



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Is er toekomst voor de sociale advocatuur?

Westerveld, M.

Publication date

2019

Document Version

Final published version

Published in

Ars Aequi

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Westerveld, M. (2019). Is er toekomst voor de sociale advocatuur? *Ars Aequi*, 68(3), 226-231. <https://arsaequi.nl/product/is-er-toekomst-voor-de-sociale-advocatuur/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Is er toekomst voor de sociale advocatuur?

Mies Westerveld*

In 2010 bracht de Orde van Advocaten een bundel uit ter gelegenheid van het vijfendertigjarig bestaan van de sociale advocatuur.¹ Er leefden toen al enige twijfels over de toekomst van dit segment van de balie. Het laatste hoofdstuk draagt de titel: 'De sociale advocaat, lang zal hij leven!?' Hoe is dat nu? Blijft de sociale advocatuur een stabiele factor in rechtshulpverlening of gaat het doek binnenkort toch echt vallen voor dit type dienstverlening? In deze bijdrage ga ik proberen een antwoord op die vraag te geven.



Wat bedoelen we met 'sociale advocatuur'?

Wat we nu sociale advocatuur noemen vindt zijn wortels in de jaren zestig van de vorige eeuw. Over de hele wereld komt er aandacht voor het feit dat het recht niet gelijk uitpakt voor arm en rijk. Dat komt niet zozeer omdat rechtssystemen per definitie oneerlijk zijn. Veel mensen weten de weg naar het recht niet te vinden en ze maken de rechten die hen

op papier toekomen daardoor niet waar. Ook ontbreken voldoende deskundige en betrokken rechtshulpverleners om hen hierbij een handje te helpen. Dat besef legt de kiem voor de socialerechtshulpbeweging.

In Nederland begint de beweging met de oprichting van rechtswinkels door studenten die met hun juridische kennis willen bijdragen aan een rechtvaardiger samenleving. Ze beginnen spreekuren te houden in oude wijken en beperken hun hulp tot degenen van wie een zwakkere positie verondersteld wordt. Dus werknemers (en principieel geen werkgevers), huurders (geen verhuurders), eerste en tweede generatie gastarbeiders, verdachten in strafzaken enzovoorts. Misschien nog wel belangrijker dan rechtshulp aan individuele rechtzoekenden vinden de rechtswinkeliers de rechtshulp die erop gericht is een systeem dat onrechtvaardig uitpakt gewijzigd te krijgen. Dat kan rechtshulp aan een collectiviteit zijn, zoals de kraakbeweging of de bond voor uitkeringsgerechtigden, het opstellen en aan de politiek aanbieden van een zwartboek over een sociale dienst of een wet die onrechtvaardig uitpakt, of het voeren van een proefproces. Dat soort rechtshulp wordt wel 'structureel' genoemd.³

* Prof.dr. M. Westerveld is buitengewoon hoogleraar Toegang tot Recht aan de Universiteit van Amsterdam. De tekst voor deze bijdrage is afgesloten per 1 januari 2019.

1 M. Westerveld (red.), *35 jaar sociale advocatuur*, Den Haag: Sdu 2010.

2 Hierover uitgebreider K. Schuyt e.a. *De weg naar het recht, een rechts-sociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.

3 Hierover uitgebreider C.J.M. Schuyt, 'Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? 38 stellingen over de hervorming van de rechtshulp in de sociale, niet commerciële sector', *Advocatenblad* 1973, p. 403-411.

In 1970 geeft de redactie van dit blad een special uit die de tegenstelling – ‘wie niet voor ons is, is tegen ons’ – verder op scherp zet. In het zogeheten Zwarte Nummer krijgt de gevestigde advocatuur er stevig van langs. Advocaten, aldus de redactie, zijn niet geïnteresseerd in problemen van mensen zonder geld, sterker, ze kennen die niet eens en ze doen dus ook geen moeite om deskundigheid op te bouwen op rechtsterreinen zoals het socialezekerheidsrecht, het huurrecht of het vreemdelingenrecht. Hierdoor dragen zij de volle verantwoordelijkheid voor wat wel ‘de leemte in de rechtshulp’ wordt genoemd.⁴ Veel advocaten reageren getergd op deze beschuldiging, maar de Orde van Advocaten handelt diplomatiek en stelt alles in het werk om een splitsing binnen de eigen gelederen te voorkomen. De Landelijke Deken geeft aan dat de studenten ‘ergens’ een goede snaar getroffen hebben, en de Algemene Raad schakelt externen in om hen in deze crisissituatie van advies te dienen.⁵ Ook de overheid verwelkomt deze nieuwe ‘speler’ in het rechtshulpdomein als volwaardige gesprekspartner (zie hierna). Maar daar trappen de rechtswinkeliers niet in; dat beschouwen ze als ‘repressieve tolerantie’, vrij vertaald: in welwillendheid verpakte tegenwerking.⁶

Na hun afstuderen gaan veel rechtswinkeliers aan de slag als rechtshulpverlener. Sommigen beginnen een ‘advokatenkollektief’, anderen nemen het roer over in de Bureaus voor Consultaties (de tegenwoordige Juridische Loketten)

Na hun afstuderen gaan veel rechtswinkeliers aan de slag als rechtshulpverlener. Sommigen beginnen een eigen advocatenkantoor, een ‘advokatenkollektief’, anderen nemen het roer over in de bestaande Bureaus voor Consultaties (de tegenwoordige Juridische Loketten) die worden omgedoopt tot Bureau voor Rechtshulp. Rechtswinkeliers, sociale advocaten en buromedewerkers, zij allen verlenen sociale rechtshulp, rechtshulp aan mensen die zich vanwege het type geschil in een zwakkere positie bevinden. De in 1980 opgerichte Vereniging Vrouw en Recht voegt aan het rijtje institutioneel zwakkere groepen ook ‘vrouwen’ toe, die in veel situaties eveneens op achterstand

staan: echtscheidingen (partnerafhankelijkheid, huiselijk geweld), arbeidsgeschillen (discriminatie, seksuele intimidatie), sociale zekerheid (directe discriminatie⁷), strafzaken (verkrachting, relationeel geweld) en niet te vergeten vreemdelingenzaken, waar veel van die kwetsbaarheden samenkomen.⁸

Van sociale advocatuur naar gesubsidieerde rechtshulp

De rechtshulp wordt betaald uit publieke middelen. Nederland kent sinds 1957 een Wet op de Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenen (WROM) en de sociale advocatuur maakt gretig gebruik van de mogelijkheden die deze regeling biedt, zoals – ook – de mogelijkheid financiering te krijgen voor structurele rechtshulp. De kosten van de WROM lopen dan ook snel op en dat wordt begin jaren tachtig, als een economische recessie losbreekt, een groot politiek thema. De minister van Justitie zint op meer mogelijkheden tot kostenbeheersing dan de WROM hem biedt. Er worden overleggen gestart met de sociale en met de gevestigde (‘commerciële’) advocatuur en ook de rechtswinkels en de Buro’s voor Rechtshulp schuiven aan de onderhandelingstafel aan. Maar over de inhoud van de nieuwe wet zijn partijen het niet bepaald eens. Er wordt veel en lang vergaderd, diverse concept- en consultatievoorstellen komen voorbij en het zal tot 1994 duren voor de WROM wordt vervangen door de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Wel komt er al in de jaren tachtig een eigen bijdrage op de rechtshulp (f 50,-) die mensen moet weerhouden al te makkelijk naar een gesubsidieerde advocaat te stappen. De rechtshulpbeweging is hier woest over. Sociale advocaten boycotten de maatregel door de bijdrage uit eigen zak te betalen en sommige Buro’s voor Rechtshulp stellen lijsten beschikbaar van advocaten waar mensen nog steeds gratis terecht kunnen. Maar dat komt hen op een berisping van de minister te staan die daar op zijn beurt *not amused* over is.

Met de komst van de Wrb worden de regels voor het verstrekken van ‘toevoegingen’, de rechtshulptoewijzing waarmee de advocaat zijn vergoeding krijgt, strenger en komt er een formele toezichthouder op de verstrekking en uitbetaling van de vergoedingen. De scherpe kantjes in de relatie tussen ‘sociale’ en ‘commerciële’ advocatuur zijn er dan wel van af, beide trekken nu gezamenlijk op tegen misstanden in de gesubsidieerde rechtshulp, zoals de te hoge eigen bijdrage (‘Duur recht is geen recht’⁹) en de ontoereikende ver-

4 Th.M.A. Claessens e.a., ‘De balie: een leemte in de rechtshulp?’, AA juni 1970, zie <https://juridischeuitgeverij.nl/het-zwarte-nummer/>.

5 De commissie-Braam krijgt de opdracht het maatschappelijk functioneren van de advocatuur door te lichten en de commissie-Boekman wordt om advies gevraagd over de toekomst van de sociale rechtshulp. Zie ook: M. Westerveld, *Is sociale rechtshulp van gisteren? Artikel 18 GW en de rechtshulpparadox* (Oratiereeks) Amsterdam: Vossiuspers UvA 2008.

6 ‘Repressieve tolerantie’ was een in die tijd veel gebruikte term tegen zich welwillend opstellende gezagsdragers en betekent letterlijk ‘verdraagzaamheid om erger te voorkomen’.

7 Nederland was destijds een kostwinnersamenleving, waarin vrouwen werden ontslagen als ze gingen trouwen en diverse regelingen in de sociale zekerheid vrouwen van rechten uitsloten vanwege hun sekse of hun vermeende status als ‘vrouw-van’. Hierover uitgebreider A. Veldman & M. Westerveld, ‘Inkomenszekerheid en gelijke behandeling, de stelselherzieningen van de vorige eeuw’, *Nemesis* 2003, afl. 5/6.

8 Zie ook de overige bijdragen in de special van *Nemesis* (2003, afl. 5/6) getiteld: ‘Heeft de vrouw nog toekomst?’ Het feit dat de Vereniging Vrouw en Recht nog altijd *alive and kicking* is laat zien dat het antwoord op deze vraag in elk geval bevestigend is.

9 S. Franke (red.), *Duur recht is geen recht. Bezuinigingen op de rechtshulp en de kwaliteit van de rechtsstaat*, Amsterdam: Uitgeverij De Populier, 1982.

goedingen aan advocaten. Helemaal weg is de kloof tussen ‘sociaal’ en ‘commercieel’ niet, de verschillen zijn alleen minder ideologisch en minder alles-of-niets: veel advocatenkantoren bedienen zowel gesubsidieerde als betalende cliënten en ook de woon- en arbeidsmarkt is minder zwart-wit: met huiseigenaren die een woning verhuren zonder meteen een ‘huisjesmelker’ te zijn, en zzp’ers die geen werknemer zijn, maar wel in een sociaaleconomisch benarde situatie kunnen verkeren. Op andere rechtsgebieden is de scheidslijn nog redelijk hetzelfde. Uitkeringsgerechtigden met een geschil met de gemeente of het UWV, asielzoekers versus de IND, verdachten in een strafproces, zij waren en zijn ten opzichte van de wederpartij een *one-shotter* en dus tegenover de institutionele *repeat player*¹⁰ zwakker. Die vaststelling brengt me bij een andere centrale term in het discours over de sociale advocatuur, de toegang tot (het) recht.

In de discussies over rechtspraak en rechtsbijstand wordt vaak gesproken over de toegang tot het recht – die ‘in gevaar is’, of ‘ernstig bedreigd wordt’ – zonder dat duidelijk wordt wat de spreker of auteur met deze term bedoelt

Wat bedoelen we met ‘toegang tot (het) recht’?

In de discussies over rechtspraak en rechtsbijstand wordt vaak gesproken over de toegang tot het recht – die ‘in gevaar is’, of ‘ernstig bedreigd wordt’ – zonder dat duidelijk wordt wat de spreker of auteur met deze term bedoelt. Dat is overigens niet typisch Nederlands. De mondiale aanduiding voor toegang tot recht is *access to justice*, en ook dat begrip is diffuus.

Access to Justice betekent, aldus de website van het Alberta Civil Liberties Research Centre:

‘different things to different people. In its narrowest sense, it represents only the formal ability to appear in court. Broadly speaking, it engages the wider social context of our court system, and the systemic barriers faced by different members of the community.’¹¹

Een inventarisatie van de verschillende interpretaties van toegang tot recht roept het beeld op van de parabel van de blinden en de olifant. De een bevoelt de slurf en meent met

een slang te maken te hebben, de ander betast een oor en ‘ziet’ een waaier, de derde loopt tegen een slagrand op en neemt een speer waar. Zo is het ook met toegang tot recht, wat je ziet hangt af van je uitgangspositie.

Eén van de eerste grote onderzoeken naar de staat van de toegang tot recht benoemt twee wezenskenmerken: het systeem van wet- en regelgeving moet in gelijke mate toegankelijk zijn voor iedereen, en het moet tot uitkomsten leiden die individueel en maatschappelijk rechtvaardig zijn.¹² Een vergelijkbaar perspectief betreft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in zijn analyse van toegang tot recht ‘in een samenleving waarin de overheid steeds meer terugtreedt en er meer wordt verwacht van de “redzaamheid” van burgers’. In zo’n samenleving is, aldus de raad, de centrale vraag in relatie tot toegang tot recht hoe voorkomen kan worden dat er een te groot verschil ontstaat tussen de ‘sterken’ en de ‘zwakken’ in het recht.¹³ De auteurs van ‘suggesties om de toegang tot recht te verbeteren’ kiezen het perspectief van ‘rechtvaardige oplossingen van problemen tussen mensen, in het bijzonder voor diegenen die het minst conflictvaardig zijn’, en van ‘een goede ordening voor menselijke en zakelijke relaties, die conflicten waar mogelijk voorkomt’.¹⁴ De onderzoekers van het Moutaigne Instituut benaderen wat in hun rapport de toegang tot *het* recht heet rechtsstatelijk, en onderscheiden de elementen ‘kenbaarheid’ van het recht, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en het recht op rechtsverwerking.¹⁵ Uit Canada komt een definitie van toegang tot recht als *theory of change*. Die theorie onderscheidt vier bouwstenen van toegang tot recht: informatieverschaffing, hulpverlening annex belangenbehartiging, een toegankelijke manier om rechten af te dwingen, en structurele rechtshulp gericht op de verbetering van beleid en uitvoering en op wetsverandering.¹⁶ Uit deze benaderingen is, hoe divers ook, een aantal gemeenschappelijkheden te halen. Ten eerste, het recht is er voor de mensen en niet andersom. Ten tweede, degenen die met recht werken dienen oog te hebben voor de twee functies van het recht: mensen helpen bij het vinden van voor hen goede oplossingen en het beschermen van de zwakkeren in het recht tegen de sterkeren. Dit geldt in het bijzonder in de relatie overheid/burger, het strafrecht en het (punitieve) bestuursrecht. En tot slot, drie, toegang tot recht is niet zozeer een status quo, als wel een richting; het is een metafoor voor zowel een deur die open moet (blijven) staan als een weg ergens naar toe.

10 De terminologie is afkomstig van Mark Galanter die deze introduceerde in een artikel getiteld ‘Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change’, *The Law & Society Review* (9) 1974, afl. 1.

11 www.aclrc.com/what-is-access-to-justice.

12 M. Cappelletti & B. Garth, *Access to Justice, a World Survey*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff en Noordhoff 1978.

13 RMO, advies 32, *Toegang tot recht*, Den Haag 2004, p. 13.

14 A. Brenninkmeijer e.a., ‘Zes suggesties voor verbetering van toegang tot recht’, *NJB* 2015/1322, afl. 27, p. 1816. Die benadering keert ook terug in het Hiil-rapport *Menselijk en rechtvaardig: Is de rechtsstaat er voor de burger?*, www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/07/Hiil-Menselijk-en-rechtvaardig-Launch-3-mei-2017-def.pdf.

15 H. Grootelaar, L. Venderbos, S. Vromen, o.l.v. H. van Harten, *Toegang tot het recht: Een actueel portret. Een verkennend onderzoek naar relevante Nederlandse overheidsmaatregelen sinds 2008 en de gevolgen daarvan voor rechtoezoekers in opdracht van het Juridisch Loket*, Utrecht: Moutaigne Centrum, Onderzoekscentrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Universiteit Utrecht 2014.

16 Voordracht M. Leering, uitvoerend directeur van het Community Advocacy & Legal Centre in Ontario, voor de LSA Conferentie in Toronto, 2018. *Systemic advocacy* is het equivalent van wat bij ons structurele rechtshulp genoemd wordt.

17 *Van Duur naar Duurzaam*, Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand onder voorzitterschap van R. Meijerink, 2008.

18 De zogeheten ‘loketkorting’, waarover het latere rapport van de commissie-Wolfsen zich tamelijk sceptisch zal uitlaten.

19 Brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 24 oktober 2008, *Kamerstukken II* 2008/09, 31753, 1.

Tien jaar rechtshulpdiscussie

Het wordt, gewapend met deze kennis, tijd om terug te keren naar de beleidsdiscussie rondom de gesubsidieerde rechtsbijstand die nu al zo'n tien jaar woedt. Deze begint in 2008 met het rapport van de regiegroep-Meijerink, die staatssecretaris Albayrak had ingesteld om het stelsel te analyseren op doeltreffendheid en doelmatigheid.¹⁷ In dit rapport wordt vastgesteld dat het beleidsaccent ten aanzien van de toegang tot recht te veel is komen te liggen op de toegang tot een advocaat en de rechter en te weinig op de oplossing van (rechts)problemen. Er wordt een aantal aanbevelingen gedaan die een vervolg krijgen in concrete maatregelen. Op bestuursniveau gaat het project PAGO (proactieve geschiloplossing) van start, waarbij medewerkers van bestuursorganen geïnstrueerd worden op vragen of klachten eerder te reageren met een telefoontje dan met een voor de burger vaak onbegrijpelijke brief. Er komt een regierechtter, die partijen in een vroeg stadium oproept om de achterliggende feiten helder te krijgen en de zaak zo mogelijk meteen af te doen. Mediation krijgt een plek in de Wrb en de eigen bijdrage voor deze vorm van geschiloplossing wordt op een lager bedrag gesteld dan die voor rechtshulp door een advocaat. Ook komt er een korting op de bijdrage voor degene die eerst het Juridisch Loket consulteert alvorens naar een advocaat te stappen.¹⁸ Het streven is, aldus de staatssecretaris, om te komen tot een anders opgezet systeem waarin de burger meer verantwoordelijk wordt voor het oplossen van conflicten en het treffen van voorzieningen 'voordat onderling vertrouwen omslaat in wantrouwen'.¹⁹ In datzelfde jaar doet het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraak in de zaak *Salduz*,²⁰ die de budgettaire druk op het stelsel verder doet toenemen. Staatssecretaris Teeven – die Albayrak inmiddels is opgevolgd – weet de tegenvaller binnen het bestaande budget op te vangen, maar stelt tevens vast dat de rek er nu wel uit is. 'Waar de samenleving en de politiek vragen om kwalitatief betere rechtsbijstand tegen lagere kosten, lukt het steeds minder het antwoord in het stelsel te vinden. Daardoor zijn de kosten van gesubsidieerde rechtsbijstand op langere termijn onvoldoende beheersbaar'.²¹ Opnieuw wordt een consultatieperiode georganiseerd waartoe van de kant van het ministerie verschillende varianten worden voorgesteld, zoals een leenstelsel voor de rechtsbijstand of het middels aanbesteding gunnen van contracten van rechtsbijstand aan degene die deze tegen de beste prijs wil

leveren. Deze varianten worden om uiteenlopende redenen van de hand gewezen en uiteindelijk teruggenomen. Hetzelfde gebeurt in 2013 met een wetsvoorstel dat naar de aanvankelijke naam bekend is geworden als 'kostendekkende griffierechten'.²² En ook een voorstel om het verbintenissenrecht en huurrecht van rechtsbijstandssubsidie uit te sluiten²³ haalt het niet. Wel meer levensvatbaar lijkt een voorstel om in echtscheidingszaken het inkomen van degene die de echtelijke woning heeft verlaten mee te tellen bij de bepaling of de andere partij in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor de staatssecretaris is dit voorstel een compromis, eigenlijk wil hij de kosten van een relatieverbreking altijd voor rekening van partijen laten komen. Immers, aldus de toelichting op het voorstel, 'Waar getrouwd wordt, wordt ook gescheiden. Ten tijde van hun relatie achten partners het doorgaans vanzelfsprekend dat kosten worden gedeeld naar rato van inkomen en vermogen. Bij het verbreken van de relatie verandert weliswaar hun verhouding, maar dat ontslaat hen niet van de verantwoordelijkheid om ook de kosten die gepaard gaan met de beslissing de relatie te beëindigen gezamenlijk te dragen'.²⁴ Maar ook dit minder vergaande voorstel is omstreden. De enige maatregel waarvoor een breed draagvlak bestaat is de verbreding en verdieping van het takenpakket van de juridische loketten.

De voorstellen dateren uit 2013. In het jaar daarop spreken zowel de Tweede als de Eerste Kamer hun zorgen uit over de plannen met de gesubsidieerde rechtsbijstand in bijzonder in relatie tot de toegang tot het recht. In de Eerste Kamer wordt de regering bij motie verzocht de voorgenomen bezuiniging achterwege te laten omdat ze zou leiden tot 'een onaanvaardbare aantasting van de gefinancierde rechtsbijstand en daarmee tot een aantasting van de rechtsstaat [cursivering MW]'.²⁵

Staatssecretaris Teeven stelt hierop (wederom) een adviescommissie in, ditmaal met het verzoek te rapporteren over 'de problemen rond de kostenstijgingen in de rechtsbijstand in relatie tot de toegang tot het recht'. De Orde van Advocaten besluit de uitkomst niet lijdzaam af te wachten en start een vergelijkbaar onderzoek. Beide commissies rapporteren eind 2015, de rapporten zijn op onderdelen gelijklopend maar – zoals te verwachten was – op een aantal andere punten juist niet.²⁶ Zo staan het recht op vrije advocaatkeuze en geheimhoudingsplicht van de advocaat wel in het rapport-Barkhuysen, maar niet het in rapport van de regerings-

20 Deze uitspraak (EHRM 27 november 2008, 36391/02 (*Salduz v Turkey*)) introduceert een recht op verhoorbijstand op het politiebureau, wat veel meerwerk van advocaten met zich brengt en dus veel extra kosten.

21 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 10 juli 2012, *Kamerstukken II 2012/13*, 31753, 52, p. 6.

22 *Kamerstukken II*, 33071. Hierover E. Bauw, F. van Dijk & F. van Tulder, 'Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten', *NJB* 2010/2047.

23 Voorgesteld in de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 12 juli 2013, *Kamerstukken II 2012/13*, 31753, 64, p. 8.

24 Conceptmemorie van toelichting op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand en enige andere wetten in verband met vernieuwingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (p. 34). Hierover uitgebreider M. Westerveld, 'Vernieuwing of verschralling? Enkele beschouwingen over de beoogde hervorming van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand', in: N. Achterberg e.a. (red.), *Vrouwe Justitia zucht en steunt. Hoe houden we de rechtsstaat toekomstbestendig?*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2015, p. 47-58.

25 Motie Franken c.s. *Kamerstukken I 2014/15*, 34000 VI, M. De motie is ingediend tijdens een debat over de staat van de rechtsstaat en aanvaard met de voorstem van de fracties van de CU, PVV, D66, CDA, GL, SP, PvdD en OSF.

26 *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (commissie-Wolfsen). *Eindrapport Commissie Duurzaam stelsel rechtsbijstand*. (commissie-Barkhuysen), Nederlandse Orde van Advocaten/Ape 2015.

adviescommissie-Wolfsen, en heet wat bij Wolfsen een 'onafhankelijke regievoerende instantie' is in het rapport-Barkhuysen 'de beoordeling van de toevoegwaardigheid onafhankelijk van de overheid'. Maar dat zijn nuances. Relevant voor ons onderwerp is dat beide commissies geen aanleiding ziet tot een algehele hervorming van het stelsel. Wel adviseert 'Wolfsen' nog eens beter te kijken naar de 'poortwachtersrol' van de juridische loketten: slagen zij erin te voorkomen dat mensen met hun (rechts)vragen onnodig doorstromen naar de tweede lijn? Zou nee, waaraan ligt dat, en valt dit te verbeteren? Een tweede aandachtspunt betreft het vergoedingensysteem voor de advocatuur. 'Wolfsen' heeft namelijk wel de uitgangspunten van een redelijk vergoedingensysteem benoemd, maar is, door het krappe tijdsbestek waarbinnen het advies tot stand moest komen, niet toegekomen aan de vraag of het stelsel aan die voorwaarden voldoet. Die opdracht komt terecht bij de commissie-Van der Meer die hierover in februari 2018 rapporteert. De uitkomst betekent slecht nieuws voor de staatssecretaris; de commissie stelt vast dat de vergoedingen ver onder de door Wolfsen vastgestelde maat zijn.²⁷

De ontvangst van de brief in de Tweede Kamer is koeltjes, waarbij vooral de kritische toon opvalt van coalitiegenoot D66. De vragen van deze 'bondgenoot' zijn dermate indringend dat de minister in de weinig benijdenswaardige positie komt dat hij zal moeten uitleggen wat feitelijk niet uit te leggen valt

Een paar maanden later heeft een regeringswissel plaats en wordt het dossier de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming, Dekker. Deze laat vrijwel meteen weten dat er geen extra geld komt voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. In plaats daarvan formeert hij een denktank die – *out of the box* denkend – met ideeën moet komen voor een nieuw stelsel dat aan twee voorwaarden voldoet: het moet passen binnen het budgettaire kader en de toegang tot het recht dient te zijn gewaarborgd. De resultaten van de hierop volgende brain-

storms leveren vier 'contouren' voor een nieuw stelsel op die de minister in juni 2018 presenteert.²⁸ Deze hebben een hoog 'kan en moet'-gehalte. Zo 'kan en moet' de toegang tot het recht laagdrempeliger, dienen problemen en conflicten vanuit een breder perspectief te worden benaderd dan het strikt juridische, 'kan en moet' de besturing en bekostiging efficiënter, en moet de overheid kritischer naar zichzelf kijken en het mensen niet onnodig moeilijk maken. De contouren worden vervolgens vertaald tot 'concrete' voorstellen die in november in een brief aan de Kamer worden voorgelegd.²⁹ Veel is oud nieuws. Zo moet er meer 'trage aan de voorkant' komen, dienen overheidsorganen burgervriendelijker te opereren en moeten alle neuzen meer gericht zijn naar 'oplossen' en minder naar 'elkaar bevechten'. Om dit te bevorderen maakt het systeem van zaakstoevoegingen plaats voor 'rechtshulppakketten', waarbij rechtshulpverleners 'niet langer beloond worden voor het procederen, maar voor het zo effectief en efficiënt mogelijk oplossen van het geschil'. Aanbieders van pakketten kunnen 'coöperaties van sociale advocaten zijn, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt'. Ook de systematiek van de door de rechtzoekende te betalen eigen bijdrage verandert, deze wordt, linksom of rechtsom, hoger. De route waarbij de advocaat geen eigen bijdrage int en toch subsidie krijgt wordt afgesneden, en de bijdrage wordt meer afhankelijk van de kosten van de rechtsbijstand.³⁰

De ontvangst van de brief in de Tweede Kamer is koeltjes, waarbij vooral de kritische toon opvalt van coalitiegenoot D66. De vragen van deze 'bondgenoot' zijn dermate indringend dat de minister (of zijn ambtenaren) in de weinig benijdenswaardige positie komt dat hij zal moeten uitleggen wat feitelijk niet uit te leggen valt. De meest dodelijke vraag is wat mij betreft die naar de ratio achter de rechtshulppakketten. Dit voornemen – door de vragensteller geformuleerd als 'een systeem waarbij partijen zich kunnen intekenen voor een aanbesteding' – wordt gekoppeld aan een eerdere beleidsbrief waarin was vastgesteld dat de uitvoeringslasten van zo'n systeem relatief hoog zijn, terwijl het bijzondere karakter van de dienstverlening tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding. Waarom zou dat nu anders zijn, zo wil de vragensteller van de minister weten.³¹ Maar met het uitslecteren van net deze ene vraag doe ik de andere evenzeer kritische vragenstellers te kort. Het

27 *Andere tijden*, Eindrapport Commissie evaluatie puntenstelsel gefinancierd rechtsbijstand (commissie-Van der Meer).

28 Toespraak van minister voor Rechtsbescherming Dekker bij de conferentie over rechtsbijstand d.d. 25 juni 2018.

29 Brief van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018 *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, 155. Ik plaats de term tussen aanhalingstekens, omdat veel voorstellen die aanduiding niet verdienen. De vraag 'hoe dan, wat dan' komt bij het lezen geregeld op.

30 Brief van de minister voor Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018 *Kamerstukken II* 2018/19, 31753, 155, p. 7-10.

31 Inbreng verslag van een schriftelijk overleg 2018/19, 31753, 155, p. 6 o.v.n. *Kamerstukken II* 2013/14, 31753, 70, p. 13.

geheel aan soms vernietigende vragen laat vooral zien dat de toekomst van ook deze beoogde hervorming behoorlijk ongewis is.

Buiten kijf staat dat er altijd behoefte zal bestaan aan deskundige en betrokken rechtshulpverleners die bereid zijn mensen onder de eigen marktwaarde bij te staan. Maar of de samenleving bereid is hen hiervoor een enigszins reële prijs te betalen is een andere vraag

³² Dat dit geen denkbeeldige vrees is blijkt uit een recente actie van een strafrechtadvocaat die veel verdachten bijstaat in *high profile* zaken. In een brief aan de Raad van Rechtsbijstand schrijft deze dat zijn kantoor niet langer rechtsbijstand in langsepende processen zal verlenen als de staat hier niet voor wil betalen. De advocaat, die anderen oproept zijn voorbeeld te volgen, stelt dat hij niet anders kan vanwege 'de zorgen over de ontwikkelingen op het gebied van de gefinancierde rechtsbijstand'. P. Vugts, 'Advocatenkantoor dreigt met stop lange processen: "Grens bereikt"', *AD* 16 januari 2019.

³³ Hierover F. Jensma, 'Geen lek, maar gapend gat in de rechtsstaat', *NRC* 8/9 december 2018.

De toekomst van de sociale advocatuur

Wat betekent dit alles voor de toekomst van 'de' sociale advocatuur? Buiten kijf staat dat er altijd behoefte zal bestaan aan deskundige en betrokken rechtshulpverleners die bereid zijn mensen onder de eigen marktwaarde bij te staan en die oog hebben voor de maatschappelijk-politieke kant van de toegang tot recht. Maar of de samenleving (of beter: de politiek) bereid is hen hiervoor een enigszins reële prijs te betalen is een andere vraag. Als het antwoord op die vraag negatief blijft zou het echt wel eens einde oefening kunnen zijn voor de sociale advocatuur. Sociale advocaten mogen dan nog zulke idealisten zijn, de schoorsteen moet ook voor hen wel blijven roken.³² Wel zullen er ook dan nog wel wat advocaten zijn die er uit goedertierenheid een 'subsidiezaakje' bij willen doen, maar dat type rechtshulp zou ik toch niet meer als 'sociale advocatuur' willen bestempelen.

Tegelijk is ook de positie van deze minister verre van benijdenswaardig. Zijn voorgangers hebben de besluitvorming steeds voor zich uitgeschoven door deskundigenrapport na deskundigenrapport te laten opstellen, en er zijn nu weinig vragen meer waarop we het antwoord niet kennen. Eerder bedachte alternatieven zijn van de hand gewezen als ofwel slecht uitvoerbaar, ofwel onaanvaardbaar vanwege de risico's voor de toegang tot het recht. De uurvergoedingen aan advocaten zijn eerder te laag dan te hoog en dat wordt niet anders door zaaksvergoedingen te vervangen door pakketprijzen. Dus wat resteert nog?

Natuurlijk, je kan bepleiten (zoals de minister lijkt te doen?) dat veel mensen die nu nog een beroep doen op het stelsel helemaal geen advocaten nodig hebben; dat geschillen het beste kunnen worden opgelost door vrederechters zonder hinderlijke belangenbehartigers; dat bestuursorganen burgers voortaan zó klantvriendelijk tegemoet gaan treden dat conflicten niet meer voorkomen of met een goed gesprek worden opgelost; dat de wetgever geen gaten meer in de rechtsstaat zal schieten met regelingen zoals de Wet OM-afdoening;³³ dat asielstromen vanzelf opdrogen of door een daadkrachtige en menselijke IND in goede banen worden geleid. Dat we, kort gezegd, afstevenen naar een samenleving waarin zoiets antagonistisch als een sociale advocatuur niet langer nodig is, omdat iedereen in goede harmonie de eigen boontjes dopt en als het even kan ook nog die van de ander.

Maar wie dat gelooft moet wel een aartsoptimist zijn met een uitermate zonnig wereldbeeld. De rest kan alleen maar afwachten hoe de minister zich uit deze gordiaanse knoop gaat bevrijden waarin zijn voorgangers hem verstrikt hebben.



HET ZWARTE NUMMER 'DE BALIE: EEN LEEMTE IN DE RECHTSHULP'

Bijna vijftig jaar geleden bracht Ars Aequi een nummer uit dat de advocatuur op zijn grondvesten deed schudden. De redactie vroeg zich af of de advocatuur nog wel voldeed aan de eisen van haar tijd. Met name op het gebied van rechtsbijstand liet de advocatuur destijds flinke steken vallen.

Bekijk het complete ZWARTE NUMMER hier:
<https://juridischeuitgeverij.nl/het-zwarte-nummer/>