



Ministerie van Justitie en Veiligheid



# Twaalfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

Periode juli-december 2024



# De stelselvernieuwing in één oogopslag



# Leeswijzer

In deze bijlage treft u een overzicht van de voortgang van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de periode juli tot december 2024. De voortgang is inzichtelijk gemaakt voor zes hoofddoelstellingen van de stelselvernieuwing met bijbehorende subdoelstellingen. Voor ieder van deze subdoelstellingen zijn de desbetreffende maatregelen toegelicht.

Per maatregel wordt telkens beschreven :

- 1) Wat de maatregel inhoudt (korte omschrijving van de maatregel);
- 2) Hoe de maatregel samenhangt met, dan wel bijdraagt aan de doelstelling (het waarom van de maatregel); en
- 3) Wat rechtzoekenden en/of de betrokken partijen in het rechtsbijstandsveld van de uitvoering van de maatregel heeft/hebben gemerkt in het afgelopen halfjaar dan wel in het komende jaar zal/zullen merken (impact van de maatregel).

<b>Versterking toegang tot het recht</b>	<b>p. 4</b>
o Borgen van rechtsbijstand voor specifieke groepen rechtzoekenden;	p. 4
o Voortzetting stelselvernieuwing, stapsgewijze implementatie pilots.	p. 6
<b>Versterking eerstelijns rechtshulp</b>	<b>p. 7</b>
o Brede, betrouwbare en toegankelijke informatie en advies;	p. 7
o Eerstelijns rechtshulp voor Caribisch Nederland.	p.10
<b>Versterking tweedelijns rechtsbijstand</b>	<b>p. 12</b>
o Adequate vergoedingen voor rechtsbijstandverleners;	p. 12
o Verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van tweedelijns dienstverlening.	p. 13
<b>Burgergerichte overheid</b>	<b>p. 15</b>
o Voorkomen van onnodige procedures tussen burger en overheid;	p. 15
o Bevorderen van behoorlijk procedeedrag overheid;	p. 15
o Bevorderen van burgergerichte dienstverlening en burgergerichte (toepassing van) wet- en regelgeving.	p. 16
<b>Beleidsvorming</b>	<b>p. 18</b>
o Versterking van de sociaal advocatuur;	p. 18
o Substantiële maatschappelijke bijdrage gehele advocatuur;	p. 19
o Alternatieve bedrijfsstructuren advocatuur;	p. 19
o Borgen van vrije advocaatkeuze bij rechtsbijstandsverzekeraars.	p. 20
<b>Toekomstbestendig stelsel</b>	<b>p. 21</b>
o Systematische monitoring en evaluatie; signalen ophalen uit de praktijk;	p. 21
o (Financieel) duurzaam en beheersbaar stelsel.	p. 21

# Voortgang per doelstelling

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING TOEGANG TOT HET RECHT

*De toegang tot het recht voor iedere Nederlander wordt behouden en versterkt. De vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand draagt in belangrijke mate daaraan bij. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de afspraken uit het regeerprogramma die zien op de versterking van de toegang tot het recht.*

### Subdoelstelling: Borgen van rechtsbijstand voor specifieke groepen rechtzoekenden

#### **Maatregel: Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen**

Vanaf 1 juli 2023 kan de eigenaar van een gebouw in het aardbevingsgebied die te maken heeft met schade of versterking als gevolg van aardgaswinning en gasopslag via de Raad voor Rechtsbijstand adequate en kosteloze rechtsbijstand en mediation krijgen. Dit is geregeld in de Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen (*Stcrt. 2023, 22 116*). Over de inhoud en monitoring van deze regeling, en de scholing van advocaten en mediators is reeds eerder gerapporteerd in de elfde voortgangsrapportage.

Inmiddels staan 59 advocaten en 59 mediators ingeschreven. Eén advocaat kan meerdere zaken behandelen. Er zijn tot dusver 512 verschillende aanvragen gedaan om via de subsidierегeling bijstand van een advocaat of mediator te ontvangen. In veruit de meeste gevallen wordt verzocht om bijstand door een advocaat; in slechts 14 van de 512 gevallen is verzocht om een mediator. Van de in totaal 413 behandelde aanvragen heeft de Raad 384 toevoegingen afgegeven. Het verschil tussen het totale aantal aanvragen (512) en de behandelde aanvragen (413) is vooral te verklaren door het feit dat mensen per abuis meerdere aanvragen hebben ingediend, of per abuis een advocaat én mediator hebben gevraagd (en enkel wensten te worden bijgestaan door één van beide). Daarnaast is er ook nog een kleine werkvoorraad aan nog te beoordelen aanvragen, al worden vrijwel alle aanvragen binnen twee werkdagen afgehandeld. Er zijn geen signalen dat er op dit moment onvoldoende advocaten en mediators zijn om gedupeerde eigenaren bij te staan.

Het streven is om vóór het kerstreces van 2024 een uitgebreidere, inhoudelijke evaluatie over de werking van de regeling aan de Tweede Kamer te sturen.

#### **Maatregel: Pilot kosteloze rechtsbijstand gezagsbeëindigende maatregel en uithuisplaatsing**

De pilot kosteloze rechtsbijstand kosteloze rechtsbijstand gezagsbeëindiging en (spoed)uithuisplaatsingen wordt met twee jaar verlengd. Deze pilot, gestart op 1 januari 2023, stelt kosteloze rechtsbijstand beschikbaar aan ouder(s) of derde(n) van wie het gezag mogelijk wordt beëindigd in het kader van een procedure met betrekking tot een gezagsbeëindigende maatregel. Op 1 oktober 2023 is de pilot uitgebreid naar eerste verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing, waardoor ouder(s) of derde(n) die betrokken zijn bij een procedure waarin een (spoed)machtiging tot uithuisplaatsing wordt verzocht, eveneens aanspraak kunnen maken op kosteloze rechtsbijstand (*Stcrt. 2024, 20296*).

Vanaf 1 januari 2023 tot 1 november 2024 zijn er 1.042 toevoegingen afgegeven voor ouders die kosteloos een gespecialiseerde advocaat toegewezen kregen bij verzoeken tot gezagsbeëindiging.

Vanaf 1 oktober 2023 tot 1 november 2024 zijn er 3.794 toevoegingen afgegeven voor ouders die kosteloos gebruikgemaakt hebben van een gespecialiseerde advocaat bij eerste verzoeken tot (spoed)uithuisplaatsing. Van 1 januari 2023 tot 1 november 2024 zijn er daarnaast 91 zaken waarvan met zekerheid kan worden bepaald dat het een zaak is die onder de pilot valt, maar waarvan niet kan worden aangegeven of het betrekking heeft op een verzoek tot gezagsbeëindiging of (spoed)uithuisplaatsing welke van de twee het betreft.

In opdracht van het WODC is de pilot gemonitord door het onderzoeksbureau Pro Facto. De evaluatie is op 15 oktober 2024 aan de Kamer aangeboden (*Kamerstukken II 2024-2025, 31839, nr. 1028*). Uit dit onderzoek blijkt dat rechtsbijstand van grote meerwaarde is voor ouders en bijdraagt aan een meer gelijkwaardige positie op zitting. De onderzoekers bevelen aan om de pilot om te zetten in een structurele regeling en adviseren de reikwijdte van de regeling uit te breiden naar verlengingsprocedures en de doelgroep uit te breiden naar een afzonderlijke advocaat voor beide ouders met gezag (in geval van tegengestelde belangen tussen ouders, bijvoorbeeld na echtscheiding). In de Kamerbrief over de contouren van het wetsvoorstel ter versterking van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming (*Kamerstukken II 2024-2025, 31839, nr. 1047*), heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming toegezegd de pilot in wetgeving vast te leggen en de pilot tot die tijd door te laten lopen. Daarnaast heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming toegezegd de reikwijdte van de pilot uit te willen breiden naar verlengingsprocedures en een afzonderlijke advocaat voor beide ouders met gezag. Ook stelt hij voor een piketregeling voor spoeduisplaatsingen op te zetten. De komende periode zullen de uitbreiding van de reikwijdte en de piketregeling samen met de betrokken ketenpartners verder worden besproken.

### **Maatregel: Tijdelijke subsidieregeling rechtsbijstand bij beslag op inkomen of vermogen**

Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de Raad voor Rechtsbijstand een inventarisatie gemaakt van situaties waarin wetgeving hardvochtig uitpakt. Dit naar aanleiding van de motie van Kamerleden Ploumen en Jetten van 19 januari 2021 waarin zij het kabinet verzoeken om een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop dit voorkomt en voorstellen te doen om hardheidsclausules in de verschillende wetten op te nemen (*Kamerstukken II 2020-2021, 35510, nr. 24*). Uit deze inventarisatie volgt onder meer het voorbeeld van rechtzoekenden met schulden bij wie beslag op hun inkomen en/of vermogen is gelegd waardoor zij onder de zogeheten inkomens- en/of vermogensgrens terecht komen, maar geen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand of die een hoge bijdrage opgelegd hebben gekregen op grond van hun fiscale inkomen, terwijl zij door beslag niet de beschikking hebben over dat inkomen.

Gelet op hetgeen uit de inventarisatie is gekomen, is de Tijdelijke subsidieregeling rechtsbijstand bij beslag op inkomen of vermogen ingesteld (*Stcrt. 2024, 28542*). Op grond van deze regeling heeft de Raad voor Rechtsbijstand een tijdelijke grondslag om in de bovengenoemde gevallen af te wijken van de draagkrachttoetsing van de Wet op de rechtsbijstand. De regeling is op 1 september 2024 in werking getreden, werkt terug tot 1 juli 2024 en vervalt zodra het subsidieplafond is bereikt of uiterlijk op 1 januari 2026.

Het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand verzorgt de monitoring en evaluatie van deze tijdelijke regeling. Er zullen ook tussentijdse evaluaties worden opgeleverd zodat tijdig kan worden bijgestuurd als de regeling niet aansluit bij de praktijk. Op basis van de uitkomsten van de monitoring en evaluatie zal worden bezien of een afwijkingsgrond de juiste oplossing is, en zo ja, hoe deze structureel kan worden vormgegeven.

**Maatregel: WODC-onderzoek overkoepelende analyse opbrengsten pilots**

Het WODC onderzoek 'Onderweg naar betere rechtshulp', met daarin de overkoepelende, wetenschappelijke analyse van de opbrengsten van de pilotfase, is op 9 oktober jl. opgeleverd. Het rapport is bij brief van 9 oktober jongstleden aan uw Kamer aangeboden (*Kamerstukken II 2024/25*, 31 753, nr. 290). De beleidsreactie is opgenomen als bijlage bij brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd.

**Maatregel: Vervolg beleidsontwikkeling van de implementatie- en borgingsfase (paralleltraject)**

Parallel aan de analyse van het WODC zijn op basis van de beschikbare evaluaties uit de pilots de rode draden en de belangrijkste werkzame elementen, de '*practice based*' opbrengsten, in kaart gebracht.

Om gericht aan de slag te gaan met deze opbrengsten is een aantal werksessies georganiseerd met betrokken partners (Divosa, het Juridisch Loket, Raad voor Rechtsbijstand, Sociaal Werk Nederland, rechtswinkels, Nederlandse orde van advocaten, Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, Raad voor de rechtspraak, Mediatorsfederatie Nederland, lectoraat Hogeschool Utrecht, verschillende pilotprojectleiders uit de gemeenten en Verbond van Verzekeraars).

Uit de werksessies is opgehaald dat een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien om een beweging naar meer samenhang en samenwerking in gang te zetten.. Hieruit komen de volgende kernpunten naar voren:

- 1) In alle regio's wordt gezorgd voor laagdrempelige voorzieningen waar burgers terecht kunnen voor hulp bij juridische problemen. De samenwerkingspartners werken integraal, oplossingsgericht en kijken met een brede blik. Daarbij worden alle (leef)domeinen betrokken, met name sociaal, zorg en juridisch.
- 2) Er is een regionaal netwerk en overlegstructuur gericht op versterking samenwerking sociaal en juridisch domein. Met een duidelijke aanjager en trekker en ondersteund met een goed onderhouden sociaaljuridische kaart per regio.
- 3) Advisering en consultatie tussen eerste en tweede lijn wordt georganiseerd.
- 4) De verbetering van het gebruik van digitale instrumenten en de ontwikkeling van een online (kennis)platform voor professionals en hulpvragers naast het aanbod van persoonlijke hulpverlening, wordt gezien.
- 5) Burgers worden eerder, sneller en beter geholpen. De beweging naar de burger toe wordt gemaakt en waar mogelijk wordt proactief gecommuniceerd en gehandeld. Escalatie en juridisering van problemen wordt geprobeerd te voorkomen.

Met het ophalen van bovenstaande kernpunten is het paralleltraject afgerond. De punten worden betrokken bij het uitvoeren van de beleidsreactie op het WODC-rapport.

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING EERSTELIJS RECHTSHULP

*Iedereen met een vraag of probleem van juridische aard kan laagdrempelig terecht voor betrouwbare informatie, een eerste inschatting van het probleem of een advies en in specifieke gevallen voor concrete hulp of ondersteuning ('de eerste lijn'). De persoonlijke dienstverlening is in het bijzonder gericht op burgers die zich in een (financieel) kwetsbare positie bevinden; zij beschikken immers niet altijd over voldoende hulpbronnen om zelf tot een oplossing te komen. De beschikbaarheid en kwaliteit van eerstelijnsvoorzieningen wordt hiertoe versterkt, zodat de toegankelijkheid verbetert en de dienstverlening leidt tot betere oplossingen.*

### Subdoelstelling: Brede, betrouwbare en toegankelijke informatie en advies

#### **Maatregel: Beter toegankelijke informatie en advies voor iedereen**

Met miljoenen bezoekers per jaar is de webpagina van het Juridisch Loket voor veel mensen het vertrekpunt bij het vinden van een antwoord op hun juridische vragen. Op de website van het Juridisch Loket kan iedereen in Nederland terecht voor informatie, advies en voorbeeldbrieven. Hierbij staat centraal dat de lezer de informatie begrijpt. Daarom heeft het Juridisch Loket een onderzoek gedaan naar de digitale toegankelijkheid van de website. Hoewel de website al goed toegankelijk was, is er ruimte voor verbeteringen. Na de zomer zijn de eerste technische aanpassingen gedaan om de website digitaal toegankelijker te maken in lijn met de Web Content Accessibility Guidelines. Het doel is uiteindelijk dat de hele website van het Juridisch Loket voldoet aan deze eisen en daardoor echt toegankelijk is voor alle bezoekers.

De chatbot JuLo heeft in de zomer van 2024 een nieuw design gekregen. Hiermee is de eerste stap gezet naar een toegankelijker en gebruiksvriendelijkere tool. Op dit moment wordt onderzocht hoe het aanbod van de informatie binnen de chatbot verder kan worden uitgebreid en verbeterd. Ook onderzoekt het Juridisch Loket of rechtzoekenden beter geholpen kunnen worden door de bestaande voorbeeldbrieven interactief te maken, zodat zij een gepersonaliseerde brief kunnen downloaden. Verder zijn op de website van het Juridisch Loket de eerste pagina's in het Engels te vinden. Het Juridisch Loket monitort het gebruik van deze pagina's. Doorlopend wordt er nieuwe informatie op de website geplaatst.

#### **Maatregel: Beter toegang tot informatie, advies en hulp voor arbeidsmigranten**

Het Juridisch Loket is op verzoek van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid gestart met het verbeteren van de toegang tot het recht van kwetsbare werknemers, in het bijzonder van EU-arbeidsmigranten.

Het Juridisch Loket verleent inmiddels rechtshulp aan arbeidsmigranten in drie provincies Limburg (Venlo, Venray, Horst en Peel-Maas), Noord-Brabant (Helmond, Eindhoven, Tilburg, Breda, Roosendaal) en Zuid-Holland (Den Haag). In het komende kwartaal zal een start worden gemaakt in Zuid-Holland (Westland) en in Noord-Holland (Zaanstad/Amsterdam). Het team Arbeidsmigranten biedt op deze plekken dienstverlening per telefoon en (inloop)sprekuren. Voor arbeidsmigranten is het Juridisch Loket telefonisch en per e-mail bereikbaar van maandag tot en met vrijdag van 8 tot 20 uur. In het team werken op dit moment 25 native-speaker-juristen. De toenemende bekendheid met en uitbreiding van de specifieke dienstverlening werpt zijn vruchten af. Tot 1 november 2024 zijn er 435 zaken afgehandeld of in behandeling.

Zaken worden onder meer aan het team 'Arbeidsmigranten' doorgeleid vanuit de Work-in-NL-punten, lokale welzijnsorganisaties, Stichting Barka, Fairwork en vanuit de reguliere dienstverlening van het Juridisch Loket. Vanaf 1 januari 2025 kunnen rechtzoekenden ook via whatsapp met Het Juridisch Loket contact leggen.

In de ontwikkeling van de dienstverlening is nadrukkelijk aandacht voor effectieve samenwerking met partijen in de keten. Het Juridisch Loket zet daarbij ook in op het signaleren van misstanden. Het Juridisch loket ziet dat de misstanden bij deze doelgroep groot en ingrijpend zijn. Samen met de ketenpartners wordt gezocht naar de methode waarop het signaleren en het aanpakken van deze misstanden het beste vorm gegeven kan worden. In meerdere zaken heeft het Juridisch Loket 'een collectieve oplossing', ten aanzien van één bedrijf voor meerdere rechtzoekenden tegelijkertijd bereikt. Tot nu toe zijn in het totaal 22 zaken aan een advocaat doorverwezen. Om de toeleiding naar de advocatuur te stroomlijnen vinden hierover op korte termijn verkennende gesprekken plaats tussen de Raad voor Rechtsbijstand, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het Juridisch Loket.

In de ontwikkeling van de dienstverlening is nadrukkelijk aandacht voor effectieve samenwerking met partijen in de keten en wordt ingezet op oplossingsgerichte dienstverlening. Het Juridisch Loket zet daarbij ook in op het signaleren van misstanden. Het Juridisch loket ziet dat de misstanden bij deze doelgroep groot en ingrijpend zijn. Samen met de ketenpartners wordt gezocht naar de methode waarop het signaleren en het aanpakken van deze misstanden het beste vorm gegeven kan worden. In meerdere zaken heeft het Juridisch Loket 'een collectieve oplossing', ten aanzien van één bedrijf voor meerdere rechtzoekenden tegelijkertijd bereikt. Tot nu toe zijn in het totaal 22 zaken aan een advocaat doorverwezen.

### **Maatregel: Meer oplossingsgerichte dienstverlening en betere diagnose**

Meer oplossingsgerichte dienstverlening en betere diagnose zijn belangrijke speerpunten in de stelselvernieuwing. Beide maatregelen zijn onderdeel van het programma 'Dienstverlening van Morgen' bij het Juridisch Loket. Het doel van dit programma is het vergroten van het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn en het bereiken van voldoende nabijheid en bereikbaarheid van eerstelijns juridische hulp voor burgers.

De focus lag de afgelopen maanden op de diagnosefase. Er is een adviesdocument ontwikkeld, dat momenteel wordt getest in de praktijk. Het document helpt de juridisch adviseurs om de intake en diagnose goed te vertalen naar een voor de rechtzoekende begrijpelijk advies. Zo wordt het voor rechtzoekenden makkelijker om de vervolgstappen te zetten die nodig zijn om hun probleem op te lossen. Rechtzoekenden zijn positief over het adviesdocument. Ook voor een verwijzing naar ketenpartners en voor matching via de Raad voor Rechtsbijstand is het adviesdocument een nuttig instrument; in die situaties wordt een juridische bijsluiters toegevoegd.

Medewerkers van het Juridisch Loket worden ondersteund bij het ontwikkelen en versterken van de vaardigheden die nodig zijn om tot een goede diagnose te komen. Om ook rechtzoekenden met (niet juridische) problemen goed op weg te helpen, wordt de samenwerking met (lokale) netwerkpartners verbeterd en geïntensiveerd. Hier is een belangrijke coördinerende (voortrekkers)rol weggelegd voor de regioregisseurs waarvan er de afgelopen maanden twee zijn gestart bij het Juridisch Loket. Focus ligt op elkaar kennen, weten wat de dienstverlening inhoudt en hoe rechtzoekende geholpen wordt, warme overdracht kunnen bieden en het duurzaam borgen van de samenwerking.



### **Maatregel: Beter bereikbaarheid van de fysieke eerste lijn op lokaal niveau voor de burgers die hulp het hardst nodig hebben**

Een voor burgers bereikbare eerste lijn van sociaaljuridische ondersteuning (rechtshulp) is gebaat bij een intensieve samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Zeker in situaties waarin meerdere (soorten) problematiek speelt en mensen op verschillende momenten bij verschillende instanties terecht komen, is een goed functionerend netwerk van professionals en instanties van cruciaal belang. Om professionals te helpen bij het vinden van de juiste sociaaljuridische dienstverlener, laat Divosa op dit moment een applicatie ontwikkelen. De data uit de eerdere inventarisatie van het (lokale) **eerstelijns sociaaljuridische** aanbod wordt hiermee toegankelijk gemaakt, in de vorm van website met zoekfunctie en mogelijk een kaart. De applicatie is naar verwachting eind maart 2025 gereed is voor implementatie. Er zijn gesprekken gaande met verschillende partijen over aansluiting op het initiatief en over het in beheer nemen ervan.

Samenwerking vergroot de kans dat burgers in een vroeg stadium en snel op de juiste plek terecht komen voor passende en zo integraal mogelijke hulp en ondersteuning. Verschillende pilots die de afgelopen jaren in het kader van de stelselvernieuwing rechtsbijstand zijn uitgevoerd, veelal op lokaal niveau, hebben de meerwaarde van die samenwerking duidelijk gemaakt. Een volgende stap is om de samenwerking tussen juridisch en sociaal domein in de reguliere uitvoering te implementeren, te beginnen in één regio: Noord- en Midden-Limburg

Samen met het Juridisch Loket, Divosa, een aantal gemeenten in Noord- en Midden-Limburg, sociaaljuridische dienstverleners en andere relevante partijen wordt verkend hoe de toegang tot sociaaljuridische hulp binnen deze regio als netwerk kan worden verbeterd. Bijvoorbeeld door rechtshulp aan te bieden op nieuwe plekken, door korte lijnen tussen professionals mogelijk te maken en door (sociaal)juridische problemen meer integraal op te lossen. Daarnaast wordt vanuit de betrokken gemeenten ingezet op het voorkomen van onnodige bestuursrechtelijke procedures, onder meer door informele afdoening van procedures in het gemeentelijk sociaal domein te bevorderen.

De afgelopen periode hebben in de regio Noord- en Midden-Limburg bijeenkomsten plaats gevonden waarin het opzetten van deze regionale samenwerking centraal stond. In oktober 2024 is vervolgens een brede kennisbijeenkomst voor en met uitvoerende professionals gehouden in Roermond. Deze bijeenkomst diende als eerste kennismaking en uitwisseling tussen professionals uit het sociaal en juridisch domein in de regio. De komende tijd worden stappen gezet om deze regionale aanpak ook organisatorisch en bestuurlijk te intensiveren om , om de samenwerking te borgen en duurzaam te maken.

Ook op andere plekken in het land is er aandacht voor het versterken van lokale rechtsbescherming. Voor meer dan 100 gemeenten is bij Divosa een factsheet met data over het aanwezige eerstelijns sociaaljuridische aanbod opgevraagd. Ook het onderzoek van de Hogeschool Utrecht, waarover door de Kamer vragen werden gesteld (*Kamerstukken II 2024–2025, 2024D43783*), leidt ertoe dat gemeenten vragen om informatie, tips of ondersteuning.

### **Maatregel: subsidieregeling rechtswinkels**

Met ingang van 2025 treedt de geactualiseerde subsidieregeling voor de rechtswinkels in werking. Zie hierover de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd.

### **Maatregel: Voortzetting consultatieregeling inzet advocatuur in Rotterdam**

Sinds begin september 2024 is de tijdelijke subsidieregeling ‘werkzaamheden ten behoeve van rechtsbijstand project Rotterdam’ van kracht (*Stcrt. 2024, 28455*). Advocaten die zich hiervoor bij de Raad voor Rechtsbijstand hebben aangemeld, kunnen een vergoeding krijgen voor het verlenen van consultatie aan eerstelijns professionals. Deze werkwijze komt voort uit de pilot Hillesluis/Feyenoord die gedurende de pilotfase van de stelselvernieuwing rechtsbijstand draaide. De subsidieregeling draagt bij aan het vroegtijdiger oplossen van problemen van de rechtzoekenden en stimuleert samenwerking tussen eerste- en tweedelijns professionals. Op basis van de ervaringen in Rotterdam wordt bezien of en op welke wijze op grotere schaal gevolg de consultatiefunctie binnen het rechtsbijstandsstelsel een plek krijgt.

### **Subdoelstelling: Eerstelijns rechtshulp voor Caribisch Nederland**

#### **Maatregel: Opzetten eerstelijnsvoorziening voor Caribisch Nederland**

De afgelopen maanden is door de kwartiermaker van het Juridisch Loket gewerkt aan de nadere uitwerking van de eerstelijnsvoorziening voor rechtshulp in Caribisch Nederland. Hierbij is onder meer gekeken naar de praktische invulling van de dienstverlening, de samenwerking binnen de front-office, de gewenste huisvesting, de inrichting van en de samenwerking met de backoffice.

#### Organisatorische inbedding

Eveneens is gekeken naar een duurzame organisatorische inbedding van de voorziening. Aanvankelijk was hierbij de gedachte dat de voorziening onderdeel zou kunnen worden van het bestaande Juridisch Loket. Tijdens de kwartiermakersfase is echter duidelijk geworden dat dit op een aantal juridische complicaties en bezwaren stuit met het oog op de duurzaamheid van de beoogde organisatie en de mate waarin een passend dienstverleningsaanbod voor burgers kan worden gerealiseerd.

Deze conclusie dwingt tot een herziening van de aanvankelijke koers. Het uitgangspunt blijft dat de organisatorische inbedding zodanig moet zijn dat de voorziening stevig kan worden opgezet en de laagdrempeligheid en onafhankelijkheid van de voorziening geborgd is. Gelet op het voorgaande gaat de voorkeur uit naar een lokaal op te zetten overheidsstichting, die door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties – vanwege de combinatie met de antidiscriminatievoorzieningen – gefinancierd wordt. Hierbij moeten een aantal formele stappen worden doorlopen die vermoedelijk circa 10 maanden extra in beslag nemen. Als gevolg hiervan zal de voorziening later dan gepland van start gaan.

#### Nulmeting juridische problemen

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is onderzoek gedaan naar ervaren juridische problemen en ervaren discriminatie. Het rapport is op 5 november jl. naar de Kamer gestuurd als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bescherming tegen discriminatie op de BES (*Kamerstukken II 2024-2025, 36 551, nr. 7*). Het rapport maakt inzichtelijk wat de aard en omvang van juridische problemen van burgers in Caribisch Nederland is. Het geeft inzicht in de belangrijkste leefgebieden waarop zij (juridische) problemen ondervinden. Hierbij springen wonen (inclusief huren) en werken (arbeidsrecht) in het oog. Ook legt het rapport een aantal elementen bloot die van belang zijn bij het opzetten van de voorziening voor eerstelijns rechtshulp. Een opvallend, maar zeker niet onverwacht element is de noodzaak voor fysieke toegankelijkheid en dienstverlening in de eigen taal. Ook blijkt duidelijk uit het rapport dat vertrouwen in een nieuw te introduceren voorziening niet vanzelfsprekend is en gewonnen moet

worden. De opbrengsten van het rapport worden de komende tijd gebruikt bij de verdere uitwerking van de voorziening.

#### Toegankelijkheid rechtsbijstand voor burgers in Caribisch Nederland

Het uitgangpunt is dat burgers in Caribisch Nederland toegang hebben tot voorzieningen waardoor hun problemen en geschillen, het liefst in een vroeg stadium, opgelost kunnen worden. Hiertoe zijn naast een goede eerstelijnsvoorziening, ook toegankelijke en kwalitatief goede tweedelijnsvoorzieningen cruciaal.

In het verlengde van de inspanning om eerstelijns rechtshulp laagdrempelig toegankelijk te maken, wordt daarom momenteel ook gekeken naar de toegankelijkheid van deze tweedelijnsvoorzieningen voor burgers in Caribisch Nederland. Hierbij gaat het specifiek om de kosteloze rechtskundige bijstand en de toegankelijkheid van die voorziening voor burgers. De wetgeving hieromtrent is bij de staatkundige hervormingen binnen het Nederlands Koninkrijk in 2010 ingevoerd en moet op bepaalde punten mogelijk worden herzien. Momenteel wordt samen met de Raad voor Rechtsbijstand en in overleg met partners in Caribisch Nederland gekeken naar de inkomensnorm die voor de kosteloze rechtskundige bijstand geldt. De verwachting is dat dit de komende tijd zal leiden tot een aantal maatregelen voor de korte en langere termijn die gericht zijn op de toegankelijkheid van het stelsel voor burgers. Daarnaast zal er de komende tijd aandacht zijn voor de vergoedingen die advocaten ontvangen.

## HOOFDDOELSTELLING: VERSTERKING TWEEDLIJNS RECHTSBIJSTAND

*Voor rechtzoekenden die een juridisch probleem hebben dat niet (geheel) op andere wijze en via andere instanties kan worden opgelost (de 'eerste lijn'), is bijstand beschikbaar van een sociaal advocaat of mediator (de 'tweede lijn'). Om deze rechtsbescherming te versterken wordt de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening aan de rechtzoekende verbeterd. Het streven is dat rechtzoekenden kunnen rekenen op snelle, integrale en deskundige dienstverlening, gericht op het bereiken van een duurzame oplossing. Ook ontvangen rechtsbijstandverleners een vergoeding die blijvend in verhouding staat tot de tijdsbesteding in zaken.*

### Subdoelstelling: Adequate vergoedingen voor rechtsbijstandverleners

#### **Maatregel: Herijking vergoedingen**

In goede samenwerking met alle betrokken partijen – wordt gewerkt aan een systematiek om de vergoedingen in de toekomst periodiek te blijven herijken en zodoende bij de tijd te houden. De beoogde systematiek wordt nog in detail uitgewerkt. Het is de bedoeling dat in het vernieuwde stelsel iedere drie jaar wordt onderzocht of de forfaitaire vergoedingen in het stelsel nog in overeenstemming zijn met gemiddelde tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners. De Tweede Kamer zal vervolgens worden geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek. Als de aanpassing van de forfaits extra kosten met zich meebrengt, zal dit in het reguliere begrotingsproces aan de Kamer worden voorgelegd. De wettelijke inbedding van de systematiek is onderdeel van het wetstraject van de stelselvernieuwing, dat eind 2025 van start zal gaan en naar verwachting een doorlooptijd van twee jaar zal hebben. De eerste periodieke herijking zal daarom vanaf 2028 kunnen plaatsvinden. De Kamer zal nader geïnformeerd worden over de verdere uitwerking van deze systematiek.

#### **Maatregel: Voorschotregeling sociaal advocaten**

Op 18 oktober 2023 hebben de Kamerleden Temmink en Van Nispen een motie ingediend waarin zij de regering verzoeken om de voorschotregeling zoals deze ook vroeger van toepassing was bij de sociaal advocaten weer in te voeren (*Kamerstukken II 2023-2024, 31753, nr. 279*). Op dit moment kunnen rechtsbijstandverleners, die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven, een voorschot per kwartaal ontvangen als zij voldoen aan de voorwaarden uit de artikelen 35, 36 en 37 van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Op dit moment is het kwartaalvoorschot gelijk aan 10 procent van het normbedrag maal een vierde van het aantal toevoegingen in het voorgaande jaar. Vóór juli 2011 gold voor de voorschotregeling een hoger percentage, van 50 procent, dat stapsgewijs is afgebouwd.

Zoals vermeld in de elfde voortgangsrapportage heeft, de Nederlandse orde van advocaten op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid uitvraag gedaan onder sociaal advocaten over de voorschotregeling. Van de respondenten gaf een meerderheid aan wel eens gebruik te hebben gemaakt van de voorschotregeling zoals die gold voor juli 2011. Op de vraag welke voorschotregeling of vorm van betaling de voorkeur genoot, koos de meerderheid echter niet voor de voorschotregeling van voor juli 2011.

De Raad voor Rechtsbijstand heeft twee knelpunten gesignaleerd met betrekking tot het uitbetalen van toevoegingen. Het gaat enerzijds om advocaten die een tijdelijk liquiditeitsprobleem hebben dat buiten hun eigen beïnvloedingsfeer ligt, bijvoorbeeld omdat ze vanwege de bedrijfsvoering van andere organisaties hun zaak niet kunnen afronden en zodoende niet kunnen declareren. Anderzijds zien zij een knelpunt bij startende advocaten die nog geen toevoegingen uitbetaald hebben gekregen. Samen

met de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse orde van advocaten zal de komende tijd verder onderzocht worden hoe vervolg kan worden gegeven aan de motie en de signalen van de Raad voor Rechtsbijstand. De Tweede Kamer zal in de volgende voortgangsrapportage worden geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen.

#### **Maatregel: Slachtofferadvocatuur**

Begin november 2024 is met de betrokken ketenpartners besloten om de werkwijze uit de vervolgpilot slachtofferadvocatuur landelijk te gaan implementeren en hiervoor een projectleider aan te stellen. Zie hierover de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd.

#### **Maatregel: Middeninkomens**

Het Kenniscentrum Stelstel Gesubsidieerde Rechtsbijstand doet in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek onderzoek naar de kwetsbaarheid van de lagere middeninkomens in de toegang tot rechtsbijstand. In de eerste fase is onderzocht welke groepen een variabel inkomen hebben rond de inkomensgrens uit de Wet op de rechtsbijstand, waardoor zij een onzeker recht op rechtsbijstand kunnen hebben. Een belangrijke conclusie van deze eerste fase was dat dit vooral van toepassing is op de inkomensgroepen met een inkomen tot 10%, of van 10% tot 20% boven de grens en een vermogen onder de grens uit de Wet op de rechtsbijstand. In de groepen met eenzelfde inkomen, maar met een vermogen boven de grens uit de Wet op de rechtsbijstand vinden juist de minste wisselingen plaats en komt het grootste deel stabiel niet in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De volledige resultaten van dit onderzoek zijn met de elfde voortgangsrapportage met de Tweede Kamer gedeeld.

De tweede fase van het onderzoek gaat dieper in op de verschillende kenmerken van de groepen die in de eerste fase zijn onderzocht. Denk hierbij aan kenmerken als leeftijd, gezinssamenstelling, of de belangrijkste inkomensbron. Het Centraal Bureau voor de Statistiek start begin 2025 met de gegevensverzameling voor deze tweede fase. Aansluitend zullen in de derde en laatste fase van het onderzoek met behulp van een enquête de groepen die relatief veel wisselingen kennen worden bevraagd op de mate waarin zij problemen ervaren door de onzekerheid over het recht op rechtsbijstand. De Tweede Kamer wordt bij de volgende voortgangsrapportage over de uitkomsten van de tweede fase geïnformeerd, de resultaten van de derde fase worden in een later stadium met de Tweede Kamer gedeeld.

### **Subdoelstelling: Verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van tweedelijns dienstverlening**

#### **Maatregel: Best Practices Leidraad voor asieladvocaten**

Op 1 juli 2024 is het handboek Best Practice Guide Asiel online verschenen (via: <https://www.bestpracticesleidraad.nl/>). Daarmee is het van 2012 daterende papieren handboek Best Practice Guide Asiel geactualiseerd en aangepast. Met de nieuwste versie van de Best Practices Leidraad is de toegankelijkheid en effectiviteit voor het lezen en zoeken van informatie enorm verbeterd. Over het doel en de inhoud van deze leidraad is reeds eerder gerapporteerd in de elfde voortgangsrapportage.

**Maatregel: Peer review**

Voor advocaten die deelnemen aan de Herstelregelingen Kinderopvangtoeslag is de Raad voor Rechtsbijstand samen met de Nederlandse orde van advocaten gestart met peer review. Peer review is een kwaliteitsinstrument voor deelnemende advocaten en is uitdrukkelijk geen toezicht. De review zorgt ervoor dat de advocaat zich bewust wordt van verbeterpunten én van wat goed is gegaan. Het toenemende bewustzijn van het eigen functioneren leidt naar verwachting tot een betere dienstverlening. De reviewers zijn het afgelopen jaar opgeleid en geregistreerd bij de Nederlandse orde van advocaten. De reviewers zijn advocaten die zelf ook kinderopvangtoeslagzaken behandelen.

Het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand verkrijgt de gegevens om een algemeen beeld van de geleverde diensten door de advocatuur in het kader van de Herstelregelingen Kinderopvangtoeslag te verkrijgen. Met dit algemene beeld van de kwaliteit kan de Raad beter beleid maken dat niet alleen aansluit op de praktijk maar ook bijdraagt aan meer kwaliteit.

**Maatregel: samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket**

De Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket werken per 1 juli 2024 intensiever samen aan een beter systeem om rechtzoekenden in contact te brengen met een advocaat als hun probleem zich daarvoor leent. Hiermee kan de kerntaak van de Raad voor Rechtsbijstand om zorg te dragen voor de organisatie van alsmede de verlening van rechtsbijstand beter vorm worden gegeven. Omdat het Juridisch Loket veel tijd kwijt is met het zoeken naar een passende en beschikbare advocaat of mediator voor de rechtzoekende, zijn de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket gezamenlijk met het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze gestart. Deze werkwijze houdt in dat rechtzoekenden die zich bij het Juridisch Loket melden en waarbij na een diagnose blijkt dat een advocaat nodig is, door de Raad voor Rechtsbijstand wordt gekoppeld aan de best passende en beschikbare advocaat of mediator (matching). Deze samenwerking is gestart met de vestiging van het Juridisch Loket in Alkmaar. Zowel de Raad voor Rechtsbijstand als het Juridisch Loket willen deze werkwijze verder verfijnen en uitrollen in 2025. Er is gekozen voor een lerende aanpak. Periodiek wordt het proces gemonitord en geëvalueerd door het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand kan hiermee op den duur, nadat het nieuwe ICT-systeem in 2026 gereed is, zo optimaal mogelijk de rechtzoekende koppelen aan een passende en beschikbare advocaat of mediator.

## HOOFDDOELSTELLING: BURGERGERICHTE OVERHEID

*Onnodige conflicten tussen burger en overheid en de escalatie daarvan worden voorkomen. Daarmee worden ook onnodige procedures binnen het bestuursrecht teruggedrongen. Daartoe wordt onder meer gewerkt aan meer burgergerichte dienstverlening, burgergerichte wet- en regelgeving en het bevorderen van goed procedeedrag door de overheid in geschillen met burgers.*

### Subdoelstelling: Voorkomen van onnodige procedures tussen burger en overheid

#### **Maatregel: Actieplan ‘Meer vertrouwen, minder onnodige procedures’**

Zie hierover de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd. Het actieplan zet in op het terugdringen van onnodige procedures in het bestuursrecht en het stimuleren van behoorlijk, burgergericht procedeedrag. Het actieplan is als bijlage terug te vinden bij de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd. Een groot deel van de hieronder genoemde maatregelen maken onderdeel uit van het actieplan.

#### **Maatregel: Onderzoek informatiepositie burgers**

De Universiteit Leiden heeft onderzoek gedaan naar de informatiepositie van burgers in het bestuursprocesrecht. Er zijn knelpunten geïnventariseerd met betrekking tot de invulling van het begrip ‘op de zaak betrekking hebbende stukken’, geheimhouding van documenten en de samenloop tussen de Algemene wet bestuursrecht en de Wet open overheid. Naast een *deskstudy* zijn interviews gehouden met advocaten en rechters. Op dit moment wordt het onderzoek afgerond en worden aanbevelingen geformuleerd. De Tweede Kamer wordt bij de volgende voortgangsrapportage geïnformeerd over de opvolging van het onderzoek.

#### **Maatregel: Onderzoek Maatschappelijk Kosten en Baten Analyse informele aanpak**

In de tiende voortgangsrapportage is aangekondigd dat er een Maatschappelijk Kosten en Baten Analyse wordt opgesteld met betrekking tot de informele aanpak van bestuursrechtelijk geschillen tussen overheid en burger. Het onderzoek zou zich richten op de vraag of investeren in de voorkant van een vraagstuk tussen burger en overheid winst oplevert ten opzichte van de huidige werkwijze, waarbij de burger vaak genooddaakt is (of dat ervaart) om in bezwaar te gaan of (hoger) beroep in te stellen tegen de overheid. Na een zorgvuldige verkenning is besloten om af te zien van de Maatschappelijk Kosten en Baten Analyse. Een belangrijke overweging bij deze keuze is dat de grondigheid van het onderzoek zou lijden onder het beschikbare tijdsbestek.

### Subdoelstelling: Bevorderen van behoorlijk procedeedrag overheid

#### **Maatregel: Onderzoek/kennistafels afwegingskader behoorlijk procederen overheid**

Een ‘afwegingskader behoorlijk procederen’ kan bijdragen aan de bewustwording van overheidsjuristen over het belang van burgergericht werken in de bezwaar- en beroepsprocedure. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum heeft het onderzoeksbureau Pro Facto, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen, in najaar 2024 drie kennistafels georganiseerd met experts uit wetenschap en praktijk. Tijdens deze kennistafels is de behoefte, gewenste inhoud en vorm van een afwegingskader aan bod gekomen. Begin 2025 brengt Pro Facto advies uit. In overleg met andere departementen en mede-overheden wordt hier een vervolg aan gegeven. In het bijgevoegde actieplan is meer informatie te vinden.



## Subdoelstelling: Bevorderen van burgergerichte dienstverlening en burgergerichte (toepassing van) wet- en regelgeving

### Maatregel: Pilot SHARE

In de periode van 1 juli 2022 tot 31 juli 2024 is de pilot SHARE uitgevoerd. Samen met het Juridisch Loket ontwikkelde de Technische Universiteit Delft een methodiek die, door middel van design-based onderzoek, het lerende vermogen van de organisatie verhoogt. Deze methode en het bijbehorende instrument maken gebruik van een interactief canvas dat is ontworpen voor kennisdeling. Dit canvas helpt juridisch adviseurs om essentiële bouwstenen in casussen te identificeren en vast te leggen. De pilot richtte zich specifiek op het rechtsgebied vreemdelingenrecht, met als doel om in dit vakgebied de toepasbaarheid en effectiviteit van het instrument te testen. Gedurende het project werd het instrument stapsgewijs ontwikkeld en geëvalueerd, waarbij gebruik werd gemaakt van voorbeelden uit de praktijk om het instrument te optimaliseren. De pilot SHARE heeft een proof-of-concept opgeleverd, bestaande uit een online applicatie voor het interactieve canvas en vier fysieke voorbeelden met 2D-vormingselementen. De pilot heeft aangetoond dat een interactieve canvas een waardevol hulpmiddel kan zijn voor kennisdeling en verslaglegging binnen het Juridisch Loket, met duidelijke voordelen voor zowel juridisch adviseurs als rechtzoekenden. Het Juridisch Loket beziet nog of en hoe de geleerde lessen en ontwikkelde methoden uit de pilot een plek gaan krijgen.

### Maatregel: kennisplatform informele aanpak

De informele behandeling van bezwaarschriften (ook wel 'passende aanpak') is een *best practice* als het gaat om de-escaleren en dejuridiseren in de bezwaarschriftenprocedure. De informele aanpak, die onder de noemer 'Passend contact met de overheid' door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vijftien jaar geleden is gelanceerd, gaat uit van vroegtijdig contact met de bezwaarmaker en onderzoek naar de behoeften achter de standpunten. Waar mogelijk worden de bezwaren van een burger informeel en oplossingsgericht aangepakt. Burgers waarderen deze aanpak. Ondanks het feit dat veel bestuursorganen op deze wijze werken, is er ook nog veel te winnen. Er is namelijk ook een groot aantal bestuursorganen dat uitsluitend op de klassieke wijze bezwaarschriften behandelt. Daarnaast kan ook bij organisaties die al wel de informele aanpak toepassen het bereik worden vergroot. Overheidsorganisaties geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning hierbij. Om deze reden wordt een kennisplatform ingericht met informatie voor het implementeren van de informele aanpak en handvatten voor het in de praktijk informeel behandelen van bezwaarschriften. De primaire besluitvorming wordt daarbij niet vergeten. Dit kennisplatform wordt momenteel ingericht en zal in ieder geval met ingang van februari 2025 op via de website van Divosa, die zich richt op versterking van de uitvoering in het sociaal domein, worden aangeboden. In het bijgevoegde actieplan is meer informatie te vinden.

### Maatregel: het nieuwe bezwarenspeel

In samenwerking met de Hogeschool van Amsterdam wordt een nieuw Bezwarenspeel ontwikkeld. Met dit spel worden overheidsjuristen door middel van juridische en ethische vraagstukken uitgedaagd om kritisch naar hun houding en werkwijze te kijken en op zoek te gaan naar een passende oplossing voor problemen van burgers. Daarmee moet het bijdragen aan de bekendheid van de informele aanpak onder overheidsjuristen en het gebruik van deze werkwijze te stimuleren. Aan de hand van het spel wordt een dialoog op gang gebracht over de dilemma's die overheidsjuristen in het bestuursrecht ervaren, bijvoorbeeld het toepassen van maatwerk versus het gelijkheidsbeginsel. Het spel zal in



februari 2024 gereed zijn en wordt verspreid onder overheidsorganisaties. In het bijgevoegde actieplan is meer informatie te vinden.

#### **Maatregel: Digitale oriëntatie- en bezwarentool**

Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een prototype van een digitale tool ontwikkeld die burgers kunnen gebruiken wanneer zij een besluit van een overheidsinstantie ontvangen. Via de tool krijgt de burger informatie en uitleg over de inhoud en de consequenties van het besluit. Daarnaast maakt het duidelijk wat de mogelijkheden zijn om verdere vragen beantwoord te krijgen. De tool geeft inzicht in de mogelijkheden die de burger heeft om te reageren op het besluit, zoals contact opnemen, aanvullende stukken sturen, rechtshulp te krijgen, bezwaar te maken of een klacht in te dienen. Hiermee kunnen burgers een goed geïnformeerde keuze maken over eventuele vervolgstappen. Het prototype is ontwikkeld voor besluiten op grond van de Participatiewet. In het vierde kwartaal van 2024 wordt het instrument getest op de doelgroep om de toegevoegde waarde te beoordelen. Het project wordt eind 2024 afgerond, waarna het wordt geëvalueerd en er een keuze wordt gemaakt over de opvolging. In het bijgevoegde actieplan is meer informatie te vinden.

#### **Maatregel: Conferentie Burgergerichte overheid**

Begin februari 2025 wordt rondom het thema Burgergerichte overheid een conferentie georganiseerd voor overheidsjuristen en bestuurders. Het programma is grotendeels gewijd aan de informele aanpak in de uitvoeringspraktijk. Vanuit gemeenten, uitvoeringsorganisaties en de wetenschap worden kennis en ervaringen gedeeld. Ook worden de vruchten uit het Actieplan Meer vertrouwen, minder onnodige procedures gepresenteerd, zoals het kennisplatform informele aanpak, het nieuwe Bezwarenspeel en de oriëntatie- en bezwarentool voor burgers. Door inzet van regietheater met burger en ambtenaar, diverse workshops en discussies over actuele thema's rond de informele aanpak beoogt de conferentie bij te dragen aan inspiratie, kennisoverdracht, ervaring en ontmoeting.

## HOOFDDOELSTELLING: BELEIDSVORMING

*Om de effectiviteit van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te behouden, wordt doorlopend bezien waar aanpassing en/of aanvulling van het beleid nodig is. Dit leidt tot beleidsvorming zowel op specifieke terreinen van rechtsbijstand als ten aanzien van stelselbrede onderwerpen.*

### Subdoelstelling: Versterking van de sociale advocatuur

#### **Maatregel: Aandacht voor de sociale advocatuur in het rechtenonderwijs**

Al enige tijd is bekend dat sprake is van een dalende trend in de cijfers over het aanbod van sociaal advocaten. Naar aanleiding van een rapport van 15 september 2022 over de arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer op 20 april 2023 een plan van aanpak gestuurd met verschillende maatregelen om de sociale advocatuur duurzaam te versterken (*Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 269*). Zoals vermeld in de brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming, waaraan deze voortgangsrapportage is bijgevoegd, zal de komende periode de dialoog worden gestart met de Nederlandse orde van advocaten, Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, de Raad voor Rechtsbijstand en andere partijen die een rol spelen bij de toekomst van de advocatuur. Vanuit ieders gedeelde verantwoordelijkheid worden gericht doelen gesteld en vervolgmaatregelen worden afgesproken die bijdragen aan een volwaardig en toekomstgericht beroep van sociaal advocaat. Zodat daarmee de toegang tot het recht voor de rechtsbijstandsgerechtigde ook naar de toekomst toe geborgd blijft. Eind december vindt een vervolgoverleg plaats. De Tweede Kamer zal naar verwachting nog voor het commissiedebat rechtsbijstand, dat gepland staat op 13 maart aanstaande, in een separate brief over de voortgang op dit onderwerp worden geïnformeerd.

De afgelopen periode lag de focus wederom op aandacht voor de sociale advocatuur in het onderwijs. Het is belangrijk om meer studenten bekend te maken met het beroep van sociaal advocaat. Het ministerie van Justitie en Veiligheid en de ketenpartners vragen hiervoor voortdurend aandacht op universiteiten met een rechtenopleiding. Er zijn inmiddels mooie initiatieven ontwikkeld. De Erasmus Universiteit Rotterdam ontwikkelde in samenwerking met de Raad voor Rechtsbijstand bijvoorbeeld de minor Legal Technology in het derde studiejaar waarin studenten aan de ontwikkeling van een daadwerkelijke legal tech oplossing in de sociale advocatuur werken. In september 2024 is daarnaast aan de Tilburg University de Extended Master sociale advocatuur van start gegaan. Masterstudenten worden daarmee klaargestoomd voor een toekomstige carrière als sociaal advocaat. De master bestaat uit het verplichte vak Capita Selecta Sociale Advocatuur, aangevuld met twee kernvakken en twee rechtsprofielen die in de sociale advocatuur veelvuldig de revue passeren. Daarnaast schrijven de studenten een thesis over een onderwerp dat, direct of indirect, van doen heeft met de sociale advocatuur. Op 15 november jl. is dit masteraccent Sociale Advocatuur officieel geopend.

Op meerdere universiteiten en hogescholen werden bovendien gastcolleges verzorgd over de sociale advocatuur. In de elfde voortgangsrapportage is vermeld dat het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten en Vereniging Sociaal Advocatuur Nederland een gezamenlijk plan van aanpak hebben opgesteld om de aandacht voor sociale advocatuur in het onderwijs te vergroten. Inmiddels is een netwerk van sociaal advocaten samengesteld die gastcolleges hebben verzorgd. Deze sociaal advocaten krijgen hier een vergoeding voor van de Raad voor Rechtsbijstand. De Nederlandse orde van advocaten ontwikkelt een standaardpresentatie voor deze gastcolleges door sociaal advocaten. In 2025 wordt ingezet op het uitbreiden van het netwerk van universiteiten, hogescholen en sociaal advocaten.

Per 1 december 2024 heeft de Universiteit van Amsterdam de bijzondere leerstoel Toegang tot het recht en gesubsidieerde rechtsbijstand ingesteld. Liesbeth Hulst zal de leerstoel bekleden.

#### Subdoelstelling: Substantiële maatschappelijke bijdrage gehele advocatuur

##### **Maatregel: Van de gehele advocatuur wordt een substantiële maatschappelijke bijdrage gevraagd**

Zoals in de elfde voortgangsrapportage rechtsbijstand is aangegeven, groeit de samenwerking tussen sociale en commerciële advocatenkantoren en worden bijvoorbeeld steeds meer advocaat-stagiairs als onderdeel van hun opleiding naar sociale kantoren gedetacheerd. Ook heeft de Praktizijns-Sociëteit de ideeën van het project ‘Samenwerking binnen de balie’ van de Nederlandse orde van advocaten verder geïmplementeerd en de samenwerking tussen kantoren met en zonder toevoegingspraktijk met succes verder uitgebouwd. Onder meer een bedrijfspakket voor de sociale advocatuur, abonnementen op vakliteratuur met korting en verdiepende cursussen zijn ontwikkeld. Ruim 15 commerciële kantoren ondersteunen dit project financieel en inhoudelijk.

Bij de ontwikkeling van de visie over de toekomst van de sociale advocatuur zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de substantiële maatschappelijk bijdrage van de gehele advocatuur.

#### Subdoelstelling: alternatieve bedrijfsstructuren advocatuur

##### **Maatregel: vervolgonderzoek alternatieve bedrijfsstructuren**

In de elfde voortgangsrapportage is de Tweede Kamer geïnformeerd over het WODC-onderzoek *“Alternatieve bedrijfsstructuren voor advocaten – Over de advocatuur als maatschappelijke onderneming”*. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam en op 26 oktober 2023 aan de Tweede Kamer aangeboden (*Kamerstukken II 2023 - 2024, 29279, nr. 820*).

Geconstateerd werd dat het rapport nog geen volledig zicht gaf op hoe het één en ander op het gebied van bedrijfsstructuren momenteel in Nederland is geregeld en hoe de verschillende aanwezige vormen daarvan werken. In de elfde voortgangsrapportage is vermeld dat daarom een vervolgonderzoek wordt aangevraagd bij het WODC. Het vervolgonderzoek zal zich richten op het bestaan van de mogelijkheden voor en de behoefte aan verschillende organisatievormen met de toegestane praktijkstructuren voor advocaten in Nederland. Relevante onderzoeksvragen zijn onder meer:

- Welke organisatievormen zijn (binnen het bestaande juridische kader) reeds mogelijk binnen Nederland?
- Van welke mogelijkheden voor verschillende organisatievormen wordt nog geen of onvoldoende gebruik gemaakt?
- Hoe zijn de mogelijkheden voor de verschillende organisatievormen geregeld en gereguleerd (o.a. voor wat betreft toezicht)? Daarbij wordt ook gekeken naar bestaande structuren en hoe die al dan niet aansluiten bij de behoefte van de doelgroep die daarmee bediend worden.

Op 4 oktober 2024 is een aanvraag voor het vervolgonderzoek ingediend bij het WODC. De scope van het vervolgonderzoek zal worden afgestemd met de betrokken partijen uit het veld, onder wie de Nederlandse orde van advocaten en het Verbond van Verzekeraars.

**Maatregel: WODC-onderzoek vrije advocaatkeuze**

In de elfde voortgangsrapportage is vermeld dat het WODC naar aanleiding van een arrest van 14 mei 2020 van het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie (ECLI:EU:C:2020:372, Vlaamse Balies-arrest), heeft onderzocht hoe op de beste manier inzicht kan worden verkregen in de aspecten die bijdragen aan het borgen van de toegang tot het recht voor mensen met een middeninkomen, die daarvoor grotendeels zijn aangewezen op rechtsbijstandverzekeringen.

In opdracht van het WODC zijn door Pro Facto in april en mei 2024 drie kennistafels georganiseerd met betrokken partijen uit het veld (rechtsbijstandsverzekeraars, advocaten, de Nederlandse orde van advocaten, afgevaardigden uit het wetenschappelijke veld en het Ministerie van Justitie en Veiligheid). De uitkomsten van de kennistafels zijn door Pro Facto in een rapport samengevat. Het rapport is op 25 september 2024 verschenen (Pro Facto, *Verzekerd van een vrije keuze*, Groningen: 26 augustus 2024) en als bijlage bij deze voortgangsrapportage gevoegd.

De centrale vraag van het rapport is op welke wijze en in welke mate - gegeven de stand van de jurisprudentie inzake de vrije advocaatkeuze - de toegang tot het recht van gebruikers van rechtsbijstandverzekeringen (in het bijzonder de groep met een middeninkomen) kan veranderen en hoe deze toegang zoveel mogelijk kan worden behouden.

In de verkenning wordt aangegeven dat er weliswaar meerdere interpretaties van de rechtspraak van het Hof kunnen worden gegeven en verschillende scenario's worden geschetst. Echter, pas als het vrije keuzerecht zich verder uitkristalliseert in Nederlandse of Europese rechtspraak kan meer duidelijkheid worden verkregen over de reikwijdte daarvan. Desalniettemin wordt een aantal interventies aanbevolen. Deze zijn vooral eerst aan de markt gericht (verfijndere kostenbepalende maatregelen en aanbieden van kostenverzekeringen) dan wel zijn eerst aan de beroepsgroep zelf om op te pakken (tariefregulering advocatuur).

Om voornoemde duidelijkheid te verkrijgen worden onder meer gesprekken gevoerd met de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie. Onderzocht wordt of er lopende zaken zijn waarin een Nederlandse opinie kan worden ingediend, dan wel of de Europese Commissie zich kan uitlaten over de concrete uitwerking van het Vlaamse Balies-arrest voor Nederland. Daarnaast zullen gesprekken worden gevoerd met het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse orde van advocaten over welke interventies zij zouden kunnen oppakken en in hoeverre het ministerie van Justitie en Veiligheid daarbij van dienst kan zijn.

## HOOFDDOELSTELLING: TOEKOMSTBESTENDIG STELSEL

*Het stelsel blijft zich continu verbeteren en vernieuwen. Daartoe wordt doorlopend inzicht verkregen in de kwaliteit van de dienstverlening en de werking van het stelsel door systematische monitoring en evaluatie, ook vanuit het perspectief van rechtzoekenden. Daarnaast wordt ingezet op een stelsel dat ook voor de langere termijn betaalbaar en doelmatig blijft, openstaat voor technologische en andere ontwikkelingen en meegaat met vernieuwing en samenwerking in het sociale domein.*

### Subdoelstelling: Systematische monitoring en evaluatie; signalen ophalen uit de praktijk

#### **Maatregel: versterken signalerende functie Juridisch Loket**

Het Juridisch Loket zet zich in voor het signaleren en aankaarten van juridische issues die structureel mis lijken te gaan voor rechtzoekenden. In het afgelopen kwartaal heeft het Juridisch Loket de eerste cyclus van het nieuwe signaleringsproces succesvol afgerond. Op basis van deze cyclus zijn belangrijke nieuwe inzichten opgedaan, die direct zijn toegepast in een volgende cyclus volgens de Plan-Do-Check-Act-methodiek. Dit zorgt ervoor dat de signaleringsprocessen continu worden verbeterd en effectiever worden afgestemd op de behoeften van rechtzoekenden.

Er is gestart met stakeholdermanagement, waarbij de contacten met relevante externe partijen, zoals toezichthouders en belangenorganisaties, zijn geïntensiveerd. Het doel is om gezamenlijk inzichten te ontwikkelen en oplossingen te vinden voor structurele juridische knelpunten die door het Juridisch Loket worden gesignaleerd. Acute signalen zijn direct opgepakt, wat al tot succesvolle verbeteringen voor rechtzoekenden heeft geleid dankzij de samenwerking met deze partners. Daarnaast zijn de eerste inzichten in mogelijke signalen en interne verbeteringen voor de dienstverlening verzameld en worden deze binnenkort samengebracht voor verdere analyse en implementatie.

Verder is een Proof of Concept gestart voor voice-to-text-technologie van de telefonische gesprekken, één van de drie datapunten in het nieuwe signaleringsproces. Daarmee wil het Juridisch Loket een belangrijke stap te zetten in het verhogen van de efficiëntie en toegankelijkheid van het signaleringsproces. Het automatisch omzetten van gesprekken naar tekst maakt het mogelijk om sneller en accurater signalen vast te leggen, wat de kwaliteit en volledigheid van de data-analyse ten goede komt.

In de komende periode gaat het Juridisch Loket door het bestendigen van de signalerende functie.

### Subdoelstelling: (Financieel) duurzaam en beheersbaar stelsel

#### **Maatregel: Middelen programma rechtsbijstand**

In het Coalitieakkoord 2021-2025 van de vorige regering is structureel € 154 miljoen beschikbaar gesteld voor het versterken van de sociale advocatuur. Hiertoe zijn per 1 januari 2022 de vergoedingen verbeterd voor advocaten en mediators werkzaam in het stelsel. De kosten voor de hogere vergoedingen bedragen (bij een gelijkblijvend aantal toevoegingen) ongeveer € 131 miljoen per jaar. Het resterende bedrag van € 23 miljoen wordt vanaf 2023 en verder onder andere ingezet voor:

- rechtsbijstand bij vervolghoren;
- rechtsbijstand bij ontboden minderjarige verdachten;
- aanpassen van de km-vergoeding voor de sociaal advocatuur;
- het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand;

- het financieren van diverse projecten bij het Juridisch Loket;
- het compenseren van het Juridisch Loket voor het afschaffen van het beltarief bij;
- Legal desk op de BES-eilanden.

Voor de verlenging van de subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten, waarmee wederom de beroepsopleiding voor circa 175 advocaat-stagiairs kan worden bekostigd, is dit jaar € 2,37 miljoen beschikbaar gesteld. Bij Voorjaarsnotabesluitvorming is daarnaast € 0,2 miljoen extra beschikbaar gesteld voor rechtsbijstand bij wijkrechtspraak. Het programma 'Vervanging applicatielandschap Wrb' voorziet na ruim 30 jaar in een geheel nieuw systeem voor de Raad voor Rechtsbijstand, waarmee de continuïteit, rechtmatigheid en veiligheid van de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand weer regulier op peil kan worden gebracht. Het programma is in uitvoering in 2023 en zal naar verwachting eind 2026 voltooid zijn. Voor de uitvoering van het hele programma is in 2023 € 21,4 miljoen beschikbaar gesteld.

Zoals bij Najaarsnota aan de Tweede Kamer meegedeeld, bedraagt de verwachte onderuitputting op de uitgaven aan toevoegingen € 39,6 miljoen. Deze meevaller aan de uitgavenkant is in de Najaarsnota meegenomen voor het brede beeld van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## Bijlage:

Pro Facto, *Verzekerd van een vrije keuze*, Groningen: 26 augustus 2024.

Dit is een uitgave van het Programma  
Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van  
het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

