

Vergaderjaar 2021–2022

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 262

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Er is een half jaar verstreken sinds mijn aantreden als Minister voor Rechtsbescherming in het Kabinet Rutte-IV. Ik ben gestart met een helder doel voor ogen: een democratische rechtstaat, waarin iedere Nederlander toegang heeft tot het recht, ongeacht afkomst, persoonlijke situatie of de omvang van diens portemonnee. En dan doel ik op toegang in de meest brede zin van het woord: toegang tot informatie, advies en ondersteuning, waaronder rechtsbijstand en waar nodig een heldere beslissing van een neutrale instantie. Hierbij geldt dat de weg naar de rechter altijd openstaat.

Vanaf dag één heb ik het gesprek gevoerd met de mensen om wie het werkelijk gaat: rechtzoekenden met hun probleem en de professionals die hen bijstaan op weg naar een oplossing. Zo bezocht ik Advokatenkollektief OOST in Amsterdam, waar ik kennismaakte met het onmisbare en onvermoeibare werk van sociaal advocaten voor een zeer kwetsbare groep rechtzoekenden. Ik nam een kijkje in het Huis van het Recht te Heerlen waar juridische hulpverleners, gemeente en rechtbank de handen ineenslaan om problemen van mensen sneller en gemakkelijker op te lossen. Ook was ik te gast bij pilot Vitamine R van Divosa, waar onder andere medewerkers van het Juridisch Loket (hierna: het Loket), sociaal advocaten en sociaal raadslieden door nauwe samenwerking de inwoners van 's-Hertogenbosch de juiste rechtshulp weten te bieden. Tijdens mijn bezoek aan het Loket, locatie Utrecht, zag ik uit eerste hand hoe de toegewijde en kundige medewerkers gratis en op maat de eerste hulp bieden bij elke juridische vraag. Tijdens mijn kijkje in de keuken van de rechtbank te Den Haag ontdekte ik de meerwaarde van mediation in aanvulling op rechtspraak. Stuk voor stuk prachtige voorbeelden van waar het goed gaat en rechtzoekenden zich adequaat en op prettige wijze gesteund weten bij het vinden van een oplossing voor hun probleem.

Helaas gaat het niet altijd goed en in sommige gevallen zelfs vreselijk mis. We kennen allemaal de indringende gevolgen van de kinderopvangtoeslagaffaire voor de getroffen ouders en hun kinderen en de impact van de

mijnbouwschade voor bewoners van Groningen. Gedupeerden van overheidshandelen zijn extra gebaat bij goede rechtsbescherming. Als Minister voor Rechtsbescherming zie ik erop toe dat zij deze ook krijgen. Zo is er de «subsidieregeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag». Deze regeling voorziet in kosteloze rechtsbijstand van een (sociaal) advocaat bij de integrale beoordeling van het dossier van gedupeerden door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT).

Per 1 juni 2022 is, met terugwerkende kracht naar 1 januari 2022, de «subsidieregeling kosteloze rechtsbijstand procedures rondom uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging minderjarigen voor gedupeerde ouders herstelregelingen kinderopvangtoeslag» vastgesteld. Die regeling voorziet in kosteloze rechtsbijstand van een gespecialiseerde (sociaal) advocaat aan gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagaffaire in procedures over een gezagsbeëindiging en uithuisplaatsing van hun kind(eren).

Tevens is bij uw Kamer de novelle bij het wetsvoorstel Versterken ingediend die naar verwachting na het zomerreces plenair zal worden behandeld. Het voornemen is om een subsidieregeling maken voor de gedupeerden van de gaswinning in Groningen. Die regeling moet gaan voorzien in kosteloze rechtsbijstand van een advocaat in bezwaar en beroep tegen schade- en versterkingsbesluiten. Daarbij wordt het ook mogelijk om vergoeding te vragen voor het inwinnen van bouwkundig en financieel advies. Van deze regelingen, die worden uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) kunnen gedupeerden ongeacht inkomen en vermogen gebruik maken. De Staatssecretaris Mijnbouw heeft mij gemeld dat alleen een overheid die naast bewoners staat én concrete resultaten levert het vertrouwen van mensen in Groningen kan terugwinnen. Dat betekent: meer oog voor de menselijke maat, meer snelheid in de uitvoering en betere communicatie. Bij de uitvoering van deze opgave proberen we om zoveel mogelijk te voorkomen dat de overheid en bewoners tegenover elkaar komen te staan. Ik zal erop toezien dat bij het opstellen van de rechtsbijstandsregeling hieraan wordt voldaan. Ik verwijs u verder naar de gezamenlijke brief over de rechtsbescherming van gedupeerden die ik mede namens de Staatssecretaris Toeslagen en Douane en Staatssecretaris Mijnbouw op korte termijn aan uw Kamer zal zenden.

Met het deelprogramma Burgergerichte overheid, één van de pijlers van de stelselvernieuwing, wordt ingezet op het vergroten van het vertrouwen tussen burger en overheid door het voorkomen en verminderen van onnodige procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht. In paragraaf 3 leest u over de ontwikkelingen binnen dit deelprogramma.

Daarnaast laat ik mij voeden door signalen van onder andere uitvoeringsinstanties, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad en het Loket die erop kunnen wijzen dat de rechtsbescherming in het geding is. Waar dergelijke signalen de portefeuille van een ambtgenoot raken, ga ik met hem of haar het gesprek aan en zie ik erop toe dat zaken ook daadwerkelijk worden opgepakt. Deze kabinetsbrede blik zie ik nadrukkelijk als onderdeel van mijn rol als Minister voor Rechtsbescherming. Zo ondersteun ik hetgeen elders wordt opgepakt, zonder op de stoel van de betreffende ambtgenoot te gaan zitten.

Ook signalen uit uw Kamer neem ik ter harte. Tijdens het commissiedebat van 20 april jongstleden (Kamerstuk 31 753, nr. 252) hebben diverse Kamerleden aangegeven behoefte te hebben aan aanvullende informatie over de lopende pilots. Het als bijlage bij deze brief gevoegde pilotoverzicht is dan ook uitgebreid met twee nieuwe categorieën, te weten het

aantal door de pilot geholpen deelnemers en de met de pilot gemoeide kosten. Om de informatie over de pilots toegankelijker te maken is tevens het overzicht zelf in een nieuw jasje gestoken.

Voor elke pilot wordt een evaluatie opgeleverd. Zoals aangekondigd in genoemd commissiedebat, wil ik na afloop van de pilotfase die tot eind van dit jaar loopt, alle losse evaluaties samenvoegen in een overkoepelende evaluatie. De scope van die evaluatie zal in samenspraak met de bij het stelsel betrokken partijen worden vastgesteld. Het doel van deze overkoepelende evaluatie is om inzichtelijk te maken wat de pilots hebben opgeleverd en te bezien op welke wijze de succesvol gebleken elementen een plaats kunnen krijgen binnen het (vernieuwde) stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Gelet op de huidige stand van zaken en het gegeven dat de rapporten van de individuele evaluaties in het eerste kwartaal van 2023 zullen vrijkomen, verwacht ik dat het overkoepelende evaluatie-rapport in de eerste helft van 2023 beschikbaar zal zijn.

Uiteraard staan de ontwikkelingen tot die tijd niet stil. Ik ontvang signalen uit het veld over pilots die reeds geëindigd zijn of binnenkort zullen eindigen en waarvan bepaalde werkwijzen of elementen als (potentieel) effectief worden beschouwd. Mijn inspanning is erop gericht het momentum, de infrastructuur en de betrokken personen/organisaties die deze vormgeven te behouden, terwijl ik er tegelijkertijd voor waak vooruit te lopen op de lessen die we uit de gezamenlijke pilots kunnen trekken en die samenkomen in de overkoepelende evaluatie. Momenteel zie ik, samen met de bij het stelsel betrokken partners, hoe we dit het beste kunnen borgen. Over de uitkomsten hiervan bericht ik u nader in de komende voortgangsrapportage.

Voortgangsrapportage

Gedurende de looptijd van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand (hierna: het programma) wordt uw Kamer ieder half jaar geïnformeerd over de voortgang. In de eerste paragraaf licht ik toe hoe ik het programma wil voortzetten in de komende periode, zoals toegezegd in mijn brief van 4 maart jongstleden in reactie op het verzoek van uw vaste Kamercommissie van 20 januari over de plannen van het kabinet ten aanzien van de stelselvernieuwing rechtsbijstand.¹ Daarna neem ik u mee in de stappen die zijn gezet sinds de laatste voortgangsrapportage van mijn ambtsvoorganger van 16 december 2021.² Dit betreft respectievelijk de ontwikkelingen ten aanzien van de versterking van de eerste lijn, een burgergerichte overheid en de versterking van de tweede lijn. Na een paragraaf over actuele beleidsthema's sluit deze rapportage af met een paragraaf over financiën. Een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken van alle pilots treft u aan in de bijlage.

1. Voortzetting programma

Het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand is in 2018 gestart om in de periode tot 2025, conform de opgave in het Regeerakkoord 2017–2021, het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te vernieuwen. Deze opgave luidde kort samengevat dat het stelsel van rechtsbijstand wordt herzien langs de lijnen van het rapport van de commissie Herijking Rechtsbijstand (commissie-Wolfsen) en het rapport van de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand (commissie-Van der Meer) binnen de bestaande budgettaire kaders.

¹ Kamerstuk 31 753, nr. 249.

² Kamerstuk 31 753, nr. 248.

In de contourenbrief van 9 november 2018³ (hierna: de contourenbrief) is uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop deze opgave wordt uitgevoerd en zijn de contouren voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand geschetst. De uitwerking hiervan is met een gefaseerde aanpak vormgegeven, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk de contouren van het stelsel verder worden uitgewerkt. Inmiddels hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan, die op een aantal punten nopen tot bijstelling van de uitgangspunten van de stelselvernieuwing. Dit licht ik hieronder nader toe.

Het programma bevindt zich momenteel in een dynamische fase. Er lopen een dertigtal pilots en experimenten. Dit vraagt veel van alle bij de stelselvernieuwing betrokken partijen. Daarnaast hebben externe ontwikkelingen het programma beïnvloed. Naast de coronacrisis, die tot vertraging in verschillende pilots en tijdelijke sluiting van de balies van het Loket heeft geleid, heeft de kinderopvangtoeslagaffaire zijn weerslag op het onderwerp rechtsbijstand.

Dat geldt tevens voor de uitvoering van de motie van de leden Van Nispen (SP) en Azarkan (DENK)⁴ met daarin de oproep om scenario 1 van de commissie-Van der Meer uit te voeren, en daarmee de verbetering van de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners werkzaam in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand per 1 januari 2022 te realiseren. Dit alles heeft geleid tot een andere maatschappelijke, politieke en financiële realiteit dan ten tijde van het opstellen van de contouren.

In het Coalitieakkoord 2021–2025⁵ is opgenomen dat de stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt voortgezet en dat de ingeboekte besparing voor de sociale advocatuur wordt geschrapt. Ook is daarin vastgelegd dat het aantal juridische procedures die de overheid voert tegen burgers wordt beperkt, dat de sociale advocatuur wordt versterkt in lijn met scenario 1 van de aanbevelingen van de commissie evaluatie puntentoe-kenning gefinancierde rechtsbijstand (commissie-Van der Meer) en dat er een substantiële maatschappelijke bijdrage wordt verwacht van de gehele advocatuur.

In de afgelopen maanden is in kaart gebracht wat het effect is van alle hiervoor genoemde ontwikkelingen op de in de contourenbrief aangekondigde maatregelen en op de voortgang van het programma. Naar aanleiding hiervan zijn met de bij de stelselvernieuwing betrokken partijen gesprekken gevoerd over de vraag op welke wijze de stelselvernieuwing zo goed mogelijk kan worden voortgezet.

De komende periode versterk ik samen met de ketenpartners de toegang tot het recht voor rechtzoekenden door: de vormgeving van laagdrempelige informatie en advies voor iedereen (bijvoorbeeld met online en fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen), integrale hulpverlening (met meer triage aan de voorkant), vroegtijdige conflictoplossing, adequate rechtsbescherming door dienstverleners van hoge kwaliteit, bij de tijd blijvende vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners (ook na invoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer), een betere aansluiting tussen de dienstverlening in de nulde, eerste en tweede lijn, het voorkomen van onnodige procedures in het bestuursrecht om zo het

³ Kamerstuk 31 753, nr. 155.

⁴ Kamerstuk 31 753, nr. 239.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

vertrouwen tussen overheid en burger te versterken en de inning van de eigen bijdrage door de overheid.⁶

In afstemming met de bij de stelselvernieuwing betrokken partijen heb ik besloten om op de volgende onderdelen een andere koers te varen dan voorzien in de contourenbrief.

Rechtshulppakketten

Bij het opstellen van de contourenbrief werd ervan uitgegaan dat het inkopen van rechtshulppakketten zou leiden tot efficiencywinst en daarmee een kostenbesparing. Hierdoor zou budgettaire ruimte ontstaan om de vergoedingen voor advocaten en mediators te kunnen verhogen. In (aanloop naar) het Coalitieakkoord 2021–2025 is echter een structureel bedrag van € 154 miljoen vrijgemaakt om de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners te verbeteren. Er bestaan thans meer inhoudelijke redenen om af te zien van grootschalige inkoop. Een inkoopprocedure – bijvoorbeeld door middel van een aanbesteding – betekent een ingrijpende wijziging van de manier waarop rechtsbijstand in Nederland wordt georganiseerd en gefinancierd. Het vormgeven en uitvoeren van een dergelijke nieuwe inkooptaak is complex, tijdrovend en zal een grote belasting vormen voor de Raad. Verder is niet goed aan te tonen dat het grootschalig inkopen van rechtsbijstand bijdraagt aan de beoogde kwaliteitsverbetering in het gehele stelsel. Bovendien is het de verwachting dat er voor sommige rechtsgebieden (onder andere echtscheidingen, strafrecht en asiel) niet voldoende aanbod van nieuwe toetreders zal zijn. Ten slotte is er in de afgelopen jaren vanuit uw Kamer, de wetenschap en de uitvoeringspraktijk veel kritiek geuit op het voornemen van grootschalige inkoop van rechtshulppakketten. Dit maakt dat nu geconstateerd moet worden dat het draagvlak ontbreekt, terwijl dit wel van groot belang is om een dergelijke complexe operatie in gezamenlijkheid tot een goed einde te brengen.

Gelet hierop en gehoord hebbende alle partijen, heb ik besloten om af te zien van het voornemen om rechtshulppakketten grootschalig in te kopen. Voor wat betreft de voortzetting van de ontwikkeling van de rechtshulppakketten op de inhoud zal ik eind dit jaar op basis van een tussenstand van een tweetal trajecten die lopen, te weten het experiment met rechtshulppakketten voor echtscheidingen en de ontwikkeling van de rechtshulppakketten asiel, een definitief besluit nemen. Voor een inhoudelijke toelichting hierbij verwijs ik u naar de voortgangsinformatie die hieronder in paragraaf 4 over de versterking van de tweede lijn is opgenomen.

Eigen bijdrage

In de contourenbrief is een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage aangekondigd, met het uitgangspunt om de hoogte daarvan meer afhankelijk te maken van de kosten voor rechtsbijstand en daarbij een nieuwe verdeling in de inkomenscategorieën te maken. Doel daarvan was om (onnodig) doorprocederen te voorkomen.

⁶ Inning van de eigen bijdrage zal in het vernieuwde stelsel gebeuren door de Raad. Daarbij zal het inningsrisico niet meer bij de advocaat of mediator liggen. Zij ontvangen in het vernieuwde stelsel van de Raad het volledige bedrag van de forfaitaire vergoeding. De Raad int de eigen bijdrage rechtstreeks bij de rechtzoekende, met daar waar nodig de toepassing van een hardheidsclausule en de mogelijkheid voor het afspreken van een betalingsregeling.

Ik heb besloten om de huidige systematiek voor de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage (te weten een vast bedrag waarvan de hoogte samenhangt met de inkomenscategorie van de rechtzoekende), en daarbij de huidige verdeling in inkomensgroepen met de huidige inkomensgrenzen te handhaven.

Belangrijk argument om de huidige systematiek te behouden is dat het de vraag is of de beoogde systematiek, zoals opgenomen in de contourenbrief, zal bijdragen aan een betere afweging bij de keuze voor een bepaalde vorm van rechtshulp door de rechtzoekende: in hoeverre kan een rechtzoekende die afweging echt maken en heeft de rechtzoekende wel een keuze? Verder brengt de in de contourenbrief opgenomen systematiek voor de rechtzoekende onzekerheid met zich mee omdat op voorhand niet altijd duidelijk zal zijn in welke mate rechtsbijstand nodig is. In die gevallen is voor de rechtzoekende onzeker wat de hoogte van de eigen bijdrage zal zijn. Ook zou het betekenen dat mensen die complexe juridische problematiek hebben meer moeten betalen, terwijl dat ook buiten hun schuld kan liggen (denk bijvoorbeeld aan een complexe echtscheiding).

De in de contourenbrief genoemde nieuwe systematiek vormde tevens aanleiding om de verdeling van de inkomensgroepen voor de eigen bijdrage tegen het licht te houden. Deze indeling is historisch zo gegroeid en is niet op logische inkomensgrenzen gebaseerd. Daarbij moet worden aangetekend dat de huidige indeling in de praktijk niet tot problemen leidt. Voor het handhaven van de huidige verdeling in inkomensgroepen en -grenzen, is het belangrijkste argument dat een verschuiving zou betekenen dat een rechtzoekende in een hogere inkomenscategorie komt te vallen en daardoor toch een hogere eigen bijdrage, ten opzichte van de huidige situatie, zou moeten betalen.

Ik acht dit vanwege een drempelverhogend effect voor rechtzoekenden niet wenselijk. Daarom zal in het vernieuwde stelsel de huidige systematiek voor de bepaling van de hoogte van de eigen bijdrage en de huidige verdeling van de inkomensgroepen behouden blijven. Ik benadruk dat een verhoging van de eigen bijdrage hierbij niet is voorzien. De aanbevelingen van de commissie-Wolfsen ten aanzien van de inning van de eigen bijdrage door de overheid, een ruimere toepassing van de hardheidsclausule en de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) als voorliggende voorziening van de bijstandswet worden wél verder uitgewerkt.⁷

In het Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid⁸ wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de eigen bijdrage voor sommige mensen een belemmering vormt om gebruik te maken van rechtsbijstand. Zoals toegezegd aan het lid Van Nispen in het wetgevingsoverleg «Slotwet en Jaarverslag» van 22 juni jongstleden (Kamerstuk 36 100 VI, nr. 17) ga ik hier nader op in. In het vernieuwde stelsel zal de Raad de eigen bijdrage innen, waar de aanbieders van rechtshulp dat nu nog zelf doen. Dit maakt het mogelijk om voor mensen die moeite hebben de eigen bijdrage te betalen, betalingsregelingen te treffen. Daarbij wordt ook onderzocht of de hardheidsclausule ruimhartiger kan worden vormgegeven, zodat mensen die de eigen bijdrage echt niet kunnen betalen, toch een beroep kunnen doen op de rechtshulp die zij nodig hebben.

⁷ Dit wil zeggen dat in eerste instantie een beroep op de mogelijkheden voor betalingsregelingen of de hardheidsclausule uit de (aangepaste) Wrb wordt gedaan als mensen niet kunnen betalen, en niet zoals nu direct op de bijzondere bijstand.

⁸ Kamerstuk 31 600 IV, nr. 2.

Het programma heeft op basis van de huidige planning een looptijd tot 1 januari 2025. Inmiddels is het programma drie jaar aan de gang en op stoom, wat onder andere blijkt uit het dertigtal pilots en experimenten die lopen. Tegelijkertijd zijn (vertragingen als gevolg van) de coronamaatregelen van invloed geweest op het programma en de huidige planning. Dit, samen met de hoeveelheid werk die nog verzet moet worden (waaronder zowel de implementatie en borging van de pilots als de beleidsontwikkeling ten behoeve van het wetsvoorstel), maakt dat de datum van 1 januari 2025 niet meer realistisch is. Ik heb daarom besloten om de looptijd van het programma met één jaar, tot 1 januari 2026, te verlengen en het wetsvoorstel niet eind 2022 maar aan het einde van de looptijd van het programma in consultatie te brengen.

2. Voortgang versterking en verbreding eerste lijn

Een stelsel met een laagdrempelige toegang tot het recht en advies voor iedereen in Nederland is één van de elementen van de vernieuwing. Geschillen worden in een zo vroeg mogelijk stadium opgelost waardoor het escaleren van conflicten kan worden voorkomen. Problemen kunnen worden opgelost als ze terecht komen bij de hulpverleners die daar de nodige kennis en ervaring voor hebben. Om dit te realiseren, moet de toegang tot informatie, advies en hulp écht vindbaar en van goede kwaliteit zijn. In een traject onder leiding van de Argumentenfabriek wordt, met de bij het stelsel betrokken partijen, uitgewerkt aan welke eisen de toegang tot het stelsel zou moeten voldoen om de toegang voor mensen daadwerkelijk te kunnen realiseren, welke dienstverlening daarbij past en wat dat vraagt van onder andere de werkhouding van professionals. Daarbij worden uitdrukkelijk ook de ervaringen van professionals werkzaam in de praktijk én van rechtzoekenden betrokken. Over de uitkomsten bericht ik u in mijn volgende voortgangsrapportage. Aan de hand van de vier operationele doelstellingen van de versterking van de eerste lijn schets ik hieronder de stand van zaken. Voordat ik dat doe geef ik eerst een toelichting op enkele ontwikkelingen bij het Loket.

Ontwikkelingen bij het Juridisch Loket

Ik begin graag met het aankondigen van wat ik zie als een positieve stap richting meer laagdrempelige toegang tot het recht. In verband met de sluiting van de balies vanwege corona is het beltarief van het Loket tijdelijk verlaagd naar 10 cent per minuut. Dit verlaagde tarief geldt in ieder geval tot het einde van dit jaar. Vanaf 1 januari 2023 zullen rechtzoekenden niet langer hoeven te betalen om te bellen met het Loket. Het betaalde 0900 nummer zal per die datum omgezet worden naar een gratis 0800 nummer. Ik neem deze maatregel, mede op basis van de door uw Kamer aangenomen motie van de leden Van Nispen en Azarkan⁹, omdat een betaalde telefoonlijn een drempel kan zijn voor mensen om hulp te krijgen en daarmee een drempel voor de toegang tot het recht. Bijvoorbeeld voor de groep kwetsbare rechtzoekenden die onder bewind staan en geen 0900 nummers kunnen bereiken. Vanaf het ingaan van het gratis telefoonnummer zullen de effecten worden gemonitord en worden meegenomen in de bredere kanalenstrategie van het Loket. In de zomer van 2023 zal het Loket in ieder geval gevraagd worden naar de ervaringen met het gratis telefoonnummer en wordt een besluit genomen over hoe het nultarief kan worden gehandhaafd. Het afschaffen van het beltarief zal minimaal € 2 miljoen per jaar gaan kosten vermeerderd met aanloop- en communicatiekosten. Momenteel onderzoekt het Loket de precieze

⁹ Kamerstuk 31 753, nr. 254.

financiële effecten. De kosten van afschaffing van het beltarief voor 2023 worden via het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand gedekt.

Zoals u weet, heeft de stelselvernieuwing ambitieuze doelstellingen ten aanzien van de nulde en eerste lijn en de rol van het Loket daarin. Doelstellingen waarvan ik, en met mij vele gesprekspartners, overtuigd ben dat ze hard nodig zijn om de toegang tot informatie, advies en hulp voor mensen die onder de Wrb vallen te verbeteren. Daarnaast streven we naar laagdrempelige informatie voor alle 17 miljoen Nederlanders. Wat we willen bereiken vraagt een doorontwikkeling van het Loket de komende jaren. Onder andere voor een betere toegankelijkheid door meer fysieke openstelling van de vestigingen en het in gebruik nemen van het gratis telefoonnummer en door het verbeteren van de dienstverlening door het versterken van samenwerkingsverbanden met relevante partners op lokaal niveau. De dienstverlening aan rechtzoekenden gaat ondertussen onverminderd door.

Het Loket heeft de afgelopen jaren veel meegemaakt. Al iets langer geleden, in 2015, zijn de openingstijden van de balies beperkt in het kader van bezuinigingen. Rechtzoekenden worden sindsdien, naast de balies en spreekuren, veelal telefonisch of via mail geholpen. Meer recent zijn de coronamaatregelen van grote invloed geweest op de dienstverlening. In de vorige voortgangsrapportage noemde ik ook de diverse bestuurswisselingen die van invloed waren op het tempo waarin doorontwikkeling mogelijk was. Daarnaast ervaart ook het Loket de gevolgen van de krappe arbeidsmarkt. Dit alles betekent dat de organisatie de komende tijd voor een grote ontwikkelopgave staat om, richting het vernieuwde stelsel, uit te groeien tot een robuuste en toekomstgerichte organisatie. Ik blijf hier continu met het Loket over in gesprek en zal de ontwikkeling waar mogelijk faciliteren.

1. Informatie en advies is beter toegankelijk voor iedereen

De website van het Loket is een belangrijke bron van informatie rond (juridische) problemen. Rechtzoekenden vinden op een laagdrempelige en toegankelijke manier informatie over relevante juridische onderwerpen en actualiteiten. De webredacteuren van het Loket, verlenen naast hun werk aan de website allemaal zelf juridisch advies en hulp aan rechtzoekenden en zijn dan ook bij uitstek op de hoogte van wat er speelt bij rechtzoekenden.

Veel aandacht gaat daarbij uit naar het voor iedereen toegankelijk maken en houden van de juridische informatie op de website. Daarvoor werkt het Loket samen met specialisten uit onder meer de advocatuur.

Daarnaast konden rechtzoekenden al terecht bij de online chatbot JuLo voor eerste vragen over scheiden, ontslag, huur, opzegging en oplevering van de woning. Ook kan iemand er eenvoudig controleren hoe hoog de eigen bijdrage voor een toevoeging zou zijn. Sinds kort beantwoordt JuLo ook vragen over betalingsregelingen en incassokosten en worden op dit moment de onderwerpen «koop ongedaan maken» en «ontslag» gerealiseerd. Zo wordt JuLo steeds verder uitgebreid met onderwerpen waar de meeste vraag naar is.

De sluiting van de fysieke loketten in verband met de coronamaatregelen heeft een verschuiving betekend in de manier waarop mensen het Loket benaderen. Daar zie ik nog steeds effecten van: het aantal vragen dat wordt gesteld via mail is enorm gestegen en de duur van de telefooncontacten is opgelopen, omdat ingewikkelde juridische vragen en problemen aan de telefoon worden opgelost. Voor het Loket betekent dit, na de

heropening van de fysieke dienstverlening, zoeken naar een nieuwe balans tussen de verschillende communicatiekanalen.

Sinds kort experimenteert het Loket met een andere manier om contact tussen rechtzoekende en medewerker gemakkelijk en laagdrempelig te maken. De pilot videobellen is eind vorig jaar gestart en levert deze zomer de resultaten op. De eerste ervaringen zijn positief: de mogelijkheid om met een medewerker van het Loket te videobellen in plaats van naar een fysieke afspraak te moeten gaan, wordt door rechtzoekenden als positief ervaren en beoordeeld met een 8. Op basis van de resultaten wordt bijvoorbeeld ook gekeken of deze manier van communiceren beter werkt voor bepaalde rechtsgebieden dan voor andere.

Naar aanleiding van de oorlog op de drempel van de EU hebben het Loket, Vluchtelingenwerk, de NOvA, sociaal raadslieden en de Raad, een multidisciplinair signaleringsoverleg opgezet om de specifieke vragen van Oekraïners op de vlucht zo goed en snel mogelijk te kunnen signaleren. De snelle opstart van dit signaleringsoverleg was mogelijk door de ervaringen die de deelnemende organisaties samen reeds hebben opgedaan in de pilot «Samenwerken in de eerstelijns».

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

Een brede, integrale diagnose is een belangrijk onderdeel van de stelselvernieuwing. Op basis van die diagnose wordt onderliggende problematiek gesignaleerd, kunnen mensen worden geadviseerd over wat de beste aanpak voor hun probleem is en zo nodig warm worden doorverwezen. Als hulpmiddel bij deze diagnose wordt een diagnose-instrument ontwikkeld. Deze digitale tool moet uiteindelijk geschikt zijn voor professionele hulpverleners. De tool moet een warme overdracht tussen de betrokken professionals mogelijk maken en het advies moet onder andere kunnen zien op het best passende rechtshulppakket. Dat alles betekent dat het diagnose-instrument naadloos moet passen binnen de infrastructuur van het vernieuwde stelsel en dat het moet aansluiten op de ICT-systemen van in ieder geval het Loket en de Raad. Op dit moment ontwikkelt het Loket eerst een werkend prototype. Zo leren we al wat er in de praktijk goed werkt vanuit het gebruikersperspectief. Voor het prototype maken we onder andere gebruik van alle inhoud die reeds beschikbaar is door de ontwikkeling van JuLo. Op basis van de lessen van dit prototype en de nadere uitwerking van het toekomstige stelsel kunnen we daarna effectiever aan de slag met de ontwikkeling van de uiteindelijke tool. Het prototype wordt na de zomer opgeleverd.

Tijdens corona is naast de verlaging van het beltarief ook de korting op de eigen bijdrage door middel van de zogeheten regeling Diagnose- en Triage opgeschort. Ik heb het besluit tot herinvoering van het diagnosedocument, waarbij een rechtzoekende eerst naar het Loket moet gaan voor een diagnosedocument om korting op de eigen bijdrage te krijgen voor de kosten van een advocaat, uitgesteld. Vanwege de relatie van dit oude instrument met de overige onderdelen van de stelselvernieuwing, zoals de hierboven beschreven ontwikkeling van het diagnose-instrument, wil ik eerst op de inhoud verder het gesprek voeren met de betrokken partijen, te weten de Raad, de NOvA en het Loket.

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

In het nieuwe stelsel is het de bedoeling dat meer problemen vroegtijdig worden opgelost, voordat ze escaleren. In verschillende pilots wordt onderzocht hoe we door verbetering van samenwerking tussen professionals, zowel binnen het juridische domein als met andere domeinen, problemen zo snel en duurzaam mogelijk op kunnen lossen. Een voorbeeld hiervan is de pilot van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Loket waarbij het lukt om door tijdige samenwerking problemen te voorkomen. U leest meer over deze pilot in de volgende paragraaf.

Daarnaast start het Loket binnenkort een pilot waarin specifiek gekeken wordt wat Loketmedewerkers kunnen doen om op verschillende rechtsgebieden een probleem eerder op te lossen.

Deze pilot start met een analysefase op basis waarvan de te toetsen werkwijze wordt ontwikkeld. Vervolgens wordt in de praktijk beproefd welke extra handelingen, die nu soms incidenteel maar niet structureel deel uitmaken van het werk van Loketmedewerkers, ertoe kunnen leiden dat een probleem eerder wordt opgelost. Dat gaat dan bijvoorbeeld om het schrijven van een brief of contact opnemen met de wederpartij.

Ook ben ik in gesprek met de MfN over de mogelijke rol van mediators bij het vroegtijdig oplossen van problemen en conflicten. Dit past in mijn ambitie om de inzet van mediation ten behoeve van een duurzame oplossing te bevorderen.

Naast het sneller oplossen van problemen, hecht ik er ook waarde aan dat problemen die structureel voorkomen, worden gesignaleerd en gebundeld. Het Loket signaleert op dit moment onder meer problemen op het gebied van het consumentenrecht (civiel recht). Signaleringen op dat specifieke gebied worden structureel aangedragen bij de Autoriteit Consument en Markt. Daarnaast worden op andere rechtsgebieden signaleringen gedaan, die, als dat nodig is, bij de betrokken instanties worden aangedragen. Naast de signaleringen op landelijk niveau, signaleert het Loket ook op lokaal niveau knelpunten en zet die om naar gerichte acties. Te denken valt daarbij aan een veel gemeld probleem met een plaatselijke woningcorporatie. Deze worden gebundeld en er kunnen dan collectief afspraken worden gemaakt met bijvoorbeeld de advocatuur om kwesties gezamenlijk aan te pakken. Het doorontwikkelen en verder professionaliseren van deze signaleringsrol is één van de belangrijke opgaves die het Loket de komende maanden zal oppakken.

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

Idealiter is fysieke, laagdrempelige hulp aanwezig in de buurt, op een toegankelijke en laagdrempelige locatie. In elke gemeente is deze (rechts)hulp anders georganiseerd en afhankelijk van bijvoorbeeld de aanwezigheid van het Loket, sociaal raadslieden en/of andere organisaties. Daarom is het van belang om het juridisch domein en het sociaal domein op lokaal niveau aan elkaar te verbinden. Dat wordt in de praktijk uitgewerkt in een aantal pilots. Ik ga hieronder eerst in op de pilots die lopen onder het programma van Divosa en op het programma Robuuste Rechtsbescherming. Daarna sta ik stil bij het Huis van het Recht in Heerlen en de ontwikkelingen op dit terrein bij het Loket.

In de negen pilots die sinds najaar 2021 lopen onder het project Rechtshulp en Sociaal Domein van Divosa worden best practices ontwikkeld die zien op die samenwerking tussen sociaal en juridisch domein. Het volledige overzicht met de stand van zaken per pilot is te vinden in het pilotoverzicht in de bijlage. De pilots bevinden zich in verschillende fase van uitvoering, sommige pilots borduren voort op eerdere ervaringen, andere pilots zijn pas net in de operationele fase aangekomen. De pilots worden gedurende de hele looptijd met ondersteuning van een landelijk onderzoeksbureau geëvalueerd en na afloop van de pilots, eind 2022, zal een eindrapport worden opgeleverd met gevalideerde resultaten. Daarnaast wordt in een aantal bijeenkomsten en leerkringen met deelnemers uit het sociaal en juridisch domein thematisch gezocht naar werkende elementen voor meer burgergerichte dienstverlening en samenwerking.

Uit de meest recente tussenrapportage tekenen zich al enkele voorlopige inzichten af. Zo lijkt de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein in diverse pilots goed uit te pakken; inwoners worden beter doorverwezen en komen daardoor sneller op de juiste plek terecht voor de hulp die zij nodig hebben, er is meer oog voor maatwerk en de menselijke maat en inwoners voelen zich beter gehoord en gezien door de hulpverleners. Ik kijk reikhalzend uit naar de uiteindelijke resultaten van deze pilots en de best practices over hoe op lokaal niveau de samenwerking kan worden vormgegeven. Ik zal in mijn volgende voortgangsrapportage hier weer op terugkomen.

Op lokaal niveau zijn er al mogelijkheden om de rechtsbescherming te verbeteren. In het verlengde van de kinderopvangtoeslagaffaire zijn structurele middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten voor het verbeteren van de dienstverlening op lokaal niveau. In samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bepaald dat een deel van die middelen is bestemd voor het lokaal versterken van toegang tot het recht, bijvoorbeeld door het stimuleren van samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Dit sluit aan op het project Rechtshulp en Sociaal Domein van Divosa en op diverse pilots zoals de pilot «Sociaal juridische dienstverlening, hulp om de hoek». Op deze manier kunnen inwoners beter en makkelijker toegang krijgen tot juridische en sociale hulp. Deze maand start het programma Robuuste Rechtsbescherming onder leiding van Divosa en Sociaal Werk Nederland (SWN), in nauwe afstemming met de VNG en mijn departement. Dit programma loopt tot en met 2023 en stimuleert dat gemeenten (lokaal) invulling geven aan rechtsbescherming. Het programma ondersteunt bij het oprichten van een netwerk daartoe. Op die manier kan goed aangesloten worden bij de lokale structuren én de lokale behoeften. Om dit te faciliteren zal vanuit het programma Robuuste Rechtsbescherming onder andere een handreiking en een dienstverleningsconcept worden opgesteld. Ook kunnen gemeenten gebruik maken van de expert-ondersteuning om zo dit onderwerp een vaste plek te geven in de dienstverlening aan inwoners. Naar verwachting kunnen de best practices die worden ontwikkeld binnen het project Rechtshulp en Sociaal Domein van Divosa via het programma Robuuste Rechtsbescherming – stapsgewijs – breed worden geïmplementeerd in alle gemeenten. Hiermee kan de (toegang tot) rechtshulp op lokaal niveau een forse impuls worden gegeven.

Aanvullend hierop hecht ik eraan het belang te onderstrepen van de organisatie en coördinatie van deze toekomstige versterkte fysieke eerste lijn. Want hoewel de accenten, zoals hierboven beschreven, lokaal kunnen variëren al naar gelang de lokale structuren en behoeften, is het van essentieel belang dat er sprake is van een landelijk dekkend stelsel van basisvoorzieningen waarop iedere inwoner aanspraak kan maken. Hierin

voorzie ik een belangrijke coördinerende taak voor het Loket. Over de vraag hoe deze taak in het vernieuwde stelsel goed invulling krijgt, spreek ik de komende tijd intensief met het Loket en de betrokken partners uit de eerste en tweede lijn. Mijn departement is, zoals aan het begin van dit hoofdstuk uitgebreider beschreven, momenteel onder leiding van de Argumentenfabriek al bezig met het Loket, Divosa en de andere partners binnen het stelsel om de basisvoorzieningen en de kwaliteitseisen die hieraan gesteld moeten worden in kaart te brengen.

De pilot Huis van het Recht in Heerlen, naar idee van de heer Van Nispen van de SP, is gestart in januari 2020 en loopt tot deze zomer. In maart van dit jaar stuurde ik uw Kamer mijn reactie op de initiatiefnota van de heer Van Nispen over het Huis van het Recht¹⁰ en op 20 juni jongstleden (Kamerstuk 35 974, nr. 10) mocht ik samen met de heer Van Nispen hierover in debat in uw Kamer. Zoals aangegeven in mijn brief en tijdens het debat, onderschrijf ik de oproep voor meer en betere samenwerking tussen verschillende professionals op vindbare, herkenbare en toegankelijke locaties om daarmee problemen van rechtzoekenden sneller en effectiever op te lossen. Mijn indruk uit het debat is dat wij dat doel delen en daar ben ik blij om. Ik neem de uitkomsten van de pilot in Heerlen, de ideeën in de initiatiefnota en het door uw Kamer tijdens het debat gewisselde mee bij de uitwerking van de fysieke toegang tot de eerste lijn van het stelsel.

Ook het Loket onderzoekt hoe ze zijn fysieke dienstverlening dichterbij mensen kan organiseren en is, naast eigen projecten, actief deelnemer aan veel van de hiervoor en in de bijlage genoemde pilots. Zo worden Loketmedewerkers gestimuleerd om op lokaal niveau, vanuit de eigen vestiging, proactief de contacten met relevante samenwerkingspartners op te zoeken en te versterken. Dit vraagt goede begeleiding en op sommige punten een omslag in de manier van werken. De komende tijd wordt gekeken of en hoe dit werkt en wat er voor nodig is om het structureel onderdeel van de organisatiecultuur te maken. Daarnaast wordt er vanuit de vestiging in Middelburg gekeken hoe effectieve aanwezigheid in de regio eruit zou kunnen zien, specifiek voor die locatie. Daarbij wordt goed gekeken naar de doelgroep ter plaatse, de bereikbaarheid en de sociale kaart van de regio. De methode van ontwikkeling van dat model en de daarbij gezette stappen kunnen daarna ook worden gebruikt voor vergelijkbare vraagstukken rond laagdrempelige fysieke toegang in andere gebieden in Nederland.

3. Voortgang Burgergerichte overheid

Het deelprogramma Burgergerichte overheid richt zich op het voorkomen van onnodige procedures met en zonder rechtsbijstand tussen burger en overheid in het bestuursrecht. Dit leidt naar verwachting tot meer laagdrempelige oplossingen voor burgers en meer vertrouwen tussen burger en overheid.

De kernactiviteiten van Burgergerichte overheid zijn het ondersteunen en stimuleren van uitvoeringsorganisaties en gemeenten bij het burgergericht werken. Deze kunnen gericht zijn op één bestuursorgaan, maar ook een breder onderwerp betreffen, zoals het procedeedrag van de overheid. De ondersteuning vertaalt zich in concrete activiteiten op het terrein van burgergerichte (toepassing van) wet- en regelgeving en burgergerichte dienstverlening, die ik onderstaand toelicht.

¹⁰ Kamerstuk 35 974, nr. 3.

Wel wil ik twee kanttekeningen maken. Burgergerichte overheid ondersteunt uitvoeringsorganisaties en gemeenten die niet onder mijn sturing en verantwoordelijkheid vallen. Dit betekent dat ik geen doorzettingsmacht heb en de bestuursorganen en departementen zelf verantwoordelijk zijn voor hun dienstverlening en wet- en regelgeving. Wel zal Burgergerichte overheid haar diensten ter ondersteuning en stimulering aanbieden. Ook zal ik signalen die ik ontvang over onnodige procedures of knellende wet- en regelgeving in het bestuursrecht aankaarten bij de verantwoordelijke departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeenten.

Daarnaast wil ik opmerken dat Burgergerichte overheid dit niet alleen doet.

Er zijn verschillende initiatieven bij departementen, uitvoeringsorganisaties en gemeenten die zich richten op het centraal stellen van het probleem van de burger en het toepassen van maatwerk en de menselijke maat. Het is een thema dat urgenter is dan ooit en waar ik mij, vanuit de invalshoek van het voorkomen van onnodige procedures in het bestuursrecht en het zo vroeg mogelijk oplossen van problemen, graag voor inzet en waarbij ik aansluit bij de initiatieven van Werk aan Uitvoering (WaU), het project Maatwerk in de Awb, het Programma Maatwerk Multiprobleemhuishoudens (PMM) en Passend Contact met de Overheid (PCMO, van het Ministerie van BZK) om zo veranderingen te helpen stimuleren, versnellen en faciliteren.

Project procedeergedrag overheid

Zoals ik in de vorige voortgangsrapportage aankondigde, is Burgergerichte overheid gestart met een project specifiek gericht op het procedeergedrag van de overheid, vanuit de gedachte dat meer burgergericht procedeergedrag bijdraagt aan minder onnodige procedures in het bestuursrecht. Centraal staat het probleem dat bestuursorganen zoals gemeenten en uitvoeringsorganisaties er nog niet altijd in slagen om onnodige procedures binnen het bestuursrecht te voorkomen. En daar waar een procedure onvermijdelijk is, handelen zij, in hun rollen als beslisser, verweerder, en eiser niet altijd burgergericht en de-escalerend. Dit is belastend voor de burger, de professional en het rechtssysteem. Bovendien kan het een negatieve invloed hebben op het vertrouwen van de burger in de overheid.

Binnen het deelprogramma wordt dit vraagstuk projectmatig en opgabe-gericht opgepakt. Om meer inzicht te krijgen in achterliggende problematiek en oorzaken en zo aangrijpingspunten te vinden voor succesvolle interventies, consulteert het deelprogramma momenteel circa negentig stakeholders die vanuit verschillende invalshoeken inzicht geven in hun visie, kennis en ervaring ten aanzien van procedeergedrag van de overheid. Er wordt onder andere gesproken met burgers, juridische bijstandsverleners, uitvoeringsorganisaties, gemeenten, wetenschappers en beleidsmakers. Wanneer de consultatie is afgerond worden de resultaten gebundeld in een bloemlezing. Die wordt deze zomer samengesteld, waarna in het najaar een probleem- en oorzakenanalyse wordt gemaakt op basis van die bloemlezing. Deze analyse vormt op haar beurt weer de basis voor een interventiestrategie en een actieprogramma. Wie daarbij de beste papieren in handen heeft om bepaalde oorzaken aan te pakken, valt nu nog niet te zeggen. Wel is duidelijk dat de oplossingsrichtingen een gezamenlijke inspanning zullen vragen van uiteenlopende organisaties vanuit verschillende invalshoeken.

Parallel aan de bloemlezing wordt een overzicht gemaakt van bestaand onderzoek naar procedeergedrag van de overheid.

Verder is het WODC inmiddels het in de vorige voortgangsrapportage aangekondigde onderzoek naar hoger beroepen gestart, waarmee ik meer zicht wil krijgen op procedeergedrag van de overheid in zaken tussen burgers en bestuursorganen waarbij het bestuursorgaan in hoger beroep is gegaan. Daarnaast beoogt het onderzoek inzicht te geven in de door de overheid geboden begeleiding van de burger in deze zaken. Ik hoop hiermee aangrijpingspunten te vinden om procedures en procedeergedrag voor de burger te verbeteren. Het WODC verwacht het onderzoek in het voorjaar van 2023 te kunnen afronden.

Deze zomer start ik met een evaluatie van de eerste effecten van de wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht. De uitkomsten van deze evaluatie deel ik in de volgende voortgangsrapportage met uw Kamer.

Daarnaast heeft de Hoge Raad op 27 mei jongstleden een uitspraak gedaan over de uitzondering van de verhoging van de proceskostenvergoeding voor procedures die betrekking hebben op de waardebepaling of -vaststelling onroerende zaken (Wet onroerende zakenbelasting) en de bpm-beschikking (Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992). De Hoge Raad oordeelt dat deze uitzondering in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet en daarom buiten toepassing moet blijven. Dit betekent dat het puntenonderscheid vervalt en dat voor alle procedures in beroep en hoger beroep dezelfde verhoogde proceskostenvergoeding geldt. Deze uitspraak betrek ik, naast de evaluatie, bij eventuele vervolgstappen ten aanzien van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Voortgang pilots en andere activiteiten

Burgergericht-bestuursrecht dialogen

Inmiddels kan ik u melden dat uit de tot nu toe gehouden burgergericht-bestuursrecht dialogen (voorheen: wet en regelgeving dialogen) naast knelpunten in wet- en regelgeving, ook de volgende elementen naar voren komen die invloed hebben op de mate waarin bestuursorganen in staat zijn om burgergericht te werken:

- De manier van sturen: in hoeverre ervaren professionals ruimte en steun bij het maken van besluiten en het toepassen van maatwerk en menselijke maat?
- Een heldere visie op burgergericht werken: is deze aanwezig en geeft deze voldoende richting voor de professionals?
- Direct contact tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, zoals vakafdelingen, het primaire proces en juridische afdelingen.
- Een meer horizontale organisatiestructuur.
- Zicht op de achterliggende oorzaken voor het indienen van klachten en bezwaren.
- Politiek en bestuurlijk draagvlak voor burgergericht werken.

De mate waarin het bestuursorgaan ervaart dat deze elementen aan- of juist afwezig zijn, wordt teruggegeven aan de betreffende organisatie (in de vorm van een «organisatieselfie»). Naar behoefte faciliteer ik in het verder oppakken van de ervaren belemmeringen. De komende tijd blijft het programma dialogen voeren met verschillende bestuursorganen. Op korte termijn staan dialogen met het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie en het Loket gepland.

In samenwerking met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) wordt een juridisch dashboard ontwikkeld, waarmee vanuit de uitvoeringspraktijk signalen over knelpunten en trends in wet- en regelgeving sneller aan het licht kunnen komen en meer inzicht ontstaat in aard, frequentie en impact van die knelpunten voor de burger. Deze worden vervolgens op managementniveau geagendeerd. Ook andere uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), hebben inmiddels interesse getoond om een dergelijk dashboard te ontwikkelen.

Pilot Versterking samenwerking Loket en UWV

De pilot Versterking samenwerking Loket en UWV is dit voorjaar succesvol afgerond. In 72 zaken hebben de juristen van het Loket en het UWV contact gehad, waarbij 49 zaken geheel of gedeeltelijk informeel zijn opgelost. In deze zaken is gezocht naar een oplossing waarbij de klant bijvoorbeeld alsnog een positief besluit ontving of waarbij nader onderzoek en uitleg heeft geleid tot berusting. In deze gevallen is een bezwaarprocedure voorkomen door bijvoorbeeld informele geschilbeslechting of een nadere toelichting. Het probleem van de burger is hierdoor vroegtijdig opgelost en bezwaren zijn voorkomen. Daarnaast is de kennis en het lerend vermogen bij het Loket en UWV vergroot én is het Loket door de korte lijnen beter in staat om aan het UWV gesignaleerde verbeterpunten in beleid en uitvoering aan te dragen. Beide organisaties hebben de intentie uitgesproken om de nieuwe werkwijze te borgen en verder te professionaliseren. De beslissing daartoe moet nog door de besturen worden bekrachtigd. Daarnaast wordt toenadering gezocht tot andere partijen, zoals IND en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) door het Loket en FNV door het UWV, om te bezien of een soortgelijke samenwerking ook kan worden aangegaan met andere organisaties.

Pilot Digitaal bezwaarplatform

De pilot Digitaal bezwaarplatform is dit voorjaar succesvol afgerond met de oplevering van het proof of concept (een onderzoek naar de haalbaarheid van een digitaal platform voor ondersteuning van de bezwaarschriftprocedure vanuit burgerperspectief) en een advies over de bouw van een basisversie van het platform, in eerste instantie rond bijstandsuitkeringen bij gemeenten. De betrokken pilotgemeenten zijn enthousiast over de bijdrage die het platform kan hebben in het laagdrempelige contact en de informele probleemoplossing voor burgers die met een besluit van de gemeente geconfronteerd worden waar zij het niet mee eens zijn. Momenteel wordt in samenwerking met het Ministerie van BZK en het interdepartementale programma WaU een volgende stap in het proces voorbereid, te weten het opstellen van een business case die inzicht geeft in de wijze waarop het platform ontwikkeld, geïmplementeerd en gefinancierd kan worden.

Rol aanjager beëindigd

De rol van de aanjager Burgergerichte overheid om voor het deelprogramma zaken in beweging te brengen, is in het huidige stadium waarin het deelprogramma zich bevindt niet meer nodig en is daarom beëindigd. Voor het deelprogramma is nu een periode aangebroken waarin wordt uit- en voortgebouwd op wat er in de basis is neergelegd. Interdepartementale afstemming vindt plaats via de lijn van het interdepartementale programma WaU.

Werk sessie Burgergericht bestuursrecht

Om geïnteresseerde stakeholders bij te praten over bovengenoemde initiatieven en ruimte te geven aan aanvullende ideeën, organiseerde Burgergerichte overheid op 10 maart 2022 voor circa honderd geïnteresseerden afkomstig uit onder meer uitvoering, beleid, wetenschap en juridische bijstand een online werksessie Burgergericht bestuursrecht. Rode draad in de gesprekken die tijdens de sessie plaatsvonden was onder andere dat burgergericht werken en het toepassen van maatwerk pas goed vorm kan krijgen als er binnen een organisatie op alle niveaus draagvlak voor is en ruimte en capaciteit voor wordt gecreëerd en er ook wordt geïnvesteerd in de training en opleiding van medewerkers. De investeringen aan de voorkant in onder meer capaciteit, betalen zich later terug in minder (onnodige) procedures.

In een vervolgsessie die eind juni plaatsvond, zijn enkele voorgestelde oplossingsrichtingen nader verkend. Over de uitkomsten hiervan bericht ik u nader in de volgende voortgangsrapportage.

Ontwikkeling toevoegingen in het bestuursrecht

Het Kenniscentrum van de Raad monitort de aantallen toevoegingen die zijn afgegeven binnen het bestuursrecht. Burgergerichte overheid bewerkt en duidt deze data. Onderstaand treft u de gegevens aan van de afgelopen vijf jaar. Overall daalt het aantal toevoegingen van bijna 64.000 zaken¹¹ in 2017 naar iets minder dan 48.500 in 2021. De in de tabel weergegeven procentuele verandering (laatste kolom) is de verandering van de afgegeven toevoegingen in 2021 ten opzichte van die in 2017.

Bij dit overzicht plaats ik enkele kanttekeningen. Allereerst zijn de gegevens deels handmatig verkregen, waardoor de cijfers per jaar een licht afwijkend beeld kunnen geven. Verder wordt de categorie Toeslagen pas sinds 2021 apart van de categorie Belastingdienst geregistreerd, waardoor de percentages in de laatste kolom een vertekend beeld geven voor die categorieën. Tot slot past de relativisering dat de oorzaken achter de afname in toevoegingen in het bestuursrecht van veel factoren afhankelijk zijn.

Tabel 1 Data afkomstig van de Raad voor Rechtsbijstand

Onderverdeling naar uitvoeringsorganisatie	Aantal toevoegingen					Verschil 2021 t.o.v. 2017	
	2017	2018	2019	2020	2021	Aantal	%
Belastingdienst	1.638	1.262	1.112	776	590	-1.048	-64,0%
UWV	10.972	9.872	9.872	9.535	9.229	-1.743	-15,9%
SVB	2.057	1.564	1.342	1.204	988	-1.069	-52,0%
IND (regulier vreemdelingenrecht)	18.504	19.619	18.539	16.153	15.132	-3.372	-18,2%
Toeslagen	656	678	373	303	3.694	3.038	463,1%
Subtotaal focusorganisaties	33.827	32.995	31.238	27.971	29.633	-4.194	-12,4%
Gemeenten	23.758	22.854	22.328	20.077	14.407	-9.351	-39,4%
Bestuursrecht overige organisaties	6.195	5.352	4.597	3.975	4.429	-1.766	-28,5%
Totaal	63.780	61.201	58.163	52.023	48.469	-15.311	-24,0%

4. Voortgang verbetering van de kwaliteit in de tweede lijn

Veel problemen van juridische aard kunnen worden opgelost met verbeterde online informatie, advies en laagdrempelige hulp in de eerste lijn. Toch is in veel gevallen bijstand van een gespecialiseerde dienstverlener in de tweede lijn (een advocaat of mediator) nodig om rechtsbe-

¹¹ In de derde voortgangsrapportage (Kamerstuk 31 753, nr. 216) werd een aantal van 61.000 genoemd voor 2017 en 55.000 voor 2019. Dit heeft te maken met een andere analysemethode door de Raad, waardoor met name de aantallen in de categorie «bestuurszaken overige organisaties» afwijken.

scherming te bieden en/of om een juridisch probleem op te lossen. Bijvoorbeeld omdat een probleem te complex is om met eerstelijns hulp op te lossen. Of omdat een gang naar de rechter met vertegenwoordiging door een advocaat verplicht is, zoals in geval van een echtscheiding. Daarnaast heeft een rechtzoekende in bepaalde gevallen recht op rechtsbijstand door een advocaat, bijvoorbeeld wanneer hij wordt verdacht van een strafbaar feit.

Met de stelselvernieuwing wordt ingezet op verbetering van de kwaliteit van de tweedelijns dienstverlening. Rechtzoekenden moeten kunnen rekenen op dienstverleners die beschikken over de benodigde inhoudelijke kennis, communicatievaardigheden en zo nodig procesvaardigheden om rechtsbescherming te bieden en/of het probleem van de rechtzoekende op te lossen. Daarnaast vind ik het van belang dat voor rechtzoekenden inzichtelijk is wat zij kunnen verwachten van een dienstverlener. Ook hecht ik eraan dat dienstverleners in het vernieuwde stelsel een vergoeding krijgen die in verhouding staat tot de geleverde inspanningen, met behoud van het forfaitaire systeem. En dat zij daarbij worden gestimuleerd om juridische geschillen van rechtzoekenden efficiënt en duurzaam op te lossen.

Rechtshulppakketten

Om bovenstaande doelen te realiseren, is het concept van rechtshulppakketten ontwikkeld. Met een rechtshulppakket ontvangen dienstverleners een integrale vergoeding voor de behandeling van het probleem van de rechtzoekende, in plaats van de huidige toevoeging per dienstverlener en per procedure.

Het achterliggende idee van rechtshulppakketten is dan ook dat meerdere dienstverleners binnen een pakket kunnen samenwerken aan de oplossing van een probleem en daarbij verschillende interventies kunnen inzetten. Voor elk rechtshulppakket worden eisen aan de benodigde competenties en deskundigheid gesteld, zodat elke dienstverlener specialistische kennis heeft voor de oplossing van het probleem van de rechtzoekende.

Hoewel ik de meerwaarde zie van bepaalde elementen van rechtshulppakketten, ben ik mij er ook van bewust dat verschillende partijen van begin af aan kritisch zijn over het concept van rechtshulppakketten. Daarom wil ik de komende periode samen met de betrokken partners verkennen in hoeverre rechtshulppakketten daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de rechtsbijstand en het passend houden van de vergoedingen van de dienstverleners. Daarbij wil ik goed bekijken wat werkt in de praktijk, vanuit het perspectief van de rechtzoekende. Ik zal uw Kamer in de volgende voortgangsrapportage informeren of ik de ontwikkeling van rechtshulppakketten in de huidige vorm zal voortzetten of op een andere wijze zal inzetten op verbetering van de kwaliteit en het passend houden van de vergoedingen in het vernieuwde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij zal ik ook inzichtelijk maken wanneer naar de verschillende rechtsgebieden wordt gekeken, zodat voor uw Kamer helder is hoe de planning voor de komende jaren eruitziet.

Nieuwe systematiek in de tweede lijn

Naast de ontwikkeling van rechtshulppakketten is de afgelopen periode door de Raad gewerkt aan een nieuwe systematiek om de hulpvraag van een rechtzoekende te kunnen koppelen aan het passende rechtshulppakket en een gekwalificeerde dienstverlener. Op hoofdlijnen ziet de nieuwe systematiek er als volgt uit. Rechtzoekenden kunnen op basis van de diagnose in de eerste lijn een rechtshulppakket aanvragen bij de Raad.

De Raad biedt de rechtzoekende vervolgens een aantal passende dienstverleners (advocaten en mediators) aan om uit te kiezen. Die dienstverleners zijn ingeschreven in het register dat de Raad beheert en voldoen daarmee aan de kwaliteitseisen die de Raad via inschrijving aan de dienstverleners stelt. Mocht de rechtzoekende al een voorkeursadvocaat of -mediator hebben, dan toetst de Raad of deze voldoet aan de specifieke eisen die aan aanbidding van het desbetreffende rechtshulp-pakket worden gesteld. De Raad beoordeelt vervolgens de aanvraag om rechtsbijstand, neemt het besluit over het rechtshulppakket en de dienstverlener en legt een eventuele eigen bijdrage op. De nieuwe systematiek wordt onder andere toegepast binnen het experiment echtscheiding (zie hieronder) en de eerder genoemde herstelregelingen kinderopvangtoeslag. Op basis van de ervaringen in de praktijk zal de Raad de uitvoering van de systematiek voortdurend verbeteren.

Daarnaast monitort het Kenniscentrum bij de Raad de kwaliteit van de rechtsbijstand door de ontwikkeling van kwaliteitscriteria en de inzet van kwaliteitsinstrumenten voor monitoring en evaluatie. Verder onderzoekt de Raad de inzet van instrumenten als collegiale toetsing en peer review onder dienstverleners. Tot slot wordt ingezet op het systematisch bijhouden van de urenbesteding van dienstverleners, zodat hiervan een geactualiseerd overzicht tot stand komt en op basis daarvan periodiek bijstelling van de vergoedingen kan plaatsvinden.

Experiment echtscheiding

Begin dit jaar zijn de Raad, het Loket, NOvA, Mediatorsfederatie Nederland (MfN), de Nederlandse vereniging van Familie- en erfrecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) en het online platform Uitelkaar.nl gestart met het experiment echtscheiding voor de duur van een jaar. In het experiment wordt de eerste oplossingsroute inclusief rechtshulppakketten voor echtscheidingen in de praktijk beproefd. Doel van dit experiment is om de dienstverlening van de betrokken partijen zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de problematiek van de rechtzoekende. De Raad heeft sinds de openstelling van de inschrijving voor het experiment op 14 februari 2022 525 deelnameverzoeken van advocaten en mediators verwerkt en getoetst. Dit heeft geresulteerd in de toelating van 292 advocaten en 122 mediators aan het experiment. Daarmee is er sprake van voldoende landelijke dekking. De overige aanvragen zijn afgewezen of ingetrokken door de aanvragers, vanwege het niet voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Sinds 1 april 2022 kunnen rechtzoekenden die willen scheiden deelnemen aan het experiment. Ten behoeve van het experiment echtscheiding heeft het Loket 10 juristen opgeleid, die verantwoordelijk zijn voor het stellen van de diagnose binnen het experiment. Op 4 april 2022 is het Loket op kleine schaal gestart met de diagnosegesprekken met rechtzoekenden tijdens een speciaal hiervoor ingericht spreekuur. Tijdens de gesprekken wordt onderzocht of partijen samen de scheiding kunnen regelen en komen vragen over het proces en vragen rondom de scheiding aan de orde. Ook wordt gekeken naar sociale en andere juridische problematiek van de rechtzoekende en wordt hij waar nodig verwezen naar de juiste instanties in het sociaal domein. Nadat het Loket een diagnose heeft gesteld en die heeft opgenomen in een diagnosedocument, kan de rechtzoekende hiermee bij de Raad een verzoek tot matching met een dienstverlener indienen. De Raad stelt aan de hand van de diagnose vast welk rechtshulppakket en welk type dienstverlener (advocaat, mediator of online platform) het beste aansluit bij de situatie van de rechtzoekende. Op basis van een aantal kwalitatieve matchingcriteria worden aan de rechtzoekende drie passende dienstverleners voorgesteld, waaruit hij een keuze kan maken. De rechtzoekende kan dan zelf contact zoeken met de dienstverlener, die daarna voor hem

aan het werk gaat. Er zijn tot op heden 55 rechtzoekenden die hebben aangegeven via het experiment een aanbod van de Raad te willen ontvangen voor een passende dienstverlener. Het betreft grotendeels rechtzoekenden die nog niet zelf een advocaat of mediator hebben benaderd voor hun echtscheiding. Bij de Raad zijn 16 experimenttoevoegingen aangevraagd. De voorbereidingen van de evaluatie van het experiment zijn in volle gang. De eerste tussentijdse evaluatie wordt uitgevoerd na 4 maanden vanaf de datum waarop het Loket zijn dienstverlening in het experiment is gestart, te weten 4 april 2022. De tweede evaluatie volgt na 8 maanden, om daarna na afloop van het experiment over te gaan tot de eindevaluatie. Indien nodig wordt de uitvoering van het experiment tussentijds bijgesteld.

Huur, arbeidsongeschiktheid en asiel

De afgelopen periode heeft de Raad verschillende werkplaatsen in het land opgericht waarbij wordt ingezet op versterking van de samenwerking tussen nulde, eerste en tweedelijns partners om rechtzoekenden met een huurgeschil sneller en beter te kunnen helpen. Bij de werkplaatsen zijn veel verschillende partners betrokken, waaronder Loket, woningcorporaties, gemeenten, huurteams, sociaal raadslieden, advocatuur en rechterlijke macht. Verder wordt samengewerkt met onder andere Huurcommissie, Aedes en Woonbond. De werkplaatsen hebben eraan bijgedragen dat partijen elkaar beter weten te vinden en dat de informatieoverdracht is verbeterd.

Daarnaast heeft de Raad samen met partners concept-rechtshulppakketten ontwikkeld voor rechtzoekenden die in bezwaar, beroep of hoger beroep gaan tegen een beslissing van het UWV bij WIA-zaken. Deze rechtshulppakketten zijn geordend en uitgewerkt conform de «fases» van een bestuursrechtelijke procedure.

Verder ontwikkelt de Raad samen met de NOvA, de IND en Vluchtelingenwerk Nederland rechtshulppakketten voor de eerste asielaanvraag, inclusief hoger beroep. Daarbij wordt ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van de rechtshulp en het bieden van een passende vergoeding voor advocaten. Ook wordt bezien op welke wijze de rechtsbijstand beter kan aansluiten op het sporenbeleid dat in 2016 is ingevoerd bij de IND, met het doel de asielprocedure op effectievere wijze te laten plaatsvinden. De rechtshulppakketten voor asiel zijn naar verwachting in het voorjaar van 2023 in concept gereed.

Strafrecht

Ook in het strafrecht zet ik in op verbetering van de kwaliteit van rechtsbijstand. Dat doe ik onder andere met de pilot slachtofferadvocatuur. Ik vind het van groot belang dat slachtoffers kunnen rekenen op een laagdrempelige toegang tot het recht en tot kwalitatieve rechtsbijstand. Slachtoffers van ernstig gewelds- en zedenmisdrijven hebben recht op kosteloze rechtsbijstand door een gespecialiseerde slachtofferadvocaat. De kosten hiervan worden vergoed door de overheid, ongeacht de financiële draagkracht van het slachtoffer. De afgelopen periode hebben de politie, Slachtofferhulp Nederland, de slachtofferadvocatuur, de Raad en mijn ministerie zich ervoor ingezet om slachtoffers van deze misdrijven vroegtijdig en actief door te verwijzen naar een slachtofferadvocaat. Daarmee wordt de toegang tot het recht voor deze groep slachtoffers verbeterd in de geest van de motie van het lid Van Toorenburg c.s.¹²

¹² Kamerstukken II 2018/2019, 35 000 VI, nr. 47.

In twee politieregio's is ervaring opgedaan met actieve doorverwijzing door de politie van slachtoffers naar een advocaat. Zo werden slachtoffers van zedenmisdrijven al na het informatieve gesprek bij de politie in contact gebracht met een gespecialiseerde advocaat. Het slachtoffer kon daardoor al juridisch worden bijgestaan bij het besluit om al dan niet aangifte te doen. Uiteindelijk is het uiteraard aan het slachtoffer zelf om al dan niet gebruik te maken van rechtsbijstand van een advocaat.

Op basis van de evaluatie van deze pilot is besloten om landelijke implementatie voor te bereiden van de vroegtijdige en actieve doorverwijzing van zedenslachtoffers naar een advocaat. Ik verwacht dat hierover eind dit jaar een besluit genomen kan worden. Voor wat betreft de rechtsbijstand aan slachtoffers van ernstig geweld is geconcludeerd dat de werkwijze uit de pilot nog onvoldoende ontwikkeld was om over te gaan tot landelijke implementatie. Daarom heb ik samen met de betrokken partijen besloten deze werkwijze te herijken en te beproeven in een vervolg op de eerdere pilot. In beide trajecten wordt ook aandacht besteed aan de afbakening van de taakverdeling tussen Slachtofferhulp Nederland en de slachtofferadvocatuur.

Voor informatie over alle lopende pilots in het strafrecht verwijs ik uw Kamer graag naar het bijgevoegde pilotoverzicht.

5. Actuele beleidsthema's

Hieronder treft u de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkelingen ten aanzien van een drietal actuele beleidsthema's.

Zelfredzaamheid

Tijdens het recente commissiedebat kreeg ik van verschillende kanten de vraag: zelfredzaamheid in de rechtsbijstand, hoe werkt het ook al weer?

De Wet op de rechtsbijstand kent een belangentoets. Aanvragen om gefinancierde rechtsbijstand behoren getoetst te worden op het belang van de zaak. De belangentoets is – naast de inkomenstoets – verdragsrechtelijk toegestaan om een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand beheersbaar te houden, mits dit de toegang tot het recht niet onmogelijk maakt.

Deze belangentoets kan bijvoorbeeld het financiële belang van de zaak betreffen of de mate waarin er sprake is van een bedrijfsmatig belang. De toets ziet ook op de vraag of het een belang betreft dat door de rechtzoekende zelf kan worden behartigd, zo nodig met behulp van iemand anders of andere organisatie dan een sociale advocaat. Dit laatste wordt de zelfredzaamheid genoemd.

De zelfredzaamheidstoets is in 1994 opgenomen in de Wet op de rechtsbijstand. In het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) – ook van 1994 – zijn in de diverse artikelen voorbeelden opgenomen waarvan aangenomen moet worden dat die in beginsel onder de zelfredzaamheid vallen. Voorbeelden hiervan zijn:

- rechtsbijstand voor het treffen van een afbetalingsregeling, het aanvragen van het eigen faillissement of het kwijtschelden van een schuld;
- het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, indien het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard, en/of
- het vragen van kwijtschelding van een belastingschuld.

Uit de nota van toelichting bij het Brt blijkt de afweging dat in deze zaken geen juridische bijstand nodig is en/of dat burgers terecht zouden kunnen bij informatie- en adviesfuncties van gemeente, in het bijzonder sociaal raadslieden en maatschappelijk werk. De Raad kan een toevoeging wel verlenen, indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist.

De praktijk laat zien dat het doenvermogen – en dus de zelfredzaamheid – per individuele burger kan verschillen en dat ook de levensgebeurtenis waardoor het juridische probleem is ontstaan, invloed kan hebben op de mate van zelfredzaamheid. Mijn taak is het om aan de ene kant hiermee rekening te houden en aan de andere kant een beheersbaar stelsel in stand te laten.

Het onderwerp zelfredzaamheid staat sinds de kinderopvangtoeslagaffaire nadrukkelijk op de agenda binnen het stelsel van rechtsbijstand. De vraag heeft zich aangediend of de toetsing hiervan in de loop van de tijd niet te strikt is geworden, dan wel gebaseerd is geweest op verouderde inzichten. Mijn ambtsvoorganger heeft hierop drie acties ondernomen:

1. Naar aanleiding van de moties van de kamerleden Van Nispen (SP) en Van der Graaf (CU) (Kamerstuk 31 753, nr. 230) heeft het WODC een onderzoek gestart naar de toetsing van de zelfredzaamheid door de Raad bij toevoegingsaanvragen in de kinderopvangtoeslagaffaire en de rol van het ministerie daarbij. Dit onderzoek moet resultaten opleveren waarmee de toetsing van zelfredzaamheid bij de tijd kan worden gebracht. Het onderzoek zal nu naar verwachting na het zomerreces worden opgeleverd. Een beleidsreactie op dit rapport zal ik uw Kamer dan zo spoedig mogelijk doen toekomen.
2. De Raad, het Loket, de NOvA en SWN signaleren schrijnende gevallen en delen deze met elkaar, zodat vroegtijdig in het proces deze burgers geholpen kunnen worden. Ook hebben de Raad en het Loket naar aanleiding van de motie Ploumen/Jetten in kaart gebracht waar wetgeving in de praktijk hardvochtig kan uitpakken. Naast de eerdergenoemde veronderstelde zelfredzaamheid komt uit de inventarisatie naar voren dat de harde grenzen in de Wrb op inkomen en vermogen in de praktijk hardvochtig kunnen uitpakken. Een voorbeeld hiervan is een burger met een inkomen boven de Wrb-grens die hier, door beslag of lastendruk, niet volledig over kan beschikken. De Raad kan daar geen rekening mee houden en voegt derhalve niet toe. Ook is de positie van de ZZP'er en de éénmanszaak bij bedrijfsmatig handelen geadresseerd, waarvoor bij uitzondering wordt toegevoegd en zijn knelpunten bij de resultaatsbeoordeling geconstateerd. In de tweede helft van 2022 wordt met de Raad afgewogen welke punten nadere uitwerking nodig hebben voor verwerking in wet- en regelgeving en welke knelpunten een aanpassing van bestaand beleid zouden kunnen zijn.
3. Met de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (RATZ) kan de Raad na doorverwijzing door het Loket aan een sociaal advocaat een zogenoemde lichte adviestoevoeging verlenen in situaties waarvan de wet- en regelgeving in beginsel stelt dat hier het belang door de burger zelf moet worden behartigd. Deze regeling is in april nog eens verlengd met een jaar. Op basis van de regeling heeft de Raad inmiddels ongeveer 2.700 Adviestoevoegingen zelfredzaamheid verleend. De Raad is op dit moment een onafhankelijke commissie aan het instellen die met aanbevelingen komt waar en bij wie deze zaken nu, en tot hiervoor iets anders is geregeld, het beste belegd kunnen worden. Met de ervaringen uit de RATZ, de vroegtijdige signalering en de resultaten van het WODC-onderzoek wil ik in 2023 een bestendige voorziening treffen waarin een evenwichtige balans is tussen aandacht voor burgers die tussen wal en schip (dreigen) te vallen en beheers-

baarheid van het stelsel. Mocht wetswijziging hiervoor noodzakelijk zijn dan wordt dat meegenomen in het traject van de stelselvernieuwing. In aanloop daarnaartoe kan de RAZ een tijdelijke grondslag van een dergelijke voorziening vormen.

Stand sociale advocatuur en jonge aanwas

Als Minister voor Rechtsbescherming sta ik voor een goede toegang tot het recht. Bij onvoldoende aanbod aan rechtsbijstandsverleners is die toegang in het geding. Ik moet dus – en namens mij de Raad die de taak heeft zorg te dragen voor de organisatie van rechtsbijstand – erop toezien dat er voldoende aanbod van advocaten in het stelsel aanwezig is.

Uit de cijfers van de Raad blijkt dat er in 2021 8.142 advocaten stonden *ingeschreven* bij de Raad. Daarvan waren er in 2021 6.218 *actief*. Dit betekent dat aan hen minimaal één toevoeging is verleend in 2021. Aan bijna 2.000 ingeschreven advocaten is géén toevoeging verleend in 2021.

Gebleken is dat er 457 advocaten actief zijn geworden ten opzichte van 2020. Zij hebben in 2020 geen toevoeging aangevraagd. Dit is de instroom. En er zijn in 2021 768 advocaten inactief geworden ten opzichte van 2020. Dit is de jaarlijkse uitstroom. Deze aantallen vormen geen trendbreuk met de afgelopen jaren.

De relatieve afname van het aantal *actieve* advocaten is de afgelopen jaren gelijk aan de relatieve afname van het aantal toevoegingen. De trend van het aantal *ingeschreven* advocaten is gerelateerd aan de *actieve* advocaten en dus ook gerelateerd aan de afname van het aantal toevoegingen.

Gelet op het beeld zoals geschetst door de commissie-Wolfsen dat er in het stelsel van rechtsbijstand aanbod is voor ongeveer 3.570 advocaten, voorzie ik gelet op het voorgaande op dit moment nog niet dat dit aanbod te beperkt is. Wel realiseer ik me dat dit geen garantie is dat er ook in de toekomst voldoende sociaal advocaten zullen zijn. De Raad is wel dit jaar een onderzoek gestart naar de stand van de sociale advocatuur, want eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de spreiding over leeftijdscategorieën duidt op een aanstaande vergrijzing en onvoldoende aanwas. Ook zijn er signalen dat in bepaalde regio's niet op alle rechtsgebieden (voldoende) advocaten beschikbaar zijn. De resultaten van dit onderzoek worden in het najaar verwacht. Ik informeer u hierover in de volgende voortgangsrapportage.

Dit jaar heb ik de regeling beroepsopleiding sociale advocatuur nogmaals met een subsidieplafond voor 175 deelnemers laten vaststellen.¹³ Hiermee worden kantoren met een overwegende toevoegingspraktijk in de gelegenheid gesteld advocaat-stagiaires aan te trekken en staat de Raad garant voor subsidiëring van hun beroepsopleiding. Tot op heden zijn er 81 advocaat-stagiaires voor wie een subsidie is aangevraagd.

Met universiteiten en hogescholen worden samen met NOvA bovendien gesprekken gevoerd over het curriculum om dit beter te doen aansluiten bij de rol en het werk van de sociale advocatuur. Ook de Raad werkt samen met hogescholen en universiteiten om het werk van de sociale advocatuur en innovatie onder studenten meer voor het voetlicht te brengen door middel van voorlichting, gastcolleges, het begeleiden van (afstudeer)onderzoek en het bijdragen aan de onderwijsprogramma's.

¹³ Naar aanleiding van de motie van het lid Van Nispen c.s., Kamerstuk 31 753, nr. 187.

Conform de opgave in het Coalitieakkoord 2021–2025, zet ik me in voor het realiseren van een substantiële maatschappelijke bijdrage door de gehele advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Tijdens het Commissiedebat gesubsidieerde rechtsbijstand op 20 april jongstleden heb ik aangegeven dat deze bijdrage wat mij betreft met name ten goede zou moeten komen aan rechtzoekenden die onder de inkomensgrens van de Wrb vallen.

De bedoelde maatschappelijke bijdrage zou bijvoorbeeld kunnen worden geleverd in uren of in geld. Voor een andere mogelijke uitwerking kijk ik nadrukkelijk ook naar de advocatuur zelf, naar de initiatieven die zij al hebben genomen en in de toekomst nog zouden kunnen nemen. Zo zijn er advocaat-stagiaires van commerciële kantoren die een deel van hun advocaat-stage bij een sociaal-advocatenkantoor doen.

Met de NOvA kijk ik in dit kader ook naar het besteden van meer aandacht aan de sociale advocatuur en de positie van kwetsbare rechtzoekenden binnen de Beroepsopleiding advocaten van de NOvA. De bovengenoemde Jonge Aanwas-regeling zou bij voortzetting bijvoorbeeld door de advocatuur zelf bekostigd kunnen worden.

Er vinden nog gesprekken plaats met de NOvA en de advocatuur over de te leveren maatschappelijke bijdrage. De planning is om dat deze zomer te doen. Op 30 juni heb ik kennisgemaakt met de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland («VSAN») en op 7 juli staat een werkbezoek aan de NOvA op het programma, waar onder andere over dit onderwerp zal worden gesproken. Verder heeft de NOvA mij laten weten in het najaar een seminar te gaan organiseren met de beroepsgroep en dat daarnaast binnenkort de opbrengsten van de kwartiermaker van de NOvA om de samenwerking tussen de commerciële en sociale advocatuur te verstevigen worden verwacht. Na de zomer zal ik dan vervolgens de balans opmaken en de vervolgroute in dit dossier bepalen. Daarbij is de mate van verplichtendheid en de vorm waarin een bijdrage zal moeten worden geleverd, mede in het licht van de onlangs door uw Kamer aangenomen motie van de leden Mutluer en Ceder over het laten bijdragen van de gehele advocatuur aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, nadrukkelijk onderdeel van de besluitvorming.¹⁴

6. Financiën

In het Coalitieakkoord is de ingeboekte besparing voor de sociale advocatuur geschrapt. Hiermee heeft het kabinet structureel € 154 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor het versterken van de sociale advocatuur in lijn met scenario 1 van de commissie-Van der Meer per 1 januari 2022.

In de brief aan uw Kamer van 2 november 2021 is toegelicht hoe de extra middelen worden ingezet voor het verbeteren van de vergoedingen in het stelsel conform scenario 1 per 1 januari 2022.¹⁵ In het huidige stelsel bedragen de kosten voor scenario 1 naar verwachting € 131 miljoen¹⁶ per jaar. Het formele regelgevingstraject voor het doorvoeren van scenario 1 (aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand en het Besluit

¹⁴ Kamerstuk 31 753, nr. 259.

¹⁵ Kamerstuk 317 53, nr. 246.

¹⁶ Eerder is berekend dat de kosten van scenario 1 circa € 129 miljoen per jaar bedragen. Na verwerking van de meest recente PMJ-cijfers komen de kosten naar verwachting uit op € 131 miljoen voor 2022, exclusief de extra kosten van de anticiperende beleidsregel.

toevoeging mediation) loopt nog. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van de AMvB uiterlijk per 1 oktober 2022. Om de vergoedingen toch al per 1 januari 2022 te kunnen verhogen, wordt tot die tijd met een anticiperende beleidsregel gewerkt. Omdat een anticiperende beleidsregel niet benadelend mag werken, zijn alleen begunstigende onderdelen uit scenario 1 hierin overgenomen. Dit brengt kosten met zich mee. Iedere maand dat de anticiperende beleidsregel geldt, betekent circa € 0,9 miljoen aan extra kosten. De kosten van deze beleidsregel bedragen daarmee naar verwachting circa € 8,1 miljoen. Dit betekent dat de kosten van scenario 1 van de commissie-Van der Meer voor 2022 in totaal ongeveer € 139 miljoen bedragen. Het resterende bedrag van € 15 miljoen zal worden ingezet binnen het rechtsbijstandsdossier.

In de contourenbrief van 9 november 2018 is opgenomen dat de vrijval van middelen als gevolg van een verminderd beroep op de rechtsbijstand wordt ingezet voor investeringen in het vernieuwde stelsel. Nu structureel € 154 miljoen per jaar extra beschikbaar is gesteld voor het stelsel, is dit uitgangspunt, althans tot het jaar 2023, losgelaten. De onderuitputting op het budget voor rechtsbijstand over de jaren 2021 en 2022 wordt ingezet voor andere dossiers in het JenV-domein. Dit geldt overigens niet voor het hiervoor genoemde resterende bedrag van € 15 miljoen in 2022; dit blijft behouden voor het stelsel van rechtsbijstand voor de noodzakelijke kwalitatieve versterkingen van eerste en tweede lijn.

In de vorige voortgangsrapportage is aangekondigd dat uw Kamer bij voorjaarsnota zou worden geïnformeerd over de actualisatie van de doorrekeningen van de stelselvernieuwing. Het is echter nog te vroeg om de uitkomsten van de tussenevaluatie van het programma, de structurele kosten van de eerste en tweede lijn en de inzichten met betrekking tot de rechtshulp pakketten te kwantificeren. Om dit toch op een zinvolle manier in de actualisatie mee te kunnen nemen, zal deze begin 2023 plaatsvinden. Ik zal uw Kamer voor de zomer van 2023 informeren over de uitkomsten hiervan.

Tot slot

In deze voortgangsrapportage heb ik uw Kamer de voortgang van en ontwikkelingen rondom de vernieuwing van het stelsel van gesubsidiëerde rechtsbijstand geschetst. Zo'n boeiende en uitdagende opgave kan ik alleen klaren samen met alle mensen en organisaties die dag in, dag uit en met hart en ziel werkzaam zijn in en voor het stelsel. Ik wil op deze plaats dan ook graag mijn dank en waardering uitspreken voor de inzet van alle mensen werkzaam bij het Loket, de Raad, Divosa, SWN, gemeenten en overheidsorganisaties, alle advocaten en mediators werkzaam in het stelsel en de hen vertegenwoordigende organisaties waaronder de NOvA en de MfN. Tijdens mijn werkbezoeken zie ik keer op keer met hoeveel energie en enthousiasme er onvermoeibaar wordt gewerkt aan het realiseren van de toegang tot het recht voor mensen met (juridische) problemen. Die toegang tot het recht kent vele aspecten.¹⁷

De burger moet voldoende informatie kunnen en weten te vinden om zijn eigen recht te kennen. Hij of zij moet kunnen rekenen op goede, laagdrempelige hulp bij problemen en op adequate rechtsbijstand door een advocaat of mediator, ook als de burger dit niet zelf kan betalen. Van de overheid mag de burger een faire behandeling verwachten die in overeenstemming is met de wet. Het deelprogramma Burgergerichte

¹⁷ Voor een nadere beschouwing over dit onderwerp verwijs ik u naar het artikel van Prof. Dr. M. Westerveld, «Toegang tot het recht, Een problematisch concept», *NJB* 2022/ 1283, afl. 20, p. 1613–1620.

overheid maakt zich hier hard voor door het stimuleren van goed procedeergedrag door overheden en begrijpelijke, burgervriendelijke wet- en regelgeving.

Op de wijze zoals ik dat in deze voortgangsrapportage heb uiteengezet, beoog ik met de voortzetting van de stelselvernieuwing de toegang tot het recht voor de burgers van Nederland te bevorderen in nauwe samenwerking met alle ketenpartners en uw Kamer.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind