



Ministerie van Justitie en Veiligheid



# Negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

Periode Januari-Juni 2023



# De stelselvernieuwing in één oogopslag



# Leeswijzer

In deze bijlage treft u een overzicht van de voortgang van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de periode januari tot en met juni 2023. De voortgang is inzichtelijk gemaakt voor zes hoofddoelstellingen van de stelselvernieuwing met bijbehorende subdoelstellingen. Voor ieder van deze subdoelstellingen zijn de desbetreffende maatregelen toegelicht. Daarbij staan steeds drie vragen centraal:

- 1) wat? (een korte omschrijving van de inhoud van de maatregel);
- 2) waarom? (hoe de maatregel samenhangt met dan wel bijdraagt aan de doelstelling); en
- 3) hoe? (wat de rechtzoekende en/of de betrokken partijen in het rechtsbijstandsveld van de uitvoering van de maatregel hebben gemerkt in het afgelopen halfjaar dan wel in het komende jaar zal/zullen merken).

<b>Versterking toegang tot het recht / coalitieakkoord</b>	<b>p. 04</b>
o Borgen van rechtsbijstand voor specifieke groepen rechtzoekenden;	p. 04
o Voortzetting stelselvernieuwing, stapsgewijze implementatie pilots.	p. 05
<b>Versterking eerstelijns rechtshulp</b>	<b>p. 08</b>
o Brede, betrouwbare en toegankelijke rechtshulp voor iedereen;	p. 08
o Eerstelijns rechtshulp voor Caribisch Nederland.	p. 10
<b>Versterking tweedelijns rechtshulp</b>	<b>p. 12</b>
o Adequate vergoedingen voor rechtsbijstandverleners;	p. 12
o Verbetering van de doelmatigheid van tweedelijns dienstverlening.	p. 14
<b>Burgergerichte overheid</b>	<b>p. 16</b>
o Voorkomen van onnodige procedures tussen burger en overheid;	p. 16
o Bevorderen van behoorlijk procedeedrag overheid;	p. 17
o Bevorderen van burgergerichte dienstverlening en burgergerichte (toepassing van) wet- en regelgeving.	p. 18
<b>Beleidsvorming</b>	<b>p. 20</b>
o Aandacht voor zelfredzaamheid van rechtzoekenden;	p. 20
o Versterking van de sociale advocatuur;	p. 20
o Substantiële maatschappelijke bijdrage gehele advocatuur;	p. 22
o Maatregel kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden.	p. 23
<b>Toekomstbestendig stelsel</b>	<b>p. 24</b>
o Systematische monitoring en evaluatie; signalen uit de praktijk;	p. 24
o Positionering van het Juridisch Loket in het vernieuwde stelsel;	p. 24
o (Financieel) duurzaam en beheersbaar stelsel.	p. 25

# Voortgang per doelstelling

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING TOEGANG TOT HET RECHT / COALITIEAKKOORD

*De toegang tot het recht voor iedere Nederlander wordt behouden en versterkt. De vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand draagt in belangrijke mate daaraan bij. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de afspraken uit het coalitieakkoord die zien op de versterking van de toegang tot het recht.*

### Subdoelstelling: Borgen van rechtsbijstand voor specifieke groepen rechtzoekenden

#### **Maatregel: Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten - Tijdelijke wet Groningen**

Er is een Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten - Tijdelijke wet Groningen opgesteld. De regeling beoogt de rechtspositie van de bewoners te verbeteren in het aardbevingsgebied in Groningen. Deze bewoners hebben onevenredig veel last gehad van de gevolgen van de aardgaswinning. Zij hebben intensieve en vaak complexe schadeafhandelingstrajecten met het Instituut Mijnbouwschade - of een versterkingstraject met de Minister van Economische Zaken en Klimaat (de Nationale Coördinator Groningen) moeten doorlopen. Daarnaast is gebleken dat de rechtspositie van de bewoners ongelijkwaardig is ten opzichte van het Instituut Mijnbouwschade of de Nationale Coördinator Groningen, indien deze trajecten leiden tot een geschil. De Subsidieregeling is op 24 mei 2023 aan beide Kamers aangeboden ter goedkeuring. Inwerkingtreding is beoogd per 1 juli 2023.

#### **Maatregel: Rechtsbijstand herstelregelregelingen kinderopvangtoeslag**

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten wordt de 'Subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelregelingen kinderopvangtoeslag' tegen het licht gehouden en waar mogelijk herijkt. Ook wordt er gewerkt aan het uitbreiden van deze regeling om deze aan te laten sluiten op de andere regelingen van het ministerie van Financiën, zoals de ex-partnerregeling. Het streven is om dit in het derde kwartaal van 2023 in werking te laten treden. Er wordt nog gezien tot welke datum en op welke punten de herijkingen en uitbreidingen terugwerkende kracht krijgen.

#### **Maatregel: Pilot kosteloze rechtsbijstand gezagsbeëindigende maatregel en uithuisplaatsing**

Op 1 januari 2023 is een pilot gestart waarin gedurende anderhalf jaar kosteloze rechtsbijstand beschikbaar wordt gesteld voor de ouder(s) of derde(n) van wie het gezag mogelijk wordt beëindigd in het kader van een procedure met betrekking tot een gezagsbeëindigende maatregel. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereidingen voor de start van het tweede deel van de pilot, waarin ouders die betrokken zijn in procedure waarin een (spoed)machtiging tot uithuisplaatsing wordt verzocht, ook tot medio 2024 aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand. In samenspraak met de gerechten, de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur wordt een regeling en bijbehorende uitvoeringsprocedures opgesteld.

Het doel van deze pilot is tweeledig. Ten eerste dient het ter verbetering van de rechtsbescherming van ouders door kosteloze rechtsbijstand aan te bieden. Ten tweede dient het om waardevolle (wetenschappelijke) kennis te vergaren die kan bijdragen aan het verbeteren en waarborgen van de rechtsbescherming, evenals het in kaart brengen van de gevolgen van kosteloze rechtsbijstand voor de uitvoeringspraktijk. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum is belast met de monitoring en evaluatie van de pilot. De betrokken organisaties werken samen en zorgen ervoor dat bij deze procedures het gezin een telefoontje krijgt van een gespecialiseerde advocaat met het aanbod om tijdens de procedure kosteloos juridisch te worden bijgestaan. Als de rechtbank een verzoek tot

rechtsbijstand ontvangt, wijst de griffie van de rechtbank een gespecialiseerde advocaat aan. Daarnaast kan het voorkomen dat rechtzoekenden al een (voorkeurs) advocaat hebben, omdat er rondom de gezagsbeëindigende maatregel tevens personen- en familierechtelijke aspecten een rol hebben gespeeld. Omwille van de vrije advocaatkeuze en ter voorkoming van de betrokkenheid van meerdere advocaten bij gerelateerde geschillen, kan de rechtzoekende dit aangeven bij de verwezen advocaat die contact met hen heeft opgenomen.

Gedurende de pilot wordt nauwlettend gemonitord in hoeverre de kosteloze rechtsbijstand van een advocaat aan ouders de benodigde juridische ondersteuning en rechtsbescherming biedt, en welke kosten, uitvoeringslasten en neveneffecten hiermee gepaard gaan. Op basis van de uitkomsten van de monitoring zal worden bezien of en, zo ja, hoe kosteloze rechtsbijstand aan ouders die betrokken zijn bij een kindbeschermingsmaatregel (in het stelsel) geborgd kan worden.

### Subdoelstelling: Voortzetting stelselvernieuwing, stapsgewijze implementatie pilots

#### **Maatregel: terugkombijeenkomst voor en communicatie met pilots**

Op 23 maart 2023 is een terugkombijeenkomst georganiseerd voor projectleiders van (en andere betrokkenen bij) de pilots die hebben plaatsgevonden onder de vlag van het programma. Daarnaast zijn zij door middel van een communiqué geïnformeerd over het vervolgproces rondom de stelselvernieuwing.

Tussen 2019 en 2022 heeft een pilotfase plaatsgevonden, waarin ruim dertig pilots de kans kregen om via experimenten en innovaties een bijdrage te leveren aan de stelselvernieuwing. Hiermee werd beoogd bruikbare lessen, inzichten en ervaringen uit de praktijk op te halen die benut kunnen worden bij de (nadere) vormgeving van het toekomstige stelsel van rechtsbijstand. Geheel in lijn met de lerende aanpak die is gekozen voor deze complexe maatschappelijke opgave, gericht op wat in de praktijk werkt in plaats van de klassieke top-downbenadering. De pilotfase, die op 31 december 2022 is geëindigd, kent een veelomvattende oogst: diverse samenwerkingsvormen, methoden voor geschiloplossing, werkwijzen voor vroegtijdige probleemoplossing en andere innovaties zijn beproefd op verscheidene terreinen en in fysieke, digitale of hybride vorm. Op lokaal niveau zijn samenwerkingen ontstaan tussen het juridische en het sociaal domein. Eén en ander was niet mogelijk geweest zonder de inspanningen van degenen die vóór en achter de schermen betrokken zijn geweest bij de desbetreffende pilots. Velen hebben zich met veel gedrevenheid en energie ingezet om innovaties proefondervindelijk tot stand te brengen. Om eenieder voor die inzet te bedanken, is hen tijdens de hiervoor genoemde terugkombijeenkomst een inspirerende sessie aangeboden onder leiding van twee experts op het gebied van innoveren met pilots. Daarnaast zijn de deelnemers geïnformeerd over het vervolgproces.

De afgelopen zes maanden markeerden de afronding van de pilotfase en de start van de implementatie- en borgingsfase. In laatstgenoemde fase worden de pilots geëvalueerd en zal op basis daarvan besluitvorming plaatsvinden om de opbrengsten stelselbreed te kunnen inbedden. De genoemde periode werd gekenmerkt door een complex geheel van in elkaar grijpende processen. Daaronder vallen bijvoorbeeld de voortgezette voorbereidingen van de overkoepelende evaluatie van de pilots, continue aandacht voor behoud van het momentum bij de betrokken initiatieven daar waar dat noodzakelijk is – zonder vooruit te lopen op die overkoepelende evaluatie –, de oplevering van individuele evaluaties vanuit de pilots en van een overkoepelend onderzoek vanuit Divosa, alsmede doorlopend overleg met de betrokken organisaties. Dit alles vergt goede afstemming en communicatie. In dat verband en voor zover van belang hebben diverse gesprekken plaatsgevonden tussen pilots en het programma. Ook in het vervolg van de stelselvernieuwing zal het contact met de pilots van belang blijven.

### **Maatregel: WODC-onderzoek overkoepelende analyse opbrengsten pilots**

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) geeft uitvoering aan een overkoepelende analyse naar de opbrengsten van de pilotfase. De scope van het onderzoek is in grote lijnen als volgt. Om inzichtelijk te maken hoe de werkwijzen en instrumenten uit de individuele pilots kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de stelselvernieuwing, zal het WODC eerst een planevaluatie van de stelselvernieuwing rechtsbijstand uitvoeren. Daarna volgt een procesevaluatie van de pilots. Tot slot wordt in de vorm van een synthese alle informatie op systematische wijze bij elkaar gebracht zodat uit dat overzicht van bevindingen werkzame elementen en aandachtspunten voor mogelijke implementatie kunnen worden afgeleid.

Bijzonder is dat gekozen is voor een zogeheten incrementele ofwel stapsgewijs aangroeiende benadering. In plaats van enkel de oplevering van een eindrapport, zal het WODC tussenproducten opleveren, met - desgewenst - een technische briefing aan de Tweede Kamer en een terugkoppeling aan ketenpartners. Deze tussenproducten zullen steeds een opvolgend deel van het onderzoek behelzen: een *factsheet* van de planevaluatie, een *factsheet* van de procesevaluatie, en een verkorte onderzoeksrapportage met daarin een synthese van het geheel. Deelinzichten komen op deze manier eerder beschikbaar dan het eindrapport. Daarnaast zijn alle betrokkenen in de gelegenheid om overwegingen mee te geven, die door de onderzoekers benut kunnen worden voor het vervolg.

Het analyseren van de opbrengsten van de pilotfase is geen eenvoudige opgave. Veel pilots zijn in een specifieke lokale context uitgevoerd. Ook is lang niet altijd het programma (alleen) direct verantwoordelijk. Daarnaast vertonen werkzame elementen die binnen de individuele pilots zijn ontwikkeld soms een gedeeltelijke overlap. Dit noopt tot een analyse van de evaluaties in onderlinge samenhang en tegen de achtergrond van de stelsel doelstellingen. Hoewel een dergelijke analyse nog geen vernieuwd stelsel oplevert, zal deze analyse van het WODC een objectief, eenduidig en samenhangend beeld omvatten van de ontwikkelde werkwijzen en in welke mate zij bijdragen aan de stelsel doelstellingen. En daarmee een solide basis bieden om vast te kunnen stellen welke werkzame elementen voor implementatie en borging in aanmerking komen.

Het onderzoek is, na een voorbereidende fase, in juni 2023 van start gegaan. Gelet op onder meer de intensiviteit van de voorbereidingen voor dit inhoudelijk complexe en methodologisch solide onderzoek, heeft de opstartfase een langere aanloop gehad dan aanvankelijk ingeschat. Naar verwachting zullen de *factsheet* van de planevaluatie en de *factsheet* van de procesevaluatie eind 2023 worden opgeleverd, en de verkorte eindrapportage begin 2024.

### **Maatregel: incrementele beleidsontwikkeling van de implementatie- en borgingsfase**

Parallel aan de overkoepelende analyse van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) wordt toegewerkt naar de uitwerking van een implementatie- en borgingsplan voor de opbrengsten uit de pilotfase, waarbij eveneens – en in lijn met de overkoepelende lerende aanpak van het programma – is gekozen voor een zogeheten incrementele ofwel stapsgewijs aangroeiende werkwijze. Daarmee hoeft de beleidsmatige uitwerking van de implementatie- en borgingsvraagstukken rondom pilots niet te wachten, maar kan het steeds een stap verder worden gebracht in verbinding met de beschikbaar komende bevindingen en inzichten vanuit het WODC.

Hiertoe vinden interne strategische sessies plaats om werkzame elementen van pilots en de randvoorwaarden voor opschaling in beeld te brengen en te verbinden met de bevindingen van het WODC. De strategische sessies zullen in de komende periode worden uitgebreid met deelname vanuit bij het stelsel betrokken partijen, om te profiteren van hun kennis en kunde en om aandachtspunten en randvoorwaarden bij de implementatie van de werkbare elementen te inventariseren.

### **Maatregel: integraliteit innovaties in het rechtsbestel**

Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn gesprekken geïnitieerd met de Raad voor de rechtspraak om de samenhang te bevorderen tussen verschillende innovaties in het rechtsbestel. Het gaat daarbij specifiek om initiatieven onder de noemer van Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak enerzijds en de pilots onder de vlag van het programma anderzijds (zoals het Huis van Recht, waarover hieronder meer). Het doel van deze gesprekken is om *best practices* uit te wisselen en te stimuleren dat ontwikkelingen op elkaar aansluiten. In de komende periode zullen deze gesprekken worden voorgezet, waarbij onder meer zal worden gekeken naar mogelijke succesfactoren in het kader van de samenwerking tussen het sociale en het juridische domein.

Eén van de uitgevoerde pilots betreft 'Huis van het Recht' in Heerlen, waarvan het evaluatierapport eveneens als bijlage 1.1 bij deze voortgangsrapportage gevoegd. Deze pilot is gebaseerd op ideeën van het lid Van Nispen (SP). Gelet op de initiatiefnota die de heer Van Nispen over de Huizen van het Recht heeft ingediend (*Kamerstukken II 2021/22, 35 974, nr. 2*) en de uitgebreide gedachtewisseling die naar aanleiding daarvan tussen de minister voor Rechtsbescherming en de Tweede Kamer vorig jaar heeft plaatsgevonden, wordt op deze plek deze specifieke pilot belicht. Gesproken kan worden van een waardevolle pilot. Het Huis van het Recht is een samenwerkingsverband tussen het Juridisch Loket, de gemeente en de rechtbank Limburg, gericht op zaken waarbij multiproblematiek aan de orde is. De gezamenlijke en vroegtijdige inzet in de pilot maakte dat een gang naar de rechter meestal kan worden voorkomen. De betrokken partijen zijn positief over de meerwaarde voor rechtzoekenden en gaan door met de werkwijze. Zij zoeken aansluiting bij het programma Preventie met Gezag en het nog te ontwikkelen Zorg en Veiligheidscentrum Parkstad, beiden in Heerlen Noord. Het Juridisch Loket en de rechtbank streven naar provinciebrede dekking. Samenwerking tussen het sociale en het juridische domein is één van de doelstellingen van de stelselvernieuwing. De pilot Huis van het Recht levert waardevolle bouwstenen én inspiratie op voor de verdere invulling hiervan.

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING EERSTELIJS RECHTSHULP

*Iedereen met een vraag of probleem van juridische aard kan laagdrempelig terecht voor betrouwbare informatie, een eerste inschatting van het probleem of een advies en in specifieke gevallen voor concrete hulp of ondersteuning ('de eerste lijn'). De persoonlijke dienstverlening is in het bijzonder gericht op burgers die zich in een (financieel) kwetsbare positie bevinden; zij beschikken immers niet altijd over voldoende hulpbronnen om zelf tot een oplossing te komen. De beschikbaarheid en kwaliteit van eerstelijnsvoorzieningen wordt hiertoe versterkt, zodat de toegankelijkheid verbetert en de dienstverlening leidt tot betere oplossingen.*

### Subdoelstelling: brede, betrouwbare en toegankelijke informatie en advies voor iedereen

#### **Maatregelen: beter toegankelijke informatie en advies voor iedereen**

Zoals vermeld in de vorige voortgangsrapportage, is het Juridisch Loket sinds 1 januari 2023 te bereiken via een gratis telefoonnummer (0800 8020). Vóór die tijd betaalden rechtzoekenden nog een vergoeding van 10 cent per minuut. De afschaffing van het beltarief beoogt de toegang te vergroten, met name voor mensen die het eerdere 0900-nummer niet konden bellen, bijvoorbeeld omdat zij onder bewind staan of financiële problemen hebben. Hieronder worden de eerste observaties naar aanleiding van deze maatregel belicht.

Van het gratis telefoonnummer maken veel rechtzoekenden gebruik. Het aantal bellers is aanzienlijk gestegen ten opzichte van eerdere jaren. Tegelijkertijd werkt het Juridisch Loket hard aan het verhogen van de bereikbaarheid aan de telefoon en het terugbrengen van de wachttijden. De eerste resultaten lijken positief. De bereikbaarheid van het Juridisch Loket is sterk verbeterd en steeds meer rechtzoekenden worden na het eerste telefonische contact binnen 5 werkdagen geholpen op een spreekuur op een locatie in hun regio. Of ze hebben een terugbelafspraak met één van de juristen van het Juridisch Loket. Ook dat is bij voorkeur iemand uit de eigen regio, omdat kennis van lokale omstandigheden en het lokale netwerk van groot belang is. Als het probleem van de bellende rechtzoekende directe actie vereist, wordt hij doorverbonden met de juristen van de spoedlijn.

Conform eerdere toezegging vindt rond de zomer 2023 een evaluatie van deze nieuwe manier van werken plaats. Daarna zal besluitvorming plaatsvinden over de handhaving van het gratis telefoonnummer. Hierbij zal onder meer worden gekeken naar verbeterde toegankelijkheid, ervaringen van rechtzoekenden en de kosten.

In het kader van betere informatievoorziening is ook de website van het Juridisch Loket in ontwikkeling. Met miljoenen bezoekers per jaar is de webpagina van het Juridisch Loket voor veel mensen het vertrekpunt bij het vinden van een antwoord op hun juridische vragen. Het afgelopen half jaar is de website opnieuw aanbesteed. Dit was nodig om op termijn de noodzakelijke digitale doorontwikkeling te kunnen maken. De eerstvolgende ontwikkelingen van de website zijn een Engelstalige versie en het verder vergroten van de toegankelijkheid van de website voor mensen met een beperking. Sinds 1 maart 2023 kent de website een speciale pagina voor (keten)partners. Hierop wordt informatie gedeeld die (keten)partners helpt bij het verwijzen en helpen van mensen die bij hen aankloppen met problemen, die juridische aspecten hebben. De vorm en inhoud van de informatie wordt voortdurend verder ontwikkeld in overleg met betrokken (keten)organisaties. Het komende half jaar zal JuLo, de digitale assistent van het Juridisch Loket, verder worden uitgebreid met twee nieuwe hulpthema's ('routes'). Tot slot onderzoekt het Juridisch Loket of de toegankelijkheid van de website verder kan worden vergroot door bijvoorbeeld het aanbieden van eenvoudige filmpjes en door bestaande voorbeeldbrieven interactief te maken, zodat rechtzoekenden een gepersonaliseerde brief kunnen downloaden.



**Maatregel: diagnose en advies over de vervolgstappen door de tweede lijn;**

Een aantal pilots, zoals 'verbrede en verdiepte dienstverlening', het experiment scheiden en 'samenwerken met het sociaal domein', levert bruikbare ervaringen en informatie op over het vormgeven van diagnoses binnen de dienstverlening. Duidelijk is dat een goede intake van belang is, om te herkennen welke rechtzoekenden gebaat zijn bij een uitgebreidere probleemanalyse en een specifieke aanpak. Vervolgens is het bij de diagnose van belang dat niet alleen het juridische vraagstuk wordt uitgediept, maar dat rechtzoekenden ook op andere levensgebieden worden bevroegd. Ten slotte gaat het erom dat het advies vervolgstappen bevat, zodat de rechtzoekende – zelf of met hulp – de oplossing kan realiseren. Het Juridisch Loket gaat in de komende periode aan de slag met het vertalen van de opbrengsten m.b.t. diagnose en advies naar het toekomstige dienstverleningsconcept. Indien het gaat om verwijzing naar de tweede lijn wordt deze uitwerking samen met de Raad voor Rechtsbijstand en met tweedelijns dienstverleners opgepakt.

**Maatregel: meer probleemoplossend vermogen van de eerste lijn**

Een belangrijk speerpunt in de stelselvernieuwing is de vergroting van het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn. In dit kader heeft het Juridisch Loket de pilot 'verbrede en verdiepte dienstverlening' afgerond en geëvalueerd. Deze pilot werd uitgevoerd in de vestigingen Amersfoort en Rotterdam en had als doel een meer oplossingsgerichte rechtshulp te ontwikkelen die mensen beter in staat stelt het probleem op te lossen.

Uit de evalueeratie blijkt dat de uitgebreide dienstverlening bijdraagt aan het beter en meer oplossen voor rechtzoekenden door het Juridisch Loket. De interventies variëren van eenvoudige bemiddeling (om vanuit alle partijen een duidelijk beeld van de situatie te krijgen en na te denken over een mogelijke oplossing) tot het ondersteunen van de rechtzoekende wanneer het zelf niet lukt om het probleem op te lossen. Rechtzoekenden die zijn gesproken in het kader van de evaluatie zijn vaak tevreden over de uitgebreide dienstverlening. De betrokkenheid van de medewerkers van het Juridisch Loket geeft rechtzoekenden het gevoel er niet alleen voor te staan. Een uitgebreide diagnose vanuit wensen en behoeften van de rechtzoekende en niet alleen vanuit de rechten van een rechtzoekende leidt tot het daadwerkelijk oplossen van problemen. Er wordt eerder en gericht geïntervenieerd door in het kader van de diagnosestelling de wederpartij te bellen om de zaak te verhelderen en oplossingen te vinden. Ook wordt de rechtzoekende ondersteund bij de te nemen vervolgstappen. Rechtzoekenden geven aan dat een duidelijk advies over de te nemen vervolgstappen bijdraagt aan de tevredenheid. Van de 100 behandelde zaken is bijna de helft opgelost in de eerste lijn via een oplossing of een gesprek gericht op berusting. De pilot geeft een aanzet om duidelijk in beeld te brengen wat nodig is om in de eerste lijn vroegtijdig problemen op te kunnen lossen en wat het effect daarvan is op de rechtzoekende en de dienstverlening van het Juridisch Loket.

Momenteel vinden er gesprekken plaats met het Juridisch Loket over de implicaties voor de brede dienstverlening in alle vestigingen, en wat nodig is om tot inbedding te komen. In ieder geval zijn voldoende tijd, goed geschoolde professionals en samenwerking met het sociaal domein en uitvoeringsorganisaties van de overheid belangrijke factoren. Vertegenwoordiging van rechtzoekenden blijft voorbehouden aan (sociaal) advocaten.

**Maatregel: betere bereikbaarheid van de fysieke eerste lijn op lokaal niveau voor de burgers die hulp het hardst nodig hebben.**

Laagdrempelige toegang tot rechtshulp veronderstelt voldoende nabijheid en bereikbaarheid van eerstelijnsvoorzieningen voor burgers. Dit is met name belangrijk voor burgers die geen gebruik kunnen maken van de online aangeboden informatie of voor wie deze informatie niet toereikend is.

Rechtzoekenden die persoonlijke rechtshulp nodig hebben, bezoeken om die reden de vestigingen en servicepunten van het Juridisch Loket. Op steeds meer plaatsen en door verruiming van de openstelling

van de balies, is ook steeds vaker een goede toegankelijk fysieke voorziening aanwezig dicht bij de rechtzoekende. Het Juridisch Loket verwacht in 2023 een toename van het aantal inloopbezoeken te realiseren van 19% en minstens een verdubbeling van het aantal spreekuren voor rechtzoekenden.

De pilotfase van het programma heeft op verschillende plekken bijgedragen aan de ontwikkeling van lokaal aanbod. Voorbeelden hiervan zijn Samen Recht Vinden (Zeeland), Rechtsbijstand Hillesluis (Rotterdam), Huis van het Recht (Heerlen) en Sociaal Juridisch Dienstverlening om de hoek (Almelo, Venray en Mar en Fean). Divosa ondersteunde negen gemeenten bij hun lokale aanpak. Hier is bijvoorbeeld te zien dat verschillende gemeenten in hun dienstverlening proactief inwoners met (mogelijke) problemen benaderen en werken op basis van vertrouwen, gastvrijheid en luisteren. Deze initiatieven krijgen (deels) een vervolg op basis van lokale financiering.

Versterking van de lokale rechtsbescherming maakt onderdeel uit van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Een lokaal georiënteerd én landelijk dekkend stelsel van rechtsbijstand is gebaat bij sterke lokale voorzieningen en vice versa. Daarom is het bestuursdepartement nauw betrokken bij het Programma Robuuste Rechtsbescherming en is Divosa, als trekker daarvan, één van de vaste partners binnen de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Vanuit lokaal perspectief valt ook op dat er veel samenwerkingen ontstaan met bibliotheken en wijkcentra. Dit zijn in toenemende mate plekken waar laagdrempelige ondersteuning op verschillende fronten samenkomt (taalpunten, formulierenbrigades, informatiepunten digitale overheid en ook sociaal juridische ondersteuning).

Omdat er op dit moment onvoldoende zicht is op de beschikbaarheid van lokale sociaaljuridische voorzieningen, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid Divosa gevraagd om een inventarisatieonderzoek uit te voeren. Hiermee ontstaat een landelijk beeld van het aanbod van eerstelijns sociaaljuridische ondersteuning per gemeente en daarmee ook van eventuele “witte vlekken”. Naar verwachting zal de Tweede Kamer bij de eerstvolgende voortgangsrapportage over de uitkomsten worden geïnformeerd.

Er is een groot aantal rechtswinkels in Nederland actief, waar veel rechtzoekenden op laagdrempelige manier terecht kunnen voor informatie, advies en soms ook hulp bij vervolgstappen. Het zijn vaak studenten en andere vrijwilligers die zich hiervoor inzetten. Deze rechtswinkels zijn op veel plekken in Nederland een vast en waardevol onderdeel van het aanbod aan juridische voorzieningen voor burgers. Bovendien fungeren rechtswinkels als kweekvijver voor toekomstige rechtsbijstandverleners. Daarom is door het ministerie van Justitie en Veiligheid ter versterking van de rechtswinkels subsidie verstrekt voor de oprichting van de Nederlandse Vereniging van Rechtswinkels. Deze vereniging is begin dit jaar opgericht en heeft inmiddels zo’n 40 rechtswinkels aan zich weten te binden. De Nederlandse Vereniging van Rechtswinkels zet zich in voor belangenbehartiging en professionalisering van de dienstverlening (door middel van trainingen en intervisie).

Ondertussen wordt samen met de bij de stelselvernieuwing betrokken partners zoals het Juridisch Loket en Divosa nagedacht over de manier waarop een brug kan worden geslagen tussen de lokale pilots en landelijke stelselconcepten, zoals samenwerken tussen sociaal en juridisch domein, samenwerken tussen eerste en tweede lijn, en de coördinerende rol van het Juridisch Loket. Daarbij wordt gedacht aan regionale implementatie van de ‘sterke en brede eerste lijn’ zoals deze nu voor ogen staat. Het streven is om begin 2024 te starten met de uitvoering van deze regiobenadering. De Tweede Kamer zal in de volgende voortgangsrapportages nader hierover worden geïnformeerd.

**Maatregel: opzet eerstelijnsvoorziening voor Caribisch Nederland**

Er wordt een voorziening voor eerstelijns rechtshulp (juridisch loket) in Caribisch Nederland opgezet. De voorziening is erop gericht om burgers op Bonaire, St. Eustatius en Saba van eerstelijns rechtshulp te voorzien, op een manier die vergelijkbaar is met die van het Juridisch Loket in Europees Nederland.

Burgers in Caribisch Nederland hebben in zeer beperkte mate toegang tot rechtshulp en rechtsbijstand. Om de toegang tot het recht in voldoende mate te waarborgen is het noodzakelijk dat mensen met juridische vragen terecht kunnen bij een laagdrempelige voorziening die kan voorzien in begrijpelijke informatie, advies, hulp en (waar nodig) doorverwijzing naar de advocatuur of hulpverlening. Een dergelijke voorziening ontbreekt op de eilanden.

In het afgelopen halfjaar zijn er in samenwerking met onder meer de openbare lichamen, lokale partners en het Juridisch Loket belangrijke stappen gezet om de benodigde voorziening op hoofdlijnen scherp te krijgen. Naar verwachting zal de Tweede Kamer na de zomer 2023 concreter geïnformeerd kunnen worden over de contouren van de voorziening en een doorkijk kunnen krijgen naar de realisatie ervan.

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING TWEDELIJNS RECHTSHULP

*Voor rechtzoekenden die een juridisch probleem hebben dat niet (geheel) op andere wijze en via andere instanties kan worden opgelost (de 'eerste lijn'), is bijstand beschikbaar van een sociaal advocaat of mediator (de 'tweede lijn'). Bijstand van een gespecialiseerde dienstverlener in de tweede lijn kan ook nodig zijn om rechtsbescherming te bieden. Daarom wordt de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening aan de rechtzoekende verbeterd, zodat rechtzoekenden kunnen rekenen op deskundige dienstverlening, waarmee snel en integraal hulp wordt geboden bij een probleem, gericht op het bereiken van een duurzame oplossing. Ook ontvangen rechtsbijstandverleners een vergoeding die blijvend in verhouding staat tot de tijdsbesteding in zaken.*

### Subdoelstelling: Adequate vergoedingen voor rechtsbijstandverleners

#### **Maatregel: periodieke herijking vergoedingen rechtsbijstandverleners**

De eerste herijking van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners na de commissie-Van der Meer zal in 2024 in gang worden gezet. Voor deze herijking zal een onafhankelijke commissie worden samengesteld die zich zal buigen over de tijdsbesteding per zaakcode in de jaren 2022 en 2023, op basis van empirische gegevens van het Kenniscentrum. Op basis daarvan zullen de vergoedingen in overleg met de Raad voor Rechtsbijstand waar nodig en mogelijk worden aangepast. Vervolgens zullen de vergoedingen periodiek worden doorgelicht. De komende periode wordt de verdere systematiek van deze periodieke herijking uitgewerkt samen met de Raad voor Rechtsbijstand. Omdat het rapport van de commissie-Van der Meer alweer uit 2017 stamt en een herijking veel tijd kost, is van belang om het proces van de eerste herijking alvast te starten zodat deze in 2025 kan plaatsvinden. Het Kenniscentrum, gepositioneerd binnen de Raad voor Rechtsbijstand, ontwikkelt daarnaast samen met ketenpartners een methodiek die het mogelijk maakt om de urenbestedingen systematisch te gaan monitoren.

De forfaitaire vergoedingensystematiek wordt behouden. De vergoedingen die dienstverleners ontvingen voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand kwamen lange tijd niet overeen met hun tijdsbesteding in zaken. Inmiddels zijn de vergoedingen per 1 januari 2022 aangepast, langs de lijnen van de aanbevelingen scenario 1 van de commissie-Van der Meer. In het vernieuwde stelsel wordt een systematiek ingevoerd voor periodieke herijking van vergoedingen, zoals aanbevolen door de commissie-Van der Meer en is toegezegd aan de Tweede Kamer bij brief van 31 maart 2022 (*Kamerstukken II 2021/22, 31753, nr. 250*). Hiermee kunnen de vergoedingen van dienstverleners periodiek worden aangepast indien de werklast van rechtsbijstandverleners substantieel is veranderd. De bedoeling is dat periodiek wordt getoetst of de vergoedingen in het stelsel nog passen bij het uitgangspunt dat een punt gemiddeld overeen moet komen met een uur werk.

Deze toets vindt plaats op basis van de monitoringsgegevens die worden verzameld op basis van de methodiek die het Kenniscentrum momenteel ontwikkelt samen met de ketenpartners. Waar nodig worden de vergoedingen aangepast. Dit kan betekenen dat de vergoedingen voor sommige rechtsgebieden hoger worden, maar ook dat ze naar beneden kunnen worden bijgesteld, als blijkt dat gemiddeld juist minder tijd wordt besteed aan bepaalde zaken.

#### **Maatregel: verruiming van vergoedingen rechtsbijstand bij vervolghverhoren**

De vergoedingen voor rechtsbijstand bij vervolghverhoren van aangehouden volwassen verdachten worden verruimd per 1 juli 2023. Grotendeels zal hetzelfde beleid gaan gelden voor jeugdige verdachten. Dit wordt zo veel mogelijk geüniformeerd. Daarom is besloten om in A-, B- en C-zaken (C-zaken vanwege wettelijke belemmeringen enkel in geval van jeugdige verdachten) in geval van aanvullende verhoren éénmalig een extra forfaitaire vergoeding van 1,5 punt te verstrekken, ongeacht het aantal aanvullende verhoren. Om dit beleid te implementeren in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand wordt op dit moment een Algemene Maatregel van Bestuur voorbereid. Per

anticiperende beleidsregel wordt echter gerealiseerd dat het bovenstaande beleid al per 1 juli 2023 in werking treedt.

Sinds 1 maart 2016 hebben verdachten van een strafbaar feit recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor. In het geval van jeugdige verdachten is de aanwezigheid van een advocaat sinds 2019 zelfs verplicht. Bij de introductie van deze wettelijke regelingen zijn met de nodige spoed vergoedingen voor de rechtsbijstand door advocaten vastgesteld, waarbij destijds alleen kon worden uitgegaan van inschattingen. Er wordt bij de vergoeding van rechtsbijstand bij politieverhoren onderscheid gemaakt tussen A-, B- en C-zaken. Kort gezegd ziet dit onderscheid op de zwaarte van de zaak en de strafdreiging, waarbij A-zaken het zwaarst en C-zaken het minst zwaar zijn. In A-zaken wordt nu de rechtsbijstand bij het eerste politieverhoor voor zowel jeugdigen als volwassenen vergoed met 3 punten. Bij B- en C-zaken is dat 1,5 punt voor jeugdigen. Dit geldt ook voor B-zaken bij volwassenen. Voor C-zaken komen volwassenen sowieso niet in aanmerking voor vergoeding van rechtsbijstand bij politieverhoor. Of vervolgvahren voor een extra vergoeding in aanmerking komen hangt in de huidige systematiek af van de zwaarte van het feit en de leeftijd van de verdachte. Jeugdige verdachten in B- en C-zaken komen in aanmerking voor een extra vergoeding van 1,5 punt voor elk aanvullend verhoor. Deze regeling is gebaseerd op een tijdelijke beleidsregel die sinds september 2019 van kracht is. Jeugdige verdachten in A-zaken kwamen tot voor kort niet in aanmerking voor een aparte vergoeding van rechtsbijstand bij vervolgvahren, omdat er in deze zaken al een hogere forfaitaire vergoeding van 3 punten werd verstrekt. Als gevolg van een hierna nader genoemde rechterlijke uitspraak zal voortaan ook in A-zaken een vergoeding voor rechtsbijstand aan jeugdige verdachten bij vervolgvahren moeten worden verstrekt. Dit betekent dat vanaf de datum van de uitspraak (22 december 2022) ook voor jeugdigen in A-zaken, conform het huidige beleid voor B- en C-zaken, 1,5 punt per vervolgvahor wordt vergoed. Bij volwassen verdachten worden momenteel in het geheel geen vergoedingen verstrekt voor rechtsbijstand bij vervolgvahren.

In de afgelopen jaren hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding geven om over te gaan tot een aanpassing van dit beleid:

- 1) De huidige regeling voor vergoeding van rechtsbijstand bij vervolgvahren van jeugdigen is gebaseerd op een tijdelijke beleidsregel, die op korte termijn geformaliseerd moet worden in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Het is echter niet wenselijk om de huidige systematiek voor jeugdigen (vergoeding voor elk aanvullend verhoor) te behouden, omdat dit op gespannen voet staat met het forfaitaire karakter van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.
- 2) De advocatuur heeft herhaaldelijk aangegeven dat de huidige vergoeding voor advocaten bij het bijstaan van volwassen verdachten niet toereikend is, omdat verdachten regelmatig meer dan één keer worden verhoord en verhoren ook steeds langer duren. De forfaitaire vergoeding van 3 punten (A-zaken) of 1,5 punt (B-zaken) voor alle verhoren is daarmee niet meer passend. Dit beeld wordt in grote lijnen bevestigd door monitors van het WODC en de onlangs in het kader van het Programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand uitgevoerde 'Verkenning vergoedingensystematiek in ZSM-zaken'.
- 3) Op 22 december 2022 heeft de Rechtbank Den Haag een uitspraak gedaan over rechtsbijstand bij vervolgvahren van aangehouden jeugdige verdachten in A-zaken. Kort samengevat komt deze uitspraak erop neer dat het beleid om bij jeugdige verdachten in A-zaken slechts het eerste verhoor te vergoeden strijdig is met een Europese richtlijn en dat de huidige vergoeding onredelijk en onvoldoende gemotiveerd is. De rechtbank heeft de vergoeding van rechtsbijstand bij vervolgvahren van jeugdigen in A-zaken in de zaak waar de uitspraak op ziet vastgesteld op 1,5 punt per vervolgvahor. Op grond van principiële, juridische overwegingen is tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroep heeft echter geen schorsende werking. Om die reden is de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd tot de uitkomst in hoger beroep uitvoering te geven aan de uitspraak van de rechtbank.

Met deze maatregel wordt ruim € 3,5 miljoen structureel geïnvesteerd in de rechtsbescherming van aangehouden verdachten tijdens politieverhoren. Ook worden hiermee de vergoedingen voor advocaten meer in lijn gebracht met de daadwerkelijke tijdsbesteding. Ten aanzien van jeugdige verdachten houdt het voorstel in enige mate een versoering in ten opzichte van de huidige situatie, aangezien niet meer elk aanvullend verhoor vergoed zal worden. Uit cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt echter dat het hier gaat om een zeer beperkt aantal zaken. Bovendien liet de oude werkwijze zich niet goed verenigen met het forfaitaire karakter van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

#### **Maatregel: Regeling voor rechtsbijstand voor wijkrechtspraak**

Op steeds meer plekken in Nederland worden vormen van wijkrechtspraak beproefd. Ook worden de bestaande wijkrechtbanken in Eindhoven en Rotterdam-Zuid voorgezet en wordt de bijbehorende werkwijze geïntegreerd in de reguliere werkprocessen. De komende tijd wordt daarom verkend hoe een landelijke, duurzame en uniforme regeling voor rechtsbijstand bij wijkrechtspraak vorm kan krijgen. Daartoe is een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd van de (financiering van) rechtsbijstand bij de wijkrechtbanken in Eindhoven en Rotterdam-Zuid. Het evaluatierapport is afgelopen maand afgerond. In de komende periode wordt aan de hand van de uitkomsten van deze evaluatie met alle betrokken partijen overlegd om te komen tot een landelijke regeling voor rechtsbijstand bij wijkrechtspraak. Met het instellen van een landelijke regeling wordt het makkelijker voor wijkrechtspraakinitiatieven om de financiering van de rechtsbijstand te faciliteren. Ook is het voor de Raad voor Rechtsbijstand beter dat er niet telkens een nieuwe subsidieregeling hoeft te worden opgesteld en uitgevoerd. Een landelijke regeling zorgt daarnaast ook voor uniformiteit in toegekende vergoeding aan alle initiatieven. Bovenstaande is in lijn met de recent aangenomen motie-Simons waarin de regering wordt verzocht de oprichting van buurtrechtbanken aan te moedigen, te ondersteunen en te faciliteren (*Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 94*).

In afwachting van deze landelijke regeling zullen de eerder uitgevaardigde subsidieregelingen voor de bestaande wijkrechtbanken in Eindhoven en Rotterdam-Zuid ter overbrugging worden voortgezet.

#### **Subdoelstelling: Verbetering van de doelmatigheid van tweedelijns dienstverlening**

##### **Maatregel: oprichting permanente adviescommissie inzake EXU straf**

Zoals aangekondigd in de vorige voortgangsrapportage, is het ministerie van Justitie en Veiligheid in de afgelopen periode in overleg getreden met de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten over mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheidstoetsing rond zogeheten EXU ('EXtra Uren')-zaken in het strafrecht. Deze zaken hebben betrekking op de voorziening voor de vergoeding van rechtsbijstand in (zeer) bewerkelijke zaken krachtens de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoeding rechtsbijstand.

Er wordt een permanente adviescommissie inzake EXU straf opgericht bij de Raad voor Rechtsbijstand, die de behandelaars van EXU-zaken bij die Raad kan adviseren over de vraag of een bepaalde zaak in aanmerking zou moeten komen voor toelating tot de EXU-systematiek. De Raad voor Rechtsbijstand legt op dit moment de laatste hand aan de samenstelling van de commissie en het reglement waarin de precieze werkwijze wordt geregeld. De leden van de commissie worden geselecteerd op grond van hun ervaring in de behandeling van grote, complexe strafzaken. Daarbij wordt gezocht naar leden met een achtergrond in bijvoorbeeld de rechtspraak of de advocatuur. Op dit moment is de startbijeenkomst van de commissie voorzien voor september 2023. De Raad voor Rechtsbijstand overweegt op een later moment de werkzaamheden van de adviescommissie uit te breiden naar zaken in andere rechtsgebieden. Daarnaast is met de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten afgesproken om blijvende aandacht te hebben voor de verdere versterking van de strafrechtelijke

kennis van behandelaars bij de Raad voor Rechtsbijstand en de verbetering van de uitwisseling van informatie tussen de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur.

De forfaitaire vergoedingensystematiek kent een uitzondering: de voorziening voor de vergoeding van rechtsbijstand in (zeer) bewerkelijke zaken (EXU-systematiek). Het overgrote deel van deze zaken betreft omvangrijke strafzaken. De commissie-Van der Meer heeft in haar rapport kritische opmerkingen gemaakt over de EXU-systematiek. In de kern kwam deze kritiek erop neer dat de Raad voor Rechtsbijstand onvoldoende mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de toegekende vergoeding voor extra uren te beoordelen. Deze constatering woog volgens de commissie des te zwaarder omdat ongeveer 30% van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand in het strafrecht wordt uitgegeven aan zaken in de EXU-systematiek. De commissie noemde dit een ernstige tekortkoming in het stelsel. De maatregel is een belangrijke stap om de doelmatigheid te verbeteren via een betere beoordeling van EXU-aanvragen.

## HOOFDDOELSTELLING: BURGERGERICHTE OVERHEID

*Onnodige conflicten tussen burger en overheid en de escalatie daarvan worden voorkomen. Daarmee worden ook onnodige procedures binnen het bestuursrecht teruggedrongen. Daartoe wordt onder meer gewerkt aan meer burgergerichte dienstverlening, burgergerichte wet- en regelgeving en het bevorderen van goed procedeedrag door de overheid in geschillen met burgers.*

### Subdoelstelling: Voorkomen van onnodige procedures tussen burger en overheid

#### **Maatregel: Invoeringstoets verhoging proceskostenvergoeding**

Op 1 juli 2021 is het gewijzigde Besluit proceskosten bestuursrecht in werking getreden. Met de wijziging is het forfaitaire bedrag voor de proceskostenvergoeding in het bestuursrecht verhoogd. Dit betekent dat het bestuursorgaan, indien de burger in beroep of hoger beroep geheel of gedeeltelijk in het gelijk wordt gesteld, een hoger bedrag verschuldigd is voor tegemoetkoming in de proceskosten. Met een invoeringstoets zijn de eerste ervaringen van bestuursorganen met deze wijziging opgehaald.

De verhoging van de proceskostenvergoeding diende twee doelen. Het is een prikkel voor betere besluitvorming in het primaire proces en in de bezwaarfase met als doel minder onnodige procedures bij de bestuursrechter. En het brengt de proceskostenvergoeding bij de tijd door deze meer in lijn te brengen met de kosten voor rechtsbijstand.

Bij de invoeringstoets zijn gemeenten, uitvoeringsorganisaties, bestuursdepartementen en de rechtspraak gevraagd naar hun ervaringen met de verhoogde proceskostenvergoeding. Centraal stond de vraag welke kwalitatieve effecten de verhoging van de proceskostenvergoeding in beroep en hoger beroep had, ruim een jaar na invoering. Er is bewust niet gekozen voor een kwantitatieve analyse. Een jaar na inwerkingtreding is het te vroeg om eventuele causale verbanden te kunnen leggen tussen de verhoging van de proceskostenvergoeding en eventuele veranderingen in aantal beroepsprocedures.

Er is onder meer gevraagd naar bekendheid met de verhoging, aanpassingen in de werkwijze naar aanleiding van de verhoging en eventuele neveneffecten of andere knelpunten. Uit de enquête en de gesprekken met zowel bestuursorganen als de rechtspraak blijkt dat de kwalitatieve effecten gering zijn. Slechts 9% van de respondenten van de enquête gaf aan dat de verhoging van de proceskostenvergoeding heeft geleid tot aanpassingen in de werkwijze van hun organisatie. De aanpassingen die zijn gedaan, zien op het bezwaar, het eerder horen van *no cure no pay*-bureaus en het opnemen van telefonisch contact in beroep/hoger beroep om het geschil buiten de rechter om op te lossen of het geschil af te bakenen. De rest, 91%, gaf aan dat er geen aanpassingen zijn gedaan in de werkwijze naar aanleiding van deze verhoging. Respondenten ervaren wel knelpunten en onbedoelde effecten van de verhoging van de proceskostenvergoeding. Het gaat hierbij met name om een toename van het aantal zaken waarin professioneel gemachtigden (en dan vooral *no cure no pay*-bureaus) een rol spelen. Dit speelt vooral bij WOZ-zaken (onroerendezaakbelasting), Wet Mulder-zaken (verkeersboetes) en parkeerbelastingen. Dit speelt overigens niet alleen in beroep maar ook in de bezwaarfase. Ook ziet men dat er vaak wordt geprocedeerd over formele vereisten in plaats van over inhoudelijke bezwaren.

De opmars van *no cure no pay*-bureaus, de toename van procedures op bovengenoemde terreinen en de rol van de proceskostenvergoeding hierbij, worden op dit moment samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Financiën tegen het licht gehouden. De uitkomsten van de invoeringstoets worden hierbij meegenomen.



### **Maatregel: onderzoek oneigenlijk gebruik proceskostenvergoeding**

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) zal onderzoek doen naar oneigenlijk gebruik van de proceskostenvergoeding door gemachtigden.

Indien een procedure wordt gevoerd met als enige of voornaamste oogmerk het verkrijgen van een proceskostenvergoeding, staat het belang van de burger in een procedure niet meer centraal en legt dit bovendien een onwenselijke druk op bestuursorganen en de rechtspraak waardoor er minder capaciteit resteert voor zaken waar het belang van de burger wel voorop staat. Op dit moment is nog onvoldoende bekend hoe dergelijk oneigenlijk gebruik herkend kan worden en welke prikkels wetgeving en het Besluit proceskosten bestuursrecht eventueel bevatten waardoor oneigenlijk gebruik van de proceskostenvergoeding gestimuleerd wordt. Hier ziet het onderzoek op.

Het WODC is gevraagd om een algemeen toetsingskader te ontwikkelen dat aan de hand van een omschrijving en criteria duidelijk maakt in welke situaties sprake is van oneigenlijk gebruik van het Besluit proceskosten bestuursrecht, inzicht te verschaffen in de wijze waarop sectorale wetgeving oneigenlijk gebruik in de hand kan werken en inzicht te verschaffen in mogelijkheden om door aanpassingen in het Besluit proceskosten bestuursrecht oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Het onderzoek start op korte termijn.

### **Subdoelstelling: Bevorderen van behoorlijk procedeergedrag overheid**

#### **Maatregel: onderzoek hoger beroepen ingesteld door bestuursorganen**

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) heeft onderzoek gedaan naar hoger beroepen ingesteld door bestuursorganen. Bij de vorige voortgangsrapportage ontving de Tweede Kamer de tussentijdse resultaten in de vorm van een *factsheet*. Inmiddels is het onderzoek afgerond. De eindrapportage wordt als bijlage 3 meegestuurd.

Hoewel slechts in een relatief klein percentage (ruim 10%) van de hoger beroepen tussen burger en overheid het hoger beroep door de overheid wordt ingesteld, kunnen deze een grote impact hebben op burgers. Het WODC heeft daarom onderzocht hoe vaak dit voorkomt en hoe de burger hierin wordt begeleid.

De gegevens van het onderzoek zijn verzameld aan de hand van een *desk study* en interviews met vijf bestuursorganen, zes appelcolleges en een cliëntenraad. De besluitvorming voor een bestuursorgaan om in hoger beroep te gaan, is gebaseerd op het bestuderen van de uitspraak van de rechter en overleg tussen verschillende afdelingen en ambtenaren. Uit een steekproef van gepubliceerde uitspraken blijkt dat de meest voorkomende grond voor het instellen van hoger beroep door een bestuursorgaan een verschil in interpretatie van wet- en regelgeving is. Uit de interviews blijkt dit motief ook. Het ontwikkelen van nieuwe jurisprudentie of een gezaghebbende uitleg van wet- en regelgeving speelt een grote rol. Er wordt ook genoemd dat de (financiële) gevolgen van een uitspraak een rol spelen. Als de gevolgen voor de organisatie beperkt zijn, zal vaak worden afgezien van hoger beroep. De gevolgen voor de burger spelen een zekere rol, maar niet voor elk bestuursorgaan. Ten slotte kunnen principiële overwegingen of de (lokale) politiek een reden zijn om in hoger beroep te gaan. Contact tussen burger en bestuursorgaan is er in de fase van hoger beroep nagenoeg niet. Dit geldt ook voor het op de hoogte brengen van het instellen van hoger beroep door het bestuursorgaan. Als het geschil van bezwaar naar beroep gaat, verandert de houding om een oplossing te vinden en wordt er weinig ruimte gezien voor informele handelingen. Contact in de bezwaarprocedure is in eerste instantie informeel om een besluit geaccepteerd te krijgen of overeenstemming te bereiken. Het begrip 'informele aanpak' blijkt niet goed bekend, al worden bij alle bestuursorganen wel informele handelingen verricht. Aan de geïnterviewde bezwaardeskundigen

is gevraagd of ze verbetermogelijkheden zien in deze fase om zo hoger beroepszaken te verminderen. Hier is geen duidelijk antwoord uit voortgekomen omdat het volgens hen buiten hun invloedssfeer ligt. Een inhoudelijke kabinetsreactie volgt. De resultaten van het onderzoek krijgt opvolging binnen het project Procedeergedrag overheid.

#### **Maatregel: themabijeenkomsten informele geschiloplossing en mediation in het bestuursrecht**

In vervolg op een eerste succesvolle themabijeenkomst over inzet van informele geschiloplossing en mediation in het bestuursrecht afgelopen najaar, zijn dit voorjaar drie regionale themabijeenkomsten over ditzelfde onderwerp georganiseerd.

Inzet van een informele aanpak, mediationvaardigheden en mediation kunnen onnodige (escalatie van) geschillen tussen burger en overheid in het bestuursrecht voorkomen, en daarmee ook onnodige procedures. Voor veel gemeenten en uitvoeringsorganisaties is dit nog een nieuwe manier van werken en heeft een juridische benadering van geschillen nog de bovenhand. Met de themabijeenkomst worden zij geënthousiasmeerd om mogelijkheden voor een meer informele aanpak te verkennen. In de bijeenkomsten presenteerden gemeenten die al veel ervaring hebben met een informele aanpak en de inzet van mediation hun werkwijze en resultaten.

Belangrijk te vermelden is dat mediation binnen een informele aanpak altijd een mogelijk sluitstuk is maar zeker geen begin of iets wat altijd onderdeel uitmaakt van informele geschilbeslechting. De beste ervaringen worden opgedaan met een informeel en persoonlijk contact op het moment dat er een voornemen is tot een negatieve beschikking of op het moment dat er een bezwaar is ingediend. Deelnemers aan de sessies uitten de wens dat een vergelijkbare themabijeenkomst ook georganiseerd wordt voor bestuurders en management. Hier wordt gehoor aan gegeven. Dit najaar volgt een bestuurlijke themabijeenkomst.

Verder heeft zich naar aanleiding van de themabijeenkomsten een gemeente gemeld die mogelijk een pilot wil doen met informele aanpak en mediation. Gesprekken hierover zijn nog gaande.

#### **Maatregel: Digitaal bezwarenplatform gemeenten**

Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een digitaal bezwarenplatform ontwikkeld vanuit het perspectief van de burger waarmee burgers bij gemeenten digitaal een bezwaar kunnen indienen.

Het digitaal bezwarenplatform helpt burgers om op een laagdrempelige manier bezwaar te maken maar faciliteert en stimuleert ook mogelijkheden voor een informele afhandeling van een geschil voor zowel de burger als de bezwaarbehandelaar.

Na een succesvol *proof of concept* wordt nu een volgende stap gezet in het tot stand brengen van een digitaal bezwarenplatform gemeenten. De komende tijd worden in twee gemeenten voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd voor de ontwikkeling van het platform. Deze voorbereidende fase zal ongeveer negen maanden in beslag nemen. Daarna wordt een eerste versie van het platform gebouwd in samenwerking met dezelfde twee gemeenten en in de praktijk uitgetest om zo ervaring op te doen met het functioneren, tevredenheid van gebruikers (burgers en ambtenaren), de kosten en de organisatorische consequenties.

**Maatregel: SHARE – Vind samen het alternatief**

TU Delft ontwikkelt voor en met het Juridisch Loket een hulpmiddel voor juridisch medewerkers van het Juridisch Loket die burgers helpen met juridische vragen en problemen.

De overheid wil dat iedereen toegang heeft tot passende informatie, hulp en advies bij juridische problemen met de overheid. Veel burgers kiezen in dit soort situaties nu snel voor een juridische procedure, maar mogelijk passen andere vormen van hulp beter bij het oplossen van het (juridische) probleem. 'Vormtaal' zou hierbij kunnen helpen omdat het op een visuele/fysieke manier complexiteit begrijpelijk en bespreekbaar maakt.

De pilot SHARE ontwikkelt een innovatieve methodiek die gebruikt kan worden tijdens gesprekken met de burger met een hulpvraag. Daarnaast versterkt de aanpak het leervermogen van de medewerkers van het Juridisch Loket en bij de casus betrokken bestuursorganen.

Er wordt gewerkt aan een instrument dat door middel van vormtaal de deelnemers aan het gesprek helpt om sneller tot de kern van het probleem te komen en te zoeken naar die oplossingen waarmee de burger het meest geholpen is. Momenteel wordt de vormtaal ontwikkeld, die daarna op kleine schaal in een experimentele omgeving wordt uitgetest. Als de pilot succesvol is, zal bekeken worden hoe het breder toegepast kan worden.

## HOOFDDOELSTELLING: BELEIDSVORMING

*Om de effectiviteit van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te behouden, wordt doorlopend bezien waar aanpassing en/of aanvulling van het beleid nodig is. Dit leidt tot beleidsvorming zowel op specifieke terreinen van rechtsbijstand als ten aanzien van stelselbrede onderwerpen.*

### Subdoelstelling: Aandacht voor de zelfredzaamheid van rechtzoekenden

#### **Maatregel: WODC-onderzoek zelfredzaamheidscriterium**

In 2021 is het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, naar aanleiding van de moties Van Nispen (SP) en Van der Graaf (CU), gevraagd om onderzoek te doen naar de toepassing en reikwijdte van het zelfredzaamheidscriterium in relatie tot kinderopvangtoeslagzaken. Dit rapport wordt samen met deze negende voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer aangeboden (bijlage 4). De algemene conclusie in het rapport is dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken niet goed heeft gefunctioneerd. Zo schoten de randvoorwaarden voor de beoogde uitwerking van de zelfredzaamheidscriterium tekort en werd het toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand als strikt ervaren. Het rapport zal nader worden bestudeerd en besproken met onder andere de Raad voor Rechtsbijstand. Daarop zal de Tweede Kamer vóór het commissiedebat rechtsbijstand, dat gepland staat op 14 september aanstaande, schriftelijk een inhoudelijke reactie ontvangen. Vooruitlopend daarop verdient vermelding dat, zoals ook in het rapport staat, de huidige praktijk inmiddels anders is. Alle gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire krijgen vanaf eind 2020 in principe ook een advocaat bij bezwaar en vanaf begin 2021 kunnen zij een gratis advocaat krijgen voor het halen van hun herstel bij de Belastingdienst. Daarnaast is het voor mensen die in het huidige stelsel ook in andere situaties tussen wal en schip vallen, mogelijk een advocaat te krijgen (Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid).

### Subdoelstelling: Versterking van de sociale advocatuur

#### **Maatregel: verbetering van de aandacht voor de sociale advocatuur in het onderwijs**

Zoals vermeld in het plan van aanpak voor de sociale advocatuur worden verschillende initiatieven ontplooid om de aandacht voor de sociale advocatuur in het onderwijs te verbeteren (zie *Kamerstukken II 2022/23, 31753, nr. 269*).

##### *-Onderzoek doorstroom studenten naar de sociale advocatuur*

Om na te gaan wat rechtenstudenten ervan weerhoudt na hun studie voor de sociale advocatuur te kiezen, is een onderzoeksproject opgestart met studenten van verschillende universiteiten. De versterking van de sociale advocatuur begint bij het onderwijs. Om de jonge aanwas te stimuleren zal eerst duidelijk moeten worden wat rechtenstudenten tegenhoudt om sociaal advocaat te worden. Het team zal onderzoek doen naar de vraag wat de belemmeringen zijn voor studenten om door te stromen naar de sociale advocatuur en hoe dit onder andere in het onderwijs verbeterd kan worden. De resultaten van het onderzoek worden in het najaar 2023 verwacht. Aan de hand daarvan zal worden bezien waar specifiek binnen het onderwijs op ingezet zal moeten worden om de doorstroom naar de sociale advocatuur te vergroten.

##### *-Studierichting sociaal recht*

Eén van de aanbevelingen van het arbeidsmarktonderzoek van Panteia was het herintroduceren van een studierichting sociaal recht. De verwachting is dat aandacht voor de sociale advocatuur in het curriculum een positieve invloed heeft op de jonge aanwas voor de sociale advocatuur. Zoals vermeld in het plan van aanpak voor de sociale advocatuur (*Kamerstukken II 2022/23, 31753, nr. 269*) zullen hierover gesprekken plaatsvinden met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ook met decanen van rechtenfaculteiten. Verder intensificeert en coördineert de Raad voor rechtsbijstand

vanuit het project innovatie op dit moment het geven van gastcolleges en presentaties binnen de rechtenopleiding. Daarnaast wordt zoals hiervoor vermeld een onderzoek uitgevoerd door studenten naar de doorstroom vanuit de studie naar de sociale advocatuur.

#### *-Leerstoel toegang tot het recht*

De Raad voor Rechtsbijstand zal een leerstoel toegang tot het recht in een lerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand instellen. De bedoeling van de leerstoel is de aandacht van de sociale advocatuur in het onderwijs te vergroten en daarnaast relevante kennis op te leveren over de werking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand is inmiddels in gesprek met een universiteit om de leerstoel te bewerkstelligen.

#### **Maatregel: indexering van de vergoedingen sociaal advocaten**

In het plan van aanpak is toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de indexering van de vergoedingen sociaal advocaten (*Kamerstukken II 2022/23, 31753, nr. 269*). Er zijn signalen vanuit de advocatuur dat een verhoging van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand nodig is ter compensatie van de indexering in het stelsel die in 2023 is achtergebleven bij de hoge inflatie van 2022. De tarieven in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de wettelijke indexeringsregeling van artikel 3 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000. Het indexeringspercentage is gebaseerd op de ontwikkeling in de voorgaande twee jaar van de cao-lonen, de volumemutatie van de toegevoegde waarde en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. De wettelijke indexeringsregeling kent geen afwijkingsmogelijkheden. Het punttarief is per 1 januari 2023 verhoogd van € 119,40 (excl. btw) naar € 120,20, dat is een verhoging met 0,67%. De hoge inflatie vanaf 2022 is hier dus niet in meegenomen, maar is onderdeel van de berekening van de indexering per 1 januari 2024. Uit analyse van de indexeringsmethode is gebleken dat de indexering in de afgelopen jaren niet altijd nadelig uitpakte. Desalniettemin klopt het beeld dat de indexering van het punttarief in 2023 achterblijft bij de inflatie.

De indexering per 1 januari 2024, waarin de hoge inflatie van 2022 juist wel zal worden verwerkt, ligt mogelijk relatief hoog. De exacte hoogte van de indexering per 1 januari 2024 wordt, aan de hand van CBS-cijfers, in het najaar bepaald. Dan zal ook duidelijk worden of de indexering, zij het met enige vertraging, in de pas loopt met de inflatiecijfers.

#### **Maatregel: innovatie/kennisdeling binnen de sociale advocatuur versterken**

De Raad voor Rechtsbijstand heeft het project innovatie opgezet. Dit project is bedoeld voor advocaten en mediators en heeft tot doel bij te dragen aan de randvoorwaarden voor duurzame, kwalitatief goede rechtshulp en het verbeteren van mogelijkheden om duurzaam in het stelsel van de gefinancierde rechtsbijstand te ondernemen. De Raad voor Rechtsbijstand werkt samen in het project met Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, Mediatorsfederatie Nederland, de Nederlandse Orde van Advocaten en een aantal advocaten en mediators. De afgelopen tijd is er onder meer een samenwerking met de Praktijnsbibliotheek opgezet, waarbij een kortingsactie voor sociaal advocaten is uitgevoerd. Hieraan hebben ruim 300 advocaten deelgenomen. Verder zijn er twee, goed bezochte, online kenniskringen georganiseerd over informatie met betrekking tot de Raad voor Rechtsbijstand, zoals de portalen en Kenniswijzer en over marketing voor advocaten en mediators. De komende tijd zal de focus liggen op toegang tot juridische databanken en het opzetten van een keuzegids, terwijl bestaande initiatieven zoals de onlinekenniskring vanwege de vraag ernaar en het nut ervan zullen worden gecontinueerd. Ook zal de samenwerking om de sociale advocatuur bij studenten aan universiteiten en hogescholen voor het voetlicht te brengen, worden geïntensiveerd en gecoördineerd.

Samen met de Raad voor Rechtsbijstand wordt momenteel onderzocht of het mogelijk is om licenties voor juridische databanken grootschalig in te kopen en met korting aan te bieden aan sociaal advocaten. Zij kunnen dit soort licenties vaak zelf niet financieel bolwerken, terwijl het wel bijdraagt aan het verlenen van kwalitatief goede rechtsbijstand. Het onderzoek bevindt zich nog in een verkennende

fase. In de volgende voortgangsrapportage rechtsbijstand zal hierop worden teruggekomen. Zie verder ook onder de maatregel “Project samenwerking binnen de balie”.

#### **Maatregel: Subsidieregeling jonge aanwas**

Het opleiden van een advocaat-stagiair is voor veel sociaal advocaten financieel moeilijk haalbaar. De subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten heeft tot doel om de instroom van advocaat-stagiaires in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te stimuleren, waardoor het voor sociaal advocaten aantrekkelijker wordt om advocaat-stagiaires aan te nemen. Het draagt daarmee bij aan de versterking van de sociale advocatuur.

De subsidieregeling is vanaf 2021 van kracht. Dit voorjaar is het plafond van de opnieuw vastgestelde subsidieregeling van 2022 bereikt. Met deze regeling konden de kosten van de beroepsopleiding van 175 advocaat-stagiairs per subsidieregeling, 350 plekken in totaal, worden gedekt.

De subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten wordt vanaf 1 maart 2023 (met terugwerkende kracht) verlengd. Zo kunnen de kosten van de beroepsopleiding voor opnieuw 175 advocaat-stagiairs het komende jaar worden gedekt. In de opnieuw vast te stellen subsidieregeling zullen ook stagiair-ondernemers, te weten advocaat-stagiairs die niet in loondienst zijn maar voor eigen rekening en risico een eigen praktijk starten, in aanmerking komen voor deze subsidie.

#### **Subdoelstelling: Substantiële maatschappelijke bijdrage gehele advocatuur**

#### **Maatregel: doorlopende gesprekken met de beroepsgroep**

Eén van de doelen van het coalitieakkoord is dat een substantiële maatschappelijke bijdrage wordt gevraagd van de gehele advocatuur. Om daar invulling aan te geven vinden er doorlopende gesprekken met de beroepsgroep. Twee aspecten daarvan worden hieronder belicht.

##### *-Brainstormsessie SJBN*

Onlangs hebben ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid een brainstormsessie georganiseerd in samenwerking met Stichting Jonge Balie Nederland. Zij zijn met jonge advocaten in gesprek gegaan over de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur. Informatie ophalen bij de beroepsgroep is erg waardevol voor de verdere ontwikkeling van het beleid op dit gebied. Zoals in het plan van aanpak is aangegeven (*Kamerstukken II 2022/23, 31753, nr. 269*), draagt de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur bij aan de versterking van de sociale advocatuur. Uit de sessie kwam onder andere naar voren dat er nog meer ingezet kan worden op bewustwording van het belang van de sociale advocatuur en samenwerking binnen de Balie. Ook de behoefte van de sociale advocatuur aan betaalbare toegang tot kennis kwam aan bod; besproken is hoe men vanuit de balie elkaar daarbij kan helpen. In het najaar staat een vervolgssessie gepland.

##### *-Project samenwerking binnen de balie*

Sinds 2021 brengt de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) advocatenkantoren met elkaar in contact in het project 'Samenwerking binnen de balie'. De NOvA ondersteunt hen bij het opzetten van samenwerkingsverbanden, onder meer door het organiseren van bijeenkomsten waar ideeën vanuit de advocaten worden gepresenteerd en geïnteresseerde kantoren aan elkaar worden gekoppeld. Het project sluit aan bij het doel uit het coalitieakkoord ten aanzien van de maatschappelijke bijdrage van de advocatuur. De NOvA geeft aan dat advocatenkantoren zonder toevoegingspraktijk de laatste jaren een steeds grotere bijdrage aan de sociale advocatuur leveren. In het kader van de toegang van tot het recht achten deze kantoren dit van belang, nu het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand onder grote druk staat en veel sociale kantoren het moeilijk hebben (o.a. vanwege uitstroom). Daarnaast zien zij ook de voordelen van samenwerking voor hun eigen praktijkvoering. In mei 2023 heeft de NOvA de Praktijns-Sociëteit bereid gevonden om de ideeën van het project Samenwerking binnen de balie verder te implementeren en de samenwerking tussen kantoren met en zonder toevoegingspraktijk

verder uit te bouwen. Die samenwerking krijgt vorm via een bedrijfspakket voor de sociale advocatuur, abonnementen op vakliteratuur met korting en verdiepende cursussen voor sociaal advocaten. Door de betrokkenheid van de Praktizijns-Sociëteit wordt een belangrijke stap voorwaarts gezet naar nog meer structurele samenwerking binnen de balie. De NOVA hoopt hiermee de samenwerking binnen de balie (verder) te stimuleren. Ook uit de NOVA-enquête 'maatschappelijk paspoort advocatuur' van afgelopen april blijkt dat de balie meer samenwerking tussen sociaal en grote kantoren wenst.

#### Subdoelstelling: kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden

##### **Maatregel: nader onderzoek naar mogelijkheden plaatsing in het strafrecht**

Per 1 maart 2017 is de maatregel kostenverhaal draagkrachtige veroordeelde opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand. De wetgever heeft met deze maatregel willen bewerkstelligen dat de Raad voor Rechtsbijstand de rechtsbijstandskosten van veroordeelden, aan wie ambtshalve een toevoeging was verleend, kan terugvorderen als blijkt dat zij draagkrachtig waren. Bij de introductie van de maatregel is door de Raad voor Rechtsbijstand afgesproken dat er na een aantal jaar een onafhankelijke evaluatie van de maatregel zou plaatsvinden. In 2022 heeft onderzoeksbureau Significant Public een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de maatregel. Het evaluatierapport wordt als bijlage 1.2 bij deze voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gestuurd.

De evaluatie ziet op de periode van 1 maart 2017 tot en met 2021. De onderzoekers constateren dat de doelstellingen van de maatregel maar ten dele worden behaald en dat aan de randvoorwaarden slechts deels wordt voldaan. Zij concluderen dat de kosten van de maatregel niet opwegen tegen de baten – maatschappelijk en financieel - en aanleiding geven tot kritische heroverweging van de maatregel. De onderzoekers doen twee aanbevelingen, waarbij uitgegaan wordt van het behoud van de maatregel. Aanbevolen wordt om te kijken of het mogelijk is om de informatie over de verblijfsgegevens van de veroordeelde te verbeteren. Daarnaast wordt aanbevolen te onderzoeken of de maatregel binnen het strafrechtelijke stelsel geplaatst kan worden.

De komende tijd zullen de mogelijkheden worden onderzocht van plaatsing van de maatregel in het strafrecht. Daarbij zal zowel de weg van verhaal op het wederrechtelijk verkregen voordeel worden verkend, als een mogelijke proceskostenveroordeling vergelijkbaar met het civiel recht. Daarnaast zal worden onderzocht hoe de randvoorwaarden van de huidige maatregel verbeterd kunnen worden om de werking ervan te optimaliseren. In de eerste helft van 2024 wordt verwacht een goed beeld te hebben van de verschillende mogelijkheden tot verbetering van de maatregel. De huidige maatregel zal gedurende deze periode van kracht blijven.

## HOOFDDOELSTELLING: TOEKOMSTBESTENDIG STELSEL

*Het stelsel blijft zich continu verbeteren en vernieuwen. Daartoe wordt doorlopend inzicht verkregen in de kwaliteit van de dienstverlening en de werking van het stelsel door systematische monitoring en evaluatie, ook vanuit het perspectief van rechtzoekenden. Daarnaast wordt ingezet op een stelsel dat ook voor de langere termijn betaalbaar en doelmatig blijft, openstaat voor technologische en andere ontwikkelingen en meegaat met vernieuwing en samenwerking in het sociale domein.*

### Subdoelstelling: Systematische monitoring en evaluatie; signalen ophalen uit de praktijk

#### **Maatregel: ontwikkeling ‘feedbackloop’**

In de komende periode zal het Kenniscentrum, dat is gepositioneerd binnen de Raad voor Rechtsbijstand, in samenwerking met de diverse betrokken ketenpartners een monitoring- en evaluatiesystematiek (feedbackloop) ontwikkelen om systematisch inzicht te geven in het functioneren van het stelsel. Dit zal het Kenniscentrum onder andere doen door systematisch ervaringen van burgers, advocaten en mediators te verzamelen en analyseren, alsmede de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand te monitoren. Hiermee wordt het functioneren van het stelsel meetbaar en transparant, en wordt toegewerkt naar een lerend en bewezen effectief werkend stelsel.

Het Kenniscentrum zal de feedbackloop doorontwikkelen, zodat de ervaringen van burgers gedurende hun gang door het stelsel kunnen worden geëvalueerd. De betrokken ketenpartners leveren de noodzakelijke informatie aan over de eigen dienstverlening, zodat er een stelselbreed beeld ontstaat. Op dit moment wordt samen met ketenpartners een (meerjarige) onderzoeksprogrammering ontwikkeld die het Kenniscentrum uit gaat voeren. De verwachting is dat dit inzicht en *practice-based evidence* zal opleveren over de werking van het stelsel voor rechtzoekenden en de professionals die hen bijstaan.

### Subdoelstelling: Positionering van het Juridisch Loket in het vernieuwde stelsel

In december 2022 heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) het eindrapport ‘Governance en positionering van het Juridisch Loket’ opgeleverd. Dit rapport is als bijlage bij de achtste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer toegestuurd. Daarbij is toegezegd dat een reactie op het rapport zou volgen in deze – negende – voortgangsrapportage. AEF heeft geadviseerd om voor het Juridisch Loket in het vernieuwde stelsel de vorm te kiezen van een aparte stichting met wettelijke taken, met een directe subsidierelatie van het Juridisch Loket met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dat advies zal worden gevolgd. Daartoe is besloten om het Juridisch Loket apart van de Raad voor Rechtsbijstand te positioneren. Dit betekent dat een formele directe opdrachtgevers- en financieringsrelatie tussen het departement en het Juridisch Loket gerealiseerd zal worden.

Reden hiervoor is dat – als onderdeel van de stelselvernieuwing – wordt ingezet op een sterke eerste lijn, waarbij het Juridisch Loket een prominentere plek binnen het stelsel krijgt. Hiermee reikt de positie van het Juridisch Loket verder dan een voorziening van de Raad voor Rechtsbijstand. Gelet op die prominentere plek is voor het ministerie van Justitie en Veiligheid van belang, vanwege de verantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, om een direct opdrachtgeverschap en financieringsrelatie ten aanzien van het Juridisch Loket te realiseren, alsmede een eigen verantwoordelijkheid van het Juridisch Loket voor de uitvoering van opdrachten. De huidige Wet op de rechtsbijstand biedt hiervoor geen basis en zal daarom aangepast worden. Hiervoor zullen de voorbereidingen ter hand worden genomen. Zoals ook in het AEF-rapport is toegelicht, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid met ingang van 1 januari 2020 tijdelijk (tot de wijziging van de Wet op de rechtsbijstand ten behoeve van de stelselvernieuwing van kracht is) reeds het opdrachtgeverschap en de subsidierelatie met het Juridisch Loket van de Raad voor Rechtsbijstand



overgenomen, en wordt er in samenspraak met het Juridisch Loket gewerkt aan het borgen van een langjarige financiering. Met de betrokken organisaties worden gesprekken gevoerd over de vraag of er in de tussentijd (bij wijze van tijdelijke constructie tot de nieuwe wet er is) aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld het aangaan van een (vorm van) bestuurlijke overeenkomst.

#### Subdoelstelling: (Financieel) duurzaam en beheersbaar stelsel

In het coalitieakkoord is € 154 miljoen beschikbaar gesteld voor het versterken van de sociale advocatuur in lijn met scenario 1 van de commissie-Van der Meer. Hiertoe zijn per 1 januari 2022 de vergoedingen verbeterd voor advocaten en mediators werkzaam in het stelsel. De kosten voor de hogere vergoedingen conform scenario 1 bedragen (bij een gelijkblijvend aantal toevoegingen) structureel ongeveer € 131 miljoen per jaar. Het resterende bedrag van € 23 miljoen wordt voor 2023 en verder onder andere ingezet voor rechtsbijstand bij vervolghverhoren, ontboden minderjarige verdachten en het herwaarderen van het functiehuis van het Loket. Mogelijk zouden ook de kosten voor het afschaffen van het beltarief van het Juridisch Loket, na afloop van het programma voor de jaren 2026 en verder, met de resterende middelen kunnen worden gedekt.

De reiskostenvergoeding in het stelsel wordt gefaseerd aangepast. In eerste instantie wordt de huidige vergoeding van € 0,09 per kilometer vanaf 1 juli 2023 met een anticiperende beleidsregel verhoogd naar € 0,21 per kilometer, vanaf 1 januari 2024 is dat € 0,22. Omdat een anticiperende beleidsregel geen benadelende werking mag hebben, blijft de reiskostenvergoeding voor piketten binnen het ressort waar de advocaat werkzaam is € 0,37 per kilometer zo lang de beleidsregel geldt. Als de aanpassing van de reiskostenvergoeding is geregeld in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand, dan zal ook de hogere vergoeding in piketzaken binnen het ressort worden bijgesteld naar het uniforme tarief van € 0,22 per kilometer. De inwerkingtreding van het aangepaste Besluit vergoedingen rechtsbijstand is voorzien vanaf 1 april 2024. Voor 2023 bedragen de kosten van de verhoging van de kilometervergoeding naar verwachting circa € 1,9 miljoen, voor 2024 circa € 3,7 miljoen en vanaf 2025 structureel ongeveer € 3,5 miljoen per jaar. Deze kosten worden gefinancierd binnen het huidige budget voor rechtsbijstand vanuit de resterende middelen van het coalitieakkoord.

Per Voorjaarsnota 2023 zijn de volgende wijzigingen op de begroting voorgesteld:

-De processen en processtappen waarmee de Raad voor Rechtsbijstand uitvoering geeft aan de Wet op de rechtsbijstand wordt ondersteund door diverse applicaties. Het huidige applicatielandschap dat het desbetreffende proces ondersteunt, is sterk verouderd en een deel van de processen en processtappen is niet gedigitaliseerd. Omdat het continuïteitsrisico voor het operationeel houden van het WRB-applicatielandschap toeneemt wordt het huidige applicatielandschap op korte termijn vervangen door een nieuw applicatielandschap. Voor uitvoering hiervan wordt vanuit de eindejaarsmarge van het ministerie van Justitie en Veiligheid € 21,4 miljoen beschikbaar gesteld.

-In de achtste voortgangsrapportage is de Tweede Kamer bericht dat de looptijd van het programma met één jaar is verlengd, tot 1 januari 2026, en dat het wetsvoorstel aan het einde van de looptijd van het programma in consultatie wordt gebracht. Voor de uitvoering hiervan wordt vanuit de eindejaarsmarge van het ministerie van Justitie en Veiligheid € 13 miljoen ter beschikking gesteld.

Met betrekking tot de Raad van Advies van de Raad voor Rechtsbijstand verdient het volgende nog vermelding. In de meest recente zbo-evaluatie (2021) is onder meer aanbevolen om de toezichthoudende taken van de genoemde Raad van Advies in overeenstemming te brengen met de Visie op Toezicht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de circulaire governance ten aanzien van zbo's (BZK). Dit betekent dat het ministerie van Justitie en Veiligheid toezicht houdt op de Raad voor Rechtsbijstand via de planning- en begrotingscyclus. Tegen deze achtergrond is tussen de Raad van Advies, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor Rechtsbijstand, vooruitlopend op wijziging van de Wet op de rechtsbijstand, afgesproken om de Raad van Advies van de

toezichhoudende taken te ontheven, en advisering van de Raad van Advies te richten op adviserende taken vanuit een maatschappelijk perspectief aan de bestuurder van de Raad voor Rechtsbijstand.

## Bijlagen

- 1.1 Evaluatierapport Huis van het Recht
- 1.2 Evaluatierapport maatregel kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden

Dit is een uitgave van het Programma  
Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van  
het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

