

Bijdrage VSAN aan ronde tafelgesprek 25 januari 2018

Advocaten voor rechtsbescherming en de minister voor.....?

Het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand is een essentieel en onlosmakelijk onderdeel van een rechtsstaat. Het biedt rechtsbescherming ongeacht sociale status of inkomenspositie. Juist burgers in de laagste economische posities zijn kwetsbaar en verdienen bescherming. Dit is een overheidstaak. De sociale advocatuur is de natuurlijke ketenpartner van de rechtspraak om kwalitatief en effectief te komen tot geschillenbeslechting die het vertrouwen in de rechtsstaat bestendigt.

Het kabinetsbeleid ten aanzien van rechtsbijstand aan burgers schiet echter al jaren tekort. Het geeft dan eigenlijk geen pas de verantwoordelijk minister de titel '*voor rechtsbescherming*' aan te meten.

De commissies Wolfsen, Barkhuysen en Van der Meer

De Commissie Van der Meer heeft geconstateerd dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Er moet op jaarbasis € 127 miljoen bij om het huidige stelsel te behouden. De commissie heeft aangetoond dat het van belang is dat advocaten een inkomen kunnen genereren ter hoogte van ambtenarschaal 12. Deze inkomenschaal werd in 2015 door de Commissie Wolfsen al genoemd als maatstaf voor een redelijk inkomen voor advocaten in het stelsel. Bij dit inkomensniveau blijft het mogelijk voor advocaten om de benodigde kwaliteit te garanderen bij het verlenen van rechtsbijstand. Ook de Commissie Barkhuysen heeft het belang benadrukt van dit redelijke inkomen voor advocaten. Volgens deze commissies bestaat er een duidelijk verband tussen beloning en kwaliteit van rechtsbijstandverlening.

Gelet op de eensgezindheid van de drie commissies en hun eensluidend advies hierover aan de regering, meent de VSAN dat de regering zonder deugdelijke grondslag vasthoudt aan het oude beleid: géén geld erbij voor de rechtsbijstand.

Wanverhouding binnen de keten

Dit is des te opmerkelijker, nu ketenpartners als de rechtspraak en het OM fors extra geld erbij hebben gekregen. Het is in essentie vreemd dat de uitgaven aan rechtsbijstand verkokerd worden gezien en besproken. Immers, als uw Kamer meent dat er miljoenen extra naar de politie moet gaan wegens criminaliteitsbestrijding, dan lijdt dit uiteindelijk, indien dit geld ook succesvol wordt besteed, tot extra zaken en kosten voor het OM, de rechtspraak en voor rechtsbijstand. Ook de (geldelijke!) intensivering van aanpak van uitkeringsfraude, huiselijk geweld, kindermishandeling -en verwaarlozing en het beleid betreffende verwarde personen resulteren in een groter beroep op rechtsbijstand van de burger. Ook externe factoren als de vluchtelingencrisis of MH17 maken een groter beroep op het stelsel onontbeerlijk. Het stelsel van rechtsbijstand zou dan ook moeten kunnen mee-ademen met dit soort ontwikkelingen. Het niet navenant investeren in rechtsbijstand, maakt de aanname gerechtvaardigd dat de rechtsbescherming van de burger verder afneemt.

De starre opstelling van de regering over de uitgavenkaders voor het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand staat in schril contrast met de bereidwilligheid van dezelfde regering om extra geld uit te geven bij ICT-problemen in de rechtspraak. De kosten van het KEI-project zijn inmiddels gestegen naar het tienvoudige van wat eerder was begroot, te weten van 20 naar 200 miljoen. Op tal van terreinen is kennelijk wel ruimte voor bijstelling van de begroting. Het argument dat een begroting in beton gegoten is, houdt derhalve geen stand.

De rek is eruit!

De VSAN heeft, net als de NOVA en andere organisaties, al jarenlang bij diverse gelegenheden gewezen op de gevolgen van het achterstallig onderhoud van het stelsel. Het inkomensniveau voor advocaten die werkzaam zijn in het stelsel ligt al jarenlang ver onder de norm die nodig is. In een periode van 10 jaar zijn er vele adviezen en rapporten uitgebracht waarin geconcludeerd is dat er nader werk gemaakt moet worden van herijking van het vergoedingstelsel. Het wordt alom beschouwd als een voorwaarde voor de instandhouding van het stelsel. Het stelsel zelf is geëvalueerd, alternatieve stelsels zijn overwogen en steeds kwam de regering tot dezelfde conclusie: het forfaitaire stelsel dient gehandhaafd te worden, de

kwaliteit ervan dient op onderdelen verbeterd te worden. Dat laatste is onmogelijk zonder daar extra middelen voor vrij te maken.

De VSAN vertrouwt er niet langer op dat de overheid het belang van goede rechtsbijstand dient. De VSAN ziet met lede ogen aan dat de gefinancierde rechtsbijstand louter als kostenpost gezien wordt en constateert slechts dat de rek er bij de sociale advocatuur na tien jaar bezuinigingen simpelweg uit is. Voor het eerst sinds zeventien jaar is het aantal rechtsbijstandverleners dalende (in 2016 met 1%) en is sprake van sterke vergrijzing binnen de advocaten die toevoegingen doen (zie de Monitor ge subsidieerde rechtsbijstand 2015 en 2016). De eerste reactie van het kabinet op het rapport Van der Meer, noch de internetconsultatie Wet duurzaam stelsel rechtsbijstand geven hoop op verbetering van deze negatieve ontwikkelingen.

Het “fakeframe” van ongebreidelde kostenstijgingen

Er wordt door de regering in de discussie over vernieuwing en onderhoud van het stelsel voortdurend gewezen op kosten. Het is door NOvA, VSAN en de Commissie Barkhuysen afdoende aangetoond dat, rekening houdend met inflatie, er binnen de gefinancierde rechtsbijstand geen sprake is van kostenstijgingen, laat staan van ongebreidelde kostenstijgingen. Er is derhalve geen rechtvaardiging voor de vele bezuinigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

De VSAN wijst erop dat veel van de genomen maatregelen, anders dan de regering doet voorkomen, nog altijd niet zijn afgeblazen. Vanwege één van die bezuinigingsmaatregelen staat de sociale advocatuur dit hele jaar nog op de nullijn, in een periode van economische groei. De teneur is dat door beleidswijzigingen steeds meer werkzaamheden vallen onder het bereik van één zaak. De effecten van de bezuinigingen worden jaar na jaar gevoeld door de advocatuur. Zij vangen de klappen op omdat zij weigeren de financiële problemen af te wentelen op de rechtzoekenden. Dat betekent in veel gevallen: kantoorinvesteringen tot het minimum beperken, bezuinigen op personeel en vaste lasten en uiteindelijk als verdere inperking niet meer mogelijk is, rest de ultieme conclusie: sluiting van het kantoor. Het wordt op die manier steeds lastiger om on- en minvermogenden toegang tot het recht te geven. Een schrijnende situatie die de overheid zich zou moeten aantrekken.

In plaats daarvan blijft de regering vasthouden aan de positie die ze reeds jaren inneemt: het forfaitaire stelsel moet behouden blijven, maar er mag geen cent bij. In de discussie over de noodzaak van investeringen in het stelsel wijst de regering steevast op de kosten van het stelsel van rechtsbijstand per hoofd van de bevolking (zonder de toename van de veel hogere kosten van onze ketenpartners in die vergelijking mee te nemen). De vergelijking die de regering maakt met andere stelsels in de ons omringende landen, gaat echter mank. Er worden appels met peren vergeleken. Ons huidige forfaitaire stelsel wijkt op belangrijke punten af van stelsels in andere Europese landen voor wat betreft bereik, werkwijze en financiering. De conclusie: als het in Polen goedkoop kan, kan het in Nederland ook goedkoop, is te simpel en rechtsstatelijk gevaarlijk.

Géén aandacht voor de maatschappelijke en budgettaire baten van rechtsbijstand

Deze eenzijdige beoordeling van kosten miskent bovendien de gunstige financiële effecten op de overheidsbegroting van een goed werkend rechtsbijstand-stelsel. Niet wordt gezien welke maatschappelijke opbrengsten er zijn door tussenkomst van de advocatuur. Zonder adequate rechtshulp zouden juridische en maatschappelijke problemen van veel mensen veel verder escaleren dan nodig. Denk bijvoorbeeld aan doorgeleiding van een rechtzoekende naar de juiste hulpverlener, het bewerkstelligen dat schulden worden bevroren, of door te procederen waardoor een uithuisplaatsing/ontruiming kan worden voorkomen. Dit soort maatregelen voorkomen dat gezinnen in een neerwaartse spiraal terecht komen van opeenstapelende schulden, incasso's, huisuitzettingen en jarenlange afhankelijkheid van de overheid voor huisvesting, inkomen en – niet zelden: problemen met justitie. De kosten van dergelijke escalaties zijn een veelvoud van de kosten van rechtsbijstand.

Toegang tot het recht voor een ieder, mits adequaat geregeld, bespaart de overheid veel geld. Kwaliteit loont en investeringen verdienen zich goeddeels terug. De VSAN roept de overheid op om deze aspecten te betrekken bij een onderzoek naar kosten en baten van rechtsbijstand. De uitkomsten van een dergelijk

onderzoek geven wellicht aanleiding voor de regering om haar ingenomen standpunt over kostenontwikkeling van het stelsel te herzien.

De overheid is de grootste veroorzaker van het beroep op rechtsbijstand

Een ander aspect dat uit het rapport van de Commissie Van der Meer naar voren komt, is dat de overheid zelf in meerdere opzichten een belangrijke veroorzaker is van de vraag naar rechtsbijstand. Niet alleen is de overheid in veel gevallen partij bij toevoegzaken, de overheid heeft de laatste jaren wetgeving ontwikkeld die een extra beroep op rechtsbijstand hebben veroorzaakt. De overheid persisteert regelmatig in beleid dat de rechterlijke toets der kritiek niet heeft doorstaan. Daarmee worden rechtzoekenden verder in de verdrukking gebracht. Uit oogpunt van legaliteit en evenredige belangenafweging, dient de overheid ook haar tegenmacht te financieren.

Voortdurende aandacht voor en investering in kwaliteit

Advocaten zijn onderworpen aan strenge normen, zowel wat betreft de kwaliteit van dienstverlening als de wijze van geschillenbeslechting. Artikel 3 van de Gedragsregels schrijft voor dat de advocaat voor ogen dient te houden dat een regeling in der minne vaak de voorkeur verdient boven een proces. Daarmee is in het huidige stelsel al een duidelijke rem gezet op onnodig procederen. De door de Commissie Van der Meer voorgestelde herijking van de vergoedingen per zaak voorzien in een prikkel om een regeling in der minne verder te bevorderen. Advocaten zijn bereid te blijven werken aan kwaliteitsverbetering. De eisen die de Raad voor Rechtsbijstand en de NOvA stellen worden steeds strenger. Het is echter onmogelijk voor advocaten om te investeren in kwaliteit als het huidige vergoedingstelsel niet wordt herijkt zoals de commissie Van der Meer voorstelt.

Conclusie

De regering heeft het rapport Wolfsen omarmd. Over het rapport Van der Meer heeft de regering verklaard dat het een 'gedegen' rapport is met duidelijke conclusies. De analyse is helder, de oplossingen zijn aangedragen. De VSAN hoopt dat de regering na jaren van stilstand en bezuinigingen, haar verantwoordelijkheid neemt en werk maakt van het achterstallig onderhoud in het rechtsbijstand-stelsel. Doet zij dat niet, dan snijdt ze zich in haar eigen vlees.

Bijlage: de keten in perspectief:

“In 2016 worden ook de prijsonderhandelingen met de minister van Veiligheid en Justitie gevoerd – een derde belangrijk aandachtspunt. Elke drie jaar moeten er prijsafspraken worden gemaakt, nu voor de periode 2017-2019. We kennen in Nederland een systeem van outputfinanciering: voor elk type rechtszaak wordt een prijs overeengekomen. Elke zaak die de Rechtspraak afdoet, wordt betaald. Daarom is het in principe een goed systeem, want het garandeert dat de Rechtspraak betaald krijgt voor elke rechtszaak die zij afdoet. Hierbij moeten wel twee kanttekeningen worden geplaatst. 2 In de eerste plaats valt of staat het systeem met de juiste prijzen. Die moeten kostendekkend zijn en er moet niet aan worden getornd. De taakstelling oplopend tot 8,9 procent van het budget die de Rechtspraak is opgelegd door het kabinet, miskent de aard van het rechtspreken. Want een rechter kan niet dan maar een deel van het dossier niet lezen, hij kan niet dan maar een getuige minder horen, hij kan niet een moeilijke zaak in kortere tijd afdoen dan noodzakelijk is. De tweede kanttekening bij het systeem van outputfinanciering is dat alleen de rechtszaken zelf worden gefinancierd. De Rechtspraak staat anno 2016 voor de taak een toekomstbestendige organisatie neer te zetten die niet alleen nu, maar ook in de verre toekomst nog steeds de hoeder van de rechtsstaat is.” (voorwoord Frits Bakker jaarplan rechtspraak 2016)

“Wij leven in een periode waarin de opvattingen over de democratische rechtsstaat en de kerninstituties van die rechtsstaat in beweging zijn. Dat er in een democratische rechtsstaat sprake is van checks and balances tussen de staatsmachten is niet meer zo vanzelfsprekend. Meer dan ooit gaat het bij de beoordeling van dit plan over de vraag welke positie de wetgevende en uitvoerende macht de rechterlijke macht gunnen in het staatsbestel. Die positie moet de Rechtspraak niet alleen in woorden, maar ook in daden worden gegund. Elders zien wij – helaas – dat de onafhankelijkheid van de rechter met wettelijke middelen wordt ingeperkt of de facto zelfs wordt beëindigd. Checks and balances worden ook verstoord, als de Rechtspraak niet de middelen krijgt om haar taak in de staat te vervullen.” (voorwoord Frits Bakker jaarplan rechtspraak 2017)

“Digitale rechtspraak kost kapitalen extra” (AD 10-01-2018)

“Dit was aanvankelijk begroot op 60 miljoen euro, dat liep al uit naar 100 miljoen, verdubbelde vervolgens naar 200 miljoen en pakt nu dus nog eens 20 miljoen euro duurder uit. De kosten gaan vervolgens in 2019 waarschijnlijk nog een keer omhoog, maar met hoeveel kan de Raad voor de Rechtspraak nog niet zeggen. Overigens was een kostenbesparing binnen de rechtspraak juist een reden om het project op poten te zetten. Ooit werd zelfs een jaarlijkse besparingen van 266 miljoen verwacht vanaf 2020.”

<https://www.ad.nl/binnenland/digitale-rechtspraak-kost-kapitalen-extra~a6154289/>

“Ook volgend jaar zet het kabinet zich in om Nederland veiliger te maken en de rechtsstaat te versterken. Daarom komt er vanaf 2017 structureel 450 miljoen euro bij. Minister Van der Steur en staatssecretaris Dijkhoff presenteren een solide begroting met extra geld voor onder meer de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak. Zo wordt de begroting van de politie in 2017 versterkt met 221 miljoen euro, die van het OM met 13 miljoen euro en die van de rechtspraak met 35 miljoen euro.”

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/20/fors-meer-geld-voor-veiligheid-en-justitie>

“In de Miljoenennota is flink wat extra geld ingeruimd voor het ministerie van Veiligheid en Justitie. Zo is er 26 miljoen meer uitgetrokken voor digitale veiligheid en krijgt een speciale antiterreureenheid er 18 miljoen euro bij. Verder is er een wet op komst waarbij 'verkeershufters' zwaarder worden aangepakt.” (AD-19-09-2017)