

Aan de woordvoerders van de commissie voor Veiligheid en Justitie der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2014

Dossiernummer: 1.5

Uw kenmerk: 510552

Doorkiesnummer: 070-3353527

Faxnummer: 070-3353531

E-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

**Betreft: ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Stelselvernieuwing
rechtsbijstand I en 33750 VI**

Geachte woordvoerders,

Bij brief van 30 april 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie aan uw Kamers aangeboden het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.¹

Op dinsdag 20 mei levert de Eerste Kamer hiervoor inbreng ten behoeve van schriftelijk overleg. Hierbij is ook geagendeerd de reactie van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 april jongstleden op de door de Eerste Kamer aangenomen motie Ruers c.s.² Woensdag 21 mei wordt het ontwerpbesluit besproken in de procedurevergadering van de Tweede Kamer, waarbij een besluit zal worden genomen over dit eerste deel van het bezuinigingspakket. Tegelijkertijd met de aanbieding van het ontwerpbesluit aan uw Kamers, is de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: de Orde) gevraagd om haar reactie ter kennis te brengen van de staatssecretaris, vóór 1 juni 2014.

Standpunt van de Orde

Het standpunt van de Orde ten aanzien van de (jaarlijkse en structurele) taakstelling van 85 miljoen op het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, waarin het nu voorgelegde ontwerpbesluit een eerste gematerialiseerde stap vormt, wordt bekend verondersteld. De Orde heeft in haar brief d.d. 20 maart 2014 aan de woordvoerders Veiligheid en Justitie in de Tweede Kamer en in haar brief aan de staatssecretaris van 6 februari 2014 herhaald dat deze taakstelling zorgt voor de uitsluiting van grote groepen Nederlanders tot de toegang tot het recht. Het over de afgelopen jaren zorgvuldig opgebouwde netwerk van bekwame en gespecialiseerde rechtsbijstandverleners zal onder de financiële druk verdwijnen. Dat is voor de Orde onaanvaardbaar.

Bezoekadres

Neuhuyskade 94

2596 XM Den Haag

Tel. 070 - 335 35 35

Fax 070 - 335 35 31

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

¹ KS 31753, nummer 82.

² KS 33750 VI P

Daarbij handhaaft de Orde het standpunt dat de stelselverantwoordelijke geen integrale visie op het stelsel heeft. Ook met de brief van de staatssecretaris van 25 april aan de Eerste Kamer is hierin niet voorzien.

De welhaast plichtmatige opsomming van verdragsrechtelijke bepalingen in de brief van de staatssecretaris inzake de toegang tot het recht, die ook weer herhaald wordt in de Nota van Toelichting bij het voorgelegde ontwerpbesluit, is zinledig wanneer daarnaast op geen enkele wijze wordt voorzien in de meermaals ook vanuit het parlement gevraagde integrale visie op de positie van gefinancierde rechtsbijstand binnen de Nederlandse rechtsstaat.

Opmerkingen ten aanzien van de procedure

De Orde heeft grote zorgen over de stapeling van de verschillende maatregelen en voorstellen voor het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand. Deze zorgen zijn verder toegenomen doordat de voorgenomen maatregelen stapsgewijs aan uw Kamers worden voorgelegd. Het effect van de voorgenomen maatregelen kan daardoor niet in onderlinge samenhang in ogenschouw worden genomen.

Voorhangprocedure

Alhoewel de gevolgde procedure en gestelde termijn staatsrechtelijk niet onjuist zijn, acht de Orde het beter als in deze procedure het wetgevingspakket in zijn geheel aan uw Kamers was aangeboden. Als het ontwerpbesluit aan de Kamers was aangeboden, nadat organisaties zoals de Orde door middel van de consultatieprocedure hadden gereageerd, hadden de Eerste en Tweede Kamer beter op de hoogte kunnen worden gebracht van de opmerkingen van organisaties in het veld. Dat dit niet is gebeurd, is bevreemdend, temeer nu de voorgenomen maatregelen op veel weerstand stuiten. Dit gevoel wordt versterkt omdat de formele wetgeving na het zomerreces al ter consultatie wordt aangeboden. Bevreemdend ook, omdat de staatssecretaris op 25 april, in zijn brief over de in de Eerste Kamer aangenomen motie Ruers c.s., schrijft *“dat het vernieuwen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een dynamisch proces is, waarbij de maatregelen en de modaliteiten bij de uitwerking daarvan steeds opnieuw worden geanalyseerd en zo nodig tegen het licht worden gehouden. Ik ben en blijf daarover in gesprek met alle betrokkenen.”*

Ons verzoek derhalve is, omwille van de zorgvuldigheid die bij de bespreking van deze gevoelige materie naar onze mening nodig is, de behandeling van dit onderwerp in beide Kamers pas na afloop van de openbare consultatieprocedure plaats te doen vinden.

Om voor dit moment in deze omissie te voorzien, heeft de Orde ervoor gekozen om op een vroegtijdig moment in de consultatieperiode reeds aan u de nu voorliggende reactie – mede namens de VSAN en de VSAA - te sturen. De mogelijkheid om binnen de consultatieperiode nog met een aanvullende reactie te komen, houdt de Orde overigens open.

Nahangprocedure

Eerder verwoordde de staatssecretaris in zijn brief van 25 april dat: *“de reacties uit de consultatie en voorhang zal ik uiteraard betrekken bij het wetgevingsproces. Zo gaat het proces van analyse, reflectie en zo nodig heroverweging derhalve onverminderd voort”*. Gelet op deze woorden verzoekt de Orde ook in deze om zorgvuldigheid en vraagt om, nadat de Raad van State heeft geadviseerd en daardoor eventuele wijzigingen zijn aangebracht in het ontwerpbesluit, dit weer aan uw Kamers voor te leggen.

Overzicht en samenhang

Zoals bij de aanbieding van het ontwerpbesluit door de staatssecretaris is aangegeven, bevat het voorliggende ontwerpbesluit een eerste tranche aan maatregelen. Er zal nog een aantal ontwerpbesluiten en voorstellen tot wetswijziging nodig zijn om tot implementatie van de door dit kabinet voorziene maatregelen te komen. In de brief van de staatssecretaris van 8 april 2014 aan de Tweede Kamer is weliswaar een beknopt overzicht van deze te verwachten maatregelen opgenomen, maar dit overzicht is wat de Orde betreft:

- 1) niet uitvoerig genoeg en, belangrijker nog,
- 2) niet behulpzaam in het leggen van verbanden tussen de diverse maatregelen.

Ad 1): Het overzicht zou minimaal moeten worden aangevuld met een adequate en uitgewerkte beschrijving van de inhoud van de diverse maatregelen én het door het departement ingecalculerde bezuinigingsbedrag per maatregel, mét onderliggende aannames. In de bijlage bij deze brief is een door de Orde, op basis van openbaar beschikbare informatie, opgesteld aanvullend schema opgenomen. Uit de lacunes in dit schema blijkt een aantal omissies in de informatieverstrekking.

Overigens blijkt uit het bijgevoegde schema ook, gebaseerd op ambtelijke informatie, dat de oorspronkelijk voorziene tweede tranche van een verlaging van de puntvergoeding voor advocaten geen doorgang zal vinden en dat daarvoor in de plaats het instrument van 'claw back' (ten laste van rechtzoekenden) zal worden ingezet. Het is de Orde vooralsnog niet duidelijk op basis van welke overweging deze keuze is gemaakt.

Ad 2): Zoals eerder in deze brief aangegeven, verdwijnt door het ophakken van maatregelen over een reeks van wetgevingstrajecten het overzicht en de onderlinge samenhang. Ten behoeve van een zorgvuldige parlementaire besluitvorming vindt de Orde die samenhang van wezenlijk belang. Naar de mening van de Orde zouden de Eerste en Tweede Kamer, evenals maatschappelijke organisaties, in de gelegenheid moeten worden gesteld om het integrale pakket van maatregelen én de gevolgen daarvan (omvang van de ingecalculerde 'vraaguitval') in zijn onderlinge samenhang – voorzien van een integrale visie op het stelsel -te beschouwen.

Bovendien zou daarbij vanuit de zijde van het ministerie duidelijkheid moeten worden gegeven over de gevolgen van mogelijk tussentijds wijzigende omstandigheden: welke bezuinigingsmaatregelen worden aangepast indien, bijvoorbeeld door het aantrekken van de Nederlandse economie, het aantal afgegeven toevoegingen daalt? Of andersom: welke actie wordt ondernomen als de vraaguitval groter blijkt dan vooraf ingeschat? Uitgangspunt zou moeten zijn dat met vraaguitval gepaard gaande extra, doch niet ingecalculerde, bezuinigingen ten gunste komen van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand.

Inbreng Orde op AMvB stelselvernieuwing I

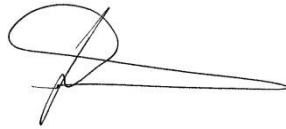
De gezamenlijke VSAN/VSAA/Orde reactie op het ontwerpbesluit is opgenomen in de tweede bijlage bij deze brief. Deze zullen wij uiteraard ook ter kennis van de staatssecretaris brengen in het kader van de lopende consultatie.

Deze brief zal openbaar beschikbaar worden gesteld op de website van de Orde en op www.rechtsbijstandjuistnu.nl

Met vriendelijke groet,
Namens de algemene raad,



Walter Hendriksen
Algemeen deken



Bernard de Leest
lid algemene raad

Bijlage 1: Overzicht van maatregelen binnen de taakstelling van 85 miljoen, opgesteld door de Orde

Bijlage 2: Inhoudelijke reactie op het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.

Bijlage 2

Inhoudelijke reactie op het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de invoering van enige maatregelen in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.

- 1) De Nota van Toelichting (pagina 1, tweede alinea) begint (weer) met de mededeling dat het stelsel in de toekomst beheersbaar moet blijven. Verderop in de NvT (pagina 6/7) wordt gewezen op de toename van de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand. Afgezien van het feit dat van 2012 naar 2013 een forse afvlakking van de stijging te zien is, klopt de berekening van de regering ons inziens niet omdat de kosten van het Juridisch Loket die op enig moment zijn opgekomen, niet worden afgetrokken van de totale kosten per jaar. Dat de tolk-en vertaaldiensten sinds 2006 in de kosten van rechtsbijstand zijn verwerkt wordt wel gemeld, zij het in een noot, maar onduidelijk is of de cijfers ten aanzien van deze kosten zijn gecorrigeerd. In de NvT wordt uitgegaan van een kostenstijging van 23% in 11 jaar tijd bovenop de inflatie. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat maatregelen noodzakelijk zijn. Feitelijk gaat het hier om een stijging van iets meer dan 2% per jaar (maar waarschijnlijk minder wanneer kosten tolk-en vertaaldiensten en Juridisch Loket niet worden meegerekend), hetgeen toch niet buitensporig is. Zeker niet wanneer die wordt afgezet tegen de bevolkingsgroei in diezelfde periode en de uitgaven op andere beleidsterreinen. Zoals de Orde al eerder heeft betoogd (bij brief van 22 oktober 2013) blijkt dat het in verhouding tot andere beleidsterreinen wel meevalt met de groei van de kosten van de gefinancierde rechtsbijstand..
- 2) Op pagina 3 in de NvT (eerste alinea) staat dat het aantal rechtsbijstandverleners de afgelopen jaren is toegenomen van circa 7000 in 2007 naar circa 7800 in 2012. Dit verloop geeft de regering aanleiding tot het vertrouwen dat ook na doorvoering van de in het besluit opgenomen maatregelen voldoende rechtsbijstandverleners blijven deelnemen aan het stelsel. Ons inziens miskent de regering hiermee dat de stijging van het aantal rechtsbijstandverleners niet per definitie betekent dat het stelsel aantrekkelijk is/blijft, maar ook kan betekenen dat bijvoorbeeld door de economische malaise meer advocaten zich aansluiten bij het stelsel. Bovendien kunnen aan die stijging niet zonder meer conclusies worden verbonden. Daartoe zal onderzocht moeten worden hoe deze toename zich verhoudt tot de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen en de omvang van de deelname per advocaat (die kan variëren van 1 toevoeging tot meer dan 100 toevoegingen per jaar).
- 3) De staatssecretaris benadrukt dat de met deze AmvB doorgevoerde maatregelen zich niet primair tot de rechtzoekenden richten, maar tot de rechtsbijstandsverlener. Daarbij doet hij het voorkomen alsof het om enkele niet al te ernstige ingrepen gaat, waarbij de rechtzoekenden worden ontzien. Het geschetste beeld behoeft wel enige nuancering. Met deze AmvB wordt namelijk al een belangrijk deel van de bezuiniging van 85 miljoen ingevuld, te weten 22,6 miljoen, ruim een kwart van het totale pakket. Voorts is de opmerking in de NvT (pagina 3, vierde alinea) over het niet indexeren van de eigen bijdragen tamelijk gratuit: na eerst de eigen bijdragen per 1 oktober 2013 fors te hebben verhoogd, maakt de staatssecretaris nu goede sier met de mededeling dat hij rekening houdt met het feit dat de gebruikers van

gefinancierde rechtsbijstand hun inkomen de laatste jaren nauwelijks hebben zien stijgen.

- 4) In de NVT wordt onder 4.1 (tweede alinea) aangegeven dat de automatische indexering van de vergoedingen en de eigen bijdragen tijdelijk, namelijk tot en met 2018, worden uitgeschakeld. De rechtvaardiging van de maatregel zou onder meer gelegen zijn in het feit dat door macro-economische ontwikkelingen veel beroepsgroepen momenteel al langere tijd op de nullijn staan. De vergelijking met de nullijn zegt helemaal niets als die niet met concreet (cijfer)materiaal wordt onderbouwd. Over welke beroepsgroepen spreken wij hier, wat is hun nullijn en hoe ziet hun koopkracht eruit? Voor ambtenaren geldt bijvoorbeeld dat zij al langere tijd op de nullijn staan, maar dit betekent niet dat zij hun periodieken binnen hun schaal niet langer ontvangen. De nullijn is dus nogal relatief te noemen.

- 5) Daarnaast wordt ter rechtvaardiging voor de bevriezing van de indexering aangegeven dat in tegenstelling tot veel andere beroepsgroepen de indexering van de vergoedingen voor de advocatuur binnen het stelsel is doorgezet. Gemakshalve wordt voorbij gegaan aan het feit dat per 1 januari 2012 al de volgende kortingen zijn toegepast op de puntvergoeding:
 01-07-2011 indexering overgeslagen
 01-01-2012 5% verlaging (per saldo 5,95%; Staatsblad 2011, 590, p. 6)
 wijziging van de indexeringssystematiek als gevolg waarvan de puntvergoeding veel minder stijgt dan voorheen
 01-10-2013 5% verlaging

Sinds 1 juli 2011 blijft de puntvergoeding dus al in toenemende mate achter bij de prijsontwikkeling, terwijl de kosten gewoon blijven stijgen. Hier komen de jongste maatregelen nog eens bovenop. Als vergeleken wordt met de ontwikkeling van het punttarief in de (helaas fictieve) situatie dat deze maatregelen niet waren doorgevoerd, dan is er dus al heel veel ingeleverd. Voorts kan uit het feit dat met de nu voorgestelde maatregelen (bevriezing indexering en 35 cent verlaging) een besparing van € 13,7 miljoen (12,6 + 1,1) wordt beoogd worden afgeleid dat het hier om een forse ingreep gaat. Het is al met al misleidend om te stellen dat de indexering voor de advocatuur gewoon is doorgezet.

- 6) In de NVT (pagina 3, eerste alinea) wordt het belang benadrukt van voldoende gekwalificeerde rechtshulpverleners die deel willen nemen aan het stelsel. Voor kantoren die zich hebben gespecialiseerd in rechtshulpverlening aan on- en minvermogenden wordt het met de stapeling van maatregelen ondoenlijk om binnen het stelsel werkzaam te blijven. Kwaliteit kost geld.
- 7) In de NVT (p. 2, laatste alinea) wordt de indruk gewekt dat het terugdraaien van de vermindering van het aantal punten voor de afdoening van kennelijke zaken een compensatie vormt voor de nu voorgestelde bezuinigingsmaatregelen (dan wel andersom). Het terugdraaien van deze maatregel staat echter los van de hier gepresenteerde maatregelen en is het gevolg van – terecht – kritiek uit het veld en van de Raad van State.