIJKHOFF bij brief van 27 november 2015.<sup>27</sup> Hij heeft in deze brief laten weten dat hij vanwege de hoge aantallen asielzoekers heeft besloten om voor de verschillende doelgroepen verschillende

<sup>23</sup> Besluit 10 september 2013, houdende aanpassing van het besluit eigen bijdrage rechtsbijstand 2000 (...), *Stb.* 2013, 345.

<sup>24</sup> Uitvoerder over deze wijziging M. REURS, (2013) *Advocatus sed non latro*, Ten geleide *Journaal Vreemdelingenrecht* nr. 4, p. 283-285

<sup>25</sup> Besluit 18 december 2013, houdende aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (...) *Staatsblad* 2013, 585. In werking getreden 1 januari 2014 (m.u.v. onderdeel B punten toekenning bij reguliere aanvragen op een bij KB te bepalen tijdstip).

<sup>26</sup> Zie ook de *position paper* van de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de NovA van 5 november 2013 over deze bezuiniging. <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2013/11/20131105-Position-paper-dossier-gefinancierde-rechtsbijstand-vreemdelingen.pdf>.

<sup>27</sup> Brief staatssecretaris DIJKHOFF, 27 november 2015; 19 637, nr. 2086.

sporen te gaan volgen. Een van die sporen is een versnelde procedure voor kansrijke aanvragen. Asielzoekers van wie de aanvraag binnen dit spoor wordt behandeld, krijgen geen gefinancierde rechtsbijstand. Op het eerste gezicht lijkt dat geen probleem, hun verzoek zal immers worden ingewilligd, maar de staatssecretaris miskent dat asielzoekers ook als hun aanvraag wordt toegewezen een groot belang hebben bij een procedure waarin hun relaas zo zorgvuldig en volledig mogelijk op tafel komt, met name omdat de vergunning later weer kan worden ingetrokken en ook omdat tijdens de procedure kan blijken dat hun zaak toch niet zo evident kansrijk was en het dan heel problematisch kan zijn om gemaakte fouten weer recht te zetten. Vijf organisaties, de VAJN, de NOvA, VluchtelingenWerk, de SVMA (de specialistenvereniging migratierecht advocaten) en UNHCR hebben dan ook hun zorgen over deze bezuiniging uitgesproken.<sup>28</sup>

De commissies WOLFSEN en BARKHUYSEN doen geen specifieke voorstellen op het gebied van het Vreemdelingenrecht. Dat is opmerkelijk want juist binnen dit rechtsgebied is sprake van grote aantallen, sterke fluctuaties en hoge kosten.

#### 4. VERGELIJKING VAN DE RAPPORTEN WOLFSEN EN BARKHUYSEN

De commissie 'Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel' (hierna commissie-WOLFSEN of kortweg WOLFSEN) is ingesteld na de kritiek in de Eerste Kamer op de voorgenomen bezuinigingen op de rechtsbijstand. De senatoren maakten zich zorgen over de toegang tot het recht. In het rapport adviseert de commissie-WOLFSEN onder meer om de eigen bijdrage te verlagen en de inning daarvan bij de Raad voor Rechtsbijstand te leggen. De commissie-WOLFSEN kreeg als taak onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van de gesubsidieerde rechtsbijstand en aanbevelingen te doen voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel, waarbij de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft.

De door de NOvA ingestelde commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' (hierna: commissie-BARKHUYSEN of kortweg BARKHUYSEN) is vermoedelijk ingesteld omdat de advocatuur onvoldoende vertrouwen had in de Commissie WOLFSEN en een eigen onderzoek wilde. Dat de vraag of er wel sprake is van een reële kostenstijging een van de hete hangijzers is voor de advocatuur, blijkt onmiddellijk uit de taakstelling. Deze commissie heeft zich in de eerste plaats gericht op de oorzaken van de *vermeende* kostenstijging in de gefinancierde rechtsbijstand in de periode 2004-2014.

##### 4.1. Is er echt sprake van een kostenstijging?

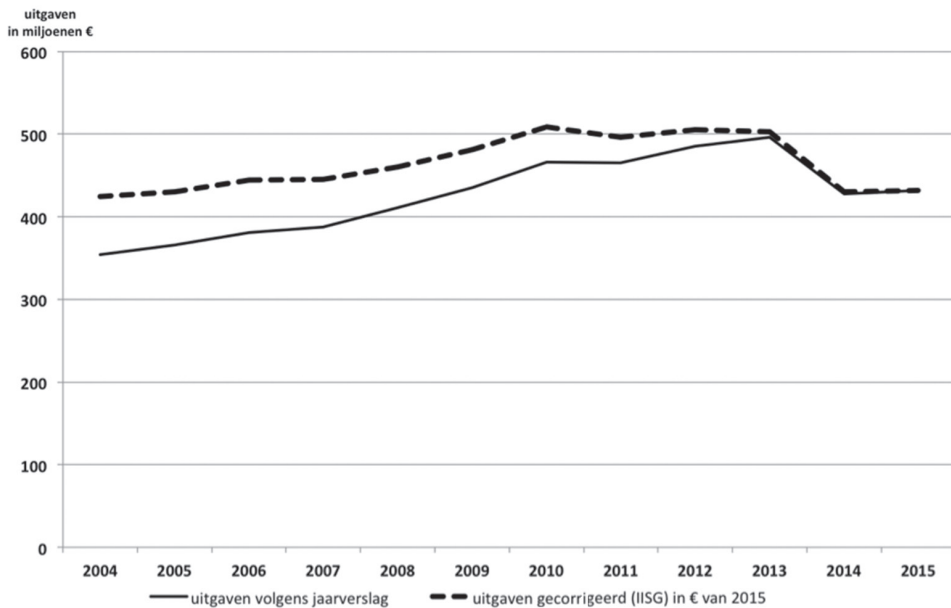
Voor de opdrachtgever van de commissie-BARKHUYSEN was allerm minst zeker dat de kostenstijging een vaststaand feit was. Dat blijkt uit het woord 'vermeende' in de opdracht. En inderdaad concludeert de commissie dat er geen sprake is van een 'ongebreidelde' kostenstijging in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. 'Integendeel, de laatste jaren dalen de reële uitgaven. De daling begint in 2011 en is mede het gevolg van een reële daling van de vergoedingen voor de advocatuur. In 2012 en 2013 is er, ondanks een stijging in volume van toevoegingen, een verder afname van de uitgaven.'

<sup>28</sup> Voor een uitvoerige toelichting op deze problematiek zie TERPSTRA (2016) Afschaffing gefinancierde rechtsbijstand asielzoekers is niet effectief, *A&MR* nr. 1, p. 21-23.

Hiermee bevestigt het onderzoek van de commissie-BARKHUYSEN de eerdere berekeningen van GRÜTTERS die liet zien dat de kostenstijging vrijwel volledig kan worden verklaard door de devaluatie van de euro en niet door een toegenomen vraag.<sup>29</sup>

‘De kosten zijn gestegen van 330 miljoen in 2002 tot 495 miljoen in 2012. Dat is een stijging van 165 miljoen (50 procent). De euro’s van 2002 zijn echter niet evenveel waard als die van 2012. Om een goede vergelijking te kunnen maken moet je eerst de euro’s van 2002 omrekenen in die van 2012. Het Instituut voor Sociale Geschiedenis heeft daarvoor een website (www.iisg.nl) die laat zien dat 330 miljoen uit 2002 in 2012 393 miljoen waard is. Dan blijft het verschil nog steeds iets meer dan 100 miljoen, een toename van 25 procent. Die stijging is uitgesmeerd over 10 jaar. Als je haar omrekent naar een jaarlijkse stijging dan kom je uit op een gemiddelde kostenstijging van 2,3 procent. Als je dus in 2002 begint met 330 miljoen en dat bedrag jaarlijks met 2,3 procent laat stijgen, kom je in 2012 op 495 miljoen. Hoezo de pan uitgerezen? Houd je ook nog rekening met factoren als de bevolkingsgroei en de economische crisis, dan is het maar de vraag hoeveel reële stijging er nog overblijft.’

In onderstaande grafieken is weergegeven hoe de kosten van de rechtsbijstand zich van 2004 tot 2015 hebben ontwikkeld.<sup>30</sup>

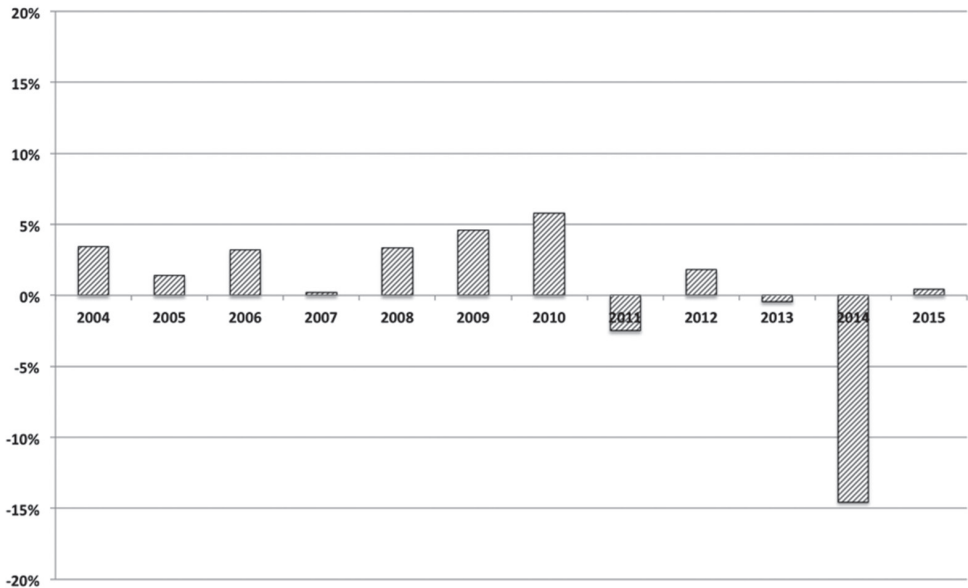


GRAFIEK 1: Bedragen (in euro) die opgevoerd zijn in de respectievelijke jaarverslagen onder de kop ‘Lasten Wrb’ (d.w.z.: toevoegingen, exclusief kosten van: wsnp, wbtv, automatisering of mediation)  
 Ononderbroken lijn: bedragen volgens de respectievelijke jaarverslagen  
 Stippellijn: bedragen omgerekend in € van 2015 (omrekening volgens IISG)

<sup>29</sup> GRÜTTERS, C. (2013) Kosten rechtsbijstand nauwelijks gestegen, *Volkskrant* 15 november 2013.

<sup>30</sup> De grafieken zijn speciaal voor deze bijdrage gemaakt door C. GRÜTTERS en gebaseerd op de Jaarverslagen 2004 t/m 2015 van de Raad voor Rechtsbijstand.





GRAFIEK 2: Reële verandering in de lasten als % t.o.v. voorafgaande jaar 'Lasten Wrb' (d.w.z.: toevoegingen, exclusief kosten van: wsnp, wbtv, automatisering of mediation)

Bron: Jaarverslagen 2004 t/m 2015 Raad voor Rechtsbijstand

Overigens komt ook de commissie-WOLFSEN – hoewel de opdracht aan deze commissie zo was geformuleerd dat kostenstijgingen een gegeven leken – tot de conclusie dat van een kostenstijging geen sprake is. En ook ARLMAN en LOHMAN lieten zien dat er geen sprake is van uit de hand lopende kosten bij de gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>31</sup> In het AO van 20 november 2013 erkende toenmalig staatssecretaris TEEVEN dat de aangekondigde maatregelen uitsluitend bezuiniging tot doel hebben. Hij stelde dat sprake was van een kostenstijging (gecorrigeerd voor inflatie) van 330 miljoen in 2002 tot 390 miljoen in 2012, terwijl het aantal toevoegingen in die periode was gestegen van 328.000 naar 450.000. Dat betekent een stijging van de uitgaven van 1,8 procent per jaar en een daling van de vergoeding per toevoeging met 14 procent.<sup>32</sup>

Voor de VSAN en de VSAA was dat reden om nog eens in herinnering te brengen dat – zoals de Raad van State al eerder had opgemerkt – bezuinigingen met een zuiver financiële doelstelling zich niet verdragen met artikel 6 EVRM. Zij baseren zich daarbij op het advies van BARKHUYSEN, die verwijst naar het arrest van het EHRM in de zaak *Podbielski and PPU Polpure tegen Polen*.<sup>33</sup> Het EHRM oordeelde in die zaak dat bezuinigingen als reden voor verhoging van griffierechten niet zonder meer toelaatbaar is 'and should be subject to a particularly strict scrutiny from the point of view of the interest of justice'.

<sup>31</sup> ARLMAN en LOHMAN (2013) Toegang tot het recht: Grondrecht op kostenpost, *NJB* afl. 44, p. 3069-3073.

<sup>32</sup> Brief VSAN en VSAA aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 14 februari 2014, p. 2.

<sup>33</sup> EHRM 26 juli 2005, appl. no. 39199/98 (*Podbielski and PPU Polpure t. Polen*).

#### 4.2 . IJkpunten en randvoorwaarden

De commissie WOLFSEN begint met het formuleren van acht ijkpunten :

- ‘ 1. De toegang tot het recht staat voorop.
2. Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerste-lijnshulp, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.
3. Een onafhankelijke, regievoerende instantie is verantwoordelijk voor de afstemming tussen eerste- en tweedelijns-hulp en neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor rechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
4. Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.
5. Rechtsbijstandsverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingssystematiek.
6. De kwaliteit van de rechtsbijstandverleners is verzekerd.
7. De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar.
8. Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van financiële middelen.’

Ook de commissie BARKHUYSEN begint met het opstellen van acht randvoorwaarden:

- Daadwerkelijke toegang tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor min- en onvermogenen;
- Voldoende kwalitatief goede advocaten die kwalitatief goed werk leveren;
- Adequate honorering van de advocatuur;
- De beslissing om gefinancierde rechtsbijstand toe te kennen mag afhankelijk worden gesteld van individuele omstandigheden van de rechtzoekende;
- Beoordeling van het juridische aspect van de toevoegwaardigheid van een zaak dient te worden gerespecteerd;
- Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand moet financieel voorspelbaar en stabiel zijn; en tevens een garantie bieden tegen misbruik;
- Waarborg van toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel;
- De vrije advocaatkeuze.’

De commissies zijn het op dit punt aardig eens. Toegang tot gefinancierde rechtsbijstand en kwaliteit van de rechtshulp, adequate honorering van de rechtshulpverlener en voorspelbaarheid van het systeem vinden beide commissies van centraal belang

Toch zijn er zichtbare accentverschillen. Met name valt op dat in de ijkpunten van de commissie WOLFSEN het woord advocaat niet wordt genoemd (gesproken wordt over rechtshulpverleners een term die meeromvattend is), terwijl (zoals te verwachten was in een rapport van de NOvA) de advocaat in de randvoorwaarden van BARKHUYSEN centraal staat. Dit illustreert dat het hele rapport van BARKHUYSEN uitgaat van het idee dat toegang tot het recht toegang tot de rechter betekent, waarbij de advocatuur een onmisbare schakel vormt, terwijl voor WOLFSEN toegang tot het recht kennelijk breder kan worden opgevat en veeleer moet worden begrepen als toegang tot een rechtvaardige oplossing die ook buiten de rech-



ter om kan worden bereikt. Zo is recht op een vrije advocaatkeuze een randvoorwaarde voor BARKHUYSEN maar geen ijkpunt voor WOLFSEN. Regie is volgens WOLFSEN essentieel en in het uiteindelijke advies voorziet WOLFSEN voor de Raad voor de rechtsbijstand een zwaardere taak. BARKHUYSEN noemt regie niet als randvoorwaarde. Dat zegt wellicht iets over de niet altijd even ontspannen relatie tussen de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand.

### 4.3. Oorzaken beroep op gefinancierde rechtsbijstand

De commissie-WOLFSEN maakt bij de analyse van de oorzaken van het beroep op de gefinancierde rechtsbijstand verschil tussen echtscheidingszaken, strafzaken en multiproblematiek. Bij echtscheiding zoekt zij de oorzaken met name in de verharding en juridisering van de maatschappij, de complexe regelgeving, de steeds mondiger burgers en de puntensystematiek (het forfaitaire systeem) die niet meer goed aansluit bij de voorliggende problemen. Als meest waarschijnlijke oorzaak voor de kostenstijging (let wel, hier spreekt WOLFSEN wel van een kostenstijging) noemt WOLFSEN de intensivering van rechtsbijstand aan het begin van een strafrechtelijk traject en een intensivering van de werkzaamheden van het openbaar ministerie. De stijging binnen het strafrecht is volgens WOLFSEN met name opvallend bij verdachten van misdrijven die niet in bewaring zijn gesteld en de extra-urenzaken. Opmerkelijk is verder de opmerking van WOLFSEN dat in de strafrechtpraktijk als gevolg van de daling van het aantal zaken steeds ‘agressiever’ naar cliënten lijkt te worden gezocht. Op het terrein van de multiproblematiek ziet WOLFSEN als mogelijke oorzaken voor het beroep op rechtsbijstand onvoldoende afstemming van het sociale domein, het niet kunnen doorbreken van de vicieuze cirkel van problemen en een niet altijd effectieve wijze van behandeling van schuldenproblematiek. Juist bij dit type zaken is sprake van een gebrekkige – zo niet afwezige – informatie-uitwisseling tussen de diverse partijen en instanties.

De commissie-BARKHUYSEN noemt verschillende factoren die van invloed zijn op het beroep op gefinancierde rechtsbijstand. Daarbij onderscheidt de commissie:

1. Gebied specifieke rechtsontwikkelingen in het strafrecht, personen- en familierecht, bestuursrecht, zoals de inwerkingtreding van de Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor (verankering van de Salduz jurisprudentie) de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, de invoering van de Wet, werk en bijstand en de Wet Maatschappelijke ondersteuning.
2. Systeem-specifieke rechtsontwikkelingen, zoals de verhoging van griffierechten en de eigen bijdrage. Ook wetswijzigingen of wijzigingen van beleid of rechtspraak op andere terreinen kunnen van invloed zijn, zoals de afschaffing van de verwijtbaarheidstoets in de Werkloosheidswet en
3. Maatschappelijke ontwikkelingen van demografische, economische, juridische en culturele aard, zoals daling van de criminaliteit, faillissement en schuldsaneringen en toename van het aantal vluchtelingen.

Daarnaast heeft de commissie BARKHUYSEN onderzoek gedaan naar mogelijke aanpassingen die de duurzaamheid van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kunnen vergroten.

### 4.3. Advies

Het advies van de Commissie WOLFSEN is ook weer beperkt tot drie deelreinen: echtscheidingen, strafrecht en meervoudig gebruik of multiproblematiek. De commissie WOLFSEN adviseert om:

- de eigen bijdrage substantieel te verlagen;
- de inning van de eigen bijdrage bij de Raad voor Rechtsbijstand te leggen (in plaats van bij de advocatuur zoals nu het geval is);
- de begeleiding van een echtscheiding met kinderen hoger te belonen dan een echtscheiding zonder kinderen;
- een toevoeging te verstrekken bij echtscheiding, waaronder ook vervolgpcedures vallen, waaronder hoger beroep;
- advocaten een minder groot aantal rechtsgebieden te laten vertegenwoordigen (dus meer specialisatie);
- inschrijvingsvoorwaarden bij de Raad voor Rechtsbijstand voor de advocatuur op het niveau van de specialisatieverenigingen te hanteren;
- de kwaliteit van de advocatuur te bewaken.

Het advies van de commissie BARKHUYSEN legt zoals verwacht andere klemtonen. De commissie beveelt een samenhangend pakket aan maatregelen aan die volgens de commissie alleen doelmatig kunnen zijn als ze integraal worden geïmplementeerd. BARKHUYSEN wil het huidige forfaitaire stelsel handhaven, waarbij wel kan worden onderzocht of voor bepaalde rechtsgebieden een ander stelsel (bijvoorbeeld een verzekeringsstelsel) mogelijk is, rekening houdend met de kritiekpunten daarop die eerder door de NOV A waren geformuleerd. Verder vindt deze commissie dat de financiering van het stelsel dusdanig moet zijn dat terechte verzoeken om rechtsbijstand kunnen worden gehonoreerd op basis van objectieve criteria die niet afhankelijk zijn van het nog resterende budget. Het budget zou moeten mee-ademen met rechtsontwikkelingen buiten het stelsel en met ontwikkelingen in overheidsbeleid, jurisprudentie, wet- en regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij wijzigingen van wet- en regelgeving en beleid zou een 'rechtsbijstandseffectenrapportage' moeten plaatsvinden.<sup>34</sup> Om stabiliteit te garanderen zou de financieringssystematiek in (een bijlage bij) een wet in formele zin moeten worden neergelegd en een periodieke herijking van de puntentoekenning en de hoogte van de puntenvergoeding zou wettelijk moeten worden voorgeschreven. Bovendien zou een breed samengestelde adviescommissie in geval van herijking alle betrokkenen moeten horen en moeten bij een herijking de geformuleerde randvoorwaarden voor een duurzaam stelsel leidend zijn. Opmerkelijk is dat BARKHUYSEN voorstelt dat de beoordeling van de toevoegwaardigheid voortaan plaatsvindt door de betrokken advocaat, zodat het stelsel 100% *high trust* wordt. De inning van de eigen bijdragen en proceskostenveroordelingen zou belegd dienen te worden bij de Raad. Periodiek moet worden onderzocht hoe het staat met de daadwerkelijke toegang tot het recht en de rechter vanuit het perspectief van de rechtzoekende en er moeten maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de rechtsbijstand te garanderen en misbruik te voorkomen.

Op een aantal punten zijn de beide commissies het eens, zoals dat de inning van de eigen bijdrage door de Raad moet plaatsvinden in plaats van door de advocatuur en dat de kwaliteit van de advocatuur moet worden bewaakt. Maar waar WOLFSEN nog enkele bezuinigingsvoorstellen doet, ademt het advies van BARKHUYSEN aan alle kanten behoud van de status quo en bescherming van advocatuur (veeleer dan bescherming van de rechtzoekende) tegen bezuinigingen. Bovendien straalt het advies BARKHUYSEN uit dat de relatie tussen de advocatuur en de Raad voor rechtsbijstand te wensen overlaat. Creatieve ideeën om te bezuinigen ontbreken bij BARKHUYSEN, integendeel, BARKHUYSEN laat vooral zien hoe problematisch bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand zijn en de beschikbaarheid en de

<sup>34</sup> Geheel nieuw is dit voorstel niet, immers de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie bijv. art. 124a) gaan ervan uit dat uit de motivering van regelgeving moet blijken welke afweging is gemaakt inzake de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid.

kwaliteit van rechtsbijstand voor minvermogenden in gevaar brengen. Hoewel BARKHUYSEN een punt heeft – als er geen sprake is van een reële kostenstijging, waarom zou je dan bezuinigen en überhaupt iets veranderen – vrees ik dat zijn rapport door deze conservatieve benadering zijn doel voorbij schiet. Maar ook WOLFSEN blijft erg op de vlakke en is weinig vernieuwend. Misschien is dat dan ook de hoofdboodschap die in beide rapporten wordt uitgestraald: verander niet te veel, ons huidige stelsel van gefinancierde bijstand is een groot goed en van een reële kostenstijging is geen sprake. Dat is een belangrijke tegenwicht tegen de bezuinigingsdrift van voormalig staatssecretaris TEEVEN. Maar laten we bezien hoe er vanuit de wetenschap en de praktijk op de rapporten is gereageerd.

## 5. REACTIES OP DE RAPPORTEN

### 5.1. Wetenschap

De belangrijkste kritiek op de rapporten kwam van BARENDRECHT, hoogleraar privaatrecht aan de universiteit van Tilburg.<sup>35</sup> Hij vindt dat beide commissies de kans hebben gemist om met een echt vernieuwend systeem te komen en is teleurgesteld dat de beide commissies zich 'keurig' aan hun opdracht hebben gehouden en niet voor een ambitieuzer aanpak hebben gekozen, een waarin het rechtssysteem ten principale ter discussie wordt gesteld en een visie wordt gegeven op de functie van rechtsbijstand en de maatschappelijke doelen daarvan.

BARENDRECHT wijst erop dat er niet alleen in Nederland problemen zijn met het rechtssysteem. Ook elders, in de Angelsaksische landen, Italië, Griekenland en India zijn rechtssystemen dringend toe aan innovatie. De systemen zijn volgens hem '*designed by lawyers for lawyers*' en 'teveel gebaseerd op het toernooimodel'. BARENDRECHT is wetenschappelijk directeur van Hiil Innovating en dit instituut heeft geconstateerd dat in alle kritische analyses van de huidige rechtssystemen steeds dezelfde vijf strategieën worden aangedragen om de rechtssystemen te vernieuwen.<sup>36</sup> BARENDRECHT toetst in zijn reactie in welke mate zij terugkomen in de aanbevelingen van de commissies. Ik zal die toets hier niet herhalen, maar noem de vijf strategieën die volgens BARENDRECHT van belang zijn en meer aandacht hadden moeten krijgen. Overigens heeft Barendrecht niet alleen kritiek. Hij vindt bijvoorbeeld dat WOLFSEN veel werk maakt van de informatievoorziening en ook op zoek is gegaan naar *best practices*.

De vijf strategieën zijn 1) Juridische informatie verschaffen die past bij de behoeften van rechtzoekenden. 2) *Hybrides* inzetten. Daarmee bedoelt hij dat naast juridische ook andere vaardigheden moeten worden ingezet om de weg naar het recht te vergemakkelijken. 3) *Best practices*, protocollen, richtlijnen ontwikkelen. 4) Opties van ADR en gerechtelijke procedures die eenvoudig en makkelijk te gebruiken zijn. 5) IT platforms die onderhandeling en procederen ondersteunen. Het is duidelijk dat BARENDRECHT zijn kritische analyse van de beide rapporten ook gebruikt om zijn eigen ideeën over goede rechtsbijstand te promoten. Tot slot stelt hij voor om met de betrokken maatschappelijke partijen een 'rechtsplegingsakkoord' te sluiten gericht op verbetering van het rechtssysteem.

<sup>35</sup> Maurits BARENDRECHT, hoogleraar privaatrecht aan de universiteit van Tilburg, publiceerde op 1 februari 2016 een uitgebreide reactie op LinkedIn met de titel 'Meer waarde toevoegen: Rechtsbijstand na WOLFSEN en BARKHUYSEN'. Zie ook Zes Suggesties voor Verbetering van de Toegang tot Recht 26 juni 2015, <http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=oahUKEwie7qfSuanMAhUICMAKHSm7DGQQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.advocatie.nl%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FZes%2520Suggesties%2520voor%2520Verbetering%2520van%2520de%2520Toegang%2520tot%2520Recht.pdf&usq=AFQjCNGx4VkrWEUOddaFeb5qY3khzOzw7A>

<sup>36</sup> Trend rapport Hiil Innovating Justice Towards Basic Justice Care for Everyone en de daarop volgende uitkomsten van het daaraan gewijde Innovating Justice Forum.

## 5.2. Advocatuur

De vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators: (vFAS) is verbolgen over het voorstel van de commissie WOLFSEN om bij echtscheidingen nog slechts een beperkte vergoeding voor rechtsbijstand uit te keren. Als het gezinsinkomen boven de norm is, komt er geen toevoeging. Dit zal namelijk de gang naar de (beroeps)rechter beperken. Mogelijk kunnen mensen met dergelijke zaken op termijn geen deskundige advocaat meer vinden, waarschuwt de vFAS.<sup>37</sup> Het probleem is misschien nog groter dan de vFAS verwoordt. De regering zet steeds meer in op scheiden zonder advocaten en dat gaat op een zeker moment onherroepelijk ten koste van degene die financieel het meest te 'winnen' heeft bij een deskundig uitgevoerde scheiding (minst-verdienende partner met pensioenaanspraken). Dus zelfs als zij een advocaat kunnen vinden, zullen zij er mogelijk van afzien een eigen advocaat in te schakelen. En dat kan hoogst nadelig uitpakken. De vFAS is van mening dat een substantiële teruggang van de vergoeding de advocaten nog meer onder druk zet. 'Hierdoor ontstaat het risico dat er op termijn onvoldoende kwalitatief goede advocaten beschikbaar zijn. Terwijl de bedoeling van de commissie is dat de werkzaamheden beter beloond zouden moeten worden.' De vFAS pleit voor het behoud van kwaliteit binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarvoor geldt volgens de vFAS dat het werk van de gespecialiseerde advocaat moet worden beloond.

Vanuit het perspectief van de strafrechtadvocatuur schreef BROUWER een kritische reactie op het rapport WOLFSEN.<sup>38</sup> Zijn kritiek luidt samengevat als volgt. De stijl blinkt niet uit in helderheid en hetzelfde wordt op verschillende plaatsen in het rapport net iets anders geformuleerd. Dit leidt tot de vraag 'of de commissie haar ingrijpendste voorstellen niet ronduit heeft durven opschrijven maar deze zo'n beetje omfloerst, tussen de regels en slechts voor de goede verstaander heeft durven afgeven.' Een essentieel onderdeel van het rapport is het onderscheid tussen eerste- en tweedelijns rechtshulpverleners waarbij de eerste lijn als zeer breed wordt gezien. Voor de twee vormen van rechtshulp wordt een verschillende vergoedingssystematiek voorzien. De advocaat mag jaarlijks maximaal voor 900 uur aan toevoegingen declareren, maar wat er moet gebeuren als de advocaat die uren heeft opgesoupeerd, is niet duidelijk. De kern is volgens Brouwer dat het huidige systeem uitgaat van de verdachte, die op grond van zijn eigen kenmerken en die van zijn zaak aanspraak heeft op financiering van overheidswege voor verrichtingen van een rechtshulpverlener. In het systeem WOLFSEN wordt die koppeling verzwakt en krijgt de financiering meer het karakter van een subsidie aan de rechtshulpverlener.

Zeer felle kritiek werd geleverd door Singel Advocaten (gespecialiseerd in het strafrecht), die het rapport van de commissie-WOLFSEN zelf een bedreiging voor de rechtsstaat noemen. In hun blog 'Rapport herijking rechtsbijstand is 'Wolf in Schaapskleren' betogen zij dat het rapport zal leiden tot een verschraling van de rechtsbijstand.<sup>39</sup> Een van hun hoofdpunten van kritiek is dat WOLFSEN voorstelt dat er door een pro-deo advocaat slechts 900 uur per jaar zou mogen worden gewerkt op grond van het pro-deo systeem. Bovendien klagen zij erover dat allerlei kosten niet worden meegenomen, bijvoorbeeld de wachttijd als een zitting later aanvangt dan was gepland, de kosten van automatisering die advocatenkantoren moeten maken vanwege de digitalisering van de rechtspraak, reistijd en reiskosten, de tijd die nodig is voor het onderbouwen van de verzoeken om een vergoeding, etc. Singel Advocaten kunnen ook slecht verkroppen dat justitie wel 350 euro per uur uit gemeenschaps-

<sup>37</sup> 'Familiadvocaten kritisch op rapport WOLFSEN', *Mr.* 7 december 2015.

<sup>38</sup> BROUWER, E. (2016) WOLFSEN en de toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken, *NJB*, afl. 11, p. 731-737.

<sup>39</sup> <https://www.singeladvocaten.nl/advocaat-blog-singeladvocaten/commissie-wolfsen-br>.

geld betaalt aan curatoren in fraude zaken en aan de landsadvocaat, maar dat justitie 'voor een burger in een strafzaak die tegenover de overheid wordt gesteld met veel machtiger dwangmiddelen en vrijwel ongelimiteerde financiën, slechts 100 euro per uur over heeft.' Ook de vermelding dat de kwaliteitseisen omhoog moeten, zijn de Singel Advocaten in het verkeerde keelgat geschoten. Niet omdat zij tegen kwaliteitsverbetering zijn, maar omdat er een verschil wordt gemaakt tussen pro-deo advocaten en andere advocaten en omdat dit ook weer kosten meebrengt. Zij noemen het rapport van de commissie-WOLFSEN om deze en meer redenen strijdig met de *equality of arms* en in strijd met de goede verdediging die door een staat zou moeten worden geboden en sluiten af met een Amerikaans gezegde; *'If you pay peanuts, you get monkeys'*.

Kortingen op de rechtsbijstand zullen waarschijnlijk de toegang tot het recht beperken. Een van de effecten zou kunnen zijn dat het aanbod vermindert doordat advocaten er de brui aan geven.<sup>40</sup> Op 1 januari 2016 is bijvoorbeeld het Haarlemse kantoor Fischer advocaten vanwege de bezuinigingen gesloten. De verklaring op de website van het kantoor luidt:

*'Fischer advocaten staat sinds jaar en dag mensen bij die zijn uitgesloten van de maatschappij, geen inkomen hebben en zwerven. Met de toepassing van sociaal- economische mensenrechten is het gelukt om gemarginaliseerde groepen zichtbaar te maken en hun rechten op te eisen. Dit was mogelijk vanwege het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand en een werkwijze afgestemd op de doelgroep. Sinds enkele jaren is dit systeem onder druk komen te staan en zijn er op alle fronten hoge drempels opgeworpen voor rechtszoekenden. Wij komen tot de conclusie dat het financieel niet mogelijk is om dit op de lange termijn vol te houden en hierbij de vereiste kwaliteit te garanderen op dit baanbrekende rechtsgebied,'*

FISCHER advocaten was gespecialiseerd in rechtszaken voor mensen die in armoede leven en helpt hen aan onderdak en bijstand. Dit kantoor was gebaseerd op een 'verdienmodel' dat is gebaseerd op 100% gesubsidieerde rechtsbijstand. WOLFSEN bepleit maximaal 70% toevoegingen en geeft als argument dat dit tot kruisbestuiving leidt. Hij miskent daarmee echter het nut van specialisatie ook op terreinen waarmee minderbedeelden te maken hebben.

Er zijn ook asieladvocaten die geen hoger beroepszaken meer doen, advocaten die een bredere praktijk nemen en daardoor per definitie minder gespecialiseerd zijn. De rijkste kan zich de beste advocaat veroorloven, maar dat was altijd al zo. Juist daarom moet de overheid er garant voor staan dat ook kwetsbare groepen en de *have-nots* toegang tot het recht houden.

De *have-nots* krijgen het op meerdere fronten moeilijker (werkloosheid, schuldenproblematiek), hun vraag naar rechtshulp zal, zoals gezegd, daardoor eerder toe- dan afnemen. De bezuinigingen leiden er echter toe dat zij nu ook te maken krijgen met beperkingen op de mogelijkheden om hun problemen bij de rechter aan de kaak te stellen (denk ook aan hogere leges en griffierechten).<sup>41</sup> Advocaat KLAAS van FISCHER advocaten waarschuwde er zelfs voor dat de hele sociale advocatuur ermee op zal houden als de geplande bezuinigingen worden doorgevoerd, dat we over tien jaar een nieuw zwart nummer van *Ars Aequi* nodig zullen hebben en dat als mensen hun recht niet meer kunnen halen dit zal leiden tot een toename van openbare orde problemen en uiteindelijk zelfs tot honger.<sup>42</sup> Dit sluit aan bij de

<sup>40</sup> REURS, M. (2013) 'Advocatus sed non latro' Ten geleide *Jaarboek Vreemdelingenrecht* nr. 4 p. 283-285 wees erop dat twee grote gerenommeerde asielkantoren al hebben aangegeven te overwegen de gefinancierde praktijk te verlaten.

<sup>41</sup> TERLOUW, A. en HUBEAU, B. Stepping stones towards a sound legal aid system in the future: concluding remarks, in HUBEAU, B. en TERLOUW (2014), *A. Legal aid in the lowlands*, Intersentia.

<sup>42</sup> Gesprek met advocaat J. KLAAS van het kantoor Fischer Advocaten 6 mei 2014.

brief van de NOVA van 26 maart aan staatssecretaris TEEVEN, waarin wordt gesproken over het bevorderen van verloedering en het faciliteren van oneerlijkheid als het recht niet meer aan bod komt.<sup>43</sup>

### 5.3. De minister

Bij de ontvangst van het rapport van de commissie-WOLFSEN schreef de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie VAN DER STEUR op 30 november 2015 aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat hij het rapport van de Commissie-WOLFSEN zorgvuldig wil bestuderen en dat hij de komende tijd in gesprek zal gaan met onder andere de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, de sociaal raadslieden en de Nederlandse Orde van Advocaten. Mede op basis van die gesprekken zal hij de aanbevelingen van de Commissie-WOLFSEN nader uitwerken in concrete beleidsvoornemens en daarbij neemt hij uiteraard de te verwachten budgettaire gevolgen mee. Dat geldt ook voor de onderzoeken 'Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen.' van onderzoeksbureau Pro Facto<sup>44</sup> en voor het onderzoek 'Rechtshulp gemist?'<sup>45</sup> en voor het rapport van de commissie BARKHUYSEN: 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'. De minister streeft ernaar om de Tweede Kamer uiterlijk in het voorjaar 2016 hierover te informeren. Tot op het moment dat hij er met de Tweede Kamer over heeft gedebatteerd zal hij geen maatregelen doorvoeren of eventuele wetgeving in procedure brengen ten aanzien van stelselvernieuwingen in de rechtsbijstand waarmee op de uitkomst van dit debat vooruit wordt gelopen.<sup>46</sup>

Op het moment van het schrijven van dit artikel was nog niet meer bekend, maar het ligt gezien beide rapporten voor de hand dat de staatssecretaris niet opnieuw een ingrijpende bezuiniging op de gefinancierde rechtsbijstand zal voorstellen.

## 6. TOT SLOT, GEFINANCIERDE RECHTSBIJSTAND EN DE TOEGANG TOT HET RECHT

Beperkingen op de gefinancierde rechtsbijstand zijn juridisch toelaatbaar, mits zij in essentie het recht op toegang tot *de rechter* niet schaden, zij een gerechtvaardigd doel dienen en zij evenredig en proportioneel zijn. Betoogd zou zelfs kunnen worden dat beperkingen toelaatbaar zijn als op een andere manier toegang tot *het recht* is gegarandeerd. Het doel 'bezuinigingen' is ontoelaatbaar, zoals de Raad van State heeft opgemerkt<sup>47</sup> en BARKHUYSEN in zijn eerdere grondige analyse heeft aangetoond. Uitsluiting van gefinancierde rechtsbijstand op grond van een te gering belang van de zaak kan juridisch alleen door de beugel als het belang zuiver financieel is en de kosten van de procedure disproportioneel zijn ten opzichte van het financiële belang bij de zaak.

De eis dat de rechtszoekende van een alternatief gebruik maakt, mag niet in zijn algemeenheid worden gesteld en zelfs bij de eis dat de rechtszoekende eerst alternatieve moge-

<sup>43</sup> Inbreng NOVA Algemeen Overleg gefinancierde rechtsbijstand 26 maart 2014: <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/wp-content/uploads/2014/03/20140320-Brief-NOVA-voor-AO-stelsel-rechtsbijstand-26-maart.pdf>.

<sup>44</sup> WINTER, H.B., COUWENBERG, O., AKERBOOM, C.P.M., WOESTENBURG, N.O.M., STRUIKSMAN, T. (2015) *Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen*. Pro Facto, Rijksuniversiteit Groningen, WODC 2015. Dit is een onderzoek naar de voor- en nadelen van het reguleren van tarieven in de Nederlandse advocatuur gelet op de toegankelijkheid, betaalbaarheid en verzekerbaarheid van de rechtshulp, een goed verloopende marktwerking en kwaliteit en vernieuwing van de advocatuur en naar de vraag wat in dat opzicht van ervaringen elders (Duitsland en Zweden) en bij andere beroepsgroepen (notariaat) worden geleerd.

<sup>45</sup> TER VOERT, M. en KLEIN HAARHUIS, C. (2015) *Rechtshulp gemist?*, WODC Cahier 2015-5.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II*, 2015/16, 31 753, nr. 110.

<sup>47</sup> Advies Raad van State over het Ontwerpbesluit houdende aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (...). Vrijdag 28 juni 2013, Advies Wo3.13.0127/II, Staatscourant 2013, nr. 26480: p. 1.



lijkheden van geschilbeslechting onderzoekt, kunnen vraagtekens worden gezet omdat een rechtszoekende goede redenen kan hebben om de weg via de rechter te kiezen, bijvoorbeeld om snel een executorialie titel te verkrijgen.<sup>48</sup> In de zaak *Momcilovic tegen Kroatië* achtte het Hof de voorwaarde eerst een minnelijke schikking te proberen alvorens naar de rechter te stappen om de druk op rechtspraak te verlagen echter legitiem.<sup>49</sup> In mijn ogen is het beter om het gebruik van alternatieven te stimuleren onder meer door ze verder te ontwikkelen en erop toe te zien dat deze alternatieve routes ook met voldoende waarborgen zijn omkleed. Er zijn veel opties die mogelijk zelfs een betere weg naar het recht bieden dan een juridische procedure. Maar ook de toegang tot die alternatieven moet financieel worden gewaarborgd en de keus ervoor moet een vrijwillige zijn. Dubieus is ook de constructie die in art. 12 c lid 3 van het consultatiewetsvoorstel staat, namelijk dat geen toevoeging wordt vertrekt in zaken die kunnen worden afgedaan met een bindend advies.

De staat is niet alleen verplicht om rechtsbijstand te bieden aan mensen die de kosten daarvan zelf niet kunnen dragen, maar ook om voldoende gespecialiseerde rechtsbijstand te garanderen. Daarvoor is van belang dat het voor de advocatuur ook financieel voldoende aantrekkelijk en haalbaar blijft om zaken op toevoegingsbasis te behandelen. Het stellen van kwaliteitseisen is van groot belang, maar daar moet ook iets tegenover staan. De advocatuur zelf heeft ook een taak bij het beperken van de kosten van rechtsbijstand. Zij hebben het beste zicht op de individuele zaak en zij kunnen het beste beoordelen of er een wezenlijk belang in het spel is. Van hen kan worden verlangd dat ze zaken weigeren als het om een bagatel of een werkelijk zinloze procedure gaat: vaak kan een doorverwijzing dan aangewezen zijn (denk aan de 'diagnose en triage-maatregel' bij de juridische loketten). In elk geval mag niet worden bezuinigd op zaken waar mensenrechten op het spel staan of op procedures waarin leden van kwetsbare groepen hun recht zoeken.

Sommigen menen dat de drempels van toegang tot het recht te laag zijn. Ik ben het daar niet mee eens. Het opwerpen van drempels voor de toegang tot gefinancierde rechtsbijstand en daarmee voor de toegang tot het recht zal tot meer segregatie leiden en de kloof tussen de *haves* en *have nots* met betrekking tot de toegang tot het recht zal worden verbreed. Dit is in het bijzonder problematisch voor kwetsbare personen. Door onder meer de toegenomen werkloosheid zijn bovendien meer mensen gaan behoren tot de *have-nots*. Dit verklaart voor een deel ook het toegenomen beroep op rechtsbijstand. Meer mensen hebben behoefte aan gefinancierde rechtsbijstand (en andersoortige hulp) vanwege faillissementen, ontslag, huurschulden etc. en rechtsbijstand wordt minder betaalbaar door de voorgestelde kortingen.<sup>50</sup>

Hoewel mensen tegenwoordig gemiddeld hoger zijn opgeleid en zich beter bewust zijn van hun rechten dan in de tijd waarin de overheid het voor het eerst als haar taak ging beschouwen om gefinancierde rechtsbijstand te bieden, hebben zij nog steeds geld nodig om hun recht te halen. Er zijn dus correctiemechanismen nodig, die de overheid als 'institutie-verplichting' moet organiseren. Daarnaast dient de overheid blijvend te investeren in een meer integrale (rechts)hulpverlening op maat zodat de toegang tot het recht voor een ieder blijft gegarandeerd.

<sup>48</sup> Vgl. JENSMAN, F. (2013) Moet het monopolie op het recht bij rechters en advocaten blijven?, *NRC Handelsblad* 17 november 2013.

<sup>49</sup> EHRM 26 maart 2015, *Momcilovic t. Kroatië*, EHRC 2015/35, m.nt. Westerveld.

<sup>50</sup> Vgl. HUBEAU, B. & TERLOUW, A. (2014) Stepping stones towards a sound legal aid system in the future: concluding remarks, in HUBEAU, B. & TERLOUW, A. *Legal aid in the lowlands*, Mortsels: Intersentia.