

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2006

1. Inleiding

Op 18 november 2003 heeft uw Kamer een motie van de Leden Griffith en Wolfsen aangenomen, waarin onder meer wordt verzocht om een periodieke voortgangsrapportage over de stelselwijziging van de gesubsidiëerde rechtsbijstand¹. Door middel van deze brief kom ik wederom aan dit verzoek tegemoet.

Deze vijfde voortgangsrapportage heeft betrekking op de periode van 1 november 2005 tot 1 mei 2006 en bestaat uit 6 paragrafen. Aangezien de stelselwijziging thans is voltooid, is in paragraaf 2 een korte terugblik op het implementatietraject opgenomen. Paragraaf 3 gaat specifiek in op de juridische loketten. Mede aan de hand van de vierde tussenbalans van de Raden voor Rechtsbijstand wordt onder meer een beeld geschetst van het functioneren van de loketten. Deze paragraaf wordt gevolgd door een paragraaf over de versterking van het aanbod van de advocatuur. In paragraaf 5 wordt u vervolgens geïnformeerd over de besteding van de middelen. Tot slot bevat paragraaf 6 een vooruitblik.

2. Terugblik implementatie stelselwijziging

Na de instemming van uw Kamer met mijn voornemen tot de stelselwijziging heb ik de Raden gevraagd zo snel mogelijk de (voorbereiding van) de implementatie van de stelselwijziging ter hand te nemen. De Raden hebben hiertoe een Centrale Projectorganisatie (CPO) in het leven geroepen en een gedetailleerd implementatieplan opgesteld. Om tijdig inzicht te verkrijgen in het implementatieproces en eventuele effecten op het nieuwe en het bestaande stelsel heeft de CPO maandelijks aan mij gerapporteerd. Deze rapportage, die onderworpen is aan een beoordeling door een externe auditor, is maandelijks besproken op mijn ministerie. Samen met de uitkomsten van de vier tussenbalansen van de CPO, die vanuit een specifieke focus gericht zijn op de tussentijdse resultaten van het implementatietraject, vormen de CPO-rapportages de basis voor de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 25.

vijf periodieke voortgangsrapportages aan uw Kamer. Ook de uitkomsten van de jaarlijkse «Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand» zijn, voorzover relevant, meegenomen in de rapportages.

In overeenstemming met een eerder voorstel van de Raden heb ik gekozen voor een stapsgewijs proces. Dit betekent dat het juridisch loket gefaseerd zou worden uitgerold en dat de Bureaus Rechtshulp volgtijdelijk zouden sluiten om al dan niet verder te gaan als advocatenkantoren. Deze benadering bood enerzijds de mogelijkheid om te leren van de ervaringen van de eerste loketten en eerste transities van de Bureaus op basis waarvan verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht in het concept van de stelselwijziging en in het implementatietraject. Anderzijds moest het fasegewijze karakter van de implementatie verzekeren dat het (bestaande) stelsel zo min mogelijk hinder zou ondervinden om zodoende te voorkomen dat de toegang tot het recht zou worden belemmerd. Beide voornemens konden worden gerealiseerd, zoals ik u periodiek heb gemeld in de voorafgaande voortgangsrapportages¹.

Aanvankelijk is gepland dat de uitrol van de juridische loketten in het eerste kwartaal van 2005 zou worden voltooid. Gaandeweg bleek er in een aantal vestigingsplaatsen sprake te zijn van een beperkt aanbod van geschikte panden of van lange procedures voor het verkrijgen van bouwvergunningen. Ik heb u hierover bericht in mijn brief van 9 mei 2005². Om te voorkomen dat de rechtzoekende in deze plaatsen verstoken zou raken van eerstelijnsrechtshulp, de Bureaus Rechtshulp waren immers ook daar al bezig met het afbouwen van hun publieke diensten, hebben de Raden tijdelijke voorzieningen in het leven geroepen. Door deze voorzieningen en de beschikbaarheid van het landelijke telefoonnummer en de landelijke website van het juridisch loket kon in alle vestigingsplaatsen een verantwoord eersteelijnsrechtshulp worden aangeboden. De uitrol van de loketten is uiteindelijk op 28 april jl. voltooid met het operationeel worden van het juridisch loket in Almere.

Hoewel de planning van de uitrol van de loketten moest worden aangepast, blijken de eerder geformuleerde aannames en uitgangspunten houdbaar te zijn. De werkwijze binnen de juridische loketten voldoet en biedt voldoende garanties voor een verantwoorde invoering van het nieuwe stelsel. Gaandeweg het implementatietraject zijn de loketten dan ook steeds beter gaan functioneren en via drie tussenbalansen, die zijn opgesteld op verzoek van de CPO, is duidelijk geworden dat de rechtzoekenden en de advocatuur in zijn algemeenheid (zeer) tevreden zijn. Dit beeld wordt bevestigd door de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand. Ook de transitie van Bureaus Rechtshulp naar commerciële advocatenkantoren en de daarmee samenhangende doorstroming van Bureaujuristen naar de advocatuur is voorspoedig verlopen. Momenteel zijn er in 21 plaatsen kantoren geopend die zijn voortkomen uit de Bureaus Rechtshulp. Doordat zij zich (mede) richten op de gesubsidieerde rechtsbijstand is het aanbod binnen het stelsel aanzienlijk versterkt. Een versterking die de komende jaren naar verwachting wordt voortgezet als gevolg van tal van structurele initiatieven waarover ik u in de voorgaande periodieke voortgangsrapportages heb geïnformeerd.

3. Juridisch Loket

3.1 Stand van zaken

Ook nu geldt weer dat het loket steeds beter functioneert. Uit informatie van de Raden blijkt dat het loket blijft voldoen aan de aannames en verwachtingen. Dit beeld wordt deels bevestigd door de vierde tussenbalans van de Raden. Deze tussenbalans heeft zich specifiek gericht op de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 170; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 71; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 158 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 107.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 VI, nr. 147.

vraag of er sprake is van een landelijk uniforme dienstverlening door de loketten. Bij het afhandelen van e-mails en bij de spreekuren wordt het meest conform de protocollen gehandeld. Ook de manier van het doorverwijzen naar bijvoorbeeld de advocatuur en de uitleg hiervan worden in grote mate conform het protocollenhandboek uitgevoerd. Op andere onderdelen worden de protocollen momenteel iets minder nageleefd, bijvoorbeeld als het gaat om het samenvatten van een advies. Dit geldt ook voor het productenhandboek. De Raden en de Loketorganisatie zullen hier nadrukkelijk aandacht aan besteden.

3.2 Functioneren juridisch loket

Om een zo goed mogelijk inzicht te hebben in het functioneren van de juridische loketten wordt in de maandelijkse voortgangsrapportage van de Raden niet alleen gerapporteerd over de totale prestaties van de juridische loketten, maar ook over de ontwikkeling van de prestaties van de vijf eerste loketten vanaf 1 december 2004. Dit voorkomt een vertekening van het totaalbeeld door de fasegewijze opening van nieuwe loketten. Een zojuist geopend loket kent immers een opstartfase, waarin de prestaties over het algemeen beneden de verwachtingen liggen. Doordat het functioneren van de eerste vijf loketten specifiek wordt gevolgd, kan worden nagegaan of er sprake is van een groei van de prestaties. Over de ontwikkeling van de prestaties van de eerste vijf loketten en de gezamenlijke prestaties van de 30 loketten wordt u hieronder nader geïnformeerd. Overigens blijkt uit de gezamenlijke prestaties van de 30 loketten dat ongeveer 81% van de contacten wordt afgesloten met het verstrekken van informatie via de website, e-mail of telefoon, dat in ongeveer 12% van de contacten een spreekuur wordt ingeboekt en dat in de resterende 7% wordt doorverwezen naar de advocatuur of naar andere dienstverleners. Hiermee lijkt de praktijk vooralsnog aan te sluiten bij de verwachting dat ongeveer 90% van de zaken word afgedaan in het loket. Om tot een definitief oordeel te kunnen komen, zullen de uitkomsten van een meer kwalitatief onderzoek echter moeten worden afgewacht.

Publiekscontacten via internet, telefoon en balie

In de huidige rapportageperiode is er in zijn algemeenheid wederom sprake van een groei van de publiekscontacten bij de eerste vijf juridische loketten. Zoals ik al in mijn vorige voortgangsrapportage had aangekondigd, zijn de contacten via het internet fors gestegen. De verbetering van de website begint dus haar vruchten af te werpen. Ook de baliecontacten zijn wederom toegenomen, deze keer met 5%. De publiekscontacten via de telefoon zijn gedaald. Waarschijnlijk is deze daling terug te voeren op de verbeterde toegankelijkheid van de loketten via de website.

Ontwikkeling publiekscontacten bij de eerste 5 juridische loketten vanaf 1-12-2004

	Op 1-5-2005	Op 1-11-2005	Op 1-5-2006
1. website	118%	62%	300%
2. e-mail	12%	163%	122%
3. telefoon	24%	27%	- 4,5%
4. balie	7%	11%	5%

De prestaties van alle 30 loketten samen kunnen eveneens positief worden beoordeeld. Zo bedraagt de gemiddelde tijdsbesteding voor de website, de e-mail, de telefoon en de balie respectievelijk 10 minuten, 8 minuten, 9 minuten en 12,5 minuten. In het «Raamwerk vorming Juridisch Loket» staat als uitgangspunt dat telefonische en fysieke hulpvragen binnen 11 minuten zijn afgehandeld. Voor de baliecontacten ligt de gemiddelde tijdsbesteding weliswaar nog boven deze norm, maar vergeleken met de vorige rapportageperiode is zij afgenomen met 2,5 minuut. De

gemiddelde tijdsbesteding van een baliecontact was toen nog 15 minuten. Een vergelijking van de totale productie met de prognoses laat een gemengd beeld. Hoewel het aantal telefonische contacten en het aantal baliecontacten boven de prognose liggen, is dit nog niet het geval met de contacten via het internet. Dit zal deels terug te voeren zijn op het feit dat de website een verbetering diende te ondergaan. Zoals hierboven is aangegeven, is het contact via het internet in de afgelopen periode aanzienlijk toegenomen.

Spreekuur

De ontwikkeling van het spreekuur stemt eveneens tot tevredenheid. Bleef het publiekscontact via het spreekuur aanvankelijk wat achter bij de verwachtingen, in de huidige rapportageperiode is het aantal spreekuren bij de eerste vijf loketten wederom gestegen en wel met ongeveer 15%. Een verbetering is ook opgetreden ten aanzien van de gemiddelde tijdsbesteding van het spreekuur. Op basis van de prestaties van alle loketten bedraagt zij thans 33 minuten. Hiermee ligt de gemiddelde tijdsbesteding vlakbij het verwachte gemiddelde van 35 minuten. Het aantal spreekuren van de loketten bevindt zich weliswaar nog niet op het niveau van de prognose, maar dit doet geen afbreuk aan het positieve beeld. Zoals ik in mijn vorige rapportages heb aangegeven, wordt het aantal spreekurzaken beïnvloed door de andere publiekscontacten. Dit geldt vooral voor het aantal baliecontacten, dat ook in deze rapportageperiode is gestegen, en de kwaliteit van deze dienstverlening.

Lichte adviestoevoeging

Vanuit de advocatuur is er nog steeds een grote belangstelling voor het sluiten van verwijzarrangementen. Op basis van deze arrangementen of op aanvraag door de advocatuur worden de lichte adviestoevoegingen verstrekt. Ook in de huidige rapportageperiode is het aantal arrangementen gestegen. Momenteel hebben 1428 advocatenkantoren een arrangement gesloten en participeren 3661 advocaten. Er bestaat dus voldoende capaciteit voor het geprognosticeerde aantal van 12 000 lichte adviestoevoegingen per jaar. Het totale aantal lichte adviestoevoegingen is eveneens gestegen en bedroeg in de rapportageperiode 6455.

Tevredenheid rechtzoekende en advocatuur

Over het algemeen is er nog steeds sprake van een grote tevredenheid van de rechtzoekenden en de advocatuur. Daarnaast kan op basis van (reguliere) contacten tussen de Raden en de advocatuur worden geconcludeerd dat de samenwerking nog steeds naar tevredenheid verloopt. Dit blijkt ook uit de gezamenlijke initiatieven die bedoeld zijn om een voldoende aanbod te verzekeren, zoals ik heb bericht in de voorgaande voortgangsrapportage. Het feit dat het netwerk van de verwijzarrangementen een adequate en transparante verwijzing vanuit de loketten mogelijk maakt, zal zeker hebben bijgedragen aan de goede samenwerking.

3.3 Uitrol juridisch loket

In de afgelopen periode is de uitrol van de juridische loketten in een afrondende fase gekomen. Hoewel de loketten in Almelo en Lelystad hun diensten al aanboden op noodlocaties, is de definitieve vestiging van deze loketten op 12 april jl. en 22 maart jl. gerealiseerd. De twee resterende loketten in Almere en Emmen, die in april operationeel werden op hun definitieve locatie, zijn overigens op 8 mei jl. en 19 juni jl. officieel geopend. Met de opening van het juridische loket in Almere is de uitrol van de 30 loketten voltooid.

4. Versterking aanbod advocatuur

Zoals ik hierboven heb aangegeven, is de belangstelling van de advocatuur voor het sluiten van verwijzarrangementen, die ook betrekking hebben op normale toevoegingen, onverminderd hoog. Mede doordat de participerende advocatenkantoren verspreid zijn over het hele land is thans voldoende aanbod voor het stelsel gegarandeerd. Een deel van dit aanbod wordt overigens gevormd door de ongeveer 175 Bureaujuristen die zijn doorgestroomd naar de advocatuur. In 21 plaatsen zijn reeds kantoren geopend die voortkomen uit de Bureaus Rechtshulp. De kantoren in Assen en Groningen zullen begin juli hun diensten gaan aanbieden met ongeveer 15 doorgestroomde Bureaujuristen. In totaal zullen er dan in 23 plaatsen advocatenkantoren zijn geopend, met ongeveer 190 advocaten, die zich (mede) richten op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

5. Besteding middelen

In mijn brief van 27 oktober 2003¹ en in de voorgaande voortgangsrapportages heb ik aangegeven, dat de stelselwijziging een budgettair neutrale operatie is ten aanzien van de structurele kosten en dat de incidentele kosten binnen bestaande budgettaire kaders zullen blijven. Hoewel de stelselherziening thans is voltooid, lopen enkele kostenposten nog door. Het overgrote deel is echter gerealiseerd.

Structurele kosten

Vanaf de start heb ik aangegeven dat de stelselwijziging ten aanzien van de structurele kosten budgettair neutraal zal zijn. Nu de plaatsing van de Bureau-medewerkers is afgerond, kan deze stelling nog beter worden gestaafd.

In de oorspronkelijke raming is uitgegaan van een benodigde structurele capaciteit voor het juridisch loket van 240 fte². Op dit moment zijn er circa 280 fte – inclusief tijdelijk personeel – werkzaam bij het juridisch loket. Er is bewust gekozen voor een ruime plaatsing, aangezien één van de uitgangspunten is dat personeel zoveel mogelijk van werk naar werk zou gaan. Bovendien is het voor de startfase van het juridisch loket geen overbodige luxe om in een «wat ruimer jasje» te beginnen. Een nieuwe organisatie en werkwijze vergen immers extra inspanning van mensen, als gevolg van onder meer scholingsactiviteiten, inwerktijden en kinderziektes. Met deze zogenaamde frictiecapaciteit is dan ook nadrukkelijk rekening gehouden in de oorspronkelijke raming. In de komende periode zal de capaciteit op de beoogde 240 fte uit moeten komen. Aangezien er geen aanleiding bestaat om te veronderstellen dat deze capaciteit te ruim of te krap is, ga ik er nog steeds vanuit dat de stelselwijziging ten aanzien van de structurele kosten budgettair neutraal zal zijn.

Incidentele kosten

De incidentele kosten zijn grofweg verdeeld in drie categorieën: kosten die samenhangen met de opbouw van de loketorganisatie (geraamd op circa € 9,6 mln.), kosten die samenhangen met de overgang van personeel naar het private domein (geraamd op € 4,4 mln.) en kosten die samenhangen met de gefaseerde invoering (geraamd op circa € 5,4 mln.). Daarnaast zijn er middelen beschikbaar gesteld voor de initiatieven van Bureaus Rechtshulp die zich wilden omvormen naar een advocatenorganisatie. Hierbij kan worden gedacht aan de overdracht van materiële activa (kantoor-meubilair en dergelijke) en aan het «meenemen» van de opgebouwde egaliseringsreserves. Oorspronkelijk was geraamd dat circa € 6,6 mln. beschikbaar zou kunnen worden gesteld.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 VI, nr. 67.

² In het oorspronkelijke raamwerk is er sprake van 232 fte. Nadien zijn er echter taken bijgekomen (mediation) of overgedragen aan andere organisaties (Slachtofferhulp Nederland). Hierdoor komt de basisformatie per saldo op 240 fte uit.

Samenvattend ziet de realisatie en bijgestelde prognose op basis van de realisatie t/m 30 april 2006 van de incidentele kosten er als volgt uit:

	realisatie t/m 30-04-2006	prognose ná 30-04-2006	totaal	overige*
1. opbouw loket-organisatie	11,4	0,0	11,4	
2. overgang naar privaat domein	3,7	1,8	5,5	4,4
3. gefaseerde invoering	3,6	1,8	5,4	
totaal incidentele kosten	18,7	3,6	22,3	4,4

* Overdracht activa en/of reserves.

Ten opzichte van zowel de oorspronkelijke als de bijgestelde raming zullen de totale incidentele kosten iets hoger uitvallen dan verwacht. Zoals is heb aangegeven in mijn vorige voortgangsrapportage wordt dit voornamelijk veroorzaakt doordat de oorspronkelijke raming is gebaseerd op prijspeil 2002.

6. Vooruitblik

Overeenkomstig de planning staat de komende periode in het teken van een verdere optimalisering van het functioneren van de juridische loketten. Naar verwachting loopt deze periode tot 1 januari 2007. De (eerste) verantwoordelijkheid voor deze optimalisering berust bij de landelijke loketorganisatie (Stichting het Juridisch Loket), die vanaf 1 januari jl. de taken van de CPO heeft overgenomen. Via de portefeuillehouder «Juridisch Loket» van de Raden wordt ik hierover periodiek geïnformeerd.

Er blijven nog enige onderwerpen die een definitieve afronding behoeven. Ik denk hierbij onder meer aan de inbedding van het gedetineerden-spreekuur in de dienstverlening door de juridische loketten. Ook is de overgangperiode voor de herpositionering van de milieurechtsbijstand gestart. U bent hierover geïnformeerd in mijn vorige voortgangsrapportage. De effecten van de herpositionering worden gevolgd door middel van de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand. Het buitenspreekuur in Terneuzen wordt eveneens nauwlettend gevolgd. De Raden zullen in samenwerking met de landelijke organisatie van het juridisch loket onderzoeken of het spreekuur in voldoende mate aan de behoeften en verwachtingen voldoet. Vervolgens wordt begin 2007 besloten of het spreekuur een permanent karakter dient te krijgen. Tot slot verdient de wijziging van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en van de op deze wet gebaseerde besluiten nog de aandacht. De wijziging moet onder meer de (definitieve) juridische basis leggen voor de lichte adviestoevoeging en voor de aan deze toevoeging verbonden eigen bijdragen. Ik heb u hierover bericht in mijn eerste periodieke voortgangsrapportage. Bij verslag van 3 april jl. heeft uw Kamer nadere vragen gesteld over mijn voorstel tot wijziging van de Wrb¹. De beantwoording van deze vragen zal deze zomer aan uw Kamer worden gezonden.

De werking van het nieuwe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vormt thans onderdeel van de jaarlijkse Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand, die ook aan uw Kamer wordt gezonden. In de lijn van de motie van de Leden Griffith en Wolfsen van 18 november 2003 heb ik daarom besloten dat de onderhavige rapportage mijn laatste periodieke voortgangsrapportage aan uw Kamer is. Mocht er aanleiding bestaan om uw

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 436, nr. 5.

Kamer, vooruitlopend op de jaarlijkse monitor, te informeren over specifieke ontwikkelingen dan zal dit uiteraard zo spoedig mogelijk gebeuren.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner