



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Voor een dubbeltje op de derde rang?

Meij, P.P.J. van der

Citation

Meij, P. P. J. van der. (2016). Voor een dubbeltje op de derde rang? *Strafblad*, 14(5), 343-349. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/45285>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/45285>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Mr. dr. P.P.J. van der Meij

is strafrechtadvocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam, research fellow bij het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden en redactielid van *Strafblad*.

49. Voor een dubbeltje op de derde rang?

1 Strafrechtspleging = Bezuinigingen

Al een hele kabinetsperiode lang staat de strafrechtspleging hoog op de politieke agenda. Uiteraard is veel te doen om de integrale herziening en modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De aandacht waarin alle betrokkenen uit de strafrechtsketen zich echter concreet mogen verheugen is niet inhoudelijk van aard, maar houdt verband met de door de wetgever gevoelde noodzaak om niet aflatend te bezuinigen of te besparen. De bezuinigingsrondes stapelen zich op en raken iedere beroepsgroep. Het bericht namens de overheid bij de laatste Justitiebegroting van het huidige kabinet, 'Fors meer geld voor Veiligheid en Justitie',¹ doet daar niets aan af. Vanaf 2017 komt er weliswaar structureel € 450 miljoen bij, maar dat geld zal vooral worden besteed aan het op orde brengen van de ICT en organisatie bij de politie (€ 221 miljoen (!)), aan nieuwe of hernieuwde taken ten aanzien van de bestrijding van cybercrime en terrorisme (€ 10 miljoen respectievelijk € 14 miljoen) en de bewaking van de grenzen tegen de ingeschatte stroom vluchtelingen (€ 20 miljoen). Het OM krijgt in de nieuwe begroting een bedrag van € 13 miljoen toegeschoven, maar dat betreft vooral een fonds voor relatief nieuwe werkzaamheden als die omtrent cybercrime, 'ondermijning' en het faciliteren van slachtoffers van High Impact Crime. Los van de vraag of de verbetering van de effectiviteit van de criminaliteitsbestrijding met een dergelijk beperkt bedrag genoeg is gediend, valt op dat de extra financiering niet ziet op het bestaande takenpakket van het OM. Het water staat de medewerkers van het Openbaar Ministerie inmiddels tot de lippen, nu de werkdruk blijft toenemen, een groot deel van de ondersteuning is wegbezuinigd en een aanzienlijk aantal parketsecretarissen is gepromoveerd tot assistent-officier van justitie, oftewel tot 'OvJ light'. Deze laatste categorie parketsecretarissen draagt mede de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van kleinschalige zaken, bij ZSM of op kantonzittingen, maar is daardoor niet of nauwelijks meer inzetbaar om de officieren van justitie inhoudelijk te ondersteunen. De bezuiniging zit met name in cao-achtige aangelegenheden, omdat deze 'OvJ's light' in hele andere loonschalen en salarishuizen kunnen worden weggestopt omdat zij nu eenmaal geen aanstelling hebben als een echte officier van justitie. Het pamflet van strafrechtadvocaat Jan Vlug met de veelzeggende titel 'Red de parketsecretaris!'² maakt duidelijk dat zelfs door de advocatuur wordt aange-

voeld dat dit soort bezuinigingen funest kan zijn voor de gedegen afwikkeling van strafzaken.

De € 35 miljoen die wordt vrijgemaakt voor de rechtspraak ziet op een kwaliteitsverbetering, maar blijkbaar niet in een investering op het niveau van de medewerkers. Recent is een nieuwe bezuinigingsronde bij de gerechten in gang gezet waarbij eveneens met een botte bijl in de ondersteuning wordt gehakt: maar liefst 43% van de medewerkers oftewel 1000 fte verliest zijn baan³ met als argument dat in de rechtspraak de digitalisering eindelijk is opgepakt en langzaam maar zeker wordt doorgevoerd. Het genoemde bedrag is dan ook een investering in digitalisering. De verwachtingen ten aanzien van die digitalisering zijn terecht hooggespannen en kunnen helpen in het stroomlijnen van processen en in een betere en tijdige informatievoorziening, maar dat is toch echt toekomstmuziek en staat los van de vraag of de administratief medewerkers ook bij een geslaagde digitalisering niet gewoon nodig zullen zijn. Het is zelden een goed devies de huid te verkopen voordat de beer geschoten is, maar in de Justitiebegroting lijkt deze gedachte voorop te staan.

De bezuinigingen zijn niets ontziend, ook voor de beroepsgroepen die elkaar niet treffen in de zittingszaal. Gesprekken met het gevangenispersoneel maken duidelijk dat de jarenlange onzekerheid over het al dan niet 'openblijven' van een penitentiaire inrichting een wissel trekt op de motivatie voor het werk, op de sfeer in de gevangenis en op het mentale welzijn van de PIW'ers. Voor de gevangenismedewerkers wringt de ironie van de elkaar opvolgende bezuinigingsrondes misschien nog het meest. De 'besparing' in het schrappen in het budget van de geestelijke gezondheidszorg met alle maatschappelijke kosten van dien zoals de toename van het aantal verwarde mensen op straat en de schade die voor hen en hun omgeving is ontstaan,⁴ wordt blijkbaar voor een minimaal deel geherinvesteerd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (€ 10 miljoen voor twee jaren) om het vakmanschap van het personeel te verbeteren. 'De medewerkers volgen gerichte opleidingen, die hen in staat stellen goed om te gaan met de snel veranderende detentiepopulatie (o.a. méér licht verstandelijke gehandicapten, verwarde personen en mensen met een psychiatrische stoornis)', aldus het nieuwsbericht van de rijksoverheid. De schrijvende vraag waarom een stijging van het aantal incidenten door verwarde personen met 65% (!) dient te worden opgevangen door de politie en uiteindelijk

1 Zie www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/20/fors-meer-geld-voor-veiligheid-en-justitie.

2 Zie <http://janvlug.com/151/>.

3 Zie www.advocatenblad.nl/?p=90692.

4 Zie de antwoorden van minister van VWS Schippers op de vragen van Kamerleden Kooiman en Leijten in haar brief van 8 april 2016 (kenmerk 948859-148720-CZ).

gevangenismedewerkers in plaats van door de medewerkers van de ggz, wordt niet beantwoord. Het bezuinigen en vervolgens het verleggen van de negatieve consequenties om de ontstane problemen te maskeren, lijkt de slechtste oplossing. Het is ook niet voor niets dat de politie heeft aangekondigd te stoppen met de opvang van verwarde personen.⁵

Voor de medewerkers van de politie geldt namelijk niet anders dan dat de taken niet meer te bolwerken zijn. Hoewel het besef is doorgedrongen dat verder bezuinigen geen optie is, wordt het extra geld dat is vrijgemaakt in de nieuwe Justitiebegroting gezien als een druppel op een gloeiende plaat. Het extra budget schiet vanwege de constante uitbreiding van het takenpakket, de alsmatig veranderende beleidslijnen en een nog niet gelukte reorganisatie schromelijk tekort. Zoals gezegd wordt een substantieel bedrag van de verbeterde Justitiebegroting uitgetrokken voor de politieorganisatie, maar dan wel voor ICT- en organisatievraagstukken die met de invoering van de nationale politie eigenlijk hadden moeten zijn opgelost of beter: nooit hadden mogen bestaan. Er wordt € 10 miljoen geïnvesteerd in 'de wijkagent', maar ook hier lijkt een verbeterde uitrusting en ICT voorop te staan in plaats van een toename aan en scholing van wijkagenten. De vraag dringt zich op of een investering in het 'terugdringen van ziekteverzuim' hetzelfde is als een verbetering van de werkomstandigheden en vergroting van de capaciteit, maar het antwoord laat zich raden.

Deze averij is waarschijnlijk al jaren eerder opgelopen bij het doorvoeren van andere ondoordachte bezuinigingsrondes, zodat die € 450 miljoen extra de opgelopen schade niet meer kan compenseren

Er ontstaat zo een zwartgallig toekomstperspectief ten aanzien van alle beroepsgroepen die een taak hebben in de strafrechtpleging, terwijl nota bene de Minister van Veiligheid en Justitie voorwendt dat extra geld wordt vrijgemaakt. Deze averij is waarschijnlijk al jaren eerder opgelopen bij het doorvoeren van andere ondoordachte bezuinigingsrondes, zodat die € 450 miljoen extra de opgelopen schade niet meer kan compenseren. Opvallend is dat één beroepsgroep in de verbeterde Justitiebegroting niet wordt genoemd, namelijk de strafrechtadvocaat. Dit is vreemd omdat de advocatuur mits goed ingepast en betrokken, toch een belangrijke rol kan spelen in de besparingen in de strafrechtsketen, vanaf het begin van de aanhouding tot en met de executie van de straf. Het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand staat al jaren onder druk waarbij de

luid protesterende advocaten steeds ternauwernood lijken te worden gered door de oppositiepartijen, soms pas tijdens de behandeling van bezuinigingsvoorstellen in de Eerste Kamer. Opmerkelijk genoeg zijn in alle opeenvolgende plannen met betrekking tot de bezuinigingen in de gefinancierde rechtsbijstand geen structurele gedachten te ontwaren over de aard, de kwaliteit en de essentie van de te leveren bijstand en de werkelijke kosten van het stelsel. Meer nog dan de focus op de kosten, zou de nadruk in de discussies rond de gefinancierde rechtsbijstand moeten worden gelegd op de daadwerkelijke baten van het systeem, op hoe goede rechtsbijstand kan bijdragen aan een effectieve afdoening.

2 Rechtsbijstand = Bezuinigen

Wie gefinancierde rechtsbijstand zegt, zegt bezuinigen. Deze eendimensionale benadering van de rol van de strafrechtadvocaat dateert al van juli 2013, toen toenmalig staatssecretaris Teeven in zijn brief over de stelselvernieuwing rechtsbijstand de hoofdlijnen van het pakket aan maatregelen presenteerde:⁶

'(...) dat erop gericht is op langere termijn een goed stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand overeind te houden voor burgers die daarop zijn aangewezen en daarmee de toegang tot het recht in voldoende mate te blijven waarborgen.'

De rekenmeesters

Startpunt van deze noodzakelijk geachte bezuinigingen is de stelling dat de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand in tien jaar tijd met € 165 miljoen zijn gestegen. Dat de staatssecretaris zich in zijn bezuinigingsdrang heeft verlaten op onkundige rekenmeesters, is meerdere keren haarfijn aangehaald door Eric Steller, de vicevoorzitter van de Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtadvocaten (NVJSA). Steller geeft aan dat de cijfers die Teeven gebruikte niet overeenkomen met wat in de boeken is opgenomen, aangezien daarin een stijging van kosten van € 151 miljoen wordt genoemd.⁷ Uit het antwoord op Kamervragen van de SP aan de staatssecretaris waar Steller op voortborduurde, volgt dat de boekhouding van de staatssecretaris bovendien vervuld is geraakt omdat ook de kosten van Juridisch Loket sinds 2004 onderdeel van de begroting voor de gefinancierde rechtsbijstand zijn gaan uitmaken (€ 24 miljoen in 2013), net als de kosten voor tolken en vertalers (€ 12,5 miljoen in 2013), en

5 Zie www.parool.nl/amsterdam/politie-stopt-met-opvang-verwarde-personen~a4374521/.

6 Zie de Kamerbrief over stelselvernieuwing rechtsbijstand van 12 juli 2013, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/12/kamerbrief-over-stelselvernieuwing-rechtsbijstand.

7 Steller verwijst naar het rapport van de commissie-Wolfsen, Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand, 30 november 2015, p. 67, tabel 6, waarin melding wordt gemaakt van € 329 miljoen in 2002 en € 480 miljoen in 2012, www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/30/rapport-rechtsbijstand-wolfsen.

dat die extra kosten zo de vermeende kostenstijging grof ver- tekenen.⁸ Met een inflatiecorrectie (ruim € 82 miljoen in tien jaar volgens Steller, refererend aan de cijfers uit het rapport van Wolfsen) en het doorrekenen van de wissel die de bevol- kingsgroei op het stelsel kan hebben getrokken (uitgaande van een bevolkingsgroei van 0,4% per jaar), komt Steller op een daadwerkelijke kostenstijging van € 13 miljoen in plaats van € 168 miljoen in tien jaar tijd. Dat bedrag staat in schrill contrast met het bedrag van € 85 miljoen dat staatssecretaris Teeven blijkens zijn eerste brief aan de Kamer in 2018 nood- zakelijkerwijs wilde hebben bezuinigd.

Een belangrijk punt van kritiek op de rekensom van Teeven is dat die extra kosten van € 13 miljoen zich ook nog eens heel goed laten verklaren door de extra taken die bijvoorbeeld de advocatuur erbij heeft gekregen. Bijvoorbeeld de strafrecht- advocaten zijn als gevolg van Salduz-jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens meer werkzaam- heden gaan verrichten in het kader van de consultatiebijstand in de piketfase, wat ongetwijfeld eveneens extra kosten met zich brengt voor het stelsel. Hoe het ook zij, boekhoudkun- dig lijkt de kostenstijging van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand enorm mee te vallen, waardoor de urgentie van het drastisch bezuinigen komt te vervallen. Dat daarnaast wel wordt gezocht naar mogelijkheden om te besparen, kan goed verdedigbaar zijn als die besparingen niet ten koste gaan van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de rechtsbijstand voor hen die dat zo hard nodig hebben.

Elf maatregelen

Van de oorspronkelijke elf maatregelen die Teeven als hoofd- lijn voor de stelselvernieuwing voorstelde zou een aantal niet alleen de strafrechtadvocaten keihard raken, maar vooral ook de burgers die op die rechtsbijstand moeten terugvallen. Bij de aanvraag van een toevoeging zou bijvoorbeeld de rechtzoe- kende burger een dubbele dreun krijgen: de inkomensgrens waarbij het recht op toevoeging bestaat zou worden verlaagd en de eigen bijdrage die de burger zou moeten betalen als hij wel in aanmerking komt, zou worden verhoogd. De minstver- dienenden gaan meer betalen. De ambtshalve toevoeging zou bovendien pas in een later stadium worden verstrekt, namelijk niet als de rechter-commissaris de bewaring beveelt, maar als de raadkamer van de rechtbank nadat de verdachte al veertien dagen in voorlopige hechtenis zit oordeelt dat die nog negen- tig dagen gevangen mag worden gehouden. Dat is opmerke- lijk, omdat de effectieve rechtsbijstand dan feitelijk pas veel later kan beginnen, waar als gevolg van tal van wetswijzigin- gen wel van de verdediging wordt gevergd dat zij in de eerste periode dat de verdachte vastzit een strategie bepaalt en on- derzoekswensen formuleert. Zonder toevoeging zijn dergelijke essentiële werkzaamheden eenvoudigweg niet te bekostigen, temeer daar de vastgezette verdachte van eigen verdiensten is

verstoken. Twee voorbeelden uit de beoogde stelselherziening waardoor de verdediging in strafzaken niet alleen op achter- stand zou worden gezet, maar gewoon buitenspel.

In de motie-Kox van 12 december 2013 kwam al tot uitdruk- king dat los van de vraag of de noodzaak van bezuinigingen echt zo groot is, de staat ook dient te waarborgen dat de burger daadwerkelijk toegang tot de rechter en tot rechtsbij- stand behoudt.⁹ Omdat een dergelijk principieel uitgangspunt zich slecht verhoudt met de drang naar bezuinigingen, lijkt dat nauwelijks te zijn meegewogen in de destijds voorge- stelde '11 maatregelen'. De motie-Kox bleek afdoende om de staatssecretaris terug naar de tekentafel te sturen, al waren de verwachtingen daarvan bepaald niet hooggespannen. De staatssecretaris liet namelijk in zijn brief van 19 december 2013 al weten dat de gesprekken met de belangenverenigin- gen zoals de Nederlandse Orde Van Advocaten (NOvA) en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) behoudens 'wederzijds begrip voor elkaars standpunten' evenmin iets hadden opgeleverd. Ironisch genoeg werden de inhoudelijke voorstellen uit de advocatuur tot besparing- door-verdere-specialisatie naar de prullenbak verwezen, enkel en alleen omdat die besparingen de 'benodigde € 85 miljoen' niet zouden halen.¹⁰ Een fixatie op cijfers in plaats van op inhoud, terwijl juist op de cijfers heel veel was af te dingen. Zelfs een grootschalige staking vanuit de advocatuur¹¹ kon er niet aan bijdragen dat de bezuinigingen meer zouden inhou- den dan het snoeien in de uurtarieven en het verhogen van de drempel tot gefinancierde rechtsbijstand.

In zijn brief van 20 mei 2014 gaf de staatssecretaris aan zich niet in het door de advocaten geschetste beeld te herkennen.¹² Teeven stelde juist te willen waarborgen dat hij voor burgers 'met serieuze juridische problemen' toegang tot de rechter en tot rechtsbijstand wilde behouden, om vervolgens wel te verwijzen naar de eigen verantwoordelijkheid voor de burger om zijn eigen juridische problemen op te lossen. Voor de gevallen waarin de behoefte aan gefinancierde rechtsbijstand echt noodzakelijk en serieus zou zijn, zou er niets veranderen. De staatssecretaris zag in de aangepaste plannen een grote rol weggelegd voor het Juridisch Loket, een eerstelijns huishoud- post bij juridische geschillen, die samen met de rechtzoekende het probleem zou oplossen.

8 Zie de Brief aan de Eerste Kamer van 2 juli 2014 (kenmerk 536420), www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/02/bijlage-brief-aan-tweede-kamer.

9 Zie motie-Kox c.s. over het garanderen van de toegang tot rechter en rechtshulp, 12 december 2013, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/17/motie-kox-c-s-over-het-garanderen-van-de-toegang-tot-rechter-en-rechtshulp.

10 Zie Kamerbrief alternatieve maatregelen stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, 19 december 2013, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/12/21/alternatieve-maatregelen-stelselvernieuwing-gesubsidieerde-rechtsbijstand.

11 'Advocaten verzamelen zich voor staking', 11 november 2013, www.parool.nl/amsterdam/advocaten-verzamelen-zich-voor-staking~a3542671/.

12 Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand, 20 mei 2014, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/05/21/stelselvernieuwing-gesubsidieerde-rechtsbijstand.

‘Net als de huisarts zal de eerste lijn een zaak overdragen, wanneer de rechtzoekende beter geholpen kan worden door een andere organisatie (lees: alternatieve organisaties als een geschillencommissie of slachtofferhulp). Als deze alternatieve organisaties geen soelaas bieden, dan kan gesubsidieerde rechtsbijstand noodzakelijk zijn om wel tot een oplossing te komen.’

Dat daarnaast wel wordt gezocht naar mogelijkheden om te besparen, kan goed verdedigbaar zijn als die besparingen niet ten koste gaan van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de rechtsbijstand voor hen die dat zo hard nodig hebben

Juridische geschillen werden aldus door de staatssecretaris niet snel als serieuze geschillen gezien waarin rechtsbijstand noodzakelijk is. En de voorstellen? Niet schrappen in de vergoeding voor bewerkelijke zaken, maar dan wel schrappen in het aantal forfaitaire punten per gevoerde procedure, terwijl in de visie van de staatssecretaris die procedures nu juist de gevallen zouden moeten zijn waarin serieuze geschillen spelen waarin die bijstand noodzakelijk is.

Het beeld van de bezuinigingsvoorstellen als wapperende windvaan wordt versterkt door de AMvB van 2 juli 2014¹³ waarin het plan van de schrapping van het aantal forfaitaire punten per procedure wordt teruggedraaid, omdat de proeven in de praktijk al snel uitwezen dat de gewerkte tijd in veel procedures niet meer in verhouding stond tot de vergoeding. In plaats van het bezuinigen door punten te schrappen werd dan toch weer gekozen voor het verlagen van de vergoeding in bewerkelijke zaken, maar dan procentueel iets minder dan eerst. Het beeld van de bezuinigingen als tombola, een beeld van willekeurige voorstellen zonder inhoudelijke achtergrond, wordt door het getwijfel en gedraai alleen maar versterkt. Maar ondanks alle kritiek op de AMvB en aangekondigd verzet van de Eerste Kamerfracties zette Teeven de bezuinigingsplannen toch door. Dat kwam hem duur te staan: op 20 januari 2015 werden de plannen tot herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand in de Eerste Kamer verworpen. Het was overigens niet zo dat de ferme tik van de Eerste Kamer de staatssecretaris op andere gedachten bracht. Ondanks het dringende verzoek de bezuinigingen van elders te halen, gaf Teeven aan zijn plannen hoe dan ook door te

willen zetten.¹⁴ Bezeten van bezuinigen.

Barkhuysen en Wolfsen

Eind 2015 verschijnen twee zeer belangrijke rapporten voor de verdere discussie over de noodzakelijk geachte herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand: het rapport van de commissie-Barkhuysen en het rapport van de commissie-Wolfsen. Het rapport van Barkhuysen betreft een onderzoek op verzoek van de NOvA waarin een dubbelslag wordt gemaakt door enerzijds te onderzoeken waar de kostenstijging van het stelsel vandaan komt en door anderzijds voorstellen te doen tot aanpassing van het stelsel waarmee zou kunnen worden bespaard.¹⁵ Het onderzoek in opdracht van de NOvA vloeide voort uit de volharding van de staatssecretaris in de bezuinigingsdrang en de aanzegging dat de inhoud van het andere rapport, dat van de commissie-Wolfsen, zou worden gebruikt als grondslag waarop die bezuinigingsvoorstellen toch zouden worden doorgezet. Door de advocatuur werd op basis van eerder door de staatssecretaris betrokken stellingen in het bezuinigingsdebat gevreesd voor de inhoud van het rapport-Wolfsen, en niet geheel onterecht naar later zou blijken.

De commissie-Barkhuysen formuleert in de eerste plaats de randvoorwaarden waaraan het beoogde stelsel zou moeten voldoen. Het zijn voorwaarden waaraan in de stelselherziening en de bezuinigingsvoorstellen in meer of mindere mate steeds voorbij is gegaan, zoals de behoefte aan voldoende, kwalitatief goede advocaten die kwalitatief goed werk leveren; adequate honorering voor de advocatuur; een van de overheid onafhankelijke beoordeling van het juridische aspect van de toevoegwaardigheid van een zaak; een financieel voorspelbaar en stabiel stelsel dat waarborgen biedt tegen misbruik, waarbij ook toezicht op de inhoudelijke kwaliteiten van de advocatuur wordt gehouden; en de vrije advocaatkeuze. De financieel-economische analyse van de commissie geeft een aantal relevante inzichten die evenmin een rol lijken te hebben gespeeld in de bezuinigingsplannen. Zo blijkt dat het inderdaad wel meevalt hoezeer de kosten zijn gestegen. Er worden weliswaar meer toevoegingen afgegeven, maar de kosten die daarmee gepaard gaan, zijn juist lager geworden de afgelopen jaren. De stijging van het aantal toevoegingen blijkt het gevolg te zijn van ontwikkelingen in de rechtspraak die het gevolg zijn van veranderingen die losstaan van het stelsel van toevoegingen. En met die grootverdieners in de toevoegingspraktijk valt het wel mee: bijvoorbeeld slechts 2%

13 AMvB stelstelvernieuwing rechtsbijstand I, 2 juli 2014, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/02/bijlage-brief-aan-tweede-kamer.

14 Zie ‘Teeven houdt vast aan korten op rechtsbijstand’, 6 februari 2015, <http://nos.nl/artikel/2017760-teeven-houdt-vast-aan-korten-op-rechtsbijstand.html> en ‘Teeven op ramkoers met Eerste Kamer, draait bezuiniging rechtsbijstand niet terug’, 7 februari 2015, www.advocatie.nl/teeven-op-ramkoers-met-eerste-kamer-draait-bezuiniging-rechtsbijstand-niet-terug.

15 Zie Eindrapport Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand, NOvA, 2 december 2015, www.advocatie.nl/nova-commissie-duurzame-rechtsbijstand-flexibeler-budget-herijking-puntensysteem.

van de strafrechtadvocaten strijkt jaarlijks een vergoeding op voor meer dan 1500 forfaitaire punten, en maar liefst 82% zet minder dan 500 forfaitaire punten om. De commissie-Barkhuysen formuleert ook de knelpunten in het stelsel die consequenties hebben in de toevoegingspraktijk, zoals het feit dat het huidige stelsel er niet op is gebouwd mee te bewegen met veranderingen in wet- en regelgeving, overheidsbeleid, jurisprudentie en maatschappelijke ontwikkelingen. De commissie vindt ook belangrijke knelpunten in de samenstelling van de groep advocaten die rechtsbijstand verlenen op basis van toevoeging. Barkhuysen c.s. schetsen een beeld van vergrijzing in de sociale advocatuur, een tekort aan advocaten om het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te kunnen dragen en een tekortschietend toezicht op de kwaliteit van het inhoudelijk werk van de advocaten binnen het stelsel. De aanbevelingen van de commissie-Barkhuysen laten, mede na een onderzoek naar alternatieven voor het stelsel, een heel ander beeld zien dan alle bezuinigingsvoorstellen tot dan toe. Het huidige forfaitaire stelsel heeft als voordeel dat het overzichtelijk is en toegankelijk voor de rechtzoekende. Het stelsel kan los van enkele aanpassingen gewoonweg worden behouden. Voorwaarde is wel dat het stelsel zo wordt gefinancierd dat het budget mee ademt met alle relevante ontwikkelingen buiten het stelsel. Een andere aanbeveling is dat het forfaitaire puntensysteem periodiek wordt herijkt, zodat advocaat die (vrijwel) fulltime in het stelsel functioneert een marktconform arbeidsinkomen kan realiseren na aftrek van kantoorkosten. Om kosten te besparen zou het stelsel prikkels kunnen bevatten die een doelmatige conflictoplossing (lees: kostenbesparing) bevorderen. Een voorwaarde is wel dat het stelsel zelf waarborgt dat de advocaten die rechtsbijstand op basis van toevoeging verlenen kwalitatief goed werk leveren (meer specialisatie, hogere eisen voor het mogen verlenen van rechtsbijstand op basis van toevoeging), dat misbruik wordt voorkomen en dat voldoende aanwas van jonge advocaten ontstaat. Tot slot wordt van de advocaten ook verwacht dat ze meer inzicht geven in hun werkzaamheden, bijvoorbeeld door standaard urenspecificaties aan te leveren bij de declaratie van de toevoeging (ten behoeve van de periodieke herijking wellicht) en door hen regelmatig inhoudelijk op dossierniveau te controleren op de kwaliteit van hun werk. Hoewel de commissie-Wolfsen zich op het eerste gezicht niet echt van andere termen bedient dan die in het rapport van Barkhuysen worden gebezigd – effectieve toegang tot het recht, herijking van het stelsel, adequate honorering, doelmatige besteding – ligt de nadruk in het rapport van Wolfsen veel meer op kostenbesparing en efficiëntie dan op het waarborgen van kwaliteit.¹⁶ Zo werken Wolfsen c.s. wel met een eerstelijnsrechtshulp als het Juridisch Loket, terwijl Barkhuysen c.s. weinig op hadden met een dergelijk voorportaal. Het rapport van Wolfsen legde de nadruk op differentiatie en maatwerk, in die zin dat juridische problemen zouden

kunnen worden opgeknipt in eenvoudige en complexe zaken, in geval waarvan de laatste categorie pas behoefte te worden opgepakt door de advocatuur.

‘Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de overheid gefinancierde eerstelijns hulp, verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.’

Opvallend is ook dat Wolfsen c.s. de verandering in de behoefte aan rechtsbijstand en de bevraging van het stelsel niet koppelen aan allerlei ontwikkelingen die buiten het stelsel zijn gelegen, zoals Barkhuysen c.s. Voorop staat bij Wolfsen c.s. voorspelbare uitgaven aan de overheidskant en een doelmatige besteding van de financiële middelen. De commissie-Wolfsen komt uiteindelijk met een maximering van het aantal forfaitaire punten (900) dat een advocaat op jaarbasis zou mogen behalen, ook al kan uit het rapport van Barkhuysen worden afgeleid dat het enorm meevalt met de grootverbruikers onder de advocaten. Hoewel Wolfsen c.s. constateren dat de kwaliteit van de geleverde bijstand en de betrokken advocaten wel degelijk te wensen overlaat, werken de aangedragen bezuinigingsmogelijkheden specialisatie en de toename van de kwaliteit bepaald niet in de hand. Met de maximering wordt het voor advocaten welhaast onmogelijk zich te specialiseren in het strafrecht en wordt men gedwongen de aandacht te verdelen over meerdere rechtsgebieden, welke versnippering juist impliciet wordt gehekelde in beide rapporten.

Een tussenbalans van de bezuinigingsvoorstellen

Blijkens de reactie van 31 mei 2016¹⁷ van de inmiddels agetreden minister Van der Steur omarmt het kabinet het rapport van de commissie-Wolfsen. Daarnaast plukt de minister ook uit de aanbevelingen van het rapport van de commissie-Barkhuysen voor zover dat raakvlakken vertoont met dat van Wolfsen. Enerzijds wenst de minister vast te houden aan een forfaitair stelsel, maar daarnaast wordt toch een systeem voorgesteld met de eerstelijnsrechtshulp dat juridische kwesties zal gaan beoordelen op de toevoegwaardigheid. Het wordt niet expliciet vermeld, maar het is wel duidelijk dat de minister hoopt te bewerkstelligen dat uiteindelijk in veel minder zaken een toevoeging wordt afgegeven.

‘Een rechtzoekende stroomt door naar de “tweede lijn” voor een toevoeging van een advocaat of mediator als dat de beste oplossing is. Bij twijfel hierover wordt een zogeheten oriëntatietoets verricht. Bijvoorbeeld als iemand wegens

16 Zie het hiervoor genoemde rapport van de commissie-Wolfsen.

17 Kabinetsreactie rapport *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, 31 mei 2016, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/05/31/kabinetsreactie-rapport-herijking-rechtsbijstand-naar-een-duurzaam-stelsel-voor-de-gesubsidieerde-rechtsbijstand.

multiproblematiek al meerdere toevoegingen heeft gehad is het goed om vooraf uit te zoeken of (alleen) een toevoeging wel de beste oplossing is. Een doorverwijzing naar een andere instantie, zoals de sociaal raadslieden van een gemeente, kan ook helpen (onderliggende) problemen op te lossen.'

Rechtsbijstand als ultimum remedium. Er wordt ook gezocht naar manieren om het vermogen van rechtzoekenden in dringer te toetsen, zoals bij het vermogen optellen van het eigen huis en uitgaan van het gezamenlijk inkomen ook al ligt men in scheiding, zodat de drempel tot het afgeven van een toevoeging toch wordt verhoogd.

Een van de meest complexe strafrechtelijke onderdelen in de bezuinigingsbrief van de minister, al wordt dat bepaald niet zo benaderd, is het voorstel dat een verdachte die in bewaring wordt genomen door de rechter-commissaris en direct wordt geschorst, niet langer een ambtshalve toevoeging krijgt. Dit lijkt al wrang vanwege het risico dat de verdachte loopt bij overtreding van voorwaarden of het appel van een officier van justitie dat alsnog leidt tot de gevangenneming, maar er zitten meer haken en ogen aan. De geschorste verdachte dient een toevoeging aan te vragen, met in elk geval als consequentie dat hem of haar een eigen bijdrage wordt opgelegd. Zo bezien wordt de verdachte die wel alle beperkingen en risico's van de voorlopige hechtenis draagt in elk geval financieel benadeeld. Ingeval de verdachte niet in aanmerking zou komen voor gefinancierde rechtsbijstand in verband met de aan te passen, strengere inkomenstoets is dat uiteraard nog nadeliger. De kans is groot dat de verdachte ervoor kiest geen raadsman in de hand te nemen, terwijl het gewicht van de zaak (de verdachte is immers voorgeleid aan de rechter-commissaris) dat wel degelijk rechtvaardigt. Bovendien zal daardoor een vroege, actieve verdediging uitblijven, zodat de zaak weer veel later op zitting kan worden afgehandeld. De strafzaak blijft bovendien lange tijd verstoken van relevante informatie uit een eventueel onderzoek à décharge dat zou kunnen bijdragen aan het nadenken over andere, meer doelmatige, optimale afdoeningen. Het laatste argument tegen deze gemakkelijk gekozen weg om het aantal lasten tot toevoeging terug te dringen, is dat in meer uitgebreide financiële onderzoeken waar een schorsing meer voor de hand ligt dan bij veel commune delicten, het probleem kan spelen dat de verdachte weliswaar te vermogen is voor een toevoegingsaanvraag, maar hij niet bij zijn vermogen kan komen omdat daar door het OM ruimhartig beslag op is gelegd. Een ambtshalve toevoeging bij schorsing voorkomt niet alleen veel gedoe, maar ook dat een advocaat zich op een andere wijze dient te laten vergoeden wat tuchtrechtelijk weer misschien enige uitleg zou vragen. In dit soort aangelegenheden zijn de overheid en de advocatuur bepaald niet slechter af als de verdachte gewoon kan worden bijgestaan op basis van toevoeging.

Het laatste wat opvalt in de brief van de minister is dat het maximum van 900 punten zoals voorgesteld door Wolfsen c.s. klakkeloos wordt overgenomen. Dit onzalige plan is gehemeld door de advocatuur en voor de kritiek op dit punt

wordt verwezen naar de bijdrage van Sander Janssen in dit nummer van *Strafblad* (met de veelzeggende titel 'Wie het nog snapt mag het zeggen'). Wat opvalt aan het hanteren van de 900-puntengrens is dat het uitgangspunt van de 'adequate vergoeding' voor de advocaat blijkbaar wordt losgelaten, omdat geen acht wordt geslagen op de werkelijke alledaagse praktijk van bijvoorbeeld de strafrechtadvocaat. De noodzaak van een plafond valt bovendien lastig te rijmen met de constatering van Barkhuysen c.s. dat in de advocatuur maar weinig forfaitaire grootverbruikers bestaan. Maar waarom dan toch een dergelijk plafond? Er zijn niet eens genoeg strafrechtadvocaten om met een maximum van 900 punten met elkaar de vraag naar rechtsbijstand te kunnen dragen. Ook de Tweede Kamer lijkt weinig overtuigd van nut en noodzaak van het plafond, getuige het feit dat onlangs ook dit onderdeel van de bezuinigingsplannen naar de prullenbak is verwezen.

Aan het einde van dit overzicht van de discussies rondom de gewenste herziening van het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, dient de vraag zich aan waarom de staatssecretaris en de Minister van Veiligheid en Justitie nu toch steeds weer terug worden gestuurd naar de tekentafel. Een van de verklaringen zou kunnen zijn dat de voorstellen grosso modo niet veel meer inhouden dan resoluut hak- en snijwerk in de financiën: lager puntentarief, minder punten, maximaal aantal punten. Vanuit dat perspectief verschillen de bezuinigingsplannen niet veel van de bezuinigingen die al zijn doorgevoerd of nog op stapel staan voor alle onderdelen en betrokkenen uit de strafrechtsketen. Een echte inhoudelijke discussie over de essentie van het recht op rechtsbijstand en de kwaliteit die mag worden verwacht van de advocatuur, zal naar verwachting veel meer soelaas bieden en allicht structureel tot besparingen leiden.

Het recht op rechtsbijstand is geen Verdragsrechtelijke verplichting die kan worden afgekocht, het is niet iets waar een vast budget op kan worden geplakt, integendeel. Een van de aanbevelingen van Barkhuysen c.s. dient altijd in het achterhoofd te worden gehouden bij de discussie over het recht op rechtsbijstand en de toegang tot de rechter: het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand dient mee te bewegen met veranderingen in wet- en regelgeving, overheidsbeleid, jurisprudentie en maatschappelijke ontwikkelingen. Door deze ontwikkelingen is het kostenplaatje aan constante verandering onderhevig. De voorbeelden zijn talrijk. ZSM bespaart bijvoorbeeld in eerste instantie op de uitgaven voor rechtsbijstand omdat veelal afstand wordt gedaan van het recht op consultatie, waarna later toch blijkt dat goed georganiseerde rechtsbijstand voor de legitimiteit van ZSM onontbeerlijk is en voorzieningen vergt. Een ander voorbeeld is gelegen in de omstandigheid dat het recht op verhoorbijstand echt niet meer tegen is te houden, maar dat nog steeds niet duidelijk is hoe dat recht wordt geïmplementeerd en wat de bijkomende kosten zijn. En wat te denken van het eerst promoten van mediation en het daarna stopzetten van de pilots, zonder enige opvolging? Van uitbreiding van de rechten van slachtoffers? Van het toenemend verzet tegen strafbeschikkingen?

Het is een vreemde manier van begroten om de advocaten die rechtsbijstand op basis van toevoeging verlenen, af te rekenen op ontwikkelingen en omstandigheden die buiten hun invloedssfeer liggen. Door zomaar te bezuinigen zonder na te denken over de inhoud en kwaliteit van de rechtsbijstand, worden alleen op korte termijn uitgaven bespaard en krijgt de minister later de rekening gepresenteerd. Voor een dubbeltje op de derde rang.

3 Focus op de rechtsbijstand

Dit themanummer van *Strafblad* richt zich op de vraag naar de inhoud en de kwaliteit van de te leveren rechtsbijstand in strafzaken. Een breed thema dat breed wordt uitgewerkt. Uiteraard wordt daarin ook stilgestaan bij de bezuinigingen, onder andere in het al genoemde 900-puntenartikel van Sander Janssen, in de bijdrage van Joost Groenhuijsen over de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen bezuinigingen en in de bijdrage van Rob Baumgardt en Pamela van Dongen over de gevolgen van de bezuinigingen voor de cassatiepraktijk. Het is echter ook zaak de strafrechtadvocaat een spiegel voor te houden en te proberen hem of haar anders en kritisch naar de eigen rol en taakopvatting te laten kijken. Jan Sjöcrona leert de strafrechtadvocaat waardevolle, harde lessen over soft skills waarmee het werk het hoofd kan worden geboden.

Ten aanzien van de inhoud van de te leveren rechtsbijstand is er in de eerste plaats aandacht voor de rechtsbijstand tijdens het politieverhoor. Taru Spronken bespreekt de zaak Ibrahim vs het Verenigd Koninkrijk in haar artikel over 'Salduz 2.0'. Uit die bijdrage volgt dat het recht op rechtsbijstand tijdens de verhoorfase nog lang niet is uitgekristalliseerd. Kim Demandt en An Klaasse wagen zich aan een beschouwing over de wijze waarop het recht op verhoorbijstand in Nederland wordt ingevuld en of dat wel conform de EHRM-jurisprudentie is. Anneli Soo besteedt in het verlengde daarvan in haar bijdrage uitgebreid aandacht aan de vraag hoe schendingen van *the right to have access to counsel during interrogation* dienen te worden gesanctioneerd. Ron de Ruiter trekt in zijn hoedanigheid van docent aan de Politieacademie lessen uit de huidige praktijk van de rechtsbijstand rondom het politieverhoor en ziet naast nadelen juist ook voordelen. Anna Pivaty, Violet Mols, Rebecca Heemskerk, Robert Horselenberg en Miet Vanderhallen beschrijven in hun gezamenlijke bijdrage de uitdagingen waarvoor de strafrechtadvocaat in de pikefase wordt gesteld en het opleidingsprogramma dat in Europees verband wordt ontwikkeld waarin een professionele en effectieve verdediging van procedurele rechten centraal staat. Frederike Ahlers belicht een ander aspect van het recht op rechtsbijstand, namelijk de vraag of ook getuigen in het strafproces het recht hebben zich te laten bijstaan gedurende hun verhoren. Naast de themabijdragen kent *Strafblad* zoals gebruikelijk ook een enkele losse bijdragen over uiteenlopende onderwerpen. In deze aflevering schrijft Jim Waasdorp over inreisverboden die worden uitgevaardigd tegen verdach-

ten uit derde-landen (niet-EU-landen) die een strafbaar feit bijvoorbeeld in Nederland hebben gepleegd.