

Vergaderjaar 2018–2019

34 775 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018

AU

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 juli 2019

In de derde termijn van het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat op 19 februari 2019 is met de Minister voor Rechtsbescherming van gedachten gewisseld over zijn voorstel voor de herziening van de rechtsbijstand, mede naar aanleiding van uw brief ¹, d.d. 9 november 2018, over de contouren van de herziening van het stelsel van gesubsidiëerde rechtsbijstand. Niet alle door de fractieleden van de **PvdA** gestelde vragen zijn in dit debat beantwoord, noch zijn hun zorgen weggenomen. Naar aanleiding hiervan is door de voorgaande vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 20 mei 2019 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 1 juli 2019 gereageerd.

De commissie² brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Kamerstukken I 2018/19, 34 775 VI, AE.

² Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD) (*vice-voorzitter*).

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

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 20 mei 2019

In de derde termijn van het beleidsdebat over de staat van de rechtsstaat op 19 februari 2019 is met u van gedachten gewisseld over uw voorstel voor de herziening van de rechtsbijstand, mede naar aanleiding van uw brief³, d.d. 9 november 2018, over de contouren van de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Niet alle door de fractieleden van de **PvdA** gestelde vragen zijn in dit debat beantwoord, noch zijn hun zorgen weggenomen. Graag stellen zij enkele aanvullende vragen aan u. De leden van de fracties van **SP**, **GroenLinks** en **5OPLUS** sluiten zich graag aan bij deze vragen.

In uw brief en ook in het beleidsdebat stelt u dat het bestaande stelsel van rechtsbijstand niet duurzaam is en grondige herziening behoeft. Kunt u nog eens onderbouwen waarop deze stellingname is gebaseerd? Op basis van de cijfers in de brief stellen de leden van de PvdA-fractie vast dat het aantal toevoegingen sinds 2006 constant is gebleven en zich beweegt tussen de 400.000 en 450.000 per jaar. In 2017 werden bijvoorbeeld 416.000 toevoegingen afgegeven, een daling van zeven procent ten opzichte van 2016. Waarop baseert u dan uw uitspraak dat het aantal toevoegingen voortdurend is gestegen? Waarom wordt in dit verband 2002 als startpunt genomen? Is het niet realistischer en relevanter om uit te gaan van bijvoorbeeld de laatste 10 jaar? Kunt u aangeven in welke mate het jaarlijks beschikbare budget van 400 miljoen euro in de afgelopen 10 jaar is overschreden?

Welk deel van dit budget is in die periode daadwerkelijk besteed aan toevoegingen en welk deel aan uitvoeringskosten? Klopt het beeld van de PvdA-fractieleden dat van overschrijding geen sprake is, sterker, dat het bedrag dat is besteed aan daadwerkelijke toevoegingen juist omlaag is gegaan?

Een derde van de Nederlandse bevolking heeft gezien zijn inkomen recht op bijstand van een pro Deo advocaat. Slechts 5 procent van deze groep maakt er daadwerkelijk gebruik van. Het overgrote deel daarvan (80%) is tevreden over de afhandeling. Uit uw brief begrijpen de leden van de PvdA fractie dat u dit percentage te laag vindt en dat dit een van de redenen is voor de door u gewenste grondige herziening. Weet u waarom 20% van de rechtzoekenden niet tevreden is? Zou dat niet het gevolg kunnen zijn van de uitkomst van hun rechterlijke procedure?

In 60% van alle gevallen wordt geprocedeerd tegen de overheid in een of andere gedaante. Wet- en regelgeving zijn vaak zo ingewikkeld dat het voor burgers «niet te doen» is. Bent u het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hier veel winst is te behalen? Welke stappen gaat u samen met uw collega's en andere overheden zetten om dit percentage omlaag te krijgen? Wanneer kan een concreet plan van aanpak tegemoet worden gezien?

Het grootste knelpunt is de vergoeding van de sociale advocatuur. Die is al jaren te laag, met als gevolg dat steeds meer sociale advocaten stoppen met hun werk en de kwaliteit van de sociale rechtsbijstand onder druk kan komen te staan. Ook u erkent dit en wil daar iets aan doen, met evenwel als harde randvoorwaarde dat dit gebeurt binnen het op de begroting van

³ Kamerstukken I 2018/19, 34 775 VI, AE.

Justitie en Veiligheid beschikbare budget van 400 miljoen euro. En omdat het in uw ogen niet mogelijk is binnen dat budget de vergoedingen te verhogen, moet het hele stelsel op de schop. Door te bereiken dat minder mensen een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, kunnen de vergoedingen omhoog. Zien de leden van de PvdA-fractie het juist dat sprake is van communicerende vaten: het aantal toevoegingen enerzijds en de hoogte van de vergoeding anderzijds? Hoe minder toevoegingen, hoe hoger de vergoeding? Door de commissie-Van der Meer is berekend dat 127 miljoen euro nodig is om tot een passende vergoeding te komen. Deelt u deze conclusie van de commissie-Van der Meer? Zo ja, welke reductie in het aantal toevoegingen is dan nodig om tot dit bedrag en daarmee de gewenste passende vergoeding te komen? Wanneer denkt u dit niveau bereikt te hebben met uw voorstellen? Anders geformuleerd: wanneer kunnen sociale advocaten een passende vergoeding tegemoet zien? Na 1 jaar? Na 2 jaar? U bent voornemens de komende jaren eerst te gaan experimenteren om op basis daarvan te komen tot een goed werkend nieuw stelsel, De leden van de PvdA-fractie vrezen dat het een flink aantal jaren gaat duren voordat sociale advocaten daadwerkelijk een betere vergoeding tegemoet kunnen zien. Deelt u deze zorg? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht u het verantwoord dat sociale advocaten nog jarenlang worden onderbetaald? Wat denkt u op korte termijn te doen om hun nood te lenigen en te voorkomen dat nog meer kantoren sluiten, met alle negatieve gevolgen van dien voor rechtzoekenden met een smalle portemonnee?

Ten slotte is het de leden van de PvdA-fractie nog niet geheel duidelijk wat u precies voor ogen staat bij de triage. De bedoeling is dat door een onafhankelijke instantie, die geen belang heeft bij de uitkomst van de triage, wordt gekeken wat iemand echt nodig heeft. Daarbij wordt een verzoek om rechtsbijstand getoetst op nut en noodzaak en wordt gekeken naar de draagkracht van de rechtzoekende. De uitkomst kan een rechtshulp pakket zijn, het kan ook een advocaat zijn. Wie bepaalt uiteindelijk wat het wordt? Is dat de rechtzoekende? En als dat zo is, hoe moeten de PvdA-fractieleden dan de passage in uw brief begrijpen waarin staat dat tegen een afwijzing (door wie?) bezwaar en beroep mogelijk blijft? Bent u het met hen eens dat hiermee de toegang tot het recht onder druk kan staan en dat er een tweedeling ontstaat tussen mensen die voldoende financiële middelen hebben en zelf kunnen besluiten of ze naar de rechter gaan enerzijds, en mensen die dat niet kunnen anderzijds? Zo nee, waarom niet? Acht u dit in lijn met het uitgangspunt van uw brief dat voorop staat dat de toegang tot het recht gewaarborgd moet zijn?

De leden van de PvdA-fractie kijken met belangstelling uit naar uw antwoorden.

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De waarnemend voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
S.C. van Bijsterveld

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2019

Op 20 mei jl. hebben de fracties van de PvdA, SP, GroenLinks en 50PLUS aanvullende vragen aan mij gesteld over het richtinggevend perspectief van de herziening van de rechtsbijstand. Met deze brief beantwoord ik de gestelde vragen. Ik verwijs u tevens naar de beantwoording van de vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer van 19 januari 2019.⁴ De beantwoording in deze brief is geclusterd per onderwerp.

Huidige stelsel van rechtsbijstand en toevoegingen

In de contourennota d.d. 9 november 2018 heb ik uiteengezet waarom het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand niet duurzaam is en grondige herziening behoeft. Dat wil ik hier nogmaals onderbouwen. Uit de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer komt naar voren dat ondanks stijgende kosten voor rechtsbijstand rechtzoekenden lang niet altijd goed worden geholpen. Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen. De stijging van het beroep op rechtsbijstand, de verkeerde prikkels in het huidige stelsel en onnodige procedures door de overheid liggen hieraan ten grondslag. Daarnaast is sprake van ongelijke toegang tot het recht. In de contourennota stelde ik ook vast dat de vergoedingen voor rechtshulpverleners niet meer bij de tijd zijn en merkte ik op dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening beter moet worden.

Op basis van de cijfers in de contourennota stellen de leden van de PvdA-fractie vast dat het aantal toevoegingen sinds 2006 constant is gebleven en zich beweegt tussen de 400.000 en 450.000 per jaar. Hier merk ik het volgende over op. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het aantal afgegeven toevoegingen tussen 2000 en 2017 met circa 42% toegenomen. Er zijn, op de kortere termijn bezien, jaren waarin minder toevoegingen zijn afgegeven dan het jaar ervoor. Dat geldt bijvoorbeeld voor 2014, 2015 en 2017. Het is echter het beeld over de langere termijn – de stijging met 42% in 17 jaar – dat duidelijk maakt dat de houdbaarheid van het systeem niet gewaarborgd kan worden.

U vraagt mij aan te geven in welke mate het jaarlijks beschikbare budget van 400 miljoen euro in de afgelopen 10 jaar is overschreden. Ik merk het volgende op. Het jaarlijks beschikbare budget is niet 400 miljoen euro. Zoals beschreven in het regeerakkoord wordt het stelsel van rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders⁵ herzien. Zoals beschreven in de brief van 28 januari 2019⁶ is het bestaande budgettaire kader het budgettaire kader dat beschikbaar was voor de gesubsidieerde rechtsbijstand bij het aantreden van het kabinet, waarbij jaarlijks herijkt wordt voor loon- en prijsontwikkelingen en autonome volumeontwikkelingen in de raming van het aantal rechtsbijstandszaken. Zoals in onderstaande tabel «Verschil uitgaven vs kader rechtsbijstand» is weergegeven, was er in acht jaren sprake van een ramingstekort, dus overschrijding.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31753-158.html>.

⁵ Het uitgavenkader gesubsidieerde rechtsbijstand van structureel € 409 mln. heeft als peildatum de Begroting 2018 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/28/tk-schriftelijke-beantwoording-van-openstaande-vragen-na-de-eerste-termijn-van-het-ao-rechtsbijstand-op-23-januari-jl>.

U vraagt mij daarnaast welk deel van het jaarlijks beschikbare budget in de afgelopen 10 jaar daadwerkelijk besteed is aan toevoegingen en welk deel aan uitvoeringskosten. In onderstaande tabellen staan het kader en de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand over de afgelopen tien jaar, inclusief en exclusief apparaatskosten.

Aangezien er in acht jaren sprake was van overschrijding klopt het beeld van de PvdA-fractieleden, dat van overschrijding geen sprake is, deels. Zoals in de tabel «Uitgaven rechtsbijstand» is weergegeven, klopt het dat voor bijvoorbeeld 2017 en 2018 het bedrag dat is besteed aan daadwerkelijke toevoegingen omlaag is gegaan, echter over de gehele periode fluctueert dit bedrag.

Kader rechtsbijstand in de periode 2009 tot 2018 (x € 1 miljoen)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kader Wrb	432	443	482	487	470	430	417	440	462	461
Kader Wrb excl. apparaat RvR, h.j. en overige*	388	398	431	434	418	383	365	397	414	413

* exclusief het Juridisch Loket en apparaatsuitgaven RvR en overige (uitgaven ten behoeve van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden.)

Uitgaven rechtsbijstand in de periode 2009 tot 2018 (x € 1 miljoen)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uitgaven Wrb	451	473	485	495	484	456	433	468	433	414
Uitgaven Wrb excl. apparaat RvR, h.j. en overige*	390	404	415	427	414	392	368	400	367	348

* exclusief het Juridisch Loket en apparaatsuitgaven RvR en overige (uitgaven ten behoeve van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden.)

Verschil uitgaven vs kader rechtsbijstand in de periode 2009 tot 2018 (x € 1 miljoen)										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Uitgaven Wrb	451	473	485	495	484	456	433	468	433	414
Kader Wrb	432	443	483	487	470	430	417	440	462	461
Verschil uitgaven vs kader Wrb (= is ramingstekort en - is ramingsoverschot)	19	30	3	8	14	26	16	28	-29	-47

Tevredenheid rechtzoekende

U schrijft dat een derde van de Nederlandse bevolking gezien zijn inkomen recht heeft op bijstand van een pro-Deo advocaat. Slechts 5 procent van deze groep maakt er daadwerkelijk gebruik van. Het overgrote deel daarvan (80%) is tevreden over de afhandeling. U vraagt mij of ik weet waarom 20% van de rechtzoekenden niet tevreden is en of dat niet het gevolg kan zijn van de uitkomst van hun rechterlijke procedure. Ik merk hier het volgende over op.

Ik ben niet op de hoogte van de redenen waarom 20% van de rechtzoekenden niet tevreden is en of dit het gevolg kan zijn van de uitkomst van hun rechterlijke procedure. In de Geschilbeslechtingsdelta wordt aangegeven dat bij ongeveer vier op de vijf afgesloten problemen het einddoel is bereikt.⁷ Er wordt niet aangegeven of mensen tevreden waren of niet. Wel wordt (zie p. 138) ingegaan op de vraag of de respondenten de inhoud van de overeenstemming of beslissing rechtvaardig vonden. Als het gaat om een overeenstemming vindt 77% de uitkomst rechtvaardig, in het geval van een gerechtelijke of buitengerechtelijke beslissing is dit 72%.»

Procedures tegen de overheid

U schrijft dat in 60% van alle gevallen wordt geprocedeerd tegen de overheid in één of andere gedaante. Bij zaken waarin de overheid wederpartij is gaat het niet alleen om zaken in strafrecht en asielrecht, maar ook (in bijna 11 procent) om bestuursrechtelijke procedures met bestuursorganen. U vraagt mij of ik het met de leden van de PvdA-fractie eens ben dat hier veel winst te behalen is en welke stappen ik samen met mijn collega's en andere overheden ga zetten om dit percentage omlaag te krijgen. Ook wilt u weten wanneer u een concreet plan van aanpak tegemoet kunt zien. Ik beantwoord uw vraag als volgt.

⁷ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p.136.

De 60 procent waar u naar verwijst, is als volgt opgebouwd: 13 procent asiel- en vreemdelingenzaken, 29 procent strafzaken, 7 procent BOPZ en 11 procent overig bestuursrecht. Het kabinet wil het aantal onnodige procedures in het bestuursrecht, waaronder procedures waarbij sprake is van rechtsbijstand, terugdringen. Ik ben het eens met de leden van de PvdA-fractie dat hier veel winst te behalen is. De factoren die hieraan ten grondslag liggen, namelijk complexe wetgeving, wetgeving waarin een groot gedeelte van de nadere invulling bewust wordt overgelaten aan de praktijk (met procedures bij de rechter als gevolg), of een te formalistische houding van overheidsinstanties wil ik grondig aanpakken. Een concreet plan van aanpak wat betreft het terugdringen van procedures tegen de overheid, kunt u dit najaar tegemoet zien.

Sociale advocatuur en vergoedingen

U stelt meerdere vragen ten aanzien van de vergoeding van de sociale advocatuur. Enerzijds heeft u vragen over toevoegingen in relatie tot de hoogte van de vergoeding en anderzijds over de termijn waarop sociaal advocaten een betere vergoeding tegemoet kunnen zien met daarbij aandacht voor een oplossing voor de korte termijn. Ik beantwoord uw vragen als volgt.

Ik heb goede notie genomen van de conclusie van de commissie-Van der Meer over de vergoedingen die rechtsbijstandsverleners in het huidige stelsel ontvangen. Die staan, over het geheel genomen, niet meer in een redelijke verhouding tot het verrichte werk. Deze conclusie kan ik volgen, maar het uitgangspunt van de commissie-Van der Meer is het huidige stelsel. Het kabinet heeft de keuze gemaakt om het stelsel te herzien binnen de bestaande budgettaire kaders.⁸ Met de huidige contouren kan binnen deze kaders een eerste stap worden gezet richting betere vergoedingen. De omvang van die eerste stap hangt af van de mate waarin het nieuwe stelsel tot ontwikkeling gaat komen en het volume van het aantal toevoegingen daalt. Met andere woorden: de mate en het tempo waarin samen met de sector rechtshulp pakketten kunnen worden ontworpen, zijn richtinggevend voor de totstandkoming van betere vergoedingen. De zorg dat het een flink aantal jaren gaat duren voordat sociaal advocaten daadwerkelijk een betere vergoeding tegemoet kunnen zien, deel ik niet. In pilots kan namelijk voorzien worden in betere vergoedingen voor dienstverleners die initiatief nemen om de vernieuwing in de gewenste richting verder uit te werken. Op deze manier kunnen dienstverleners, waaronder sociale advocaten, op korte termijn iets merken van de ingezette beweging.

Triage

Het is de leden van de PvdA-fractie nog niet geheel duidelijk wat mij precies voor ogen staat bij de triage. Ik geef u hier onderstaand een toelichting op.

Ten eerste vraagt u wie bij een verzoek om rechtsbijstand uiteindelijk bepaalt of het een advocaat of een rechtshulp pakket wordt. Hier merk ik het volgende op.

De rechtzoekende bepaalt welk pakket hij of zij uiteindelijk kiest. Aan de keuze van de rechtzoekende gaat een advies vooraf, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de kosten van de verschillende hulpopties. De rechtzoekende is niet verplicht om het ontvangen advies op te volgen en kan dus ook een andere keuze maken. De gang langs de laagdrempelige voorziening waar de problemdiagnose wordt uitgevoerd, is wel verplicht

⁸ <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/regeerakkoord20172021.pdf>.

als de rechtzoekende in aanmerking wil komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het nieuwe stelsel wordt de eigen bijdrage onder andere gebaseerd op het rechtshulppakket dat wordt afgenomen. Als de rechtzoekende kiest voor een zwaarder pakket, kan het zo zijn dat de eigen bijdrage hoger is. De rechtzoekende maakt dus een eigen afweging op basis van het uitgebrachte advies en de kosten van de verschillende pakketten.

Daarnaast vragen de PvdA-fractieleden zich af hoe zij de passage in de brief moeten begrijpen waarin staat dat tegen een afwijzing bezwaar en beroep mogelijk blijft. Ik licht dit als volgt toe. Uit de keuze die de rechtzoekende maakt voor een bepaald rechtshulppakket volgt een aanvraag voor één van de pakketten bij de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad beoordeelt de aanvraag ook in de nieuwe situatie op inkomen en vermogen. De toets op toevoegwaardigheid kan marginaal zijn als de rechtzoekende het advies van de eerste lijn opvolgt. Als de rechtzoekende gesubsidieerde rechtsbijstand verzoekt voor een niet-geadviseerd rechtshulppakket, wordt dit verzoek in lijn met de huidige toevoegcriteria van de Wrb getoetst. Deze toets kan, net zoals nu, tot een afwijzing leiden. Tegen dit besluit van de Raad staat, gelijk de huidige praktijk, ook in het nieuwe stelsel bezwaar en beroep open.

Als laatste vraagt u mij of ik het eens ben met de PvdA-fractieleden dat hiermee de toegang tot het recht onder druk komt te staan en dat er een tweedeling ontstaat tussen mensen die voldoende financiële middelen hebben en zelf kunnen besluiten of ze naar de rechter gaan enerzijds, en mensen die dat niet kunnen anderzijds. Ook vraagt u mij of ik dit in lijn acht met het uitgangspunt van de brief dat voorop staat dat de toegang tot het recht gewaarborgd moet zijn. Deze vragen beantwoord ik als volgt. De toegang tot het recht wordt ook in het nieuwe stelsel gewaarborgd. Op dezelfde wijze als nu het geval is, kan ook straks een rechtzoekende die zijn of haar rechten in rechte af wil dwingen gewoon bij de rechter terecht. Minder draagkrachtigen kunnen daarbij een beroep blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand. Door de uitgebreide en integrale problemdiagnose die straks plaats zal vinden in de eerste lijn, is het juist de bedoeling dat zaken die niet op een andere manier kunnen worden opgelost dan door een gang naar de rechter, daar snel terecht komen. In zulke gevallen kan de gang naar de rechter op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand onderdeel van het advies zijn. Wanneer het advies geen gang naar de rechter is maar een ander pakket, kan de rechtzoekende alsnog bij de Raad voor Rechtsbijstand een subsidieaanvraag indienen voor een rechtshulppakket om de zaak aan de rechter voor te leggen. De Raad toetst de toevoegwaardigheid in dat geval straks op dezelfde inhoudelijke gronden als nu het geval is.

In het nieuwe stelsel betaalt de rechtzoekende een inkomens- en pakketafhankelijke eigen bijdrage die door de overheid wordt geïnd. De rechtzoekende krijgt vooraf goed zicht op de kosten die bij de verschillende pakketten horen. Een eigen bijdrage die afhankelijk is van de kosten van de hulp (uiteraard naar draagkracht) zorgt ervoor dat rechtzoekenden die aanspraak willen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand een afweging moeten maken, die overeenkomt met de afweging die niet-Wrb gerechtigden moeten maken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker