

Vergaderjaar 2020–2021

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2021

Inleiding

In deze brief informeer ik uw Kamer over het doel, de reikwijdte en de voorgenomen opzet en planning van de beleidsdoorlichting van artikel 32 van de begroting van Justitie en Veiligheid (JenV) over de periode 2016 t/m 2020. Artikel 32 is getiteld «Rechtspleging en rechtsbijstand» en heeft tot doel het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel.

Beleidsdoorlichting en SEA

In het kader van operatie «Inzicht in Kwaliteit» is het gebruikelijke overzicht in de begroting met een planning van beleidsdoorlichtingen omgevormd tot een Strategische Evaluatie Agenda (SEA)¹. Het doel van de SEA is te komen tot betere en meer bruikbare inzichten in de maatschappelijke toegevoegde waarde op belangrijke beleidsthema's, het meer benutten van dit inzicht en daarmee uiteindelijk hogere maatschappelijke toegevoegde waarde van beleid. Daarmee komt de focus meer te liggen op de integrale en samenhangende beleidsaanpak van een beleidsthema en minder op de afzonderlijke beleidsonderdelen. Deze beleidsdoorlichting is daarom tevens bedoeld als 0-meting voor de SEA waar in de begroting 2023 en volgende begrotingen voor dit beleidsartikel invulling aan wordt gegeven.

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd volgens de criteria van de concept Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor 2022 en verder. De beantwoording van de daarbij behorende 15 deelvragen zijn bij de doorlichting leidend.

Beleidsartikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand

- *Artikel 32.1 apparaatskosten Hoge Raad (circa 32,3 mln. euro in 2021)*

¹ www.rijksfinancien.nl

De Minister draagt zorg voor de financiering van de Hoge Raad, dat als hoogste rechtscollege in het Koninkrijk beslist in cassatieberoepen op het gebied van het civiele-, straf- en fiscale recht en dat tot taak heeft de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling te bevorderen. Daarnaast hebben de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad nog bij wet opgedragen bijzondere taken.

- *Artikel 32.2 adequate toegang tot het rechtsbestel (ten aanzien van rechtsbijstand) (circa 506,6 mln. euro in 2021)*

De Minister financiert de Raad voor Rechtsbijstand (hierna rvr) en draagt zorg voor het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het betreft hier:

- De financiering voor apparaatsuitgaven van de rvr en het Juridisch Loket (hJL), een advies- en doorverwijnsinstelling voor eerstelijns rechtshulp. De rvr is belast met de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). De Wrb strekt ertoe de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen te waarborgen;
- Toevoegingen rvr. De rvr verstrekt toevoegingen aan een advocaat of mediator voor de verlening van rechtsbijstand aan rechtzoekenden met een laag inkomen en vermogen.

Naast de financiering van de rvr en verstrekte toevoegingen door de rvr omvat dit artikel de financiering van het Bureau financieel toezicht (BFT), subsidie aan de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC) en aan hJL en de kosten voor de uitvoering van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). In dit verband is de stelselvernieuwing rechtsbijstand een belangrijk onderdeel (circa 29,6 mln. euro in 2021).

- *Artikel 32.3 optimale randvoorwaarden doelmatig en doeltreffend rechtsbestel (circa 1,2 mld. euro in 2021)*

De Minister voor Rechtsbescherming is verantwoordelijk voor een goed functionerend stelsel van rechtspraak en is verantwoordelijk voor de inrichting van het stelsel voor de rechtspleging. Hij is stelselverantwoordelijk. Dit houdt in dat beleidsmatig continu aandacht geschonken moet worden aan het in stand

houden en verder verbeteren van het stelsel van rechtspraak en rechtsbijstand. De Minister draagt verantwoordelijkheid voor de financiering van de rechtspraak, houdt toezicht op het beheer en is de werkgever voor de rechterlijke macht.

De Rechtspraak functioneert als derde staatsmacht zelfstandig van de andere staatsmachten en bepaalt zelf binnen algemene randvoorwaarden hoe geschillen op een efficiënte en goede wijze worden afgehandeld. De Minister voor Rechtsbescherming staat op afstand en het is zijn taak de Rechtspraak in staat te stellen zijn functie te vervullen. De wet staat niet toe dat de uitvoerende macht de rechtsprekende macht aanstuurt.

Dit artikel omvat de financiering van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), bijdragen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het College voor de Rechten van de Mens, het Nationaal Register Gerechtelijke Deskundigen (NRGD) en subsidie aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Stichting Recht en Overheid en het Nederlands Juristencomité voor de bescherming van mensenrechten.

Artikel 32 van de begroting van JenV omvat in 2021 een budget van circa 1,8 mld. euro, waarvan circa 1,7 mld. programma-uitgaven en circa 32,3 mln. aan apparaatskosten. De ontvangsten bedragen circa 193 mln. euro, waarvan circa 176 mln. aan griffierechten.

Reikwijdte en afbakening

In de vorige exercitie zijn de onderdelen rechtspraak en de toegang tot het recht afzonderlijk doorgelicht. Deze beleidsdoorlichting omvat beide onderwerpen en sluit daarmee aan op de Beleidsdoorlichting rechtspraak 2016 (Kamerstuk 33 199, nr. 14) en de Beleidsdoorlichting Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand (bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 118). Daarmee omvat de beleidsdoorlichting de beleidsonderdelen en de daarbinnen opererende instituties (Raad voor de rechtspraak, Hoge Raad en raad voor rechtsbijstand) vanwege de mate waarin zij bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van dit begrotingsartikel. Dit is in aansluiting op de eerdere beleidsdoorlichtingen. De AP wordt niet betrokken in deze beleidsdoorlichting omdat deze apart wordt onderzocht in de vijfjaarlijkse ZBO-evaluatie.

Daarnaast zullen, zoals ik de Kamer heb bericht bij brief van 30 juni jl.², mogelijke beleidsimplicaties en vervolgonderzoek naar aanleiding van de Geschilbeslechtsingsdelta 2019 onderdeel uitmaken van deze beleidsdoorlichting dan wel de Strategische Evaluatieagenda JenV (SEA) die daarop volgt.

De doorlichting beslaat het tijdvak 2016 tot en met 2020.

Bij deze brief is een initiële lijst gevoegd van onderzoeken die tijdens deze onderzoeksperiode zijn uitgevoerd en in de doorlichting betrokken zullen worden.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre heeft het door JenV gevoerde beleid en de ingezette instrumenten op een doeltreffende en doelmatige wijze bijgedragen aan een goed en toegankelijk rechtsbestel, en dragen zij bij aan de verdere verbetering daarvan?

De belangrijkste subvragen die daarbij horen zijn:

- Welke evaluaties en onderzoeken zijn uitgevoerd, op welke manier is beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke conclusies kunnen worden getrokken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op het terrein van rechtspraak en rechtsbijstand?
- Welke wetswijzigingen zijn in de onderzoeksperiode doorgevoerd en/of in gang gezet? Zijn er al uitspraken te doen over de effecten daarvan?
- Welke meetbare indicatoren zijn binnen de rechtspraak en de rechtsbijstand voorhanden? En in hoeverre geven deze inzicht in de effecten van het gevoerde beleid?
- Is het instrumentarium waarover de Minister beschikt toereikend en geschikt om de doelen te bereiken?
- Welke rol speelt de verhouding tussen de wetgevende macht en de onafhankelijke rechtspraak bij de inzet van de instrumenten?
- Welke uitgaven zijn gemoeid met de uitvoering van artikel 32? Hoe worden deze ingezet?

De doorlichting zal in elk geval de volgende elementen bevatten:

- Reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan artikel 32: met welke instrumenten wordt beoogd het doel – een goed en toegankelijk rechtsbestel – te bereiken en hoe plausibel is deze beleidstheorie?
- Een schets van de situatie waarin de rechtspraak en de toegang tot het recht zich ten tijde van de vorige doorlichtingen bevonden, en van de vragen die op dat moment nog niet konden worden beantwoord. De rechtspraak bevond zich in 2016 in een veranderingsproces: de

² Kamerstuk 31 753, nr. 243.

herziening van de gerechtelijke kaart was net afgerond en er werd volop gediscussieerd over kwaliteit, werkdruk, begrotingssystematiek en rechtstatelijke waarden. Deze schets wordt samen met de Raad voor de rechtspraak gemaakt, langs de lijn van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Minister en Rechtspraak. Verder omvat de beleidsdoorlichting een schets van de situatie waarin het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zich bevond en de voorgenomen vernieuwingen en bezuinigingen. Diverse onderdelen hiervan werden als gevolg van onvoldoende politiek draagvlak destijds nog niet gerealiseerd.

- Vanuit dat beeld worden de ontwikkelingen geschetst die vanaf 2016 zijn ingezet. Ten aanzien van de rechtspraak ziet dit in het bijzonder op de evaluatie van de herziening gerechtelijke kaart en op ontwikkelingen op het terrein van de financiering, digitalisering en kwaliteit (waaronder maatschappelijk effectieve rechtspraak en het terugdringen van de doorlooptijden), waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en de Rechtspraak wordt gevolgd en expliciet benoemd. Ten aanzien van de toegang tot het recht ziet dat vooral op de stelselvernieuwing rechtsbijstand naar aanleiding van het evaluatierapport «Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand» van de Commissie Van der Meer.
- Een onderzoeksplan voor vragen die volgen uit nadere gedachtevorming naar aanleiding van de Geschilbeslechtingsdelta 2019. Hierbij zal bijvoorbeeld aandacht zijn voor de vraag of sprake is van een latente vraag naar (rechts)hulp, wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn, of dit samenhangt met de signaleerde afname van doelbereik, of dit bij bepaalde groepen of bepaalde rechtsgebieden meer speelt en of aanbevelingen kunnen worden gedaan om dit te adresseren. Het is belangrijk om daarbij voldoende oog te hebben voor het doenvermogen van burgers, met name in de digitale omgeving.
- Een analyse van de in de onderzoeksperiode doorlopen wetgevingstrajecten met het doel uitspraken te kunnen doen in hoeverre deze wetwijzigingen bijdragen of hebben bijgedragen aan een goed en toegankelijk rechtsbestel.
- Een analyse van de in de onderzoeksperiode uitgevoerde onderzoeken en evaluaties, ook met het doel te bezien in hoeverre op basis daarvan uitspraken kunnen worden gedaan over doelmatigheid en doeltreffendheid.
- Een bespreking van relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Een belangrijk voorbeeld daarvan zijn de implicaties van het eindverslag van de Parlementaire commissie Kinderopvangtoeslag van december 2020.
- Analyse in hoeverre dit materiaal uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk maakt. De doeltreffendheid is de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan het halen van de algemene doelstelling. Voor uitspraken over de doelmatigheid worden de kosten van het beleid afgezet tegen de effecten en eventuele neveneffecten van het beleid. Bezien wordt of dezelfde effecten hadden kunnen worden bereikt met de inzet van ander beleid of instrumenten tegen minder kosten, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de uitvoeringskosten van het beleid. De 20% besparingsvariant maakt hier onderdeel van uit.
- Een overzicht van onderwerpen en wetwijzigingen die (nog) niet zijn geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid en de reden waarom dit (nog) niet kan of (nog) niet is gebeurd.
- Een voorstel voor een thema-indeling die gehanteerd kan worden voor de omvorming naar de SEA vanaf 2023.

Aanpak

De doorlichting zal worden uitgevoerd, door medewerkers van de directie Rechtsbestel (DRB) van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) in nauw overleg met vertegenwoordigers van de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak, in lijn met eerder genoemde verantwoordelijkheidsverdeling. Ten behoeve van het onderzoek wordt een werkgroep en een klankbordgroep samengesteld. In de klankbordgroep zullen onder andere vertegenwoordigers uit betrokken organisaties zitting nemen. Daarbij kan worden gedacht aan vertegenwoordigers van de Rechtspraak, de raad voor rechtsbijstand en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum. Ook specialisten van Financieel-Economische Zaken en de Inspectie Rijksfinanciën worden nauw betrokken bij het onderzoek. Conform artikel 2 tweede lid RPE wordt bij de uitvoering van het onderzoek ten minste een onafhankelijk deskundige met kennis van het rechtsbestel, toegang tot het recht en de beleidsterreinen die daarin een rol spelen, betrokken. Deze deskundige geeft een oordeel over het uitgevoerde onderzoek.

Het doorlichtingsrapport zal inzicht geven in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen. De structuur en hoofdstukindeling zal aansluiten op de opzet en chronologie van de RPE. Bij het beantwoorden van de RPE-vragen zal voor de onderzoeksperiode gebruik worden gemaakt van beschikbare beleidsinformatie, evaluaties, onderzoeken en monitoring die door of in opdracht van het WODC zijn verricht, dan wel door andere onderzoeksinstanties. In de bijlage³ is een initiële lijst bijgevoegd met onderzoeken waarvan voor deze beleidsdoorlichting gebruik zal worden gemaakt. Deze lijst wordt nog verder aangevuld. Waar nodig kunnen de resultaten daarvan door middel van interviews nader worden aangevuld met inzichten en opvattingen van deskundigen.

Planning

De beleidsdoorlichting van artikel 32 zal in het najaar van 2021 worden gestart. Het eindrapport zal in het tweede kwartaal van 2022 aan uw Kamer worden toegezonden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl