

Vergaderjaar 2018–2019

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 159

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2019

Hierbij antwoord ik op de openstaande vragen die de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer heeft gesteld tijdens de eerste termijn van het Algemeen Overleg over gesubsidieerde rechtsbijstand op 23 januari jongstleden.

Het Algemeen Overleg werd gehouden naar aanleiding van de brief die ik d.d. 9 november 2018 naar uw Kamer stuurde. In die brief heb ik de contouren geschetst waarlangs ik de modernisering van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand vorm wil geven.¹ Op 18 december jl. heb ik van uw Kamer het verslag van een schriftelijk overleg met vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, en de PvdA naar aanleiding van deze brief ontvangen. Met mijn brief van 17 januari 2019 heb ik daarop geantwoord (Kamerstuk 31 753, nr. 158).

De vragen die in de eerste termijn van de Kamer zijn gesteld over rechtshulp pakketten, de beoogde implementatie van mijn voorstellen, strafrecht en asielrechtsbijstand zijn nog niet beantwoord tijdens het AO. Langs deze indeling naar thema's zal ik de nog openstaande vragen nu schriftelijk beantwoorden. Voorafgaand aan de beantwoording zal ik de toezegging gestand doen om extra toelichting te geven op hoe de triage in het nieuwe stelsel vorm wordt gegeven.

Triage

Tijdens de eerste termijn heeft de Kamer mij bij monde van het lid Kuiken gevraagd schriftelijk nog eens precies uiteen te zetten hoe de triage eruit komt te zien, onder welke voorwaarden en criteria rechtsbijstand wordt toegekend en in hoeverre dat afwijkt van de wijze waarop gesubsidieerde rechtsbijstand en de toegang daarvan tot nu toe is geregeld.

¹ Kamerstuk 31 753, nr. 155.

Toegang tot rechter

In de discussie in de eerste termijn ontstond onduidelijkheid over de vraag of de grondwettelijk gewaarborgde toegang tot de rechter ook in de toekomst verzekerd is. Ik heb daarop bevestigend geantwoord en dat onderstreep ik graag nogmaals in deze brief. 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 draagkrachten kunnen daarbij een beroep blijven doen op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Toegang tot het recht betekent naast de toegang tot de rechter ook toegang tot informatie, advies en begeleiding bij onderhandeling. Deze andere vormen van toegang tot het recht gaan we in het nieuwe stelsel versterken. Zij komen niet in plaats van, maar in aanvulling op de toegang tot de rechter. We vergroten de toegang tot het recht door het gemakkelijker te maken in een vroeg stadium informatie en advies te vergaren. Het doel is de problemen van mensen, bijvoorbeeld rondom een echtscheiding of ontslag, zo veel mogelijk echt op te lossen. Een goede triage aan de voorkant kan daarbij helpen.

De triage heeft een dubbele functie. In de eerste plaats omvat de triage een inhoudelijke diagnose van het probleem, die uitmondt in een advies aan de rechtzoekende. In de tweede plaats betekent de triage dat (indien van toepassing) een beslissing wordt genomen of iemand in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Triage in het huidige stelsel

Het huidige systeem kent een eerste lijn (het Juridisch Loket) en een tweede lijn (toevoeging voor een advocaat of een mediator). Het Juridisch Loket verstrekt informatie en brengt een advies uit over de rechtshulp die iemand nodig heeft. Het advies van het Juridisch Loket kan inhouden dat rechtsbijstand door een advocaat nodig is. Een advocaat beoordeelt dan het inhoudelijk belang van de zaak en kan een toevoeging namens de rechtzoekende aanvragen bij de raad voor rechtsbijstand. De raad voor de rechtsbijstand beoordeelt de aanvraag en kijkt daarbij naar inkomen, vermogen en naar het financieel belang van de zaak. De raad voor rechtsbijstand werkt volgens de zogenaamde *High Trust* methode, die volgens de werkinstructies van de raad voor rechtsbijstand, inhoudt dat de advocaat zelf de toevoegwaardigheid van een zaak beoordeelt. De raad controleert op basis van steekproef achteraf. De beoordeling van de toevoegwaardigheid vindt plaats op grond van de Wrb, waarin verschillende uitsluitingsgronden zijn opgenomen (bijvoorbeeld als de aanvraag kennelijk van elke grond is ontbloot of als de aan de te verlenen rechtsbijstand verbonden kosten niet in redelijke verhouding staan tot het belang van de zaak).

In de praktijk komt echter lang niet iedere rechtzoekende via de eerste lijn bij de tweede lijn. Een rechtzoekende kan ook rechtstreeks bij een advocaat binnenlopen. Met een korting op de eigen bijdrage is getracht rechtzoekenden te stimuleren meer via de eerste lijn te komen, zodat het Juridisch Loket bij alle rechtzoekenden een triage aan de voorkant uit kan voeren. Dat mechanisme werkt echter onvoldoende, zo constateerde de commissie-Wolfsen. In het rapport van de commissie-Wolfsen is hierover het volgende opgenomen:

«De korting op eigen bijdrage (bedoeld als stimulans om rechtzoekenden langs het juridisch loket te laten gaan) wordt steeds vaker via een telefonische verwijzing afgedaan. Bij een werkbezoek aan het juridisch

loket heeft de commissie kunnen waarnemen dat het telefoontje als een formaliteit wordt gezien, ook in zaken waarin niet op voorhand vaststaat dat rechtsbijstand door een advocaat de meest passende oplossing is. Feitelijk is dit document daarmee verworpen tot een kortingsbon. Deze praktijk wordt onvoldoende gecompenseerd door de huidige vorm van *High Trust*.»²

Het ontbreekt in het huidige stelsel aan een stelselmatige, integrale beoordeling van wat het probleem en de meest passende hulp is. In de praktijk wordt de eerste lijn (de gang naar het Juridisch Loket) nogal eens overgeslagen. En waar de eerste lijn wel in het vizier is, is de probleemdiagnose vaak nog te juridisch en behoeft verbreding. De eerste lijn sluit nog onvoldoende aan op het werk van gemeenten en ontwikkelingen in het sociaal domein. Hierdoor blijft een breder pallet aan oplossingen nu nog te vaak buiten beeld.

Daar komt bij dat de afwegingsfunctie van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage die rechtzoekenden voor niet ambtshalve-zaken behoren te betalen in het huidige stelsel niet goed uit de verf komt. De rechtsbijstandsverlener behoort de eigen bijdrage te innen, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd.³ Bij kwijtschelding vervalt voor rechtzoekenden de noodzaak om een afweging te maken tussen het na te streven belang en de kosten voor rechtsbijstand. Dat leidt ertoe dat rechtzoekenden zich niet altijd afvragen of een juridische procedure wel de beste aanpak van het geschil is.

Het nieuwe stelsel

In het nieuwe stelsel heeft de triage twee duidelijk gescheiden functies: probleemdiagnose en een beslissing over wie in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

De probleemdiagnose in de eerste lijn wordt echter breder en zal niet langer alleen juridisch zijn. Goed advies op maat vraagt een brede beoordeling van het probleem, inclusief onderliggende en samenhangende problematiek. Wat ik voor ogen heb als versterking van de eerste lijn, is een laagdrempelige voorziening die online, in de buurt, of telefonisch, rechtzoekenden helpt met informatie en advies. De eerste lijn wordt dichterbij mensen gebracht, door de samenwerking met nieuwe partners als bibliotheken en gemeenten. Er komen juridische spreekuren in wijkcentra en bibliotheken. Online informatie wordt sterk verbeterd. Waar nodig krijgen rechtzoekenden advies op maat over een af te nemen rechtshulppakket: een integrale behandeling voor een integrale prijs. Bij dat advies zal rekening gehouden worden met uiteenlopende factoren, bijvoorbeeld met de mate van zelfredzaamheid van de rechtzoekende, het type wederpartij en de escalatiegraad van het conflict.

Met uitzondering van de zogenaamde ambtshalve last zaken zal, anders dan nu het geval is, iedereen die in aanmerking wil komen voor gesubsidieerde advocaat of een ander gesubsidieerd rechtshulppakket in de toekomst via de breder georiënteerde eerste lijn een adviesaanvraag doen. Alleen op deze wijze kan een totaaldiagnose van het probleem plaatsvinden en integrale hulp worden aangeboden. Daarmee wordt het overslaan van de eerste lijn als het ware voorkomen.

² Rapport commissie-Wolfsen, Herijking rechtsbijstand, p. 130. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 110

³ Zie de Monitor gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, p. 214–215. Voor de niet-straf gerelateerde toevoegingsgebruikers gaf ongeveer 15% aan dat geen eigen bijdrage was betaald omdat dit door de advocaat of mediator was kwijtgescholden.

De vraag hoe we de deskundigheid die advocaten inbrengen in de triage vraagt nog uitwerking. De advocatuur voegt op dat punt waarde toe aan de kennis van de medewerkers van het Loket. Deze expertise zal daarom een plaats krijgen in de vernieuwde eerste lijn. Ik denk dan aan een vorm van consultatie van een tweedelijns-hulpverlener en betrek bij de uitwerking daarvan het idee «App het loket» dat de NOvA voorstelde.

De problemdiagnose mondt uit in een advies van de eerste lijn over de meest passende hulp. De rechtzoekende is niet verplicht het advies op te volgen. Als het advies juridische hulp is, zal het advies zien op een rechtshulppakket. De raad voor rechtsbijstand 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 in lijn met de huidige toevoegcriteria van de Wrb getoetst. Hier komt dus geen strengere criterium voor in de plaats.

Bij een positieve uitkomst van deze toets wordt het rechtshulppakket met subsidie aan de rechtzoekende verstrekt. De rechtzoekende betaalt een inkomens- en pakketafhankelijke eigen bijdrage die door de overheid wordt geïnd. Het nieuwe stelsel geeft de rechtzoekende goed zicht op de kosten. Een daarvan afhankelijke eigen bijdrage (uiteraard naar draagkracht) zorgt voor een afwegingsfunctie binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, die overeenkomt met de afweging die niet-Wrb gerechtigden moeten maken.

Het lid Buitenweg heeft gevraagd hoe ik de rol van de poortwachter voor me zie bij bijvoorbeeld de vordering tot schadevergoeding van een studente jegens de buurman die haar heeft misbruikt. Meer specifiek wordt gevraagd of mensen zelf mogen bepalen op welke wijze geschillen beslecht worden. De studente zal, zoals boven beschreven, zich moeten wenden tot de eerstelijns voorziening waar zij informatie en advies krijgt. In dit specifieke geval zou ik mij kunnen voorstellen dat de gang naar de rechter met hulp van gesubsidieerde rechtsbijstand onderdeel van het advies is. Als de studente het advies opvolgt, kan de door de raad voor rechtsbijstand te verrichten toets op toevoegwaardigheid vervolgens marginaal zijn. Krijgt de studente niet het advies om de gang naar de rechter te maken, maar wil zij toch graag gebruik maken van een rechtshulppakket om haar zaak aan de rechter voor te leggen, dan kan zij evengoed een aanvraag indienen bij de raad voor rechtsbijstand. Zoals gezegd toetst de raad voor rechtsbijstand de toevoegwaardigheid in dat geval straks op dezelfde inhoudelijke gronden als nu het geval is.

Hoe de nieuwe eerste lijn er exact uit komt te zien, ga ik de komende maanden uitwerken. Samen met bestaande partners in het stelsel van rechtsbijstand en met nieuwe partners als Divosa, VNG, het Netwerk van Directeuren Sociaal Domein en het netwerk van bibliotheken wil ik de nieuwe laagdrempelige voorziening invulling geven. Dat zal leiden tot een herontwerp voor de eerste lijn. Vervolgens wil ik het ontwerp toetsen in de praktijk en verder aanscherpen. Uiteraard zal ik ook met de Kamer delen, als onderdeel van het nader uitgewerkte stelselontwerp dat ik de Kamer al toezegde.

Rechtshulppakketten

De leden Groothuizen, Van der Graaf, Krol en Van Oosten hebben vragen gesteld over rechtshulppakketten. De ontwikkeling van rechtshulppakketten vraagt veel aandacht. Zij moeten immers recht doen aan de problemen van mensen. Bij de ontwikkeling van rechtshulppakketten staat

de kwaliteit van de dienstverlening voorop, in combinatie met betere vergoedingen voor dienstverleners in het stelsel. Op deze manier wil ik gevolg geven aan de conclusie van de commissie-Van der Meer dat de vergoedingen van de sociale advocatuur niet meer bij de tijd zijn.

De rechtshulppakketten worden de komende tijd ontwikkeld en getoetst in de praktijk, per zaakscategorie, door en met professionals. De inhoudelijke deskundigheid van professionals is onmisbaar in de fase van ontwikkeling van het nieuwe hulpverleningsaanbod. Ik zal een plan van aanpak voor de ontwikkeling opstellen en deze met de Kamer delen.

Rechtshulppakketten moeten duurzame oplossingen van geschillen gaan stimuleren. Ze moeten voorzien in een integrale behandeling van veel voorkomende juridische problemen voor een integrale prijs.

In het nieuwe stelsel zullen rechtshulppakketten op grote schaal worden ingekocht. Daardoor is de aanbieder verzekerd van een groot aantal zaken waarvoor rechtsbijstand geleverd kan worden. Aanbieders van ingekochte rechtshulppakketten hebben in het nieuwe stelsel het voordeel dat ze kunnen anticiperen op de hoeveelheid werk die ze in een bepaalde periode hebben. Op basis daarvan kunnen zij investeren in bijvoorbeeld opleidingen en kennisontwikkeling. Rechtshulpverleners worden dan beloond voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van geschillen.

De leden Groothuizen en Van der Graaf hebben gevraagd hoe ik de kwaliteit van de rechtshulppakketten wil borgen en controleren. Ik zie rechtshulppakketten als een belangrijk instrument om te sturen op de kwaliteit van rechtshulp. Er zullen hoge eisen worden gesteld aan de benodigde competenties en deskundigheid van de aanbieders van rechtshulppakketten. Ik denk dan bijvoorbeeld aan specialisatie, aantoonbare multidisciplinaire samenwerking met partners gericht op een integrale probleemaanpak en innovatieve kracht. Het perspectief van de rechtzoekende is bij het bepalen van de kwaliteit van de dienstverlening heel belangrijk. Voor rechtzoekenden spelen criteria zoals wachttijd, begrijpelijkheid, een nette behandeling en snelheid een rol. En uiteraard is het resultaat belangrijk: of een geschil wordt opgelost, liefst duurzaam. Dergelijke kwaliteitseisen wil ik laten terugkomen bij het ontwikkelen van rechtshulppakketten.

Om die kwaliteit blijvend te kunnen controleren, zijn er drie belangrijke instrumenten. In de eerste plaats zullen kwaliteitsindicatoren worden ontwikkeld. Er worden algemene criteria opgesteld die gelden voor alle rechtshulppakketten en criteria per zaakscategorie. Deze criteria zullen gestructureerd worden getoetst en gemonitord. Bij die controle wordt uiteraard ook goed in de gaten gehouden of er geen perverse prikkels ontstaan, antwoord ik op de vraag van het lid Van der Graaf hierover.

Het tweede instrument dat gehanteerd wordt om te sturen op kwaliteit is inkoopmacht. De hulpvraag van rechtzoekenden gaat zo het aanbod veel meer bepalen dan in het huidige stelsel. Aan de hand van onderzoek zal de komende tijd de hulpvraag van rechtzoekenden en hun zelfredzaamheid in kaart, zodat duidelijk wordt in welke omvang welk type rechtshulppakketten ingekocht moeten worden.

Het derde instrument is toezicht. Advocaten staan ook nu onder toezicht en moeten aan eisen voldoen. Dat geldt (nog) niet voor andere aanbieders. Ik vind het van belang dat alle aanbieders van rechtshulppakketten of onderdelen daarvan gebonden zijn aan kwaliteitseisen. Ook als dit geen advocaten zijn.

De rollen van pakketontwikkelaar, pakketinkoper en toezichthouder werk ik nader uit. Vervolgens zal ik, in gesprek met de huidige betrokken organisaties, zoals bijvoorbeeld de raad voor de rechtsbijstand, bezien hoe rollen in het nieuwe stelsel precies zullen worden vervuld.

De leden Krol en Van Oosten stelden vragen over de aanbieders van rechtshulppakketten. Het lid Krol vroeg of rechtshulpaanbieders een soort zorgaanbieder worden, met misschien zelfs een beursgang. In antwoord op deze vraag roep ik in herinnering dat advocaten ook in het huidige stelsel ondernemers zijn, die zelf bepalen hoe ze zich organiseren. Dat zal ook in het nieuwe stelsel het geval zijn. Ik laat op dit moment een verkenning uitvoeren om meer inzicht te krijgen in de manier waarop aanbieders zich zullen gaan organiseren.

Het lid Van Oosten vroeg of het klopt dat bij de rechtshulppakketten niet wordt voorgeschreven wat voor soort organisatie de pakketten mag aanbieden, waardoor de dienstverlening ook door anderen kan worden verstrekt dan door advocaten. Zoals eerder aangegeven, worden voor elk rechtshulppakket eisen gesteld aan de benodigde competenties en deskundigheid gesteld, zodat elke rechtshulpverlener specialistische kennis heeft voor de oplossing van het probleem dat hem of haar wordt voorgelegd. In zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt, zal de dienstverlening door een advocaat altijd onderdeel zijn van het rechtshulppakket. Nu krijgen eigenlijk alleen advocaten en mediators een vergoeding. In het nieuwe stelsel kunnen aanbieders van rechtshulppakketten coöperaties van sociaal advocaten zijn, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt. Dit betekent dat er in het nieuwe stelsel voor allerlei rechtshulpverleners kansen zijn. Zogenaemde éénpitters binnen de advocatuur kunnen in een coöperatie als aanbieder deelnemen of als onderaannemer ingeschakeld worden door een aanbieder van rechtshulppakketten.

In antwoord op de vraag van het lid van Oosten over mogelijk hogere uurtarieven in het nieuwe stelsel is het de bedoeling dat het werken in rechtshulppakketten het mogelijk maakt om het werk slim te organiseren. Verschillende werkzaamheden kunnen door medewerkers van verschillend niveau uitgevoerd worden, tegen verschillende vergoedingen. Het pakket kan tegen een integraal tarief aan de rechtzoekende worden aangeboden. Concreet vertaald naar de situatie van een individuele advocaat: de advocaat hoeft niet alles zelf te doen, maar kan bepaalde werkzaamheden laten uitvoeren door paralegals of ze samen met paralegals uitvoeren die tegen een lager tarief werken. Daardoor blijft van de integrale prijs een hoger tarief over voor de advocaat.

Op de vragen van het lid Van Oosten of de rechtshulppakketten, inclusief inzicht vooraf in de kosten voor juridische bijstand van begin tot einde, ook beschikbaar komen voor rechtzoekenden die buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, het volgende. Rechtshulppakketten zullen ook voor rechtzoekenden buiten het stelsel voorzien in een behoefte. De rechtshulppakketten komen niet alleen beschikbaar voor rechtzoekenden binnen het stelsel, maar mogelijk ook (op de commerciële markt) voor degenen die nu boven de Wrb-grens vallen. Zij moeten de kosten hiervan zelf dragen, maar hebben in het nieuwe systeem wel het voordeel dat vooraf inzichtelijk is welke vorm van hulp aangeboden wordt, tegen welke kwaliteit en tegen welke kosten. In de huidige markt van juridische dienstverlening ontstaat steeds meer verschillende dienstverlening voor juridische vragen, zowel voor ondernemers als particulieren. De verwachting is dat het voor aanbieders interessant zal zijn om de rechtshulppakketten ook op de commerciële markt aan te bieden. Rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor gesubsidi-

eerde rechtshulp kampen immers met dezelfde hulpvragen bij bijvoorbeeld ontslag, scheiding of onenigheid met een aannemer.

Implementatie

De modernisering van het stelsel voor rechtsbijstand is een grote veranderopgave. Ik wil die op een verantwoorde manier ter hand nemen. Ik wil graag betrokkenheid en steun van de Kamer in alle fases van het proces. Daarom zal ik de Kamer in ieder geval voor elk zomer- en kerstreces informeren over de stand van zaken. Daarmee beantwoord ik de vraag van diverse leden over hoe de Kamer goed geïnformeerd blijft tijdens dit proces. Ik zal daarbij steeds, in antwoord op het lid Buitenweg, aandacht besteden aan de stand van de verschillende experimenten.

Experimenten worden zo veel mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving vormgegeven. Sommige experimenten kunnen niet binnen de huidige wet- en regelgeving plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld het experiment met betrekking tot echtscheidingen. Wanneer de huidige regelgeving geen ruimte biedt voor onderdelen van een experiment, wordt het aan de Kamer voorgelegd door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van de Experimentenwet rechtspleging. Voor die AMvB's geldt een voorhangprocedure. Dat betekent gegarandeerde betrokkenheid van de Eerste en Tweede Kamer bij experimenten waar de rechtspositie van de rechtzoekende verandert. Ik zal daarbij steeds uiteen zetten wat het experiment beoogt en hoe de toegang tot het recht daarin concreet vorm krijgt, zeker voor groepen die bijzondere aandacht behoeven. Het voorstel voor deze Experimentenwet ligt momenteel bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De verwachting is deze begin 2019 bij uw Kamer in te dienen.

De zorgvuldige veranderaanpak die ik voorsta kost tijd. Tegelijkertijd voel ik de urgentie om snel veranderingen door te voeren. Sommige onderdelen van mijn contourennota kunnen tamelijk autonoom worden doorgevoerd. Met die onderdelen wil ik dan ook snel een start maken, zo geef ik aan in antwoord op de vraag van het lid Van Dam hierover. Deze punten die ik op de korte termijn oppak, zijn aangescherpt naar aanleiding van de eerste termijn van het Algemeen Overleg. Het gaat dan om:

- De rol van de overheid in procedures moet anders en die verandering staat in mijn ogen los van de transitie naar het nieuwe stelsel. De overheid moet hoe dan ook het goede voorbeeld gaan geven, en dat neem ik, met de collega's in het kabinet, daarom onmiddellijk ter hand. Voor de zomer van 2019 stuur ik u een plan van aanpak.
- Ik breng nog voor het zomerreces een aanpassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht in consultatie. Daarna kan een hoger bedrag boven het gewone forfaitaire tarief worden opgelegd bij de proceskostenveroordeling.
- Ik ga in navolging van de suggestie van het lid Van Dam de mogelijkheden onderzoeken om aan de voorkant te interveniëren bij zaken waar rechtzoekenden tegenover de overheid komen te staan, dus als een procedure dreigt. De laagdrempelige vorm van een (buurt)recht-spraak kan daar wellicht een rol bij spelen. Ik neem de mogelijkheid om hierop een experiment in te richten mee in de uitwerking van de experimenten.
- Conform de aanbeveling van de commissie-van der Meer op dit gebied⁴ zal onderzoek worden gedaan naar de systematiek van de extra uren in strafzaken en hoe dat op een andere manier vorm kan krijgen. De uitkomsten daarvan worden meegenomen bij de ontwikkeling van de rechtshulppakketten op het gebied van strafrecht.

⁴ Rapport commissie-van der Meer, Andere Tijden, p. 163. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 142

- De vraag van het lid Krol over mogelijke pilots op het gebied van de WMO wordt meegenomen bij de data-analyse over het procedeedrag van bestuursorganen die ik uit laat voeren. Als blijkt dat er bovenmatig veel procedures op dit terrein plaatsvinden, kan dit in een pilot mee worden genomen.
- De inning van de eigen bijdrage zal over gaan van de advocatuur naar een overheidsinstantie. Voor de zomer zal ik de Kamer informeren welke partij die taak op zich zal nemen.

Voor de ontwikkelingen die zien op de meer fundamentele verandering van het stelsel baseer ik mijn aanpak op drie pijlers.

1. Hulpvraag voorop

Ten eerste gaan we de hulpvraag van rechtzoekenden voorop stellen bij de inrichting van het nieuwe stelsel. Die hulpvraag moet gaan bepalen waar het aanbod uit bestaat. Om de vraag naar (juridische) hulp van verschillende rechtzoekenden in beeld te brengen, wordt er in 2019 een doelgroepenanalyse uitgevoerd. Die analyse moet de vraag naar (rechts)hulp en de manier waarop die hulp het best kan worden aangeboden aan verschillende rechtzoekenden in beeld brengen. Welk deel is geholpen met betere online informatie? Hoe groot is de doelgroep die behoefte heeft aan extra ondersteuning? Hoe kunnen we die slim vormgeven in aansluiting op die vraag en behoefte? Ik kijk hier nadrukkelijk breder dan de huidige WRB-doelgroep, omdat de informatie en advies voor iedereen toegankelijk zal zijn. Het gaat om het in beeld brengen van de hulpvraag van de totale populatie, dus alle rechtzoekenden in Nederland. Zo zal er, conform de vraag van de leden Buitenweg en van Dam speciale aandacht worden besteed aan de toegang tot recht voor vrouwen en kwetsbare groepen. In de analyse wordt gedefinieerd voor welke groepen iets speciaals moet worden geregeld om de toegang te kunnen garanderen. Daarbij wordt, conform de vraag van het lid Van der Graaf, ook rekening gehouden met de zelfredzaamheid van mensen. Dat gaat richting geven aan alle onderdelen van het stelsel die we vorm gaan geven: laagdrempelige toegang maar ook de rechtshulppakketten. De hulpvraag gaat bepalen hoe we het aanbod gaan definiëren.

2. Lerende aanpak

De tweede pijler is dat we bij de herziening van het stelsel van rechtsbijstand stapsgewijs te werk gaan, waarbij tekenen en toetsen hand in hand gaan. Daarbij wil ik opnieuw putten uit de energie en denkracht die betrokken professionals hebben getoond bij het meedenken over een nieuw stelselontwerp. Het begint bij het uittekenen van verschillende onderdelen van het nieuwe stelsel. Daarnaast ga ik toetsen, in pilots. Werkt wat er is getekend ook in de praktijk, of zijn er onderdelen waar het aanpassing vraagt? Waar knelt de huidige regelgeving? Het ontwerp van het stelsel zal steeds worden aangepast en verbeterd op basis van de ervaringen uit de praktijk. Daarbij is kennis en ervaring van professionals hard nodig. Dit geldt voor alle professionals die werkzaam zijn binnen het stelsel, en zeker ook voor de advocatuur.

Een praktische start wordt op korte termijn gemaakt met een aantal pilots:

- De verbinding tussen sociaal en juridisch domein wordt getoetst in een pilot die samen met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) wordt opgezet.
- Er wordt een pilot opgezet om te komen tot een rechtshulppakket voor ZSM-rechtsbijstand. Het ZSM-rechtshulppakket omvat de verschillende vormen van rechtsbijstand die in het ZSM-proces aan de orde kunnen zijn, te weten consultatiebijstand, bijstand bij het verhoor, bijstand bij

de beslissing tot in verzekeringstelling en bijstand bij de afdoeningsbeslissing door de officier van justitie. Op basis van de plaatselijke behoeften en mogelijkheden kan dit rechtshulp pakket op verschillende wijzen worden vormgegeven. Daarbij kan worden gedacht aan het stationeren van een advocaat op de verhoor- of ZSM-locatie of het gebruik van digitale hulpmiddelen.

- Op het gebied van consumentenzaken doen de raad voor rechtsbijstand en Stichting Achmea Rechtsbijstand (SAR) samen een pilot waarin rechtzoekenden drie modules (van juridische analyse + persoonlijk advies tot een uitgebreide versie inclusief vertegenwoordiging bij de geschillencommissie) worden aangeboden.
- Een pilot op het gebied van echtscheidingen wordt gericht op de ontwikkeling van rechtshulppakketten voor diverse (gezins)situaties van mensen in een scheiding.
- Op het gebied van bestuursrecht wordt, ter versterking van lopende initiatieven van de raad voor rechtsbijstand, ingezet op het stelselmatig in kaart brengen van trends, het analyseren van het procedeergedrag van overheden, en het ontsluiten van data over de wijze waarop bestuursorganen met geschillen omgaan. Op die manier kan aan bestuursorganen een spiegel worden voorgehouden, de probleemanalyse worden aangescherpt en kunnen oplossingsrichtingen worden geformuleerd om bestuursrechtelijke procedures te voorkomen. De uitkomsten nemen we daarnaast mee in de ontwikkeling van de rechtshulppakketten voor rechtzoekenden die geschillen met de overheid hebben.

3. Nieuwe rollen en functies

De derde pijler is de vormgeving van de verandering in rollen en functies. De gevolgen van de modernisering voor in het bijzonder het Juridisch Loket en de raad voor Rechtsbijstand worden de komende tijd nader uitgewerkt. Per organisatie zal het verschil in beeld worden gebracht tussen de huidige situatie en de eisen die het toekomstige stelsel aan de organisatorische inrichting stelt. Deze analyse vormt de basis voor de verandering in de uitvoering. Ook op dit terrein gaan we snel stappen zetten die los staan van de fundamentele verandering.

Samengevat ontvangt u van mij de stand van zaken rond de zomer van 2019:

- Afhankelijk van de voortgang van de experimentenwet, en voor zover noodzakelijk ten behoeve van de uitvoering van de plannen, ontvangt u van mij de AMvBs op grond van die experimentenwet.
- Een actieplan om het procedeergedrag van de overheid te verbeteren.
- De uitkomsten van het onderzoek naar de aard van de vragen die leven bij rechtzoekenden (de doelgroepenanalyse).
- Een plan hoe de rechtshulppakketten gaan worden ontwikkeld en neergezet, hoe we de aanbieders voor ons zien en welke kwaliteitseisen we gaan hanteren. Dit onder andere op basis van de lopende marktverkenning naar mogelijke aanbieders van rechtshulppakketten.
- Een nadere uitwerking van de bestaande en mogelijk nieuwe rollen van organisaties in het stelsel.
- De resultaten van de in het voorjaar van 2019 uit te voeren gateway review en beschrijving van de aanpak van de volgende fase.

Strafrecht

Het lid van Oosten vroeg hoe ik aankijk tegen het rechtstreeks aan slachtoffers beschikbaar stellen van het geld dat bij veroordeelde verdachten vandaan komt. Als de raad voor rechtsbijstand vergoedingen voor verleende rechtsbijstand int, zoals bij onherroepelijk veroordeelde

verdachten, dan worden de uitgaven aan rechtsbijstand per saldo lager. Hier wordt in de begroting rekening mee gehouden. In de begroting is ook voorzien in budget voor de uitgaven aan alle soorten rechtsbijstand, waaronder die aan slachtoffers van misdrijven. Gesubsidieerde rechtsbijstand is zonder eigen bijdrage beschikbaar voor (slachtoffers van) misdrijven tegen de zeden of een geweldsmisdrijf. Voor andere slachtoffers geldt dat niet. Alle slachtoffers kunnen wel altijd voor kosteloze juridische dienstverlening terecht bij Slachtofferhulp Nederland.

Het lid Markuszower vroeg om een onderzoek naar het signaal dat strafadvocaten een toevoeging aanvragen en zich tegelijkertijd zwart laten uitbetalen door hun cliënt. Advocaten mogen zich op grond van hun gedragsregels niet dubbel laten betalen. Ook de inschrijvingsvoorwaarden van de raad voor rechtsbijstand verbieden dit. Als een verdachte in aanmerking komt voor een toevoeging, dan is het de advocaat niet toegestaan om de verdachte daarnaast het commerciële tarief te laten betalen. Vanzelfsprekend mag de advocaat zijn inkomsten niet tegenover de Belastingdienst verzwijgen. Als de signalen van ongeoorloofde betalingen voldoende concreet zijn zal de beroepsgroep dit zelf oppakken, en zal de deken een onderzoek kunnen starten. De zaak kan dan zo nodig aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Ook de raad voor rechtsbijstand heeft hier een verantwoordelijkheid. Bij een vermoeden van fraude zal de raad aangifte doen. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden van de zaak kan de raad de advocaat uitschrijven.

Aan de leden van Oosten en Markuszower kan ik op hun vraag over het terugvorderen van de kosten van rechtsbijstand van vermogende veroordeelde verdachten, meedelen dat deze mogelijkheid al bestaat. Sinds 1 maart 2017 kunnen kosten van een ambtshalve straftoevoeging worden verhaald op onherroepelijk veroordeelde verdachten die voldoende draagkrachtig zijn. De kosten van de toevoeging moeten dan worden terugbetaald aan de raad voor rechtsbijstand, die ook de inning doet. Het lid Van Oosten vraagt voorts of het CJIB een rol kan spelen bij die inning. Bij het inrichten van het proces «kostenverhaal bij draagkrachtige onherroepelijk veroordeelden» is wel onderzocht of het CJIB de inning zou kunnen uitvoeren. Daarbij is geconstateerd dat (deels) uitbesteding aan het CJIB op dat moment geen meerwaarde had of andere voordelen (financieel of inhoudelijk) bood. Wanneer de incassotaak van de raad zou worden uitgebreid met de inning van de eigen bijdragen zou dit kunnen worden heroverwogen.

Het lid Van Oosten vroeg ook naar de mogelijkheid om de verplichte bijstand naar aanleiding van het Salduz-arrest te laten uitvoeren door een niet-advocaat en of dat aanpassingen van de wet zou vragen. De inzet van anderen dan advocaten, de zogenaamde paralegals, in plaats van of onder verantwoordelijkheid van advocaten is een gedachte die ook door de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer is aangedragen. In het huidige systeem wordt ervan uitgegaan dat consultatie- en verhoorbijstand plaatsvindt door een advocaat. De betrokkenheid van een advocaat biedt, in het belang van verdachten en onze rechtsstaat, enigerlei waarborg op een deugdelijke bijstand. Zoals in de brief van 9 november 2018 is aangegeven wordt voor wat betreft de strafzaken ingezet op een pilot om te komen tot een rechtshulppakket voor ZSM-rechtsbijstand. Mits de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van een advocaat als kwaliteitswaarborg bij het proces gegarandeerd blijft, ben ik bereid andere werkwijzen, zoals ook de inzet van paralegals bij consultatie- en verhoorbijstand te laten verkennen, als daarmee praktische knelpunten in de praktijk kunnen worden verlicht. Zo wees de commissie-Van der Meer erop dat advocaten geacht worden het dossier te kennen hetgeen volgens de advocatuur vereist dat advocaten daadwerkelijk het hele dossier dienen te bestuderen. Het is veelal pas na lezing dat de inhoud op

onderdelen niet relevant blijkt voor de zaak. Als de advocaat deze werkzaamheden ook zelf verricht omdat hij deze niet betaald krijgt als hij ze uitbesteedt aan bijvoorbeeld een paralegal of een stagiaire, dan is duidelijk dat de doelmatigheid in het gedrang komt.⁵ Aan de hand van de uitkomsten zal worden bekeken of, en zo ja, onder welke voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van de diensten van paralegals. Vanzelfsprekend zal ik u dan nader informeren over de conclusies.

Asiel

De vragen op het terrein van asielrechtsbijstand beantwoord ik mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het lid Markuszower stelde een aantal vragen over de hoogte van de kosten van rechtsbijstand in asielprocedures, hoeveel asielzoekers voor dat bedrag in Nederland hebben kunnen blijven en naar het aantal afgegeven toevoegingen per vreemdeling. Met betrekking tot de kosten van rechtsbijstand in asielprocedures kan ik u melden dat er in 2017 voor ca. € 29,1 miljoen is uitgegeven aan vastgestelde toevoegingen (plus extra uren) voor asielprocedures; voor reguliere procedures ca. € 12,5 miljoen en voor vreemdelingenbewaring ca. € 2,8 miljoen.⁶ De berekening van deze uitgaven aan toevoegingen is gebaseerd op door de raad voor rechtsbijstand in 2017 uitbetaalde vastgestelde toevoegingen (zogenaamde «vaststellingen»). Dit kunnen declaraties betreffen van afgegeven toevoegingen in 2017, maar ook van voorgaande jaren. Het is niet mogelijk op basis van de gegevens van de raad voor rechtsbijstand aan te geven hoeveel asielzoekers in Nederland konden blijven als gevolg van uitgaven aan vaststellingen in asielprocedures. Het gemiddeld aantal afgegeven toevoegingen per vreemdeling komt in 2017 voor asielprocedures op gemiddeld 1,75 per cliënt (31.376 toevoegingen afgegeven aan 17.962 cliënten), voor reguliere procedures op gemiddeld 1,42 per cliënt (18.213 toevoegingen afgegeven aan 12.794 cliënten) en voor vreemdelingenbewaring op gemiddeld 1,56 per cliënt (6.792 toevoegingen afgegeven aan 4.363 cliënten).⁷

Ook vroeg het lid Markuszower of er niet minder aan asielrechtsbijstand kan worden uitgegeven. Minder draagkrachtigen, en daartoe behoren ook asielzoekers, hebben recht op rechtsbijstand. Zij worden dus niet uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat betekent niet dat we niet kritisch kunnen kijken naar de manier waarop we dat doen. Dat gebeurt ook. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de manieren om te bezien of en hoe paralegals kunnen worden ingezet. Dat geldt in het algemeen bij de invulling van rechtshulppakketten.

Het lid van Oosten vroeg naar de stand van zaken van het vervallen van rechtsbijstand in asiel en het moment van feitelijke effectuering van die afspraak. Zoals ik eerder in mijn brief d.d. 17 januari 2019 heb aangegeven is het voornemen om de maatregel in het regeerakkoord met betrekking tot de asielrechtsbijstand in asielzaken uit te werken in een aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr) (Kamerstuk 31 753, nr. 158). Op 18 december jl. is in de Eerste Kamer de motie-Strik (Groen-Links) c.s. over uitvoering van een ex ante uitvoeringstoets aangenomen.⁸ In deze motie wordt de regering verzocht om voor de inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur een ex ante uitvoeringstoets uit te voeren bij zowel de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) als de rechterlijke macht. Daarnaast wordt de regering verzocht om de Eerste

⁵ Rapport commissie-van der Meer, Andere Tijden, p.73. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 142

⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, tabel B16.1, p. 257.

⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017, tabel B8.4, p. 180.

⁸ Kamerstuk 35 000 VI, I.

Kamer te informeren over de uitkomsten van deze uitvoeringstoets, voorzien van een conclusie over de wenselijkheid om al dan niet over te gaan op de afschaffing van de eerste twee fasen van rechtsbijstand. In lijn met de eerder genoemde motie-Strik wordt in het eerste kwartaal 2019 het onderzoek naar de gevolgen van de maatregel afgerond. Daarna wordt de voorgestelde wijziging van het Bvr in voorhang en consultatie gebracht. Daarna wordt het voorstel om advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. Afhankelijk van de reacties naar aanleiding van de consultatie, de uitkomsten van de voorhang en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, kan het traject in 2019 doorlopen zijn.

De Staatssecretaris streeft naar inwerkingtreding halverwege 2020 zodat er voldoende tijd is voor zowel de rechtspraak als voor de IND en de advocatuur om zich hier op voor te bereiden.

Overig

Het lid Krol deed de suggestie om minder vermogenden een rechtsbijstandsverzekering te geven en vroeg of dat niet een beter alternatief zou zijn voor de herziening van het stelsel. Ik heb de optie verkend of een rechtsbijstandsverzekering een goed alternatief is voor gesubsidieerde rechtshulp. Voor verzekerbare zaken zou dan geen door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand meer beschikbaar hoeven zijn. Voor alle opties die verkend zijn, was de toetssteen of de toegang tot het recht gewaarborgd bleef. Ik heb uiteindelijk van deze variant afgezien omdat er te veel aanvullende maatregelen nodig bleken om de toegang tot het recht voor de laagste inkomenscategorieën te garanderen.

Het lid Van Dam vroeg om een artikel in de wet op te nemen om partijen die veel procederen ook te laten bijdragen aan de proceskosten. Ik ga er vanuit dat de vragensteller doelt op partijen die (veel) *onnodig* procederen, en dan met name overheidsorganen. Dat een overheidsorgaan bij gegrondverklaring van een door een belanghebbende ingesteld beroep een proceskostenveroordeling krijgt, is al regel. Dat vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht (art. 8:75) en de manier waarop de bestuursrechters daaraan toepassing geven. Wat ik wil, is dat de rechter er voor overheidspartijen die (veelvuldig) *onnodig* procederen nog een schepje bovenop doet: niet een proceskostenveroordeling volgens het gewone forfaitaire tarief uit het Besluit proceskosten bestuursrecht, maar een extra bedrag. Ik wil voortvarend aan de slag met deze aanpassing van het Besluit, die ik nog voor het zomerreces in consultatie wil brengen.

In reactie op de vraag van de leden Groothuizen en Krol over hoe de samenwerking met de gemeente vorm gegeven gaat worden, welke kosten en lasten dit voor gemeenten met zich meebrengt en of gemeenten hier geld voor uit gaan trekken, kan ik antwoorden dat er op dit moment geen hogere kosten voor lagere overheden worden verwacht. Er ontstaan door een betere verbinding tussen sociaal en juridisch domein geen nieuwe taken voor gemeenten. Wel worden sociale wijkteams goed geëquipeerd om waar dat nodig is, snel en effectief contact te kunnen leggen met juridische hulpverleners zodat die de juridische aspecten van het probleem kunnen aanpakken. Ook gaan we voorzien in spreekuren in de buurt. We sluiten zo veel mogelijk aan bij bestaande gemeentelijke initiatieven en bekijken we waar we die kunnen versterken met juridische expertise. Er bestaan op sommige plekken op lokaal niveau al goede samenwerkingsverbanden tussen het sociaal en juridisch domein. Die willen we ondersteunen en versterken. Zo zitten in Zoetermeer verschillende soorten (hulp)organisaties in één gebouw, waardoor mensen met een probleem zich alleen daar hoeven te melden om bij meerdere

instanties terecht te kunnen. Dergelijke ontwikkelingen vinden op meerdere plekken plaats en bij dat soort goede initiatieven willen we aansluiten. Binnenkort start ook de pilot in Rotterdam Zuid, waarin een integrale behandeling wordt ontwikkeld, samen met onder andere de sociale wijkteams en de sociale advocatuur. Die samenwerking en bereidheid van partijen om mee te doen aan deze pilot wordt erg gewaardeerd. Bij al die initiatieven zullen de kosten en baten goed worden gemonitord, zo ook de eventuele kosten die bij andere overheden terecht zouden kunnen komen.

Het lid Groothuizen heeft gevraagd of ik kan bevestigen dat ook bij een daling van de uitgaven het huidige budgettaire kader beschikbaar blijft voor het stelsel van rechtsbijstand. Dit kan ik inderdaad bevestigen. De opdracht uit het regeerakkoord is om het stelsel van rechtsbijstand te herzien binnen de bestaande budgettaire kaders. Het bestaande budgettaire kader is 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. Dit bestaande budgettaire kader is uitgangspunt voor de nieuwe inrichting van het stelsel voor rechtsbijstand.

Met deze brief heb ik de nog openstaande vragen van de zijde van de Kamer in eerste termijn beantwoord. Ik verwacht daarmee een goede basis te leggen voor de voortzetting van de tweede termijn van het Algemeen Overleg op donderdag 31 januari 2019.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker