

Leidraad bewerkelijke zaken: noodzakelijke harmonisering

Gefinancierde rechtsbijstand

Over de *Leidraad bewerkelijke zaken* en andere aspecten van de gefinancierde rechtsbijstand heeft dit blad veel kritische stemmen laten horen. Nu vroeg de redactie de Raad voor Rechtsbijstand om een uitgebreide reactie. Jan van Dijk licht toe, geeft zijn argumenten en geeft het woord aan u.

.....
drs. J. van Dijk

Directeur Raad voor Rechtsbijstand
Den Haag
.....

De gesubsidieerde rechtsbijstand is niet een terrein dat vaak onderwerp van aandacht is in de nationale media. De afgelopen maanden was dat wel anders. Het begon allemaal vorig jaar. Als een duveltje uit een doosje kwam uit het Coalitieakkoord van het nieuwe kabinet een forse bezuiniging van € 25 miljoen in 2008 oplopend tot een jaarlijks bedrag van € 50 miljoen in 2009 tot en met 2011. Door de politiek is uiteindelijk besloten om voor dit jaar 'slechts' een bedrag van € 10 miljoen aan bezuinigingen te realiseren. Dit bedrag wordt gevonden in twee maatregelen, namelijk het afschaffen van de administratieve toeslag bij ambtshalve toevoegingen en het verminderen van de voorschotregeling met 25 procent. Op zichzelf natuurlijk ingrijpend genoeg, maar belangrijk is dat het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand – in het buitenland regelmatig een van de beste ter wereld genoemd – in de kern onaangetast is gebleven. De raden hebben de verantwoordelijkheid om voor de advocatuur de op handen zijnde vermindering van de voorschotregeling zo pijnloos mogelijk te laten verlopen. De raden zullen zich binnen de wettelijke mogelijkheden tot het uiterste inspannen om dat te bewerkstelligen. De advocatuur mag hen op die verantwoordelijkheid aanspreken.

Harmonisering bestaat beleid

Aan het eind van 2007 publiceerden de raden de *Leidraad bewerkelijke zaken*. Voor veel media reden om hieraan ruim aandacht te besteden. Door de advocatuur zelf werd die media-aandacht ook actief gezocht (zie onder meer in dit blad het artikel van Marq Wijngaarden, *Advocatenblad* 2008-2, p. 50-51). Regelmatig gebeurde het dat de onvrede rond de bewerkelijke zaken werd gebruikt om ook andere zaken waarover men niet tevreden is aan de orde te stellen. Al die zaken, waaronder de hierboven genoemde bezui-

nigingen, zijn vervolgens aan elkaar geknoopt. Een en ander is door de media overigens gretig overgenomen.

Het is belangrijk om in elk geval één misverstand uit de wereld te helpen: de gepubliceerde *Leidraad* heeft niet het doel om te bezuinigen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De vijf raden hebben een systeem van onderlinge bench marking ontwikkeld. De prestaties worden vergeleken en er wordt ingezoomd op opvallende verschillen tussen de raden. Een van die verschillen betreft het aantal bewerkelijke zaken. Voor een deel is dat uiteraard verklaarbaar. Zo zullen er in grote arrondissementen aanmerkelijk meer bewerkelijke strafzaken behandeld worden dan in kleine. Ook als

.....
Ook bij andere subsidies moet men het beroep op publieke middelen legitimeren, waarbij de bureaucratistische last vaak aanmerkelijk groter is
.....

dat soort factoren wordt geëlimineerd blijft het verschil opvallend. De raden hebben daarom reeds enkele jaren geleden – dus ruim voordat bezuinigen ook maar aan de orde was – besloten te onderzoeken of er sprake was van verschillen in beleidsuitvoering. Die verschillen bleken inderdaad te bestaan en waren groot. Naar de mening van de raden té groot. Het is onwenselijk dat een advocaat in het ene deel van het land voor dezelfde soort zaak en hetzelfde werk een andere vergoeding krijgt dan zijn confrère in een ander ressort. Harmonisatie van beleid was dan ook hard nodig. Overigens kwam dit initiatief niet alleen van de raden zelf, maar ook tijdens overleggen met de advocatuur is meermalen aangedrongen op uniformering van beleidsuitvoering. De leidraad is hiervan het resultaat en heeft enkel tot doel het beleid te harmoniseren. Het gaat daarbij dan ook om de uitvoering van reeds langer bestaand beleid en niet om de formulering van nieuw beleid.

Toetsing publieke middelen

Al sinds de invoering van de Wet op de rechtsbijstand in 1994 kan er voor zaken die naar hun aard en omvang zo bijzonder zijn dat meer dan het gebruikelijke aantal uren besteed moet worden aan rechtsbijstand, een hogere dan de gebruikelijke forfaitaire vergoeding worden toegekend. Het aanvragen, beoordelen en vergoeden van extra uren (bewerkelijke zaken) is geregeld in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en uitgewerkt in het Handboek Vergoedingen dat door de raden is vastgesteld. Zowel de regelgeving zelf als de concretisering hiervan in het handboek, is veelvuldig getoetst door de hoogste bestuursrechtelijke instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In die zin is de leidraad dan ook te beschouwen als codificatie van reeds sinds 1994 gevormde jurisprudentie.

Vooropgesteld moet worden dat de raden van mening zijn dat een advocaat een adequate vergoeding dient te ontvangen voor de verrichte werkzaamheden. Het is zeker niet de bedoeling van de raden om in de inhoud van de zaak zelf te treden. De wijze waarop de advocaat zijn of haar zaak wenst aan te pakken is een keuze en verantwoordelijkheid van de advocaat zelf. Maar ook de raden voor rechtsbijstand hebben hun verantwoordelijkheid. Die vloeit voort uit de Wet op de rechtsbijstand, om precies te zijn uit artikel 7. Dit artikel bepaalt dat de raad belast is met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand en met het toezicht op de uitvoering daarvan en dat hij dient zorg te dragen voor een zo doelmatig mogelijke besteding van de hem ter beschikking staande middelen. Om hun wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren is door de wetgever aan de raden een toetsingskader ter beschikking gesteld. De vraag of een zaak al dan niet voor vergoeding in aanmerking komt, maakt expliciet onderdeel uit van dit toetsingskader.

Van advocaten mag worden verwacht dat zij, als zij aanspraak wensen te maken op extra uren en dus op een deel van de schaarse publieke middelen, ook motiveren waarom en op

welke punten een zaak afwijkt van andere gelijksoortige zaken. Het is daarbij niet nodig om complete (delen van) procesdossiers over te leggen. Een korte en zakelijke, maar goed op de zaak toegesneden toelichting met relevante bescheiden, volstaat daarbij. Het is geenszins de bedoeling van de raden om onnodige administratieve drempels op te werpen, maar bedacht moet worden dat met het aanvragen van extra uren een betrekkelijk geringe administratieve inspanning gepaard gaat die, voor het verkrijgen van de vaak aanzienlijke subsidie, naar het oordeel van de raden niet als disproportioneel te beschouwen is. Ook bij andere subsidies moet men het beroep op publieke middelen legitimeren,

.....
Toezicht is noodzakelijk omdat een klein aantal advocaten al te creatief met de regels omspringt
.....

waarbij de bureaucratische last vaak nog aanmerkelijk groter is.

De raden realiseren zich dat elke zaak op zijn eigen merites beoordeeld moet worden en dat zaken niet altijd even goed passen in een uniform kader, juist vanwege het bijzondere karakter van de zaak. Daar waar het knelt, zullen de raden uiteraard rekening houden met de omstandigheden van het individuele geval en waar mogelijk maatwerk toepassen.

Onvoldoende betrokken

Enkele publicaties spreken van een sfeer van wantrouwen van de raden jegens de advocatuur. De raden spreken dat met klem en grote stelligheid tegen. Controle en uitvoering van wettelijke taken moet niet gelijkgesteld worden met wantrouwen jegens de beroepsgroep als geheel. Wel moet worden geconstateerd dat toezicht noodzakelijk is, omdat door een – gelukkig klein – aantal advocaten al te creatief met de regels wordt omsprongen.

Niemand zal er bezwaar tegen kunnen hebben dat op deze manier het kaf van het koren wordt gescheiden.

De relatie tussen de Nederlandse Orde van Advocaten en de raden voor rechtsbijstand is goed en constructief te noemen met respect voor ieders verantwoordelijkheid op het speelveld. Om die reden trekken de raden het zich ook aan dat de advocatuur, meer in het bijzonder de NOvA als vertegenwoordiging daarvan, onvoldoende en te laat is betrokken bij de totstandkoming van de *Leidraad bewerkelijke zaken*. Onlangs heeft een overleg plaatsgevonden tussen de NOvA, het ministerie van Justitie en de raden voor rechtsbijstand. De onderlinge standpunten zijn met elkaar uitgewisseld, waarbij de raden nogmaals hebben aangegeven dat zij altijd bereid zijn om het beleid bij te stellen, indien zich knelpunten bij de aanvraag, beoordeling en vergoeding van extra uren mochten voordoen. Uiteindelijk heeft het overleg erin geresulteerd dat een commissie wordt samengesteld die zich primair zal richten op een goede werking van het beleid inzake bewerkelijke zaken en zich over eventueel voorkomende knelpunten zal uitlaten. [zie ook het Ordenieuws in de rubriek Actualiteiten, voorin dit nummer, *red.*] Het bijzondere is dat deze commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van de NOvA, het ministerie en de raden. Daarnaast zullen de raden uiteraard zelf actief de ontwikkeling van bewerkelijke zaken monitoren en waar nodig en mogelijk proactief optreden.

Spelregels

Dat advocaten sneller dan vroeger in de pen klimmen om hun onvrede te uiten over zaken die spelen op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt ook uit recente publicaties in het Advocatenblad. In twee artikelen stond het vraagstuk van de vrije advocaatkeuze centraal.

Mr. F.W.P. Wolters (*Advocatenblad* 2008-3, p. 88-89) geeft aan dat hij er 'na 28 jaar bij de Raad voor Rechtsbijstand als onbekwaam is uitgedonderd', aangezien hij heeft geweigerd zijn bekwaamheid aan te tonen door

middel van het meewerken aan de audit. Advocaat Wolters gaat hierbij al te gemakkelijk voorbij aan het feit dat het zijn vrije keuze is om al dan niet deel te nemen aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Als je wilt deelnemen moet je je ook aan de spelregels houden. Het auditsysteem is wat de raden betreft hét voorbeeld van een goede ketensamenwerking. Niet alleen de raden en het ministerie van Justitie waren immers voorstander van de invoering van het auditsysteem. De Nederlandse Orde van Advocaten was de derde convenantspartij. Bovendien vindt de audit niet plaats door zomaar een willekeurige derde, maar door iemand van de eigen beroepsgroep die daarvoor speciaal is opgeleid. In het kader van de bevordering van kwaliteitsbeleid zijn de raden nog steeds

een warm voorstander van het auditsysteem. Van een (flagrante) schending van het recht op vrije advocaatkeuze is naar de mening van de raden geen sprake, hetgeen ook steun vindt in de jurisprudentie.

Ook mr. L. P. Sigmond (*Advocatenblad* 2008-3, p. 89-90) meent dat de vrije advocaatkeuze in het geding is en dat de advocaat wordt gedwongen tot overtreding van de gedragsregels. Hij geeft aan dat de Raad voor Rechtsbijstand ingeval van een vertrouwensbreuk de toevoeging niet zonder meer op naam van een opvolgend advocaat wenst te zetten. Het staat buiten kijf dat, als er sprake is van een vertrouwensbreuk en de rechtzoekende een andere advocaat wenst, de Raad voor Rechtsbijstand aan die wens van de rechtzoekende gehoor

dient te geven. Van inperking van het recht op vrije advocaatkeuze is dan ook geen sprake. Mutatie van de toevoeging in de zin van opvolging door een andere dan de in eerste instantie toegevoegde advocaat heeft echter ook financiële consequenties. In het Besluit vergoedingen rechtsbijstand is geregeld dat bij opvolging een extra vergoeding van twee punten (ongeveer € 200) wordt toegekend. Door de wetgever wordt van de raden verwacht dat zij zorgdragen voor een zo doelmatig mogelijke besteding van overheidsgelden. Is het in dat licht bezien teveel gevraagd dat een rechtzoekende kort zijn beweegredenen aangeeft, zodat de extra uitgaven die met de opvolging gemoeid zijn gelegitimeerd kunnen worden?

Het antwoord is aan u.

Deze advocaat heeft gefaald, niet het systeem
Gefinancierde rechtsbijstand

Volgens advocaat F.W.P. Wolters beperkt de Raad voor Rechtsbijstand de vrije advocatenkeuze door een audit te eisen. Frederieke van der Hoek zet daartegenover dat de schrijver zelf tekort schoot door de eis van de audit te veronachtzamen.

.....
F. van der Hoek

advocaat te Aalsmeer
.....

Mr. Wolters wil overtuigen van de ongerijmdheid van de inschrijvingsplicht van een advocaat bij de Raad voor Rechtsbijstand, voor het verkrijgen van een toevoeging. Die inschrijvingsplicht bestaat volgens het artikel al sinds 2004. In 2006 stuurt de schrijver als niet-ingeschreven advocaat een toevoegingsaanvraag in, die wordt afgewezen, evenals het daarop volgend bezwaar. Dat is aanleiding om, twee jaar na invoering van de inschrijvingsplicht, alsnog de aanval op de inschrijvingsplicht te openen.

In het tumult van die aanval is weinig aandacht voor het – naar mijn mening: falende – eigen handelen van de schrijver. Dat eigen handelen verdient alle aandacht, niet alleen bij het schrijven van het artikel, maar gedurende het hele proces dat aan het artikel vooraf ging. Dat zou veel ellende, en waarschijnlijk het schrijven van het artikel, gescheeld hebben.

Het inschrijvingssysteem schendt volgens de schrijver de vrije advocaatkeuze. Dat is onjuist, want het artikel

.....
1 F.W.P. Wolters, 'Raad voor Rechtsbijstand beperkt vrije advocatenkeuze', in *Advocatenblad* 2008-3, p. 88-89

beschrijft zelf al het geval van een cliënte die vrij kiest voor de schrijver als haar advocaat. Dat zij kiest voor een advocaat die niet ingeschreven staat bij de Raad voor Rechtsbijstand, terwijl zij bij keuze voor een wel-ingeschreven advocaat een toevoeging had kunnen krijgen, is haar vrijheid. Mits zij op de hoogte is gesteld van de financieel nadelige consequenties van die keuze, maar dat is niet gebeurd. En dáár wringt de schoen, niet bij de inschrijvingsplicht.

Dat de schrijver heeft verzuimd zijn cliënte op dit financiële risico te wijzen, blijkt klip en klaar uit het artikel. De schrijver zegt dat 'alleen een gek' kan bedenken dat hij zijn cliënte erop had moeten wijzen dat hij niet voldoet aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden voor reguliere inschrijving bij de Raad voor Rechtsbijstand. Naar mijn mening had niet een gek, maar iedere normaal denkende en handelende advocaat dat kunnen bedenken. En zijn cliënte moeten waarschuwen.

Op de site van de RvR staat dat alleen ingeschreven advocaten toevoegingscliënten kunnen bijstaan. Ook is de advocaat bekend met de eis van een audit, die het voorportaal is voor de inschrijving. De inschrijving is dus meer dan een formaliteit. Het systeem van inschrijvingen geldt bovendien al sinds 2004 en is ten tijde van de invoering

waarschijnlijk uitgebreid beschreven en uitgelegd. Kortom, de schrijver weet dat de Raad voor Rechtsbijstand werkt met een systeem van inschrijvingen, dat hijzelf niet ingeschreven staat, en dat er dus kans is dat het verzoek wordt afgewezen. Dit alles moet in ieder geval bij hem opkomen op het moment dat hij bij het invullen van het aanvraagformulier geen inschrijfnummer vermeldt.

Vervolgens had hij moeten onderzoeken in welke gevallen een toevoegingsaanvraag van een niet-ingeschreven advocaat gehonoreerd kan worden. Het is immers een reëel risico dat het verzoek niet gehonoreerd wordt, nu hij niet staat ingeschreven. Dat onderzoek heeft de schrijver blijkbaar niet verricht, gezien zijn verantwoordiging over de beslissing op bezwaar, die nochtans overeenkomstig de algemeen bekende restricties is genomen.

Eigen tekortschieten

Helaas, de schrijver heeft dit alles niet gedaan, en zijn cliënte onjuist geïnformeerd. En zo is het allemaal verkeerd gelopen. De schrijver heeft gefaald, niet het systeem.

.....

Wat baat een vrije advocaatkeuze, als de rechtzoekende een slechte advocaat kiest?

.....

Wat ik mij naar aanleiding van het artikel dan ook vooral afvraag, is of de schrijver tegenover zijn onjuist ingelichte cliënte openheid van zaken heeft gegeven. Of dat zij ook nog de bezwaarprocedure heeft moeten betalen, omdat haar advocaat haar voorhield dat het de Raad voor Rechtsbijstand was die een fout maakte, en niet hijzelf.

Een voortschrijdend falen is dat de schrijver zijn eigen tekortkoming niet wil zien. Blind hiervoor, richt hij een ongefundeerde beschuldiging aan het inschrijvingssysteem. Ongefundeerd, mede, omdat het genoemde art. 6 lid 3 sub c EVRM een vrije advocaatkeuze in vervolgingszaken beschrijft en niet in

civiele zaken. Het artikel van het EVRM scheidt bovendien taalkundig het recht op vrije advocaatkeuze van de toevoegingsgevallen door het woordje 'of', en verleent daarmee dus al geen recht op vrije advocaatkeuze in toevoegingszaken.

Wat daarvan ook zij, mij treft vooral het gebrek aan inzicht over het eigen tekortschieten. Door een dergelijk gebrek aan zelfkennis wordt verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening illusoir. Wat baat een vrije advocaatkeuze, als de rechtzoekende een slechte advocaat kiest?

Het systeem van de audit kan bij de schrijver ook geen genade vinden als kwaliteitstoets. Naar zijn mening moet zijn bekwaamheid uitgangspunt zijn voor de Raad voor Rechtsbijstand, en niet een audit. Dat hij op grond van die mening, die haaks staat op de bekende eisen van de Raad, klaarblijkelijk zijn cliënte heeft geïnformeerd, overtuigt nou niet bepaald van zijn bekwaamheid. De schrijver hanteert als voornaamste maatstaf voor zijn bekwaamheid, dat hij 28 jaar in het vak zit. Het streven naar hogere kwaliteit, meer openheid en transparantie lijkt mij echter een stuk zinvoller dan jaren tellen.

.....

(advertenties)

FIF 33
RECHERCHE- EN INFORMATIEBUREAU
Voor bedrijven, particulieren en advocatuur



- Onrechtmatig ziekteverzuim
- Alimentatiezaken
- Controle werkzaamheden
- Handelsinformatie
- Fraude / Bedrijfsdiefstal
- Privé-onderzoeken

010 - 477 33 22 www.fif33.nl
Goedgekeurd door Min. van Justitie POB 238
Heemraadssingel 186 • 3021 DM Rotterdam
Fax: 010 - 477 08 30 • e-mail: info@fif33.nl



Alt Kam Boer *advocaten*

Civiele cassatie?

- prijsafspraken mogelijk
- ook op basis van toevoeging

Info: mr H.J.W. Alt, Pb. 82228, 2508 EE Den Haag,
tel.: 070 358 94 79, fax: 070 358 51 97
alt@altkamboer.com, www.altkamboer.com