

Vergaderjaar 2022–2023

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 270

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2023

Inleiding

De afgelopen tijd is mij meermaals de vraag gesteld wat de stelselvernieuwing nu precies beoogt en wat deze betekent voor rechtzoekenden en de partijen uit het rechtsbijstandsveld. In het licht van de herijkte koers en na het aflopen van de pilotfase, een logische vraag.

Bezien vanuit de hoofddoelstellingen van de stelselvernieuwing luidt het antwoord op deze vraag dat ik samen met alle bij het stelsel betrokken partijen onverminderd werk aan de versterking van de eerste- en de tweedelijns rechtshulp en een burgergerichte overheid. En aan een toekomstbestendig stelsel waarin burgers met een (juridisch) probleem vroegtijdig, laagdrempelig en adequaat geholpen worden met de oplossing van zijn of haar probleem en waarin de rechtsbijstandverleners die zich daarvoor inzetten zo goed mogelijk zijn toegerust voor hun belangrijke taak en een vergoeding ontvangen die past bij hun tijdsbesteding in zaken.

Om de hierboven gestelde vraag ook op het niveau van de maatregelen van een zo helder mogelijk antwoord te voorzien, zal ik in deze en ook in de komende voortgangsrapportages nadrukkelijker de link leggen tussen de diverse (sub)doelstellingen van de stelselvernieuwing en de lopende maatregelen, waarbij het perspectief van de rechtzoekende centraal staat. Ik doe dat niet alleen, maar in nauw samenspel met alle bij het stelsel betrokken partijen. Ik wil daarbij de voortgang schetsen met de oplevering van het vernieuwde stelsel voor ogen en aan uw Kamer rapporteren over de stapsgewijze verwezenlijking daarvan. Een opzet die ook nauw aansluit bij de lerende, fasegewijze opzet die de stelselvernieuwing van meet af aan kenmerkt.

Bij mijn aantreden trof ik een stelselvernieuwing halverwege de rit. Nadat ik mij had verdiept in de ambitieuze en omvangrijke veranderopgave en had kennism gemaakt met alle spelers in en om het rechtsbijstandsveld die

hieraan dag in, dag uit bijdragen, heb ik gemeend een aantal van de ingezette maatregelen te moeten beëindigen omdat deze de stelselvernieuwing zoals ik die voor ogen heb niet (langer) dienen. Over deze besluitvorming en de meer specifieke beweegredenen per maatregel heb ik uw Kamer in de voorgaande twee voortgangsrapportages geïnformeerd.¹ De gemaakte keuzes maken ook dat er maximale ruimte en energie is ontstaan voor de verwezenlijking van de stelselstellingen die nog altijd pal overeind staan. We bewerkstelligen dit alleen op een andere manier.

De vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand loopt tot 1 januari 2026. Dat betekent niet dat er op die datum van de één op de andere dag een nieuw stelsel staat. De oplevering van die vernieuwing is het resultaat van een continu, lerend en stapsgewijs proces.

In bijlage 1 treft u de voortgang in het afgelopen halfjaar aan. Daarin is de link tussen de (sub)doelen van de stelselvernieuwing en de maatregelen die hieraan bijdragen aangebracht. Door deze wijze van rapporteren beoog ik maximaal inzichtelijk te maken welke concrete vernieuwingen van het stelsel van rechtsbijstand ik samen met alle partijen nastreef en welke stappen er in de afgelopen periode ter verwezenlijking zijn gezet.

Versterken toegang tot het recht

Als Minister voor Rechtsbescherming is het mijn missie om de toegang tot het recht voor iedere Nederlander te bevorderen en te versterken. Om dat te bereiken, werk ik toe naar een meerjarige, interactieve aanpak voor de versterking van de toegang tot het recht in den brede. De vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand maakt onderdeel uit van dit bredere traject. Hierover heb ik uw Kamer bij brief van 27 juni jongstleden geïnformeerd.²

Ten aanzien van het stelsel van rechtsbijstand richt ik mij enerzijds op het wegnemen van belemmeringen die goede rechtsbijstandverlening in de weg staan en stimuleer ik anderzijds juist de ontwikkelingen die deze bevorderen.

Zo heb ik subsidie verleend aan de Universiteit van Amsterdam, voor de oprichting van een vereniging van rechtswinkels. Ik geef hiermee een kwalitatieve impuls aan laagdrempelige en fysiek toegankelijke voorzieningen, die een groot aantal rechtzoekenden bedienen. Bovendien zijn de rechtswinkels een waardevolle kweekvijver voor toekomstige rechtsbijstandverleners.

Het verheugt me dan ook u te kunnen melden dat 40 rechtswinkels zich inmiddels bij de Nederlandse Vereniging van Rechtswinkels hebben aangesloten.

Ook breng ik verbeter- en knelpunten, die mij onder andere bereiken door signalering van partijen werkzaam in het rechtsbijstandsveld, onder de aandacht van mijn collega's in het kabinet en monitor ik de opvolging daarvan.

Sommige van deze signalen zijn aan mijn adres gericht. Zo ontving ik – net als uw Kamer – op 1 mei jongstleden een brief van het Juridisch Loket, waarin zij hun zorgen uiten over de groep rechtzoekenden die valt in de categorie van de zogenoemde middeninkomens. Doordat deze groep rechtzoekenden met hun inkomen net boven de grens als vastgesteld in

¹ Kamerstuk 31 753, nrs. 262 (VGR7) en 268 (VGR8).

² Kamerstuk 29 279, nr. 800.

de Wet op de Rechtsbijstand uitkomt, heeft zij geen toegang tot gratis juridisch advies van het Juridisch Loket of gefinancierde rechtsbijstand, terwijl zij de kosten voor de benodigde rechtshulp mogelijk niet zelf kan dragen.

De signalen die het Juridisch Loket afgeeft in zijn brief neem ik zeer serieus: toegang tot het recht mag geen papieren recht zijn. De problematiek rondom de categorie middeninkomens is voor mij een reëel punt van zorg en ik wil graag bezien of en hoe we deze kunnen adresseren.³

Om te komen tot een oplossing ga ik het gesprek aan met de betrokken partijen in het stelsel en tevens laat ik onderzoeken welke rechtzoekenden met een middeninkomen vanwege de kosten feitelijk geen toegang hebben tot het recht. Wanneer helder is hoe groot de groep is die tussen wal en schip valt, kan ik vervolgens de vraag beantwoorden of de oplossing ligt in maatwerk of dat dit om een wetswijziging vraagt. In de volgende voortgangsrapportage, die voor het kerstrees aan uw Kamer wordt gezonden, bericht ik u over de uitkomsten van het onderzoek en het vervolg. Het bovenstaande is mede in reactie op het VKC-verzoek van 19 mei 2023.

Met de voorgaande voortgangsrapportage heb ik uw Kamer het AEF-rapport over de positionering van het Juridisch Loket in het stelsel doen toekomen met de mededeling dat ik mij zal beraden op dit rapport en er in deze voortgangsrapportage op terug zal komen. Ik kan uw Kamer melden dat ik heb besloten om het Juridisch Loket apart van de Raad voor Rechtsbijstand te positioneren in het vernieuwde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit betekent dat een formele directe opdrachtgevers- en financieringsrelatie tussen het departement en het Juridisch Loket gerealiseerd zal worden.

Ik omarm daarmee het advies van AEF om voor het Juridisch Loket in het vernieuwde stelsel de vorm te kiezen van een aparte stichting met wettelijke taken, met een directe subsidierelatie van het Juridisch Loket met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Mijn inspanningen zien ook op het Caribische deel van ons land. Om de toegang tot het recht – en concreet tot rechtshulp en rechtsbijstand – ook voor burgers in Caribisch Nederland in voldoende mate te waarborgen, werk ik aan het opzetten van een voorziening voor eerstelijns rechtshulp op de eilanden, vergelijkbaar met het Juridisch Loket in Europees Nederland. Vanuit het programma zijn de afgelopen tijd intensief gesprekken gevoerd met onder meer de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Juridisch Loket. Tijdens recente werkbezoeken van mijzelf en mijn ambtenaren naar de eilanden voerden we gesprekken met lokaal opererende partijen, professionals en functionarissen om een goed beeld te krijgen van de lokale context en de behoeftes op de eilanden. Deze gesprekken hebben veel inzichten opgeleverd en onderstrepen dat de komst van een dergelijke voorziening voor de inwoners van de eilanden noodzakelijk is. Ik heb de verdere uitwerking van de voorziening ter hand genomen. Ik verwacht uw Kamer na de zomer nader te kunnen informeren over de contouren van de voorziening en de planning.

³ Zie tevens mijn beantwoording van de Kamervragen van het lid van Nispen van 3 mei 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2887).

Belangrijkste voortgang in het afgelopen half jaar

Herijking vergoedingen rechtsbijstandverleners

Ik vind het van groot belang dat rechtsbijstandverleners een adequate vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden. Daarbij is het uitgangspunt dat een rechtsbijstandverlener gemiddeld genomen voor één uur werken één forfaitair punt krijgt vergoed.

Per 1 januari 2022 zijn de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners verbeterd conform het aanbevolen scenario 1 van de commissie-Van der Meer. Dit scenario was gebaseerd op tijdbestedingsgegevens uit de periode 2014–2016. Sindsdien is alweer een geruime tijd verstreken, waardoor het mogelijk is dat er veranderingen in de tijdsbesteding zijn opgetreden en de vergoedingen op onderdelen niet meer bij de tijd zijn. Daarom heb ik besloten om in de tweede helft van dit jaar een onafhankelijke commissie in te stellen om een herijking van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners voor te bereiden. Mijn voornemen is om die commissie de opdracht te geven om op basis van de tijdsbesteding in zaken in 2022 en 2023 te komen met een voorstel voor herijking van de vergoedingen. Inzet daarbij is om de hieruit voortvloeiende wijzigingen per 1 juli 2025 te realiseren. Als uit het voorstel voor herijking blijkt dat er aanvullende middelen nodig zijn om bepaalde vergoedingen te verhogen, dan zal daarvoor in de reguliere begrotingscyclus dekking moeten worden gezocht. Ik merk dan ook met nadruk op dat de daadwerkelijke aanpassing van de vergoedingen afhankelijk is van de beschikbaarheid van voldoende middelen. Ook dient hiervoor een wetstraject met voorhangprocedure doorlopen te worden, waarbij het verloop van deze procedure invloed kan hebben op het moment van inwerkingtreding. Parallel aan het voorbereiden van deze herijking blijf ik ook werken aan de ontwikkeling van een systematiek voor periodieke herijking van de vergoedingen in het vernieuwde stelsel.

In de volgende voortgangsrapportage zal ik uw Kamer informeren over de instelling van de commissie ten behoeve van de eerstvolgende beoogde herijking. Ook streef ik ernaar om in deze voortgangsrapportage de voornoemde systematiek voor periodieke herijking van de vergoedingen in de toekomst nader toe te lichten.

Pilots

De pilotfase is inmiddels ten einde. Samen met de bij het stelsel betrokken partners werk ik aan een stelselbrede implementatie en borging van de opbrengsten van de pilots. Het WODC werkt op mijn verzoek aan een overkoepelende analyse. Dit onderzoek, dat in juni is gestart, zal naar verwachting een objectief, eenduidig en samenhangend beeld geven van de in de diverse pilots beproefde werkwijzen en in hoeverre deze – gezien vanuit de stelsel doelstellingen – succesvol zijn gebleken.

De energie van de pilotfase en de bevologenheid van allen die hieraan hun steentje hebben bijgedragen wil ik zoveel mogelijk vasthouden. Tijdens de terugkombijeenkomst voor de projectleiders en andere betrokkenen van de pilots van het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand in maart jongstleden heb ik mijn diepe waardering uitgesproken voor een ieders betrokkenheid en inzet. Ik blijf hen betrekken bij het vervolg van de stelselvernieuwing.

Reiskostenvergoeding

Zoals eerder aangekondigd, wordt de reiskostenvergoeding per 1 juli verbeterd en wordt er een uniform tarief geïntroduceerd. De voormalige (lage) kilometervergoeding van € 0,09 per kilometer, die geldt voor rechtsbijstand op basis van een toevoeging en piketrechtsbijstand aan rechtszoekenden buiten het ressort van de rechtsbijstandverlener, wordt per anticiperende beleidsregel verhoogd naar € 0,21 per kilometer. De (hoge) kilometervergoeding van € 0,37 per kilometer, die van toepassing is op het verlenen van piketrechtsbijstand binnen het ressort van de rechtsbijstandverlener, wordt op een later moment bij algemene maatregel van bestuur aangepast tot hetzelfde tarief van € 0,21 per kilometer.⁴

Gratis telefoonnummer het Juridisch Loket succesvol

Zoals ik in mijn vorige voortgangsrapportage reeds aan uw Kamer meldde, beschikt het Juridisch Loket sinds 1 januari 2023 over een gratis telefoonnummer (0800 8020). Dit nummer is mede op verzoek van uw Kamer ingevoerd om de drempel naar rechtshulp te verlagen. Al snel na de invoering bleek dat deze maatregel effect sorteert: een veel groter aantal mensen belt met het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket heeft aanvullende maatregelen getroffen om de extra telefoontjes op te vangen en om de algemene bereikbaarheid te verbeteren. De aangekondigde evaluatie van het gratis belnummer staat gepland voor deze zomer. Hierbij zal ik onder meer kijken naar verbeterde toegankelijkheid, ervaringen van rechtzoekenden en de kosten.

Verruiming vergoedingen rechtsbijstand bij vervolghooren van aangehouden verdachten

Sinds 1 maart 2016 hebben verdachten van een strafbaar feit recht op bijstand door een advocaat bij een politieverhoor. In het geval van jeugdige verdachten is de aanwezigheid van een advocaat sinds 2019 zelfs verplicht. Bij de introductie van deze wettelijke regelingen zijn met de nodige spoed vergoedingen voor de rechtsbijstand door advocaten vastgesteld, waarbij destijds alleen kon worden uitgegaan van inschattingen. In de praktijk is gebleken dat vergoedingen die bij de introductie zijn vastgesteld, niet pasten bij de tijdsbesteding. Daarom worden per 1 juli 2023 de vergoedingen voor rechtsbijstand bij vervolghooren van aangehouden volwassen verdachten verruimd. Hiermee wordt ruim € 3,5 miljoen structureel geïnvesteerd in de rechtsbescherming van aangehouden verdachten tijdens politieverhooren. Voor aangehouden jeugdige verdachten gaat een overeenkomstige regeling gelden.

Start vervolgpilot doorverwijzing slachtoffers ernstig geweld naar gespecialiseerde advocaat

Slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven hebben recht op kosteloze rechtsbijstand door een gespecialiseerde slachtofferadvocaat op kosten van de overheid, ongeacht de financiële draagkracht van het slachtoffer. Er heeft een pilot plaatsgevonden om een werkwijze voor actieve doorverwijzing naar slachtofferadvocaten te beproeven. De werkwijze voor slachtoffers van ernstig geweld was nog niet voldoende uitgekristalliseerd om landelijk te implementeren. Met een vervolgpilot die medio juli start en waarbij het aantal pilotregio's wordt uitgebreid van twee naar drie, zal meer ervaring met de werkwijze worden opgedaan, ook in een grootstedelijke context. Ten aanzien van de werkwijze voor

⁴ Gestreefd wordt naar uiterlijke inwerkingtreding op 1 april 2024.

zedenzaken wordt op dit moment landelijke implementatie voorbereid, zodat hier in de komende tijd een besluit over genomen kan worden.

Probleem- en oorzakenanalyse procedeergedrag overheid

Een van de hoofddoelen van de stelselvernieuwing is het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen en procedures tussen burger en overheid in het bestuursrecht en daarmee het versterken van het vertrouwen tussen burger en overheid. Om een fundamenteel inzicht te krijgen in de complexiteit van het vraagstuk en van problemen en oorzaken die op dit terrein spelen, en daarmee ook zicht te krijgen op acties ter verbetering, heb ik samen met stakeholders een probleem- en oorzakenanalyse opgesteld. Deze stuur ik u als bijlage bij deze brief. Deze gedegen analyse biedt aangrijpingspunten voor oplossingsrichtingen.

De rest van dit jaar werk ik met behulp van de probleem- en oorzakenanalyse samen met betrokkenen aan de basis van een actieplan: een toekomstvisie en bijbehorende doelen en resultaten ten aanzien van het voorkomen van onnodige procedures (een doelenboom). Ook zal alvast een begin worden gemaakt met een van de beoogde activiteiten: het ontwikkelen van een handelingskader «behoorlijk procederen voor bestuursorganen». Hiermee geef ik onder meer gemeenten en uitvoeringsorganisaties handvatten om in geval van een geschil zo burgergericht mogelijk te handelen en te streven naar een passende oplossing in plaats van het in alle gevallen starten van een juridische procedure. Ook de resultaten van het onderzoek naar hoger beroepen ingesteld door bestuursorganen, dat met deze brief aan uw Kamer wordt aangeboden, worden hierin meegenomen.

Versterking sociale advocatuur

De sociale advocatuur is een essentieel onderdeel van ons rechtsbestel. Sociaal advocaten staan de meest kwetsbare mensen in onze samenleving bij met het vinden van een oplossing voor hun – vaak complexe – juridische problemen. De daling van het aantal sociaal advocaten de afgelopen jaren baart mij dan ook zorgen. Daarom heb ik op 20 april jongstleden uw Kamer geïnformeerd over mijn plan van aanpak voor de sociale advocatuur.⁵ Ik heb daarbij verschillende oplossingsrichtingen uiteengezet. Inmiddels ben ik bezig met het uitwerken van een aantal van de daarin genoemde initiatieven. Hiervoor verwijs ik naar de bijlage bij deze brief.

Het versterken van de sociale advocatuur beschouw ik als cruciaal onderdeel van mijn missie om de toegang tot het recht te versterken. Een lastige maar uiterst belangrijke opgave. Het is een continu proces waarbij een goede samenwerking met de betrokken partijen in het veld van belang is. Daarom voer ik doorlopend het gesprek met de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor Rechtsbijstand en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, maar spreek ik ook met sociaal advocaten over hun ervaringen in de praktijk. Daarbij springt de enorme toewijding van deze beroepsgroep voor de belangen van de rechtszoekende in het oog. De korte lijnen met het sociaal domein zijn daarbij van groot belang. Ook viel het mij op dat sommige juristen later in hun carrière nog de overstap maken naar de sociale advocatuur. Ik moedig dit aan en ga tevens onderzoeken hoe ik de uitwisseling tussen juridische beroepen kan stimuleren. De komende tijd ga ik verder met het uitwerken van de verschillende initiatieven uit mijn plan van aanpak en blijf ik openstaan voor nieuwe ideeën. Samen met de betrokken partijen komen we zo

⁵ Zie Kamerstukken 31 753 en 29 279, nr. 269.

steeds een stapje dichterbij een toekomstbestendige sociale advocatuur. Zo heb ik onlangs bijvoorbeeld opdracht gegeven voor een onderzoek uitgevoerd door studenten naar de doorstroom vanuit de rechtenstudie naar de sociale advocatuur. Ik verwacht de resultaten hiervan in het najaar.

Zelfredzaamheid

In 2021 is het WODC, naar aanleiding van de moties van de leden Van Nispen en Van der Graaf c.s. en van het lid Van der Graaf, gevraagd om onderzoek te doen naar de toepassing en reikwijdte van het zelfredzaamheidscriterium in relatie tot kinderopvangtoeslagzaken.⁶ Hierbij bied ik u het betreffende rapport aan. De algemene conclusie in het rapport is dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken niet goed heeft gefunctioneerd. Zo schoten de randvoorwaarden voor de beoogde uitwerking van het zelfredzaamheidscriterium tekort en werd het toevoegbeleid van de Raad als strikt ervaren.

Ik zal dit rapport nader bestuderen en bespreken met onder andere de Raad voor Rechtsbijstand en uw Kamer voor het commissiedebat rechtsbijstand, dat gepland staat op 14 september aanstaande, schriftelijk een inhoudelijke reactie doen toekomen. Vooruitlopend daarop meld ik nu wel graag dat, zoals ook in het rapport staat, de huidige praktijk inmiddels anders is. Alle gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire krijgen vanaf eind 2020 in principe ook een advocaat bij bezwaar en vanaf begin 2021 kunnen zij een gratis advocaat krijgen voor het halen van hun herstel bij de Belastingdienst. Daarnaast is het voor mensen die in het huidige stelsel ook in andere situaties tussen wal en schip vallen, mogelijk een advocaat te krijgen op grond van de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid.

Slotwoord

Stap voor stap en in samenspel met alle betrokken partijen krijgt het vernieuwde stelsel van rechtsbijstand vorm. In het bovenstaande heb ik een aantal van die stappen uit het afgelopen halfjaar uitgelicht. In bijlage 1 treft u de voortgang op alle lopende maatregelen gekoppeld aan de doelstellingen van het programma.

Hoe wezenlijk een nauwe samenwerking is tussen partijen in het stelsel van rechtsbijstand bleek ook tijdens de werkconferentie van eind maart te Utrecht, waar professionals uit alle hoeken van het rechtsbijstandsveld bijeenkwamen om elkaar te ontmoeten en kennis en ervaring uit te wisselen. Ik was onder de indruk van de enorme betrokkenheid en gedrevenheid van eenieder aanwezig om de rechtzoekende met zijn of haar probleem zo snel, goed en laagdrempelig mogelijk te willen bijstaan. Een stevige bodem voor vernieuwing.

Voor een goed werkend stelsel van rechtsbijstand is het van belang dat alle partijen hun rol optimaal kunnen vervullen, vandaag en morgen. Daar werken we onverminderd hard aan. Het verheugt me dat bij de vormgeving van het vernieuwde stelsel, naast de waardevolle inzet en input van de vaste hierbij betrokken partijen, ook de jongere generatie steeds meer betrokken is. De leden van de Jonge Balie deelden hun *out of the box* ideeën over de maatschappelijke bijdrage van de gehele advocatuur, studenten van diverse universiteiten werken aan een advies hoe de sociale advocatuur te versterken en stagiaires op het departement brengen hun vernieuwende ideeën omtrent het stelsel ter tafel. Een mooie ontwikkeling die bijdraagt aan een toekomstbestendig stelsel.

⁶ Kamerstuk 31 753, nrs. 230 en 233.

Ook de betrokkenheid van en inbreng vanuit uw Kamer is hiervoor onontbeerlijk. Ik kijk er dan ook naar uit om tijdens het commissiedebat in september weer met u van gedachten te wisselen over de stand van de rechtsbijstand.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind