

Vergaderjaar 2018–2019

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 177

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2019

In het Algemeen Overleg van 23 en 31 januari 2019 heb ik toegezegd uw kamer te informeren over de voortgang van het Programma Rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nrs. 174 en 175). In deze voortgangsbrief beschrijf ik welke stappen zijn gezet sinds de contourenbrief van 9 november 2018 (Kamerstuk 31 753, nr. 155). Tevens doe ik een aantal moties en toezeggingen gestand. Eén van de toezeggingen betreft de oplevering van een uitvoeringsplan (bijlage 1)¹. Met dit uitvoeringsplan licht ik toe hoe ik de contouren vertaal naar een werkend en duurzaam stelsel.

Ik zal in deze brief uitvoerig stilstaan bij de samenwerking tussen betrokken partijen. Grote maatschappelijke vraagstukken als de stelselherziening rechtsbijstand vragen om betrokkenheid van partijen en professionals in de praktijk. Het vraagt om gelijkwaardigheid in de samenwerking, een heldere rolverdeling, gezamenlijke verantwoordelijkheid en onderling vertrouwen. Alleen samen kunnen we een stelsel realiseren waarin alle Nederlandse rechtzoekenden met (juridische) vragen of problemen al dan niet met ondersteuning een route vinden naar een passend, kwalitatief hoogwaardig en duurzaam antwoord op de (juridische) kwestie waarvoor ze zich gesteld zien. Ook als ze niet genoeg draagkracht hebben. Samen kunnen we een stelsel neerzetten dat door een vermindering van het aantal (onnodige) procedures zorgt voor meer duurzame oplossingen voor rechtzoekenden en betere vergoedingen voor professionals.

Leeswijzer

In deze brief geef ik allereerst een toelichting op het uitvoeringsplan voor de stelselherziening en de wijze waarop dat plan in samenspraak met de betrokken partijen tot stand is gekomen. Vervolgens licht ik onder «stand van zaken» de voortgang van de afgelopen maanden toe aan de hand van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de thema's, die ook centraal staan in de contourennota: centraal stellen van de rechtzoekende; de inrichting van de laagdrempelige toegang, de rechtshulp pakketten en de rol van de overheid. Daar waar pilots lopen zal ik ze toelichten bij de betreffende thema's.

Zorgvuldig, snel en samen aan de slag

We willen vaart maken met de stelselherziening en tegelijkertijd willen we zorgvuldig te werk gaan. De urgentie is groot, vanwege de noodzaak om snel tot adequatere vergoedingen en hogere kwaliteit van de dienstverlening aan de rechtzoekende in het stelsel te komen. Initiatieven uit het werkveld die bijdragen aan het doel van het programma, kunnen daarom rekenen op steun. Deze aanpak leidt er toe dat we nu al, op vlakken waar in de praktijk al beweging is, pilots en activiteiten hebben omarmd, die nu of op korte termijn resultaten laten zien. Daar zal een adequate vergoeding van de rechtshulpverlener onderdeel van zijn. Onder «stand van zaken» ga ik hier nader op in.

Fasering programma

De vereiste snelheid mag niet in de weg staan aan een zorgvuldige aanpak. De herziening rond rechtsbijstand raakt immers de meest kwetsbare rechtzoekenden. Het spreekt voor zich dat hun rechtsbescherming continue gewaarborgd blijft. We treffen maatregelen om gedurende de transitie zorgvuldig te werk te gaan. Op dit moment is het doel om heldere en eenduidige criteria, kaders en randvoorwaarden voor de uitvoering en evaluatie van pilots te formuleren. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Buitenweg c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 164) om pilots te voorzien van een toelichting waarin wordt ingegaan op de doelstellingen van de pilot, de manier waarop verwacht wordt dat het gekozen beleidsinstrument hieraan bij kan dragen en de financiële gevolgen voor zowel het Rijk als de andere maatschappelijke sectoren. Het op orde brengen van deze belangrijke randvoorwaarden is de startfase van de transitie. Ook het formuleren van kwaliteitscriteria voor de eerste en tweede lijn hoort bij de deze fase. Stap voor stap en proefondervindelijk wordt gezamenlijk aan een nieuw stelsel gebouwd.

In het najaar eindigt de startfase en maken we een start met de pilotfase. De pilotfase loopt van november 2019 tot en met december 2022. In aanloop naar de pilotfase is, daar waar de praktijk in beweging is, al gestart met een klein aantal pilots. In de pilotfase beproeven we deelaspecten van het nieuwe stelsel, zoals bijvoorbeeld rond de laagdrempelige toegang. De experimenten tijdens de pilotfase geven we zoveel mogelijk vorm binnen de huidige wettelijke kaders. Voor experimenten die breder zijn dan rechtsbijstand en die samenhangen met de rechtspleging kan ook aansluiting worden gezocht bij de Experimentenwet die binnenkort aanhangig zal worden gemaakt in de Tweede Kamer. Op de pilotfase volgt de integratie- en borgingsfase (januari 2023 tot en met december 2024). In deze fase worden alle verschillende aspecten van het stelsel geïntegreerd en als samenhangend geheel getest. Het programma zal in deze fase geleidelijk afbouwen en haar taken overdragen aan de lijnorganisaties, die in deze fase de beoogde rollen in het stelsel zullen vervullen. Het sluitstuk van de herziening zal een wetsvoorstel zijn, met het bijbehorende parlementaire proces. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Backer c.s. (Kamerstuk 34 775 VI, AO). Voor de totstandkoming van het wetsvoorstel zal gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise die wordt opgedaan in de verschillende fases. Ik start de voorbereiding van wetgeving dit najaar met het zorgvuldig doorlopen van de stappen van het integraal afwegingskader, inclusief de doenvermogenstoets.

In de contourennota van 9 november 2018 is een stelsel geschetst dat beter aansluit bij de behoeften van rechtzoekenden. Tegelijkertijd is het de bedoeling dat het nieuwe stelsel doelmatiger werkt en duurzaam is, omdat er meer grip komt op de kosten. De opdracht uit het regeerakkoord is dat de veranderingen die nodig zijn, worden doorgevoerd binnen de bestaande budgettaire kaders. Uitgangspunten daarbij zijn een redelijke vergoeding voor rechtshulpverleners en een eigenbijdragesystematiek die de rechtzoekende stimuleert om een afweging te maken tussen diens belang bij de zaak en de kosten van rechtshulp, waarbij de eigen bijdrage ook voor de laagste inkomensgroep betaalbaar blijft. Tijdens het AO in januari heb ik de Kamer toegezegd om inzicht te geven in de doorrekening die ten grondslag ligt aan de contouren. De uitkomst van die doorrekening sterkt het kabinet in de gedachte dat er een beter stelsel mogelijk is voor hetzelfde geld. Bijlage 3² licht de doorrekening toe.

Met de doorrekening wordt inzicht gegeven in het effect van de maatregelen op de instroom van rechtzoekenden in het stelsel («het volume») en de vergoeding die de overheid betaalt aan rechtshulpverleners («de prijs»). Met als gegeven dat het totaalbudget gelijk blijft, werken het volume en de prijs als communicerende vaten. Maatregelen die zorgen voor een lagere instroom, bieden ruimte voor een hogere prijs voor rechtshulp. Een van die maatregelen is bijvoorbeeld het verbeteren van de laagdrempelige toegang (eerste lijn) waarmee rechtzoekenden al in een eerder stadium met een oplossing geholpen worden. Het geheel aan maatregelen leidt in deze doorrekening tot een verhoging van de vergoeding van advocaten tussen de 10 en 20% ten opzichte van de vergoeding die advocaten nu gemiddeld per uur krijgen volgens de berekeningen van de commissie-Van der Meer. Het uiteindelijke percentage is afhankelijk van de mate waarin zaken eerder worden opgelost.

Hoewel de verhoging van de tarieven niet uitkomt op het huidige punttarief van € 108, meent het kabinet dat hiermee een stap naar betere vergoedingen wordt gezet. Dat geldt te meer, omdat de mogelijkheden worden verruimd om het werk op onderdelen door andere functionarissen, zoals paralegals, te laten verrichten. Het berekende tarief betreft een gemiddelde. De vergoeding van paralegals zal er wellicht onder zitten, voor gespecialiseerde advocaten zal de vergoeding hoger zijn. Daarnaast zijn de mogelijke effecten van de gemengde praktijk door advocaten nog niet meegenomen. In de doorrekening is, op dezelfde manier als de commissie-Van der Meer dat heeft gedaan, gewerkt met het uitgangspunt dat de vergoeding van advocaten voor 100% is gebaseerd op een gesubsidieerde praktijk. De commissie-Wolfsen constateerde eerder dat bij het voeren van een deels commerciële praktijk (25%) een redelijk inkomen haalbaar moet zijn.³ De commissie-Wolfsen geeft hierbij wel aan dat het door regionale omstandigheden of het specialisme niet voor alle advocaten mogelijk zal zijn om voor 25% een commerciële praktijk te voeren.

De komende tijd worden de contouren gaandeweg geconcretiseerd. Deze concretisering zal steeds plaatsvinden met hulp van professionals en op basis van onderzoek, beleidsverkenningen, business cases, pilots en experimenten. De uitkomsten daarvan leiden tot aanscherping van de aannames en uitgangspunten van de doorrekeningen. Zo worden het stelselontwerp en de doorrekening steeds concreter gemaakt. De

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Commissie-Wolfsen, p. 155. Kamerstuk 31 753, nr. 110.

activiteiten die ik verderop in deze brief noem, zoals de marktverkenning, de doelgroepenanalyse en de scenario's van de laagdrempelige toegang zijn hier voorbeelden van. Een nadere doorrekening van het totale stelselontwerp zal deel uit maken van de midtermreview die ik in de contourenbrief voor de zomer van 2020 heb aangekondigd. Hiermee geef ik uitvoering aan de toezegging aan uw Kamer om een nadere doorrekening van de kosten van de versterking van de eerste lijn én in bredere zin te maken.

Samenwerking

De veranderopgave is omvangrijk en ik vind het van groot belang om aandacht te geven aan de verhoudingen met en relatie tussen betrokken partijen. Wat ons bindt is het belang van de rechtzoekende. De toegang tot het recht voor de meest kwetsbare mensen is de belangrijkste drijfveer voor alle betrokkenen. Sinds de parlementaire behandeling van de contourennota is op verschillende manieren geïnvesteerd in de verhoudingen. Een belangrijke eerste stap daarin was een informeel diner op uitnodiging van de algemeen deken tussen de top van het departement en de algemene raad van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Daarna is vanuit het departement een reflectietafel georganiseerd onder leiding van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) om met organisaties en professionals lessen te trekken uit de totstandkoming van de contourennota. Tot slot heb ik Bureau Gateway gevraagd een review uit te voeren om op voorhand te bekijken of aan de randvoorwaarden voor een goede start van de herziening is voldaan. Er is onder andere stilgestaan bij het (h)erkennen van de contouren, de gehanteerde aanpak en de mate van inbreng van alle betrokken partijen. Hiertoe zijn onder meer de bestuurders van de belangrijke organisaties in de keten geïnterviewd. Het reviewrapport ligt aan de basis van het uitvoeringsplan en ik stuur het als bijlage⁴ mee bij deze brief. Met deze interventies geef ik uitvoering aan de motie van het lid Van Dam c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 172) die de regering verzoekt te blijven investeren in een goede verstandhouding met betrokken partijen en de toezegging dat de Kamer nadere informatie ontvangt over het overleg met het brede pallet van juridische dienstverlening.

Een belangrijke conclusie van het Gateway-rapport (bijlage 2)⁵ is dat de algemene doelstellingen in de contourennota door de geïnterviewden worden omarmd: goede rechtsbijstand moet voorzien in laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden, in combinatie met betere vergoedingen voor diegenen die de juridische bijstand verlenen. Partijen zijn het erover eens dat het stelsel aan herziening toe is, dat gezorgd moet worden voor goede conflict-diagnose aan de voorkant en meer samenwerking met het sociale domein. Ook wordt bevestigd dat voor alle organisaties in het stelsel het belang van de rechtzoekende centraal staat. Het reviewteam staat echter ook stil bij het gebrek aan onderling vertrouwen, de governancestructuur en de vraag om concretisering van de contouren.

Om uitvoering te geven aan de knelpunten die in het Gateway-rapport zijn geconstateerd, is allereerst geïnvesteerd in de spelregels (governance) voor de samenwerking. Heldere spelregels kunnen de basis leggen voor meer onderling vertrouwen. Het review-team adviseert om te zorgen voor een heldere governance die past bij de nieuwe, gezamenlijke aanpak. De gezamenlijke opgave moet centraal staan. Dit vraagt om een heldere positionering van het topberaad waaraan de NOvA, Raad voor Rechtsbij-

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

stand, Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, het Juridisch Loket, VNG, Verbond van Verzekeraars en de Mediatorsfederatie Nederland op bestuurlijk of directioneel niveau deelnemen. De Directeur-Generaal Rechtshandhaving en Rechtspleging van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is voorzitter van het topberaad. Het topberaad heeft gesproken over zijn eigen rol en positie en de onderlinge samenwerking. De leden van het topberaad nemen deel vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en belangen. De leden zijn het erover eens dat het topberaad adviseert aan de DGRR inzake de inrichting van het stelsel, vanuit het gemeenschappelijk belang om de toegang tot het recht voor alle rechtzoekenden te waarborgen en waarbij de rechtzoekende/burger centraal staat. In het uitvoeringsplan (bijlage 1), dat met inbreng van de betrokken organisaties tot stand is gekomen, is de governancestructuur op basis van deze afspraak over de positionering van het topberaad nader uitgewerkt. Het topberaad heeft ingestemd met de governance zoals opgenomen in het uitvoeringsplan.

Ook de wijze waarop de contouren geconcretiseerd worden, komt aan de orde in het uitvoeringsplan. Dit wordt gedaan aan de hand van onderzoeken, experimenten en samenwerking met alle relevante partijen: een ontwikkelaanpak met alle betrokken partijen. Tevens zijn in het topberaad afspraken gemaakt over welke partijen het voortouw nemen bij de uitwerking van de onderdelen van het stelsel.

Stand van zaken

In dit hoofdstuk bespreek ik de voortgang op de belangrijkste thema's. Ik ga allereerst in op de stappen die zijn gezet om de rechtzoekende centraal te stellen bij de stelselherziening. Vervolgens licht ik de concretisering van de laagdrempelige toegang toe. Daarna ga ik in op de vormgeving van rechtshulp pakketten. Ook de stand van de reeds aangekondigde pilots komt daarbij aan de orde, evenals de eerste stap in de richting van betere vergoedingen die ik in die pilots mogelijk maak. Tot slot licht ik de maatregelen rond de overheid als wederpartij toe.

Centraal stellen rechtzoekende

In mijn brieven van 9 november 2018 (Kamerstuk 31 753, nr. 155) en 17 januari 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 158) heb ik uiteengezet dat het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aan herziening toe is. Het ontbreekt in het stelsel aan een stelselmatige en integrale beoordeling van wat het probleem en de meest passende hulp is. Het nieuwe stelsel is er op gericht om geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier op te lossen en biedt iedereen toegang tot het recht en onafhankelijke rechtsbescherming. De hulpvraag van rechtzoekenden wordt leidend voor de inrichting van het hulpaanbod. Duurzame oplossingen voor de rechtzoekende vragen om het consequent centraal stellen van de rechtzoekende bij het inrichten van het stelsel. Concreet zijn hier in 2019 twee acties op gestart, een doelgroepenanalyse en een pilot. Deze licht ik hieronder toe.

Doelgroepenanalyse

Zoals toegezegd in mijn brief van 17 januari 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 158), is gestart met een doelgroepenanalyse. Daarin wordt kwantitatief (d.m.v. data-analyse) en kwalitatief (d.m.v. focusgroepen en diepte-interviews) in beeld gebracht welke doelgroepen te onderscheiden zijn in de Nederlandse maatschappij, welke problemen zij ervaren en wat de wensen en behoeften zijn rondom die problemen. Uit de doelgroepenanalyse moet blijken hoeveel mensen er geholpen zijn met een goede

online omgeving, waar goed vindbare en betrouwbare informatie mensen kan helpen om het probleem zelf op te lossen. Een andere groep mensen is er waarschijnlijk bij gebaat om bij de hand te worden genomen door een hulpverlener die dicht bij hen in de buurt zit. De analyse is een belangrijk fundament om het stelsel verder vorm te geven. Ook de Gateway review benadrukt dit. De analyse wordt in de zomer van 2019 opgeleverd. Met de doelgroepenanalyse geef ik uitvoering aan de motie van het lid Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 169) die de regering vraagt om rekening te houden met verschillen in doenvermogen. Overigens heeft de Wetenschappelijke Raad voor de regering (WRR) aangeboden om (vroegtijdig) mee te denken bij een dossier over het vormgeven van de aansluiting op het doenvermogen van degenen die erdoor worden geraakt. Op mijn voorstel is de stelselontwikkeling rechtsbijstand aangewezen als geschikt dossier.

Pilot Rotterdam-Zuid

Tegelijkertijd zijn we op Rotterdam-Zuid al praktisch aan de slag rond de hulpvraag van een zeer kwetsbare groep in de samenleving. De eerste fase van deze pilot, die ik al aankondigde in mijn brief van 9 november 2018, is inmiddels samen met de gemeente Rotterdam en het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid (NPRZ) gestart in de wijk Hillesluis. Rotterdam-Zuid heeft een specifieke inwonersgroep, waarvan relatief veel mensen in aanraking komen met (juridische) problemen en gesubsidiëerde rechtsbijstand.

In de pilot staan de hulpzoekende en zijn of haar probleem centraal. Het sociale wijkteam, de vraagwijzer en de sociaal raadslieden van de gemeente, de sociale advocatuur, het Juridisch Loket en het welzijnswerk zijn gezamenlijk gestart met de inventarisatie van de juridische aspecten in het complex aan problemen van de kwetsbare groep bewoners van deze wijk. Het doel is om hechtere netwerken en betere verbindingen te realiseren tussen sociaal en juridisch domein, waarin de juridische en de sociale hulpverlener elkaar snel weten te vinden. Hierdoor worden alle aspecten van de problemen van de rechtzoekende door de meest aangewezen hulpverlener opgepakt. Dit moet bijdragen aan snellere en betere oplossingen voor mensen. In de eerste inventariserende fase van de pilot worden maximaal 60 problemen van bewoners in kaart gebracht met een actiegericht onderzoek. Actiegericht onderzoek is een manier om inzicht te verkrijgen in hoe een praktijk verloopt, eerste resultaten in beeld te brengen en tegelijk is het een interventie om verder te komen in een gewenste beweging of verandering (in werkwijze, werkhouding, samenwerking, elkaar kennen). In deze pilot wordt onderzocht hoe de probleemdiagnose en doorverwijzing naar andere hulpverleners plaatsvindt.

Deze eerste fase loopt tot de zomer van 2019. Op basis van de eerste uitkomsten maken de partijen afspraken over de te beproeven werkwijze en de monitoring en evaluatie in het vervolg van de pilot. Er zal continu worden gemonitord, geëvalueerd en waar nodig aangepast om de processen te optimaliseren en mensen sneller en effectiever aan een oplossing te helpen. Met dataverzameling worden de kosten en baten van deze geïntensiveerde samenwerking in kaart gebracht. Het beoogde resultaat is een beproefde werkwijze die, waar nodig met aanpassing op basis van de lokale situatie, ook toepasbaar is op andere plekken in Nederland.

Raad voor Rechtsbijstand

Ook in de ketenwerkprocessen in de uitvoering moet de rechtzoekende centraal komen te staan. De afgelopen maanden is een start gemaakt met

het in beeld brengen van de consequenties daarvan. De nieuwe focus op de hulpvraag van de rechtzoekende heeft allereerst gevolgen voor het beslisproces van de Raad voor Rechtsbijstand. Het huidige beslisproces van de Raad is, conform de systematiek van de Wet op de rechtsbijstand, zo ingericht dat aanvragen en informatie altijd via de rechtsbijstandverlener worden ingediend en verstrekt. De verstrekking van een toevoeging heeft ook een dubbele grondslag: voor de rechtsbijstandverlener ontstaat daarmee een subsidieverlening, voor de rechtzoekende een recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. In het huidige beslisproces werkt de Raad (grotendeels) volgens de zogenaamde high trust methode, waarbij de advocaat de toevoegwaardigheid beoordeelt en de Raad bij wijze van steekproef controleert.

Het centraal stellen van de hulpvraag van de rechtzoekende vraagt om een andere inrichting van dit beslisproces. In het nieuwe stelsel zal de rechtzoekende (en niet de aanbieder) de subsidie voor een rechtshulp-pakket aanvragen, op basis van de diagnose en het advies van de eerste lijn. De Raad toetst ook in de toekomst of de rechtzoekende voor subsidie in aanmerking komt in lijn met de huidige toets van de Wet op de Rechtsbijstand op inkomen (en vermogen) en op het te behartigen belang. De Raad brengt de komende maanden in kaart welke verandering in organisatie en inrichting van klantprocessen nodig zijn én hoe daar praktisch uitvoering aan kan worden gegeven.

Laagdrempelige toegang

In de contourenbrief heb ik uiteengezet dat het huidige stelsel onvoldoende oplossingen biedt voor de problemen van rechtzoekenden en dat het nieuwe stelsel erop gericht is om geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier op te lossen. Ik heb toegelicht dat een goede triage aan de voorkant daarbij kan helpen. Bij brief van 28 januari 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 159) heb ik langer stilgestaan bij hoe ik de triagefunctie in het nieuwe stelsel voor me zie. De triage omvat twee duidelijk gescheiden functies: problemdiagnose gevolgd door een advies en een beslissing over wie in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Zoals ik eerder heb aangegeven, is het advies niet bindend (Kamerstuk 31 753, nr. 174, Algemeen Overleg van 23 januari 2019). Mensen kunnen dus altijd afwijken van het advies.

De gedachte die ten grondslag ligt aan de inrichting van de laagdrempelige toegang in de herziening van de rechtsbijstand, sluit aan bij de ontwikkelingen van het concept van huizen van recht. Ook hierbij ligt de nadruk op het in een zo vroeg mogelijk stadium oplossen of voorkomen van een probleem doordat de toegang (tot het recht) laagdrempelig, betaalbaar en in de buurt van de mensen is georganiseerd. Ook de experimenten van de rechtspraak op het gebied van maatschappelijke effectieve rechtspraak liggen in lijn met de doelstellingen van de stelselherziening, omdat daar wordt gekeken hoe gerechtelijke procedures laagdrempeliger, eenvoudiger en oplossingsgerichter kunnen worden gemaakt. Daarbij wordt vanuit het perspectief van de rechtzoekende gekeken welke (integrale) aanpak nodig is om het probleem zo goed mogelijk en duurzaam te kunnen oplossen. In mijn brief van 29 mei 2019 (Kamerstuk 29 279, nr. 519) heb ik aangegeven dat ik positief sta tegenover deze ontwikkelingen en dat ik deze ook zal betrekken bij de ontwikkeling van het stelsel van rechtsbijstand.

De afgelopen maanden is een start gemaakt met de uitwerking van de laagdrempelige voorziening die ik voor ogen heb. Ik ga hieronder in op de stand van denken rond de fysieke verschijningsvorm en vervolgens op de online wegwijzer die ik wil ontwikkelen.

Om de exacte inrichting en organisatievorm van deze laagdrempelige voorziening, inclusief de triage, met partijen werkzaam in en rondom het stelsel vorm te geven heb ik de afgelopen maanden expertbijeenkomsten georganiseerd. Samen met de VNG, Divosa, de Koninklijke Bibliotheek, het Netwerk van Directeuren Sociaal Domein (NDSO), de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, Nederlandse Mediators Vereniging, de advocatuur, en Sociaal Werk Nederland, worden reële scenario's voor invulling van de (fysieke) eerste lijn op zorgvuldige wijze in kaart gebracht. Deze scenario's leiden in de zomer van 2019 tot een eerste ontwerp hoe de (fysieke) voorziening voor laagdrempelige toegang er uit zou moeten zien. Dat ontwerp moet daarna in de praktijk worden getoetst en doorge-rekend op de financiële gevolgen voor de inrichting van de eerste lijn. Het gaat om het inzichtelijk maken van de totale kosten van de inrichting van de eerste lijn en van de (eventuele) meerkosten die dat met zich brengt, ook voor gemeenten. Deze inzichten zijn van belang om de doorrekening van de contouren te verrijken (zie de toelichting op de doorrekening, p. 2). Ik hoop hiermee eventuele zorg weg te nemen dat gemeenten of andere domeinen dan het juridische onverhoopt voor extra kosten komen te staan. Het uitgangspunt is budgetneutraal herzien van de eerste lijn. Ik zal de Kamer over de uitkomsten hiervan in mijn volgende voortgangsrap-portage informeren. Ook dit is onderdeel van de uitvoering van de toezegging aan uw Kamer om een nadere doorrekening van de kosten ter versterking van de eerste lijn én in bredere zin te maken.

Juridisch Loket

Voor het vervolgtraject zal het Juridisch Loket samen met de VNG de ontwikkeling en uitwerking van de laagdrempelige voorziening gaan trekken, uiteraard in nauwe samenwerking met alle partijen die de afgelopen maanden betrokken zijn geraakt. Om het Juridisch Loket goed te faciliteren in het vormgeven van deze belangrijke functie in het nieuwe stelsel zal het departement voor de duur van de transitieperiode de (financiële) sturingsrelatie met het Loket organiseren. Daarmee wordt tijdelijk ook de Raad voor Rechtsbijstand, die deze rol nu heeft, ontlast.

Online wegwijzer

Ook online willen we de route naar een goede oplossing voor een (juridisch) probleem zo laagdrempelig mogelijk maken. Het is de bedoeling om een online wegwijzer te ontwikkelen, die rechtzoekenden klantvriendelijke, betrouwbare en deskundige online ondersteuning biedt bij het kiezen van de meest passende hulp. De tool is bedoeld als keuzehulp voor zelfredzame rechtzoekenden en kan ondersteuning bieden voor hulpverleners in gesprek met minder zelfredzame rechtzoekenden. De online wegwijzer brengt op basis van door de rechtzoekende ingevoerde kenmerken over zijn persoonlijke situatie en over de positie van de wederpartij een advies uit over de best passende (juridische, sociale en/of financiële) hulp. De ontwikkeling van een eerste prototype is kleinschalig gestart binnen het Startup in Residence programma van mijn ministerie. Deze eerste versie van de online wegwijzer geeft specifiek advies over de best passende hulp bij echtscheidingen en wordt in de zomer van 2019 opgeleverd. Deze verkenning dient om eerste ervaringen en lessen op te doen met een online wegwijzer: hoe zo'n tool er uit zou kunnen zien en welke rol het kan spelen in het verbreden van toegang tot duurzame oplossingen door het ontsluiten van deskundige en betrouwbare online informatie en keuzehulp.

Rechtshulppakketten

Nieuw in het stelsel is dat de gesubsidieerde rechtsbijstand zal worden verleend via rechtshulppakketten. Het doel van rechtshulppakketten is een duurzame oplossing van juridische geschillen die niet in de eerste lijn zijn opgelost, binnen het budgettaire kader met een adequate vergoeding voor de dienstverlener. Het begrip rechtshulppakketten roept nog veel vragen op. Dit bleek ook uit het reviewrapport van Bureau Gateway. Het begrip vraagt nadrukkelijk om zorgvuldige nadere invulling en gezamenlijke uitwerking. Hieronder ga ik daarop in. Juist bij de ontwikkeling van rechtshulppakketten wordt de combinatie van snel en zorgvuldig in de aanpak goed zichtbaar. Eerst ga ik in op de stand van de pilots, die door de diverse ketenpartners worden ontwikkeld en die al snel relevante inzichten kunnen bieden voor de ontwikkeling van rechtshulppakketten. Vervolgens licht ik de sterke focus op kwaliteit en de marktverkenning (quick scan) die ik heb laten uitvoeren toe. Tot slot zal ik ingaan op twee andere aspecten die te maken hebben met de rechtshulppakketten, namelijk een innovatievoorziening voor de ontwikkeling van oplossingsroutes en de inning van de eigen bijdrage door de overheid.

Consumentenzaken

Begin maart is de Raad voor Rechtsbijstand samen met het Juridisch Loket en LegalGuard gestart met een pilot consumentenzaken. Particulieren die een juridisch geschil hebben met een leverancier over een product of dienst kunnen deelnemen aan de pilot. Voor de vormgeving van het nieuwe stelsel is deze pilot van belang omdat deze inzicht geeft in het effect van gestandaardiseerde vormen van dienstverlening. In de pilot verkent de Raad drie opvolgende fasen van dienstverlening. In de eerste fase onderzoekt de jurist of de rechtzoekende, afhankelijk van diens zelfredzaamheid, met een gedegen advies op weg kan worden geholpen, om zelf de oplossing te bereiken. Is dat geen optie of werkt dat niet, dan biedt de jurist aanvullende, buitengerechtelijke hulp bij het voeren van onderhandelingen met de wederpartij en het bereiken van een oplossing. In de laatste fase van dienstverlening helpt de jurist bij de juridische procedure. Dat houdt onder meer in het opstellen van een dagvaarding en vertegenwoordiging bij de rechter. Uitgangspunt is het zorgen voor een passende oplossing in een zo vroeg mogelijk stadium van het probleem. De doorlooptijd van de pilot is een jaar of duurt tot het moment dat het aantal van 750 zaken is bereikt. De pilot wordt begeleid door een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de consumentensector. Evaluatie van de pilot gebeurt door middel van klanttevredenheidsonderzoek en via een audit door een onafhankelijke externe deskundige op het gebied van consumentenrecht en geschilbeslechting. De deskundige toetst op kwaliteit van de dienstverlening en op effectiviteit van de oplossing. Zo levert de pilot bouwstenen op voor het toekomstige keuzepalet aan oplossingsroutes voor rechtzoekenden met een consumentengeschil.

Strafzaken ZSM

De afgelopen jaren heeft de zogeheten ZSM-werkwijze van politie en Openbaar Ministerie zich verder ontwikkeld. Deze werkwijze brengt een versnelling met zich mee, onder meer door de mogelijkheid van een snelle afdoening buiten de rechter om. Gebleken is dat een intensiever aanbod van rechtsbijstand nodig is aan verdachten die te maken krijgen met deze werkwijze. In aanvulling op de reeds bestaande rechten van verdachten worden de gevallen waarin een verdachte rechtsbijstand door een advocaat krijgt straks uitgebreid bij een OM-strafbeschikking (afdoeningsbijstand). Door alle verdachten van misdrijven die via ZSM

binnenkomen te voorzien van de mogelijkheid van rechtsbijstand van een advocaat voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, zou voor die verdachten een minimumniveau aan rechtsbijstand verzekerd zijn. Deze aanpak leidt tot een grotere waarborg van de rechtsstatelijkheid van OM-aftoeningen.

De Kamer is over de stand van zaken daarvan op 17 juni jl. geïnformeerd door de Minister van Justitie en Veiligheid en mijzelf (Kamerstuk 29 279, nr. 525). Deze intensivering van aftoeningsbijstand betekent niet alleen een verbetering van de rechtsbescherming van verdachten in het ZSM-proces, maar verhoogt ook de kwaliteit van de OM-strafbeschikkingen. In de regio's Rotterdam en Zeeland West-Brabant is reeds gestart met de intensivering van aftoeningsbijstand in het ZSM-proces. De komende tijd zal deze intensivering in steeds meer regio's ingevoerd worden, zodat naar verwachting per 1 januari 2020 in alle regio's aftoeningsbijstand in het ZSM-proces gerealiseerd zal worden.

In aansluiting op de landelijke invoering wil ik een passende financierings-systeematiek voor rechtsbijstand in ZSM-zaken ontwikkelen. In 2020 wil ik hiervoor in samenwerking met alle betrokken partijen bekijken hoe we dit vormgeven. Beoogde effecten zijn een vereenvoudiging van de procedures voor met name de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand (effectiever én efficiënter) en een vergoeding die aansluit bij de inspanningen van de advocatuur.

In het uitvoeringsplan is strafrecht één van de terreinen waarop ik de focus zal leggen de komende jaren. De toevoegingen in het strafrecht beslaan een groot deel van het volume van het totale aantal afgegeven toevoegingen. Maatregelen rond strafrecht hebben dus veel impact en kunnen significant meer bijdragen aan doelmatigheidswinst dan mogelijk is binnen andere zaakscategorieën. Anderzijds zijn de mogelijkheden hier veel beperkter, want niemand wil tornen aan rechten van verdachten. Volumedaling op dit terrein is uiteraard geen onderdeel van de plannen. Toch zijn betrokken partijen het er wel over eens dat het op onderdelen efficiënter kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het verminderen van de administratieve lasten voor advocaten. Ook kan de financiering van de rechtsbijstand beter afgestemd worden op ontwikkelingen in (werkprocessen) in het strafrecht. De ZSM-pilot zal een plek krijgen in de bredere aanpak voor rechtsbijstand in strafzaken. Ook het onderzoek naar de vergoedingensysteematiek bij uiterst bewerkelijke zaken dat de commissie Van der Meer aanbeveelt, maakt daar deel van uit.

Slachtoffers

De motie van het lid Toorenburg c.s. (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 47) roept de regering op bij het inrichten van rechtshulppakketten met voorrang aandacht te besteden aan slachtoffers en deze pakketten conform bestaande afspraken kosteloos beschikbaar te stellen aan slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten. Aanleiding voor deze motie was het WODC-onderzoek naar de positie van de slachtofferadvocatuur (Kamerstukken 31 753 en 33 552, nr. 157). In gesprek met de Raad voor Rechtsbijstand en Slachtofferhulp Nederland zijn de door het WODC vastgestelde knelpunten rondom doorverwijzing, opleiding en vergoeding besproken. Als vervolg hierop zal samen met hen en de slachtofferadvocatuur een uitwisseling van de eerste ideeën over een rechtshulppakket voor deze kwetsbare groep rechtzoekenden worden georganiseerd en zal worden bekeken hoe dit concreet kan worden gemaakt met een pilot. Ik verwacht in het vierde kwartaal 2019 een pilot te starten.

Scheiden

De beëindiging van een relatie is een ingrijpende gebeurtenis in een mensenleven. De juridische afwikkeling is vaak maar een relatief klein onderdeel van de geschiloplossing. Ook bijvoorbeeld op financieel, sociaal en emotioneel gebied komt er van alles kijken. Ik wil rechtshulp-pakketten ontwikkelen die duurzame, integrale oplossingen kunnen bieden, in combinatie met passende, doelmatige vergoedingen voor dienstverleners. De afgelopen maanden zijn twee initiatieven ontwikkeld.

Ten eerste worden, in samenspraak met het Programma Scheiden zonder Schade, experimenten ontwikkeld waarbij het bereiken van een duurzame oplossing het uitgangspunt is. Deze experimenten, die op initiatief van de rechtspraak zullen starten, zien op gemeenschappelijk toegang tot de rechter en worden gekoppeld aan de experimenten voor de nieuwe scheidingsprocedure. In plaats van een verzoekschriftprocedure waartegen verweer gevoerd kan worden, is het idee om één gezamenlijk inleidend processtuk te hebben, met daarin ook de punten waarover geen overeenstemming bestaat. Ook wordt bekeken hoe een vorm van een (gekwalficeerde) gezinsvertegenwoordiger hierbij een rol kan spelen. Een passende vergoeding voor rechtsbijstandverleners die mee doen aan deze experimenten is hier een onderdeel van. Voor de stand van zaken van het Programma Scheiden zonder Schade verwijs ik u naar de brief die uw Kamer daarover een dezer dagen separaat ontvangt.

Ten tweede is kleinschalig gestart met het ontwikkelen van een online keuzehulp voor scheidingen (zie ook onder Online wegwijzer). Wanneer een rechtzoekende overweegt om te scheiden, zoekt hij of zij tegenwoordig allereerst informatie op internet. Daar zijn diverse aanbieders te vinden, maar er is geen onafhankelijke betrouwbare gids die de weg wijst naar de dienstverlener die het best past bij de persoonlijke situatie van de rechtzoekende. Doordat bij het ontwikkelen van een eerste model voor de online wegwijzer de focus ligt op scheidingen, worden op dit gebied nu al eerste ervaringen opgedaan. Rond de 1500 internetbezoekers hebben de demo reeds getest. De ontwikkelaars spreken met veel partijen, waaronder wetenschappers en verschillende gemeenten. Ook wordt gesproken met advocaten, mediators, rechtsbijstandsverzekeraars en uiteraard met de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch loket. In juli dit jaar zal het ontwikkelde model worden opgeleverd.

In het uitvoeringsplan geef ik aan scheidingszaken prioriteit. De commissie Van der Meer constateerde immers dat op dit terrein de vergoedingen het meest achterblijven. Over de aanpak ben ik onder meer in gesprek met de Vereniging van Familie- en Erfrechtadvocaten en Scheidingsmediators. Tot slot wordt binnen het onderwerp scheiden breder gekeken naar mogelijke pilots, waarbij ook een adequate vergoeding aan bod komt. Op dit moment heeft een groep advocaten, mediators en gedragsdeskundigen ideeën geopperd voor een pilot. Ik verwacht in de tweede helft van dit jaar pilots te kunnen starten.

Rechtshulppakketten: kwaliteit voorop

Het begrip rechtshulppakketten roept nog steeds veel vragen op. Dit bleek ook uit het reviewrapport van Bureau Gateway. Ik heb gemerkt dat de term «rechtshulppakket» de indruk wekt dat het een soort «verzekeringspakketten» zijn. De indruk is ontstaan dat verzekeraars de belangrijkste aanbieders zijn in de toekomst. Dit is nadrukkelijk niet mijn bedoeling. Kritiek op onderdelen van het huidige stelsel betekent dan ook niet kritiek op het handelen van individuele advocaten of op de sociale advocatuur als geheel. Het gaat erom dat de rechtzoekende de hulp krijgt die nodig is

voor een duurzame oplossing, door de aanbieder die daar het meest voor is aangewezen. Advocaten leveren een belangrijke bijdrage aan het functioneren van de rechtsstaat. In de contouren van het stelselontwerp en de doorrekening daarvan ben ik ervan uitgegaan dat ook in het nieuwe stelsel ongeveer driekwart van de rechtsbijstandszaken door een advocaat zal worden gedaan.⁶ De nieuwe beloningssystematiek met rechtshulppakketten moet beter aan gaan sluiten bij de gedragsregels van de advocatuur, die voorschrijven dat een advocaat voor ogen dient te houden dat een regeling in der minne veelal de voorkeur verdient boven een proces. Bij veel voorkomende problemen worden de werkzaamheden eenduidig beschreven en geldt een vooraf vastgesteld integraal tarief. Met deze protocollering weet de rechtzoekende van te voren beter wat hij kan verwachten: een integrale aanpak voor zijn probleem tegen een integrale prijs. Ook voor de niet-Wrb gerechtigde zal het aantrekkelijk zijn als dit inzicht in werkzaamheden en prijs van de advocaat transparant is.

Uit de Gateway komt naar voren dat met name de inkoop van pakketten nog veel vragen oproept. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd, blijkt dat er met name zorg bestaat over de gevolgen van het aanbesteden van pakketten. Over het uitwerken van oplossingsroutes voor veelvoorkomende problemen bestaat eigenlijk geen discussie. Ik heb daarom besloten de inhoudelijke ontwikkeling voorop te stellen. De wijze van bekostiging zal volgen op de inhoud.

Voor mij staat kwaliteit voorop en is in de eerste plaats van belang dat in kaart wordt gebracht waar goede rechtshulp aan moet voldoen. De rol van de overheid is borgen dat er voldoende aanbod is dat aansluit op de behoefte van de rechtzoekende en dat het aanbod voldoet aan vastgestelde (kwaliteits)criteria. Het ontwikkelen van die criteria neem ik de komende maanden ter hand, in nauwe samenspraak met de professionals werkzaam in het stelsel en met potentiële nieuwe toetreders. Daar zit immers de expertise. Heldere kwaliteitscriteria zijn van groot belang om een gelijk speelveld te creëren tussen verschillende beroepsgroepen. In een serie bijeenkomsten die in het najaar van 2019 starten staat de vraag centraal: »Welke eisen stellen we aan kwalitatief goede rechtsbijstand (pakketten)?«. Het is de bedoeling om in de eerste helft van 2020 de concept-criteria op een rij te hebben, die vervolgens in praktijk beproefd kunnen worden. Om te komen tot de juiste criteria met alle partijen is een zorgvuldig proces nodig. Dat betekent niet dat we moeten wachten en er in de tussentijd geen concrete stappen kunnen worden gezet. Voor pilots die starten voordat de criteria gereed zijn, wordt gezorgd voor een passende vergoeding.

Marktverkenning

Om de verwachtingen ten aanzien van de rechtshulppakketten, zoals opgenomen in de contourenbrief, te toetsen heb ik onderzoeksbureau Significant met een quick scan een (economische) marktverkenning laten doen. Aan Significant is de vraag gesteld om te onderzoeken of a) kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van rechtshulppakketten is te verwachten op de verschillende rechtsgebieden en b) of het budgettaire kader toereikend is om dit aanbod te realiseren. De quick scan is 25 juni 2019 opgeleverd en stuur ik u als bijlage bij deze brief (bijlage 4)⁷. De

⁶ Gebaseerd op de nulmeting van de Raad voor Rechtsbijstand, waarin gebruikers van toevoegingen is gevraagd naar de ernst van hun probleem. Voor BOPZ, asiel, vreemdelingenbewaring en ambtshalve ots is de verwachting dat in alle gevallen een advocaat zal moeten worden ingeschakeld. Bron: Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

marktverkenning geeft een helder inzicht in de parameters die de kwaliteit en de doelmatigheid beïnvloeden en biedt daarmee concrete aangrijpingspunten voor de beleidskeuzes die gemaakt moeten worden. De uitkomsten helpen bij het maken van nadere inrichtingskeuzes voor het stelsel. Het gaat daarbij om de inrichting van de eerste lijn en de rechtshulppakketten, inkoopmodellen, geografische en inhoudelijke dekking door aanbieders, de wijze waarop de kwaliteit wordt geborgd in het stelsel en de vormgeving van de vrije advocatenkeuze. De conclusie van de quick scan is dat het nieuwe stelsel kan leiden tot kwaliteitsverbetering en doelmatigheidswinst, maar dat de opgave groot is. Verdere uitwerking van bovenstaande parameters helpt om een steeds scherpere en reële inschatting te maken van de daadwerkelijke doelmatigheidswinst en kwaliteitsverbetering, temeer omdat de verkenning aangeeft dat het onzeker is of de geraamde doelmatigheidswinsten worden behaald. De komende tijd zullen met betrokken partijen de beleidskeuzes – conform de regeerakkoord-afspraken binnen het bestaande budgettaire kader – worden voorbereid. Daarbij zal het advies van de leden van het topberaad worden betrokken in de besluitvorming.

Geld beschikbaar voor innovatie

De Raad voor Rechtsbijstand neemt het voortouw om samen met de NOvA, de rechtspraak, het Verbond voor Verzekeraars en de Mediatorsfederatie Nederland te komen tot oplossingsroutes die passen bij veel voorkomende juridische problemen. De Raad zal borgen dat de behoefte van de rechtzoekende centraal staat, dat er voldoende aanbod tot stand komt en dat het aanbod voldoet aan de vastgestelde kwaliteitscriteria. Tot slot borgt de Raad dat er voldoende ruimte is voor nieuwe toetreders en innovatie. Ik stel 10 mln. euro beschikbaar om hiervoor een innovatievoorziening in de vorm van een reservering bij de Raad in te richten. In pilots kan voorzien worden in betere vergoedingen voor dienstverleners die initiatief nemen om de vernieuwing in de gewenste richting verder uit te werken. De bedoeling is om met voorrang pilots te stimuleren op die gebieden waar de vergoedingen volgens Van der Meer het meest achterblijven, zoals bij echtscheidingszaken. Op deze manier kunnen dienstverleners, waaronder sociale advocaten, op korte termijn iets merken van de ingezette beweging. In aanvulling op de innovatievoorziening stel ik, zoals ik aangaf in mijn brief van 17 januari (Kamerstuk 31 753, nr. 158), tussen 2019 en 2024 in totaal 6 mln. euro beschikbaar om sociaal advocaten in staat te stellen de overgang te maken naar het nieuwe stelsel. De Raad voor Rechtsbijstand zal inventariseren welke ondersteuningsbehoefte er is bij de sociale advocatuur om hun positie bijvoorbeeld op het gebied van ICT te versterken. Dit geld kan daarnaast worden ingezet voor het faciliteren van opleidingen en nieuwe samenwerkingsverbanden. De Raad pakt dit samen met de NOvA op.

Inning eigen bijdrage

In de contourennota heb ik aangegeven dat in het nieuwe stelsel de eigen bijdragen niet langer door rechtsbijstandsverleners zullen worden geïnd, maar door de overheid en tijdens het AO van 31 januari jl. heb ik toegezegd dit voor de zomer 2019 ter hand te zullen nemen. Ik wil dit doen omdat er geconstateerd is dat de inning niet consequent gebeurt en deze last nu bij de advocatuur ligt. Om de advocatuur daarin te ontlasten wil ik bezien hoe dit door de overheid kan worden overgenomen. Een goede juridische basis is daarvoor essentieel. Ik heb de Raad voor Rechtsbijstand de opdracht gegeven om, in samenwerking met het CJIB, een uitvoeringstoets op te leveren die inzichtelijk maakt of zij, al dan niet samen, deze nieuwe taak op zich kunnen nemen en welke organisatorische, financiële en juridische gevolgen hierbij de consequenties zijn. Daarbij hoort ook

een reële inschatting voor een termijn van invoering. In het najaar 2019 verwacht ik hiervan de resultaten.

Overheid geeft het goede voorbeeld

In de contourennota heb ik aangegeven dat het terugdringen van onnodige juridisering begint bij de overheid die het goede voorbeeld moet geven. In het uitvoeringsplan is bestuursrecht daarom één van de inhoudelijke prioriteiten. De overheid is wederpartij in circa 60 procent van de zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Deze 60 procent is als volgt opgebouwd: 13 procent asiel- en vreemdelingen-zaken, 29 procent strafzaken, 7 procent BOPZ en 11 procent overig bestuursrecht.⁸ Het kabinet wil het aantal onnodige procedures in het bestuursrecht, waaronder procedures waarbij sprake is van rechtsbijstand, terugdringen. Ondanks de inzet van de afgelopen jaren, is er nog steeds veel te winnen in het voorkomen van onnodige juridisering en stimuleren van informele afhandeling. Daarom wordt ingezet op meer informele procedures en betere communicatie, prikkels om onnodige procedures te voorkomen en een kritischer blik op effecten van wet- en regelgeving. In de stelselherziening stellen we de rechtzoekende centraal en willen we duurzame oplossingen bieden voor (juridische) problemen. Dit versterkt des te meer het belang van overheid die kijkt naar zijn eigen handelen.

Het aanpassen van het procedeergedrag van de overheid vraagt om een brede samenwerkingscoalitie en om het bundelen van denkkraft. De afgelopen maanden is hier hard aan gewerkt. Dit leidt tot een aanpak langs twee sporen: het spoor van (rijks)beleid en wet- en regelgeving enerzijds en het spoor van het procedeergedrag van overheidsorganisaties anderzijds. Hieronder licht ik toe wat er op deze twee sporen gebeurt.

Effectieve wetgeving

Door wetgeving en beleid centraal te stellen, zijn we als rijksoverheid begonnen bij onze eigen rol en het in beeld brengen van de verbeterpotentie aan de zijde van het rijk. Op 28 mei is met een congres over responsieve overheid en effectieve wetgeving onder leiding van de voorzitter van de geschillencommissie van het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening een belangrijke stap gezet. Tijdens dit congres zijn concrete verbeteringen ingebracht door onder andere uitvoeringsinstanties, de rechtspraak, advocatuur, mediators en de wetenschap, zoals een eenduidig begrippenkader dat in verschillende wetgeving wordt gehanteerd (zoals rond het inkomensbegrip).

Met de Raad voor Rechtsbijstand is afgesproken dat de Raad de effecten van nieuwe wet- en regelgeving op het aantal toevoegingen periodiek gaan meten en analyseren. Daarmee kan er feedback worden gegeven op nieuwe wet- en regelgeving waardoor aanpassing op de kortst mogelijke termijn mogelijk wordt. Met deze aanpak is een start gemaakt met de uitvoering van de motie van het lid Groothuizen c.s. (Kamerstuk 31 753, nr. 170) over het per verantwoordelijk departement evalueren van de gevolgen van beleidskeuzes in nieuwe of te wijzigen regelgeving voor de financieringsbehoefte van het stelsel.

Betere communicatie en passend contact

Naast de focus op wetgeving en beleid is er aandacht voor het procedeergedrag van en communicatie door overheidsinstanties. Geconstateerd is

⁸ Zie Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, figuur 4.6, p. 65.

dat een voorhoede de informele aanpak al praktiseert; de vraag is hoe dit breder in praktijk kan worden gebracht. Dat vergt een lange adem, doorzettingsvermogen en doet een beroep op leiderschap in de publieke sector. Het SVB en UWV hebben tijdens het congres hun innovatieve werkwijze van «werken conform de bedoeling» toegelicht en laten zien wat de effecten daarvan (kunnen) zijn. Ook het CAK heeft met zijn aanpak «informeel afhandelen in het bestuursrecht» laten zien dat strikte regelgeving geen belemmering hoeft te zijn voor informele afhandeling. Deze werkwijze van CAK maakt ook duidelijk dat naast het gebruik van de ruimte in de regelgeving ook de beroepsopvatting van de ambtenaar, de cultuur van de organisatie en wijze van aansturing bij de nieuwe aanpak betrokken worden. Op basis van praktijkervaringen met interne mediation en mediation tussen overheidsorganisaties en burgers zijn mogelijkheden en randvoorwaarden in kaart gebracht. Vanuit de Nederlandse Mediatorsfederatie zijn randvoorwaarden voor succesvolle mediation toegelicht en de kansen die dit overheidsorganisaties biedt. SVB, UWV en CAK zijn graag bereid hun werkwijzen te delen met andere met andere dienstverleners in het publieke domein. Ook de NMV/VMO (Nederlandse Mediatorsvereniging/ Vereniging Mediators Overheid, federatiepartners van de MfN) zullen hun bijdrage leveren aan de responsieve overheid.

Ruimte voor maatwerk

Van belang hierbij is ook ruimte voor meer maatwerk. Hiertoe heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken samen met mij, de Ministers van VWS en BZK en de Staatssecretaris van VWS het eindrapport van de Verkenning Regeling Maatwerk Multiprobleem Huishoudens aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 477, nr. 63). De verkenning, opgesteld door een ambtelijke werkgroep, adviseert interventies om de professional in het brede sociaal domein beter in staat te stellen eerder, sneller en beter maatwerk te leveren aan huishoudens met complexe problemen. Uit deze verkenning blijkt dat de wettelijke kaders bij de meerderheid van de huishoudens goed functioneren waardoor een passende oplossing bereikbaar is. Er ontstaat wrijving wanneer een huishouden problematiek ervaart op meerdere terreinen tegelijkertijd: een interventie die geschikt is voor het ene domein, veroorzaakt of verergert mogelijk de problematiek op het andere domein. Er zullen onder meer praktijktoetsen worden uitgevoerd samen met een kopgroep van ongeveer tien gemeenten en landelijke uitvoeringsorganisaties. Die leveren inzichten op in dilemma's die professionals ondervinden bij het zoeken van een oplossing. Het gaat hierbij om domein overstijgend systeemleren vanuit de positie van de professional.

Datagedreven aanpak procedeergedrag

Om verandering van het procedeergedrag van bestuursorganen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties te bewerkstelligen is de afgelopen tijd door de Raad voor Rechtsbijstand een concrete stap gezet. De Raad voor Rechtsbijstand heeft, op basis van zijn data, een aantal gemeenten geselecteerd die de afgelopen vijf jaar het hoogste aantal burgers met tien toevoegingen of meer hadden vanwege een procedure rond sociale voorzieningen (met name Participatiewet en WMO). De Raad bespreekt en toetst deze analyse met betrokken gemeenten om verbetermogelijkheden in kaart te brengen. Het doel is om data te verzamelen over, en inzichten te genereren in de factoren die het procedeergedrag van (rechtsbijstands-gerechtigde) burgers, hun belangenbehartigers en overheden beïnvloeden. Dit helpt om onnodige juridisering en formalisering van problemen tussen overheid en burger tegen gaan.

Stok achter de deur

Ook heb ik een wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht ter hand genomen. Hiermee wordt voorzien in een steviger stok achter de deur door de mogelijkheid van een hogere proceskostenveroordeling van bestuursorganen die onnodig procederen. De concept-AMvB gaat deze zomer in consultatie.

Hoe organiseren we ons slim rond deze opgave?

De ambitie van het kabinet en de betrokkenheid van de spelers in de uitvoering en op de departementen moeten we slim organiseren. Een stevige en slimme governancestructuur is noodzakelijk. Het is van belang dat er trekkers komen met gezag en ervaring in de uitvoering. Zonder extra bestuurlijke drukte te organiseren willen we een structuur inrichten die ondersteunt dat we de gezamenlijke opgave een stap verder brengen. In overleg met het SGO ga ik een gezaghebbende aanjager benoemen, die onder andere zorgt dat de focus op de rechtzoekende gericht is bij overheidshandelen. Dit boegbeeld brengt in beeld waar de meeste winst te halen is en helpt beleidsmakers, uitvoerders en wetgevers op weg om daadwerkelijk anders te gaan werken. In aanvulling op de signaleringskracht van de nationale en lokale ombudsmannen, wil ik deze aanjager benoemen om te zorgen dat we van onderzoeken naar acties komen.

Het plan van aanpak om het aantal procedures in het bestuursrecht waarbij sprake is van gefinancierde rechtsbijstand terug te dringen, inclusief een passende governance ontvangt u bij mijn volgende voortgangsrapportage.

Tot slot

Met deze eerste voortgangsrapportage en het uitvoeringsplan heb ik nader inzicht willen geven in de manier waarop de herziening van het stelsel van rechtsbijstand stapsgewijs vorm krijgt. Ik heb toegezegd de Kamer periodiek te informeren en zal u voor het eind van het jaar mijn tweede voortgangsrapportage sturen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker