

Vergaderjaar 2021–2022

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 248

BRIEF MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2021

Inleiding

Toegang tot het recht is een basisvoorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat en kent een brede definitie. Naast toegang tot de rechter omvat dit onder meer toegang tot informatie en advies en rechtsbijstand. De stelselvernieuwing rechtsbijstand heeft tot doel iedere rechtzoekende in Nederland laagdrempelig, snel en duurzaam een oplossing te laten vinden voor zijn of haar probleem. Sinds ik eind 2018 de contouren van het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aan uw Kamer schetste, werken we aan een toekomstbestendig stelsel. De vernieuwing komt stap voor stap en proefondervindelijk tot stand in nauwe samenwerking met alle bij het stelsel betrokken partijen.

De stelselvernieuwing bevindt zich middenin de pilotfase, die duurt tot eind 2022. De verschillende pilots en experimenten zijn in volle uitvoering. Hoewel het nog te vroeg is om conclusies te trekken, leren de eerste ervaringen hoezeer het bieden van goede rechtshulp een gezamenlijke inspanning vergt. Immers, alleen wanneer alle betrokken partijen er samen de schouders onder zetten, kunnen we de rechtzoekende echt verder helpen. Actuele, externe ontwikkelingen hebben hun weerslag op de stelselvernieuwing. De coronamaatregelen hebben tot vertraging in de uitvoering van verschillende pilots geleid en daarnaast ook een flinke impact gehad op de dienstverlening van het Juridisch Loket (hierna: het Loket). De kinderopvangtoeslagaffaire vraagt om een overheidsbrede reflectie, ook waar het de rechtsbijstand betreft. Zo gaat de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) uit van een bepaalde mate van zelfredzaamheid van burgers, waarbij gekeken wordt in hoeverre iemand zijn belang zelf kan behartigen, al dan niet met bijstand van een ander.¹ In dit licht doet het WODC momenteel onderzoek naar de toepassing van dit zelfredzaamheidscriterium en komt met aanbevelingen voor de toekomst.

¹ Bedoeld wordt bijstand waarvan de werkzaamheden niet onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen.

En sinds juli van dit jaar kunnen rechtzoekenden op grond van de Regeling Advies Toevoeging Zelfredzaamheid (hierna: de RATZ) een adviestoevoeging krijgen wanneer hun probleem dit vereist en waarin de toepassing van de huidige wet- en regelgeving niet voorziet. Dit geldt onder andere voor problemen die zien op belastingrechtelijke geschillen of die te maken hebben met afbetalingsregelingen. In paragraaf 1 van deze voortgangsrapportage ga ik uitgebreider in op dit thema.

Met ingang van 1 januari aanstaande worden de vergoedingen in het stelsel meer in lijn gebracht met de daadwerkelijke tijdsbesteding van advocaten en mediators, conform scenario 1 van de commissie-Van der Meer. Vanaf januari geldt voor zaken op de verschillende rechtsbieden dat circa één uur tijdsbesteding gemiddeld gezien gelijk staat aan één punt. Hiervoor wordt uitgegaan van het punttarief als bedoeld in artikel 3 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr).² Het uitgangspunt hierbij is dat een advocaat of mediator werkzaam in het stelsel een redelijk inkomen moet kunnen verdienen, vergelijkbaar met schaal 12 voor rijksambtenaren. Dit uitgangspunt blijft gehandhaafd, ook na de stelselvernieuwing. Rechtshulp aan mensen met een kleine portemonnee is in mijn stellige overtuiging een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ik maak me dan ook sterk voor het realiseren van een substantiële (financiële) bijdrage door de commerciële advocatuur aan het stelsel.

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 30 juni 2021.³ Ik start met een paragraaf over het actuele thema zelfredzaamheid. Vervolgens ga ik in op de voortgang op de drie hoofdmaatregelen van de stelselvernieuwing rechtsbijstand, te weten versterking van de eerste lijn, burgergerichte overheid en versterking van de tweede lijn. Ik sluit af met een paragraaf over financiën. Een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken van alle lopende pilots treft u aan in de bijlage⁴.

1. Zelfredzaamheid

Toegang tot het recht is cruciaal. Rechtsbescherming van burgers behoort op meerdere manieren voorhanden te zijn. Een onafhankelijke rechtspraak moet bescherming bieden en ook een betaalbare inzet van advocaten en mediators draagt daaraan bij. In sommige gevallen zullen mensen prima in staat zijn hun zaken zelf te regelen. Vanuit de doelstelling om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar te houden is het ook begrijpelijk dat niet voor alle belangen direct een advocaat of mediator wordt ingezet. Aanvragen om gesubsidieerde rechtsbijstand worden dan ook inhoudelijk beoordeeld op zelfredzaamheid. Beoordeeld wordt dan in hoeverre iemand zelf zijn belang kan behartigen, al dan niet met behulp van iemand anders van wie de werkzaamheden niet onder de Wrb vallen. In het reflectierapport van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken⁵ is geconstateerd dat het in bezwaarzaken over toeslagen en in beroep over afbetalingsregelingen aan rechtsbijstand heeft ontbroken. Overigens is het wel zo dat de Raad in 2013 zijn beleid voor toevoegingsaanvragen op dit punt heeft verduidelijkt. Voor aanvragen die zien op de

² Het punttarief bedraagt per 1 januari 2021 € 113,85 exclusief btw. Per 1 januari 2022 wordt dit bedrag op grond van artikel 3, eerste lid, Bvr geïndexeerd.

³ Kamerstuk 31 753, nr. 243.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, Recht vinden bij de rechtbank, Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken, oktober 2021.

kinderopvangtoeslag wordt sindsdien juridische en/of feitelijke complexiteit – en daarmee een beperkte zelfredzaamheid – aangenomen indien er sprake is geweest van een gastouderbureau/ bemiddelingsbureau dat er een wanordelijke administratie op nahield. Zelfredzaamheid is een belangrijke factor voor de toekenning van rechtsbijstand, maar wordt in de praktijk mogelijk te stringent toegepast.

Rondom zelfredzaamheid zijn daarom drie trajecten in gang gezet:

1. Tijdens het Verslag Algemeen Overleg (VAO) rechtsbijstand van 11 februari jongstleden (Handelingen II 2020/21, nr. 56, item 19) zijn onder andere de later aangenomen moties ingediend van de leden Van Nispen (SP) en Van der Graaf (CU) over onderzoek naar de rol en werkwijze van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad in de toeslagenaffaire en van het lid Van der Graaf (CU) over onderzoek naar de toepassing en de reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets.⁶ Ter uitvoering van deze twee moties is het WODC inmiddels een onderzoek gestart dat inzicht moet geven in de knelpunten die de Raad ervaart bij het toetsen aan zelfredzaamheid. Daarbij kijkt het WODC ook nadrukkelijk naar de veranderingen in de tijd en samenleving die impact hebben gehad op de definitie van zelfredzaamheid. De planning is om het onderzoek in het voorjaar van 2022 af te ronden. Met de resultaten van dit onderzoek ga ik ook de gevallen bekijken waarbij de minder zelfredzame burger zich met rechtsbijstand moet verweren tegen de overheid, maar waar een mogelijke belastende werking uitgaat van de hoogte van de opgelegde eigen bijdrage.
2. De Raad, het Loket, de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) en ook Sociaal Werk Nederland (hierna: SWN) pakken waar nodig in gezamenlijkheid signalen over een mogelijk gebrek aan zelfredzaamheid en/of rechtsbijstand in een zo vroeg mogelijk stadium op om te voorkomen dat rechtzoekenden in complexe zaken tussen wal en schip vallen.
3. Tot slot is naar aanleiding van door de VSAN ingebrachte casussen door de Raad en het Loket een inventarisatie gemaakt van knelpunten rondom zelfredzaamheid. Deze punten zijn meegenomen in de RATZ. De RATZ is door de Raad, het Loket en de NOvA ingesteld voor schrijnende situaties van burgers. De Raad kan sinds 1 juli van dit jaar op grond van deze regeling een Advies Toevoeging Zelfredzaamheid (hierna: ATZ) verlenen ten behoeve van burgers die tussen de wal en het schip dreigen te vallen. Enkele voorbeelden van situaties waarvoor deze regeling is bedoeld:
 - Wanneer op grond van de huidige wet- en regelgeving uit moet worden gegaan van veronderstelde zelfredzaamheid, terwijl uit de toelichting van de rechtzoekende bij de eerste lijn een schrijnende of complexe situatie blijkt.
 - Als de wederpartij van de burger een responsieve overheid of uitvoeringsinstantie is, maar in de praktijk van responsiviteit onvoldoende sprake is.
 - Als de rechtshulp door de eerstelijnsvoorziening in beginsel afdoende is, maar er door complexiteit en/of specifieke omstandigheden van de burger toch meer gespecialiseerde rechtshulp van een advocaat nodig is.
 - Of tot slot indien in de fase waarin het probleem zich bevindt in beginsel nog geen rechtsbijstand van een advocaat noodzakelijk is, maar gelet op de zwaarwegende omstandigheden van de burger eerder rechtsbijstand gerechtvaardigd is, zodat escalatie van het probleem kan worden voorkomen.

⁶ Kamerstuk 31 753, nrs. 230 en 233.

Bij evaluatie van de regeling zal door een externe commissie advies worden uitgebracht. Op basis van dit advies zal de Raad aan het ministerie aanbevelingen doen over waar dergelijke zaken in de toekomst het beste belegd kunnen worden en welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies hiertoe aangepast moeten worden. De RATZ loopt tot 1 april 2022 of totdat er 6.500 ATZ zijn verleend. Sinds de start van de regeling op 1 juli jongstleden zijn er bij het Loket 1051 verzoeken voor een ATZ-verwijzing binnengekomen. Dat zijn zowel rechtzoekenden die direct bij het Loket binnenkwamen als mensen die door een advocaat naar het Loket waren verwezen. Daarvan zijn er 285 uiteindelijk niet als ATZ verwezen. Het Loket kon 51 problemen zelf oplossen en verwees er 71 door naar een andere hulpverlener zoals Sociaal Raadslieden, Slachtofferhulp, AKJ (organisatie voor vertrouwenspersonen in de zorg) of een (straf)rechtswinkel. In 102 zaken kwam de rechtzoekende in aanmerking voor een reguliere of lichte adviestoevoeging. In 61 gevallen was een ATZ-verwijzing niet mogelijk, bijvoorbeeld door een te laag financieel belang of doordat iemand niet voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking kwam.

Deze eerste maanden leveren een aantal waardevolle inzichten op, bijvoorbeeld dat het in ruim 21% van de zaken lukt om met de rechtzoekende die naar het Loket komt voor een ATZ-verwijzing, toch een passende oplossing te vinden binnen de bestaande mogelijkheden. Daarnaast is er door de regeling vaker contact tussen medewerkers van het Loket enerzijds en ketenpartners zoals sociaal raadslieden van gemeenten en sociaal advocaten anderzijds. Tussen 1 juli en 1 december zijn er 630 lichte adviestoevoegingen op grond van de regeling afgegeven, waarvan 141 vanwege een bestuursrechtelijk geschil, 161 met betrekking tot een strafrechtelijke kwestie (vooral oproep om verhoor) en 94 met het oog op een vreemdelingsrechtelijke aangelegenheid.

De reden voor afgifte van een ATZ blijkt vaak een combinatie van geen of beperkte zelfredzaamheid, geen (werkende) voorliggende voorziening, feitelijke of juridische complexiteit en mogelijk verstrekkende gevolgen. Alhoewel de steekproef nog klein en derhalve nog niet representatief is, valt het op dat mensen die zelfredzaam lijken te zijn, soms toch de hulp van een advocaat nodig hebben vanwege een wederpartij die niet kan of wil meewerken. Daar waar de overheid wederpartij is, zet Burgergerichte overheid zich in om meer burgergericht procedeedrag te bevorderen en bestuursorganen te stimuleren conflicten zo vroegtijdig en laagdrempelig mogelijk op te lossen. Meer hierover volgt in paragraaf 3.

2. Versterking eerste lijn

Een stelsel met een laagdrempelige toegang tot het recht en advies voor iedereen in Nederland is één van de elementen van de vernieuwing. Geschillen worden in een zo vroeg mogelijk stadium opgelost waardoor het escaleren van conflicten kan worden voorkomen. Problemen kunnen worden opgelost als ze terecht komen bij de hulpverleners die daar de nodige kennis en ervaring voor hebben. Omdat er vaak sprake is van multiproblematiek, vraagt dit onder meer om betere samenwerking van verschillende partijen in verschillende domeinen, waaronder het Loket, sociale wijkteams, sociaal raadslieden, sociaal advocaten, sociaal mediators en diverse andere lokale spelers. Met een veelvoud van professionals, van verschillende organisaties, die te maken hebben met de mensen die onder de Wrb vallen, is het vormgeven van een effectieve en efficiënte samenwerking geen makkelijke opgave. Wel een opgave die naar mijn overtuiging hard nodig is om tot passende oplossingen voor de rechtzoekende te komen. Ik zal hieronder onder andere ingaan op de lopende en afgeronde pilots waarin we deze samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein aan het ontwikkelen en beproeven zijn. Aan

de hand van de vier operationele doelstellingen van de versterking van de eerste lijn schets ik de stand van zaken.

Voordat ik hierop inga, wil ik twee ontwikkelingen bij het Loket benoemen die van invloed zijn op de dienstverlening en op het tempo waarmee we de stelselvernieuwing samen met het Loket vorm kunnen geven. Ten eerste is de invloed van de coronamaatregelen op de dienstverlening van het Loket groot geweest: door de noodgedwongen sluiting van de vestigingen moesten mensen per e-mail of telefoon geholpen worden. Het aantal contacten via de e-mail steeg in 2020 met 55% ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal telefonische contacten nam iets af, terwijl de duur van de telefoontjes toenam doordat er meer complexe vragen werden gesteld. Wel heeft het Loket in deze periode versneld een stap gemaakt naar tijd- en plaatsonafhankelijk werken, waardoor de medewerkers – nu en in de toekomst – meer thuis of op een andere (spreekuur)locatie kunnen werken. Op 22 maart 2021 hebben de fysieke loketten hun deuren op afspraak weer geopend voor niet of minder zelfredzame klanten en sinds 18 oktober jongstleden zijn de vestigingen van het Loket weer toegankelijk voor alle rechtzoekenden. Ook onder de huidige aangescherpte maatregelen tracht het Loket deze zogenoemde vrije inloop te behouden, onder andere door handhaving van de anderhalve meter afstand en het gebruik van mondkapjes. Vanwege de verminderde fysieke bereikbaarheid en het laagdrempelig houden van de hulp is eerder het beltarief verlaagd naar 10 cent per minuut. Dit verlaagde beltarief geldt in ieder geval zolang de omstandigheden daarom vragen. In de loop van 2022 verwacht ik dat het Loket meer inzicht heeft in de manier waarop zij verschillende communicatiekanalen, waaronder de telefonie, wil inzetten en wat het beltarief in het nieuwe stelsel zal zijn. Ook is het voor rechtzoekenden tot 1 april 2022 niet nodig om een diagnosedocument van het Loket te hebben voor het verkrijgen van een korting op de eigen bijdrage die voor een toevoeging moet worden betaald. Deze wordt ambtshalve verstrekt door de Raad. Op dit moment wordt onderzocht in welke vorm het diagnosedocument en een gang langs de eerste lijn kunnen worden ingericht op een wijze die past bij de contouren van het nieuwe stelsel. Ten tweede heeft het Loket in de afgelopen jaren te maken gehad met diverse bestuurswisselingen. Het doet me deugd u te kunnen melden dat in januari 2022 een nieuw tweekoppig bestuur aantreedt met stevige ervaring binnen de overheid. Tevens heb ik onlangs de voordracht gedaan voor een nieuwe voorzitter van de Raad van Toezicht, die naar verwachting medio januari zal starten. Ik verwacht dat hiermee een stevige impuls kan worden gegeven aan de organisatie van het Loket voortbouwend op de ontwikkelingen die de afgelopen jaren al zijn ingezet. En dat dit ertoe leidt dat het Loket de eigen rol binnen het stelsel en de vernieuwing daarvan steeds beter kan innemen.

1. Informatie en advies is beter toegankelijk voor iedereen

In het nieuwe stelsel is informatie beschikbaar op een manier die past bij de rechtzoekende en de aard van het probleem: online waar het kan, telefonisch of fysiek waar nodig. Veel rechtzoekenden kunnen met een eenvoudig online advies al zelf stappen zetten om hun probleem op te lossen, daarom zetten we in op verbetering van het online aanbod van informatie en advies. De website van het Loket vormt een belangrijke ingang voor deze hulp. Het Loket werkt er hard aan om de informatie op hun website beter toegankelijk te maken. Sinds een jaar kan iedereen 24 uur per dag terecht bij de digitale assistent JuLo. Rechtzoekenden kunnen nu bij JuLo terecht op het gebied van scheiden, ontslag en voor vragen op het terrein van huur, opzegging en oplevering van de woning. Ook kan iemand snel controleren hoeveel de eigen bijdrage voor een toevoeging zou zijn. Deze digitale assistent wordt continu uitgebreid en verbeterd. De

keuze voor de onderwerpen is ingegeven door de vraag ernaar. Daarnaast wordt gekeken waar JuLo een toegevoegde waarde biedt ten opzichte van de informatie die al op de site van het Loket te vinden is. Binnenkort beantwoordt JuLo ook vragen over betalingsregelingen en incassokosten.

Ook is het Loket onlangs gestart met een pilot videobellen. Het is nu mogelijk voor mensen om te videobellen met een medewerker van het Loket. Dit is een mooie aanvulling op de bestaande contactmogelijkheden met het Loket en kan juist voor mensen met een kwetsbare gezondheid of op grotere afstand van een Loket de mogelijkheid bieden om toch persoonlijk contact te hebben. Op basis van de pilot wordt vastgesteld of het videobellen een toegevoegde waarde heeft als dienstverleningskanaal, of het een bestaand kanaal kan vervangen en voor welke klantgroepen het een geschikte vorm van dienstverlening is.

Doelgroepenonderzoek

In mijn vorige voortgangsrapportage gaf ik aan dat het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), in opdracht van het Ministerie van JenV samen met Loket en Raad, een onderzoek deed om kwantitatief invulling te geven aan een doelgroepenanalyse. Het rapport van het CBS is op 4 augustus jongstleden op hun website gepubliceerd.⁷ Hiermee doe ik tevens mijn in het Algemeen Overleg van 7 november 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 184) gedane toezegging gestand om leeftijdsopbouw mee te nemen in de doelgroepenanalyse. Op hoofdlijnen komt het volgende beeld uit het onderzoek. De Wrb-doelgroep is zeer divers, varieert van heel zelfredzaam tot passief waarbij de mate van zelfredzaamheid niet alleen afhangt van vaardigheden en financiële mogelijkheden, maar ook van het soort probleem en de mate waarin de hulpvrager erdoor geraakt wordt. Zo komt het voor dat iemand zijn vraag over huren zelf wil oplossen, maar bij een echtscheiding van begin tot eind begeleid wil worden. Ongeveer een vijfde van de mensen in de doelgroep heeft gemiddeld veel begeleiding van een professional nodig en ook ongeveer een vijfde gaat vooral zelf aan de slag en zoekt met name bevestiging bij een rechtshulpverlener. Op dit moment wordt er door het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de zelfredzaamheidstoets in de Wrb, zoals toegelicht in paragraaf 1. Ook wordt er naar verwachting dit voorjaar een WODC-onderzoek gestart als vervolg op de Geschilbeslechtingsdelta uit 2019, naar de achterliggende oorzaken van de uitkomst van de Geschilbeslechtingsdelta dat er sprake is van afnemend gebruik van rechtshulp en procedures en van verminderd doelbereik. We nemen uiteraard al deze inzichten mee bij het te vormen beleid, en betrekken het Loket en de Raad voor de uitwerking van deze inzichten in hun dienstverlening.

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

Een brede, integrale diagnose door een onafhankelijke, belangeloze partij is een belangrijk onderdeel van de stelselvernieuwing. In mijn vorige voortgangsrapportage stuurde ik u het papieren prototype van een diagnose-instrument dat is ontwikkeld door het Loket, de Raad, de NOvA, Mediatorsfederatie Nederland (hierna: MfN) en SWN, waarvan het Loket de doorontwikkeling op zich heeft genomen. De ontwikkeling van zo'n instrument is – nog los van de inhoud ervan – complex. Zoals ook uit de omschrijving van het prototype blijkt, moet deze digitale tool geschikt zijn voor zowel professionele hulpverleners als rechtzoekenden zelf, het moet een warme overdracht tussen professionals mogelijk maken en het advies moet onder andere kunnen zien op het best passende rechtshulppakket.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/doelgroepenanalyse-rechtsbijstand>.

Dat alles betekent dat het diagnose-instrument naadloos moet passen binnen de infrastructuur van het nieuwe stelsel en dat het moet aansluiten op de ICT-systemen van in ieder geval het Loket en de Raad. Over die infrastructuur en de ketenprocessen is in dit stadium nog niet alles uitgekristalliseerd. Om te voorkomen dat er nu iets wordt ontwikkeld, wat later toch niet blijkt te bieden wat wordt verwacht dan wel kostbare aanpassingen vergt, zetten we daarom een tussenstap. Voordat we beginnen met de ontwikkeling van het finale instrument met alle bovengenoemde functies, ontwikkelen we samen met en voor het Loket voor de zomer eerst een werkend prototype. Dit prototype is functioneel binnen de huidige ICT-voorzieningen van het Loket en dat betekent dat de medewerkers van het Loket er echt mee kunnen werken. Zo leren we al wat er in de praktijk goed werkt vanuit het gebruikersperspectief. Voor het prototype maken we onder andere gebruik van alle inhoud die reeds beschikbaar is door de ontwikkeling van JuLo. Op basis van de lessen van dit prototype en de nadere uitwerking van het toekomstige stelsel kunnen we daarna effectiever aan de slag met de ontwikkeling van de uiteindelijke tool.

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

In het nieuwe stelsel is het de bedoeling dat meer problemen vroegtijdig worden opgelost, voordat ze escaleren. Het Loket speelt een belangrijke rol in het oplossen van juridische problemen en doet daarvoor zoals eerder aangegeven onder andere bij de uitvoering van de RAZZ belangrijke inzichten op. Daarnaast kan verbeterde samenwerking in de eerste lijn en met uitvoeringsorganisaties ook leiden tot meer effectieve oplossingen voor problemen. In verschillende pilots wordt onderzocht hoe we door verbetering van samenwerking tussen professionals, zowel binnen het juridische domein als met andere domeinen, problemen zo snel en duurzaam mogelijk op kunnen lossen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de stand van zaken van alle pilots die lopen binnen de stelselvernieuwing⁸. Ik licht hier graag twee pilots uit die dit jaar tot een eindrapport hebben geleid. De uitkomsten van deze pilots zijn positief: de ontwikkelde werkwijzen dragen bij aan betere samenwerking tussen de verschillende betrokken professionals. Deze inzichten worden meegenomen in de doorontwikkeling van de brede eerste lijn.

De eerste pilot is die in de Rotterdamse wijk Hillesluis, waar professionals van het wijkteam door medewerkers van het Loket en sociaal raadslieden werden ondersteund met juridische expertise. Hierdoor konden de eventuele juridische elementen van problemen van mensen eerder herkend en opgepakt worden. Het contact met advocaten werd waar nodig snel en effectief gelegd. Het doel van deze pilot was om een werkwijze te ontwikkelen voor hulp aan de meest kwetsbare groep mensen die vaak meerdere problemen tegelijk ondervinden. Deze werkwijze wordt in Rotterdam de komende maanden opgeschaald naar zes wijkteams in plaats van één en wordt verder getoetst en verfijnd in het hele gebied Feijenoord.

De tweede pilot die dit jaar werd afgerond is de pilot Samenwerking in de Eerste Lijn. Een project dat is gestart op initiatief van de NOV. In de pilot werd door de Raad, het Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten geëxperimenteerd met piketdiensten van advocaten en signaleringsoverleggen tussen eerste en tweede lijn. Ruim 550 casussen werden in deze pilot geregistreerd. Uit de eindevaluatie van de pilot blijkt dat door het intensieve contact de eerstelijnsprofessional eerder kan sparren met een

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

advocaat en vice versa. Daardoor kon de rechtzoekende rechter worden geadviseerd. Ook werd het door de samenwerking in de pilot eenvoudiger om een rechtzoekende onverwijld door te verwijzen naar een hulpverlener met de juiste expertise en zonder dat iemand meerdere keren hetzelfde verhaal moest vertellen. Daardoor konden mensen met problemen beter en sneller geholpen worden. Ook bleek dat het voeren van een signaleringsoverleg tussen professionals uit eerste en tweede lijn belangrijk was om knelpunten te bespreken en best practices te ontwikkelen. De pilot brengt waardevolle inzichten met zich mee die betrokken zullen worden bij de vormgeving van de brede eerste lijn.

Bijdrage aan robuuste rechtsbescherming

In navolging van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) stelt het kabinet middelen beschikbaar voor het versterken van de dienstverlening bij alle onderdelen van de overheid, waaronder de gemeenten. Zoals eerder vermeld is een van de doelstellingen van de stelselvernieuwing om laagdrempelige toegang tot informatie, advies en hulp vorm te geven samen met gemeenten. De nu beschikbaar gestelde middelen dragen op een aantal punten extra bij aan de beweging die al is ingezet. Zo wordt onder meer geld beschikbaar gesteld voor gemeenten om de in de pilots van Divosa ontwikkelde best practices te implementeren en onderdeel te maken van hun reguliere werkwijze. Ook kunnen gemeenten lokaal onderzoek laten doen naar de kwaliteit van juridische dienstverlening, om die waar nodig verder te verbeteren of te investeren in sociaal raadslieden, zodat inwoners sneller en makkelijker toegang hebben tot juridische ondersteuning.

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

Inmiddels weten we dat een fysieke toegang tot (rechts)hulp waarbij persoonlijk contact mogelijk is belangrijk is en blijft voor een deel van de burgers. De toeslagenaffaire heeft recent weer aangetoond hoe belangrijk het is dat mensen laagdrempelige hulp kunnen krijgen als ze zelf hun probleem niet op kunnen lossen. Deze hulp is idealiter in de buurt aanwezig op een toegankelijke en laagdrempelige locatie. In elke gemeente is deze (rechts)hulp anders georganiseerd en afhankelijk van bijvoorbeeld de aan- of afwezigheid van het Loket, sociaal raadslieden en/of andere organisaties. Het beeld is dat een groot deel van de burgers die gesubsidieerde rechtsbijstand nodig heeft, veelal ook in beeld is bij hulpverleners in het sociaal domein. Daarom is het van belang om het juridisch domein en het sociaal domein op lokaal niveau aan elkaar te verbinden.

Een belangrijk project dat best practices voor deze samenwerking gaat onderzoeken is het project Rechtshulp en Sociaal Domein van Divosa. In negen gemeenten zijn dit najaar pilots gestart, waarin wordt gekeken hoe op lokaal niveau de samenwerking tussen het juridisch en sociaal domein kan worden versterkt. De pilots kennen een grote diversiteit. Ik licht graag drie van deze pilots toe, het volledige overzicht is te vinden in het pilotoverzicht in de bijlage⁹.

De eerste pilot vindt plaats in Deurne. In deze pilot wordt gekeken hoe onafhankelijke cliëntondersteuning beter aan kan sluiten op de toegang tot rechtshulp. Er wordt gezien of, en zo ja op welke manier onafhankelijke cliëntondersteuning ertoe kan leiden dat de toegang tot het sociaal domein aan juridische kwaliteit wint en de inwoners centraal staan. De tweede pilot vindt plaats in de gemeente Almere. Een grote gemeente

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

waar de afdeling Werk en Inkomen de manier van werken onder de loep neemt. Hierbij wordt onderzocht hoe je de mens meer centraal kan stellen bij besluitvorming. Samen met een breed scala aan juridisch hulpverleners en burgers wordt onderzocht wat hier voor verbetermogelijkheden zijn. Dit kan voor andere gemeenten heel praktische handvatten opleveren. In de derde pilot, die plaatsvindt in de gemeente Wijk bij Duurstede, wordt gezien op welke wijze door samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein vechtscheidingen en bijbehorende schade bij kinderen en/of de inzet van het gedwongen kader kunnen worden voorkomen. Uit deze pilot moet blijken op welke manier de gemeente hier een rol in kan spelen. Alle pilots van Divosa worden ondersteund door leerkringen en landelijke bijeenkomsten waardoor ook andere gemeenten en stakeholders kunnen leren van ervaringen in de praktijk. In de volgende voortgangsrapportage verwacht ik de eerste tussentijdse resultaten van de pilots binnen het project Rechtshulp en Sociaal Domein te kunnen delen.

Er lopen ook nog andere pilots en initiatieven om fysieke hulpverlening dichterbij de burger te organiseren. Ik ga hieronder in op de pilot Huis van het Recht in Heerlen en de ontwikkelingen bij het Loket. In het deel van mijn brief over de innovatievoorziening van de Raad leest u meer over de bus van de pilot Samen Recht Vinden, waardoor ook de fysieke hulp naar de burger wordt gebracht.

De pilot Huis van het Recht in Heerlen is nu in volle gang. Er is veel ervaring opgedaan met de aansluiting van het sociaal en juridisch domein op het lokale niveau. En zichtbaar is dat veel multiprobleemzaken opgelost kunnen worden zonder dat een gang naar de rechter nodig is. Dat neemt niet weg dat, in die gevallen waar dit nodig is, de toegang tot de rechter gewaarborgd blijft. Om te garanderen dat er voldoende zaken zijn behandeld om conclusies uit te kunnen trekken, wordt de pilot van het Huis van het Recht verlengd tot medio 2022. De heer Van Nispen heeft onlangs een initiatiefnota ingediend over de Huizen van het Recht. Ik heb waardering voor zijn initiatief, dat het belang onderstreept van het versterken van de samenwerking op lokaal niveau en neem dit mee bij de evaluatie van deze pilot en het bepalen van de opvolging die daaraan zal worden gegeven.

Het Loket speelt in op lokale verschillen door op verschillende pilotlocaties te kijken hoe de dienstverlening het beste aansluit bij de lokale behoefte en dit duurzaam en efficiënt in te richten, bijvoorbeeld door het creëren van extra lokale servicepunten.

3. Burgergerichte overheid

Het deelprogramma burgergerichte overheid richt zich op het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen binnen het bestuursrecht en draagt daarmee bij aan het vergroten van het vertrouwen tussen burgers en overheid. Dit doen we door in te zetten op meer burgergerichte dienstverlening en meer burgergerichte wet- en regelgeving, waarbij het probleem van de burger met de overheid centraal staat. Ook kijken we daarbij naar het procedeedrag van de overheid zelf: het streven is om te komen tot een laagdrempelige oplossing, maar als een procedure toch onafwendbaar is, dan dient de overheid deze zo burgervriendelijk mogelijk te voeren. Om dit te realiseren ondersteunt het deelprogramma uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Zoals ik u bij de vorige voortgangsrapportage heb bericht, is de doelgroep daarbij verbreed van bestuursorganen met het absoluut hoogste aantal toevoegingen naar

bestuursorganen met een relatief hoog aantal toevoegingen en bestuursorganen met veel beroepen en hoger beroepen.¹⁰

In de vorige voortgangsrapportage heb ik aangegeven dat het aantal afgegeven toevoegingen in bestuurszaken in 2020 met 18% is afgenomen vergeleken met het aantal in 2017. Daarmee is de gecombineerde ambitie van de stelselvernieuwing en aanjager burgergerichte overheid om te komen tot een daling van 15% al gehaald. Het is echter niet precies te zeggen welke invloedfactoren deze daling veroorzaakt hebben, waardoor deze dus niet zonder meer is toe te rekenen aan veranderd gedrag van bestuursorganen. Juist op dit gedrag gaat het deelprogramma zich de komende tijd met name richten. Ook in 2021 lijkt deze dalende lijn zich voort te zetten. Nu het jaar nog loopt en er nog geen definitieve cijfers beschikbaar zijn voor geheel 2021, is het voor deze rapportage nog te vroeg om deze daling ten opzichte van 2017 in een getal uit te drukken. In de volgende voortgangsrapportage volgt een actualisatie van de cijfers over afgegeven toevoegingen in het bestuursrecht over dit jaar, voorzien van een analyse van het Kenniscentrum van de Raad.

Samenwerking met andere initiatieven

Het centraal stellen van het probleem van de burger door de overheid en het toepassen van maatwerk en een menselijke maat is urgenter dan ooit. De kinderopvangtoeslagenaffaire, Werk aan Uitvoering (WaU) en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties onderstrepen alle de noodzaak tot verandering. Dit vertaalt zich in een grote hoeveelheid initiatieven ten aanzien van het verbeteren van dienstverlening en wet- en regelgeving. Deze kunnen elkaar onderling versterken, maar dit vraagt wel om afstemming en samenwerking. Burgergerichte overheid sluit daarom aan bij bovengenoemde initiatieven, evenals bij andere relevante initiatieven zoals het project Maatwerk in de Awb, het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) en Passend Contact met de Overheid (PCMO) om zo veranderingen te stimuleren, te versnellen en te faciliteren.

Procedeergedrag overheid

De overheid dient de hand in eigen boezem te steken en het goede voorbeeld te geven om problemen van burgers waar mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium op te lossen en onnodige procedures te voorkomen. Burgergerichte overheid richt zich daarom de komende tijd op het bevorderen van burgergericht procedeergedrag van bestuursorganen. Om meer inzicht te krijgen in dit procedeergedrag worden samen met stakeholders problematiek, oorzaken en mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht. Daarbij stellen we ons ook de vraag of een afwegingskader voor burgergericht procederen behulpzaam kan zijn voor bestuursorganen.

Het deelprogramma wil daarnaast bestuursorganen stimuleren en ondersteunen om het aantal hoger beroepen terug te dringen en zo burgervriendelijk mogelijk te procederen. Daarvoor is meer inzicht nodig in de aanleiding, de inhoud, het verloop en de uitkomst van hoger beroepen ingesteld door bestuursorganen en moet de vraag worden beantwoord waarom het bestuursorganen in die gevallen niet gelukt is het conflict in een eerder stadium te voorkomen of op te lossen. Het WODC zal hier in 2022 onderzoek naar doen.

Met de wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht is met ingang van 1 juli 2021 een verhoging gerealiseerd van de proceskostenvergoeding die bestuursorganen in beroep en hoger beroep moeten betalen.

¹⁰ Kamerstuk 31 753, nr. 243.

Of het besluit ook inderdaad heeft geleid tot bewuster procedeergedrag en inzet op het voorkomen van escalatie van conflicten zal op termijn moeten blijken. Een jaar na inwerkingtreding, dus in de zomer van 2022, wordt een eerste kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie uitgevoerd naar de prille effecten van het besluit en de mate waarin bestuursorganen zich bewust zijn van en hun handelen hebben aangepast naar aanleiding van de verhoging van de proceskostenvergoeding. De resultaten worden in een komende voortgangsrapportage met uw Kamer gedeeld.

Spoor wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid

Binnen dit spoor draagt Burgergerichte overheid bij aan het oplossen van knelpunten in de inhoud en toepassing van wet- en regelgeving, die het toepassen van maatwerk en menselijke maat in de weg staan.

Wet- en regelgevingsdialogen

De wet- en regelgevingsdialoog is ontwikkeld om zicht te krijgen op knellende wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid binnen uitvoeringsorganisaties en gemeenten. In de dialoog brengen we met de medewerkers uit de uitvoering de belemmeringen in kaart die zij in hun dagelijkse praktijk ervaren met betrekking tot burgergericht werken. Inmiddels zijn dialogen gevoerd met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten Purmerend, Den Haag en Rotterdam. Een eerste inzicht is dat, naast knellende wet- en regelgeving, de context van de organisatie bepalend is voor de mate waarin er burgergericht gewerkt wordt. Komende tijd vinden meerdere dialogen plaats. In de volgende voortgangsrapportage volgt een analyse van de uitkomsten en de rode draden.

Juridisch Dashboard

In samenwerking met de SVB wordt een juridisch dashboard ontwikkeld, waarmee vanuit de uitvoeringspraktijk verbeterpunten sneller aan het licht kunnen komen en meer inzicht ontstaat in aard, frequentie en impact voor de burger. Het dashboard is onderdeel van een breder SVB-programma «Bestuursrecht Op Maat» waarin meerdere concrete acties ondernomen worden om invulling te geven aan meer burgergerichte dienstverlening.

Spoor burgergerichte dienstverlening

Binnen dit spoor stimuleert Burgergerichte overheid de kwaliteit van dienstverlening en de toepassing van maatwerk en menselijke maat in werkprocessen binnen het bestuursrecht. Binnen dit spoor zijn meerdere pilots gestart. Hieronder volgt de laatste stand van zaken.

De uitvoeringsfase van de pilot *Versterking samenwerking hJL en UWV* is in september gestart. De pilot is gericht op proactieve samenwerking en het verbeteren van informatie-uitwisseling tussen het UWV en het Loket. Zo kunnen problemen die mensen ervaren met het UWV en waarvoor zij contact zoeken met het Loket laagdrempeliger opgelost worden. De eerste resultaten zijn positief. De ervaringen vanuit zowel het UWV als het Loket over de toegevoegde waarde van de samenwerking zijn goed.

De pilot *Digitaal bezwaarplatform* doet een haalbaarheidsstudie (proof of concept) naar een digitaal platform voor ondersteuning van de bezwaarschriftprocedure van burgers. Het proof of concept wordt begin 2022 opgeleverd en bevat een advies over de bouw van een basisversie van het platform. In de volgende voortgangsrapportage verwacht ik de uitkomsten hiervan te kunnen delen.

De pilot *ADR cliëntondersteuningstool* voor de ontwikkeling van een instrument voor alternatieve geschiloplossing, dat cliëntondersteuners van het Loket helpt om burgers te ondersteunen in geschillen met de

overheid, is in de huidige vorm niet haalbaar gebleken. Ik streef ernaar in de eerste maanden van 2022 samen met partners een nieuwe pilot op te zetten.

4. Verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

Naast laagdrempelige dienstverlening voor rechtzoekenden in de nulde en eerste lijn, blijft toegankelijke en goede rechtsbijstand in de tweede lijn van groot belang. Om ervoor te zorgen dat rechtzoekenden op een goede en duidelijke manier worden geholpen bij hun probleem werken we voor verschillende levensgebeurtenissen aan oplossingsroutes. Deze routes beschrijven de stappen die een rechtzoekende kan doorlopen in de nulde, eerste en tweede lijn om een (juridisch) probleem op te lossen en de dienstverleners die daarbij een rol kunnen vervullen. In de rechtshulppakketten is de rechtsbijstand van de tweede lijn vormgegeven. Daarmee vormen de rechtshulppakketten het sluitstuk van de oplossingsroutes, voor rechtzoekenden die een juridisch probleem hebben dat niet alleen in de nulde of eerste lijn kan worden opgelost. Rechtshulppakketten voorzien in een integrale behandeling van het probleem voor een integrale prijs. In een pakket kunnen interventies door verschillende professionals een plek krijgen: van advies tot mediation en van onderhandeling tot procederen. Met rechtshulppakketten willen we bereiken dat juridische problemen worden opgelost op een duurzame, integrale en efficiënte manier, dat de dienstverleners een adequate vergoeding krijgen en dat het stelsel ook op lange termijn betaalbaar blijft.

De afgelopen periode is door professionals uit de praktijk hard gewerkt aan de concrete vormgeving van oplossingsroutes inclusief rechtshulppakketten voor verschillende levensgebeurtenissen. Dat is geen eenvoudige opgave gebleken, het vraagt veel tijd en energie van de betrokken partijen om het concept van rechtshulppakketten te concretiseren. Een intensieve samenwerking tussen betrokken organisaties als de Raad, het Locket, de NOvA, de MfN en de Nederlandse Vereniging van familie- en erfrechtadvocaten en scheidingsmediators (hierna: vFAS) is daarbij van groot belang. Ik waardeer de grote inzet van professionals in de praktijk voor de ontwikkeling van de oplossingsroutes inclusief rechtshulppakketten.

Oplossingsroutes / rechtshulppakketten

Begin 2022 starten de Raad, het Locket, NOvA, MfN, vFAS en uitelkaar.nl met een experiment voor de duur van één jaar om de eerste oplossingsroute inclusief rechtshulppakketten voor echtscheidingen in de praktijk te beproeven. In dit experiment krijgt de rechtzoekende van het Locket een diagnose van zijn probleem, op basis waarvan het Locket een rechtshulppakket adviseert dat het beste past bij zijn situatie. Het doel hiervan is om de geboden rechtsbijstand zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de problematiek van de rechtzoekende. De mediators, advocaten of platforms die een pakket aanbieden moeten aan specifieke kwaliteitseisen voldoen, waardoor de rechtzoekende verzekerd is van kwalitatief goede rechtsbijstand. Ten slotte kan in dit experiment ervaring worden opgedaan met een nieuwe manier van samenwerken binnen en tussen de eerste en tweede lijn.

Ik schets u graag hoe het traject voor de rechtzoekende er op hoofdlijnen uit zal zien in dit experiment. Rechtzoekenden die zich melden bij het Locket en die willen deelnemen aan het experiment krijgen daar de hiervoor genoemde diagnose. Op basis van de diagnose adviseert het Locket de rechtzoekende om een rechtshulppakket aan te vragen dat past bij zijn situatie. De rechtzoekende kan vervolgens zelf een rechtshulp-

pakket aanvragen bij de Raad. De Raad selecteert een aantal advocaten, mediators of platforms die aan de kwaliteitseisen voldoen voor de uitvoering van het desbetreffende rechtshulppakket. De rechtzoekende kan dan zelf een keuze maken uit de geselecteerde dienstverleners. De rechtzoekende kan ook kiezen voor een andere advocaat of mediator als dat zijn voorkeur heeft, zolang deze advocaat of mediator aan de kwaliteitseisen voor het desbetreffende rechtshulppakket voldoet en deelneemt aan het experiment. Kan of wil de rechtzoekende geen keuze maken uit de deelnemende dienstverleners, dan kan de Raad hem dienstverleners voorleggen buiten het experiment om. In alle gevallen zal de Raad het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende toetsen, om te beoordelen of de rechtzoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het experiment wordt gewerkt met een indeling in vier basisrechtshulppakketten, op basis van de variabelen wel of geen minderjarige kinderen en wel of geen goed contact tussen de scheidende partners. Daarnaast zijn zogenoemde *add-ons* uitgewerkt voor complexe zaken waarin aanvullende dienstverlening nodig is, bijvoorbeeld in geval van een uithuisplaatsing, complexe schuldenproblematiek of een internationaal huwelijk. Voor de extra werkzaamheden die deze complexe zaken met zich meebrengen, krijgt de dienstverlener een aanvullende vergoeding. Het experiment wordt gedurende de looptijd nauwgezet gemonitord, waarbij onder andere wordt gezien wat de ervaringen zijn van de deelnemende partijen en de rechtzoekenden zelf. Na afloop vindt een evaluatie plaats. In de komende voortgangsrapportages zal ik uw Kamer informeren over de voortgang en (tussentijdse) resultaten van het experiment.

Verder werkt de Raad samen met betrokken partners aan een oplossingsroute inclusief rechtshulppakket voor arbeidsongeschiktheid (WIA) in het sociaal zekerheidsrecht. Deze route wordt ontwikkeld voor burgers die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt dreigen te worden of al (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn verklaard. Daarnaast start de Raad met de ontwikkeling van rechtshulppakketten voor asielaanvragen inclusief hoger beroep, in samenwerking met alle betrokken partijen. In 2022 staat ook de ontwikkeling van oplossingsroutes inclusief rechtshulppakketten voor alimentatie, omgangsregeling en ontslagrecht op de planning. Daarnaast wordt gestart met de ontwikkeling van een rechtshulppakket voor vreemdelingenbewaring.

Subsidieregeling innovatie

In totaal zijn 11 projecten van start gegaan onder de subsidieregeling van € 10 miljoen 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. De regeling wordt uitgevoerd door de Raad. In eerdere voortgangsrapportages is uw Kamer geïnformeerd over 10 projecten. Sindsdien is er nog één project van start gegaan: «De Boodschappentas». Deze projectnaam symboliseert de verscheidenheid en de complexiteit van de sociaal-juridische problematiek van kwetsbare, beperkt zelfredzame burgers. Door voor hulpverleners in de eerste lijn, zoals sociaal raadslieden, een digitaal kennissysteem te ontwikkelen, wordt het mogelijk om deze problematiek makkelijker en sneller te ontleden. Dit draagt bij aan het samenstellen van één overzichtelijk, begrijpelijk geformuleerd en met visuele weergaven ondersteund dossier voor elke rechtzoekende. Rechtzoekenden hebben zelf ook toegang tot hun dossier.

Een aantal projecten zit nog in de startfase. Andere projecten zijn al toe aan een volgende fase. Zo is het project Samen Recht Vinden gestart met

de eerste fase van experimenteren en leren. In dit project worden rechtzoekenden in Zeeland bezocht met de «Samen Recht Vinden-bus», met een knipoog naar de SRV-wagen van weleer. De rechtzoekende wordt in deze bus geholpen door een multidisciplinair team dat snel contact kan leggen met relevante instanties. Op deze manier worden juridische voorzieningen in landelijk gebied dichtbij de burger georganiseerd. Inmiddels is de SRV-bus in gebruik en worden rechtzoekenden te woord gestaan.

Ook is de gezinsadvocaat begonnen met het behandelen van zaken. In dit project voert de gezinsadvocaat in alle fasen van het scheidingsproces de regie. Daarmee wordt ook ingezet op een goede samenwerking tussen de domeinen recht en zorg.

Ten slotte is onlangs de pilot met het Rechtsbijstandportaal van start gegaan. Dit is een laagdrempelig digitaal doorverwijssysteem waarmee de rechtzoekende een passend hulptraject aangeboden krijgt, de mogelijkheid tot samenwerking tussen partijen wordt vergroot en de rechtzoekende uitsluitel krijgt of hij in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het portaal wordt gebruik gemaakt van data-analyse en kunstmatige intelligentie om een probleem in kaart te brengen en vervolgens de juiste oplossingsroute te selecteren. De 11 projecten onder de subsidieregeling lopen tot uiterlijk eind 2022. In de volgende voortgangsrapportage wordt uw Kamer geïnformeerd over de eerste bevindingen.

Strafrecht

Binnen het strafrechtelijke domein vinden op dit moment meerdere pilots plaats. Voor een compleet beeld verwijs ik uw Kamer naar het bijgevoegde pilotoverzicht. Eén van de pilots betreft de wijkrechtbank Eindhoven. Dit is een initiatief van de rechtbank Oost-Brabant, de lokale advocatuur, het Openbaar Ministerie, de gemeente Eindhoven, de reclassering en de politie. Het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand is bij deze pilot betrokken door de financiering en vormgeving van één alomvattende vergoeding voor de gehele behandeling van de zaak door de betrokken advocaat. In de afgelopen tijd behandelde de wijkrechtbank kleinere strafzaken van bekende verdachten met multiproblematiek. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om schuldenproblematiek, verslavingen of problemen in de thuissituatie. Tijdens de zitting wordt onder regie van de rechter met de verdachte en alle relevante organisaties gezocht naar een duurzame en integrale oplossing voor de problematiek van de verdachte. Deze oplossing kan vervolgens in de vorm van bijzondere voorwaarden deel uitmaken van de afdoening en bestraffing van het strafbare feit. Het doel van deze aanpak is om te voorkomen dat iemand nogmaals in de fout gaat of de problematiek verhevigt. De wijkrechtbank is inmiddels geëvalueerd. In verband met COVID-19 zijn minder zaken behandeld dan beoogd. De komende tijd zal de wijkrechtbank nog meer zaken behandelen, waarbij ook wordt gestreefd naar een grotere verscheidenheid in zaken en problematiek. Naar verwachting kan de pilot medio 2022 worden afgerond. Ook in Rotterdam en Amsterdam zijn wijkrechtbanken gestart. Ik kijk met belangstelling uit naar de resultaten.

Bijdrage commerciële advocatuur aan het stelsel.

Het kabinet komt per 1 januari 2022 met een serieuze extra financiële bijdrage van € 154 miljoen aan het stelsel van gesubsidieerde bijstand en verwacht ook van de advocatuur een (financiële) bijdrage. Het is mijn stellige overtuiging dat rechtshulp aan mensen met een kleine portemonnee een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de gehele advocatuur. De tarieven voor sociaal advocaten staan in schril contrast

met de tarieven van grote commerciële kantoren. En waar er vroeger sprake was van veel gemengde praktijken, met een mix van publiek en privaat gefinancierde opdrachten, zijn kantoren zich in toenemende mate gaan toeleggen op grotendeels gesubsidieerde toevoegingen, dan wel puur commerciële opdrachten. Die waterscheiding in de advocatuur is onwenselijk en was in het verleden ook anders. Net zoals van sociale advocaten mag worden gevraagd zich niet volledig afhankelijk te maken van overheidssubsidies, mag van commerciële advocatenkantoren een maatschappelijke tegenprestatie worden verwacht. Onder het mom «noblesse oblige» zet ik dan ook in op het realiseren van een (financiële) bijdrage door de commerciële advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een dergelijke bijdrage bestaat in andere sectoren overigens al. Denk aan zogenoemde concessies in het openbaar vervoer waarbij ook de onrendabele lijnen moeten worden gedraaid of bij bouwprojecten in de grote steden waarbij een bepaald percentage sociale huurwoningen wordt bedongen. Ik vind het niet gek dat je die denkwijze ook in de advocatuur toepast. Er zijn door individuele advocaten de laatste tijd overigens ook oproepen gedaan om vanuit de commerciële advocatuur een grotere bijdrage te leveren aan de toegang tot het recht van minder bedeelden. Dat sterkt mij in de gedachte dat het nuttig en nodig is een volgende stap te zetten.

Ter inspiratie kan bijvoorbeeld worden gekeken naar hoe advocaten in andere landen een bijdrage leveren aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de Verenigde Staten zijn advocaten via de American Bar Association bijvoorbeeld verplicht om «legal aid» te leveren. Dat houdt concreet in dat elke advocaat gemiddeld 50 uur per jaar moet besteden aan pro bono zaken. Ook in Oostenrijk is iedere advocaat gehouden om toegewezen pro bono zaken te behandelen. Dat gebeurt op alfabetische volgorde. Advocaten zijn vrij de zaak over te dragen aan een andere advocaat, maar dat gebeurt dan wel tegen betaling. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze een (financiële) bijdrage van commerciële advocatenkantoren kan worden gevraagd in Nederland, waarbij het één op één overnemen van het Oostenrijkse of Amerikaanse model niet voor de hand ligt, aangezien de rechtsstelsels daar anders zijn ingericht. Maar aan deze modellen worden wel suggesties ontleend voor toepassing in Nederland. Daarbij denk ik aan een bijdrage in uren of in geld. Naar analogie van Oostenrijk en de VS kan dit de vorm krijgen van een standaard bijdrage van advocaten. Maar ook een inkomens- of omzetafhankelijke bijdrage van kantoren is mogelijk.

Onlangs heb ik naar aanleiding van de recente plannen van het kabinet opnieuw gesproken met de NOvA en vertegenwoordigers van enkele commerciële advocatenkantoren. Daarbij hebben zij expliciet aangegeven de rechtsbijstand aan mensen met een klein inkomen te beschouwen als een overheidstaak en geen voorstander te zijn van een financiële bijdrage vanuit de commerciële advocatuur. Ik vind dat uiteraard teleurstellend en zie dan ook geen andere mogelijkheid om een bijdrage meer dwingend te regelen. In de eerste helft van 2022 zal ik uw Kamer een voorstel doen hoe dit wettelijk kan worden vastgelegd. Ik zal met de NOvA en commerciële en sociale advocaten in nauw contact blijven over de uitwerking daarvan, evenals over kleinschalige initiatieven die de commerciële advocatuur wel voornemens is om in te zetten. Dan gaat het bijvoorbeeld om het openstellen van de digitale bibliotheek en het delen of faciliteren van ruimtes, cursussen of informatiebronnen, al dan niet digitaal. Een ander initiatief is dat advocaat-stagiairs van commerciële kantoren een deel van hun advocaatstage meelopen bij een sociaal advocatenkantoor en daar proceservaring opdoen. Enkele kantoren doen op het moment al ervaring op met deze werkwijze en de resultaten worden positief beoordeeld. Dit zijn mooie eerste initiatieven vanuit de beroepsgroep. Tegelijkertijd vind ik

zoals ik hiervoor heb omschreven dat de commerciële advocatuur hierin nog wel verder kan gaan.

Regeling «Jonge aanwas»

De spreiding over leeftijdscategorieën en met name de instroom van jonge advocaten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, behoeft aandacht in het kader van de toekomstbestendigheid. Om die reden is begin dit jaar de Subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten geïntroduceerd, die voorziet in een subsidie ter dekking van de kosten van de beroepsopleiding van advocaat-stagiaires die werkzaam zijn voor advocatenkantoren met een toevoegingspraktijk. De regeling kent een subsidieplafond voor 175 advocaat-stagiaires. Dit plafond is inmiddels bereikt, wat een goed signaal is. Ook blijkt uit een eerste evaluatie dat deelnemende stagiaires over het gehele land en over diverse specialiteiten zijn verspreid. De NOvA heeft aangegeven dat zij graag de regeling verlengd ziet. Ik acht het voor de evaluatie van de regeling wenselijk om aansluiting te zoeken bij het marktonderzoek dat zal worden uitgevoerd naar de opbouw van de sociale advocatuur. Hiermee kunnen de Raad en NOvA bepalen hoeveel stagiaires zij als voldoende aanwas zien. De leeftijdsopbouw en verdeling over rechtsgebieden en regio's binnen de deelnemende beroepsgroep is weliswaar een punt van zorg, maar het absolute aantal deelnemende advocaten is dat immers (nog) niet. Over een subsidieplafond ga ik binnenkort met de NOvA en Raad in gesprek.

5. Financiën

In mijn brief aan uw Kamer van 2 november 2021 heb ik toegelicht hoe de extra middelen die vanaf 2022 beschikbaar zijn gesteld worden ingezet voor het verbeteren van de vergoedingen in het stelsel conform scenario 1 van de commissie-Van der Meer per 1 januari 2022.¹¹ Het gaat om een bedrag van € 154 miljoen in 2022, € 144 miljoen in 2023, € 124 miljoen in 2024 en een structureel bedrag van € 64 miljoen per jaar vanaf 2025.

In het huidige stelsel bedragen de kosten voor scenario 1 van de commissie-Van der Meer naar verwachting € 126 miljoen per jaar.¹² Het gaat hier om bedragen inclusief btw, waar de commissie-Van der Meer in haar rapport bedragen exclusief btw hanteerde. Omdat het niet mogelijk is al per 1 januari 2022 de aangepaste relevante besluiten in werking te laten treden, wordt de eerste maanden met een anticiperende beleidsregel gewerkt.¹³ Iedere maand dat deze anticiperende beleidsregel geldt, brengt circa € 0,9 miljoen aan extra kosten met zich mee. Met een beoogde inwerkingtreding van de betreffende besluiten op 1 juli 2022 bedragen de verwachte extra kosten van de anticiperende beleidsregel circa € 5,4 miljoen. De verwachte kosten van het doorvoeren van scenario 1 zijn in 2022 circa € 28 miljoen lager dan de extra middelen die voor dat jaar beschikbaar zijn gesteld. Voor een deel wordt dit bedrag ingezet om de hogere kosten te dekken van de anticiperende beleidsregel (circa € 5,4 miljoen) en van de indexering van het punttarief per 1 januari 2022. Daarnaast wil ik inzetten op de noodzakelijke verbeteringen van de ICT van het Loket en de Raad en tevens op versterking van de eerste lijn.

Ook in het nieuwe stelsel zullen de vergoedingen op het niveau van scenario 1 van de commissie-Van der Meer worden gehandhaafd. Het structurele bedrag van € 64 miljoen per jaar is hiervoor toereikend, als de

¹¹ Kamerstuk 31 753, nr. 246.

¹² Uitgaande van het huidige punttarief van € 113,85 excl. btw. Deze kosten nemen toe als het punttarief jaarlijks wordt geïndexeerd.

¹³ Het gaat om het Bvr en het Besluit toevoeging mediation.

maatregelen van de stelselvernieuwing vanaf 2025 ten volle renderen. Daarbij wordt ook de bijdrage van de commerciële advocatuur betrokken. Voor het structureel benodigde bedrag is uitgegaan van het oorspronkelijke effect van de maatregelen van de stelselvernieuwing. Uit de uitwerking van de maatregelen van de stelselvernieuwing en de lopende pilots kan blijken dat de eerder ingeschatte effecten mee of juist tegenvallen. Zo is op basis van de huidige inzichten de verwachting dat de kosten van de rechtshulppakketten voor echtscheidingen hoger uit zullen vallen. De doorrekeningen van deze maatregelen worden geactualiseerd om de laatste inzichten en uitgangspunten ten aanzien van de stelselvernieuwing daarin te verwerken. Een dergelijke actualisatie is vast onderdeel van het programma en vindt periodiek plaats. Bij de voorjaarsnota 2022 wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de geactualiseerde ramingen, de verwachting van de kosten in 2022, alsmede over de bijdrage van commerciële advocatenkantoren. Zoals aangegeven in mijn brief van 2 november heeft de uitvoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer tot gevolg dat twee eerdere tijdelijke maatregelen die zien op de tijdelijke verhoging van de vergoedingen, per 1 januari 2022 niet worden voortgezet. Het gaat in de eerste plaats om de tijdelijke verhoging van het punttarief voor 2020 en 2021, waarvoor voor die jaren in totaal € 73 miljoen beschikbaar was gesteld. In de tweede plaats gaat het om de tijdelijke beleidsregel «aanvullende vergoedingen in scheidingsprocedures». Hiervoor was een bedrag van maximaal € 28 miljoen beschikbaar gesteld: € 19 miljoen uit de onderuitputting over 2020 en maximaal € 9 miljoen uit incidentele middelen die beschikbaar zijn gekomen als gevolg van de vaststelling van de jaarstukken 2020 van de Raad. Nu de hogere vergoedingen per 1 januari 2022 gerealiseerd worden, komt de noodzaak van voortzetting van beide tijdelijke maatregelen per die datum te vervallen. Voor het jaar 2021 is naar verwachting sprake van onderuitputting van incidenteel circa € 54 miljoen, die grotendeels wordt veroorzaakt door een lager aantal afgegeven toevoegingen. Dit bedrag is opgenomen in de Najaarsnota 2021 (tweede begrotingswijziging 2021). De financiële effecten van de coronacrisis ten aanzien van deze genoemde prognoses worden blijvend gemonitord.

Slotwoord

De stelselvernieuwing bevindt zich volop in de pilotfase. Pilots en experimenten leveren waardevolle nieuwe inzichten en bruikbare bouwstenen op voor het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De kinderopvangtoeslagaffaire toont ons dat het werken aan een burgergerichte overheid met oog voor maatwerk en menselijke maat urgenter is dan ooit. Met ingang van 2022 bewerkstelligen we betere vergoedingen voor advocaten en mediators werkzaam binnen het stelsel. Daarmee zetten we een streep onder een jarenlange discussie. In nauwe samenspraak met de Raad wordt de hiervoor benodigde regelgeving tot stand gebracht. Met redelijke vergoedingen alleen zijn we er nog niet. De noodzaak tot het voortzetten van de stelselvernieuwing geldt onverkort. Een rechtzoekende is immers vooral gebaat bij een oplossing voor zijn of haar probleem. Een belangrijk inzicht van de stelselvernieuwing tot nu toe is dat voor het leveren van goede rechtshulp een goede samenwerking tussen de betrokken hulpverleners onontbeerlijk is. Het is nodig dat de bij het stelsel betrokken partijen, in samenspel met uw Kamer, er in de komende kabinetsperiode samen de schouders onder blijven zetten om de in 2018 ingezette vernieuwing tot voltooiing te kunnen brengen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker