

Vergaderjaar 2021–2022

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2022

Bijgaand doe ik uw Kamer het rapport¹ van ABD-Topconsult toekomen van de vijfjaarlijkse zbo-evaluatie van de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad). Als zelfstandig bestuursorgaan is de Raad verantwoordelijk voor de uitvoering van gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland en de BES eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad zorgt ervoor dat mensen die de kosten van een rechtsbijstandverlener, zoals een advocaat of mediator, niet kunnen betalen wel toegang hebben tot het recht. Dit is een essentieel element in onze rechtsstaat. Daarnaast voert de Raad (een deel van) de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en de Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv) uit.

De Raad valt onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo). In artikel 39 lid 1 van deze wet is bepaald dat ik uw Kamer elke vijf jaar een verslag toezend ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Deze wettelijke evaluatie ziet op het functioneren van de Raad in de periode 2016 tot en met 2020. De onderzoekers van ABD-Topconsult zijn gevraagd te komen tot een integrale beoordeling van het (overall) functioneren van de Raad.

De conclusies en aanbevelingen zijn weergegeven in hoofdstuk zeven van het rapport. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de evaluatie en ga ik in op de belangrijkste aanbevelingen.

Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers concluderen dat de prestaties van de Raad op het gebied van doelmatigheid en doeltreffendheid goed zijn. Zo is de kostenopbouw van de Raad stabiel en over de dienstverlening van de Raad zijn weinig klachten. De Raad stuurt op kwaliteit en spant zich in om te zorgen dat de

¹ Rapport Wettelijk Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand, ABD Top Consult, december 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

geleverde diensten en dienstverleners voldoende beschikbaar zijn. De onderzoekers wijzen erop dat de onderzochte periode, mede als gevolg van de lopende vernieuwing van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, een turbulente tijd was voor de Raad. Desondanks, zo zijn de onderzoekers van mening, is de Raad er in deze periode goed in geslaagd om de *going concern* – d.w.z. de continuering van de bedrijfsvoering en uitvoering van de primaire taken – goed door te laten gaan. De onderzoekers complimenteren de Raad dan ook voor zijn grote toewijding om dit mogelijk te maken. Ten aanzien van de governance structuur van de Raad concluderen de onderzoekers dat het sturingsmodel² dat vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid is geïntroduceerd en sinds 2017 wordt toegepast in relatie tot de Raad, duidelijkheid schept in de relatie en verhoudingen tussen het departement en de Raad.

Ik ben zeer verheugd met het algemene beeld dat de evaluatie schetst. Ik waardeer het ook zeer dat de onderzoekers alle inspanningen van de Raad om er voor te zorgen dat de Raad zijn belangrijke maatschappelijke taak doeltreffend en doelmatig vervult, erkennen.

Hieronder zal ik nader ingaan op de conclusies en de aanbevelingen en de wijze waarop daaraan opvolging zal worden gegeven. Deze aanbevelingen helpen om ook in de toekomst de dienstverlening op peil te houden en waar nodig te verbeteren.

Doeltreffendheid

Geconcludeerd kan worden dat de Raad met zijn dienstverlening belangrijke maatschappelijke meerwaarde biedt waar weinig klachten over zijn. De Raad heeft gestuurd op de kwaliteit en zich ingespannen voor voldoende beschikbaarheid van diensten en dienstverleners. Met de doeltreffendheid van de Raad is het derhalve goed gesteld. Wel merken de onderzoekers op dat verdere verduidelijking van de (toekomstige) rol en taken van en scherpere opdrachten aan de Raad noodzakelijk zijn. De Raad heeft hiermee vanaf 2020 een begin gemaakt door zijn toekomstige kerntaken te formuleren, zoals ook weergegeven in deze evaluatie.³ In diverse projecten die in het kader van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand worden uitgevoerd, past de Raad deze nieuwe kerntaken toe en doet op deze wijze de eerste ervaringen hiermee op. De Raad matcht de hulpvraag van de burger aan het rechtshulp pakket en de dienstverlener. Als er sprake is van een doorverwijzing vanuit de eerste lijn, zoals bij het experiment scheiden dat op 1 april start, neemt de Raad het besluit over het rechtshulp pakket op basis van het advies uit de eerste lijn en matcht vervolgens de hulpvraag van de burger aan het rechtshulp pakket en dienstverlener. Het proces van matching moet in de praktijk nog worden vormgegeven. De komende tijd zullen ervaringen laten zien hoe het proces vanuit de burger gezien het beste kan worden ingericht. In 2020 en 2021 is in het kader van een zgn. visietraject met verschillende partijen binnen het stelsel gesproken.⁴ Dit traject heeft mede geleid tot een gedeeld beeld over de toekomstige rollen en verantwoordelijkheden

² In dit model vervullen de Raad (als opdrachtnemer), het beleidsverantwoordelijke Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie (als opdrachtgever) en de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (als eigenaar) ieder een eigen positie. Binnen deze driehoek hebben deze partijen een eigen rol in het invullen van het sturingsmodel dat heldere kaders moet bieden voor sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Met het sturingsmodel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt een bijdrage geleverd aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen.

³ ABDTOPConsult, Wettelijke evaluatie Raad voor Rechtsbijstand 2016–2020, blz. 66.

⁴ Idem, blz. 84

van zowel de Raad als het Juridisch Loket. Verdere uitwerking vindt in gezamenlijkheid met het Juridisch Loket en mijn ministerie plaats.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid is geconstateerd dat de kostenopbouw van de Raad vrij stabiel is en ten opzichte van de uitgaven als doelmatig kan worden beschouwd. Wel zijn de kosten voor ICT sterk gestegen als gevolg van achterstallig onderhoud en toenemende beheerlasten. De kwetsbaarheid van de ICT is op dit moment het grootste risico voor de Raad. Zowel voor de continuïteit in de huidige dienstverlening en noodzakelijk beheer, als voor noodzakelijke vernieuwing zoals de implementatie van het nieuwe stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, als ook voor het doorvoeren van ogenschijnlijk kleine wijzigingen binnen het huidige stelsel. De Raad signaleert deze kwetsbaarheid al enkele jaren.

De afgelopen periode zijn tussen de Raad en het ministerie gesprekken gevoerd over de benodigde ICT vernieuwing, o.a. over de door de Raad ontwikkelde i-strategie. Doel van deze strategie is om de ICT binnen de Raad te versterken en zo de Raad te ondersteunen in de implementatie van de nieuwe kerntaken voor de stelselvernieuwing rechtsbijstand. De gesprekken hebben ertoe geleid dat de Raad de financiële middelen heeft gekregen om in 2022 te starten met de vervanging van het huidige ICT landschap (*legacy*), wat tevens nodig is om tijdig ICT-aanpassingen door te kunnen voeren die nodig zijn voor de continuïteit van de dienstverlening en de invoering van de nieuwe kerntaken.

Ten slotte stellen de onderzoekers dat de doelmatigheid verder verbeterd kan worden door actief signalen op te halen en met regelmaat een visitatie of audit te laten uitvoeren om zicht te krijgen op mogelijke verdere ontwikkeling van de dienstverlening, ook in internationaal perspectief. Dit neem ik ter harte.

Governance

Ten aanzien van de governance structuur van de Raad concluderen de onderzoekers dat het nieuwe sturingsmodel dat vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid is geïntroduceerd duidelijkheid schept in de relatie en verhoudingen tussen het departement en de Raad. Evenwel constateren de onderzoekers dat de Raad, als opdrachtnemer, zich sterk verantwoordelijk voelt voor het goede functioneren van het stelsel. Zij bevelen aan dat de Raad met meer zakelijkheid omgaat met de opdrachtgever, die ook de keten aanstuurt. De Raad kan en hoeft immers niet alles. Daarbij wordt aanbevolen dat de Raad elke vraag die de opdrachtgever stelt voorziet van een inschatting van haalbaarheid en noodzakelijke middelen/capaciteit. Ook zouden de eigenaar en opdrachtgever beter betrokken moeten worden bij het prioriteren en actief knelpunten te signaleren.

Dit is ook in lijn met de aanbevelingen die vanuit de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)/Werk aan de Uitvoering (WAU) (Kamerstuk 35 510, nr. 2) en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (Kamerstuk 35 387, nr. 2) van uw Kamer voort zijn gekomen om in de beleidsvorming meer aandacht te hebben voor effecten in de uitvoering. De uitvoeringstoetsen en de nog te ontwikkelen invoeringstoets zijn hier belangrijke instrumenten voor. De Raad stelt zich momenteel in de driehoek al proactief op om dit verder vorm te geven en verder te professionaliseren. De rijksbrede ontwikkeling rond de POK/WaU raakt uiteraard meer dan alleen de manier waarop nieuw beleid ontwikkeld en getoetst wordt. De Raad is dan ook actief aan

de slag met de opgave van meer mensgerichte uitvoering en de uitdagingen die dit met zich brengen. Daarbij wil de Raad een uitvoeringsorganisatie zijn die oog heeft voor situaties waarin wet- en regelgeving hardvochtig of schrijnend voor burgers uitpakt en daarop kan handelen. Bijvoorbeeld door alsnog de toegang tot het recht mogelijk te maken en/of deze situaties te signaleren en te adresseren binnen de Raad zelf of bij andere uitvoerders, zoals het Juridisch Loket, of ministerie(s). Hierbij horen professionele checks- en balances, zodat de Raad dit weloverwogen, transparant en controleerbaar doet. Ook het systematisch rapporteren over hierbij ondervonden hardheden in wet- en regelgeving is hiervan een onderdeel. De Raad is recent begonnen deze ambitie vorm te geven, waarbij de Raad extra menskracht inzet om een beter en menselijker weging te kunnen doen op de beslissingen die de Raad neemt. Ik neem mij voor in de ontwikkeling van het beleid en de vormgeving van de stelselvernieuwing, de inbreng van de Raad hierin (zowel de adviezen op beleid als de uitvoeringseffecten) zwaar te wegen.

Eén van de zaken die in het verleden hardvochtig heeft uitgepakt, is het concept van zelfredzaamheid waarbij burgers zelf geacht werden in staat te zijn om een (juridisch) conflict tot een goed einde te brengen. In de praktijk pakte dit echter anders uit. De Raad wil dit soort situaties in de toekomst beter kunnen signaleren en dit inbrengen in gesprekken met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarvoor zal het Kenniscentrum bij de Raad en waardevolle bijdrage leveren via monitoring en evaluatie. Deze kerntaak van de Raad zal een belangrijke bron van informatie gaan vormen. Daarnaast gaat mijn ministerie samen met de Raad in kaart brengen in hoeverre het concept zelfredzaamheid, gelet op de POK/WaU, aangepast moet worden in de wet- en regelgeving). De RAZ, de tijdelijke Regeling Advies Toevoeging Zelfredzaamheid, waarbij aan niet zelfredzame burgers wel rechtsbijstand wordt verleend zal hiervoor inzichten aanleveren. Een onafhankelijk commissie zal over deze zaken, waarvoor momenteel volgens de wet en regelgeving geen aanspraak gemaakt kan worden op rechtsondersteuning, een advies geven of en waar deze zaken in het stelsel thuishoren. Ook het rapport van het WODC inzake zelfredzaamheid (n.a.v. de aangenomen motie van de leden Van Nispen en Van der Graaf⁵) zal hiervoor inzichten opleveren. Ten slotte zullen de Raad en het departement beter signalen uit de uitvoering naar boven brengen en Uw Kamer hierover informeren. Dat alles vraagt voor de gehele driehoek een investering in kennisontwikkeling en heldere procedures. De betrokken partijen zullen hier de komende periode aan werken.

De onderzoekers doen voorts de aanbeveling aan de opdrachtgever om beleidsmatige opdrachten te voorzien van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren waardoor ze in de doelmatigheid meegenomen kunnen worden. Deze aanbeveling neem ik over. Ik zal met de Raad in gesprek gaan om samen te bezien hoe hier bij het opstellen van (nieuwe) opdrachten rekening mee kan worden gehouden.

Conform de Wet op de Rechtsbijstand heeft het bestuur van de Raad een afzonderlijke voorziening getroffen die is belast met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Deze voorziening, het Juridisch Loket, is per januari 2019 – gedurende de looptijd van de stelselvernieuwing rechtsbijstand – onder directe aansturing van het Ministerie van Justitie en Veiligheid gebracht. De Raad is gedurende de transitieperiode van haar verantwoordelijkheid richting het Loket ontlast. De onderzoekers

⁵ Kamerstuk 31 753, nr. 234

constateren dat in het afsprakenkader niet is geregeld welke taken of verantwoordelijkheden precies bij de Raad worden weggenomen. Hierdoor bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de Raad voor de eerste lijn, en over hoe de overdracht van deze taken in de toekomst zal plaatsvinden. De onderzoekers doen in dit verband ook de aanbeveling om onderscheid te maken tussen verwachtingen in het heden en voor de toekomst. Ik neem deze aanbeveling graag ter harte en zal de komende periode duidelijke afspraken maken met het Juridisch Loket en de Raad over de rollen en verantwoordelijkheden van beide organisaties in de huidige transitiefase. Ook de aanbeveling om heldere tussendoelen voor de stelselvernieuwing vast te leggen en te monitoren neem ik over.

Deze ontwikkelingen en ervaringen neem ik vanzelfsprekend mee in de voorziene wijziging van de Wet op de rechtsbijstand. Ik deel voorts de conclusie van de onderzoekers dat het sturingsmodel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid meer duidelijkheid schept. Wel ligt er – zoals de onderzoekers vaststellen – ruimte om dit verder te verbeteren en waar mogelijk rollen te verduidelijken. Zowel in relatie tot de onderlinge samenwerking met partijen in het stelsel, als de rol van de Raad in het stelsel.

Met betrekking tot de aanbevelingen rondom de Raad van Advies deel ik de aanbevelingen en voorgestelde maatregelen deels. De voorgestelde maatregelen over de rol en positie van de Raad van Advies komen overeen met de Visie op Toezicht vanuit het departement. Daarnaast ben ik ook van mening dat de Raad voor Rechtsbijstand gebaat is bij een gedegen, breed-maatschappelijk georiënteerde gesprekspartner in de vorm van de Raad van Advies. De Raad van Advies kan op grond van het huidige reglement⁶ de Raad voor Rechtsbijstand, het departement en mijzelf dan ook gevraagd en ongevraagd adviseren over het functioneren van de Raad alsook zake met betrekking tot het stelsel. Hier zullen nadere afspraken over worden gemaakt om zo meer duidelijkheid te creëren in met name de transitieperiode in aanloop naar de introductie van het nieuwe stelsel. In de voorziene wijziging van de Wet op de rechtsbijstand wordt de rol en positie van de Raad van Advies meegenomen.

Stelselvernieuwing Rechtsbijstand

Met het oog op de lopende stelselvernieuwing rechtsbijstand, stellen de onderzoekers dat de opdrachtgever heldere tussendoelen voor het programma stelselvernieuwing dient vast te leggen en te monitoren, en onderscheid dient te maken tussen de verwachtingen voor de toekomst en de verwachtingen in het heden, ook – zoals hiervoor reeds aangegeven – in relatie tot de samenwerking tussen de Raad en het Juridisch Loket. In het verlengde daarvan stellen zij dat het nodig is dat de opdrachtgever een sterkere rol speelt bij de pilots van het programma en de follow up daarvan, en minder over te laten aan de Raad. Ik onderschrijf deze aanbevelingen en deze zullen worden meegenomen in het verdere verloop van het programma stelselvernieuwing, waarbij ik de inbreng van betrokken partners uiteraard zal meewegen.

Het ministerie werkt nauw samen met de Raad en andere betrokken partners naar een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een toekomstbestendig stelsel, waarin rechtzoekenden laagdrempelig, kwalitatief hoogwaardig en vroegtijdig worden geholpen met het oplossen van hun probleem. En een stelsel waarin rechtsbijstandverleners een reële vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden.

⁶ Stcrt. 2017, nr. 14606

Bij de stelselvernieuwing is bewust gekozen voor een lerende en gefaseerde aanpak. Samen met partners geven we het stelsel vorm vanuit het perspectief van de rechtzoekende en toetsen we door middel van pilots in de praktijk wat werkt. Dat betekent ook dat de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties in het nieuwe stelsel niet al bij aanvang van het programma vastlagen. Op basis van de inhoudelijke vormgeving van het nieuwe stelsel werken we momenteel samen met de Raad en het Juridisch Loket de rollen en verantwoordelijkheden van de beide organisaties in het nieuwe stelsel uit. Die rollen en verantwoordelijkheden krijgen steeds meer vorm en worden beproefd in de praktijk, bijvoorbeeld in het experiment met oplossingsroutes voor echtscheidingen dat dit voorjaar van start gaat. De Raad beproeft ook hier de uitwerking van de nieuwe kerntaken. Bij deze uitwerking van rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners zal ik ook de aanbeveling betrekken om de aansturing van de keten, door het ministerie, meer vorm en inhoud te geven en de ketenpartners een heldere rol toe te bedelen.

Nader onderzoek naar daling van het aantal toevoegingen

Verder wordt door de onderzoekers geadviseerd om nader onderzoek te doen naar de daling van het aantal toevoegingen en het niet-gebruik van deze voorziening. De Raad monitort het aantal afgegeven toevoegingen voortdurend. Daarbij is het op basis van monitorgegevens niet mogelijk causale verbanden te leggen tussen ontwikkelingen in het aantal toevoegingen en mogelijke oorzaken. Er zijn meerdere (autonome) factoren die de geconstateerde wijzigingen in de aantallen toevoegingen kunnen verklaren, zoals demografische factoren, economische factoren, internationale ontwikkelingen, wijzigingen in wet- en regelgeving op diverse gebieden en wijzigingen van beleid en wet- en regelgeving op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand zelf, maar ook het vertrouwen van de burger in de rechtsgang, of de voor hem daarmee gemoeide kosten. Voor onderzoek naar het niet-gebruik van rechtshulp verwijs ik graag naar het rapport «Rechtshulp gemist?» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC).⁷ In dit onderzoek is de omvang van niet-gebruik in kaart gebracht, is inzicht geboden in beweegredenen van niet-gebruikers van rechtshulp en procedures en zijn resultaten van de aanpak van niet-gebruikers vergeleken met de aanpak van gebruikers. Ook in de «Geschilbeslechtingdelta 2019» van het WODC wordt ingegaan op de omvang van en redenen voor niet-gebruik.⁸ Naar verwachting wordt dit voorjaar een WODC-onderzoek gestart als vervolg op de Geschilbeslechtingdelta uit 2019. Hierin wordt onderzoek gedaan naar de achterliggende oorzaken van de uitkomst van de Geschilbeslechtingdelta dat sprake is van afnemend gebruik van rechtshulp en procedures en van verminderd doelbereik.

Tot slot

De Raad vervult een belangrijke rol voor het toegang tot het recht. Hij is een onmisbare uitvoerder en Kenniscentrum in het stelsel. Het onderhavige onderzoek laat zien dat de Raad zijn taken gedegen en naar tevredenheid van alle partijen uitvoert. Uiteraard zijn er altijd verbeteringen mogelijk. Dit onderzoek doet daartoe een aantal aanbevelingen die ook mee worden genomen in de vernieuwing van het stelsel voor

⁷ M. ter Voert en C. Klein Haarhuis, «Rechtshulp gemist?», WODC Cahier 2015–5, raadpleegbaar op www.wodc.nl.

⁸ M.J. ter Voert en M.S. Hoekstra, «Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers», WODC Cahier 2020–18, raadpleegbaar op www.wodc.nl.

gesubsidieerde rechtsbijstand. Samen met de Raad zal ik – zoals hiervoor beschreven – aan de slag gaan om deze aanbevelingen op te pakken en waar nodig aanpassingen door te voeren. Stabiliteit en kwaliteit van de uitvoering van de aan de Raad toebedeelde taken zijn daarbij mijn uitgangspunt, evenals het steunen en faciliteren van de Raad, zodat hij zijn taak in de toegang tot het recht optimaal kan uitvoeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind