

Vergaderjaar 2020–2021

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 225

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2021

Ruim twee jaar geleden schetste ik uw Kamer de contouren van het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (Kamerstuk 31 753, nr. 155). Het nieuwe stelsel krijgt inmiddels stap voor stap vorm, in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen en op basis van inzichten uit pilots en onderzoeken. De belangen van de vaak kwetsbare rechtzoekende en de laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn of haar hulpvraag zijn hierbij steeds leidend. Bij deze lerende aanpak zal wetwijziging het sluitstuk van de vernieuwing vormen.

Inmiddels zijn we ruim twee jaar onderweg en krijgen de contouren steeds meer vorm en kleur met alle maatregelen die in gang zijn gezet. Zo openden 10 extra fysieke loketten in bibliotheken, wijkcentra en bij gemeenten hun deuren en kreeg tevens de online dienstverlening van het Juridisch Loket een flinke impuls. Er is gestart met de ontwikkeling van een instrument ter ondersteuning van een goede diagnose en advies. Het aantal toevoegingen in het bestuursrecht is gedaald met ruim 10%. De komende tijd zetten we in op een verdere daling tot ten minste 15% door zoveel mogelijk geschillen tussen burger en overheid te voorkomen. Daarnaast maakten we goede afspraken om de impact van wet- en regelgeving op het stelsel scherper in beeld te brengen. En inmiddels werken partners gezamenlijk aan oplossingsroutes voor echtscheidingen, waarbij in kaart wordt gebracht welke stappen een rechtzoekende doorloopt om van zijn hulpvraag naar een oplossing te komen en welke dienstverlening daarvoor nodig is. Met diverse pilots en experimenten beproeven we in de praktijk wat werkt. Zoals ik uw Kamer berichtte in mijn brief van 26 juni 2020 (Kamerstuk 31 753, nr. 216) mogen we concluderen dat de stelselvernieuwing inmiddels over de volle breedte op stoom is gekomen.

Voor de stelselvernieuwing geldt het adagium dat de winkel tijdens de verbouwing geopend blijft. Om ervoor te zorgen dat advocaten en mediators die in het huidige stelsel werkzaam zijn, de omslag naar het nieuwe stelsel goed kunnen maken, hebben we waar dat nodig was

maatregelen getroffen. Voor de jaren 2020 en 2021 is er in totaal € 73 miljoen beschikbaar gesteld voor een tijdelijke toelage. Daarnaast stel ik tot en met 2024 in totaal € 19 miljoen beschikbaar ten behoeve van het rechtsgebied waar de tarieven voor advocaten momenteel het meest knellen, te weten het rechtsgebied personen- en familierecht.¹ Met een subsidieregeling onder beheer van de Raad voor Rechtsbijstand stimuleren we de jonge aanwas van advocaat-stagiairs van kantoren met een toevoegingspraktijk met een tegemoetkoming in de beroepskosten. Per 1 januari 2021 kunnen advocaten zich laten bijstaan door paralegals met minimaal een met goed gevolg afgeronde juridische hbo-opleiding. Dit geeft advocaten de ruimte om hun werk slimmer te organiseren.

Vierde voortgangsrapportage

Gedurende de looptijd van het programma informeer ik uw Kamer ieder half jaar over de voortgang. Hierna beschrijf ik welke stappen zijn gezet sinds de voortgangsrapportage van 26 juni 2020.² Zoals gebruikelijk is deze voortgangsrapportage opgebouwd langs de lijnen van de drie hoofdmaatregelen. Ik start met de ontwikkelingen ter versterking van de eerste lijn. Vervolgens ga ik in op de burgergerichte overheid (voorheen: responsieve overheid) en de versterking van de tweede lijn. Ook doe ik enkele aan uw Kamer gedane toezeggingen gestand en ga ik in op de uitvoering van een aantal moties en beantwoord ik tevens aan het verzoek van de vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid dat ziet op de wijze van uitvoering van enkele moties. Een geactualiseerd overzicht van de stand van zaken van de lopende pilots treft u aan in bijlage 3³.

I. Versterking eerste lijn

Een laagdrempelige toegang en advies voor iedereen, waarbij geschillen zoveel mogelijk in een vroeg stadium worden opgelost, is één van de doelen van de stelselvernieuwing. In de derde voortgangsrapportage heb ik in dit kader een aantal stappen aangekondigd. Zo benoemde ik de door het Juridisch Loket in gang gezette verbetering van de online dienstverlening en de eerste stappen in de ontwikkeling een gestandaardiseerd diagnose-instrument. Ook beschreef ik het project van Divosa met pilots in diverse gemeenten en met partijen in het sociale en juridische domein, zoals wijkteams en het Juridisch Loket, die van start zouden gaan om in de praktijk te ervaren hoe de laagdrempelige voorziening er op lokaal niveau uit zou kunnen komen te zien. Ik ga hieronder in op de stand van zaken in de vernieuwing van de eerste lijn aan de hand van de vier operationele doelen die we ons hebben gesteld.

1. Informatie en advies is beter toegankelijk voor iedereen

De online dienstverlening is een belangrijke pijler van het vernieuwde stelsel. Het stelt veel burgers, ongeacht hun inkomen, in staat om hun juridische vraag op een laagdrempelige wijze beantwoord te krijgen en het helpt hen bij het zoveel mogelijk zelf oplossen van hun probleem. Het Juridische Loket vormt de eerste toegang tot digitale hulpverlening voor de burger. De afgelopen tijd heeft het Loket, in samenwerking met de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA), mooie slagen gemaakt in deze digitale vorm van dienstverlening waar de rechtzoekenden meteen van profiteren. Zo is de website van het Loket beter toegankelijk en

¹ Dit betreft de inzet van de onderuitputting van het rechtsbijstandsbudget in het jaar 2020 conform de tijdens de begrotingsbehandeling 2021 ingediende motie van het lid Groothuizen (Kamerstuk 35 570 VI, nr. 59).

² Kamerstuk 31 753, nr. 216

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

gebruiksvriendelijker geworden met een betere zoekfunctie en met informatie die gemakkelijker kan worden gedeeld. Ook het taalgebruik op de website is begrijpelijker, waardoor die beter leesbaar is, ook voor laaggeletterden. Verder zijn op de website van het Loket tal van voorbeeldbrieven beschikbaar, die beter toegankelijk en gemakkelijker in gebruik zijn dan voorheen.

Tevens staan er mooie ontwikkelingen op stapel. De digitale assistent (de chatbot «Julo»), waarmee rechtzoekenden met problemen op de levensgebieden echtscheiding en ontslag 24/7 antwoord kunnen vinden op hun eerste vragen, is inmiddels beschikbaar. Het advies van de digitale assistent kan ook een verwijzing zijn naar een van de juridisch medewerkers van het Loket (eerste lijn). Indien de oplossing van het probleem dat vraagt, wordt doorverwezen naar bijvoorbeeld een advocaat of mediator (tweede lijn). Naast de komst van de digitale assistent wordt in 2021 de mogelijkheid van videobellen geïntroduceerd, waardoor rechtzoekenden laagdrempelig hun problemen kunnen bespreken met een juridisch medewerker van het Loket. Voor de komende jaren zetten we in op de verdere verbetering van de online dienstverlening in samenspraak met de betrokken partners, waaronder de Raad voor Rechtsbijstand en de NOvA.

Zoals ik in eerdere voortgangsbrieven heb aangegeven is het van belang om over een goede doelgroepenanalyse te beschikken, om de wensen en behoeften rondom (juridische) problemen aan de voorkant in beeld te hebben en daar vervolgens goed op aan te kunnen sluiten.⁴ Hier hebben reeds verkenningen over plaatsgevonden waarbij onder andere gekeken is naar de leeftijdsopbouw van de doelgroep. We zijn in gesprek met het Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand en het CBS over het inrichten van vervolgonderzoek om meer inzicht te krijgen in onder andere de doelgroep die kampt met multiproblematiek. Over de uitkomsten van deze gesprekken informeer ik uw Kamer nader in de volgende voortgangsrapportage.

Terwijl de online dienstverlening een stevige boost kreeg, had de fysieke dienstverlening van het Loket flink te lijden onder de coronamaatregelen. Alle vestigingen van het Loket zijn tijdelijk gesloten en dat geldt tevens voor de nieuw geopende servicepunten. Hoewel dit voor de organisatie de nodige uitdagingen met zich meebrengt, gaven de bijzondere omstandigheden ook aanleiding tot het versneld uitrusten van de medewerkers van het loket met laptops en telefoons, zodat zij hun werk vanaf iedere locatie kunnen verrichten. Voor deze vervroegde digitaliseringsoperatie zijn extra middelen beschikbaar gesteld, zodat sinds het najaar van 2020 alle medewerkers van het Juridisch Loket daadwerkelijk flexibel en plaatsonafhankelijk kunnen werken. Daarmee is een belangrijke randvoorwaarde ingevuld om, zodra de coronacrisis daar weer mogelijkheden toe biedt, samen met Divosa pilots met laagdrempelige voorziening in de buurt van de rechtszoekende te realiseren. Er zijn daarnaast nog andere maatregelen genomen om de dienstverlening ook voor de kwetsbare rechtzoekenden toegankelijk te maken en te houden. Zo is het beltarief bij het Juridisch Loket tijdelijk verlaagd naar 0,10 c/minuut, waardoor de rechtzoekenden minder betalen voor hun advies. Het verlaagde tarief geldt in ieder geval tot medio 2021. Ook is het tijdelijk voor rechtzoekenden niet nodig het Juridisch Loket te benaderen voor een diagnosedocument, waarmee korting op de eigen bijdrage kon worden verkregen. Deze korting wordt door de Raad voor Rechtsbijstand in de genoemde periode ambtshalve toegekend.

⁴ Kamerstuk 31 753, nr. 190

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

Over het stellen van een diagnose in de eerste lijn heb ik u regelmatig geïnformeerd.⁵ In november 2020 is gestart met de ontwikkeling van een diagnose-instrument, op basis waarvan aan de voorkant een diagnose van het probleem kan worden gesteld en kan worden geadviseerd welke oplossingsroute, waaronder een eventuele doorverwijzing naar de tweede lijn, het beste past bij het probleem van de rechtzoekende. Bij de ontwikkeling van dit instrument, die plaatsvindt in nauwe samenwerking met onder meer het Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand, NOvA, MfN en Sociaal Werk Nederland worden de ervaringen meegenomen die binnen andere domeinen zijn opgedaan met een diagnose-instrument, zoals bij de huisarts of de RISC (risicotaxatie- en adviesinstrument binnen het strafrechtstelsel). Datzelfde geldt voor de praktijkervaringen uit verschillende pilots die ook zien op de juiste diagnose en probleemoplossing van de rechtzoekende, zoals de pilots Hillesluis en Samenwerking in de eerste lijn. In het voorjaar van 2021 willen we komen tot een eerste schets van het instrument, mogelijk al in de vorm van een eerste prototype. In mijn vijfde voortgangsrapportage zal ik u hierover nader informeren.

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

Problemen van burgers moeten vaker in de eerste lijn worden opgelost, voordat het geschil zo is geëscaleerd dat er specialistische hulp en procedures nodig zijn om het geschil te beslechten. Er lopen verschillende initiatieven om dit te stimuleren. De pilot Samenwerken in de eerste lijn, die op initiatief van de NOvA per 1 september 2020 van start is gegaan, beoogt dit doel dichterbij te brengen door een gestructureerde samenwerking tussen de juridisch medewerker van het Juridisch Loket, de sociaal raadslieden van de gemeente en de sociaal advocaat in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand te organiseren. Hierdoor vinden er geen nodeloze verwijzingen plaats, maar wordt het probleem daar waar dat het meest effectief is opgelost. Door te experimenteren met signaleringsoverleggen met hulpverleners en met piketdiensten van advocaten worden best practices in de samenwerking opgehaald. Bij deze werkwijze wordt niet alleen verwezen van de eerste lijn naar de tweede, maar ook andersom. Uit de eerste ervaringen blijkt dat het heel waardevol is inzicht te krijgen in elkaars werkwijze, wat de samenwerking ten goede komt. De pilot Huis van Recht in Heerlen heeft ook als doel problemen in een zo vroeg mogelijk stadium, door samenwerking tussen sociaal en juridisch domein, op te lossen. Indien nodig is de inzet van een laagdrempelige vorm van rechtspraak mogelijk. Als gevolg van de beperkende coronamaatregelen is er nog onvoldoende instroom om al conclusies te kunnen trekken. Met de gemeente Heerlen, het Juridisch Loket en de rechtbank Limburg wordt daarom over verlenging van de pilot gesproken.

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

Voor veel burgers is een goed georganiseerde onlinedienstverlening, aangevuld met telefonische hulp, een prima startpunt om het probleem aan te pakken en op te lossen. Voor de kwetsbare doelgroepen en burgers met multiproblematiek is het echter vaak nodig om de hulp dichterbij te organiseren en het voorliggende probleem in samenhang met achterliggende problematiek op te pakken.

⁵ Kamerstuk 31 753, nrs. 159 en 216.

Vanuit deze ambitie is samenwerking tussen ketenpartners essentieel. Die samenwerking is dan ook een centraal element bij de vormgeving van het nieuwe stelsel. Het gaat dan niet alleen om samenwerking tussen partners binnen het juridisch domein, maar juist ook tussen domeinen onderling, zodat ook niet-juridische oorzaken van problemen kunnen worden opgepakt en opgelost.

In diverse pilots wordt door gemeenten en organisaties in het juridisch domein gezocht naar best practices en samenwerkingsmodellen die de beste oplossing bieden voor het probleem van de rechtzoekende. Daarbij is oog voor lokale verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van hoe de voorzieningen in het sociaal domein lokaal zijn georganiseerd. Een concreet voorbeeld is de lopende pilot in Rotterdam-Hillesluis waar lokaal gewerkt wordt aan het sneller en beter oplossen van problemen, door het verbeteren van de samenwerking tussen het wijkteam, het Juridisch Loket, Sociaal raadslieden van de gemeente Rotterdam en de sociale advocatuur. Aan de hand van circa 100 cases wordt nagegaan welke factoren leiden tot een succesvolle werkwijze. Daarnaast kan er binnen de pilots bij de diagnose al advies van een advocaat worden ingewonnen.

Het versterken van de verbinding tussen het juridisch en sociaal domein is een belangrijke manier om voor veel problemen van burgers een snellere en duurzame oplossing te vinden. Hierbij is het van belang dat de betrokken instanties scherp hebben wanneer welke partij aan zet is en hoe de interventies elkaar kunnen versterken. Met pilots in ten minste 10 gemeenten gaat Divosa hier ervaringen mee opdoen. Er is gekozen voor gemeenten met verschillende kenmerken, zoals een sterke of minder sterke sociaal-juridische infrastructuur en een plattelandsgemeente met veel kleine kernen versus geconcentreerde steden, zodat er een breed spectrum aan ervaringen en best practices worden opgedaan. Het project van Divosa is op 1 november 2020 gestart en loopt tot eind 2022. Voor het volledige project stel ik ruim € 4 miljoen beschikbaar.

Met de opbrengsten van deze pilots werken we aan in de praktijk beproefde handvatten om de verbinding tussen sociaal en juridisch domein te versterken, handvatten om de toegang tot de rechtshulp op lokaal niveau op de juiste wijze te organiseren en handvatten om geschillen met burgers zoveel mogelijk te voorkomen. In mijn volgende voortgangsrapportage zal ik u informeren over de laatste stand van zaken van de onder dit project gestarte pilots en de eerste inzichten met u delen.

II. Burgergerichte overheid

Een belangrijke pijler van de stelselvernieuwing is het inzetten op minder procedures (met rechtsbijstand) tussen de burger en de overheid in het bestuursrecht. Het doel is om onnodige procedures tussen de burger en de overheid te voorkomen. Dit doen we door het probleem van de burger centraal te stellen en niet de procedure. Het beoogde effect is dat problemen van burgers met de overheid in een vroeg stadium, laagdrempelig en duurzaam worden opgelost met, zo nodig, toepassing van maatwerk. Als een procedure onvermijdelijk is, handelt de overheid burgergericht en levert zij zo nodig maatwerk.

Zoals ik u eerder al informeerde, loopt mijn aanpak langs twee sporen: allereerst het werken aan verbeterde dienstverlening en daarnaast het inzetten op meer burgergerichte wet- en regelgeving in het bestuursrecht. De stand van zaken rondom deze twee sporen licht ik hieronder op hoofdlijnen toe.

Nieuwe aanjager om geschillen overheid-burger terug te dringen

Met mijn brief van 26 juni 2020 is het plan van aanpak van de aanjager aan uw Kamer gestuurd.⁶ Met ingang van 1 oktober 2020 heeft Daan Hoefsmit, op basis van een persoonlijke afweging, besloten om zijn opdracht als aanjager terug te geven aan het SGO. Medio oktober 2020 is José Lazeroms gestart als aanjager bij het deelprogramma, dat burgergerichte overheid is gaan heten. Zij heeft een vliegende start gemaakt met de nadere invulling van haar rol als aanjager. Naast haar inzet voor verbeterde dienstverlening bij de uitvoeringsorganisaties en gemeenten die het hoogste aantal procedures met toevoegingen hebben, brengt zij met deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten in kaart welke wet- en regelgeving bij deze organisaties voor de meeste juridisering (procedures en toevoegingen) zorgt. Aan de hand van deze inventarisatie met deze organisaties, en de betrokken beleidsdepartementen, wordt bezien hoe deze juridisering kan worden teruggebracht. De Raad voor Rechtsbijstand is als kennispartner betrokken bij het deelprogramma burgergerichte overheid. De Raad faciliteert de aanjager met data en voert met zowel de landelijke uitvoeringsinstanties als met gemeenten datadialogen die voor gezamenlijke inzichten en oplossingsrichtingen zorgen.

Gemeenten en samenwerking project Divosa

Op basis van het hoge aantal toevoegingen enerzijds en ervaring met informele afhandeling in de bezwaarprocedure anderzijds hebben de gemeenten Den Haag, Rotterdam, Tilburg en Purmerend zich aangesloten bij de opdracht van de aanjager. Deze gemeenten zoeken de samenwerking in de ambities die zij zelf hebben op het gebied van dienstverlening en wet- en regelgeving. Daarnaast sluiten deze gemeenten ook aan bij het eerdergenoemde project van Divosa gericht op laagdrempelige toegang en het voorkomen van onnodige procedures. Ook de datadialogen die sinds 2019 door de Raad voor Rechtsbijstand met gemeenten worden gevoerd, vinden in samenwerking met Divosa in 2021 doorgang. Door hierbij aan te sluiten, kunnen de best practices van deze gemeenten en van het project van Divosa elkaar aanvullen en kan gemakkelijker worden opgeschaald. Met deze aanpak bevorderen we de informele afhandeling van problemen van rechtszoekenden en snellere (h)erkenning van multiproblematiek die hieraan ten grondslag kan liggen.

Concrete aanpak bij geselecteerde uitvoeringsorganisaties en gemeenten

Er is gekozen voor een aanpak langs twee sporen: enerzijds verbetering van de dienstverlening en anderzijds het realiseren van burgergerichte wet- en regelgeving. Deze trajecten worden tegelijkertijd doorlopen en sluiten op elkaar aan. Hierbij wordt uitgegaan van probleemgericht werken. Dit betekent dat op dit moment bij het UWV, de Belastingdienst, de IND (op het gebied van het reguliere vreemdelingenrecht), de SVB en genoemde gemeenten wordt ingezoomd op de oorzaken waarom procedures ontstaan, voordat een oplossingsrichting wordt gekozen. Ook worden de al lopende initiatieven op het gebied van het voorkomen van procedures bij de betrokken organisaties in kaart gebracht. Vanuit deze probleemanalyse wordt per organisatie een aanpak opgesteld gericht op betere dienstverlening en meer burgergerichte wet- en regelgeving. Deze aanpak leidt bij deze uitvoeringsorganisaties en gemeenten naar verwachting tot minder procedures. Met deze aanpak geef ik invulling aan mijn toezegging in het AO met uw Kamer van 7 november 2019 (Kamerstuk 31 753, nr. 184) dat er experimenten op het gebied van maatwerk zullen komen. De stand van zaken is opgenomen in bijlage 3

⁶ Kamerstuk 31 753, nr. 216

(pilotoverzicht). In deze aanpak wordt aangesloten bij de al lopende initiatieven binnen de rijksoverheid op het gebied van dienstverlening en wet- en regelgeving, zoals de Ministeriële Commissie Uitvoering⁷, Passend Contact met de Overheid⁸ en de Rijksbrede maatwerkplaatsen.⁹

Verbeterde dienstverlening

Het spoor van verbeterde dienstverlening zet in op meer ruimte voor de menselijke maat door (meer) persoonlijk contact en maatwerk waar de standaardprocessen niet voldoen. Op het gebied van dienstverlening wordt naar aanleiding van de hiervoor genoemde probleemanalyse per organisatie een top 3 van problemen opgesteld waarbij samen met de organisatie een oplossingsrichting voor geformuleerd wordt. Het deelprogramma burgergerichte overheid biedt de organisaties ondersteuning bij interventies op het gebied van organisatiecultuur, aangepaste werkprocessen, beroepshouding, een aangepaste leiderschapsstijl, het delen van best practices en intervisiebijeenkomsten. Aan het begin van 2021 gaat een pilot tussen het UWV en het Juridisch Loket van start die is gericht op proactieve samenwerking met als doel om de informatie-uitwisseling tussen het UWV en het Juridisch Loket te verbeteren. In aanvulling op de huidige praktijk krijgt het Juridisch Loket vaste aanspreekpunten bij het UWV, zodat in een vroegtijdig stadium informatie over de specifieke casus van de burger door beide zijden wordt gedeeld. Het beoogde resultaat is dat de burger zo vroeg mogelijk geïnformeerd is en dat problemen zo veel mogelijk informeel, dus zonder procedure, opgelost worden. In de volgende voortgangsrapportage informeer ik u over de eerste ervaringen met deze nieuwe werkwijze.

Meer burgergerichte wet- en regelgeving

Het spoor van meer burgergerichte wet- en regelgeving zet in op begrijpelijker wet- en regelgeving en eenvoudiger procedures in de wet- en regelgeving. Samen met de genoemde uitvoeringsorganisaties en gemeenten wordt geïnventariseerd welke wet- en regelgeving bij deze organisaties voor de meeste juridisering (procedures en toevoegingen) zorgt. Op basis van deze analyse faciliteert het programma burgergerichte overheid het gesprek met het verantwoordelijke departement. Waar nodig wordt ondersteuning geboden bij het bedenken en implementeren van mogelijkheden voor het meer burgergericht maken van de wet- en regelgeving.

Afname procedures met toevoeging in het bestuursrecht

Met deze aanpak zet de aanjager in op bovengenoemde verdere daling van het aantal procedures met en zonder toevoeging in het bestuursrecht. Begin 2021 zijn de nieuwe cijfers wat betreft het aantal toevoegingen in het bestuursrecht bij de Raad voor Rechtsbijstand bekend. In mijn volgende voortgangsrapportage volgt een update van de cijfers en inzicht in de verdere daling van het aantal toevoegingen in het bestuursrecht.

Uitvoering motie-Groothuizen (terugblikken)

De motie van het lid Groothuizen (Kamerstuk 31 753, nr. 170) roept op om per verantwoordelijk departement de gevolgen van beleidskeuzes in nieuwe of te wijzigen regelgeving voor de financieringsbehoefte van het

⁷ Kamerstuk 29 362, nr. 282 en Kamerstuk 31 490, nr. 269

⁸ <https://prettigcontactmetdeoverheid.nl>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/09/bijlage-bij-voortgangsbericht-verbetering-dienstverlening-en-vermindering-regeldruk>

stelsel vanaf 2002 tot heden te evalueren. In bijlage 2 bij deze brief is de uitwerking van deze motie opgenomen¹⁰.

Voor de beantwoording van de motie zijn de aantallen afgegeven toevoegingen per rechtsgebied vanaf 2002 tot en met 2019 in beeld gebracht. Daarnaast is op basis van bestaande overzichten van de commissie-Wolfsen, de commissie-Barkhuysen en jaarrapportages van de Raad voor Rechtsbijstand een overzicht gemaakt van wetwijzigingen in deze periode die mogelijk gevolgen hebben gehad voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook het verantwoordelijke departement voor die wetwijzigingen is daarbij weergegeven.

Een belangrijke kanttekening bij het overzicht is dat het niet mogelijk is een causaal verband aan te tonen tussen de wetwijziging en een wijziging in het aantal toevoegingen op datzelfde rechtsgebied. Er zijn namelijk meer factoren die het beroep op rechtsbijstand kunnen beïnvloeden, zoals economische ontwikkelingen, demografie of internationale gebeurtenissen. Niettemin brengt het overzicht – zelfs al is het niet geheel uitputtend – goed in beeld hoeveel wetwijzigingen er zijn geweest met een mogelijke impact op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast kan deze terugblik een signaal zijn voor de verantwoordelijke departementen om bij toekomstige wetgeving meer oog te hebben voor de mogelijke juridische procedures die deze wetten tot gevolg kunnen hebben, met daarbij speciale aandacht voor het beroep op rechtsbijstand.

De beantwoording van deze motie van het lid Groothuizen (Kamerstuk 31 753, nr. 170) is een blik terug in de tijd die het belang onderstreept om de impact van toekomstige wetgeving op de rechtsbijstand goed in kaart te brengen. Daarvoor is een werkwijze ontwikkeld waarmee, voorafgaand aan nieuwe en te wijzigen wet- en regelgeving, kan worden ingeschat wat de mogelijke financiële consequenties zijn van de invoering of wijziging op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. In de derde voortgangsbrief heb ik toegelicht hoe we dit voor toekomstige wetgeving gaan doen, in reactie op een andere motie van het lid Groothuizen op dit punt (31 753, nr. 171).

Wijziging Besluit proceskosten bestuursrecht

Als zogenoemde stok achter de deur ter voorkoming van onnodig procedeergedrag door de overheid, verhoog ik de proceskostenvergoeding die de burger krijgt als hij met succes een overheidsbesluit aanvecht bij de bestuursrechter. Het gewijzigde besluit treedt 1 juli 2021 in werking.

III. Verbetering van de tweede lijn

Met de stelselvernieuwing creëren we duidelijke oplossingsroutes voor de rechtzoekende, waarmee hij op een goede en effectieve manier van zijn hulpvraag naar een oplossing wordt geholpen. De oplossingsroute start met laagdrempelige hulp in de nulde en eerste lijn. Voor veelvoorkomende juridische problemen die niet in de eerste lijn kunnen worden opgelost, gaan we werken met rechtshulppakketten, die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Hiermee willen we bereiken dat juridische geschillen duurzaam worden opgelost binnen het budgettaire kader, met een adequate vergoeding voor de dienstverlener. In een rechtshulppakket worden verschillende interventies opgenomen die nodig kunnen zijn om het probleem van de rechtzoekende op te lossen, zoals advies, onderhandeling, mediation of procederen bij de

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rechter. Meerdere dienstverleners kunnen binnen een rechtshulppakket samenwerken aan de oplossing van het probleem. Samen met betrokken partijen creëren we een aanbod dat aansluit bij de behoefte van de rechtzoekende en dat voldoet aan vooraf vastgestelde kwaliteitscriteria. Hieronder zal ik de ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteitsverbetering in de tweede lijn nader toelichten. Daarbij ga ik eerst in op de voortgang rond de ontwikkeling van rechtshulppakketten en ontwikkelingen rondom rechtsbijstand binnen het strafrecht. Vervolgens informeer ik uw Kamer over een aantal nieuwe innovatieve projecten die van start zijn gegaan in het kader van de subsidieregeling van € 10 miljoen, die wordt uitgevoerd door de Raad voor Rechtsbijstand. Tot slot licht ik de uitkomsten toe van de evaluatie van de pilot consumentenzaken van de Raad voor Rechtsbijstand, conform mijn toezegging in de voortgangsrapportage van 26 juni 2020.

Rechtshulppakketten

Aangezien de vergoedingen voor sociaal advocaten en mediators in het personen- en familierecht volgens de commissie Van der Meer het meest achterblijven, heb ik de Raad voor Rechtsbijstand opdracht gegeven om prioriteit te geven aan de ontwikkeling van rechtshulppakketten voor echtscheidingen. Momenteel werken verschillende ketenpartners, waaronder de Raad, de NOvA, het Juridisch Loket en de MfN, gezamenlijk verschillende oplossingsroutes uit voor echtscheidingen. De route geeft aan welke stappen de rechtzoekende doorloopt om een oplossing te bereiken en welke dienstverleners daarin een rol vervullen. De rechtshulppakketten maken deel uit van de oplossingsroutes.

Bij de ontwikkeling van de rechtshulppakketten voor echtscheidingen wordt ook gekeken naar goede praktijkvoorbeelden, zoals de initiatieven van het programma Scheiden zonder Schade. Dit programma ontwikkelt een nieuwe scheidingsaanpak, om schade bij kinderen te voorkomen die kan ontstaan als hun ouders uit elkaar gaan. Daarnaast zijn in het kader van de subsidieregeling die de Raad uitvoert twee innovatieve projecten van start gegaan die zien op het personen- en familierecht. Zo worden de mogelijkheden verkend om een gezinsadvocaat in te zetten als regiehouder die met oog voor het gezinsbelang, de ouders en kinderen door het scheidingsproces met aanverwante problematiek leidt. Een ander project ziet op de ontwikkeling van een zelf-regieroute, waarmee een rechtzoekende zelf scheidingsafspraken kan maken. Deze projecten kunnen nuttige bouwstenen opleveren voor de ontwikkeling van rechtshulppakketten voor echtscheidingen. Ik kijk dan ook met belangstelling uit naar de resultaten. Naast rechtshulppakketten voor echtscheidingen werkt de Raad samen met de reeds genoemde partners, de komende periode ook voor andere levensgebeurtenissen rechtshulppakketten uit, te beginnen met arbeidsongeschiktheid. Per levensgebeurtenis wordt in kaart gebracht welke stappen nodig zijn om het probleem van de rechtzoekende op een goede en efficiënte manier op te lossen en welke dienstverlening en tijdsbesteding daarbij past. Vervolgens wordt uitgewerkt welke dienstverleners een bijdrage leveren in het pakket en aan welke kwalificaties zij moeten voldoen. Tot slot brengt de Raad verschillende opties voor beprijzing van (modules van) de dienstverlening in kaart. De ontwikkelde rechtshulppakketten worden zo nodig getoetst in een pilot en daarna gefaseerd ingevoerd.

Strafrecht

Zoals ik heb gemeld in mijn vorige voortgangsrapportage richt de aanpak strafrecht zich voor de korte termijn op het oplossen van de met de partners gesignaleerde knelpunten, het vergroten van de doelmatigheid en het realiseren van kwaliteitsverbeteringen binnen het huidige stelsel.

In september 2020 is de pilot rechtsbijstand slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven gestart. In de pilot wordt een aantal knelpunten aangepakt die zijn benoemd in het in 2019 gepubliceerde WODC-rapport over de rol van de advocatuur in de bijstand van slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Binnen de pilot werken slachtofferadvocaten met een piketdienst, zodat slachtoffers in een vroegtijdig stadium rechtsbijstand kunnen krijgen van een advocaat. Daarnaast wordt de taakverdeling tussen de slachtofferadvocatuur en Slachtofferhulp Nederland verduidelijkt. Ik verwacht dat de pilot nuttige bouwstenen oplevert voor de ontwikkeling van een rechtshulppakket voor slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven (motie van het lid Van Toorenburg c.s. Kamerstuk 35 000 VI, nr. 47).

Daarnaast heeft de Raad het afgelopen jaar gewerkt aan de digitalisering van het piketdeclaratiesysteem, waardoor de administratieve lasten voor advocatuur en de Raad worden teruggedrongen. Aan de zijde van de Raad is de eerste digitaliseringsslag inmiddels gerealiseerd. Overigens wordt in 2021 de digitalisering verder geoptimaliseerd en uitgebreid zodat de administratieve lasten voor zowel de advocatuur als de mediators kunnen worden teruggedrongen. Zo wordt tevens het aanvraagproces voor mediators gedigitaliseerd.

Ten aanzien van de door de Raad gestarte bedrijfskundige analyse van tijdbestedingsgegevens en zaakskenmerken in bewerkelijke strafzaken (EXU) kan ik uw Kamer melden dat (de eerste) uitkomsten momenteel door de Raad nader worden geduid met behulp van een Begeleidingscommissie bestaande uit individuele advocaten, een vertegenwoordiger van de NOvA en een hoogleraar van de Radboud Universiteit. Afhankelijk van de kwaliteit van de gegenereerde data wordt er een voorstel voor een gewijzigde vergoedingssystematiek in bewerkelijke strafzaken gedaan. Het voorstel en aanbevelingen voor de mogelijke implementatie ervan wordt naar verwachting in de eerste helft van 2021 opgeleverd.

Tot slot licht ik in bijgevoegd pilotoverzicht (bijlage 3) de stand van zaken van de Pilot ZSM en bijpassende financieringssysteem toe.

Subsidieregeling Raad voor Rechtsbijstand

Met de subsidieregeling van € 10 miljoen, uitgevoerd door de Raad, geven we innovatie ruim baan. Ik verwacht hiermee nieuwe manieren van werken te stimuleren, die bijdragen aan een duurzame oplossing van problemen van rechtzoekenden. Sinds de ingangsdatum van 1 maart 2020 heeft de Raad 46 aanvragen ontvangen. Daarvan zijn 7 aanvragen gehonoreerd, 24 aanvragen zijn afgewezen en 15 aanvragen zijn nog in behandeling. De indieningstermijn liep tot 31 december 2020, de gehonoreerde projecten lopen tot uiterlijk 31 december 2022. In mijn vorige voortgangsrapportage heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over twee goedgekeurde projecten, die zien op respectievelijk de ontwikkeling van een zelf-regieroute voor echtscheidingen en op de ontwikkeling van een online doorverwijssysteem gedurende de gehele oplossingsroute. Inmiddels zijn vijf nieuwe aanvragen gehonoreerd.

Eén project ziet op de doorontwikkeling van het concept van de gezinsadvocaat, zoals ik hierboven heb toegelicht. Een ander project is gericht op de ontwikkeling van een digitaal en dynamisch zaakstelsel voor bestuursrechtelijke problemen in het sociaal domein. Daarnaast wordt binnen een derde project een elektronisch zaakdossier van een rechtzoekende ontwikkeld. Dit zaakdossier is zowel door de rechtzoekende als door betrokken hulpverleners te raadplegen en kan ook door hen worden gebruikt om met elkaar te communiceren. Daarnaast is het project «Samen Recht Vinden-bus» van start gegaan. Dit initiatief zorgt voor beter bereikbare locaties in de provincie Zeeland, waar de rechtzoekende door een multidisciplinair team wordt geholpen. Tot slot is een project gestart dat is gericht op het vroegtijdig inschakelen van sociaal-juridische dienstverlening, om escalatie van conflicten te voorkomen. Voor een uitgebreide toelichting op de projecten verwijs ik Uw Kamer naar het pilotoverzicht in bijlage 3.

Evaluatie pilot consumentenzaken

Zoals ik in mijn vorige voortgangsrapportage heb toegezegd informeer ik uw Kamer hierbij over de uitkomst van de evaluatie van de pilot consumentenzaken. Deze pilot is in maart 2019 gestart door de Raad voor Rechtsbijstand en LegalGuard, een initiatief van Achmea. Aan de pilot konden particulieren deelnemen die een juridisch geschil hadden met een leverancier van een product of dienst. Het doel van de pilot was om ervaring op te doen met een aanbieder van juridische dienstverlening die geen deel uitmaakt van het huidige stelsel, en op een laagdrempelige manier, met een gestandaardiseerd proces rechtzoekenden in consumentenzaken adviseren en juridisch bij te staan. Het uitgangspunt daarbij was om te zorgen voor een passende oplossing in een zo vroeg mogelijk stadium van het probleem, in lijn met de geschetste contouren van een nieuw stelsel voor rechtsbijstand.

Zoals ik uw Kamer in mijn vorige voortgangsrapportage heb bericht is de doelstelling om 750 zaken te behandelen binnen de pilot bij lange na niet gehaald. Er zijn slechts 17 zaken ingestroomd. Ik betreur dat deze pilot niet is geslaagd en daarmee geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd voor de stelselvernieuwing. Ik acht het dan ook van belang dat lessen worden getrokken uit de evaluatie van deze pilot, om herhaling in de toekomst te voorkomen. Het aantal zaken is te gering voor een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie van de behandelde zaken. Wel kunnen lessen worden getrokken uit de kwalitatieve evaluatie van het proces van de totstandkoming van de pilot, die in opdracht van de Raad is uitgevoerd¹¹. Uit deze procesevaluatie blijkt dat het initiatief voor de pilot lag bij de Raad en LegalGuard en dat deze partijen als eigenaar van de pilot werden gezien. Hoewel andere relevante partijen wel waarde zagen in de pilot, was geen sprake van een gedeelde ambitie en daarmee ook geen gedeeld eigenaarschap. Achteraf gezien was volgens de onderzoeker een meer open aanpak, met vroegtijdige inbreng door andere partijen, cruciaal voor het slagen van de pilot. Mede door het ontbreken hiervan, en in combinatie met de dynamiek in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, is het niet gelukt om de pilot te laten slagen.

Naast de specifieke bevindingen ten aanzien van de opzet en uitvoering van de pilot consumentenzaken, biedt de procesevaluatie relevante inzichten voor toekomstige pilots in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. De 11 lessen die in de evaluatie zijn opgenomen zien vooral op de manier waarop samenwerking tussen betrokken partijen kan worden vormgegeven in het complexe domein van gesubsidieerde

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rechtsbijstand, waarin vele partijen met uiteenlopende belangen en perspectieven een verantwoordelijkheid hebben.

Op basis van de procesevaluatie constateert de Raad dat in de opzet van de pilot weeffouten zaten. Meer in algemene zin concludeert de Raad dat samenwerking en de vaardigheid om over grenzen van organisaties heen te kijken cruciaal zijn om daadwerkelijk verbetering voor rechtzoekenden te realiseren. In het kader van de stelselvernieuwing wil ik ruimte blijven bieden voor innovatieve pilots. Ik hecht er dan ook veel waarde aan dat partijen die betrokken zijn bij de stelselvernieuwing gezamenlijk leren van dit proces, zodat we toekomstige pilots samen wel tot een succes kunnen brengen. Binnen de bestaande governancestructuur van de stelselvernieuwing wordt daarom met de betrokken partners gekeken naar de wijze waarop deze lessen in de praktijk kunnen worden gebracht. De evaluatie is als bijlage gevoegd en tevens raadpleegbaar op de website van de Raad voor Rechtsbijstand (www.rvr.org).

BrandMR

Zoals aangekondigd in mijn brief van 26 juni 2020 informeer ik u in deze voortgangsrapportage over de uitkomsten van het onderzoek dat is verricht naar de alternatieve bedrijfsstructuren, dat ik gezamenlijk met de NOvA heb uitgezet. Ook zal ik ingaan op de motie van de leden Van Wijngaarden en Van Dam (Kamerstuk 31 753, nr. 201) waarin wordt verzocht om, wanneer het gezamenlijke onderzoek niet tot substantieel meer ruimte leidt voor alternatieve bedrijfsstructuren, zelf het initiatief te nemen om de wet- en regelgeving aan te passen en hierover te rapporteren.

Ik kan u melden dat de NOvA op 3 december jl. een verordening heeft aangenomen waarmee aan de Verordening op de advocatuur (hierna: Voda) een experimentenparagraaf is toegevoegd. Experimenten zijn nodig om te leren en ik ondersteun het als beroepsgroepen zelf de innovatie opzoeken. Het is nu tijd om meters te maken en aan de slag te gaan. Langs deze weg wordt het onder meer voor BrandMR mogelijk om advocaten in dienstbetrekking ook ten behoeve van niet-verzekerden in te gaan zetten en ervaring op te doen met alternatieve bedrijfsstructuren. De experimentenparagraaf is een opmaat voor een beleidstraject waarin de NOvA onderzoek doet naar een meer fundamentele systeemwijziging van de Voda. Het doel hiervan is om ervoor te zorgen dat het stelsel van de advocatuur innoveert zonder dat de kernwaarden en de kwaliteit in het gedrang komen. Ik meen dat de experimentenparagraaf en het gestarte traject in zijn geheel beschouwd een ruimte creëert voor alternatieve bedrijfsstructuren. Ik zal de voortgang van het beleidstraject nauwlettend volgen. Ik zal er bij de NOvA op aandringen om vooral ook «best practices» op te halen bij partijen die al ervaring hebben met dergelijke bedrijfsstructuren en het waarborgen van kernwaarden zoals onafhankelijkheid. Dat kan vervolgens meegenomen worden in het beleidstraject, mede in het licht van recente uitspraken van de Autoriteit Consument & Markt hierover als toezichthouder op de Mededinging.

4. Financiën

Tijdens de begrotingsbehandeling heb ik aangekondigd meer inzicht te willen verschaffen in de wijze waarop ik de maatregelen van de stelselvernieuwing op weg naar 2025 verder vorm wil geven. En wat dit betekent voor een eventuele verhoging van de vergoedingen voor de sociale advocatuur en het karakter daarvan. Deze toezegging doe ik hierbij gestand.

Voor het jaar 2020 is sprake van onderuitputting van incidenteel € 25 miljoen, welke grotendeels wordt veroorzaakt door een lager aantal afgegeven toevoegingen.¹² Conform afspraak uit de contourennota van 9 november 2018 blijven deze middelen bestemd voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en komen deze ten goede aan de stelselvernieuwing.

Van de in totaal € 25 miljoen zijn € 6 miljoen reeds bestemd. Dit betreft het hierboven genoemde project Divosa (€ 3 miljoen) en de gelden ten behoeve van innovatie in de sociaal advocatuur (€ 2 miljoen). Vanwege vertraging als gevolg van de coronamaatregelen komen deze middelen in 2021 in plaats van 2020 tot besteding. Verder heb ik € 1 miljoen uitgetrokken voor de aanschaf van persoonsgebonden ICT-voorzieningen voor het Juridisch Loket, zodat het Loket de reeds voorgenomen transitie versneld kon maken en daarmee de impact van de coronacrisis op de dienstverlening beter kon opvangen. Tot en met 2024 zet ik de resterende incidentele € 19 miljoen volledig in op het terrein waar de urgentie het grootst is, te weten het personen- en familierecht.

De vergoedingen in het personen- en familierecht, en dan met name in echtscheidingsgerelateerde zaken, lopen volgens commissie-Van der Meer het meest uit de pas met de daadwerkelijke tijd die aan deze zaken wordt besteed. Een concreet voorbeeld hiervan is het opstellen van een ouderschapsplan, dat sinds 1 maart 2009 verplicht is voor echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken. Om die reden stel ik voor de genoemde periode in totaal € 11 miljoen (van de € 19 miljoen) beschikbaar voor een initiatief ten behoeve van rechtshulpverleners die als onderdeel van hun werkzaamheden een ouderschapsplan moeten opstellen. Tevens stel ik voor de genoemde periode € 8 miljoen (van de € 19 miljoen) beschikbaar voor een vergelijkbaar initiatief voor viergesprekken tussen scheidende partners en hun rechtshulpverleners. Hiermee sluit ik aan bij een van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer.

We zullen de uitwerking van deze initiatieven op het terrein van het personen- en familierecht samen met de betrokken partijen, waaronder de Raad voor Rechtsbijstand, NOvA en MfN, ter hand nemen.

De opgedane ervaringen met deze initiatieven worden benut en toegepast binnen de komende pilots met rechtshulppakketten voor echtscheidingen. Naast de rechtshulppakketten voor scheiden die in ontwikkeling zijn, worden ook op andere rechtsgebieden de komende jaren rechtshulppakketten ontwikkeld. Zo wordt in 2021 gestart met de uitwerking van rechtshulppakketten voor arbeidsongeschiktheid, asiel, alimentatie, omgangsregeling en ontslagrecht. De ontwikkelde rechtshulppakketten worden gefaseerd ingevoerd binnen de budgettaire kaders van de rechtsbijstand. Indien nodig worden de pakketten eerst in een pilot getoetst en indien de uitkomsten van de pilot daar voldoende grondslag voor bieden worden de pakketten voortgezet als rechtshulppakketten binnen het nieuwe stelsel. Om het stelsel binnen de budgettaire kaders te kunnen realiseren is het van belang dat tegenover eventuele tegenvallers ook meevallers staan. Daarom wordt bij de ontwikkeling van rechtshulppakketten jaarlijks gemonitord of tegenover rechtshulppakketten die naar verwachting hogere kosten met zich meebrengen ook pakketten staan die voor die extra kosten kunnen compenseren.

In het kader van de voorjaarsnotabesluitvorming 2021 zal ik uw Kamer over de verwerking van de onderuitputting 2020 nader informeren. Dan zal ik ook ingaan op de (verwachte) onderuitputting van de tegemoetko-

¹² Kamerstuk 35 650 VI, nrs. 1 en 2

mingsregeling voor de sociaal advocatuur vanwege de coronacrisis. Ook de niet bestede middelen blijven behouden voor de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Met het bovenstaande heb ik uitvoering gegeven aan de tijdens de behandeling van de begroting van Justitie en Veiligheid ingediende motie-Groothuizen (35 570 VI, nr. 59). Op 25 januari voer ik het gesprek met de NOvA en de VSAN over de wijzigingen in de wet- en regelgeving in het personen- en familierecht die sinds het onderzoek van de commissie-Van der Meer hebben plaatsgevonden en wat deze wijzigingen hebben betekend voor de tijdsbesteding van advocaten in dit rechtsgebied. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie-Van Nispen Van Den Berge (34 605, nr. 13) die oproept tot een gesprek met bovengenoemde partijen over een nieuwe herijking van de puntentoekening in het personen- en familierecht. Met de uitvoering van de in dit hoofdstuk genoemde moties voldoe ik tevens aan het verzoek van de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid van 3 december 2020 om uw Kamer uiterlijk voor het algemeen overleg over gesubsidieerde rechtsbijstand, dat gepland is op 20 januari aanstaande, te informeren over de voorgenomen uitvoering van deze beide moties.

Slotwoord

De stelselvernieuwing bevindt zich in de pilotfase. In de praktijk beproeven we in diverse pilots en innovatieve projecten wat in de eerdere fasen samen met alle betrokken partijen is uitgedacht en in gang gezet. Vanaf de start waren we ons ervan bewust dat met de stelselvernieuwing meer dan één kabinetsperiode gemoeid zou zijn. De komende periode maken we stapsgewijs en rechtsgebied voor rechtsgebied de overstap naar de nieuwe manier van werken, te beginnen met het personen- en familierecht. Zodat er in 2025 een toekomstbestendig en betaalbaar stelsel staat, waarin mensen die zijn vastgelopen eerder en beter worden geholpen richting een oplossing voor hun probleem. En waarin sociaal advocaten, mediators en andere dienstverleners die samen aan de oplossing van het probleem van de rechtzoekende werken een vergoeding ontvangen die in betere verhouding staat tot het goede werk dat zij doen. In de resterende kabinetsperiode blijf ik me samen met alle betrokken partijen onverminderd inzetten voor het boeken van concrete resultaten, zodat de stelselvernieuwing onder het komende kabinet tot volle wasdom kan komen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker