

2020

De (on)mogelijke toekomst  
van de sociale advocatuur  
| *Een abc ter verbetering van het  
huidige stelsel*



Elise Korbee (433867)

Double Degree Program Toga aan de Maas

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Law

Scriptiebegeleider: mr.dr. J.S. Nan

Rotterdam, 27-4-2020

## Voorwoord

“Even the intelligent and educated layman has small and sometimes no skill in the science of the law. [...] He lacks both the skill and knowledge adequately to prepare his defense, even though he have a perfect one. He requires the guiding hand of counsel at every step in the proceedings against him. Without it, though he be not guilty, he faces the danger of conviction because he does not know how to establish his innocence. If that be true of men of intelligence, how much more true is it of the ignorant and illiterate, or those of feeble intellect.”

~ *Powell v. Alabama*, 287 U.S. 45 (1932), p. 69.

Voor u ligt mijn masterscriptie voor de Togamaster, waarmee ik zowel mijn master als mijn studententijd afsluit.

Het zaadje waaruit deze scriptie ontstond, werd inmiddels een jaar geleden geplant. Toen ontdekte ik dat ik graag sociaal advocate wilde worden, maar dat dat nu niet mogelijk is. Een mailtje dat ik typte om half twee 's nachts ontaarde in een lobbyavontuur, waarin ik met twee Kamerleden en één minister over dit onderwerp sprak. Eén van de Kamerleden vroeg mij wat ik vond van het Ierse stelsel als mogelijk voorbeeld voor Nederland. Deze vraag – waar ik toen geen antwoord op wist – mondde uit deze scriptie. Deze vraag kan ik nu beantwoorden. Ook hoop ik met deze scriptie een bescheiden bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van de problematiek in de sociale advocatuur. Helaas heb ik met deze scriptie geen antwoord gevonden op de vraag hoe ik toch nu een sociaal advocate kan worden: een patroon ontbreekt nog steeds, de kosten van de advocatenopleiding zou ik nog steeds zelf moeten ophoesten en de vergoedingen lijken nog steeds onvoldoende. Een carrière in de sociale advocatuur zit er daarom voorlopig voor mij helaas niet in. Hopelijk kan deze scriptie er aan bijdragen dat dit voor toekomstige afgestudeerde juristen wel mogelijk is.

Deze scriptie was zonder de hulp van een aantal personen niet mogelijk geweest. Ik zou graag Phon van den Biesen, Theda Boersema, Peter Hanenberg, Henrike Karreman, Rogier Scheltes, Leo Spigt, Gerard Spong, Jan Westhoff, Mischa Wladimiroff en mijn andere respondenten bedanken. Dankzij de interviews met hen is deze scriptie naar een veel hoger niveau getild. *Tack så mycket*, Sebastian Wejedal! Eveneens zou ik graag mijn scriptiebegeleider Joost Nan en tweede lezer Jing Hiah willen bedanken voor hun enthousiaste begeleiding. In het bijzonder zou ik graag Peter Adriaanse, Frank Chouffoer, Mariet van Diggelen, Alexander Korbee, Arianne Korbee, Anne Marie Teeuw en Leo van Veen willen bedanken voor hun (inhoudelijke) steun met mijn scriptie en studie. Zonder hen had ik dit niet gekund.

Ik wens u veel leesplezier!

# Inhoud

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1. Aanleiding	6
1.2. Probleemstelling	6
1.3. Plan van aanpak	8
1.4. Methodologie	9
<b>Hoofdstuk 2: Het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand</b>	<b>13</b>
2.1. Inleiding op het hoofdstuk	13
2.2. Het recht op toegang tot rechtsbijstand	13
2.3. Historie	17
2.3.1. <i>Ontstaan stelsel</i>	17
2.3.2. <i>De eerste bezuinigingen en hervormingen</i>	21
2.3.3. <i>De erfenis van de commissie-Maan</i>	22
2.3.4. <i>Het Juridisch Loket</i>	23
2.3.5. <i>Overige ontwikkelingen</i>	25
2.4. Kenmerken	26
2.5. Deelconclusie	28
<b>Hoofdstuk 3: Pijn- en pluspunten van het huidige stelsel</b>	<b>30</b>
3.1. Inleiding	30
3.2. Kwaliteit en kosten & baten	30
3.3. Commissie-Van der Meer	32
3.3.1. <i>Kwaliteitsbewaking</i>	35
3.3.2. <i>Vergoedingensysteem</i>	36
3.3.3. <i>Het huidige stelsel als uitgangspunt</i>	37
3.4. Internationale score	37
3.5. Visie (oud-)sociaal advocaten op het huidige stelsel	38
3.5.1. <i>Het doel</i>	38
3.5.2. <i>Veranderingen in het werkkterrein van sociaal advocaten</i>	39

3.5.3. <i>Gevolgen</i>	40
3.5.4. <i>De kwaliteit van het huidige stelsel</i>	40
3.5.5. <i>De dekking van het puntensysteem</i>	42
3.5.6. <i>Schikken</i>	42
3.5.7. <i>Maatschappelijk werk</i>	43
3.5.8. <i>Het Juridisch Loket</i>	44
3.5.9. <i>De Raad voor Rechtsbijstand</i>	44
3.5.10. <i>Exodus?</i>	45
<b>3.6. Visie van minister Dekker op stelselherziening</b>	<b>45</b>
3.6.1. <i>De plannen in het kort</i>	45
3.6.2. <i>De rechtshulppakketten</i>	46
3.6.3. <i>De rol van de overheid</i>	48
3.6.4. <i>Pilots</i>	48
3.6.5. <i>Triage</i>	49
3.6.6. <i>Budgettering</i>	50
3.6.7. <i>Werkwijze sociaal advocaten</i>	50
<b>3.7. Visie van sociaal advocaten op de plannen van minister Dekker</b>	<b>51</b>
3.7.1. <i>Oordeel over uitgangspunten plannen minister</i>	51
3.7.2. <i>De advocaat als ondernemer</i>	52
3.7.3. <i>Standaardisering</i>	53
<b>3.8. Visie belangenverenigingen</b>	<b>53</b>
<b>3.9. Deelconclusie</b>	<b>54</b>
<b>Hoofdstuk 4: Het Zweedse stelsel</b>	<b>56</b>
<b>4.1. Inleiding</b>	<b>56</b>
<b>4.2. Inleiding op het Zweedse stelsel</b>	<b>56</b>
<b>4.3. Historie</b>	<b>57</b>
<b>4.4. Kenmerken</b>	<b>59</b>
<b>4.5. Zweedse kwaliteitsbewaking</b>	<b>62</b>
4.5.1. <i>De rechtsbijstandverleners</i>	62
4.5.2. <i>Kwaliteitsinstrumenten</i>	63
<b>4.6. Zweedse vergoedingen</b>	<b>64</b>

<b>4.7. Deelconclusie</b>	<b>65</b>
<b>Hoofdstuk 5: Het Ierse stelsel</b>	<b>67</b>
<b>5.1. Inleiding</b>	<b>67</b>
<b>5.2. Inleiding op het Ierse stelsel</b>	<b>67</b>
<b>5.3. Historie</b>	<b>68</b>
<b>5.4. Kenmerken</b>	<b>70</b>
<b>5.5. Ierse kwaliteitsbewaking</b>	<b>73</b>
<b>5.6. Ierse vergoedingen</b>	<b>73</b>
<b>5.7. Deelconclusie</b>	<b>75</b>
<b>Hoofdstuk 6: Toekomstige huizen voor de gefinancierde rechtsbijstand</b>	<b>77</b>
<b>6.1. Inleiding</b>	<b>77</b>
<b>6.2. Het Zweedse huis</b>	<b>77</b>
6.2.1. <i>Pro</i>	77
6.2.2. <i>Contra</i>	78
6.2.3. <i>Afweging</i>	80
<b>6.3. Het Ierse huis</b>	<b>80</b>
6.3.1. <i>Pro</i>	81
6.3.2. <i>Contra</i>	81
6.3.3. <i>Afweging</i>	82
<b>6.4. Het Huis voor Rechtshulp</b>	<b>83</b>
6.4.1. <i>Pro</i>	83
6.4.2. <i>Contra</i>	83
6.4.3. <i>Afweging</i>	84
<b>6.5. Het Huis voor Consultatie</b>	<b>84</b>
6.5.1. <i>Pro</i>	84
6.5.2. <i>Contra</i>	84
6.5.3. <i>Afweging</i>	84
<b>6.6. Het IKEA-huis</b>	<b>85</b>
6.6.1. <i>Pro</i>	85
6.6.2. <i>Contra</i>	85

6.6.3. <i>Afweging</i>	85
<b>6.7. Losse verbeteringen</b>	<b>86</b>
<b>6.8. Deelconclusie</b>	<b>93</b>
<b>Hoofdstuk 7: Samenvatting, conclusie en aanbevelingen</b>	<b>95</b>
<b>7.1. Inleiding</b>	<b>95</b>
<b>7.2. Samenvatting</b>	<b>95</b>
7.2.1. <i>Het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand</i>	95
7.2.2. <i>Pijn- en pluspunten van het huidige stelsel</i>	96
7.2.3. <i>Het Zweedse stelsel</i>	99
7.2.4. <i>Het Ierse stelsel</i>	101
7.2.5. <i>Toekomstige huizen voor de gefinancierde rechtsbijstand</i>	102
<b>7.3. Conclusie</b>	<b>104</b>
<b>7.4. Aanbevelingen</b>	<b>106</b>
<b>Bijlage 1: Tijdslijn Nederlandse stelsel</b>	<b>109</b>
<b>Bijlage 2: Kerngetallen Nederlandse stelsel</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage 3: Verschil publiek gefinancierde rechtsbijstand (civiel) en rechtsbijstandsverzekering in Zweden</b>	<b>113</b>
<b>Bronnen</b>	<b>115</b>
<b>LITERATUUR</b>	<b>115</b>
<b>JURISPRUDENTIE</b>	<b>123</b>
<b>PARLEMENTAIRE STUKKEN</b>	<b>123</b>

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Afgelopen zomer trok ik de stoute schoenen aan en mailde ik ieder Kamerlid met een Justitie-gerelateerd onderwerp in diens portefeuille. Tijdens mijn studie was ik er namelijk achter gekomen dat de sociale advocatuur wat voor mij was. Na het lezen van een interview met sociaal advocate Carrie Janssen<sup>1</sup> besepte ik dat ik de wereld van de sociale advocatuur in wilde, als tussenstation voor het rechterschap. Ik verdiepte me in de sociale advocatuur en schrok van de ernst van de problemen. Mijn wens om sociaal advocate te worden leek niet realistisch meer. Ik beklagde me hierover bij mijn vriend, totdat hij zei dat ik óf moest proberen om er zelf iets aan te veranderen, óf moest stoppen met zeuren. Daarom schreef ik enkele Kamerleden een e-mail met de titel: “Mag ik sociaal advocate worden?”

Ik had slechts reacties van hun secretariaat verwacht, maar geheel boven verwachting kreeg ik persoonlijke reacties van Kamerleden. Bij twee Kamerleden ben ik op gesprek geweest, en ik ben zelfs op persoonlijk gesprek geweest bij minister Dekker om te spreken over de problemen van een rechtenstudent(e) die de sociale advocatuur in wil. De meest recente ontwikkeling in dit avontuur is een interview met NOS op 3 over de vraag waarom het voor studenten lastig is om te starten in de sociale advocatuur, waarvan een fragment is opgenomen in een item van Zondag met Lubach over dit onderwerp.<sup>2</sup>

Een Kamerlid vroeg mij wat ik vond van het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, waarbij de sociaal advocaten geen ondernemers zijn, maar in loondienst zijn van een onafhankelijke overheidsorganisatie. Het zette me aan het denken: zou een buitenlands stelsel, of elementen daarvan, de oplossing kunnen bieden voor de problemen van de sociale advocatuur in Nederland?

## 1.2. Probleemstelling

Minister Dekker stelt dat het huidige stelsel voor rechtsbijstand onder druk staat. De toevoegingen zijn in 17 jaar met 42% gestegen.<sup>3</sup> Bovendien vormen volgens de minister juridische oplossingen vaak geen echte oplossingen, omdat 20% van de mensen die gebruik maken van gefinancierde rechtsbijstand en een juridische weg kiezen, aangeeft dat de problemen daarmee niet zijn opgelost.<sup>4</sup> De juridische benadering lost niet altijd de achterliggende problemen op.<sup>5</sup> Bovendien zitten er verkeerde prikkels in het huidige stelsel, doordat het nu zou lonen om te procederen.<sup>6</sup> Ook zou het huidige stelsel de groep die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (*hierna*: Wrb) valt, benadelen en een ongelijke toegang tot het recht creëren.<sup>7</sup> Uit het rapport van de commissie-Van der Meer

---

<sup>1</sup> Rechtspraak Magazine 2018, p. 18-20.

<sup>2</sup> NOS op 3 2019 en Zondag met Lubach 2020.

<sup>3</sup> Minister Dekker 2018, p. 2.

<sup>4</sup> Minister Dekker 2018, p. 3.

<sup>5</sup> Minister Dekker 2018, p. 3.

<sup>6</sup> Minister Dekker 2018, p. 3.

<sup>7</sup> Minister Dekker 2018, p. 4.

blijkt dat de vergoedingen voor sociaal advocaten niet meer van deze tijd zijn.<sup>8</sup> Ten slotte komt in de rapporten van de commissie-Wolfson en de commissie-Van der Meer naar voren dat de kwaliteit van de dienstverlening soms tekortschiet.<sup>9</sup>

De minister wenst het gehele stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand te herzien.<sup>10</sup> Hij heeft veel kritiek geogst met zijn plannen, onder andere omdat de overheid in circa 60% van de toevoegingszaken de wederpartij vormt.<sup>11</sup> Er is wel consensus over het feit dat het huidige stelsel niet voldoet. In de praktijk en in rapporten zoals het rapport van de commissie-Van der Meer zijn kritiekpunten op het huidige stelsel te horen: de puntentoedeling is niet meer van deze tijd, de kwaliteit zou soms te gering zijn, procederen zou teveel gestimuleerd worden wegens een hogere vergoeding voor proceshandelingen, en de vergoedingen voor sociaal advocaten schieten tekort als men niet wil inleveren op andere randvoorwaarden.<sup>12</sup> Sinds 2011 is de puntvergoeding verlaagd en niet meer geïndexeerd tot november 2019.<sup>13</sup>

Het lijkt tot nu toe met name een maatschappelijke discussie; de wetenschappelijke discussie blijft afwezig. Veel wetenschappelijke, juridische artikelen zijn er ook niet over te vinden. Ik wil daarom onderzoeken wat de toekomst is van de sociale advocatuur in Nederland. Daartoe wordt, zoals reeds besproken, een vergelijking gemaakt tussen de inrichting van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en de inrichting van het Zweedse en Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. Op basis van deze vergelijking zal vervolgens geanalyseerd worden, of het integreren van (een gedeelte van) het Zweedse en/of Ierse stelsel in het Nederlandse stelsel leidt tot een toekomstbestendig stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in Nederland.

Het Ierse stelsel is boeiend voor dit onderzoek omdat in Ierland het systeem van gefinancierde rechtsbijstand compleet anders is ingericht dan in Nederland: de rechtsbijstandverleners zijn werkzaam in loondienst bij *Law Centers* van de Ierse overheid.

Het Zweedse stelsel is interessant omdat men in Zweden is overgestapt van een systeem met rechtsbijstandverleners die in dienst waren van de overheid (het Ierse stelsel) naar een systeem dat gebaseerd is op rechtsbijstand door rechtsbijstandsverzekeraars. Wat waren in Zweden de redenen van deze overstap?

Het toetsingskader wordt gevormd door de eerdergenoemde pijnpunten uit het rapport-Van der Meer: a) de vergoedingen voor sociaal advocaten zijn niet meer van deze tijd en b) de kwaliteit van de dienstverlening schiet tekort. Met een toekomstbestendig stelsel wordt bedoeld: een stelsel waarin deze pijnpunten zijn weggenomen.

De drie rechtsstelsels zullen worden uiteengezet. Vervolgens zullen deze rechtsstelsels worden getoetst aan de twee criteria uit het rapport-Van der Meer. Ten slotte zullen deze rechtsstelsels op deze punten met elkaar worden vergeleken.

---

<sup>8</sup> Minister Dekker 2018, p. 4 en 5.

<sup>9</sup> Minister Dekker 2018, p. 5.

<sup>10</sup> Minister Dekker 2018, p. 1.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld NOS 2019. Zie ook Minister Dekker 2018, p.4.

<sup>12</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 162-164.

<sup>13</sup> Commissie-Van der Meer, p. 59.



De hoofdvraag luidt daarom als volgt:

*In hoeverre leidt het integreren van (een gedeelte van) het Ierse en/of Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand tot een toekomstbestendig stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in Nederland?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in zeven deelvragen:

*1. Wat is de historie van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit stelsel vormgegeven?*

*2. Wat zijn de pijnpunten van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, en hoe oordelen Nederlandse rechtsbijstandverleners over het stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer en over de stelselherziening die minister Dekker voor ogen heeft?*

*3. Wat is de historie van het huidige Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?*

*4. Hoe scoort het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Zweden hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

*5. Wat is de historie van het huidige Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?*

*6. Hoe scoort het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Ierland hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

*7. Wat zijn de contouren van een toekomstbestendig Nederlands stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand?*

### 1.3. Plan van aanpak

Het eerste hoofdstuk zal een inleidend hoofdstuk zijn, met een aanleiding, probleemstelling, onderzoeksvraag, deelvragen en plan van aanpak.

Vervolgens zal in het tweede hoofdstuk het recht op rechtsbijstand en de verschillende vormen van stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand worden geïntroduceerd. Daarna zullen de historie van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en het stelsel zelf beschreven worden. Er zal gebruik gemaakt worden van literatuuronderzoek en van interviews met betrokkenen. De eerste deelvraag zal beantwoord worden.

In hoofdstuk 3 zal eerst een definitie worden gegeven van kwaliteit en de economische achtergrond van het vergoedingensysteem worden gegeven. Daarna zullen de door de commissie-Van der Meer geconstateerde pijnpunten van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand uiteen worden gezet. Ook zullen de plannen van minister Dekker de revue passeren. Daarbij zal de visie van de respondenten (en van belangenverenigingen)

gegeven worden op het huidige stelsel en op de plannen van minister Dekker. Een antwoord zal worden geformuleerd op de tweede deelvraag.

Daarna zal in het vierde hoofdstuk het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand worden beschreven. Het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand zal worden getoetst aan de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van nationale en internationale literatuur, zoals de *CEPEJ Studies*. Ook wordt een Zweedse rechtsgeleerde bevraagd over het functioneren van het Zweedse stelsel. Hierdoor wordt een antwoord geformuleerd op de derde en vierde deelvraag.

In het vijfde hoofdstuk zal het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand worden beschreven. Het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand zal worden getoetst aan de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer. Hiervoor zal eveneens gebruik worden gemaakt van nationale en internationale literatuur, zoals de *CEPEJ Studies*. Hierdoor wordt een antwoord geformuleerd op de vijfde en zesde deelvraag.

Daarna zullen in het zesde hoofdstuk de opgedane inzichten uit hoofdstuk 4 en 5 worden gecombineerd en worden gekoppeld aan de genoemde pijnpunten uit hoofdstuk 3. Vervolgens zullen de contouren worden geschetst van een toekomstbestendig stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in Nederland, in de vorm van vijf scenario's. In dit hoofdstuk zal daarom een antwoord geformuleerd worden op de vijfde deelvraag.

Ten slotte zal in hoofdstuk 7 de scriptie worden samengevat, een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag en aanbevelingen worden gedaan.

## 1.4. Methodologie

In deze scriptie wordt gebruik gemaakt van literatuur- en jurisprudentieonderzoek, kwalitatief en rechtsvergelijkend onderzoek.

Het literatuur- en jurisprudentieonderzoek heeft als doel om een theoretisch fundament te vormen onder het onderzoek. De rechtsstatelijke en historische achtergrond van de huidige stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand zullen worden geschetst. Daarnaast zal onderzocht worden, welke wetenschappelijke opvattingen er bestaan over de definitie van kwalitatieve rechtsbijstand en de achterliggende (rechts)economische uitgangspunten bij vergoedingssystemen. Ten slotte zullen op grond van (internationaal) onderzoek de assumpties omtrent de kwaliteit en het vergoedingensysteem van de onderzochte stelsels worden blootgelegd.

Bovendien zal er kwalitatief onderzoek (een kwalitatieve steekproef) worden uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is exploratief van aard, om zo de diepte te kunnen ingaan en zo kleuring te kunnen geven aan de cijfers. De Nederlandse populatie die onderzocht wordt, bestaat uit (oud-)rechtsbijstandverleners en andere sleutelfiguren die van sturende invloed zijn (geweest) op de ontwikkeling van het Nederlandse stelsel. De respondenten vallen uiteen in drie groepen: de respondenten die aan de wieg stonden van het huidige stelsel (en soms daar nog in werkzaam zijn), de respondenten die recenter zijn gestart in de advocatuur en daar nu nog in participeren en de respondenten die werkzaam zijn bij het ministerie. De meerwaarde van de eerste groep is dat zij de historie van het huidige stelsel kunnen duiden, zeker omdat

zij sleutelposities hebben bekleed (zoals de functie van landelijk deken bij het onderhandelen over de Wrb). Vanuit hun ruime ervaring kunnen zij ook licht schijnen op oplossingen voor de huidige problemen. De toegevoegde waarde van de tweede groep is dat zij nu met hun voeten in de klei staan en de huidige problematiek kunnen toelichten vanuit de praktijk. Vanuit dat perspectief kunnen zij ook oplossingen bieden, juist omdat sommigen van hen nu sleutelposities hebben (zoals de portefeuillehoudster sociale advocatuur (qua personen- en familierecht en strafrecht) in de Algemene Raad van de NOvA en een lokale deken). Ten slotte heb ik gesproken met een respondent uit een derde categorie, namelijk de programmadirecteur rechtsbijstand van het ministerie van Justitie en Veiligheid, die de visie van het ministerie kan verhelderen.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van de sneeuwbalmethode, waarbij één persoon gecontacteerd is, die vervolgens weer naar andere personen heeft verwezen. Bovendien zijn mensen gecontacteerd uit het netwerk van zowel de student als de scriptiebegeleider. Bij het contacteren van de respondenten is gestreefd naar zo veel mogelijk geografische spreiding, maar gezien het korte tijdsbestek voor de scriptie en vanuit pragmatisch opzicht is er slechts één respondent buiten de Randstad gecontacteerd. Ook is gekeken naar spreiding in rechtsgebieden, naast het feit dat ook portefeuillehouders van de Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (*hierna: NOvA*) zijn gecontacteerd, die kunnen spreken namens hun achterban. Als gevolg van de gelimiteerde tijd en de selectiewijze van de respondenten hebben de respondenten in het algemeen een civielrechtelijke of strafrechtelijke achtergrond; slechts een respondent is werkzaam in het bestuursrecht. Het bestuursrechtelijk perspectief zou daarom onderbelicht kunnen zijn. Bij het bepalen van het aantal respondenten, namelijk 11, is gepoogd om een balans te vinden tussen de beschikbare tijd en een populatie van een representatieve grootte, om een zo goed mogelijk beeld te geven. Doordat binnen de beperkte tijd met een beperkte groep respondenten gesproken is, kunnen louter veronderstellingen worden gedaan op basis van mijn (bescheiden) onderzoek. De respondenten zijn weliswaar representatief en met zorg gekozen, maar ik baseer mij immers op hun meningen. Het zou kunnen dat het merendeel van de sociaal advocaten een andere mening toegedaan is. Met het kwalitatief onderzoek worden wel de achtergronden van de huidige problematiek en ontwikkelingen geschetst.

Vanwege de coronacrisis hebben enkele interviews helaas geen doorgang kunnen vinden. Zo is een interview vervallen met de portefeuillehoudster strafrecht van de Algemene Raad van de NOvA. Zij had namens de groep die zij vertegenwoordigt licht kunnen schijnen op het huidige stelsel. Helaas heeft daarnaast het interview met mr. Van der Meer geen doorgang kunnen vinden vanwege de coronaperikelen, waardoor het stuk over zijn rapport nu minder diepgang heeft, omdat hem geen kritische vragen voorgelegd hebben kunnen worden. Bovendien is een interview met een sociale advocate die recent gestart is niet door kunnen gaan, waardoor dit perspectief ontbreekt in de scriptie. Ook heeft een groepsinterview met twee familierechtadvocates en een slachtofferadvocate geen doorgang kunnen vinden, waardoor minder praktijkervaringen zijn opgenomen dan gewild en er geen slachtofferadvoca(a)t(e) gesproken is. Ten slotte is het regelen van een interview met de rechtsgeleerde prof.dr. Barendrecht niet gelukt, waardoor zijn frisse blik als buitenstaander mist. Desalniettemin hebben de respondenten mij zulke waardevolle input gegeven, dat ik mijns inziens een brede reeks van pijnpunten en oplossingen heb kunnen destilleren.

De interviews die zijn gevoerd, zijn semigestructureerd van aard. Vooraf is een vragenprotocol voorbereid, waarbij de volgorde is bepaald door de loop van het gesprek. De vragenprotocollen zijn afgestemd op de respondent. Ook zijn er vragen gesteld, die vorige interviews met andere respondenten hebben opgeroepen. Soms wordt er een verhelderende vraag gesteld. De vragen die zijn gesteld, zijn open. In beginsel is vooraf een consentformulier overlegd, waarbij de respondent toestemming kan geven voor het opnemen van het gesprek en wensen kan aangeven rond het wel of niet anonimiseren van diens interview. Tenzij een respondent om anonimiteit verzocht, zijn de interviews niet-anoniem, aangezien met name uitspraken van autoriteiten en sleutelfiguren het onderzoek extra waarde kunnen geven, en de sleutelfiguren hoe dan ook gemakkelijk te herleiden zouden zijn. Tijdens de interviews zijn er schriftelijke aantekeningen gemaakt, die achteraf zijn uitgewerkt. Er hebben (telefonisch) een-op-een-interviews plaatsgevonden. Na het voeren van de vraaggesprekken zijn de interviews gecodeerd en daarna geanalyseerd. Die analyse is verwerkt in de scriptie.

Om te onderzoeken of er lessen kunnen worden getrokken uit andere stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand, is ook rechtsvergelijkend onderzoek verricht. Hiervoor is wederom literatuur- en jurisprudentieonderzoek gedaan. Daarnaast is gepoogd om kwalitatief onderzoek te doen.

Er is gekozen voor Ierland omdat het Ierse stelsel een systeem is, waarbij de rechtsbijstand primair verleend wordt door overheidsjuristen. Het Nederlandse stelsel ken(t)(de) hier elementen van, en in het Ierse stelsel is het verder doorgevoerd. Ook ben ik de Engelse taal machtig. Ik heb schriftelijke vragen gestuurd naar de Ierse Raad voor Rechtsbijstand (de *Legal Aid Board*), de publieke *Law Centres* en de rechtswinkels (*Community Law Centres*). Helaas is het niet gelukt om contact te krijgen met de *Legal Aid Board*, waarschijnlijk mede door de coronacrisis. De *Legal Aid Board* is de spil van het Ierse systeem en had daarom waardevolle inzichten kunnen bieden. Ook reacties van de *Law Centres* en de *Community Law Centres* zijn uitgebleven, of hebben verwijzingen naar de *Legal Aid Board* ingehouden. Hierdoor ontbreekt het perspectief van een groot deel van de Ierse rechtsbijstandsverleners. De *Community Law Centres* ‘springen’ in de leemte van rechtshulp in Ierland, en hadden deze leemte en het functioneren van het Ierse systeem naar mijn mening goed en met een onafhankelijke blik kunnen duiden. Ook heb ik geen toegang gekregen tot zeer recente artikelen over het Ierse stelsel, waardoor eventuele recente ontwikkelingen ontbreken in mijn scriptie.

Bovendien is gekozen voor Zweden, omdat in Zweden het andere uiterste het geval is: vooral rechtsbijstandsverzekeraars nemen de rechtsbijstand op zich. Daarnaast had Zweden een stelsel dat vergelijkbaar was met het huidige Ierse stelsel, maar daarvan is men in de jaren 90 in Zweden afgestapt. Dit biedt wellicht inzichten in de voor- en nadelen van de twee uitersten. Daarnaast is veel literatuur geschreven door niet-Zweden in het Engels, zodat dit voor mij ook toegankelijk is. Een Zweedse rechtsgeleerde die gepromoveerd is op het recht op rechtsbijstand heeft zich gelukkig bereid getoond om geïnterviewd te worden. Dit interview geeft het hoofdstuk over Zweden meer diepgang en zorgt ervoor dat de recente ontwikkelingen ook opgenomen zijn in deze scriptie. Het interview met de Zweedse expert voorkomt hopelijk dat eventuele misvattingen van de buitenlandse schrijvers worden overgenomen. Helaas was er na het interview met de Zweedse rechtsgeleerde geen tijd meer om een Zweedse rechtsbijstandsverlener te interviewen of om contact op te nemen met de Zweedse Raad voor Rechtsbijstand, waardoor het perspectief van de Zweedse participant ontbreekt.

Ten slotte is het onderzoek naast descriptief ook normatief van aard, omdat gepoogd wordt om met een voorzet te komen voor een toekomstbestendig stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in Nederland.

# Hoofdstuk 2: Het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand

## 2.1. Inleiding op het hoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de eerste deelvraag, namelijk: *Wat is de historie van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit stelsel vormgegeven?* Eerst wordt besproken dat het recht op gefinancierde rechtsbijstand voortvloeit uit het recht op toegang tot de rechter en dat er geen ‘Ikea-pakket’ bestaat voor een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. Vervolgens worden de historie van het Nederlandse stelsel en de contouren daarvan geschetst. Ten slotte volgt een deelconclusie.

## 2.2. Het recht op toegang tot rechtsbijstand

Alvorens dieper in te gaan op het Nederlandse stelsel, is het verstandig om stil te staan bij de vraag, waarom we überhaupt een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand kennen en aan welke (grondwettelijke) uitgangspunten een stelsel moet voldoen.

Rechtsstatelijk gezien is een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand van belang. Het recht op toegang tot rechtsbijstand is namelijk een afgeleide van het recht op toegang tot de rechter, dat is verankerd in de artikelen 18 GW, 6 en 13 EVRM, 47 EU-Handvest en 14 IVBPR.<sup>14</sup> De doelgroep vormt de groep mensen die niet zelf een advocaat of rechtsbijstandsverzekering kan bekostigen.<sup>15</sup> Het heeft als doel dat problemen worden opgelost zonder dat het recht van de sterkste prevaleert. Bovendien dient het ter bescherming van burgerrechten en tegen overheidshandelen.<sup>16</sup> Ook dient het te voorkomen dat kosten worden verplaatst naar andere onderdelen in de maatschappij, zoals een scheidend echtpaar dat niet goed juridisch wordt bijgestaan, waardoor een vechtscheiding ontstaat, de kinderen psychische schade oplopen of zelfs uit huis moeten worden geplaatst.<sup>17</sup> Ten slotte versterkt een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat.<sup>18</sup>

Wejedal wijst erop dat het recht op rechtsbijstand uiteenvalt in twee onderdelen: a) het recht om gebruik te maken van rechtsbijstand en b) het recht op vergoeding van de kosten

---

<sup>14</sup> Het recht op toegang tot de rechter is op zijn beurt weer een afgeleide van het recht op toegang tot het recht. Het recht op toegang tot het recht omvat de mogelijkheid tot het halen van je recht, tot het voorkomen van geschillen of tot het duurzaam oplossen hiervan. Het recht op toegang tot de rechter behelst het recht op een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 1 en 4, Dieben en Bokstem 2019 en Commissie-Wolfsen 2015, p. 113 en 114.

<sup>15</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 20.

<sup>16</sup> Staatscommissie-Grondwet 2010, p. 61. Zie ook Commissie-Wolfsen 2015, p. 115.

<sup>17</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 64.

<sup>18</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 64.

daarvan. Op drie manieren kunnen de kosten worden afgewenteld: op de Staat, op de wederpartij of op een derde (bijvoorbeeld een rechtsbijstandsverzekering).<sup>19</sup>

In het bijzonder is het recht op rechtsbijstand voor verdachten gewaarborgd in zowel nationale als internationale wetgeving.<sup>20</sup> Het belang van het recht op rechtsbijstand is groot in strafzaken; in de woorden van het Supreme Court van de Verenigde Staten: *“Even the intelligent and educated layman has small and sometimes no skill in the science of the law. [...] He lacks both the skill and knowledge adequately to prepare his defense, even though he have a perfect one. He requires the guiding hand of counsel at every step in the proceedings against him. Without it, though he be not guilty, he faces the danger of conviction because he does not know how to establish his innocence. If that be true of men of intelligence, how much more true is it of the ignorant and illiterate, or those of feeble intellect.”*<sup>21</sup> Via het beroemde Salduz-arrest van het EHRM en diverse Europese richtlijnen is het recht op rechtsbijstand, vertolking en financiering verankerd in de nationale wetgeving.<sup>22</sup> Het is gebruikelijk dat de verdachte recht heeft op een raadsman voorafgaand aan het eerste verhoor (consultatiebijstand).<sup>23</sup>

Ook in sommige civiele en bestuursrechtelijke procedures heeft iemand recht op rechtsbijstand.<sup>24</sup> Het recht op gefinancierde rechtsbijstand is echter niet absoluut. Per geval moet worden gekeken of de beperkingen gerechtvaardigd zijn. Enerzijds zijn er beperkingen mogelijk aan de vraagkant, zoals een maximum inkomen en een eigen bijdrage. Anderzijds zijn er beperkingen denkbaar aan de aanbodkant, zoals opleidingseisen voor advocaten.<sup>25</sup> In het bijzonder is de jurisprudentie over artikel 6 EVRM van het EHRM hiervoor van belang. In dit artikel is het recht op een eerlijk proces vastgelegd. Dit artikel wordt breed toegepast: onder dit artikel valt ook het *equality of arms*-principe (gelijkheid van partijen), naast het recht op toegang tot de rechter en het daaruit afgeleide recht op gefinancierde rechtsbijstand.<sup>26</sup>

Of een inbreuk op het recht op gefinancierde rechtsbijstand gerechtvaardigd is, hangt af van de toets van de concrete omstandigheden van het geval aan drie factoren:<sup>27</sup>

- A. De inbreuk mag niet de essentie van het recht schenden: Er bestaat geen recht op onverkorte gratis rechtsbijstand, maar de drempels mogen niet zo hoog zijn dat het recht illusoir wordt.<sup>28</sup>
- B. De inbreuk moet een gerechtvaardigd doel dienen: Een inbreuk met louter bezuinigen als doel vormt géén gerechtvaardigd doel en dan moet het recht strikt worden

---

<sup>19</sup> Wejedal 2017, p. 965 en 966.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 6 lid 3, aanhef en onder c EVRM en art. 28 e.v. Sv. Zie ook Franken 2012, par. 1.1.

<sup>21</sup> *Powell v. Alabama*, 287 U.S. 45 (1932), p. 69. Zie ook Franken 2012, par. 1.1.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een raadsman, Richtlijn 2010/64/EU vertolking en vertaling en EHRM 27 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1127JUD003639102, NJ 2009/214 (*Salduz/Turkey*).

<sup>23</sup> Dieben en Bokstem 2019, par. 3.c.

<sup>24</sup> Bij de laatste categorie zeker als het geschil onder artikel 6 EVRM valt, zoals bij een bestuurlijke boete.

<sup>25</sup> Overigens kunnen er ook andere rechtsbijstandsverleners zijn, zoals overheidsjuristen. Zie Commissie-Barkhuysen 2015, p. 20 en Westhoff 2019, p. 1 en 2.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, NJ 1980/376, m.nt. E.A. Alkema (*Airey/Ierland*): *“Hence, the convention is intended to safeguard rights which are practical and effective, in particular the right of access to a court. Hence, Article 6 § 1 may sometimes compel the state to provide for the assistance of a lawyer when such assistance proves indispensable for an effective access to court.”*

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld EHRM 8 juni 2006, nr. 22860/02, EHRC 2006/99 (*Woś t. Polen*).

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld EHRM 9 oktober 2012, nr. 38245/08 (*R.P. and others t. Verenigd Koninkrijk*).

toegepast.<sup>29</sup> Volgens de commissie-Wolfsen kunnen bredere doelstellingen van beheersbaarheid wel toelaatbaar zijn.<sup>30</sup>

- C. De inbreuk moet proportioneel zijn: Het middel moet opwegen tegen het beoogde resultaat. Hierbij kan een rol spelen, in hoeverre de rechtzoekende zelf de bijstand kan betalen, welk belang de rechtzoekende heeft bij de procedure, de slagingskans en kosten van de procedure en de complexiteit van de zaak.<sup>31</sup>

Voor ogen moet worden gehouden dat het recht op toegang tot rechtsbijstand niet alleen beperkt kan worden door maatregelen ten aanzien van de gefinancierde rechtsbijstand, maar ook door (een optelsom van) andere aspecten, zoals griffierechten.<sup>32</sup> Overigens volgt ook uit jurisprudentie van het EHRM over artikel 6 EVRM dat de vergoedingen voor advocaten niet zo laag mogen zijn dat er daardoor onvoldoende advocaten beschikbaar zijn. Een benedengrens voor die vergoeding volgt echter niet uit die jurisprudentie.<sup>33</sup> Als geen enkele advocaat een rechtzoekende zou willen bijstaan, moet de overheid actie ondernemen.<sup>34</sup> Bovendien moet de kwaliteit van de advocaten zodanig zijn, dat de rechtsbijstand effectief is.<sup>35</sup> Het is aan de overheid om een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op te stellen, waarbij het recht van de burger op een eerlijk proces met een effectieve advocaat wordt gegarandeerd.<sup>36</sup> Volgens artikel 6 EVRM hebben lidstaten enige beoordelingsruimte (*margin of appreciation*), hoe ze hun stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand optuigen en een adequate en effectieve toegang tot de rechter garanderen.<sup>37</sup> Onnodige drempels als ingewikkelde procedures en uitgebreide formaliteiten dienen te worden vermeden.<sup>38</sup>

Er bestaat ook geen standaard 'bouwpakket' voor het vormgeven van een systeem voor gefinancierde rechtsbijstand.<sup>39</sup> Overheden kunnen op twee wijzen gefinancierde rechtsbijstand faciliteren: via overheidssubsidie voor de advocaatkosten, of in natura, bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van juristen in strafzaken, juridische adviescentra, websites et cetera.<sup>40</sup> Mijns inziens is de verhouding tussen de overheid en private partijen een kenmerkend onderscheid: of dat de rechtsbijstandverleners rechtstreeks werken voor de overheid, zogenaamde overheidsrechtsbijstandverleners, of dat de rechtsbijstandverleners vooral private advocaten (*judicaries*) zijn, die door de overheid of rechtsbijstandsverzekeraars worden ingeschakeld.<sup>41</sup> De rechtsbijstandsverzekeraars kunnen overigens ook zelf advocaten of juristen in dienst hebben die rechtsbijstand verlenen.

<sup>29</sup> EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01, FED 2008/3 m.nt. Thomas (*Stankov t. Bulgarije*).

<sup>30</sup> Commissie-Wolfsen 2015, p. 120. Zie ook EHRM 26 maart 2015, 11239/11 (*Momlovic t. Kroatië*).

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*), EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980/376, m.nt. E.A. Alkema (*Airey/Ierland*) en EHRM 14 maart 2000, 37371/97 (*Nicholas t. Cyprus*).

<sup>32</sup> Commissie-Wolfsen 2015, p. 121.

<sup>33</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 64.

<sup>34</sup> EHRM 21 april 1998, 11/1997/795/997, *NJCM-Bulletin* 1998/733 m.nt. Myjer (*Daud/Portugal*) en EHRM 13 februari 2003, 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*).

<sup>35</sup> EHRM 10 oktober 2002, nr. 38830/97 (*Czekalla t Portugal*).

<sup>36</sup> EHRM 22 november 2011, nr. 48132/07 (*Adreyev t. Estland*).

<sup>37</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 24.

<sup>38</sup> EHRM 24 mei 2006, nr. 20627/04, *AB* 2006/257, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Liakopoulou t. Griekenland*) en EHRM 16 december 1992, nr. 12964/87, *NJCM* 1993/330, m.nt. Van der Velde (*De Geouffre de la Pradelle t. Frankrijk*).

<sup>39</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 63.

<sup>40</sup> HiiL 2014, p. 10.

<sup>41</sup> Schoultz 2016, p. 59.



Grofweg zijn er een aantal modellen:

- A. Het leenstelsel: De overheid schiet de toevoegingsvergoeding voor, en de rechtzoekende moet dit (deels) in termijnen terugbetalen.
- B. Een contractenstelsel: Sociaal advocaten verlenen tegen een vast loon van de overheid rechtshulp.
- C. Een aanbestedingsmodel: Er is een inkoopprocedure, waarbij aanbieders zich kunnen inschrijven op de beoogde opdracht.
- D. Een verplichte rechtsbijstandsverzekering: De publiek gefinancierde rechtsbijstand is geprivatiseerd, omdat een rechtsbijstandsverzekering verplicht is.
- E. Een vrijwillige rechtsbijstandsverzekering: Dit biedt verschillende mogelijkheden, bijvoorbeeld het verplichten dat eerst de rechtsbijstandsverzekering wordt aangesproken voordat een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand gedaan kan worden, het uitsluiten van zaken van gefinancierde rechtsbijstand als die vrijwillig verzekerd kunnen worden, en een hogere eigen bijdrage vragen als niet-verzekerden een beroep doen op het stelsel.

De kosten van het systeem kunnen bovendien afhankelijk zijn van de opzet van het rechtsstelsel, namelijk de complexiteit van de gerechtelijke procedures, of problemen holistisch worden aangepakt, de omvang van de procesmonopolie van de advocatuur, of er gespecialiseerde procedures zijn voor de meest voorkomende en urgente problemen, hoeveel mensen een rechtsbijstandsverzekering hebben, en de invloed van de vakbonden.<sup>42</sup> Bovendien kunnen verschillende budgettaire keuzes worden gemaakt, zoals vaste vergoedingen of uurtarieven voor rechtsbijstandverleners, wel of geen gesloten budget, de hoogte van de eigen bijdrage en vergoedingen voor rechtsbijstandverleners, of de kosten volledig of deels worden vergoed, en of eventuele winst wordt verrekend met de eigen bijdrage en de rechtsbijstandskosten (*clawback*).<sup>43</sup> Ten slotte kan de reikwijdte van het stelsel beknot worden, bijvoorbeeld door het uitsluiten van bepaalde rechtsterreinen van gefinancierde rechtsbijstand of het opheffen/beperken van verplichte procesvertegenwoordiging.<sup>44</sup>

Enerzijds lijkt de wetgever op basis van de *margin of appreciation* uit artikel 6 EVRM een zekere vrijheid te hebben om zijn stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in te richten; zie bijvoorbeeld de varianten in modellen, de inrichting van het gehele rechtsstelsel, de budgettaire keuzes en de reikwijdte van het stelsel. Anderzijds is de wetgever wel gebonden aan de grenzen die eveneens zijn opgenomen in artikel 6 EVRM, naast nationale en andere Europese en internationale wetgeving. Het systeem moet dus wel effectieve rechtsbijstand bieden in zowel de theorie als de praktijk. Het is dus van belang om bij het toetsen van de plannen van de minister en van de voorzet voor een eigen stelsel in hoofdstuk 6 dit raamwerk én het recht op gefinancierde rechtsbijstand voor ogen te houden.

---

<sup>42</sup> Commissie-Wolfsen 2015, p. 221-223, Commissie-Van der Meer 2017, p. 63 en HiiL 2014, p. 21-23.

<sup>43</sup> Commissie-Wolfsen 2015, p. 221-223, Commissie-Van der Meer 2017, p. 63, HiiL 2014, p. 22 en Europese Commissie 2019, p. 24.

<sup>44</sup> Volgens het HiiL is het overigens onzeker of producten en prikkels om schikken te stimuleren en de vermindering van de soorten problemen waarbij men beroep kan doen op gefinancierde rechtsbijstand, daadwerkelijk invloed hebben op de kosten en de kwaliteit. Zie HiiL 2014, p. 22 en 23. Zie ook Commissie-Wolfsen 2015, p. 221-223 en Commissie-Van der Meer 2017, p. 63.

## 2.3. Historie

In deze paragraaf wordt de historie van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand geschetst om de achtergrond en ontwikkeling van het huidige stelsel te begrijpen en te zien welke (elementen van) andere stelsels Nederland heeft gekend. In het bijzonder wordt stilgestaan bij het ontstaan van de advocatenkollektieven in de jaren 70, de commissie-Maan, de ondergang van de Bureaus voor Rechtshulp en de opkomst van de Juridische Loketten.

### 2.3.1. Ontstaan stelsel

In de Romeinse tijd werden advocaten niet betaald, maar kregen zij een honorarium (ereloon).<sup>45</sup> Advocaten zijn in de loop der eeuwen onvermogenende cliënten vrijwillig voor een lager honorarium bij gaan staan (de zogenaamde pro deo-zaken). In 1937 werden de toelatingsgrenzen voor kosteloos procederen verruimd en werd het onderscheid tussen on- en minvermogenenden ingevoerd, waardoor de overheid een groter aandeel van de proceskosten op zich nam. Al sinds een enquête uit 1865 gingen er stemmen van advocaten op om een vergoeding voor pro deo-werk van de overheid te krijgen.<sup>46</sup>

Volgens Kilian en Regan zijn de meeste stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand ontstaan na de Tweede Wereldoorlog. Dit vormde een correctie op de marktmechanismen in de advocatuur waardoor minderbedeelden verstoken waren van rechtsbijstand omdat ze deze niet konden bekostigen. Zo konden burgers hun rechten effectief beschermen tegen de Staat, bedrijven en andere burgers. Het achterliggende ideaal was dat zich zo gelijkheid voor het recht, ongeacht afkomst of rijkdom, zou verwezenlijken.<sup>47</sup>

Ook in Nederland werden na de Tweede Wereldoorlog pogingen ondernomen om een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op te tuigen. In 1953 stelde minister L.A. Donker een wet voor, waarmee expliciet zowel de kwaliteit (specialisering, snelheid en doelmatigheid) als kwantiteit (meer terreinen) van de pro deo-rechtsbijstand verbeterd zouden moeten worden.<sup>48</sup> Daarbij hoorden zogenaamde Bureaus voor rechtsbijstand, *“die met behulp van subsidies, gesteund door de vakbeweging en bemand met advocaten, rechtshulp verleenden aan onvermogenenden. Het ontwerp Donker wilde alle door de overheid te financieren rechtshulp laten verrichten door advocaten die, op basis van jaarvergoeding, verbonden waren aan buro’s voor rechtsbijstand, op te richten in alle arrondissementen”*.<sup>49</sup> Door dit voorstel werden de sociale en commerciële advocatuur (inclusief het bijbehorende marktmechanisme) gescheiden.<sup>50</sup> De balie

---

<sup>45</sup> Ze kregen geen loon, omdat er een rechtsbetrekking uit lastgeving bestond tussen de advocaat en cliënt. Vrijblijvend was dit honorarium niet: het honorarium was zelfs opeisbaar via een buitengewone procedure (*cognitio extraordinaria*). De gemaakte kosten konden worden gevorderd met de actie uit lastgeving (*actio mandati contraria*). Zie Lokin en Brandsma 2016, p. 293.

<sup>46</sup> Ars Aequi 1970, p. 262.

<sup>47</sup> Kilian en Regan 2004, p. 1.

<sup>48</sup> De Minister baseerde zich op commissies van de Nederlandse Advokaten Vereniging (de voorloper van de NOvA) en een initiatief uit Amsterdam van 1916 en een initiatief uit Rotterdam van 1919. Zie Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 26. Zie ook Ars Aequi 1970, p. 263.

<sup>49</sup> Eerst schreef men Buro's, maar op een gegeven moment ging men Bureaus schrijven. Zie ook Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 26. Zie ook Ars Aequi 1970, p. 308 en 309.

<sup>50</sup> Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 27.

protesteerde tegen deze plannen in 1954 omdat ze verlies van werk en verambtelijking vreesde. De balie meende de problemen zelf te kunnen oplossen.<sup>51</sup> De wet haalde het niet.

Een wettelijke regeling voor rechtsbijstand in strafzaken werd wel getroffen.<sup>52</sup> Enkele jaren later, in 1957, kwam de Wet Rechtsbijstand voor On- en Minvermogenen (WROM) van minister Samkalden tot stand. Voor 50 gulden per zaak werden mensen bijgestaan door een advocaat.<sup>53</sup> Eerst moest een ‘bewijs van onvermogen’ worden verkregen bij de gemeente en daarna bepaalde een Bureau voor Consultatie<sup>54</sup> (een comité van twee advocaten, een deurwaarder en een maatschappelijk werk-deskundige) of het probleem hulpwaardig was. De rechtzoekende verkreeg een advies, of een toevoeging van meestal een advocaat.<sup>55</sup> Een parallel bureau voor strafzaken was gebaseerd op de Advocatenwet.<sup>56</sup>

In de jaren 70 waaiden vanuit de Verenigde Staten de *Neighbourhood Law Centres* en acties van activistische juristengroepen tegen misstanden in de rechtshulp over naar Nederland.<sup>57</sup> Daarnaast constateerden in 1970 de studenten die schreven voor het studentenblad *Ars Aequi* een “leemte” in de rechtshulp.<sup>58</sup> Zij signaleerden onvrede bij de gewone burger over de sociale advocatuur. De tarieven voor de commerciële advocatuur waren voor hen te hoog, maar om in aanmerking te komen voor een pro deo-advocaat moest de rechtzoekende door de twee eerdergenoemde hoepels.<sup>59</sup> De meeste advocaten hadden op hun beurt geen trek in pro deo-zaken, omdat zij normaal het bedrijfsleven bijstonden.<sup>60</sup> Zij hadden nauwelijks verstand van ‘gewone mensen-problemen’, zoals huurzaken, arbeidszaken, vreemdelingenrecht, familierechtzaken en strafzaken. Daarom werden advocaat-stagiair(e)s of “kwakkelende” kantoren op de pro deo-zaken gezet. Het schrijnende gevolg hiervan was dat de meeste mensen de handdoek in de ring gooiden.<sup>61</sup>

Er ontstonden studenteninitiatieven om burgers gratis juridisch advies te geven: het Tilburgse Eerste Hulp Bij Onrecht (EHBO) vond gevolg in alle studentensteden met rechtswinkels.<sup>62</sup> De oprichters van het Amsterdams Advokaten Kollektief en het Advokaten Kollektief Alberdingk Thijmstraat die ik sprak, waren tijdens hun studie verbonden aan een rechtswinkel en wilden dat werk na hun studie graag voortzetten.<sup>63</sup> Ze wilden zich niet verbinden aan de klassieke advocatenkantoren. Ze ervoeren weerstand van de balie. De advocatenkollektieven moesten het wiel zelf uitvinden. Het eerste advocatenkollektief, namelijk het Amsterdams Advokaten Kollektief, introduceerde het buitenpatronaat, de naam ‘advokatenkollektief’, het ‘overbruggingskrediet’ bij de Hollandse Koopmansbank<sup>64</sup> en

---

<sup>51</sup> Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 27.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 1.

<sup>53</sup> Deze wet verviel per 1 januari 1994. Zie ook Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 27.

<sup>54</sup> Oorspronkelijk schreef men Buro’s voor Konsultatie.

<sup>55</sup> *Ars Aequi* 1970, p. 259 en 260 en Advokaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 27.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 3 en 4.

<sup>57</sup> Westhoff 2019, p. 10.

<sup>58</sup> *Ars Aequi* 1970, p. 307. Zie ook Scheltema 2019, p. 1.

<sup>59</sup> *Ars Aequi* 1970, p. 232. Zie ook Scheltema 2019, p. 1 en 2.

<sup>60</sup> *Ars Aequi* 1970, p. 232, 259, 283 en 307. Zie ook Scheltema 2019, p. 1 en 2.

<sup>61</sup> *Ars Aequi* 1970, p. 232 en 281. Zie ook Scheltema 2019, p. 2.

<sup>62</sup> Scheltema 2019, p. 2.

<sup>63</sup> Westhoff (interview d.d. 24 februari 2020), Spigt (interview d.d. 18 februari 2020) en Van den Biesen (interview d.d. 13 maart 2020).

<sup>64</sup> Pas als je een toevoegingszaak helemaal hebt afgerond, kun je declareren. Een zaak kan wel maanden, en soms jaren duren. Vroeger kon het dan ook een hele tijd duren voordat je werd uitbetaald nadat je had

sprekuren. Ook zetten ze zich in voor een voorschotregeling. Samen met de Directeur van de Centrale, de verzekeringsmaatschappij van de FNV, stapten ze naar minister Van Agt. Als hij ze niet wilde subsidiëren (wat ze eigenlijk wilden), dan zouden ze in voorschotten betaald moeten worden. De voorschotregeling kwam er, en andere advocatenkollektieven deden er ook een beroep op. Veel verdienden ze niet. Advocaat Van den Biesen (oprichter VSAN, oudvoorzitter Lawyers for Lawyers en public litigation-advocaat): *“We verdienden voldoende om van te bestaan, omdat ieder die begon, als stelregel had dat het minimumloon voldoende voor ons was.”*<sup>65</sup>

Het Advokaten Kollektief Amsterdam behandelde ontslag-, sociale verzekerings-, huur-, vreemdelingen- en administratieve zaken. Samen met collega's moesten ze het vreemdelingenrecht als het ware 'uitvinden'; zo hebben ze de piketregeling geïntroduceerd. Het Advokaten Kollektief Amsterdam realiseerde zich volgens Westhoff (medeoprichter van het Advokaten Kollektief Amsterdam en later rechter): *“Een ding wisten wij zeker: als de kwaliteit niet in orde zou zijn, werd het niks.”*<sup>66</sup> Een ervaren advocaat werkte parttime bij het kollektief en keek ieder stuk na met een klein potloodje. Volgens Westhoff betaalde hun focus op kwaliteit zich terug en werden ze na 1 à 1,5 jaar geaccepteerd door de balie.

Bij strafrechtadvocaten Wladimiroff<sup>67</sup> (tevens hoogleraar) en Spong<sup>68</sup> liep het anders: zij werden namelijk gevraagd door de Haagse balie voor een experiment met specialisering in de strafrechtspraktijk.<sup>69</sup> Volgens Spong werd het strafrecht toen beschouwd als een inferieure praktijk. Wladimiroff voegt toe dat strafzaken vaak werden gedaan door *“oudere advocaten, eenpitters, die geen beste reputatie hadden”*. Bovendien was de kwaliteit van hun werk matig, werden ze vaak zwart betaald en deden ze weinig pro deo-zaken. Ook had de NOvA het rapport 'De verdediging in de aanval' gepubliceerd. Daarom werd de Stichting Strafrechtspraktijk opgericht, die werd gecontroleerd door een bestuur dat bestond uit advocaten (en nadrukkelijk niet de overheid). Ze volgden een postdoctorale opleiding aan de Leidse universiteit en kregen een voorkeursbehandeling bij de verdeling van de zaken door de deken, waarbij de moeilijkste zaken naar hen werden doorverwezen. De financiering was zo ingericht dat ze zich zorgeloos konden specialiseren in het strafrecht, ook al zou het accent op pro deo-zaken liggen.<sup>70</sup> Volgens Spong behandelden ze alle zaken die *“het wetboek te schaften geeft”*. Het accent verschoof van lichtere zaken als verduisteringen naar zwaardere als moord, en van vooral toevoegingszaken naar een mix van betaalde en toevoegingszaken. Daarom deden ze het volgens Spong financieel beter dan het andere duo dat meedeed aan het experiment. Met de winst van het derde jaar hebben ze zelfs een specialisatieopleiding Strafzaken aan het Willem Pompe Instituut kunnen opstarten.

Westhoff zat in de commissie Hekkelman, die in de jaren 70 uitzocht of er een volksverzekering opgezet moest worden. Dit vormt een sterk financieel systeem, maar laat de

---

gedeclareerd. Van den Biesen: *“De overheid voldeed in het allerlaagst denkbare tempo haar schulden.”* Met deze lening kon men de periode vanaf de oprichting tot de uitbetaling van de eerste zaken overbruggen.

<sup>65</sup> Mr. P. van den Biesen.

<sup>66</sup> Mr. J. Westhoff.

<sup>67</sup> Prof. mr. M. Wladimiroff.

<sup>68</sup> Mr. G. Spong.

<sup>69</sup> Wladimiroff (interview d.d. 6 februari 2020) en Spong (interview d.d. 27 januari 2020).

<sup>70</sup> Als de kantoorkosten (inclusief het salaris) hoger waren dan de inkomsten uit de praktijk, vulde de Stichting (in feite het ministerie van Justitie) het tekort aan. Andersom, als de praktijk meer opleverde dan de kantoorkosten (inclusief het salaris) dan droegen Wladimiroff en Spong 'de winst' af aan de Stichting.

vragen open, wie de rechtsbijstand zou verlenen, hoe diegenen betaald zouden worden, wie in aanmerking zou kunnen komen, en of er een eigen bijdrage zou zijn. De commissie stelde voor dat in sommige gevallen de dekking van de verzekering 100% zou zijn, met een glijdende schaal. De verzekeraars zouden advocatenkantoren of rechtshulpbureaus met advocaten in loondienst inschakelen. Volgens Westhoff zou het een juridisch zorgsysteem vormen. Dit voorstel was tegen het politieke tij in: dit voorstel zou de publieke kosten verhogen en na de oliecrisis in 1973 was dat niet populair. Westhoff en Van den Biesen stelden dat het in de politiek moeilijk is om de handen op elkaar te krijgen voor rechtsbijstand, omdat het voor veel mensen abstract is totdat ze ermee geconfronteerd worden. Van den Biesen: “*Pas als je bijvoorbeeld onterecht uit je huis wordt gezet, zegt men: wat een schande dat dit zo slecht geregeld is.*” Op het tweede congres over de toekomst van de rechtsbijstand voerde Westhoff aan dat het een gemengd systeem zou moeten worden, waarbij rechtshulpbureaus eerstelijns hulp zouden verlenen en de tweedelijns hulp door advocaten verleend zou worden.<sup>71</sup> Hoogleraar Schuyt had namelijk kritiek gehad op de plannen van de commissie, omdat hij onderzoek had gedaan naar de gevolgen van een slechte rechtshulpvoorziening en vreesde voor een eenheidsworst.

Naar aanleiding van de nota *Naar een Bureau voor Rechtshulp* van Verberne, Groenendijk en Bergsma uit 1975 over een overheidsorganisatie waarbij juristen eerstelijns rechtshulp verlenen en zwaardere zaken doorverwijzen naar de advocatuur, werd in 1974 het eerste Bureau voor Rechtshulp opgericht. Deze bureaus hadden twee taken: rechtshulpverlening en de beslissing over toevoegingsaanvragen. Eerst hadden ze alleen een spreekuur, maar gaandeweg boden ze verdergaande hulp aan.<sup>72</sup>

De respondenten die ik hierover sprak, erkenden dat ze door onderliggende sociale problemen soms het gevoel hadden dat ze dweilden met de kraan open. Volgens Spong en Wladimiroff schuilt achter veel strafzaken sociaal-maatschappelijke problematiek, waaruit de criminaliteit ontstaat. Wladimiroff gaf als voorbeeld de Sosjale Joenit-zaak, waarbij de Sosjale Joenit werd vervolgd voor het onttrekken van kinderen aan ouderlijk gezag. De Sosjale Joenit bracht weggelopen kinderen onder bij geheime opvanglocaties. Jeugdzorg was namelijk onvoldoende ontwikkeld; er waren geen regelingen voor deze jongeren. In het Sosjale Joenit-arrest legde de Hoge Raad artikel 280 Sr zo uit, dat er ruimte was om kinderen op te vangen, mits aan een aantal zorgvuldigheidscriteria was voldaan. Wladimiroff heeft geholpen met het ontwikkelen van die criteria. Toen er in 1975-1980 voorzieningen kwamen voor deze probleemjongeren, werden deze zaken verleden tijd.

Volgens de respondenten brachten de advocatenkollektieven verschillende veranderingen teweeg. Ten eerste kwamen er advocaten die met een progressieve kijk op de samenleving mensen met een laag inkomen kwalitatieve rechtshulp verleenden. Ten tweede werden rechtsgebieden ontwikkeld, die nog onontgonnen terrein waren en waarvoor überhaupt nog geen gespecialiseerde advocaten waren. Sociaal advocaten specialiseerden zich in deze gebieden. Zo werd de strafpraktijk geprofessionaliseerd. Volgens Wladimiroff werd hierdoor het Openbaar Ministerie selectiever in het aanbrenge van zaken en werd de rechter scherper door tegenspraak. Ten derde ontstond volgens Van den Biesen het maatschappelijk besef dat “*mensen recht hebben op hun rechten*”. Ten vierde geeft Westhoff aan dat ze na 10 à 15 jaar

---

<sup>71</sup> Een volksverzekering zou nog steeds het financieringssysteem vormen.

<sup>72</sup> Scheltema 2019, p. 3 en *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 3, 4 en 9.

een leverancier werden van rechters, omdat ze specialisten waren in die tot voorheen onontgonnen rechtsgebieden.

### 2.3.2. De eerste bezuinigingen en hervormingen

Van 1970 tot 1980 zijn de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand vertienvoudigd: van dertien miljoen gulden tot 152 miljoen gulden. Net als nu maakte de minister van Justitie zich zorgen over de begroting. Ondanks protesten uit de advocatuur bezuinigde in 1982 minister De Ruiter: in bepaalde rechtsgebieden mochten rechtzoekende alleen nog maar naar het Bureau voor Rechtshulp en de eigen bijdrage werd geïntroduceerd. De advocatuur werd geraakt door de bezuinigingen, onder andere omdat de advocaten weigerden om de eigen bijdrage te innen.<sup>73</sup>

Een structurele wet op de rechtsbijstand, waarin een stabiel inkomen voor sociaal advocaten was verankerd, schitterde door afwezigheid.<sup>74</sup> De overheid zocht naar beheersingsinstrumenten voor de stijgende kosten, wat op weerstand van de rechtsbijstandverleners stuitte omdat hun vrijheid dan onvermijdelijk werd ingeperkt.<sup>75</sup> In 1988 werd de commissie-Polak gevraagd, hoe de kosten voor rechtsbijstand beheersbaarder gemaakt konden worden, om eerder ervaren ‘schoksgewijze effecten’ op de begroting te vermijden. Net als de andere regeringen wereldwijd wilde Nederland bezuinigen op het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand.<sup>76</sup> De commissie-Polak stelde dat principieel gezien de kosten niet volledig beheersbaar gemaakt konden worden, vanwege het grondrechtelijke en rechtsstatelijke karakter van het stelsel. De beheersbaarheid kon wel vergroot worden door de verwachte kosten zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de reële kosten, en door een contractenstelsel (sociaal advocaten verlenen voor een vast loon van de overheid rechtsbijstand) in te voeren.<sup>77</sup> Naar mijn mening springen de parallellen met de huidige situatie in het oog: wederom wil de minister de kosten beheersbaarder maken.

Het eerste voorstel werd overgenomen, waardoor het budget jaarlijks met 50 miljoen gulden werd verhoogd. Het tweede voorstel stuitte op veel weerstand in de advocatuur, omdat sommige advocaten vreesden dat ze hun onafhankelijkheid zouden verliezen en dat de hoogte van de contractvergoedingen door de overheid als financieel instrument gebruikt zou kunnen worden.<sup>78</sup> De advocaten waren het wel onderling oneens: de oudere generatie was voorstander van het contractenstelsel, maar de nieuwere generatie vond het onacceptabel dat de overheid invloed zou hebben op hun werk.<sup>79</sup> Enkele advocaten braken in 1987 met de Vereniging voor Rechtshulp en richtten de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) op. Van den Biesen zegt over de plannen: *“Dat was niet in het belang van de sociaal advocaten en ook niet in het belang van de rechtshulp. Als het merendeel van de sociaal advocaten in dienst van de overheid zou zijn, zou de overheid grip krijgen over welke zaken wel of niet moesten worden gedaan, terwijl de overheid in meer dan de helft de wederpartij zou zijn.”* De toenmalige deken

---

<sup>73</sup> Scheltema 2019, p. 5.

<sup>74</sup> In 1983 was wel een tijdelijke regeling getroffen, namelijk de Wet tijdelijke voorzieningen rechtsbijstand (Stb. 1983, 642). Ook werd de eigen bijdrage ingevoerd en bezuinigd op de vergoedingen voor advocaten. Zie *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 2.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 2.

<sup>76</sup> Kilian en Regan 2004, p. 1.

<sup>77</sup> *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 2 en 3.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 2 en 3.

<sup>79</sup> Scheltema 2019, p. 5.

Leo Spigt<sup>80</sup> (medeoprichter van het Advokaten Kollektief Amsterdam en nu werkzaam in het ondernemings- en insolventierecht) onderhandelde met minister Hirsch Ballin over deze wet op de rechtsbijstand. Hirsch Ballin wenste dat de Bureaus voor Rechtshulp eerste- en tweedelijns rechtshulp verleenden en dat advocaten slechts werden ingehuurd voor het procederen.<sup>81</sup> Spigt geeft toe dat er sprake was van competitie tussen de Bureaus voor Rechtshulp en de sociale advocatuur. Ze vonden het prima dat een beginnetje werd gemaakt en mensen de weg werd gewezen. Het in dienst nemen van advocaten vonden ze echter principieel onaanvaardbaar, want *“politieke ontwikkelingen zouden ertoe kunnen leiden dat ze niet voldoende onafhankelijk zouden zijn”*.

In 1991 werd een compromis gesloten: advocaten die toevoegingszaken wilden doen, moesten zich inschrijven bij de daartoe opgerichte Raden voor Rechtsbijstand.<sup>82</sup> Omdat gevreesd werd voor misbruik van het systeem, werden de controles op het verstrekken van toevoegingen, de declaraties en het inkomen vergroot.<sup>83</sup> In 1994 trad de wet in werking, waarin ook de vrije advocatenkeuze was gewaarborgd.<sup>84</sup>

### 2.3.3. De erfenis van de commissie-Maan

Over de uitvoering van deze wet ontstonden snel problemen. De vergoede uren zouden niet overeenkomen met de daadwerkelijk bestede tijd per zaak. Door het fijnmazige systeem met open normen uit de Besluit vergoedingen rechtsbijstand (*hierna: Bvr*) 1994 liep de uitvoering spaak en ontstond er wrijving tussen de raad en advocaten over de uitleg van die normen.<sup>85</sup> Volgens Hanenberg<sup>86</sup> (deken van Rotterdam en werkzaam in het arbeids- en sociale zekerheidsrecht) speelden in de jaren 90 dezelfde tendensen als in de huidige tijd: *“We voelden ons uitgewoond; de vergoedingen waren niet meer op peil; de indexeringen waren al een jaar of 10 niet meer toegepast; de vergoedingen pasten niet meer bij de zaken en het familierecht werd moeilijker.”*<sup>87</sup>

De commissie-Maan werd ingesteld om het vergoedingensysteem van die tijd te verbeteren. Net als bij de commissie-Van der Meer mocht het voorstel niet leiden tot een vergroting van de uitgaven.<sup>88</sup> De commissie-Maan was niet gebonden aan het forfaitaire stelsel, maar mocht ook het tijdschrijf- en contractmodel overwegen.<sup>89</sup>

De commissie-Maan legde in 1997 in haar rapport ‘Fair forfaitair’ het fundament van het huidige vergoedingensstelsel van de Wrb.<sup>90</sup> De commissie-Maan stelde een vereenvoudigd forfaitair stelsel (dus geen betalingen per uur maar een vast bedrag per zaak) voor, met uitzonderingsmogelijkheden (toeslagen en kortingen).<sup>91</sup> Als voorwaarde gold dat de tijdsbesteding beperkt bleef en moest blijven aansluiten bij de gemiddelde tijdsbesteding die

---

<sup>80</sup> Mr. L. Spigt.

<sup>81</sup> Scheltema 2019, p. 5.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 6-8.

<sup>83</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 12 en 13.

<sup>84</sup> Scheltema 2019, p. 5.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 1 en Commissie-Van der Meer 2017, p. 35.

<sup>86</sup> Mr. P. Hanenberg.

<sup>87</sup> Hanenberg (interview 25 februari 2020).

<sup>88</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 2.

<sup>89</sup> Commissie-Maan 1997, p. 18.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 2.

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 3.

ten grondslag lag aan het forfait.<sup>92</sup> Als vangnet voor uitzonderlijk hoge tijdsbestedingen werden bewerkelijke zaken geïntroduceerd: als je méér dan driemaal het forfait voor dat type zaak had besteed, kreeg je de uren daarboven vergoed. De bewerkelijke zaken mochten niet meer dan 1,5% van de totale zaken zijn.<sup>93</sup>

Dit voorstel is vastgelegd in de Bvr 2000. Tot vandaag de dag gelden dezelfde puntentoekenningen per zaak; deze zijn – ondanks uitdrukkelijke aanbevelingen van de commissie-Maan – niet geëvalueerd.<sup>94</sup> Men zou kunnen aanvoeren dat het daarom niet verbazingwekkend is dat ruim twintig jaar later de commissie-Van der Meer stelt dat de puntentoekenningen per zaak niet meer in de pas lopen met de daadwerkelijke bestede tijd per zaak. Enkele belangrijke wijzigingen betreffen de toename van het aantal zaakcodes en de introductie van mediation.<sup>95</sup> De minister was van mening dat er geen sprake was van een te laag aanbod rechtsbijstandverleners, en heeft daarom de puntenvergoeding niet aanzienlijk verhoogd. De minister onderkende wel het afbreukrisico, dat door een verminderde betrokkenheid van advocaten mogelijk rechtsbijstand van een lagere kwaliteit werd geleverd.<sup>96</sup>

Door de motie-Dittrich en Van der Burg werd in 1998 het puntentarief echter verhoogd van f 125,- naar f 154,- (€ 69,88), omdat de vergoeding te laag was voor rechtsbijstandverleners die enkel/voornamelijk toevoegingszaken deden.<sup>97</sup> Sindsdien is de vergoeding enkele keren verhoogd naast de jaarlijkse indexering. In 2011 kwam echter de omslag: de vergoeding is niet-geïndexeerd geworden en stapsgewijs verlaagd.<sup>98</sup> Na veel protest van de rechtsbijstandverleners heeft minister Dekker in 2019 het basispunttarief voor de komende twee jaar verhoogd van € 108,57 tot € 110,62. Bovendien komt er een tijdelijke toelage bovenop voor de eerste 1.500 punten, waardoor het punttarief voor de eerste 1.500 punten € 121,50 (exclusief btw) bedraagt.<sup>99</sup>

### 2.3.4. Het Juridisch Loket

In 1975 werden de Bureaus voor Rechtshulp opgericht. Het ministerie en later de Raad voor Rechtsbijstand subsidieerden deze Bureaus. Het takenpakket van deze Bureaus bestond uit het verzorgen van spreekuren, verlengde spreekuren en verdergaande rechtsbijstand op basis van toevoeging.<sup>100</sup> Jaarlijks werden in het verlengde spreekuur 36.000 zaken behandeld en 8.500 toevoegingszaken afgehandeld.<sup>101</sup> In verloop der tijd nam de specialisatie toe, werden advocaten aangenomen en gingen enkele Bureaus voor Rechtshulp ook betalende zaken doen.<sup>102</sup> Onder het mom van het ‘one touch’-principe werden zaken ook steeds meer afgedaan

---

<sup>92</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 3.

<sup>93</sup> Commissie-Maan 1997, p. 44.

<sup>94</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42, p. 1 en Commissie-Van der Meer 2017, p. 36.

<sup>95</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 46 en 47.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25600 VI, nr. 42, p. 3.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25600 VI, nr. 52, p. 1.

<sup>98</sup> Dit lijkt in strijd met artikel 3 lid 2 Bvr 2000, waarin staat dat het punttarief (basisbedrag) jaarlijks wordt geïndexeerd door de minister. Zie ook Commissie-Van der Meer 2017, p. 59.

<sup>99</sup> Minister Dekker 2019 B, p. 1 en Raad voor Rechtsbijstand 2019 B.

<sup>100</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 1.

<sup>101</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 18.

<sup>102</sup> Huls 2003, p. 6.



bij de Bureaus voor Rechtshulp zelf.<sup>103</sup> Volgens Hanenberg vreesden advocaten dat burgers in een trechter terecht zouden komen.

Met de komst van het Juridisch Loket in 2005 verdwenen deze Bureaus.<sup>104</sup> Een van de redenen die Huls aandraagt voor het verdwijnen van de Bureaus voor Rechtshulp, betreft het feit dat ze worstelden met hun positie: officieel waren ze onafhankelijke organen, maar in de praktijk had het ministerie een zwaarwegende invloed op het beleid.<sup>105</sup> Bovendien verleenden deze Bureaus steeds meer tweedelijns rechtshulp, waardoor gevreesd werd dat toegang tot de eerstelijns rechtshulp ‘in de knel’ zou komen. Daarnaast waren er zorgen of er voldoende (jonge) sociaal advocaten zouden zijn in de toekomst. Ook verwachtte men rechtzoekenden met samenhangende, complexe problemen.<sup>106</sup> Mijns inziens zijn – ondanks de komst van het Juridisch Loket – de laatste voorspellingen uitgekomen: er zijn maar weinig advocaat-stagiair(e)s die kiezen voor de sociale advocatuur, en de commissie-Van der Meer signaleerde multiproblematiek bij rechtzoekenden.<sup>107</sup>

De dubbelrol van de Bureaus voor Rechtshulp, namelijk zowel het beoordelen van de toevoegwaardigheid van een zaak als het verlenen van rechtsbijstand, werd opgesplitst. De Raden voor Rechtsbijstand namen de eerste taak over en de Juridisch Loketten de tweede.<sup>108</sup> Het Juridisch Loket kreeg slechts een publieke taak, want het mocht alleen eerstelijns rechtshulp verlenen. De private taak, namelijk de tweedelijns rechtshulp, zou worden uitgevoerd door marktpartijen. Het Juridisch Loket beslist ook of de rechtzoekende moet worden doorverwezen naar een andere (rechts)hulpverlener.<sup>109</sup>

Met het afscheid van de Bureaus voor Rechtshulp veranderde volgens Van As het karakter van het Nederlandse systeem van een voornamelijk “in-house system” voor rechtshulp naar een systeem met de Juridisch Loketten als servicecentra en zelfstandige advocaten.<sup>110</sup> Het Juridisch Loket wordt volledig gefinancierd door de Raden voor de Rechtsbijstand.<sup>111</sup> De advocaten worden betaald per zaak (zie paragraaf 2.4).<sup>112</sup>

Bovendien is in 2009 de lichte adviestoevoeging gecreëerd.<sup>113</sup> Deze verving het verlengde spreekuur, dat verdwenen was met de opheffing van de Bureaus voor Rechtshulp. Als iemand meer hulp nodig heeft dan het Juridisch Loket kan bieden, kan een advocaat een vergoeding van twee punten krijgen voor een advies van drie uur.<sup>114</sup> Het aantal lichte adviestoevoegingen staat echter niet in verhouding tot het aantal zaken dat werd afgedaan in de verlengde spreekuren.<sup>115</sup>

---

<sup>103</sup> Huls 2003, p. 7.

<sup>104</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 1.

<sup>105</sup> Huls 2003, p. 12.

<sup>106</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 1.

<sup>107</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 53.

<sup>108</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 2.

<sup>109</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 3.

<sup>110</sup> Van As 2015, par. 2.2.

<sup>111</sup> Van As 2015, par. 2.2.

<sup>112</sup> Van As 2015, par. 2.2.

<sup>113</sup> Artikel 24a Wrb. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 3 en 4.

<sup>114</sup> *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 3 en 4.

<sup>115</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 18.

### 2.3.5. Overige ontwikkelingen

Van 2002 tot en met 2008 (voor zover ik heb kunnen achterhalen) bestond er tussen de Nederlandse Orde van Advocaten, het ministerie van Justitie en de Raden voor Rechtsbijstand een convenant over een kwaliteitsstelsel.<sup>116</sup> Voordat een advocaat toevoegingszaken mocht doen, werd het advocatenkantoor gescreend op kwaliteit (een audit). De audits werden uitgevoerd door een auditbureau.<sup>117</sup> Hoe hoger de vastgestelde kwaliteit, hoe hoger de kwaliteitstoelage, conform de Kwaliteitsstandaard 2004. Ook werden er klanttevredenheidsonderzoeken gedaan.<sup>118</sup> Tot 2010 was het verplicht dat er een audit werd gedaan alvorens een advocaat zich mocht inschrijven. Door de introductie van de entreetoets door de NOvA is deze vervallen.<sup>119</sup> Bovendien is de kwaliteitstoelage vervallen; de reden hiervoor heb ik niet kunnen nagaan. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, verbaast het mij dat de kwaliteitstoelage is afgeschaft. Nu gaan er juist geluiden op dat kwaliteit (lees: specialisme) méér gestimuleerd moet worden.

Een andere grote wijziging die op komst is, vormt de herziening van de advocatenopleiding.<sup>120</sup> Toen ongeveer tien jaar geleden de huidige vorm werd ingevoerd, vreesde een familierechtadvocate al voor het voortbestaan van de sociale advocatuur.<sup>121</sup> Doordat het aantal contacturen flink toenam, je niet meer kon kiezen (en dus plannen) welke cursussen je volgde en het prijskaartje verdriedubbelde, zou het opleiden van sociaal advocaten voor sociaal advocatenkantoren onbetaalbaar worden. Volgens Boersema,<sup>122</sup> lid van de Algemene Raad van de NOvA, portefeuillehouder sociale advocatuur (qua personen- en familierecht en strafrecht) en familierechtadvocate, is bij het ontwerpen van de nieuwe opleiding hiermee rekening gehouden, doordat zowel de onderwijsuren als de kosten afnemen.<sup>123</sup>

Een tijdlijn van de historische ontwikkeling van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand staat in bijlage 1. In bijlage 2 is een tabel met de kerngetallen over het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand opgenomen. Wat opvalt is dat de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand vanaf 2012 – met een uitzondering in 2015 – dalen, in tegenstelling tot het standpunt van de minister, dat de kosten alsmaar stijgen. Dat geldt ook voor de kosten per capita. Daarnaast is de eigen bijdrage sinds 2003 meer dan verdubbeld. Het punttarief is bovendien sinds de verlaging in 2012 niet meer geïndexeerd, tot de verhoging eind 2019. Daarnaast valt op dat de reikwijdte van het stelsel een minder groot percentage van de bevolking bestrijkt: op het hoogtepunt in 2007 viel 53% van de bevolking onder het stelsel en in 2018 38%. Het percentage van de bevolking met een rechtsbijstandsverzekering lijkt de afgelopen tien jaar stabiel rond de 42% te liggen. Ten slotte valt het op dat, na jarenlange schommelende cijfers, het resultaat van de Raad voor Rechtsbijstand van een tekort van ruim 17 miljoen euro in 2015 is gestegen tot een overschot van 50,9 miljoen euro

---

<sup>116</sup> De Stichting Kwaliteitszorg Initiatieven Rechtsbijstand (SKiR) ontwikkelde het kwaliteitsstelsel en kwaliteitsinstrumenten. Zie Raad voor Rechtsbijstand 2004, p. 25 en Raad voor Rechtsbijstand 2008 A.

<sup>117</sup> Raad voor Rechtsbijstand 2004, p. 24, Raad voor Rechtsbijstand 2008 A en ILAG-NL 2001, p. 3.

<sup>118</sup> Van As 2015, par. 2.3.

<sup>119</sup> Raad voor Rechtsbijstand 2010 A.

<sup>120</sup> NOvA 2020 B.

<sup>121</sup> Familierechtadvocate (interview d.d. 17 maart 2020).

<sup>122</sup> Mr. Th.Th.M.L.Boersema.

<sup>123</sup> De tijdsbesteding zal volgens de NOvA afnemen met 35%. Zie NOvA 2020 B.

over 2016. In 2017 was er een overschot van 55,2 miljoen euro en in 2018 van 42,8 miljoen euro.

## 2.4. Kenmerken

De Nederlandse regeling is vastgelegd in de Wrb en lagere regelgeving. In deze lagere regelgeving is bijvoorbeeld de regeling omtrent het bepalen van de eigen bijdrage vastgelegd.<sup>124</sup> De Raad voor Rechtsbijstand draagt zorg voor de organisatie en de verlening van rechtsbijstand en mediation. Deze besluit of een toevoeging wordt verleend en controleert en betaalt de rechtsbijstandverleners en mediators.<sup>125</sup>

Een toevoeging wordt onder andere niet verleend als:

- A. De rechtsbelangen niet in Nederland liggen;
- B. De draagkracht van de natuurlijke én rechtspersonen het inkomensmaximum overschrijdt;
- C. Er voor dit bepaalde rechtsbelang al een toevoeging is gegeven;
- D. Er een aanvraag wordt gedaan zonder enkele grond;
- E. De kosten van rechtsbijstand niet in verhouding zijn met het belang van de zaak;
- F. Het belang lager is dan € 500,-;
- G. Het een strafzaak betreft en het waarschijnlijk is dat in verhouding tot het inkomen een lage boete zal worden opgelegd;
- H. Er sprake is van enkele bestuursrechtelijke zaken, zoals het aanvragen van een uitkering en belastingzaken (tenzij het feitelijk of juridisch bijzonder ingewikkeld is);
- I. De aanvraag wordt gedaan door een rechtspersoon die is opgericht met het doel om een juridische procedure te voeren;
- J. Het rechtsbelang draait om de uitoefening van een zelfstandig beroep of bedrijf (behoudens uitzonderingen).<sup>126</sup>

Je mag alleen rechtsbijstand verlenen als je als advocaat of mediator bent ingeschreven door het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand.<sup>127</sup> Als advocaat moet je aan bepaalde voorwaarden voldoen, die zien op het minimum- en maximaal aantal zaken waarvoor je per jaar een toevoeging kan krijgen, de specialisatie van de advocaat, de organisatie van de advocaat en de verslaglegging.<sup>128</sup> Het bestuur kan de advocaat ook schrappen als bijvoorbeeld de advocaat niet voldoet aan redelijkerwijs te stellen eisen van doelmatigheid of zorgvuldigheid.<sup>129</sup>

Kort gezegd komt het vergoedingstelsel uit de Wrb hierop neer: er geldt een forfaitaire vergoeding voor in een bepaald zaakstype verleende rechtsbijstand. Elk zaakstype kent een eigen puntenaantal.<sup>130</sup> Als uitgangspunt geldt dat één punt staat voor één uur werk. Omdat

---

<sup>124</sup> Zie ook het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) en Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr 2000).

<sup>125</sup> Artikel 7 Wrb.

<sup>126</sup> Artikelen 12 Wrb, 33 Wrb en 34 Wrbj en artikelen 4 en 8 Brt. Zie artikel 23a e.v. Wrb over geschillen bij de Europese Unie. Zie ook artikel 3 Brt

<sup>127</sup> Artikelen 13 en 33a Wrb. Zie o.a. artikel 16 Wrb voor uitzonderingen.

<sup>128</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 8 en Artikel 15 Wrb.

<sup>129</sup> Artikel 17 Wrb.

<sup>130</sup> Artikel 2 en 5 Bvr 2000.

niet het aantal gewerkte uren, maar één standaardbedrag per zaak wordt vergoed, kent het systeem een doelmatigheidsprikkel. “*Het verrichten van ondoelmatig extra werk levert in financiële zin immers niets op.*”<sup>131</sup> Het is een middelingsinstrument met het principe: “*sometimes you lose, sometimes you win.*”<sup>132</sup> Door middel van kortingen en toeslagen worden de scherpe kanten van het forfaitaire systeem af gehaald.<sup>133</sup> De rechtzoekende is in beginsel ook een eigen bijdrage verschuldigd, behalve bij bepaalde strafzaken.<sup>134</sup>

Als een zaak als bewerkelijk wordt beschouwd, dan geldt er een extra vergoeding op uurbasis. Voor elk uur boven de grens van drie keer het forfait wordt één extra punt toegekend.<sup>135</sup> Dat betekent dat er een gat is, dat niet vergoed wordt: de uren tussen de forfaitaire grens (bijvoorbeeld 6 uur voor een politierechterzaak) en de grens van de bewerkelijkheid (bijvoorbeeld 18 uur). Als een rechtsbijstandverlener voldoet aan de grens van de bewerkelijkheid, moet hij ook nog aantonen dat de zaak vanwege de feitelijke of juridische complexiteit niet binnen de forfaitaire tijdsgrens kon worden afgedaan. Daarnaast moet zijn voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel: de rechtsbijstandverlening moet in verhouding zijn met het belang voor de toevoeging.<sup>136</sup>

Het voert mijns inziens te ver om dit in deze scriptie uit te werken, maar de Bvr 2000 kent aparte vergoedingsregelingen voor civiele en bestuursrechtelijke procedures en advieszaken, strafzaken, megazaken en piketzaken.<sup>137</sup>

Een interessant punt is dat de wet wel een mogelijkheid tot een (beperkt) contractmodel biedt: de raad mag met advocatenkantoren afspraken maken over afwijkende vergoedingen.<sup>138</sup> Dat zou bijvoorbeeld kunnen als een advocatenkantoor veel zware, specialistische zaken behandelt.<sup>139</sup> Zo kan worden voorkomen dat het kantoor zou afhaken of minder kwalitatieve rechtsbijstand zou verlenen vanwege de vergoedingsregeling. In de praktijk maakt de raad zelden gebruik van deze mogelijkheid.<sup>140</sup>

Een ander interessant artikel is artikel 39 lid 1 Bvr 2000, waarin is vastgelegd dat het bestuur de vergoeding in afwijking van de standaardregels ook kan vaststellen op basis van kwaliteitscriteria.<sup>141</sup>

Daarnaast kent de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid van een *high trust*-systeem: vooraf oordeelt de rechtsbijstandverlener dan over de inhoudelijke toevoegwaardigheid, pas achteraf beoordeelt de raad of dit juist is. De controle is meestal eenvoudig of

---

<sup>131</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 31.

<sup>132</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 86.

<sup>133</sup> Commissie-Maan 1997, p. 8-9.

<sup>134</sup> Artikelen 35, 38, 43, 44 en 44a Wrb.

<sup>135</sup> Artikel 13 Bvr 2000.

<sup>136</sup> Artikel 31 lid 2 Bvr 2000.

<sup>137</sup> In het rapport-Van der Meer kunt u hierover meer informatie vinden in paragraaf 3.2.2. en verder. Zie ook artikel 1, 2, 5, 12, 14 en 23 Bvr 2000.

<sup>138</sup> Artikel 38 Bvr 2000.

<sup>139</sup> Artikel 7 lid 3 sub c en artikel 13 Wrb.

<sup>140</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 86.

<sup>141</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27553, nr. 3, p. 13.

steekproefsgewijs.<sup>142</sup> Vroeger werd iedere aanvraag voorafgaand aan de rechtsbijstandverlening beoordeeld.<sup>143</sup>

Ten slotte een opmerking over de financiering: Nederland kent een openeinderegeling. Dat wil zeggen dat, mochten de kosten voor de rechtsbijstand hoger uitvallen dan vooraf berekend, de extra kosten volledig worden gefinancierd.<sup>144</sup>

## 2.5. Deelconclusie

*Wat is de historie van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit stelsel vormgegeven?*

Het huidige stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand is vijftig jaar geleden ontstaan uit noodzaak. Ook heeft het zich ‘bottom-up’ ontwikkeld: vanuit eigen initiatieven van studenten, de het wiel-uitvindende advocatenkollektieven en rechtsgeleerden, zijn de Bureaus voor Rechtshulp en het financieringsmodel van de sociaal advocaten ontstaan. Deze Bureaus voor Rechtshulp zijn uiteindelijk vervangen door de Juridisch Loketten.

Kenmerkend voor het huidige stelsel is het forfaitaire karakter (met achterdeur in de vorm van kortingen, toeslagen en bewerkelijke zaken). Daarnaast kent Nederland in theorie een beperkt contractmodel, dat de raad nauwelijks toepast.

Daarnaast signaleer ik vier golfbewegingen in de historie van de sociale advocatuur. Allereerst lijkt er met vlagen een voorkeur te zijn voor rechtshulp vanuit de overheid (zoals het voorstel van minister L.A. Donker uit 1953, het rapport van Bergsma e.a. over Bureaus voor Rechtshulp en het oprichten van de Bureaus voor Rechtshulp) of vanuit de *judicares* (de Wet Rechtsbijstand voor On- en Minvermogenden uit 1957, de oprichting van de advocatenkollektieven, het vervangen van de Bureaus voor Rechtshulp door de Juridisch Loketten). Ten tweede zou men kunnen aanvoeren dat bij vlagen het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand wordt ‘geüpdatet’ door geconstateerde problemen en leemtes in de praktijk (zoals in de jaren 70 en de jaren 90). Een daarmee samenhangende golfbeweging lijkt gevormd te worden door de bezuinigingsmaatregelen van het ministerie om grip te krijgen op de kosten en het aantal toevoegingszaken (zoals de introductie van de eigen bijdrage in 1986 en de bezuinigingen vanaf 2010). Hieraan parallel lijkt de vierde golfbeweging te lopen: de zorgen van de sociale advocatuur over haar onafhankelijkheid en de impact op het recht op toegang tot het recht (zoals in de jaren 80 bij de introductie van de eigen bijdrage, in de jaren 90 over de Wrb en in de huidige tijd).

De laatste jaren kenmerkt de historie van de financiën zich door een daling in de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand. Als men bijlage 2 in ogenschouw neemt, springt in het oog dat de kosten en de zaken sinds 2000 aanzienlijk gestegen zijn. Aan de andere kant valt mij ook op dat zowel de kosten als het aantal zaken (met uitzondering van 2015) lijken te dalen sinds 2011. De afgelopen jaren had de Raad voor Rechtsbijstand een begrotingsoverschot. Het valt mij op dat de minister stelt dat de kosten alsmaar stijgen en dit als een rechtvaardiging

---

<sup>142</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 56.

<sup>143</sup> *Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT), p. 13.

<sup>144</sup> Artikel 24a Wrb. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT), p. 3 en 4.

gebruikt voor een herziening van het huidige stelsel,<sup>145</sup> wat ik niet terugzie in de cijfers (zie bijlage 2). Dit roept de vraag op of de maatregelen van de minister geen toegestane beheersmaatregelen zijn, maar bezuinigingsmaatregelen. Mocht dat het geval zijn, dan volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat artikel 6 EVRM onverkort dient te worden toegepast.

Hoe het huidige stelsel (internationaal) scoort op kwaliteit en het vergoedingstelsel, zal nader worden uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>145</sup> Minister Dekker 2018, p. 1.

# Hoofdstuk 3: Pijn- en pluspunten van het huidige stelsel

## 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gezocht op de volgende deelvraag: *Wat zijn de pijnpunten van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe oordelen Nederlandse rechtsbijstandverleners over het stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer en over de stelselherziening die minister Dekker voor ogen heeft?* Daartoe zal in dit hoofdstuk een definitie geformuleerd worden van kwalitatieve rechtsbijstand en zullen de economische principes achter het Nederlandse stelsel uitgelegd worden. Vervolgens zullen de conclusies van de commissie-Van der Meer en enkele Europese onderzoeken over de kwaliteit en het vergoedingensysteem van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand aan de orde komen. Daarna zullen de plannen van de minister en de visie van belangenverenigingen daarop de revue passeren. Daarop volgt de visie van (oud-)rechtsbijstandverleners op het huidige stelsel. Ten slotte volgt een conclusie.

## 3.2. Kwaliteit en kosten & baten

Alvorens dieper in te gaan op de conclusies van de commissie-Van der Meer over de kwaliteit en het vergoedingensysteem van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de vraag, hoe kwalitatieve gefinancierde rechtsbijstand gedefinieerd zou kunnen worden. Bovendien wordt kort stil gestaan bij de economische uitgangspunten van vergoedingensystemen.

Om de vraag te kunnen beantwoorden, wat kwalitatieve rechtsbijstand is, is het van belang om eerst stil te staan bij de vraag, wat kwaliteit is. Grofweg heeft kwaliteit twee poten: formele kwaliteitseisen (het raamwerk, zoals opleidingspunten en toelatingseisen) en materiële kwaliteitseisen (de daadwerkelijke kwaliteit van het afgeleverde werk zelf). Volgens het *Hague Institute for Innovation of Law* (hierna: HiiL) kan op twee wijzen naar de kwaliteit van de gefinancierde rechtsbijstand worden gekeken: ten eerste kan er worden gekeken naar de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand en ten tweede kan er worden gekeken naar de kwaliteit van de toegang tot het recht in algemene zin.<sup>146</sup> In deze scriptie wordt gefocust op de eerste manier.

Overheden vonden kwaliteitscontroles van advocaten lange tijd onnodig: de professie zou zelf de kwaliteit hooghouden, waardoor het advocaatschap op zichzelf integriteit en competentie zou garanderen.<sup>147</sup> Uit het onderzoek van Moorhead e.a. uit 2003 volgt echter dat

---

<sup>146</sup> HiiL 2014, p. 9.

<sup>147</sup> Van As 2005, par. 1.

niet een titel, maar een specialisme zou duiden op kwaliteit.<sup>148</sup> Zoals later wordt betoogd, pleit de commissie-Van der Meer ook voor meer specialisatie.

Formele eisen zoals specialisatie zien echter op de formele kwaliteitsvoorwaarden. Het is denkbaar dat iemand aan alle formele kwaliteitseisen voldoet (slechts twee specialismes heeft, voldoende cursussen volgt et cetera) en nog steeds werk van povere kwaliteit levert. Met andere woorden: ondanks dat aan de formele kwaliteitseisen is voldaan, kan niet zijn voldaan aan de materiële kwaliteitseisen. Zoals is aangegeven in paragraaf 2.2, volgt uit de jurisprudentie van het EHRM echter dat de kwaliteit van de advocaten zodanig moet zijn, dat de rechtsbijstand effectief is.<sup>149</sup>

Terlouw e.a. deden in 2013 onderzoek naar de kwaliteit van advocaten in vreemdelingenzaken. Zij stelden dat kwaliteit een *“moeilijk en onvermijdelijk subjectief begrip”* is.<sup>150</sup> Op grond van gesprekken met onder andere advocaten in vreemdelingenzaken en rechters geven Terlouw e.a. de volgende definitie van kwalitatief goede rechtsbijstandverlening (bij het vreemdelingenrecht): *“actuele juridische kennis, procesvaardigheid, correcte bejegening van instanties, goede communicatie met de cliënt, doen aan verwachtingsmanagement”*.<sup>151</sup> Terlouw e.a. benoemen een vergoedingensysteem dat geen onderscheid maakt op basis van kwaliteit, als een oorzaak van povere kwaliteit. Terlouw e.a. adviseren onder andere extra opleidingseisen, intercollegiale toetsing, extra specialisatie en een bezoldigingssysteem dat kwaliteit belooft.<sup>152</sup>

In de tuchtrechtspraak voor advocaten erkennen de tuchtrechters van de raden van discipline de vrijheid van een advocaat om de zaak op zijn eigen wijze te behandelen en eigen keuzes te maken, maar stelt dat deze vrijheid wordt begrensd door de opdrachtvereisten van de cliënt en professionele standaarden.<sup>153</sup>

Tot die professionele standaarden kunnen bijvoorbeeld behoren:

A. Verwachtingsmanagement ten aanzien van zowel de proceskansen als het kostenrisico;

---

<sup>148</sup> Moorhead e.a. 2003, p. 795. Zie ook Van As 2005, par. 1.

<sup>149</sup> EHRM 10 oktober 2002, nr. 38830/97 (*Czekalla t Portugal*). Zie ook Commissie-Barkhuysen 2015, p. 23.

<sup>150</sup> Terlouw e.a. concludeerden dat een klein deel van de vreemdelingenadvocaten uitstekend presteert, een groter deel voldoende en een klein deel ondermaats presteert. Omdat het ondermaats presteren van een advocaat ernstige consequenties voor cliënten met grote belangen kan hebben, acht de commissie het van belang om de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur te verhogen en actie te ondernemen tegen de wanpresteerders. Zie Terlouw e.a. 2013, p. 77.

<sup>151</sup> Terlouw e.a. 2013, p. 72.

<sup>152</sup> Terlouw e.a. 2013, p. 80-82.

<sup>153</sup> De standaardoverweging luidt: *“De tuchtrechter heeft gezien het bepaalde in artikel 46 Advocatenwet mede tot taak de kwaliteit van de dienstverlening aan een cliënt te beoordelen indien deze daar over klaagt. Wel zal de tuchtrechter rekening hebben te houden met de vrijheid die de advocaat heeft met betrekking tot de wijze waarop hij een zaak behandelt en met de keuzes - zoals over procesrisico en kostenrisico - waar de advocaat bij de behandeling van de zaak voor kan komen te staan. De vrijheid die de advocaat heeft met betrekking tot de wijze waarop hij een zaak behandelt en de keuzes waar hij voor kan komen te staan zijn niet onbeperkt, maar worden begrensd door de eisen die aan de advocaat als opdrachtnemer in de uitvoering van die opdracht mogen worden gesteld en die met zich brengen dat zijn werk dient te voldoen aan datgene wat binnen de beroepsgroep als professionele standaard geldt.”* Zie Raad van Discipline 's-Gravenhage 5 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:45, par. 4.1. Zie bijvoorbeeld ook Raad van Discipline 's-Gravenhage 10 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:41, par. 5.1. en Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden 28 november 2019, ECLI:NL:TADRARL:2020:322, par. 4.1.



- B. Het nemen van de leiding in de zaak met het oog op de belangen van de cliënt en de eigen verantwoordelijkheid van de advocaat. De advocaat dient die aanpak te bespreken met de cliënt en deze te informeren, waartoe de advocaat wel/niet bereid is;
- C. De processtukken dienen te voldoen aan de redelijkerwijs daaraan te stellen eisen;
- D. Het handelen met de zorgvuldigheid die van een redelijk bekwame en redelijk handelende advocaat in die situatie verwacht mag worden.<sup>154</sup>

Met bovenstaande in ogenschouw wordt in deze scriptie de volgende definitie van kwalitatieve gefinancierde rechtsbijstand gehanteerd: ***Het op basis van actuele juridische kennis en voldoende procesvaardigheid leiden van een zaak, waarbij goed met de cliënt en instanties wordt gecommuniceerd. De rechtshulpverlener doet aan verwachtingsmanagement qua proceskansen en kostenrisico. De processtukken dienen te voldoen aan redelijke vereisten en de rechtshulpverlener dient te handelen met een zorgvuldigheid die van een redelijk bekwame en redelijk handelende rechtshulpverlener in die situatie verwacht mag worden.***<sup>155</sup>

Ten tweede wordt in deze inleiding ingegaan op enkele economische uitgangspunten. Middelen en tijd zijn schaars; daarom worden mensen in hun keuzes beperkt. Een belangrijke economische aanname is dat individuen, bedrijven of de overheid iets maximaliseren.

Dat 'iets' kan 'nut', 'winst' of 'maatschappelijke welvaart' betekenen.<sup>156</sup> Daarom worden er kosten-batenanalyses gemaakt: hoeveel 'nut' levert dit me op, aangezien mijn middelen en tijd schaars zijn?

Zoals in paragraaf 2.4 is betoogd, vormt dit de achtergrond van forfaitaire stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand, zoals het Nederlandse. Het zou doelmatigheid stimuleren en de prikkels wegnemen om extra, 'onnodig' werk te doen, omdat het geen extra 'nut' oplevert: je krijgt één vast bedrag per zaak. Zoals is besproken in paragraaf 2.4, kent het Nederlandse stelsel wel achterdeuren, namelijk de toeslagen, kortingen en vergoeding voor bewerkelijke zaken, waarbij wel een vergoeding per uur wordt betaald (boven drie keer het forfait).<sup>157</sup> Hierop is wel een rem gezet door het EHRM: de kosten-batenanalyse mag niet zo uitvallen, dat onvoldoende advocaten toevoegingszaken willen doen, zo was te lezen in paragraaf 2.2.<sup>158</sup>

### 3.3. Commissie-Van der Meer

De commissie-Van der Meer werd ingesteld omdat eerdere commissies, de commissie-Barkhuysen en de commissie-Wolfsen, hadden geconstateerd dat de puntentoekenning per

---

<sup>154</sup> Raad van Discipline 's-Gravenhage 5 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:45, par. 4.1, Raad van Discipline 's-Gravenhage 10 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:41, par. 5.1, Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden 28 november 2019, ECLI:NL:TADRARL:2020:322, par. 4.1 en Raad van Discipline 's-Gravenhage 13 januari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:27, par. 5.1.

<sup>155</sup> In de definitie is opgenomen dat er goed met de cliënt en instanties moet worden gecommuniceerd (het correcte bejegening-criterium), omdat ook bestuursrechtadvocaten, arbeidsrechtadvocaten, strafrecht- en socialeverzekeringadvocaten met instanties te maken hebben. Bovendien is gekozen voor de term rechtshulpverleners in plaats van advocaten, om de definitie breder te kunnen toepassen.

<sup>156</sup> Jacobs 2015, p. 29.

<sup>157</sup> HiiL 2014, p. 20.

<sup>158</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 64.

zaak van de commissie-Maan verouderd was.<sup>159</sup> Het uitgangspunt dat één punt staat voor één uur werk, is onder druk komen te staan door achterstallig onderhoud: wijzigingen in de wet- en regelgeving en in de rechtspraktijk zijn niet verwerkt in de puntentoekenning.<sup>160</sup> Door vele maatschappelijke veranderingen zijn bepaalde zaken bovendien meer tijd gaan kosten dan vroeger, constateerden zowel de commissie-Barkhuysen als de commissie-Wolfsen.<sup>161</sup>

De commissie-Van der Meer wijst zelf op de complexere wet- en regelgeving, veeleisendere rechtzoekenden en een publiek bestuur dat zorgt voor meer juridische conflicten.<sup>162</sup> Ook constateert deze commissie dat de makkelijkere zaken worden afgevangen door eerstelijns hulp als Consuwijzer, waardoor de complexere zaken overblijven voor de rechtsbijstandverleners. Het principe waar het forfaitaire stelsel op stoelt, namelijk “*you win some, you lose some*”, gaat dus in sommige gevallen niet op.<sup>163</sup> Een mijns inziens kwalijk neveneffect hiervan is dat advocaten vooraf inschatten of de omvang van de zaak onder de forfaitaire vergoeding past.<sup>164</sup> Tuchtrechtelijk én civielrechtelijk zijn de advocaten namelijk verplicht om kwalitatieve rechtsbijstand te blijven verlenen: een advocaat kan niet snel zeggen dat de vergoede tijd ‘op’ is.<sup>165</sup>

De commissie-Van der Meer moest het puntentoekenningssysteem evalueren en updaten. Ook moest ze kijken naar de prikkels binnen het systeem.<sup>166</sup> De commissie-Van der Meer kreeg enkele randvoorwaarden mee:

- A. Geen uitgavenverhoging;
- B. Het punttarief staat vast;
- C. Maximaal 1200 binnen het stelsel declarabele uren;
- D. De norm voor een redelijk inkomen is het netto-inkomen van een rijksambtenaar in schaal 12, periodiek 10.<sup>167</sup>

De commissie deed in totaal 52 aanbevelingen, vooral omtrent de vergoedingen.<sup>168</sup> Een aanbeveling die naar mijn mening relevant is om uit te lichten is de aanbeveling om de verplichting om alle zaken persoonlijk af te handelen, te laten vervallen, zodat paralegals –

---

<sup>159</sup> In 2015 stond een integrale stelselherziening op het programma van de regering. Die werd een halt toe geroepen door de motie-Scholten c.s. uit de Eerste Kamer. Deze motie leidde tot de instelling van de commissie-Wolfsen. De commissie-Wolfsen had als opdracht om de kostenstijging van het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand te onderzoeken. Ook diende de commissie aanbevelingen te doen om het stelsel te vernieuwen, die zouden moeten leiden tot zowel een betere budgettaire beheersbaarheid als het garanderen van toegang tot het recht voor de minderdraagkrachtigen. De commissie-Barkhuysen is in 2015 ingesteld door de NOvA als reactie op o.a. de commissie-Wolfsen. De commissie-Barkhuysen deed onderzoek naar de knelpunten van het huidige stelsel en oplossingen daarvan. Deze commissie adviseerde om vast te houden aan het huidige stelsel en deze met enkele aanpassingen te verduurzamen. Zie Commissie-Wolfsen 2015, p. 32, 33 en 154 en Commissie-Barkhuysen 2015, p. 8, 9 en 106.

<sup>160</sup> Commissie-Wolfsen 2015, p. 154 en Commissie-Barkhuysen 2015, p. 106.

<sup>161</sup> Ontwikkelingen zoals de juridisering en individualisering van de samenleving, toegenomen complexiteit van de samenleving, de opkomst van informele geschilafdoeningsmodaliteiten, stijging van de reguliere toevoegingen, en ontwikkelingen in afzonderlijke rechtsterreinen. Zie Commissie-Van der Meer 2017, p. 18.

<sup>162</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 161.

<sup>163</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 70.

<sup>164</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 72.

<sup>165</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 73.

<sup>166</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 20.

<sup>167</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 27-30.

<sup>168</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 9-14.

tegen een gereduceerd tarief – werk over kunnen nemen.<sup>169</sup> Bovendien moet worden onderzocht of er meer contracten kunnen worden gesloten met advocatenkantoren die bijvoorbeeld een bijzonder specialisme hebben of vooral megazaken doen, én andere rechtsbijstandverleners dan advocaten.<sup>170</sup>

Een prikkel die deze commissie constateerde, zou ik ook willen uitlichten: de zogenaamde perverse prikkel op procederen.<sup>171</sup> Omdat de vergoeding op tijdsbesteding gebaseerd is, zou schikken voor de advocaten onvoordeliger zijn dan procederen. Dit zou niet altijd in het belang zijn van de rechtzoekende. Deze prikkel lijkt mijns inziens paradoxaal. Het lijkt mij invoelbaar dat het onwenselijk is om schikken minder goed te belonen dan proceshandelingen. Volgens de minister stimuleert dit procederen. Men zou daar ook anders tegenaan kunnen kijken, omdat het huidige systeem in beginsel juist niet is gebaseerd op tijdschrijven, maar een forfaitair karakter heeft. Zoals de commissie eerder aangaf, stimuleert dit doelmatig handelen.<sup>172</sup> Daarnaast zijn er vele beren op de weg om extra uren boven de bewerkelijke grens vergoed te krijgen.<sup>173</sup> Weliswaar krijg je een minder hoge vergoeding voor schikken of advies dan procederen, maar het draait mijns inziens om het saldo. De commissie stelde ook vast dat de puntentoekeningen niet meer corresponderen met de werkelijk bestede tijd.<sup>174</sup> Als je aan procederen veel meer tijd kwijt bent dan vergoed wordt, kan het per saldo juist voordeliger zijn om te schikken. Naar mijn mening zou het toegevoegde waarde hebben om dit saldo te onderzoeken.

Ook noemenswaardig zijn de overwegingen van deze commissie over de rol van de overheid. De wetgever is er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om veranderende wet- en regelgeving en jurisprudentie te incorporeren in het systeem voor gefinancierde rechtsbijstand.<sup>175</sup> Daarnaast is deze een grote aanjager van toevoegingszaken en heeft grote invloed op het besluit of, en zo ja, hoe er geprocedeerd wordt.<sup>176</sup> Bovendien lijkt de overheid zich niet bewust van de kosten van de rechtsbijstand, bijvoorbeeld in de vele WMO-zaken in 2015, waarbij de gemeenten hun beleid handhaafden, ook al werden ze in individuele zaken steeds teruggefloten door de rechter.<sup>177</sup>

Daarnaast maakte de commissie-Van der Meer een vergelijking tussen de advocatuur en rechtsbijstandsverzekeraars.<sup>178</sup> Als overlappende werkerterreinen noemde de commissie arbeids-, bestuurs-, algemeen civielrecht en letselschade. Qua werkwijze zijn er verschillen aan te duiden: er zijn voor de rechtsbijstandsverzekeraars minder administratieve lasten en

---

<sup>169</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 143.

<sup>170</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 144.

<sup>171</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 78.

<sup>172</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 31.

<sup>173</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 72.

<sup>174</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 161.

<sup>175</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 149 en 150.

<sup>176</sup> Ook wijst de commissie op het fenomeen dat in strafzaken het Openbaar Ministerie en strafrechters kritischer zouden moeten kijken naar procesbeslissingen die de zaak vergroten, bijvoorbeeld een extra getuigenverhoor. Daarnaast zouden IND-beslissingen vaak van onvoldoende kwaliteit zijn. Zie Commissie-Van der Meer 2017, p. 85.

<sup>177</sup> Voor 2015 is de verantwoordelijkheid voor de WMO gedelegeerd aan de gemeenten. In 2015 is besloten dat de uren huishoudelijke hulp op grond van de WMO flink verlaagd moesten worden. Zie Commissie-Van der Meer 2017, p. 85.

<sup>178</sup> Qua tijdsbesteding was de vergelijking moeilijk, omdat verzekeraars minder zaken uitvoeren en niet bijhouden, hoeveel tijd een ingeschakelde externe jurist of advocaat eraan besteedt. Zie ook Commissie-Van der Meer 2017, p. 96 en 97.

er wordt bij rechtsbijstandsverzekeraars meer gebruikgemaakt van protocollen en digitale hulpmiddelen. Verzekeringsjuristen menen dat er beter een vergoeding per oplossing dan per proceshandeling zou kunnen gelden; een verzekeringsjurist wordt ook daarop beoordeeld. Dit is een prikkel om zaken te schikken. Advocaten menen dat dit een negatieve prikkel is, omdat *“het belang van de verzekeraar om een zaak te schikken niet altijd hoeft te corresponderen met het belang van de verzekerde”*.<sup>179</sup>

Achteraf bleek het volgens de commissie een onmogelijke opgave om een voorstel te doen dat voldeed aan alle randvoorwaarden. Daarom zijn er vier scenario's gecreëerd. In ieder scenario werd gesleuteld aan één van de of meerdere randvoorwaarden. De commissie maakte geen keuze tussen de scenario's, omdat ze dat een politieke keuze vond.<sup>180</sup> Mijns inziens lijkt echter slechts scenario 1 plausibel. Dat scenario houdt in dat het uitgavenmaximum zou worden losgelaten, waardoor jaarlijks de kosten zouden stijgen met € 127 miljoen. De commissie stelde dat bij de andere scenario's advocaten 1.700 declarabele uren per jaar zouden moeten maken, het punttarief verlaagd zou worden tot € 76,06, er inbreuk zou worden gemaakt op het recht op toegang tot de rechter, of er flink zou moeten worden gesneden in de zaken waarbij een toevoeging mogelijk is.<sup>181</sup>

### 3.3.1. Kwaliteitsbewaking

De Wrb probeert de kwaliteit te waarborgen door te vereisen dat iedereen die gefinancierde rechtsbijstand wil verlenen, ingeschreven staat bij de raad. De inschrijvingsvoorwaarden zien op verslaglegging en een maximaal aantal toevoegingszaken per jaar. Voor enkele rechtsgebieden gelden extra voorwaarden, zoals een minimaal aantal zaken en studiepunten per jaar en startkwalificaties.<sup>182</sup> Bovendien is de algemene raad verplicht om kwaliteitstoetsen bij advocaten te houden.<sup>183</sup> Daarnaast toetsen de dekens en tuchtrechters de kwaliteit van het werk van een advocaat, na meldingen van (oud-)cliënten, andere advocaten of rechters.<sup>184</sup>

De commissie-Van der Meer stelde – in navolging van de commissie-Barkhuysen en commissie-Wolfsen – dat de kwaliteit van rechtsbijstandverleners noodzakelijk is voor het functioneren van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, juist omdat de marktwerking niet volledig functioneert: rechtzoekenden hebben geen flauw idee of de rechtsbijstandverlener die ze hebben gekozen, kwalitatief werk levert/zal leveren. Deze commissie concludeerde echter dat de kwaliteit van de rechtsbijstand soms *“verbetering behoeft”*.<sup>185</sup> Voor concrete problemen zorgen advocaten die over te weinig dossier- en inhoudelijke kennis beschikken, die procesvaardigheden missen, die te veel zaken/zaaksoorten doen of die prijsvechter zijn. Vooral in het personen- en familierecht zouden de rechtsbijstandverleners ondermaats presteren.<sup>186</sup> De commissie legde – mijns inziens terecht – de link met de grote disbalans qua vergoedingen in deze sector.<sup>187</sup>

---

<sup>179</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 96 en 97.

<sup>180</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 163.

<sup>181</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 163 en 164.

<sup>182</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 58.

<sup>183</sup> Artikel 26 Advocatenwet. Zie ook Commissie-Van der Meer 2017, p. 58.

<sup>184</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 144.

<sup>185</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 144.

<sup>186</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 91.

<sup>187</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 105.

De commissie deed daarom aanbevelingen om de kwaliteit te verbeteren. De commissie stelde dat aangescherpte kwaliteitsvoorwaarden, dossieronderzoek, intercollegiale toetsing, een maximum aan rechtsgebieden per advocaat en *best practices* belangrijke kwaliteitsverbeteringsinstrumenten vormen.<sup>188</sup> Ook raadde de commissie aan om maatregelen te nemen tegen de opkomende eenmanskantoren.<sup>189</sup>

Doorn in het oog van de commissie zijn immers de zogenaamde eenpitters, die in vele rechtsgebieden werkzaam zijn.<sup>190</sup> Deze eenpitters zijn niet uit de lucht komen vallen: door de ontoereikende vergoedingen is er jarenlang bezuinigd op kantoorkosten, waarbij veel advocaten uiteindelijk noodgedwongen solo vanuit hun huis zijn gaan werken.<sup>191</sup> Vaak zijn dit generalisten. Specialisatie wordt beschouwd als een kwaliteitsverhogende factor. Specialisten werken in de regel sneller, hebben meer kennis op het gebied van hun expertise en ontwaren eerder de relevante feitelijke en juridische aanknopingspunten. Zo wordt *'cherrypicking'*, waarbij alleen de gemakkelijke zaken worden aangenomen, voorkomen.<sup>192</sup> Eenpitters daarentegen ontvangen minder vaak structureel feedback van collega's en nemen eerder een zaak aan, die buiten hun expertise valt.<sup>193</sup> Ten slotte zijn er minder financiële middelen om te investeren in digitale hulpmiddelen en specialistische kennis.<sup>194</sup>

### 3.3.2. Vergoedingensysteem

De meeste aanbevelingen van de commissie zagen op het vergoedingensysteem (voor informatie over het huidige vergoedingensysteem, zie paragraaf 2.4).<sup>195</sup> De kernconclusie van de commissie luidde dat het uitgangspunt dat één punt staat voor één uur werk, niet meer opgaat. De gemiddelde tijdsbesteding is veel hoger dan het toegekende puntental.<sup>196</sup> Bij 87% van de standaardzaakcodes is de tijdsbesteding namelijk hoger dan de forfaitair toegekende tijd (het forfait), concludeerde de commissie. Gemiddeld wordt er 2,5 uur langer dan het forfait besteed aan een zaak. Bij de 24 meest populaire zaakcodes is de tijdsbesteding 2,9 uur hoger dan het forfait. Deze zaken vormen 71% van het totale aantal declaraties. Vooral de zaakcode echtscheidingen met nevenvorderingen springt eruit: tussen het forfait en de werkelijk bestede tijd zit een gat van 11,5 uur.<sup>197</sup> Het redelijk inkomen van het kabinet ligt voor de meeste rechtsbijstandverleners dus ver buiten hun bereik.<sup>198</sup>

De commissie adviseerde in de kern om het historische uitgangspunt dat één punt staat voor één uur werk, intact te laten. Ook handhaafde de commissie het uitgangspunt dat de rechtsbijstandverleners gemiddeld de uren vergoed moeten krijgen, die zij hebben besteed aan rechtsbijstandverlening.<sup>199</sup> Volgens de commissie dient de bewerkelijkheidsgrens te worden verhoogd, moeten er extra toeslagen komen bij specifieke zaken zoals echtscheiding, en moet

---

<sup>188</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 93, 145 en 146.

<sup>189</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 146.

<sup>190</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 144.

<sup>191</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 93 en 105.

<sup>192</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 91.

<sup>193</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 144.

<sup>194</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 93.

<sup>195</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 9-14.

<sup>196</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 125.

<sup>197</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 112.

<sup>198</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 162.

<sup>199</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 125.

het forfait meer overeenkomen met de werkelijk bestede uren. Ook moeten de kwaliteitsvereisten worden aangescherpt.<sup>200</sup>

### 3.3.3. Het huidige stelsel als uitgangspunt

Men zou kunnen aanvoeren dat de commissie adviseerde om vooral het systeem te updaten en de kwaliteitsnormen aan te scherpen: de uitgangspunten van het forfaitaire systeem bleven overeind. De contouren van het huidige stelsel zijn goed, meenden zowel de commissie-Van der Meer als de commissie-Wolfsen. De commissie-Van der Meer stelde verder dat ook andere spelers zouden kunnen worden toegelaten, maar ging in het rapport verder uit van een advocaat met eventueel een ondersteunende paralegal.

## 3.4. Internationale score

Om te onderzoeken hoe het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand internationaal gezien ‘scoret’, zijn drie onderzoeken bestudeerd: het onderzoek van het HiiL uit 2014, het onderzoek van de *European Commission for the Efficiency of Justice* (hierna: CEPEJ) uit 2018 en de EU Justice Scoreboard uit 2019.<sup>201</sup> Om ruis door inwonersaantallen te vermijden, wordt met name gefocust op de kosten per capita en de kosten per zaak.

Qua uitgaven in verhouding tot het bruto nationaal product behoorde Nederland volgens het HiiL-onderzoek tot de middenmoot: Nederland gaf driemaal zoveel uit als Duitsland, België en Frankrijk.<sup>202</sup> Nederland en Ierland eindigden gezamenlijk op de derde plaats qua hoogste van de kosten per capita.<sup>203</sup>

Volgens de CEPEJ zijn in 2016 de kosten per capita in Nederland € 27,40, terwijl het gemiddelde € 6,50 en de mediaan € 2,10 per capita is.<sup>204</sup> Nederland geeft dus meer uit aan gefinancierde rechtsbijstand dan gebruikelijk is in Europa. Uit het CEPEJ-rapport volgt bovendien dat Nederland, met 2.159 zaken per 100.000 bewoners en een budget van € 1.270,- per zaak, behoort tot de vier landen met het meest genereuze stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand.<sup>205</sup> De CEPEJ constateert wel dat Nederland weliswaar één van de vier landen

---

<sup>200</sup> Commissie-Van der Meer 2017, p. 126.

<sup>201</sup> De EU Justice Scoreboard onderzoekt jaarlijks de effectiviteit, onafhankelijkheid en kwaliteit van de nationale rechtssystemen. Het takenpakket en de instrumenten van de CEPEJ zijn breder. De CEPEJ heeft als doel om het functioneren en de effectiviteit van het recht in de lidstaten te verbeteren en om de instrumenten van de Raad van Europa, die dit ondersteunen, te implementeren. De CEPEJ onderzoekt iedere twee jaar verschillende rechtssystemen in het licht van artikel 6 EVRM (voor meer over artikel 6 EVRM, zie paragraaf 3.4). Het HiiL vergeleek in 2014 negen Europese stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand op kwaliteit en het vergoedingensysteem. Het HiiL is een organisatie die zich inzet voor gebruiksvriendelijk recht. Het HiiL vergeleek de Nederlandse, Belgische, Franse, Duitse, Engelse & Walshe, Schotse, Ierse, Finse en Poolse stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand met elkaar. Zie HiiL 2014, p. 8.

<sup>202</sup> Engeland & Wales en Schotland gaven vijf keer zoveel uit als Duitsland, België en Frankrijk. Zie HiiL 2014, p. 10.

<sup>203</sup> In Nederland worden bepaalde kleine of simpele soorten problemen uitgesloten van gefinancierde rechtsbijstand. Na Duitsland, heeft Nederland het hoogste percentage rechtsbijstandsverzekeringen. Anders dan in andere landen is het in Nederland niet verplicht om eerst naar een andere bron van juridische bijstand te stappen voordat je in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. Zie HiiL 2014, p. 10-12.

<sup>204</sup> Sowieso behoort Nederland volgens dit rapport tot de groep landen die het meest uitgeven aan hun rechtssysteem, namelijk meer dan € 10,- per capita. In de EU Justice Scoreboard uit 2019 komt naar voren dat ook een groot deel van de Nederlandse bevolking aanspraak kan maken op gefinancierde rechtsbijstand: ook mensen die 90% meer verdienen dan de Eurostat-armoedegrens, kunnen er aanspraak op maken. Zie CEPEJ 2018, p. 27 en 78, en Europese Commissie 2019, p. 24.

<sup>205</sup> CEPEJ 2018, p. 84.

is met een relatief genereus stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand (22% van het budget voor de rechtspraak gaat daarnaartoe), maar dat beleidsmatig het budget voor gefinancierde rechtsbijstand slinkt en er ook steeds minder mensen aanspraak op kunnen maken.<sup>206</sup> Een mijns inziens opvallend voorbeeld is dat mensen die aanspraak maken op een toevoeging, wel griffierechten moeten betalen in Nederland, zij het een verlaagde variant.<sup>207</sup> De CEPEJ constateerde in haar rapport uit 2018 dat Nederland één van de drie landen is, waar het budget voor het rechtssysteem daalt, terwijl de publieke uitgaven stijgen.<sup>208</sup> Het HiiL acht het aannemelijk dat de kostenverschillen worden veroorzaakt door de verschillen in de procedures en regulering van juridische diensten.<sup>209</sup>

Het HiiL stelde dat een betrouwbare maatstaf voor de kwaliteit van toegang tot het recht – en dus van het nut van het bestede geld – schittert door afwezigheid. Het HiiL koos ervoor om klanttevredenheidsonderzoeken te vergelijken. Wat bleek: Nederland en Finland scoorden gezamenlijk het hoogste.<sup>210</sup> Het HiiL combineerde de kwaliteitsindicaties met de uitgavenpatronen, waaruit volgde dat Nederland echter niet de meeste waarde lijkt te halen uit iedere euro die wordt besteed aan gefinancierde rechtsbijstand. In Finland en Duitsland wordt bijvoorbeeld drie keer minder uitgegeven voor een iets lagere kwaliteit.<sup>211</sup>

## 3.5. Visie (oud-)sociaal advocaten op het huidige stelsel

Hieronder wordt de visie van de respondenten op het huidige stelsel weergegeven. Een zekere slag om de arm moet hierbij wel gehouden worden alvorens conclusies te trekken, omdat dit slechts de ervaringen van de respondenten betreffen en dat wellicht de meerderheid van sociaal advocaten hier andere opvattingen over heeft.

### 3.5.1. Het doel

Een familierechtadvocate beschrijft het bestaansrecht van de sociale advocatuur als het ervoor zorgen dat mensen met een kleine portemonnee hun recht kunnen halen en de bijstand krijgen, die ze daarvoor nodig hebben, zoals bij een echtscheiding.<sup>212</sup> Als voorbeeld noemt ze een vrouw die een echtscheidingsconvenant van internet had geplukt, dat aan alle kanten rammelde. Toen ze het verschil zag tussen haar gegoogelde convenant en dat van haar advocate, zei ze dat dat een vak was, waar ze haar vingers niet aan moest branden. Volgens Hanenberg vormt het vak van een sociaal advocaat een apart specialisme.<sup>213</sup> De sociaal advocaat moet twee vertaalslagen maken: de juridische procedures en taal moet je in

---

<sup>206</sup> CEPEJ 2018, p. 77 en 86.

<sup>207</sup> CEPEJ 2018, p. 72.

<sup>208</sup> CEPEJ 2018, p. 22 en 34.

<sup>209</sup> HiiL 2014, p. 23.

<sup>210</sup> Het HiiL keek ook naar het aantal schendingen van artikel 6 EVRM als kwaliteitsindicator. Na Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kende Nederland het minste aantal schendingen van artikel 6 EVRM per inwoner. De kritische noot moet wel gemaakt worden, dat een schending van artikel 6 EVRM waarschijnlijk meer zegt over het functioneren van het gehele rechtssysteem in een land, dan van de kwaliteit van toegang tot het recht. Zie HiiL 2014, p. 12.

<sup>211</sup> HiiL 2014, p. 12 en 13.

<sup>212</sup> Familierechtadvocate (interview d.d. 6 maart 2020).

<sup>213</sup> Hanenberg (interview d.d. 25 februari 2020).

begrijpelijk Nederlands kunnen vertalen voor de cliënt, en het verhaal van de cliënt moet je zo vertalen, dat het aankomt bij de rechter.

### 3.5.2. Veranderingen in het werkterrein van sociaal advocaten

Sinds de introductie van de sociale advocatuur in de jaren 70 is er veel ten goede veranderd, zoals het verdwijnen van de lacunes in kennis en kunde, zo was te lezen in paragraaf 2.3. Respondenten constateren dat de afgelopen jaren het werkterrein voor sociaal advocaten veranderd is.

Allereerst beamen respondenten dat ervan rondkomen steeds ingewikkelder is geworden. Boersema geeft aan dat ze in het verleden ervan kon rondkomen door zes dagen per week te werken en ook 's avonds te werken.<sup>214</sup> Spigt ziet dat wat is opgebouwd vanaf de jaren 70, nu weer afgebroken wordt.<sup>215</sup> In de jaren 90 kon je in de sociale advocatuur een fatsoenlijk inkomen verdienen. Ook in de jaren 70 kon je ervan bestaan, al was het geen vetpot. Nu is ervan rondkomen moeilijk, volgens respondenten. Spigt zegt hierover: *“Je bent ook bijna verplicht om je klanten te verwaarlozen om brood op de plank te houden.”* Over het vergoedingstelsel volgt later in deze paragraaf meer.

Ten tweede hebben meer cliënten verschillende problemen tegelijkertijd (multiproblematiek), waardoor de hulpverlening zwaarder is geworden. Daarnaast zijn ze ook veeleisender geworden.

Ten derde stelt een aantal respondenten ook dat de regelgeving steeds ingewikkelder geworden is. Volgens Boersema komt dit ook naar voren in de brieven van de overheid, omdat ze zelf soms met een liniaal onder iedere regel moet ontcijferen wat er eigenlijk staat. Volgens Scheltes,<sup>216</sup> werkzaam in het arbeids-, consumenten- en huurrecht, komt dit doordat er gelegenheidswetgeving met korte termijn-doelen aan wordt geplakt, waardoor de wetgeving steeds ingewikkeldere vragen oproept.<sup>217</sup>

Ten vierde wijzen familierechtadvocaten erop, hoeveel ingewikkelder en tijdrovender echtscheidingen zijn geworden. Boersema geeft als concreet voorbeeld een echtsscheidingszaak waaraan zij in 3,5 jaar tijd 53 uur had besteed. Dat ze daar € 1000,- voor krijgt, waarvan de kosten nog moeten worden afgetrokken, geeft haar wel te denken waarom ze het nog doet. Familierechtadvocaten wijzen erop dat die viergesprekken gebruikelijk geworden zijn en veel tijd kosten, maar dat ze dan gekort worden op hun vergoeding. Boersema concludeert dat je kennelijk een keuze maakt om *“heel veel gratis werk”* te doen.

Ten vijfde worden advocaten volgens Boersema meer als kostenpost gezien. De rol van de advocaat in de samenleving wordt tegenwoordig veel minder gewaardeerd: men erkent niet dat advocaten nodig zijn om jurisprudentie en wetten te ontwikkelen en om te voorkomen dat men elkaar *“de hersenen inslaat”*.

Ten zesde zien respondenten jonge sociaal advocaten verdwijnen. Volgens Scheltes is het uitbouwen van een kantoor en het opleiden van advocaat-stagiaires heel moeilijk geworden. Zijn kantoor had als subdoeleinde om jonge advocaten op te leiden, maar het kantoor is daar

---

<sup>214</sup> Boersema (interview d.d. 19 maart 2020).

<sup>215</sup> Spigt (interview d.d. 18 februari 2020).

<sup>216</sup> Mr. R. Scheltes.

<sup>217</sup> Scheltes (interview d.d. 4 maart 2020).



zeven jaar geleden mee gestopt omdat het niet meer te bekostigen was. Een familierechtadvocate wijst erop dat dit heel jammer is, omdat zij meer dan commerciële advocaten praktische (proces)ervaring kunnen meegeven aan advocaat-stagiaires.

Ten zevende stelt Boersema dat de lokale dekens signaleren dat meer mensen hen bellen om een advocaat aan te wijzen, omdat er steeds minder sociaal advocaten bereid zijn om een cliënt bij te staan, zeker in langdurende zaken.

Ten achtste vinden alle respondenten het een positieve ontwikkeling dat de advocaten die bijna alles deden, de generalisten, bijna zijn uitgestorven.

Ten negende voert Hanenberg aan dat de Raad voor Rechtsbijstand in het bestuursrecht nu oordeelt dat losse procedures één rechtsbelang dienen en dus één toevoeging vormen, terwijl deze vroeger verschillende toevoegingen vormden. Hierdoor ga je altijd uren over het forfait heen, waardoor Hanenberg advocaten ziet afhaken.

### 3.5.3. Gevolgen

Respondenten hebben daarom keuzes moeten maken: uitsluiten van bepaalde tijdrovende en weinig opleverende zaken (familierecht of feitelijke strafzaken), of (extra) betalende zaken erbij gaan doen, ook al gaat dat tegen het gedachtegoed in, waarmee zij hun advokatenkollektief zijn gestart. Hanenberg vertelt daarover dat ze oorspronkelijk ervoor kozen om alleen toevoegingszaken te doen, omdat hun tijd beperkt is en het voor deze groep heel moeilijk is om hulp te krijgen. Bij het kantoor van Scheltes is niet gekozen voor het aannemen van meer betalende zaken, vanwege de principiële keuzes die zij hebben gemaakt bij het oprichten van het kantoor, maar ook om voor hun doelgroep geloofwaardig te blijven. Scheltes is zich ervan bewust dat dit niet voor iedereen mogelijk is: zij kunnen het volhouden vanwege hun ervaring, maar een beginnend kantoor met jonge advocaten heeft het veel lastiger. Ook bij Scheltes is afscheid genomen van de familierechtpraktijk, omdat dat te weinig opleverde. Ze hebben ook een stevige sociale zekerheidspraktijk, die relatief veel oplevert. Veel respondenten hebben afscheid genomen van ondersteunend personeel, en/of hebben bezuinigd op hun juridische bibliotheek: *“Ik ben nog maar op één tijdschrift geabonneerd. Vroeger hadden we een bibliotheek die € 10.000,- per jaar kostte.”* Volgens een familierechtadvocate leidt dit tot een vicieuze cirkel van bezuinigen, omslachtiger werken en kwaliteitsverlies.

### 3.5.4. De kwaliteit van het huidige stelsel

De meeste respondenten staan achter de grondslag van het huidige stelsel, maar stellen dat er veel achterstallig onderhoud is. Volgens Scheltes staat het systeem onder druk omdat problemen niet verbeterd worden: bij een lekkage moet eerst het dak worden gerepareerd, daarna kan je pas een nieuw huis bouwen. Zoals gezegd, constateren alle respondenten een tekort in de financiering. Ze waarschuwen – óók zeer ervaren en gespecialiseerde advocaten – voor de weerslag die de onderbetaling en daardoor ontstane tijdsdruk hebben op de kwaliteit van hun werk. Een familierechtadvocate vertelt dat ze er verschrikkelijk tegen aanloopt dat de hoeveelheid zaken die ze moet doen ervoor zorgt dat de kwaliteit en het werkplezier aangetast worden. Ze geeft aan dat de kennis bij de sociale advocatuur niet minder is dan in de commerciële advocatuur, maar dat er geen tijd is om deze in iedere zaak toe te passen. Ook Scheltes geeft aan dat hij soms denkt dat hij in ingewikkelde zaken nog wel 20 uur eraan kan besteden, maar dat hij dat dan niet doet omdat dat ten koste gaat van andere zaken. Hanenberg geeft ook aan dat rechters vaker dan voorheen constateren dat sociaal advocaten

minder goed voorbereid op de zitting verschijnen door de hoge werkdruk en wellicht ook de karige beloning. Ook voor de hogere rechtspraak heeft dit gevolgen, want Spong waarschuwt voor het effect op de kwaliteit en de werkdruk van de Hoge Raad: *“De Hoge Raad gaat ervanuit dat cassatieadvocaten een zuiverende werking hebben, als vooruitgeschoven ridders aan de poort. Als je ons onvoldoende honoreert, wordt dat selectiemechanisme scheef.”* Westhoff waarschuwt bovendien voor de gevolgen van de kwaliteitsafname voor het rechtssysteem: *“Dit is slecht voor de cliënten, slecht voor het imago voor de (sociale) advocatuur en slecht voor het imago van het recht. Het geloof in ons rechtssysteem brokkelt af.”*

Over de kwaliteit van de rechtsbijstand door de sociale advocaat in het algemeen zijn de respondenten verdeeld. Zo wijst Boersema op de vele manieren waarop de kwaliteit gewaarborgd wordt in de advocatuur: de opleiding, de permanente opleidingspunten, de kwaliteitstoetsen (via gestructureerde feedback), het klachtrecht en het tuchtrecht. Boersema geeft aan dat cliënten van sociaal advocaten in vergelijking met die van andere beroepen goed in staat zijn om de weg naar het tuchtrecht te vinden.

De respondenten die ik erover sprak juichen de aangescherpte kwaliteitseisen van de NOvA toe: het verplicht een aantal uur per jaar besteden aan gestructureerde feedback (peerreview, intervisie of gestructureerd intercollegiaal overleg). Ook is men er voorstander van dat er een maximumaantal rechtsgebieden is, waarin iemand werkzaam mag zijn (bij toevoegingszaken), en dat aan sommige rechtsgebieden aanvullende eisen zijn verbonden. Boersema geeft wel aan dat de slechte betaling het voor sommige advocaten heel moeilijk maakt om te specialiseren. Karreman<sup>218</sup> (de programmadirecteur rechtsbijstand) ziet dit ook.<sup>219</sup>

De respondenten erkennen dat er *“zwakke broeders”* zijn, maar, stelt Boersema, die heb je in ieder beroep. Volgens Boersema hebben de toezichthouders en de NOvA daar voortdurend aandacht voor en proberen door het stellen van kwaliteits- en opleidingseisen en door toezicht kwaliteit te stimuleren en, wanneer dat niet lukt, de zwakke broeders uit de balie te weren. Andere respondenten zijn kritischer over in hoeverre de kwaliteitsbescherming gewaarborgd is in het huidige systeem. Zo zet Scheltes zijn vraagtekens bij de effectiviteit. Het is volgens hem een publiek geheim dat je je eraan kunt onttrekken, bijvoorbeeld door alleen maar op je telefoon te zitten tijdens de cursussen, maar zo wel opleidingspunten binnen te halen (een verschijnsel dat menig docent bekend voor zal komen). Volgens Hanenberg zouden er meer eisen gesteld kunnen worden aan advocaten die aan het stelsel deelnemen. Hij overlegt met de andere dekens hoe je de kwaliteit van advocaten kunt controleren. Hij wijst erop dat dekens en de Raad voor Rechtsbijstand toezicht moeten houden op de moeilijkste populatie van Nederland, want ze kennen de juridische weg.

Daarnaast wordt geheld dat de verbeteringen aan het vergoedingensysteem uit de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer zijn genegeerd, onder het mom van dat de minister niet getrouwd is met Van der Meer.

Wladimiroff en Westhoff hebben fundamentele kritiek. Wladimiroff constateert – en andere respondenten beamen dit – dat het wantrouwen jegens en de controle van advocaten helemaal is doorgeslagen. Door allerlei bewijzeisen is het een loodzwaar systeem geworden.

---

<sup>218</sup> H. Karreman.

<sup>219</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

Als je een zaak niet binnen de normuren kunt afronden, schiet volgens Wladimiroff het systeem te kort omdat het te inflexibel is. Je moet tijd investeren in tijdrovende, onbetaalde onderhandelingen met “*bureau-juristen*” zonder enige praktijkervaring in het strafrecht. Dit vormt een dagtaak, aldus Spong.

### 3.5.5. De dekking van het puntensysteem

De respondenten die werkzaam zijn in het civiele recht, geven aan dat de voorgeschreven uren zelden voldoen. Een familierechtadvocate zegt dat de vergoeding voor een echtscheiding “*volstrekt krankzinnig*” is, omdat het “*absoluut irreëel*” is dat je in 10 uur geacht wordt om ouderschapsplan, kinderalimentatie, partneralimentatie en boedelverdeling te regelen en het liefst drie viergesprekken te voeren. Als die viergesprekken mislukken, moet je een procedure starten met 3 à 4 zittingen. Scheltes heeft berekend dat hij gemiddeld aan huurzaken drie keer zoveel tijd als het aantal punten besteedt. Volgens Spong verschilt het in strafzaken van zaak tot zaak. Een enorme tijdsdurper vormt het bezoeken van cliënten, die vaak ver weg gedetineerd zijn, en pro forma-zittingen.

Niet alle respondenten geven aan dat ze zich (in beperkte mate) laten leiden door het aantal punten dat per zaak vergoed wordt. Zo doet het kantoor van Scheltes geen familierechtzaken meer. Hanenberg zegt dat je een keuze moet maken en dan moet hopen dat het genoeg is, wat je gedaan hebt, want je hebt door tijdsdruk en de krappe beloning soms te weinig tijd. Spong vertelt dat hij een dag voor niets werken kan financieren vanwege zijn betalende praktijk. Hij ziet echter heel veel advocaten die “*voor het dilemma worden gesteld of zij hun professionele eer zwaarder laten wegen dan de financiële vergoedingen*”. Zoals in eerdere paragrafen is aangegeven, leggen de respondenten bovendien een verband tussen de gebrekkige financiering en de kwaliteit die ze kunnen leveren.

### 3.5.6. Schikken

Volgens de minister moeten meer zaken buitengerechtelijk, dus via schikken, worden afgedaan. De respondenten aan wie ik dit heb voorgelegd, geven aan dat ze in beginsel altijd proberen te schikken. Scheltes stelt: “*Het zit in het bloed van de advocaat om te regelen en te schikken.*” Dit laten zij alleen achterwege als ze (na polsen) weten dat het geen zin heeft, bijvoorbeeld omdat een partij er heel principieel in zit of omdat de echtscheiding zo is geëscaleerd, dat men “*samen de afgrond in wil*”. Een familierechtadvocate vertelt daarover dat ze schikken toejuicht, maar geen ijzer met handen kan breken. “*Soms ben ik een uur bezig met iemand te overtuigen om in plaats van ‘klootzak’, ‘vader van mijn kind’ te zeggen.*”

Volgens Boersema is het nonsens dat procederen gestimuleerd zou worden door het huidige stelsel: a) geen enkele cliënt wil graag naar de rechtbank en b) advocaten zetten zich tot het uiterste in om het buiten de rechtbank op te lossen, conform de gedragsregels en het “*advocatuurlijk geweten*”. Andere respondenten onderschrijven dat. Scheltes ontkracht dat procederen voor hem meer oplevert dan schikken, omdat hij zes uur kwijt is aan schikken voor acht punten en zeventien uur aan procederen voor negen punten. Een familierechtadvocate vult aan dat ze de tergend lange rechterlijke procedures probeert te ontwijken met het oog op de belangen van haar cliënt, maar ook op hoelang het duurt voordat zij haar vergoeding ontvangt. Zeker in het familierecht ligt volgens haar daarnaast een sterk belang bij schikken, omdat mensen vaak nog op een of andere manier met elkaar verder moeten. Scheltes vult aan dat schikken zekerheid biedt, omdat er grote onzekerheid kan bestaan over wat de rechter zal

beslissen. Daarnaast kan het – net als een rechterlijk vonnis – een middel zijn om de uitkomst te aanvaarden.

Volgens een familierechtadvocate moet je het omdraaien: procederen wordt niet overgewaardeerd, maar schikken wordt ondergewaardeerd. Procederen wordt nu al niet gestimuleerd, omdat die procedure een advocaat veel meer tijd kost dan de punten die vergoed worden. Ook het schikken of het zoeken van overleg wordt onvoldoende gewaardeerd. Advocaten laten het schikken nu niet voor die *“habbekrats”* die ze krijgen voor een procedure die maanden duurt (en een betaling die dus maanden op zich laat wachten). Als ze beter gewaardeerd zouden worden, zouden ze zaken ook kritischer selecteren. Het schikken dient dus beter beloond te worden.

### 3.5.7. Maatschappelijk werk

Over de vraag of maatschappelijk werk meer werk zou kunnen overnemen, zijn de respondenten verdeeld. Een deel vindt dat er al voldoende wordt samengewerkt met maatschappelijk werk. Boersema geeft aan dat ze onderling de taken verdelen, en niet weet wat zij doet, wat niet bij een advocaat thuis zou horen. Een ander deel zou willen dat maatschappelijk werk meer zou kunnen overnemen, zoals het uitzoekwerk, maar stelt dat maatschappelijk werk daar nu niet op toegerust is. Een familierechtadvocate vertelt: *“Ik zit te vaak als amateur-psycholoog, of amateur-maatschappelijk werker achter mijn bureau.”* Ze wijst er wel op dat die andere systemen dan wel goed moeten werken. Nu lossen die volgens haar niets op; ze kosten haar alleen maar tijd omdat ze het hen moet uitleggen. Ook vraagt Hanenberg aan de maatschappelijk werkers die mee zijn geweest naar de afspraak met hem, of die ook mee kunnen naar de zitting, zodat ze gelijk op de hoogte zijn en kunnen doorpakken. Hanenberg geeft aan dat zij antwoorden dat ze dat ook vinden, maar dat dat niet mag van hun baas of instantie omdat het buiten het hulpverleningspakket valt. Daarnaast schiet de juridische kennis te kort; vaak zijn de feitelijke aspecten verweven met de juridische aspecten. Daardoor komen rechtszoekenden soms binnen met verkeerde verwachtingen die zijn gewekt door maatschappelijk werk, aldus Boersema. Ook gaf een familierechtadvocate een voorbeeld, waarbij de maatschappelijk werker niet kon onderscheiden of een brief van de gemeente of van een rechtbank was. Als dat het niveau is, kan ze het niet aan hen delegeren en vertrouwen dat het dan in orde komt. Pas als het een geoliede machine is, levert het winst op, volgens haar. Ook wordt betwist of het een bezuiniging op zou leveren. Hanenberg is er kort over: *“Voor het inkomen dat wij ervoor krijgen, gaan zij het niet doen.”*

Bovendien zou er in het strafrecht behoefte zijn aan kwalitatief maatschappelijk werk: Wladimiroff kaart aan dat de sociale component van de rechtspleging is verdampt, door het uitkleden van de reclassering en de hulp aan het gezin van de verdachte.

Andere respondenten geven aan dat maatschappelijk werk en andere vormen van alternatieve geschiloplossing, zoals mediation, niet bij ieder geschil gepast zijn en niet uitsluitend zouden moeten worden aangeboden. Westhoff geeft een voorbeeld van een zaak die hij als rechter behandelde: de verhuurder wilde een vrouw na de dood van haar vriendin uit huis hebben. Met de buurtmediator waren de vrouw en de verhuurder overeengekomen dat ze nog één jaar in het huis mocht blijven. *“Dat is verschrikkelijk: ze had naar de kantonrechter moeten, want ze had gewoon mogen blijven zitten. De mediator heeft zitten knoeien en de situatie voor haar alleen maar verergerd. Met een briefje van een advocaat was het opgelost*

*geweest. Je begrijpt, ik heb deze vaststellingsovereenkomst vernietigd.*” Ook Spong wijst erop dat niet iedere strafzaak geschikt is voor mediation, zoals een verkrachting, omdat daar de wederzijdse belangen te groot en te zeer met elkaar in scherp conflict zijn.

### 3.5.8. Het Juridisch Loket

De respondenten met wie ik over het Juridisch Loket sprak, zijn allen van mening dat het Juridisch Loket in zijn huidige vorm (soms) weinig toegevoegde waarde heeft. Scheltes geeft aan dat het Juridisch Loket nu niets biedt, namelijk geen diagnose en geen triage. Het Juridisch Loket verwijst naar het spreekuur of telefoonnummer van zijn kantoor, omdat het zelf te weinig spreekuren heeft.

Wat vooral gehekeld wordt, is dat rechtzoekenden vaak minutenlang voor 25 cent per minuut in de wacht staan; dat is voor hen te kostbaar. Volgens Karreman erkent het ministerie dit probleem. Een familierechtadvocate geeft aan dat het voor sommige cliënten ook lastig is om zelf hun problemen uit te leggen. Twee respondenten laten daarom cliënten op kantoor (en dus op kosten van kantoor) het Juridisch Loket bellen (en 10 à 15 minuten in de wacht staan). Volgens Scheltes kost het hen gemiddeld € 7,50 per telefoontje, zodat hun cliënten € 55 besparen.<sup>220</sup> Ook over het niveau van de medewerkers van het Juridisch Loket zijn sommige respondenten kritisch: medewerkers geven ongefundeerd aan dat iets niet kan, waarna ze toch makkelijk overstag gaan. Of er staat in de verwijzing een tekst die niet overeenkomt met het gesprek dat is gevoerd, of er staan slechts de vier woorden die de advocaat als reden opgaf.

### 3.5.9. De Raad voor Rechtsbijstand

De respondenten met wie ik heb gepraat over het functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand, erkennen bijna allemaal dat de medewerkers van goede wil zijn. Boersema heeft geen klachten en stelt dat ze er altijd constructief mee kan samenwerken. Drie respondenten zeggen dat de beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand hen problemen opleveren. Een familierechtadvocate noemt als voorbeeld dat bij de vaststelling van het foutpercentage in het kader van de jaarlijkse controle alleen wordt gekeken wat de Raad per abuis te veel heeft uitbetaald, en niet wat de Raad per abuis te weinig heeft uitbetaald, zodat het foutpercentage per saldo te hoog uitpakt. Een andere familierechtadvocate noemt als voorbeeld dat als je de mediationopleiding hebt gevolgd en je je wil inschrijven als mediator bij de Raad, er een te hoge drempel wordt opgeworpen: je moet een assessment doen en je registreren, wat € 2000,- kost. Ook moet je al negen mediations gedaan hebben voordat je je kunt inschrijven; dat gaat niet als je alleen toevoegingszaken doet. Daarnaast zijn in het familierecht de mogelijkheden om extra uren vergoed te krijgen, heel beperkt, omdat gekeken wordt of de zaak juridisch ingewikkeld was. Soms zijn echter de cliënten erg ingewikkeld.

Ook vanuit de strafrechtelijke hoek komt er kritiek. Spong geeft als voorbeeld dat een cassatieadvocaat wel mag oordelen over de beslissing van een rechter over een vordering van een benadeelde partij, maar niet de benadeelde partij zelf mag bijstaan. Ook wordt het schrijven van een commentaar op de conclusie van een advocaat-generaal niet vergoed.

Een respondente verwijt de Raad voor Rechtsbijstand ook dat deze al twintig jaar op de hoogte is van het feit dat de vergoede uren en de daadwerkelijk bestede uren, bijvoorbeeld bij

---

<sup>220</sup> Deze € 55,- betreft de korting die rechtzoekenden krijgen op hun eigen bijdrage als ze door het Juridisch Loket verwezen worden naar een advocaat.

echtscheiding, sterk uiteenlopen, omdat bijna alle advocaten een urenbesteding doorgeven bij de declaraties. Meerdere respondenten signaleren ook wantrouwen jegens de advocaten vanuit de Raad. Volgens Wladimiroff is het systeem inflexibel en is het loodzwaar gemaakt door allerlei bewijseisen.

### 3.5.10. Exodus?

Bijna alle respondenten stellen dat ze overwegen of hebben overwogen om te stoppen met de sociale advocatuur. Vooral, maar niet uitsluitend, wordt de geringe financiering en de hoeveelheid zaken die daarom in weinig tijd moeten worden gedaan, als oorzaak genoemd. Een familieadvocate die zich voorstelt dat ze over één jaar al geen sociaal advocate meer is, geeft aan dat ze soms een hele dag kwijt is met het bellen van cliënten waarom ze geen tijd voor ze heeft, vanwege de andere 85 zaken die ze ook moet doen. Dit ontnemt haar het plezier in haar werk; ze wil ze bellen over wat ze kan betekenen. Scheltes stelt dat hij overwogen heeft om te stoppen met de advocatuur *an sich* door de druk, de stress door de geringe betaling. *“Ik wil meer tijd per zaak en minder zaken behandelen dan past bij gezonde kantoorfinanciën.”*

Boersema ziet moedeloosheid bij veel sociaal advocaten: ze werken 60-70 uur per week, met uitputting tot gevolg, zonder dat er zicht is op verbetering. Volgens haar is het daarom des te krommer dat de afgelopen jaren een deel van het budget van de Raad voor Rechtsbijstand niet werd uitgegeven. Een familierechtadvocate schetst een somber toekomstbeeld voor de sociale advocatuur: ze denkt dat het systeem zal verdwijnen, omdat er geen sociaal advocaten meer zullen zijn.

Tot slot ziet Hanenberg (en andere respondenten met hem), dat collega's niet met pensioen kunnen gaan, omdat ze geen pensioenvoorziening hebben. Hanenberg waarschuwt voor de consequenties, omdat sommigen al kunnen dementeren. Dit brengt de samenleving in gevaar. Sommige sociaal advocaten komen zelfs in de schuldsanering terecht, constateert Hanenberg.

## 3.6. Visie van minister Dekker op stelselherziening

### 3.6.1. De plannen in het kort

De minister wenst het gehele stelsel te herzien. Als reden hiervoor noemt hij dat het stelsel onder druk staat en rechtshulp in de toekomst niet meer gegarandeerd is, vanwege de toegenomen aantallen zaken en kosten (zoals in paragraaf 2.3.5 is aangegeven, kan ik deze conclusie niet afleiden uit de cijfers). Deze “hogere” uitgaven zouden er niet toe hebben geleid dat de problemen van rechtzoekenden beter of vaker zouden worden opgelost. Daarnaast onderschrijft de minister de conclusie van de commissie-Van der Meer, dat de vergoedingen niet meer van deze tijd zijn.<sup>221</sup>

Karreman wijst er ook op dat de 127 miljoen euro extra die de commissie-Van der Meer voorstelde, *“echt zo irreëel”* is.<sup>222</sup> Volgens Karreman heeft een combinatie van drie factoren geleid tot de beslissing om uit te zoomen en te kijken vanuit het perspectief van de rechtzoekende, hoe het toekomstbestendig georganiseerd kan worden, *“zodat we dat ook voor*

---

<sup>221</sup> Minister Dekker 2018, p. 1.

<sup>222</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

*de schatkist op een reële manier kunnen doen*”. Deze drie factoren waren: a) de commissie-Wolfsen stelde dat het systeem prima functioneerde, maar dat naar de tarieven moest worden gekeken, b) de commissie-Van der Meer constateerde dat de tarieven niet best zijn en c) we geven er meer aan uit dan andere landen. Mijns inziens moet dan wel de nuancering worden gemaakt, dat het budget per land afhangt van de reikwijdte van het stelsel en de organisatie van het gehele rechtssysteem, waardoor vergelijken lastig is. Daarnaast vormt Nederland het enige land in Europa dat bezuinigt op de rechtspraak, terwijl alle andere overheidsuitgaven wel zijn gestegen.<sup>223</sup>

Volgens de minister moeten conflicten laagdrempeliger worden opgelost.<sup>224</sup> Buitengerechtelijke geschiloplossing moet gestimuleerd worden.<sup>225</sup> Ook wordt de gefinancierde rechtsbijstand geprivatiseerd door de introductie van rechtshulp pakketten voor een integrale prijs en marktpartijen, zodat er volgens de minister meer grip komt op kosten en kwaliteit.<sup>226</sup> Karreman omschrijft het doel van de plannen als het creëren van oplossingen voor mensen zodat ze verder kunnen met hun leven en waarbij hun problematiek voorop staat.<sup>227</sup> Ze benadrukt daarbij dat het geld geen doel op zich is. Ook wijst ze op de grote groep Nederlanders die onder het stelsel valt, namelijk 39%.

Tot slot kan gesteld worden dat de plannen van de minister nog concretisering behoeven. Dat erkent de minister. Hij wil gaan concretiseren op basis van *“onderzoek, beleidsverkenningen, business cases, pilots en experimenten”*.<sup>228</sup> Teruggrijpend op paragraaf 3.5 zou men kunnen aanvoeren dat daadwerkelijke actie zo te lang uitblijft.

### 3.6.2. De rechtshulp pakketten

Hoe de rechtshulp pakketten precies vormgegeven zouden moeten worden, is nog in ontwikkeling. Zo werden in de periode januari-maart 2020 drie werksessies georganiseerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid, waarbij het ministerie haar eerste verkenning wilde voorleggen aan professionals in het stelsel.<sup>229</sup> Volgens Karreman is het overigens geen uitgemaakte zaak dat er een aanbestedingsmodel komt.<sup>230</sup> De aanschafwijze moet aansluiten op de gewenste inhoud. Ook geeft ze aan: *“We zijn niet getrouwd met aanbestedingen.”*

Mochten – ondanks een gebrek aan een huwelijk – de rechtshulp pakketten er toch komen, dan heeft dit mijns inziens als neveneffect dat de eenpitters verdwijnen. Want om ‘mee te kunnen doen’ met de aanbesteding, moeten advocaten zich verenigen. Zoals eerder is aangegeven in paragrafen 3.2 en 3.5.4, werkt het verenigd werken kwaliteitsverhogend en het werken als eenpitter juist kwaliteitsverlagend. Zo is het makkelijker om feedback te krijgen van je collega’s, als je in groepsverband werkt. Op het eerste gezicht lijkt dit dus een positief neveneffect van de plannen van de minister. Echter, de commissie-Van der Meer constateerde dat het werken als eenpitter het slotstuk vormt van een bezuinigingscyclus. Eenpitters hebben dus naar mijn mening voldoende financiële ondersteuning nodig om (weer) in groepsverband te kunnen werken. Er is weliswaar € 6 miljoen vrijgemaakt voor onder andere het faciliteren

---

<sup>223</sup> CEPEJ 2018, p. 22, 34 en 80.

<sup>224</sup> De Boer en De Monchy 2019, par. 4. Zie ook Minister Dekker 2018, p. 1.

<sup>225</sup> De Boer en De Monchy 2019, par. 4.

<sup>226</sup> Minister Dekker 2018, p. 8.

<sup>227</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

<sup>228</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 13 en 14.

<sup>229</sup> LinkedIn-bericht van het ministerie van Justitie en Veiligheid van begin februari 2020.

<sup>230</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

dat eenpitters in groepsverband gaan werken, maar hiervan dienen ook vele andere kostenposten te worden betaald, zoals het stimuleren van het opleiden van jonge sociaal advocaten. Hierdoor biedt deze voorziening naar mijn mening te weinig garantie dat de kwaliteit toe zal nemen en een te groot risico dat de eenpitters stoppen met de sociale advocatuur.

De minister wenst de kwaliteit in de tweede lijn te verbeteren. Ook zou de rechtzoekende onvoldoende inzicht hebben in de te verwachten kosten en hulp. Daarvoor is volgens de minister een structurele andere manier van werken nodig, namelijk het verhogen van de kwaliteit door de (mogelijke) introductie van de eerdergenoemde rechtshulppakketten. Er worden nieuwe kwaliteitscriteria opgesteld, omdat de huidige kwaliteitscriteria onvoldoende zouden zijn en niet voor alle rechtsgebieden gelijk zijn. Deze zullen in samenspraak met mediators, advocaten en verzekeraars worden opgesteld. De kwaliteitscriteria zullen fungeren als inkoop- en toetsingsvoorwaarden. Volgens Karreman zullen sommige aanbieders niet vanaf het begin kunnen voldoen aan die kwaliteitscriteria, maar kunnen ze daarnaartoe groeien.<sup>231</sup> Gezien de kwetsbare bevolkingsgroep die dan onderworpen zou zijn aan dit groeiproces, zou men kunnen aanvoeren dat dit wellicht onverstandig is.

Overigens is in 2013-2014 een aanbestedingssysteem al overwogen en afgewezen. De staatssecretaris verklaarde aan de Tweede Kamer dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn, vanwege de feitelijke aanbesteding, het bewaken van het contract et cetera. Bovendien beperkt volgens de staatssecretaris het bijzondere karakter van de dienstverlening (de vertrouwelijkheid, vrije advocatenkeuze en onafhankelijkheid van de advocatuur) de mogelijkheden tot aanbesteding.<sup>232</sup>

Aan de ene kant kan worden aangevoerd dat de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand meer beheersbaar worden door het aanbesteden van de rechtshulppakketten. Aan de andere kant heeft de commissie-Barkhuysen vraagtekens geplaatst bij de voorspelbaarheid van de uitgaven, naast het feit dat dit kostbaar zou zijn voor de betrokken partijen.<sup>233</sup>

Bovendien zou een dergelijk aanbestedingssysteem weliswaar de druk op de portemonnee wellicht kunnen verlichten, maar de kwaliteit van de rechtshulp onder druk zetten. De commissie-Barkhuysen uitte eerder haar zorgen over de kwaliteitsborging bij het aanbestedingsstelsel: de gespecialiseerde kleine en middelgrote kantoren zouden uit de markt gedrukt worden door grotere kantoren, die kunnen werken op grotere schaal en voor de laagst mogelijke tarieven.<sup>234</sup> Vanwege haar tijdelijke karakter zou aanbesteding bovendien de bereidheid om te investeren in specialisatie doen afnemen. De commissie stelt dat er onvoldoende kwaliteitswaarborgen zijn bij aanbesteding, en acht het reëel dat de kwaliteit zou dalen.<sup>235</sup> Men zou daarom kunnen aanvoeren dat specialisme (volgens zowel Terlouw e.a. en de commissie-Van der Meer een belangrijk middel om de kwaliteit van de rechtshulp te verbeteren) ontmoedigd wordt door de keuze van de minister voor het aanbestedingsmodel. Aangezien ik (nog) geen sterke kwaliteitswaarborgen kan vinden in de plannen van de minister, buiten het opstellen van nieuwe kwaliteitscriteria, verwacht ik dat dit bewaarheid

---

<sup>231</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

<sup>232</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 31 753, nr. 70, p. 13.

<sup>233</sup> Commissie-Barkhuysen 2017, p. 119.

<sup>234</sup> Commissie-Barkhuysen 2017, p. 119.

<sup>235</sup> Commissie-Barkhuysen 2017, p. 119.



zou kunnen worden. Dit wordt versterkt door het feit dat de nieuwe partijen mogelijk niet aan alle kwaliteitswaarborgen zullen moeten voldoen, waar de advocatuur aan moet voldoen (zoals het tuchtrecht). Hoewel de minister aanneemt dat de kwaliteit door de introductie van rechtshulp pakketten verhoogd zal worden, vormt naar mijn mening kwaliteitsborging juist een knelpunt in zijn plannen.

### 3.6.3. De rol van de overheid

Daarnaast wijst de minister ook op de rol van de overheid zelf, die “*regelmatig*” (lees: in meer dan 61%) de wederpartij is in toevoegingszaken. Hij zet in op “*minder onnodige juridisering tussen burger en overheid door betere dienstverlening*”. Enerzijds wordt de proceskostenvergoeding, die een burger ontvangt als hij/zij een zaak wint van de overheid, met 40% verhoogd.<sup>236</sup> Anderzijds wordt een “*aanjager*” aangesteld, die een interdepartementaal plan van aanpak zal opstellen.<sup>237</sup> Een ander positief punt van de plannen van de minister vormt het maken van werkafspraken, waardoor vooraf de impact van nieuwe wetgeving op het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand kan worden gepeild (hoeveel tijd het advocaten zal kosten). De minister wil hiermee verhinderen dat de taken van de sociaal advocaten worden uitgebreid zonder dat daar compensatie tegenover staat.<sup>238</sup>

Weliswaar gaat een aanjager een interdepartementaal plan van aanpak opstellen, maar voor zover bekend zijn er geen concrete doelstellingen en eisen waaraan dat plan van aanpak moet voldoende, waardoor betwijfeld kan worden in hoeverre het zal leiden tot fundamentele veranderingen. Bovendien zou naar mijn mening meer ingezet kunnen worden op het versimpelen van de wet- en regelgeving. De minister lijkt dit probleem te onderschrijven, maar de voorgestelde maatregelen (tot nu toe bij mijn weten slechts een congres over het thema) leiden ertoe dat mijn verwachtingen hiervan laag zijn.

### 3.6.4. Pilots

Ook lopen er allerlei pilots, in het bijzonder in het strafrecht en voor scheidingen.<sup>239</sup> Het doel van deze pilots was dat het ministerie van onderop samen met de advocatuur, verzekeraars een dergelijke gaat werken aan verbeteringen. Eén van deze pilots was de pilot LegalGuard, in samenwerking met Achmea. Deze pilot is omstreden, onder andere omdat het aanbestedingsproces niet eerlijk zou zijn geweest.<sup>240</sup> Het doel van deze pilot was dat er ervaring werd opgedaan met een andere aanbieder van rechtsbijstand, in dit geval een rechtsbijstandsverzekeraar. In plaats van de honderden geplande aanmeldingen, participeerden er slechts veertien personen. Rechtzoekenden konden kiezen tussen een verwijzing naar een sociaal advocaat of LegalGuard.<sup>241</sup> Over het slagen van deze proef verschillen de meningen. Volgens de minister “*valt er in kwalitatieve zin zeker te leren van de pilot*”, ook al deden er maar veertien mensen mee.<sup>242</sup> In tegenstelling tot de mening van de minister staat volgens Boersema inmiddels wel vast dat de pilot LegalGuard niet is geslaagd.<sup>243</sup> Daarnaast voegt deze volgens haar weinig toe: de diensten worden niet goedkoper

---

<sup>236</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 4-8.

<sup>237</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 4-8.

<sup>238</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 8.

<sup>239</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 8-12.

<sup>240</sup> NRC 2020 en Minister Dekker 2020, p. 3 en 4.

<sup>241</sup> Minister Dekker 2020, p. 4 en 9.

<sup>242</sup> Minister Dekker 2020, p. 9.

<sup>243</sup> Boersema (interview d.d. 19 maart 2020).

aangeboden, en de werkwijze (dat vooraf wordt aangegeven wat alles kost) is niet vernieuwend.

Een andere pilot is de pilot Huis van het Recht (gebaseerd op het idee van Michiel van Nispen (SP)). Door deze Huizen worden allerlei soorten juridische en maatschappelijke diensten onder één dak aangeboden en zijn er korte lijntjes met de rechtbank. Er wordt gekeken, naar welke hulpverlener een persoon kan worden doorverwezen. Omdat er gekeken wordt of problemen al direct bij deze Huizen van het Recht permanent kunnen worden opgelost, doen ze mijns inziens denken aan de Bureaus voor Rechtshulp.<sup>244</sup>

### 3.6.5. Triage

In de brief van de minister van 9 november 2018 werd ook gesproken over een vorm van triage aan de voorkant, waarbij een afhankelijke partij nut en noodzaak van het verzoek en de draagkracht van de verzoeker toetst.<sup>245</sup> In de tweede voortgangsrapportage van 19 december 2019 staat dat het Rijk en de gemeenten samenwerken aan een *“laagdrempelige voorziening”*, waarin de Juridische Loketten en gemeentelijke organisaties een rol zullen spelen. Karreman is positief over het functioneren van het Juridisch Loket, maar voert wel aan dat de bereikbaarheid verbeterd dient te worden. Het is de bedoeling dat de hulp beter wordt aangesloten op lokale hulpverlening. Naar mijn mening kan dit doel worden onderschreven, zeker nu dit terugkomt in de plannen van de NOvA.

Eveneens komt er een website met informatie en advies om een geschil zelf op te lossen of om naar de juiste hulpverlener te worden verwezen. Deze sites kunnen mijns inziens tot voordeel zijn voor de gehele Nederlandse bevolking, zolang de groep die niet of zeer beperkt zelfredzaam is, ook persoonlijk geholpen kan blijven worden door de fysieke loketten.<sup>246</sup>

Er vindt daarnaast diagnose en triage plaats voordat de Raad voor Rechtsbijstand beslist over de rechtsbijstandsaanvraag. Karreman stelt dat triage aan de voorkant zo belangrijk is, omdat dan niet alleen de juridische aspecten worden aangepakt, maar het hele probleem.<sup>247</sup> Zij ziet daarom kansen in het meer doen in de eerste lijn. Het moet zo georganiseerd worden dat het Juridisch Loket zo deskundig is, dat de Raad voor Rechtsbijstand het klakkeloos over kan zetten en alleen nog een keer naar de moeilijke gevallen moet kijken. Naar mijn mening is dit voorstel innerlijke tegenstrijdig: het is niet conform de logica van het systeem om het Juridisch Loket zowel de eerste lijn als de keuze over de toevoegingswaardigheid te laten doen; daar is nu juist de Raad voor Rechtsbijstand voor. Dit wordt dubbelop en is juist inefficiënt. Dan lijkt het mij beter om de lijn consequent door te trekken en de Raad voor Rechtsbijstand af te schaffen en weer een Bureau voor Rechtshulp-achtige rol toe te bedelen aan het Juridisch Loket.

Over de wegingsfactoren en de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beslissing bij de triage, heb ik nog geen informatie kunnen vinden. Aangezien dit cruciaal is om toegang tot het recht te verkrijgen, en de overheid in meer dan 60% van de gevallen de wederpartij is, zouden deze criteria streng tegen het licht gehouden moeten worden.

---

<sup>244</sup> Minister Dekker 2019 D, p. 4.

<sup>245</sup> Minister Dekker 2018, p. 7.

<sup>246</sup> Minister Dekker 2019 C, p. 2-4.

<sup>247</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

### 3.6.6. Budgettering

Het totaalbudget voor de gefinancierde rechtsbijstand blijft gelijk: de herziening dient kostenneutraal te gebeuren. Volgens de minister zijn bovendien het aantal zaken en de hoogte van de vergoedingen voor sociaal advocaten communicerende vaten.<sup>248</sup> Met andere woorden: de minister zal de vergoedingen voor de sociaal advocaten pas laten stijgen, op het moment dat het aantal toevoegingen afneemt. Naar mijn mening kan betwijfeld worden of een stelselherziening kostenneutraal kan en ligt het risico op onverwachte kosten op de loer, bijvoorbeeld qua advies- of implementatiekosten.

Karreman legt uit dat het ministerie 6 miljoen euro beschikbaar heeft gesteld om de advocaten de overstap te laten maken naar het nieuwe stelsel.<sup>249</sup> Ook is de Raad voor Rechtsbijstand aan het kijken waar sociaal advocaten mee geholpen zouden zijn. Denkbaar is dat ze niet aan de inkomenskant, maar aan de kostenkant gaan kijken wat ze kunnen betekenen voor sociaal advocaten, zoals een tegemoetkoming in de abonnementskosten en de kosten voor het opleiden van een advocaat- stagiair(e).

### 3.6.7. Werkwijze sociaal advocaten

Karreman erkent dat het vanwege de huidige tarieven ingewikkeld is om een innovatieslag te maken, maar ziet dat er wel moderne manieren zijn om het werk van sociaal advocaten te organiseren.<sup>250</sup> Zij maakt de volgende vergelijking: *“In de huidige situatie krijgt iedereen een maatpak, de advocaat gaat als een couturier te werk en gaat het toesnijden. Terwijl veel mensen al goed verder komen met een goed confectiepak.”* Volgens Karreman moeten advocaten anders gaan werken, en alleen nog maatpakken maken in uitzonderlijke gevallen waarin dat echt nodig is. Iedereen is beter af bij een confectiepak: Karreman ziet ook het probleem van mensen die net geen aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand en die procederen tegen een ex-partner met toevoeging.

Het is volgens haar een misverstand dat het ministerie alles naar de rechtsbijstandsverzekeraars wil overhevelen. Ze stelt wel dat sociaal advocaten kunnen leren van de rechtsbijstandsverzekeraars: meer volume, meer standaardisatie en meer specialisatie.

Karreman ziet dus vooral toekomst in de gemengde praktijk. *“Advocaten zijn ook ondernemers, dus die moeten ook gewoon zorgen voor een gezonde balans in hun inkomsten.”* Ze is van mening dat commerciële advocatenkantoren de rol van sociale advocaten niet kunnen overnemen, maar andersom geldt dat volgens haar wél: sociale advocaten kunnen volgens de commissie-Wolfsen wel een kwart betalende cliënten erbij doen. De rol voor de commerciële praktijk ziet zij bijvoorbeeld in de win-win-samenwerking tussen Houthoff, Meesters a/d Maas en Op Zuid Advocaten en het beschikbaar stellen van bibliotheekfuncties, zie voor meer informatie over deze samenwerking paragraaf 3.7.3.

---

<sup>248</sup> Minister Dekker 2019, p. 3.

<sup>249</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

<sup>250</sup> Karreman (interview d.d. 13 maart 2020).

## 3.7. Visie van sociaal advocaten op de plannen van minister Dekker

### 3.7.1. Oordeel over uitgangspunten plannen minister

Alle respondenten zijn sterke tegenstanders van de plannen van minister Dekker. Ze staan niet achter het vertrekpunt van de plannen van de minister, dat Boersema samenvat als: eerst een stelselherziening, en daarna alleen een verhoging van de vergoeding als er daarna minder zaken komen.<sup>251</sup> Spigt vat het samen als: “*mag het een onsje minder qua kosten*”.<sup>252</sup> Van den Biesen voert aan dat de overheid graag een vast budget wil hebben, omdat je dan makkelijk kunt bezuinigen en de uitvoering daarvan bij het uitvoeringsorgaan neer kunt leggen.<sup>253</sup> Een vast budget werkt volgens Van den Biesen alleen niet voor de rechtspraak. Van den Biesen verwijt de minister dat hij het als een technisch probleem beschouwt – de begroting moet rond – terwijl rechtsbijstand een steunpilaar van de samenleving vormt. Spong voert aan dat men qua rechtspraak voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten.<sup>254</sup> Volgens Boersema wordt in deze plannen van de minister te veel gefocust op de begroting van Justitie, terwijl men zich niet realiseert dat de problemen die door de plannen zullen ontstaan, bekostigd zullen moeten worden door andere ministeries.

Daarnaast missen de respondenten gevoel voor rechtsstatelijkheid in de plannen. Sommigen wijten dit aan het feit dat de minister geen jurist is, en de ambtenaren om hem heen geen vakspecialisten zijn, en zij daardoor geen inzicht hebben in hoe het in de praktijk werkt. Bovendien vinden sommigen de veronderstelling dat het huidige stelsel niet goed is, incorrect en onvoldoende onderbouwd. Boersema meent daarom dat de plannen te omvangrijk en te ingewikkeld zijn en dat beter gefocust had kunnen worden op het verbeteren van het systeem met bijvoorbeeld praktische verbeteringen. Daarnaast heeft zij niet de overtuiging dat het beste voor de rechtzoekende vooropstaat. Meerdere respondenten vinden de plannen nog te abstract.

Het is Westhoffs indruk dat de minister het goedkoper wil maken door de professionals buitenspel te zetten, maar dat daardoor het niveau wel verlaagd wordt.<sup>255</sup> Boersema wijst er in dit verband op dat advocaten de kwaliteit veel beter waarborgen dan commerciële partijen (voornamelijk verzekeraars, *red.*) door de permanente opleidingspunten, het klachtrecht, de kwaliteitstoetsing en de opleiding. Andere partijen zouden aan dezelfde eisen moeten voldoen. Op grond van zijn ervaringen als rechter ziet Westhoff dat verzekeraarsjuristen in veel zaken goed werk doen, maar ook in drie van de tien zaken zich er met een jantje-van-leiden vanaf maken. Daarnaast ziet hij de logica er niet van in om het systeem met verzekeraars uit te breiden, als de rechtsbijstandsverzekering een vrijwillige verzekering blijft.

Een enkele respondent onderschrijft wel enkele doelen van de plannen, zoals “*andere lijnen, kortere lijnen en mensen helpen waar ze geholpen moeten worden*”.<sup>256</sup> Ze geeft aan dat ze nog te vaak als amateur-psycholoog of amateur-maatschappelijk werker achter haar bureau zit.

---

<sup>251</sup> Boersema (interview d.d. 19 maart 2020).

<sup>252</sup> Spigt (interview d.d. 28 februari 2020).

<sup>253</sup> Van den Biesen (interview d.d. 13 maart 2020).

<sup>254</sup> Spong (interview d.d. 27 januari 2020).

<sup>255</sup> Westhoff (interview d.d. 24 februari 2020).

<sup>256</sup> Familierechtadvocate (interview d.d. 27 maart 2020).

Ze geeft aan dat die andere systemen dan wel goed moeten werken, en dat is nu niet het geval. Zolang het geen geoliede machine is, kost het volgens haar alleen maar meer tijd en lost het niets op, vanwege de tijdrovende communicatie om alles uit te leggen. Ze verwijt de minister, de symptomen en niet de oorzaken te bestrijden. Bij het maatschappelijk werk, de ggz, de gemeentes en het UWV moet nog een grote slag worden gemaakt. Als de minister de onderliggende problemen oplost, hebben sociaal advocaten vanzelf minder uren nodig en minder de rechtbank nodig.

### 3.7.2. De advocaat als ondernemer

Zoals eerder is aangegeven, ziet het ministerie advocaten als ondernemers, die zelf moeten zorgen voor gezonde financiën. De advocaten die ik hierover sprak, kunnen zich hierin niet vinden. Volgens een familierechtadvocate klopt de veronderstelling niet, dat iedere advocaat ondernemer is; zo is zij in loondienst van een advocatenmaatschap. Daarnaast wijst Boersema erop dat het soms niet mogelijk is om een commerciële praktijk erbij te doen, vanwege het aanbod in de regio en de hoeveelheid cliënten die gemeenten en hulpinstanties naar je kantoor verwijzen. Volgens Van den Biesen is dit gegrond op de onjuiste veronderstelling dat iedere zaak hetzelfde is, omdat een sociaal advocaat die socialeverzekeringszaken doet, zich niet daarnaast bezig kan houden met acquisitie van betalende zaken. Volgens Van den Biesen kan natuurlijk een advocaat die ontslagzaken doet, een keer de werkgever bijstaan. Het is volgens hem echter de kracht van de sociale advocatuur dat je niet van rol wisselt, zodat je de tijd hebt om de laagste inkomensgroepen te helpen, en dat dat niet in gedrang komt door het helpen van andere cliënten. Bij Hanenbergs kantoor, dat sinds kort uit noodzaak ook meer betalende zaken behandelt, ervaart men ook dat er minder tijd is voor sociale zaken. Dat betreurt hij, maar hij erkent dat ze anders helemaal niet meer kunnen bestaan. Hanenberg vindt het ook vreemd dat als je door de overheid betaald wordt voor werk dat je doet voor de samenleving, je bij anderen dan geld moet halen. Hieraan ligt volgens Van den Biesen ten onrechte de Robin Hood-gedachte ten grondslag: de rijken laten meebetalen voor de armen. Beiden wijzen erop dat de verdelende rechtvaardigheid tot het domein van de overheid behoort. De cliënten die wel moeten betalen, weten volgens Van den Biesen ook dat ze dat bedrag moeten betalen, om de tekorten van het kantoor op te vangen.

Ook stelt een familierechtadvocate dat als deze redenering gevolgd wordt, je gelijk afscheid kan nemen van de sociale praktijk: *“Geen ondernemer die hier nog in stap.”* Ze verwacht niet dat commerciële advocaten vrijwillig zo’n stap terug in hun inkomen gaan doen, zoals noodzakelijk is voor de plannen van de minister, omdat die meer sociale advocaten vereisen. Bij haar kantoor komen advocaat-stagiair(e)s van Houthoff een maand stagelopen om hun procespunten te behalen. Vaak worden ze enthousiast over de sociale praktijk, maar als de advocaat hen vertelt wat ze verdient, kiezen er rap voor om bij Houthoff te blijven. Bovendien wijst Boersema op het gevaar dat als sociale advocaten (de kans hebben om) betalende zaken (te) gaan doen, ze alleen nog maar betalende zaken gaan doen en niet meer terugkomen. Zo schetst ze dat zij voor een lange procedure 1000 euro krijgt, maar de commerciële advocaat van de wederpartij dan vermoedelijk 10.000 euro. *“Dan ben je gewoon gek als je dat gaat doen voor 1000 euro.”*

### 3.7.3. Standaardisering

Zoals is aangegeven in een vorige paragraaf, ziet het ministerie mogelijkheden voor advocatenkantoren om anders te gaan werken, waaronder meer gaan standaardiseren, net als verzekeraars. Hanenberg is er geen voorstander van om uitsluitend te vervallen in protocollen. Ook Boersema is geen voorstander van verdergaande standaardisering, buiten het opstellen van *best practices*. Ze werken al met modellen en ze ziet niet in wat er nog meer gestandaardiseerd zou kunnen worden. Zeker het familierecht vraagt niets anders dan maatwerk, omdat ieder gezin anders is. Verzekeraars kunnen een oplossing bieden die niet altijd het beste is voor de cliënt, maar wel het snelste en het goedkoopste, omdat verzekeraars zich niet aan de kernwaarden van de advocatuur hoeven te houden. Een advocaat is verplicht om een maatpak af te leveren, maar de procedure om tot een maatpak te komen, kan wel zo efficiënt mogelijk gemaakt worden, aldus Boersema.

## 3.8. Visie belangenverenigingen

De gehele stelselwijziging die minister Dekker voor zich ziet, stuit op veel weerstand uit de praktijk: in januari was zelfs een staking van sociaal advocaten afgekondigd, totdat de minister in november 2019 73 miljoen euro aan noodhulp voor de komende twee jaar toezegde.<sup>257</sup> Belangenorganisaties als de NOvA en de VSAN menen dat de verhoging van de vergoeding voor de sociale advocaten te onzeker en te laat zou zijn; de privatisering door introductie van marktpartijen en rechtshulppakketten zou in het nadeel uitpakken van de rechtzoekende. Een gehele stelselwijziging zou daarnaast onnodig zijn en zou grote risico's met zich meebrengen voor het recht op toegang tot de rechter.<sup>258</sup> De NOvA concludeert in haar brief van 4 november inzake de acute nood van de sociale advocatuur: *“Dit leidt ertoe dat sociaal advocaten hun toga aan de wilgen hangen waardoor er straks - na jaren van pilots en experimenten - wellicht verbeteringen aan het stelsel zijn aangebracht, maar er geen advocaat beschikbaar is voor rechtzoekenden. U kunt dan misschien wel een stelselwijziging op uw naam hebben geschreven, maar de uitvoering daarvan zal haperen en de rechtzoekende staat in de kou.”*<sup>259</sup>

In 2015 stelde de NOvA de commissie-Barkhuysen in.<sup>260</sup> Deze commissie constateerde onder andere problemen met het verouderde puntensysteem.<sup>261</sup> Ook zou de kwaliteitscontrole op de toevoegingszaken nu te gering zijn.<sup>262</sup> Daarnaast onderzocht de commissie-Barkhuysen alternatieven voor het huidige stelsel, maar deze brachten stuk voor stuk te veel negatieve bijeffecten, constateerde de commissie. Kortgezegd adviseerde de commissie, het huidige forfaitaire systeem te handhaven en via enkele aanpassingen duurzamer te maken. Met betrekking tot de kwaliteit adviseerde de commissie verschillende aanpassingen, zoals extra kwaliteitseisen, -controles en aandacht voor de toestroom van jonge sociaal advocaten. Ook raadde de commissie aan om interdisciplinaire samenwerking te stimuleren – ook met niet-

---

<sup>257</sup> NOS, 'Advocaten kondigen staking aan', *NOS.nl* 26 september 2019. Zie ook Minister Dekker 2019 C, p. 1.

<sup>258</sup> VSAN 2019, p. 1 en NOvA 2018, p. 3.

<sup>259</sup> NOvA 2019, p. 1.

<sup>260</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 6.

<sup>261</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 124.

<sup>262</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 125.

juridische hulpverleners – om specialistische kennis te bevorderen bij complexe zaken of zaken waarbij multiproblematiek speelt.<sup>263</sup>

Het Verbond van Verzekeraars steunt de plannen van minister Dekker en vindt het goed dat een breed scala van dienstverleners zal kunnen participeren in het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. Het verbond erkent daarbij dat kwaliteitsborging van groot belang is.<sup>264</sup>

### 3.9. Deelconclusie

*Wat zijn de pijnpunten van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, en hoe oordelen Nederlandse rechtsbijstandverleners over hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer en over de stelselherziening die minister Dekker voor ogen heeft?*

De commissie-Van der Meer constateerde in de kern twee pijnpunten in het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand: de puntenaantallen per zaak zijn verouderd, en de kwaliteit laat soms te wensen over. De commissie kwam onder andere tot de slotsom dat in ruim 87% van de standaardzaken het forfait niet meer voldoet. De kwaliteit van de rechtshulp heeft verbetering volgens de commissie. Een doorn in het oog van de commissie zijn de eenpitters, die vaak opereren als generalisten in plaats van als specialisten. De commissie merkt wel op dat deze eenpitters zijn ontstaan uit financiële noodzaak. Dit alles leidde er niet toe dat de commissie van mening was dat het gehele stelsel herzien zou moeten worden (in de woorden van de minister: dat er een heel nieuw huis gebouwd zou moeten worden). Men zou kunnen aanvoeren dat de commissie vooral een verbouwing voorstelde door het systeem te updaten en de kwaliteitsnormen aan te scherpen.

Respondenten uit de sociale advocatuur zijn gevraagd naar hun mening over het huidige stelsel. Het lijkt erop dat (enkele) sociaal advocaten in de praktijk aanlopen tegen de volgende zaken:

1. De ontoereikende vergoedingen;
2. De toenemende multiproblematiek;
3. Het ingewikkeldere en tijdrovendere familierecht;
4. Dat advocaten als kostenpost worden gezien;
5. Dat jonge sociaal advocaten verdwijnen;
6. Het toenemend aantal mensen dat geen sociaal advocaat kan vinden;
7. Sociaal advocaten weren tijdrovende en weinig opleverende toevoegingszaken;
8. Door de onderbetaling moeten zoveel zaken behandeld worden, dat de kwaliteit en het werkplezier onder druk staan;
9. De puntenaantallen per zaak komen zelden overeen met de daadwerkelijk benodigde tijd;
10. De juridische bibliotheek en ondersteunend personeel zijn wegbezuinigd;
11. Schikken wordt onvoldoende gewaardeerd (ten opzichte van procederen te veel);

---

<sup>263</sup> Commissie-Barkhuysen 2015, p. 127 en 128.

<sup>264</sup> VvV 2020, par. 4.

12. Maatschappelijk werk presteert onder niveau en kan geen volledige hulp bieden omdat dat buiten het hulpverleningspakket valt;
13. Alternatieve geschiloplossing is niet in ieder geschil passend;
14. Het Juridisch Loket voegt in zijn huidige vorm weinig waarde toe;
15. Onredelijke eenzijdige beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand;
16. Zelf overwogen ze te stoppen vanwege de geringe financiering en de vele zaken die daarom in weinig tijd moeten worden gedaan.

In dit hoofdstuk zijn eveneens de plannen van minister Dekker voorgelegd aan de respondenten 'uit het veld'. De bevroegde respondenten zijn geen voorstander van de huidige plannen van de minister. Dit kan erop wijzen dat sociaal advocaten voornamelijk kritiek hebben op:

- I. De onduidelijkheid van de plannen;
- II. Het gebrek aan urgentie om nu al de vergoedingen te verhogen;
- III. Een gebrek aan rechtsstatelijkheid;
- IV. Een niveauverlaging door professionals buitenspel te zetten;
- V. De onlogica van het toelaten van verzekeraars bij een vrijwillige rechtsbijstandsverzekering;
- VI. Het ontbreken van onderworpenheid aan tuchtrecht, opleidingseisen, kwaliteitstoetsen et cetera voor verzekeraars;
- VII. Het gebrek aan niveau bij maatschappelijk werk, ggz en dergelijke: meer samenwerking is goed, maar hun niveau is nu te laag, waardoor samenwerking advocaten vooral extra tijd kost, omdat alles gecontroleerd en uitgelegd moet worden;
- VIII. De veronderstelling dat alle advocaten ondernemers zijn;
- IX. Dat niet wordt ingezien dat commerciële en toevoegingszaken wezenlijk verschillen, zeker qua acquisitie;
- X. De Robin Hood-gedachte achter het idee dat er door sociaal advocaten meer betalende zaken behandeld moeten worden;
- XI. Het gevolg dat er minder tijd zal zijn voor toevoegingszaken;
- XII. Het gevaar dat geen commerciële advocaat zo'n stap in inkomen terug zal doen en dat sociaal advocaten alleen maar betalende zaken zullen gaan doen;
- XIII. Het gebrek aan noodzaak van verdergaande standaardisering: best practices zijn er al, en maatwerk is verplicht voor een advocaat.



# Hoofdstuk 4: Het Zweedse stelsel

## 4.1. Inleiding

In dit hoofdstukken worden de volgende deelvragen onderzocht: *Wat is de historie van het huidige Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?* en: *Hoe scoort het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Zweden hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Dit hoofdstuk wordt geopend met een inleiding op het Zweedse stelsel. In dit hoofdstuk zal verder de historische ontwikkeling van het Zweedse stelsel van een publiek naar een gedeeltelijk privaat stelsel beschreven worden. Vervolgens zullen de twee poten van het Zweedse stelsel, de rechtsbijstandsverzekering en de gefinancierde rechtsbijstand, worden gekenschetst. Daarna zullen de kwaliteit en het vergoedingenstelsel worden aangekaart. Ten slotte volgt een conclusie.

## 4.2. Inleiding op het Zweedse stelsel

In artikel 7 van de Zweedse Rechtsbijstandswet staat dat rechtsbijstand kan worden toegekend als dit noodzakelijk is. De Zweedse Raad voor Rechtsbijstand of (als de procedure al loopt) een rechtbank kan hierover beslissen. In de praktijk wijst de Raad voor Rechtsbijstand alleen verzoeken toe in civiele zaken, aldus Wejedal<sup>265</sup>. Wejedal is werkzaam bij Göteborgs Universiteit en is gepromoveerd op het recht op rechtsbijstand. De rechtbank kan een publieke verdedigingsraadsman toewijzen aan een verdachte en een publieke slachtofferraadsman aan een slachtoffer. Bij bestuursrechtelijke zaken kan slechts bij asielzaken, uithuisplaatsings- en gedwongen opname-zaken een publieke raadsman worden toegewezen. De Zweedse wetgever vond namelijk dat rechtsbijstand niet noodzakelijk is bij geschillen tegen de overheid, omdat de bestuursrechter actiever is, bijvoorbeeld met casemanagement.

Bij civiel recht zijn er twee poten: de private poot, namelijk de rechtsbijstandsverzekering (*Rättsskydd*), en de publieke poot, namelijk de publiek gefinancierde rechtsbijstand (*Rättshjälp*).<sup>266</sup> De rechtsbijstandsverzekering is een volksverzekering en onderdeel van de woonverzekering.<sup>267</sup> Volgens Wejedal kan je geen losse rechtsbijstandsverzekering afsluiten. Deze sluit je af bij een private partij, een verzekeraar.<sup>268</sup> Onder deze verzekering valt vertegenwoordiging bij enkele typen rechtszaken, maar niet bij familiezaken binnen één jaar

---

<sup>265</sup> Jur. dr. S. Wejedal. Zie Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>266</sup> Schoultz 2018, p. 43.

<sup>267</sup> Het is geen aparte of aanvullende verzekering; de rechtsbijstandverzekering is geïncorporeerd in de woonverzekering. Zie Schoultz 2018, p. 43 en 49.

<sup>268</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

na de scheiding en bij bestuursrechtelijke zaken.<sup>269</sup> De verzekeraar huurt een advocaat in, of een jurist die werkzaam is voor een advocatenkantoor. Er werken wel juristen bij de verzekeraar, maar die regelen alleen interne verzekeringskwesties, aldus Wejedal.<sup>270</sup>

Als iemand geen woonverzekering heeft, of als een zaak buiten de reikwijdte van de verzekering ligt, kan er in sommige gevallen aanspraak worden gemaakt op publieke rechtsbijstand. Voor een verzoek kun je terecht bij de Rechtsbijstandsautoriteit, of bij de rechtbank als je zaak al aanhangig is. Er gelden vier voorwaarden. Ten eerste geldt er een inkomensgrens. Ten tweede mag iemand geen rechtsbijstandsverzekering hebben. Het derde vereiste hangt daarmee samen: het mag niet zo zijn dat een persoon een rechtsbijstandsverzekering financieel gezien had kunnen bekostigen. Ten vierde moet je een persoon en geen bedrijf zijn.<sup>271</sup>

Dit systeem stoelt op twee veronderstellingen: de markt biedt geschikte verzekeringen en personen laten zich ook daadwerkelijk verzekeren. De dekkingsgraad van de woonverzekering is 96%. Tot de 4% onverzekerden behoren met name jongeren (tussen de 16 en 34 jaar oud) en buitenlanders.<sup>272</sup>

### 4.3. Historie

Vanaf 1919 kent Zweden gefinancierde rechtsbijstand voor armen, maar een wettelijk uniform systeem ontbrak tot 1972. Onderdeel van de welvaartsprogramma's van de Zweedse Staat was namelijk een wet uit 1972 die een gelijke toegang tot het recht als doel had. Door deze wet konden de meeste Zweden aanspraak maken op zowel rechtsbijstand (tijdens een juridische procedure) als advies. Onder druk van arbeidersbewegingen werd de rechtsbijstandsverzekering in de jaren 60 onderdeel van de woonverzekering. Deze rechtsbijstandsverzekering vulde de lacunes van de publieke gefinancierde rechtsbijstand op, door personen en kosten die daarbuiten vielen, ten dele op te vangen. De meeste Zweden hadden toen echter geen rechtsbijstandsverzekering en vertrouwden op de publieke gefinancierde rechtsbijstand.<sup>273</sup>

Doordat Zweden in de jaren 90 in een zware recessie verkeerde, is het Zweedse stelsel ingrijpend herzien om de kosten terug te dringen. Het uitgangspunt was dat publiek gefinancierde rechtsbijstand secundair zou worden aan de rechtsbijstandsverzekeringen. De voornaamste verandering hield in dat, als een zaak onder een verzekering viel, er geen aanspraak meer gemaakt kon worden op publiek gefinancierde rechtsbijstand. Dit ging echter niet gepaard met de verplichting voor verzekeringen om hun dekking te verruimen, terwijl de rechtsbijstandsverzekeringen complementair van aard waren. Hoe hoog de vergoeding was, hing af van je inkomen.<sup>274</sup> De regeling voor rechtsbijstand voor verdachten en slachtoffers in strafzaken bleef overigens ongewijzigd (hierover meer in de volgende paragraaf).<sup>275</sup>

---

<sup>269</sup> Schoultz 2018, p. 43.

<sup>270</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>271</sup> Schoultz 2018, p. 43.

<sup>272</sup> Schoultz 2018, p. 44.

<sup>273</sup> Regan 2003, p. 52 en 53.

<sup>274</sup> Regan 2003, p. 53-55.

<sup>275</sup> Hierdoor werd gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken, losgekoppeld van andere vormen van publieke rechtsbijstand, zoals de rechtsbijstand die werd verleend door publieke verdedigingsraadsleden,

Daarnaast werden de honderd advocaten-in-loondienst, werkzaam bij 28 bureaus, in 1999 de laan uit gestuurd. Het argument was dat de overheid zich niet langer bezig moest houden met rechtsbijstand.<sup>276</sup> Wejedal stelt echter dat Zweden een unieke gouvernementele structuur heeft, waardoor overheidsinstanties zeer onafhankelijk kunnen opereren.<sup>277</sup> Het doel van deze 28 bureaus was dat rechtsbijstand toegankelijk werd in afgelegen gebieden. Ze concurreerden evenwel op ongelijke voet met private advocatenkantoren, omdat ze loon van de Staat kregen en niet failliet konden gaan. Volgens Wejedal vond men de kosten ook onredelijk hoog. Regan wijst er juist op dat door het afschaffen van de bureaus de kosten voor publiek gefinancierde rechtsbijstand niet meer gedrukt werden door de concurrentie tussen private advocaten en deze bureaus.<sup>278</sup>

Schoultz concludeert dat Zweden een verschuiving van publieke financiering (via belastingen) naar private financiering (via verzekeringspremies) heeft gemaakt.<sup>279</sup> Mijns inziens moet wel de nuancering gemaakt worden, dat het strafrecht publiek gefinancierd blijft. Het bestuursrecht wordt in beginsel in niet gefinancierd, omdat het buiten de rechtsbijstandsverzekeringen en het vangnet, de publiek gefinancierde rechtsbijstand, valt. Volgens Wejedal is namelijk de ratio van dit stelsel dat het publieke geld met name wordt uitgegeven aan typen zaken die niet commercieel levensvatbaar zijn (en waar de markt dus onvoldoende antwoord op heeft).<sup>280</sup>

Kilian en Regan plaatsen de ontwikkeling van het Zweedse stelsel in een bredere historische context: Na de opkomst van de publiek gefinancierde rechtsbijstand na de Tweede Wereldoorlog, om het falen van de markt op te vangen, werden de uitgaven in de jaren 90 beknot. <sup>281</sup> Hierdoor ontstond een leemte in de rechtshulp, waaruit de rechtsbijstandsverzekeringen voortkwamen. <sup>282</sup> Volgens Kilian en Regan zijn rechtsbijstandsverzekeringen en publiek gefinancierde rechtsbijstand twee zijden van dezelfde medaille, waarbij de rechtsbijstandsverzekeringen de gaten moet opvullen.<sup>283</sup> Een systeem van alleen rechtsbijstandsverzekeringen is echter onvoldoende om toegang tot het recht te garanderen; een vangnet van de overheid is noodzakelijk. <sup>284</sup> Degenen die een rechtsbijstandsverzekering het hardste nodig hebben, kunnen die namelijk niet betalen. Volgens Kilian en Regan dient de overheid een vinger in de pap te hebben en te houden in de rechtsbijstandsverzekeringen, omdat het doel van gelijke toegang tot het recht niet mag ondersneeuwen onder de wens om de publieke kosten te drukken.<sup>285</sup>

---

publieke slachtofferraadsmannen en publieke raadsmanen in strafrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken. Zie Schoultz 2018, p. 46.

<sup>276</sup> Schoultz 2018, p. 47.

<sup>277</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>278</sup> Regan 2003, p. 56.

<sup>279</sup> Schoultz 2018, p. 49.

<sup>280</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>281</sup> Kilian en Regan 2004, p. 1.

<sup>282</sup> Kilian en Regan 2004, p. 1.

<sup>283</sup> Kilian en Regan 2004, p. 20.

<sup>284</sup> Kilian en Regan 2004, p. 20 en Regan 2003, p. 65.

<sup>285</sup> Kilian en Regan 2004, p. 20.

## 4.4. Kenmerken

Zweden kent volgens Wejedal twee soorten rechtbanken: de algemene rechtbanken (*allmänna domstolar*) en de bestuursrechtbanken (*förvaltningsdomstolar*).<sup>286</sup> De algemene rechtbanken doen de straf- en civiele zaken. De bestuursrechtelijke zaken, zoals vergunningsgeschillen, worden afgehandeld door de bestuursrechtbanken. Deze zaken vallen meestal onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM. Een verschil tussen beide rechtbanken is dat de bestuursrechtbank actiever hoort te zijn. Het grote verschil zit hem volgens Wejedal echter in het recht op rechtsbijstand: op een publieke verdedigingsraadsman of publieke slachtofferraadsman kan in bijna elke strafzaak een beroep worden gedaan, maar in bestuurszaken kan maar bij een paar typen zaken een publieke raadsman worden toegekend. Bij civiele en strafzaken is het je laten verdedigen door een raadsman het uitgangspunt, terwijl in bestuurszaken zelfvertegenwoordiging juist het uitgangspunt vormt.

Voordat verder kan worden ingezoomd op het Zweedse stelsel, is het belangrijk om de vier partijen die een belangrijke rol spelen in het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, kort te bespreken:

1. De rechtsbijstandverlener die werkt in het stelsel voor publiek gefinancierde rechtsbijstand (*rättshjälpträde*);
2. De publieke verdedigingsraadsman, die verdachten bijstaat (*offentlig försvarare*);
3. De publieke slachtofferraadsman, die slachtoffers bijstaat (*målsägandebiträde*);
4. De publieke raadsman, die personen bijstaat in enkele bestuurszaken, zoals vreemdelingen-, uithuisplaatsings- en gedwongenopnamezaken (*offentligt biträde*).<sup>287</sup>

De verdachte valt buiten het publiek gefinancierde rechtsbijstandsstelsel en de rechtsbijstandsverzekeringen, omdat er een publieke verdedigingsraadsman wordt toegekend in de meeste strafzaken.<sup>288</sup> Er geldt echter wel een belangrijke restrictie: in sommige strafzaken is dit recht absoluut (bijvoorbeeld als je gearresteerd bent, of verdacht wordt van een delict waarop minimaal zes maanden gevangenisstraf staat). Bij overige zaken is het aan de rechtbank om te bepalen of rechtsbijstand noodzakelijk is. Het slachtoffer kan of aanspraak maken op een publieke slachtofferraadsman, of op publiek gefinancierde rechtsbijstand.<sup>289</sup> Wejedal wijst er wel op dat het dus voor kan komen dat een rechtbank rechtsbijstand kan ontzeggen, als er géén minimumstraf, maar wel een hoge maximumstraf is vastgelegd in de wet.<sup>290</sup> Aangezien artikel 6 EVRM uitgaat van maximumstraffen en het risico op gevangenschap, kan dit volgens Wejedal in strijd zijn met artikel 6 EVRM.

Het is daarnaast van belang om het toegang tot het recht bij bestuursrecht aan te kaarten. Schoultz en Wejedal stellen dat de toegang tot het recht beperkt is in het bestuursrecht, omdat bestuursrechtzaken uitgesloten zijn van de rechtsbijstandsverzekeringen, en publiek gefinancierde rechtsbijstand nauwelijks wordt toegewezen.<sup>291</sup> In theorie kan er immers

---

<sup>286</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>287</sup> Wejedal 2017, p. 971, 972 en 1007.

<sup>288</sup> Wejedal 2017, p. 974.

<sup>289</sup> Boek 21 art. 3 RB. Zie ook Wejedal 2017, p. 972.

<sup>290</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>291</sup> Schoultz 2018, p. 56 en Wejedal 2017, p. 977.

publiek gefinancierde rechtsbijstand of een publieke raadsman worden toegekend, maar in de praktijk gebeurt dit alleen in uitzonderlijke gevallen vanwege een strenge noodzakelijkheidstoets waaraan je moet voldoen (zoals bij vreemdelingen-, uithuisplaatsings- en gedwongenopnamezaken).<sup>292</sup> Volgens Wejedal worden hierdoor personen in onder andere bestuurszaken gedwongen, zichzelf te verdedigen.<sup>293</sup> Dit kan tot gevolg hebben dat winbare zaken verloren worden, omdat ze een advocaat missen (de advocaatbonus).<sup>294</sup> Bestuurszaken kunnen echter een grote impact hebben op iemands leven, bijvoorbeeld socialeverzekeringszaken.<sup>295</sup>

Zoals aangegeven is het stelsel waarbij zowel gebruik gemaakt kon worden van de rechtsbijstandsverzekering als van publiek gefinancierde rechtsbijstand, er niet meer. Het is een kwestie van óf/óf: pas als een zaak niet onder iemands rechtsbijstandsverzekering valt, kan er aanspraak gemaakt worden op publiek gefinancierde rechtsbijstand. Kort gezegd vallen reguliere procedures voor reguliere gerechten onder de rechtsbijstandsverzekering, behalve kleine vorderingen, familiezaken, strafzaken en bestuurszaken.<sup>296</sup> 40% van de bevolking kan aanspraak maken op publiek gefinancierde rechtsbijstand op grond van inkomen; dat is vergelijkbaar met Nederland.<sup>297</sup>

Wejedal voert aan dat voor familiezaken een systeem is opgezet, waarbij families hun geschillen oplossen met maatschappelijk werkers in een semi-juridische procedure.<sup>298</sup> De gedachte hierachter is dat het slecht voor kinderen is om te worden onderworpen aan een juridische procedure. Volgens Wejedal functioneert dit stelsel prima, omdat de meeste zaken worden geschikt. Als een conflict echter te ernstig is en schikken niet gaat, dan moeten de ouders naar de rechtbank. Wejedal vindt het hoogst disfunctioneel dat ouders dan geacht worden om zichzelf te verdedigen (tenzij het geschil een jaar na de scheiding ontstaat, want dan valt het wel onder de verzekering). Naar mijn mening zijn er parallellen te trekken met Nederland, omdat schikken ook het uitgangspunt is. Het verschil zit het er echter wel in dat in Nederland men bij een echtscheiding niet verstoken is van juridische bijstand, zowel bij het schikken als bij een eventuele procedure.

Ook is het veel Zweden onduidelijk, hoe hun rechtsbescherming is geregeld.<sup>299</sup> Een tabel ter verduidelijking:

<b>Wat</b>	<b>Eventuele aanspraak op</b>
<b>Strafrecht - verdachte</b>	Publieke verdedigingsraadsman
<b>Strafrecht - slachtoffer</b>	Publieke slachtofferraadsman
<b>Bestuursrecht</b>	Rechtsbijstandverlener / publiek gefinancierde rechtsbijstand of publieke raadsman (in theorie)
<b>Civiel recht</b>	Rechtsbijstandverlener / publiek gefinancierde rechtsbijstand of rechtsbijstandsverzekering

<sup>292</sup> Wejedal 2017, p. 975.

<sup>293</sup> Dit speelt bijvoorbeeld ook in zaken met kleine vorderingen. Wejedal 2017, p. 977.

<sup>294</sup> Wejedal 2017, p. 963.

<sup>295</sup> Schoultz 2018, p. 56.

<sup>296</sup> Wejedal 2017, p. 973.

<sup>297</sup> Wejedal 2017, p. 971.

<sup>298</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>299</sup> Schoultz 2018, p. 58.

In bijlage 3 staat een tabel waarin de verschillen tussen de dekking van de publieke rechtsbijstand (civiel recht) en de rechtsbijstandsverzekering uiteen worden gezet. Enkele opvallende elementen uit de tabel worden toegelicht:

Een belangrijk verschil tussen de dekking van de rechtsbijstandsverzekering en de publiek gefinancierde rechtsbijstand, is dat de rechtsbijstandsverzekeraar alleen proceskosten vergoedt en geen kosten voor juridisch advies. Bij publiek gefinancierde rechtsbijstand is een consultatie vooraf verplicht, en de eigen bijdrage daarvoor zou ervoor zorgen dat het erg kostbaar is om uit te vinden of je een juridisch probleem hebt en hoe dat opgelost zou moeten worden.<sup>300</sup> Slechts in uitzonderlijke gevallen hoef je geen eigen bijdrage te betalen.<sup>301</sup> Dit is niet in lijn met het gegeven dat mensen hulp nodig hebben bij hun dagelijkse juridische problemen (niet zijnde procedeerkwesities); het rust nu op de schouders van de gewone Zweed om dit uit te dokteren.<sup>302</sup> Volgens Regan ontbreken er zaken die voorheen in de rechtszaal zouden zijn beland en worden mensen ontmoedigd om juridisch advies te zoeken.<sup>303</sup> Dit zou volgens Regan met twee maatregelen kunnen worden verholpen: meer juridische processen onder de dekking laten vallen, en het vergoeden van advies en lichte bijstand.<sup>304</sup>

Een zwaar bekritiseerde regel is dat je ook uitgesloten wordt van rechtsbijstand als je geen rechtsbijstandsverzekering hebt, maar gezien je financiële en persoonlijke omstandigheden deze wel had moeten hebben.<sup>305</sup> Hieronder vallen mensen die meer dan de helft van de inkomensgrens verdienen (€ 13.000-28.000,-).<sup>306</sup> Uit een onderzoek uit 2009 onder advocaten van de *Sveriges Domstolar*<sup>307</sup> volgde dat mensen die geen rechtsbijstandsverzekering hebben, maar die deze volgens artikel 9 van de Zweedse Rechtsbijstandswet wel hadden moeten hebben, tussen wal en schip vallen en totaal géén rechtsbescherming ontvangen. Een kleine groep Zweden is onverzekerd, concludeert Schoultz, en hierdoor wordt hun toegang tot het recht beperkt.<sup>308</sup>

Een gevolg hiervan is dat een flink aantal zaken is verdwenen uit de statistieken. Dit komt terug in het dalende aantal zaken (van 36.301 zaken in 1997 naar 7.925 zaken in 2014) en in een onderzoek onder rechtsbijstandverleners in 2009. Parallel zijn de zaken voor rechtsbijstandsverzekeraars niet in die mate toegenomen als verwacht mag worden. Schoultz stelt dat de juridische geschillen waarschijnlijk op een alternatieve wijze worden gefinancierd, of worden opgegeven voordat er een rechtszaak komt. Met name familierechtzaken ontbreken, omdat die nu worden opgelost via schikkingen en doe-het-zelfrechtscheidingen. Schoultz en Regan voeren aan dat voor sommige Zweden het te kostbaar is geworden om juridische bijstand te zoeken.<sup>309</sup> Voor de Zweedse overheid is het hierdoor overigens niet goedkoper geworden: na 2005 stegen de kosten weer, omdat de daling van het aantal zaken afkalfde en

---

<sup>300</sup> Bovendien blijkt uit een onderzoek van de *Sveriges Domstolar* uit 2009, dat de eigen bijdrage van personen met een rechtsbijstandsverzekering significant hoger uitvalt dan voor personen die aanspraak kunnen maken op publiek gefinancierde rechtsbijstand. Zie artikel 6 van de Zweedse Rechtsbijstandswet, en Schoultz 2018, p. 57 en 58.

<sup>301</sup> Schoultz 2018, p. 71.

<sup>302</sup> Schoultz 2018, p. 57, 58 en 71.

<sup>303</sup> Regan 2003, p. 51.

<sup>304</sup> Regan 2003, p.

<sup>305</sup> Artikel 9 van de Zweedse Rechtsbijstandswet en Schoultz 2018, p. 54.

<sup>306</sup> Schoultz 2018, p. 64.

<sup>307</sup> Vrij te vertalen als Zweeds Nationaal Gerechtsbestuur.

<sup>308</sup> Schoultz 2018, p. 54 en 71.

<sup>309</sup> Schoultz 2018, p. 51.

het uurtarief van rechtsbijstandverleners toenam.<sup>310</sup> Wejedal draagt echter aan dat bij de meeste civiele zaken een advocaat juist betaalbaar en toegankelijk is geworden.<sup>311</sup> Hij voert wel aan dat het gebrek aan rechtsbijstand bij familie-, kleine vorderingen- en bestuursrechtelijke zaken het grootste manco is van het Zweedse systeem.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat er ook alternatieve rechtsbijstandsinitiatieven zijn in Zweden, bijvoorbeeld van vakbonden en studentenrechtswinkels, die in deze leemte in de rechtshulp duiken.<sup>312</sup> Een initiatief dat interessant is om uit te lichten, is de pro-bonorechtsbijstand. Volgens Regan komt pro-bonorechtsbijstand (gratis rechtsbijstand) voort uit een samenwerkingsverband tussen de overheid en de advocatuur, waarin zij afspraken om gelijke toegang tot het recht te garanderen. Dit biedt voordelen voor de advocatuur, de burger en de overheid.<sup>313</sup> De overheid kan bijvoorbeeld een beroep doen op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de advocatuur.<sup>314</sup> Als pro-bonorechtsbijstand verdwijnt, kan dit volgens Regan tot gevolg hebben dat de advocatuur verandert in een industrie, waarin alleen het eigen financiële gewin leidend is. De verantwoordelijkheid van de overheid en de advocatuur moet in balans zijn volgens Regan.<sup>315</sup> Na 1973 verdween pro-bonowerk, omdat ook juridisch advies, kleinere handelingen en procesvertegenwoordiging door zowel private als publieke advocaten vielen onder de Rechtsbijstandswet.<sup>316</sup> Vanaf 1997 ontstond er echter weer een behoefte aan pro-bonowerk, omdat juridisch advies en lichte rechtsbijstand beperkt toegankelijk was (de rechtsbijstandsverzekering vergoedde dit niet en je moest een eigen bijdrage betalen voor consultatie); volgens Regan wilde de Zweedse staat er niet meer voor betalen.<sup>317</sup> Sinds 1998 organiseert de Zweedse Orde van Advocaten gratis juridisch advies door advocaten in hun vrije tijd, bijvoorbeeld een gratis consult van 15 minuten.<sup>318</sup> Enkele kantoren doen gratis immigratiezaken. Een bekend Zweeds kantoor heeft een stichting opgericht, die elk jaar enkele zaken doet rond bijvoorbeeld gelijke behandeling.<sup>319</sup>

## 4.5. Zweedse kwaliteitsbewaking

### 4.5.1. De rechtsbijstandverleners

Wejedal stelt dat Zweden een liberaal systeem kent met betrekking tot procesvertegenwoordigingsbevoegdheid.<sup>320</sup> Het is een vereiste dat de vertegenwoordiger geschikt is.<sup>321</sup> Volgens Wejedal werkt het in de praktijk zo, dat de rechtbank iedereen geschikt acht, tenzij tijdens de procedure blijkt dat die persoon dat niet is. Alleen als een persoon zelf

---

<sup>310</sup> Schoultz 2018, p. 64 en 65.

<sup>311</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>312</sup> Schoultz 2018, p. 66 en 67.

<sup>313</sup> Regan 2001, p. 149.

<sup>314</sup> Regan 2001, p. 158 en 159.

<sup>315</sup> Regan 2001, p. 159.

<sup>316</sup> Schoultz 2018, p. 66 en 67.

<sup>317</sup> Schoultz 2018, p. 66, 67 en 71 en Regan 2001, p. 158.

<sup>318</sup> Schoultz 2018, p. 66 en 67.

<sup>319</sup> Schoultz 2018, p. 66 en 67.

<sup>320</sup> In de jaren 30-40 was er een discussie of iemand gedwongen kan worden om zich te laten bijstaan, en of er een monopolie op rechtsbijstand zou moeten komen. Beide vragen werden beantwoord met 'nee'. Wejedal verklaart dit op basis van het feit dat Zweden historisch gezien grote waarde hechten aan het recht om jezelf te verdedigen. Ook waren er onvoldoende gekwalificeerde advocaten in afgelegen gebieden, waardoor een dergelijke eis een drempel voor toegang tot het recht zou kunnen vormen. Zie Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>321</sup> Boek 12 art. 2 RB, boek 12 art. 22 RB, boek 21 art. 3 RB en art. 48 FPL.

betaalt, is het toegestaan dat deze zichzelf verdedigt of door een leek wordt bijgestaan, want bij publiek gefinancierde rechtsbijstand en rechtsbijstand die betaald wordt door de rechtsbijstandsverzekering, gelden striktere eisen. Deze publieke rechtsbijstandverleners moeten zijn aangesloten bij de Zweedse Orde van Advocaten. Ze moeten daarvoor zijn afgestudeerd als jurist, een paar jaar hebben gewerkt bij een advocatenkantoor en geslaagd zijn voor een *bar exam* (inclusief toets en referenties). Ze hebben een titel die ons niet vreemd in de oren zal klinken, namelijk *advokat*. Wejedal stelt dat de Zweedse Orde van Advocaten een de-factomonopolie heeft op procesvertegenwoordiging, omdat de Staat en verzekeraars alleen *advokater*, of juristen die werken bij een advocatenkantoor (advocaat-stagiair(e)s), geschikt achten.<sup>322</sup> Zoals eerder is aangehaald, staan niet de juristen die werkzaam zijn bij een verzekering, de verzekerden bij. De verzekerde schakelt een *advokat* in, die de verzekeraar informeert.

Wejedal wijst erop dat er twee algemene categorieën advocatenkantoren zijn: commerciële advocatenkantoren en advocatenkantoren die focussen op individuele rechten. Bij de eerste zijn meer dan 100 advocaten werkzaam, bij de laatste 1-10 advocaten. Commerciële advocatenkantoren doen zelden gefinancierde rechtsbijstandszaken. Bij de advocatenkantoren die focussen op individuele rechten, varieert de mate aan specialisatie: velen zijn generalisten, sommigen zijn specialisten. Vooral asiel- en strafadvocaten zijn specialisten, omdat er vaak een beroep op hen wordt gedaan, zodat ze zich kunnen specialiseren in een soort zaak. Dit lijkt naar mijn mening op de situatie in Nederland.

#### 4.5.2. Kwaliteitsinstrumenten

Wejedal voert aan dat het voornaamste kwaliteitsinstrument is, dat alleen *advokater* mogen opereren in het stelsel: 1) ze moeten zich houden aan ethische gedragscodes, 2) ze staan onder supervisie van de Zweedse Orde van Advocaten, en 3) ze kunnen worden verwijderd uit de Orde als ze de regels overtreden.<sup>323</sup>

Ook de rechtbank heeft kwaliteitsinstrumenten tot haar beschikking: de rechtbank kan iemand van de zaak halen als die ongeschikt blijkt. Ook beslist de rechtbank uiteindelijk over de hoogte van de vergoeding die een *advokat* krijgt: als deze slechte kwaliteit levert, krijgt deze niet een volledige vergoeding. Dit lijkt mij waardevol omdat het een vorm is van materiële kwaliteitscontrole (welke kwaliteit is daadwerkelijk geleverd?) door een deskundige en onafhankelijke partij.

Een mijns inziens opmerkelijk onderdeel van het Zweedse stelsel is dat kwaliteit ook financieel gestimuleerd kan worden: volgens artikel 27 van de Zweedse Rechtsbijstandswet kan het uurtarief aangepast worden, aan de hand van de vaardigheden en zorgvuldigheid (en andere factoren) waarmee de opdracht is uitgevoerd.<sup>324</sup> Dit sluit aan bij de kritiek van Terlouw e.a. die genoemd is in het vorige hoofdstuk, namelijk dat het Nederlandse stelsel geen financiële prikkel voor kwaliteit kent. In de praktijk gaat dit volgens Wejedal als volgt te werk:

---

<sup>322</sup> Bij publieke verdedigingsraadsliden en publieke strafadvocaten zijn de eisen nog strenger en is er bijna een monopolie voor advocaten. Als minimumvereiste geldt dat de persoon moet kunnen worden voorgedragen als rechter en dus jurist is (een juridisch diploma heeft). Artikel 26 van de Zweedse Rechtsbijstandswet, artikel 5 van de Wet op publieke raadsliden, boek 21 art. 5 RB en art. 4 van de Wet op bijstand van slachtoffers.

<sup>323</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>324</sup> Schoultz 2018, p. 60.



bij de meeste zaken stuurt een *advokat* een declaratie met urenspecificatie naar de rechtbank volgens het normale uurtarief.<sup>325</sup> De rechtbank toetst of deze uren redelijk zijn. Bij in de ogen van de rechtbank te veel bestede uren kunnen niet alle gedeclareerde uren vergoed worden. Soms kan de *advokat* echter afwijken van het normale uurtarief, bijvoorbeeld als er speciale expertise nodig was, waardoor het gerechtvaardigd was om een expert voor een hogere beloning in te huren. De rechtbank kan hierin meegaan, maar kan ook het normale uurtarief hanteren.

Wejedal concludeert dat de kwaliteit erg goed is in Zweden en dat er zelden sprake is van misbruik.<sup>326</sup> De kwaliteit van de zeer gespecialiseerde strafrechtadvocaten beoordeelt hij als excellent.

## 4.6. Zweedse vergoedingen

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, beoordeelt de rechtbank of de gedeclareerde uren redelijk zijn.<sup>327</sup> Voor rechtsbijstandverleners die publiek gefinancierde rechtsbijstand verlenen, wordt maximaal 100 uur vergoed.<sup>328</sup> Let wel, ook hier geldt de redelijkheidsmaatstaf: het is een flexibel plafond, omdat de rechtbank additionele uren kan toekennen.<sup>329</sup> Daarnaast gelden deze plafonds niet voor publieke (verdedigings- en slachtoffer)advocaten.

Mijns inziens lijkt er een fors verschil te bestaan tussen de aantallen uren die in Nederland vergoed worden per zaak, en dit urenplafond. Een voorbeeld ter vergelijking: in Nederland wordt voor een echtscheiding 10 uur vergoed (in de praktijk kost deze zaak vaak ongeveer 21,5 uur; zie paragraaf 3.3.2).

Het Zweedse stelsel is mijns inziens minder complex, omdat er geen zaakcodes en daaraan gekoppelde puntenaantallen, inclusief corrigerende toeslagen en kortingen, nodig zijn. Daarentegen gaat hierdoor wel het effect van het forfaitaire verloren, omdat rechtsbijstandverleners per uur betaald worden. Zoals in bijlage 3 is aangegeven, worden Zweedse rechtsbijstandverleners zowel door de staat als door de rechtsbijstandsverzekering per uur betaald. Door het plafond van maximaal 100 vergoede uren per zaak voor rechtsbijstandverleners die publiek gefinancierde rechtsbijstand verlenen, zit er echter wel een forfaitair element in het Zweedse systeem.

Dat wordt ondersteund door een opvallende parallel met het Nederlandse stelsel: de meerderheid van de Zweedse advocaten gaf in een onderzoek uit 2009 aan, dat (vrij) vaak de vergoede 100 uren onvoldoende zijn.<sup>330</sup> Dat heeft drie mogelijke gevolgen: de cliënt betaalt de excessen, de rechtsbijstandverlener brengt de uren niet in rekening, of de cliënt stopt met de

---

<sup>325</sup> Wejedal (interview d.d. 11 april 2020).

<sup>326</sup> Tijdens de migratiecrisis in 2015-2017 was er wel sprake van misbruik volgens Wejedal. Toen was er een grote toestroom van asielzoekers in Zweden. De vraag was zo groot, dat de asieladvocaten er niet aan konden voldoen. Profiteurs zonder enige juridische training traden toen op als publieke raadsman in asielzaken, omdat 1) publieke raadslieden geen jurist hoeven te zijn en 2) de instanties nauwelijks tijd hadden om de geschiktheid van iedere raadsman te checken.

<sup>327</sup> Volgens Wejedal zijn er in zeer uitzonderlijke gevallen wel maximale uren die een *advokat* mag besteden aan een zaak, namelijk bij kleinere strafzaken.

<sup>328</sup> Art. 15 van de Zweedse Rechtsbijstandswet. Zie ook Schoultz 2018, p. 57.

<sup>329</sup> Art. 34 van de Zweedse Rechtsbijstandswet.

<sup>330</sup> Schoultz 2018, p. 57.

zaak.<sup>331</sup> Zoals opgemerkt is in de vorige paragraaf, is het bovendien opvallend dat er ook een kwaliteitstoets mogelijk lijkt te zijn.

Zoals eerder is aangegeven, moet een rechtzoekende een eigen bijdrage betalen. Eerst is de rechtzoekende een vast bedrag voor de verplichte consultatie verschuldigd. Daarna moet de rechtzoekende nog een percentage van de kosten voor de rechtsbijstand betalen, die afhankelijk is van het financiële belang, de hoogte van de rechtsbijstandskosten en iemands financiële draagkracht.<sup>332</sup> Nota bene: een eigen bijdrage is in beginsel niet verplicht bij straf- en bestuursrechtelijke zaken.<sup>333</sup>

Het budget past volgens de CEPEJ in de Noord-Europese traditie van genereuze rechtsbijstandsstelsels.<sup>334</sup> Volgens Wejedal is het een open-eindebudget. Jaarlijks worden de uren tarieven geïndexeerd. Verdeeld over de Zweedse bevolking, kostte gefinancierde rechtsbijstand in 2016 € 36,21 per capita – € 8,80 meer dan Nederland, € 29,70 meer dan het Europese gemiddelde en € 34,11 meer dan de Europese mediaan.<sup>335</sup> De Zweedse inkomensdrempel is relatief hoog. Dit houdt volgens de CEPEJ verband met het feit dat het een genereus stelsel is, waar relatief veel mensen een beroep op kunnen doen, omdat mensen met een relatief hoog inkomen in aanmerking komen (het inkomensmaximum is relatief hoog).<sup>336</sup>

Wejedal draagt aan dat in 2019 het meeste werd uitgegeven aan strafzaken.<sup>337</sup> Dit past bij de eerdergenoemde ratio voor het systeem: de Staat draagt de kosten voor zaken die niet commercieel levensvatbaar zijn (waar de markt niet voldoet). Als deze veelvoorkomende zaken deel uit zouden maken van de verzekering, zouden volgens Wejedal de premies te hoog worden. Daardoor blijft er een ruim budget over voor straf- en enkele bestuursrechtelijke zaken. Volgens Wejedal zijn de kosten functioneel verdeeld tussen de Staat / de belastingbetaler en de markt / de verzekeringen. Het gat dat is ontstaan, namelijk bij familiezaken, zaken met kleine vorderingen en bestuurszaken, moet volgens Wejedal worden opgevuld door de Staat en niet door de markt. Dat de kosten voor de Staat dan hoger zouden worden, is volgens Wejedal geen valide argument voor de Staat om geen verantwoordelijkheid te nemen.

## 4.7. Deelconclusie

*Wat is de historie van het huidige Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven? en: Hoe scoort het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de*

---

<sup>331</sup> Schoultz 2018, p. 57.

<sup>332</sup> Wejedal geeft aan dat de eigen bijdrage in 2019 varieerde van 2% van de kosten (als je per jaar minder verdient dan 50.000 SEK) tot 40% van de kosten (als je per jaar meer verdient dan 200.000 SEK). Bij verzekeraars geldt meestal een eigen bijdrage van 25% van de kosten. Wejedal schat in dat deze eigen bijdragen voor sommigen een drempel kunnen vormen: een inkomen van 200.000 SEK is naar Zweedse maatstaven laag, en dan is 40% van de kosten een enorm bedrag.

<sup>333</sup> Volgens Wejedal is de uitzondering bij strafzaken: als een persoon schuldig is bevonden en veroordeeld is. Dan moet die persoon een deel van de kosten van zijn verdediging vergoeden.

<sup>334</sup> CEPEJ 2018, p. 77.

<sup>335</sup> Zweden (en Nederland) behoort tot de 12 landen die hoger scoren dan gemiddeld. Zie CEPEJ 2018, p. 78.

<sup>336</sup> CEPEJ 2018, p. 76.

<sup>337</sup> In 2019 werd 1,6 miljard SEK uitgegeven aan de bijstand van verdachten in strafzaken, 413 miljoen SEK aan de bijstand van slachtoffers in strafzaken, 284 miljoen SEK aan bestuursrechtelijke zaken en 272 miljoen SEK aan gefinancierde rechtsbijstand (in de praktijk dus civiele zaken), aldus Wejedal.

*pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Zweden hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Een wettelijk stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand werd geïntroduceerd in 1972. De meeste Zweden konden aanspraak maken op zowel rechtsbijstand (tijdens juridische procedures) als advies. De rechtsbijstand werd verleend door advocaten-in-loondienst bij 28 bureaus. Door de recessie in de jaren 90 werd er bezuinigd: publiek gefinancierde rechtsbijstand werd secundair aan de rechtsbijstandsverzekeringen in civiele zaken. Er kwam echter geen verplichting om de dekking te verruimen. In Zweden wordt dus de rechtsbijstand bij civiele zaken niet meer publiek, maar privaat gefinancierd. De regeling voor straf- en bestuursrechtelijke zaken bleef echter (voornamelijk) publiek gefinancierd.

Reguliere procedures vallen onder de rechtsbijstandsverzekering, behalve kleine vorderingen, de meeste familiezaken, strafzaken en bestuurszaken. Juridisch advies en lichte bijstand worden niet vergoed. Rechtsbijstandsverzekeringen schakelen een advocaat in of een jurist, werkzaam bij een advocatenkantoor. Als je aanspraak kan maken op een rechtsbijstandsverzekering – of deze had moeten hebben – kan je geen aanspraak maken op publiek gefinancierde rechtsbijstand. Deze wordt verleend door advocaten, juristen van een advocatenkantoor of een ander geschikt persoon. Een rechtzoekende is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd, ook voor juridisch advies. Zowel bij de rechtsbijstandsverzekeringen als bij de publiek gefinancierde rechtsbijstand zijn de familierechtelijke kwesties als echtscheidingen in beginsel uitgesloten. Bij strafzaken wordt een verdachte bijgestaan door een publieke verdedigingsraadsman, maar het recht op rechtsbijstand is niet absoluut. Slachtoffers worden meestal bijgestaan door publieke slachtofferraadsmannen. De meeste Zweden moeten zichzelf bijstaan in bestuurszaken, behalve bij vreemdelingen-, uithuisplaatsings- en gedwongenopnamezaken, want daarbij kan een publieke raadsman worden toegekend.

De kwaliteit van de rechtshulp vindt Wejedal goed. Zweden kent enkele kwaliteitsinstrumenten: een kwaliteitstoelage, vereisten van de Zweedse Orde van Advocaten waaraan een advocaat moet voldoen, de discretie van de rechtbank bij het vaststellen van de hoogte van een vergoeding, en de mogelijkheid om een rechtsbijstandverlener te verwijderen bij disfunctioneren.

Zowel de advocaten/juristen die door de rechtsbijstandsverzekering als die door de publiek gefinancierde rechtsbijstand worden ingezet, krijgen per uur betaald. Bij civiele zaken waarbij een beroep is gedaan op publiek gefinancierde rechtsbijstand, wordt in beginsel maximaal 100 uur vergoed (tenzij de rechtbank dit onredelijk acht). Rechtsbijstandsverzekeraars vergoeden een maximum totaalbedrag. De kosten per capita bedroegen € 36,21 in 2016.

Mijns inziens zou Nederland kunnen leren van de kwaliteitstoelage, de betaling per uur met een urenplafond, de discretie van de rechtbank qua vergoedingshoogte, en het bij disfunctioneren verwijderen van een advocaat kunnen zijn.

# Hoofdstuk 5: Het Ierse stelsel

## 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal: *Wat is de historie van het huidige Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?* en: *Hoe scoort het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Ierland hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Dit hoofdstuk wordt geopend met een inleiding op het Ierse stelsel. In dit hoofdstuk zal verder de historische ontwikkeling van het Ierse stelsel van een publiek naar een voornamelijk privaat stelsel beschreven worden. Vervolgens zal het gefragmenteerde Ierse stelsel worden gekenschetst. Daarna zal worden uitgeweid over de kwaliteit en de vergoedingensystematiek van het Ierse stelsel. Ten slotte volgt een conclusie.

## 5.2. Inleiding op het Ierse stelsel

Nederland en Ierland delen een onafhankelijke, nationale organisatie die in niet veel andere Europese landen voorkomt: de *Legal Aid Board* (hierna: Board) om verzoeken voor gefinancierde rechtsbijstand te beoordelen (in Nederland: de Raad voor Rechtsbijstand).<sup>338</sup> Wat niet op de radar is gekomen van de CEPEJ maar wel zal blijken: ook rechtbanken spelen een belangrijke rol bij het toekennen van gefinancierde rechtsbijstand.<sup>339</sup>

Primair wordt de gefinancierde rechtshulp verleend door *solicitors* in loondienst bij *Law Centres*. Verspreid over Ierland zijn er 30 fulltime Law Centres, twaalf parttime Law Centres en twee specialistenbureaus. Daarnaast wordt familiemediation verleend door mediators die werkzaam zijn in acht fulltime bureaus en negen parttime bureaus. In 2017 werkten er 485 personen bij de Law Centres, waaronder 122 *solicitors*, 34 mediators en 55 *paralegals*.<sup>340</sup> Secundair wordt er rechtshulp verleend door *private solicitors* die verbonden zijn aan *solicitor panels*, en soms door *barristers*.<sup>341</sup> In de woorden van het HiiL: in Ierland wordt zowel in natura (door de Law Centres) als in de vorm van overheidssubsidie (vergoeding van de kosten voor de *private practitioners*) gefinancierde rechtsbijstand verleend.<sup>342</sup>

---

<sup>338</sup> HiiL 2014, p. 10 en CEPEJ 2018, p. 75.

<sup>339</sup> CEPEJ 2018, p. 74.

<sup>340</sup> ILAG-IE 2017, p. 2, 4 en 13.

<sup>341</sup> Barristers zijn advocaten die voor alle gerechten mogen optreden. Ze kunnen specialist in een bepaald rechtsgebied zijn. Een *solicitor* is een jurist die vooral (eigendoms)akten en overeenkomsten opstelt en procedures voorbereidt. Tenzij deze in het bezit is van een advocatencertificaat, kan deze alleen optreden voor de lagere gerechten. Zie Gubby 2016, p. 37 en 43. Zie ook ILAG-IE 2015, p. 4.

<sup>342</sup> Met *private practitioners* worden dus zowel *private solicitors* als *barristers* bedoeld. Zie HiiL 2014, p. 10.

## 5.3. Historie

Historisch gezien was Ierland huiverig voor het verlenen van publieke rechtsbijstand. Oorzaken daarvan waren onder andere de trage economische ontwikkeling in 1920-1960, de desinteresse van de overheid in sociale zaken, en het verzet van de Ierse advocatuur tegen staatsinmenging in hun activiteiten en tarieven.<sup>343</sup> In de twintigste eeuw kende Ierland de oud-Engelse *in-forma-pauperis*-procedure bij de High Court.<sup>344</sup> Bij deze procedure wordt een rechtzoekende vrijgesteld van griffierechten. Er bestonden geen regelingen voor de Circuit Court en District Court.<sup>345</sup> Bij de laatste was het wel mogelijk om de griffierechten te verlagen. Ongecoördineerd deden private solicitors en barristers wel pro-bonozaken.<sup>346</sup> De inzet van de vakbonden en burgerinitiatieven ten spijt, kon de leemte in de rechtshulp niet gedicht worden, aldus Egerton. Tenzij iemand werd vervolgd voor een misdrijf waarop de doodstraf stond, was er geen publieke rechtsbijstand in strafzaken.<sup>347</sup>

Dat duurde tot 1962, want toen werd rechtsbijstand in strafzaken vastgelegd in de *Criminal Justice (Legal Aid) Act*. De criteria waren:

- A. De rechtbank is van oordeel dat de persoon over onvoldoende financiële middelen beschikt om zelf rechtsbijstand te bekostigen;
- B. Het oordeel van de rechtbank over de ernst van de aanklacht;
- C. Bijzondere omstandigheden die publieke rechtsbijstand rechtvaardigen;
- D. De persoon wordt vervolgd (juridisch advies wordt niet vergoed).<sup>348</sup>

De bijstand werd (en wordt) verleend door private practitioners die zich hebben aangemeld bij de gerechten en het ministerie.<sup>349</sup>

Een systeem voor rechtsbijstand in civiele zaken ontbrak. Net als in Nederland sprongen rechtswinkels van rechtenstudenten en jonge advocaten in de bres.<sup>350</sup> Zij verleenden rechtsbijstand aan onvermogens, en wilden aantonen dat er een behoefte was aan een gefinancierd stelsel voor rechtsbijstand in zowel straf- als civiele zaken. In 1977 stelde de verantwoordelijke minister de commissie-Pringle in om onderzoek te doen naar een stelsel voor civiele zaken. De commissie-Pringle stelde een gemengd systeem voor van zowel een panel van advocaten als Law Centres, waar advocaten in dienst van de overheid werkzaam zouden zijn. Gevaren van een stelsel dat alleen op de schouders rust van de advocatuur, waren volgens de commissie dat advocaten te onbereikbaar (letterlijk en figuurlijk) zouden zijn voor de armen. Bovendien zouden groepen uitgesloten zijn van rechtshulp en zouden er geen faciliteiten zijn om juridische voorlichting te geven aan de bevolking. Ten slotte zouden er onvoldoende advocaten beschikbaar zijn, die gespecialiseerd zijn in rechtsgebieden die de armen

---

<sup>343</sup> Burley 2000, p. 170.

<sup>344</sup> Egerton 1945, p. 39.

<sup>345</sup> Egerton 1945, p. 39.

<sup>346</sup> Burley 2000, p. 170.

<sup>347</sup> Egerton 1945, p. 39.

<sup>348</sup> In de beginjaren was er veel onvrede over de reikwijdte van het stelsel. In 1974 legden advocaten die werkzaam waren in het stelsel, zelfs tijdelijk hun werk neer, totdat de minister toezegde dat er een commissie zou komen, die rechtsbijstand in strafzaken zou herzien. Zie sections 2-9 van de *Criminal Justice (Legal Aid) Act* 1962 en Lee 1976, p. 21.

<sup>349</sup> Section 10 van de *Criminal Justice (Legal Aid) Act* en ILAG-IE 2001, p. 1 en 3.

<sup>350</sup> Burley 2000, p. 170 en Lee 1976, p. 25.

aanginge.<sup>351</sup> Ondanks dat andere Europese landen, de Verenigde Staten en Australië al een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand voor civiele zaken opgetuigd hadden, stelde de Ierse regering niet zo'n stelsel in.<sup>352</sup>

De zaak *Airey t. Ierland*<sup>353</sup> uit 1979 bij het EHRM vormde de doorbraak voor een Iers stelsel voor rechtsbijstand in civiele zaken.<sup>354</sup> In deze zaak voerde mevrouw Airey aan, dat het gebrek aan een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele procedures een schending vormde van artikel 6 EVRM. De Ierse regering stelde, het instituut van het huwelijk te beschermen.<sup>355</sup> Het EHRM stelde mevrouw Airey in het gelijk. Dit resulteerde in de Board, waarbij juridisch advies en vertegenwoordiging werden verleend door advocaten in loondienst voor personen met beperkte financiële middelen. Door de recessie in de jaren 80 en de bezuinigingen haperde de financiering, met een lange wachttijd en zelfs een cliëntenstop tot gevolg.<sup>356</sup> Pas in 1996 werd de *Civil Legal Aid Act* uit 1995 van kracht.<sup>357</sup> Dit hield verband met de legalisatie van echtscheidingen in het katholieke Ierland.<sup>358</sup> De rechtsbijstand in civiele zaken heeft zich mede daarom vooral gericht op familierecht.<sup>359</sup>

In 1993 begonnen de proeven met private practitioners die rechtsbijstand verleenden in bijvoorbeeld huiselijk-geweldzaken in Dublin. In de omgeving van Dublin werden vervolgens de private practitioners complementair ingezet bij familiezaken bij de District Courts, bij zaken waar belangenverstrengeling speelde of personen te ver weg woonden.<sup>360</sup> In 2000 besloot de minister het *Private Practitioner Scheme* uit te rollen over heel Ierland.<sup>361</sup> Sindsdien zijn er meer pilots geweest, en naar aanleiding daarvan panels opgezet. De private practitioners worden ingezet als de Law Centres niet binnen een redelijk tijdsbestek rechtshulp kunnen verlenen.<sup>362</sup> Ook is er voor specifieke gebieden een apart stelsel voor rechtsbijstand opgesteld, zoals de *Mental Health Act* uit 2001, die gratis rechtsbijstand beschikbaar stelt aan

---

<sup>351</sup> Lee 1976, p. 25.

<sup>352</sup> Burley 2000, p. 170.

<sup>353</sup> EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980/376, m.nt. E.A. Alkema (*Airey / Ierland*).

<sup>354</sup> Ierland was intussen aangesloten bij de Europese Unie, waardoor de vrouwenrechten versterkt werden en de weg naar een beroep bij het EHRM begaanbaar werd. Zie Burley 2000, p. 171 en ILAG-IE 2001, p. 1.

<sup>355</sup> Als een regering de ban op echtscheiding wilde opheffen, werd haar verweten, anti-katholiek te zijn, en keerde de katholieke journalistiek zich tegen de regering. Zie Burley 2000, p. 172.

<sup>356</sup> Burley 2000, p. 170.

<sup>357</sup> Het was frappant dat in de begintijden de rechtsbijstand bij de daadwerkelijke echtscheidingsprocedure niet vergoed werd. De Ierse regering was namelijk vernederd door de verliezen bij het EHRM en vond het een bedreiging voor de nationale status. Zie Burley 2000, p. 172. Zie ook ILAG-IE 2001, p. 1.

<sup>358</sup> Ierland was onafhankelijk geworden van Engeland en vond zijn eigen identiteit deels in het katholicisme. Abortus en echtscheiding waren zelfs verboden in de Grondwet. Feitelijke en non-juridische scheidingen kwamen wel voor. In uitzonderlijke gevallen kon een tribunaal van de katholieke kerk of de rechtbank een echtpaar scheiden. Het Ierse referendum over de legalisatie van echtscheiding in de jaren 90 werd onder andere verloren omdat men vreesde dat echtscheidingen toch niet praktisch mogelijk zouden zijn zonder een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. Een stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken werd opgetuigd, en het tweede referendum over het legaliseren van echtscheidingen werd nipt gewonnen. Zie Burley 2000, p. 169-171.

<sup>359</sup> In de jaren 90 werden ook andere wetten van kracht, die de positie van vrouwen moest versterken, zoals een wet die de positie van vrouwen die slachtoffer werden van huiselijk geweld, moest beschermen. Daarvoor viel het familieterrein vooral onder de katholieke kerk, omdat het recht op privacy van de familie ook is vastgelegd in de Grondwet. Bovendien waren conservatieve opvattingen leidend in de landbouwsamenleving. Vrouwen hadden traditioneel een lage status. Toen de vrouwenrechten door toetreding tot de Europese Unie sterker werden, waren zij ook de voornaamste cliënten van de gefinancierde rechtsbijstand, in het bijzonder bij familiezaken. Zie Burley 2000 p. 169-171.

<sup>360</sup> ILAG-IE 2001, p. 1.

<sup>361</sup> Sections 30 en 31 van de *Civil Legal Aid Act* 1995 en ILAG-IE 2001, p. 1.

<sup>362</sup> Board 2020 A en ILAG-IE 2005, p. 1.

psychiatrische patiënten die hun opname aanvechten bij de *Mental Health Tribunals*.<sup>363</sup> Ook werd in 2006 rechtshulp bij professionele of medische nalatigheid, contractenrecht en letselschade aangeboden door de *Medical Negligence Unit*.<sup>364</sup> Sinds 2016 is er een stelsel dat voorziet in gratis advies en bijstand als je je huis dreigt te verliezen door hypotheekbetalingsachterstanden.<sup>365</sup> Daarnaast loopt er een pilot met een voogdijzakenpanel.<sup>366</sup>

Burley stelt dat het Ierse stelsel sterk is beïnvloed door onder andere het economische tij.<sup>367</sup> Door de economische recessie in 2008 is 16% van het personeel wegbezuinigd, kreeg de Board minder financiële middelen en is in 2013 het (echt)scheidingspanel ingeperkt.<sup>368</sup> De verzoeken zijn echter wél toegenomen: in de periode 2007-2016 stegen de verzoeken met 52% (exclusief asielzaken).<sup>369</sup> Door de combinatie van zaken in de pijplijn en een tekort aan solicitors kwam tijdige rechtshulp onder druk te staan. De wachttijden voor de intake met de solicitor zijn toegenomen. In 2012 is daarom een triage ingevoerd: na het verzoek is er een gesprek van 45 minuten met een solicitor, die dan slechts advies geeft, waarna een follow-upbrief volgt met instructies om je voor te bereiden op de echte intake (bijvoorbeeld het zoeken van stukken). Vervolgens moet men wachten op de echte intake. Prioriteitszaken, zoals huiselijk geweld, kinderonthoering en voogdijzaken, krijgen voorrang.<sup>370</sup>

Wachttijden lijken dus de achilleshiel van het Ierse stelsel. Elke maand publiceert de Board de wachttijden per Law Centre: in januari 2020 was de gemiddelde wachttijd voor de intake 24 weken, bijna een half jaar. Ter vergelijking: bij *Newbridge Law Centre* moest men zeven weken en bij *Jervis Street Law Centre* maar liefst 56 weken wachten op de intake. Bij *Newbridge Law Centre* kwamen die maand 23 nieuwe aanvragen binnen en stonden er veertien mensen in de wacht voor hun intake. Een vergelijkbaar aantal (22) nieuwe aanvragen kwam binnen bij *Jervis Street Law Centre*, maar er stonden aanzienlijk meer mensen in de wacht voor de intake, namelijk 203.<sup>371</sup>

## 5.4. Kenmerken

Zoals gezegd, kent Ierland een Board. Iedere vijf jaar benoemt de verantwoordelijke minister de twaalf nieuwe leden. De kerntaak van de Board betreft het bieden van rechtshulp in civiele zaken en familiemediation.<sup>372</sup>

---

<sup>363</sup> ILAG-IE 2003, p. 2 en ILAG-IE 2005, p. 3 en 4.

<sup>364</sup> ILAG-IE 2009, p. 3.

<sup>365</sup> Board 2020 C en ILAG-IE 2017, p. 8.

<sup>366</sup> Board 2020 C.

<sup>367</sup> Daarnaast door de sympathie van de minister en de invloed van lobbygroepen; advocaten bijvoorbeeld protesteerden tegen de hoogte van hun vergoedingen. Zie Burley 2000, p. 172.

<sup>368</sup> In 2010 kwamen er echter weer meer medewerkers bij, omdat de familiemediation nu ook onder de Board viel. Zie ILAG-IE 2013, p. 4 en ILAG-IE 2015, p. 3.

<sup>369</sup> ILAG-IE 2017, p. 7.

<sup>370</sup> ILAG-IE 2013, p. 7.

<sup>371</sup> Board 2020 H, p. 1.

<sup>372</sup> Section 1-5 van de Civil Legal Aid Act 1995 en ILAG-IE 2017, p. 1.

Om in aanmerking te komen voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken, moet je over drie drempels heen, namelijk de algemene belangentest (*general merits test*), financiële toelatingsvoorwaarden en een belangentoets:<sup>373</sup>

- A. De eerste drempel, algemene belangentest, lijkt mijns inziens op een maatmantest: de zaak moet voldoende pleitbaar zijn, zodat een redelijk denkend mens zelf zou willen betalen om zich te laten verdedigen en dat ook geadviseerd zou worden door een solicitor/barrister.<sup>374</sup>
- B. Bij de tweede drempel, de financiële toelatingsvoorwaarden, wordt zowel gekeken naar het besteedbare inkomen (max. € 18.000,-), als naar het besteedbare vermogen (max. € 100.000,-).<sup>375</sup>
- C. De derde drempel wordt gevormd door een toets waarbij de redelijkheid van het starten van een rechtszaak wordt beoordeeld. Factoren die in aanmerking genomen worden, zijn: de slagingskans, de redelijkheid van de aangevoerde gronden, de mogelijkheid van een alternatieve geschilbeslechting, de mogelijkheid om buiten het stelsel vertegenwoordiging te verkrijgen, en een kosten-batenafweging.<sup>376</sup>

Bij civiele zaken wordt enerzijds juridisch advies (*legal advice*) en anderzijds procesvertegenwoordiging (*legal aid*) toegekend.<sup>377</sup> Bij juridische advies bepaalt de solicitor die op de zaak is gezet, of er is voldaan aan de vereisten.<sup>378</sup> De solicitor is ook verantwoordelijk voor het innen van de eigen bijdrage. Mocht iemand vervolgens procesvertegenwoordiging wensen, dan rapporteert de solicitor aan de Board de kenmerken van de zaak, zijn/haar mening, en de financiële situatie van de rechtzoekende.<sup>379</sup>

80% van de rechtshulp heeft betrekking op familierechtelijke kwesties.<sup>380</sup> In civiele zaken wordt onder andere rechtsbijstand verleend bij (echt)scheiding, voogdijzaken, kinderonvoering, testamenten en erfrecht.<sup>381</sup> Tenzij een civiele zaak expliciet is uitgesloten, wordt deze aangeboden door de Law Centres.<sup>382</sup> Een uitgesloten zaak betreft een zaak die onder de *District Court (Small Claims Procedure) Rules* valt.<sup>383</sup> Dit lijkt mijns inziens te impliceren dat er een financieel-belangdrempel geldt (dat een financieel belang minimaal een bepaalde waarde moet hebben).

Bovendien is in civiele zaken mediation mogelijk. Sinds 1986 biedt de Ierse staat mediation aan, en sinds 2011 valt deze onder de verantwoordelijkheden van de Board. De Board zet steeds meer in op mediation; zo werkt de Board samen met de rechtbanken aan een initiatief

---

<sup>373</sup> Barlow 2017, p. 155 en 156.

<sup>374</sup> Section 24 van de *Civil Legal Aid Act 1995*.

<sup>375</sup> Sections 29 en 37 van de *Civil Legal Aid Act 1995* en Citizens Information 2020.

<sup>376</sup> Board 2020 F en Barlow 2017, p. 155 en 156.

<sup>377</sup> Onder de laatste categorie vallen zowel processen voor de Ierse gerechten als voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zie ook Sections 25 en 27 van de *Civil Legal Aid Act 1995*.

<sup>378</sup> ILAG-IE 2017, p. 3.

<sup>379</sup> Board 2020 F en ILAG-IE 2001, p. 5.

<sup>380</sup> Board 2020 E en ILAG-IE 2005, p. 2.

<sup>381</sup> ILAG-IE 2003, p. 1 en ILAG-IE 2009, p. 3.

<sup>382</sup> Board 2020 E.

<sup>383</sup> Andere uitgesloten zaken betreffen smaad, eigendomsgeschillen over een stuk land, zaken die onder de *District Court (Small Claims Procedure) Rules* vallen, alcohol/club-vergunningen, zaken waarin de verkiezingsuitslag wordt aangevochten, zakelijke geschillen, en groepsacties. Zie Board G 2020 en ILAG-IE 2017, p. 3.



waarbij een mediator ter plekke aanwezig is bij familierechtbanken voor zaken waarin het welzijn van een kind speelt.<sup>384</sup>

Zoals aangegeven, is vastgelegd in de Criminal Justice Act uit 1962 dat de rechtbank gefinancierde rechtsbijstand kan toekennen als de verdachte in een strafzaak over onvoldoende financiële middelen beschikt. Het is aan de rechtbank om te beslissen, of iemand inderdaad over onvoldoende financiële middelen beschikt om rechtsbijstand te betalen. Ook moet de rechtbank overtuigd worden van de noodzaak van de gefinancierde rechtsbijstand, vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid, bijzondere omstandigheden of de ernst van de beschuldiging. Hiervoor zijn geen vaste regels en dit wordt overgelaten aan de discretie van de rechtbank.<sup>385</sup> Ondanks een eerder besluit daartoe, is de Board niet verantwoordelijk over strafzaken in het algemeen, maar wel over deze specifieke niet-wettelijke stelsels.<sup>386</sup>

1. De *Garda (Police) Station Legal Advice Scheme*: Deze regeling maakt het mogelijk dat een gearresteerd persoon een solicitor kan consulteren. Sinds 2014 reguleert deze regeling daarnaast dat een solicitor een politieverhoor kan bijwonen.
2. De *Legal Aid - Custody Issues Scheme*: In bepaalde zaken, zoals een *habeas-corpus*-zaak, kan een partij de rechtbank verzoeken om een vrijstelling van het betalen van de eigen bijdrage.
3. De *Criminal Assets Bureau Legal Aid Scheme*: Door deze regeling kan iemand rechtsbijstand krijgen, als er beslag is gelegd op zijn goederen omdat vermoed wordt dat deze door criminele activiteiten verkregen zijn.<sup>387</sup>

Een regeling voor rechtsbijstand bij bestuursrechtzaken is – behalve bij asielzaken – non-existent. Een persoon die een bestuursrechtelijke procedure voorbereidt, kan echter wel advies krijgen. Met andere woorden: de hulp stopt bij de ingang van de rechtbank.<sup>388</sup>

In vorige paragrafen is aangekaart dat sinds 2000 ook private solicitors en barristers rechtshulp verlenen. Er zijn drie panels en een pilotpanel.<sup>389</sup> Het eerste panel regelt familiezaken op District Court-niveau. Het tweede panel heeft betrekking op (echt)scheidingszaken op Circuit Court-niveau.<sup>390</sup> Het derde panel regelt vertegenwoordiging in internationale beschermingszaken. Ten slotte, het pilotpanel heeft betrekking op voogdijzaken. Vanuit budgettair oogpunt wordt deze pilot niet verder uitgebreid over Ierland, ondanks eerdere ministeriële goedkeuring daarvoor. De kosten van deze zaken nemen namelijk toe.<sup>391</sup>

---

<sup>384</sup> ILAG-IE 2017, p. 8-11.

<sup>385</sup> Het is mij onbekend of hieromtrent (interne) richtlijnen bestaan.

<sup>386</sup> ILAG-IE 2017, p. 2.

<sup>387</sup> Daarnaast is er ook een *District Court (Counsel) Scheme*, waarvoor de Board – ondanks plannen daartoe – nog niet verantwoordelijk is. Dit is een niet-wettelijke regeling waarbij een rechter een advocaat kan toekennen, mochten de omstandigheden daarom vragen. Zie ILAG-IE 2015, p. 9 en 13 en ILAG-2017, p. 11-13.

<sup>388</sup> ILAG-IE 2017, p. 3.

<sup>389</sup> ILAG-IE 2017, p. 4 en 5.

<sup>390</sup> Bij het familiezakenpanel kosten de zaken significant minder en wordt het betalingsverzoek snel na het verzoek gedaan, zodat er grotere budgettaire controle mogelijk is. Zie ILAG-IE 2017, p. 5.

<sup>391</sup> ILAG-IE 2017, p. 5 en Board 2020 C.

Ierland kent verschillende *Community Law Centres*, meestal gevestigd in Dublin, die procesvertegenwoordiging en juridisch advies geven aan individuen en groepen. Dit zijn burgerinitiatieven en ze zijn onafhankelijk van de overheid. Ze opereren vooral in het familierecht en rechtsgebieden waar de Law Centres zich niet over ontferm(d)en, namelijk: huurrecht, schulden, arbeidsrecht, sociale-zekerheidsrecht en discriminatiezaken. Deze Community Law Centres worden deels door de Staat gefinancierd.<sup>392</sup>

## 5.5. Ierse kwaliteitsbewaking

De kwaliteit van de *solicitors/barristers* die verbonden zijn aan een panel, wordt gewaarborgd doordat ze verplicht zijn om te goeder trouw om te gaan met hun cliënten en de richtlijnen van de *Law Society* op te volgen. Als de advocaat besluit om daarvan af te wijken, moet deze dat expliciet vermelden in het dossier en melden aan de Board. Daarnaast dienen ze zich te houden aan de richtlijnen omtrent bepaalde zaken bij de District Court, die zijn opgesteld door de Board zelf. Om überhaupt deel te mogen nemen aan het panel, moet een Ierse solicitor ook door een aantal hoepels heen. Zo moet de solicitor een geldig certificaat van de Law Society hebben en een aansprakelijkheidsverzekering die minimaal 1,5-2 miljoen euro per zaak dekt. De overige regels verschillen per panel, zo moet een solicitor bij sommige panels drie jaar proceservaring hebben in Ierland, en/of minstens drie juryprocessen hebben gedaan de afgelopen twee jaar, en/of een training volgen na toelating tot het panel. Ook voor barristers gelden speciale eisen. Ze moeten bijvoorbeeld verklaren dat ze nooit betrokken zijn (geweest) bij een tuchtzaak of andere disciplinaire procedure. Eveneens voor barristers geldt dat je een aansprakelijkheidsverzekering moeten hebben die minimaal 1,5 miljoen euro per zaak dekt.

<sup>393</sup>

In het rapport van het HiiL uit 2014 werd een onderzoek naar de visie van inwoners op hun rechtsstelsel aangehaald. 62% van de ondervraagde Ieren (tegenover 76% van de ondervraagde Nederlanders) geeft aan dat de civiele uitspraken rechtvaardig zijn. Het HiiL wees er zelf op dat deze data behoedzaam moeten worden gebruikt, omdat deze data niet uitsluitend wat zeggen over de kwaliteit van de gefinancierde rechtsbijstand, maar ook over andere factoren die invloed hebben op toegang tot het recht, zoals de kwaliteit van de rechtbanken.<sup>394</sup>

## 5.6. Ierse vergoedingen

De *solicitors* in loondienst krijgen – zoals de term al aangeeft – loon van de Board. De private *solicitors* krijgen echter een vaste vergoeding per zaak.<sup>395</sup> Hoe hoog die vergoeding is, hangt af van het panel waarvan de solicitor deel uitmaakt.<sup>396</sup> Barristers die civiele zaken

---

<sup>392</sup> ILAG-IE 2005, p. 4 en ILAG-IE 2015, p. 13 en 14.

<sup>393</sup> Funfact: barristers hebben ook verplicht IT-software nodig die samengaat met Microsoft Office. Zie Board 2016, section 7 en Board 2020 B.

<sup>394</sup> HiiL 2014, p. 61 en 62.

<sup>395</sup> ILAG-IE 2017, p. 2 en 5.

<sup>396</sup> Bij het panel voor familiezaken krijgt een solicitor tussen de € 339 en € 508,- plus btw per zaak. Bij het (echt)scheidingspanel krijgt een solicitor € 3.39,- plus btw per zaak, met mogelijkheden tot aanvullende vergoedingen. Bij het panel voor internationale bescherming krijgt een solicitor € 730,- plus btw voor advies, en een aanvullende betaling bij een eventueel beroep. Bij het pilotpanel voor publieke kinderkzaken is de vergoeding relatief laag, maar bestaat wel de mogelijkheid voor aanvullende vergoedingen bij bijvoorbeeld extra zittingdagen. Zie ILAG-IE 2017, p. 5.

behandelen, krijgen een vaste vergoeding per zaak. Bij uitzonderlijk lange zaken is een voorschot mogelijk.<sup>397</sup>

De private practitioners die strafzaken behandelen, krijgen betaald op basis van een vaste vergoeding per zaak.<sup>398</sup> Op deze vergoeding is in 2009 8% bezuinigd, in 2010 wederom 8%, en in 2011 10%.<sup>399</sup> Ook de solicitors die verbonden zijn aan het panel dat rechtsbijstand verleent aan psychiatrische patiënten, krijgen een vaste vergoeding per zaak.<sup>400</sup>

Het *Legal Aid Fund* vormt de financiering van de Board.<sup>401</sup> In 2017 bestond 93% van het inkomen van de Board uit een bijdrage van de Staat, en 7% uit eigen bijdragen.<sup>402</sup> De eigen bijdrage is afhankelijk van het besteedbare inkomen en vermogen (zoals spaargeld of een tweede huis). De minimale eigen bijdrage voor advies is € 30,- en voor procesvertegenwoordiging € 130,-.<sup>403</sup> In 2008 kon een relatief hoog percentage van de bevolking, namelijk 48%, aanspraak maken op publieke rechtsbijstand, en 38% op deze minimale eigen bijdrage.<sup>404</sup> De bijdrage kan in termijnen worden betaald. Bij “*severe hardship*” kan iemand worden vrijgesteld van de eigen bijdrage (vergelijkbaar met een hardheidsclausule). Bij sommige panels/regelingen is de rechtshulp gratis, zoals bij psychiatrische patiënten, mensen die meedoen aan familiemediation, en mensen met hypotheekproblemen.<sup>405</sup> Als iemand het oneens is over zijn/haar eigen bijdrage, kan daartegen beroep worden ingesteld bij de *Appeals Committee*, waarvan twee leden praktiserende advocaten zijn.<sup>406</sup>

Daarnaast bestaat het Legal Aid Fund uit (schade)vergoedingen die zijn toegekend aan rechtzoekenden in een rechtszaak of een schikking, behoudens enkele uitzonderingen.<sup>407</sup> De gedachte hierachter is dat de rechtzoekende in dezelfde positie moet worden gebracht als iemand die zelf moet betalen voor zijn rechtsbijstand. Zo wordt het voordeel van iemand die aanspraak kan maken op gefinancierde rechtsbijstand ten opzichte van iemand die zelf moet betalen voor zijn rechtsbijstand, deels weggenomen: net als bij iemand die zelf moet betalen voor zijn rechtsbijstand, moeten de kosten voor rechtsbijstand worden afgetrokken van de opbrengst van een zaak. Dit heeft als doel om onredelijk gedrag van de rechtzoekende te voorkomen en “*to prevent legally aided persons from making a profit from cost*”.<sup>408</sup> Mocht de

---

<sup>397</sup> De vergoedingen voor barristers in civiele zaken zijn veranderd door de jaren heen: eerst kregen ze een vergoeding op basis van afspraken tussen de Board en de Ierse Orde van Advocaten. Bij (echt)scheidingszaken werd er een vergoeding toegekend per zaak: het was de verantwoordelijkheid van de solicitor om (indien nodig) een barrister in te schakelen, en om de barrister te betalen van die ene vergoeding. Sinds 2012 gelden nieuwe regels en krijgt de barrister een vaste vergoeding per zaak. Bij uitzonderlijk lange zaken is een voorschot mogelijk. Zie ILAG-IE 2005, p. 1, ILAG-IE 2007, p. 1 en Board 2020 I.

<sup>398</sup> ILAG-IE 2015, p. 10.

<sup>399</sup> ILAG-IE 2013, p. 9 en ILAG-IE 2015, p. 10.

<sup>400</sup> ILAG-IE 2005, p. 3.

<sup>401</sup> Sections 18, 19, 29, 33 en 37 van de *Civil Legal Aid Act* 1995.

<sup>402</sup> ILAG-IE 2017, p. 15.

<sup>403</sup> Citizens Information 2020.

<sup>404</sup> Net als Nederland, is Ierland één van de vier Europese landen die rechtzoekenden die aanspraak maken op gefinancierde rechtsbijstand, wél griffiekosten laten betalen. Zie Europese Commissie 2019, p. 25 en ILAG-IE 2009, p. 4.

<sup>405</sup> ILAG-IE 2005, p. 3, ILAG-IE 2015, p. 14 en ILAG-IE 2017, p. 8.

<sup>406</sup> ILAG-IE 2017, p. 6 en 7.

<sup>407</sup> Sections 33-36 van de *Civil Legal Aid Act* 1995 en Board 2020 D.

<sup>408</sup> ILAG-IE 2001, p. 1 en 7.

rechtzoekende echter veroordeeld worden tot een kostenveroordeling, dan draait de Board niet op voor de kosten. Deze kan wel *ex gratia* een contributie doen.<sup>409</sup>

In de periode 2014-2016 zijn in Ierland de uitgaven voor Justitie verhoogd, terwijl de publieke uitgaven in het algemeen werden ingekrompen.<sup>410</sup> Dit in tegenstelling tot Nederland, waar de publieke uitgaven juist toenamen en er bezuinigd werd op de uitgaven voor Justitie.<sup>411</sup> Interessant om op te merken is dat Ierland voor gefinancierde rechtsbijstand in civiele zaken een gesloten budget kent, maar niet voor publieke zaken.<sup>412</sup> Zoals eerder is aangegeven, is het mijns inziens relevanter om te kijken, hoe deze kosten worden verdeeld over de bevolking, aangezien de grootte van de bevolking en het aantal zaken het beeld kunnen vertekenen. De kosten per capita bedroegen in 2016 in Ierland € 19,61, tegenover € 36,21 in Zweden en € 27,41 in Nederland.<sup>413</sup> Volgens de CEPEJ toont dit de inspanningen van Nederland en Zweden aan, omdat het gemiddelde inkomen in Ierland hoger is, maar de kosten per capita lager.<sup>414</sup> Vertaald naar het aantal zaken verdeeld over de bevolking, heeft Ierland 1.190 strafzaken en 226 overige zaken per 100.000 inwoners, en Nederland 637 strafzaken en 1.245 overige zaken per 100.000 inwoners.<sup>415</sup> In Nederland bestaat grof gezegd 1/3 van het aantal zaken uit strafzaken, en in Ierland ruim 5/6.<sup>416</sup> Per zaak besteedt Ierland € 163,- minder dan Nederland, namelijk € 1.107,-, en Ierland behoort daardoor met Nederland tot de drie meest genereuze landen van de Europese landen (die vergeleken konden worden op dit punt).<sup>417</sup>

## 5.7. Deelconclusie

*Wat is de historie van het huidige Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven? en: Hoe scoort het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Ierland hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Ierland is een laatbloeier qua gefinancierde rechtsbijstand. Tot de *Criminal Justice (Legal Aid) Act* in 1962 kreeg je alleen rechtsbijstand in strafzaken waarop de doodstraf stond. In strafzaken wordt bijstand verleend door private practitioners. Net als in Nederland sprongen er in Ierland rechtswinkels en jonge advocaten in de bres, omdat er geen systeem voor rechtsbijstand was in civiele zaken. Pas in 1979 kwam dat er, vanwege de Airey-uitspraak van het EHRM. Er werd een Board opgericht. In Law Centres wordt juridisch advies en vertegenwoordiging verleend door advocaten (solicitors) in loondienst. Mede door de legalisatie

<sup>409</sup> Section 36 van de *Civil Legal Aid Act* 1995 en ILAG-IE 2001, p. 7.

<sup>410</sup> De toename valt te liëren aan de verhoging van het budget voor de rechtbanken. N.B. Volgens de CEPEJ moet bij het interpreteren van financiële gegevens altijd rekening gehouden worden met het aantal zaken, de complexiteit van een zaak, het professionaliteitsniveau en de administratieve kosten. Zie CEPEJ 2018, p. 22, 34 en 80.

<sup>411</sup> In 2016 werd in Ierland totaal € 50,20 per capita uitgegeven aan Justitie. Nederland behoort tot de kopgroep met € 119,20 per capita. CEPEJ 2018, p. 22 en 27.

<sup>412</sup> HiiL 2014, p. 11.

<sup>413</sup> Voor de volledigheid: het gemiddelde is € 6,50 per capita en de mediaan € 2,10 per capita. Zie CEPEJ 2018, p. 78.

<sup>414</sup> CEPEJ 2018, p. 80.

<sup>415</sup> CEPEJ 2018, p. 82 en 88.

<sup>416</sup> In Ierland waren er in totaal 66.191 zaken waarin gefinancierde rechtsbijstand werd toegekend, waarvan 55.617 strafzaken. In diezelfde periode werden er in Nederland in totaal 321.585 toevoegingsrechtszaken gestart, waarvan 108.886 strafzaken.

<sup>417</sup> Niet van alle landen die de CEPEJ onderzocht, had de CEPEJ beschikking over die gegevens. Zie CEPEJ 2018, p. 84.

van echtscheidingen in Ierland heeft de rechtsbijstand in civiele zaken zich met name gericht op het familierecht. Vanwege lange wachttijden experimenteerde de Board met panels van private solicitors en barristers om in specifieke gebieden rechtsbijstand te verlenen. Tot op de dag van vandaag komen er nieuwe panels bij, in het bijzonder panels die zich richten op mediation. Vanaf 2008 is er bezuinigd op het personeelsbestand, waardoor de wachttijden toenamen.

Naar mijn mening is het lastig om op grond van mijn onderzoek uitspraken te doen over de kwaliteit die geleverd wordt. Kwaliteitsinstrumenten die Ierland kent, zijn bijvoorbeeld de richtlijnen waaraan private solicitors/barristers moeten voldoen.

De solicitors in loondienst krijgen loon van de Board. De private solicitors krijgen een vergoeding per zaak, die afhangt van het panel waarvan zij deel uitmaken. Ook barristers ontvangen een vaste vergoeding per zaak. In beginsel betaalt iedereen een eigen bijdrage, afhankelijk van zijn/haar besteedbare inkomen en vermogen, al is rechtshulp bij sommige panels of regelingen gratis. De afgelopen jaren heeft Ierland het budget voor gefinancierde rechtsbijstand verhoogd. De kosten per capita waren in 2016 € 19,61. 5 van de 6 toevoegingszaken zijn strafzaken. Per zaak besteedt Ierland € 1.107,- en daarmee staat Ierland in de top-3 van op dit punt vergeleken Europese landen.

Elementen waarvan Nederland wellicht zou kunnen leren, zou het vertrouwen zijn op de discretie bij de rechtbank over toevoegingsverzoeken, naast het verhalen van de rechtsbijstandskosten op de rechtzoekende als er een geldbedrag wordt toegekend.

# Hoofdstuk 6: Toekomstige huizen voor de gefinancierde rechtsbijstand

## 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gezocht op de volgende deelvraag: *Wat zijn de contouren van een toekomstbestendig Nederlands stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand?* Alle kennis die is opgedaan in de vorige hoofdstukken wordt gecombineerd. Er worden oplossingen gezocht voor de huidige problemen in het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, waarbij ook gekeken wordt naar het Zweedse en Ierse stelsel. In navolging van de commissie-Van der Meer zullen vijf verschillende scenario's worden besproken, omdat er een groot scala aan oplossingen werd genoemd door de respondenten. Aan de respondenten zijn het Zweedse en Ierse stelsel voorgelegd. Ook is hen gevraagd naar hun ideale stelsel en naar wat ze zouden willen veranderen aan het huidige stelsel. Hun opvattingen kunnen een indicatie zijn van de opvattingen van sociaal advocaten, maar het kan ook zo zijn dat de meeste sociaal advocaten andere oplossingen voor zich zien. Omdat in de discussie over de toekomst van de gefinancierde rechtsbijstand vaak vergelijkingen met huizen gebruikt worden, zijn de namen van de scenario's in die geest gekozen: het Zweedse huis (gebaseerd op het Zweedse stelsel), het Ierse huis (gebaseerd op het Ierse stelsel), het Huis voor Rechtshulp (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Rechtshulp), het Huis voor Consultatie (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Consultatie), en het IKEA-huis (gebaseerd op verbetering van het huidige stelsel). Daarna worden de bij het IKEA-huis behorende oplossingen voor kleinere geconstateerde problemen beschreven, die kunnen worden toegepast in vrijwel alle vier de overige scenario's. Ten slotte volgt een conclusie.

## 6.2. Het Zweedse huis

In het Zweedse huis wordt de rechtsbijstand (voor een deel) verleend door de verzekeraars, omdat de rechtsbijstandsverzekering een volksverzekering is geworden.

### 6.2.1. Pro

Twee respondenten zijn voorstander van een Zweeds-achtig stelsel. Hanenberg zou daar voorstander van zijn, zolang de vrije advocatenkeuze gewaarborgd blijft en de burger niet aangewezen is op uitsluitend verzekeringsjuristen. Hij stelt dat er ruimte is om oplossingen te verzinnen en met de verzekeringen nette tarieven af te spreken. Wladimiroff pleit op zijn beurt voor een volksverzekering die voor iedereen verplicht is, net als een ziektekostenverzekering. Volgens Wladimiroff zouden advocaten ook per arrondissement een triagesysteem moeten oprichten. Dat verdient volgens hem de voorkeur boven een overheidsfunctionaris die beslist of een toevoeging gerechtvaardigd is. Net als Hanenberg gaat Wladimiroff er dus van uit dat

de advocaten de daadwerkelijke rechtsbijstand leveren. Dit is ook het geval in Zweden: de overheid en verzekeraars huren advocaten of juristen in dienst bij een advocatenkantoor in. In dit verband is het goed om voor ogen te houden dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (*hierna: HvJ-EU*) over de vrije advocatenkeuze oordeelde dat, als een rechtsbijstandsverzekeraar als regel hanteert dat de kosten van rechtsbijstand voor een door de verzekerde vrij gekozen advocaat slechts kunnen worden vergoed als de verzekeraar stelt dat het nodig was, in strijd is met de vrije advocatenkeuze.<sup>418</sup>

Wladimiroff wantrouwt de verzekeraars niet, maar geeft wel aan dat het toezicht waterdicht moet zijn. Hij heeft begrip voor de zorgen van de overheid, omdat het huidige stelsel niet te budgetteren zou zijn (zie paragraaf 2.3.5 en bijlage 2 voor nuancering hiervan). Een volksverzekering gaat uit van solidariteit en zou lagere kosten opleveren, waardoor de premies betaalbaar worden en de advocatuur redelijke vergoedingen zouden kunnen krijgen. Zoals te lezen was in hoofdstuk 2, overwoog de commissie-Hekkelman ook een dergelijk systeem, omdat het een sterke financiële basis vormt.

Wladimiroff stelt een lagensysteem voor, met een verplichte basisverzekering met de meest voorkomende zaken (huur, arbeid, familie en wellicht kleinere strafzaken). Dit systeem vormt een scherp contrast met dat van Zweden, waarbij strafzaken en het gehele familierecht uitgesloten zijn van de rechtsbijstandsverzekeringen. Dit zou dus strikt gereguleerd moeten worden door de overheid, waar Regan ook op wijst (zie daarover paragraaf 4.3). Spong wijst erop dat de opzetclausule (waardoor een verzekeraar niet uitkeert als er opzet of grove schuld in het spel was) dan aangepast zou moeten worden; anders vallen alle misdrijven erbuiten. Hierdoor zou wel de premie stijgen. Wladimiroff stelt daarnaast voor dat er diverse aanvullende verzekeringen mogelijk zouden zijn, voor bijvoorbeeld grotere of ernstigere strafzaken.

Wladimiroff en Hanenberg lijken voorstander van een systeem waarbij alle zaken onder de verzekering zouden vallen. Zoals te lezen is in paragraaf 4.4. is dat in Zweden niet het geval en is Wejedal daar voorstander van. Volgens Wejedal is de ratio van dit stelsel dat het publieke geld met name wordt uitgegeven aan typen zaken die niet commercieel levensvatbaar zijn (en waar de markt dus onvoldoende antwoord op heeft), zoals te lezen is in paragraaf 4.3. De kosten worden zo functioneel verdeeld tussen de Staat / de belastingbetalers en de markt / de verzekeraars. Daardoor zijn de verzekeringspremies niet te hoog en heeft de overheid een ruim budget over om te besteden aan de onverzekerbare zaken, zoals strafzaken.

Losse verbeteringen van het Nederlandse stelsel naar Zweeds model zijn te vinden in paragraaf 6.7.

### 6.2.2. Contra

Een vaak gehoord principieel bezwaar is, dat het verzekeren en financieren van het recht op gefinancierde rechtsbijstand een overheidstaak is, die niet mag worden afgeschoven op rechtsbijstandsverzekeraars. Bij rechtsbijstandsverzekeraars zouden financiële motieven leidend zijn, terwijl – in de woorden van Scheltes – het recht verder gaat dan een economische afweging. Een familierechtadvocate en Van den Biesen stellen dat

---

<sup>418</sup> HvJ-EU 7 november 2013, *NJ* 2015, 54, m.nt. H.B. Krans (*Sneller t. DAS Nederlandse Rechtsbijstand*). Zie ook Commissie-Barkhuysen 2015, p. 22.

rechtsbijstandsverzekeraars een commerciëlere instelling hebben en winstoptimalisatie willen; hun doel is om zo min mogelijk te betalen. Volgens Scheltes sturen de juristen soms enorm aan op een schikking, zodat ze er verder geen tijd en energie aan kwijt zijn. Sociaal advocaten hebben een een-op-een-relatie met hun cliënt, willen hun boterham verdienen en staan er anders in; daarom besteden ze ook zoveel uren aan zaken. Spigt vindt het afschuiven op rechtsbijstandsverzekeraars principieel onjuist, omdat hun werkwijze gebaseerd is op een economisch model, dat “*altijd druk oplegt of het een onsje minder kan*”. Overheden zijn minder gericht op winst en daarom is deze prikkel minder bij overheidszorg.

Spong benadrukt dat in het strafrecht mensen ongewild, ongevraagd én onterecht in rechte worden betrokken door het OM (de overheid).<sup>419</sup> Hier kan tegenin gebracht worden dat vaker personen – weliswaar ongewild en ongevraagd – wel terecht in rechte worden betrokken door het OM. Daarom meent Spong dat de overheid primair verantwoordelijk is om te zorgen voor een adequate gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken.

Daarnaast worden praktische bezwaren naar voren gebracht: volgens Boersema zou het niet voordeliger zijn voor de overheid, omdat een groot deel van de personen die in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, de premie niet zou kunnen betalen, waardoor de overheid structureel zou opdraaien voor de kosten van de premies. Naar mijn mening zou je de vergelijking kunnen maken met de zorgtoeslag. Nu hoeft de overheid slechts incidenteel toevoegingen te vergoeden. Boersema wijst er ook op dat mensen de noodzaak van de verzekering niet zouden inzien, omdat – en andere respondenten beamen dat – rechtsbijstand voor de meeste mensen (ook voor politici) erg abstract is, totdat ze ermee worden geconfronteerd.

Ook geven meerdere respondenten aan dat rechtsbijstandsverzekeraars niet zitten te wachten op deze doelgroep. Als voorbeeld wordt de Legal Guard-pilot aangehaald. Ook vrezen ze dat veelvoorkomende zaken juist zullen worden uitgesloten. Karreman geeft aan dat het verzekeringsstelsel serieus is bestudeerd door het ministerie, maar dat dat stelsel stukloopt op onverzekerbare zaken. De overheid zou dan een vangnet moeten organiseren, en dat loopt ook vast op de afspraken binnen het huidige regeerakkoord, waarin staat dat geen rechtsgebieden mogen worden uitgesloten. Ten dele zouden mijns inziens deze bezwaren kunnen worden weggenomen door strakkere overheidsregels over de reikwijdte van de verzekering en door een vangnet van de overheid, zoals Regan voorstelt. Dit zou wel tot gevolg kunnen hebben dat de premies van de rechtsbijstandsverzekeringen zullen stijgen.

Daarbij delen meerdere respondenten, vooral degenen die in het familierecht werkzaam zijn, de zorg dat rechtsbijstandsverzekeraars niet in staat zijn om zich het specialisme (het helpen van deze doelgroep) eigen te maken, en dat het niveau niet gegarandeerd zal zijn. Volgens Boersema is de sociale advocatuur een specialisme. Zo heb je bepaalde vaardigheden nodig om analfabetische cliënten te helpen, die niet telefonisch geholpen kunnen worden of geen formulieren kunnen invullen. Een andere familierechtadvocate vult aan dat het coachen van deze mensen veel geld kost: hoe moeten ze omgaan met hun ex, hoe maken ze een regeling voor hun kinderen? Als dat coachen niet lukt en ze komen er met de wederpartij niet uit, dan ziet de familierechtadvocate de schade voor de kinderen tijdens de echtscheiding al aankomen. Boersema en de familierechtadvocate benoemen de gevolgen als het niet meteen goed opgelost

---

<sup>419</sup> Spong (interview d.d. 27 januari 2020).



wordt: lijdende kinderen die uithuisgeplaatst worden, die later ook gaan scheiden met dit voorbeeld in hun achterhoofd, die psychologische hulp nodig hebben en die sneller werkloos worden. Deze bezwaren zouden naar mijn mening wellicht deels kunnen worden weggenomen door te verplichten dat de rechtsbijstandsverzekeraars advocaten inhuren, zoals in Duitsland. Westhoff geeft aan dat, mocht er gekozen worden voor een volksverzekering, hij die Duitse regeling een goede oplossing zou vinden.

Bovendien wijst een familierechtadvocate op het gevaar van tegenstrijdige belangen, die zij nu al ervaart als cliënt en wederpartij dezelfde rechtsbijstandsverzekeraar hebben. Het kan dan in het belang van de rechtsbijstandsverzekeraar zijn om terughoudend op te treden voor de partij die zij zelf bijstaat, met als gevolg dat niet alleen de kosten van de rechtsbijstand voor die partij worden beperkt, maar ook de kosten voor de bijstand door een externe advocaat voor de wederpartij.

Tot slot: Westhoff wijst erop dat het kiezen voor een stelsel met een volksverzekering alléén het financiële probleem zou oplossen. Vele vragen blijven dan nog onbeantwoord: *“Hoe trek je mensen aan? Hoe kan je ze zinvol werk laten doen? Hoe geef je adequate rechtshulp? Hoe geef je je grenzen aan met betrekking tot welke zaken niet te bepleiten zijn?”* Mocht er gekozen worden voor een volksverzekering, dan zou het volgens Westhoff een forfaitair stelsel moeten zijn, waarbij wel altijd de mogelijkheid bestaat om een principiële zaak aan de Hoge Raad voor te leggen. De verzekeraars zouden niet het laatste woord mogen hebben, anders rem je de rechtsontwikkeling.

### 6.2.3. Afweging

Het zou mijn voorkeur hebben om bij een dergelijk stelsel naar Zweeds model de kosten en rechtsgebieden functioneel te verdelen over de overheid en de rechtsbijstandsverzekeringen. Hierdoor zou de overheid verantwoordelijk blijven voor in ieder geval het strafrecht en geldt niet op elk gebied het marktmechanisme. Ook zouden naar mijn mening private advocaten moeten worden ingehuurd door de verzekeraars.

Het uitsluiten van zeer ingrijpende en veelvoorkomende problemen in het bestuursrecht en familierecht, en juridisch advies en lichte bijstand aan mensen die een rechtsbijstandsverzekering hadden moeten hebben, vormen een achilleshiel van het Zweedse stelsel. Mocht Nederland elementen van het Zweedse stelsel implementeren, dan dienen er dus wel zodanige regels over de dekking van rechtsbijstandsverzekeringen en het publieke vangnet te zijn, dat er geen hele groepen, geen hele rechtsgebieden of elementaire juridische behoeftes zoals juridisch advies, doorheen glippen. Met Westhoff ben ik van mening dat daarna alsnog vele vragen onbeantwoord blijven.

Of het wenselijk is om het Zweedse model te implementeren, is daarom de vraag. Enkele kleinere elementen van het Zweedse stelsel zouden naar mijn mening wel het Nederlandse stelsel toekomstbestendiger kunnen maken. Deze staan vermeld in paragraaf 6.7.

## 6.3. Het Ierse huis

In het Ierse huis zou rechtsbijstand (voornamelijk) verleend worden door overheidsjuristen, die in loondienst zijn van de overheid.

### 6.3.1. Pro

Twee respondenten zien de meerwaarde van een systeem waar juristen en/of advocaten in loondienst van de overheid de gefinancierde rechtsbijstand zouden verzorgen. Scheltes is van mening dat het marktmechanisme dient te verdwijnen en moet worden vervangen door goede faciliteiten en voldoende loon voor advocaten in loondienst. Hij vond de Bureaus voor Rechtshulp goed functioneren. Hij wijst wel op het belang van het voorkomen van bureaucratie en het stellen van goede randvoorwaarden. Scheltes schat ook in dat collega's in het straf- en bestuursrecht geen voorstander zullen zijn vanwege vrees voor hun onafhankelijkheid.

Een collega uit het strafrecht, die wel iets ziet in een dergelijk model (al zou het verzekeringsmodel zijn voorkeur hebben), is Wladimiroff. Wladimiroff heeft gewerkt voor verschillende tribunalen, zoals het Joegoslaviëtribunaal, met een eigen *Office of the Defence*. Daar werken juristen die meestal praktijkervaring hadden opgedaan als strafadvocaat. Zij zijn in loondienst van het tribunaal. Desgewenst krijgen verdachten een jurist toegewezen wanneer zij een advocaat nodig hebben. De verdachten kunnen zelf een advocaat kiezen, mits deze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. De verdachte of het tribunaal betaalt deze advocaat. Ook kan een jurist incidenteel worden ingezet voor routekwesties (zoals de verlenging van een gevangenhouding of het horen van getuigen) naast een toegevoegde advocaat, zodat de advocaat niet over hoeft te vliegen. Wladimiroff heeft zelf ervaren dat deze juristen kwalitatief werk kunnen leveren. Het verwijt dat zo'n bureau van juristen niet onafhankelijk zou zijn, is in zijn ogen – net als in de ogen van Karreman – te ondervangen. Ook Scheltes geeft aan dat in de rechtspraak wel degelijk onafhankelijke ambtenaren werkzaam zijn.

Karreman ziet wel voordelen in het Ierse stelsel, maar merkt op dat de sociale advocaten dat meestal niet willen. Het bewaken van de onafhankelijkheid van advocaten in loondienst kun je volgens haar gewoon regelen door een stichting ertussen te plaatsen. Ze wijst er daarbij op dat rechters ook ambtenaren zijn met een bijzondere, onafhankelijke status.

Mocht er (ondanks dat zijn voorkeur daarnaar niet zou uitgaan) toch gekozen worden voor een dergelijk stelsel, dan stelt Hanenberg dat er dan een heel sterk professioneel statuut zou moeten zijn. Ook zouden de advocaten altijd onder de hoede van de NOvA en lokale dekens moeten vallen, en geen enkele verantwoordelijkheid over de inhoud van de zaken verschuldigd moeten zijn aan de overheid.

### 6.3.2. Contra

Juist de onafhankelijkheid vormt de voornaamste zorg van de respondenten die geen aanhanger zijn van een dergelijk stelsel. Advocaten zouden volledig afhankelijk worden van de overheid en dus hun onafhankelijkheid verliezen. Volgens Hanenberg moeten advocaten vrij zijn om zelf afwegingen te maken in een zaak, en moet voorkomen worden dat de overheid een stevige vinger in de pap krijgt. Boersema stelt dat het gevaar bestaat dat iets wordt besloten, dat niet het beste is voor de rechtzoekende, maar wel voor de justitiebegroting. Ook Scheltes geeft toe dat als je afhankelijk bent qua geld, je waarschijnlijk ook afhankelijk bent qua inhoud.

Een familierechtadvocate meent dat je juist onder ogen moet zien dat die afhankelijkheid er is, en dat er waarborgen moeten worden ingesteld. Volstreekte onafhankelijkheid zou niet haalbaar zijn omdat de financiering van de overheid komt. Hanenberg wijst er ook op dat er

nu al advocaten parttime in loondienst werken voor een overheidsinstantie. Er zijn discussies over de vraag, of een advocaat naast werk in loondienst voor bijvoorbeeld de gemeente, ook nog zaken daarnaast mag doen. Van den Biesen wijst erop dat het idee van het ministerie om advocaten op contractbasis te laten werken, juist één van de redenen was om de VSAN op te richten.

Van den Biesen wijst op het feit dat ervaring met de Bureaus voor Rechtshulp leert dat zij problemen hadden met hun onafhankelijkheid. De Bureaus werden de ingang van de overheid; zo bepaalde de overheid, hoelang de intakegesprekken mochten duren. Ook – juist – in de rechtspraak is onafhankelijkheid een toenemend onderwerp van gesprek. Van den Biesen schetst dat het een gevoelige balans is, als die er al is. De rechters strijden met het ministerie om de financiering. Zodra het ministerie kleine veranderingen suggereert, zijn ze in wezen de rechterlijke macht aan het beperken. Als het gewoon is dat ze zich mengen in kleine zaken, gaan ze zich mengen in grote zaken. Boersema vult aan dat de bezuinigingen ook de rechtspraak beperken.

Van den Biesen en Hanenberg hebben beiden bij hun werkzaamheden voor Lawyers4Lawyers processen van advocaten tegen de overheid gezien, bijvoorbeeld in Turkije. Hanenberg merkt ook dat Polen de verkeerde kant op gaat en is daarom huiverig voor iedere vorm van overheidscontrole op de advocatuur. Van den Biesen leerde hoe breekbaar de onafhankelijkheid van de advocatuur is, en hoe gemakkelijk advocaten door minder democratische regeringen als de vijand beschouwd worden. Advocaten en journalisten zijn volgens Van den Biesen de grootste luizen in de pels van regimes: journalisten zijn de verdedigers van het vrije woord en advocaten zijn verdedigers van de rechten van individuen. De waarde van een advocaat in een rechtvaardige samenleving is het verdedigen van individuen *“die onder de voet dreigen te worden gelopen, of aan wie het zwijgen wordt opgelegd”*. Ook zag hij dat er slechts een kleine stap voor nodig is, voordat een regering zich keert tegen de advocatuur, de essentiële schakel in de rechtsbedeling.

Daarbij wijzen meerdere respondenten erop dat je eigenwijze dwarsliggers nodig hebt, die de grenzen van de jurisprudentie verleggen. Van den Biesen wijst erop dat de sociale advocatuur veel zaken voor het eerst heeft gedaan en daarmee rechtspraak creëerde. Boersema en Van den Biesen vrezen dat ambtenaren niet die extra stap voor hun cliënt zullen maken, en de grenzen van de wetgeving niet zullen opzoeken. Ze vrezen bijvoorbeeld dat het niet meer mogelijk zal zijn dat iemand desnoods tot de EHRM procedeert om te toetsen of de wetgeving nog bij de tijd is. Als concreet voorbeeld noemt Westhoff dat niet een ambtenaar, maar de vrije sector aanklaartte dat vrouwen werden gediscrimineerd in het stelsel van sociale verzekeringen.

Ten slotte wijst Westhoff op het argument van hoogleraar Schuyt in de jaren 70, dat het gevaar op de loer ligt dat je een bureaucratische eenheidsworst krijgt. Dan krijg je een systeem in een systeem, met eigen regels over wanneer wel of niet wordt opgetreden en wanneer wat geadviseerd moet worden (zie ook paragraaf 2.3.1).

### 6.3.3. Afweging

Naar mijn mening is de stabiliteit die het Ierse stelsel biedt prettig: een sociaal advocaat hoeft geen ondernemer te zijn en het loon en de faciliteiten staan vast. Als de opleiding goed geregeld wordt, zou mijns inziens ook kwalitatieve rechtsbijstand verleend kunnen worden.

Daarentegen vrees ik wel voor de onafhankelijkheid van de advocatuur bij dit stelsel, zeker nu dit bij de Bureaus voor Rechtshulp een heikel punt was en bij de rechtspraak momenteel is. Recente ontwikkelingen in Polen, Hongarije en Turkije manen tot voorzichtigheid.

De twee achilleshielen van het Ierse stelsel dienen naar mijn mening daarnaast te worden voorkomen: de beperkte toegang tot het recht bij bestuursrechtzaken, en de lange wachttijden. De eerste achilleshiel zou verholpen kunnen worden door, net als nu grotendeels het geval is, het bestuursrecht wel in te sluiten in het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. De tweede achilleshiel zou voorkomen kunnen worden door voldoende advocaten en juristen in loondienst te nemen.

Ook bij het Ierse stelsel kan men zich dus afvragen, of het implementeren daarvan raadzaam is. Enkele kleinere elementen uit het Ierse stelsel zouden naar mijn mening wel het Nederlandse stelsel toekomstbestendiger maken. Deze zijn opgenomen in paragraaf 6.7.

## 6.4. Het Huis voor Rechtshulp

In het Huis voor Rechtshulp zou het Juridisch Loket worden vervangen door een herintroductie van de Bureaus voor Rechtshulp.

### 6.4.1. Pro

Verschillende respondenten geven aan dat het Juridisch Loket plaats zou moeten maken voor de herintroductie van de Bureaus voor Rechtshulp, omdat het Juridisch Loket in zijn huidige vorm weinig zou toevoegen (zie daarvoor paragraaf 3.5.8.). Spigt vindt een voordeel van de Bureaus voor Rechtshulp vergeleken met het Juridisch Loket dat ze voorwerk deden en zaken informeler afhandelden, zoals minister Dekker beoogt. Volgens Scheltes werkten daar allemaal juristen, die ook inhoudelijk advies gaven en zaken zelf af konden doen. Enerzijds vraagt hij zich nu vaak af, waarom iets überhaupt naar hem wordt doorverwezen door het Juridisch Loket, en anderzijds heeft hij discussies over de toewijsbaarheid. Boersema ziet een rol voor een soort Bureaus voor Rechtshulp die fungeren als een eerste hulp bij juridische problemen. Karreman ziet hier ook wat in. Scheltes gaat een stapje verder en zou advocaten in loondienst meer ruimte geven om geschillen zelf af te handelen.

### 6.4.2. Contra

Zoals te lezen was in paragraaf 2.3.4, waren deze Bureaus voor Rechtshulp niet onomstreden. De kritiek van de respondenten richt zich met name op het feit dat de Bureaus voor Rechtshulp ook tweedelijns rechtshulp wilden verlenen en betalende zaken op zich wilden nemen. Volgens Van den Biesen was dat niet in het belang van de advocatuur. Er was ook onderlinge competitie, volgens Spigt. Dit was ook niet in het belang van de rechtshulp, vanwege de grip die de overheid zou krijgen op de vraag, welke zaken wel of niet gedaan werden. Westhoff stelt dat de Bureaus voor Rechtshulp juist een voorbeeld vormen van hoe het verkeerd kan gaan, omdat ze te veel in zichzelf gekeerd waren. Een ander knelpunt bij de Bureaus voor Rechtshulp was volgens Huls dat ze officieel wel onafhankelijk waren, maar in de praktijk het moeilijk vonden om zich te positioneren, omdat de beleidsmatige invloed van het ministerie groot was (zie paragraaf 2.3.4).

### 6.4.3. Afweging

Mocht uiteindelijk gekozen worden voor een Bureau-voor-Rechtshulp-achtige instantie, dan lijkt het mij van belang om onderzoek te doen naar de vraag, hoe afdoende ‘onafhankelijkheidsschotten’ tussen deze overheidsrechts-bijstandverleners en het ministerie geplaatst kunnen worden, omdat ik anders niet kan inzien hoe deze keer de onafhankelijkheidsproblematiek wel voorkomen zou kunnen worden.<sup>420</sup>

## 6.5. Het Huis voor Consultatie

In het Huis voor Consultatie zouden oud-advocaten (en/of rechters) oordelen over toevoegingsverzoeken.

### 6.5.1. Pro

Spigt is aanhanger van een systeem met een triage à la de Bureaus voor Consultatie. De Raad voor de rechtspraak zou met oud-advocaten, soms één ambtenaar, een toevoegingsverzoek moeten toetsen. Zo staan er voldoende schotten tussen de gebruiker en de overheid, die de rekening betaalt. Volgens Spigt is de advocatuur de enige die dit voldoende onafhankelijk en objectief kan. Er mag volgens Spigt best een controlemechaniek worden ingebouwd, bijvoorbeeld via het tuchtrecht of de Nationale ombudsman. Dit idee zou naar mijn mening aansluiten bij het eerdergenoemde voorstel van Wladimiroff, waarbij advocaten per arrondissement een triagesysteem oprichten en bepalen, welke zaak toevoegingswaardig is.

### 6.5.2. Contra

Zoals te lezen is in paragraaf 2.3.1. vormde het toenmalige systeem met Bureaus voor Consultatie en een bewijs van onvermogen voor sommige rechtszoekenden een te grote drempel. Sterker nog, dit stelsel vormde de aanleiding van het ‘Zwarte Nummer’ van *Ars Aequi*, de rechtswinkels, advocatenkollektieven en de ‘geboorte’ van het huidige systeem. Uiteraard waren er meerdere factoren die een leemte in de rechtshulp veroorzaakten, maar men kan aanvoeren dat alsnog moet worden opgepast dat die drempels niet geherintroduceerd worden.

### 6.5.3. Afweging

Mocht gekozen worden voor een dergelijk systeem, zou naar mijn mening wel acht moeten worden geslagen om drempels niet te herintroduceren. Dat lijkt mij echter niet ondoenlijk. Daarnaast zou van overheidswege kunnen worden opgeworpen, dat hierbij nog meer de slager zijn eigen vlees zou keuren. Als men echter zorgt dat er oud-advocaten of zeer ervaren advocaten, met eventueel een ambtenaar, in deze bureaus zouden plaatsnemen, zouden zij naar mijn mening juist beter dan een overheidsfunctionaris zonder praktijkervaring in staat zijn om te beoordelen, of een verzoek redelijk is. Zeker als het om oud-advocaten gaat, omdat zij geen enkel eigen belang meer hebben bij het ‘vlees’. Zij zijn zich er meer van bewust, op welke wijzen een advocaat misbruik kan maken, en of een bepaalde zaak daadwerkelijk kans van slagen heeft, omdat zij zelf in de advocatuur werkzaam waren. De respondenten die ik sprak, waren zich bewust van het misbruik dat sommige zwakke broeders maken van het

---

<sup>420</sup> De studenten van *Ars Aequi* stelden ook een ontwerp voor, in de trant van het wetsvoorstel van minister Donker. Ook zij wezen al op het reële probleem van afhankelijkheid van de overheid. Zie *Ars Aequi* 1970, p. 309.

systeem, en waren daar ook fel op tegen. Naar mijn mening zouden zij daarom beter de triage kunnen uitvoeren dan een overheidsfunctionaris (tenzij alle overheidsfunctionarissen zelf werkzaam zijn geweest in de sociale advocatuur).

Naar mijn mening zouden ook (of in plaats van advocaten) rechters plaats kunnen nemen in dit bureau voor consultatie. Zij staan er verder van af dan advocaten zelf, maar beschikken ook over voldoende inhoudelijke kennis om te bepalen of een zaak toevoegingswaardig is. Zoals is aangegeven in de paragrafen 4.2 en 5.2, wordt in Zweden en Ierland het oordelen over toevoegingsverzoeken deels overgelaten aan de discretie van de rechtbank.

## 6.6. Het IKEA-huis

In het IKEA-huis wordt het huidige stelsel op specifieke punten verbeterd, maar blijft het fundament hetzelfde.

### 6.6.1. Pro

Zoals al naar voren is gekomen in paragraaf 3.8, vinden veel respondenten het een goed idee om het huidige stelsel te optimaliseren, in plaats van te opteren voor een complete herziening, zoals de minister voor ogen heeft. De respondenten geven aan dat het fundament van het huidige stelsel voldoet. Bijna elke respondent ziet ruimte voor verbetering, maar op enkele uitzonderingen na vindt men niet dat dit een gehele stelselwijziging rechtvaardigt. Het updaten en op specifieke punten verbeteren zou voldoende zijn. Het kind zou niet met het badwater moeten worden weggegooid. Dit kan erop duiden dat het gros van de sociaal advocaten dit ook vindt, maar gezien het bescheiden omvang van dit onderzoek kan het ook zo zijn dat zij hier anders tegenaan kijken. Deze verbeteringen worden weergegeven in de volgende paragraaf, omdat sommige verbeteringen ook kunnen worden toegepast in combinatie met andere scenario's.

### 6.6.2. Contra

Zoals eerder is opgemerkt, zijn er volgens sommige respondenten (en het ministerie) radicalere veranderingen nodig, bijvoorbeeld vanwege het door het ministerie aangevoerde budgetteerprobleem en het marktmechanisme in het huidige stelsel.

### 6.6.3. Afweging

Dit scenario heeft ook mijn voorkeur, omdat de eerdere vier scenario's allen vragen om het aanbrengen van ingrijpende wijzigingen. Dit kan in de praktijk lastig zijn om uit te voeren en kan achteraf ook duurder uitvallen dan begroot. Daarnaast kost de stelselherziening op zich zelf ook geld, aangezien nieuwe wetgeving moet worden opgesteld, adviesbureaus worden ingeschakeld, onderzoeken moeten worden gedaan, et cetera. Men kan ook aanvoeren dat het verstandiger is om het geld, dat nu besteed wordt aan het ontwikkelen van een nieuw stelsel, te investeren in het verbeteren van het huidige stelsel. Het wijzigen van het huidige stelsel moet leiden tot minder grote financiële risico's, minder rechtsonzekerheid voor de rechtzoekende, minder risico op stoppende sociaal advocaten, en minder risico op het beperken van de toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groep in onze samenleving dan bij een volledige herziening. Bovendien kleven aan de andere vier scenario's praktische en principiële bezwaren, zoals te lezen is in de vorige paragrafen.

## 6.7. Losse verbeteringen

Op basis van mijn analyse en de gesprekken die ik heb gevoerd, ben ik tot 26 losstaande, kleinere maatregelen gekomen, die individueel ook al kunnen bijdragen aan een toekomstbestendiger stelsel. Aangezien ik met een zorgvuldig gekozen, maar toch beperkte groep respondenten gesproken heb, kan het zijn dat Nederlandse sociaal advocaten nog meer oplossingen kunnen bieden voor de huidige problematiek, dan de 26 verbeteringen die zijn opgenomen. In beginsel zijn de verbeteringen individueel te combineren met de meeste scenario's. De verbeteringen zijn geclusterd onder de clusters kwaliteit, vergoedingen en algemeen.

### *Kwaliteit*

#### A. Peerreview

Peerreview (collegiale toetsing) is volgens Hanenberg een goede manier om te komen tot algemene kwaliteitsnormen. Ook Scheltes vindt peerreview het ultieme middel. Scheltes wijst wel op de kosten die dat middel met zich meebrengt (voor de tijd van de collega en van de advocaat zelf). Hanenberg betwijfelt dat het duur zou worden, gezien het feit dat de baggerzaken er dan uit gefilterd zouden worden. Hij benadrukt de voordelen die peerreview biedt in Schotland. Het doel ervan was, dat er alleen op de prijs kon worden geconcurrereerd, maar dat het kwaliteitsniveau verzekerd was. De bedenker Patterson stelde twee randvoorwaarden op: a) de peerreviewer krijgt evenveel betaald als de advocaat en b) de peerreviewer mag er niet zijn werk van maken en moet vooral advocaat blijven. In Schotland is het ook mogelijk om een advocaat te verwijderen op grond van blijvend slechte resultaten bij peerreview, maar dit schijnt niet of nauwelijks te gebeuren.

Hanenberg stelt dat daarvoor nu weinig animo is vanwege de boosheid over het huidige stelsel; dat mensen extra eisen opgelegd krijgen, terwijl ze het al zo moeilijk hebben. Ook vindt men dat de tijd beter besteed kan worden aan zo veel mogelijk zaken. Hanenberg meent dat advocaten met peerreview kunnen gaan werken, als ertegenover staat dat ze er een betere advocaat van worden en ze er goed voor betaald zouden worden. Zowel Scheltes als Hanenberg zijn van mening dat alleen extra vereisten kunnen worden gesteld, als daar een adequate beloning tegenover staat.

Naar mijn mening wordt de beste kwaliteitsborging niet gevormd door extra controles van bovenaf, maar door peerreview: de slager keurt de andere slager (net als bij intervisie in de medische sector). Slagers weten hoe je goed vlees snijdt, welke gedachtes achter bepaalde keuzes schuilen, en hoe je een loopje kunt nemen met de regels. Slagers kennen hun beroepswereld beter dan elke buitenstaander. Dit lijkt mij in de advocatuur ook het geval. Wellicht zou ook op basis van de uitkomst van de peerreview een kwaliteitstoelage kunnen worden toegekend. Na verloop van tijd zouden er best practices kunnen worden opgesteld, omdat er peerreviewcasussen besproken worden tijdens een vorm van gestructureerde feedback.

#### B. Meer tuchtrechtelijke mogelijkheden

Van den Biesen meent dat het verwijderen van misbruikers beter georganiseerd kan worden, waarbij gebruik gemaakt wordt van het tuchtrecht. Scheltes stelt voor dat gebruik gemaakt wordt van de automatisering. Van den Biesen betwijfelt overigens of het stelsel veel

goedkoper zou worden (de kosten van misbruik zijn nooit onderzocht), maar zo zou de advocatuur in ieder geval niet meer het verwijt gemaakt kunnen worden, dat ze misbruik maakt van het systeem. Hanenberg wijst er wel op, dat de effectiviteit van het tuchtrecht verbeterd is omdat de tuchtrechter meer op kwaliteit is gaan toetsen. Hierdoor verlaten advocaten die toegaven aan de perverse prikkel om zo veel mogelijk zaken te doen voor een zo hoog mogelijke omzet, langzamerhand het stelsel. Hanenberg geeft wel aan dat het heel lastig is om te controleren, wat goede dienstverlening precies is. Zoals besproken is in paragraaf 3.5.4, overlegt hij met andere dekens over kwaliteitscriteria. Ook benadrukt hij dat zij de moeilijkste groep in Nederland moeten controleren, namelijk de groep die de juridische weg kent. Daarnaast wijst Boersema erop, zoals ook beschreven is in paragraaf 3.5.4, dat cliënten van sociaal advocaten in vergelijking met die van andere beroepen de weg naar het tuchtrecht goed weten te vinden. Daarbij relativeert ze: elk beroep kent zwakke broeders.

### *Vergoedingen*

#### *C. Een fatsoenlijke vergoeding à la de commissie-Van der Meer*

Respondenten zijn voorstander van een fatsoenlijke vergoeding in lijn met de commissie-Van der Meer. Hanenberg en Van den Biesen stellen een berekeningsmethode voor, die mijns inziens parallel is aan de methode van de commissie-Van der Meer: stel vast, hoeveel je vindt dat een sociaal advocaat moet verdienen (bijvoorbeeld evenveel als een startende rechter) en vertaal dat in een uur- of zaaktarief, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal uren/zaken per jaar dat een advocaat zou moeten behandelen om dat inkomen te realiseren. Volgens Hanenberg moet je vanuit dat startpunt bekijken, wat iemand dan nodig heeft, hoe de praktijk georganiseerd moet zijn, en hoeveel zaken je dan zou kunnen doen. De volgende stap zou zijn om te kijken waar de kwaliteitsissues zitten, en daarna algemene kwaliteitsnormen laten opstellen.

#### *D. Een correctiemechanisme op het puntenaantal*

Een familierechtadvocaat geeft aan dat, als de bestede tijd per zaak de spuigaten uitloopt, de oorzaak daarvan onderzocht zou moeten worden, en het puntenaantal aangepast zou moeten worden. Nu wist de Raad voor Rechtsbijstand al twintig jaar dat het puntenaantal en de daadwerkelijk bestede tijd per zaak steeds meer uit elkaar waren gaan lopen.

#### *E. Het beter vergoeden van schikken*

Zoals is geconstateerd in de paragrafen 3.3 en 3.5.6, constateerden de commissie-Van der Meer en enkele respondenten dat schikken te weinig beloond wordt. Zo zijn bij echtscheidingen viergesprekken gebruikelijk geworden: een stuk of drie gesprekken van een paar uur met beide partijen. Deze viergesprekken kosten meer uren dan een procedure, maar de vergoeding is lager dan voor een procedure. Volgens een familierechtadvocate moet je het omdraaien: procederen wordt niet overgewaardeerd, maar schikken wordt ondergewaardeerd. Procederen wordt nu al niet gestimuleerd, omdat die procedure een advocaat veel meer tijd kost dan de punten die vergoed worden. Ook het schikken of het zoeken van overleg wordt onvoldoende gewaardeerd. Advocaten laten het schikken nu niet voor die “habbekrats” die ze krijgen voor een procedure die maanden duurt (en een betaling die dus maanden op zich laat wachten). Als ze beter gewaardeerd zouden worden, zouden ze zaken ook kritischer selecteren. Het schikken dient dus beter beloond te worden.



#### F. Een Zweedse kwaliteitstoelage en betaling per uur met urenplafond

Zoals is gesuggereerd in paragraaf 4.8, zou Nederland de Zweedse kwaliteitstoelage kunnen implementeren. Het uurtarief kan in Zweden aangepast worden op basis van onder andere vaardigheden en zorgvuldigheid. Hiermee zou men tegemoet kunnen komen aan de in paragraaf 3.2 genoemde kritiek van Terlouw e.a., namelijk dat het Nederlandse stelsel een kwaliteitsprikkel mist. Als de peerreview ingevoerd wordt, zou de kwaliteitstoelage kunnen worden gekoppeld aan de score van de peerreview. Het zou wenselijk zijn om te onderzoeken, waarom de kwaliteitstoelage in Nederland weer is afgeschaft. Bij de nieuwe regeling dient rekening te worden gehouden met wat toen mis ging.

Zoals is voorgesteld in paragraaf 4.8, kan wellicht worden onderzocht of een betaling per uur met uniform urenplafond van een bepaald aantal uur dat je kunt declareren, van waarde zou kunnen zijn in Nederland. Dit vormt namelijk een simpel systeem waardoor de uitvoeringskosten en -last voor alle betrokkenen zouden kunnen dalen. Aangezien Zweedse advocaten hebben aangegeven dat 100 uur vaak te weinig is, is wel duidelijk dat het trekken van de juiste grens moeilijk is.

#### G. Een afkoopsom voor gedwongen niet-gepensioneerde sociaal advocaten

Zoals is geconstateerd in paragraaf 3.5.9, zijn er sociaal advocaten die nu niet met pensioen kunnen, omdat ze geen pensioenvoorziening hebben opgebouwd. Sommigen zijn echter niet meer zo scherp als vereist is voor een advocaat. Sommigen die wel stoppen, belanden zelfs in de schuldsanering. Hanenberg stelt voor dat de minister een afkoopregeling opstelt, zodat sociaal advocaten in de pensioengerechtigde leeftijd kunnen stoppen als zij dat willen.

#### *Algemeen*

#### H. Naar Iers voorbeeld bij winst de kosten verhalen om gelijkheid te bevorderen

Als een rechtzoekende een geldbedrag krijgt toegewezen, worden er kosten voor de gefinancierde rechtsbijstand verhaald, zoals te lezen is in paragraaf 5.6. Dit is een *clawback*, zie paragraaf 2.2. De gedachte hierachter is het gelijkheidsbeginsel: zo wordt de ongelijkheid tussen een partij met én zonder gefinancierde rechtsbijstand verkleind, omdat beiden dan de proceskosten moeten dragen. Enerzijds klinkt dit niet zo sympathiek (het 'afpakken' van toegewezen geld van onvermogenen). Anderzijds kan zo de ongelijkheid tussen personen die aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand, en de middengroep die dat (net) niet kan (zoals Karreman signaleert), verkleind worden. Voor regels en uitzonderingen zou men inspiratie kunnen halen uit het Ierse stelsel. Men zou dan moeten beslissen of de daadwerkelijke kosten worden afgetrokken (zoals dat gaat in Ierland), of dat de kosten gemaximaliseerd worden (bijvoorbeeld via een maximum of een fictief kostenbedrag per punt per zaak).

#### I. Ierse en Zweedse rechterlijke discretie bij toevoegingsverzoeken (en hoogte van de vergoeding)

In Ierland (en in Zweden in mindere mate) worden veel beslissingen over toevoegingsverzoeken toevertrouwd aan de discretie van de rechtbank, waardoor per geval een rechtvaardig besluit kan worden genomen, dat is toegespitst op de situatie, zoals te lezen is in de paragrafen 4.1, 4.5 en 5.4. Het lijkt mij dat zeker de rechterlijke macht objectief en deskundig genoeg is om daarover te beslissen. Dit zou een aanvulling op (of vervanging van) de toets door de Raad voor Rechtsbijstand kunnen vormen. Dat brengt echter wel onzekerheid

voor de rechtzoekende met zich mee, zeker in strafzaken. Daarom zouden naar mijn mening vanuit de rechterlijke macht richtlijnen moeten worden opgesteld, om deze onzekerheid te voorkomen.

Daarnaast zou naar Zweeds voorbeeld ervoor kunnen worden gekozen om rechters te laten oordelen over de hoogte van de vergoeding voor de sociaal advocaat, zoals te lezen is in paragraaf 4.6. De rechter zou kunnen oordelen of het aantal gedeclareerde uren (en eventueel de gedeclareerde kwaliteitstoelage, zie paragraaf 4.5.2) redelijk is. Dit zou de controle door de Raad voor Rechtsbijstand op dit punt kunnen vervangen.

#### J. Betere samenwerking tussen eerste en tweede lijn

Boersema stelt dat er een betere samenwerking tussen de eerste en de tweede lijn zou moeten komen, door meer regionaal overleg tussen advocatuur, maatschappelijk werk en sociaal werk. Mijns inziens zou ook jeugdzorg hieraan kunnen worden toegevoegd, gezien het belang van jeugdzorg in familierechtzaken. Naar mijn mening zou dit idee aansluiten bij de visie van de plannen van minister Dekker.

#### K. Het verbeteren van het functioneren van de ggz, maatschappelijk werk etc.

Een familierechtadvocate pleit er ook voor om het functioneren van het maatschappelijk werk, de ggz, gemeentes, het UWV en dergelijke onder de loep te nemen en te verbeteren, zodat het een “*geoliede machine*” wordt. Dan kunnen advocaten wel naar die instanties delegeren en erop vertrouwen dat het goed komt.

#### L. Een speciale maatschappelijk werker voor rechtsbijstand

Een goede oplossing van het probleem waar Hanenberg tegenaan loopt, namelijk dat maatschappelijk werkers niet bevoegd zijn om voor, tijdens én na rechtsbijstand de benodigde hulp te verlenen als ondersteuning voor de rechtzoekende, zoals het uitzoekwerk, het meegaan naar besprekingen en de zitting, lijkt mij de introductie van een maatschappelijk werker die specifiek deze ondersteuning als taak heeft (naar analogie van medewerkers van Slachtofferhulp, maar dan voor rechtzoekenden die gebruik maken van gefinancierde rechtsbijstand).

#### M. Eerst naar maatschappelijk werk of schuldhulpverlening, dán naar de advocaat

Een familierechtadvocate stelt voor dat rechtzoekenden eerst langs maatschappelijk werk of schuldhulpverlening worden gestuurd, bijvoorbeeld om het uitzoekwerk te doen. Daarna zouden ze dan na niet al te lange tijd worden doorverwezen naar een sociaal advocaat. Hiervoor is wel vereist dat maatschappelijk werkers en schuldhulpverleners een zeker niveau hebben, omdat het feitelijke verhaal vaak verweven is met de juridische kant van de zaak. Boersema meent dat je rechtskennis nodig hebt om mensen te kunnen adviseren en de juiste weg op te sturen.

#### N. Samenwerking met sociaal raadsliden of vraagwijzer in plaats van met Juridisch Loket

Een familierechtadvocate ziet meer in een samenwerking met de vraagwijzer of met sociaal raadsliden, dan met het Juridisch Loket. Als er niets juridisch speelt, kijken sociaal raadsliden, of de zaak naar maatschappelijk werk of de ggz kan. Als ze denken dat er iets juridisch speelt, pakken ze de telefoon om dat voor te leggen aan een sociaal advocaat.

#### O. Een comeback van de reclassering

Zoals in paragraaf 3.5.7 al is beschreven, hekelt Wladimiroff de bezuinigingen op de reclassering en op de zorg voor het gezin van de verdachte/veroordeelde. Naar mijn mening heeft het daarom meerwaarde om de reclassering meer te financieren, zodat een veroordeelde geholpen kan worden bij zijn/haar terugkeer in de samenleving, en het gezin van een veroordeelde bij het verwerken.

#### P. Het aanpassen van enkele beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand

Een paar respondenten lopen aan tegen beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand. Ze stellen verschillende aanpassingen voor. Enkele voorbeelden: Een familierechtadvocate stelt voor om de vereisten om een minimaal aantal mediations te hebben gedaan en het inschrijvingsgeld van € 2000,- te hebben betaald, alvorens mediations op toevoegingsbasis te mogen doen, aan te passen (zie paragraaf 3.5.9. voor meer details). Een andere familierechtadvocate stelt voor, dat het systeem de advocaat waarschuwt als iemand al bij een andere advocaat een toevoeging heeft aangevraagd. De Raad voor Rechtsbijstand beschikt immers over deze informatie in zijn systeem en kan dit dus bij de behandeling van de toevoegingsaanvraag terugkoppelen naar de advocaat. Spong geeft als voorbeeld dat hij wel bevoegd is om te oordelen over beslissingen van een rechter over een vordering van de benadeelde partij, maar niet bevoegd is om de benadeelde partij zelf bij te staan. Daarnaast meent hij dat het schrijven van een commentaar op een conclusie van een advocaat-generaal ook vergoed zou moeten worden. Ten slotte vindt hij – en anderen met hem – dat het geen dagtaak zou moeten zijn om een vergoeding voor bewerkelijke zaken aan te vragen.

#### Q. Het opstellen van beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand in samenwerking met de sociale advocatuur

Een familierechtadvocate stelt een structurele oplossing voor om beleidsregels waar sociaal advocaten tegen aanlopen, te voorkomen, namelijk dat de beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand niet meer eenzijdig worden opgesteld en daarmee ook opgelegd, maar in overleg met de sociale advocatuur worden opgesteld.

#### R. Het vervangen van de Raad voor Rechtsbijstand door een niet-ambtelijke organisatie

Westhoff heeft een grondigere maatregel voor ogen, namelijk dat een kleine, niet-ambtelijke instantie de rol van de Raad voor Rechtsbijstand overneemt. De Raad voor Rechtsbijstand is geen klankbord en inspirator voor de sociale advocatuur, maar een inspecteur. Een commissie zou moeten kijken hoe die respectvolle samenwerking eruit zou moeten zien.<sup>421</sup>

#### S. Het aannemen van (oud-)advocaten bij het ministerie, de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket

Om te zorgen dat bij het opstellen van het beleid de implicaties voor de praktijk duidelijk zijn, zouden wellicht (oud-)advocaten aangenomen kunnen worden bij de afdeling van het ministerie van Justitie, die gaat over de gefinancierde rechtsbijstand. Naar mijn mening zou dit vanwege dezelfde reden ook van waarde zijn bij de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket.

---

<sup>421</sup> Westhoff draagt Hans Hofhuis aan als voorzitter van deze commissie.

#### T. Een constructievere opstelling van overheidsinstanties

Boersema en een andere familierechtadvocate stellen dat overheidsinstanties moeten worden aangezet tot meer maatwerk en een constructievere opstelling om een probleem echt op te lossen. Nu worden burgers te vaak in het nauw gedreven doordat slechts een beroep op de regels wordt gedaan. Ook stelt de familierechtadvocate dat haar cliënten stelselmatig geen voet aan de grond krijgen bij overheidsinstanties, maar dat die instanties wel tot actie overgaan als een advocaat contact opneemt. De familierechtadvocate geeft aan dat dan een oorzaak van de huidige problemen wordt aangepakt, in plaats van dat symptomen worden bestreden.

#### U. Een commissie voor versimpelde wetgeving

Er was te lezen in paragraaf 3.5.2., dat sociaal advocaten signaleren dat wetgeving steeds ingewikkelder is geworden, waardoor een rechtzoekende niet zelf meer zijn/haar weg in het recht kan vinden. Volgens Scheltes zou wetgeving minder ingewikkeld en meer probleemgericht moeten zijn. Wellicht zou een commissie waarin ook advocaten zitten, per rechtsgebied kunnen kijken, waar bestaande wetgeving versimpeld kan worden, bijvoorbeeld bij de toeslagen. Mogelijk zou deze commissie ook kunnen meekijken bij nieuwe wetgeving, om zo veel mogelijk te voorkomen dat toekomstige wetgeving het recht verder compliceert.

#### V. Vooraf een ingewikkeldheidscheck bij nieuwe wetgeving

Naast dat vooraf de impact van wetgeving op de gefinancierde rechtsbijstand zou moeten worden getoetst, zoals staat in de plannen van minister Dekker, zou ook vooraf de impact op het totale rechtsgebied waarop de wet betrekking heeft, moeten worden getoetst, voor zover dit nog niet bestaat. Er dient te worden gecheckt of de nieuwe wet de totale regelgeving (onnodig) compliceert of juist simpeler maakt. Daarbij zou ook de mening van academici en ervaringsdeskundigen moeten worden meegewogen (wellicht in een soort panel). Als geconcludeerd wordt dat de totale regelgeving die betrekking heeft op dit onderwerp, juist gecompliceerder wordt door de nieuwe wet, zou de wet terug naar de tekentafel moeten. De opzet van de wet zou dan heroverwogen moeten worden.

#### W. Het aantrekken van jonge advocaten door het herpositioneren van het vak

Westhoff benadrukt het belang van maatregelen om jonge mensen aan te trekken. Ten eerste zouden advocatenkantoren betaald moeten worden voor het opleiden van jonge advocaten, zodat ze de ruimte krijgen om nieuwe mensen aan te nemen. Ten tweede moet men het vak aankleden, positioneren en aanzien geven om het aantrekkelijk te maken voor jonge advocaten. Er zou sociaal onderzoek moeten worden gedaan naar waarom mensen worden aangetrokken door een bepaald beroep, bijvoorbeeld een redelijke vergoeding, opleiding, regels, aanzien, kwaliteitsbewaking en een gewaardeerde verdediging. Als voorbeeld noemt hij een commissie met deskundigen, die bij de advocatenopleiding speerpunten bedenkt voor geïnteresseerden in de advocatuur. Daarnaast moet er worden gekeken of ze extra dingen kunnen doen, zoals het schrijven van rapporten en die dan sturen naar de politiek, net als in de jaren 70.

#### X. Een goedkopere, flexibelere en minder intensieve advocatenopleiding

Voor zover dit nog niet getackeld is door de vernieuwde advocatenopleiding en de plannen van de minister om advocatenkantoren tegemoet te komen qua opleidingskosten, zou moeten worden gekeken of de advocatenopleiding goedkoper kan. Ook zouden advocatenkantoren – of

de advocaat-stagiair(e) zelf, als deze de kosten draagt – gecompenseerd moeten worden voor de kosten van de opleiding, zoals het opleidingstarief en het betalen van loon op studiedagen. Daarnaast zou moeten worden gekeken of er minder contacturen en minder zelfstudie-uren mogelijk zijn. Bovendien zou moeten worden gekeken of advocaat-stagiair(e)s flexibeler hun onderwijsuren kunnen inplannen. Een familierechtadvocate had namelijk (juist) ingeschat dat het opleiden van advocaat-stagiair(e)s onmogelijk zou worden toen de huidige advocatenopleiding werd geïntroduceerd. Zoals te lezen was in paragraaf 2.3.5, werden de kosten verdriedubbeld, werd de studielast zwaarder en konden de cursussen niet meer zelf gekozen en dus ingepland worden.

#### Y. Commerciële advocatenkantoren die zich beraden over een andere maatschappelijke rol, zoals samenwerking met en praktische ondersteuning van de sociale advocatuur

Westhoff meent dat grote, commerciële kantoren meer moeten nadenken of dit de weg is die ze moeten gaan; een weg die volgens Westhoff te veel gericht is op winstmaximalisatie. Hij pleit niet voor de terugkeer van het pro-deosysteem, maar wel voor een andere maatschappelijke functie. Naar mijn mening sluit dit aan bij de constatering van Regan dat overheid en advocatuur samen zorg moeten dragen voor de rechtsbijstand voor minderbedeelden. Net als Westhoff merkt Regan op dat als (een deel van) de advocatuur de sociale advocatuur loslaat, het gevaar bestaat dat de maatschappelijke functie verloren gaat, en er een industrie ontstaat, gericht op haar eigen financiële winst.

Andere respondenten zien ook niets in de herintroductie van het pro-deosysteem. Alle respondenten geven aan dat je het er niet even bij kunt doen, vanwege de ingewikkelde wetgeving en de hoeveelheid bijbehorende rechtspraak. Verschillende respondenten geven aan dat sinds de jaren 70 er niet alleen een specialisme is ontstaan qua kennis, maar ook qua personen die je bijstaat. Boersema legt uit dat zij cliënten heeft, die iedere dag bellen met vraagjes of iets kwijt moeten vanuit hun emotie. Deze cliënten hebben vaak allerlei problemen en de advocaat moet de weg in de hulpverlening daarvoor goed kennen. Een andere familierechtadvocate stelt dat het voor hen heel lastig is om in te schatten hoe de belangen van de cliënten liggen, omdat het een heel ander slag mensen is, die op meer fronten klem lopen dan alleen bij dat juridische probleem. Als een cliënt in campingsmoking een chic commercieel kantoor binnenwandelt, zouden niet alleen deze cliënt, maar ook de andere cliënten en de medewerkers van dat kantoor zich niet op hun gemak kunnen voelen, volgens een andere familierechtadvocate.

Ook vinden respondenten het niet de taak van de commerciële advocatuur, maar primair de taak van de overheid om zorg voor toegang tot het recht te dragen. Boersema schetst: *“Het is niet de taak van medisch specialisten om te zorgen dat mensen toegang hebben tot medische hulp; zij voeren het uit. Het is de taak van de overheid om te zorgen dat alle burgers toegang hebben tot het recht.”* Daarom zijn er geen voorstanders te vinden onder de respondenten die zijn gevraagd naar het idee dat de commerciële advocatuur een deel van de winst zou moeten afdragen aan de sociale advocatuur. Hanenberg heeft naast principiële bezwaren ook praktische bezwaren: waar leg je de grens?

Dat minister Dekker wel een beroep doet op de commerciële advocatuur, past ook binnen Regans leer: de politiek kan de advocatuur aanspreken als zij niet haar bijlage levert aan het contract tussen de overheid en de advocatuur (waarin zij afspreken om samen zorg te dragen

voor de gefinancierde rechtsbijstand). Ook in de sociale advocatuur zijn mensen die daarover zo denken, want waar wel voorstanders voor zijn, is het bieden van praktische ondersteuning, zoals het beschikbaar stellen van bibliotheekfaciliteiten, IT-mogelijkheden en cursussen. Daarbij is men voorstander van meer samenwerking, zoals de samenwerking tussen Houthoff, Meesters a/d Maas en Op Zuid Advocaten. Advocaat-stagiair(e)s lopen één maand mee bij Meesters a/d Maas of Op Zuid Advocaten. Zo krijgen zij proceservaring (en hun procespunten) en worden de sociaal-advocatenkantoren ondersteund. Ook Karreman is hier voorstander van. Hanenberg wijst erop dat er ook meer samenwerking mogelijk is in concrete zaken, bijvoorbeeld wat betreft internationale aspecten.

#### Z. Efficiëntieslagen in procedures, wellicht afkomstig uit het buitenland

Sommige respondenten geven aan dat er ook specifieke efficiëntieslagen kunnen worden uitgevoerd per rechtsgebied. Een familierechtadvocate noemt als voorbeeld de Franse procedure voor de partneralimentatie, waarbij een bedrag ineens wordt toegekend, dat verspreid over maximaal acht jaar kan worden uitbetaald. Voordelen hiervan zijn dat je direct duidelijkheid hebt, nadelen dat je veel overlaat aan de discretie van de rechter en dat als er daarna financiële problemen komen (bijvoorbeeld inkomensverlies door ontslag), de alimentatie niet meer kan worden gewijzigd. Boersema geeft als voorbeeld een zaak waarbij een vrouw wilde scheiden omdat haar man een alcoholverslaving had. De man wilde graag in een kliniek van zijn alcoholverslaving af komen. De vrouw gaf aan dat de scheiding dan niet door hoefde te gaan. De man stond een jaar op de wachtlijst bij een kliniek, wat hem zijn huwelijk kostte. Naar mijn mening zou het wellicht een idee zijn om een commissie bij spelers uit het juridische veld (rechters, advocaten, officieren van justitie) te laten toetsen, welke procedures efficiënter zouden kunnen. Daarbij zou ook de hulp kunnen worden ingeroepen van rechtsgeleerden van buitenlandse rechtsstelsels en inspiratie kunnen worden opgedaan bij internationale, Europese projecten als de *Principles of European Contract Law*.

## 6.8. Deelconclusie

*Wat zijn de contouren van een toekomstbestendig Nederlands stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand?*

Het Zweedse stelsel, waarbij de rechtsbijstand met name wordt geregeld via een volksverzekering, en het Ierse stelsel, waarbij de rechtsbijstand met name wordt verleend door advocaten en juristen in loondienst van de overheid, zijn verwerkt in twee scenario's: het Zweedse en het Ierse huis. Tegen zowel het Zweedse als het Ierse huis zijn principiële bezwaren aangevoerd door de respondenten. Contra het Zweedse huis wordt aangevoerd dat het regelen van gefinancierde rechtsbijstand overheidstaak is en dat het marktmechanisme schadelijke effecten heeft. Contra het Ierse huis is aangedragen dat de onafhankelijkheid van de advocatuur daarin in gevaar wordt gebracht. Pro het Zweedse huis spreekt volgens respondenten dat het een sterk financieel systeem vormt, zolang er tenminste goede regels zijn daarover zodat er geen rechtsgebied buiten de boot valt. Volgens Wejedal worden de kosten logisch verdeeld tussen de markt en de overheid (alles wat onverzekerbaar is. Pro het Ierse huis is door respondenten aangevoerd dat het marktmechanisme geen rol meer speelt en de juristen/advocaten zo verzekerd kunnen zijn van goede faciliteiten en een goed loon. In de kern draait het hier om de vraag in hoeverre de overheid betrokken moet zijn bij gefinancierde

rechtsbijstand en in hoeverre gefinancierde rechtsbijstand mag worden uitbesteed aan de private sector.

Er zijn ook meer praktische bezwaren te noemen tegen het Zweedse huis, zoals dat het niet voordeliger zou zijn voor de overheid, dat verzekeraars niet zitten te wachten op deze doelgroep en ook onvoldoende gespecialiseerd zijn om deze doelgroep te helpen, dat er sprake is van tegenstrijdige belangen, en dat er nog vele vragen onbeantwoord blijven. Enkele bezwaren kunnen mijns inziens wellicht gedeeltelijk worden weggenomen als rechtsbijstandsverzekeraars verplicht advocaten moeten inschakelen en niet zelf de daadwerkelijke rechtsbijstand mogen verlenen, net als in Duitsland. Ook aan het Ierse stelsel zitten praktische haken en ogen, zoals het verlies van grensverleggende advocaten en het gevaar van een bureaucratische eenheidsworst.

Ook twee oude concepten zijn verbeterd en geherintroduceerd in twee scenario's: het Huis voor Rechtshulp (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Rechtshulp) en het Huis voor Consultatie (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Consultatie. De Bureaus voor Rechtshulp zouden het Juridisch Loket vervangen. Ze zouden fungeren als een eerste hulp bij juridische problemen, inhoudelijker en informeler advies kunnen geven, meer zaken zelf kunnen afdoen, en voorwerk kunnen doen voor de advocaten als doorverwijzen nodig is. In de Bureaus voor Consultatie zouden advocaten (en wellicht één ambtenaar) zetelen, die zouden bepalen of een zaak toevoegingswaardig is. Beide bureaus waren echter niet onomstreden.

Van het vijfde scenario, het IKEA-huis, zijn de meeste respondenten voorstander. Bij dit huis wordt het huidige stelsel niet herzien, maar verbeterd op specifieke punten. Dit kan erop wijzen dat de voorkeur van (enkele) sociaal advocaten zou uitgaan naar het verbeteren van het huidige stelsel. Uiteraard is met een beperkt aantal respondenten gesproken, waardoor de mening van het merendeel van de sociaal advocaten anders zou kunnen zijn.

Daarna is er een alfabet aan losse verbeteringen opgesomd, die zouden kunnen worden toegepast in de meeste scenario's. Aangezien ik met een zorgvuldig gekozen, maar toch beperkte groep respondenten gesproken heb, kan het zijn dat Nederlandse sociaaladvocaten nog meer oplossingen kunnen bieden voor de huidige problematiek, dan de 26 verbeteringen die zijn opgenomen.

# Hoofdstuk 7: Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

## 7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Eerst worden de hoofdstukken samengevat en zo het antwoord op de deelvragen geformuleerd. Daarna wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag. Ten slotte worden enkele aanbevelingen gedaan.

## 7.2. Samenvatting

### 7.2.1. Het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand

In hoofdstuk 2 is een antwoord gezocht op de deelvraag: *1. Wat is de historie van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit stelsel vormgegeven?*

Het huidige stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand is vijftig jaar geleden ontstaan uit noodzaak. Ook heeft het zich 'bottom-up' ontwikkeld: vanuit eigen initiatieven van studenten, het-wiel-uitvindende advocatenkollektieven en rechtsgeleerden zijn de Bureaus voor Rechtshulp en het financieringsmodel van de sociaal advocaten ontstaan. Deze Bureaus voor Rechtshulp zijn uiteindelijk vervangen door de Juridische Loketten.

Kenmerkend voor het huidige stelsel is het forfaitaire karakter (met een achterdeur in de vorm van kortingen, toeslagen en bewerkelijke zaken). Daarnaast kent Nederland in theorie een beperkt contractmodel, wat de Raad voor Rechtsbijstand nauwelijks toepast.

Daarnaast signaleer ik vier golfbewegingen in de historie van de sociale advocatuur. Allereerst lijkt er met vlagen een voorkeur te zijn voor rechtshulp vanuit de overheid (zoals het voorstel van Donker uit 1953, het rapport van Bergsma e.a. over Bureaus voor Rechtshulp en het oprichten van de Bureaus voor Rechtshulp) of vanuit de *judicares* (zoals de Wet Rechtsbijstand voor On- en Minvermogenden uit 1957, de oprichting van de advocatenkollektieven, het vervangen van de Bureaus voor Rechtshulp door de Juridische Loketten). Ten tweede zou men kunnen aanvoeren dat bij vlagen het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand wordt 'geüpdatet' door geconstateerde problemen en leemtes in de praktijk (zoals in de jaren 70 en 90). Een daarmee samenhangende golfbeweging lijkt het pakket bezuinigingsmaatregelen van het ministerie om grip te krijgen op de kosten en het aantal toevoegingszaken (zoals de introductie van de eigen bijdrage in 1986 en de bezuinigingen vanaf 2010). Hieraan parallel lijkt de vierde golfbeweging te lopen: de zorgen van de sociale advocatuur over haar onafhankelijkheid en de impact op het recht op toegang tot het recht (zoals in 1986 bij de introductie van de eigen bijdrage, in de jaren 90 over de Wrb en in de huidige tijd).

De laatste jaren kenmerkt de historie van de financiën zich door een daling in de kosten voor gefinancierde rechtsbijstand. Als men bijlage 2 in ogenschouw neemt, springt in het oog dat de kosten en de zaken sinds 2000 aanzienlijk gestegen zijn. Aan de andere kant valt mij



ook op dat sinds 2011 zowel de kosten als het aantal zaken lijken te dalen (met uitzondering van 2015). De afgelopen jaren vertoonden de jaarlasten nogal wat schommelingen, maar de afgelopen drie jaren had de Raad voor Rechtsbijstand een overschot. Het valt mij op dat de minister stelt dat de kosten alsmäär stijgen en dit als een rechtvaardiging gebruikt voor een herziening van het huidige stelsel,<sup>422</sup> wat ik niet terugzie in de cijfers (zie bijlage 2). Dit roept de vraag op, of de maatregelen van de minister geen toegestane beheersmaatregelen zijn, maar bezuinigingsmaatregelen. Mocht dat laatste het geval zijn, dan volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat artikel 6 EVRM onverkort dient te worden toegepast.

Vooruitlopend op hoofdstuk 4 springt in het oog dat de kwaliteitstoets (geruisloos) is afgeschaft, zeker nu deze in Zweden wel gangbaar is. Nu gaan er juist geluiden op dat kwaliteit (lees: specialisme) méér gestimuleerd moet worden. Ook kan geconstateerd worden dat de aanbeveling van de commissie-Maan om de puntentoekenning per zaak regelmatig te updaten, niet opgevolgd is. Men zou kunnen aanvoeren dat het daarom niet verbazingwekkend is dat ruim twintig jaar later de commissie-Van der Meer stelt dat de puntentoekenningen per zaak niet meer in de pas lopen met de daadwerkelijk bestede tijd per zaak.

Een voorschot nemend op de hoofdstukken 4 en 5: het valt op dat er parallellen zijn tussen de historie van de Ierse, Zweedse en Nederlandse stelsels voor gefinancierde rechtsbijstand. Ten eerste had Nederland een Zweeds model kunnen hebben, namelijk een rechtsbijstandsverzekering als volksverzekering, wat in 1975 door de commissie-Hekkelman is voorgesteld. Ten tweede kende Nederland tot de afschaffing van de Bureaus voor Rechtshulp een soort Iers systeem, omdat zowel overheidsrechtsbijstandverleners als private rechtsbijstandverleners (judicaires) gefinancierde rechtsbijstand verleenden. In zekere zin hebben we dat systeem nog steeds, maar dan uitgekleed, omdat het Juridisch Loket veel minder uitgebreide hulp biedt en meer een doorgeefluik lijkt.

### 7.2.2. Pijn- en pluspunten van het huidige stelsel

Daarna is in hoofdstuk 3 een antwoord geformuleerd op de deelvraag: *2. Wat zijn de pijnpunten van het huidige Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe oordelen Nederlandse rechtsbijstandverleners over het stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer en over de stelselherziening die minister Dekker voor ogen heeft?*

De commissie-Van der Meer constateerde in de kern twee pijnpunten in het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand: de puntenaantallen per zaak zijn verouderd en de kwaliteit laat soms te wensen over. De commissie kwam onder andere tot de slotsom dat in ruim 87% van de standaardzaken het forfait niet meer voldoet. De kwaliteit van de rechtshulp behoeft verbetering, volgens de commissie. Een doorn in het oog van de commissie zijn de eenpitters, die vaak opereren als generalisten in plaats van als specialisten. De commissie merkt wel op dat deze eenpitters zijn ontstaan uit financiële noodzaak. Dit leidde er niet toe dat de commissie van mening was dat het gehele stelsel herzien zou moeten worden, in de woorden van de minister: dat er een heel nieuw huis gebouwd zou moeten worden. Men zou kunnen aanvoeren dat de commissie vooral een verbouwing voorstelde door het systeem te updaten en de kwaliteitsnormen aan te scherpen.

---

<sup>422</sup> Minister Dekker 2018, p. 1.

Respondenten uit de sociale advocatuur zijn gevraagd naar hun mening over het huidige stelsel. Het lijkt erop dat (enkele) sociaal advocaten in de praktijk aanlopen tegen de volgende zaken:

1. De ontoereikende vergoedingen;
2. De toenemende multiproblematiek;
3. Het ingewikkeldere en tijdrovendere familierecht;
4. Dat advocaten als kostenpost worden gezien;
5. Dat jonge sociaal advocaten verdwijnen;
6. Het toenemend aantal mensen dat geen sociaal advocaat kan vinden;
7. Sociaal advocaten weren tijdrovende en weinig opleverende toevoegingszaken;
8. Door de onderbetaling moeten zoveel zaken gedaan worden, dat de kwaliteit en het werkplezier onder druk staan;
9. De puntenaantallen per zaak komen zelden overeen met de daadwerkelijk benodigde tijd;
10. De juridische bibliotheek en ondersteunend personeel zijn wegbezuinigd;
11. Schikken wordt onvoldoende gewaardeerd (en procederen te veel);
12. Maatschappelijk werk presteert onder niveau en kan geen volledige hulp bieden omdat dat buiten het hulpverleningspakket valt;
13. Alternatieve geschiloplossing is niet in ieder geschil passend;
14. Het Juridisch Loket voegt in zijn huidige vorm weinig waarde toe;
15. Onredelijke eenzijdige beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand;
16. Zelf overwegen ze te stoppen vanwege de geringe financiering en de vele zaken die daarom in weinig tijd moeten worden gedaan.

In dit hoofdstuk zijn de plannen van minister Dekker voorgelegd aan de respondenten 'uit het veld'. De respondenten zijn geen voorstander van de huidige plannen van de minister. Dit kan erop wijzen dat (enkele) sociaal advocaten voornamelijk kritiek hebben op:

- I. De onduidelijkheid van de plannen;
- II. Het gebrek aan urgentie om nu al de vergoedingen te verhogen;
- III. Een gebrek aan rechtsstatelijkheid;
- IV. Een niveauverlaging door professionals buitenspel te zetten;
- V. De onlogica van het toelaten van verzekeraars bij een vrijwillige rechtsbijstandsverzekering;
- VI. Het ontbreken van onderworpenheid aan tuchtrecht, opleidingseisen, kwaliteitstoetsen et cetera voor verzekeraars;
- VII. Het gebrek aan niveau bij maatschappelijk werk, ggz en dergelijke: meer samenwerking is goed, maar hun niveau is nu te laag, waardoor samenwerking advocaten vooral extra tijd kost, omdat alles gecontroleerd en uitgelegd moet worden;
- VIII. De veronderstelling dat alle advocaten ondernemers zijn;
- IX. Dat niet wordt ingezien dat commerciële en toevoegingszaken wezenlijk verschillen, zeker qua acquisitie;
- X. De Robin Hood-gedachte achter het idee dat er door sociaal advocaten meer betalende zaken gedaan moeten worden;
- XI. Het gevolg dat er minder tijd zal zijn voor toevoegingszaken;
- XII. Het gevaar dat geen commerciële advocaat zo'n stap in inkomen terug zal doen en dat sociaal advocaten alleen maar betalende zaken zullen gaan doen;
- XIII. Het gebrek aan noodzaak van verdergaande standaardisering: best practices zijn er al, en maatwerk is verplicht voor een advocaat.

De plannen van minister Dekker bevatten mijns inziens ook positieve punten, zoals de aandacht voor de rol van de overheid (bijvoorbeeld een hogere proceskostenvergoeding en het

aanstellen van een aanjager). Ook wordt er nagedacht over kwaliteit, aangezien er kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten worden opgesteld. Daarnaast zou een neveneffect van de mogelijke introductie van de rechtshulppakketten zijn, dat (generalistische) eenpitters verdwijnen. Daarbij zet de minister in op meer onderlinge samenwerking tussen de verschillende schakels. Bovendien gaat het ministerie potentieel sociaal advocaten ondersteunen aan de kostenkant. Ten slotte wordt een aanjager aangesteld om een interdepartementale aanpak op te stellen om rechtszaken te voorkomen en worden werkafspraken gemaakt zodat vooraf de impact van een bepaald wetsvoorstel op de gefinancierde rechtsbijstand kan worden ingeschat.

Naar mijn mening behoeven verschillende punten in de plannen van minister Dekker wel heroverweging, naast het eerdergenoemde uitgangspunt dat de kosten stijgen, dat ik niet kan terugvinden in de cijfers (zie bijlage 2). De stelling dat Nederland al zoveel aan rechtspraak uitgeeft en dat dan alsnog de tarieven opgehoogd moeten worden, behoeft nuancering. Het klopt dat als Nederland langs de Europese meetlat wordt gelegd, de kosten per capita en per zaak aanzienlijk boven het Europese gemiddelde liggen. Hoeveel een land echter aan rechtspraak uitgeeft, moet ook worden geplaatst in de context van het gehele rechtssysteem, zoals de verschillende procedures en de regulering van juridische diensten. Daarnaast is Nederland het enige land in Europa, waarin de publieke uitgaven stijgen, maar waarin bezuinigd wordt op de rechtspraak. Zoals eerder is aangegeven, zie ik in de cijfers ook niet terug dat de kosten stijgen.

Ook zijn de plannen nog weinig concreet; zelfs of er rechtshulppakketten komen, is onzeker. Mochten de rechtshulppakketten er toch komen, dan kan de kwaliteit onder druk komen te staan. Vanwege de tijdelijke aard zou specialisering niet gestimuleerd worden en zouden kleine, gespecialiseerde kantoren uit de markt kunnen worden gedrukt, zo constateerde de commissie-Barkhuysen. Buiten het opstellen van kwaliteitscriteria zie ik weinig kwaliteitswaarborgen in de plannen van de minister, zeker nu onderworpenheid aan het tuchtrecht waarschijnlijk niet verplicht zal zijn voor de nieuwe partijen. Ook baart het zorgen dat de nieuwe spelers niet direct hoeven te voldoen aan die kwaliteitscriteria, terwijl dit ten koste kan gaan van de kwetsbaarste groepen in de samenleving. Overigens plaatste de commissie-Barkhuysen vraagtekens bij de voorspelbaarheid van de uitgaven en kosten bij een aanbestedingsmodel.

Eveneens zit er volgens mij een innerlijke tegenstrijdigheid in het plan dat het Juridisch Loket meer gaat lijken op een Bureau voor Rechtshulp, in de zin dat het meer mogelijkheden krijgt om zaken zelf af te doen én beslissingen over de toevoegingswaardigheid mag maken. Dat laatste behoort tot het terrein van de Raad voor Rechtsbijstand. De lijn wordt naar mijn mening niet consequent doorgetrokken: als weer teruggegaan wordt naar een model met Bureaus voor Rechtshulp, zou dit onderdeel uit het takenpakket van de Raad voor Rechtsbijstand moeten verdwijnen. Anders is het dubbelop en dat is mijns inziens inefficiënt. Naar mijn mening dient ook kritisch te worden gekeken naar de nog onbekende aangescherpte triage, vanuit het perspectief van het recht op toegang tot het recht.

Een andere opvallende tegenstelling vind ik het feit dat het ministerie erkent dat de commerciële advocatuur geen toevoegingszaken kan doen, maar dat wel van sociaal advocaten verlangd wordt dat zij betalende zaken erbij gaan doen. Zeker als je uitgaat van zowel een

specialisatie op rechtsgebied als op doelgroep (met dito bedrijfsvoering/acquisitie), is de oproep om ook meer betalende zaken aan te nemen, opmerkelijk.

Bovendien zou naar mijn mening meer ingezet kunnen worden op het versimpelen van de wet- en regelgeving. De minister lijkt dit probleem te onderschrijven, maar de voorgestelde maatregelen (tot nu toe bij mijn weten slechts een congres over het thema) leiden ertoe dat mijn verwachtingen hiervan laag zijn.

Gezien de urgente problemen waarmee de respondenten nu kampen, vormt een andere gesignaleerde bottleneck het besluit van de minister om de vergoedingen voor de advocaten pas te verhogen als de kosten voor de toevoegingen afnemen.

### 7.2.3. Het Zweedse stelsel

In hoofdstuk 4 is gefocust op Zweden en zijn de volgende deelvragen behandeld: *3. Wat is de historie van het huidige Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?* en: *4. Hoe scoort het Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Zweden hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Een wettelijk stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand werd geïntroduceerd in 1972. De meeste Zweden konden aanspraak maken op zowel rechtsbijstand (tijdens juridische procedures) als advies. De rechtsbijstand werd verleend door advocaten-in-loondienst bij 28 bureaus. Door de recessie in de jaren 90 werd bezuinigd: publiek gefinancierde rechtsbijstand werd secundair aan de rechtsbijstandsverzekeringen in civiele zaken. Er kwam echter geen verplichting om de dekking te verruimen. In Zweden wordt dus de rechtsbijstand bij civiele zaken niet meer publiek, maar privaat gefinancierd. De regeling voor straf- en bestuursrechtelijke zaken bleef echter publiek gefinancierd.

Reguliere procedures vallen onder de rechtsbijstandsverzekering, behalve kleine vorderingen, de meeste familiezaken, strafzaken en bestuurszaken. Juridisch advies en lichte bijstand worden niet vergoed. Rechtsbijstandsverzekeringen schakelen een advocaat in of een jurist, werkzaam bij een advocatenkantoor. Als je aanspraak kan maken op een rechtsbijstandsverzekering – of deze had moeten hebben – kan je geen aanspraak maken op publiek gefinancierde rechtsbijstand. Publiek gefinancierde rechtsbijstand wordt verleend door een advocaat, een jurist van een advocatenkantoor, of een ander geschikt persoon. Een rechtzoekende is een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd, ook voor juridisch advies. Zowel bij de rechtsbijstandsverzekeringen als bij publiek gefinancierde rechtsbijstand zijn de familierechtelijke kwesties zoals echtscheidingen in beginsel uitgesloten. Bij strafzaken wordt een verdachte bijgestaan door een publieke verdedigingsraadsman, maar het recht op rechtsbijstand is niet absoluut. Slachtoffers worden meestal bijgestaan door publieke slachtofferraadsmannen. De meeste Zweden moeten zichzelf bijstaan in bestuurszaken, behalve bij vreemdelingen-, uithuisplaatsings- en gedwongen-opnamezaken, want daar kan een publieke raadsman worden toegekend.

De kwaliteit van de rechtshulp vindt Wejedal goed. Zweden kent enkele kwaliteitsinstrumenten: een kwaliteitstoelage, vereisten van de Zweedse Orde van Advocaten waaraan een *advokat* moet voldoen, de discretie van de rechtbank bij het vaststellen van de

hoogte van een vergoeding, en de mogelijkheid om een rechtsbijstandverlener te verwijderen bij disfunctioneren.

Zowel de advocaten/juristen die door de rechtsbijstandsverzekering, als die door de publiek gefinancierde rechtsbijstand worden ingezet, krijgen per uur betaald. Bij civiele zaken waarbij een beroep is gedaan op publiek gefinancierde rechtsbijstand, wordt in beginsel maximaal 100 uur vergoed (tenzij de rechtbank dit onredelijk acht). Rechtsbijstandsverzekeraars vergoeden een maximum totaalbedrag. De kosten per capita bedroegen € 36,21 in 2016.

Concluderend lijkt het voornaamste manco in Zweden, dat zeer ingrijpende en veelvoorkomende problemen zijn uitgesloten door zowel de rechtsbijstandsverzekeringen als de publieke rechtsbijstand. Wie in Zweden een familierechtelijk probleem heeft, bijvoorbeeld een echtscheiding, of een bestuursrechtelijk geschil heeft, zoals het intrekken van een uitkering, is in beginsel op zichzelf aangewezen. Zeker als artikel 6 van toepassing is in een bestuursrechtelijke kwestie (bijvoorbeeld bij een boete), zou men kunnen aanvoeren dat het opleggen van zo'n straf in strijd is met artikel 6 EVRM. Een daarmee samenhangend mankement lijkt het tussen wal en schip vallen van de groep mensen zonder rechtsbijstandsverzekering, die er gezien hun inkomen naar het oordeel van de overheid wel een zouden kunnen bekostigen en er dus een gehad zouden moeten hebben. Deze groep kan geen beroep doen op een rechtsbijstandsverzekering en ook niet op het vangnet van de overheid. Voor deze groep mensen zou men eveneens kunnen stellen dat de toegang tot het recht beperkt wordt.

Bovendien vergoeden rechtsbijstandsverzekeringen geen juridisch advies en lichte bijstand, en vormt bij publieke rechtsbijstand de eigen bijdrage voor juridisch advies een te hoge drempel, terwijl uit onderzoek blijkt dat dit juist de grote behoefte van de bevolking is. Dit roept de waarschuwing van Regan in herinnering, dat het de verantwoordelijkheid is van de overheid om een goed vangnet zonder 'gaten' te creëren. Mocht Nederland elementen van het Zweedse stelsel implementeren, dan dienen dus er wel zodanige regels over de dekking van rechtsbijstandsverzekeraars en het publieke vangnet gehanteerd te worden, dat er geen hele groepen, geen hele rechtsgebieden of elementaire juridische behoeftes zoals juridisch advies, door het vangnet glippen.

Waar we mijns inziens van zouden kunnen leren, is de kwaliteitstoeslag, gezien het standpunt van Terlouw e.a. dat Nederland een financiële kwaliteitsprikkel ontbeert. Wellicht zou ook onderzocht kunnen worden of een uniform plafond van een bepaald aantal uur – en daardoor een simpeler systeem – van waarde zou kunnen zijn in Nederland. Daarbij moet wel in het achterhoofd worden gehouden dat ook de Zweden een maximum van 100 uur rechtsbijstand te weinig vinden, dus dat het trekken van de juiste grens uitdagend kan worden geacht. Daarnaast zou Nederland kunnen leren van het feit dat Zweedse rechters bevoegd zijn om te beslissen over de verzoeken, over de hoogte van een vergoeding die een advocaat verdient, en of een advocaat disfunctioneert en dus verwijderd dient te worden uit een procedure.

Daarnaast is aan te voeren dat er parallellen te trekken zijn tussen enkele uitspraken van Regan over het samenwerkingsverband tussen de overheid en de advocatuur, en de huidige situatie in Nederland. Zo voerde Westhoff aan dat de commerciële advocatuur zich moet bezinnen omdat ze geen maatschappelijke functie meer heeft en – in lijn met Regans stelling

– omdat eigen financieel gewin leidend is geworden. Daarnaast wijst minister Dekker ook op de rol van de commerciële advocatuur in dit probleem, vergelijkbaar met Regans stelling dat de Staat de advocatuur op haar verantwoordelijkheid kan wijzen.

#### 7.2.4. Het Ierse stelsel

Vervolgens is hoofdstuk 5 geconcentreerd op Ierland en zijn daarin de volgende deelvragen behandeld: 5. *Wat is de historie van het huidige Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand en hoe is dit vormgegeven?* en: 7. *Hoe scoort het Ierse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand op de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer, en hoe beoordelen rechtsbijstandverleners uit Ierland hun stelsel in het licht van de pijnpunten uit het rapport-Van der Meer?*

Ierland is een laatbloeier qua gefinancierde rechtsbijstand. Tot de *Criminal Justice (Legal Aid) Act* in 1962 kreeg je alleen rechtsbijstand in strafzaken waarop de doodstraf stond. In strafzaken wordt bijstand verleend door private practitioners. Net als in Nederland sprongen rechtswinkels en jonge advocaten in de bres, omdat er geen systeem voor rechtsbijstand was in civiele zaken. Pas in 1979 kwam dat er, vanwege de Airey-uitspraak van het EHRM. Er werd een Board opgericht. In Law Centres wordt juridisch advies en vertegenwoordiging verleend door advocaten (solicitors) in loondienst. Mede door de legalisatie van echtscheidingen in Ierland heeft de rechtsbijstand in civiele zaken zich met name gericht op het familierecht. Vanwege lange wachttijden experimenteerde de Board met private solicitors en barristers om in specifieke gebieden rechtsbijstand te verlenen. Tot op de dag van vandaag komen er nieuwe panels bij, in het bijzonder panels die zich richten op mediation. Vanaf 2008 is bezuinigd op het personeelsbestand, waardoor de wachttijden toenamen.

Men zou kunnen aanvoeren dat Ierland ‘onze’ kant op schuift: van een systeem met hulp vanuit de overheid (met Law Centres als Bureaus voor Rechtshulp) naar een systeem met een combinatie van publieke en private spelers. Aan de andere kant: Law Centres verlenen nog steeds (in Nederlands jargon) eerste- en tweedelijns rechtshulp in bepaalde gebieden. De private practitioners lijken meer complementair te zijn, dan dat ze het werk volledig overnemen of de tweedelijns hulp weghalen bij de Law Centres.

Het Ierse stelsel vormt het spiegelbeeld van het Zweedse stelsel: primair rechtsbijstand door de overheid, secundair door de private partijen (solicitors/barristers). Een opvallend verschil met het Zweedse stelsel is dat familierecht in Zweden bijna volledig is uitgesloten van zowel de rechtsbijstandsverzekeringen als de publieke rechtsbijstand, terwijl de Ierse Law Centres zich voor 80% bezighouden met familiezaken. In tegenstelling tot Zweden kent Ierland een forfaitair stelsel, net als Nederland. Het vergoedingstelsel lijkt minder gefragmenteerd, simpelweg omdat er minder soorten zaken zijn, waarin rechtsbijstand verleend mag worden. Naar mijn mening vormt het wel een gefragmenteerd stelsel, met allerlei panels, regelingen en Community Law Centres, om de lacunes die de Law Centres open laten, deels op te vullen.

Naar mijn mening is het lastig om op grond van mijn onderzoek uitspraken te doen over de kwaliteit die geleverd wordt. Kwaliteitsinstrumenten die Ierland kent, zijn bijvoorbeeld de richtlijnen waaraan private solicitors/barristers moeten voldoen.

De solicitors in loondienst krijgen loon van de Board. De private solicitors krijgen een vergoeding per zaak, die afhangt van het panel waarvan zij deel uitmaken. Ook barristers ontvangen een vaste vergoeding per zaak. Private practitioners die strafzaken doen, krijgen

een vaste vergoeding per zaak. In beginsel betaalt iedereen een eigen bijdrage, afhankelijk van het besteedbare inkomen en vermogen, al is rechtshulp bij sommige panels of regelingen gratis. De afgelopen jaren heeft Ierland het budget voor gefinancierde rechtsbijstand verhoogd. De kosten per capita bedroegen in 2016 in Ierland € 19,61, tegenover € 36,21 in Zweden en € 27,41 in Nederland. In Ierland zijn 5 van de 6 toevoegingszaken strafzaken. Per zaak besteedt Ierland € 1.107,- en daarmee staat Ierland in de top-3.

Naar mijn mening kent het Ierse stelsel twee achilleshielen. De eerste achilleshiel deelt Ierland met Zweden: tenzij er sprake is van een asielzaak of iemand als psychiatrisch patiënt gedwongen wordt opgenomen, kan de burger voor rechtsbijstand in een bestuursrechtzaak niet aankloppen bij de overheid. Men zou dus kunnen aanvoeren dat ook Ierland een beperkte toegang tot het recht kent als het om bestuursrechtzaken gaat. De tweede achilleshiel is wel 'typisch' Iers, namelijk de lange wachttijden. Naar mijn mening beperkt dit de toegang tot het recht in alle zaken, omdat recht dat te laat komt, minder tot geen waarde heeft. Er zijn wel prioriteitszaken die voorrang krijgen, maar ook in de niet-prioriteitszaken lijkt het mij naar als de rechtzoekende bijvoorbeeld 24 weken moet wachten als deze een probleem heeft met zijn/haar werkgever. Het Ierse stelsel kent dit probleem al vanaf het moment dat er door de recessie in de jaren 80 bezuinigd werd op het personeelsbestand (bij de meeste Law Centres werken maar twee tot vier solicitors).<sup>423</sup>

Een opvallend element waarvan Nederland misschien iets kan leren, is het feit dat voor veel zaken vertrouwd wordt op de discretie van de rechtbank, waardoor per geval een rechtvaardig besluit kan worden genomen, dat is toegespitst op de situatie. Dat brengt echter wel het risico op onzekerheid voor de rechtzoekende en op willekeur met zich mee, zeker in strafzaken. Bovendien zou Nederland kunnen leren van het feit dat in Ierland vanuit het gelijkheidsbeginsel kosten verhaald worden als er een geldbedrag wordt toegewezen, om de ongelijkheid tussen een partij met en zónder gefinancierde rechtsbijstand te verkleinen. Enerzijds klinkt dit niet zo sympathiek (het 'afpakken' van toegewezen geld van minderbedeelden). Anderzijds kan zo de kloof tussen personen die aanspraak kunnen maken op gefinancierde rechtsbijstand, en personen die dat (net) niet kunnen, verkleind worden. Voor regels en uitzonderingen zou men inspiratie kunnen halen uit het Ierse stelsel. Men zou dan moeten beslissen of de daadwerkelijke kosten worden afgetrokken (zoals dat gaat in Ierland), of dat de kosten gemaximaliseerd worden (bijvoorbeeld via een maximum of een fictief kostenbedrag per punt per zaak).

### 7.2.5. Toekomstige huizen voor de gefinancierde rechtsbijstand

Ten slotte is in hoofdstuk 6, overeenkomstig de kennis die is opgedaan in de eerdere hoofdstukken, een antwoord geformuleerd op de volgende deelvraag: *5. Wat zijn de contouren van een toekomstbestendig Nederlands stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand?*

Het Zweedse stelsel, waarbij de rechtsbijstand met name wordt geregeld via een volksverzekering, en het Ierse stelsel, waarbij de rechtsbijstand met name wordt verleend door advocaten en juristen in loondienst van de overheid, zijn verwerkt in twee scenario's: het Zweedse en het Ierse huis. Tegen zowel het Zweedse als het Ierse huis zijn principiële bezwaren aangevoerd door de respondenten. Contra het Zweedse huis wordt aangevoerd dat het regelen van gesubsidieerde rechtsbijstand een overheidstaak is, en dat het

---

<sup>423</sup> Legal Aid Board 2020 H.

marktmechanisme schadelijke effecten heeft. Contra het Ierse huis is aangedragen dat de onafhankelijkheid van de advocatuur daardoor in gevaar wordt gebracht. Pro het Zweedse huis spreekt volgens respondenten dat het een sterk financieel systeem vormt, zolang er tenminste goede regels zijn daarover zodat er geen rechtsgebied buiten de boot valt. Volgens Wejedal worden de kosten logisch worden verdeeld tussen de markt en de overheid (alles wat onverzekerbaar is). Pro het Ierse huis is door respondenten aangevoerd dat het marktmechanisme geen rol meer speelt, en de juristen/advocaten verzekerd kunnen zijn van goede faciliteiten en een goed loon en de burger in een keer geholpen kan zijn. In de kern draait het hier naar mijn mening om de vraag, in hoeverre de overheid betrokken moet zijn bij gefinancierde rechtsbijstand, en in hoeverre gefinancierde rechtsbijstand mag worden uitbesteed aan de private sector.

Enkele praktische bezwaren die worden aangedragen tegen het Zweedse huis, kunnen mijns inziens wellicht gedeeltelijk worden weggenomen als rechtsbijstandsverzekeraars verplicht advocaten moeten inschakelen en niet zelf de daadwerkelijke rechtsbijstand mogen verlenen, net als in Duitsland.

Ook twee oude concepten zijn verbeterd en geherintroduceerd in twee scenario's: het Huis voor Rechtshulp (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Rechtshulp) en het Huis voor Consultatie (gebaseerd op het concept van Bureaus voor Consultatie. De Bureaus voor Rechtshulp zouden het Juridisch Loket vervangen. Ze zouden fungeren als een eerste hulp bij juridische problemen, inhoudelijker en informeler advies kunnen geven, meer zaken zelf kunnen afdoen, en voorwerk kunnen doen voor de advocaten als doorverwijzen nodig is. In de Bureaus voor Consultatie zouden advocaten (en wellicht één ambtenaar) zetelen, die zouden bepalen of een zaak toevoegingswaardig is.

Van het vijfde huis, het IKEA-huis, zijn de meeste respondenten voorstander. Bij dit huis wordt het huidige stelsel niet herzien, maar verbeterd op specifieke punten. Dit kan erop wijzen dat de voorkeur van (enkele) sociaal advocaten zou uitgaan naar het verbeteren van het huidige stelsel. Uiteraard is met een beperkt aantal respondenten gesproken, waardoor de mening van het merendeel van de sociaal advocaten anders zou kunnen zijn. Dit scenario heeft ook mijn voorkeur, omdat de eerdere vier scenario's allen vragen om ingrijpende wijzigingen. Deze kunnen in de praktijk lastig zijn om uit te voeren en achteraf ook duurder uitvallen dan begroot. Men kan ook aanvoeren dat het verstandiger is om het geld dat nu besteed wordt aan het ontwikkelen van een nieuw stelsel, te investeren in het verbeteren van het huidige stelsel. Het wijzigen van het huidige stelsel leidt vanwege de continuïteit naar mijn mening tot minder grote financiële risico's, minder rechtsonzekerheid voor de rechtzoekende, minder risico op stoppende sociaal advocaten, en minder risico op het beperken van de toegang tot het recht voor de meest kwetsbare groepen in onze samenleving. Bovendien kleven aan de andere vier scenario's de eerdergenoemde praktische en principiële bezwaren.

Op basis van mijn analyse en de gesprekken die ik heb gevoerd, ben ik tot 26 losstaande, kleinere maatregelen gekomen, die individueel ook al kunnen bijdragen aan een toekomstbestendiger stelsel. In beginsel zijn ze individueel te combineren met de meeste scenario's, zoals het invoeren van verplichte peerreview, een speciale maatschappelijk medewerker voor rechtsbijstand, en het verbeteren van het functioneren van maatschappelijk werk, gemeentes, UWV, ggz et cetera. Aangezien ik met een zorgvuldig gekozen, maar toch beperkte groep respondenten gesproken heb, kan het zijn dat Nederlandse sociaal advocaten



nog meer oplossingen kunnen bieden voor de huidige problematiek, dan de 26 verbeteringen die in deze scriptie zijn opgenomen.

Hieronder staan de voor- en nadelen van de vijf scenario's:

Scenario	Voordelen	Nadelen
<b>Zweedse huis</b>	Sterk financieel systeem (Zweedse variant: een functionele verdeling kosten tussen overheid en markt)	Principieel: overheidstaak en marktmechanisme Praktisch: niet goedkoper, vangnet van de overheid voor onverzekerbare zaken (of: strenge regels reikwijdte verzekering), geen specialisme in helpen doelgroep, tegenstrijdige belangen en openliggende vragen
<b>Ierse huis</b>	Geen marktmechanisme, wel behoorlijk inkomen en burgers eerder in een keer geholpen	Principieel: onafhankelijkheid advocatuur (andere landen laten zien hoe kwetsbaar die is) Praktisch: geen eigenwijze dwarsliggers en wel bureaucratische eenheidsworst (systeem in een systeem)
<b>Huis voor Rechtshulp</b>	Juridisch voorwerk al gedaan, informeel advies en sommige zaken direct afdoen	Bureaus voor Rechtshulp waren niet onomstreden, vanwege onafhankelijkheidskwesties. Ook wilden ze tweedelijns rechtshulp verlenen en betalende zaken doen; volgens Westhoff waren ze te zeer in zichzelf gekeerd.
<b>Huis voor Consultatie</b>	Deskundige triage	Vroeger een te hoge drempel, en verwijt dat de slager zijn eigen vlees keurt (te verhelpen door oud-advocaten en/of rechters deel te laten nemen).
<b>IKEA-huis</b>	Minder risico's voor toegang tot het recht, en positieve punten gaan niet teniet	Sommigen, waaronder het ministerie, vinden radicalere herzieningen noodzakelijk.

## 7.3. Conclusie

Op basis van bovenstaande bevindingen kan een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag: *In hoeverre leidt het integreren van (een gedeelte van) het Ierse en/of Zweedse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand tot een toekomstbestendig stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand in Nederland?*

Het integreren van een deel van het Ierse en Zweedse stelsel kan maar deels leiden tot een toekomstbestendig stelsel, omdat aan die stelsels nog (principiële) haken en ogen zitten. Bij het Zweedse stelsel zijn er bezwaren tegen het feit dat de private sector een overheidstaak uitvoert, en tegen de effecten van de marktwerking. Tegen het Ierse stelsel kan worden aangevoerd dat de onafhankelijkheid van de advocatuur in het geding komt. Tegen beide stelsels kunnen ook meer praktische bezwaren gemaakt worden. Deze zijn naar mijn mening ten dele op te heffen, bijvoorbeeld door verplicht te stellen dat rechtsbijstandsverzekeraars gespecialiseerde advocaten inhuren, of dat er voldoende personeel wordt aangenomen in publieke rechtshulpbureaus om wachttijden te pareren. De principiële bezwaren blijven mijns inziens echter overeind. Deze draaien in feite om de vraag, in hoeverre de overheid betrokken

moet zijn bij gefinancierde rechtsbijstand, en in hoeverre gefinancierde rechtsbijstand mag worden uitbesteed aan de private sector.

Het Nederlandse stelsel zit tussen beide stelsels in: er zijn overheidsinstanties betrokken, private sociaal advocaten doen het leeuwendeel, en rechtsbijstandsverzekeringen zijn vrijwillig. De gefinancierde rechtshulp wordt meer verdeeld tussen de private en publieke sector. Daarom spelen deze principiële bezwaren naar mijn mening in mindere mate in Nederland, dan in de uitersten Zweden en Ierland. Er kan ook geconcludeerd worden dat het huidige Nederlandse stelsel een grote rijkdom heeft aan rechtsgebieden die eronder vallen. Het heeft mij verbaasd hoe in Zweden en Ierland veelvoorkomende en ingrijpende zaken worden buitengesloten, zoals bijna alle bestuursrechtzaken in beide landen en het familierecht in Zweden. Er is echter geconstateerd dat er nu problemen zijn met de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel, namelijk qua kwaliteit en vergoedingen. Het lijkt mij daarom goed om de positieve elementen van de Zweedse en Ierse stelsels op te nemen in een doorontwikkeling van het huidige stelsel. Daarmee zijn de problemen van het huidige stelsel echter niet volledig opgelost, en daarom zijn er naar mijn mening ook extra losse verbeteringen nodig.

Hoewel gekozen zou kunnen worden voor een Huis voor Rechtshulp en een Huis voor Consultatie, lijkt het mij het minst risicovol voor het recht op toegang tot rechtsbijstand (en ook het minst financieel risicovol), om het huidige stelsel te verbeteren. Bij het verbeteren van het huidige stelsel lijkt het mij verstandig om voor ogen te houden dat de kwaliteit van de rechtshulp niet los is te zien van de adequaatheid van de vergoedingen. Het is mijn indruk dat de problemen met de kwaliteit en de verouderde puntenaantallen op elkaar inhaken: als je onvoldoende punten per zaak krijgt, kan je minder tijd investeren in een zaak en lever je in op kwaliteit. En als je standaard te weinig betaald krijgt per zaak, ga je zo veel mogelijk zaken behandelen, wat ook weer de kwaliteit drukt. Kortom, het kunnen leveren van kwalitatief werk kost tijd. En tijd kost de sociaal advocaat geld. Als de puntenaantallen per zaak nog adequaat waren (of waren geüpdatet, zoals de commissie-Maan aanraadde), dan was dit een proportionele correctie geweest door het forfaitaire systeem. Dit is niet meer het geval, waardoor zowel de advocatuur als de kwaliteit gevaar lopen.

Om daadwerkelijk te komen tot een toekomstbestendig stelsel, zou op basis van mijn onderzoek het volgende abc aan verbeteringen serieus overwogen moeten worden:

#### *Kwaliteit*

- A. Peerreview
- B. Meer tuchtrechtelijke mogelijkheden

#### *Vergoedingen*

- C. Een fatsoenlijke vergoeding à la Van der Meer
- D. Een correctiemechanisme op het puntenaantal
- E. Het beter vergoeden van schikken
- F. Een Zweedse kwaliteitstoeslag en betaling per uur met urenplafond
- G. Een afkoopsom voor gedwongen niet-gepensioneerde sociaal advocaten

#### *Algemeen*

- H. Naar Iers voorbeeld bij winst de kosten verhalen om gelijkheid te bevorderen

- I. Ierse en Zweedse rechterlijke discretie bij toevoegingsverzoeken
- J. Betere samenwerking tussen eerste en tweede lijn
- K. Het verbeteren van het functioneren van de ggz, maatschappelijk werk et cetera
- L. Een speciale maatschappelijk werker voor rechtsbijstand
- M. Eerst naar maatschappelijk werk of schuldhulpverlening, dán naar de advocaat
- N. Samenwerking met sociaal raadslieden of vraagwijzer in plaats van Juridisch Loket
- O. Een comeback van de reclassering
- P. Het aanpassen van enkele beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand
- Q. Het opstellen van beleidsregels van de Raad voor Rechtsbijstand in samenwerking met de sociale advocatuur
- R. Het vervangen van de Raad voor Rechtsbijstand door een niet-ambtelijke organisatie
- S. Het aannemen van (oud-)advocaten bij het ministerie, de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket
- T. Een constructievere opstelling van overheidsinstanties
- U. Een commissie voor versimpelde wetgeving
- V. Vooraf een ingewikkeldheidscheck bij nieuwe wetgeving
- W. Het aantrekken van jonge advocaten door het herpositioneren van het vak
- X. Een goedkopere, flexibelere en minder intensieve advocatenopleiding
- Y. Commerciële advocatenkantoren die zich beraden over een andere maatschappelijke rol, zoals samenwerking met en praktische ondersteuning van de sociale advocatuur
- Z. Efficiëntieslagen in procedures, wellicht afkomstig uit het buitenland

Kortom, naar mijn mening valt er wel wat te leren van de Ierse en Zweedse stelsels, vooral qua kleinere elementen, zoals de kwaliteitstoeslag. Om tot een werkelijk toekomstbestendiger stelsel te komen, zouden er naar mijn mening meer verbeteringen moeten worden aangebracht in het huidige stelsel, die grotendeels opkomen uit het veld.

## 7.4. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden eerst enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Daarna volgen enkele aanbevelingen voor het ministerie.

1) Op sommige punten is naar mijn mening nader onderzoek wenselijk naar de Ierse en Zweedse stelsels:

- a) Mijns inziens is extra onderzoek nodig naar de kwaliteit van de Ierse en Zweedse stelsels, om fundamentele uitspraken te doen over de kwaliteit van die stelsels. Er zou onderzoek gedaan kunnen worden naar de standpunten van de Zweedse en Ierse rechtsbijstandverleners. Daarnaast zouden Zweedse en Ierse overkoepelende organen, zoals de Raden voor Rechtsbijstand, bevraagd kunnen worden naar het functioneren (vooral qua kwaliteit en vergoedingen) van de respectievelijke stelsels.
- b) Mocht een Zweeds stelsel met een rechtsbijstandsverzekering als volksverzekering overwogen worden, dan lijkt mij een andere interessante onderzoekskwestie: het effect van het Duitse verbod op het verlenen van rechtshulp door de rechtsbijstandsverzekering zelf. Het is namelijk mijn hypothese dat praktische bezwaren, zoals het marktmechanisme, en gebrek aan specialistische kennis en vaardigheden om deze doelgroep te helpen, dan kunnen worden gepareerd.

2) Naar het Nederlandse stelsel zou ook nog nader onderzoek kunnen worden gedaan:

- a) Allereerst zou onderzocht kunnen worden, hoe breed de opvattingen van de respondenten leven onder de Nederlandse sociaal advocaten, bijvoorbeeld met een kwantitatief onderzoek (een enquête). De respondenten zijn representatief en zorgvuldig gekozen, maar het zou kunnen dat de meerderheid van de Nederlandse sociaal advocaten anders denkt over bepaalde kwesties. Daarbij was het onderzoek vooral exploratief van aard.
- b) Bovendien zouden ook de opinies van andere partijen in de gefinancierde rechtsbijstand kunnen worden onderzocht, zoals de opvattingen van de medewerkers van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand. Verder zouden ook rechters gevraagd kunnen worden naar hun oordeel over het huidige stelsel, omdat zij veel gefinancierde-rechtsbijstand-zaken en sociaal advocaten de revue zien passeren. Voorts zouden ook buitenstaanders (zoals rechtsgeleerde prof.dr. Barendrecht van het HiiL) bevroegd kunnen worden. Hierdoor zou een completer beeld kunnen worden geschetst van het Nederlandse stelsel.
- c) Ook zou onderzocht kunnen worden, wat een advocaat (per rechtsgebied) per saldo meer oplevert: schikken of procederen. Volgens de commissie-Van der Meer is procederen voordeliger vanwege de hogere vergoeding die ervoor staat, maar daarbij wordt geen rekening gehouden met de daadwerkelijke tijd die een advocaat kwijt is aan schikken of procederen (per rechtsgebied).
- d) Daarnaast zou kunnen worden onderzocht of de inkomensgrens verhoogd zou kunnen worden, waarbij de toegang tot het recht bij alle rechtsgebieden en een waardige beloning voor advocaten gewaarborgd zouden blijven.

3) Allereerst zou ik het ministerie aanraden om te kijken naar het eerdergenoemde abc aan losse oplossingen, omdat deze naar mijn mening de toekomstbestendigheid van het huidige stelsel flink kunnen verbeteren zonder al te grote financiële risico's. Daarnaast hebben deze als voordeel dat ze grotendeels vanuit de sector zelf opkomen, en daardoor wellicht meer draagvlak genieten.

4) Daarbij zou ik aanraden om bij het herzien van het huidige stelsel het eerdergenoemde verband tussen kwaliteit en vergoedingen voor ogen te houden: inadequate vergoedingen drukken de kwaliteit, waardoor slecht advies gegeven wordt of slecht wordt geprocedeerd, met meer en/of inefficiënte procedures tot gevolg.

5) Bovendien zou ik het ministerie aanraden om te zorgen dat nieuwe aanbieders van gefinancierde rechtsbijstand aan dezelfde kwaliteitseisen (waaronder onderworpenheid aan het tuchtrecht) moeten voldoen als de huidige aanbieders. Mensen die op gefinancierde rechtsbijstand zijn aangewezen, vormen een kwetsbare groep. Omdat deze groep op de meeste fronten problemen heeft, maar tegelijkertijd de minste capaciteiten heeft om deze zelf op te kunnen lossen, lijkt het mij dat juist deze groep die kwalitatieve hulp nodig heeft. Het experimenteren met deze groep in de vorm van de aanbieders ruimte te geven om toe te groeien naar de vereiste kwaliteit, of ze aan minder kwaliteitseisen te laten voldoen, is naar mijn mening daarom onacceptabel. Mijn aanbeveling zou zijn om dit te heroverwegen.

6) Daarnaast zou – vanwege het risico dat ervaren sociaal advocaten stoppen zonder opvolging, omdat juristen geen patroon kunnen vinden, de opleidingskosten te hoog en het loon te laag zijn – naar mijn mening de keuze heroverwogen moeten worden, om niet ervoor zorg te dragen dat de sociaal advocaten de tijd kunnen overbruggen tussen de overgang van het

huidige naar een nieuw stelsel. De tijdelijke verhoging van het basistarief is uiteraard een stap in de goede richting, maar men kan betwijfelen of dit voldoende is. Het EHRM heeft in dat verband ook bepaald dat de kosten-batenanalyse niet zo mag uitvallen, dat onvoldoende advocaten toevoegingszaken willen doen.

7) Eveneens viel het mij op, hoezeer vertrouwen een rol speelt in de verhouding tussen het ministerie en de advocatuur. Naar mijn mening kan de vertrouwensband tussen het ministerie en de sociale advocatuur verbeterd worden. Als reactie daarop vragen de sociaal advocaten om hen meer te vertrouwen en meer aan hen over te laten, en trekt de overheid juist meer controletaken naar zich toe. In feite lijken ze elkaar te verwijten dat de slager zijn eigen vlees keurt: volgens het ministerie zou de advocaat zijn eigen vlees keuren bij de beslissing dat een advocaat nodig is en dat de zaak toevoegingswaardig is. Volgens de advocaten zou het ministerie/de overheid haar eigen vlees keuren bij toevoegingsverzoeken, omdat in meer dan 60% de overheid de wederpartij is. Het lijkt mij wenselijk dat in het onderlinge vertrouwen meer geïnvesteerd wordt, aangezien in de plannen van de minister de medewerking van de sociale advocatuur noodzakelijk is, er zelfs meer sociaal advocaten nodig zijn en er tegelijkertijd gewaakt moet worden voor aantasting van de onafhankelijkheid van de advocatuur.

8) Tot besluit nog een aanbeveling over een recht dat verbonden is aan het recht op gefinancierde rechtsbijstand, namelijk het recht op toegang tot de rechter. Er dient te worden voorkomen dat vanuit efficiëntiedenken – en wellicht ook financiële motieven – het recht op toegang tot de rechter geblokkeerd wordt voor deze kwetsbare groep uit de samenleving. Het kan best zo zijn dat schikken, mediation en andere vormen van alternatieve geschiloplossing een grotere rol kunnen en moeten gaan spelen. Maar dat neemt niet weg dat de deur naar de rechter open moet blijven; zie artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM. Maatwerk verlangt dat waar een knopenhakkende rechter vereist en/of gewild is, die mogelijkheid ook moet bestaan. Ik druk het ministerie op het hart om dit niet uit het oog te verliezen en te zorgen dat het niet ondersneeuwt onder de efficiëntie- en financiële argumenten.

# Bijlage 1: Tijdlijn Nederlandse stelsel

Een tijdlijn van de historische ontwikkeling van het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand:<sup>424</sup>

Jaar	Gebeurtenis
1953	Wetsvoorstel van minister Donker, waarbij wordt voorgesteld om zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de gefinancierde rechtsbijstand te verbeteren. Er zouden gesubsidieerde Bureaus voor Rechtshulp komen, die bemand zouden zijn met advocaten. De balie protesteert tegen dit plan in 1954 en het wetsvoorstel is niet aangenomen.
1957	Minister Samkalden stelt de Wet Rechtsbijstand voor On- en Minvermogenden in. Een persoon betaalt 50 gulden per zaak. Een Bureau voor Consultatie van de rechtbank beoordeelt de aanvraag. Een bewijs van onvermogen is vereist.
1970	Opkomst rechtswinkels en advocatenkollektieven. Specialisatie in daarvoor nog onontgonnen terreinen volgt.
1974	Er wordt een voorschotregeling ingesteld, waarbij advocatenkollektieven op basis van een ingediende begroting een maandelijks bedrag krijgen van het Ministerie van Justitie.
1975	Buro's voor Rechtshulp worden opgericht.
1986	Bezuinigingen: invoering van de eigen bijdrage, en voor bepaalde rechtsgebieden mogen burgers alleen nog naar de Bureaus voor Rechtshulp.
1994	De nieuwe Wet op de rechtsbijstand komt tot stand.
1998	Commissie-Maan herzielt het vergoedingstelsel.
1999	De staatssecretaris verhoogt het punttarief.
2002	Commissie-Ouwerkerk stelt voor om de functies van de Bureaus voor Rechtshulp uit te kleden en het Juridisch Loket op te richten. De minister neemt deze bevindingen over.
2003	Introductie kwaliteitsstandaarden voor sociaal advocaten door het ministerie van Justitie en de NOVvA.
2004	Opkomst Juridische Loketten. De Bureaus voor Rechtshulp vallen uiteen in private advocatenkantoren. Als vervanging voor het verlengd spreekuur wordt de lichte adviestoevoeging geïntroduceerd.
2005	Een toevoeging voor mediation wordt mogelijk.
2006	De minister heeft het plan om de Raden voor Rechtsbijstand samen te voegen. Ook worden bezuinigingen van 12,5% op het totale budget aangekondigd.
2009	Salduz-zaak, waarbij het EHRM bepaalt dat iedere verdachte voorafgaand aan het eerste verhoor recht heeft op consultatie van een advocaat. Voor minderjarigen wordt dit ingevoerd in 2009. De Hoge Raad bepaalt dat dit voor 2016 ook voor volwassenen geldt, en in 2017 is de Europese Richtlijn over deze kwestie geïmplementeerd.
2009	Naast vijf regionale Raden voor Rechtsbijstand komt er ook één centrale Raad voor Rechtsbijstand.
2010	Bezuiniging van € 50 miljoen en verhoging van de eigen bijdragen.
2011	Introductie 'High Trust': vooraf toetst de Raad voor Rechtsbijstand niet meer of een toevoeging terecht is. Achteraf vindt er eventueel een (willekeurige) controle plaats.
2011	Invoering diagnose- en triagemaatregel, waardoor rechtzoekenden korting krijgen op hun eigen bijdrage als zij eerst naar het Juridisch Loket gaan.
2012	Verlaging en niet-indexering punttarief. De staatssecretaris stelt ook een leenstelsel en aanbestedingsmodel voor, maar hiervoor bestaat een gebrek aan draagvlak.

<sup>424</sup> Schilperoort 2017, p. 5, Commissie-Wolfsen 2015, p. 214-217, Van Gammeren-Zoetewij 2018, p. 36, Huls 2003, p. 2, 3, 7, 11, Scheltema 2019, p. 2 en 5, Advocaten Kollektief Amsterdam 1975, p. 7, 26 en 27, en 8, ILAG-NL 2005, p. 4, ILAG-NL 2007, p. 1 en 2, ILAG-NL 2009, p. 15, ILAG-NL 2013, p. 21, ILAG-NL 2017, p. 9 en 10, en ILAG-NL 2019, p. 4.

<b>2013</b>	Verlaging van het tarief voor bewerkelijke zaken met 4,5%. Andere initiatieven van de staatssecretaris worden verworpen door de Tweede Kamer of vormen aanleiding om een commissie in te stellen.
<b>2014</b>	Rechtswijzer.nl krijgt een module voor echtscheidingen.
<b>2017</b>	Beëindiging Rechtswijzer uit elkaar en Rechtswijzer schulden.
<b>2018</b>	De minister kondigt zijn herziening van het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand aan. Protest vanuit de advocatuur volgt.
<b>2019</b>	De advocatuur kondigt een piketstaking aan uit protest tegen de plannen. In november 2019 verhoogt de minister het punttarief tot 1500 punten met een indexatie en een tijdelijke toelage.

## Bijlage 2: Kerngetallen Nederlandse stelsel

In deze bijlage staat een tabel met de kerngetallen over het Nederlandse stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand. Deze tabel is opgesteld aan de hand van gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand (zijn bijdrage voor het congres van de International Legal Aid Group, zijn jaarverslagen en zijn informatie van rechtzoekenden op hun consumentensite). Sommige vakken in de tabel zijn leeg, omdat ik dit onderdeel niet heb kunnen vinden in de stukken van de Raad voor Rechtsbijstand. Ik heb deze niet aangevuld met cijfers uit andere bronnen, omdat de cijfers vaak verschillen vanwege andere definities die gehanteerd worden. Bij de resultaatsbegroting van de Raad voor Rechtsbijstand zijn in de jaren 2004-2008 de resultaten van de verschillende Raden voor Rechtsbijstand bij elkaar opgeteld. De kosten van het totale stelsel zijn weergegeven (en niet louter de kosten van toevoegingen), aangezien de totale kosten van het gehele stelsel het uitgangspunt vormen in de tabel. Deze totale kosten betreffen niet de begrote uitgaven, maar de werkelijke uitgaven (Nederland kent een open einde-regeling).

In de eerste kolom staat het jaartal vermeld. In de tweede kolom staat het aantal zaken waarvoor een toevoeging is verleend in dat jaar. Vervolgens staan in de derde kolom de totale kosten van het gehele stelsel. In de vierde kolom worden die kosten verdeeld per hoofd van de bevolking (per capita). Daarna wordt in de vijfde kolom weergegeven, wat het punttarief dat jaar was (het basisbedrag: hoeveel een sociaal advocaat betaald kreeg per punt). In de zesde kolom wordt weergegeven, hoe hoog de eigen bijdrage was, die de rechtzoekende betalen moest (naast de griffiekosten e.d.). Bovendien staat in de zevende kolom, hoe hoog het percentage van de bevolking is, dat onder het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand valt. Ook staat in de achtste kolom, hoe hoog het percentage van mensen met een rechtsbijstandsverzekering is. Ten slotte staat in de negende kolom, wat het resultaat van de begroting van de Ra(a)d(en) voor Rechtsbijstand was (wat overbleef nadat de kosten van de baten waren afgetrokken).



De tabel met de kerngetallen op een rijtje:<sup>425</sup>

Jaar	# zaken	Totale kosten***	Kosten per capita	Punt-tarief	Hoogte eigen bijdrage*	% volk	% volk met RBV	Resultaat begroting RvR
1994	370.000	€ 184 mio.	€ 12,-	€ 26,-				
1998	350.000	€ 195 mio.	€ 12,-	€ 61,50				
2000				€ 73,-			14%	
2001	372.000	€ 262 mio.		€ 76,-				
2002	405.000	€ 315 mio.	€ 20,-	€ 87,-				
2003	347.302	€ 360 mio.		€ 90,-	€ 64 - 551,-	48%		
2004	348.775	€ 393 mio.		€ 95,-				+ € 7,5 mio.
2005	357.577	€ 375 mio.		€ 99,-	€ 90 - 769,-	48%		- € 35,6 mio.
2006	397.681	€ 398 mio.	€ 24,-	€ 101,-	€ 90 - 677,-		31%	- € 16,5 mio.
2007	407.236	€ 420 mio.	€ 26,-	€ 103,-	€ 92 - 690,-	53%		+ € 3,5 mio.
2008	422.530	€ 441 mio.	€ 27,-	€ 107,-	€ 94 - 705,-			- € 22,9 mio.
2009	435.593	€ 463 mio.	€ 28,-	€ 110,-	€ 98 - 732,-	40%		- € 18,3 mio.
2010	429.970	€ 475 mio.	€ 29,-	€ 112,-	€ 100 - 750,-	37%	42%	- € 12,3 mio.
2011	414.007	€ 506 mio.		€ 112,-	€ 74 - 724,-** € 125 - 775,-			+ € 1,5 mio.
2012	449.693	€ 486 mio.	€ 30,-	€ 106,-	€ 76 - 735,-** € 127 - 786,-	36%		- € 4,4 mio.
2013	453.121			€ 106,-	.	36%		- € 24,5 mio.
2014	444.448	€ 432 mio.	€ 26,-	€ 106,-	€ 143 - 770,-** € 196 - 823,-			- € 14,2 mio.
2015	434.813	€ 467 mio.		€ 106,-	€ 143 - 770,-** € 196 - 823,-			- € 17,7 mio.
2016	445.705	€ 423 mio.	€ 25,-	€ 106,-	€ 143 - 770,-** € 196 - 823,-			+ € 50,9 mio.
2017	415.618	€ 401 mio.		€ 106,-	€ 143 - 770,-** € 196 - 823,-	39%		+ € 55,2 mio.
2018	407.000	€ 385 mio.	€ 23,-		€ 143 - 770,-** € 196 - 823,-			+ € 42,8 mio.
2019				€ 108,57	€ 145 - 781,-** € 199 - 835,-	38%	42%	

\* Bij sommige zaken is een rechtzoekende geen eigen bijdrage verschuldigd, bijvoorbeeld in bepaalde strafzaken als een rechtzoekende een inkomen onder een bepaald bedrag heeft.

\*\* Door de diagnose- en triagemaatregel van 1 juli 2011 krijgt een rechtzoekende korting op zijn eigen bijdrage als deze niet rechtstreeks naar een advocaat gaat, maar eerst naar het Juridisch Loket.

\*\*\* Westhoff wijst er ook op dat uitgaven een normale groei vertonen, vergeleken met bijvoorbeeld de gemiddelde cao-lonen en inflatie.<sup>426</sup>

<sup>425</sup> Zie ook Van Gammeren-Zoetewij e.a. 2018, p. 130, 164, ILAG-NL 2003, p. 7 en 10, ILAG-NL 2005, p. 1 en 3, ILAG-NL 2007, p. 2, ILAG-NL 2009, p. 1, 3, 10, 11 en 14, ILAG-NL 2011, p. 1, 2, 4, 9, en 13, ILAG-NL 2013, p. 1 en 11, ILAG-NL 2019, p. 4-6, Raden voor Rechtsbijstand 2004, p. 44, 52, 62, 72, en 84, Raden voor Rechtsbijstand 2005, p. 47, 49, 51, 53 en 55, Raden voor Rechtsbijstand 2006, p. 35, 37, 39, 41 en 43, Raden voor Rechtsbijstand 2007 A, p. 1, Raden voor Rechtsbijstand 2007 B, p. 39, 41, 43, 53 en 47, Raad voor Rechtsbijstand 2008 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2008 C, p. 51, 53, 55, 57 en 59, Raad voor Rechtsbijstand 2009, p. 47, Raad voor Rechtsbijstand 2010 B, p. 47, Raad voor Rechtsbijstand 2011 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2011 B, p. 41, Raad voor Rechtsbijstand 2012 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2012 B, p. 40, Raad voor Rechtsbijstand 2012 C, p. 45, Raad voor Rechtsbijstand 2013, p. 43, Raad voor Rechtsbijstand 2014 A, p.1, Raad voor Rechtsbijstand 2014 B, p. 45, Raad voor Rechtsbijstand 2015 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2015 B, p. 41, Raad voor Rechtsbijstand 2016 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2016 B, p. 41, Raad voor Rechtsbijstand 2016 C, p. 43, Raad voor Rechtsbijstand 2017 A, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2017 B, p. 43, Raad voor Rechtsbijstand A 2018, p. 1, Raad voor Rechtsbijstand 2018 B, p. 39, Raad voor Rechtsbijstand 2018 C, p. 38 en Raad voor Rechtsbijstand 2019, p. 1.

<sup>426</sup> Westhoff 2019, p. 5.

# Bijlage 3: Verschil publiek gefinancierde rechtsbijstand (civiel) en rechtsbijstandsverzekering in Zweden

Hieronder worden schematisch de verschillen tussen de dekking van de rechtsbijstandsverzekeringen en publiek gefinancierde rechtsbijstand weergegeven.<sup>427</sup>

Wat	Publiek gefinancierde rechtsbijstand	Rechtsbijstandsverzekering <sup>428</sup>
<b>Toelatings-criteria</b>	A. Inkomen onder de inkomensgrens (€ 28.000,- in 2018). B. Rechtsbijstand is niet mogelijk via een andere weg, zoals dat de persoon het zelf op kan lossen, een publieke verdedigingsraadsman, een vakbond et cetera. C. Vanwege de aard en zwaarte van de zaak is het redelijk dat de Staat bijdraagt in de kosten, bijvoorbeeld niet bij belastingontwijking. Hierbij wegen ook de slagingskans en de financiële impact op iemands leven mee. D. Zaak valt niet onder iemands rechtsbijstandsverzekering. Als iemand geen rechtsbijstandsverzekering heeft, zou diegene die ook niet hoeven te hebben. E. Individu en geen groep of bedrijf. F. Vooraf een consultatie met een advocaat of jurist (1-2 uur).	Pas twee jaar na het afsluiten kan er aanspraak op worden gemaakt.
<b>Drempel-bedrag</b>	Vordering ≥ € 1.200,- (in 2015).	Vordering ≥ € 1.200,- (in 2015).
<b>Uitgesloten zaken</b>	Zowel advies- als proceskosten. <sup>429</sup> Alle zaken, tenzij expliciet wettelijk uitgesloten (huwelijkse voorwaarden, testamenten, belastingaangiften, de meeste familierechtzaken, bestuursrechtzaken, et cetera). Tenzij er speciale redenen zijn om af te wijken.	Alleen de proceskosten worden vergoed, niet de kosten voor advies. Echtscheidingen, arbeidsgeschillen, bestuursrechtzaken en professionele aansprakelijkheid zijn uitgesloten.
<b>Eigen bijdrage</b>	2-40% van de kosten voor rechtsbijstand, afhankelijk van het financiële belang, de hoogte van de rechtsbijstandskosten en iemands financiële draagkracht.	Meestal 20% van het drempelbedrag, plus 20% van de kosten die uitkomen

<sup>427</sup> Zie artikelen 2-26 van de Zweedse Rechtsbijstandswet en Schoultz 2018, p. 49-59.

<sup>428</sup> Dit is het algemene beeld, omdat regels en uitzonderingen per verzekering kunnen verschillen. Bij sommige verzekeringen worden bijvoorbeeld geschillen over het gezag over kinderen uitgesloten. Bij andere verzekeringen kan er pas na twee jaar na de scheiding een beroep worden gedaan op de rechtsbijstandsverzekering bij bijvoorbeeld geschillen over het gezag over kinderen. Zie Schoultz 2018, p. 49.

<sup>429</sup> In theorie is de dekking dus groter dan de dekking van de rechtsbijstandsverzekering. In de praktijk verschillen deze echter weinig, omdat de juridische kwesties waarvoor geen proces nodig is, zoals huwelijkse voorwaarden en testamenten, uitgesloten zijn van de Rechtsbijstandwet. Schoultz 2018, p. 51-52.

	Voor de verplichte consultatie vooraf betaalt de rechtzoekende in beginsel € 175,-.	boven 20% van het drempelbedrag. <sup>430</sup>
<b>Rechtsbijstandverlener</b>	Een advocaat of jurist van een advocatenkantoor, of een ander geschikt persoon. De Rechtsbijstandautoriteit controleert de geschiktheid van de laatste groep.	Moet in de buurt wonen van de rechtzoekende en als advocaat of jurist werkzaam zijn bij een advocatenkantoor. Een speciale raad moet toestemming geven als men wil afwijken.
<b>Vergoeding</b>	Betaling per uur. In 2015 werd er € 107 tot € 140 per uur betaald. N.B. De hoogte kan worden aangepast naargelang van de vaardigheden en zorgvuldigheid waarmee de opdracht is uitgevoerd (kwaliteitstoelage).	Betaling per uur. Hieronder vallen de kosten voor onderzoek, bewijsvergaring en administratieve kosten bij de rechtbank.
<b>Reikwijdte</b>	Bewijsvergaringskosten bij bepaalde rechtbanken en onderzoekskosten. Géén kostenveroordelingen.	Kostenveroordelingen en in sommige gevallen schikkingen.
<b>Maximum</b>	In beginsel wordt maximaal 100 uur vergoed. Onderzoekskosten maximaal € 1100,-.	Maximaal € 13.000 tot € 27.000 (in 2015).
<b>Beslisser</b>	De Rechtsbijstandautoriteit. Beroep mogelijk bij de Raad voor de Rechtsbijstand.	De rechtsbijstandsverzekeraar.

<sup>430</sup> Volgens Schoultz kan dit in de praktijk oplopen tot € 5.000,-. Zie Schoultz 2018, p. 49.

# Bronnen

## LITERATUUR

### **Advokaten Kollektief Amsterdam 1975**

Advokaten Kollektief Amsterdam, *Jaarverslag Advokaten Kollektief Amsterdam*, Amsterdam: Advokaten Kollektief Amsterdam 1975.

### **Ars Aequi 1970**

Ars Aequi, 'De Balie: een leemte in de rechtshulp?', *AA* 1970/6.

### **Van As 2005**

H. van As, *Assuring Quality Legal Aid in Mexico and the Netherlands: Horses for Courses?*, Ontario: International Legal Aid Group 2005.

### **De Boer en De Monchy 2019**

M. de Boer en M. de Monchy, 'Kroniek van het burgerlijk procesrecht', *NJB* 2019/2163.

### **Burley 2000**

J. Burley, 'Legal Aid and Family Law in Ireland', *Alternative Law Journal* 2000/25.

### **Citizens Information 2020**

Citizens Information, 'Civil Legal Advice and Legal Aid', *Citizensinformation.ie*, [https://www.citizensinformation.ie/en/justice/legal\\_aid\\_and\\_advice/civil\\_legal\\_advice\\_and\\_legal\\_aid.html](https://www.citizensinformation.ie/en/justice/legal_aid_and_advice/civil_legal_advice_and_legal_aid.html).

### **Commissie-Barkhuysen 2015**

Commissie 'Duurzaam stelsel' (Commissie-Barkhuysen), *Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand*, Den Haag: Nederlandse Orde van Advocaten, APE Public Economics 2015.

### **Commissie-Van der Meer 2017**

Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Commissie-Van der Meer), *Andere tijden | Evaluatie puntentoekenning in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand*, Den Haag: Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand 2017.

### **Commissie-Wolfsen 2015**

Commissie-Wolfsen, *Herijking rechtsbijstand; Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015.

### **CEPEJ 2018**

The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems, Efficiency and quality of justice | CEPEJ Studies No. 26*, Straatsburg: Raad van Europa 2018.

### **Dieben en Bokstem 2019**

T.H.O.M. Dieben en J. Bokstem, 'Bijstand door raadsman', in: C.P.M. Cleiren e.a., *T&C Strafvordering, commentaar op art. 28 Sv, aant. C*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### **Egerton 1945**

R. Egerton, *Legal Aid*, New York: Oxford University Press 1945.

**Europese Commissie 2019**

Europese Commissie, *The 2019 EU Justice Scoreboard*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2019.

**Franken 2012**

A.A. Franken, '1.1. De ratio van het recht op rechtsbijstand', in: M.F. Attinger en P.A.M. Mevis e.a., *Handboek Strafzaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2012.

**Van Gammeren-Zoetewij e.a. 2018**

M. van Gammeren-Zoetewij, S.L. Peters, L. Combrink-Kuiters, A.E. Smit en K. Chining, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2018.

**Gubby 2016**

H. Gubby, *English legal terminology | Legal concepts in language*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

**HiiL 2014**

The Hague Institute for Innovation of Law, *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

**ILAG-IE 2001**

F. Goodman, *Civil Legal Aid and Advice*, Melbourne: International Legal Aid Group 2001.

**ILAG-IE 2003**

N. Synott, *National Report*, Harvard: International Legal Aid Group 2003.

**ILAG-IE 2005**

ILAG, *National Report – Ireland*, Killarney: International Legal Aid Group 2005.

**ILAG-IE 2007**

ILAG, *National Report – Ireland*, Antwerpen: International Legal Aid Group 2007.

**ILAG-IE 2009**

ILAG, *National Report – Ireland*, Wellington: International Legal Aid Group 2009.

**ILAG-IE 2013**

ILAG, *National Report – Ireland*, Den Haag: International Legal Aid Group 2013.

**ILAG-IE 2015**

ILAG, *National Report – Ireland*, Helsinki: International Legal Aid Group 2015.

**ILAG-IE 2017**

ILAG, *National Report – Ireland*, Zuid-Afrika: International Legal Aid Group 2017.

**ILAG-NL 2001**

P. Levenkamp, *Legal Aid in the Netherlands*, Melbourne: International Legal Aid Group 2001.

**ILAG-NL 2003**

ILAG, *The future of legal aid in the Netherlands*, Harvard: International Legal Aid Group 2003.

**ILAG-NL 2005**

ILAG, *National Report – The Netherlands*, Killarney: International Legal Aid Group 2005.

**ILAG-NL 2007**

ILAG, *National Facts – Report on Legal Aid in the Netherlands 2007*, Antwerpen: International Legal Aid Group 2007.

**ILAG-NL 2009**

S. Peters, L. Combrink en P. van den Biggelaar, *National Report: The Netherlands*, Wellington: International Legal Aid Group 2009.

**ILAG-NL 2011**

ILAG, *National Report – The Netherlands*, Helsinki: International Legal Aid Group 2011.

**ILAG-NL 2013**

ILAG, *Legal Aid in the Netherlands*, Den Haag: International Legal Aid Group 2013.

**ILAG-NL 2017**

ILAG, *Legal Aid in the Netherlands*, Zuid-Afrika: International Legal Aid Group 2017.

**ILAG-NL 2019**

ILAG, *National Report of the Netherlands*, Ontario: International Legal Aid Group 2019.

**Jacobs 2015**

B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015.

**Kilian en Regan 2004**

M. Kilian en F. Regan, 'Legal expenses insurance and legal aid – two sides of the same coin? The experience from Germany and Sweden', *International Journal of the Legal Profession* 2004/11.

**Lee 1976**

M.G. Lee, 'Developments of legal aid in Ireland', *Dublin University Law Journal* 1976/2.

**Legal Aid Board 2016**

Legal Aid Board, *Terms and Conditions for the retention of Counsel (Barristers)*, Co. Kerry: Legal Aid Board 2016.

**Legal Aid Board 2020 A**

Legal Aid Board, 'Legal aid at mental health tribunals', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/lawyers-and-experts/legal-professionals-in-civil-cases/legal-aid-at-mental-health-tribunals/>.

**Legal Aid Board 2020 B**

Legal Aid Board, 'Terms and Conditions | Quality Service', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/lawyers-and-experts/legal-professionals-in-civil-cases/district-court-private-family-law-matters/terms-and-conditions/>.

**Legal Aid Board 2020 C**

Legal Aid Board, 'The Solicitor Panels', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/policy-and-guidance/law-centre-and-mediation-procedures/referring-to-family-mediation-the-solicitors-panels-and-other-specialist-services/the-solicitors-panels/>.

### **Legal Aid Board 2020 D**

Legal Aid Board, 'Circular on Legal Services | Informing the client about cost', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/policy-and-guidance/circular-on-legal-services/obligation-to-recover-costs/introduction/informing-the-client-about-costs/>.

### **Legal Aid Board 2020 E**

Legal Aid Board, 'Matters other than family law', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/policy-and-guidance/circular-on-legal-services/introduction-to-civil-legal-aid-and-advice/what-matters-are-civil-legal-aid-services-available-for-/matters-other-than-family-law/>.

### **Legal Aid Board 2020 F**

Legal Aid Board, 'Guidelines for decision making', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/policy-and-guidance/circular-on-legal-services/decision-making-principles/criteria-for-granting-applications-for-civil-legal-services/guidelines-for-decision-making/>.

### **Legal Aid Board 2020 G**

Legal Aid Board, 'Other matters that are excluded from civil legal services', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/policy-and-guidance/circular-on-legal-services/introduction-to-civil-legal-aid-and-advice/what-matters-are-civil-legal-aid-services-available-for-/other-matters-that-are-excluded-from-civil-legal-services/>.

### **Legal Aid Board 2020 H**

Legal Aid Board, 'Law centre waiting times and other statistical information | Management Information', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/our-services/legal-aid-services/waiting-times/>.

### **Legal Aid Board 2020 I**

Legal Aid Board, 'Terms and conditions | Fees and Claims for Payment', *Legalaidboard.ie*, <https://www.legalaidboard.ie/en/lawyers-and-experts/legal-professionals-in-civil-cases/information-for-barristers/terms-and-conditions/>.

### **Lokin en Brandsma 2016**

J.H.A. Lokin en F. Brandsma, *Prota | Vermogensrechtelijke leerstukken aan de hand van Romeinsrechtelijke teksten uitgelegd*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

### **Minister Dekker 2018**

Minister Dekker, *Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (d.d. 9 november 2018)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

### **Minister Dekker 2019 A**

Minister Dekker, *Voortgangsbrief Programma Rechtsbijstand (d.d. 12 juli 2019)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

### **Minister Dekker 2019 B**

Minister Dekker, *Tijdelijk extra middelen sociale advocatuur (d.d. 15 november 2019)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

### **Minister Dekker 2019 C**

Minister Dekker, *Tweede voortgangsrapportage stelselherziening rechtsbijstand (d.d. 19 december 2019)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

### **Minister Dekker 2019 D**

Minister Dekker, *Bijlage 3 Stand van zaken pilots – peildatum 1 december 2019*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019.

### **Minister Dekker 2020**

Minister Dekker, *Antwoorden Kamervragen over de pilot met rechtsbijstandverlening door Achmea (d.d. 4 februari 2020)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020.

### **Moorhead e.a. 2003**

R. Moorhead, A. Paterson en A. Sherr, 'Contesting Professionalism: Legal Aid and Nonlawyers in England and Wales', *Law & Society Review*, 2003/4.

### **NOS 2019**

NOS, 'Advocaten kondigen staking aan', *NOS.nl* 26 september 2019, <https://nos.nl/artikel/2303427-advocaten-kondigen-staking-aan.html>.

### **NOS op 3 2019**

NOS op 3, 'Jonge advocaten zien geen brood meer in de sociale advocatuur', *NOS.nl* 13 december 2019, <https://nos.nl/op3/artikel/2314597-jonge-advocaten-zien-geen-brood-meer-in-sociale-advocatuur.html>.

### **NOvA 2018**

NOvA, *Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (d.d. 8 november 2018)*, Den Haag: NOvA 2018.

### **NOvA 2019**

J.G.F. Rijlaarsdam (algemeen deken NOvA), *Acute nood sociale advocatuur (d.d. 4 september 2019)*, Den Haag: NOvA 2019.

### **NOvA 2020 A**

NOvA, 'Kwaliteitstoetsen', *Advocatenorde.nl*, <https://www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/kwaliteitstoetsen>.

### **NOvA 2020 B**

NOvA, 'BA2020', *Advocatenorde.nl*, <https://www.advocatenorde.nl/dossier/ba2020>.

### **NRC 2020**

M. Lievisse Adriaanse, 'Achmea werd voorgetrokken bij omstreden proef met rechtshulp', *NRC* 13 januari 2020.

### **Raden voor Rechtsbijstand 2004**

Raden voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2004*, Amsterdam: Raden voor Rechtsbijstand 2004.

### **Raden voor Rechtsbijstand 2005**

Raden voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2005*, Amsterdam: Raden voor Rechtsbijstand 2005.

### **Raden voor Rechtsbijstand 2006**

Raden voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2006*, Amsterdam: Raden voor Rechtsbijstand 2006.

### **Raden voor Rechtsbijstand 2007 A**

Raden voor Rechtsbijstand, 'Inkomensnormen 2007', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/2007.pdf>.



**Raden voor Rechtsbijstand 2007 B**

Raden voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2007*, Amsterdam: Raden voor Rechtsbijstand 2007.

**Raad voor Rechtsbijstand 2008 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomensnormen 2008', *Rechtsbijstand.nl*,  
<https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/2008.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2008 B**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Achtergrondinformatie kwaliteitsstelsel rechtsbijstand', *Rvr.org*,  
[https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/onderzoeken-en-rapportages/kwaliteit/achtergrondinfo\\_kwaliteitsstelsel\\_rechtsbijstand.pdf](https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/onderzoeken-en-rapportages/kwaliteit/achtergrondinfo_kwaliteitsstelsel_rechtsbijstand.pdf).

**Raad voor Rechtsbijstand 2008 C**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2008*, Amsterdam: Raad voor Rechtsbijstand 2008.

**Raad voor Rechtsbijstand 2009**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2009*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2009.

**Raad voor Rechtsbijstand 2010 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inschrijvingsvoorwaarden 2010', *Rvr.org*,  
<https://www.rvr.org/nieuws/2010/januari/inschrijvingsvoorwaarden-2010.html>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2010 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2010*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2010.

**Raad voor Rechtsbijstand 2011 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomensnormen 2011', *Rechtsbijstand.nl*,  
<https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/2011-vanaf-1-juli.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2011 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2011*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2011.

**Raad voor Rechtsbijstand 2012 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomensnormen 2012', *Rechtsbijstand.nl*,  
<https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/2012.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2012 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2011 | Rechtvaardige oplossing voor de burger*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2011.

**Raad voor Rechtsbijstand 2012 C**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2012*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2012.

**Raad voor Rechtsbijstand 2013**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2013*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2013.

**Raad voor Rechtsbijstand 2014 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomensnormen 2010', *Rechtsbijstand.nl*,  
<https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/2014.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2014 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2014*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2014.

**Raad voor Rechtsbijstand 2015 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2015', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/inkomen-vermogen-en-eigen-bijdrage-2015.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2015 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2015*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2015.

**Raad voor Rechtsbijstand 2016 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2016', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/inkomen-vermogen-en-eigen-bijdrage-2016.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2016 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2015 | Voorbereid de toekomst in*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2016.

**Raad voor Rechtsbijstand 2016 C**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2016*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2016.

**Raad voor Rechtsbijstand 2017 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2017', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/inkomens--en-vermogensnormen-2017.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2017 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2017*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2017.

**Raad voor Rechtsbijstand 2018 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2018', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/inkomensnormen-2018.pdf>.

**Raad voor Rechtsbijstand 2018 B**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2018 | Koers bepalen in tijden van verandering*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2018.

**Raad voor Rechtsbijstand 2018 C**

Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2018*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2018.

**Raad voor Rechtsbijstand 2019 A**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2019', *Rechtsbijstand.nl*, <https://www.rechtsbijstand.nl/binaries/content/assets/rechtsbijstand/over-mediation-en-rechtsbijstand/hoeveel-moet-ik-zelf-betalen/inkomensnormen-historie/inkomen-vermogen-en-eigen-bijdrage-2019-pdf.pdf>.

### **Raad voor Rechtsbijstand 2019 B**

Raad voor Rechtsbijstand, 'Nadere informatie over verhoging van de vergoedingen in 2020 en 2021', *Rvr.org*, <https://www.rvr.org/nieuws/2019/december/nadere-informatie-over-verhoging-van-de-vergoedingen-2020-en-2021.html>.

### **Rechtspraak Magazine 2018**

Rechtspraak Magazine, 'In het begin stond ik te roepen in de rechtszaal', *Rechtspraak Magazine* 2018/03, p. 18-20.

### **Regan 2001**

F. Regan, 'How and why is pro bono flourishing: A comparison of recent developments in Sweden and China', *Law in Context* 2001/19.

### **Regan 2003**

F. Regan, 'The Swedish legal services policy remix: The shift from public legal aid to private legal expense insurance', *Journal of Law and Society* 2003/30.

### **Scheltema 2019**

T. Scheltema, 'Een leemte in de rechtshulp | Geschiedenis van de sociale advocatuur', *De Groene Amsterdammer* 1 februari 2019.

### **Schilperoort 2017**

H. Schilperoort, *Legal Aid through the Lens of Development in the Netherlands*, Utrecht: Raad voor Rechtsbijstand 2017.

### **Terlouw e.a. 2013**

A. Terlouw, M. Laemers en T. Butter, *Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: Een pilotonderzoek*, Nijmegen: Radboud University 2013.

### **Verbond van Verzekeraars 2020**

Verbond van Verzekeraars, 'Rechtsbijstand', *Verzekeraars.nl*, <https://www.verzekeraars.nl/verzekeringsthemas/schade/rechtsbijstand>.

### **VSAN 2019**

Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, *Reactie VSAN op voortgangsbrief rechtsbijstand (d.d. 19 juli 2019)*, Rotterdam: VSAN 2019.

### **Wejedal 2017**

S. Wejedal, *Rätten till biträde | Om biträdeskostnaders hantering vid svenska domstolar*, Göteborg: Göteborgs Universitet 2017.

### **Westhoff 2019**

J. Westhoff, 'Plan Dekker: een nieuwe leemte in de rechtshulp | Controeren herziening gefinancierde rechtsbijstand', *NJB* 2019/199.

### **Zondag met Lubach 2020**

Zondag met Lubach, 'Sociaal advocaten', *Youtube.nl*, <https://www.youtube.com/watch?v=09THP2pHFag>.

## JURISPRUDENTIE

### EHRM

EHRM 9 oktober 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC1044, *NJ* 1980/376, m.nt. E.A. Alkema (*Airey/Ierland*).

EHRM 24 oktober 1979, nr. 6301/73, *NJ* 1980/114, m.nt. Alkema (*Winterwerp t. Nederland*).

EHRM 16 december 1992, nr. 12964/87, *NJCM* 1993/330, m.nt. Van der Velde (*De Geouffre de la Pradelle t. Frankrijk*).

EHRM 21 april 1998, nr. 11/1997/795/997, *NJCM-Bulletin* 1998/733 m.nt. Myjer (*Daud/Portugal*).

EHRM 14 maart 2000, nr. 37371/97 (*Nicholas t. Cyprus*).

EHRM 10 oktober 2002, nr. 38830/97 (*Czekalla t Portugal*).

EHRM 13 februari 2003, nr. 36378/97 (*Bertuzzi/Frankrijk*).

EHRM 15 februari 2005, nr. 68416/01 (*Steel en Morris t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 24 mei 2006, nr. 20627/04, *AB* 2006/257, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Liakopoulou t. Griekenland*).

EHRM 8 juni 2006, nr. 22860/02, *EHRC* 2006/99 (*Woś t. Polen*).

EHRM 12 juli 2007, nr. 68490/01, *FED* 2008/3 m.nt. Thomas (*Stankov t. Bulgarije*).

EHRM 27 november 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1127JUD003639102, *NJ* 2009/214 (*Salduz/Turkey*).

EHRM 22 november 2011, nr. 48132/07 (*Adreyev t. Estland*).

EHRM 9 oktober 2012, nr. 38245/08 (*R.P. and others t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 26 maart 2015, nr. 11239/11 (*Momlovic t. Kroatië*).

### HvJ-EU

HvJ-EU 7 november 2013, *NJ* 2015/54, m.nt. H.B. Krans (*Sneller t. DAS Nederlandse Rechtsbijstand*).

### Raden voor Discipline

Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden 28 november 2019, ECLIN:NL:TADRARL:2020:322.

Raad van Discipline 's-Gravenhage 13 januari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:27.

Raad van Discipline 's-Gravenhage 5 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:45.

Raad van Discipline 's-Gravenhage 10 februari 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:41.

### U.S. Supreme Court

*Powell v. Alabama*, 287 U.S. 45 (1932).

## PARLEMENTAIRE STUKKEN

*Kamerstukken II* 1991/92, 22 609, nr. 3 (MvT).

*Kamerstukken II* 1997/98, 25 600 VI, nr. 42.

*Kamerstukken II* 1997/98, 25600 VI, nr. 52.

*Kamerstukken II* 2000/01, 27553, nr. 3.

*Kamerstukken II* 2005/06, 30.436, nr. 3 (MvT).

*Kamerstukken II* 2013/14, 31 753, nr. 70.