



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Wettelijke evaluatie Raad voor Rechtsbijstand



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Heij
Harry Paul
Miriam van Staden

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand

November 2021

Voorwoord

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen schrijft in artikel 39 lid 1 voor, dat elke zbo om de vijf jaar moet worden geëvalueerd. De plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aan ABDTOPConsult gevraagd om de evaluatie van de Raad voor Rechtsbijstand conform deze wettelijke bepaling uit te voeren.

Om toegang te krijgen tot de wereld van de Raad voor Rechtsbijstand hebben wij een aanzienlijk aantal documenten geraadpleegd en veel betrokkenen gesproken. De periode waarover de evaluatie gaat (2016 tot en met 2020), is een turbulente geweest voor de Raad. Naast diverse onderzoeken waarbij de kostenontwikkeling van de rechtshulpverlening centraal stond, heeft de minister voor Rechtsbescherming in 2018 een stelselwijziging gepresenteerd en is er een nieuw sturingsmodel voor de Raad ingevoerd. Verder viel op dat alle hoofdrolspelers in de aansturing van de Raad voor Rechtsbijstand van functie zijn gewisseld.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het beeld dat ontstaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Raad niet heel scherp is. Er zijn wisselende verwachtingen over de taken en de rollen van de Raad uitgesproken, die niet geheel aansluiten bij de wetten waarop de werkzaamheden van de Raad zijn gebaseerd.

De Raad is doeltreffend als het gaat om zijn oorspronkelijke taken, zoals het nemen van beslissingen over verzoeken om toevoegingen van advocaten en mediators van rechtzoekenden, die conform de Wet op de rechtsbijstand op grond van onvoldoende financiële draagkracht aanspraak kunnen maken op rechtsbijstand of mediation. Minder duidelijk is de rol die de Raad zou moeten hebben in de keten van rechtshulpverlening. Er wordt een onderscheid gemaakt in nulde, eerste en tweedelijns hulpverlening, waarbij de nulde lijn de digitale ondersteuning betreft van de rechtzoekende; de eerste lijn een adviesfunctie betreft en de tweede lijn zich richt de toevoeging van een advocaat of mediator ter ondersteuning van een rechtzoekende. Het is vooral de onduidelijkheid over de rol van de Raad in de nulde en eerste lijn hulpverlening die ons is opgevallen.

Consultancy organisatie PwC heeft de productiviteitsontwikkeling van de Raad als onderdeel van de doelmatigheid onderzocht. Mede gebaseerd op de conclusies van PwC kunnen we stellen dat de Raad over het algemeen doelmatig werkt, waarbij er nog kansen liggen voor verbeteringen als er geïnvesteerd kan worden in de ICT van de Raad. Kijken we naar de maatschappelijke waarde die de Raad levert, dan valt in het licht van de doelmatigheid op, dat in de onderzochte periode onduidelijkheid

heerst over een bredere rol voor de Raad in de vervulling van de ambities van het stelsel, in de keten en in de ontwikkeling van het beleid.

Ten aanzien van de governance heeft het invoeren van het sturingsmodel, waarbij een onderscheid is gemaakt in een eigenaarsrol, een opdrachtgevers- en een opdrachtnemersrol geholpen bij het scherper krijgen van wat de Raad wel en niet zou moeten doen. De emancipatie van deze drie rollen is nog niet afgerond: alle rollen kunnen nog scherper worden ingevuld, zeker in een periode waarin belangrijke keuzen moeten worden gemaakt over het stelsel van rechtshulpverlening en de rol die de Raad voor Rechtsbijstand daarin vervult. Het is goed te constateren dat de huidige hoofdrolspelers in en rond de Raad het goed met elkaar kunnen vinden en elkaar aanspreken op zaken die onduidelijk zijn. Dat geeft ons het vertrouwen dat de ambities die zijn verwoord in de visie van de Minister van Rechtsbescherming met een gezamenlijke inspanning en met wederzijds respect voor elkaars rol kunnen worden gerealiseerd.

Wij hebben voor deze evaluatie heel veel gesprekken gevoerd en willen allen die ons te woord hebben gestaan om ons een beeld te kunnen vormen van het functioneren van de Raad dankzeggen voor hun bijdragen. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de leden van de begeleidingsgroep, die naast het leveren van commentaar op de aan hen voorgelegde stukken ook hebben gefunctioneerd als single points of contact naar de verschillende betrokken organisaties toe.

Een bijzonder woord van dank wil ik uitspreken aan Miriam van Staden, die gedetacheerd vanuit het ministerie van Algemene Zaken, ons met zeer veel toewijding, geduld en doorzettingsvermogen heeft bijgestaan in deze evaluatie. Zonder haar niet aflatende inzet zou deze rapportage niet tot stand zijn gekomen.

Namens het evaluatieteam van ABDTOPConsult,

Peter Heij

Inhoud

Voorwoord		4
1	Opzet van de evaluatie	9
1.1	Opdracht	9
1.2	Afbakening	10
1.3	Beoordelingskader	10
1.4	Aanpak	14
2	De context	17
2.1	Ontwikkelingen in de aanloop naar 2016	17
2.2	De periode 2016-2020 in vogelvlucht	19
2.2.1	Omgeving van de Raad	19
2.2.2	Het departement	21
2.2.3	Stelselherziening	22
2.2.4	De Raad zelf	25
2.2.5	Het Juridisch Loket	29
2.3	Wettelijke taken en opdrachten	31
2.3.1	Wrb	31
2.3.2	Wbtv	33
2.3.3	Wsnp	34
2.4	Eerdere evaluaties	34
2.4.1	Kabinetsreactie rapport commissie Wolfsen	35
2.4.2	Beleidsdoorlichting	36
2.4.3	Doorlichting Legal Aid	37
2.4.4	Rapport 'Don't Tolk Too Much'	38
2.4.5	Evaluaties Wsnp	38
2.4.6	Opvolging evaluaties	39
3	Ontwikkelingen in doeltreffendheid	40
3.1	Dienstverlening aan klanten	41
3.1.1	Wrb	42
3.1.2	Wbtv	46
3.1.3	Wsnp	48
3.2	Kwaliteitsbevordering	49
3.2.1	Kwaliteit bewindvoerders	50
3.2.2	Kwaliteit Rbtv	50

3.3	Versterking van het stelsel	51
3.4	Algeheel beeld doeltreffendheid	53
4	Ontwikkelingen in doelmatigheid	56
4.1	Financiële aspecten	56
4.1.1	Bekostigingswijze	58
4.1.2	Planning & Control cyclus	59
4.1.3	Risicomanagement	61
4.1.4	Inkoop	61
4.1.5	Kostenefficiency	61
4.2	HRM, medezeggenschap en organisatieontwikkeling	63
4.2.1	HRM, medezeggenschap	63
4.2.2	Organisatieontwikkeling	64
4.2.3	Huisvesting	67
4.3	Informatievoorziening, ICT en privacy	68
4.3.1	Informatievoorziening en ICT	68
4.3.2	Privacy	69
4.4	Adaptatie- en innovatievermogen	70
4.5	Algeheel beeld doelmatigheid	71
5	Ontwikkelingen in de governance	72
5.1	Het bestuur	73
5.1.1	Goed bestuur	73
5.1.2	Sturing op effectiviteit van de uitvoering	74
5.2	Raad van Advies	75
5.3	Sturingsrelatie departement	77
5.3.1	Eigenaar	78
5.3.2	Opdrachtgevers	79
5.3.3	Opdrachtnemer	80
5.4	Governance-relatie met het Juridisch Loket	83
5.5	Relaties met klanten en belanghebbenden	85
6	Thema's	86
6.1	Toekomstig perspectief	86
6.2	Relatie met het Juridisch Loket	88
6.3	Inrichting Raad van Advies	90
7	Conclusies en aanbevelingen	93
Bijlagen		99
Bijlage 1	Lijst van gebruikte afkortingen	100
Bijlage 2	Wettelijke basis	101

Bijlage 3	Overzicht interviews	102
Bijlage 4	Rapportage doelmatigheid door PwC	104

1 Opzet van de evaluatie

1.1 Opdracht

De Raad voor Rechtsbijstand (hierna ook aangeduid als: de Raad) is conform de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo), met eigen rechtspersoonlijkheid. De Raad is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland. De Raad draagt op basis van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) zorg voor de organisatie en verlening van rechtsbijstand en mediation in het bijzonder voor mensen die de kosten van een rechtsbijstandverlener (zoals een advocaat) niet kunnen betalen. De Raad beoordeelt de verzoeken tot toevoeging van rechtsbijstandverleners aan rechtzoekenden en draagt zorg voor de bekostiging daarvan. De Raad doet hetzelfde als het gaat om alternatieve geschilbeslechting door middel van mediators. Daarnaast voert de Raad (een deel van) de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) uit.

Hoofdstuk 5, artikel 39 lid 1 van de Kaderwet zbo's bepaalt dat de voor een zbo verantwoordelijke minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal verstrekt. De hoofdreden is een beoordeling te kunnen geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. De plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft ABDTOPConsult de opdracht gegeven om deze Wettelijke Evaluatie (WE) uit te voeren.

De centrale vraagstelling is te komen tot een integrale beoordeling over het (overall) functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand. Deze beoordeling omvat de volgende elementen:

- de ontwikkeling van de doeltreffendheid. De mate waarin (de effectiviteit van) de inspanningen van de Raad bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen zoals deze volgen uit wettelijke taken en de maatschappelijke verwachtingen;
- de ontwikkeling van de doelmatigheid. De verhouding tussen de inzet van middelen (personeel, budget, ICT etc.), de activiteiten (primaire en secundaire proces) die zij hiermee uitvoert en de output (bereikte resultaten en de daaraan gerelateerde kosten);
- de ontwikkeling van de governance. De wijze waarop besturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden is ingericht binnen de Raad;
- de opvolging van de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie(s), en
- aanbevelingen voor de toekomst.

1.2 Afbakening

In de opdracht heeft de plv. Secretaris-Generaal speciale aandacht gevraagd voor de inrichting en werking van de Raad van Advies van de Raad voor Rechtsbijstand en voor de relatie met de Stichting het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is door de Raad opgericht als voorziening voor de eerstelijns juridische bijstand en het bevorderen van mediation. Buiten scope van de opdracht valt de evaluatie van het Juridisch Loket zelf, en de evaluatie van het beleid inclusief de stelselvernieuwing. Met betrekking tot het Juridisch Loket bestaat al een evaluatie over de samenwerking met de Raad, waaraan een vervolgtraject was verbonden dat in 2021 is afgerond.¹

Conform het plan van aanpak van ABDTOPConsult is voor het onderdeel van de evaluatie inzake 'de ontwikkeling van de doelmatigheid' door het ministerie van Justitie en Veiligheid afzonderlijk opdracht verleend aan een bureau voor het opstellen van een rapportage over de productiviteitsmeting van de afgelopen vijf jaar. PwC heeft de productiviteitsmeting uitgevoerd.² ABDTOPConsult neemt de conclusies uit het PwC-rapport mee in de beoordeling over de doelmatigheid van de Raad in de periode 2016-2020. Deze rapportage is opgenomen in Bijlage 4 van in dit rapport.

1.3 Beoordelingskader

Om de doelmatigheid, doeltreffendheid en governance te kunnen beoordelen hanteren wij een beoordelingskader dat wij in deze paragraaf kort beschrijven.

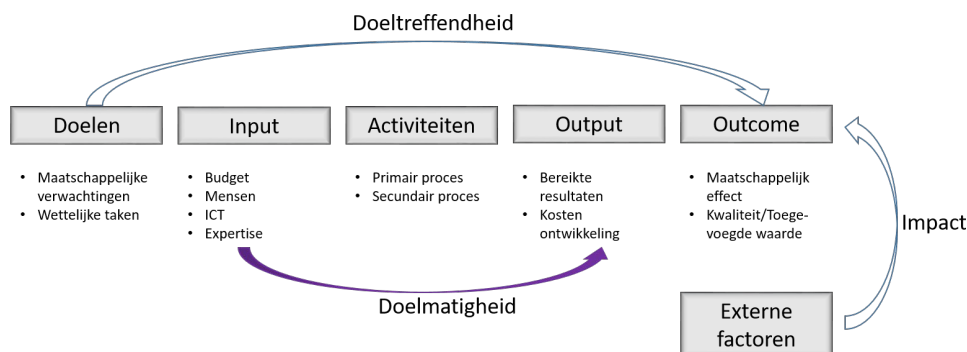
Ontwikkelingen doelmatigheid

Doelmatigheid gaat in het kader van de evaluatie van het functioneren van zbo's over de vraag of dezelfde productie met de inzet van minder middelen gerealiseerd kan worden, dan wel de vraag of niet méér productie verwezenlijkt kan worden met een gelijke hoeveelheid middelen.

¹ ABDTOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017

² PwC, Analyse doelmatigheid Raad voor de Rechtsbijstand, 2021

Onderstaand figuur omschrijft de benaderwijze van het aspect doelmatigheid.



Figuur 1 Doelmatigheid

Voor een analyse van de doelmatigheid is het van belang inzichtelijk te hebben wat de laagst mogelijke inzet van middelen of de hoogst haalbare prestaties (in kwaliteit en/of kwantiteit) zijn. Bij veel uitvoeringsorganisaties in het publieke domein is het gezien het unieke karakter van de dienstverlening lastig om een vergelijking te maken met gelijksoortige organisaties (benchmark). Dit geldt ook voor de Raad. Daarom heeft PwC voor het beantwoorden van de doelmatigheidsvraag naar de productiviteit van de Raad gekeken. Deze productiviteit wordt uitgedrukt in een kengetal dat de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen weergeeft. "Door de ontwikkeling van de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen in de loop van de tijd te volgen is het mogelijk recht te doen aan het unieke karakter van de Raad en tegelijkertijd ook na te gaan of daarin verbetering (of verslechtering) optreedt."³

Met gebruikmaking van de resultaten van PwC wordt een analyse van de kwaliteit van de bedrijfsvoering gegeven waarbij ingegaan wordt op de kwaliteit van dienstverlening (het primaire proces), de kostenefficiëntie, en het adaptatie- en innovatievermogen. In ons onderzoek schetsen we op hoofdlijnen de ontwikkelingen binnen de evaluatieperiode van de volgende elementen geclusterd in vier groepen:

Cluster 1	<ul style="list-style-type: none"> – Financiering (breed perspectief) – Planning & Control cyclus – Risicomanagement – Inkoop
Cluster 2	<ul style="list-style-type: none"> – Human capital (HRM) – Medezeggenschap – Organisatieontwikkeling, inclusief huisvesting

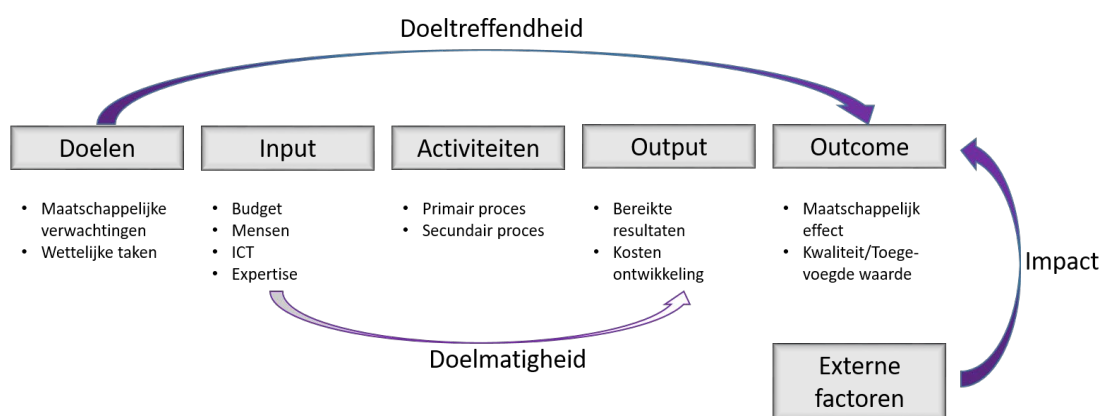
³ PwC, Analyse doelmatigheid Raad voor de Rechtsbijstand, 2021

Cluster 3	<ul style="list-style-type: none"> – Automatisering – Informatievoorziening en beveiliging – Privacy
Cluster 4	<ul style="list-style-type: none"> – Innovatie- en adaptatievermogen

Ontwikkelingen in doeltreffendheid

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid van het functioneren van een zbo gaat het zowel over de vraag of een zbo invulling heeft weten te geven aan de doelen zoals neergelegd in de wet als over de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en het zbo (vooraf) zijn overeengekomen.

Onderstaand figuur omschrijft de benaderwijze van het aspect doeltreffendheid.



Figuur 2 Doeltreffendheid

Ontwikkeling in governance

Onder governance verstaan wij de inrichting van de sturing, beheer, en verantwoording van en het toezicht op de organisatie. Daarbij kijken wij onder meer naar de organisatorische inrichting van de Raad voor Rechtsbijstand, de beheersmatige relatie tussen eigenaar en de Raad, de beleidsmatige en opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen het departement en de Raad, de toezichtrelatie, en de interactie met belanghebbenden zoals advocaten, mediators en hun koepels, rechtzoekenden, kennisinstellingen en het internationale netwerk.

Als afwegingskader voor de ontwikkeling van de governance hanteren wij drie sporen:

1. Opvolging en naleving van de principes uit de Code goed bestuur publieke dienstverleners, zoals is vormgegeven in onderstaand figuur⁴.



Figuur 3 Code goed bestuur

Hierbij ligt de focus op de volgende kernwaarden van publieke dienstverlening:

- openheid en integriteit - het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten;
- participatie – de Raad weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet;
- behoorlijke contacten met burgers - het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie zich behoorlijk gedraagt in contacten met burgers;
- doelgerichtheid en doelmatigheid - het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen;
- legitimiteit - het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen;
- lerend en zelfreinigend vermogen- het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in, en

⁴ Handvestgroep Publiek Verantwoorden, Code goed bestuur publieke dienstverleners, 2015

- verantwoording - het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.
2. Het tweede spoor focust op de sturingsrelatie vanuit het departement. Daartoe benutten wij naast de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en vigerend kabinetsbeleid de toezichtvisie van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het relatiestatuuut. Deze definiëren het handelen van de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer (de driehoek). De eigenaar van de organisatie ziet toe op de continuïteit van de organisatie en de werking van het sturingsmodel. De eigenaar voert ook het jaargesprek met de algemeen directeur/bestuurder van de organisatie. De opdrachtgever is de subsidieverstrekker en stelt beleidsmatige doelen vast. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een effectieve en doelmatige uitvoering van de opdracht.
 3. Tot slot voegen wij met het derde spoor de principes dan wel criteria toe, verkregen vanuit de rapporten "Verbeter de werking!!" met aanbevelingen om de samenwerking en sturing binnen de driehoek te versterken, en "Werk aan Uitvoering – Fase 2" en "Werkagenda voor Publieke Dienstverlening" waarin adviezen zijn samengebracht in 6 thema's, van het versnellen van de digitale agenda tot de manier waarop de uitvoering bijdraagt aan het vertrouwen tussen burgers en politiek.⁵ Zie ook paragraaf 5.1.2.

1.4 Aanpak

Onderzoeksopzet

Voor de evaluatie van de Raad voor Rechtsbijstand in de periode 2016-2020 is een plan van aanpak opgesteld. Er is een literatuurstudie uitgevoerd op basis van documenten die door de Raad en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn aangeleverd. We hebben kennisgenomen van de voor de Raad relevante wetten en regelingen (zie Bijlage 2) en Kamerbrieven, in het bijzonder de voortgangsreportages aangaande de stelselvernieuwing. Daarnaast hebben wij geput uit de verschillende reglementen en mandaatbesluiten, relatiestatuten, organisatiebesluiten, jaarplannen en jaarverslagen, accountantsverklaringen en audits, alsmede de tertaalstukken, documenten over de visie op toezicht en op het stelsel, diverse programmaplannen, interne adviezen en correspondentie, het overdrachts- en samenwerkingsdocument, evaluaties (zie paragraaf 2.4), en publicaties van de Raad die ontsloten zijn via de eigen websites.

⁵ ABDTOPConsult, Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017. ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handlingsperspectieven en samenvatting analyse "Ja, mi(t)s...", 2020. Werk aan Uitvoering, Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening, 2021

Voor het beoordelen van de dienstverlening van de Raad hebben we naast de diverse monitors die de Raad publiceert op de eigen websites ook verschillende medewerker- en klanttevredenheidsonderzoeken tot onze beschikking gehad.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met ruim 30 personen werkzaam bij de Raad, het departement of in de omgeving van de Raad (zie Bijlage 3).

Ten behoeve van de uitvoering van de opdracht zijn een begeleidingsgroep en een klankbordgroep ingesteld.

Begeleidingsgroep

De belangrijkste taken van de begeleidingsgroep zijn het bewaken van de voortgang en de kwaliteit van het onderzoek.

De begeleidingsgroep bestaat uit een beperkt aantal vertegenwoordigers van de "eigenaar", de "opdrachtgever" en de "opdrachtnemer", en een vertegenwoordiger van het Juridisch Loket.

De leden van de begeleidingsgroep vervullen voor ABDTOPConsult ook de rol van Single Point of Contact voor de eigen organisatie, leveren desgevraagd inhoudelijke input en bereiden hun bestuurders voor die zitting hebben in de klankbordgroep.

De samenstelling van de begeleidingsgroep is als volgt:

- Rianne van Alphen, plv. Directeur Directie Eigenaarsadvisering, portefeuillehouder Raad voor Rechtsbijstand
- Mirjam Horstman, afdelingshoofd Toegang Rechtsbestel bij de Directie Rechtsbestel (DRb) en programmamanager stelselvernieuwing rechtsbijstand.
- Renée van Eijl, beleidscoördinator programma stelselvernieuwing rechtsbijstand
- Inge Piso, hoofd van de afdeling Strategie en Beleid bij de Raad voor Rechtsbijstand, waarin o.a. aan de stelselvernieuwing gewerkt wordt.
- Rachella Janki, accounthouder Raad voor Rechtsbijstand bij de Directie Eigenaarsadvisering (DEA)
- Lieke Schouwenaars, bestuursadviseur/manager Strategie, beleid en communicatie bij de Stichting het Juridisch Loket

Bij de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep zijn ook de consultants van ABDTOPConsult en hun ondersteuning aanwezig.

Klankbordgroep

In de klankbordgroep hebben de bestuurders zitting die de rollen vervullen van "eigenaar", "opdrachtgever" en "opdrachtnemer" in de driehoek bij de aansturing van de Raad. Ook het Juridisch Loket is vertegenwoordigd in de klankbordgroep gezien de nauwe relatie met de driehoek.

Aan de klankbordgroep werden de voortgang van de evaluatie gerapporteerd en eventuele knel- en beslispunten voorgelegd met betrekking tot de planning en/of inhoudelijke besprekpunten. Tevens is in de klankbordgroep het plan van aanpak en het (eind)rapport gepresenteerd. De plv. Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid verleent als opdrachtgever van ABDTOPConsult décharge voor de opdracht.

De samenstelling van de klankbordgroep is als volgt:

- Ric de Rooij, plv. Secretaris-Generaal (psg) van het ministerie van Justitie en Veiligheid vanuit de functie als eigenaar;
- Adwin Rotscheid, directeur Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (dRb), vanuit de functie als opdrachtgever vanuit het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (dgRR);
- Irene Nijboer, algemeen directeur/bestuurder van de Raad voor Rechtsbijstand, als opdrachtnemer;
- Susanne van 't Wout, algemeen directeur ad interim van het Juridisch Loket (tot 1 september 2021);
- Sjef van Gennip, algemeen directeur ad interim van het Juridisch Loket (per september 2021).

Bij de bijeenkomsten van de klankbordgroep waren ook de consultants van ABDTOPConsult aanwezig.

De conceptrapportage is voorgelegd aan de begeleidingsgroep en de klankbordgroep ter controle op feitelijke onjuistheden. Waar geïnterviewden bron voor feitelijke informatie waren, is deze informatie gecheckt met de respondent.

2 De context

2.1 Ontwikkelingen in de aanloop naar 2016

De Raad voor Rechtsbijstand is verantwoordelijk voor de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland op basis van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Daarnaast voert de Raad (een deel van) de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) uit. De Raad is in 2010 ontstaan uit een fusie van vijf afzonderlijke raden, allen zbo's.⁶ In 2015 werd gestart met een reorganisatie met als uiteindelijke doel om steeds meer te gaan werken als 'één Raad'. Het werken in vijf ressorten van de rechtspraak werd losgelaten, de werkprocessen moesten worden geïntegreerd en het aantal locaties teruggebracht. Het was de ambitie om zowel de manier van werken als de ICT-systemen die het werken ondersteunen opnieuw in te richten.

Bij de reorganisatie werd ook al rekening gehouden met de implicaties van de uitkomsten van het rapport "Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand" van de commissie Wolfsen dat op 30 november 2015 werd aangeboden aan de Tweede Kamer. Aanleiding tot het onderzoek was een voorgenomen bezuiniging van 85 miljoen euro op de uitgaven op rechtsbijstand uit 2013. Toen in 2015 de Eerste Kamer hier niet mee akkoord ging,⁷ werd besloten eerst onderzoek te laten verrichten naar de oorzaken van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie Wolfsen kreeg bij deze opdracht ook de vraag om "aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft".⁸

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft in 2015 zelf ook een commissie opdracht gegeven onderzoek te doen naar oorzaken van de kostenstijgingen en mogelijke vernieuwing of aanpassing van het stelsel.⁹ Dit rapport, waar gebruikelijk naar verwezen wordt als van 'de commissie Barkhuysen', is enkele dagen na het rapport van de commissie Wolfsen verschenen. Beide rapporten geven aan dat het stelsel in grote lijnen goed functioneert maar dat de doelmatigheid van het stelsel op een aantal punten verbeterd kan worden. De commissie Wolfsen beschrijft vanuit het rechtstatelijk perspectief "ijkpunten van een toekomstbestendig stelsel" en geeft daarbij een aantal aanbevelingen, die mogelijk kunnen leiden tot een afname van de

⁶ BZK, Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 2012

⁷ Ape, Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', 2015

⁸ Voorwoord rapport Commissie Wolfsen, Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, 2015

⁹ Ape, Eindrapport Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand', 2015

uitgaven met ongeveer 35 miljoen per jaar. De commissie Barkhuysen signaleert een mogelijk toekomstig tekort in het aanbod van rechtsbijstandverleners, maar dit wordt door Wolfsen niet bevestigd: "Het aanbod van rechtsbijstandsverleners is in evenwicht met de vraag naar rechtsbijstand."

De aanbevelingen uit dit rapport hebben voor een belangrijk deel de agenda voor de periode 2016-2020 bepaald, waarbij het beter op elkaar aan laten sluiten van nulde-, eerste- en tweedelijns dienstverlening in de rechtshulp een hoofdthema is geweest, evenals de relatie tussen de Raad en de het Juridisch Loket, en de beheersing van de kosten van het stelsel in samenhang met een redelijke vergoeding van de rechtshulpverleners. Daarnaast was het sturen op de kwaliteit en beschikbaarheid van voldoende advocaten, bewindvoerders en tolken/vertalers een belangrijk thema. De meer integrale benadering van rechtshulpvragen en de aansluiting bij het sociale domein was ook van toepassing op de taken die de Raad uitvoert in het kader van de wettelijke schuldsanering: ook bij schuldenproblematiek gold de vraag hoe voorlichting, minnelijke en wettelijke trajecten beter op elkaar kunnen aansluiten.

Het Juridisch Loket (hierna ook aangeduid als: het Loket) is in 2004 in het leven geroepen door de vijf Raden voor Rechtsbijstand en verving de publieksfunctie van de Bureaus voor Rechtshulp. Het doel was om één 'front office' te creëren voor de vijf Raden:¹⁰ "Uit een oogpunt van herkenbaarheid, uniformiteit en werkbaarheid is het voornemen tevens dat de raden gezamenlijk één stichting oprichten."¹¹ De keuze voor een stichtingsvorm is ingegeven door het feit dat het Loket is ontstaan uit het samenvoegen van organisaties die al een stichtingsvorm hebben, waarmee kon worden voortgebouwd op een bestaande infrastructuur. Het was daarmee uitvoeringstechnisch eenvoudig en goedkoop. Bovendien ging het Loket alleen adviseren in de eerste lijn en geen bestuurlijke bevoegdheden tot het nemen van beslissingen uitoefenen, waardoor er geen noodzaak is om te kiezen voor een zbo of agentschap.¹² Bij aanvang van de periode waarop de Wettelijke Evaluatie (WE) ziet, is de inmiddels gevormde Raad voor Rechtsbijstand de enige opdrachtgever van en subsidieverstrekker aan het Loket.

¹⁰ brief Raad van Advies aan de minister voor Rechtsbescherming, 2017

¹¹ Kst 30-436 nr. 3, 2006

¹² Kst 30-436 nr. 4, 2006

2.2 De periode 2016-2020 in vogelvlucht

2.2.1 Omgeving van de Raad

Voor een evaluatie als deze voert het te ver om een beeld van de gehele context van de Raad te schetsen. Wij beperken ons hier tot vier ontwikkelingen die direct invloed hebben gehad op het werk van de Raad. Ze zijn elk van een geheel andere orde. De eerste betreft de toestroom van asielzoekers. Deze is na een aanvankelijk grote aanwas in de loop van 2015 al iets afgenomen en gaat na de 'Turkije deal' van maart 2016 verder omlaag. Het verwerken van achterstanden van deze toestroom was voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een grote opgave en heeft invloed gehad op de dienstverlening van de afdeling 'Legal Aid' van de Raad aan asielzoekers bij de aanmeldcentra.

Een tweede ontwikkeling is de onvrede die al langer bestond zowel binnen de advocatuur als onder tolken over de vergoedingen door de overheid. De Raad gaat hier niet over, maar (dreigende) stakingen hebben op verschillende momenten wel de beschikbaarheid van rechtshulpverlening bedreigd en impact gehad op de voortgang van projecten in de stelselvernieuwing zoals heel recent nog in 2021 de ontwikkeling van rechtshulppakketten.

Van een geheel andere orde zijn de ontwikkelingen binnen de rijksdienst zelf geweest. Na de meer op "publieke prestatie gerichte" politiek die in de jaren '80 van de vorige eeuw opgang maakte, is in de jaren '10 van deze eeuw een beweging waarneembaar waarbij er vanuit de overheid wordt ingezet op een "netwerkende" of "responsieve" overheid die kaders stelt en vertrouwt op de initiatieven en zelfredzaamheid van burgers.¹³ De overheid is er om de burger in staat te stellen het zelf te doen. Daarbij werd veel verwacht van digitale tools die burgers de beschikking geven over de middelen om allerlei zaken zelf te regelen.

Voor de Raad betekende dit dat er volop werd geïnvesteerd in de tool 'Rechtwijzer' en andere 'nuldelijns' voorzieningen die de burger de beschikking geven over informatie en middelen om zelf juridische problemen zonder tussenkomst van de rechter, en dus zonder de noodzaak van een advocaat, op te lossen. Aan het eind van de evaluatieperiode is het algemene beeld dat verhogen van zelfredzaamheid alleen niet voldoende is.

¹³ Zie voor deze begrippen bijvoorbeeld NSOB, Sedimentatie in de sturing, 2014

In 2017 stelde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport "Weten is nog geen doen" dat de overheid de zelfredzaamheid van burgers vaak overschat.¹⁴ Niet alleen lager opgeleiden of laaggeletterden hebben soms moeite om hun zaken zelf te regelen, dit geldt ook voor mensen die door een life-event zoals een scheiding of overlijden tijdelijk minder 'doe-vermogen' hebben. Het WRR-rapport laat zien hoe door een kleine misser mensen in grote problemen kunnen raken, en signaleert dat de overheid hierin zelf regelmatig een partij is. De affaire rond de kinderopvangtoeslag (KOT) die vanaf 2017 toenemende aandacht krijgt, heeft dit pijnlijk aan het licht gebracht.

Naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (POK) op 17 december 2020 schrijft de Raad: "Dit geeft ook bij de Raad aanleiding tot reflectie op het eigen handelen en het kritisch kijken naar [...] wet- en regelgeving. Denk aan de wetgeving en de manier waarop de instructies daarvan zijn afgeleid. De basisveronderstelling dat overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst laagdrempelig zijn, in combinatie met het uitgangspunt van zelfredzaamheid van de burger hierbij, terwijl in de ogen van de burger onterechte of buitenproportionele beslissingen zijn genomen, staat door de uitkomsten in een ander daglicht."¹⁵

Ook op een ander niveau hebben de veranderingen in opvatting over de rol van de overheid betekenis gehad voor de Raad. De overheid is steeds meer gaan inzetten op het ontwikkelen van beleid met belanghebbenden, waarbij de overheid zelf één van de partners is. Bij het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft dit de titel 'opgavegericht werken' gekregen. Rond de maatschappelijke opgave of beleidsopgave worden de partijen verzameld die met elkaar, soms zoekend, proefondervindelijk, een aanpak uitwerken. In 2018 is deze manier van werken ook toegepast in het nieuwe programma "Redesign rechtsbijstand" (ook kortweg aangeduid als "Redesign") voor de stelselvernieuwing.¹⁶

De laatste ontwikkeling die we hier noemen is COVID-19, het coronavirus dat 2020, het laatste jaar van deze evaluatie, een groot deel van het maatschappelijke leven heeft stilgelegd. Vanaf 16 maart 2020 werkten de meeste mensen thuis en dit gold ook voor vrijwel alle medewerkers van de Raad. Maar ook de eerstelijns rechtshulpverlening waaronder de locaties van het Juridisch Loket hebben hun fysieke locaties gesloten. In eerste instantie zijn ook rechtbanken grotendeels dichtgegaan en werden niet-urgente rechtszaken uitgesteld. Hoewel de rechtbanken al snel in aangepaste vorm het werk weer hebben opgenomen, zijn er in 2020 veel minder zaken en dus ook minder toevoegingen van advocaten aan rechtzoekenden. In opdracht van het departement heeft de Raad een subsidieregeling en een

¹⁴ WRR, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017

¹⁵ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

¹⁶ Zie NSOB, De opgave aan tafel, 2020, voor een evaluatie van deze werkwijze.

voorschotregeling ontwikkeld voor sociaaladvocaten en mediators die door het wegvallen van omzet mogelijk getroffen worden. De Belastingdienst en andere schuldeisers bieden uitstel van betaling, hetgeen in 2020 heeft geleid tot minder rechtszaken en minder faillissementen. Door corona heeft ook een aantal pilots uit de stelselvernieuwing vertraging opgelopen.

2.2.2 Het departement

In 2015 is bij het ministerie van, dan nog, Veiligheid en Justitie (VenJ) besloten tot een verandertraject. Aanleiding was een aantal grotere en kleinere affaires die leidden tot het terugtreden van bewindspersonen en enkele ambtenaren. In maart 2016 ging "VenJ verandert" van start. Eén van de maatregelen was de introductie van een nieuw sturingsmodel voor alle zbo's, zoals door BZK beschreven in de 'Circulaire governance ten aanzien van zbo's' (2015). Hierin wordt, analoog aan het "agentschapmodel" onderscheid gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In april 2017 is het nieuwe sturingsmodel geïmplementeerd bij de Raad (opdrachtnemer) en werd de psg eigenaar naast de dgRR als opdrachtgever.¹⁷ Hiermee veranderde ook de Planning & Control cyclus op enkele punten. Naast regelmatig, informeel bilateraal overleg zijn er bestuurlijke overleggen over het jaarplan, de tertaalrapportages en het jaarverslag en is er een jaarlijks strategisch overleg. Ook is vanuit DEA een accountteam ingericht dat structureel overleg van de driehoek organiseert op operationeel niveau. De contacten met het departement en de frequentie van de rapportages zijn sindsdien geïntensiveerd.

Bij het aantreden van een nieuw kabinet in oktober 2017 is het ministerie van Veiligheid en Justitie het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) geworden en heeft het een minister voor rechtsbescherming gekregen, die onder andere de rechtsbijstand in het pakket heeft. In het regeerakkoord staat de ambitie voor de stelselherziening beschreven. Het departement heeft naar aanleiding hiervan besloten om zelf hierin een stevige rol te nemen, onder andere door een nieuwe programmadirectie "Redesign" in te richten. De programmadirecteur die rechtstreeks onder de dgRR werd geplaatst, was naast de directeur Rechtsbestel (DRb) de andere opdrachtgever van de Raad.

In 2020 zijn in dit dossier bij het departement enkele personele wisselingen geweest. De nieuwe dgRR heeft verschillende programma's, waaronder het programma "Redesign" weer in de lijn gezet. Er wordt nu naar verwezen als het programma "Stelselvernieuwing". Sinds 2020 is er weer sprake van één (coördinerend) opdrachtgever vanuit dgRR: DRb. In de operationele aansturing van de Raad zijn nog wel steeds twee vertegenwoordigers: voor de stelselvernieuwing en voor de *going concern*, beide afkomstig uit DRb. Opdrachten aan de Raad vanuit

¹⁷ JenV Directie Eigenaarsadviesing, Sturingsmodel JenV, 2018

andere directies, zoals in het kader van asiel, of vanuit andere departementen lopen sinds 2020 formeel allemaal via DRb.

2.2.3 Stelselherziening

In 2016 zijn zowel de Raad als het departement aan de slag gegaan met de aanbevelingen voor vernieuwing van het stelsel uit het rapport van de commissie Wolfsen. In de kabinetsreactie waren voor het overgrote deel de maatregelen van de commissie Wolfsen overgenomen; de aanbevelingen van de commissie Barkhuysen zijn hierbij ook betrokken¹⁸ (zie voor de lijst met aangekondigde maatregelen paragraaf 2.4.1.).

In eerste instantie was de verwachting dat er een knip gemaakt kon worden tussen maatregelen die terecht moeten komen in een wetsvoorstel dat het departement ging voorbereiden, en maatregelen die geen wetswijziging behoeften en die de Raad, samen met het Loket, kon uitwerken. Het ging daarbij met name om:

- het versterken en verbreden van de eerstelijns rechtshulp,
- het vergroten van de kwaliteit van de tweedelijns rechtsbijstand en
- het versterken van de regievoering op het stelsel door de Raad.

Daarbij moest ook de aansluiting tussen eerste- en tweedelijns rechtshulp verbeterd worden, o.a. door gebruik te maken van de bijzondere informatiepositie van de Raad en door het Loket organisatorisch een onderdeel van de Raad te laten worden.

In 2016 is door de Raad het programma HSGR (Herziening Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand) opgezet samen met het Juridisch Loket. De verantwoordelijkheid voor het programma viel onder de manager van de programmadirectie bij de Raad. Uit de rapportages blijkt dat dit programma in 2016 en 2017 nog niet 'op stoom' kwam.¹⁹ Verklaringen die hiervoor zijn genoemd, betreffen aan de ene kant onduidelijkheid vanuit het departement over het doel en het ontbreken van een visie op het stelsel, en aan de andere kant de moeizame samenwerking tussen Raad en Loket.

Het departement heeft in april 2017 het wetsvoorstel "Duurzaam stelsel rechtsbijstand" in consultatie gebracht. Doel van het wetsvoorstel was "om het stelsel op onderdelen te verbeteren, doelmatiger vorm te geven en duurzamer te maken."²⁰

¹⁸ Kst 31753-118, Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen, 2016

¹⁹ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarplan 2018

²⁰ Met dit wetsvoorstel worden ook diverse maatregelen getroffen waaronder ook de maatregelen die waren aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wolfsen:

- het invoeren van een versterkte eerstelijnsvoorziening rechtsbijstand, belast met de verlening van aanvullende rechtshulp aan rechtzoekenden;
- het betrekken van het gezinsinkomen in echtscheidingszaken bij het vaststellen van de draagkracht van de rechtzoekende en de invoering van kostendekkende eigen bijdrage;

In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wolfsen werd ook een onafhankelijke commissie aangekondigd om een evaluatie uit te voeren op het puntensysteem met het doel deze te herijken. Rechtsbijstandverleners krijgen in beginsel een vaste forfaitaire vergoeding per zaakstype, die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken, uitgedrukt in punten. Een punt staat voor één uur en wordt vermenigvuldigd met een vast bedrag. Per zaakstype is vastgelegd in het "Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000" hoeveel punten worden toegekend, en dus welk bedrag wordt vergoed. Het rapport van de zogenoemde Commissie van der Meer is in 2017 verschenen.²¹ De commissie constateerde dat de vergoedingen niet meer aan hun doelstelling voldoen, namelijk "het ontvangen van een redelijke bijdrage voor de in een onder het stelsel vallende zaak geleverde rechtsbijstand" en dat het niet mogelijk is om met realistische verbetervoorstellen te komen zonder dat de kosten zullen stijgen of (internationale) rechtsregels onder druk komen te staan. Het rapport schetst een viertal scenario's waarvan slechts één realistisch wordt geacht, maar dat scenario brengt wel een structurele kostenverhoging van circa 150 miljoen met zich mee, bij gelijkblijvende benutting van de rechtsbijstand.

In het regeerakkoord van oktober 2017 is een aantal voornemens opgenomen ten aanzien van het stelsel en het bevorderen van alternatieve vormen van conflictbeslechting (zie kader 1).

- het betrekken van de overwaarde van de eigen woning bij het vaststellen van de draagkracht van de rechtzoekende en de invoering van kostendekkende eigen bijdrage;
- het invoeren van een trajecttoevoeging voor de verlening van rechtsbijstand in meer dan een zaak en meer dan een instantie voor echtscheiding en multiproblematiek;
- het beperken van de ambtshalve toevoeging verdachten;
- het invoeren van kwaliteitstoetsen voor rechtsbijstandverleners;
- het innen van de eigen bijdrage door de raad voor rechtsbijstand;
- het schrappen van de uitzondering met betrekking tot de relatieve competentie van de rechtbank in geschillen over besluiten van de raad voor rechtsbijstand.

²¹ Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, 2017.

Rechtspraak

- Bestaande juridische procedures zijn complex en voldoen niet altijd voor het oplossen van alledaagse problemen van burgers. Maatschappelijk effectieve rechtspraak vereist innovatieve wetgeving die ruimte biedt aan de rechter om te experimenteren met eenvoudige procedures die partijen bij elkaar brengen en conflicten niet op de spits drijven. Hiervoor komt wetgeving die experimenten mogelijk maakt. Er komen ook experimenten met buurrechters die regelmatig in de buurt zitting hebben, een klein bedrag aan griffiekosten vergen, zich richten op juridisch eenvoudige zaken en bestaan uit (kanton)rechters die ook in de gewone rechtspraak werkzaam zijn of waren. De buurrechters richten zich waar mogelijk op finale geschillenbeslechting. Daarnaast wordt de mogelijkheid onderzocht om buitenrechtelijke geschillenbeslechting zoals mediation uit te breiden. Met name in het civiele en bestuursrechtelijke domein kan mediation een goed alternatief zijn voor de gang naar de rechter. Vanzelfsprekend dient de toegang tot de rechter hierbij niet te worden beperkt. Als onderdeel van deze innovatieagenda wordt ook bezien of herstelrecht een prominentere rol kan krijgen. Bij alle innovaties is oog voor de consequenties voor de keten, waaronder de werkdruk.
- Het stelsel van rechtsbijstand wordt herzien langs de lijnen van het rapport Commissie Herijking Rechtsbijstand en het tussenrapport van de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders. Er worden geen rechtsgebieden uitgezonderd waarvoor rechtsbijstand kan worden aangevraagd. Conform het advies van het eerstgenoemde rapport worden de Raad voor de Rechtsbijstand en het Juridisch Loket juridisch samengevoegd. Door deze intensieve samenwerking kan de eerstelijns hulp beter worden gestroomlijnd en kunnen meer eenvoudige zaken door het Juridisch Loket worden afgedaan. De griffierechten worden, behoudens indexatie, niet verhoogd.
- Bestaande rechtbanken en gerechtshoven zullen in beginsel niet worden gesloten.

Kader 1 Onderdeel rechtspraak in het regeerakkoord 2017

Het regeerakkoord is een van de aanleidingen voor het departement om in 2018 de regie op de stelselvernieuwing naar zich toe te trekken.²² Op het ministerie is het programmadirectie "Redesign rechtsbijstand" ingericht dat zowel verantwoordelijk is voor de aanpassingen van de wet als voor de uitwerking van de maatregelen die eerder in het programma HSGR (Herziening Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand) van de Raad en het Loket waren ondergebracht. Het programma HSGR werd als zodanig opgeheven.

In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming een brief aan de Kamer gestuurd met de contouren van een nieuw stelsel.²³ Het wetsvoorstel Duurzaam stelsel rechtsbijstand, dat ter consultatie voorlag, is hiermee ingetrokken. De brief presenteerde een heel nieuwe benadering van de stelselherziening waarvoor ook meer tijd werd uitgetrokken: tot 2024 zal er geleidelijk, proefondervindelijk, toegewerkt worden naar een nieuw stelsel. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor de te ontwikkelen rechtshulp pakketten. De ambitie om laagdrempelige nulde- en eerstelijns rechtshulp te bieden is gebleven, evenals de triage aan de voorkant via een diagnosedocument. Daarnaast is het de bedoeling dat er een verbreding komt van dienstverlening op alleen 'juridische problemen' naar hulp bieden bij 'gepercipieerde juridische problemen'. Zeker bij multi-problematiek is er vaak sprake van een complex van juridische en sociale hulpvragen. Niet de verdeling van onderwerpen over de beleidssilo's moet dus

²² Een meer nadrukkelijke bemoeienis van het departement op de visieontwikkeling was ook een aanbeveling in het rapport van Van der Vlist (ABD TOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017), waarover in paragraaf 2.2.4 meer.

²³ Kst 31 753, nr. 155

leidend zijn, maar de hulpvraag van de burger. De verwachting was dat onder andere²⁴ hierdoor het aantal toevoegingen zou gaan dalen, waardoor er ruimte zou zijn voor hogere vergoedingen.

In regelmatige voortgangsrapportages is verslag gedaan aan de Tweede Kamer. Er zijn pilots opgezet²⁵, en de ontwikkeling van de rechtshulppakketten voor echtscheiding en arbeidsongeschiktheid is gestart. De Raad heeft in deze initiatieven geparticipeerd, of heeft de opdracht gekregen ze te leiden. Ook heeft de Raad opdracht gekregen een subsidieregeling voor innovatieve projecten op te zetten en uit te voeren. Een aantal pilots heeft door COVID-19 in 2020 vertraging opgelopen. In de vierde voortgangsbrief van januari 2021 is een overzicht opgenomen van deze pilots.

Uit de gesprekken blijkt dat de meeste respondenten de ambitie van JenV wel zeer groot vinden. Met name de combinatie van het op een andere manier benaderen van het vraagstuk van de burger, namelijk het schakelen van acteren op 'juridische problemen' naar 'gepercipieerde juridische problemen' en vroegtijdiger interventies via een nieuwe, opgavegerichte manier van beleid maken, gecombineerd met de ambitie om dit budgetneutraal te doen. Immers, als het aantal toevoegingen daalt, levert dit een besparing op waarmee de vergoedingen van advocaten zouden kunnen worden verbeterd. Niet alle partijen zijn ervan overtuigd dat de besparing reëel is (er wordt gesproken van 'wensdenken'), de kosteninvestering van alle betrokkenen gaat lang voor de baat uit, en er zijn misverstanden ontstaan over de toegezegde verbetering van de vergoedingen van de advocaten.

Dit heeft er in 2021, dus na de periode waar deze Wettelijke Evaluatie op ziet, toe geleid dat de NOvA zijn medewerking aan de rechtshulppakketten voor enige tijd heeft opgezegd. Op het moment van schrijven van deze evaluatie heeft de Raad opdracht gekregen om het eerste scenario uit het rapport van de Commissie Van der Meer²⁶ uit te werken en hiervoor zijn ook middelen (154 miljoen) beschikbaar gesteld. Hiermee is voor een deel de kou uit de lucht, en kan de focus opnieuw liggen bij de inhoudelijke opgave, hoewel de middelen niet structureel zijn en de implementatie op technische kwetsbaarheden stuit (zie 4.3.1).

2.2.4 De Raad zelf

De Raad voor Rechtsbijstand draagt op basis van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) zorg voor de toegang tot het recht in het bijzonder voor mensen die de kosten van een rechtsbijstandverlener (mediator of advocaat) niet kunnen betalen. Belangrijk

²⁴ Ook andere maatregelen moeten het aantal toevoegingen laten dalen, zoals minder complexe wet- en regelgeving, een overheid die zelf minder vaak de juridische route kiest, en inzet op mediation.

²⁵ Zie voor een overzicht de appendix bij kst 31-753 nr. 225, de vierde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer

²⁶ Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, 2017.

onderdeel van de uitvoering van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland is het beoordelen van de verzoeken tot toevoeging van advocaten aan rechtzoekenden en de bekostiging daarvan. De Raad doet hetzelfde als het gaat om alternatieve geschilbeslechting door middel van mediators. In het kader van de Wrb biedt de afdeling Legal Aid van de Raad ondersteuning bij aanmeldcentra aan asielzoekers. Om 24/7 de toegang tot rechtsbijstand te garanderen heeft de Raad een afdeling Centrale Piketten waarin rechtsbijstandverleners op afroep beschikbaar zijn. Naast taken die voortvloeien vanuit de Wrb, voert de Raad (een deel van) de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) uit. Wat opvalt, is het verschil in omvang van taken dat terug te zien is in de omzet van de Raad en in de fte's die met de taken gemoeid zijn. PwC noemt een verhouding van 20:1:1 voor respectievelijk Wrb, Wsnp en Wbtv. Binnen de Wrb zijn dan ook de afdelingen Legal Aid en Centrale piketten relatief kleine onderdelen.

Gezien de aard en de omvang van de ambities rondom de stelselvernieuwing is het niet verwonderlijk dat deze veel aandacht heeft gekregen van alle partijen. Ook in deze evaluatie wordt hier veelvuldig naar verwezen. Daarnaast zijn er echter bij de Raad ook tal van kleinere en grotere ontwikkelingen en innovaties geweest op onderdelen in de *going concern* of bij de uitvoering van de andere wetten. We noemen er hieronder enkele die een indruk geven van de diversiteit:

- Doorontwikkeling van de websites voor dienstverleners en professionals
- De intensivering van de rechtsbijstand in de eerste fase van het strafproces
- De ontwikkeling van nieuwe lijsten voor tolken, als onderdeel van het programma Tolken in de toekomst
- Uitvoeren van kosteloze rechtskundige bijstand Caribisch Nederland (sinds medio 2016)
- Implementatie van een nieuwe werkwijze voor Legal Aid bij de aanmeldcentra
- De ontwikkeling van het kenniscentrum
- Bijdragen aan de ontwikkeling van beleid, bijvoorbeeld in het kader van de beoogde mediationwet.
- Aanbestedingen, zoals voor intermediairs voor tolkdiensten

Zoals eerder opgemerkt valt het begin van de evaluatieperiode vrijwel samen met de publicatie van het rapport van de commissie Wolfsen eind november 2015 (zie ook 2.4.1) dat de opmaat gaf voor de stelselvernieuwing rechtsbijstand, hierboven beschreven. Eén van de adviezen behelsde het versterken van de 'regiefunctie' van de Raad in de eerste en tweede lijn. In de periode van de evaluatie heeft de vraag op welke manier de Raad deze regie zou moeten invullen een belangrijke rol gespeeld. De vraag was niet alleen wat er verstaan moet worden onder regie, maar ook vanuit welke taak of opdracht de regie gevoerd werd, welke instrumenten de

Raad hiertoe had en wat dit zou moeten betekenen voor de werkwijze van de Raad en het samenspel met het departement.

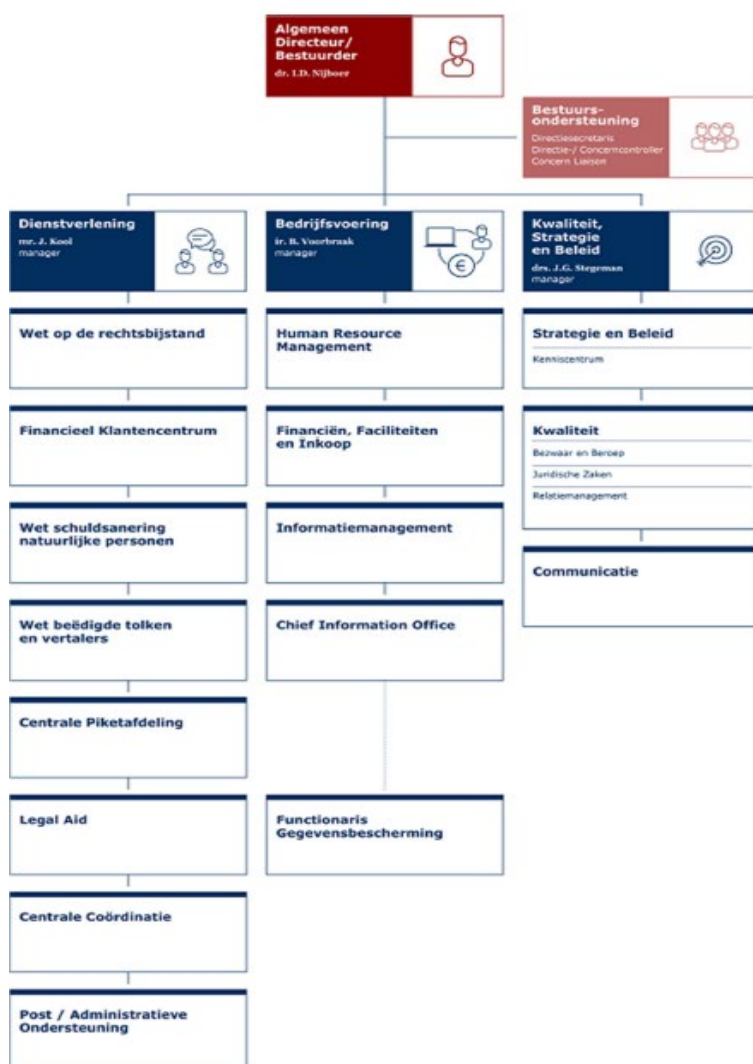
Ook is er begin 2016 een nieuwe bestuurder aangetreden. Na het aflopen van de termijn van de tweede bestuurder in maart 2016, is de Raad overgestapt op een inrichting waarbij de enige bestuurder ook de algemeen directeur is. De reorganisatie die in 2015 al was ingezet, is in juli 2016 afgerond. In eerste instantie betrof deze reorganisatie vooral de inrichting van het management, maar van daaruit werd nagedacht over de verdere integratie van afdelingen verspreid over het land. Dit heeft in de periode waar deze Wettelijke Evaluatie op ziet zowel geleid tot veranderingen in de werkprocessen en de verdeling van werkzaamheden (het 'integraal werken'), als in een nieuwe visie op huisvesting waarbij een aantal locaties inmiddels zijn afgestoten. Hier gaan wij in de paragrafen 4.2.2 en 4.2.3 over respectievelijk de organisatieontwikkeling en huisvesting nader op in. Ook heeft de Raad gestuurd op nauwere procesintegratie en o.a. synergie in bedrijfsvoering. De vernieuwing van de ICT was daarbij een belangrijk aandachtspunt. Hier is het tempo voor een deel bepaald door de ontwikkelingen in de stelselvernieuwing. In 4.3.1 bespreken we de ontwikkelingen op het gebied van ICT nader.

Een van de doelen van de nieuwe organisatiestructuur was onderscheid te maken tussen *going concern* en het onderdeel dat zich richtte op de vernieuwingen die voortvloeiden uit het rapport Wolfsen. Zo kon het primair proces zoveel mogelijk ongemoeid doorgang hebben, terwijl in de programmadirectie bij de Raad aan enkele grote innovaties gewerkt werd. Er waren vier eenheden, waarvan 'Productie' veruit de grootste was. Hieronder vielen niet alleen de processen die te maken hadden met het afgeven van toevoegingen, maar ook de bureaus Wsnp en Wbtv, Legal Aid, en Centrale Piketten. De directies 'Stafdiensten', en 'Dienstverlening, Faciliteiten en Financiën,' waaronder het financieel klantencentrum, zijn meer op de interne bedrijfsvoering en klantcontacten gericht. In de programmadirectie werden de stelselvernieuwing en de doorontwikkeling van de ICT ondergebracht. Eind 2017 is in de aanloop naar het traject 'integraal werken' het MT tijdelijk uitgebreid met een verandermanager.

Na een tweede bestuurswissel in 2019 is een tweede reorganisatie doorgevoerd. Opnieuw werd de taakverdeling in het MT bezien. De eerdere scheiding tussen klantcontacten (in het FKC veelal aan burgers) en de dienstverlening (veelal aan professionals) werd als steeds minder natuurlijk ervaren. Ook het onderscheid tussen stafdiensten en interne dienstverlening leek niet logisch meer. Met de reorganisatie zijn het Financieel Klantencentrum en de taken van "Productie" samengevoegd tot een nieuw taakgebied Dienstverlening. Bedrijfsvoeringstaken zijn geclusterd in één directie, en er is een nieuwe directie Kwaliteit, Strategie en Beleid gekomen waarin ook de voormalige staftaken, de stelselvernieuwing (die daarmee

weer in de lijn is ondergebracht) en het nieuwe kenniscentrum zijn ondergebracht. (zie organogram). Het aantal managers is daarmee teruggegaan naar drie, aangevuld met een 'Concern liaison' voor onder andere de stelselvernieuwing. Het taakgebied Dienstverlening is nog steeds veruit het grootste onderdeel met ongeveer 160 van de ruim 260 fte's die de Raad telt.

De nieuwe directeur die in 2019 in eerste instantie ad interim werd aangesteld is per 1 mei 2020 benoemd tot bestuurder van de Raad. In de interviews werd aangegeven dat de nieuwe directeur heeft gezorgd voor een verduidelijking van de inhoudelijke koers van de Raad en voor versnelling op een aantal gebieden, zoals het integraal werken. Ook is de samenwerking met het departement versterkt door het creëren van duidelijkheid over rollen en taken. De conjunctie met een bestuurswissel bij het Juridisch Loket betekende ook dat er ruimte was voor nieuwe verhoudingen en de samenwerking is sindsdien aanmerkelijk verbeterd.



Figuur 4 Organogram Raad voor de Rechtsbijstand 31 december 2020

2.2.5 Het Juridisch Loket

Het Juridisch Loket is niet de enige partij die in Nederland eerstelijns rechtshulp verleent, maar voor de Raad wel de belangrijkste. Naast het Juridisch Loket werkt de Raad samen met andere organisaties die ondersteuning bieden in de eerste lijn, zoals de sociaal raadslieden. Daarnaast subsidieert de Raad ook nog de vereniging vluchtelingenwerk, het platform Uitelkaar.nl, en enkele rechts- en wetswinkels, maar daar gaat het om een bedrag van rond de 100.000 euro, hetgeen niet in verhouding staat tot de 27 miljoen euro die het Juridisch Loket ontvangt. Bovendien heeft de Raad het Loket zelf ingesteld als invulling van zijn wettelijke taak en was hij tot en met 2019 de enige subsidiebeschikker en opdrachtgever van het Loket. Het is niet helemaal helder hoe groot het aandeel van het Loket is in de eerste lijn. Schattingen lopen uiteen van 10 tot 50%. Dit is ook afhankelijk van hoe breed de eerste lijn wordt gezien. Onduidelijk is of hier bijvoorbeeld alle rechtsbijstandsverzekeraars ook mee tellen. En of het alleen gaat om de eerste lijn bij juridische conflicten, of om ondersteuning bij *gepercipieerde* juridische conflicten, zoals hulp bij schulden.

Het Juridisch Loket heeft 30 locaties verspreid door Nederland waar op het moment van schrijven van deze evaluatie ongeveer 300 juridisch geschoolde medewerkers in dienst zijn. Er is één landelijk telefoonnummer. Een rechtzoekende kan bellen voor advies of om een afspraak te maken of langsgaan bij de locaties tijdens het inlooppreekuur. De meeste locaties hebben 1 a 2 maal per week 2 uur inlooppreekuur.

De medewerkers van het Loket zijn HBO- of WO-geschoolde juristen. Zij bieden informatie, inclusief voorbeeldbrieven, en adviseren oplossingsroutes bij een geschil waarbij ze kunnen doorverwijzen naar een advocaat of mediator. In sommige gevallen doet de medewerker zelf 'pre-mediation' waarmee bedoeld wordt dat hij of zij contact opneemt met de andere partij in het conflict.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de periode 2016-2020 zorgen zijn geweest over de dienstverlening door het Loket. Deze gaan deels terug op besluiten uit 2014 en 2015 over het beperken van de openingstijden van de balie en het inlooppreekuur.²⁷ Ook zijn er zorgen of een landelijk nummer wel de beste werkwijze is als specifieke problematiek veelal om lokale oplossingen vraagt, en of de medewerkers wel voldoende toegerust zijn op het soort vragen dat zij krijgen, in het bijzonder werd hier kennis van mediation genoemd en het mogelijke ontbreken van werkervaring als advocaat.²⁸ Na de ontvlechting van Raad en Loket in 2019 is

²⁷ Zie ook de handelingen van de Tweede Kamer, in het bijzonder ah-tk 2015/2016 2739 voor beantwoording van Kamervragen hieromtrent.

²⁸ De evaluatie van het Juridisch Loket valt buiten de scope van deze Wettelijke Evaluatie en wij hebben deze uitspraken niet verder onderzocht op feitelijke juistheid. Wij constateren hier de zorg zoals die door geïnterviewden is gedeeld, omdat hij relevant is voor de vraag in hoeverre de Raad voor Rechtsbijstand doeltreffend is geweest in zijn verantwoordelijkheden in de eerste lijn, en omdat het inzicht geeft in de complexiteit van het verdelen van taken

extra subsidie toegekend aan het Loket. In het bijzonder vanwege COVID-19 is het nog niet gelukt om de dienstverlening al in 2020 te verbeteren.

Een van de aanbevelingen uit het rapport Wolfsen die in 2016 door het kabinet werd overgenomen was de samenvoeging van de Raad en het Loket. De bedoeling was dat "door deze intensieve samenwerking [...] de eerstelijns hulp beter [kon] worden gestroomlijnd en [...] meer eenvoudige zaken door het Juridisch Loket [konden] worden afgedaan."²⁹ De minister van Veiligheid en Justitie zwakte dit in het Kamerdebat op 8 september 2016 af: "Wat mij betreft is samenvoeging geen noodzaak. Als er goede samenwerking zou kunnen ontstaan, hoeft er wat mij betreft geen sprake te zijn van samenvoeging."³⁰

De beoogde intensivering van de samenwerking tussen Raad en Loket is in 2017 nog niet tot stand gekomen, hetgeen aanleiding was voor het departement om ABDTOPConsult te vragen een verkenning te doen naar de mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren.³¹ Nog tijdens de looptijd van het onderzoek is het nieuwe regeerakkoord verschenen, waarin opnieuw sprake is van de juridische samenvoeging van Raad en Loket. In de toelichting op het wetsvoorstel "Duurzaam stelsel rechtsbijstand" dat in 2017 in consultatie is gebracht en later werd teruggetrokken staat "Inmiddels kent de Wrb nog maar één raad voor rechtsbijstand en is daarmee de directe aanleiding tot het beleggen van de eerstelijns rechtsbijstand bij de stichting achterhaald". Desondanks is er in 2018 voor gekozen om de samenvoeging opnieuw te bezien "in het licht van het programma Redesign".³²

De relatie tussen het Loket en de Raad is lang moeizaam geweest. Het Loket stelde zich autonoom op waar de Raad zich als enige subsidiebeschikker en opdrachtgever gelegitimeerd - zelfs verplicht - achtte zich met de gang van zaken bij het Loket te bemoeien. Immers, de Raad had taken en opdrachten vanuit de wet en vanuit het departement die via het Juridisch Loket moesten worden gerealiseerd. De Raad kreeg zelfs direct de opdracht in de aanschrijvingen van 2018 voor 2019 om het Loket kaderbrieven te sturen en KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) te formuleren om de samenwerking te verbeteren. In de gesprekken geven verschillende partijen aan dat persoonlijke verhoudingen een rol speelden, evenals de indruk dat de Raad zich soms teveel als 'grote broer' gedroeg die niet het vertrouwen had dat er bij het Loket voldoende expertise aanwezig was. Tegelijkertijd werd ook gedeeld dat in de beleving van medewerkers van de Raad het Loket weinig communicatief was en niet altijd oog had voor de positie van de Raad als opdrachtgever.

en verantwoordelijkheden in de nulde en eerste lijn en het rolvast opereren van de verschillende partijen. Zie ook paragraaf 6.2.

²⁹ ABDTOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² JenV, Afsprakenkader 2019 Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en ministerie van JenV, 2019

In januari 2019 heeft het departement besloten om de Raad en het Loket te ontvlechten, althans voorlopig, totdat de contouren van het nieuwe stelsel er zijn en duidelijk is welke rol Raad en Loket daar elk in zullen gaan vervullen. Hierover is een "Afsprakenkader" opgesteld waar in de gesprekken naar verwezen wordt als het "Herenakkoord".³³ In dit Afsprakenkader wordt genoemd dat de "inhoudelijke aansturing", van het Loket in 2019 is overgenomen door het departement en rechtstreeks bij de programmadirectie "Redesign" kwam te liggen; per januari 2020 is het departement ook budgethouder en is de subsidierelatie verbroken. Overigens noemen betrokkenen in gesprekken de term 'aansturing' niet geheel passend. Bij een stichting zoals het Juridisch Loket zou er beter gesproken kunnen worden van een opdrachtgevende rol. Intussen is op 1 mei 2020 de bestuurder van het Juridisch Loket teruggetreden. Alle geïnterviewden benoemen dat de verhoudingen onder de nieuwe bestuurder van de Raad, de nieuwe aansturing vanuit het departement en de nieuwe (interim) bestuurder van het Loket zijn verbeterd. Op het moment van schrijven van deze evaluatie vinden gesprekken plaats over de toekomstige rol van de Raad en het Loket in het nieuwe stelsel.

2.3 Wettelijke taken en opdrachten

Verreweg het grootste deel van de capaciteit van de Raad is gericht op de taken die voortvloeien uit de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb). De uitvoering van de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) zijn in verhouding kleine onderdelen bij de Raad met op dit moment respectievelijk 10 en 9 fte. PwC noemt de verhouding Wrb, Wbtv, Wsnp in termen van omzet 20:1:1. Bijlage 2 bevat een overzicht van de wetten en regelingen die de basis vormen voor het werk van de Raad.

2.3.1 Wrb

De Wet op de Rechtsbijstand beschrijft de wettelijke taken van de Raad, door de Raad zelf als volgt samengevat: "De Raad is belast met de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in Nederland en met het toezicht op de uitvoering daarvan. De Raad draagt zorg voor een zo doelmatig mogelijke besteding van de hem ter beschikking staande middelen. De Raad heeft als taak een goede toegang tot het recht te bevorderen, mediation te stimuleren en in overleg en samenwerking met zijn ketenpartners goede kwaliteit van de rechtsbijstand te borgen."³⁴

Daartoe voert de Raad o.a. de volgende concrete taken uit:

³³ JenV, Afsprakenkader 2019 Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en ministerie van JenV, 2019

³⁴ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

- het nemen van besluiten op aanvragen om rechtsbijstand en mediation en het opleggen van een eigen bijdrage;
- het beoordelen van extra uren verzoeken in bewerkelijke zaken;
- de vaststelling van vergoedingen en uitbetaling aan rechtsbijstandverleners;
- innen en restitueren van eigen bijdragen en uitbetaalde vergoeding naar aanleiding van (her)controles op inkomen en met de rechtsbijstand behaald resultaat en verhaal van de kosten van rechtsbijstand bij onherroepelijk veroordeelde verdachten;
- het toekennen van kortingen op de eigen bijdrage na het verstekken van een diagnosedocument;
- het inschrijven van rechtsbijstandverleners op basis van de inschrijvingsvoorwaarden en controle op onderhoudsvoorwaarden;
- het organiseren van de piketregeling en het uitbetalen van piketvergoedingen (zie Centrale piketafdeling paragraaf 3.1.1.3);
- het organiseren van de rechtsbijstand op de aanmeldcentra voor asielzoekers. (Zie Legal Aid paragraaf 3.1.1.2);
- de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland en de BES eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba³⁵;
- subsidiëring van medische haalbaarheidsonderzoeken in letselschadezaken;
- de controle op werkzaamheden van rechtsbijstandverleners, voor zover deze niet elders in de wet aan anderen is opgedragen
- het verstrekken van inkomensverklaringen aan burgers voor onder meer het gebruik van het Juridisch Loket en het krijgen van reductie op griffierechten.

Voor twee specifieke taken zijn, gezien de bijzondere aard van het werk, aparte afdelingen ingericht: de afdeling Legal Aid organiseert de rechtsbijstand op de aanmeldcentra voor asielzoekers en de afdeling Piketten maakt de piketroosters en stelt de piketvergoedingen vast.

Ten slotte heeft de Raad de opdracht het gebruik van eerstelijns rechtshulp te organiseren en te stimuleren, door o.a. het treffen van "een afzonderlijke voorziening die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation." Dat werd het Juridisch Loket. In de praktijk is de rol van opdrachtgever aan het Juridisch Loket in 2019 naar het departement verschoven, en zijn er sinds 2020 gesprekken geweest over de verantwoordelijkheid die de Raad in het toekomstig stelsel moet hebben in de eerste lijn. De wet is hierop nog niet aangepast.

³⁵ Sinds 1 juli 2016

2.3.2 Wbtv

Op 1 januari 2009 is de Wet beëdigde tolken en vertalers in werking getreden. De Raad voert deze wet uit en heeft hiertoe het Bureau wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) (vestiging Den Bosch).

De Raad is onder andere verantwoordelijk voor:³⁶

- het beoordelen of tolken en vertalers aan de wettelijke kwaliteitscriteria voldoen;
- het beheren van gegevens van gekwalificeerde beroepsbeoefenaren in een Register van beëdigde tolken en vertalers (Rbtv)[...];
- uitgifte van legitimatiebewijzen aan beëdigde tolken en vertalers;
- voorlichting over de Wbtv, en
- het aanwijzen van instanties die tolk- en vertaaltoetsen mogen afnemen en activiteiten waarmee tolken en vertalers kunnen voldoen aan de wettelijke bijscholingsverplichting.

Daarnaast ondersteunt het bureau Wbtv een aantal commissies die adviseren over uitvoeringsbeleid (Kwaliteitsinstituut Wbtv), de uitvoering van wet- en regelgeving (Commissie Btv), klachten over tolken en vertalers (Klachtencommissie Wbtv) en algemene taalkwesties (Adviescommissie talen Wbtv). De Raad voert in het verlengde van de Wbtv ook de Regeling Erkenning EG beroepskwalificaties beëdigde tolken en vertalers uit. Deze regeling biedt migrerende beroepsbeoefenaren uit de EU-lidstaten extra mogelijkheden om onder Nederlandse wetgeving als beëdigd tolk en/of vertaler te opereren.

Een aantal organisaties is volgens de Wbtv (artikel 28.1 en 28.2) verplicht om een tolk of vertaler uit het Register in te zetten (zie paragraaf 3.1.3). Hoewel de Raad op dit terrein geen bevoegdheden heeft gekregen van het ministerie, ontplooit hij wel een aantal activiteiten om toe te zien op de naleving van deze afnameplicht. Dit kan gaan om actieve voorlichting, maar ook om het verzamelen van signalen en het aanspreken op naleving bij ongeoorloofde afwijking. Uit eigen onderzoek van de Raad blijkt overigens dat de naleving over het algemeen goed is: "Per saldo is op honderdduizenden tolk- en vertaalopdrachten per jaar slechts in een handvol gevallen vastgesteld dat de afnameplicht niet is nageleefd door een fout."³⁷

Advocaten die op toevoegingsbasis werken, kunnen kosten voor het inzetten van tolken en vertalers declareren bij de Raad.

³⁶ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

³⁷ <https://www.bureauwbtv.nl/afnameplicht/wie-handhaaft-de-afnameplicht/wie-handhaaft-de-afnameplicht.html>, dd 8 november 2021

2.3.3 Wsnp

De Raad voor Rechtsbijstand voert enkele taken uit, die voortvloeien uit de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Deze wet biedt natuurlijke personen met financiële problemen extra mogelijkheden om een schuldvrije toekomst te realiseren. Het Bureau Wsnp is onder andere verantwoordelijk voor:³⁸

- het beheer van een register met gekwalificeerde bewindvoerders werkzaam bij erkende Wsnp-bewindvoerdersorganisaties, inclusief de controle op inschrijving en jaarlijkse verlenging van inschrijving, en
- de uitbetaling van een voorschot of subsidie per zaak indien de boedel ontoereikend is.

Het stelsel van schuldhulpverlening is veel meer omvattend dan alleen de Wsnp. Voordat een beroep op het wettelijk traject kan worden gedaan, moet er via de gemeente (of andere erkende instelling/beroepsgroep) een minnelijk traject zijn geïnitieerd. Daarnaast kan het zijn dat iemand met schulden alleen wordt bijgestaan door een beschermingsbewindvoerder om de eigen financiële situatie weer op orde te krijgen en te houden. Het bureau Wsnp heeft de bestuurlijke opdracht gekregen activiteiten te ontplooiën om het stelsel te ondersteunen en de doorstroom van minnelijk naar wettelijk traject te bevorderen. Dit betreft onder meer het ontwikkelen en beheren van standaarddocumenten en ICT-toepassingen, onderzoek, voorlichting, kennisbevordering van beroepsbeoefenaren en kwaliteitsbevordering van bewindvoerders en onderzoek. Bij de helpdesk Wsnp kunnen professionals en burgers per telefoon en e-mail vragen stellen over alles dat met (de aanpak van) schulden te maken heeft.

2.4 Eerdere evaluaties

Dit is eerste officiële zbo-evaluatie van de Raad. Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag in hoeverre de Raad opvolging heeft gegeven aan aanbevelingen uit eerdere evaluaties hebben wij als basis de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wolfsen³⁹ en de beleidsdoorlichting⁴⁰ uit 2016 genomen. Deze documenten betreffen uitsluitend de Wrb, en dan met name het deel dat ziet op de toevoegingen. Voor de Wbtv hebben we een aantal aanbevelingen uit het rapport 'Don't Tolk Too Much' genomen.⁴¹ Daarnaast heeft de Raad zelf een aantal onderzoeken uitgevoerd of laten uitvoeren, zoals een nulmeting op de gesubsidieerde rechtsbijstand⁴², een doorlichting van de Afdeling Legal Aid⁴³ en een

³⁸ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

³⁹ kst 31753-118, Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen, 2016

⁴⁰ VenJ, Beleidsdoorlichting. Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2016

⁴¹ ABDTOPConsult, Don't Tolk Too Much. Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein, 2016

⁴² Raad voor Rechtsbijstand, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2018

⁴³ AnderssonEiffersFelix, Doorlichting Legal Aid, 2017

aantal onderzoeken en 'Quick scans' op het terrein van de schuldhulpverlening. Wij noemen hieronder de voornaamste evaluaties en de aanbevelingen.

2.4.1 Kabinetsreactie rapport commissie Wolfsen

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven bevat het rapport van de commissie Wolfsen uit 2015 een groot aantal aanbevelingen om het stelsel van rechtsbijstand in Nederland te versterken. In de kabinetsreactie op dit rapport wordt aangegeven dat het grootste deel van de voorgestelde maatregelen zal worden overgenomen.⁴⁴ Dit betreft onderstaande maatregelen:⁴⁵

- Versterking en verbreding van de eerstelijns rechtsbijstand.
- Aanpak van meervoudig gebruik van toevoegingen dat voortkomt uit multiproblematiek.
- Aanscherping van kwaliteitseisen voor tweedelijns rechtsbijstandsverleners en versterking van kwaliteitsinstrumenten.
- Beperking van de maximale vergoeding die een tweedelijns rechtsbijstandsverlener per jaar aan inkomsten uit het stelsel kan ontvangen.
- Instelling van een commissie die op verzoek van de raad voor rechtsbijstand kan adviseren over de redelijkheid en noodzakelijkheid van de aanvraag van extra uren in bewerkelijke zaken door een tweedelijns rechtsbijstandsverlener.
- Invoering van het instrument 'trajecttoevoeging' waarmee samenhangende juridische problemen niet individueel worden toegevoegd, maar onder het bereik van één toevoeging worden gebracht;
- Uitbreiding van de vermogenstoets met vermogen dat besloten ligt in de eigen woning.
- Wijziging van de inkomens- en vermogenstoets bij echtscheiding, door uit te gaan van het gezinsinkomen vóór echtscheiding in plaats van het individuele inkomen en vermogen van de rechtzoekende.
- Versterking van de regiefunctie van de raad voor rechtsbijstand (betere afstemming tussen de eerste en tweede lijn, en betere coördinatie bij massaschade);
- Invoering van een oriëntatietoets bij aanvraag van een toevoeging, teneinde de toetsing van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanvraag te versterken.
- Versterking van de afwegingsfunctie van de door rechtzoekenden verschuldigde eigen bijdrage door te bewerkstelligen dat deze niet langer uit de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd.

⁴⁴ kst 31753-118, Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen, 2016

⁴⁵ Onderstaande samenvatting is overgenomen uit de VenJ Beleidsdoorlichting. Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2016

- Onderzoek naar de mogelijkheid in een database gegevens omtrent dekking uit hoofde van een rechtsbijstandsverzekering te registeren, zodat bij aanvraag van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden nagegaan of de rechtzoekende mogelijk voor rechtsbijstand is verzekerd.

De meeste aanbevelingen betreffen niet alleen de Raad, maar zien op beleidswijzigingen die JenV in wetten en besluiten moet doorvoeren. Enkele aanbevelingen gaan over de rol die de Raad in het stelsel kan nemen, of over het stelsel als geheel. Ten aanzien van de regierol voor de Raad staat er in de kabinetsreactie:

“Onder regie verstaat het kabinet dat de raad het overzicht houdt over vraag (de rechtzoekenden) en aanbod (de rechtsbijstandverleners), dat hij onder meer in samenwerking met de dekens de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel nauwlettend bewaakt, een warme overdracht van gegevens organiseert en dat hij, waar wenselijk, innovaties doorvoert. Het nemen van regie betekent ook dat de raad in belangrijke mate bepaalt welke rechtsbijstand in de eerste lijn wordt geboden en welke geschillen toegevoegd zijn.”

Hiermee krijgt de Raad naast de verantwoordelijkheid voor toegang tot rechtsbijstand, in het bijzonder voor mensen met een laag inkomen, ook een verantwoordelijkheid voor de rechtshulp die in de eerste lijn wordt geboden. Aan het eind van de periode van deze Wettelijke Evaluatie staat deze rol ter discussie.

2.4.2 Beleidsdoorlichting

Bijna gelijktijdig met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Wolfsen is ook een beleidsdoorlichting verschenen.⁴⁶ Deze beleidsdoorlichting is in diverse rapportages aangemerkt als Wettelijke Evaluatie van de Raad voor Rechtsbijstand. In de kabinetsreactie op rapport Wolfsen wordt tevens gereageerd op beleidsdoorlichting:⁴⁷

“In de beleidsdoorlichting wordt ten aanzien van doelbereiking en doeltreffendheid de algemene conclusie getrokken dat de overkoepelende doelstelling van het stelsel – een adequaat voorzieningenniveau – in overwegende mate wordt gerealiseerd. Op enkele onderdelen worden knelpunten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel geconstateerd. Naar de mening van het kabinet worden deze op een adequate en evenwichtige wijze door middel van de maatregelen in deze kabinetsreactie geadresseerd.”

⁴⁶ JenV, Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2016

⁴⁷ kst 31753-118, Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen, 2016

Daarnaast wordt opgemerkt dat er nog lacunes zijn in de beleidsinformatie die nodig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel volledig te kunnen beoordelen:

“Zo ontbreekt het aan goed meetbare criteria om vast te stellen of de eerste lijn een adequaat niveau van toegang tot rechtsbijstand waarborgt. Verder wordt in de beleidsreactie de conclusie van de commissie-Wolfsen overgenomen dat over de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, te weinig bekend is. Tot slot bestaat weinig inzicht in de mate waarin de online voorzieningen van het juridisch loket en de raad voor rechtsbijstand bewerkstelligen dat rechtzoekenden zelf hun juridische problemen kunnen oplossen.”⁴⁸

Het is niet geheel duidelijk welke opdracht de Raad heeft gekregen in het opvolgen van deze bevindingen. Wel hebben we vastgesteld dat de Raad met het inrichten van een kenniscentrum in samenwerking met partners een aantal lacunes in de informatie wil opvullen.

2.4.3 Doorlichting Legal Aid

In 2017 heeft de bestuurder van de Raad opdracht gegeven tot een doorlichting van de afdeling Legal Aid met de vraag of het samenvoegen Legal Aid en de afdeling asiel- en vreemdelingenzaken gewenst is.⁴⁹ Het rapport concludeert dat deze samenvoeging niet gewenst is, en geeft daarnaast nog een aantal aanbevelingen, waaronder:

- de ICT vraagt om een “professionaliseringsslag”. In 2017 werden de plannings nog handmatig in Excel gemaakt;⁵⁰
- de financiën dienen transparanter te worden;
- kwaliteitsborging en de rol van de juridisch coördinatoren zijn historisch zo gegroeid en inhoudelijk onderbouwd maar de aanbeveling is toch “om een expliciete discussie aan te gaan”, omdat dit uiteindelijk geen kerntaken van de Raad zijn. Een vergelijkbaar advies is er ten aanzien van de documentalist: ook dit is eerder een taak voor de advocatuur zelf, en
- er zijn gerichte maatregelen nodig om het aantal toegelaten asieladvocaten te beheersen. Bij veel advocaten is immers het aantal zaken per advocaat laag, hetgeen tot problemen in de kwaliteitsborging kan leiden.

In de doorlichting wordt ook geconstateerd dat de afdeling Legal Aid (nog) te veel functioneert als een zelfstandig orgaan binnen de Raad. De inpassing van de

⁴⁸ kst 31753-118, Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Wolfsen, 2016

⁴⁹ AnderssonEiffersFelix, Doorlichting Legal Aid, 2017

⁵⁰ In de interviews was sprake van een applicatie genaamd “Plato”(voorheen “Jetje”) waarmee de plannings al een aantal jaar worden gemaakt. Het is niet duidelijk of in de doorlichting Legal Aid naar deze applicatie wordt verwezen.

afdeling in de kolom Productie wordt "dun" genoemd en "de leiding van de Raad is beperkt op de hoogte van de ontwikkelingen en processen binnen de afdeling Legal Aid". Bij de reorganisatie in 2020 is de afdeling Legal Aid onderdeel geworden van het taakgebied "dienstverlening" waardoor het MT beter op de afdeling is aangesloten.

2.4.4 Rapport 'Don't Tolk Too Much'

Toenemende schaarste op het gebied van tolkdiensten en nieuwe Europese aanbestedingsregels zijn in 2016 aanleiding voor het ministerie van Veiligheid en Justitie om ABDTOPConsult advies te vragen over welke vormen van centrale regie binnen het VenJ-domein oplossingen bieden voor de problemen ten aanzien van tolkdiensten op het gebied van kwaliteit, inkoop en inzet.⁵¹ Het rapport bevat een aantal aanbevelingen om het kwaliteitsstelsel beter te laten functioneren. Enkele aanbevelingen zijn direct relevant voor de Raad:

1. Het herijken van het register en de 'uitwijklijst'. Het advies is differentiatie aan te brengen in de inschrijvingen (niveaus, specialisatie, integriteitsscreening). Daarnaast zou er een crisis-mechanisme moeten zijn dat opschaalt op piekmomenten.
2. Het stimuleren van doorgroei van tolken binnen de gedifferentieerde lijsten.
3. Betere benutting van het klachtrecht, waarmee bedoeld wordt dat er meer proportionele sancties zouden kunnen zijn dan alleen doorhalen in het register.

Voor de implementatie van een aantal aanbevelingen zal een wijziging van de Wbtv noodzakelijk zijn. Dit is met het programma Tolken in de Toekomst gerealiseerd. Op het moment van schrijven van deze evaluatie is nog sprake van een aantal restpunten uit dit programma, die het Bureau Wbtv samen met het departement oppakt.

2.4.5 Evaluaties Wsnp

Er is voor zover ons bekend geen eerdere evaluatie of doorlichting van het "bureau Wsnp" geweest. De Raad heeft wel zelf verschillende onderzoeken uitgevoerd op het gebied van de schuldsanering. Daarbij gaat het om een Quick scan uit 2011⁵² en klantreisonderzoek uit 2019.⁵³ Recent zijn er nog twee rapporten verschenen over de schuldhulpverlening. Berenschot publiceerde in 2019 een verkenning naar de aansluiting tussen het minnelijke en het wettelijke traject⁵⁴ en de Nationale

⁵¹ ABDTOPConsult, Don't Tolk Too Much. Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein, 2016

⁵² Raad voor Rechtsbijstand, Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp, 2011

⁵³ S. Peters. Klantreisonderzoek onder saniëten. Hoe ervaren saniëten de Wsnp? *Tijdschrift voor Schuldsanering*, 2019 (4)

⁵⁴ Berenschot, Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering, 2019

Ombudsman onderzocht de toegankelijkheid van de schuldsanering.⁵⁵ Alle rapporten betreffen de werking van het stelsel en betreffen maar in mindere mate het functioneren van de Raad. In 2020 heeft het Bureau Wsnp zelf nog een Quick scan uitgevoerd.⁵⁶ Deze Quick scan bevat een overzicht van activiteiten die het Bureau Wsnp heeft ontplooid om de instroom te verbeteren. De Raad ziet hier voor zichzelf nog de taak om bij te dragen aan grotere bekendheid en betere beeldvorming van het wettelijke traject. Naar aanleiding van deze Quick scan heeft de Raad op verzoek van het ministerie nog een plan van aanpak gemaakt om twee specifieke aanbevelingen uit te kunnen voeren.⁵⁷

Uit de rapporten komen verschillende knelpunten naar voren, maar nergens betreft dit het functioneren van de Raad voor Rechtsbijstand. Zo is een van de conclusies in de verkenning door Berenschot: "De [...] stagnatie in de minnelijke schuldhulpverlening is de oorzaak van de verminderde toestroom naar het wettelijke traject." De Nationale Ombudsman signaleert te hoge toelatingseisen voor de Wsnp en dientengevolge een 'strenge en beladen' reputatie van de regeling, maar beschouwt het als een opdracht aan de wetgever hier te handelen. We concluderen dat er voor de Raad op dit onderdeel geen aanbevelingen uit het verleden zijn waar in deze evaluatie op teruggeblikt moet worden.

2.4.6 Opgvolging evaluaties

In zijn algemeenheid concluderen we dat de Raad als waardegedreven organisatie sterk is in het organiseren van feedback en reflectie op het eigen handelen en het ter harte nemen van aanbevelingen uit evaluaties door derden. In een aantal gevallen heeft het implementeren van aanbevelingen vertraging opgelopen doordat politiek-bestuurlijk de kaders niet helder waren. Zo heeft de Raad met het verschijnen van het rapport van de commissie Wolfsen direct een programmadirectie opgezet om een aantal aanbevelingen uit het rapport op te pakken, waaronder de versterking van de regie op de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. Daarnaast wilde de Raad de samenvoeging met het Loket uitwerken, maar doordat de beleidskaders nog moesten worden uitgewerkt en er geen eenduidige politieke besluitvorming was, heeft de Raad op beide punten geen vorderingen kunnen maken.

⁵⁵ nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen, 2020

⁵⁶ Raad voor Rechtsbijstand, Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp, 2020

⁵⁷ Raad voor Rechtsbijstand, Uitwerking aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de Wsnp, 2020

3 Ontwikkelingen in doeltreffendheid

Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin de inspanningen van de Raad voor Rechtsbijstand bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen zoals die volgen uit de wettelijke taken en bestuurlijke opdrachten, en de maatschappelijke verwachtingen. In paragraaf 2.3 staan de wettelijke taken van en opdrachten aan de Raad beschreven. Naast de taken die volgen uit de verschillende wetten, krijgt de Raad vanuit het departement aanvullende opdrachten. Deze kunnen de vorm hebben van het ontwikkelen van een incidentele subsidieregeling maar kunnen ook meeromvattend zijn zoals de opdracht 'regie' te nemen op de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. In de afgelopen jaren is het verstrekken van tussentijdse opdrachten geprofessionaliseerd. De opdrachtgever geeft een schriftelijke opdrachtbrief waarop de Raad reageert met een voorstel voor een aanpak en benodigde middelen.

Bij het beschrijven van de doeltreffendheid valt ons op dat er een grote dynamiek is in de praktijk, maar niet in de wetsteksten. Rollen en verwachtingen veranderen, maar worden niet geformaliseerd en niet altijd voorzien van een passend instrumentarium. Dit maakt het lastig om op alle punten de doeltreffendheid te beoordelen. Een voorbeeld is de regie op de eerstelijns rechtshulp. In eerste instantie kreeg de Raad opdracht van het departement om te sturen op de eerste lijn, onder andere via de opdrachtbrief aan het Juridisch Loket, al is de eerste lijn veel breder dan alleen het Loket. Het is niet duidelijk wat de Raad precies moest bewerkstelligen in de eerste lijn. Daarbij kwam dat de samenvoeging van Raad en Loket vanuit het departement niet is doorgezet. In plaats daarvan zijn de organisaties ontvlecht, waarna het niet duidelijk werd hoe dit de opdracht aan de Raad veranderde.

Ook vragen we hier aandacht voor de opdracht die de Raad heeft gekregen om de dienstverlening te gaan kantelen van het perspectief van de aanbieder naar het perspectief van de burger. Voorzien is dat in de toekomst de burger zelf de aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand gaat doen en daarmee vaker een directe klant wordt van de Raad. In de dienstverlening begint ook een verschuiving te ontstaan van bieden van diensten bij juridisch problemen naar het bieden van diensten bij *gepercipieerde* juridische problemen. In vrijwel alle pilots en experimenten die sinds 2019 zijn gestart is de aansluiting tussen het juridische en sociale domein cruciaal gebleken. De implicaties hiervan voor de dienstverlening en de werkprocessen van de Raad mogen niet onderschat worden zelfs, of misschien wel: juist, wanneer in het nieuwe stelsel de Raad alleen nog maar over de tweede lijn rechtsbijstand zou gaan.

Voor de Raad onderscheiden we directe en indirecte dienstverlening aan klanten, activiteiten die de kwaliteit van de dienstverlening bevorderen, en activiteiten en producten die tot doel hebben de stelsels waarin de dienstverlening plaatsvindt te versterken. We beschouwen de doeltreffendheid van de Raad in termen van de vragen in hoeverre de dienstverlening beschikbaar (voldoende in kwaliteit en kwantiteit) en bereikbaar is, en of de dienst voorziet in een maatschappelijke behoefte (de benutting). De activiteiten op de kwaliteit van de dienstverlening en het stelsel laten zich niet eenvoudig in cijfers uitdrukken. Wel blijkt uit de toegenomen capaciteit voor deze activiteiten (zie ook rapport PwC)⁵⁸ en uit de interviews dat deze taken in de periode 2016-2020 steeds belangrijker en omvangrijker zijn geworden. We zullen hier dan vooral de inspanningen van de Raad noemen.

Telkens richten we ons op factoren waar de Raad invloed op kan hebben. Zo constateert de Nationale Ombudsman⁵⁹ dat de toegangseisen voor de Wsnp te hoog zijn, hetgeen de bereikbaarheid negatief beïnvloedt, maar dit valt buiten de bevoegdheden van de Raad, en kan dus ook niet bepalend zijn voor de doeltreffendheid van de Raad. Ten aanzien van benutting merken we in zijn algemeenheid op dat een daling of stijging op zichzelf niet kan worden gelezen in termen van doeltreffendheid van de Raad. Wel kan de omvang van de benutting als indicatief voor de maatschappelijke relevantie worden gezien, terwijl ook hier een kleinere benutting niet wil zeggen dat de dienst minder relevant is geworden.

3.1 Dienstverlening aan klanten

De Raad biedt in de eerste plaats dienstverlening aan professionals zoals advocaten, mediators, bewindvoerders, tolken en vertalers. Daarnaast zijn de gebruikers van de registers, zoals de verplichte afnemers van het Rbtv of de Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot mediators, aan te merken als klanten, evenals de partijen die gebruik maken van de piketdienst die de Raad biedt. Met deze dienstverlening zorgt de Raad ervoor dat burgers worden bijgestaan bij juridische problemen, en vormt daarmee de kern van de maatschappelijke meerwaarde die de Raad moet bieden. In deze zin is de burger een indirecte klant. Maar er zijn ook een verschillende processen waar de burger direct de klant is, zoals bij de inkomenstoets, de zogenaamde 'peiljaarverlegging', het toepassen van de hardheidsclausule, het innen van de eigen bijdrage en n.a.v. resultaatbeoordeling, het incasso/debiteurenbeheer, en de telefooncentrale (helpdesk) waar de eerste burgers soms direct worden geholpen en anders doorverwezen. Daarnaast ontplooit de Raad ook activiteiten in

⁵⁸ PwC, Analyse doelmatigheid Raad voor de Rechtsbijstand, 2021

⁵⁹ nationale ombudsman, Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen, 2020

de nulde en eerste lijn (bijvoorbeeld Rechtwijzer en voorlichting op het gebied van de Wsnp en de Wbtv) waar de burger een directe klant is.

Hieronder gaan we voor ieder van de wetten nader in op de kwaliteit van de directe en indirecte dienstverlening van de Raad, waarbij we ook een indicatie geven van de maatschappelijke meerwaarde vanuit de bereik- of benuttingscijfers. De Raad publiceert op zijn websites actuele cijfers over benutting van de regelingen en de ontwikkelingen in het aanbod van dienstverleners voor de Wrb, de Wsnp en de Wbtv. Tenzij anders aangeven zijn de cijfers in dit hoofdstuk afkomstig uit de gegevens die de Raad via de 'monitor' of de 'cijfers en trends' op de eigen website publiceert.

3.1.1 Wrb

3.1.1.1 Toevoegingen

Het afgeven en vaststellen van toevoegingen betreft verreweg de grootste werkstroom bij de Raad. Een advocaat of mediator doet een aanvraag voor een toevoeging, de Raad beoordeelt de aanvraag en geeft de toevoeging af. Daarna wordt de vergoeding vastgesteld. Het grootste deel van dit proces gaat via de zogenaamde 'compliance' werkwijze, eerder aangeduid als 'High Trust'. De aanvraag wordt in principe goedgekeurd en alleen achteraf wordt er steekproefsgewijs gecontroleerd of de aanvragen rechtmatig werden gedaan. In de non-compliant (of niet-High-Trust) gevallen wordt bij iedere aanvraag afzonderlijk getoetst of de rechtszoekende inderdaad in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor de advocaten is hier een 'portal' ingericht waardoor het grootste deel van het proces digitaal kan. Voor mediators is het proces intern wel al gedigitaliseerd, maar bestaat er nog geen 'portal'.

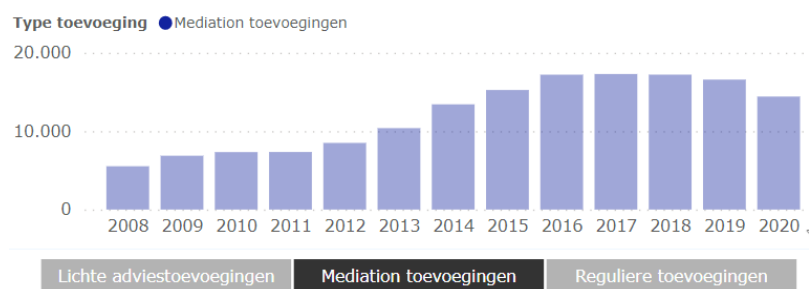
Toevoegingen ⁶⁰					
	2016	2017	2018	2019	2020
Aangevraagd	447.622	416.394	406.130	402.521	377.706
Afgegeven	419.442	389.794	381.597	376.660	352.325
Vastgesteld	379.727	355.230	348.103	346.487	301.304

Het aantal advocaten dat op toevoegingsbasis werkt, is sinds 2014 teruggelopen. Uit de cijfers die de Raad hierover heeft gepubliceerd valt op dat met name de instroom van jonge advocaten in de afgelopen 10 jaar sterk is teruggelopen, van 31% naar 21% nu. Gezien de ontwikkelingen in het stelsel, waaronder het aanpassen van de vergoedingen, is nu niet te bepalen of in de nabije toekomst een knelpunt kan ontstaan. Tot op heden heeft de daling niet geleid tot problemen in de

⁶⁰ Deze tabel geeft alleen de aantallen reguliere toevoegingen, niet mediations en lichte adviestoevoegingen. Daarom corresponderen deze cijfers niet met Figuur 6.

dienstverlening. We concluderen daarom over de periode 2016-2020 de Raad effectief is geweest in het zorgen voor voldoende beschikbaarheid van advocaten.

Het aantal mediators dat op toevoegingsbasis werkt, is na een aanvankelijke stijging sinds 2017 teruggelopen. Het gaat om ruim 1000 actieve mediators in 2016 tot 865 in 2020 waarmee het aantal is gedaald tot onder het niveau van 2015. Het aantal toevoegingen op mediation laat eveneens een dalende trend zien. Er zijn in de periode 2016-2020 voldoende mediators beschikbaar geweest om in de behoefte te voorzien.



Figuur 5 Aantallen afgegeven mediations

Het ingeschatte bereik van de Wrb onder de gehele Nederlandse bevolking, dat wil zeggen het deel van bevolking dat in aanmerking komt voor rechtsbijstand op basis van inkomen en vermogen, is in de periode 2016-2019 licht gedaald, van 38,2% naar 36,4%. Ook het aantal afgegeven toevoegingen en het aantal toevoegingsgebruikers is licht gedaald.



Figuur 6 Toevoegingen (aantallen links) en toevoegingsgebruikers (aantallen rechts van de grafiek)

De daling in 2020 is deels te verklaren uit het feit dat door de maatregelen tegen het coronavirus minder rechtszaken plaatsvonden.

Het doel van het beleid in de periode 2016-2020 was onnodige rechtsgang voorkomen door betere nulde en eerstelijns hulp, waarmee het aantal toevoegingen zou moeten dalen. Echter, uit de interviews komt naar voren dat niet bekend is of deze daling het resultaat is van het gevoerde beleid, bij externe (maatschappelijke) ontwikkelingen gezocht moet worden, of dat de oorzaak zit in bijvoorbeeld onbekendheid dan wel ontoegankelijkheid van de regeling. Of de Raad hier doeltreffend heeft geacteerd valt op basis van deze cijfers niet vast te stellen.

Voor de dalende trend in het aantal mediation-toevoegingen kan de verklaring deels worden gevonden in de afname in het aantal echtscheidingen, dat in 2020 op het laagste niveau in jaren was. Het overgrote deel van de mediations betreft personen- en familierecht. Daarnaast is er het effect dat het sluiten van de rechtbanken en de fysieke locaties van het Loket heeft gehad in 2020 vanwege corona. De bevordering van mediation loopt, onder meer, via het Juridisch Loket. Door de aanvankelijk moeizame verhoudingen en later de ontvlechting is moeilijk te bepalen in hoeverre de Raad zelf invulling heeft kunnen geven aan deze inspanningsverplichting. In de interviews wordt door verschillende partijen de zorg geuit dat het Loket mogelijk niet over voldoende expertise beschikt om het gebruik van mediation voldoende te stimuleren, maar dit is nergens aangetoond. Andere verklaringen zijn dat de mediation bureaus bij de rechtbanken onvoldoende worden benut en dat de overheid zelf te weinig doet om meer bekendheid te geven aan mediation, bijvoorbeeld via campagnes. Ten slotte wordt aangegeven dat de overheid zelf als partij in een conflict niet snel voor mediation kiest.

3.1.1.2 Legal Aid

Anders dan bij de andere werkprocessen op het gebied van de Wrb, zijn bij deze afdeling eerste en tweedelijns ondersteuning geïntegreerd. Dit is terug te voeren op de oorsprong van de afdeling Legal Aid als onderdeel van de bureaus voor rechtshulp. In 2008 werd Legal Aid ondergebracht bij de Raad.⁶¹ Legal Aid behelst primair de (logistieke) ondersteuning van de organisatie van rechtsbijstand bij de aanmeldcentra voor asielzoekers. De voornaamste werkzaamheden van de medewerkers van de Raad bij de algemene asielprocedure (A.A.) bestaan uit het:

- koppelen van een advocaat aan een asielzoeker
- plannen van vijf gesprekken tussen advocaat, cliënt en tolk, en
- afgeven van de toevoeging

In de Verlengde Asielprocedure (V.A.) geeft de medewerker alleen de toevoeging af. Het vaststellen van toevoegingen werd uitgevoerd door de afdeling Asiel en Vreemdelingenzaken (nu: Afdeling Dienstverlening).

⁶¹ Voor een beschrijving van de ontstaansgeschiedenis zie AnderssonElffersFelix, Doorlichting Legal Aid, 2017.

Naast de medewerkers die op het aanmeldcentrum (AC) de planning doen, zijn er ook nog enkele juridische coördinatoren die op locatie werkzaamheden verrichten. Zij organiseren onder meer ondersteuning in de Commissies Intercollegiale Toetsing en intercollegiale gesprekken tussen advocaten. Ook leveren ze actuele juridische informatie in de AC's. Onder andere omdat asielzoekers niet zelf kunnen kiezen voor een advocaat ziet de Raad hier voor zichzelf een extra verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, hoewel kwaliteitsborging in eerste instantie een taak van de advocatuur zelf is.⁶² Hierin is naar aanleiding van de doorlichting uit 2017 nog geen wijziging in aangebracht.

Er zijn op dit moment ongeveer 400 advocaten ingeschreven voor asielprocedures. Dit is ruim voldoende om te voorzien in de behoefte die op dit moment rond de 200 advocaten ligt. Een teveel aan advocaten is een risico voor de kwaliteitsborging, maar met de vergrijzing van de kantoren is dit voor de Raad geen punt van zorg.⁶³ Op het moment van schrijven van deze evaluatie geldt er nog een toelatingsstop. Bij het koppelen van de advocaten beoogt Legal Aid een evenwichtige verdeling te maken tussen eenvoudiger en complexere zaken, en tussen zaken die meer of minder tijdsinspanning vragen van de advocaat. In de gesprekken wordt aangegeven dat op deze manier de scheefgegroeide puntentoekenning in de praktijk wordt rechtgetrokken.

Het aantal asieltoevoegingen schommelt na een piek van 46.000 in 2016 in de periode 2017-2020 tussen de 30.000 en 35.000 toevoegingen. Omdat variaties in deze aantallen buiten de invloedssfeer van de Raad vallen, kan niet op basis van deze cijfers worden vastgesteld of de Raad meer of minder doeltreffend is geworden op dit terrein. Wel is duidelijk dat hier een maatschappelijke meerwaarde wordt geboden. Niet alleen door het afgeven van toevoegingen, maar ook door de logistieke ondersteuning ter plaatse. Alle gesprekspartners noemen hierin de constructieve en proactieve houding van de medewerkers van Legal Aid. Hoewel een deel van de dienstverlening verder gaat dan alleen het afgeven van toevoegingen op basis van de wettelijke taak, voegt het toe aan een efficiënt proces rondom de asielprocedure.

3.1.1.3 Piketten

De Centrale piketafdeling organiseert rechtsbijstand aan aangehouden verdachten van bepaalde strafbare feiten, vreemdelingen die op grond van de Vreemdelingenwet in hun vrijheid zijn beperkt of van wie de vrijheid is ontnomen en psychiatrische patiënten die in bewaring worden gesteld door de burgemeester. De afdeling is ook verantwoordelijk voor het Registerbeheer rondom psychiatrie. Als zij

⁶² Zie voor aanvullende onderbouwing AnderssonElffersFelix, Doorlichting Legal Aid, 2017.

⁶³ In de 'Doorlichting Legal Aid' wordt aanbevolen te sturen op minder ingeschreven advocaten

zelf geen advocaat opgeven, dan kan er via de piketregeling een advocaat worden aangewezen. Voor alle verschillende vormen van piket staan in totaal een kleine 3000 advocaten ingeschreven. Dit cijfer is vertekend, omdat een aantal advocaten aan meerdere soorten piket deelneemt.

De Centrale piketafdeling stelt piketplanningen op, waarbij rechtsbijstandverleners via een digitale applicatie hun beschikbaarheid kunnen aangeven. Via dit rouleersysteem is er te allen tijde een piketadvocaat beschikbaar. De piketafdeling verzendt de piketmeldingen en verwerkt de piketdeclaraties van advocaten. Daarnaast fungeert de afdeling ook als helpdesk voor ketenpartners inzake het piketproces. Belangrijke ketenpartners zijn hier de Koninklijke Marechaussee, burgemeesters, het Openbaar Ministerie, de rechtbanken, de Nationale Politie, de Belastingdienst, Dienst Terugkeer en Vertrek (DTV) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).

Aantallen piketmeldingen per jaar					
Soort piket	2016	2017	2018	2019	2020
Strafpiket		132.896	126.926	130.867	119.513
Psychiatrisch patiëntenpiket		10.320	10.424	10.881	10.668
		143.216	137.350	141.748	130.181

Net als bij de reguliere toevoegingen zien we in 2020 een daling die mogelijk verband houdt met COVID-19. Over het geheel zijn de cijfers stabiel te noemen.

3.1.2 Wbtv

In het kader van de Wbtv beheert de Raad het register voor beëdigd tolken en vertalers (Rbtv). De Raad stelt inschrijvingseisen vast en beoordeelt of de aanvrager hieraan voldoet. Ook stelt de Raad eisen aan opleidingen en toetst hij of instituten hieraan voldoen.

Aantallen ingeschreven tolken en vertalers					
Jaar (peildatum 1 januari)	2017	2018	2019	2020	2021
personen totaal	2542	2664	2775	2621	2832
Personen als tolk	1113	-	1271	1307	1570
personen als vertaler	2108	-	2179	1977	1983
taalervaringen	6529	6772	7095	6750	7584
taalervaringen register (totaal)	6476	6726	7056	6714	7570
tolk inschrijvingen (Rbtv C1)⁶⁴	1897	2088	2315	2398	2551
tolk inschrijvingen (Rbtv B2)					684
vertaler inschrijvingen (Rbtv)	4634	4684	4780	4316	4335

Een aantal partijen is verplicht om bij de inzet van tolken en vertalers te putten uit het register. Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.2 is de naleving hiervan goed. Als indicatie van de doeltreffendheid in termen van bereik en gebruik, gebruiken wij in deze evaluatie de inkoop van tolkdiensten door de rijksoverheid zelf.⁶⁵

Benutting Rbtv door overheidsdiensten (in miljoenen euro's)					
	2016	2017	2018	2019	2020
Tolken	90 ⁶⁶	72,4	70,4	62,2	62
Vertalers	17	11,6	12	14,8	13

Naast de verplichte afnemers zijn er veel gebruikers van het register in de private/commerciële sector, zoals notarissen, advocaten, internationale bedrijven.

⁶⁴ C1 en B2 zijn internationaal vastgestelde taalbeheersingsniveaus, waarbij B2 'normaal conversatieniveau' is en C1 'professioneel, academisch'

⁶⁵ Bron: categoriemanagement JenV, p.c.

⁶⁶ Dit lijkt een exceptioneel jaar; in 2015 ging het om 70 miljoen. Zie rapport ABDTOPConsult, Don't Talk Too Much. Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein, 2016

Verplichte afnemers

De volgende afnemers zijn verplicht om in straf- en vreemdelingenzaken in beginsel tolken en vertalers uit het Rbtv in te zetten

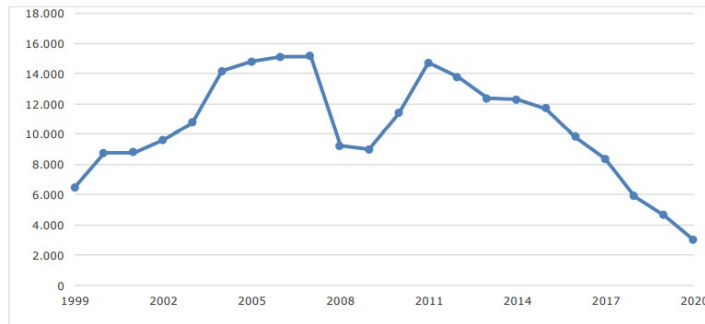
- de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- de tot de rechterlijke macht behorende gerechten;
- het Openbaar Ministerie;
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
- de politie;
- de Koninklijke Marechaussee.
- de bijzondere opsporingsdiensten als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten;
- Vluchtelingenwerk Nederland;
- de Dienst Justitiële Inrichtingen;
- advocaten, voor zover in het kader van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand als bedoeld in de Wet op de rechtsbijstand

Kader 2 Verplichte afnemers Rbtv

3.1.3 Wsnp

De Raad keert subsidies uit aan bewindvoerders in het kader van de wettelijke schuldsanering en bevordert daarmee het bereik en gebruik van de Wsnp. Er is in de periode 2016-2020 sprake van een sterke daling in het aantal mensen dat instroomt in de wettelijke schuldsanering. De jaren 2017-2020 kennen de laagste instroom in 20 jaar. Tegelijkertijd eindigt van het aantal mensen dat wel instroomt in de periode 2016-2020 tussen de 86% en 89% met 'een schone lei'. Het aantal mensen voor wie de schuldsanering niet positief eindigt door dat alsnog faillissement wordt uitgesproken of doordat geen 'schone lei' wordt afgegeven, daalt van ruim 11% in 2016 tot 6,4% in 2020. De maatschappelijke meerwaarde die de Raad hier biedt, is dus groot voor de mensen die instromen en een bewindvoerder krijgen toegewezen, maar de instroom zelf is laag. De daling kan zeker niet worden verklaard uit een lager aantal mensen dat recht heeft op de wettelijke schuldsanering; niet alleen het gebruik maar ook het bereik van de Wsnp is dus gedaald.⁶⁷

⁶⁷ Zie ook Berenschot, Aansluiting gezocht! Verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering, 2019. Hierin wordt geconstateerd: "De [...] stagnatie in de minnelijke schuldhulpverlening is de oorzaak van de verminderde toestroom naar het wettelijke traject." De Raad deed zelf recent ook nog onderzoek en aanbevelingen: Quick scan naar de toegankelijkheid van de Wsnp, 2020 en Uitwerking aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de Wsnp, 2020



Figuur 7 Aantallen uitgesproken schuldsaneringen

Het beeld dat bereik en gebruik van de regeling achterblijven bij de potentiële behoefte wordt bevestigd in de interviews en is in de periode 2016-2020 een terugkerend onderwerp van gesprek. In paragraaf 3.3 gaan we hier nader op in.

3.2 Kwaliteitsbevordering

De Raad voor Rechtsbijstand heeft op een aantal terreinen de taak de kwaliteit van de dienstverleners in het stelsel te bewaken of te bevorderen. Het belangrijkste instrument hierbij zijn de inschrijfvoorwaarden, maar ook de bezwaar- en beroepsprocedures en de klachtencommissies dragen hieraan bij. Bij de Wbtv heeft de Raad ook de taak om de kwaliteit van de opleidingen tot tolk/vertaler te borgen.

Kwaliteit van de advocaten en mediators (Wrb):

De inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten en mediators worden jaarlijks in samenspraak met de NOvA (voor advocaten) en MfN (voor mediators) bijgesteld. De minister stelt de inschrijvingsvoorwaarden vast. In opvolging van de adviezen van de commissies Wolfsen en Van der Meer zijn in de periode 2016-2020 gesprekken gevoerd met de NOvA en de MfN om afspraken te maken over de verzwaring van deskundigheidseisen voor advocaten en mediators. Met ingang van 1 januari 2021 kunnen advocaten zich bij de Raad nog voor maximaal 4 hoofdrechtsgebieden inschrijven. Hiermee wordt beoogd dat de advocaat voldoende zaken op een specialisme heeft om de kwaliteit hiervan te borgen.

Klachten over advocaten lopen in eerste instantie via de deken van de lokale orde van advocaten, klachten over mediators moeten worden ingediend bij MfN. Uit de interviews komen signalen dat de kwaliteit van met name asieladvocaten wisselend is. Wat hier negatief aan bijdraagt zijn de prikkels in de puntentoekening bij asielzaken waarbij betrekkelijk eenvoudige zaken (het zogenaamde "Dublin-spoor") veel beter betalen dan complexe zaken ("spoor 4" in het jargon). De zaken worden daarom evenredig verdeeld, maar gevolg hiervan is dat advocaten die goed zijn op de complexe trajecten ook andere zaken krijgen en andersom. Ook blijkt dat het

soms lastig is om een advocaat over wie klachten zijn, uit het systeem te krijgen. De goede samenwerking met de dekens en NOvA wordt hier genoemd, maar het rondkrijgen van een dossier is lastig. Vooral als het gaat om gedrag dat niet direct aanleiding is om iemand te schrappen, maar wel om de advocaat niet langer op toevoegingsbasis te laten werken. Het aantal formeel ingediende klachten is laag. Hierbij tekende de Raad zelf aan dat de drempel om een klacht in te dienen mogelijk hoog is “vooral als er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie (weinig zelfredzame burger in procedure tegen een overheidsinstantie/strafrechtelijk systeem). Vaak zoekt men dan liever een andere advocaat.”⁶⁸ Wij hebben geen gegevens om te kunnen achterhalen in hoeverre hiervan sprake is geweest in de periode van deze Wettelijke Evaluatie.

3.2.1 Kwaliteit bewindvoerders

Ook voor bewindvoerders die werken in het kader van de Wsnp zijn er inschrijfvoorwaarden. Een van de eisen voor niet-advocaten is een ‘Leergang Wsnp’ die de Raad samen met de particuliere organisatie ‘OSR juridische opleidingen’ heeft opgezet. (Insolventie)advocaten worden zondermeer ingeschreven als zij in een zaak benoemd worden. Ook voor de Wsnp is er een klachtencommissie. Volgens de meest recente cijfers zijn er in 2018 3 klachten in behandeling genomen, waarvan er 1 als deels en 1 als geheel gegrond wordt beoordeeld. In 2019 waren er 3 klachten die allemaal niet ontvankelijk werden verklaard. In 2020, ten slotte, was er 1 klacht niet ontvankelijk en 1 gedeeltelijk gegrond.

3.2.2 Kwaliteit Rbtv

In het kader van de Wbtv wordt de kwaliteit van het register voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de tolken en vertalers. Hier zijn al langere tijd zorgen over, al blijkt dit niet uit het aantal formeel ingediende klachten bij de Raad. In de periode 2016-2020 zijn dit er jaarlijks gemiddeld 6, hetgeen een lichte daling is ten opzichte van de periode 2009-2015 toen er gemiddeld 8 klachten per jaar waren. Overigens betreft maar een deel van de klachten de kwaliteit van de tolk/vertaaldienst. Het gaat in veel gevallen ook om onjuiste declaraties of onprofessioneel gedrag

De voornaamste zorg is dat voor een aantal talen het aanbod laag is. Ook is het niet altijd mogelijk om goed vast te stellen of iemand aan alle eisen voldoet, bijvoorbeeld doordat bewijsstukken ontbreken. De Raad hanteerde daarom naast het register een ‘uitwijklijst’ met dienstverleners die niet aan alle criteria voldoen, maar die ingezet kunnen worden als er in het register geen aanbieder is. Ten slotte is er nog een noodlijst van tolken die alleen gescreend zijn op integriteit.

⁶⁸ Raad voor Rechtsbijstand, Nulmeting. Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2018

In het rapport 'Don't Tolk Too Much'⁶⁹ werd aanbevolen om differentiatie aan te brengen in de inschrijvingen op taalniveau, specialisatie en integriteitsscreening. Hiermee zou het aantal geregistreerde tolken kunnen toenemen en zou er in een aantal gevallen bewust gekozen kunnen worden voor een lager taalniveau, al is bij verplichte afnemers nog steeds het uitgangspunt dat er gekozen moet worden voor het hoogste taalniveau. In samenwerking met het departement is er een nieuwe systematiek ontwikkeld, waarbij de bestaande 'uitwijklijst' op het moment van schrijven uitgefaseerd wordt. In plaats hiervan zijn er een C1-lijst en een B2-lijst gekomen. In beginsel moeten de verplichte afnemers putten uit de C1-lijst, maar als hier geen tolk beschikbaar is, kan gebruik gemaakt worden van de B2-lijst. Er is een minimum uurtarief vastgesteld en minimale reiskostenvergoeding. Op dit moment zijn er verschillende raamovereenkomsten met intermediaire partijen die voor inzet van tolken bemiddelen. De Raad heeft als afnemer twee contracten met intermediairs die voor de inzet van tolken en vertalers bemiddelen voor advocaten die op toevoegingsbasis werken. Om scheiding tussen beheerder en afnemer van het register duidelijk te houden, heeft het Bureau Wbtv zelf in deze bemiddeling geen rol.

Hoewel de Raad constructief heeft meegewerkt aan het opzetten van de nieuwe lijsten, en daarmee opvolging heeft gegeven aan de aanbeveling in het rapport, horen we in de gesprekken dat er twijfel is of deze indeling de problemen die er waren daadwerkelijk oplost. De overheidstarieven die gehanteerd worden zijn dermate laag en de inschrijvingsvoorwaarden en -kosten zijn dermate hoog dat het voor tolken veelal niet lucratief is om via het Rbtv te werken. Tolken van courante talen kiezen voor commerciële opdrachtgevers en tolken van incurante talen weten dat ze "toch wel gebeld" gaan worden. Dit werd overigens ook in het rapport al gesignaleerd als knelpunt. Hier heeft de Raad zelf geen invloed op.

Het advies uit het rapport ten aanzien van het klachtrecht (zie paragraaf 2.4.4) is opgevolgd. Al sinds 2014 is bij doorhaling altijd sprake van een bepaalde duur: tussen de 3 maanden bij onvoldoende taalbeheersing en 10 jaar bij fraude.⁷⁰

3.3 Versterking van het stelsel

Onder het begrip "stelsel" verstaan we het geheel aan afspraken en regels dat het uitvoeren van een wettelijke of maatschappelijke taak mogelijk maakt, waarbij er sprake is van onderlinge verwevenheid en de wederzijdse afhankelijkheid van verschillende partijen. Deze partijen vormen "de keten" in het stelsel. Uiteraard is het stelsel voor rechtsbijstand hier het belangrijkste stelsel waarin de Raad als

⁶⁹ ABDTOPConsult, Don't Tolk Too Much. Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein, 2016

⁷⁰ Raad voor Rechtsbijstand, Klachtenanalyse 2009-2020

ketenpartner in functioneert, maar ook in het schuldhulpstelsel heeft de Raad als houder van het register van en subsidieverstrekker aan bewindvoerders een belangrijke rol.

Versterking van het stelsel voor rechtsbijstand komt de kwaliteit en benutting van de dienstverlening ten goede. De Raad zelf wil graag een bijdrage leveren aan de versterking van het stelsel, maar om de doeltreffendheid op dit punt te bepalen is wel de vraag welke doelen er door het departement zijn geformuleerd. Zo kan de opdracht van het departement aan de Raad om 'regie' te nemen gezien worden als manier om de keten beter te laten werken, maar het is niet duidelijk welke resultaten dit zou moeten opleveren. Ook is niet duidelijk welk instrumentarium de Raad hierbij tot zijn beschikking heeft. In de gesprekken is ook gebleken dat verwachtingen die volgen uit de wettelijke taak, die tot op heden ongewijzigd is, de opdrachten vanuit het departement ten aanzien van het hier en nu en de verwachtingen over de toekomstige rol, regelmatig door elkaar lopen. Bij veranderingen in de organisatie, zoals bij de inrichting van het programma "Redesign" of bij de ontvlechting van de Raad en het Loket, lijkt niet altijd voldoende uitgesproken te zijn hoe dit gevolgen heeft voor de opdracht aan de Raad en voor de opdrachten aan andere betrokkenen. Dit is vooral naar voren gekomen bij de vraag welke opdracht en verantwoordelijkheid de Raad heeft in het beter op elkaar laten aansluiten van de nulde-, eerste- en tweedelijns rechtshulp en versterken van het stelsel als geheel.

Ook in het schuldhulpstelsel heeft de Raad de opdracht om activiteiten te ontwikkelen om het stelsel te ondersteunen en de benutting van het instrument van de wettelijke schuldsanering te bevorderen. De Raad heeft hiertoe samenwerkingen met partijen als de VNG. Zo ontwikkelden zij samen voorlichtingsmateriaal voor gemeenten om meer bekendheid te geven aan het wettelijk traject. Ook hier is de vraag hoe de opdracht aan de Raad zich verhoudt tot de beleidsverantwoordelijkheid bij het departement, nog afgezien van de vraag of de Raad de instrumenten heeft die nodig zijn om echte stappen te kunnen zetten. Een ambitiedocument van de Raad op dit terrein is meerdere malen aangehouden, omdat er eerst vanuit de Brede Schuldenaanpak bij het ministerie van SZW duidelijkheid moet komen.⁷¹ De vraag in hoeverre de Raad succesvol is geweest in het bereiken van doelen op dit gebied is daarom moeilijk te beantwoorden.

In een enkel geval ziet de Raad de eigen positie in de keten anders dan het departement. De afdeling Legal Aid maakt geen onderdeel uit van de "kleine keten" asiel. Hoewel er intensief operationeel contact is met IND en Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en Legal Aid wel aanwezig is in het "Asiel Proces Afstemmingsoverleg" (APA), wordt door sommigen het ontbreken van overleg op

⁷¹ Raad voor Rechtsbijstand, Tertaalrapportage T3, 2018

tactisch en strategisch niveau gemist. Het is ook niet voor iedereen duidelijk hoe de contacten met directoraat-generaal Migratie lopen. Uit de gesprekken blijkt dat de Raad mogelijk hierdoor minder effectief is dan hij zou kunnen zijn vanuit zijn kennis van de praktijk.

In termen van inspanning zien we wel dat de Raad tal van activiteiten heeft ontplooid om de stelsels te versterken. Met name in de stelselvernieuwing Wrb heeft de Raad programma's en projecten opgezet om bij te dragen aan de ontwikkeling van het nieuwe stelsel. Hier is in de periode 2016-2020 in toenemende mate capaciteit op gezet en heeft zelfs voor een deel de inrichting van de organisatie bepaald. In alle gesprekken met belanghebbenden van de Raad wordt positieve waardering uitgesproken voor de betrokkenheid van de Raad bij het grotere doel en de bereidheid om daaraan bij te dragen. De Raad heeft in opdracht van JenV samenwerking gezocht met ketenpartners, en geparticipeerd in pilots en werkgroepen die moeten leiden tot verbeteringen in de stelsels.

Ook de kennisfunctie van de Raad speelt hierin een belangrijke rol. De Raad beschikt over veel informatie over de benutting van de verschillende diensten. Daarnaast voert de Raad ook zelf onderzoek uit om de dienstverlening te verbeteren. Hieruit komen inzichten voort met een bredere relevantie dan alleen de eigen productie. De monitors op de Wrb en Wsnp die de Raad al sinds 2003 publiceert geven belangrijke beleidsinformatie. De opdrachtgever heeft de Raad gevraagd de kennisfunctie te versterken en tot 2025 zijn extra middelen vrijgemaakt om een kenniscentrum in te richten. De ambitie is dat het kenniscentrum in de komende jaren, ook door verdere samenwerking met ketenpartners, analyses kan maken die verder gaan dan inzicht in beschikbaarheid en benutting, en antwoord kunnen gaan geven op bredere vragen bijvoorbeeld over de duurzaamheid van de oplossing die de rechtsbijstand in bepaalde type zaken levert en over de werking van het stelsel. Daarnaast wil het kenniscentrum jaarlijks een Stand van de Rechtsbijstand publiceren.

Ten slotte noemen we hier de signaleringsfunctie die de Raad eind 2020 naar aanleiding van de uitkomsten van de POK heeft ingericht. Deze functie moet ervoor zorgen dat individuele casuïstiek die een signaal kan zijn van de ongewenste uitwerking van het beleid of het stelsel in de maatschappij, bij elkaar gebracht wordt als input voor de beleidsverantwoordelijke.

3.4 Algeheel beeld doeltreffendheid

De Raad voor Rechtsbijstand biedt met zijn dienstverlening belangrijke maatschappelijke meerwaarde. Op de ontwikkelingen in de volumes van de benutting heeft de Raad zelf weinig tot geen invloed. Wel heeft de Raad actief

gestuurd op het verbeteren van de kwaliteit van de diensten, de dienstverlening en de stelsels.

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken komen geen zorgen naar voren over de dienstverlening door de Raad. Dit wordt bevestigd in de interviews. De Raad is een constructieve gesprekspartner. In de periode 2016-2020 is de werkdruk bij de afdeling toevoegingen verlaagd en de werkvoorraden zijn beheersbaar. Een aandachtspunt is de traagheid van het proces bij toevoegingen op mediation. Ontevredenheid bij advocaten gaat meestal over de hoogte en systematiek van de vergoedingen en niet over het werk van de Raad, al komt uit de interviews ook naar voren dat er een kleine groep advocaten lijkt te zijn die relatief vaak bezwaar aantekent. Het aantal ingediende bezwaren tegen beslissingen van de Raad is laag, het aantal klachten over de Raad is – zeker gezien de honderdduizenden beslissingen die de Raad neemt – bijzonder laag te noemen. Op basis hiervan concluderen we dat de kwaliteit van de dienstverlening van de Raad in orde is. De Raad doet zelf continue onderzoek naar de kwaliteit van de eigen dienstverlening en heeft in de periode 2016-2020 op diverse onderdelen verbeteringen doorgevoerd, zoals het integraal werken, de nieuwe applicaties voor Wsnp en Wbtv, en verbeteringen in de processen bij Legal Aid. Voor de toekomst heeft de Raad in 2020 voorgesteld te gaan inzetten op een 'lerend stelsel' met "feed back loops" en "peer reviews".⁷²

Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverleners is het beeld wat meer genuanceerd. Er is in de periode 2016-2020 veelvuldig gesproken over de kwaliteit van de tolken en ook de kwaliteit van met name asieladvocaten lijkt wisselend te zijn. Het is de Raad hier niet gelukt om significante verbeteringen te realiseren, maar daarbij is het ook de vraag, zoals eerder opgeworpen in deze evaluatie, of de Raad hier de instrumenten in handen heeft. De Raad bepaalt opleidingseisen en inschrijvingsvoorwaarden en kan via die weg sturen op de kwaliteit. Echter, wanneer mensen zich niet inschrijven als tolk omdat de kosten te hoog zijn en de tarieven te laag, valt dit buiten de invloedssfeer van de Raad. Ook is de advocatuur in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de deelnemende advocaten, en hier loopt de NOvA tegen hetzelfde vraagstuk aan welke hoge kwaliteitseisen gesteld kunnen worden als de vergoedingen voor de potentiële deelnemers te laag zijn. Uit de interviews blijkt dat het lastig kan zijn om een slecht functionerende advocaat tot verbetering te bewegen of van het tableau te krijgen. Tegelijkertijd is het aantal klachten over dienstverleners, zeker gezien het volume, bijzonder laag. Over het geheel geeft de kwaliteit van de dienstverleners op basis hiervan geen aanleiding tot zorg.

⁷² Jaarstukken 2020

In algemene zin concluderen we dat de Raad veel inspanningen heeft verricht om de bereikbaarheid van de verschillende diensten te vergroten. Er zijn meerdere websites met differentiatie naar doelgroepen burgers en professionals en de Raad heeft met meerdere partners middelen ontwikkeld om de bekendheid van regelingen zoals de Wsnp te vergroten. Daarnaast heeft de Raad zich ingespannen om telefonisch en schriftelijk steeds beter in contact te zijn met zowel de burger als de professional. Dat kan in een programma zoals 'passend contact' zijn, maar ook in een telefonische helpdesk voor vragen over de pikettoevoegingen. Hierin is vaak de werking van het stelsel als geheel leidend, meer dan de wettelijke taken en opdrachten.

In enge zin kan gesteld worden dat de Raad doeltreffend is geweest. In ruimere zin is de doeltreffendheid moeilijker te beoordelen. Hier gaan wij nader op in hoofdstuk 6.

4 Ontwikkelingen in doelmatigheid

Bij de beoordeling van de doelmatigheid gaat het in eerste instantie over de vraag of dezelfde productie met de inzet van minder middelen gerealiseerd kan worden, dan wel de vraag of niet méér productie verwezenlijkt kan worden met een gelijke hoeveelheid middelen. Voor de rapportage over de productiviteitontwikkeling heeft PwC de belangrijkste inputvariabelen, te weten personele lasten, lasten voor automatisering, en organisatie- en huisvestingslasten, afgezet tegen kwantitatieve en kwalitatieve output indicatoren⁷³. Voorbeelden van kwantitatieve indicatoren bij de Raad zijn de aantallen toevoegingen of de aantallen ingeschreven tolken en vertalers, en voorbeelden van kwalitatieve indicatoren zijn doorlooptijden of aantal klachten. In aanvulling hierop hebben wij nog een aantal elementen meegenomen die een beeld geven van de kwaliteit van de bedrijfsvoering in brede zin, zoals kostenefficiëncy, aspecten die te maken hebben met HRM, medezeggenschap en organisatieontwikkeling, en het adaptatie- en innovatievermogen. De resultaten van het onderzoek van PwC plaatsen wij telkens in dit kader.

4.1 Financiële aspecten

In dit hoofdstuk beschouwen we een aantal kostenaspecten, en de belangrijkste processen die onder andere gericht zijn op het beheersen van de financiën zoals de Planning & Control cyclus en het risicomanagement. Zoals uit de doelmatigheidsrapportage van PwC blijkt, geven zij allemaal geen aanleiding tot acute zorg, al zijn er enkele opvallende trends die nader beschouwd worden. Er zijn geen onrechtmatigheden geconstateerd in de periode van de evaluatie.

In de doelmatigheidsrapportage van PwC zijn de volgende vier kostensoorten onderscheiden, die samen 95% van de beschikbare middelen van de Raad beslaan:

Kostenpost	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Personeel	€14,648 mln.	56,9%
Automatisering	€6,41 mln.	24,9%
Organisatie	€2,14 mln.	8,3%
Huisvesting	€1,21 mln.	4,7%
Overig	€1,35 mln.	5,3%
Totaal	€25,759 mln.	100%

Tabel 1 Uit rapport pwc: beheerlasten (prijspeil 2020)

⁷³ PwC Analyse doelmatigheid Raad voor Rechtsbijstand, 2021

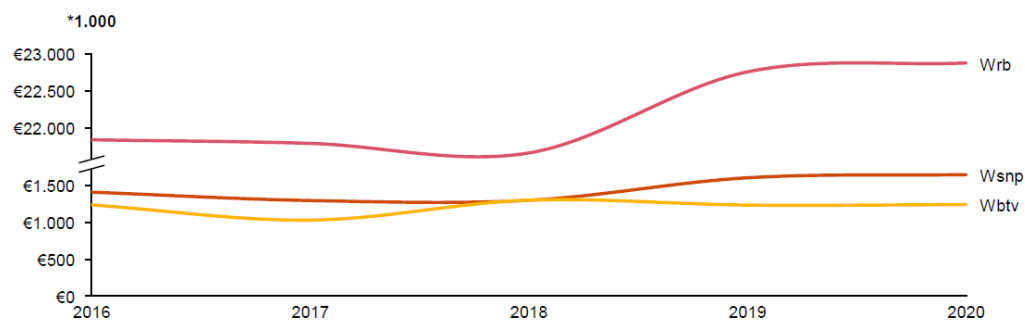
De kosten voor personeel worden in deze evaluatie meegenomen in paragraaf 4.2.1. Automatisering is het onderwerp van paragraaf 4.3. De organisatielasten zijn in het PwC rapport als volgt gespecificeerd:

Kostenpost Wrb	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Kosten voor porti, drukwerk, kopieer en print, berichtenverkeer, archief en onderhoud kantoor machines	€1.233k	59%
AVG**	€264k	13%
Accountantskosten	€133k	6%
Overige organisatiekosten	€122k	6%
Bibliotheek & abonnementen	€58k	3%
Administratiekosten	€50k	2%
Kantoor materiaal	€43k	2%
Overige kantoorkosten	€48k	2%
Telefoonkosten	€41k	2%
Advieskosten	€38k	2%
Vergaderkosten	€19k	1%
Europese aanbesteding	€11k	1%
Representatiekosten	€6k	0%
Publiciteit & voorlichting	€6k	0%
Totaal	€2,073k**	100%

Tabel 2 Uit Rapport Pwc: Specificatie Organisiatielasten

Hierin vallen vooral de kosten voor AVG en de stijging in de accountantskosten op, waarbij PwC aantekent dat die laatste niet doelmatiger lijkt te kunnen. De post voor AVG wordt besproken in paragraaf 4.3.2. De vierde post, huisvesting, wordt besproken in paragraaf 4.2.3 in het verlengde van de organisatieontwikkeling.

De kosten betreffen voor het overgrote deel de taken die volgen uit de Wrb, zoals zichtbaar is in Figuur 8 dat ook de kostenontwikkeling toont tussen 2016 en 2020.



Figuur 8 Uit rapport PwC: Totale lasten van de Raad naar taakgebied (prijspeil 2020)

Het rapport van PwC laat zien dat de personeelslasten globaal gelijk blijven gedurende de evaluatieperiode, terwijl de kosten voor ICT stijgen en de kosten voor huisvesting dalen.

4.1.1 Bekostigingswijze

Het grootste deel van de subsidiëring aan de Raad is variabel, afhankelijk van het aantal afgegeven toevoegingen⁷⁴. In 2016 is de verhouding 85% variabel en 15% vast. Deze verhouding stamt uit 2001, toen er nog vijf Raden voor Rechtsbijstand waren. In die tijd werd het tarief jaarlijks bijgesteld op basis van de "next best price" van T-2. Bij de financiering op basis van de 'next best price' werden alle vijf de Raden voor het variabele deel van hun apparaatskosten gefinancierd op basis van het gemiddelde bedrag per toevoeging van de Raad met de één na laagste gemiddelde variabele apparaatskosten. Dit leverde naast een realistische prijs ook een doelmatigheidsprikkel op. Na de fusie is het tarief, d.w.z. de vergoeding die de Raad per toevoeging ontvangt, vastgeklikt. In de periode 2010-2017 is het grootste deel van de taakstelling van € 5,8 mln. opgevangen door de werkprocessen doelmatiger in te richten, o.a. de introductie van de High Trust-werkwijze en het automatiseren van processen. In 2018 wordt geconstateerd dat subsidie voor de beheerlasten, inclusief de verhouding 85-15 niet meer passend is. Er wordt steeds vaker (variabel) vernieuwingsbudget ingezet voor (vaste) beheerkosten. Ook is er in toenemende mate sprake van programma's en projecten die niet gerelateerd kunnen worden aan de aantallen afgegeven toevoegingen.

"In 2018 heeft de Raad met het ministerie van JenV gesprekken gevoerd over de herijking van de bekostiging van de apparaatskosten. Dit heeft ertoe geleid dat in de subsidie 2019 een herschikking heeft plaatsgevonden tussen de verdeling van de subsidie van de apparaatskosten en de vernieuwingsgelden/projecten. Ook is de subsidie minder afhankelijk gemaakt van fluctuaties in het volume van het aantal toevoegingen door toepassing van een grotere vaste component en door gebruik te maken van staffels met verschillende tarieven bij het flexibele deel van de subsidie. Met het ministerie van JenV is afgesproken om iedere 5 jaar de subsidie van de apparaatskosten te herijken."⁷⁵ De verhouding is nu 25% vast en 75% variabel. In principe moet de Raad anticiperen op iedere daling in volumedaling (of stijging) ongeacht of dit een daling van één of meerdere staffels betreft. Echter is het niet (altijd) mogelijk hier op korte termijn maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld tijdelijke arbeidscontracten en ook andere contracten (huur) kennen vaak een langere looptijd. In de tussentijd komt een eventueel tekort ten laste van de egaliseringsreserve. Dit heeft in de periode van de evaluatie niet tot knelpunten geleid. Ook is afgesproken dat het mogelijk is dat de Raad aanvullende financiering aanvraagt voor programma's en projecten: "Op grond van de spelregels van het

⁷⁴ Zie voor de staande afspraken in 2016 ook VenJ, Overdrachts- en Samenwerkingsdocument Raad voor Rechtsbijstand, 2017.

⁷⁵ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

bekostigingssysteem bepaalt u zelf of nieuwe of belangrijke wijzigingen in aangekondigde initiatieven ter goedkeuring aan mij moeten worden voorgelegd in een aanvullend jaarplan.”⁷⁶ Dit komt dit in de praktijk niet vaak voor. Het komt veel vaker voor dat vanuit het departement tussentijds een aanvullende opdracht wordt verstrekt, indien nodig met daarbij een aanvullende toekenning van middelen.

In 2020 is vanwege de atypische daling in het aantal toevoeging door de coronapandemie de koppeling tussen aantal toevoegingen en subsidie incidenteel losgelaten.

Bij opdrachten die niet in het jaarplan zijn opgenomen is er soms sprake van aanvullende financiering. Uit de gesprekken blijkt dat bij incidentele opdrachten ook ruimte wordt gezocht in het herschikken van budgetten (zoals bij de Ratz-regeling)⁷⁷ of in de onderuitputting op het artikel in de begroting van het departement.

Naast middelen voor de *going concern* ontvangt de Raad ook vernieuwingsgelden. Dit zijn “incidentele financiële middelen om initiatieven te ontplooiën en innovaties te doen met een kwalitatieve of kwantitatieve bate (positief rendement) voor het stelsel van Wrb, Wsnp en Wbtv alsmede voor de bijbehorende personele en materiele kosten betreffende de uitvoering van het programma-/project.”⁷⁸ Voor de jaren 2019-2024 wordt (ambtelijk en politiek) besloten nagenoeg het gehele budget van de jaarlijkse post “vernieuwingsgelden” van de Raad over te hevelen naar het ministerie voor het programma “Redesign”. Het programma kan met dit geld aanvullende opdrachten aan de Raad financieren. Maar het geld kan ook ‘breder dan de Raad’ worden ingezet. Meerjarige verplichtingen die in 2018 al zijn aangegaan, zullen wel gesubsidieerd blijven. De Raad geeft aan dat dit besluit consequenties heeft voor projecten op het gebied van ICT en AVG. Innovaties op het terrein van de Wsnp en de Wbtv worden gefinancierd uit de onderuitputting. In de gesprekken wordt de kwetsbaarheid van deze situatie genoemd.

4.1.2 Planning & Control cyclus

In de jaren 2016 en 2017, voordat het “sturingsmodel JenV”⁷⁹ werd geïmplementeerd, stuurde het ministerie in respectievelijk Q3 en Q4 de kaderbrief, op basis waarvan de Raad het jaarplan en de begroting maakte die bij de subsidieverstrekking werd vastgesteld. De kaderbrief geeft een uitgewerkt financieel kader mee per taak/activiteit. Deze werkwijze volgde de cyclus beschreven in de kaderwet zbo’s waarbij er voor 1 april (t-1) een conceptbegroting moet zijn voor het daaropvolgende jaar (t), met voorstel voor het bedrag dat voor het volgende jaar

⁷⁶ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

⁷⁷ Deze “Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid” werd in een interview als voorbeeld gegeven.

⁷⁸ Agenda jaarplangesprek november 2018

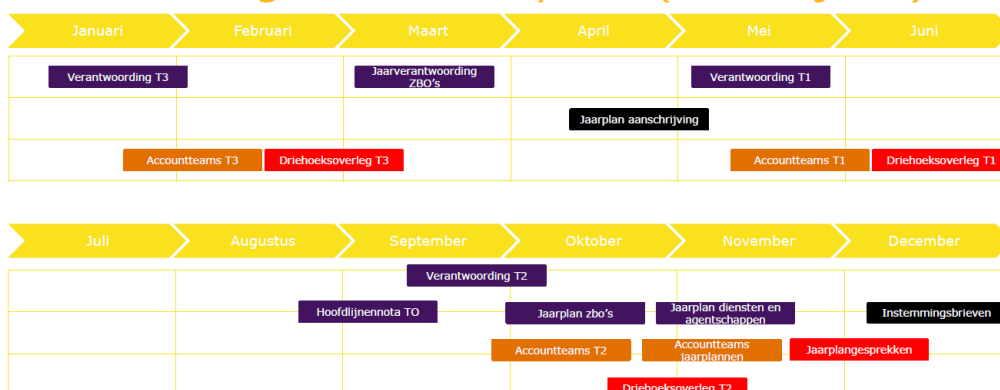
⁷⁹ JenV Directie Eigenaarsadvisering, Sturingmodel JenV, 2018

(t+1) in de rijksbegroting wordt opgenomen. De jaarrekening dient dan telkens voor 15 maart in het volgende jaar te worden aangeleverd. In deze periode rapporteerde de Raad twee keer per jaar over de voortgang van het jaarplan aan het departement.

Met het invoeren van het nieuwe sturingsmodel bij het ministerie van Justitie en Veiligheid is er weinig veranderd aan de Planning & Control cyclus, afgezien dat er nu drie in plaats van twee momenten voor de voortgangsrapportage zijn. Vanaf 2018 sturen eigenaar en opdrachtgever in een gezamenlijke brief een 'aanschrijving' aan de opdrachtnemer. Volgens het relatiestatuu: "In de aanschrijving wordt jaarlijks een beleidsmatige opdracht door de opdrachtgever verstrekt aan de taakorganisatie." Op basis hiervan maakt de Raad het jaarplan, inclusief de uitwerking binnen de gegeven begrotingskaders. De begroting op hoofdlijnen ligt met de aanschrijving al vast; de subsidie is voor een groot deel variabel gezien het "open einde" karakter van de dienstverlening.

Het nieuwe sturingsmodel kent 3 tertaalrapportages per jaar, in plaats van de 2 hiervoor, die in het driehoeksoverleg besproken worden: T1 in juni; T2 in november en T3 in maart van het volgend jaar. De T1 en T2 rapportages bevatten alleen informatie over zaken waarvan de realisatie afwijkt van de planning; T3 is een volledige rapportage en bevat "een vergelijking tussen de nagestreefde en de gerealiseerde doelstellingen en een toelichting op de verschillen" (relatiestatuu). Het jaarplan dient ook een sluitende begroting te bevatten. Het jaarverslag en jaarrekening moeten in maart van het volgend jaar worden aangeleverd.

Planning en controlcyclus (hoofdlijnen)



Figuur 9 Planning & Control cyclus volgens "sturingsmodel JenV"

Een aandachtspunt bij een cyclus als deze is mogelijk dat er bij een jaarplanaanschrijving in mei noodgedwongen ver vooruit geblikt moet worden. Voor trajecten zoals de stelselvernieuwing waarbij op basis van nieuwe inzichten uit pilots

en werkgroepen doelen worden bepaald en die bovendien afhankelijk zijn van politieke keuzes, is het soms lastig om al lang van tevoren in detail de plannen te beschrijven. Dit verklaart 'beleidsarme' aanschrijvingen in een verkiezingsjaar, of jaarplannen waar ruimte moet zijn voor aanvullende opdrachten. In de loop van de periode 2016-2020 heeft zich hierin een vorm ontwikkeld waarbij in de tertaalgesprekken ruimte is voor het eventueel aanvullen of amenderen van het jaarplan binnen een sluitende begroting. Aanvullende opdrachten worden via een opdrachtbrief verstrekt, waarin ook wordt aangegeven welke middelen de Raad krijgt om de opdracht uit te voeren.

4.1.3 Risicomanagement

Het risicomanagement heeft zich in de periode 2016-2020 sterk ontwikkeld. De beschrijving van de risico's is in de eerste jaren vrij globaal te noemen ("niet-naleving van Europese aanbestedingsregels") en de risico's in 2017 komen ongewijzigd terug in het jaarplan van 2018. Hieruit kan afgeleid worden dat eventuele mitigerende maatregelen geen effect hebben gehad, of dat de risico's als zodanig zijn geaccepteerd. Vanaf het jaarplan 2019 zijn de risico's veel meer concreet beschreven, evenals de beheersmaatregelen. In de jaarverslagen tussen 2016 en 2019 wordt er niet teruggeblikt op de risico's en beheersmaatregelen. In september 2020 heeft de Raad de systematiek van risicomanagement aangepast op de leidraad van het ministerie van JenV. "Bij deze nieuwe analyse zijn de risico's benaderd vanuit de strategische doelen van de Raad en worden de risico's ook geanalyseerd op kans en impact." De risicoanalyse in het jaarplan wordt driemaal per jaar door het managementteam herijkt, besproken in het accountteam, en waar nodig worden risico's geagendeerd in de tertaaloverleggen.

4.1.4 Inkoop

De Raad heeft het inkoopbeleid beschreven en evalueert dit jaarlijks. De laatste versie van het inkoopbeleid is vastgesteld in 2018.⁸⁰ Waar mogelijk en passend maakt de Raad gebruik van, of participeert de Raad in, (Europese) aanbestedingen uitgevoerd door het Rijk. Door in toenemende mate met raamovereenkomsten te werken hoeft de Raad minder vaak een onderhandse aanbesteding uit te schrijven, hetgeen tot grotere doelmatigheid leidt. Bij deze evaluatie zijn ten aanzien van de inkoop geen onrechtmatigheden of andere bijzonderheden naar voren gekomen.

4.1.5 Kostenefficiency

Voor advocaten is in de periode voorafgaand aan de Wettelijke Evaluatie een 'portal' geïntroduceerd waardoor veel handelingen digitaal kunnen worden uitgevoerd. Ook is toen het systeem van High Trust (HT) stapsgewijs geïntroduceerd. Werken volgens High Trust betekent dat niet iedere aanvraag van een advocaat wordt

⁸⁰ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

gecontroleerd, maar dat advocatenkantoren die zich aan de High Trust werkwijze hebben gecommitteerd alleen nog steekproefsgewijs, na afloop worden gecontroleerd. Met deze werkwijze is in het proces van toevoegen en vaststellen een efficiëntieslag behaald. In 2018 is deze werkwijze doorontwikkeld tot wat nu 'compliance' heet, maar dit heeft zich in de periode 2016-2020 niet in een verdere efficiencywinst getoond. Uit de gesprekken blijkt dat het in de perceptie van de Raad nu zo efficiënt is als het kan zijn op basis van de ondersteuning van het huidige applicatielandschap van de Raad. Een alternatief voor de huidige werkwijze zou een toedeling van middelen op hoger niveau dan per individuele casus kunnen zijn, zoals een van de respondenten suggereerde. Dat zou kosten kunnen schelen, al kleven daar ook nadelen aan. Het uitwerken van deze optie lijkt op dit moment ook niet aan de orde gezien de beleidskeuze om in de toekomst niet de advocaat maar de individuele burger de aanvraag te laten doen. In de gesprekken over het nieuwe stelsel is verdere efficiency in dit werkproces geen doel. Het is op het moment van schrijven ook nog niet duidelijk of de werkwijze die nu wordt verkend waarbij er eerst een diagnose plaatsvindt en de rechtszoekende daarna zelf de toevoeging aanvraagt tot grotere efficiency zal leiden.

Voor de mediators geldt ook de HT werkwijze, maar anders dan bij advocaten is het hele proces nog 'op papier'. Mediators moeten een aanvraag per post indienen, de stukken worden gescand en opgeslagen, en de uitkomst van de beoordeling wordt ook weer per post verstuurd. In de rapportage van PwC wordt gesignaleerd dat de kosten voor porti en drukwerk hoog zijn. Hoewel mediation maar een klein proces is en de winst hier beperkt is ten opzichte van de post naar burgers, zou hier onderzocht moeten worden of doelmatigheidswinst te behalen valt. In dit geval zouden daarnaast ook de kwaliteit van de dienstverlening bevorderd worden (dit betreft immers een grote bron van frustratie bij de mediators), en enkele kwetsbaarheden t.a.v. de AVG (zie 4.3.2) worden opgelost.

Over het geheel lijken er op dit moment weinig prikkels in de financieringssystematiek te zijn voor de Raad om kostenefficiënter te gaan werken, en wordt hier vanuit het departement ook niet op gestuurd. De prikkel die in de bekostigingssystematiek was ingebouwd in de tijd dat er nog vijf raden waren ontbreekt nu, evenals de automatische herijking van de apparaatssubsidie. Mogelijk heeft dit er mede aan bijgedragen dat in de prioritering van projecten een betrekkelijk klein project als de digitalisering van het mediationproces niet hoog genoeg eindigt om tot uitvoering te komen.

4.2 HRM, medezeggenschap en organisatieontwikkeling

4.2.1 HRM, medezeggenschap

Uit de gesprekken komt een beeld naar voren van een organisatie met een open cultuur en grote betrokkenheid van medewerkers bij het werk en bij de organisatie. Dit toont zich ook in de lange dienstverbanden, de hoge medewerkertevredenheid en de bereidheid van medewerkers om, zelfs meer dan eens, mee te verhuizen met de organisatie ondanks de soms lange reistijden die dit tot gevolg heeft. De gemiddelde diensttijd bij de Raad is 13 jaar. Het ziekteverzuim is in de periode van deze evaluatie gedaald van 7% in 2017 naar 5% in 2020. In de gesprekken wordt aangegeven dat de verschillende organisatieveranderingen niet hebben geleid tot pieken in het verzuim. Wel is er rond 2017 sprake van mensen die te lang over hun grenzen gingen en daardoor langdurig uitvielen. De leidinggevenden zijn toen getraind om alert te worden op signalen. Daarnaast zijn er mensen bijgekomen waardoor de werkvoorraden nu beter onder controle zijn en de werkdruk beter te hanteren is. Alleen bij de afdeling Informatiemanagement en het organisatieonderdeel Kwaliteit, Strategie en Beleid wordt de werkdruk nu als aandachtspunt genoemd. COVID-19 heeft niet tot hoger verzuim geleid. Integendeel: mogelijk door het thuiswerken is het verzuim juist laag.

De Raad heeft samen met het Loket een eigen CAO die de loonontwikkeling bij het Rijk in grote lijnen volgt. Voor de pensioenregeling is de Raad aangesloten bij Zorg en Welzijn, niet bij het ABP. In het rapport van PwC wordt geconstateerd dat de personeelskosten in balans zijn. De geringe stijging in loonkosten bij de Raad wordt volgens PwC voor een deel verklaard uit een recente instroom van jonge werknemers, waar ouderen zijn vertrokken. Deze doelmatigheidswinst is derhalve niet noodzakelijk structureel.

De Raad stuurt actief op kennis- en competentieontwikkeling van medewerkers vanuit veranderingen in de maatschappelijke behoefte en inrichting van de eigen organisatie. Zo werd het programma 'passend contact' opgezet om medewerkers beter in staat te stellen burgers te woord te staan en was er het programma KOERS (vanaf 2017) om de duurzame inzetbaarheid van mensen te ondersteunen.⁸¹ Een van de redenen om het integraal werken in te voeren is dat het medewerkers meer perspectief op ontwikkeling in het werk geeft. Opleidingen worden veelal intern georganiseerd door collega's van de afdeling Kwaliteit. Een geïnterviewde geeft aan dat dit het beeld dat de Raad relatief weinig geld uitgeeft aan opleidingen ten opzichte van de rijksbrede € 1500,- per fte die hiervoor gereserveerd mag worden⁸² enigszins vertekent.

⁸¹ Zie ook Raad voor Rechtsbijstand, Jaarverslag 2017

⁸² BZK, Handleiding overheidstarieven 2021, 2020

Verschillende geïnterviewden noemen de positieve rol die de vorige bestuurder heeft gespeeld bij het weer op poten zetten van de georganiseerde medezeggenschap. In het traject om het integraal werken te introduceren besloten de bestuurder en de ondernemingsraad om samen een bureau te contracteren dat dit proces ging begeleiden. Hoewel de intenties van alle partijen hierin steeds constructief waren, leidde dit toch tot onduidelijkheden omtrent rollen en verantwoordelijkheden. Met de huidige bestuurder zijn de afspraken over de rol van de medezeggenschap herbevestigd. De ondernemingsraad speelt een actieve rol bij organisatieveranderingen en majeure operaties zoals het afstoten van locaties en heeft daartoe ook contacten met de vakbonden.

4.2.2 Organisatieontwikkeling

Zoals in paragraaf 2.1 aangegeven is de Raad ontstaan uit vijf afzonderlijke raden, verspreid over locaties in het land. Na de samenvoeging is het werk gebundeld naar werkproces. Een aantal taken, waaronder 'specialties' binnen de Wrb, wordt nog slechts op één locatie uitgevoerd: In Leeuwarden werd de dienstverlening aan burgers in het Financiële Klanten Centrum (FKC) geplaatst, in Arnhem kwamen de afdelingen asiel en vreemdelingenrecht en Legal Aid, en in Den Bosch kwam de afdeling piketten en evenals de taken volgend uit de Wbtv en Wsnp. Stafdiensten waren geconcentreerd in Utrecht.

Hoewel deze verdeling efficiënt was en bijdroeg aan kwaliteitsborging en beheersbaarheid, waren er ook nadelen: "[...] met de standaardisatie van de werkprocessen nam de flexibiliteit in de productie af; de teams zijn soms klein en kwetsbaar. Het werk is eentoniger, en er is weinig ruimte voor groei in het eigen team. Door de beperkte afwisseling krijgen medewerkers weinig relevante feedback. Interne communicatie moet medewerkers er intussen aan herinneren dat de burger centraal staat."⁸³

'De burger centraal' is wel de belangrijkste van de kernwaarden die in 2016 zijn vastgesteld, naast 'vertrouwen, samenwerken, professioneel en toegankelijk' die samen het kompas moeten zijn in de ontwikkeling van de organisatie. Vanuit deze kernwaarden werd langs verschillende sporen gewerkt aan verdere verbetering van de dienstverlening: inrichting werkprocessen, competenties van medewerkers, en huisvestingsbeleid. Deze drie sporen kwamen samen in het 'integraal werken'. Het vierde spoor is het versterken van de kennisfunctie van Raad om beter aan te sluiten bij de behoefte van de burger. Zoals de Raad het zelf formuleert op de website: "Weten wat wel en niet werkt voor rechtzoekende burgers en de professionals die hen bijstaan is dan van groot belang: voor de kwaliteit van dienstverlening; voor een doelmatige besteding van publiek geld en voor het inrichten van een duurzaam stelsel. Het verzamelen, analyseren, verrijken, delen en

⁸³ Haagse Beek, Businesscase integraal werken Raad voor Rechtsbijstand, 2018

inzetten van kennis en data zijn hierbij van grote betekenis.”⁸⁴ Het Kenniscentrum (2.2.4) dat recent is ingericht, heeft als uitgangspunt dat het weliswaar gepositioneerd is bij de Raad, maar alleen gestalte kan krijgen in samenwerking met de ketenpartners waaronder het Juridisch Loket en andere kennisorganisaties zoals WODC, CBS, etc.

Kernwaarden

In een steeds veranderende wereld geeft de Raad uitvoering aan zijn wettelijke taak op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand, schuldsanering en tolken en vertalers. Dat doen we aan de hand van onze kernwaarden:

-  toegankelijk
-  met vertrouwen
-  in samenwerking
-  professioneel
-  de burger centraal

Kader 3 Kernwaarden Raad voor Rechtsbijstand

Bij het ‘integraal werken’ waren nadrukkelijk niet alleen de werkzaamheden binnen de Wrb betrokken, maar ook de Wsnp en Wbtv. Onderzocht werd of er bijvoorbeeld aansluiting gevonden kon worden bij de telefonische helpdesk die er voor de drie taakgebieden was. Ook worden er voor alle drie de wetten registers bijgehouden. In 2018 werd een extern bureau ingeschakeld waarbij de directie en de OR gezamenlijk opdrachtgever waren. Uit de businesscase die dit bureau heeft opgesteld komt naar voren dat deze nieuwe manier van werken tot enige kostenbesparing kan leiden, maar dit is niet het doel. De winst wordt gezocht in de kwaliteit van de dienstverlening en het opvangen van pieken in het werk:

“De meeste medewerkers van de Raad zijn intrinsiek gemotiveerd om de maatschappelijke opgave goed te vervullen. Vraagstukken die voor hen in beeld zijn, kunnen ze samen aanpakken. Samenwerking tussen medewerkers met verschillende expertise wordt binnen de Raad als iets belangrijks gezien. Door de

⁸⁴ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/ontwikkeling/> dd 23 okt 2021

werkprocessen meer in samenhang met elkaar te organiseren, neemt het zicht op de dienstverlening toe en wordt het werk boeiender. Medewerkers zien een directe samenhang tussen hun eigen inzet en het realiseren van de maatschappelijke opgave, en zijn daarom bereid om gaten dicht te lopen die soms in de uitvoering ontstaan. Zodoende is de organisatie ook beter bestand tegen veranderingen die van buitenaf worden opgelegd.”⁸⁵

In sessies en werkgroepen waar alle medewerkers bij betrokken werden, is in 2018 een aantal sporen uitgewerkt. In de interviews komt naar voren dat het mooi was dat iedereen kon meedenken, maar dat op enig moment het traject dreigde te stranden in de complexiteit. De nieuwe bestuurder heeft in 2019 het proces in een versnelling gebracht. Tijdens een aantal 'heidagen' zijn knopen doorgehakt over de inrichting van de organisatie en de samenstelling van het managementteam. Dit heeft geleid tot de inrichting van de Raad die in paragraaf 2.2.4 is toegelicht. In 2020 is de nieuwe manier van werken geformaliseerd.

Intussen heeft het sturen op competenties van medewerkers ook vorm gekregen. Het functiegebouw van de Raad is herzien. Langs de lijnen van de programma's 'passend contact' en 'KOERS' (Keuze om je Eigen Richting op te Sturen) worden intern medewerkers opgeleid en gestimuleerd om hun talenten en drijfveren te onderzoeken en hun competenties te versterken.

In 2020, ten slotte, is de Raad gestart met het uitdenken en benoemen van de kerntaken, zoals de Raad deze in 2025 voor zich ziet, om zich intern te kunnen gaan voorbereiden en de inrichting van de organisatie klaar te hebben wanneer het werken vanuit het nieuwe stelsel van start gaat. Met de opdrachtgever is afgesproken dat deze kerntaken in 2021 nader uitgewerkt worden.

De vijf kerntaken zoals nu voorzien zijn dan:

- Ontwikkelen en onderhouden van een dienstencatalogus van beschikbare diensten en dienstverleners;
- Matchen van de vraag van de burger en het advies uit de eerste lijn met de bovengenoemde beschikbare diensten;
- Borgen van de kwaliteit van de aangeboden diensten op basis van een breed spectrum aan criteria;
- Houden van een register van advocaten en mediators samen met ketenpartners;
- Evalueren en monitoren van het stelsel via o.m. (te zijner tijd) een jaarlijkse 'Staat van de Rechtsbijstand'.

⁸⁵ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/ontwikkeling/> dd 23 okt 2021

4.2.3 Huisvesting

Met het verder integreren van de werkprocessen en de concentratie van 'specialties' op specifieke locaties (beschreven in 4.2.2), is het steeds minder logisch geworden dat de Raad over verschillende vestigingen in Nederland is verspreid. In de periode 2016-2020 zijn hierover verschillende besluiten voorgenomen die later vanwege externe ontwikkelingen toch weer bijgesteld moesten worden. In 2016 zijn er nog zeven vestigingen: in Leeuwarden, Utrecht, Den Haag, Amsterdam, Arnhem en Den Bosch (2). Rond 2017 was de ambitie terug te gaan naar drie en uiteindelijk één vestiging. In 2018 is besloten zowel de vestiging in Arnhem als één vestiging Den Bosch te sluiten⁸⁶. Hoewel het huurcontract voor het pand in Arnhem werd opgezegd, was er nog wel sprake van 'flexibele huisvesting' op een andere locatie in Arnhem tot uit de uitkomsten van het traject "Implementatie Integraal Werken" zou blijken wat de nieuwe huisvestingsbehoefte is.⁸⁷ In 2019 zijn "de vestigingen Amsterdam en Den Haag [...] gesloten en verplaatst naar Utrecht. En de twee locaties in Den Bosch [zijn] samengevoegd."⁸⁸ Eind 2020 zijn er regionale kantoren in Den Bosch en Leeuwarden, enkele 'aanlandplekken' op locaties in Amsterdam en Den Haag, en een centraal kantoor in Utrecht.

Gebruikmakend van de ervaringen van medewerkers met het thuiswerken door COVID-19, heeft de Raad in 2020 een visie op Het Nieuwe Werken ontwikkeld en daarmee opnieuw het huisvestingsbeleid herzien. De verwachting daarbij is dat er met Het Nieuwe Werken minder kantooroppervlakte nodig zal zijn. In september 2020 is in overleg ook met de ondernemingsraad daarom het besluit genomen om de huurovereenkomst van het centrale kantoor in Utrecht per 1 juni 2022 te beëindigen. Het centrale kantoor zal verhuisd worden naar het kantoor in Den Bosch.

Hoewel dit niet het primaire doel van het beleid was, heeft het afstoten van locaties wel een zeer aanzienlijke doelmatigheidswinst opgeleverd, zoals blijkt uit het rapport van PwC. Aandachtspunt is nog wel de reistijden van medewerkers en de kosten die dit met zich meebrengt. Anekdotisch wordt er in de interviews gesproken van medewerkers die vanuit Drachten of Medemblik naar Den Bosch moeten reizen, of medewerkers die al in achtereenvolgens Arnhem, Amsterdam en Utrecht hebben gewerkt. In positieve zin valt op de mate van bereidheid van medewerkers om deze afstanden te reizen voor het werk.

⁸⁶ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarverslag 2019

⁸⁷ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarplan 2020

⁸⁸ Verslag jaarplangesprek, november 2018

4.3 Informatievoorziening, ICT en privacy

4.3.1 Informatievoorziening en ICT

De ICT is volgens de geïnterviewden voor de uitvoering van de taken in het kader van de Wbtv en Wsnp op orde. Voor de Wsnp is in 2019 een nieuw digitaal portaal geïntroduceerd. Op het gebied van de interne bedrijfsvoering zijn ook enkele verbeteringen doorgevoerd, waaronder het implementeren van een nieuw boekhoudpakket in 2019. Op een aantal punten zijn de processen verder gedigitaliseerd. Zo is e-facturering ingevoerd, worden bankafschriften digitaal verwerkt en gaat er meer communicatie met advocaten via de mail.⁸⁹ Ook het piketproces is aangepakt. Was er in 2016 nog sprake van 'doordrukvelen in drie kleuren, handmatig ingevulde formulieren, stempels en enveloppen'⁹⁰ in 2020 is het proces geheel gedigitaliseerd.⁹¹ Legal Aid, ten slotte, heeft een naar eigen zeggen goed werkend digitaal systeem voor de planningen.

Echter de applicaties die het proces van toevoegingen ondersteunen zijn sterk verouderd. In 2019 heeft de eigenaar een extern bureau een technische analyse van het applicatielandschap laten uitvoeren.⁹² In dit rapport staat: "Het continuïteitsrisico voor het operationeel houden van het WRB-applicatielandschap binnen de hiervoor geschetste context is hoog. Dit geldt tevens voor de toekomstvastheid van de technologieën, gebruikt voor het belangrijkste deel van het landschap. Ook in het rapport van PwC (p. 22) wordt de kwetsbaarheid van de ICT beschreven: "De toegenomen beheerlasten voor bedrijfsapplicaties en technische upgrades worden verklaard door het verouderde applicatielandschap van de Raad, zoals de applicaties in het Wrb complex (Filenet/GRAS) en de Symagic piketapplicatie. Dit brengt stijgende lasten voor beheer en onderhoud met zich mee, welke in de evaluatieperiode en vooruitkijkend de ruimte verdringen voor vernieuwing. Naast stijgende lasten neemt ook de capaciteit en kennis van de externe leverancier af." Dit beeld wordt in de interviews bevestigd. Het advocatenportal kan niet werken met de rechtshulppakketten die nu worden ontwikkeld in het kader van de stelselvernieuwing, waardoor verschillende processen die eerder digitaal verliepen opnieuw handmatig moeten worden uitgevoerd zodra er gewerkt gaat worden met de rechtshulppakketten. Ook het uitvoeren van de herstelregelingen kinderopvangtoeslag (HKT) is technisch lastig en zelfs het verwerken van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie van der Meer waar de Raad in 2021 mee aan de slag is gegaan, is volgens de geïnterviewden een risico, terwijl het hier ogenschijnlijk om een eenvoudige wijziging gaat in de toekenning van punten per zaakscategorie.

⁸⁹ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarverslag 2019

⁹⁰ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarverslag 2016

⁹¹ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarverslag 2018

⁹² OMNEXT FIT TEST+ Raad voor Rechtsbijstand – Technische Analyse IT landschap WRB, 2019

Verschillende geïnterviewden geloven dat het wel degelijk mogelijk is om in de aanloop naar het nieuwe stelsel in 2025 al een aantal stappen te zetten (bijvoorbeeld door al met bepaalde modules aan de slag te gaan) om de systemen klaar te hebben voor de implementatie van het nieuwe stelsel. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar de techniek die voor de Wsnp en Wbtv taken wordt gebruikt. Het risico van wachten met vernieuwing tot het stelsel een duidelijke vorm heeft gekregen, is dat de applicaties niet op tijd klaar zijn om het nieuwe stelsel te kunnen gaan uitvoeren.

Op het moment van schrijven van deze evaluatie heeft de Raad al een i-strategie geformuleerd en wordt er op het ministerie gesproken over hoe ICT in het nieuwe stelsel moet gaan functioneren. Echter hierover is, blijkens de gevoerde gesprekken, nog geen overeenstemming binnen het departement. De vraag of er één architectuur moet komen waar alle partners in het stelsel gebruik van gaan maken, of dat iedere organisatie zelf een systeem moet gaan ontwikkelen, is nog niet beantwoord.

De stijgende lasten voor beheer en onderhoud betekenen ook steeds minder ruimte voor vernieuwing, waarmee een vicieuze cirkel ontstaat. In de prioritering van projecten en middelen heeft het ministerie er op verschillende momenten voor gekozen om andere projecten in de stelselvernieuwing voorrang te geven boven verdere digitalisering en investeringen in een toekomstbestendig applicatielandschap. Zo is een project genaamd "Quartz" verschillende malen uitgesteld, waardoor het mediationproces, dat hier onderdeel van uitmaakt, aan het eind van de evaluatieperiode nog steeds geheel op papier en per post ging. In het bestuurlijk overleg hebben opdrachtgever en eigenaar begin 2019 besloten om met investeringen in nieuwe ICT te wachten tot de contouren van het nieuwe stelsel duidelijk zijn.

Sinds 17 maart 2020 wordt er ook bij de Raad thuisgewerkt. Doordat veel medewerkers al voorzieningen hadden om op afstand te kunnen werken, was de omschakeling volgens de geïnterviewden snel geregeld. Dit betekende nog wel een financiële investering, zoals de ontwikkeling van automatiseringslasten in het rapport van PwC (p.22) toont.

4.3.2 Privacy

Sinds 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht. Uit de rapportage van PwC (p. 26) blijkt dat zo'n 13% van de organisatiekosten gerelateerd is aan de AVG, hetgeen door PwC gekwalificeerd wordt als 'hoog' in verhouding tot het totaal aan organisatiekosten. De Raad beheert evenwel veel gegevens, zowel van rechtzoekenden als van advocaten, mediators, bewindvoerders, tolken en vertalers via de verschillende registers. Gezien ook de grote gevoeligheid van deze informatie en de veelheid aan processen waarin de

gegevens verwerkt worden, is het goed te verantwoorden dat de Raad hier aanzienlijke capaciteit op heeft gezet. Hoewel het tot op heden niet heeft geleid tot incidenten, geven geïnterviewden wel aan dat er op dit punt kwetsbaarheden zijn, met name doordat de afhandeling van bepaalde zaken nog per post gaat waarbij poststukken zoek kunnen raken. Ook hier wordt verwezen naar de noodzaak tot investeringen in ICT.

4.4 Adaptatie- en innovatievermogen

De Raad heeft laten zien een adaptieve organisatie te zijn die ontwikkelingen in de maatschappij en bij het departement vertaalt naar de eigen werkwijze en organisatiestructuur. Er zijn in de periode 2016-2020 verschillende projecten en programma's om de dienstverlening van de Raad beter te laten aansluiten op de behoeften van burgers en professionals. Ook gaat de Raad aan de slag met de bestuurlijke opdrachten die hij krijgt vanuit het departement. Daarbij signaleren wij twee kwetsbaarheden.

Ten eerste is de kaderstelling niet altijd helder. Hoewel er in de afgelopen twee jaar op dit terrein een duidelijke positieve ontwikkeling is te zien, noemen we hier toch het ontbreken van een heldere kaderstelling bij grote opdrachten zoals het nemen van 'regie' in de eerstelijns rechtshulp. Het departement gaf daarbij noch een visie op regie mee, noch een beeld van hoe de keten als geheel vanuit het departement zou worden aangestuurd. Verschillende geïnterviewden geven aan dat ook recent bij het ontwikkelen van rechtshulppakketten het niet altijd duidelijk was hoe de taken tussen Raad en departement verdeeld waren, en wie op welk onderdeel aangesproken kon worden. Na het ontvlechten van de Raad en het Loket speelde bij de Raad de vraag of hij voldoende weet wat het departement heeft afgesproken met het Loket om zelf rolvast te kunnen opereren. De wettelijke taak en opdracht aan de Raad in de eerstelijns rechtshulp lijken bij de ontvlechting immers ongewijzigd gebleven. Uit de interviews blijkt overigens dat er aan het eind van de evaluatieperiode nog onduidelijkheid bestond over de verwachtingen van het departement op dit punt.

Ten tweede is het innovatiebudget van de Raad sinds 2019 geormerkt voor de stelselvernieuwing. De claim ligt er vooralsnog tot en met 2024. Hoewel het bedrag nog bij de Raad op de balans staat, is het aan de opdrachtgever te bepalen waaraan het zal worden uitgegeven. Er is geen innovatiebudget voor verbeteringen in de bedrijfsvoering of voor de *going concern* van de Wrb, Wbtv en Wsnp. Ook de subsidie voor apparaatskosten bevat geen afschrijvingscomponent om vervangingsinvesteringen van bijvoorbeeld het ICT-landschap te doen. Innovaties moeten uit onderuitputting van het begrotingsartikel op de begroting van het

departement worden bekostigd. Dit gaat onvermijdelijk ten koste van het innovatievermogen van de Raad als geheel.

4.5 Algeheel beeld doelmatigheid

De ontwikkelingen in doelmatigheid geven geen aanleiding tot zorg. Er is actief gestuurd op rechtmatige en efficiënte bedrijfsvoering. Er zijn in de periode 2016-2020 geen accountantsbevindingen geweest. De lasten zijn stabiel, waarbij de stijging van ICT voor een deel verklaard wordt uit het achterwege blijven van investeringen in afwachting van duidelijkheid omtrent het nieuwe stelsel. Als gevolg hiervan zijn er relatief hoge kosten verbonden aan het in de lucht houden van de bestaande systemen, in de wetenschap dat er binnen afzienbare tijd ook nog geïnvesteed moet gaan worden in een nieuw systeem. PwC wijst hier op een risico in de ontwikkeling van de doelmatigheid. Ook de meeste geïnterviewden vragen aandacht voor deze problematiek.

Een ander aandachtspunt dat door PwC wordt gesignaleerd is dat er in de afgelopen jaren naast de grote werkstromen met duidelijke 'output' indicatoren ook steeds meer voor het oog 'indirect' werk is gekomen. Uit de interviews blijkt dat het hier veelal gaat om beleidsmatige opdrachten die zeker ook een 'output' genereren. Echter doordat deze niet als zodanig zijn gedefinieerd, kan het beeld ontstaan dat de verhouding direct en indirect werk verschuift en er minder doelmatig wordt gewerkt. Voor een beter inzicht in de doelmatigheid zou het goed zijn om te onderzoeken of de 'output' van de Raad beter beschreven kan worden.

5 Ontwikkelingen in de governance

De instelling van de Raad voor Rechtsbijstand is vervat in de Wet op de rechtsbijstand (Artikelen 2-11). Deze wet bepaalt dat de Raad een eigen rechtspersoonlijkheid heeft, een bestuur en een raad van advies. De Raad voor Rechtsbijstand wordt aangestuurd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De Wrb bepaalt ook dat de Raad een afzonderlijke voorziening treft "die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation." Dit is de Stichting het Juridisch Loket. Naast het Loket onderhoudt de Raad relaties met een aantal belanghebbenden en afnemers of klanten die op verschillende manieren zijn geformaliseerd.

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de ontwikkelingen in het bestuur en de inrichting van de Raad, de aansturing vanuit het departement, de governance relatie met het Loket en de geformaliseerde relaties met belanghebbenden en klanten.

In de governance relatie met het departement wordt sinds 2017 onderscheid gemaakt tussen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze zijn in het relatiestatuuat voor de Raad als volgt beschreven:⁹³

De opdrachtgever: DG Rechtspleging en Rechtshandhaving

- is verantwoordelijk voor het verstrekken van een heldere (beleids-)opdracht
- is budgethouder
- stuurt en houdt toezicht op de uitvoering van afzonderlijke opdrachten die worden uitgevoerd door de opdrachtnemer.
- monitort van de voortgang en beoordeling van de (beleids-)prestaties van de opdrachtnemer

De opdrachtnemer: Raad voor Rechtsbijstand

- is verantwoordelijk voor een professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdracht en de bestendigheid van de interne organisatie
- voert een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering
- zorgt voor periodieke informatievoorziening over de uitvoering van opdrachten en de bedrijfsvoering

De eigenaar: (plaatsvervangend) secretaris-generaal

- is verantwoordelijk voor de continuïteit van de taakorganisatie door een gezonde balans te realiseren tussen taken van de taakorganisatie en beschikbaar budget
- houdt (pro)actief toezicht op de (kwaliteit van de) bedrijfsvoering van de opdrachtnemer en het algeheel functioneren.
- De taken zijn vastgelegd in het Mandaatbesluit eigenaarsrol pSG Ministerie van Justitie en Veiligheid (geldend van 08-12-2018 t/m heden). De portefeuille Raad voor Rechtsbijstand is na toetreding tot het sturingsmodel ondergebracht bij de pSG. Daarnaast is in het Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid vastgelegd wat de taken van de SG en pSG zijn.
- De eigenaar moet er ook op toezien dat het sturingsmodel goed werkt.

Kader 4 Rollen in de driehoek

⁹³ Relatiestatuuat Raad voor Rechtsbijstand, juli 2020 (geactualiseerd 2021)

5.1 Het bestuur

De Wet op de rechtsbijstand bepaalt dat het bestuur van de Raad bestaat uit ten hoogste drie leden, benoemd door de minister van JenV voor een termijn van maximaal vier jaar (en aansluitend ten hoogste tweemaal opnieuw herbenoemd voor maximaal vier jaar). In het Reglement Bestuur is bepaald dat de Raad één bestuurder heeft (sinds 1 april 2016). De bestuurder is de algemeen directeur van de Raad.

De wet bepaalt dat het bestuur verantwoordelijk is voor het organiseren en uitvoeren van rechtsbijstand en mediation, en het bevorderen van mediation. Naast een aantal specifieke taken in de uitvoering van de rechtsbijstand wordt hier de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige spreiding van rechtsbijstand en mediation in de ressorten genoemd.

Het Reglement Bestuur is in de periode 2016-2020 tweemaal gewijzigd in verband met de reorganisaties. Het Reglement beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de bestuurder op het terrein van de interne bedrijfsvoering, het vaststellen van de beleidsregels voor het beoordelen van toevoegingsaanvragen en -declaraties, het sturen op kwaliteit en ontwikkeling, het bewaken van de eenheid van de uitvoering, en het positioneren van de Raad in de samenleving.

In het Reglement zijn ook bepalingen opgenomen ten aanzien van de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de hoofden van de afdelingen, en is bepaald dat de bestuurder steeds een doorslaggevende stem heeft bij onderwerpen waarover de bestuurder en het managementteam gezamenlijk besluiten. In de mandaatregeling uit 2016 wordt managers, beschikkingshouders en medewerkers per wet en per type handeling mandaat verleend tot het nemen van besluiten. Het mandaatbesluit bij het Reglement Bestuur uit 2020 bepaalt dat bij 'afwezigheid of ontstentenis' van het bestuur de bevoegdheden op het terrein van het bestuur door de manager Bedrijfsvoering worden uitgeoefend.

5.1.1 Goed bestuur

De code goed bestuur voor uitvoeringsorganisaties wordt in het Reglement Bestuur als richtsnoer voor het handelen van het bestuur genoemd. Hierbij gaat het om de vraag of het bestuur voldoet aan de volgende kenmerken:

- Open en integer
- Legitiem
- Lerend
- Bereid tot verantwoording
- Bekend met wat er leeft in de maatschappij
- Behoorlijk tegen burgers
- Doelgericht en doelmatig

Bovenstaande kenmerken zijn deels terug te vinden in drie van de kernwaarden van de organisatie: 'toegankelijkheid', 'met vertrouwen' en 'de burger centraal'. Het bestuur stuurt op integriteit en legitimiteit van handelen, en op leren en reflectie. In deze evaluatie beschouwen we deze aspecten in het licht van de doeltreffendheid (hoofdstuk 3) en doelmatigheid (hoofdstuk 4) van de Raad als organisatie. Doelgerichtheid zien wij daarbij als een voorwaarde om effectief te kunnen zijn.

Zoals beschreven in 4.2.2 over de organisatieontwikkeling is een van de sporen in het beleid om de dienstverlening aan burgers te verbeteren geweest, het versterken van de kennisfunctie van de Raad. Het doel is om beter te weten wat er leeft in de samenleving en op welke manier een burger met een hulpvraag het beste kan worden geholpen. Behalve via het kenniscentrum wil de Raad ook signalen vanuit de reguliere werkprocessen binnenhalen en bundelen. "In 2020 is de Raad gestart met een signaleringsteam voor het breed ophalen van aanvragen en ontwikkelingen waarvan medewerkers vinden dat zij aandacht behoeven." Daarnaast is in de periode 2016-2020 het contact met burgers een belangrijk onderdeel van het competentie management geweest, bijvoorbeeld in het programma 'passend contact'.

5.1.2 Sturing op effectiviteit van de uitvoering

Zoals genoemd in het beoordelingskader, beoordelen we de doeltreffendheid van de governance onder andere langs het spoor van de rapporten "Verbeter de Werking" en "Werk aan Uitvoering – Fase 2".⁹⁴ In het tweede rapport is een groot aantal acties benoemd die tot duurzame verbetering van de uitvoering moeten leiden. Ze zijn verzameld onder 6 thema's:⁹⁵

1. Verbeteren dienstverlening
2. Versnellen digitale agenda
3. Opruimen en vernieuwing wet- en regelgeving
4. Intensiveren samenwerking en sturing binnen de driehoek
5. Vergroten statuut en aantrekkelijkheid van de uitvoering
6. Rol van de politiek

⁹⁴ ABDTOPConsult, Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017.
ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse "Ja, mi(t)s...", 2020

⁹⁵ Deze thematische indeling wordt ook gevolgd in Werk aan Uitvoering. Overheidsbrede Werkagenda voor de publieke dienstverlening, 2021

De Raad heeft laten zien dat het op alle punten acties heeft gehad of heeft lopen. Het verbeteren van dienstverlening juist ook voor mensen die minder redzaam zijn, zit in de organisatie verankerd. Met programma's als 'passend contact' heeft de Raad oog voor de taal en de toon waarmee burgers te woord worden gestaan. De websites, waaronder ook Rechtwijzer, zijn erop gericht de burger toegankelijke informatie te bieden. Via het Juridisch Loket kunnen burgers fysiek in contact zijn met rechtshulpverleners die de rechtzoekende ook kunnen helpen bij het invullen van formulieren of anderszins het vinden van de juiste ondersteuning bij een gepercipieerd juridisch probleem. Wel is een aandachtspunt, zoals besproken in paragraaf 4.3.1 de achterblijvende vernieuwing van de ICT waardoor de dienstverlening aan met name professionals onder druk staat.

De Raad agendeert ook knelpunten in de uitvoering bij het departement en draagt op die manier bij aan het vereenvoudigen van wet- en regelgeving. In de afgelopen periode is er een groeiend aandacht geweest voor de werking van de sturingsdriehoek en de manieren waarop de Raad een aantrekkelijke organisatie blijft om bij te werken. Gezien de lange dienstverbanden lijkt de Raad in dit laatste geslaagd. Ook maken mensen in toenemende aantallen de overstap van een departement naar de Raad, wat een indicatie mag zijn voor de statuur van het werken voor de Raad. Overigens is er ook mobiliteit geweest van de Raad naar het departement, waarmee er bij het departement kennis over de uitvoering is binnengehaald.

Bij punt 6, de rol van de politiek, ten slotte, wordt bedoeld op de manier waarop de uitvoering bijdraagt aan het vertrouwen tussen overheid en burger, bijvoorbeeld door het bieden van maatwerk. Ook dit heeft bij de Raad in toenemende mate aandacht gekregen. Het heeft in 2021 (d.w.z. buiten de evaluatieperiode) geleid tot een regeling (Ratz, Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid) die ervoor moet zorgen dat mensen niet 'tussen wal en schip' raken, omdat ze net niet binnen de bestaande kaders vallen maar evident wel in aanmerking zouden moeten komen voor rechtshulp. De Raad heeft ook een intern signaleringssysteem ingericht dat er voor zorgt dat individuele casuïstiek van rechtzoekenden binnen de Raad bijeen wordt gebracht om mogelijke knelpunten in (uitvoerings)regelgeving te signaleren. Geconcludeerd kan worden dat de Raad op al deze punten inspanningen heeft verricht en resultaten heeft geboekt.

5.2 Raad van Advies

In de Wet op de rechtsbijstand is vastgelegd dat de Raad voor Rechtsbijstand een Raad van Advies heeft (§ 3. Artikel 5) bestaand uit "ten hoogste vijf leden, die voor een periode van ten hoogste vier jaren worden benoemd. Zij kunnen na afloop van deze periode aansluitend eenmaal opnieuw worden herbenoemd voor een termijn

van ten hoogste vier jaren.” De wet bepaalt ook dat de minister van JenV de voorzitter aanwijst. De taken van de Raad van Advies worden in de wet als volgt beschreven (§ 3. Artikel 6):

1. De raad van advies ziet toe op de algemene gang van zaken in de raad en kan Onze Minister daarover adviseren.
2. Bij de vervulling van zijn taak richt de raad van advies zich naar het belang van de raad, waaronder het belang van de behoorlijke vervulling van de bij of krachtens de wet aan het bestuur opgedragen taken.
3. De raad van advies stelt bij reglement in ieder geval regels omtrent zijn werkwijze, procedures en besluitvorming.

Het reglement van de Raad van Advies wordt na uiterlijk vier jaar herzien. Voor de periode van deze Wettelijke Evaluatie zijn er twee reglementen:

1. Reglement vanaf de bestuurlijke centralisatie in 2009 tot 2017 (met wijzigingen in juli 2010 en mei 2012)
2. Het huidige reglement, in werking getreden op 1 januari 2017 (Staatscourant nr. 14606, december 2016).

De Raad van Advies kent enkele bijzonderheden ten opzichte van de meeste andere zbo's. Zo benoemt de minister de leden en stelt de minister ook de bezoldiging vast. Ook heeft de Raad van Advies in de periode 2016-2020 volgens het reglement een aantal toezichthoudende taken en kan hij advies uitbrengen aan de minister, zoals uit bovenstaande taakbeschrijving blijkt.

In de periode 2016-2020 heeft de Raad van Advies eenmaal gebruik gemaakt van zijn formele bevoegdheid de minister te adviseren. Dit betrof een advies om de fusie met het Loket door te zetten. Daarnaast zijn er geregeld informele contacten geweest tussen de Raad van Advies en het departement. In 2021, dus buiten de periode waar deze Wettelijke Evaluatie op ziet, heeft de Raad van Advies samen met de bestuurder op uitnodiging van de dgRR een visiestuk over het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand geschreven. De Raad van Advies heeft ook geïntervenieerd toen de bestuurder in 2019 terugtrad. In, volgens alle betrokkenen die wij gesproken hebben, snel en constructief overleg met de eigenaar is een interim-bestuurder aantrokken.

De Raad van Advies komt ten minste viermaal per jaar bijeen en heeft ten minste eens per jaar overleg met de ondernemingsraad. Volgens het reglement voert de Raad van Advies eenmaal per jaar overleg met het ministerie. Dit laatste blijkt in de praktijk niet altijd gebeurd. De verklaring hiervoor kan gezocht worden in de veranderde visie op de rol van de Raad van Advies als gevolg van de Kaderwet

Zelfstandige bestuursorganen, het sturingsmodel JenV⁹⁶ en de visie op toezicht die op basis hiervan geschreven zijn. Hierdoor is op dit moment een hybride situatie waarbij de Raad van Advies nog taken heeft die in de praktijk niet worden uitgevoerd. Naar aanleiding van een interne notitie hierover, is besloten dat de eigenaar bij de opdrachtverstrekking voor deze Wettelijke Evaluatie aandacht zou vragen voor de inrichting van de Raad van Advies. In hoofdstuk 6 gaan we hier nader op in.

5.3 Sturingsrelatie departement

In het kort

In de periode 2016-2020 zijn er, los van de personele wijzigingen, drie ontwikkelingen die van invloed zijn op de sturingsrelatie tussen departement en Raad:

- De introductie van het sturingsmodel JenV
- De inrichting van de programmadirectie "Redesign" bij het departement
- De afspraken over de relatie tussen de Raad en het Juridisch Loket

In de interviews wordt er vooral gesproken over drie periodes: de periode tot 2018 gekenmerkt door het oude sturingsmodel (tot 7 april 2017) en een programmadirectie bij de Raad, de periode van het nieuwe sturingsmodel en de programmadirectie "Redesign" bij het departement (2018- medio 2020), en de periode 2019-2020 waarin het programma in de lijn werd geplaatst, het opdrachtgeverschap weer bij DRb ligt en de Raad en het Loket ontvlecht zijn.

Aansturing tot april 2017

Tot april 2017 stuurt de dgRR de Raad aan als opdrachtgever/subsidieverstrekker. De Directeur Rechtsbestel (DRb) stuurt de kaderbrieven en voert de bestuurlijke overleggen. Ook opdrachten op het gebied van Wsnp, Wbtv Asiel/Legal Aid lopen via DRb. Er wordt met name gestuurd op de uitvoering: de implementatie en monitoring van (nieuwe) wet- en regelgeving, het doorontwikkelen van de interne processen en bedrijfsvoering.

⁹⁶ JenV Directie Eigenaarsadvisering, Sturingsmodel JenV, 2018, JenV Directie Eigenaarsadvisering, Visie op Toezicht, 2019

2017-2020 Sturingsmodel JenV en "Redesign"

Als onderdeel van het traject "JenV verandert" implementeert het ministerie in april 2017 bij 13 taakorganisaties, waaronder de Raad, het "sturingsmodel JenV".⁹⁷ Binnen dit model bestaan een 'reguliere' en 'convenient' variant. Gezien de financiële omvang van de Raad (> 10 miljoen) is hier het reguliere model van toepassing. Het nieuwe sturingsmodel scheidt inhoudelijk opdrachtgever (dgRR) van eigenaar (psg) (zie kader met rollen eigenaar, opdrachtgever, en opdrachtnemer). In het departement wordt de verwachting uitgesproken dat de invulling van de rollen zich in de komende jaren zal gaan ontwikkelen. De governance afspraken zijn in 2019 uitgewerkt in het Relatiestatuuut.

De frequentie waarop de Raad rapporteert aan het departement gaat omhoog (zie ook 4.1.2). Er komen jaarlijkse strategische sessies. Er zijn bestuurlijke overleggen op strategisch niveau en voor het operationeel niveau is vanuit de Directie Eigenaarsadviesing (DEA) een accountteam samengesteld waarin naast vertegenwoordiging vanuit eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ook de PIOFAH (met name FEZ) een plaats hebben gekregen. Er is geen geformaliseerd tactisch niveau.

In eerste instantie was de directeur Rechtsbestel de enige opdrachtgever, maar toen het programma "Redesign" in 2018 van start ging, werd ervoor gekozen de programmadirecteur op strategisch niveau opdrachtgever te laten zijn voor de stelselvernieuwing, terwijl DRb opdrachtgever bleef voor de *going concern* aangelegenheden.

Vanaf medio 2020

Het programma voor de stelselvernieuwing is in de lijn geplaatst onder de Directeur Rechtsbestel die gemandateerd opdrachtgever is voor alle wettelijke taken van de Raad. Dit is ook de directie waartoe de programmamanager stelselvernieuwing behoort die verantwoordelijk is voor de operationele aansturing. Tot 1 januari 2021 alleen voor de stelselvernieuwing, sinds die tijd voor beide. De opdrachtgever van de Raad heeft vanaf 1 januari 2020 ook de rol van subsidiebeschikker en opdrachtgever aan het Juridisch Loket op zich genomen. De wet is hiervoor nog niet aangepast. Het relatiestatuuut is in 2020 wel geüpdatet.

5.3.1 Eigenaar

Vanaf april 2017 is de pSG JenV eigenaar van de Raad, ondersteund door de Directie Eigenaarsadviesing (DEA). Via het accountteam van DEA wordt, zoals eerder aangegeven, ook de expertise van de verschillende bedrijfsvoeringsdirecties ingebracht. Continuïteit van de organisatie heeft in de jaarplangesprekken,

⁹⁷ JenV Directie Eigenaarsadviesing, Sturingsmodel JenV, 2018

tertaaloverleggen en jaargesprekken op strategisch niveau ruim aandacht gekregen. Met name zaken aangaande ICT, huisvesting, risicomangement, en het opvangen van fluctuaties in aantallen toevoegingen en financiering kwamen hier aan de orde. Uit de stukken blijkt dat er concrete verbetervoorstellen gedaan werden en afspraken zijn gemaakt. De jaarplannen vanaf 2016 bevatten al een risico-paragraaf, maar sinds 2019 is risicomangement als bijlage bij de tertaalrapportages gevoegd. Het model is daarmee al sterk verbeterd. In 2020 heeft JenV een nieuw model voor risicomangement ingevoerd en dit is ook bij de Raad in 2020 geïmplementeerd.

Toezicht geschiedt volgens de "Visie op toezicht" die JenV in 2019 heeft geformuleerd. In 2020 zijn er aanvullende afspraken gemaakt tussen JenV, de Raad en de Raad van Advies om laatstgenoemde meer in de rol van adviseur en minder als toezichthouder te benutten. (zie ook paragraaf 5.2 Raad van Advies).

In de loop van de periode 2017-2020 gaat de eigenaar meer invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid als hoeder van het sturingsmodel zelf. Daarbij hoort ook het oppakken van signalen die mogelijk niet direct het domein van de eigenaar treffen maar die ergens in de driehoek opgepakt moeten worden. Daarbij kan de eigenaar ook een verbindende rol op zich nemen.

5.3.2 Opdrachtgevers

De dgRR is in de beleving van de meeste geïnterviewden de enige opdrachtgever aan de Raad, hoewel er voor Asiel/Legal Aid opdrachten zijn vanuit DG Migratie en de minister van Justitie verantwoordelijk is voor de Wet tolken en vertalers. Ook zijn er vragen vanuit andere ministeries, zoals een 'Quick scan' naar een betere aansluiting tussen het wettelijke en minnelijke traject in de schuldsanering in de context van de Brede Schuldenaanpak van SZW, of een subsidieregeling voor rechtsbijstand Kinderopvangtoeslag vanuit het ministerie van Financiën. Deze opdrachten en de financiële middelen lopen altijd via dgRR. Er is in die zin dus sprake van coördinerende opdrachtgeverschap. Er is geen opdrachtgeversoverleg en geen formele beschrijving van de manier waarop opdrachten binnenkomen en worden getoetst.

Directeur DRb is op dit moment gemandateerd opdrachtgever. De dgRR heeft onregelmatig, informeel persoonlijk overleg met de bestuurder van de Raad en neemt deel aan de strategische sessies. DRb voert de bestuurlijke overleggen en onderhoudt (inter)departementaal de contacten met andere opdrachtgevers, zoals DG Migratie en het ministerie van Financiën bij de subsidieregeling in het kader van de rechtsbijstand gedupeerden Kinderopvangtoeslag. Op het terrein van de stelselvernieuwing is de dg, gezien de dynamiek, nauwer betrokken dan op de andere onderwerpen. Op operationeel niveau wordt de manager stelselvernieuwing

bijgestaan door twee beleidsmedewerkers in het accountteam: één voor de stelselvernieuwing, en één voor *going concern*.

In periode 2016-2020 is er een ontwikkeling in de mate waarin de opdrachtgever opdrachten heeft verstrekt. In het verleden werden er formeel en informeel opdrachten verstrekt waarbij er niet altijd heldere kaders waren en geen afspraken waren gemaakt over middelen. Sinds 2020 wordt dit strakker geregeld d.m.v. opdrachtbrieven in aanvulling op het jaarplan, zoals bijvoorbeeld bij de opdracht om een nieuw standaard consult voor ontboden verdachten bij een OM-strafbeschikking in te regelen.

Het dubbele opdrachtgeverschap in periode 2018-2020 wordt door de geïnterviewden als een minder effectieve aansturing gezien. In de praktijk lag er veel van het opdrachtgeverschap bij de directeur stelselvernieuwing. Dit heeft als risico dat andere taken van de Raad en de *going concern* op de achtergrond raken. In het Relatiestatuuat van 2020 is in een bijlage ook de governance tussen departement en Raad beschreven voor het programma stelselvernieuwing. Daarmee is meer duidelijkheid gekomen over de verdeling van rollen en taken tussen Raad en departement, maar ook tussen die van de directeur Rechtsbestel en de manager stelselvernieuwing.

5.3.3 Opdrachtnemer

De opdrachtnemer heeft in de rolbeschrijving vooral uitvoerende taken: op een goed wijze uitvoering geven aan de opdracht, rapporteren over de uitvoering en het voeren van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering. De geïnterviewden geven zonder uitzondering aan dat voor een goede uitvoering van belang is dat de opdrachtnemer ook duidelijkheid vraagt omtrent de aard, omvang en passendheid van opdrachten en de kaders, en duidelijkheid geeft over wat hij wel en niet kan, en waar mogelijk extra middelen voor nodig zijn. Er ligt een taak in de driehoek om gezamenlijk besluiten te nemen over bijvoorbeeld de prioritering van opdrachten.

De opdrachtnemer heeft zich op dit punt ontwikkeld. Het beeld dat uit de gesprekken komt over het begin van de evaluatieperiode is dat van een Raad die zich bijzonder verantwoordelijk achtte voor de werking van het stelsel, ondersteund door de tekst van de wet. De cultuur die dit met zich meebracht was er een waarin de Raad alle problemen zelf moest oplossen. De Raad is in toenemende mate scherper geworden op de briefing en debriefing bij opdrachten, spreekt eigenaar en opdrachtgever nu aan op hun rol, en stelt ook zelf wanneer dit nodig is voorwaarden bij het uitvoeren van opdrachten. Tegelijkertijd heeft de Raad ook geleerd meer verantwoordelijkheid bij het departement te laten, en sturing door het departement te accepteren.

Voor alle rollen in de sturingsdriehoek zien we een emancipatie in de loop van de jaren. Het beeld in 2016 zoals dat uit de stukken en gesprekken rijst, is dat de Raad een globale beleidsopgave als opdracht kreeg, waarbij hij zelf voorstellen moest doen voor de concrete opdrachten die daaruit volgden en de aanpak die passend was. De Raad zelf lijkt de eigen rol als 'zelfstandig' bestuursorgaan toen nog wel sterk ingevuld te hebben als niet alleen onafhankelijk in het nemen van besluiten richting burger, maar ook zelfstandig in de manier waarop hij vorm geeft aan de uitvoering van opdrachten, en zelfstandig verantwoordelijk voor de goede werking van het stelsel. Dit betekende dat de Raad eerst vooral probeerde zelf alle problemen op te lossen. Als opdrachtnemer toetste hij toen in mindere mate wat de opdrachtgever concreet verwachtte en of de rollen en verantwoordelijkheden die hij zich toebedeelde wel op die manier beoogd waren.

De opdrachtnemer heeft anno 2020 een pro-actievere rol genomen bij het aannemen van opdrachten en vraagt nu om heldere kaders en duidelijkheid omtrent de beschikbare middelen. Ook betreft de opdrachtnemer eigenaar en opdrachtgever bij het prioriteren van opdrachten. Een stevige opdrachtnemer geeft op deze manier ook de eigenaar en opdrachtgever ruimte om hun rol te spelen. De eigenaar heeft zijn taken niet gedelegeerd maar heeft wel ondersteuning georganiseerd in de vorm van de Directie Eigenaarsadvisering, conform het advies in het rapport "Verbeter de werking".⁹⁸

De invulling van de rol van opdrachtgever is het meest aan verandering onderhevig geweest, niet alleen in personele bezetting maar ook in de positie in het departement en in de manier waarop de opdrachtgever de eigen rol heeft ingevuld. De directeur van de Directie Rechtsbestel (DRb) is gemandateerd opdrachtgever, maar de directeur-generaal heeft regelmatig informeel contact met de bestuurder van de Raad en laat zich informeren over belangrijke ontwikkelingen. Aandachtspunt is nog wel het formuleren van een heldere lijn over hoe opdrachten van buiten DRb bij de Raad terecht komen. In de interviews bleek hier onduidelijkheid over te bestaan, met name over de manier waarop dit bij het departement georganiseerd is. Het coördinerend opdrachtgeverschap waarvan de facto sprake is, zou ingericht kunnen worden op een manier die voor partijen herkenbaar is.

Wij signaleren hier enkele punten waarop de werking van de driehoek nog verder versterkt zou kunnen worden. Het eerste punt betreft helderheid over de rol van de opdrachtgever in de keten. De opdrachtgever aan de Raad is ook de stelselverantwoordelijke, en als zodanig bepaalt hij hoe de keten van betrokken organisaties moet worden aangestuurd. Doordat er onduidelijkheid is over de rolinvulling van het departement in de keten en de rol die de Raad geacht wordt te

⁹⁸ ABDTOPConsult, Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017.

nemen, is het voor de Raad niet altijd goed te bepalen wat hij van het departement kan verwachten, waar hij naar het departement kan verwijzen, en wanneer hij zelf moet acteren. De betrokkenheid en het verantwoordelijkheidsgevoel van de Raad maken dat hij moeilijk loslaat als hij niet zeker weet dat een ander positie pakt. De betrokkenheid van de Raad bij de maatschappelijke opgave is een kwaliteit waar niet aan getornd hoeft te worden. Wel zou een duidelijker beschrijving van de rol van het departement de Raad helpen de eigen rol in de keten zuiver te spelen.

Verwant hieraan is de grote inzet die de ontwikkelingen rondom de stelselvernieuwing vragen van de Raad, niet alleen in menskracht maar ook in middelen. Beschikbare middelen voor innovatie zijn de afgelopen jaren grotendeels ingezet ten behoeve van de stelselvernieuwing. Andere innovaties werden hierdoor uitgesteld. Zo is het project om de aanvragen voor mediation te digitaliseren meerdere malen 'on hold' gezet. Aan het eind van de evaluatieperiode gingen alle werkprocessen voor mediation nog steeds per post, wat niet efficiënt of doelmatig is en leidt tot klachten onder de professionals. De eigenaar zou hier een steviger rol kunnen pakken vanuit de verantwoordelijkheid ook voor het innovatievermogen van de Raad.⁹⁹

Niet alleen voor mediation is de ICT-vernieuwing uitgesteld. Voor het gehele toevoegingenproces kampt de Raad met een verouderd ICT-landschap.¹⁰⁰ Investerings om het oude systeem in de lucht te houden zijn niet duurzaam (zie ook het rapport van PwC). Het wachten op de contouren van een nieuw stelsel heeft het risico in zich dat het niet klaar is wanneer de nieuwe wet van kracht wordt. Verschillende geïnterviewden hebben aangegeven dat het wel degelijk mogelijk is om nu al stappen te zetten naar een nieuw systeem, en dat dit ook nodig is om op tijd klaar te zijn. Hoewel het onderwerp geregeld is geagendeerd, is hier in de periode tot eind 2020 nog geen voortgang zichtbaar. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er op het departement wel gesproken wordt over de ICT architectuur bij het nieuwe stelsel, maar dat er nog geen keuze is gemaakt. De opgavegerichte werkwijze betekent dat er lang onduidelijkheid blijft over hoe het nieuwe stelsel eruit gaat zien, en dat is begrijpelijk. Dit hoort bij de aanpak, die op zich passend lijkt bij het vraagstuk. Echter, dit vraagt niet alleen bij de Raad zelf maar ook bij het departement om een visie op en een plan voor de vraag hoe de uitvoering er ook technisch klaar voor is als het nieuwe stelsel van start gaat.

Zoals we in hoofdstuk 3 al constateerden, is de impact van de perspectiefwissel van dienstverlening naar burger centraal niet te onderschatten. Daarbij komt ook nog de nieuwe techniek van het verwerken van aanvragen. Op dit moment betekent de implementatie van de eerste rechtshulp pakketten al dat wat voorheen

⁹⁹ Zie ook ABDTOPConsult, Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, 2017.

¹⁰⁰ OMNEXT FIT TEST+ Raad voor Rechtsbijstand – Technische Analyse IT landschap WRB, 2019

geautomatiseerd ging, straks weer handmatig gaat, omdat het systeem het niet aankan. De opdrachtgever heeft als subsidieverstrekker en verantwoordelijke voor de opdracht een belangrijke rol, en als verantwoordelijke voor het stelsel heeft hij ook een groot belang bij technische uitvoerbaarheid. De eigenaar heeft hier een faciliterende rol. Hij moet ervoor zorgen dat de Raad straks zijn nieuwe taak kan uitoefenen, en bij innovaties en professionalisering een – in de woorden van “Verbeter de werking” een “prikkelende en soms initiërende rol” spelen. Bijna alle geïnterviewden zien dit als het voornaamste aandachtspunt. Hier wordt soms de zorg bij uitgesproken dat het onderwerp tussen de opdrachtgever en de eigenaar in blijft hangen. Het zou goed zijn als dit in de driehoek een casus kan zijn waarin ieder zijn rol ten volste benut om een versnelling te realiseren.

Ten slotte denken wij dat de toezichthoudende rol van de eigenaar verder geconcretiseerd kan worden. De (financiële) jaarverslagen en een vijfjaarlijkse Wettelijke Evaluatie geven mogelijk onvoldoende handvatten om op een goede manier invulling te geven aan het toezicht. Het rapport Verbeter de werking signaleert dit in zijn algemeenheid als risico nu bij veel zbo’s de Raad van Toezicht is verdwenen: “De praktijk leert dat het risico bestaat dat hierdoor het toezicht op de uitvoering versmalt. Ook voor dit aspect geldt dat het nodig is om via de invulling van het interne toezicht de werking van het model op niveau te houden.” De eigenaar zou kunnen overwegen met enige regelmaat een (internationale) audit of visitatie te laten uitvoeren op het brede functioneren van de Raad, ook met het oog op mogelijke verbeteringen in de doelmatigheid.

5.4 Governance-relatie met het Juridisch Loket

Bij het inrichting van het Juridisch Loket is gekozen voor een stichtingsvorm¹⁰¹ met de Raad als enige subsidiebeschikker. Daarmee is het subsidiemiddel het sturingsmechanisme. De Raad heeft in 2013 een subsidieregeling vastgesteld met daarin subsidievoorschriften (sindsdien ongewijzigd), waaronder eisen aan de Planning & Control cyclus. Ook is hierin opgenomen dat de Raad jaarlijks “beleidsmatige en budgettaire kaders” verstrekt aan het Loket en dat het Loket bij de subsidieaanvraag een “activiteitenplan” voegt. Bij de subsidievaststelling moet naast een financiële verantwoording ook een activiteitenverslag worden gevoegd. Bij het niet nakomen van verplichtingen, kan de Raad het Loket korten op de subsidie. Noch in de wet noch in de subsidieregeling staat beschreven hoe de rol van de Raad als enige subsidiebeschikker en opdrachtgever verder geformaliseerd wordt. Ook zijn er geen bepalingen opgenomen over het handelen in het geval van onenigheid tussen Raad en Loket ten aanzien van de subsidiebeschikking en de rol die het

¹⁰¹ Dit gaat in tegen het advies van de Raad van State die zegt dat de overheid er niet voor is om stichtingen in het leven te roepen. Argumenten vóór de stichtingsvorm staan ook in kamerstuk 30-436, nr. 4 (2005-2006).

departement hier zou kunnen hebben. Over 2015 en 2016 is er sprake van bezwaar over de subsidiebeschikking¹⁰² en heeft het Loket zich zelfs tot de rechter gewend. Het departement had hier geen rol in. Het departement heeft wel indirect een sturende rol als opdrachtgever aan de Raad, en de Raad krijgt ook enkele malen de opdracht om de sturing op het Loket te versterken of de samenwerking te verbeteren.

Zoals eerder beschreven in een rapport van ABDTOPConsult heeft het Juridisch Loket zich in de periode tot 2018 sterk onafhankelijk opgesteld.¹⁰³ Het is de Raad en het Loket niet gelukt om in gezamenlijk overleg te komen tot werkbare afspraken over de Planning & Control cyclus, ook niet in de periode na het rapport. Ook de samenvoeging van Raad en Loket is niet tot stand gekomen. Hoewel dit een aanbeveling was uit het rapport Wolfsen die in de kabinetsreactie werd overgenomen, en die later werd bekrachtigd in het regeerakkoord van 2017 heeft de minister besloten hier opnieuw naar te kijken als het nieuwe stelsel vorm gekregen heeft.

Zoals in 2.2.5 al genoemd, is in juridische zin de Raad op het moment van schrijven nog steeds opdrachtgever van het Juridisch Loket, maar is per 1 januari 2019 deze rol in de praktijk overgegaan naar het ministerie van JenV. Sinds 2020 is JenV ook de subsidieverstrekker. Deze financiële en juridische ontvlechting betreft een tijdelijke constructie "voor de duur van de transitieperiode" tot duidelijk is hoe de eerste lijn in het nieuwe stelsel eruitziet en welke rol het Loket daarin gaat spelen. In het Afsprakenkader (ook wel het "Herenakkoord" genoemd) is niet geregeld welke taken of verantwoordelijkheden, anders dan de opdrachtgevende en subsidieverstrekende rol, er bij de Raad worden weggenomen. Met andere woorden, hoewel de Raad niet meer over het Loket gaat, lijken de verantwoordelijkheden ten aanzien van de regie op de eerste lijn en de aansluiting op de tweede lijn zoals in het Regeerakkoord beschreven ongewijzigd gebleven. Sinds 2020 zijn er meerdere gesprekken geweest over de verdeling van taken. Uit de gesprekken komt naar voren dat er daarbij wel vooruitgebleekt is op hoe de taken in het nieuwe stelsel belegd kunnen gaan worden, maar er lijken geen afspraken gemaakt over de verdeling van taken nu. Ook zijn in 2020 en 2021 onder leiding van Hans van der Vlist gesprekken gevoerd over rollen en verantwoordelijkheden van de Raad en het Loket in het nieuwe stelsel. Volgens verschillende geïnterviewden is de stand van zaken in oktober 2021 dat het Loket nu een visie op zijn eigen toekomstige dienstverlening gaat maken.

De Raad zelf heeft wel aandachtspunten geuit bij deze tijdelijke constructie. In het jaarplangesprek voor 2021 constateerde de Raad dat voor de eigen opdracht nauwe

¹⁰² Verslag jaarplangesprek 2018

¹⁰³ ABDTOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017

samenwerking met het Loket cruciaal is, maar dat nu te weinig duidelijk is voor de Raad wat het departement aan het Loket vraagt. “De RvR [Raad voor Rechtsbijstand] zou graag willen weten welke opdrachten gegeven wordt vanuit het ministerie aan HJL [het Juridisch Loket]. Dat is niet inzichtelijk voor de Raad.”

De samenwerking tussen Raad en Loket is in de periode 2016-2019 niet alleen op bestuurlijk niveau moeizaam, maar ook lager in de organisatie. Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers van het Loket regelmatig het gevoel hebben gehad dat de Raad niet de expertise had om zich te bemoeien met hun werk, terwijl er bij de Raad wel de opdracht en verantwoordelijkheid gevoeld werd om dit te doen, zoals ook zou blijken uit de beschrijving van de regierol van de Raad waarin gesteld wordt dat de Raad “in belangrijke mate bepaalt welke rechtsbijstand in de eerste lijn wordt geboden en welke geschillen toevoegwaardig zijn.” De geïnterviewden verwachten dat een verbetering van de relatie op bestuurlijk niveau ook zal leiden tot betere samenwerking elders in de organisatie.

5.5 Relaties met klanten en belanghebbenden

De Raad heeft verschillende vormen van georganiseerd contact met klanten en andere belanghebbenden. Voor de periode 2016-2020 is hier geen gestructureerd overzicht van.

Voor het opstellen van beleidsregels en inschrijvingsvoorwaarden is er intensief overleg met de georganiseerde vertegenwoordigers van de professionals zoals de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Mediatorsfederatie Nederland (MfN). Met deze twee partijen participeert de Raad ook in diverse werkgroepen in het kader van de stelselvernieuwing, bijvoorbeeld over de rechtshulppakketten. Hier sluiten ook partijen als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Sociaal Werk Nederland (SWN) aan.

In de diverse adviescommissies, klantenraden, klachtencommissies, communities, etc. hebben experts uit de praktijk en de wetenschap zitting. De burger zelf is nog niet betrokken, al is er in 2020 wel een plan voor een burgerpanel opgesteld.¹⁰⁴ Een speciale plaats wordt ingenomen door het kenniscentrum van de Raad dat op een aantal terreinen de verbinding legt met (internationale) ontwikkelingen in de wetenschap en de maatschappij, en contacten heeft met andere kenniscentra zoals het CBS, WODC, etc.

¹⁰⁴ Raad voor Rechtsbijstand, Jaarstukken 2020

6 Thema's

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in de opdracht speciale aandacht gevraagd voor een tweetal zaken, te weten de gewenste relatie van de Raad met het Juridisch Loket en de inrichting van de Raad van Advies. Voor een goed begrip van relatie tussen de Raad en het Loket staan we eerst stil bij het toekomstig perspectief op de stelselherziening en de rollen in de keten.

6.1 Toekomstig perspectief

Deze evaluatie betreft de Raad voor Rechtsbijstand, niet het beleid of de ontwikkelingen in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Wij constateren evenwel dat voor een goede beoordeling van de doeltreffendheid van de Raad de doelen niet op alle onderdelen helder genoeg waren (Hoofdstuk 3). In deze paragraaf gaan wij nader in op de onduidelijkheid over de vraag welke plaats aan de Raad in de keten is toebedeeld in een periode waarin er gewerkt wordt aan een nieuw stelsel en een nieuwe wet en waarbij gekozen is om de praktijk eventueel voor enige tijd op punten te laten afwijken van de wet. Daarbij zijn er ook verwijzingen naar ontwikkelingen van na 2020 en blikken we op punten verder vooruit.

In de stelselvernieuwing komen twee ambities samen. De eerste gaat over de kanteling van het perspectief: niet het organiseren van rechtsbijstand bij juridische problemen staat meer centraal, maar het ondersteunen van burgers bij gepercipieerde juridische problemen. De vraag is steeds waarmee de burger het beste geholpen is. Dit betekent een verbreding van het vraagstuk: niet alleen juridische maar ook sociale, financiële en psychische problemen kunnen aan de orde zijn. Daarbij is ook de wens om het probleem in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen, te de-escaleren, en het accent te verschuiven van de tweede naar de eerste of nulde lijn. Dit, vanuit de overtuiging dat de gang naar de rechter soms nodig is, maar het voor de burger over het algemeen verkieslijker is om het niet zover te hoeven laten komen.

De tweede ambitie is om met de partijen in het veld samen tot het beantwoorden van deze vraag te komen. Niet het departement maakt een analyse en schrijft een wet, maar de betrokken partijen verzamelen zich rond de opgave en gaan met elkaar in de praktijk onderzoeken wat er nodig is om de burger het beste te helpen.¹⁰⁵ Werkgroepen konden door de Raad of het departement geïnitieerd worden, maar er is ook een subsidieregeling gekomen waar

¹⁰⁵ Zie ook NSOB De *opgave* aan tafel, 2020

(samenwerkingsverbanden van) organisaties op konden inschrijven. Hieruit zijn pilots en experimenten voortgekomen (die op het moment van schrijven nog lopen) die input moeten gaan geven voor het nieuwe stelsel. In dit kader heeft de Raad ook samen met de ketenpartijen gewerkt aan oplossingsroutes. Hierbij heeft de Raad met partijen afgesproken dat de producten de status hebben van advies aan JenV, die bepaalt of ze worden geïmplementeerd.

Bij de kanteling van perspectief rijst allereerst de vraag welke behoefte er leeft bij burgers. Met andere woorden: wat is in de perceptie van mensen een juridisch probleem waarvoor zij zich tot een (overheids)instantie richten? In het antwoord op deze vraag ligt besloten wie er betrokken zijn bij het beantwoorden aan de behoefte. Alle partijen lijken het erover eens dat dit een verbreding betekent van het juridische en justitiële naar het sociale domein, in elk geval op stelselniveau en in de samenwerking in de keten en met andere belanghebbenden. In de pilots en experimenten is dit duidelijk te zien.¹⁰⁶ Toch is er op beleidsniveau in de afgelopen jaren nog geen verbreding zichtbaar geworden.

Naast de vraag wat deze verbreding moet inhouden voor het departement als stelselverantwoordelijke, is er ook de vraag wat dit heeft betekend voor de opdracht aan de Raad en dus ook voor de plaats van de Raad in de keten. Moest de Raad zich zuiver richten op de tweedelijns rechtsbijstand of is ook de opdracht blijven bestaan om regie te hebben op de eerstelijns rechtsbijstand, en om toegang tot het recht te bevorderen? In de gesprekken blijkt onduidelijkheid te bestaan in hoeverre de praktijk hier nog de wettelijke taak moet volgen. Als de Raad nu of in de toekomst een bredere oriëntatie heeft dan alleen de tweedelijns rechtsbijstand, dan zou het goed zijn om het opdrachtgeverschap daarop aan te passen. Bij een aanpassing als deze heeft ook de eigenaar een rol in de interdepartementale samenwerking.

De tweede vraag die opkomt bij de kanteling van het perspectief is welke route of welk kanaal de burger kiest. "Iedere deur is goed" is vanuit het perspectief van de burger wenselijk, maar achter die deuren zit een groot netwerk aan partijen die elkaar moeten vinden. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de vraag welk aandeel in omvang het Juridisch Loket op dit moment inneemt in de eerste lijn niet te beantwoorden is, omdat niet duidelijk is hoe het domein van de eerste lijn is afgebakend en wie dan de spelers zijn. Zijn dit naast advocaten en wetswinkels ook verzekeraars, sociaal raadslieden, bewindvoerders, werkgevers, en stichtingen zoals Vluchtelingenwerk?

Over de vraag welk aandeel het Loket inhoudelijk heeft of moet gaan hebben in het nieuwe stelsel bestaat ook onduidelijkheid. De opdracht aan de Raad om te zorgen voor één of meerdere voorzieningen voor rechtshulp is een wezenlijk andere dan de

¹⁰⁶ Zie voor een overzicht de appendix bij kst 31-753 nr. 225, de vierde voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer

opdracht regie te voeren op het hele domein van de eerste lijn. Is die opdracht niet te breed gezien de instrumenten waarover de Raad beschikt? Ook als de opdracht aan de Raad in het nieuwe stelsel wordt om bij te dragen aan in plaats van regie te voeren op goede toegang tot het recht, is het wenselijk dat hier doelen en een passend instrumentarium vastgesteld worden waar het antwoord op bovenstaande vragen leidend in zullen zijn. In dit licht wordt dan ook de gewenste relatie met het Juridisch Loket gezien.

6.2 Relatie met het Juridisch Loket

Bij de vraag hoe de governance tussen het ministerie en de Raad voor Rechtsbijstand en de Stichting het Juridisch Loket zich heeft ontwikkeld in de afgelopen evaluatieperiode, nemen we als vertrekpunt het rapport Van der Vlist.¹⁰⁷ Hieruit kwam naar voren dat het Loket zich in de periode tot 2017 niet zondermeer liet sturen door de Raad voor Rechtsbijstand: "de Raad krijgt onvoldoende grip op de volledig gesubsidieerde, maar autonoom optredende monopolist en het Loket ontbeert heldere kaders, voelt zich niet serieus genomen door de Raad en benadrukt het belang van zijn onafhankelijkheid."¹⁰⁸ Doordat er geen gedeelde visie is op het stelsel en doordat er "op stelselniveau onvoldoende helder gemaakt [is] waarop de regierol [van de Raad] precies ziet en welke rol het Ministerie zelf heeft in het stelsel", kan de Raad hierbij ook niet terugvallen op gedeelde afspraken. De Raad wil de samenvoeging met het Loket realiseren, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op het rapport Wolfsen en daarna bevestigd in het regeerakkoord uit 2017. Het Loket verzet zich hiertegen, omdat het voor hem van belang is dat burgers weten dat "de instantie die hen helpt [...] op geen enkele wijze is verbonden met de overheid."¹⁰⁹ De getrapte subsidiestructuur is daarbij voor het Loket van belang. Toch is er voor gekozen om in 2019 juist die getrapte subsidiestructuur los te laten en het Loket voorlopig direct onder het departement te brengen. De relatie tussen de Raad en het Loket is inmiddels sterk verbeterd. Afgaand op de gesprekken lijken hieraan toch vooral de personele wisselingen bij zowel Raad als Loket debet te zijn.

De contourenbrief van 9 november 2018¹¹⁰ heeft meer duidelijkheid gegeven omtrent de visie op het stelsel. In deze visie dient de dienstverlening van het Juridisch Loket te worden uitgebreid met een sterkere nulde lijn en advies voor alle inkomensgroepen. Er komen "zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies. Iedereen, ongeacht het inkomen, moet daar gemakkelijk terecht kunnen". Welke inrichting en organisatievorm hierbij

¹⁰⁷ ABDTOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Kst 31-753, nr. 155

passen, moet nog worden uitgewerkt. Op het gebied van de eerste lijn (en ook in de nulde lijn) zullen er altijd ook andere spelers moeten zijn, en veel van die partijen kunnen noch door de Raad noch door het departement gestuurd worden. Hier zal klaarheid gegeven moeten worden vanuit welke verantwoordelijkheid en met welk doel welke inspanningen de Raad moet leveren, waar het departement aan zet is, en waar ook andere partijen, zoals het Loket, in stelling dienen te worden gebracht. Ook dient bepaald te worden vanuit welke onderbouwing het Loket als stichting mogelijk een bijzondere positie krijgt in het hele veld van aanbieders. Daarbij gaat het om de financieringsrelatie maar ook – zoals nu voorzien – als aanbieder van het zogenaamde diagnose-instrument dat de burger naar de beste oplossingsroute voor zijn probleem moet leiden. Tenslotte zullen er afspraken moeten komen over de samenwerking tussen het Loket en de Raad. Als de Raad verantwoordelijkheden blijft houden op het terrein van de eerste lijn, dan moet hij die verantwoordelijkheid ook kunnen uitoefenen. Die duidelijkheid betreft niet alleen de toekomst maar ook het heden.

Uit de interviews blijkt dat er veel gesproken wordt over hoe idealiter taken belegd worden en partijen hun rol spelen, maar dat er bij verschillende partijen twijfel is of dit wel realistisch is gegeven de huidige situatie. Het Loket heeft een moeilijke periode achter de rug. In de gesprekken komen signalen naar voren dat het Loket op dit moment nog kampt met financiële en organisatorische problemen waardoor de dienstverlening nog beperkingen kent. Op het moment van schrijven wordt er een nieuwe directeur gezocht. Voor de Raad is het moeilijk om taken los te laten zolang dit formeel nog de eigen wettelijke taken betreft en niet duidelijk is of deze wel goed door anderen kunnen worden opgepakt. Dat geldt voor de nuldelijns dienstverlening maar zeker ook voor de eerste lijn. Voor de relatie tussen de Raad en het Loket is van groot belang niet alleen te kijken naar de rollen in het nieuwe stelsel, maar ook af te stemmen wat er op dit moment van partijen verwacht kan worden en hoe daarin samen opgetrokken kan worden.

In het verleden was er geen escalatiepad ingericht in het geval van onenigheid tussen de Raad en het Loket. De subsidieregeling en –voorwaarden waren eenzijdig bepaald. Het was niet duidelijk wanneer het departement aan zet moest komen, daardoor hebben kwesties lang tussen de Raad en het Loket in gehangen. Dat het departement als opdrachtgever en subsidieverstrekker aan de Raad uiteindelijk heeft ingegrepen is passend, maar het was misschien beter geweest als hier eerder al afspraken over waren gemaakt. Ook zou het goed zijn afspraken te maken over de samenwerking en vooral ook de informatiedeling nu, zelfs al is gedeeld dat dit een tijdelijke constructie is. Een suggestie uit het visiedocument van de Raad en de Raad van Advies is een personele unie tussen de Raad van Advies van de Raad voor Rechtsbijstand en de Raad van Toezicht van het Juridisch Loket. Overlap in de bezetting van beide Raden zal, zo is de gedachte, borgen dat de organisaties van elkaar weten wat er speelt. Op het moment van schrijven van deze evaluatie is er

een maandelijks bestuurlijk overleg met de Raad en het Loket samen en met de Raad, het Loket en het departement. Wij vragen ons af of er in aanvulling hierop, nog meer georganiseerd moet worden.

6.3 Inrichting Raad van Advies

De Raad van Advies bij de Raad voor Rechtsbijstand kent een wettelijke basis in de Wrb. Op dit moment benoemt de minister de leden en stelt hij de bezoldiging vast. De Raad van Advies kan volgens de wet en het eigen Reglement de minister gevraagd en ongevraagd adviseren. Artikel 10, 1 uit het Reglement luidt:

“De raad van advies staat de minister van Veiligheid en Justitie gevraagd en ongevraagd terzijde met inlichtingen en advies. De raad van advies brengt aan de minister advies uit met het doel hem in staat te stellen zijn toezichthoudende taak op (het functioneren van) de Raad voor Rechtsbijstand en de algemeen directeur/ bestuurder van de Raad voor Rechtsbijstand naar behoren uit te voeren. De raad van advies adviseert de minister over de algemene gang van zaken in de Raad voor Rechtsbijstand, over het jaarplan en de begroting en de jaarrekening. De Raad van Advies adviseert de minister ook over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zoals dat door de Raad voor Rechtsbijstand wordt uitgevoerd.”

Ook heeft de Raad van Advies de taak toezicht te houden op de bestuurder (artikel 11 van het Reglement), en tegelijkertijd om de bestuurder zelf te adviseren (artikel 12). Hoewel hierbij genoemd wordt dat de Raad van Advies een 'klankbord' is voor de bestuurder, is deze rol niet vrijblijvend. Er wordt in artikel 12 een aantal onderwerpen genoemd waarover de Raad van Advies adviseert, en er is bepaald: “Indien een advies niet wordt opgevolgd, doet de algemeen directeur/bestuurder gemotiveerd opgave van de reden aan de raad van advies.”

De artikelen aangaande de Raad van Advies in de wet op de rechtsbijstand zoals hij nu luidt en het Reglement van de Raad van Advies, zijn niet in lijn met de kabinetsvisie op zbo's of met de visie op toezicht van JenV. De Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen regelt niets ten aanzien van Raden van Toezicht of Advies. De bedoeling lijkt wel het aantal wettelijke organen zo klein mogelijk te houden, blijkens de kamerbrief van 13 mei 2014 (25 268 nr. 83):

“De standaard, die de Kaderwet zbo's zet, voorziet niet in andere wettelijk organen dan de Minister en het zbo. Dat ligt voor de hand gezien de primaire doelstelling van die wet: een transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen Minister en zbo. Ieder extra wettelijk orgaan vermindert die transparantie en dat mag niet zonder goede reden gebeuren.”

Overigens is het, volgens dezelfde brief, wel toegestaan om een Raad van Advies of Toezicht in te stellen:

“Het huidige zbo-beleid laat in bijzondere gevallen wel ruimte voor een extra wettelijk orgaan naast de Minister en het zbo. Het kabinet concludeert echter dat, als een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, de noodzaak ervan in de Memorie van Toelichting van het desbetreffende wetsvoorstel degelijk moet worden toegelicht. Een Raad van Advies ligt in deze gevallen eerder in de rede dan een Raad van Toezicht.”

De eerste vraag is dus of er behoefte is aan een Raad van Advies. De tweede vraag is of het een wettelijk orgaan moet zijn. Als wettelijk orgaan zou hij worden ingesteld door de minister en ligt het in de rede dat hij de eigenaar adviseert als ondersteuning bij diens toezichthoudende taak. Dit komt dan in de buurt van een Raad van Toezicht. Vanuit de Kaderwet en de visie op toezicht JenV is dit geen gewenste ontwikkeling. Als het de bedoeling is dat de bestuurder ondersteund wordt bij zijn taken als opdrachtnemer, dan heeft hij een louter raadgevend karakter ten behoeve van de Raad zelf. In dat geval is er sprake van een Raad van Advies die de bestuurder zelf instelt.

In het sturingsmodel JenV is de rol van toezichthouder belegd bij de eigenaar. In de visie op toezicht wordt hierbij aangetekend dat ook de bestuurder zelf toezicht dient te houden op de eigen organisatie:

“De minister stuurt aan de voorkant en gedurende het proces, onder andere door het ingerichte sturingsmodel, door kaders en (beleids-)doelen voor de taakorganisaties (bij) te stellen.

De taakorganisatie draagt zelf zorg voor interne sturing en beheersing en legt hierover verantwoording af aan de minister. Deze verantwoording en het toezicht dat de minister hierop uitoefent, leveren tezamen informatie op basis waarvan de minister verantwoording kan afleggen aan het parlement en kan (bij)sturen.”

Over de invulling van de eigenaarstoezicht staat (onder andere):

“Verantwoordelijkheid van de bestuurder: Een goed inzicht in de factoren die van invloed zijn op de continuïteit van de organisatie dient primair ter ondersteuning van de bestuurder van de taakorganisatie zelf; het is niet uitsluitend bedoeld voor de eigenaar die daar het toezicht op houdt. Er ligt dan ook een eerste verantwoordelijkheid bij de bestuurder zelf om de interne control en het externe toezicht goed te organiseren.”

De taakorganisatie moet dus zelf de control- en auditfunctie uit laten voeren en daarnaast ook “externe toezichtelementen ten behoeve van de taakorganisatie” organiseren. Hiertoe behoort volgens de visie op toezicht mogelijk ook een “raad

van advies; meer specifiek gericht op het primaire proces van de betreffende taakorganisatie.”

Wat hier nog wel tot verwarring kan leiden is dat in deze visie op toezicht een Raad van Advies genoemd wordt als voorbeeld van een “extern toezichtselement”. Om een nauwkeurig onderscheid te maken tussen een Raad van Advies en een Raad van Toezicht, nemen wij hier het standpunt in dat een Raad van Advies weliswaar ‘de blik van buiten’ geeft, maar dat hij niet tot doel heeft toezicht te houden op de organisatie. In plaats daarvan staat een Raad van Advies de bestuurder/ algemeen directeur terzijde. Hij ondersteunt de bestuurder bij het uitoefenen van zijn taken en verantwoordelijkheden. Zijn adviezen zijn hierop gericht. Conform de visie op toezicht moet een Raad van Advies primair de bestuurder adviseren en niet de minister.

Uit de gesprekken is geen noodzaak voor een wettelijk ingestelde Raad van Toezicht of Advies gebleken, al is het wel mogelijk dat de eigenaar zelf met een zekere regelmaat een (internationale) audit laat uitvoeren, zoals in paragraaf 5.3.4 ook is aangegeven. Een Raad van Advies voor de bestuurder is daarentegen wel wenselijk gezien de complexiteit van de organisatie en zijn omgeving. Deze Raad van Advies richt zich dan primair op de manier waarop de organisatie de haar opgedragen taken uitvoert. De opdrachtgever bepaalt wat de organisatie doet; de organisatie zelf gaat over het hoe en daarop richten zich dan ook de adviezen. Bij de samenstelling van de Raad van Advies zou goed gekeken moeten worden naar de expertises die nodig zijn om de bestuurder te adviseren, zoals expertise op het gebied van ICT of het opzetten van een kenniscentrum. De bestuurder benoemt dan ook de leden van de Raad van Advies.

7 Conclusies en aanbevelingen

Allereerst concluderen we dat de periode 2016 tot en met 2020 voor de Raad voor Rechtsbijstand een turbulente periode is geweest. Aan het begin van deze periode lagen er indringende adviezen van de commissie Wolfsen en Barkhuizen over de oorzaken van de kostenontwikkelingen in het stelsel voor rechtsbijstand en aanbevelingen voor vernieuwing van het stelsel. Deze hebben uiteindelijk geleid tot een programma voor een ingrijpende stelselherziening dat in november 2018 van start ging. Maar ook zijn alle hoofdrolspelers van functie gewisseld en zijn er reorganisaties (inclusief verhuizingen van werkplekken) geweest bij zowel de Raad en als bij het departement. Het is ons opgevallen dat ondanks deze grote turbulentie de Raad in de beschouwde periode ervoor gezorgd heeft dat de *going concern* kon doorgaan. Dit dankzij de grote toewijding die de medewerkers van de Raad hebben getoond voor hun werk en de doelgroepen waarvoor zij werken.

Tegen de achtergrond van deze situatie is het niet eenvoudig om een goed en scherp beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de Raad voor Rechtsbijstand. De wetten waarop het werk van de Raad is gebaseerd zijn alleen op een beperkt aantal technische zaken aangepast, in afwachting van het doorvoeren van de in november 2018 aangekondigde stelselherziening. Het resultaat hiervan is dat de afspraken die gemaakt zijn tussen partijen niet altijd overeenstemmen met wat er in de wet is geregeld.

Een risico daarbij is dat de wet zonder aanpassingen in het licht van ontwikkelingen in het stelsel anders geïnterpreteerd kan gaan worden. In hoeverre betekent zorg dragen voor “de organisatie van alsmede de verlening van rechtsbijstand” verantwoordelijkheid hebben voor de werking van het gehele stelsel? Wat is de betekenis hiervan als het perspectief verandert van rechtsbijstand bij juridische problemen naar ondersteuning bij potentiële of gepercipieerde juridische problemen? Hoort het voorkomen van rechtsgang door vroegtijdige interventies dan ook bij de organisatie van de rechtsbijstand? In combinatie met de bestuurlijke opdrachten die de Raad, met name de ‘regie’ op de aansluiting van de nulde-, eerste en tweedelijns hulp, kan hier een ruimere interpretatie ontstaan dan het sec organiseren van gesubsidieerde rechtsbijstand voor mensen die daar recht op hebben. Als hierover geen scherpe afspraken worden gemaakt, kan het zijn dat in de beleving van verschillende partijen andere doelen dienen te worden nagestreefd.

Dit laat onverlet dat wij een aantal ontwikkelingen hebben geconstateerd die in het kader van deze evaluatie aandacht verdienen.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de doelen zoals neergelegd in de wet en de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en in dit geval de Raad voor Rechtsbijstand (vooraf) zijn overeengekomen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in een drietal wetten: de Wet op de rechtsbijstand (Wrb), de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) en de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

In het kader van de Wet op de rechtsbijstand zorgt de Raad ervoor dat de aanvragen voor toevoegingen van advocaat of mediator worden beoordeeld aan de hand van een aantal nader omschreven criteria die de wet stelt. De Raad doet dat in een gestroomlijnd proces, waar weinig klachten over zijn. Via de inschrijfvoorwaarden stuurt de Raad, samen met NOVA en MfN op de kwaliteit en beschikbaarheid van rechtsbijstandverleners en mediators. De Raad heeft ook de wettelijke taak om mediation te bevorderen, en in de context van de stelselvernieuwing om in het verlengde hiervan vroegtijdige en niet-juridische interventies te stimuleren. De Raad was hierin een regierol toebedeeld. Kijken we naar het aantal toevoegingen dan valt op dat dat aantal in de periode 2016-2020 afneemt, zowel voor advocaten als voor mediators. De oorzaak hiervan is niet duidelijk. Nader onderzoek naar deze daling en het niet-gebruik van deze voorziening verdient aanbeveling. In de onderzochte periode is duidelijk geworden dat het de beleidsmakers niet alleen gaat om het zorgdragen voor toevoegingen, maar om de mate waarin de burger wordt geholpen met zijn of haar probleem. Het zicht hierop is onduidelijk. De Raad heeft geïnvesteerd in de nuldelijns voorziening Rechtwijzer.nl en geparticipeerd in diverse programma's en projecten, waaronder recent de ontwikkeling van rechtshulppakketten. Doordat kaders en doelen vaak niet helder waren, is het niet goed mogelijk te bepalen in hoeverre de Raad hier doeltreffend is geweest. Er ligt ook een uitdrukkelijke wens om een kenniscentrum en een datagedreven organisatie te worden in de keten van de rechtsbijstand. In eerste instantie werden overleggen hierover met het departement vooral in de context van de regierol van de Raad geplaatst. Later stonden deze in het teken van de versterking van het stelsel en de adviserende rol van de uitvoerder aan het departement.

De Wet beëdigd tolken en vertalers regelt dat de Raad een register bijhoudt van beëdigde tolken en vertalers op C1 niveau. Later is deze lijst op basis van het rapport 'Don't Tolk Too Much'¹¹¹ uitgebreid met een tweede lijst op B2-niveau. De wet regelt verder welke overheidsorganisaties verplicht zijn om tolken en vertalers in te zetten uit de C1 lijst. De Raad dient te zorgen voor voldoende beschikbaarheid en voldoende kwaliteit van tolken en vertalers, en doet dit via de inschrijvingsvoorwaarden en door instellingen aan te wijzen die tolk- en

¹¹¹ ABDTOPConsult, Don't Tolk Too Much. Vormen van regie op tolkdiensten in het VenJ-domein, 2016

vertaalopleidingen mogen verzorgen. Echter, de belangrijkste factor die bepaalt of een tolk/vertaler zich wil inschrijven, namelijk de kosten-batenanalyse, ligt buiten de Raad. Ook de keuze voor de B2-lijst, in plaats van de oude 'uitwijklijst' en de voorwaarden waaronder partijen mogen uitwijken naar deze lijst zijn niet de verantwoordelijkheid van de Raad. Mede hierdoor is het zicht op de effectiviteit van de taak van de Raad niet goed te bepalen. Op dit moment lijken er, op enkele uitzonderingen na, in theorie voldoende tolken en vertalers te zijn ingeschreven om aan de vraag te kunnen voldoen, maar de beschikbaarheid en kwaliteit staan beide onder druk.

De Wet schuldsanering natuurlijk personen geeft de Raad de taak om bewindvoerders toe te laten tot een register waaruit de rechter kan putten bij het toedelen van een bewindvoerder aan natuurlijke personen ten behoeve van een wettelijk schuldsaneringstraject. Ook heeft de Raad de bestuurlijke opdracht zich in te spannen om de toegankelijkheid van het wettelijk traject te vergroten onder andere door beter voorlichting en door de aansluiting tussen het minnelijke en wettelijke traject te verbeteren. Het aantal toedelingen voor een wettelijk schuldsaneringstraject is in de periode 2016-2020 gehalveerd (van 9800 in 2016 naar circa 3000 in 2020). In een recent rapport van de Nationale Ombudsman wordt een groot aantal belemmeringen in deze procedure als oorzaak voor deze daling genoemd, met name in het minnelijke traject, maar ook in de (hoge) toelatingseisen bij het wettelijke schuldsaneringstraject. De Raad heeft zich in de periode 2016-2020 ingespannen om door actieve monitoring en onderzoek, voorlichting en advies de toegang tot het wettelijke traject te verbeteren.

Geconcludeerd kan worden dat de Raad met zijn dienstverlening belangrijke maatschappelijke meerwaarde biedt waar weinig klachten over zijn. De Raad heeft gestuurd op de kwaliteit en zich ingespannen voor voldoende beschikbaarheid van diensten en dienstverleners. Met de doeltreffendheid van de Raad in enge zin is het derhalve goed gesteld. In ruimere zin is deze niet goed te beoordelen. Voor de Wrb is de oorzaak gelegen in de onduidelijkheid die de wetgever laat bestaan over de verder gelegen doelen, zoals hulp aan burgers voor door hen ervaren problematiek met een juridisch aspect. Bij de Wbvt en de Wsnp heeft de Raad geen of nauwelijks invloed op wat de wet beoogt te bewerkstelligen. Dit leidt tot een eigen rolopvatting, waarover de Raad rapporteert aan het departement, bijvoorbeeld in het jaarplan, maar waarover geen heldere afspraken worden gemaakt. Hierin heeft de Raad zelf ook een rol.

Doelmatigheid

PwC heeft de productiviteitsontwikkeling als onderdeel van de doelmatigheid onderzocht en geconstateerd dat de kostenopbouw van de Raad vrij stabiel is en ten opzichte van de uitgaven als doelmatig kunnen worden beschouwd. Wel is er een aantal zaken die in de kostenontwikkeling opvallen: de personele kosten van de

Raad zijn nagenoeg stabiel en laten in de periode 2016-2020 een lichte daling zien. De kosten voor huisvesting zijn in de genoemde periode sterk gedaald, als gevolg van het afstoten van diverse locaties en de concentratie van werkzaamheden op enkele locaties. De kosten voor ICT zijn relatief sterk gestegen in de periode 2016-2020, mede als gevolg van achterstallig onderhoud en toenemende beheerlasten als gevolg van verouderde systemen en de aanschaf van extra laptops in verband met het thuiswerken als gevolg van de COVID-19 pandemie. De kwetsbaarheid van de ICT lijkt op dit moment het grootste risico voor de Raad, niet alleen voor de (stapsgewijze) implementatie van het nieuwe stelsel, maar ook voor het doorvoeren van ogenschijnlijk kleine wijzigingen binnen het huidige stelsel. Ten slotte vallen de kosten voor reproductie en porti op, niet zozeer vanwege de licht stijgende trend, maar relatief ten opzichte van andere overheidsorganisaties. Achtergrond hiervan is dat een aantal werkprocessen nog niet is geautomatiseerd en dat burgers alle documenten en correspondentie nog steeds per post krijgen. Geconcludeerd kan worden dat een aantal processen nog handmatig en op papier wordt gedaan, hetgeen leidt tot extra kosten voor reproductie en porti. Automatisering van deze processen verdient aandacht en kan de doelmatigheid van de werkprocessen verhogen.

Als we kijken naar de relatie met de toegevoegde maatschappelijke waarde (outcome), dan valt een aantal zaken in het licht van doelmatigheid op, die voortvloeien uit de onduidelijkheid die er in de onderzochte periode is over een bredere rol voor de Raad voor Rechtsbijstand in de vervulling van de ambities van het stelsel, in de keten en in de ontwikkeling van het beleid. In het rapport van de Commissie Wolfsen en het kabinetsstandpunt daarover, wordt aan de Raad een regierol in de keten van juridische hulpverlening aan de burger toebedeeld. De Raad heeft dat vrij snel opgepakt. Deze rol werd echter niet door alle partijen in de keten, waaronder het Juridisch Loket, op prijs gesteld. Dit heeft bijgedragen tot verdere verslechtering van de al conflictueuze relatie tussen de Raad en het Loket. De in het rapport Wolfsen beoogde fusie tussen Raad en Loket is niet doorgezet. De formele (financiële) relatie tussen de Raad en het Loket is afgerond en vooralsnog overgenomen door het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Raad speelt nu een minder prominente rol bij de zogenoemde nulde en eerste lijn van de juridische hulpverlening aan burgers. Ook speelt de Raad een substantiële rol bij de ontwikkeling van het beleid met betrekking tot de rechtsbijstand, onder andere via het 'kenniscentrum'. Dit kost natuurlijk capaciteit van de Raad, zonder dat daar altijd opdrachten met helder geformuleerde doelen tegenover staan. Het zou goed zijn om af te spreken in hoeverre deze meer beleidsmatige opdrachten net als de activiteiten ten aanzien van kwaliteitsbevordering ook tot het primair proces te rekenen zijn en in de output meegenomen worden. Hier zouden dan ook kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren op kunnen staan, waardoor ze in de doelmatigheid meegenomen kunnen worden.

Governance

In 2017 is een nieuw sturingsmodel in de relatie tussen de Raad voor Rechtsbijstand en het ministerie van Justitie en Veiligheid ingevoerd. Dit sturingsmodel kent een drietal rollen;

- de rol van eigenaar, die de continuïteit (de financiële gezondheid) van de organisatie bewaakt, de tarieven vaststelt, en toeziet op de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- de rol van opdrachtgever, die heldere opdrachten verstrekt aan de zbo, en budgethouder is van de middelen die beschikbaar zijn voor de opdrachten;
- de rol van opdrachtnemer, die verantwoordelijk is voor de professionele, rechtmatige en doelmatige uitvoering van de opdrachten, zorg draagt voor de bestendigheid van de interne organisatie, verantwoordelijk is voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering, en zorgt voor periodieke informatie aan opdrachtgever en eigenaar.

De aanbevelingen in deze evaluatie betreffen met name de uitoefening van deze rollen. Het belangrijkste aandachtspunt dat uit deze evaluatie naar voren komt, namelijk de onduidelijkheid ten aanzien van de opdracht aan de Raad en de (tussentijdse) doelen en resultaten die behaald moeten worden, kan in onze ogen voor een heel groot deel worden aangepakt door hier meer scherpte in aan te brengen. Alle drie de partijen hebben hier een verantwoordelijkheid in.

Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van bovenstaand formuleren wij de volgende aanbevelingen:

De eigenaar dient:

- scherp te maken en te houden wat de taken zijn van de Raad voor Rechtsbijstand en of de opdrachten in overeenstemming zijn met deze taken. Waar de opdrachtgever in principe het 'wat' bepaalt, dient de eigenaar te controleren of de opdracht mogelijk of wenselijk is binnen de wettelijke kaders en de beschikbare middelen;
- in het licht van de continuïteit van de dienstverlening en vanuit de verantwoordelijkheid voor het innovatievermogen van de Raad de omslag als gevolg van de stelselherziening (van toevoegingen van advocaten naar rechtshulppakketten voor burgers) te faciliteren;
- de Raad up to standard te brengen en te houden als het gaat om de ICT, ook met het oog op de continuïteit van de dienstverlening;
- actief signalen op te halen door met regelmaat een visitatie of audit te laten plaatsvinden om zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening, ook in internationaal perspectief.

De opdrachtgever dient:

- heldere tussendoelen voor het programma stelselherziening vast te leggen en te monitoren, en onderscheid te maken tussen de verwachtingen voor de toekomst en de verwachtingen in het heden;
- een sterkere rol te spelen bij de pilots van het programma en de follow up daarvan, en minder over te laten aan de Raad;
- dient beleidsmatige opdrachten te voorzien van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren waardoor ze in de doelmatigheid meegenomen kunnen worden;
- de aansturing van de keten meer vorm en inhoud te geven en de ketenpartners een heldere rol toe te bedelen;
- zorg te dragen voor de aanpassing van de Wrb, inclusief de plaats en de rol van de Raad van Advies, zodat er geen verschil is tussen wet en praktijk;
- nader onderzoek te doen naar de daling van het aantal toevoegingen en het niet-gebruik van deze voorziening.

De opdrachtnemer dient:

- zijn rolopvatting vast te laten stellen in overleg met eigenaar en opdrachtgever;
- met meer zakelijkheid om te gaan met de opdrachtgever, die ook de keten aanstuurt. De opdrachtnemer voelt zich sterk verantwoordelijk voor het goede functioneren van het stelsel, maar kan en hoeft niet alles;
- elke vraag van de kant van het beleid (de opdrachtgever) te voorzien van een inschatting van haalbaarheid en noodzakelijke middelen/capaciteit. Hier is al een aanvang mee gemaakt. Daarnaast dient hij ook de eigenaar en opdrachtgever te betrekken bij het prioriteren en actief knelpunten te signaleren;
- voorstellen te doen aan eigenaar en opdrachtgever waarmee zij hun rol kunnen waarmaken. Dit kan plaatsvinden op basis van het in ontwikkeling zijnde kennis- en expertisecentrum.

Met betrekking tot de Raad van Advies komen we tot de volgende aanbevelingen.

De Raad van Advies dient samen met de bestuurder en het departement een aantal maatregelen te treffen waardoor:

- de kerntaak ligt bij het adviseren van de bestuurder;
- het reglement in overeenstemming is met de gewenste praktijk;
- zijn samenstelling in overeenstemming is met de behoefte van de bestuurder, waarbij speciaal aandacht is voor de bedrijfsvoering.

Bijlagen

Bijlage 1

Lijst van gebruikte afkortingen

AA- en VA-procedure	Algemene Asiel- en Verlengde Asielprocedure
APA	Asiel Proces Afstemmingsoverleg
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DEA	Directie Eigenaarsadvisering
DRb	Directie Rechtsbestel
HKT	Herstelregelingen kinderopvangtoeslag
HSGR	Herziening Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand
het Loket	(tenzij anders aangegeven) Stichting het Juridisch Loket
MfN	Mediatorsfederatie Nederland
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
POK	Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (wordt ook wel POC KOT genoemd)
dg RR	directeur generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
de Raad	(tenzij anders aangegeven) Raad voor Rechtsbijstand
Ratz	Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid
Rbtv	Register beëdigde tolken en vertalers
SWN	Sociaal Werk Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WaU	Werk aan Uitvoering (kabinetsreactie op de POK)
Wbtv	Wet beëdigde tolken en vertalers
WE	Wettelijke Evaluatie
WODC	Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage 2

Wettelijke basis

De volgende wetten en regelingen vormen de basis voor het werk van de Raad:

- Wet op de rechtsbijstand (Wrb);
- Faillissementswet; Titel III Schuldsaneringsregeling natuurlijke personen, gebruikelijk aangeduid als de
- Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)];
- Mandaatregeling verstrekking subsidies volgens artikel 48c van de wet Justitie-subsidies
- Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv);
- Wet kosteloze rechtskundige bijstand BES;
- Subsidiebesluit raad voor rechtsbijstand;
- Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand;
- Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria;
- Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000;
- Besluit toevoeging mediation;
- Besluit vergoeding bewindvoerder schuldsanering;
- Besluit beëdigde tolken en vertalers;
- Regeling kosteloze rechtskundige bijstand BES;
- Mandaatbesluit toevoeging kosteloze rechtsbijstand BES;
- Uitvoeringsbesluiten (vigerend) op grond van de bovenvermelde regelgeving;
- Algemene wet bestuursrecht titel 4.2 en titel 4.2.8;
- Wet Justitie-subsidies, Hoofdstuk 4B. Schuldsanering;
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen;
- Vergoedingenregeling Raad voor Rechtsbijstand;
- Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2013;
- Raad voor Rechtsbijstand Reglement Raad van Advies;
- Raad voor Rechtsbijstand Reglement Bestuur;
- Mandaatregeling Raad voor Rechtsbijstand geldend vanaf 23 juni 2016;
- Raad voor Rechtsbijstand Maatregelbeleid.

Bijlage 3

Overzicht interviews

Raad voor Rechtsbijstand:

Irene Nijboer, bestuurder en algemeen directeur Raad voor Rechtsbijstand
Marjon Stegeman, MT lid
Janny Lubbers, concern liaison
Ricardo Eeuwes, concern controller Raad
Harm Keijer, hoofd HRM
Marcel Spiegelberg, voorzitter ondernemingsraad
Jan van der Aa, vicevoorzitter ondernemingsraad
Tom Eskens, afdelingshoofd Dienstverlening
Martin de Jong, afdelingshoofd Kwaliteit
Guido de Valck, afdelingshoofd Financiën
Rob de Nas, afdelingshoofd Wbtv en Wsnp
Denise Tomeij, coördinator Wbtv
Pauline de Wit, coördinator Wsnp
Jo Albers, afdelingshoofd Legal Aid
Corry van Zeeland, kwartiermaker Kenniscentrum
Inge Piso, afdelingshoofd Strategie en Beleid en directiesecretaris
Gerard Schouw, voorzitter Raad van Advies

Stichting het Juridisch Loket:

Susanne van 't Wout, directeur ad interim 2020-2021
Maureen Aertssen, vestigingsmanager
Rien Sonneveld, voormalig directeur uitvoering
Lieke Schouwenaars, bestuursadviseur/manager Strategie, beleid en communicatie

Ministerie van Justitie en Veiligheid:

Sander Dekker, minister voor Rechtsbescherming
Ric de Rooij, pSG, Eigenaar
Anneke van Dijk, dg Rechtspleging en Rechtshandhaving
Ädwin Rotscheid, directeur Rechtsbestel, Opdrachtgever
Mirjam Horstman, Afdelingshoofd Toegang Rechtsbestel bij de Directie Rechtsbestel en programmamanager stelselvernieuwing rechtsbijstand
Renée van Eijl, beleidscoördinator programma stelselvernieuwing rechtsbijstand
Rianne van Alphen, plv directeur Eigenaarsadvisering
Rachella Janki, accounthouder Raad voor Rechtsbijstand bij de Directie Eigenaarsadvisering

Belanghebbenden:

Bernard de Leest, lid Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten

Judith Emaus, directeur Mediatorsfederatie Nederland

Ernst Radius, Sociaal Werk Nederland

Joël Schoneveld, plv directeur Asiel en Bescherming bij de IND

Sander van der Meer, manager bewonerslogistiek bij het COA

Hans van der Vlist, consultant ABDTOPConsult

Bijlage 4 Rapportage doelmatigheid door PwC



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl