

# Governance en positionering van het Juridisch Loket

Eindrapport

## / Hoofdboodschap van dit rapport

De positionering van het Juridisch Loket (hJL) binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand is al meer dan tien jaar onderwerp van aandacht. HJL is opgericht als een voorziening van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), de RvR is daarmee formeel haar opdrachtgever. In de afgelopen jaren is verkend of de RvR en hJL samengevoegd zouden moeten worden. In het regeerakkoord Rutte III was dat voornemen opgenomen, maar in de jaren daarna is gebleken dat daarvoor onvoldoende draagvlak en randvoorwaarden aanwezig waren, en is overgegaan tot een (vooralsnog tijdelijke) constructie om hJL onafhankelijk en rechtstreeks onder het ministerie van JenV te positioneren.

In het licht van bovenstaande context is Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd, advies te geven over de organisatievorm en governance van het Juridisch Loket. Daarover gaat dit rapport. Vertrekpunt voor het onderzoek was de huidige positionering voor het Juridisch Loket en de voorkeur om de organisaties eigenstandig te laten voortbestaan, met waar nodig intensievere samenwerking. Dat vertrekpunt roept als vervolgvraag op of de huidige wettelijke situatie, waarin hJL een voorziening van de RvR is, in stand kan blijven.

AEF concludeert op basis van het onderzoek dat het verstandig en uitlegbaar is om hJL en de RvR niet samen te voegen. Dat is in lijn met de huidige feitelijke situatie die al in praktijk is gebracht: sinds 2020 vult het ministerie van JenV het opdrachtgeverschap voor hJL in en subsidieert hen rechtstreeks. Gedurende het onderzoek heeft ook de minister voor Rechtsbescherming tijdens het commissie-debat op 23 november 2022 gecommuniceerd dat de organisaties niet samengevoegd zullen worden.

In dit onderzoek concluderen we dat de stichtingsvorm de best passende juridische vorm blijft voor hJL. Bij de meerderheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand is de overheid de wederpartij, het is daarom van belang een organisatievorm te kiezen die deze onafhankelijkheid borgt. De stichtingsvorm biedt grote afstand tot de minister.

Het belang van een goed georganiseerde eerste lijn neemt toe, en het is begrijpelijk dat JenV deze publieke taak daarom voldoende dichtbij wil positioneren, en niet via een getrapte aansturing vanuit de RvR. Een autonome positie stelt HJL daarnaast beter in staat om een stevige netwerkpartner te zijn voor het sociaal domein en/of regionale partijen. Op basis van het onderzoek zijn we tot de conclusie gekomen dat een zelfstandige positie voor hJL verstandig is, en bovenal dat zowel het stelsel, de burger als het Loket gebaat zijn bij helderheid, continuïteit en perspectief voor HJL om de organisatie zich verder te laten ontwikkelen.

De governance tussen hJL en JenV behoeft wel stevige ontwikkeling: er is onder meer behoefte aan duidelijke afspraken over sturing en prestaties, duidelijkheid over het borgen van het organisatiebelang, het in lijn brengen met de sturing van de RvR en aan meerjarige stabiele bekostiging. Deze nieuwe positionering vraagt ook een herziening in de wet. Ons beeld is dat het voor de ontwikkeling van hJL en het hele stelsel wenselijk is dat er snel duidelijkheid komt over deze vastlegging.

We adviseren om de voornemens op het gebied van positionering, governance en verantwoordelijkheid op korte termijn vast te leggen. Zo krijgen de betrokken organisaties zekerheid en ontstaat ruimte om de benodigde doorontwikkeling van het stelsel en HJL als organisatie krachtig ter hand te nemen.

## / Inhoud

<b>/ 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding en context	4
1.2	Vraag aan AEF	6
1.3	Methode en aanpak	6
1.4	Opbouw van dit rapport	8
<b>/ 2</b>	<b>De ontwikkeling van het Juridisch Loket</b>	<b>9</b>
2.1	Ontstaan van hJL	9
2.2	Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand	10
2.3	Positie van het Juridisch Loket binnen het vernieuwde stelsel	12
2.4	Gevolgen voor de verdere vormgeving van het Juridisch Loket	12
<b>/ 3</b>	<b>Juridische vorm</b>	<b>14</b>
3.1	Huidige juridische vorm	14
3.2	Gewenste juridische vorm	14
3.3	Juridische aspecten die voortvloeien uit positionering het Juridisch Loket als stichting	18
<b>/ 4</b>	<b>Governance</b>	<b>20</b>
4.1	Huidige governance	20
4.2	Toekomstige governance	23
4.3	Benodigde wettelijke aanpassingen	29
<b>/ 5</b>	<b>Bekostiging</b>	<b>31</b>
5.1	Huidige bekostiging	31
5.2	Toekomstige bekostiging	32
<b>/ 6</b>	<b>Impact en vervolgstappen</b>	<b>34</b>
6.1	Adviezen op hoofdlijnen	34
6.2	Impact op de samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand	35
6.3	Vervolgstappen	36
<b>/ 7</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>37</b>

## / 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en context

Het Juridisch Loket (verder ook aangeduid als hJL) vervult een belangrijke rol in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit stelsel is gericht op (natuurlijke) personen die zelf niet kunnen voorzien in de kosten van rechtsbijstand. HJL voorziet, samen met de Rechtwijzer en andere organisaties, onder meer in nuldelijns rechtshulp voor iedereen in Nederland door digitaal informatie beschikbaar te stellen<sup>1</sup>. Het Juridisch Loket biedt voornamelijk eerstelijns rechtshulp, door een rechtshulpverlener per telefonie, e-mail of tijdens een spreekuur/afspraak aan de balie. De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) voert de tweedelijns gesubsidieerde rechtsbijstand uit met de organisatie en kwaliteitstoetsing hiervan. De hulp wordt verleend door rechtsbijstandverleners, zoals een advocaat of mediator, die bij de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) staan ingeschreven of waarmee de RvR een overeenkomst of subsidierelatie heeft.

De positionering van hJL in het stelsel is al ruim tien jaar onderwerp van aandacht. HJL is ooit opgericht als voorziening van (en onder) de RvR en staat ook als zodanig in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb). Daardoor bestond lang een indirecte subsidierelatie van het Ministerie van JenV naar hJL door tussenkomst van de Raad. Tot 2020 was de RvR subsidieverstrekker aan hJL en opereerde de RvR als opdrachtgever richting hJL. In het regeerakkoord Rutte III (2017-2021) is een vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand aangekondigd. Hiermee volgde de regering het advies op van commissie Wolfsen en de rapportage van de commissie Van der Meer (de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand). Onderdeel van het advies van de Commissie Wolfsen was een samenvoeging van hJL en de RvR. Het doel van deze samenvoeging was onder andere om de verbroekeling van het stelsel te ondervangen en eenduidige sturing te bevorderen. In het regeerakkoord Rutte III is die aanbeveling opgenomen.

In vervolg daarop heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) besloten om (nog) niet direct over te gaan tot samenvoeging, maar eerst de rollen en verantwoordelijkheden van de organisaties in het nieuwe stelsel uit te werken. Achtergrond daarbij was het uitgangspunt dat de vorm (samenwerking en -voeging) op de inhoud zou moeten volgen. In een verkenning van de samenwerking door ABD TopConsult bleek dat dat er behoefte bestond aan finale duidelijkheid over het al dan niet samenvoegen van de organisaties. En dat wederzijds de sturingsrelatie niet als constructief werd ervaren.<sup>2</sup> Het traject kende de nodige hobbels, en leidde in 2019 tot de conclusie dat de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de RvR en hJL niet naar wens verliep.

In overleg tussen JenV, de RvR en hJL is daarom per 1 januari 2020 een andere constructie overeengekomen. Voor de duur van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand (tot 2026) is afgesproken dat het ministerie van JenV het opdrachtgeverschap voor hJL invult en hJL ook rechtstreeks subsidieert. Daarmee kwam de opdrachtgeversrol voor hJL bij JenV te liggen. Deze (vooralsnog tijdelijke) constructie is vastgelegd in een zogenaamd 'Herenakkoord' tussen de drie partijen.

---

<sup>1</sup> Rechtwijzer is een onderdeel van de Raad voor Rechtsbijstand.

<sup>2</sup> ABDTOPConsult, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, 2017, pagina 8.

Inmiddels is het nieuwe regeerakkoord Rutte IV (2021-2025) gepresenteerd. In het regeerakkoord is opgenomen dat de ingezette stelselvernieuwing rechtsbijstand wordt vervolgd. Het akkoord bevat geen expliciete opdracht meer tot samenvoegen van hJL en RvR. HJL heeft de voorkeur uitgesproken voor een onafhankelijke positionering van hJL, hetgeen inmiddels door de RvR wordt onderschreven.

## Over samenvoegen versus samenwerken; de stand van het gesprek

Zoals hiervoor is aangegeven, was samenvoeging van RvR en hJL de beleidslijn, waarover de definitieve besluitvorming uitgesteld was totdat meer helderheid was over de rollen en verantwoordelijkheden van beide organisaties in het vernieuwde stelsel. In de afgelopen jaren is gebleken dat er met name vanuit hJL veel bezwaren opkwamen tegen samenvoeging. HJL gaf daarbij aan dat er vanuit het perspectief van de rechtzoekende geen meerwaarde wordt gezien in het samenvoegen van de organisaties, en zag als belangrijkste risico dat de onafhankelijkheid van de taakuitvoering minder geborgd zou zijn dan in een positie als onafhankelijke stichting. HJL heeft bepleit dat het daarom niet wenselijk is dat de eerstelijns hulp en de beschikker over toegang tot (gefinancierde) rechtshulp tot één organisatie behoren. Daarnaast zou samenvoegen betekenen dat de signalerende functie van hJL en de uitvoering van wet- en regelgeving bij één organisatie belegd wordt. HJL ziet dit als een ongezonde balans tussen macht en tegenmacht. HJL benadrukt ook dat de feitelijke verbinding tussen hJL en de RvR beperkt is, het overgrote merendeel van de vragen in de eerste lijn wordt opgelost door bijvoorbeeld een doorverwijzing naar het sociaal domein.

Op basis van diverse gesprekken is de conclusie getrokken dat een intensieve samenwerking de voorkeur verdient boven samenvoegen. De RvR heeft zich, gezien de gekozen richting, geconformeerd aan deze conclusie en heeft conform dat uitgangspunt in het visietraject geparticipeerd. De RvR is van mening dat de burger gebaat is bij duidelijkheid over de rollen van de verschillende organisaties waar deze aanklopt. Daarom onderschrijft de RvR de gekozen richting, namelijk dat er twee aparte organisaties blijven bestaan. De RvR zal zich vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden verder ontwikkelen. Een goede samenwerking met HJL, door op de koppelvlakken naar elkaar te verwijzen ('geen verkeerde deur- principe' hanteren), is daarbij van belang om de burger snel de meest passende hulp te bieden.

AEF heeft kennisgenomen van alle argumenten en het procesverloop van dit onderzoek, en is tot de conclusie gekomen dat het verstandig en uitlegbaar is om hJL en de RvR *niet* samen te voegen

De Minister voor Rechtsbescherming benadrukte in een recent commissiedebat over het gesubsidieerde rechtsbijstandsstelsel ook het uitgangspunt dat dat de organisaties niet samengevoegd zullen worden.<sup>3</sup>

Bovenal is AEF van mening toegedaan dat zowel het stelsel, de burger als hJL gebaat zijn bij **helderheid, continuïteit en perspectief**, en dus te waken voor het opnieuw ter discussie stellen van uitgangspunten die tussen partijen zijn overeengekomen en in het commissiedebat besproken zijn.

---

<sup>3</sup> Conceptverslag Gesubsidieerde rechtsbijstand commissiedebat, 23 november 2022

## 1.2 Vraag aan AEF

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste context heeft het ministerie van JenV adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd, onderzoek te doen naar de meest aangewezen organisatievorm en governance voor hJL.<sup>4</sup> Ook heeft het ministerie gevraagd om in kaart te brengen welke gevolgen de meest aangewezen organisatievorm en governance heeft voor de benodigde samenwerking op de koppelvlakken tussen hJL en de RvR.

De **hoofdvragen** in dit onderzoek zijn:

### Deel 1: Governance

1. Welke **organisatievorm/rechtsvorm** is het meest passend voor hJL?
2. Op welke wijze kan de **governance** van hJL het meest optimaal vorm worden gegeven, rekening houdend met zowel de stelselverantwoordelijkheid van JenV als de onafhankelijke positie van hJL, de uitgangspunten voor stelselvernieuwing en de recent afgesproken verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen hJL en de RvR?
3. Welk **toezicht** is dan het meest passend?

### Deel 2: Samenwerking

4. Hoe kan afstemming met betrokken professionals in en rond het stelsel hierbinnen het beste vorm krijgen?
5. Wat **betekent** de aangewezen organisatievorm en governance voor de **benodigde samenwerking** op de koppelvlakken in de uitvoering?

### Deel 3: Procesplan

6. Wat zijn de **benodigde stappen** en **het gewenste proces**, inclusief planning, om toe te werken naar deze organisatievorm en governance e.d. zoals hiervoor genoemd.

‘Governance’ is een breed en niet altijd even scherp afgebakend begrip. Voor dit onderzoek hebben we een werkdefinitie gehanteerd met als elementen:

- ▶ de aansturing van hJL
- ▶ hoe toezicht en verantwoording plaatsvindt
- ▶ de financiering/bekostiging van hJL (vanuit de gedachte dat de keuzes hierin moeten aansluiten bij de gewenste aansturing, en omgekeerd daarop vaak ook van grote invloed zijn).

## 1.3 Methode en aanpak

### We voerden een uitgebreide documentstudie uit

Voor een beter begrip van hJL, de historie rondom haar positionering, de relatie tussen de RvR, JenV en hJL en (de ontwikkelingen in) het gehele rechtsbijstandsstelsel heeft AEF als eerste bureau-onderzoek uitgevoerd. We hebben een analyse van interne en externe documentatie gemaakt, als basis voor het verdere onderzoek.

---

<sup>4</sup> In hoofdstuk drie gaan we nader in op dit uitgangspunt.

De documenten gaven ons een indruk van de feitelijke stand van zaken binnen hJL en het netwerk. De documenten zijn onder te verdelen in vier categorieën:

- ▶ **Basisinformatie over hJL.** Dit betrof stukken die een algemeen beeld schetsen van organisatie, processen en het functioneren van hJL.
- ▶ **Positionering en governance JL.** Documenten over de rechtsvorm, de interne organisatie, aansturing en verantwoording en visie, die het vertrekpunt vormden om de huidige inrichting te beschrijven.
- ▶ **De RvR in relatie tot hJL:** Afgelopen jaren zijn meerdere documenten gepubliceerd over de relatie tussen hJL en de RvR. Deze rapporten dienden als achtergrondinformatie voor dit onderzoek, en zijn geduid in de nieuwe context zoals die in paragraaf 1.1 is beschreven.
- ▶ **Het stelsel:** Het rapport rondom de herijking van de rechtsbijstand van de Commissie Wolfsen, de contourenbrief over de stelselvernieuwing en de voorgangsbrieven hierover van de minister voor Rechtsbescherming informeerden ons over de werking van het oude stelsel en bijhorende knelpunten. Daarnaast bevatten zij informatie over de (gewenste) inrichting van het vernieuwde stelsel.

Een uitgebreid overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in bijlage 1.

## **We voerden 16 interviews, met 21 gesprekspartners**

Naast de documenten vormden medewerkers en bestuurders van de betrokken organisaties de voornaamste bron van informatie. We spraken daarbij met medewerkers van het ministerie van JenV, medewerkers en bestuurders van hJL en van de RvR. We hielden in totaal 16 semigestructureerde interviews, met in totaal 21 betrokkenen. We stelden de gesprekspartners zowel specifieke als generieke vragen. Voor de generieke vragen maakten we gebruik van een interviewleidraad. We spraken respondenten doorgaans individueel, zodat ze openlijk hun verhaal konden doen.

In gesprekken met experts besteedden wij vooral tijd aan hun specifieke vakgebied, bijvoorbeeld over bekostiging, wetgeving of organisatievormen. Bijlage 2 geeft een overzicht van welk type gesprekspartners in het onderzoek zijn betrokken.

## **We voerden een werkbezoek uit bij hJL**

Een aantal leden van het adviesteam is op werkbezoek geweest bij hJL in Rotterdam. Daar hebben we kennisgenomen van het primaire proces aan de loketten. Ook spraken we met medewerkers in de uitvoering, een manager en de communicatieadviseur. Het werkbezoek heeft geholpen om beter en concreter zicht te krijgen op de dagelijkse gang van zaken bij hJL, de bezoekers, het type vragen en de manier waarop medewerkers van hJL burgers proberen op weg te helpen. We willen de mensen die we daar konden spreken graag hartelijk bedanken voor hun tijd en de bereidheid om ons te ontvangen.

## **AEF organiseerde klankbordgroepen en validatiesessies**

Om onze bevindingen te toetsen bij inhoudelijke experts en bestuurders faciliteerden we twee klankbordgroepen en twee validatiesessies. In de klankbordgroepen waren de ambtelijke niveaus van verschillende organisaties vertegenwoordigd; aan de validatiesessies namen de bestuurders van de organisaties ook deel. In de eerste klankbordgroep vroegen we om een feitelijke check van de bevindingen, besprak de groep de eerste denkbare op het gebied van de organisatievorm en governance van hJL, en gingen we in gesprek over verschillende thema's die daaruit volgden. Tijdens de eerste validatiesessie bespraken de gesprekspartners de geschikte organisatievorm en de governance van hJL, specifiek de relatie tussen JenV en hJL. De tweede klankbordgroep en validatiesessie hadden een bredere insteek, en gingen over de bestending van het advies, de



vervolgstappen en de impact van het advies over de organisatievorm en governance op de samenwerking op de koppelvlakken in de uitvoering. Bijlage 3 geeft zicht op de organisaties c.q. organisatieonderdelen die deelnamen aan deze sessies.

## 1.4 Opbouw van dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd

- ▶ In **hoofdstuk twee** schetsen we de ontwikkeling van hJL en het rechtsbijstandsstelsel. We lichten de belangrijkste ontwikkelingen van afgelopen jaren zowel binnen de organisatie als binnen het stelsel toe.
- ▶ In **hoofdstuk drie** bespreken we de uitgangspunten en het kader van het onderzoek. Hiermee duiden we de scope van deze opdracht en geven wij de achterliggende startpunten van dit onderzoek weer.
- ▶ In **hoofdstuk vier** adviseren wij over de meest geschikte organisatievorm. We lichten eerst (de knelpunten in) de huidige juridische vorm toe, waarna we de oplossingsrichtingen verkennen.
- ▶ **Hoofdstuk vijf** gaat in op de meest passende governance die uit deze organisatievorm voortvloeit.
- ▶ In het **zesde hoofdstuk** adviseren wij over een passende bekostiging van hJL. Wij bespreken daarin onder meer de gewenste vorm van bekostiging.
- ▶ **Hoofdstuk zeven** bespreekt de impact van deze organisatievorm en governance op de samenwerking op de koppelvlakken in de uitvoering met de RvR, waarna de benodigde vervolgstappen voor het inrichten van de geadviseerde organisatievorm en governance volgen.



## / 2 De ontwikkeling van het Juridisch Loket

### 2.1 Ontstaan van hJL

#### HJL bestaat sinds 2004

Sinds de jaren '70 konden burgers met een laag inkomen bij de Bureaus voor Rechtshulp terecht voor rechtsbijstand en juridische hulp.<sup>5</sup> Deze bureaus verschilden qua taakuitvoering van elkaar: een aantal ervan verleenden ook verregaande rechtsbijstand en boden rechtshulp aan betalende klanten.<sup>6</sup> Die situatie werd ongewenst geacht, omdat het bieden van kosteloze rechtshulp steeds verder op de achtergrond raakte. Het betekende uiteindelijk ook de formele opheffing van deze bureaus in 2009.

Vanaf 2000 startte de overheid met het reorganiseren van de gesubsidieerde rechtshulp. De toegang tot gratis juridische dienstverlening en de spreiding en bereikbaarheid van de vestigingen moesten worden verbeterd. De RvR kreeg als taak om zorg te dragen voor eerstelijns rechtshulp. Om te voorzien in deze taak heeft de RvR op basis van artikel 7 lid 2 van de Wet op de Rechtsbijstand in 2004 het Juridisch Loket als onafhankelijke stichting opgericht.

De doelstelling van de nieuwe stichting luidde *'het realiseren van een effectieve en efficiënte toegang tot een kwalitatief goed stelsel van rechtsbijstand'*.<sup>7</sup> Deze doelstelling is geconcretiseerd in de volgende vijf hoofdtaken.<sup>8</sup>

- ▶ Het onderhouden van een netwerk van laagdrempelige juridische loketten, zowel fysiek als via de telefoon en internet toegankelijk;
- ▶ Het verhelderen van vragen, het adviseren, het voorlichten en het doorverwijzen van rechtszoekenden;
- ▶ Nauw samenwerken met ketenpartners in de rechtsbijstand, zodat adequate doorverwijzing plaats vindt;
- ▶ Bevorderen en bewaken van de kwaliteit van dienstverlening;
- ▶ Bekend maken van de mogelijkheden van de juridische loketten onder de burgers.

HJL faciliteert vanaf 2014 de Nederlandse vestiging van het netwerk van Europese Consumenten Centra (ECC), die onderdeel uitmaakt van haar begroting. Deze verplichting komt voort vanuit een Europese richtlijn. Het ECC is opgericht door de Europese Commissie en de EU-lidstaten met als missie om EU-consumenten te ondersteunen bij het uitoefenen van hun rechten. Het ECC biedt gratis bemiddeling aan consumenten en ondernemers in het geval van internationale geschillen. Het doel van de ECC is om een redelijke en aanvaardbare oplossing te vinden voor beide partijen.

---

<sup>5</sup> Rapport commissie-Wolfsen: Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, 2015, p.40.

<sup>6</sup> Rapport commissie-Wolfsen: Herijking rechtsbijstand, Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, 2015.

<sup>7</sup> Afschrift van de Akte van Oprichting voor Stichting hJL, 2004, p.1

<sup>8</sup> Afschrift van de Akte van Oprichting voor Stichting hJL, 2004, p.1-2

## Het bereik van hJL is door de jaren heen toegenomen

In 2004, het eerste jaar, hielp hJL circa 7.000 unieke rechtszoekenden.<sup>9</sup> In 2006 groeide dit aantal tot 88.000 personen, terwijl in 2019 247.600 mensen bereikt werden. Het aantal medewerkers groeide van 345 (245,8 fte) in 2006 tot 379 medewerkers (319 fte) in 2021. In 2022 heeft hJL ongeveer 400 medewerkers.

## Het Juridisch Loket is een organisatie in verandering

HJL is sterk in beweging. De organisatie heeft een turbulente periode achter de rug; na een periode van bestuurlijke wisselingen is begin 2022 is een nieuw tweehoofdig bestuur gestart. Ook zijn er nieuwe leden voor de Raad van Toezicht benoemd. De organisatie is, in huidige vorm, relatief jong en taken, werkprocessen en organisatie zijn nog in ontwikkeling. Verwachtingen ten aanzien van het dienstverleningsniveau zijn nog niet geëxpliciteerd; de huidige KPI's gaan nog niet in op de kern van het werk van hJL, namelijk of de rechtszoekende gebaat is bij de oplossing die hJL biedt. De vraag, of de bekostiging toereikend is voor de taak die zij uitoefent, kan daarmee niet beantwoord worden (en ligt buiten de scope van dit onderzoek).

## 2.2 Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

De positionering van hJL krijgt vorm in een stelsel dat in ontwikkeling is. In deze paragraaf staan we kort stil bij de belangrijkste aspecten van die ontwikkeling

### In het stelsel worden al geruime tijd knelpunten gesignaleerd

Het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand is al geruime tijd onderwerp van politiek debat. In 2018 benoemde de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming als belangrijkste knelpunten van het stelsel de volgende punten:<sup>10</sup>

- 1. Juridische oplossingen zijn vaak niet de echte oplossing**  
Een vonnis of gang naar een advocaat lost niet altijd het probleem van een rechtzoekende op. Vaak hangen verschillende problemen samen: juridisch, sociaal, financieel of medisch. Dat vraagt om een integrale aanpak, dicht bij de rechtzoekende. Alleen rechtsbijstand schiet dan tekort.
- 2. Vaker een beroep op rechtsbijstand**  
Het aantal ervaren juridische problemen in de samenleving daalt, terwijl er vaker een beroep wordt gedaan op rechtsbijstand.
- 3. Negatieve prikkels in het systeem zorgen voor de toename van uitgaven**  
Advocaten worden vergoed per procedure, niet voor het oplossen van het rechtsprobleem. Ook wordt de eigen financiële bijdrage van de hulpzoekende in praktijk vaak niet geïnd. Deze eigen bijdrage zou burgers mogelijk beter prikkelen een weloverwogen keuze te maken voor een gerechtelijke procedure.
- 4. Veel procedures door de overheid**  
Bij de meerderheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand is de overheid de wederpartij. De overheid zou zich minder formalistisch op moeten stellen en onnodige procedures moeten verminderen.
- 5. Het stelsel leidt tot ongelijke toegang tot het recht**  
Personen onder een vastgestelde inkomensgrens hebben recht op gesubsidieerde hulp. Voor de burgers net boven deze inkomensgrens is gesubsidieerde rechtshulp niet beschikbaar en zijn de commerciële tarieven van advocaten te hoog. Zij vallen daarmee tussen wal en schip.

<sup>9</sup> CBS 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81105ned/table?ts=1665654058746>

<sup>10</sup> Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2018

## 6. De vergoedingen voor de geleverde rechtsbijstand zijn te laag

De gevraagde rechtsbijstandsverlening staat niet in verhouding tot de geboden vergoeding.

## 7. Hogere kwaliteit van de rechtsbijstandverlening nodig

De inhoudelijke kennis en procesvaardigheden van advocaten wordt te vaak als gebrekkig ervaren. Daarnaast is de kwaliteit van een advocaat voor een rechtszoekende niet inzichtelijk.

Deze knelpunten vroegen in de ogen van het ministerie om aanpassingen in het stelsel en hebben richting gegeven aan het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand.

### Er bestaan uitgangspunten voor de implementatie van nieuwe elementen in het stelsel

In 2018 heeft het ministerie van JenV het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand gestart. Voor het vernieuwde stelsel zijn de uitgangspunten dat toegankelijkheid geborgd moet zijn en dat adequate en onafhankelijke rechtsbescherming gewaarborgd is. Daarnaast moet de kwaliteit van rechtsbijstand hoog zijn en het stelsel ook op de lange termijn houdbaar blijven.

Deze uitgangspunten komen terug in de contouren van het vernieuwde stelsel:<sup>11</sup>

1. **Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen.** De meest duurzame oplossing voor de rechtszoekende is als deze geschillen in een vroeg stadium laagdrempelig (zelf of met beperkte hulp) kan oplossen. Een online aanbod van digitaal beschikbare informatie moet hierin helpen. Ook zouden er fysieke en online toegankelijke voorzieningen moeten komen bereikbaar voor iedereen, ongeacht inkomensniveau. Het doel is om de hulp zoveel mogelijk integraal vorm te geven.
2. **Meer triage aan de voorkant.** In het huidige stelsel wordt er beperkt beoordeeld welk type hulp een rechtzoekende nodig heeft (triage). In het nieuwe stelsel zou een onafhankelijke partij dit aan de voorkant moeten doen. De triage omvat een problemdiagnose gevolgd door een advies over wie in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook doorverwijzing naar gespecialiseerde hulp in het geval van complexe problematiek is hiervan onderdeel.<sup>12</sup>
3. **Meer grip op kosten en kwaliteit.** In het oude systeem worden advocaten vergoed voor procedures in plaats van oplossingen. Rechtshulp pakketten bieden een vaste prijs voor een oplossing in plaats van een vast tarief per uur. Ook wordt binnen het pakket gekeken naar alternatieve, laagdrempelige oplossingen.<sup>13</sup>
4. **Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden.** De eigen bijdrage wordt in meerdere mate afhankelijk van de kosten van rechtsbijstand en rechtzoekenden betalen mee naar draagkracht. Daarnaast komen er vangnetten in het geval van betalingsonmacht.<sup>14</sup>
5. **Betere vergoeding voor gewerkte uren.** De vergoedingen voor rechtsbijstandverleners worden verbeterd.<sup>15</sup>
6. **Terugdringen van juridisering door overheden.** De overheid moet zich minder formalistisch opstellen door in te zetten op informele procedures en betere communicatie. Verder moet er met een kritische blik worden gekeken op de effecten van wet- en regelgeving voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.

---

<sup>11</sup> Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2018

<sup>12</sup> Dit advies is niet bindend.

<sup>13</sup> Naar aanleiding van het regeerakkoord Rutte IV zijn, ten opzichte van de plannen van de toenmalige minister, accentwijzigingen in punt drie doorgevoerd. Zie hiervoor de zevende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand, 2022. In komende VGR 8 volgt hierover verdere besluitvorming.

<sup>14</sup> Op dit punt is tevens een accentwijziging doorgevoerd. Zie de zevende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand, 2022.

<sup>15</sup> Inmiddels zijn de vergoedingen per 1 januari 2022 langs de lijnen van de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer verbeterd.

## 2.3 Positie van het Juridisch Loket binnen het vernieuwde stelsel

### HJL, de RvR en JenV hebben gesproken over hun rollen en taken binnen het stelsel

In 2021 heeft hJL samen met de RvR en JenV deelgenomen aan een visietraject. Daarin is ingezet op de verheldering van de rollen en verantwoordelijkheden van beide organisaties in het nieuwe stelsel. Op basis van dit traject is inmiddels een gedeeld beeld ontstaan over welke rollen en verantwoordelijkheden dit zouden moeten zijn. We gaan in dit onderzoek uit van de rollen en taken, zoals in het visietraject besproken. Deze rollen zijn:

#### Het Juridisch Loket:

- ▶ (Online) informeren
- ▶ Vraagverheldering
- ▶ Problemdiagnose
- ▶ Route rechtszoekende bepalen en adviseren
- ▶ Signalerende rol met betrekking tot knelpunten in wet- en regelgeving met gevolgen voor rechtsbijstand
- ▶ Beheer en toezicht op de diagnose
- ▶ Overige nader uit te werken interventies met als doel om meer problemen op te lossen,

#### Raad voor Rechtsbijstand<sup>16</sup>:

- ▶ Ontwikkelen en bijstellen rechtshulppakketten
- ▶ Organiseren van aanbod van rechtshulppakketten
- ▶ Kwaliteitsontwikkeling en -beheer aanbieders rechtshulppakketten
- ▶ Toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand
- ▶ Vaststellen en innen van de eigen bijdrage

Voor de monitoring, evaluatie (en onderzoek in bredere zin) van het stelsel is het Kenniscentrum opgericht. De RvR heeft de formele opdracht gekregen om dit te organiseren. De RvR betreft daarbij onder andere hJL.

## 2.4 Gevolgen voor de verdere vormgeving van het Juridisch Loket

### Uitgangspunt van zelfstandigheid voor hJL

Het ministerie, hJL en RvR hebben een voorkeur voor een intensievere samenwerking boven een integratie van beide organisaties. Uitgangspunt voor dit onderzoek was, voort te bouwen op die voorkeur voor samenwerking en de gemaakte afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.

---

<sup>16</sup> De RvR is in 2020 begonnen met het uitwerken van haar kerntaken zoals de RvR deze in het vernieuwde stelsel voor zich ziet. Het gaat om: Ontwikkelen en onderhouden van een dienstencatalogus van beschikbare diensten en dienstverleners, matchen van de hulpvraag van de burger met een passende dienst en dienstverlener, borgen van de kwaliteit van de aangeboden diensten op basis van een breed spectrum aan criteria, houden en beheren van een register van dienstverleners, monitoring en evaluatie van het stelsel via onder meer een 'Staat van de Uitvoering Rechtsbijstand'.

In dit traject hebben we gegeven dit uitgangspunt onderzocht welke inrichtings- en positioneringskeuzes gegeven het uitgangspunt van zelfstandigheid het meest passend zijn.

## Wensenlijst

Gedurende de documentstudie, interviewronde, groepsgesprekken en het werkbezoek verzamelden wij de wensen voor een toekomstbestendige governance. Deze wensenlijst geeft een kader voor de inrichting van de governance op basis van de gewenste organisatievorm. De volgende wensen zijn uit het onderzoek naar voren gekomen:

- ▶ **Borgen van de publieke waarden:** De governance moet bijdragen aan laagdrempelige toegankelijkheid voor WRB-gerechtigden tot kwalitatief goede rechtshulp in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarnaast moet de governance aansluiten bij de uitgangspunten en doelen van de stelselvernieuwing.<sup>17</sup>
- ▶ **Aansluiten bij de rol- en taakverdeling:** De governance moet aansluiten bij de afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, zoals overeengekomen in het Visietraject. En bij de positie die hJL in het nieuwe stelsel gaat krijgen.
- ▶ **Balans in onafhankelijkheid:** De governance dient een goede balans (harmonie in een gezonde spanning) te bieden tussen onafhankelijkheid en autonomie van hJL enerzijds, en voldoende ruimte voor het invullen van stelselverantwoordelijkheid anderzijds. De governance biedt voldoende *checks and balances* om goed te kunnen functioneren, zoals instrumenten voor sturing en verantwoording
- ▶ **Bestendigen en bevorderen effectiviteit:** HJL moet haar taken naar behoren kunnen uitvoeren binnen de gekozen governance-structuur. Idealiter draagt de governance ook bij aan het oplossen van knelpunten die momenteel ervaren worden. Deze knelpunten worden in dit rapport besproken.
- ▶ **Samenhang en integraliteit:** De governance dient kaders te bieden voor samenwerking op de koppelvlakken in de uitvoering met de RvR, bijdragen aan een passende samenwerking met het sociaal domein en integraliteit van sturing op het totaalpakket van opdrachten bevorderen.
- ▶ **Transitie:** Het voorstel voor de nieuwe governance vraagt geen onredelijke transitiekosten en energie, zodat de vorm uitvoerbaar is.
- ▶ **Bedrijfsvoering:** De (aankleding van de) governance moet voldoen aan de gestelde privacy-eisen en informatiebeveiliging. Daarnaast maakt de governance het mogelijk om de ICT aan te laten sluiten op de ICT van andere partners, zoals de RvR (rondom de koppelvlakken in de uitvoering).

---

<sup>17</sup> Zie zevende voortgangsrapportage stelselvernieuwing: rechtsbijstand <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/07/06/tjk-zevende-voortgangsrapportage-stelselvernieuwing-rechtsbijstand>

## / 3 Juridische vorm

### 3.1 Huidige juridische vorm

In de Wrb is beschreven dat er een RvR is die tot taak heeft om zorg te dragen voor de organisatie alsmede de verlening van rechtsbijstand.<sup>18</sup> Diezelfde wet schrijft voor dat het bestuur in ieder geval een afzonderlijke voorziening treft voor de uitvoering van een deel van hun taken. Het gaat dan om een voorziening die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede het benaderen van de wederpartij van de rechtszoekende met het oog op mediation.<sup>19</sup> Voor deze taken heeft de RvR in 2004 hJL opgericht.<sup>20</sup>

Voor de juridische structuur van hJL is destijds de stichting als vorm gekozen. Deze keuze is gemaakt omdat de voorgangers van hJL (Bureaus voor rechtshulp) ook stichtingen waren, en de al bestaande infrastructuur van de bureaus eenvoudiger en goedkoper was over te nemen in een gelijke rechtsvorm.<sup>21</sup>

Daarnaast speelde de taak van hJL een rol in deze afweging. HJL heeft enkel een adviserende rol in de eerste lijn; een taak die geen bestuurlijke bevoegdheden van de overheid omvat. Dat maakte dat er geen reden of noodzaak was om voor een zbo of agentschap als vorm te overwegen.

### 3.2 Gewenste juridische vorm

#### HJL vervult een publieke taak

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat de politiek bepaalt welke maatschappelijke belangen een publiek belang zijn. Er is een publiek belang als de markt en/of samenleving niet zelf (voldoende) kan voorzien in het maatschappelijk belang. Als er een publiek belang is ligt de eindverantwoordelijkheid bij de overheid. Op basis van de richtlijnen van de WRR concluderen we dat hJL een publieke taak vervult.

Er zijn vervolgens verschillende manieren om het publieke belang te borgen. Per definitie kunnen publieke taken niet onverkort aan een private partij overgelaten worden. Over het algemeen raadt de WRR ook aan terughoudend te zijn met private actoren. Ook in het geval dat een organisatie een zekere onafhankelijkheid moet hebben, kan volgens het WRR veelal een passende organisatievorm worden gevonden binnen het publieke domein.

Indien wel gekozen wordt voor een private partij voor de behartiging van publieke belangen, zal dat volgens de WRR gepaard moeten gaan met voldoende regels en toezicht, zodat de overheid kan voorzien in de eindverantwoordelijkheid van deze taak.

<sup>18</sup> Zie: Wet op de rechtsbijstand artikel 2:1 en artikel 7:1.

<sup>19</sup> Zie: Wet op de Rechtsbijstand, artikel 7:2.

<sup>20</sup> HJL verving de publieksfunctie van de Bureaus van Rechtshulp. De bureaus kregen de keuze zelfstandige advocatenbureaus te worden of onderdeel te worden van hJL

<sup>21</sup> Wettelijke evaluatie Raad voor Rechtsbijstand, ABDTOPConsult 2021

Startpunt van het denken over een passende juridische vorm voor hJL is de aard van het takenpakket. Gezien het voorgaande is het uitgangspunt in dit onderzoek dat hJL een taak van publiek belang uitvoert. hJL houdt zich uitsluitend bezig met nulde- en eerstelijns dienstverlening (rechtshulp) aan personen die daarop zijn aangewezen. Zonder deze vorm van gesubsidieerde rechtshulp zou goede en laagdrempelige toegang tot het recht onvoldoende geborgd zijn.

## Er zijn vier juridische vormen relevant voor dit onderzoek

Er zijn verschillende organisatievormen denkbaar voor hJL. *In theorie* kan hJL de volgende vormen aannemen: een dienst, een agentschap, een zbo en een stichting. Hieronder beschrijven we deze, waarna we ze met elkaar vergelijken.

Drie van deze vormen (dienst, agentschap, zbo) zijn publiekrechtelijk. Een organisatie is publiekrechtelijk als zij krachtens publiekrecht is ingesteld, waarmee er rechtsstatelijke en democratische waarborgen van toepassing zijn. Op deze organisaties zijn het bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Ook is democratisch gelegitimeerde sturing en verantwoording mogelijk.

In de meeste gevallen vallen publiekrechtelijke organisaties op Rijksoverheidsniveau onder de verantwoordelijkheid van een minister en lopen de middelen mee in de Rijksbegroting. Dit betekent tevens dat zij vallen onder het begrotingsregime van het ministerie en de verantwoording aan het parlement. Wel is de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisaties op afstand ingeperkt via kaders (zoals de kaderwet zbo's of de regeling agentschappen). Uitgangspunt is verder dat de verantwoordelijkheid van de minister zo ver strekt als diens bevoegdheden.

Organisatievorm	Korte typering	Voorbeeld
Dienst (dienstonderdeel)	Maakt integraal onderdeel uit van een ministerie. Een dienst valt volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid.	<i>Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), Dienst Justis</i>
Agentschap	Interne zelfstandige organisatie binnen ministerie, die volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid valt. Agentschappen zijn over het algemeen grote uitvoeringsorganisaties. Een agentschap moet minstens €50.000.000 omzet per jaar hebben	<i>Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)</i>
Zelfstandig Bestuursorgaan	Zbo's zijn Rijksorganisaties op afstand, niet-hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Deze zelfstandige organisaties voeren overheidstaken uit, onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Zbo's zijn bestuursorganen en daarmee strikt genomen geen organisatievorm; een zbo kan bijvoorbeeld een stichting zijn.  De bestuursrechtelijke bevoegdheden van zbo's worden publiekrechtelijk aan het zbo toegekend. De minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en het toezicht daarop. De uitvoering van taken vindt in opdracht van het ministerie plaats.	<i>Raad voor Rechtsbijstand; Onderzoeksraad voor Veiligheid</i>
Stichting	Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken (art. 6:285 BW).	<i>Stichting Slachtofferhulp Nederland, Stichting</i>



Een stichting kan privaatrechtelijk worden opgericht, maar ook de overheid kan een stichting (doen) oprichten. Wanneer de overheid deelgenoot is aan de oprichting van een stichting is het Stichtingenkader van toepassing.

*Aanpak  
Voertuigcriminaliteit*

## Aan elke organisatievormen zijn verschillende criteria verbonden

De kenmerken waarop de rechtsvormen van elkaar verschillen in onderstaande tabel opgenomen.

### Criteria per organisatievorm

Vorm	Criterium	Voorwaarden voor oprichting en instellingsvereisten	Afstand tot ministerie
Dienst		<i>Geen restrictief beleid</i>	<i>Onder directe verantwoordelijkheid minister</i>
Agentschap		<i>Minimale omzet € 50.000.000, sturing conform driehoeksmodel en kostprijsystematiek</i>	<i>Enige afstand</i>
ZBO		<i>Taken met openbaar gezag, uitleg waarom onafhankelijkheid van minister nodig is</i>	<i>Relatief grote afstand</i>
Stichting		<i>In beginsel onwenselijk dat overheid betrokken is bij het (doen) oprichten van een stichting, expliciete afweging nodig</i>	<i>Grote afstand</i>

## De taken onder directe ministeriële verantwoordelijkheid beleggen heeft grote nadelen

In beginsel adviseert de WRR om publieke taken ook in het publieke domein (dus binnen de overheid) te organiseren. In het geval van hJL is dat echter geen vanzelfsprekendheid. Op dit moment is de overheid zelf de wederpartij in meer dan de helft van de gevallen van gesubsidieerde rechtsbijstand.<sup>22</sup>

Tegen die achtergrond is een onafhankelijke positie van hJL naar onze mening van groot belang. Onder andere de toeslagencrisis heeft grote invloed op het vertrouwen in de overheid, en burgers moeten zich zeker in dit tijdsgewricht verzekerd weten dat zij onafhankelijk worden geadviseerd, en dat de adviseur daarin ook de ruimte heeft om kritisch te zijn op overheidsoptreden.

Een dienst maakt integraal onderdeel uit van een ministerie, en heeft daarmee beperkte waarborgen voor onafhankelijkheid ten opzichte van de bewindspersonen. In theorie zou het mogelijk zijn om extra waarborgen aan te brengen in de vorm van regels zoals die ook voor inspecties gelden, maar het is sterk de vraag of die in de praktijk voldoende tegenwicht zouden bieden, en bovendien is een positie als ministerie-onderdeel ook nadelig voor de gewenste uitstraling van hJL als onafhankelijk en

<sup>22</sup> Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2018

werkend ten dienste van de burger. Om die reden achten we het geen verstandige optie om hJL bij het ministerie onder te brengen.

### **De agentschapsvorm is voor hJL geen wenselijke of haalbare optie**

Een tweede mogelijkheid is het vormgeven van hJL als agentschap. Een agentschap functioneert op grotere afstand van het ministerie, maar valt nog wel geheel onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook hiervoor geldt dus dat er aanvullende waarborgen nodig zouden zijn om de onafhankelijkheid voldoende te waarborgen.

Voor een agentschap is de vereiste bovendien om minimaal € 50.000.000 per jaar om te zetten. Op basis van de jaarrekeningen van hJL kunnen we concluderen dat deze omzetnorm niet behaald wordt.

Om bovenstaande reden hebben we deze juridische vorm niet verder als optie meegenomen.

### **HJL heeft geen openbaar gezag, en kan dus geen zbo zijn**

De kaderwet zelfstandige bestuursorganen definieert een zbo in artikel 1 als *'een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister'*. Dat betekent dat een zbo een taak van openbaar gezag moet hebben; de zbo moet dus volgens een wettelijk voorschrift eenzijdig de rechtspositie van een burger of rechtspersoon kunnen vaststellen of wijzigen. Een voorbeeld van die taak is het nemen van een besluit over een toevoeging, zoals de RvR doet.

De taak van hJL brengt niet met zich mee dat hJL openbaar gezag uitoefent. HJL neemt geen beslissingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en brengt geen wijzigingen aan in rechtsposities van burgers. Ten tijde van de oprichting van de stichting hJL in de huidige vorm is onder andere ook om deze reden niet gekozen voor een zbo als vorm: de taken van hJL bestonden ook toen niet uit het verrichten van rechtshandelingen<sup>23</sup>.

Een zbo is daarmee uitgesloten als juridische vorm voor hJL.<sup>24</sup>

### **Een stichting is de meest realistische mogelijkheid**

Een stichting biedt grote afstand tot de minister; de onafhankelijkheid is daarmee maximaal geborgd, behalve in de taakuitvoering ook in de positionering. Ook heeft de stichtingsvorm als voordeel dat ze al bestaat, en er dus weinig overgangskosten zijn. En omdat de andere opties door ons als onwenselijk worden gezien, achten we dit de meest (zo niet enige) realistische mogelijkheid.

Tegenover deze voordelen staat als nadeel dat de sturing op het publieke belang niet vanzelfsprekend is geborgd, en dus op andere wijze dient te worden geborgd via afspraken over sturing en toezicht, en (voorwaarden aan) de bekostiging. Op die punten gaan we in hoofdstukken / 4 en / 5 verder in.

---

<sup>23</sup> Kamerstuk 30 436 , gepubliceerd op 31-01-2006 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30436-4.html>)

<sup>24</sup> Uit overleg met stelselverantwoordelijk departement (BZK) concluderen we dat BZK herkent dat hJL niet als bestuursorgaan te beschouwen is. Mede op grond van het zeer restrictieve beleid met betrekking tot de instelling van nieuwe zbo's beschouwen de we de opportuniteit om te kiezen voor ZBO-vorming als zeer laag.

## 3.3 Juridische aspecten die voortvloeien uit positionering het Juridisch Loket als stichting

Hieronder gaan we in op een aantal vraagstukken voortvloeiend uit voorgaande paragraaf.

- ▶ De status van hJL als rechtspersoon met wettelijke taak (rwt)
- ▶ De toepassing van het Stichtingenkader op hJL

### **HJL lijkt *de facto* een rechtspersoon met wettelijke taak**

Met het oog op aansturing en toezicht is het van belang te weten of een organisatie een rechtspersoon met wettelijke taak (rwt) is. Een organisatie die een taak uitvoert die in de wet geregeld is en (deels) gefinancierd wordt met publiek geld is een rwt (art. 1.1 comptabiliteitswet). De RvR is daar een voorbeeld van. Op basis van de huidige wet is niet op voorhand duidelijk of hJL ook geldt als een rwt. HJL wordt zonder naam als voorziening genoemd (die specifieke taken uitvoert) in de wet op de Rechtsbijstand.

Alles overziend is ons beeld dat hJL ten minste beschouwd wordt als rwt, onder andere door het ministerie van Financiën (als verantwoordelijk departement voor de Comptabiliteitswet). Wel verdient het aanbeveling om deze status van rwt te bevestigen, zodat dit voor betrokkenen bij hJL en het ministerie van JenV ook helder is en de basis kan vormen voor het toezicht. De ARK heeft in het geval van een rwt bijvoorbeeld de taak en bevoegdheid om onderzoek te doen en daarover te rapporteren aan de Tweede Kamer. Indien het ministerie de positie en taak van hJL wettelijk zal vastleggen (zie hieronder) dan geeft dat ook uitsluitel over de rwt-status.

### **We bevelen aan om de voorhang van het stichtingenkader te doorlopen**

Het kabinet is van mening dat in beginsel de overheid niet moet optreden als oprichter, mede-oprichter of medebestuurder van stichtingen. De relatie tussen de overheid en een stichting zou beperkt moeten blijven tot het verstrekken van een subsidie en afspraken over de subsidievoorwaarden, en stichtingen zouden niet een verkapte manier moeten zijn om publieke taken buiten de democratische controle te plaatsen. Daarom is er een beleidskader gemaakt voor de betrokkenheid van het Rijk bij stichtingen: het Stichtingenkader. Het beschrijft de afwegingen die de minister moet doorlopen voor deze een besluit neemt over betrokkenheid bij de oprichting van een stichting.<sup>25</sup> Onderdeel van het kader is de verplichting om een voorgenomen oprichting 'voor te hangen' bij beide kamers van de Staten-Generaal, zodat deze a) vragen kunnen stellen, b) via moties invloed kunnen uitoefenen op (de bevoegdheden van) de minister en c) indien nodig een wettelijke machtiging kunnen afdwingen.

HJL is opgericht in 2004, vóórdat het Stichtingenkader werd opgesteld (in 2006). De beleidsregels in het Stichtingenkader zijn dus niet toegepast bij de oprichting van hJL. De Algemene Rekenkamer oordeelde in 2011 echter wel dat er sprake was van een relatie van 'doen oprichten' tussen het ministerie van JenV en hJL.<sup>26</sup> Dit gegeven hoeft verder geen juridische betekenis voor het ministerie of hJL te hebben: het Stichtingenkader ziet toe op het moment van oprichting. Het feit dat de ARK oordeelt dat er een relatie is van 'doen oprichten' toont echter wel dat er een nauwe relatie is tussen ministerie en stichting, waarmee hJL als overheidsstichting zou kunnen worden aangeduid.

---

<sup>25</sup> Kader voor stichtingen - Beleidskader voor betrokkenheid van de Rijksoverheid bij het oprichten van stichtingen, 2006

<sup>26</sup> Zicht op overheidsstichtingen – achtergrondstudie (bijlage 3); Algemene Rekenkamer, 2011

Een resterende vraag is of een aanstaande wijziging van de governance en statuten van hJL het nodig maakt om de voorhang van het Stichtingenkader te doorlopen. Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat dit *formeel* niet nodig is: als de organisatievorm van hJL hetzelfde blijft, richt de overheid geen stichting op. Ook als er, door wijzigingen in de governance of wetgeving, een statutenwijziging plaats zou vinden is er geen sprake van een nieuwe rechtspersoon. Het stichtingenkader is daarom niet noodzakelijkerwijs van toepassing.

Toch vinden we het wel *wenselijk* om de voorhang van het Stichtingenkader te doorlopen. Vanuit het budgetrecht van de Kamer is een van de doelen van het Stichtingenkader om te borgen dat het parlement op de hoogte is welke privaatrechtelijke rechtspersonen een relatie hebben (zowel financieel als uitvoerend) met de rijksoverheid. Het ministerie van JenV financiert hJL. Daarnaast bestaat er een nauwe relatie tussen beide partijen. Met een definitieve ont koppeling van de RvR (deze ont koppeling beschrijven we in hoofdstuk 4) wordt de relatie nog nadrukkelijker. Om alle betrokken partijen duidelijkheid te bieden en het budgetrecht van het parlement te borgen, is het logisch om deze relatie helder te maken en te communiceren aan het parlement. Wij menen daarom dat het aanbeveling verdient om bij een significante statutenwijziging van hJL alsnog de voorhang te doorlopen. Dat zou in samenhang met de bredere vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand kunnen, waarvoor al een wetswijzigingstraject doorlopen zal worden. We adviseren de mogelijkheid voor een parallel proces te valideren met het verantwoordelijke departement.

## / 4 Governance

### 4.1 Huidige governance

#### 4.1.1 Inrichting van huidige governance

##### Raad van Bestuur en Raad van Toezicht

HJL wordt aangestuurd door een **Raad van Bestuur (RvB)**. De RvB is een collegiaal bestuur met twee leden. De Raad van Toezicht (RvT) controleert de RvB. De RvB heeft op basis van de statuten van hJL (art. 7) de volgende taken:

- ▶ het opstellen en onderhouden van algemeen beleid met goedkeuring van de RvT
- ▶ het opstellen van een ontwerp begroting en deze laten goedkeuren door de RvT
- ▶ het instellen en leiding geven aan het MT
- ▶ het benoemen, schorsen en ontslaan van leden van het MT.

De **RvT** heeft de taak integraal toezicht te houden op het beleid van de RvB en op de algemeen gang van zaken binnen de stichting (statuten JL, art. 13 lid 1). De RvT moet goedkeuring geven aan de begrotingen en aan fundamentele veranderingen binnen de organisatie. In de statuten is opgenomen dat de RvT met goedkeuring van de RvR de statuten kan wijzigen. In het verlengde van de afspraken van het Herenakkoord uit 2019, is in het derde tertaalgesprek in 2020<sup>27</sup> tussen de RvR, DGRR en pSG afgesproken dat overal waar in de statuten de RvR genoemd wordt, het ministerie van JenV gelezen moet worden.<sup>28</sup> De statuten moeten daar nog op aangepast worden. De statuten kunnen dan alleen gewijzigd worden met goedkeuring van het ministerie van JenV.

##### Benoeming en ontslag RvT

De statuten en het Herenakkoord (met daarbij de afspraken gemaakt in het hierboven genoemde tertaalgesprek RvR-JenV) omvatten gezamenlijk de processen rondom benoeming en ontslag.<sup>29</sup> Er is afgesproken dat de voordracht van leden van de RvT binnen het ministerie van JenV onder de verantwoordelijkheid van DGRR vallen. Waar de huidige statuten de RvR benoemen, kan in de nieuwe governance dus DGRR gelezen worden. Deze wijzigingen zijn nog niet doorgevoerd in de statuten.

Bovenstaande betekent dat de leden van de RvT van hJL benoemd en ontslagen worden door de RvT, na voordracht vanuit het ministerie van JenV. De (nieuwe) leden van de RvT worden benoemd en ontslagen door de RvT zelf. Als de RvT niet instemt met een voordracht, kan zij dit mededelen aan het ministerie van JenV. JenV doet dan een tweede voordracht, die bindend is.

##### Sturingsrelatie hJL en ministerie van JenV

Tot en met 2019 liep de sturing op- en financiering van hJL via de RvR. HJL legde verantwoording af aan de RvR, die weer verantwoording aflegde aan het ministerie als opdrachtgever. Ook de subsidie was getrapd, en vloeide via het ministerie en de RvR naar hJL.

---

<sup>27</sup> In het tertaalgesprek van de RvR bespreken de opdrachtgever (directeur RvR), opdrachtgever (DGRR) en eigenaar (pSG) de tertaalrapportage met het doel instemming van alle partijen te krijgen.

<sup>28</sup> Verslag derde tertaal Raad voor Rechtsbijstand, 2020

<sup>29</sup> De RvR heeft daarnaast afspraken vastgelegd in het Relatiestatuu.

In 2019 is in het afsprakenkader ('Herenakkoord') een tijdelijk alternatief vastgelegd. Overeengekomen was dat HJL per 2020 direct verantwoording aflegt aan het ministerie van JenV, die de stichting ook feitelijk aanstuurt.

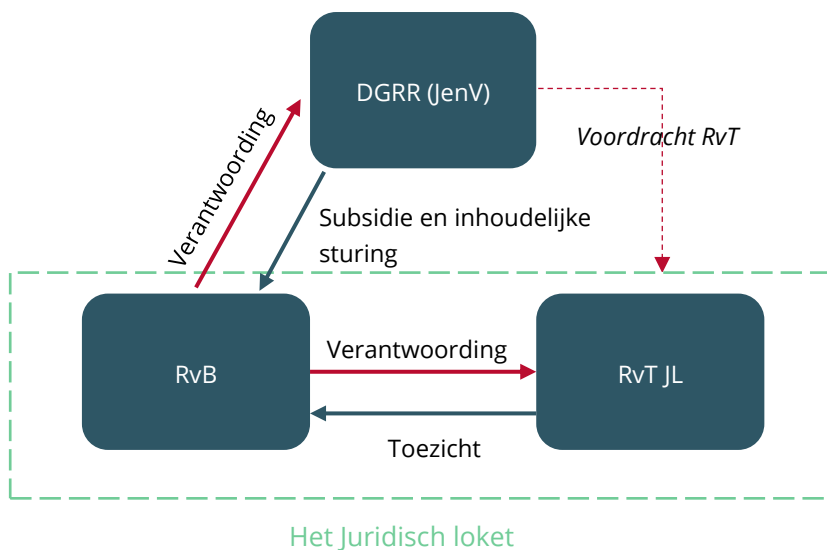
Het opdrachtgeverschap is binnen het departement gedelegeerd naar het tijdelijke programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand. Het programma stuurt en houdt toezicht op de taakuitoefening, en monitort de progressie en de beoordeling van de prestaties. HJL legt verantwoording af over het professioneel, rechtmatig en doelmatig uitvoeren van haar taken. Ook de subsidie wordt nu rechtstreeks door het ministerie aan hJL verstrekt.

In het afsprakenkader is afgesproken dat de relatie tussen het ministerie van JenV, hJL en de RvR wordt gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- ▶ Partijen gaan op basis van gelijkwaardigheid met elkaar om
- ▶ Er is een solide basis voor vertrouwen en verbinding
- ▶ Partijen handelen transparant en integer
- ▶ De informatie-uitwisseling tussen de partijen is eenduidig en transparant
- ▶ Samen wordt gewerkt aan de realisatie van doelstellingen en prestaties
- ▶ De uitvoering van publieke taken staat centraal
- ▶ Er is een balans tussen de uitvoering van taken en beschikbaar budget
- ▶ De uitvoering is rechtmatig, doelmatig en professioneel

De nieuwe governance-inrichting per 2020 is hieronder grafisch weergegeven.

Figuur 1 Inrichting governance Juridisch Loket per 2020



Binnen het ministerie van JenV is er geen 'eigenaarsrol' voor hJL ingericht. Er is in de sturing dus geen sprake van een driehoeksmodel zoals dat wel geldt bij bijvoorbeeld agentschappen. Het toezicht op de bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling en continuïteit ligt daarmee primair bij de RvT van hJL. Er vindt momenteel incidenteel overleg plaats tussen het ministerie van JenV en de RvT als de omstandigheden daar om vragen

## Invulling opdrachtgeverschap

De sturingsrelatie tussen het ministerie van JenV en hJL wordt momenteel in praktische zin vormgegeven conform de wijze waarop JenV haar andere taakorganisaties op afstand aanstuurt. Dit houdt in dat gewerkt wordt met een jaarlijkse (P&C) cyclus. Die cyclus is in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt.

Aan het einde van het voorafgaande jaar vindt een jaarplangesprek plaats. Daarnaast vindt op meerdere momenten contact plaats tussen JenV als opdrachtgever. In principe heeft dit voor de taakorganisaties van JenV de vorm van tertaalgesprekken (driemaal per jaar). De afgelopen periode was er echter maandelijks contact tussen het ministerie van JenV en hJL. Dit was (tijdelijk) gewenst gezien de lopende veranderingen in het stelsel en de ontwikkeling van hJL zelf.

De kaders voor de opdracht van het ministerie van JenV staan beschreven in de jaarlijkse kaderbrief. hJL maakt een jaarplan op basis van kaderbrief, waarna JenV de subsidiebeschikking inclusief opdrachten en afspraken voor het aankomend jaar opstelt. De subsidieverlening is de meest directe lijn via welke het departement sturing geeft aan hJL.

## 4.1.2 Werking van huidige governance

### Intern toezicht hJL

Er is een heldere rolverdeling tussen het bestuur en de RvT van hJL. Wel kan de interne governance van hJL nog versterkt worden. Met name de RvT is gebaat bij verdere professionalisering, zo vinden ook RvT en RvB zelf. Zo zijn er voornemens om een *audit committee* in te richten, en meer te werken met portefeuilles en profielen voor de werving van nieuwe RvT-leden. Ook wordt gedacht aan het versterken van het medewerkersperspectief, via een formele voordracht of advies vanuit de OR.

De relatie tussen de RvT en de RvB was tot voor kort als vrij informeel te kenmerken. Er is weinig sprake geweest van structurele en geformaliseerde evaluatie van de RvB door de RvT. En er is als gezegd op dit moment ook geen auditcommissie die de interne bedrijfsvoering en haar processen kan beoordelen, of een andere manier van toezicht die dit belang structureel borgt.

AEF acht een verdere professionalisering van het interne toezicht een goede zaak, en beveelt aan om dit proces met voorrang ter hand te nemen. Op die manier wordt geborgd dat RvT haar meerwaarde in het formele toezicht op de organisatie beter kan waarmaken (zeker relevant als het ministerie van JenV zich in het toezicht mede wil baseren op de RvT; zie hieronder).

Daarnaast is in gesprekken genoemd dat hJL meer zou kunnen doen aan responsiviteit en inspraak van de beroepsgroep en het burgerperspectief. Er bestaat bijvoorbeeld geen cliëntenraad.

### Sturingsrelatie tussen hJL en JenV

De meerderheid van de gesproken respondenten is positief over de keuze om hJL onder direct opdrachtgeverschap van JenV te plaatsen. Wel wordt als aandachtspunt genoemd dat er behoefte is aan meer aandacht op hoogambtelijk niveau voor het opdrachtgeverschap, en vaker op dat niveau gesprekken te voeren. Daarnaast zien sommige gesprekspartners het als een kwetsbaarheid dat het opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd in een tijdelijk programma, omdat dit programma zich voornamelijk richt voornamelijk op ontwikkeling en vernieuwing. Dit is wel een tijdelijke situatie: na beëindiging van het programma komt uitvoering van het opdrachtgeverschap te vallen onder Afdeling Toegang Rechtsbestel van DRB. Opdrachtgever blijft de directeur Rechtsbestel.



Een ander genoemd aandachtspunt is de borging van het organisatiebelang. HJL is zoals aangegeven bezig met een significante organisatieontwikkeling. Het is van belang dat het ministerie dit proces goed faciliteert, kan sturen (zonder de toezichtlijnen van de RvT te doorkruisen) en toezicht erop kan houden. Dit is de verantwoordelijkheid en beleidsopdracht van JenV en ook de wens van hJL. Deze taak valt nu volledig bij de opdrachtgever binnen het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand, terwijl de organisatieontwikkeling om meer vraagt dan inhoudelijke aansturing op de taken en de ontwikkeling van het stelsel. Specifiek is nodig dat het ministerie zich zichtbaar voldoende verantwoordelijk toont voor de ontwikkeling van hJL als volwaardige eerstelijnsorganisatie en de (meerjarige) investeringen die dat vraagt.

### **Samenwerking en afstemming met Raad voor Rechtsbijstand**

Met de nieuwe situatie sinds het Herenakkoord is de relatie tussen de RvR en hJL ook gewijzigd. De RvR heeft nu geen opdrachtgeversrelatie meer tot hJL en heeft ook geen rol meer in de subsidieverstrekking. Er zijn echter wel raakvlakken in de processen van hJL en de RvR, waarop afstemming en samenwerking nodig of gewenst is.

Een specifiek raakvlak in het primair proces betreft de adviezen die hJL geeft over rechtsbijstand. De RvR geeft aan te streven naar een zo laagdrempelig mogelijk en naadloos proces voor de burger bij de besluitvorming over toevoegingen, waarbij toevoegingen worden verstrekt op basis van de diagnose vanuit een eerste- of tweedelijns dienstverlener (zoals hJL). Indien hJL dit vooronderzoek met voldoende kwaliteit uitvoert, kost het de RvR minder capaciteit om de daaropvolgende stappen in het proces uit te voeren.<sup>30</sup>

De samenwerking tussen de RvR en hJL heeft nog geen uitgekristalliseerde vorm gekregen. Er is contact tussen beide organisaties op zowel operationeel als bestuurlijk niveau. Dit contact wordt zeker op de werkvloer als positief ervaren. Betrokkenen geven wel aan dat afspraken niet altijd worden nagekomen, en dat het boeken van concrete verbeteringen langzamer gaat dan gewenst. De wijziging in de governancestructuur had onder meer tot doel om meer gelijkwaardigheid te brengen in de relatie tussen beide organisaties. Dit wordt door betrokkenen nog niet altijd zo gevoeld. Het zou ook helpen als de aansturing van de twee organisaties (bijvoorbeeld op het gebied van kaderbrieven) voldoende op elkaar aansluit. Dat is nu nog niet altijd het geval.

Het Herenakkoord is gesloten als tijdelijke oplossing. Het akkoord beschrijft dat er op termijn uitgezocht moet worden hoe de definitieve governancestructuur eruit moet komen te zien. Er zijn nog geen wijzigingen doorgevoerd in bijvoorbeeld de statuten van hJL of in de wet op de rechtsbijstand. Deze tijdelijke situatie maakt dat er onzekerheid is bij hJL en de RvR over de precieze verhoudingen. Alle partijen zijn het erover eens dat er aan deze onzekerheid een einde moet komen.

## 4.2 Toekomstige governance

Hieronder beschrijven we het streefbeeld voor de governance van hJL dat uit dit onderzoek en onze weging daarvan naar voren komt.

---

<sup>30</sup> Dit gaat specifiek over burgers die doorgestuurd worden vanuit de eerste lijn en de diagnose willen gebruiken voor het toekennen van tweedelijns hulp.

## Opdrachtgeverschap

Op basis van dit onderzoek concluderen wij dat het opdrachtgeverschap definitief bij DGRR/DRB belegd kan worden, c.q. blijven. Dat betekent dat hJL ontkoppeld wordt van de RvR. Het belang van een goed georganiseerde eerste lijn neemt toe, hJL heeft daarin een belangrijke taak. JenV wil deze publieke taak daarom voldoende dichtbij positioneren. Daarnaast is het opdrachtgeverschap vanuit het ministerie ook passend bij de gewenste, meer gelijkwaardige positie van hJL ten opzichte van de RvR. Vanuit hJL bestaat vanuit de inhoudelijke argumentatie ook de wens om onafhankelijk te zijn. Een belangrijk deel van de burgers kan geholpen worden met een doorverwijzing naar bijvoorbeeld het gemeentelijk sociaal domein. Een autonome positie stelt hJL meer in staat om te verbinden met het sociaal domein en andere partijen in de regio.

De afspraken uit het Herenakkoord hebben de onderlinge rolverdeling tussen het ministerie van JenV, de RvR en hJL verhelderd en vormen een goede basis voor de definitieve invulling. Er is wel een andere vorm nodig dan het Herenakkoord om de afspraken op korte termijn vast te leggen. Op middellange termijn zal dat een wetswijziging zijn; in de tussentijd kan gekeken worden naar tussenoplossingen om zekerheid te bieden aan de betrokken partijen over de toekomstige richting. Het is wenselijk deze tussenoplossing zo spoedig mogelijk vorm te geven, om hJL rust en zekerheid te bieden.

Hierbij is het een aandachtspunt dat opdrachtgever-opdrachtnemer gesprekken op voldoende bestuurlijk/hoogambtelijk niveau moeten plaatsvinden. Het gaat dan om periodieke gesprekken op directie/DG niveau, en voldoende aandacht vanuit de verantwoordelijk minister. hJL vormt een belangrijke pijler in het stelsel en kan waardevolle informatie verschaffen over het soort vragen waarmee burgers rondlopen. Laten zien dat de overheid daar oog voor heeft en in investeert, zeker als het burgers in relatief kwetsbare posities betreft, kan bijdragen aan het vertrouwen in diezelfde overheid. Het is wenselijk om meer (op strategisch niveau) het 'goede gesprek' met elkaar te voeren. Daarbij gaat het erom om vooruit te kijken naar welke (maatschappelijke) doelen men wil bereiken met de dienstverlening van hJL, en waar hJL zich op dient te richten.

## Afspraken over sturing en prestaties

De jaarcyclus die nu is ingericht voor de relatie tussen hJL en het ministerie van JenV, is passend. Een voordeel is dat hJL hiermee dezelfde cyclus volgt als andere taakorganisaties onder JenV, waaronder de RvR. Nu ligt het opdrachtgeverschap bij een programma. hJL heeft behoefte aan continuïteit en perspectief. Structureel zou het opdrachtgeverschap vanuit dat oogpunt belegd moeten worden binnen de lijn. Na beëindiging van het programma komt de uitvoering van het opdrachtgeverschap daarom te vallen onder Afdeling Toegang Rechtsbestel van DRB. De directeur Rechtsbestel blijft (gedelegeerde) opdrachtgever. Daarmee is de continuïteit op de opdrachtgeversrol geborgd.

Ook is het zinvol om verder na te denken over de gewenste afspraken over de prestaties van hJL, en de wijze waarop het ministerie hierop kan sturen. Daarbij denken wij aan een raamwerk voor prestatie-indicatoren (KPI's). Momenteel richt de sturing zich in grote mate op de wijzigingen in het stelsel en de ontwikkeling van hJL. In de toekomst zou de sturing zich meer (moeten) gaan richten op de reguliere taakuitvoering van hJL. Op dit moment ontwikkelen hJL en het ministerie van JenV gezamenlijk nieuwe KPI's. Deze KPI's zouden moeten leiden tot betere gesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een belangrijk doel van deze KPI's is dat ze weerspiegelen of het

probleem van de rechtszoekende opgelost is door de inzet van hJL. Een eerste variant van deze KPI's wordt opgenomen in de subsidietoekenning voor 2023.<sup>31</sup>

Wij zien het als een volgende stap in de ontwikkeling van de governance-relatie om tot een 'rijke verantwoording' te komen als onderdeel daarvan concreter te definiëren welke output gevraagd wordt, zowel in kwantiteit als kwaliteit. Het maken van prestatieafspraken past in dit proces. HJL zou hierover ook periodiek moeten rapporteren aan het ministerie van JenV.

In het nader definiëren van de prestaties van hJL dient ook aandacht te zijn voor de signalerende taak van hJL. Die is tussen partijen overeengekomen, maar nog niet verder geoperationaliseerd. We adviseren om de taak expliciet te benoemen, en afspraken te maken over onafhankelijkheid en ruimte bij hJL om die taak ook met voldoende kwaliteit uit te kunnen voeren.

De sturing op kwaliteit bij hJL zou ook binnen bovenstaande lijn plaats moeten vinden. Zoals hierboven beschreven vraagt de RvR om het borgen van de kwaliteit van de uitvoering van hJL (in relatie tot de toegang tot de tweede lijn), aangezien beide organisaties onderdeel zijn van een keten. Sturing op die kwaliteit zou bij het ministerie van JenV moeten liggen als opdrachtgever. Dit moet ook de rolverdeling tussen hJL en de RvR helpen verhelderen. In 2022 is door hJL met de RvR, Divosa en JenV een traject met de Argumentenfabriek gestart om de kwaliteitseisen voor de eerste lijn uit te werken.

### **Borgen organisatiebelang**

Een belangrijk vraagstuk in de nieuwe governance betreft de borging van het organisatiebelang van hJL, en hoe dit een plek krijgt in de relatie met het ministerie van JenV. Voor veel rijksorganisaties op afstand is het driehoeksmodel van toepassing. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen opdrachtgever, eigenaar, en opdrachtnemer, die alle in een niet-hiërarchische relatie tot elkaar staan. De eigenaar heeft primair tot taak het organisatiebelang van de opdrachtnemer te borgen. De eigenaar kan daarin tegenwicht bieden jegens de opdrachtgever, die meer stuurt op prestaties en kosten, met als risico dat deze de organisatie 'overvraagt'. Het driehoeksmodel wordt doorgaans toegepast op zbo's en agentschappen, maar ook andere typen organisaties op afstand kunnen middels het driehoeksmodel aangestuurd worden. Zo adviseerde ABDTOPConsult in 2021 tot de toepassing van het driehoeksmodel voor ICTU, een stichting zonder zbo-status.<sup>32</sup>

Binnen het ministerie van JenV is toepassing van het driehoeksmodel echter niet gebruikelijk voor stichtingen. Het ministerie van JenV heeft de eigenaarsfunctie voor zbo's en agentschappen belegd bij de pSG en SG, met ondersteuning van Directie Eigenaarsadviesing (DEA). DEA voert regie op de eigenaarstaken voor deze taakorganisaties, met input van andere directies binnen de pSG-kolom. Zij doen dit binnen een zoveel mogelijk uniforme P&C cyclus voor de diverse taakorganisaties.

Het is een bestuurlijke vraag of het wenselijk is om eventueel een eigenaar te positioneren in de governance op het Juridisch Loket, en daarmee hJL onder te brengen in het driehoeksmodel. Dit kent zowel voor- als nadelen, waarop we hieronder ingaan.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> JenV en hJL zijn voornemens de KPI's continu te herijken waar nodig, zodat ze voldoende blijven aansluiten bij de taken van hJL.

<sup>32</sup> Repareer het dak als de zon schijnt - Advies Governance ICTU; ABDTOPConsult, 14 januari 2021

<sup>33</sup> Naast de gebruikelijke rolverdeling waarbij opdrachtgever en eigenaar onderdeel zijn van verschillende directies, zijn er ook voorbeelden beschikbaar waarbij de eigenaarsrol wordt ingevuld door een hoger echelon binnen de beleidskolom. Naar onze mening is dat een (gelegenheids)constructie waarvoor weinig argumentatie is, en die we dus ook niet verder zullen aanbevelen.

## *Voordelen*

- ▶ Met positionering van een eigenaar is het organisatiebelang van hJL op hoog niveau in het departement geborgd. De eigenaar kan in een niet-hiërarchische relatie tegenwicht bieden tegen de opdrachtgever, alsook vanuit diens eigen rol sturen op de organisatieontwikkeling bij hJL.
- ▶ De eigenaar (in dit geval DEA) brengt expertise in, net als de andere directies binnen de pSG-kolom die doorgaans vanuit het eigenaarsperspectief betrokken zijn in de sturing, zoals FEZ. Die expertise kan erg zinvol zijn, ook gezien de ontwikkeling die hJL nog heeft door te maken.
- ▶ De RvR is als zbo wél ondergebracht in het driehoeksmodel. Gezien de raakvlakken tussen hJL en RvR in de rechtsbijstandsketen, zou het zinvol kunnen zijn om de twee organisaties zoveel mogelijk in dezelfde sturingscyclus mee te nemen. DEA kan in de sturing op de organisaties vanuit het eigenaarsperspectief raakvlakken extra in het oog houden.

## *Nadelen*

- ▶ HJL zou de enige stichting zijn onder het ministerie van JenV die onder het driehoeksmodel valt. Dit strookt ook niet met de visie van JenV op toezicht. De specifieke situatie van hJL als stichting kan meer maatwerk vragen van de eigenaar en DEA. Ook kan de vraag oprijzen waarom deze keuze wordt gemaakt voor hJL, en niet voor andere stichtingen. Dit kan ook precedentwerking hebben in toekomstige situaties.
- ▶ HJL heeft als stichting een Raad van Toezicht. De RvT heeft al een taak in het toezicht houden op het bestuur van de stichting. De rol van de eigenaar zit in hetzelfde vaarwater, wat de kans op conflicterende rollen groot maakt.

Naar wij begrijpen is er binnen het ministerie geen voorkeur om een specifieke eigenaarsrol voor hJL in te richten. Wij vinden die keuze legitiem, vanuit de argumenten die hierboven zijn genoemd. Tegelijkertijd adviseren we om bewust om te gaan met het borgen van het organisatiebelang in de sturing. Indien er geen eigenaar wordt gepositioneerd, dient geëxpliciteerd te worden:

- ▶ Hoe de opdrachtgever stuurt op de organisatieontwikkeling van hJL, en wat hJL en DGRR/DRB hierin van elkaar verwachten.<sup>34</sup>
- ▶ Wat de rol van de RvT is in relatie tot de sturing vanuit het ministerie van JenV en hoe deze vorm krijgt. Het is daarbij belangrijk er hierbij op te letten dat de RvT niet de bevoegdheden van de minister doorkruist. De RvT zou verder in positie gebracht kunnen worden om de organisatiebelangen van hJL te borgen. Hierbij geven wij de volgende suggesties:
  - ▶ Bij andere rijksorganisaties op afstand met een RvT wordt de RvT benut door de opdrachtgever en/of eigenaar om het toezicht vorm te geven. Opdrachtgever/eigenaar hebben dan periodiek een gesprek met de RvT.<sup>35</sup> Dit is ook een moment voor de RvT om te reflecteren op de opdrachtgeversrol. De RvT kan ook aan de opdrachtgever adviseren.
  - ▶ De RvT kan een eigen jaarlijkse reflectie schrijven met diens visie op de taken, uitvoering en de ontwikkeling van hJL. De RvT kan hierin tegenwicht bieden aan de opdrachtgever; maar deze reflecties kunnen de opdrachtgever ook helpen in diens rol. Deze jaarlijkse reflectie kan middels een eigen bijlage in de reguliere jaarrapportage vanuit hJL.
  - ▶ De RvT kan toezicht houden op de opdrachtverstrekking door bijvoorbeeld uitvoeringstoetsen te laten uitvoeren bij (taak)wijzigingen.

---

<sup>34</sup> Meestal loopt deze sturing via de subsidierelatie. Een governanceprotocol kan ook ingezet worden, het nadeel daarvan is dat dit snel heel procedureel kan worden, terwijl je het wellicht eerder over uitgangspunten zou willen hebben.

<sup>35</sup> Een RvT komt voor bij publieke organisaties op afstand (stichtingen, zbo's) in zowel situaties waarbij een eigenaar is gepositioneerd, als in situaties waarbij er géén eigenaar is.

Ook als er geen formele eigenaarsrol binnen het ministerie wordt belegd, is het noodzakelijk om de beschikbare kennis daarover te bundelen en ter beschikking te stellen. Mogelijk ligt hier nog wel een adviserende rol voor de directie eigenaarsadvisering (DEA).

Bij het organisatiebelang in de sturing benoemen wij ook aandacht voor bedrijfsvoering (PIOFACH) zaken. Sommige gesprekspartners van hJL geven aan te willen kijken waar zij meer kunnen samenwerken met het ministerie van JenV of de RvR op gebied van PIOFACH zaken zoals ICT-inkoop, huisvesting, et cetera. Uitgezocht moet worden of dergelijke zaken in de relatie met het ministerie een plek kunnen krijgen, en of dat passend is. Samenwerking rondom PIOFACH zaken vraagt betrokkenheid van de desbetreffende directies binnen het pSG-cluster.

### **Relatie met sturing RvR**

Zoals benoemd opereren hJL en de RvR in een uitvoeringsproces waarbij er onderlinge afhankelijkheden bestaan tussen beide partijen. Op dit moment wordt door alle partijen geleerd hoe het beste om te gaan met de nieuwe situatie, waarin de sturing op hJL door het ministerie van JenV plaatsvindt waar voorheen de RvR hier directe zeggenschap over had. Dit vraagt om goede collegiale samenwerking tussen hJL en RvR. Om de samenwerking te bestendigen en de kwaliteit ervan te versterken, bevelen we aan om te werken aan een set afspraken over inhoud, vorm en belangrijke randvoorwaarden voor het overleg tussen hJL en de RvR, en de samenwerking verder vorm te geven in bestendige aansturing en afstemming vanuit het departement.

Voor dit aspect dient ook in de sturingslijn met het ministerie van JenV aandacht te zijn. Het ministerie dient als opdrachtgever te kijken hoe de sturing op hJL en de RvR met elkaar samenhangen, en hoe de taken en prestaties van beide organisaties impact hebben op elkaar. Hoe dit precies vorm krijgt is afhankelijk van de exacte koppelvlakken, en de mate waarin de opdrachten aan hJL en de RvR met elkaar samenhangen. Een mogelijkheid is om de opdrachtbrieven van de twee organisaties duidelijker op elkaar af te stemmen. Daarnaast is het aan te raden het periodieke Bestuurlijk Overleg tussen hJL en de RvR onder voorzitterschap van het ministerie van JenV doorgang te laten vinden.

## **Toezicht en verantwoording**

### **Intern toezicht en verantwoording Juridisch Loket**

Het interne toezicht op hJL kan zoals gezegd versterkt worden. Dit interne toezicht moet tegendruk bieden tegen de waan van de dag en de continuïteit van de organisatie bewaken. Dit past binnen de bredere organisatieontwikkeling, waarmee hJL momenteel al bezig is.

Ten aanzien van de RvT adviseren wij om deze te professionaliseren en een sterkere rol te geven in het toezicht op de organisatie.<sup>36</sup> Specifiek adviseren wij de rol van het ministerie als opdrachtgever goed vast te leggen; het ministerie zou wel betrokken moeten zijn, maar tegelijkertijd is voldoende onafhankelijkheid van de RvT gewenst aangezien deze ook tegenwicht moet kunnen bieden aan de opdrachtgever. Als opdrachtgever van een organisatie met publieke taak achten we het wenselijk dat JenV de voorzitter van de RvT benoemt. De andere leden van de RvT worden benoemd op voordracht van de minister. Die leden kunnen worden ontslagen door de RvT zelf. Als de RvT niet instemt met een voordracht vanuit JenV, kan zij dit mededelen aan het ministerie van JenV. JenV doet dan een

---

<sup>36</sup> De bevoegdheden van de RvT liggen in statuten vast. Het is niet raadzaam deze ook in een wettelijk kader vast te leggen.

tweede voordracht, voorstel is om deze dan bindend te laten zijn. In de RvT moeten voldoende verschillende perspectieven (zoals burgerperspectief, professie, organisatiekundig) geborgd worden.

De relatie tussen RvT en het bestuur kan versterkt worden door te werken met duidelijker prestatie-indicatoren en periodieke rapportages daarover. Dit spiegelt de afspraken over sturing en prestaties die gemaakt dienen te worden tussen hJL en het ministerie van JenV als opdrachtgever. Structurele verantwoording door de RvB verstevigt de rol van de RvT als eerste verantwoordingslijn voor het bestuur, en als klankbord voor het bestuur.

## Extern toezicht en verantwoording JenV – hJL

### Verantwoordelijkheden en rol RvT in het toezicht op hJL

Nog onvoldoende scherp is de wijze waarop het toezicht op hJL plaatsvindt door het ministerie van JenV, en hoe dit zich verhoudt tot de rol van de Raad van Toezicht van hJL.

Er vindt momenteel geen structureel overleg plaats tussen het ministerie van JenV en de RvT; overleg vindt incidenteel plaats als de omstandigheden daar om vragen.<sup>37</sup> Beide partijen zouden nadere afspraken moeten maken over wat JenV verwacht van de RvT in termen van toezicht. Daarbij is dan de vraag welke verantwoording JenV nodig heeft van de RvT om diens rol in te kunnen vullen. Idealiter kan het ministerie zich in het toezicht op hJL in grotere mate baseren op het werk van de RvT. Het ministerie heeft wel haar eigen visie op toezicht, en geeft aan welke toezichtfuncties ten minste bij de organisatie zelf belegd moet zijn.<sup>38</sup> Deze visie zal het ministerie betrekken in de verhouding met de RvT.

De uitwerking van de rol van de RvT in deze toezichts- en verantwoordingsrelatie hangt sterk samen met de wijze waarop het organisatiebelang geborgd wordt (zie hierboven). De afspraken over prestaties en verantwoording die JenV maakt, kunnen hun weerslag hebben in het toezicht door de RvT.

Een laatste punt betreft de procedure voor benoemingen. Aangezien het ministerie van JenV als opdrachtgever een rol heeft in de benoeming en voordracht van leden van de RvT, ontstaat er een (theoretisch) hiërarchische dynamiek tussen de opdrachtgever en de RvT. Met name als er geen eigenaar wordt gepositioneerd, is het belangrijk dat de RvT een eigenstandige rol kan innemen, en waar nodig tegenwicht kan bieden tegen de opdrachtgever. Het ministerie van JenV, RvT en RvB van hJL dienen zich daarvan bewust te zijn. Het verdient aanbeveling om afspraken te maken die het gesprek tussen ministerie en RvT voldoende voorspelbaar maken.

### Betrokkenheid Raad voor Rechtsbijstand

Zoals hierboven benoemd is er draagvlak bij hJL en de RvR om hJL direct onder het departement te laten functioneren, waarmee de RvR geen directe sturingslijn meer met hJL heeft. Die situatie heeft in de afgelopen periode goed gewerkt, maar de ervaring was dat het nog wel zoeken was naar de onderlinge rollen en verwachtingen.

---

<sup>37</sup> Bijvoorbeeld in het geval van zorgen, of rondom de werving van leden voor de RvT. Vanuit hJL bestaat inmiddels de voorkeur dat de RvT en de ministerdepartementsleiding periodiek (jaarlijks) in gesprek gaan

<sup>38</sup> Visie op Toezicht JenV, Directie Eigenaarsadvisering

Met het oog op rolzuiverheid adviseren wij om een eenduidige keuze te maken voor de aansturing vanuit het ministerie van JenV. De RvR heeft daarmee in het stelsel *geen* directe rol meer in de sturing en toezicht op hJL<sup>39</sup>.

Het is wel zinvol om in gesprek te blijven over wat de RvR van hJL verwacht (en vice versa, wat hJL van de RvR verwacht). Dit kan meegenomen worden in de prestatie-indicatoren die het ministerie met hJL afspreekt. Ook kan de RvR ervaringen uit het primair proces over de samenwerking en de prestaties van hJL, als signalen registreren. Deze kunnen meegenomen worden in het eerdergenoemde BO, en in de sturing vanuit het ministerie van JenV als opdrachtgever.

### **Samenwerking met het sociaal domein**

In termen van maatschappelijke verantwoording en horizontale responsiviteit, kan hJL meer doen om inspraak van de beroepsgroep en cliënten structureel te faciliteren. Dit is een bredere manier van verantwoording, die ook richting de samenleving gaat. Het is daarmee geen verantwoordingsplicht, maar een vorm van professionaliteit. Dit zou integraal onderdeel moeten zijn van het kwaliteitsmodel van de organisatie. Vervolgstappen omvatten de nadere regionale responsiviteit richting het sociaal domein en de advocatuur. De verwachting is dat de governance wijzigingen geen impact hebben op de samenwerking met het sociaal domein.

### **Borgen onafhankelijkheid**

Een ontkoppeling betekent dat hJL dichter bij het departement staat dan momenteel formeel het geval is. Daarnaast, gezien het grote belang van de eerste lijn, is het advies om de minister de taken te geven die de RvR nu op zich neemt.<sup>40</sup> Het gaat dan onder meer om het voordragen van leden voor de RvT. Deze maatregelen zijn voornamelijk organisatorische waarborgen. De inhoudelijke kaders blijven de verantwoordelijkheid van de stichting zelf. Het wettelijk vastleggen van de taken van hJL helpt in het borgen van de onafhankelijkheid ten opzichte van het departement.

## 4.3 Benodigde wettelijke aanpassingen

De positionering van hJL als taakorganisatie onder JenV in plaats van als voorziening van de RvR, en daarmee de directe sturings- en financieringsrelatie van JenV met hJL, vraagt wat van de wet.

Experts op het gebied van wetgeving vanuit het ministerie geven aan dat de nieuwe governance en financieringsrelatie (die met ingang van het Herenakkoord feitelijk al in praktijk is gebracht) niet meer in lijn is met de Wet op de Rechtsbijstand. In die wet staat dat de RvR een voorziening moet treffen voor de uitvoering van eerstelijnstaken. In het geval het hJL als uitvoeringsorganisatie direct onder het ministerie van JenV wordt geplaatst, is die weergave van zaken niet representatief voor de werkelijkheid. Naar hun oordeel moet de nieuwe aansturingsrelatie in de wet geëxpliciteerd worden. Ervan uitgaande dat hJL reeds geldt als rwt (zie hiervoor), zou de vastlegging van de taken in de wet voor de status van rwt op zichzelf geen verschil maken (maar deze uiteraard wel definitiever en helderder maken).

---

<sup>39</sup> Uiteraard kan de RvR wel zaken bespreekbaar maken en zo nodig signaleren bij het ministerie van JenV als stelselverantwoordelijke.

<sup>40</sup> Dit is momenteel al de feitelijke situatie op basis van het Herenakkoord.



Het wettelijk vastleggen van de taak van hJL zou verschillende voordelen voor de betrokkenen hebben:<sup>41</sup>

- ▶ Vastlegging van de taken in de wet zou hJL meer continuïteit en zekerheid voor de langere termijn geven, en daarmee meer rust kunnen bieden om haar dienstverlening verder door te ontwikkelen en meerjarige afspraken over de financiering te kunnen maken.
- ▶ Een meer gelijkwaardige relatie tussen hJL en de RvR is naar onze mening behulpzaam om goed samen te werken in de uitvoering en in de ontwikkeling van het stelsel voor rechtshulp. Deze gelijkwaardigheid wordt verder onderstreept als ze tot uitdrukking komt door (net als voor de RvR) de taak van hJL wettelijk vast te leggen.
- ▶ Vastlegging zorgt ervoor dat de verwachte verantwoordelijkheden in lijn zijn met de daadwerkelijke positie in het stelsel en ook voor partijen in de keten helder en afdwingbaar zijn.
- ▶ Een wettelijke taak helpt de inhoudelijke kaders vast te leggen, en daarmee onafhankelijkheid van het departement te borgen.

Er is uiteraard ook een aantal andere gevolgen van het wettelijke vastleggen van de taken. Een mogelijk gevolg is dat wettelijke vastlegging minder flexibiliteit laat om taken en rollen te herzien al naar gelang de praktijk zich ontwikkelt. Het perspectief van JenV is echter om de Wrb een wet op hoofdlijnen te zijn waarbinnen voldoende ruimte wordt gelaten voor taakinfilling. Afhankelijk van de uiteindelijke invulling van de wet hoeft dit geen knelpunt te zijn.

Op basis van dit onderzoek komt AEF tot de conclusie dat er in algemene zin geen discussie is over het bestaansrecht en de hoofdtaak van hJL. We adviseren daarom een wettelijke basis voor de stichting vorm te geven. De mate van detail waarin taken vastgelegd worden vraagt nadere uitwerking.

De benodigde wetaanpassingen kunnen meegenomen worden in de bredere vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand, waarvoor al een wetswijzigingstraject doorlopen gaat worden.<sup>42</sup> Voor een wetswijziging moeten verschillende stappen worden doorlopen, waaronder het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Onderdeel van dit afwegingskader is dat beargumenteerd moet worden waarom gekozen is voor de uitvoering van de betreffende taken bij de betreffende organisatie. Die argumentatie kan deels gebaseerd worden op het advies van voorliggende rapportage.

Welke bepalingen eventueel verder opgenomen zouden kunnen worden in een wet(swijziging), hangt af van de wenselijkheid om verdere inrichtingskeuzes ook in de wet te verankeren. Ons beeld is dat het voor de ontwikkeling van het stelsel wenselijk is dat er snel duidelijkheid komt over de hoofdkeuzes waar dit rapport betrekking op heeft. Eventuele wijzigingen in de wet zijn naar verwachting pas in 2028 afgerond. Dat betekent dat in de komende jaren nog geen definitieve rust en duidelijkheid aan hJL en de RvR geboden wordt. De verdere uitwerking zou daarom in de komende periode niet via wetgeving, maar via andere instrumenten vorm zou moeten krijgen om daarmee rust en ruimte voor hJL en de RvR te bewerkstelligen tot aan de wetswijziging.

---

<sup>41</sup> Deze voordelen zijn individueel ook zonder wettelijke taak te behalen. Dat vraagt dan inzet op elk van deze afzonderlijke punten.

<sup>42</sup> Hoe de transitieperiode eruit moet zien wordt aangestipt in hoofdstuk 7.

## / 5 Bekostiging

### 5.1 Huidige bekostiging

#### Subsidielijn vanuit JenV

HJL wordt grotendeels gefinancierd middels een instellingssubsidie, een vergoeding die de uitvoering van dezelfde, structurele activiteiten van de instellingen bekostigt. Tot en met 2019 handelde de RvR formeel als subsidieverstrekend rechtspersoon naar hJL. De subsidieregeling opgesteld in 2013 bevatte subsidievoorschriften inclusief eisen aan de planning & control (P&C) cyclus. De RvR verstreekte jaarlijks beleidsmatige en budgettaire kaders aan hJL. Bij de subsidieaanvraag voegde hJL een activiteitenplan toe, en bij het vaststellen van de subsidie was een financiële verantwoording en een activiteitenverslag een verplicht onderdeel.

In het afsprakenkader is vastgelegd dat de taken met betrekking tot de P&C-cyclus en de subsidieverstrekking in de transitieperiode worden overgedragen van de RvR naar het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand. Hiermee is het ministerie van JenV als opdrachtgever directe subsidieverstrekker geworden naar hJL. In het huidige model ligt er een vast bedrag voor subsidie vast in de begroting. JenV heeft de mogelijkheid dit bedrag aan te vullen met projectsubsidies. Het merendeel van de inkomsten bestaat dan ook uit reguliere subsidie vanuit JenV, daarnaast is er sprake van projectsubsidies en zijn er inkomsten uit de betaaltelefoon.<sup>43</sup> Ook ontvangt hJL een subsidie voor het European Consumer Center, echter is deze geormerkt en wordt dus niet voor de taken van hJL gebruikt.

Voor 2022 was circa € 27 miljoen gebudgetteerd<sup>44</sup>. In 2022 kende de subsidieverstrekking een aantal voorwaarden: per tertaal moet hJL over de geleverde diensten en afgesproken KPI's rapporteren aan de minister.<sup>45</sup> Ook moet de stichting specifiek rapporteren over activiteiten die ondernomen worden met betrekking tot de stelselvernieuwing. HJL moet haar activiteiten zowel financieel (jaarrekening) als kwalitatief (jaarverslag) verantwoorden.

Daarnaast verwacht de stichting jaarlijkse subsidie-inkomsten op projectbasis van ongeveer € 18 in 2023. In totaal heeft hJL bijna € 49 miljoen in het jaarplan 2022 begroot.

#### P&C cyclus

Met ingang van het Herenakkoord loopt de P&C-cyclus op hJL gelijk met de P&C cyclus zoals die binnen het ministerie van JenV voor andere taakorganisaties bestaat. Een cyclus met vergelijkbaar tempo bestaat dus ook voor de RvR.

De P&C cyclus voor het JL bestaat uit de volgende processtappen:

- ▶ Het ministerie van JenV stuurt een kaderbrief aan hJL waarin de opdracht en gewenste resultaten voor het komende jaar beschreven staan.

---

<sup>43</sup> Vanaf 2023 is het gratis om met hJL te bellen, er zijn dan dus geen inkomsten meer vanuit het telefonische contact.

<sup>44</sup> [3.2 Artikel 32. Rechtspleging en rechtsbijstand | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#)

<sup>45</sup> Subsidietoekenning aan het Juridisch Loket 2022

- ▶ HJL stelt een jaarplan op met een begroting, met daarin de ambities van hJL voor het komende jaar.
- ▶ Het ministerie van JenV geeft een besluit over subsidiebeschikking aan hJL, op basis van het jaarplan en de begroting.
- ▶ HJL stelt tertaalrapportages op waarin verantwoording wordt gegeven over de prestaties, subsidies en de afspraken met het ministerie.
- ▶ HJL stelt een jaarverslag en jaarrekening op voor het voorbije jaar.
- ▶ het ministerie van JenV stuurt een vaststellingsbrief voor de subsidieverlening op basis van het jaarverslag en de jaarrekening.

In de praktijk vonden er de afgelopen periode niet per tertaal, maar per maand gesprekken plaats tussen JenV (programma stelselvernieuwing rechtsbijstand) en hJL.

## 5.2 Toekomstige bekostiging

Hieronder beschrijven we het streefbeeld voor de inrichting van de financiering voor hJL op basis van dit onderzoek.

### Gewenste vorm bekostiging

Uitgangspunt voor de financiering van het Juridisch Loket moet zijn dat deze meerjarig stabiel is, om rust en stabiliteit te brengen in de organisatie, en ruimte biedt voor de benodigde ontwikkelstappen. Op basis van een meerjarenbegroting kan hJL ook beter investeren in de organisatie. JenV zou moeten bezien in hoeverre het mogelijk is om meerjarige afspraken te maken over een subsidie over de reguliere activiteiten.

De instellingssubsidie is voor betrokkenen een goed functionerend instrument. Wel kan in de toekomst gekeken worden naar de methode om de hoogte van de subsidie vast te stellen. Sommige gesprekspartners geven aan dat er op de termijn toegegroeid kan worden naar prestatiebekostiging op basis van een vastgesteld bedrag per eenheid (PxQ). Randvoorwaarde hiervoor is dat de exacte rollen en taken binnen het stelsel helder zijn. Prestatiebekostiging heeft een aantal voordelen:

- ▶ JenV heeft als opdrachtgever meer mogelijkheden om te sturen. Het ministerie kan hJL bekostigen op basis van gewenste activiteiten (zoals het aantal klantcontactpunten) of resultaten (bv. afgeronde cases).
- ▶ JenV gebruikt bij meerdere uitvoeringsorganisaties prestatiebekostiging. JenV kan zo verschillende organisaties en ketens met elkaar vergelijken.

Prestatiesturing is – zeker als ze te sterk wordt doorgevoerd – niet zonder risico's. Zo kan ze ertoe leiden dat te veel focus komt te liggen op kwantiteit van de dienstverlening, in plaats van op kwaliteit en impact. Naast prestatiebekostiging wordt daarom door gesprekspartners *Public Value*-bekostiging genoemd als mogelijkheid. Een precieze invulling van deze systematiek is nog niet duidelijk. Uitgangspunt is dat de hoogte van de bekostiging meer gebaseerd is op een gesprek over de gewenste maatschappelijke meerwaarde (en daarmee activiteiten en taakuitvoering) van hJL. Dit zou hJL meer wendbaarheid moeten geven om vanuit een visie op diens publieke waarde te handelen en in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Wel is publieke waarde als uitgangspunt voor bekostiging lastig te kwantificeren; dit zou verdere uitwerking vergen. Daarnaast wordt genoemd dat JenV voor geen andere taakorganisatie publieke waarde-bekostiging gebruikt. Dit zou dus een verkenning en ontwikkelslag ook vanuit JenV vergen.

Gesprekpartners benadrukken dat de keuze voor de begrotingssystematiek niet meteen gemaakt moet worden. Deze keuze moet volgen uit de uitgangspunten van het toekomstige stelsel, het gesprek over de gewenste dienstverlening van hJL, en de wettelijke vastlegging van de taken. Daarna kan onderzocht worden of prestatiebekostiging, *Public Value* bekostiging of een andere methodiek het best past om hJL aan te sturen. Ook moet een heldere opdracht en takenpakket het mogelijk maken de methodiek te concretiseren, bijvoorbeeld op welke prestatie-indicatoren gestuurd zal worden. Het ontwikkelen van de systematiek kan dus op de (middel)lange termijn ter hand genomen worden.

Met betrekking tot de projectsubsidies hebben wij geen aanwijzingen dat hierin verandering nodig is. Wel zou het zinvol zijn om kritisch te kijken welke activiteiten nu middels projectsubsidie worden gefinancierd, die eigenlijk structureel van aard zijn.

Gesprekspartners vanuit zowel het ministerie van JenV als hJL geven aan dat de omvang van de subsidie niet langer passend is bij het (uitgebreide) takenpakket van hJL. Of en in welke mate dit het geval is, valt buiten het bestek van dit onderzoek; het vaststellen van de toereikendheid van financiering is daarnaast uiteraard afhankelijk van een gedeeld beeld van het dienstverleningsniveau, prestaties, kostprijzen et cetera. Dat inzicht moet nog worden opgebouwd. Ongeacht de keuze voor de bekostigingssystematiek is het wenselijk om op termijn een herijking te doen van de kosten en benodigde financiering van hJL. Dit zou dus moeten gebeuren nadat keuzes over het toekomstige stelsel, de taken, en de gewenste dienstverlening en prestaties van hJL verhelderd zijn.

## P&C -cyclus en verantwoording

De P&C-cyclus zoals die de afgelopen periode verliep, functioneert in beginsel goed en is passend voor de nieuwe sturingsrelatie tussen het ministerie van JenV en hJL. Wel waren er in de afgelopen periode maandelijks bestuurlijke overleggen, vanuit de subsidierelatie maar ook vanwege de stelselvernieuwing. Op dit moment is hJL nog niet klaar voor een strikt formele subsidierelatie. Uitgangspunt zou moeten zijn dat dit punt in de komende jaren bereikt moet worden. Dat vloeit voort uit de borging van organisatiebelangen, ontwikkeling van het stelsel, doorontwikkeling van de kwaliteit van hJL en de continuïteit en rust die zij geboden krijgt. Het ministerie van JenV en hJL kunnen op basis van deze vervolgstappen afspraken moeten maken over de randvoorwaarden die bereikt moeten zijn om richting een formele subsidierelatie toe te bewegen.

In aanvulling hierop geven wij mee dat het zinvol zou zijn om ook meerjarig vooruit te kijken naar de opdracht, kaders, gewenste prestaties en financiering van hJL. Dat biedt rust, stabiliteit en continuïteit voor hJL. Dit zou periodiek kunnen gebeuren, bijvoorbeeld in het jaarlijkse jaarplangesprek. Het JL kan als basis voor dit gesprek een meerjarenbeleidsplan opstellen.

## / 6 Impact en vervolgstappen

### 6.1 Adviezen op hoofdlijnen

In voorgaande hoofdstukken over organisatievorm, governance en bekostiging zijn de adviezen van AEF opgenomen. Hieronder vatten we de *hoofdlijnen* van het advies bondig samen:

#### A. Organisatievorm

- HJL heeft een publieke taak. Desondanks is een privaatrechtelijke stichting de meest passende organisatievorm.
- We bevelen aan de voorhang van het stichtingenkader te doorlopen om de relatie tussen hJL en JenV helder te maken.

#### B. Governance

- Beleg het opdrachtgeverschap definitief bij DGRR/DRB van het ministerie van JenV.
- Organiseer opdrachtgever-opdrachtnemer gesprekken op voldoende bestuurlijk/hoogambtelijk niveau.
- Ontwerp een raamwerk voor prestatie-indicatoren voor hJL en leg prestatieafspraken vast.
- Richt vanuit JenV sturing meer op de reguliere taakuitvoering van hJL.
- Borg bewust het organisatiebelang in de sturing. Als dat niet bij een eigenaar mogelijk is, organiseer dit dan bij de RvT van hJL en waar nodig bij de opdrachtgever.
- Maak afspraken over hoe het toezicht van de RvT en de rol van opdrachtgever zich tot elkaar verhouden.
- Professionaliseren van de RvT en geef hun een sterkere rol in het toezicht op de organisatie. In de RvT zouden verschillende perspectieven (burgers, professie en organisatiekundig) geborgd moeten zijn.
- Het is wenselijk dat de Minister de voorzitter van de RvT benoemt, de andere leden van de RvT worden benoemd op voordracht van de minister.
- Werk aan een set afspraken over inhoud, vorm en belangrijke randvoorwaarden voor het Bestuurlijk overleg tussen departement, hJL en de RvR.
- Geef een eigenstandige wettelijke basis voor hJL.

#### C. Bekostiging

- Uitgangspunt voor de financiering van hJL moet zijn dat deze meerjarig stabiel is, om rust en stabiliteit te brengen in de organisatie.
- De instellingssubsidie is voor hJL voor de komende periode een goed instrument. In de toekomst kan met het oog op verantwoording ook prestatiebekostiging en *public value* bekostiging overwogen worden.
- Kijk kritisch naar welke activiteiten van hJL middels projectsubsidie gefinancierd worden, maar eigenlijk structureel van aard zijn.
- Kijk meerjarig vooruit naar de opdracht, kaders, gewenste prestaties en bijbehorende financiering van hJL.

## 6.2 Impact op de samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand

Eén van de partners waar hJL mee samenwerkt is de RvR, in de uitvoering bestaat een drietal koppelvlakken tussen hen:

- ▶ **De doorverwijzing tussen de eerste- en tweedelijnsrechtshulp, inclusief gegevens-uitwisseling**  
Het gaat hierbij om cliënten die vanuit hJL naar de RvR worden doorverwezen, of andersom.
- ▶ **De samenwerking in het kenniscentrum**  
Voor de monitoring, evaluatie en onderzoek van het stelsel is het Kenniscentrum opgericht. De RvR heeft de formele opdracht gekregen om dit te organiseren. De RvR betreft daarbij onder andere hJL. Momenteel maakt de RvR een voorstel voor de governance van het centrum.
- ▶ **Gezamenlijk maken van uitvoeringsbeleid**  
Bijvoorbeeld ten aanzien van prioritaire doelgroepen.

In hoofdstuk drie van deze rapportage komen we tot de conclusie dat de organisatievorm van het loket niet hoeft te veranderen. De stichting blijft de beste organisatievorm voor hJL. De organisatievorm heeft daarom geen impact op de samenwerking met de RvR op de koppelvlakken in de uitvoering. Op het gebied van governance volgen uit dit rapport wel een aantal aanbevelingen, waaronder een directe sturings- en verantwoordingsrelatie tussen JenV en hJL. Een deel van deze aanbevelingen zijn in de praktijk al (*tijdelijk*) gerealiseerd middels het herenakkoord. De ontkoppeling van de RvR en hJL is daarmee al deels voltooid.

Een aandachtspunt is wel dat nu de governance van hJL anders ingericht wordt, de relatie tussen hJL en de RvR *structureel* verandert. Er is immers geen rechtstreekste sturingslijn meer tussen de organisaties. Voor beide organisaties is JenV is nu opdrachtgever. Dat vraagt ook structurele veranderingen in de omgang tussen hJL, de RvR en JenV.

Het opdrachtgeverschap vanuit JenV vraagt daarin om doorontwikkeling; zij is opdrachtgever voor beide organisaties en moet helder en eenduidig zijn richting de twee organisaties. Bijvoorbeeld door de opdrachtbrieven op elkaar af te stemmen. Ook voert JenV als ketenverantwoordelijke regie op de keten. Zodra de druk op de keten of samenwerking toeneemt, heeft JenV de rol om de betrokken partijen samen te brengen en te sturen op de opdrachten.<sup>46</sup> Op dat moment kan zij (gezamenlijke) opdrachten ook wijzigen of bijsturen.

Daarnaast vragen de koppelvlakken met hun netwerkarakter ook om een duidelijke horizontale governance. Een eerste stap is het maken van horizontale ketenafspraken tussen hJL en de RvR (en eventuele andere ketenpartners), waarnaar deze doorvertaald worden naar de verticale sturingsafspraken. HJL en de RvR kunnen daarnaast samen uitvoeringsafspraken maken op basis van de knelpunten in de uitvoering. De drie organisaties zullen de komende periode deze governance verder uitdiepen. Wij adviseren om ook een convenant tussen de RvR en hJL betreffende de samenwerking te overwegen.<sup>47</sup> Die richt zich onder meer op goede afspraken over doorverwijzing, de rechtszoekende is gebaat bij een vlotte overgang tussen de eerste en tweede lijn.

---

<sup>46</sup> Hier gaat horizontaal een intern proces aan vooraf tussen de betrokken organisaties.

<sup>47</sup> Het convenant kan in de opdrachtbrieven voor beide organisaties bevestigd worden.

## 6.3 Vervolgstappen

Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal vervolgstappen ingezet worden.

### **Bestendig de uitkomsten**

Op basis van deze rapportage en de bredere wijzigingen in het stelsel moeten een aantal wetswijzigingen doorgevoerd worden. De noodzakelijke wijzigingen in de wet zullen naar verwachting pas in 2028 afgerond zijn. HJL heeft echter voldoende rust en zekerheid nodig om zich te kunnen ontwikkelen en investeringen te doen, en ook de RvR heeft behoefte aan definitieve duidelijkheid. Vanuit het perspectief van AEF moet voorkomen worden dat wisseling in de politieke context leidt tot een wijzigende koers ten aanzien van hJL. We achten het wenselijk dat er een bestendige koers wordt uitgezet. De vraag is daarom hoe de periode tot 2028 overbrugd kan worden, en voldoende vertrouwen schept voor hJL om te investeren.

We adviseren om de voornemens op het gebied van positionering, governance en verantwoordelijkheid op korte termijn tussentijds vast te leggen, om zo spoedig mogelijk zekerheid aan de betrokken organisaties te bieden. Daar zijn verscheidene vormen met verschillende mate van detaillering voor beschikbaar. Wat de meest passende vorm is om deze voornemens op korte termijn vast te leggen die voldoende rust en continuïteit bieden, moet zo spoedig mogelijk uitgezocht worden.

### **Streef naar (wettelijke) verankering van hJL op zo kort mogelijke termijn**

JenV heeft de voorkeur om de voorhang van het stichtingenkader en een eventuele wetswijziging gelijktijdig te doorlopen. We adviseren de mogelijkheid voor een parallel proces te valideren met het verantwoordelijke departement. Indien deze mogelijkheid er niet is, kan JenV wellicht al starten met het doorlopen van het stichtingenkader.

### **Onderzoek of hJL op het gebied van PIOFACH-zaken kan samenwerken**

Bij het organisatiebelang in de sturing benoemen wij ook aandacht voor bedrijfsvoering (PIOFACH) zaken. Sommige gesprekspartners van hJL geven aan te willen kijken waar zij meer kunnen samenwerken met het ministerie van JenV of de RvR op gebied van PIOFACH-zaken zoals ICT-inkoop, huisvesting, et cetera. Uitgezocht moet worden of dergelijke zaken in de sturingsrelatie met het ministerie een plek kunnen krijgen, en of dat passend is. De stafdirecties binnen JenV kunnen hierover adviseren.

## / 7 Bijlagen

**Bijlage 1: De gebruikte documenten per categorie**

Categorie	Type documenten
Basisinformatie over hJL	Jaarplan, kaderbrieven, statuten, Voortgangrapportages, subsidietoekenning
Positionering en governance JL	Eerdere onderzoeken naar de positie van hJL (bv. ABDTopconsult), visiedocumenten, documenten over relatie hJL en de RvR
Raad voor Rechtsbijstand	Visie op stelsel, evaluatie de RvR, instemmingsbrief ontkoppeling
Stelsel	Contourennota stelsel herziening, voortgangsbrieven minister

**Bijlage 2: Interviews per organisatie en functie**

Functie	Organisatie
Programmamanager Rechtshulp en Sociaal Domein	Divosa
Controller	FEZ
Voorzitter RvT	HJL
RvB	HJL
Afdelingshoofd strategie, beleid en communicatie	HJL
Senior beleidsadviseur	HJL
Manager dienstverlening	HJL
Programmamanager stelselvernieuwing/ MT lid	JenV
DG/ directeur Rechtspleging en rechtshandhaving	JenV
PSG/ plv. directeur DEA	JenV
Adviseur organisatieontwikkeling DPenO	JenV
Afdeling wetgeving	JenV
Afdeling bekostiging	JenV
Controller programma stelselvernieuwing	JenV
Algemeen directeur/ bestuurder	RvR
Concern controller	RvR
Manager Kwaliteit, Strategie en Beleid	RvR
Voorzitter RvA	RvR



## Bijlage 3: Organisatie(onderdelen) per overleg

Type overleg	Organisatie(onderdeel) aanwezig
Eerste klankbordgroep	Ambtelijk JenV (DGRR/DRB en DEA), ambtelijk JL, ambtelijk ministerie van BZK
Tweede klankbordgroep	Ambtelijk JenV (DGRR/DRB), ambtelijk JL, ambtelijk RvR
Eerste validatiesessie	JenV (DGRR/DRB) en bestuurders JL
Tweede validatiesessie	JenV (DGRR/DRB), ambtelijk en bestuurlijk JL, ambtelijk en bestuurlijk RvR