

Vergaderjaar 2019–2020

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 216

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2020

Het is bijna twee jaar geleden dat ik uw Kamer de contouren schetste voor de vernieuwing van de rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 155). De maatregelen uit de contourenbrief zijn destijds in samenhang doorgekeurd op basis van onder andere cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand en onderzoeksgegevens van het WODC en het CBS. Omdat het om nieuwe maatregelen gaat die grotendeels nog in ontwikkeling zijn, zijn destijds ook aannames gedaan over de mogelijke effecten van de maatregelen.

Het nieuwe stelsel krijgt inmiddels stap voor stap vorm, in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen en op basis van inzichten uit pilots en onderzoeken. De belangen van de kwetsbare rechtzoekende en de laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn hulpvraag zijn hierbij steeds leidend. Bij deze lerende aanpak zal wetwijziging het sluitstuk van de vernieuwing vormen. Gedurende het hele proces van de stelselvernieuwing waak ik er met alle betrokken partijen voor dat de belangen van de rechtzoekende goed geborgd zijn en blijven. Het is nu een goed moment om terug te kijken en de balans op te maken om daarover de dialoog met uw Kamer te voeren. Dit is ook in lijn met mijn toezegging in de contourenbrief om medio 2020 een midterm review te zullen houden. Vragen die hierbij centraal staan zijn: Liggen de maatregelen uit het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand (hierna: stelselvernieuwing) op koers? Zijn de aannames uit de initiële doorrekening houdbaar gebleken? Is het nodig om bij te sturen? In deze brief geef ik allereerst antwoord op deze vragen van de midterm review om vervolgens te rapporteren over de voortgang op de drie hoofdmaatregelen van de stelselvernieuwing.

Midterm review

Voor de midterm review zijn de eerdere doorrekeningen van de contouren geactualiseerd (zie bijlage 1)¹. De uitkomsten van de externe validatie, die is uitgevoerd door Onderzoeksbureau Significant Public tussen september 2019 en februari 2020, vormden daarvoor de aanleiding (Kamerstuk 31 753, nr. 194). De volgende aspecten zijn in deze actualisatie meegenomen:

- de gevalideerde aannames uit de externe validatie van Significant Public;
- de concretere uitwerking van een aantal maatregelen van de stelselvernieuwing.
- recentere cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand (over 2019 in plaats van 2017).

Kort samengevat wijst de midterm review uit dat we voort kunnen gaan op de ingeslagen weg met de maatregelen rond de versterking van de eerste lijn en de responsieve overheid, die vanaf de start van de stelselvernieuwing kunnen rekenen op brede steun.

Voor de hoofdmaatregel verbetering van de kwaliteit van de tweede lijn gaf de validatie aanleiding tot bezinning op het concept van rechtshulp-pakketten. De validatie door experts van de partijen met wie we de stelselvernieuwing vormgeven en de geactualiseerde doorrekeningen laten zien dat sommige van de eerdere aannames ongunstiger en andere gunstiger uitvallen. Een belangrijke uitkomst is dat een verschuiving naar goedkopere, alternatieve rechtshulppakketten (waarin een advocaat een beperkte rol heeft) weliswaar te verwachten is, maar in mindere mate zal optreden dan eerder ingeschat. Daarnaast verschillen de kosten van deze alternatieve pakketten naar verwachting minder van de inzet van een advocaat dan eerder ingeschat. Daar staat tegenover dat de doelmatigheidswinst in de tweede lijn naar verwachting van de experts gunstiger uit zal vallen dan eerdere inschattingen. Daarnaast blijkt op grond van recentere cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand dat de instroom lager uitvalt. Hierbij past wel de kanttekening dat de mogelijke invloeden van de coronacrisis op de instroom niet zijn meegenomen in de doorrekeningen. De komende periode worden deze effecten nauw gemonitord en waar nodig verwerkt.

Belangrijke toetssteen voor de nieuwe doorrekening van de maatregelen van de stelselvernieuwing is in hoeverre er ruimte kan worden geboden voor de beoogde verbetering van de vergoedingen voor de advocatuur en mediators. Ten aanzien van de tarieven voor rechtsbijstandsverleners blijft het eerdere beeld overeind: ook de geactualiseerde doorrekeningen laten zien dat het geheel aan maatregelen van de modernisering nog altijd ruimte biedt voor een vergoeding voor advocaten die 10 tot 20% hoger is dan de vergoeding die advocaten nu gemiddeld per uur krijgen volgens de berekeningen van de commissie-Van der Meer.

Het concept rechtshulppakketten heeft het afgelopen jaar meer vorm gekregen. Hier zal ik later in deze brief, in mijn rapportage over de voortgang van de verschillende maatregelen, dieper op ingaan. Het lukt steeds beter om het nieuwe idee van rechtshulppakketten en oplossings-routes samen met de professionals te concretiseren. Nu het kwaliteits-kader rond rechtshulppakketten in de steigers staat en een eerste aanzet is gemaakt voor de indeling van een aantal rechtshulppakketten, staan we aan de vooravond van de vormgeving van rechtshulppakketten. Het doet mij goed te kunnen vaststellen, dat de urgentie om een eerste rechtshulp-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

pakket uit te werken breed wordt gevoeld. De Raad voor Rechtsbijstand zal de rechtshulppakketten samen met professionals verder uitwerken. Het streven is dat de inzet van een specialist (rechtshulppakket), gecombineerd met de laagdrempelige toegang, straks een naadloze oplossingsroute vormt voor de rechtzoekende. Daarbij staat het belang van de-escalatie en het bereiken van een duurzame oplossing steeds centraal.

Alles afwegende brengt de midterm review voor de versterking van de tweede lijn mij tot de slotsom dat de verdere ontwikkeling en invulling van het concept rechtshulppakketten, gegeven de kaders van het regeerakkoord, de meest kansrijke manier blijft om de gewenste kwaliteitsverbetering in de tweede lijn te realiseren. Wel constateer ik dat de term rechtshulppakketten uiteenlopende associaties oproept. Ik zal met de partijen in het stelsel zoeken naar een alternatieve benaming die recht doet aan de wijze waarop we de inzet van specialistische hulp binnen de oplossingsroutes voor rechtzoekenden willen gaan vormgeven. De geactualiseerde doorrekeningen geven geen aanleiding om de ingezette koers te wijzigen. Wel is het goed te beseffen dat de nieuwe doorrekeningen nog immer gebaseerd zijn op aannames. De aannames worden steeds rijker, omdat meer partijen betrokken zijn en de maatregelen in pilots van empirische onderbouwing voorzien gaan worden. Het is nu zaak om de aannames in de praktijk te gaan toetsen, en gedurende de ontwikkeling van de rechtshulppakketten te monitoren of deze haalbaar blijken of toch bijstelling behoeven.

Flankerende maatregelen

Ook is het van belang om tijdens de vernieuwing oog te houden voor de professionals die werkzaam zijn in het huidige stelsel. Om te zorgen dat zij de overgang naar de nieuwe situatie op een verantwoorde manier kunnen maken, heb ik eind 2019 73 miljoen beschikbaar gesteld voor een tijdelijke toelage voor advocaten en mediators werkzaam in het stelsel (Kamerstuk 31 753, nr. 182). Ook tijdens de coronacrisis heb ik verschillende regelingen, waaronder de Tegemoetkomingsregeling sociaal advocatuur naar aanleiding van de COVID-19-crisis, getroffen om de beroepsgroep zo veerkrachtig mogelijk uit de crisis te laten komen (Kamerstukken 31 753 en 25 295, nrs. 195 en Kamerstukken 31 753 en 35 420, nr. 197). Op voorstel van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) werkt de Raad voor Rechtsbijstand aan een subsidieregeling die voorziet in een tegemoetkoming in de kosten van de beroepsopleiding voor kantoren uit de toevoegingspraktijk. Ik heb ten behoeve van deze subsidieregeling een (eenmalig) budget van € 2 miljoen toegezegd, als onderdeel van het al eerder beschikbaar gestelde innovatiebudget van € 6 miljoen voor de sociale advocatuur. De Raad voor Rechtsbijstand stelt de regeling in overleg met de NOvA en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland op. Hiermee voer ik de motie van het lid Van Nispen (Kamerstuk 31 753, nr. 187) uit. Ook worden de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand deze zomer aangepast. Hierdoor wordt het per 1 januari 2021 voor een advocaat mogelijk om zich bij de verlening van rechtsbijstand te laten bijstaan door paralegals met minimaal een met goed gevolg afgeronde juridische hbo-opleiding.

Met deze conclusie van de midterm review en de flankerende maatregelen voor de beroepsgroep richt ik mij in de resterende tijd van deze kabinetsperiode dus op het op volle kracht realiseren van de maatregelen uit de contourennota. Onderstaande voortgangsrapportage licht per hoofdmaatregel de stand van zaken en de resultaten van de eerste helft van 2020 toe.

Derde 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 december 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 190). Onderstaande voortgangsrapportage is opgebouwd langs de lijnen van de drie hoofdmaatregelen. Ik start dit keer bij wijze van uitzondering vanwege de aansluiting met de midterm review hierboven met de ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn. Vervolgens ga ik in op de verbetering van de eerste lijn en de responsieve overheid. Ook ga ik in op de uitvoering van een aantal moties en doe ik enkele aan uw Kamer gedane toezeggingen gestand. In bijlage 4 bij deze brief vindt u een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken van de lopende pilots².

I. Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

Zoals ik hierboven in het kader van de midterm review heb opgemerkt, beschouw ik de rechtshulp pakketten nog steeds als een belangrijk instrument om de gewenste kwaliteitsverbetering in de tweede lijn te realiseren. Ik heb gemerkt dat er bij uw Kamer en bij professionals veel vragen zijn over de concrete invulling van het concept «rechtshulp pakketten». Ik ben dan ook verheugd dat we de afgelopen periode samen met betrokken partijen flinke stappen hebben gezet om dit concept handen en voeten te geven. Samen met professionals hebben we een algemeen kwaliteitskader voor de rechtshulp pakketten ontwikkeld, waardoor we nu kunnen starten met het ontwerp van een eerste rechtshulp pakket, in de context van de bredere oplossingsroute. Daarnaast gaan op korte termijn een aantal innovatieve projecten van start in het kader van de innovatievoorziening van de Raad voor Rechtsbijstand. Ik verwacht dat deze projecten een stevige impuls gaan geven aan nieuwe manieren van werken in de tweede lijn. Ook binnen de rechtsgebieden strafrecht en echtscheidingen, die in de stelselvernieuwing een bijzondere plaats innemen, zijn de afgelopen maanden concrete resultaten geboekt. Hieronder zal ik de ontwikkelingen ten aanzien van de tweede lijn nader toelichten.

Nieuwe kwaliteitscriteria

Onder begeleiding van adviesbureau Rebel hebben betrokken partijen de afgelopen periode samen invulling gegeven aan criteria voor goede rechtshulp. Bijgaand bied ik u de eindrapportage «Ontwerp- en kwaliteitscriteria rechtshulp pakketten» aan, die in april 2020 is opgeleverd (bijlage 2)³. Met dit traject is een raamwerk ontwikkeld voor kwaliteit van de toekomstige rechtshulp pakketten, bestaande uit criteria voor de dienstverlener (input), de dienstverlening (proces) en de uitkomst van de geboden rechtshulp (resultaat). Het raamwerk biedt een uniforme basis voor de kwaliteit van alle dienstverleners in het toekomstige stelsel, maar biedt tegelijkertijd ruimte voor maatwerk per levensgebied (wonen, werk etc.). Daarnaast bevat de rapportage concrete handvatten voor het ontwerp van de rechtshulp pakketten. Voor de levensgebieden echtscheiding en ontslag is hiervoor reeds een eerste aanzet gemaakt. Zo is voor echtscheidingen een indeling gemaakt in vier basispakketten, geordend langs twee variabelen: (1) intensiteit van de conflictdynamiek en (2) mate van de zelfredzaamheid van de rechtzoekenden. Naast de basispakketten kunnen aanvullende modules («add-ons») worden ontwikkeld voor situaties die specialistische expertise vereisen. Denk

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

bijvoorbeeld aan kinderen, complexe fiscale materie in geval van een eigen onderneming of escalatie van het conflict verderop in het traject. De ontwikkeling van het kwaliteitskader en de eerste aanzet voor het ontwerp heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de concretisering van het concept «rechtshulppakketten».

De rapportage vormt een gezamenlijke basis voor de verdere uitwerking van de rechtshulppakketten. Nu het kwaliteitskader in de steigers staat, kan worden gestart met het maken van een eerste ontwerp. Dat doen we allereerst op het thema echtscheidingen, zodat we de vele lopende initiatieven op dit terrein kunnen samenbrengen en versterken. Met de Raad voor Rechtsbijstand, de NOVA, het Juridisch Loket en Mediatorsfederatie Nederland (MfN) zijn de eerste bilaterale gesprekken hierover gevoerd. Ik heb de Raad voor Rechtsbijstand inmiddels opdracht gegeven om samen met betrokken professionals een rechtshulppakket voor echtscheidingen te ontwerpen, door bestaande initiatieven te inventariseren, oplossingsroutes voor echtscheidingen te beschrijven en specifieke kwaliteitscriteria op te stellen. Ik informeer u over de voortgang van het ontwerp van dit eerste rechtshulppakket bij de volgende voortgangsrapportage.

Subsidieregeling Stelselherziening Rechtsbijstand

Bij de vernieuwing van de rechtsbijstand wil ik de innovatieve kracht van professionals goed benutten. Ik heb daarom, zoals u weet, de Raad de opdracht gegeven een subsidieregeling van 10 miljoen euro te treffen. De Subsidieregeling Stelselherziening Rechtsbijstand is bedoeld voor het subsidiëren van activiteiten 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 dit stadium van de stelselvernieuwing wil ik zo veel mogelijk initiatieven een kans geven, ook als deze mogelijk enige overlap kunnen vertonen, onderling of gedeeltelijk, met de reeds bestaande processen in de keten. Sinds de ingangsdatum van 1 maart 2020 heeft de Raad 34 aanvragen ontvangen. Bij de behandeling van de aanvragen wordt de Raad geadviseerd door een onafhankelijke adviescommissie van deskundigen. De besluitvorming over de ingediende aanvragen loopt. Aanvragen kunnen doorlopend worden ingediend tot en met 31 december 2020, tenzij het subsidieplafond eerder wordt bereikt. Aanvragen worden op volgorde van binnenkomst beoordeeld. Op dit moment zijn twee aanvragen positief beoordeeld. Eén project ziet op de ontwikkeling van een zelf-regieroute waarmee een rechtzoekende in staat wordt gesteld om zelf scheidingsafspraken te maken. Deze zelf-regieroute voorziet ook in ondersteuning van een rechtzoekende in geval van gewijzigde omstandigheden nadat de scheiding formeel rond is (nazorg). Het tweede project ziet op het realiseren van een online doorverwijssysteem gedurende de hele oplossingsroute (nulde, eerste en tweede lijn). Op basis van een online intake wordt de rechtzoekende doorverwezen naar een of meerdere rechtshulpverleners. Het digitaal opgebouwde dossier wordt met toestemming van de rechtzoekende gedeeld met de rechtshulpverlener(s). De intake kan door de rechtzoekende zelf worden uitgevoerd, maar ook met hulp van bijvoorbeeld het Juridisch Loket, een mediator of een advocaat.

Inmiddels zijn tien aanvragen afgewezen. Zes aanvragen zijn afgewezen op inhoudelijke gronden, bijvoorbeeld omdat een voorstel niet voldeed aan de doelstelling van de subsidieregeling of onvoldoende innovatief werd bevonden. Drie aanvragen zijn buiten behandeling gesteld omdat niet of niet tijdig werd gereageerd op een verzoek om nadere informatie en één aanvraag is na indiening door de aanvrager teruggetrokken. Op dit

moment kan nog geen uitspraak worden gedaan over uitputting van de regeling; over het merendeel van de ingediende aanvragen zal in de zomer een besluit zijn genomen.

Strafrecht

In 2019 is met onder meer de advocatuur, de Raad voor Rechtsbijstand, de politie, het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland een verkenning uitgevoerd op het gebied van rechtsbijstand in het strafrecht. Deze verkenning heeft inzichten opgeleverd in zowel de goed functionerende elementen als de knelpunten binnen het huidige stelsel. Op basis van deze verkenning is met partijen een aanpak opgesteld die is gevalideerd en nader geoperationaliseerd in mijn brief van 19 december 2019⁴ aangekondigde expertsessie die in maart is gehouden. De focus voor de korte termijn ligt op het oplossen van de knelpunten, het vergroten van de doelmatigheid en het realiseren van kwaliteitsverbeteringen binnen het huidige stelsel. Mijn aanpak kent een tweetal pijlers:

- (1) de ontwikkeling van een gewijzigde vergoedingensystematiek voor bewerkelijke strafzaken en
 - (2) uitbreiding mogelijkheden rechtsbijstand in het ZSM-proces.
- Ik geef hieronder per pijler een toelichting.

Vergoedingensystematiek voor bewerkelijke strafzaken

De verhouding tussen de (hoogte van de) vergoedingen en de uit te voeren werkzaamheden door de rechtsbijstandverleners in deelterreinen binnen het strafrecht zijn in de loop van de tijd scheefgegroeid. Dat is bijvoorbeeld het geval bij strafzaken die door de meervoudige kamer worden behandeld (zo blijkt ook uit het rapport van de commissie-Van der Meer). Deze zaken zijn in de loop van de tijd complexer en bewerkelijker geworden. Daarbij blijkt dat de huidige Extra Uren Systematiek (EXU) voor bewerkelijke strafzaken niet meer de oorspronkelijke «ventiefunctie» vervult en dat een substantieel deel van de toegekende extra-urenvergoedingen niet of onvoldoende op doelmatigheid te beoordelen is.

Door de Raad voor Rechtsbijstand is, gebaseerd op de adviezen van de commissies Wolfsen en Van der Meer, een pilot gehouden met een tijdelijke adviescommissie Extra Uren. Deze commissie bestond uit ervaren strafrechtadvocaten en oud-rechters en heeft geadviseerd over de bewerkelijkheid van zaken en de aan een (deel van een) zaak te besteden uren. De pilot heeft meer inzichten in de werking van het huidige EXU-systeem opgeleverd.⁵ In vervolg op de pilot ontwikkelt de Raad voor Rechtsbijstand momenteel bouwstenen voor een gewijzigde vergoedingensystematiek voor bewerkelijke strafzaken. Het gaat hierbij om het type zaken dat nu in aanmerking komt voor een EXU-vergoeding en de bewerkelijke zaken die thans onder het forfaitaire regime vallen.

Om te komen tot objectiveerbare normen voor de drempel, doelmatigheid, beoordeling en transparantie van de extra-urensystematiek, is de Raad gestart met een bedrijfskundige analyse van tijdbestedingsgegevens. De uitkomsten van deze analyse, die ik eind van dit jaar verwacht, zullen dienen als bouwstenen voor een gewijzigde vergoedingensystematiek in bewerkelijke strafzaken. Een voorstel voor de gewijzigde vergoedingensystematiek voor bewerkelijke strafzaken en concrete aanbevelingen ten aanzien van de implementatie ervan worden naar verwachting in de eerste helft van 2021 opgeleverd.

⁴ Kamerstuk 31 753, nr. 190.

⁵ Zie ook: <https://www.rvr.org/nieuws/2020/april/evaluatierapport-pilot-exu-gepresenteerd.html>.

Rechtsbijstand in het ZSM-proces

De mogelijkheden van rechtsbijstand in het ZSM-proces worden vergroot door middel van uitbreiding van consultatiebijstand en afdoeningsbijstand bij OM-straftbeslissingen. Zoals reeds opgemerkt in de vorige voortgangsrapportage⁶ zie ik de pilot Rechtsbijstand in het ZSM-proces als een manier om te komen tot adequate rechtsbijstand voor de verdachte in het ZSM-proces en een daarbij aansluitende (passende) vergoedingssystematiek.

In de brief van 16 december 2019⁷ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van intensivering van rechtsbijstand in ZSM-zaken en het traject snelle betekenisvolle rechterlijke interventies en toegezegd uw Kamer vóór de zomer van 2020 te informeren over de vorderingen in beide trajecten.

In het eerste kwartaal van 2020 zijn acht van de tien politieregio's gestart met rechtsbijstand bij OM-straftbeslissingen (afdoeningsbijstand). Ten gevolge van de uitbraak van COVID-19 hebben de regio's Midden-Nederland en Noord-Nederland enige vertraging opgelopen. De verdere implementatie van afdoeningsbijstand valt samen met de inzet van de organisaties in de strafrechtketen om de voorraad zaken als gevolg van de uitbraak van COVID-19 en de sluiting van gerechten zo snel mogelijk weg te werken. Onderdeel daarvan is om meer zaken die zich daarvoor lenen middels een OM-straftbeslissing af te doen. Op dit moment wordt bekeken hoe in deze zaken het beste in gedegen rechtsbijstand kan worden voorzien. De ervaringen die worden opgedaan zullen worden gebruikt ten behoeve van de verdere implementatie van afdoeningsbijstand.

De huidige vergoedingssystematiek voor rechtsbijstand in het ZSM-proces sluit in de praktijk onvoldoende aan op de nieuw ontwikkelde werkwijzen als gevolg van de intensivering. Samen met de partners wordt een nieuwe vergoedingssystematiek ontwikkeld. Een eerste opzet van deze nieuwe systematiek verwacht ik voor het einde van dit jaar. Daarnaast werkt de Raad voor Rechtsbijstand momenteel aan een technische voorziening om het piketdeclaratieproces beter te ondersteunen. Daarmee wordt het huidige administratieve proces gedigitaliseerd, waarmee ik ook beoog administratieve lasten rondom piketdeclaraties terug te dringen.

In bijgevoegd pilotoverzicht (bijlage 4)⁸ treft u de laatste stand van zaken aan met betrekking tot de pilot Rechtsbijstand in het ZSM-proces, het traject van de snelle betekenisvolle rechterlijke interventies en de pilot rechtsbijstand voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (Motie van het lid Van Toorenburg c.s. Kamerstuk 35 000 VI, nr. 47).

Evaluatie pilot consumentenzaken

In mijn beantwoording op 7 mei 2020 van schriftelijke vragen van uw vaste commissie voor Justitie en Veiligheid naar aanleiding van het schriftelijk overleg over gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 196), ben ik ingegaan op de pilot consumentenzaken. Ik heb aangegeven uw Kamer in deze voortgangsrapportage te informeren over de uitkomsten van de evaluatie van deze pilot. De evaluatie is nog niet afgerond. In juli ontvangt de Raad voor Rechtsbijstand het eindverslag

⁶ Kamerstuk 31 753, nr. 190.

⁷ Kamerstuk 29 279, nr. 558.

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

van de thans lopende procesevaluatie. Ook het kwalitatieve deel van de evaluatie is rond de zomer gereed. De Raad zal de evaluatie delen met de betrokken partijen, waaronder mijn ministerie, zodat we de lessen die we kunnen leren uit deze pilot kunnen meenemen in de opzet van toekomstige pilots. In de komende voortgangsrapportage bericht ik u over de uitkomsten.

BrandMR

In het wetgevingsoverleg over de tijdelijke Experimentenwet rechtspleging van 3 februari 2020 (Kamerstuk 35 263, nr. 24) heb ik uw Kamer toegezegd terug te komen op het initiatief van BrandMR nadat de Nederlandse Orde van Advocaten mij daarover zou hebben geïnformeerd. De Autoriteit Consument & Markt heeft op 10 februari 2020 het verzoek van BrandMR om op te treden tegen de NOvA wegens handelen in strijd met de mededinging op grond van twee artikelen uit de Verordening voor de Advocatuur voorlopig afgewezen, omdat de NOvA zelf de bewuste artikelen tegen het licht gaat houden door middel van een verkenning in breder perspectief.

De toetsing van het initiatief van BrandMR door de NOvA draait met name om de vraag of het verbod op een bedrijfsstructuur waarbij niet-advocaten aandeelhouder zijn, bij de tijd moet worden gebracht. Daarbij kijkt de NOvA of de dienstverlening de toets aan de wettelijke kernwaarden (onafhankelijkheid, integriteit, deskundigheid, partijdigheid en vertrouwelijkheid) kan doorstaan.

Schaderegelingskantoor SRK, initiatiefnemer van BrandMR, is begin maart naar de rechter gestapt. De NOvA heeft mij laten weten, zolang de zaak onder de rechter is, terughoudendheid te betrachten met een inhoudelijke reactie op het initiatief BrandMR. Dat neemt niet weg dat de NOvA heeft aangegeven zich terdege bewust te zijn van de veranderende marktomstandigheden en de noodzaak van eigentijdse regelgeving. De NOvA heeft mij laten weten dat het initiatief van BrandMR niet in het huidige systeem binnen de regelgeving is in te passen. Dit laat onverlet dat een alternatief systeem denkbaar is, waarbij de zogenoemde «alternative business structure» mogelijk wordt gemaakt. In dat systeem kunnen niet-advocaten aandeelhouder of bestuurder worden van de bedrijfsstructuur. Het is een fundamentele wijziging die nader moet worden onderzocht. Ik heb afgesproken dat, gelet ook op de samenloop met de evaluatie van de Advocatenwet, de toekomstverkenning juridische beroepen en de stelselvernieuwing rechtsbijstand, mijn ministerie samen met de NOvA dit onderzoek op zo kort mogelijke termijn zal laten uitvoeren en voor het eind van jaar zal afronden. Ik bericht uw kamer dan ook hierover in de voortgangsrapportage van december 2020.

II. Versterking eerste lijn

In de tweede voortgangsrapportage heb ik u gemeld dat er belangrijke stappen waren en werden gezet om de nulde en eerste lijn van het stelsel van rechtsbijstand te versterken. 2020 zou in het teken staan van het verder inkleuren van die nulde en eerste lijn, met als belangrijk onderdeel het starten van pilots.

De eerste helft van dit jaar is een onrustige periode geweest. Bij het Juridisch Loket vond een bestuurswisseling plaats. Inmiddels heeft het nieuwe (interim) bestuur van het Juridisch Loket een masterplan in gang gezet om de organisatie klaar te stomen voor de stelselvernieuwing. Het uitbreken van de coronacrisis heeft vervolgens grote invloed gehad op de dienstverlening van het Loket, waarbij de fysieke balies tijdelijk zijn gesloten en mensen waren aangewezen op telefonisch contact en online informatie. Ook de geplande start van pilots heeft vertraging opgelopen

door de coronacrisis. Ik licht dat hieronder nader toe. De planning is op onderdelen veranderd, de ambities niet. Hoofddoel van dit deel van de stelselvernieuwing is dat er laagdrempelige toegang is voor alle burgers voor informatie en advies. In de laagdrempelige toegang worden geschillen in zoveel mogelijk gevallen in een vroeg stadium opgelost, voordat ze escaleren. Om dat te bereiken worden de komende tijd de volgende stappen gezet. De site van het Juridisch Loket wordt sterk verbeterd, er wordt een eerste versie van een gestandaardiseerd diagnose-instrument ontwikkeld. Ook gaan dit najaar de pilots met onder meer gemeenten en partijen uit de tweede lijn van start om te ervaren hoe de laagdrempelige voorziening er op lokaal niveau uit zou kunnen komen te zien. Ik ga hieronder op deze ontwikkelingen in aan de hand van de vier operationele doelen die voortvloeien uit het hoofddoel.

Informatie en advies is beter toegankelijk voor iedereen in Nederland. De verbetering van de site van het Juridisch Loket is een belangrijk middel om informatie en advies beter te ontsluiten. Die site wordt toegankelijker en begrijpelijker: de informatie op de site wordt gegeven op taalniveau B1⁹ en er komen veel meer visueel ondersteunende elementen zoals video, podcasts of pictogrammen. Op een aantal veelvoorkomende levensgebeurtenissen gaan we een stap verder. Na de zomer van 2020 kunnen mensen op de site van het Loket online terecht voor informatie, advies en hulp op maat voor een aantal veelvoorkomende gebeurtenissen, zoals ontslag en echtscheiding. Uit cijfers van het Loket over de onderwerpen waar mensen naar zoeken, blijkt dat die twee gebeurtenissen samen 30% vormen. Het Loket gaat ook gebruik maken van social media, om mensen beter en sneller te bereiken. Vanaf het najaar wordt videobellen mogelijk met het Loket en er wordt gewerkt aan een chatbot die mensen met hun eerste vragen op weg kan helpen.

De coronacrisis geeft nuttige inzichten in hoe de site van het Loket van waarde kan zijn voor rechtzoekenden die op zoek zijn naar informatie en advies. Sinds maart wordt er veel informatie gedeeld over coronagerelateerde onderwerpen. Dit laat zien hoe effectief het kan zijn om via campagnes te communiceren over herkenbare situaties. Het aantal bezoekers is fors gestegen, nu de website sterk inspeelt op de actualiteit en op situaties die nu voor burgers belangrijk zijn. Die inzichten worden gebruikt bij de verdere ontwikkeling van de site van het Loket.

Op lokaal niveau is de fysieke eerste lijn bereikbaar voor burgers die de hulp het hardst nodig hebben. In mijn tweede voortgangsrapportage kondigde ik aan dat er in het voorjaar van 2020 pilots met gemeenten en andere partners van start zouden gaan. Doel van deze pilots is om lokale best practices op te doen om problemen van mensen sneller en effectiever op te lossen. Door de coronacrisis loopt dit traject vertraging op. De bedoeling is om de eerste pilots na de zomer te starten.

De eerste lijn stelt een diagnose en adviseert over de vervolgstappen

Belangrijk onderdeel van het nieuwe stelsel is de brede diagnose aan de voorkant en het advies op maat dat daaruit volgt voor rechtzoekenden. In overleg met de direct betrokken partijen wordt in de komende maanden onderzocht of een gestandaardiseerd diagnose-instrument daar behulpzaam bij is en hoe zo'n methode eruit zou kunnen zien. Ook de ervaring die wordt opgedaan in de verschillende pilots (Hillesluis,

⁹ Van <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/rijkswebsites/aanbevolen-richtlijnen/taalniveau-b1>: Taalniveau B1 staat voor eenvoudig Nederlands. De overgrote meerderheid van de bevolking begrijpt teksten op taalniveau B1.

samenwerking eerste/tweede lijn) levert nuttige informatie op voor de inrichting van de diagnose aan de voorkant. Daarbij speelt een voor de rechtzoekende naadloze overgang van eerste naar tweede lijn ook een belangrijke rol. De diagnose moet niet leiden tot onnodige bureaucrativering of vertraging in het proces. Over de ontwikkeling van het diagnose-instrument informeer ik u in de komende voortgangsrapportage.

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

Alle burgers krijgen straks in de eerste lijn informatie en advies over een oplossingsroute. Tot nu toe heeft de prioriteit gelegen bij het zetten van eerste stappen op de andere onderdelen van de nulde en eerste lijn. De komende maanden worden er ook op dit onderdeel plannen gemaakt en stappen gezet. Zo is het belangrijk om, met betrokken partijen in eerste en tweede lijn, een beeld te gaan vormen welke problemen in de eerste lijn kunnen worden opgelost. Het ene vraagstuk zal zich daar beter voor lenen dan het andere. Om zo veel mogelijk problemen op te lossen voordat ze escaleren, kan het nodig zijn dat de dienstverlening in de eerste lijn op een andere manier vorm krijgt. Ik ben dan ook blij dat de pilot samenwerking eerste en tweede lijn, een project van de NOvA, het Loket, de Raad en Sociaal Werk Nederland, na de zomer van start gaat.

III. Responsieve overheid

Een belangrijke pijler van de stelselvernieuwing is het inzetten op en realiseren van minder onnodige juridisering tussen burger en overheid door betere dienstverlening. Zoals ik u eerder al informeerde, loopt mijn aanpak langs twee sporen: allereerst het aanpakken van onnodig procedeergedrag van en jegens de overheid en daarnaast het meer gestructureerd in beeld brengen van de gevolgen van rijksbeleid en wet- en regelgeving op de rechtsbijstand. De stand van zaken rondom deze twee sporen licht ik hieronder op hoofdlijnen toe.

Plan van aanpak aanjager

We kunnen als overheid meer doen om te voorkomen dat burgers in een procedure met de overheid belanden. Zoals ik u eerder heb bericht, is op verzoek van de Kamer en op voordracht van het overleg van secretarissen-generaal (SGO), de heer D. (Daan) Hoefsmit gestart. Zijn opdracht bestaat uit het stimuleren en ondersteunen van een proactieve, informele oplossingsgerichte aanpak en werkwijze om onnodige juridisering bij publieke dienstverleners te voorkomen. De focus van de opdracht is meer ruimte voor de menselijke maat en persoonlijk contact en maatwerk waar de standaardprocessen tekort lijken te schieten. Het beoogde effect is dat problemen van burgers met de overheid in een vroeg stadium, laagdrempelig en duurzaam worden opgelost. De opdracht duurt in beginsel twee jaar (2020 en 2021) en richt zich primair op de rijksoverheid en haar uitvoeringsorganisaties. Mijn toezegging om het interdepartementale plan van aanpak van de aanjager met de Kamer te delen, doe ik met deze derde voortgangsrapportage gestand (zie bijlage 3)¹⁰. Op 15 april jl. is het plan van aanpak goedgekeurd in het overleg van secretarissen-generaal.

Terugdringen aantal onnodige procedures en toevoegingen in het bestuursrecht

Een belangrijke ambitie van de stelselvernieuwing is om tijdens de transitie het aantal toevoegingen in het bestuursrecht terug te dringen. Bij

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de doorrekeningen van de contourenbrief is aangenomen dat een reductie van 10% mogelijk zou moeten zijn tussen de start van het kabinet in 2017 en 2024, als de stelselvernieuwing gerealiseerd is.¹¹

Sinds 2016 is een daling van bestuursrechtelijke procedures zichtbaar in de cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand. Met de maatregelen uit de contourennota heeft het kabinet ingezet op het verder versterken van de beweging in de uitvoering die ten grondslag ligt aan deze daling en die onder andere voortkomt uit het programma Passend Contact met de Overheid. Met gebundelde krachten, vanuit de uitvoeringsorganisaties en gemeenten, vanuit de Raad en vanuit departementen, is er vanaf 2018 verder gewerkt aan de ambitie van het terugdringen van het aantal onnodige procedures en het aantal toevoegingen in het bestuursrecht. De Raad voor Rechtsbijstand heeft sinds 2019 zogenoemde datadialogen met tien grote gemeenten en drie grote uitvoeringsorganisaties gevoerd en er staan nog meer datadialogen op de planning. Op basis van beschikbare data is de Raad steeds beter in staat om analyses te maken van bijvoorbeeld aantallen en soorten problemen en conflicten waarmee de doelgroepen van het stelsel te maken hebben. Op basis van deze feiten en in twee werkconferenties in 2019 is samen met professionals de aanpak bepaald.

Het aantal toevoegingen in het bestuursrecht laat een duidelijke dalende lijn zien: van ruim 61.000 afgegeven toevoegingen in 2017 naar bijna 55.000 in 2019, ofwel een reductie van ruim 10%. In de afgelopen twee jaar is de reductie aan toevoegingen in het bestuursrecht die geraamd was voor de gehele transitieperiode dus al gerealiseerd, waarbij moet worden aangetekend dat het lastig is om causale verbanden te leggen tussen beleidsinspanningen en resultaten. Het doet me niettemin deugd dat de geraamde reductie van 10% realistisch is gebleken. Dit is voor het kabinet geen reden om nu achterover te leunen, maar eerder om de lat voor de komende jaren weer wat hoger te leggen.

Naast de ambities van de betrokken organisaties om te komen tot meer ruimte voor de menselijke maat en persoonlijk contact en maatwerk waar de standaardprocessen tekort lijken te schieten, ben ik met Daan Hoefsmit een aanvullende ambitie overeengekomen. Voor zaken waarin de IND (op het gebied van het reguliere vreemdelingenrecht), het UWV, de Belastingdienst en de SVB¹² wederpartij zijn, is zijn inzet om in aanvulling op de inmiddels gerealiseerde 10% reductie, 10% minder toevoegingen in 2021 te realiseren ten opzichte van 2019 bij genoemde uitvoeringsorganisaties. In aanvulling op de reeds behaalde reductie van 10% in de afgelopen twee jaar betekent dit per saldo dat in 2021 15% minder toevoegingen in het bestuursrecht zouden moeten worden afgegeven dan in 2017. De Raad werkt als partner van de aanjager mee in de rol van kenniscentrum voor de keten.

¹¹ Eerder is het vreemdelingenrecht niet meegenomen in deze ambitie aangezien het regeerakkoord aparte afspraken kent voor rechtsbijstand asiel. Inmiddels heb ik, na overleg met de IND, besloten mijn ambitie uit te breiden met het reguliere vreemdelingenrecht, omdat dat in deel van het vreemdelingenrecht het procedeedrag tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is. De cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand en de IND hieromtrent worden nader geanalyseerd, om de mogelijkheden hierbinnen te bepalen.

¹² In de vorige voortgangsrapportage berichtte ik u dat de aanjager zich allereerst richt op de vijf bestuursorganen die het meest partij zijn als de rechtzoekende met een toevoeging procedeert. Dit zijn de IND, de Raad voor de Kinderbescherming, het UWV, de Belastingdienst en de SVB. Wat betreft de focusorganisaties zijn we op basis van nader onderzoek tot de conclusie gekomen dat de Raad voor de Kinderbescherming niet één van de focusorganisaties zal zijn. De Raad voor de Kinderbescherming neemt namelijk geen besluiten op het terrein van het bestuursrecht (Awb-besluiten). Daarnaast is de Raad voor de Kinderbescherming doorgaans zelf geen tegenpartij in rechtszaken maar voorziet alleen in een advies aan de rechter middels een onderzoek.

Op dit moment is de heer Hoefsmit in constructief gesprek met de IND, het UWV, de Belastingdienst en de SVB. Deze vier organisaties beslaan 60% ¹³ van het aantal toevoegingen in het bestuursrecht in 2019. Zij nemen in aanvulling op hun eigen ambities over maatwerk en klanttevredenheid, de aanvullende ambitie van de afname van 10% van het aantal toevoegingen in 2021 ten opzichte van 2019 mee. Alle ambities worden per uitvoeringsorganisatie concreet uitgewerkt en omgezet in acties om tot resultaten te komen. Daarbij zal extra expertise aan organisaties worden aangeboden om tot nieuwe inzichten te komen, deze te concretiseren en door te voeren. Deze aanpak leidt bij deze uitvoeringsorganisaties naar verwachting tot verbeterde dienstverlening en het voorkomen van onnodige geschillen tussen de overheid en burgers.

Daarnaast wil ik de periode tot 2024 gebruiken om ook met gemeenten stappen te zetten om het aantal toevoegingen in onnodige procedures met gemeenten verder te verminderen. Hiermee zou een uiteindelijke reductie van toevoegingen in het bestuursrecht met 20% (ten opzichte van 2017) die ook door de experts in de externe validatie is genoemd binnen bereik moeten komen.

Wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

Als zogenoemde stok achter de deur pak ik tevens onnodig procedeedrag van en jegens de overheid aan. Daartoe verhoog ik de proceskostenvergoeding die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter. Het gewijzigde besluit is voor advies aan de Raad van State aangeboden.

Gevolgen rijksbeleid en wet- en regelgeving voor de vraag naar rechtsbijstand

Wat betreft rijksbeleid- en wet- en regelgeving is niet altijd voldoende inzichtelijk wat de impact is van nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving op de rechtsbijstand. De kosten voor rechtsbijstand moeten beter in beeld worden gebracht zodat vroeg in het proces van het opstellen en wijzigen van wet- en regelgeving deze kosten mee worden genomen in de financiële gevolgen van wetgeving. Dit hebben ook de Commissies Wolfsen en Van der Meer geadviseerd in hun adviezen over rechtsbijstand. Ook op dit punt is voortgang geboekt. Samen met de NOvA en de Raad zijn er nieuwe werkafspraken gemaakt waarmee we vooraf de impact van nieuwe wet- en regelgeving op de gesubsidieerde rechtsbijstand beter kunnen bepalen. Mijn ministerie neemt daarin het voortouw aan de hand van de wetgevingskalender en in contact met andere departementen. De betrokken partijen nemen ook actief een rol om alert te zijn op wetswijzigingen. Ook zal ik in het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (het IAK) de vraagstellingen over gesubsidieerde rechtsbijstand explicieter maken, zodat ook andere departementen zich beter bewust zijn van het effect op het beroep op rechtsbijstand bij nieuwe wetgeving of wetswijzigingen. Zo wordt voor nieuwe wet- en regelgeving op meer eenduidige wijze in kaart gebracht wat dit betekent voor de tijd die advocaten die met een zaak op dat rechtsgebied bezig zijn. Met deze nieuwe werkwijze kunnen we voorkomen dat in de toekomst de werkzaamheden van de gesubsidieerde advocatuur zonder compensatie worden uitgebreid. Het verheugt mij om te vermelden dat bij de wetswijziging van de Wet Educatie Beroepsonderwijs waarmee de rechtsbescherming van mbo-studenten wordt verbeterd, de financieringsbehoefte voor het stelsel van rechtsbijstand ex ante is onderbouwd en dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de kosten hiervan

¹³ Exclusief toevoegingen voor asiel en vreemdelingenbewaring.

draagt. Ook bij de spoedwetgeving in verband met de coronamaatregelen is rekening gehouden met het effect van het beroep op rechtsbijstand. De werkwijze is thans gereed. Met de ontwikkeling van dit instrument voldoe ik aan de motie van het lid Groothuizen c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 171) en mijn toezegging tijdens het wetgevingsoverleg over de Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging van 3 februari 2020 (Kamerstuk 35 263, nr. 24).

Ik heb hiermee prioriteit gegeven aan een nieuwe werkwijze om de impact van nieuwe en gewijzigde wet- en regelgeving op de rechtsbijstand inzichtelijk te maken. Daarnaast heb ik ook aandacht voor uitvoering van de motie van het lid Groothuizen c.s. over het per departement evalueren van beleidskeuzes (Kamerstuk 31 753, nr. 170). De stand van zaken wat betreft deze motie meld ik u in de volgende voortgangsrapportage.

Slotwoord

De vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand is een complexe opgave, die draait om de rechtsbescherming van kwetsbare mensen. De zorg voor adequate hulp aan mensen die verstrikt zijn geraakt in persoonlijke problemen of in ingewikkelde procedures, staat centraal. Het politieke debat over rechtsbijstand en ook de gesprekken met de beroepsorganisaties zijn in de eerste jaren van dit kabinet vaak intens geweest. De belangen zijn groot, en dat geldt ook voor de betrokkenheid bij het lot van mensen die afhankelijk zijn van een toevoeging voor een gang naar de rechter. Door in gesprek te blijven, en het weer te hervatten na een korte onderbreking afgelopen najaar, wordt steeds duidelijker over welke punten er overeenstemming bestaat en over welke punten discussie blijft. Ik ben blij dat we die discussie met open vizier voeren, vanuit de wil om elkaar beter te gaan begrijpen en om samen in de praktijk te onderzoeken welke verbeteringen daadwerkelijk gaan werken. De vernieuwing is nu op alle drie de hoofdmaatregelen uit de contourennota op gang gekomen. Dat stemt positief, maar ik ben nog lang niet tevreden. In het resterende deel van deze kabinetsperiode werk ik samen met de betrokken partijen aan concrete resultaten. Zodat minderdraagkrachtige rechtzoekenden nu en in de toekomst verzekerd zijn van rechtsbescherming, met een adequate vergoeding voor de advocaten en mediators die hen bijstaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker