

Vergaderjaar 2020–2021

35 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020

BL

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 6 april 2021² over de validatie van de aannames die ten grondslag liggen aan de doorrekeningen van de contouren van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Naar aanleiding hiervan is op 10 juni 2021 een brief gestuurd aan de Minister met enkele vragen van de fracties van PvdA, GroenLinks en PVV.

De Minister heeft op 30 juni 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD).

² *Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BI.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 10 juni 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief van 6 april 2021³ over de validatie van de aannames die ten grondslag liggen aan de doorrekeningen van de contouren van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie gezamenlijk en de leden van de PVV-fractie hebben naar aanleiding daarvan enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie en **GroenLinks**-fractie danken de Minister voor het toezenden van de resultaten validatie aannames stelselherziening rechtsbijstand en de voortgangsrapportages van 26 juni 2020 en 11 januari 2021 met bijlagen.

De leden hebben naar aanleiding van deze rapportages een vraag. Op 29 april 2021 is in de Tweede Kamer de motie van de Leden Klaver en Ploumen aangenomen.⁴ In deze motie spreekt de Kamer uit dat de rechtspositie van burgers versterkt moet worden, in elk geval door voldoende middelen structureel vrij te maken voor de sociale advocatuur in de geest van het advies van de commissie-Van der Meer. De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks verzoeken de regering aan te geven op welke wijze zij uitvoering zal geven aan deze motie en wat dit betekent voor de stelselherziening rechtsbijstand.

Bij brief van 11 januari 2021 schreef de Minister: *«Zo is het beltarief bij het Juridisch Loket tijdelijk verlaagd naar 0,10 c/minuut, waardoor de rechtzoekenden minder betalen voor hun advies. Het verlaagde tarief geldt in ieder geval tot medio 2021.»*⁵ De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering of het verlaagde beltarief behouden blijft en zo ja, tot wanneer dit het geval is?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

³ Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BI.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, 44.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 753, 225, p. 3.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Hierbij stuur ik u een afschrift van mijn brief met bijlagen aan de Tweede Kamer inzake de vijfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand. In deze voortgangsrapportage treft u tevens de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks in het verzoek van uw vaste commissie van Justitie en Veiligheid van 10 juni jongstleden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Eind 2018 schetste ik uw Kamer de contouren van het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, dat erop gericht is iedere rechtzoekende op een laagdrempelige, snelle en integrale manier een oplossing te laten vinden voor zijn of haar probleem. Het nieuwe stelsel komt proefondervindelijk en stap voor stap tot stand in nauwe samenwerking met alle bij het stelsel betrokken partijen en tevens met diverse uitvoeringsorganisaties, gemeenten en organisaties uit het sociaal domein. Bij deze lerende aanpak wordt de vernieuwing eerst in de praktijk beproefd, alvorens deze in wetgeving te verankeren.

De stelselvernieuwing bevindt zich inmiddels middenin de pilotfase, die tot eind 2022 loopt. Diverse pilots en experimenten zijn in volle uitvoering en de eerste voorzichtige resultaten tekenen zich af. Zowel in de pilot in Hillesluis als de pilot Samenwerken in de eerste lijn op initiatief van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) zien we dat intensievere samenwerking tussen het sociaal en het juridisch domein én tussen eerste en tweedelijns hulpverleners ervoor zorgt dat problemen sneller kunnen worden opgelost. Nauwere samenwerking zorgt tevens voor een sterkere verbinding tussen pilots onderling. Dit leidt niet alleen tot veel enthousiasme en inspiratie, maar ook tot – waar mogelijk – gebruik maken van elkaars lessen en ervaringen. Over besteding van de in pilots opgedane lessen binnen de rechtshulppraktijk wordt niet alleen tussen de pilots onderling uitgewisseld, maar vinden tevens goede gesprekken plaats met andere betrokkenen, waaronder gemeenten en instanties uit het sociaal domein.

De afgelopen periode ondervond het programma ook de invloed van de coronamaatregelen, waardoor verschillende pilots vertraging opliepen, en gaf het POK-rapport over de kindertoeslagaffaire programmabreed aanleiding tot reflectie en nieuwe initiatieven ter ondersteuning van rechtzoekenden die tussen wal en schip dreigen te geraken. Vooruitlopend op onderzoek van het WODC naar onder andere de invulling van het zogenoemde zelfredzaamheidscriterium binnen de Wet op de rechtsbijstand (Wrb), hebben het Juridisch Loket (hierna: Loket), de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad), NOvA en Sociaal Werk Nederland (hierna: SWN) de handen ineengeslagen ten behoeve van deze rechtzoekenden. Per 1 juli kunnen rechtzoekenden onder de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (RATZ) een lichte adviestoevoeging krijgen wanneer hun probleem dit vereist en het niet kan worden opgelost in de eerste lijn.

Binnen de stelselvernieuwing zijn er de afgelopen periode mooie stappen gezet. Een eerste prototype van een diagnose-instrument is ontwikkeld. Dit instrument, dat de komende tijd verder wordt ontwikkeld, helpt rechtzoekenden zelf of met hulp van een professional straks sneller en beter op weg naar de beste oplossing (route) voor hun probleem. Het Loket werkt hard aan verbetering van zijn dienstverlening, zowel online als fysiek. De website van het Loket biedt begrijpelijke informatie rond herkenbare situaties zoals ontslag of scheiden. De digitale assistent, die 24 uur per dag, 7 dagen per week mensen op weg helpt bij vragen over ontslag of scheiden, wordt stapsgewijs uitgebreid met andere veelvoorkomende problemen, zoals het opzeggen van de huur. Onlangs is een experiment gestart waarbij het voor rechtzoekenden mogelijk wordt om met het Loket te kunnen videobellen. Samen met uitvoeringsorganisaties, gemeenten, private partijen en betrokken ministeries werkt het deelpro-

gramma Burgergerichte Overheid (hierna: Burgergerichte Overheid) aan meer vertrouwen tussen de burger en de overheid door het terugdringen van onnodige procedures in het bestuursrecht. Denk hierbij aan de ontwikkeling van een digitaal bezwaarplatform voor gemeenten dat vanuit burgerperspectief wordt ontwikkeld en wetgevingsdialogen met uitvoeringsorganisaties en gemeenten, die inzicht geven in en een aanpak bieden voor knellende wet- en regelgeving.

Waar dat nodig was zijn maatregelen getroffen om advocaten en mediators die in het huidige stelsel werkzaam zijn, te ondersteunen. Ten behoeve van het rechtsgebied personen- en familierecht, waar de vergoeding van advocaten en mediators het meeste knelt, heb ik tot en met 2024 in totaal € 28 miljoen beschikbaar gesteld. Voor het lopende jaar is, evenals in 2020, € 36,5 miljoen beschikbaar voor een overbruggingsregeling, waarmee de vergoeding voor advocaten en mediators werkzaam op toevoegingsbasis tijdelijk met circa een tientje per punt⁶ is verhoogd. Daarnaast stimuleren we de jonge aanwas van advocaat-stagiairs van kantoren met een toevoegingspraktijk met een tegemoetkoming in de kosten van de beroepsopleiding. Tevens kunnen advocaten zich per 1 januari van dit jaar laten bijstaan door paralegals, waardoor er ruimte ontstaat om het werk slimmer te organiseren.

Vijfde voortgangsrapportage

Gedurende de looptijd van het programma informeer ik uw Kamer ieder half jaar over de voortgang. Hierna beschrijf ik welke stappen zijn gezet sinds de voortgangsrapportage van 11 januari 2021.⁷ Zoals gebruikelijk is deze voortgangsrapportage opgebouwd langs de lijnen van de drie hoofdmaatregelen. Ik start met de ontwikkelingen ter versterking van de eerste lijn. Vervolgens ga ik in op de burgergerichte overheid en de versterking van de tweede lijn. Ook doe ik enkele aan uw Kamer gedane toezeggingen gestand en ga ik in op de uitvoering van een aantal moties. Een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken van de lopende pilots treft u aan in bijlage 2⁸. Ik sluit af met een paragraaf over financiën.

1. Versterking eerste lijn

Binnen de stelselvernieuwing bouwen we aan een sterkere eerste lijn, met laagdrempelige toegang en advies voor iedereen in Nederland, waarbij (juridische) problemen in een zo vroeg mogelijk stadium worden opgelost. Naar aanleiding van het commissiedebat van 26 mei jongstleden is een motie van Denk en SP aangenomen, waarin de regering werd verzocht om bij de inzet van online-instrumenten te bewaken dat dit geen nadelig effect heeft voor mensen die minder digitaal vaardig zijn.⁹ Dat is ook nu al een belangrijk aandachtspunt in de vormgeving van de laagdrempelige eerste lijn en de reden waarom er tevens wordt ingezet op het verbeteren van de fysieke toegang tot rechtshulp. Ook de Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand, uitgevoerd door de Raad, kent de subsidievoorwaarde van de laagdrempelige toegang voor burgers. Hieronder ga ik in op de ontwikkelingen rond het online aanbod voor rechtzoekenden, de dienstverlening van het Loket en geef ik een eerste inzicht in enkele pilots waarin wordt gewerkt aan betere samenwerking

⁶ Betreft verhoging per forfaitair punt van € 10,88 excl. btw of € 13,16 incl. btw.

⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, 225.

⁸ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, 241, mede in reactie op het VKC-verzoek van 8 juni jongstleden over de wijze van uitvoering van deze motie.

tussen onder andere het sociaal en juridisch domein. Dit doe ik aan de hand van de vier operationele doelen voor de versterking van de eerste lijn.

1. Informatie en advies is beter toegankelijk voor iedereen

In het vernieuwde stelsel moet iedereen in Nederland straks informatie en advies kunnen krijgen op een manier die past bij de persoon van de rechtzoekende en bij de aard van het probleem: online, telefonisch of fysiek. Veel mensen zullen al geholpen zijn met een veel beter online aanbod en daarom verbeteren we de online toegang tot informatie en advies. De website van het Loket vormt de eerste toegang tot digitale hulpverlening. Sinds eind 2020 kunnen mensen dag en nacht terecht bij de digitale assistent genaamd JuLo. Deze biedt antwoord op eerste vragen over de eigen bijdrage, scheiden of uit elkaar gaan en ontslag. Voor dat laatste onderwerp zijn inmiddels, in samenspraak met de advocatuur en de mediators, zeven verschillende situaties uitgewerkt, zoals wanneer een tijdelijk contract niet wordt verlengd, ontslag op staande voet is verleend of bij ontslag na twee jaar ziekte. Rechtzoekenden maken graag gebruik van de digitale assistent op de website van het Loket. Zo is in de maand april van dit jaar de digitale assistent voor de drie genoemde onderwerpen in totaal 2.663 keer geraadpleegd, waarbij de rechtzoekende in 1.392 gevallen het hele proces doorliep. De eerstvolgende uitbreiding van JuLo zal zijn met het onderwerp huuropzegging. Onlangs is een eerste pilot gestart waarin mensen kunnen gaan videobellen met het Loket, een goed alternatief voor fysiek contact. Het doel is om voor het eind van het jaar afspraken met klanten via videobellen ook te kunnen inzetten als één van de reguliere kanalen van de dienstverlening.

Vanwege coronamaatregelen zijn de vestigingen van het Loket tijdelijk gesloten voor inloopsprekuren. Het Loket is gedurende de sluiting goed bereikbaar per telefoon, e-mail en online. Ter compensatie voor de sluiting van de fysieke loketten is, om de toegang tot het Loket laagdrempelig te houden, het beltarief tijdelijk verlaagd naar 10 cent per minuut. Dit verlaagde tarief geldt in ieder geval tot 1 oktober van dit jaar. Ook is het tijdelijk niet nodig om een diagnosedocument van het Loket te hebben voor een korting op de eigen bijdrage. Deze wordt op dit moment ambtshalve verstrekt door de Raad. Ook deze maatregel geldt in ieder geval tot 1 oktober aanstaande. Inmiddels komt de fysieke dienstverlening weer op gang. Sinds half maart jongstleden is het voor de meest kwetsbare rechtzoekenden of bij complexe zaken weer mogelijk om op afspraak persoonlijke hulp te krijgen van een medewerker van het Loket. Vanaf eind juni is de doelgroep die gebruik kan maken van de fysieke dienstverlening van het Loket uitgebreid en is het aantal spreekuren op afspraak weer toegenomen. Een medewerker van het Loket beoordeelt telefonisch of iemand in aanmerking komt voor het maken van een fysieke afspraak. Daarnaast kunnen wijkteams of andere professionals rechtzoekenden hiervoor aandragen bij het Loket. De samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein wordt hierdoor direct versterkt.

Een van de conclusies van de vorig jaar uitgevoerde doelgroepenanalyse was dat zelfredzaamheid situationeel kan zijn en dat factoren zoals de aard van het conflict en de (relatie met de) wederpartij een belangrijke rol spelen.¹⁰ Dit voorjaar is een vervolgonderzoek gestart door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) waar het Loket en de Raad bij betrokken zijn. Hierin wordt onderzocht of het mogelijk is de doelgroepen nader te

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/19/tk-bijlage-eindrapport-doelgroepenanalyse-en-customer-journeys-in-de-rechtsbijstand>.

kwantificeren om te bepalen of de hulp toegankelijk is voor al deze doelgroepen. Voor een aantal levensgebeurtenissen, waaronder scheiden, arbeidsongeschikt raken, schulden krijgen, werkloos raken of bij het overlijden van een partner, wordt gekeken hoe vaak men gebruik maakt van juridische hulp, zowel bij het Loket als van een toevoeging of van beiden. Daarbij worden ook andere relevante factoren zoals leeftijd, samenstelling huishouden, inkomen en detentie meegenomen. De resultaten van het onderzoek worden aan het einde van de zomer verwacht. Deze zullen onder andere worden gepubliceerd op de website van het CBS. In hoofdstuk 4 van deze brief ga ik nader in op het begrip zelfredzaamheid.

2. De eerste lijn stelt een diagnose en adviseert over de vervolgstappen

Samen met het Loket, de Raad, de NOvA, Mediatorsfederatie Nederland (MfN) en SWN is een prototype van een diagnose-instrument ontwikkeld. Dit prototype vormt een belangrijke eerste stap om ervoor te zorgen dat de rechtzoekende straks aan de voorkant een duidelijke diagnose en een onafhankelijk advies krijgt over de best denkbare oplossingsroute voor zijn probleem, vergelijkbaar met de rol van de huisarts en thuisarts.nl. U vindt het eindrapport¹¹ in bijlage 1. In lijn met de recent aangenomen motie van Denk en SP is een van de uitgangspunten van het instrument dat er altijd persoonlijke hulp beschikbaar is.¹² Dit is ook een randvoorwaarde bij de ontwikkeling van online-tools en een aspect dat in gebruikersvriendelijkheidsonderzoeken wordt getoetst.

Het Loket neemt het vervolgtraject op zich. Daarbij wordt voortgebouwd op wat het Loket zelf al heeft ontwikkeld, bijvoorbeeld de beslisbomen die ten grondslag liggen aan de digitale assistent JuLo, en wat er in de diverse pilots wordt beproefd. Nauwe betrokkenheid van de belangrijkste ketenpartners in het juridisch en sociale domein en van de Raad is noodzakelijk om dit vervolg tot een succes te maken. Ik zal u in mijn volgende voortgangsrapportage informeren over hoe dit vervolg vorm krijgt.

3. De eerste lijn lost meer problemen op, zodat minder geschillen escaleren

In een sterke eerste lijn worden problemen in een zo vroeg mogelijk stadium opgelost. We zetten daarvoor de komende tijd twee belangrijke stappen. In het najaar start het Loket met het ontwikkelen en uitvoeren van experimenten op een aantal leefgebieden om vroegtijdig hulp op maat te bieden bij het oplossen van een juridisch probleem of vraag. In deze experimenten wordt de huidige dienstverlening van het Loket verbreed wanneer dat een snelle laagdrempelige oplossing dichterbij brengt, zonder dat er sprake is van belangenbehartiging. Bijvoorbeeld door contact op nemen met een andere partij. Als een probleem zich niet leent voor een oplossing binnen de sociaaljuridische eerste lijn, dan zorgt het Loket voor een advies waarmee een snelle, goede overdracht naar de specialist in de tweede lijn is geborgd. Hierbij wordt nauw samengewerkt tussen de eerste- en tweedelijns specialisten. Rechtzoekenden krijgen hierdoor snel helder zicht op de processtappen die nodig zijn om tot oplossing van zijn juridische vraag te komen en krijgen gerichte hulp daarbij.

¹¹ Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

¹² *Kamerstukken II 2020/21, 31 753, 241.*

Daarnaast wordt in verschillende pilots onderzocht hoe verbeterde samenwerking tussen professionals uit verschillende domeinen en de ontwikkeling van best practices kan bijdragen aan snellere oplossingen voor de problemen waar mensen mee kampen. De beste oplossing voor het probleem van de rechtzoekende staat daarbij centraal. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de stand van zaken van de lopende pilots. Twee pilots die zien op verbeterde samenwerking worden binnenkort afgerond. Allereerst de pilot Hillesluis waarbij sociaal raadslieden en het Loket juridische ondersteuning geven aan het sociale wijkteam. Hierdoor is het mogelijk om juridische problemen eerder te signaleren, op te pakken en op te lossen. Voor complexere zaken is er een kort lijntje met sociaal advocaten. Uit deze pilot blijkt hoe belangrijk het lokale netwerk is bij het bieden van rechtshulp en hoe essentieel het daarbij is dat partijen elkaar kennen en weten te vinden. Na de zomer wordt de eindevaluatie van de pilot verwacht. Daarnaast is de pilot Samenwerken in de eerste lijn, gestart op initiatief van de NOvA, inmiddels grotendeels afgerond. In die pilot werken de Raad, het Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten samen aan de hand van piketdiensten, signaleringsoverleggen en het ontwikkelen van best practices. De eerste resultaten wijzen erop dat een dergelijke werkwijze bijdraagt aan snellere en effectievere oplossingen.

4. Op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn beter bereikbaar voor de burgers die hulp het hardst nodig hebben.

Niet iedere rechtzoekende is digitaal vaardig. Daarom is het van belang dat naast het verbeterde online aanbod mensen die dat het meest nodig hebben ook fysieke hulp kunnen vinden, dichtbij huis en op laagdrempelige locaties. Dat betekent dat de vormgeving van de fysieke eerste lijn er per gemeente anders uit kan komen te zien, zodat deze aansluit bij wat er op lokaal niveau al is. Het Loket speelt waar mogelijk in op lokale initiatieven om daar mee te experimenteren. Ook wordt door het Loket rond de zomer een onderzoek gestart waarbij in een aantal regio's, zoals Den Bosch, Heerlen en Middelburg, een analyse wordt gemaakt van de sociale kaart en hoe het huisvestingsbeleid van het Loket daar het beste op kan aansluiten.

Er is een aantal pilots die naar verwachting belangrijke inzichten zal opleveren over de vormgeving van de fysieke eerste lijn. Ten eerste is dat het vorig jaar gestarte project Rechtshulp en Sociaal Domein van Divosa. In dit project wordt in 10 pilots beproefd hoe op lokaal niveau de verbinding tussen het juridisch en sociaal domein kan worden versterkt, waarbij we recht doen aan de verschillen op lokaal niveau. De voorbereidingen om nog deze zomer de pilots te starten in vier gemeenten zijn gevorderd. Naar verwachting zullen na de zomer de overige zes pilots van start gaan. Hierbij wordt gekeken naar een goede spreiding ten aanzien van de kenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld de aan- of afwezigheid van een fysiek Loket, een plattelandsgemeente en geconcentreerde steden. Divosa organiseert tussentijds leercirkels en themabijeenkomsten, zodat andere pilots steeds kunnen leren van het behaalde resultaat. De pilots worden begeleid door zowel lokaal als landelijk onafhankelijk onderzoek en lopen tot eind 2022. Ook maakt de pilot Samen Recht Vinden in Zeeland haar eerste proefritten. Met (intake)gesprekken in de SRV-bus op locatie tracht men het recht – letterlijk en figuurlijk – naar de mensen toe te brengen. De focus ligt daarbij niet op bepaalde typen hulp, maar op samen goede oplossingen creëren. De pilot start in die gebieden waar voorzieningen op grotere afstand van mensen staan, zoals in Zeeuws-Vlaanderen. Dit verlaagt de drempel tot de fysieke toegang tot het recht. In de pilot Sociaaljuridische Dienstverlening van SWN en de Koninklijke Bibliotheek houden sociaal raadslieden een paar uur per week spreekuur in bibliotheken om zo rechtzoekenden op een

laagdrempelige manier te helpen op een neutrale plek die tevens makkelijk vindbaar is.

2. Burgergerichte overheid

Een belangrijke pijler van de stelselvernieuwing is het inzetten op meer vertrouwen tussen de burger en de overheid door het aantal onnodige procedures, al dan niet met toevoeging, tussen burger en overheid te verminderen. Dit doen we door niet de procedure, maar een passende oplossing van het probleem van de burger centraal te stellen. Dit belang wordt onderstreept door de recent verschenen rapporten «Ongekend Onrecht»¹³ en «Klem tussen balie en beleid»¹⁴. In dit laatste rapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoering (hierna: TCU) wordt geconcludeerd dat uitvoeringsorganisaties in het algemeen goed presteren, maar dat naar schatting 20 procent van de burgers niet goed uit de voeten kan met de wet- en regelgeving. De TCU benoemt dat wet- en regelgeving steeds complexer is en geen rekening houdt met wat burgers aankunnen en tevens uitvoeringsprofessionals geen ruimte biedt voor maatwerk. Daarnaast doet de TCU zeven aanbevelingen voor dienstverlening met een menselijker gezicht, waaronder de aanbeveling aan de Kamer om meer aandacht te schenken aan de uitvoerbaarheid van beleid en aan doenvermogen. Precies op deze sporen zet Burgergerichte Overheid zich in om de uitvoeringsorganisaties te ondersteunen en faciliteren in het verbeteren en meer burgergericht maken van wet- en regelgeving en dienstverlening. Hieronder licht ik de stand van zaken rondom deze twee sporen toe. Voorafgaand op deze toelichting schets ik de cijfermatige ontwikkeling van het aantal toevoegingen in het bestuursrecht. Tijdens het commissiedebat gesubsidieerde rechtsbijstand van 26 mei jongstleden heb ik toegezegd in deze rapportage inzicht te bieden in de kwantitatieve doelstellingen van Burgergerichte Overheid. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

Afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht

In onderstaande tabel zijn de afgegeven bestuursrechtelijke toevoegingen weergegeven met onderscheid naar de vier grote bestuursorganen en de gemeenten.¹⁵ De tabel laat zowel bestuursrecht breed als in de onderverdeling naar uitvoeringsorganisatie een daling zien. Overall daalt het aantal toevoegingen van circa 64.000 zaken¹⁶ in 2017 naar bijna 52.500 in 2020.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, 2.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 387, 2.

¹⁵ Asielrecht en vreemdelingenbewaring is in deze aantallen niet meegenomen, aangezien het regeerakkoord aparte afspraken kent voor rechtsbijstand asiel. De aantallen voor IND betreffen alleen het reguliere vreemdelingenrecht, omdat in dat deel van het vreemdelingenrecht het procedeedrag tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is.

¹⁶ In de derde voortgangsrapportage (Kamerstukken II 2019/20, 31 753, 216) werd een aantal van 61.000 genoemd voor 2017 en 55.000 voor 2019. Dit heeft te maken met een andere analyse-methode door de Raad voor Rechtsbijstand, waardoor met name de aantallen in de categorie «bestuurszaken overige organisaties» afwijken. Voor het bereiken van de ambitie heeft deze andere benaderingswijze geen gevolgen.

onderverdeling naar uitvoeringsinstantie*	aantal toevoegingen			afname 2020 t.o.v. 2017	
	2017	2019	2020	aantal	%
Belastingdienst	2.216	1.301	888	1.328	60%
UWV	10.994	9.588	9.279	1.715	16%
SVB	2.100	1.361	1.229	871	41%
IND (regulier vreemdelingenrecht)	18.504	18.539	16.153	2.351	13%
<i>subtotaal focusorganisaties aanjager</i>	<i>33.814</i>	<i>30.789</i>	<i>27.549</i>	<i>6.265</i>	<i>19%</i>
gemeenten	25.800	23.449	20.720	5.080	20%
bestuursrecht overige organisaties	4.393	4.493	4.158	235	5%
totaal	64.007	58.731	52.427	11.580	18%

*Verkregen door deels handmatige bewerking van open tekstveld met wederpartij in veranderende database. Herhaling kan daardoor per jaar een licht afwijkend beeld geven.

De aanvankelijke ambitie was dat het aantal toevoegingen in bestuurszaken (exclusief asielrecht en vreemdelingenbewaring) eind 2024 10% lager zou zijn ten opzichte van 2017. Deze doelstelling is in 2019 al behaald. De aanjager heeft zich aanvullend daarop voor de periode 2019 tot en met 2021 de ambitie gesteld om het aantal toevoegingen in bestuurszaken van UWV, SVB, Belastingdienst en IND (regulier vreemdelingenrecht) met 10% af te laten nemen ten opzichte van 2019. Deze beide ambities gecombineerd betekent dat het jaarlijks aantal toevoegingen in bestuurszaken in 2021 ten opzichte van 2017 met afgerond 15% zou moeten afnemen. Zoals in onderstaande tabel te zien is, was het aantal afgegeven toevoegingen in bestuurszaken in 2020 circa 18% lager dan in 2017. Dit betekent dat ook de aanvullende ambitie reeds is behaald. Ik blijf me samen met alle partners inzetten voor de afname van onnodige procedures (al dan niet met een toevoeging).

ambitie en realisatie	afname toevoegingen	
	aantal	% t.o.v. 2017
aanvankelijke ambitie: 10% afname t.o.v. 2017	6.401	
extra ambitie aanjager: 10% afname focusorganisaties t.o.v. 2019	3.079	
totale ambitie (afname t.o.v. 2017)	9.480	15%
totale realisatie (afname t.o.v. 2017)	11.580	18%

Er is samen met de uitvoeringsorganisaties en gemeenten, de Raad en de betrokken departementen gewerkt aan mijn ambitie ten aanzien van het terugdringen van het aantal onnodige procedures en daarmee het aantal toevoegingen in het bestuursrecht. Uit cijfers van de Raad blijkt dat het aantal toevoegingen is afgenomen. Bij dit resultaat past echter de kanttekening dat de oorzaak achter de afname in toevoegingen in het bestuursrecht niet eenduidig kan worden achterhaald. Een deel van de daling kan worden toegeschreven aan het Corona-effect. Tevens zij opgemerkt dat de nasleep van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, de discussie rondom zelfredzaamheid en de overheid die het vertrouwen van burgers moet zien terug te winnen, het aantal afgegeven toevoegingen opwaarts kan beïnvloeden. Een stijging ten opzichte van 2020 is in de volgende jaren daarom denkbaar.

Bovenstaande data zijn afkomstig van de Raad. Deze data vormen een ingang voor de selectie van uitvoeringsorganisaties en gemeenten om in gesprek te gaan over het voorkomen van onnodige procedures en de ondersteuning die Burgergerichte Overheid kan leveren. De Raad draagt als kennispartner bij aan de activiteiten van Burgergerichte Overheid. Daarnaast voert de Raad met zowel de uitvoeringsinstanties als gemeenten datadialogen die voor gezamenlijke inzichten en oplossingsrichtingen zorgen.

Voortschrijdend inzicht en scope

In cijfers is de ambitie dan wel bereikt, maar er is nog een wereld te winnen. Burgergerichte Overheid zet zich met ondersteuning van de

aanjager in om uitvoeringsorganisaties en gemeenten te ondersteunen en te motiveren hun dienstverlening te verbeteren en bij de inrichting en toepassing van wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid burgergericht te werk te gaan. De gekozen ontwikkelingsgerichte aanpak vraagt om handelen naar mogelijkheden en voortschrijdend inzicht gericht op het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid. Sinds 2017 heb ik de focus gelegd op de uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV, IND/vreemdelingenrecht en de SVB) en gemeenten (Den Haag en Rotterdam) met het absoluut gezien hoogste aantal toevoegingen. Vanuit hun best practices zijn ook de gemeenten Purmerend en Tilburg daarbij aangesloten. Burgergerichte Overheid blijft hieraan ondersteuning bieden, afgestemd op de specifieke behoefte van de betreffende organisatie. Voorts verbreedt Burgergerichte Overheid de scope naar die organisaties die in relatieve zin hoge aantallen toevoegingen hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een gemeente met een laag inwonersaantal waar burgers relatief veel, al dan niet met een toevoeging, procederen tegen de gemeente. Daar kan de behoefte aan ruimte voor maatwerk in de dienstverlening of het inrichten van burgergerichte regelgeving groot zijn, maar de knowhow of instrumenten om dat goed in te richten missen. Burgergerichte Overheid biedt dan graag haar ondersteuning, kennis en diensten aan. Tot slot gaat Burgergerichte Overheid haar pijlen nog meer richten op het eigen procedeedrag van de overheid. Een speerpunt dat mij uit het hart is gegrepen. De basis voor vertrouwen begint immers bij een overheid die zelf het goede voorbeeld geeft. In aanvulling op het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving wordt de aankomende periode door Burgergerichte Overheid de mogelijkheid onderzocht om een kader specifiek voor procederen door overheden te ontwikkelen. De verwachting is dat dit kader bestuursorganen zal stimuleren om als overheid op een goede manier te reageren op een probleem van een burger en af te wegen of het zinvol is als overheid zelf een procedure te starten. Dit kader borgt dus de normen voor goed procedeedrag door de overheid.

Pilots van start

Op het terrein van burgergerichte overheid zijn onlangs drie pilots gestart. De eerste fase van de pilot tussen het UWV en het Loket, gericht op proactieve samenwerking en het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen het UWV en het Loket, is afgelopen maand gestart. Deze fase ziet op het met elkaar afstemmen en aanpassen van werkprocessen. De pilot heeft als doel het laagdrempeliger oplossen van problemen van de burger in relatie tot het UWV in die gevallen waar de burger contact zoekt met het Loket. De proactieve samenwerking is ook gericht op het signaleren van en overleggen over de effecten en uitwerking van beleid en regelgeving.

Afgelopen mei is de pilot Ontwikkeling digitaal bezwaarplatform gemeenten van start gegaan. Deze pilot, uitgevoerd door Justice42, doet onderzoek naar de haalbaarheid van een platform voor digitale ondersteuning van de bezwaarschriftprocedure vanuit het burgerperspectief. Justice42 ontwikkelt dit in samenwerking met de gemeenten Purmerend en Amsterdam. Bij deze pilot wordt ook een verkenning opgenomen naar andere belangrijke stakeholders zoals het UWV en de SVB om deze te betrekken en hun feedback te benutten bij de ontwikkeling, zodat het platform zo mogelijk ook door deze organisaties te benutten is. De pilot mondt uit in een advies, de daadwerkelijke bouw van een basisversie van het platform en de doorontwikkeling daarvan, maakt geen onderdeel uit van deze pilot. De pilot wordt in samenwerking met het programma Prettig Contact met de Overheid (hierna: PCMO) uitgevoerd.

Afgelopen juni is gestart met de pilot ontwikkeling ADR-adviesinstrument voor cliëntondersteuning bij (potentiële) geschillen tussen de burger en

de overheid. Het instrument is bedoeld om professionals in staat te stellen situaties en (dreigende) escalaties te herkennen en te adviseren over passende oplossingsroutes voor specifieke casussen. De opdrachtnemer is de Vereniging Mediators bij de Overheid en de pilot wordt uitgevoerd door de Technische Universiteit Delft en Beleidsbemiddeling.nl. Dit advies-instrument, dat gebruikt maakt van kunstmatige intelligentie, kan ingezet worden door het Loket, de Informatiepunten Digitale Overheid en andere cliëntondersteuners. Daarmee bouwt dit instrument voort op de bevindingen van Significant bij de bovengenoemde ontwikkeling van een prototype diagnose-instrument en wordt verdieping aangebracht ten aanzien van een passende diagnose bij geschillen tussen overheid en burger in het bestuursrecht. Om het advies-instrument te laten aansluiten bij de (responsieve) werkprocessen bij bestuursorganen, wordt in dit traject samengewerkt met het programma PCMO.

Maatwerk

Ruimte voor maatwerk is een centraal thema binnen beide sporen. Met maatwerk wordt bedoeld: oplossingen die recht doen aan de individuele situatie van de burger. Dit betreft zowel maatwerk in wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid, door gebruik te maken van beslissingsruimte en het inbouwen van hardheidsclausules, als ruimte voor maatwerk in dienstverlening. Maatwerk is van belang in de hele keten, vanaf het moment van het nemen van de primaire beschikking tot en met het hoger beroep. De dienstverlening van uitvoeringsorganisaties en gemeenten bestaat logischerwijs uit gestandaardiseerde werkwijzen. Het leeuwendeel van de burgers kan zijn weg goed vinden binnen deze processen. Voor deze groep is maatwerk in de producten binnen het standaardproces, zoals een digitale tool of vooraf ingevulde gegevens, voldoende. Een voorbeeld hiervan is de door de Belastingdienst vooraf ingevulde aangifte. Voor een deel van de burgers is echter meer nodig, bijvoorbeeld voor burgers die te maken hebben met multi-problematiek. Dit vraagt van organisaties een extra inspanning en flexibiliteit om maatwerk te leveren dat passend is. Hieronder ga ik kort in op de voortgang op beide sporen.

Spoor wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid

Op het gebied van wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid heeft Burgergerichte Overheid wetgevingsdialogen ontwikkeld. De wetgevingsdialogen zijn ontstaan vanuit de behoefte van uitvoeringsorganisaties en gemeenten om knellende wet- en regelgeving en problemen in uitvoeringsbeleid te signaleren, deze signalen op de juiste plek af te geven en inzicht te krijgen over het burgergericht toepassen ervan. Vragen die in deze dialoog onder andere centraal staan zijn: welke sectorwet-, regelgeving en uitvoeringsbeleid zorgt in de concrete uitvoering voor knelpunten en waarom? Biedt die wet- en regelgeving ruimte om maatwerk te bieden of niet? En hoe zouden we de knelpunten weg kunnen nemen uitgaand van het burgerperspectief? De dialogen verschillen naar behoefte van de organisatie. De eerste dialogen staan gepland. De SVB heeft aangegeven als aanvulling op deze dialoog graag een dashboard voor knellende wet- en regelgeving te willen gaan ontwikkelen. Het plan van aanpak om tot dit dashboard te komen, wordt in gezamenlijkheid met Burgergerichte Overheid ontwikkeld.

Binnen dit spoor werkt Burgergerichte Overheid samen met trajecten zoals «Maatwerk in het Bestuursrecht» en draagt bij aan de ontwikkeling van het IAK en de uitvoering van de moties bij BZK en SZW die zien op het in kaart brengen van hardvochtigheden in sectorwetgeving. Tot slot verhoog ik, als zogenoemde stok achter de deur ter voorkoming van onnodig procedeedrag door de overheid, de proceskostenvergoeding die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit

aanvecht bij de bestuursrechter. Het gewijzigde besluit treedt 1 juli 2021 in werking.

Spoor burgergerichte dienstverlening

Binnen het spoor burgergerichte dienstverlening stimuleert Burgergerichte Overheid enerzijds het sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en anderzijds het toepassen van maatwerk en menselijke maat in processen.

Vanuit de deelnemende organisaties is gevraagd om een handreiking voor het sturen op de kwaliteit van dienstverlening binnen de eigen organisatie. Samen met deze organisaties werkt Burgergerichte Overheid aan de ontwikkeling van een sturingskader. Dit sturingskader moet inzicht bieden in hoe een organisatie gestimuleerd kan worden te sturen op kwaliteit, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in balans zijn.

Burgergerichte Overheid sluit ook aan bij al lopende activiteiten omtrent dienstverlening bij de geselecteerde organisaties, zoals bij het programma «Menselijke Maat in Dienstverlening» van de Belastingdienst.

Daarnaast vinden er periodieke sessies plaats met verschillende gemeenten en Divosa waarin onder meer best practices in dienstverlening worden besproken.

Tot slot draagt Burgergerichte Overheid vanuit haar expertise bij aan het bovengenoemde project van Divosa ter versterking van de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein.

3. Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

Met de ontwikkeling van oplossingsroutes op verschillende levensgebieden wil ik ervoor zorgen dat rechtzoekenden op een duidelijke en goede manier worden geholpen bij het oplossen van hun probleem. Een oplossingsroute beschrijft de mogelijke stappen die een rechtzoekende doorloopt in de nulde, eerste en tweede lijn om een probleem op te lossen en de dienstverleners die daarbij een rol kunnen vervullen. Een rechtzoekende met een juridisch probleem dat niet alleen kan worden opgelost met laagdrempelige hulp in de nulde en eerste lijn, krijgt rechtsbijstand in de tweede lijn in de vorm van een rechtshulppakket. Het rechtshulppakket is daarmee het sluitstuk van de oplossingsroute. Een rechtshulppakket voorziet in een integrale oplossing voor een integrale prijs. In een rechtshulppakket kunnen meerdere interventies worden opgenomen, zoals advies, onderhandeling, mediation of procederen. Deze interventies kunnen binnen een pakket door verschillende dienstverleners worden aangeboden. Per pakket worden kwaliteitscriteria vastgesteld waaraan dienstverleners moeten voldoen, zodat rechtzoekenden kunnen rekenen op dienstverleners die beschikken over de benodigde expertise en voldoende ervaring om hun probleem op te lossen.

De afgelopen periode hebben de rechtshulppakketten voor echtscheidingen steeds meer vorm gekregen. De Raad, het Loket, de NOvA, MfN en het platform uitelkaar.nl hebben diverse rechtshulppakketten uitgewerkt, passend bij de verschillende situaties van rechtzoekenden. Per situatie is bezien welke hulp nodig is, welke dienstverleners deze hulp kunnen bieden, welke tijdsbesteding daarmee gemoeid is en aan welke kwaliteits-eisen de dienstverleners, die deelnemen aan een rechtshulppakket, zouden moeten voldoen.

Daarnaast is begin dit jaar gestart met de ontwikkeling van rechtshulppakketten voor arbeidsongeschiktheid. Tevens ben ik momenteel met de Raad voor Rechtsbijstand en de NOvA in gesprek over de mogelijke uitwerking van rechtshulppakketten voor de eerste asielaanvraag inclusief hoger beroep en voor bewaring.

Subsidieregeling innovatie

De subsidieregeling van € 10 miljoen, die wordt uitgevoerd door de Raad, is bestemd voor projecten die op een innovatieve manier bijdragen aan de ontwikkeling van passende, duurzame en kwalitatief hoogwaardige oplossingen voor juridische problemen, waarbij de rechtzoekende en zijn hulpvraag centraal staan. In totaal zijn 67 aanvragen ingediend. Daarvan zijn 10 aanvragen gehonoreerd, 14 aanvragen zijn nog in behandeling en de overige aanvragen zijn afgewezen. Aanvragen zijn inhoudelijk beoordeeld door een onafhankelijke adviescommissie, op basis van de vereisten en beoordelingscriteria in artikel 8, 9, 10 en 13 sub c van de subsidieregeling. Vervolgens heeft het bestuur van de Raad beslist op de aanvragen. De meeste aanvragen zijn afgewezen vanwege het feit dat projecten niet vernieuwend of innovatief genoeg zijn (artikel 10 sub c), onvoldoende bruikbare kennis opleveren voor vorming van oplossingsroutes (artikel 10 sub l), dan wel onvoldoende houvast of kennis bieden voor toekomstige invulling van het stelsel (artikel 10 sub m). In mijn vorige voortgangsrapportages informeerde ik Uw Kamer reeds over zeven goedgekeurde projecten.

Inmiddels zijn drie nieuwe aanvragen gehonoreerd.

Eén project ziet op het ontwikkelen van een diagnose-instrument om de complexe besluitvorming door juridische professionals bij mensen met multi-problematiek te ondersteunen. De diagnose ziet niet alleen op een oplossingsroute voor een juridische hulpvraag die binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kan worden opgelost, maar betreft ook hulpvragen die horen bij andere domeinen, zoals het sociaal domein, bij de oplossingsroute. Beoogd wordt dat het instrument in de toekomst kan worden gebruikt door professionals in de eerste lijn, zoals medewerkers van het Loket en de sociaal raadslieden.

Het tweede project ziet op het ontwikkelen van een online-tool die een rechtzoekende een beeld geeft van zijn of haar financiële situatie na de scheiding. De tool kan tevens worden gebruikt om professionals te ondersteunen en te ontlasten, omdat met de tool informatie over de financiële situatie van een rechtzoekende wordt gebundeld.

Het derde project ziet op het ontwikkelen van Buurtbemiddeling Extra. Hulpverleners van Buurtbemiddeling Extra pakken complexere meldingen wanneer zaken, door bij voorbeeld psychiatrische problematiek of multi-problematiek te complex zijn om door Buurtbemiddeling te worden opgepakt. Van de reeds gestarte projecten verwacht een aantal nog deze zomer de eerste resultaten te kunnen presenteren.

De gehonoreerde projecten lopen tot uiterlijk 31 december 2022. Voor een toelichting op alle tien projecten en hun respectievelijke voortgang verwijs ik naar het pilotoverzicht in bijlage 2 bij deze brief.

Strafrecht

Sinds medio december 2020 kunnen advocaten hun piketdeclaratie online indienen via een portaal van de Raad. Deze nieuwe verwerking maakt het proces van de piketdeclaraties sneller, rechtmatiger en beter beheersbaar dan het daarvoor geldende papieren proces. Momenteel wordt dit proces verder geoptimaliseerd, waarbij onder andere het ZSM-proces wordt ingebed binnen het piketproces en verbeterpunten vanuit de advocatuur worden meegenomen.

In de zomer wordt tevens gestart met de digitalisering van het mediation-proces, waardoor ook mediators naar verwachting begin 2022 hun aanvragen en declaraties online bij de Raad kunnen indienen. Voor de voortgang van de lopende pilots op het gebied van het strafrecht verwijs ik uw Kamer naar het pilotoverzicht.

Tijdens het Algemeen Overleg van 20 januari jongstleden heb ik uw Kamer toegezegd om u in deze voortgangsrapportage te informeren over de opties voor meer stimulans en solidariteit bij advocaten om een bijdrage te leveren aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op dit moment is er sprake van gescheiden werelden, waarbij het vrijwel uitsluitend sociaal advocaten zijn die opkomen voor burgers die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand tegen de geldende tarieven, terwijl in de commerciële tak een goede boterham wordt verdiend. Ik heb herhaaldelijk met een klemmend beroep op de onderlinge solidariteit en de maatschappelijke verantwoordelijkheid die past bij de positie en bijbehorende privileges van de beroepsgroep de commerciële advocatuur opgeroepen structureel haar steentje bij te dragen. Ik betreur dat hieraan slechts beperkt gehoor is gegeven.

Dat neemt niet weg dat er een eerste beweging waarneembaar is binnen de NOvA en commerciële kantoren. Zo heeft de NOvA een kwartiermaker in de persoon van oud-deken Walter Hendriksen aangesteld om goede ideeën en best practices op te halen uit gesprekken met diverse vertegenwoordigers van de grote kantoren in Nederland. Initiatieven die hieruit ontstaan zien op intensievere samenwerking zoals:

- Stagiair(e)s van kantoren zonder toevoegingspraktijk die een deel van hun stage meelopen bij een toevoegingskantoor en daarmee proceservaring opdoen;
 - Het door commerciële kantoren volledig betalen van de loonkosten van advocaat-stagiaires bij sociale kantoren gedurende hun driejarige stageperiode;
 - Het ontwikkelen van een gezamenlijk platform voor middeninkomens.
- Ik blijf de ontwikkelingen op de voet volgen en zal me, wanneer de gewenste ontwikkelingen uitblijven, beraden over aanvullende maatregelen.

Regeling «Jonge aanwas»

Per 1 december 2020 heeft de Raad de subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocatuur vastgesteld. Deze regeling, die tot stand is gekomen in samenwerking met de NOvA, voorziet in een subsidie ter dekking van de kosten van de beroepsopleiding van advocaat-stagiaires die werkzaam zijn voor advocatenkantoren die een toevoegingspraktijk uitoefenen. De regeling kent een subsidieplafond voor 175 advocaat-stagiaires. Voor het eerste cohort van de beroepsopleiding, die per 1 maart 2021 is gestart, is er subsidie toegekend voor 102 advocaat-stagiaires. Voor het tweede cohort, die in het najaar van 2021 start, zijn nog tot nu toe 61 subsidieaanvragen ingediend. Er zijn dus in totaal al 163 aanvragen gehonoreerd, al dan niet onder de voorwaarde dat er een stagiaire moet zijn aangetrokken. Uit een eerste evaluatie blijkt dat de regeling tegemoetkomt aan een grote behoefte onder sociaal advocaten. Ook blijken de toegekende subsidies op evenredige wijze verdeeld over de arrondissementen en over de rechtsgebieden. Alhoewel deze aantallen bemoedigend zijn, heeft de aanwas en de vergrijzing binnen de beroepsgroep, gelet op de kerncijfers van de Raad, mijn blijvende aandacht.¹⁷ Het Kenniscentrum van de Raad ontwikkelt daarom een programma waarmee het aanbod diepgaander kan worden gemonitord. Daarbij worden ook andere instrumenten dan cijfermatige analyses door de Raad ingezet, zoals het systematisch enquêteren van advocaten die uitstromen. Bij deze ontwikkeling worden

¹⁷ Bij de uitvoering van de motie van de leden Klaver (GL) en Ploumen (PvdA) (Kamerstukken II, 2020/2021, 28 362, 44) en de motie van de leden Van Nispen (SP) en Azarkan (DENK) (Kamerstukken II, 2020/2021, 31 753, 239) wordt betrokken in hoeverre deze moties invloed hebben op de ontwikkeling van jonge aanwas.

de NOvA en de lokale dekens nauw betrokken. Medio juni heeft de Raad met de NOvA verder gesproken. Dit heeft geleid tot een constructieve samenwerking om de monitoring verder te verdiepen en het mogelijke verschil tussen het cijfermateriaal en de signalen over het afnemende aanbod gezamenlijk te kunnen duiden.

4. Moties en toezeggingen

Hieronder informeer ik uw Kamer over de uitvoering van een aantal moties en toezeggingen naar aanleiding van recente Kamerdebatten over de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Onderzoek WODC

Tijdens het VAO van 11 februari 2021 heeft de ChristenUnie twee moties ingediend: een motie samen met de SP inzake onderzoek naar de rol en werkwijze van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad in de Toeslagenaffaire en een motie over onderzoek naar de toepassing en de reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets.¹⁸ Ter uitvoering van beide moties in een onderzoeksaanvraag ingediend bij het WODC, die het onderzoek inmiddels heeft opgepakt en zelf uit gaat voeren. Het onderzoek zal bestaan uit drie onderdelen waarbij het eerste onderdeel betrekking heeft op de vraag op welke wijze de Raad aanvragen en vergoedingen van gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst heeft beoordeeld. In dit onderdeel wordt tevens betrokken welke rol het Ministerie van JenV heeft gehad in de beoordeling van deze rechtsbijstandsverzoeken in de zin dat de werkbaarheid van de wettelijke en beleidskaders meegenomen zal worden. Het tweede onderdeel heeft betrekking op de vraag in hoeverre bij de beoordeling van aanvragen om een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst een beroep gedaan is op de zelfredzaamheid van burgers. Allereerst wordt de juridische context van de uitzonderingscategorieën in de Wrb, waaronder het zelfredzaamheidscriterium, in kaart gebracht. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wet- en regelgeving met betrekking tot rechtsbijstandsverlening. Ook wordt stil gestaan bij maatschappelijke trends (zoals technologische ontwikkelingen, juridisering van de samenleving, individualisering van de samenleving) die de zelfredzaamheid van burgers mogelijk hebben veranderd en in hoeverre daar met de praktische invulling van de zelfredzaamheidstoets rekening mee is gehouden. Vervolgens wordt in beeld gebracht hoe in de praktijk wordt omgegaan met de wet- en regelgeving. Tot slot heeft het derde onderdeel betrekking op de vraag welke lessen op basis van de toeslagenaffaire kunnen worden geleerd over de reikwijdte en praktische toepassing van de zelfredzaamheidstoets bij de beoordeling van aanvragen om een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit onderdeel is gericht op de aandachtspunten en mogelijkheden voor verbeteringen. Zo wordt op basis van de verkregen onderzoeksbevindingen bekeken hoe de praktische invulling van het begrip zelfredzaamheid in de context van aanvragen voor rechtsbijstand in zaken (zoals die van de toeslagenaffaire), en in de bredere context van gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening, indien nodig kan worden verbeterd. Verbeteringen naar aanleiding van mogelijke andere knelpunten in de Wrb worden, voor zover deze uit het onderzoek naar voren komen, hierbij meegenomen. Het WODC zal naar verwachting begin volgend jaar de onderzoeksresultaten te opleveren.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/21, 31 753, 230 en Kamerstukken II 2020/21 31 753, 233.

Analyse voorkomen onnodige procedures Belastingdienst (motie VVD)

Tijdens het VAO van 11 februari 2021 heeft de VVD een motie ingediend die vraagt om binnen de Belastingdienst een analyse te laten uitvoeren naar de afwijzingen van bezwaren die leiden tot in retrospectief vermijdbare rechterlijke procedures en vervolgens met de Belastingdienst afspraken te maken over een inspanningsverplichting om het aantal vermijdbare rechterlijke procedures aanzienlijk te verminderen.¹⁹ De motie raakt de portefeuilles van de Staatssecretarissen van Financiën, die inmiddels diverse initiatieven en verbetertrajecten binnen de Belastingdienst en Toeslagen in gang hebben gezet of zullen zetten. De motie is overgedragen aan de genoemde Staatssecretarissen die uw Kamer over de voortgang ervan zullen rapporteren. Ten aanzien van het opstellen van de inspanningsverplichting zal Burgergerichte Overheid de Belastingdienst waar gewenst ondersteunen.

Complexe gevallen in de Wrb (toezegging aan ChristenUnie)

Op het Algemeen Overleg van 20 januari jongstleden heb ik aan het lid Van der Graaff van de ChristenUnie toegezegd om in te gaan op eventuele knelpunten in de Wet op de rechtsbijstand voor complexe gevallen die mensen niet zelf kunnen afdoen. Ik heb uw Kamer in mijn brief van 10 mei jongstleden²⁰ geïnformeerd over de brieven van de VSAN waarin onder meer diverse casussen genoemd waarin het knelt rondom de toets van zelfredzaamheid van de burger. Daarnaast ben ik in diverse brieven de afgelopen periode ingegaan op de zogenoemde zelfredzaamheidstoets in algemene zin en in het bijzonder in belastingzaken en de toeslagenaffaire.²¹ Tevens heb ik daarin het onderscheid weergegeven tussen de vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand en de manier waarop gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gehonoreerd in belasting- en toeslagzaken.

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft de terechte vraag opgeworpen of de zelfredzaamheidstoets onder de Wet op de rechtsbijstand nog bij de tijd is. Ik heb hierop twee acties ingezet. Ten eerste moet het hierboven genoemde WODC-onderzoek naar de zelfredzaamheid inbreng opleveren op de knelpunten die de Raad ervaart bij het toetsen aan zelfredzaamheid. Daarbij kijk ik ook nadrukkelijk naar de veranderingen in de tijd en samenleving die impact hebben gehad op de definitie van zelfredzaamheid. Ten tweede hebben de Raad, het Loket, NOvA en SWN naar aanleiding van de ingebrachte casussen van de VSAN een gezamenlijk signaleringsoverleg ingesteld om eventuele signalen aan gebrek aan zelfredzaamheid en noodzaak voor rechtsbijstand in een zo vroeg mogelijk stadium op te pakken en daarmee te voorkomen dat rechtzoekenden in complexe zaken tussen wal en schip dreigen te vallen. Het gaat dan om gevallen waarbij onder de huidige vigerende wet- en regelgeving verondersteld wordt dat:

- het probleem van de burger juridisch niet complex is en de burger het daarom wel zelf of met behulp van een derde kan oplossen, terwijl de situatie echter dermate ingewikkeld of schrijnend is, dat dit niet mogelijk is;
- de overheids- en uitvoeringsorganen responsief zijn, wat niet altijd het geval is;
- er voldoende reikwijdte is van de eerstelijns rechtshulpvoorzieningen, waar dat niet overal het geval is. Zoals wanneer de complexiteit meer gespecialiseerde rechtshulp vereist of om situaties waarin de

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 753, 235.

²⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 33 836, 63.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 753, 236 en Kamerstukken II 2020/21, 33 836, 62.

specifieke omstandigheden van de burger meer (rechts)bijstand vereisen;

- op basis van de huidige wet- en regelgeving pas in een later stadium gesubsidieerde rechtsbijstand verleend kan worden, maar dit, gezien de zwaarwegende gevolgen voor de burger, in een vroegtijdiger fase noodzakelijk is, hetgeen tevens kan bijdragen aan een efficiëntere oplossing ervan.

Vorenstaande zijn knelpunten waarmee de Raad en het Loket zich geconfronteerd zien bij de beoordeling of een toevoeging verleend moet worden dan wel of een zaak doorverwezen moet worden naar een (sociaal) advocaat. Ten behoeve hiervan heeft de Raad tevens in samenspraak met de NOvA en in samenwerking met het Loket een tijdelijke beleidsregel opgesteld om voor deze gevallen een lichte adviestoevoeging te verlenen. Het proces voor deze regeling ziet er als volgt uit: indien een burger zich bij het Loket meldt met zijn probleem, kijkt het Loket eerst of het past binnen zijn reguliere dienstverlening en zo niet of het binnen het beleidskader van de regeling past. In voorkomende gevallen kan het Loket nader contact opnemen met de burger, als het niet meteen duidelijk is of het de burger kan helpen of dat een lichte advies- toevoeging noodzakelijk is. Als het Loket de burger kan helpen of kan doorverwijzen naar een andere voorliggende voorziening, dan wordt het probleem in de eerste lijn opgelost en volgt er dus geen verwijzing voor een lichte adviestoevoeging. Als er een lichte adviestoevoeging noodzakelijk is zal het Loket een verwijzing aan de advocaat sturen die vervolgens een aanvraag bij de Raad kan indienen. De tijdelijke beleidsregel treedt per 1 juli aanstaande in werking. Hiermee kan proefondervindelijk al in de praktijk worden getoetst in welke gevallen zelfredzaamheid ruimer zou moeten worden toegepast. Op basis van de opgedane (leer)ervaringen en een uitgebreide evaluatie zal een advies worden uitgebracht over een passend vervolg. Met beide acties wil ik bijdragen aan actuele uitleg van de term zelfredzaamheid, alsmede een werkwijze om deze bij de tijd te houden.

Geschilbeslechtingdelta 2019

Op 14 december 2020 bood ik u het rapport aan van het WODC getiteld «Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers.»²² In de bijbehorende aanbiedingsbrief heb ik vermeld dat deze een afnemend gebruik van rechtshulp en procedures een verminderd doelbereik laat zien, wat volgens de onderzoekers mogelijk kan wijzen op een verslechterde toegang tot het recht. De vraag in hoeverre dit ook een conclusie rechtvaardigt dat sprake zou zijn van slechtere toegang tot het recht is, zo schrijven de onderzoekers, lastig te beantwoorden. Dit vergt diepgravend onderzoek waarbij uitgebreider kan worden ingegaan op mogelijke achterliggende oorzaken en overwegingen van respondenten. In het rapport worden immers ook andere mogelijke verklaringen voor deze trends genoemd, zoals het toenemend gebruik van internet als bron van informatie en hulp en een verschuiving naar probleemtypes waarbij de burger beter in staat is zelf actie te ondernemen en die minder vaak in een gerechtelijke procedure terechtkomen, zoals online aankopen. Gelet op de breedte van het onderzoek en de raakvlakken met verschillende beleidsterreinen, heb ik in de aanbiedingsbrief aangegeven dat nadere gedachtevorming over mogelijke beleidsimplicaties van dit onderzoek en mogelijk vervolgonderzoek wenselijk is en dat ik uw Kamer daar nader over zal informeren.

²² Kamerstukken II 2020/21, 29 279, 634; Kamerstukken I 2020/21, 35 300 VI, BC.

Deze nadere gedachtenvorming heeft inmiddels geleid tot het besluit om deze vraag in 2022 mee te nemen in de beleidsdoorlichting op artikel 32.3 (Adequate toegang tot het rechtsbestel) van de begroting JenV dan wel in de Strategische Evaluatieagenda JenV (SEA) die daarop volgt. Hierbij zal bijvoorbeeld aandacht zijn voor de vraag of sprake is van een latente vraag naar (rechts)hulp, wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn, of dit samenhangt met de gesignaleerde afname van doelbereik, of dit bij bepaalde groepen of bepaalde rechtsgebieden meer speelt en of aanbevelingen kunnen worden gedaan om dit te adresseren. Het is belangrijk om daarbij voldoende oog te hebben voor het doenvermogen van burgers, met name in de digitale omgeving.

5. Financiën

In het jaarverslag 2020 van het Ministerie van JenV²³ is inzake rechtsbijstand aan de Tweede Kamer een onderuitputting over 2020 van circa € 25,9 miljoen gemeld. Conform de afspraak in de contourenbrief van 9 november 2018²⁴ blijft dit bedrag in 2021 beschikbaar voor de Rechtsbijstand.

In de brief van 8 april 2021²⁵ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de beleidsregel van de Raad op grond waarvan voor bepaalde werkzaamheden in het personen- en familierecht een aanvullende vergoeding wordt verstrekt. Met de beleidsregel wordt een hogere vergoeding mogelijk gemaakt voor echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, zodat de extra verplichte werkzaamheden voor het opstellen van een ouderschapsplan worden vergoed. Daarnaast zal de korting worden gecompenseerd die nu nog wordt toegepast in echtscheidingszaken die niet op tegenspraak eindigen. Hiermee wil ik stimuleren dat echtscheidingen zo veel mogelijk minnelijk worden afgedaan, conform het advies van commissie-Van der Meer. De beleidsregel zal uiterlijk 1 augustus in werking treden. Om de vergoedingen uit deze beleidsregel in lijn te brengen met de adviezen van de commissie-Van der Meer is maximaal € 28 miljoen aan extra middelen nodig. Hiervan wordt € 19 miljoen gefinancierd uit de onderuitputting over 2020. De aanvullende extra middelen van maximaal € 9 miljoen kunnen worden gefinancierd met incidentele middelen die beschikbaar komen als gevolg van de vaststelling van de jaarstukken 2020 van de Raad. Ten tijde van de najaarsnota 2021 zal ik uw Kamer over de verwerking van de vaststelling jaarstukken 2020 van de Raad nader informeren.

Slotwoord

De stelselvernieuwing bevindt zich, zoals hierboven geschetst, middenin de pilotfase. De pilots en experimenten draaien op volle toeren en het werken aan een burgergerichte overheid met oog voor maatwerk en de menselijke maat noodzakelijker is dan ooit. Ook de komende periode maak ik me sterk voor verbetering van het huidige stelsel van rechtsbijstand en de toegang tot het recht voor iedere rechtzoekende in Nederland. Ten behoeve van de formerende partijen kijkt het kabinet naar de opties die er zijn om goede uitvoering te geven aan de kamerbreed aangenomen motie Klaver-Ploumen en de motie Van Nispen-Azarkan die oproepen tot een structureel betere vergoeding voor de sociaal advocatuur en mediators werkzaam binnen het stelsel.²⁶ Dit doen we in de wetenschap dat we er met eventuele extra middelen nog niet zijn, maar dat deze hand in hand gaan met de noodzaak tot vernieuwing van het huidige stelsel.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 35 830 VI, 1.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 753, 155.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 33 836, 62.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 28 362, 44 en Kamerstukken II 2020/21, 31 753, 239.

Het is aan het komend kabinet om deze vernieuwing ten behoeve van de rechtzoekende in nauw samenspel met de betrokken partijen en uw Kamer ten volle gestalte te geven.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker