

Vergaderjaar 2023–2024

31 753

Rechtsbijstand

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

Hierbij stuur ik u een afschrift van mijn brief met bijlagen aan de Tweede Kamer inzake de voortgang van de stelselvernieuwing rechtsbijstand. Op 23 januari 2024 vindt hierover op initiatief van uw Kamer een technische briefing plaats met ambtenaren van mijn ministerie.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2023

Inleiding

Bij het aantreden van dit kabinet kreeg ik als Minister voor Rechtsbescherming vanuit het coalitieakkoord de opdracht mee om de vernieuwing van het stelsel van rechtsbijstand voort te zetten. Hierin werken we aan een stelsel waarin iedere burger met een (juridisch) probleem vroegtijdig, laagdrempelig en adequaat geholpen wordt met de oplossing van zijn of haar probleem en waarin de rechtsbijstandsverleners die zich daarvoor inzetten zo goed mogelijk zijn toegerust voor hun taak. Aan deze uitdaging werk ik onverminderd met alle daarbij betrokken partijen. Ik bedank het Juridisch Loket, de Raad voor Rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten, de Mediatorsfederatie Nederland, Sociaal Werk Nederland en alle andere betrokken organisaties voor hun bijdrage aan de benodigde vernieuwing.

In bijlage 1 treft u de voortgang van het afgelopen halfjaar aan. Daarin is telkens nadrukkelijk de link gelegd tussen de (sub)doelen van de stelselvernieuwing en de maatregelen die hieraan bijdragen. Door deze wijze van rapporteren beoog ik maximaal inzichtelijk te maken welke concrete vernieuwingen van het stelsel van rechtsbijstand ik nastreef en welke stappen er in de afgelopen periode ter verwezenlijking zijn gezet.

Toegang tot het recht

Als Minister voor Rechtsbescherming is het mijn missie om de toegang tot het recht voor iedere rechtzoekende te bevorderen en te versterken. Om dat te bereiken, werk ik aan een meerjarige, interactieve aanpak voor de versterking van de toegang tot het recht in den brede. Over dit bredere traject zal ik uw Kamer in een separate brief parallel informeren.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Ten aanzien van het stelsel van rechtsbijstand richt ik mij allereerst op het wegnemen van belemmeringen die goede rechtsbijstandverlening in de weg staan en stimuleer ik de ontwikkelingen die deze bevorderen. Zo is het in het kader van de versterking van de sociaal advocatuur van belang om duidelijkheid te hebben over wat rechtenstudenten tegenhoudt om sociaal advocaat te worden. Een team van studentconsultants heeft onderzocht welke belemmeringen er zijn voor (rechten)studenten om door te stromen naar de sociaal advocatuur en hoe deze kunnen worden weggenomen. De aanbevelingen zien onder andere op het vergroten van de bekendheid van het werk van sociaal advocaat en de introductie van een studievak specifiek gericht op de sociaal advocatuur. Dit rapport doe ik u toekomen als bijlage bij de voortgangsrapportage (bijlage 1.4). De inzichten uit het rapport zullen worden benut bij de nadere uitwerking en invulling van het plan van aanpak voor de sociaal advocatuur, dat 20 april jongstleden met uw Kamer is gedeeld.¹

Verder zet ik mij in voor een burgergerichte overheid door onnodige procedures tussen burger en overheid te helpen voorkomen. Momenteel werk ik aan een actieplan ter bevordering van behoorlijk procedeedrag van de overheid en ter voorkoming van bestuursrechtelijke procedures

¹ *Kamerstukken II 2022/23, 31 752, nr. 269.*

tussen overheid en burgers. In 2024 zie ik in hoeverre een afwegingskader behoorlijk procederen overheid gemeenten en uitvoeringsorganisaties hierbij in de praktijk kan ondersteunen. Daarnaast streef ik ernaar om uw Kamer in februari 2024 te informeren over de uitvoering van de motie van de leden Leijten (SP) en Ellian (VVD), waarin de regering wordt verzocht een reflectie te geven op de rol van de Staat als procespartij.²

Tevens bied ik rechtsbescherming aan specifieke groepen rechtzoekenden door – samen met de verantwoordelijke Ministers – regelingen voor kosteloze rechtsbijstand te treffen, zoals voor gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire, bij gezagsbeëindiging en uithuisplaatsingen en de gaswinning in Groningen.

Zo is in de afgelopen periode samen met de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Financiën gewerkt aan de actualisatie van de Subsidie-regeling pakket rechtsbijstand herstelregelingen kinderopvangtoeslag. Met terugwerkende kracht is de reikwijdte van de regeling verruimd, zodat ook anderen dan de gedupeerde ouders er een beroep op kunnen doen.³ Tevens zijn diverse vergoedingen, onder andere voor een succesvolle mediation tijdens de bezwaarfase, aangepast. De herziene regeling is in werking getreden op 1 november 2023.

Voorts kan vanaf 1 juli 2023 de eigenaar van een gebouw waarbij sprake is van schade of versterking als gevolg van aardgaswinning en gasopslag via de Raad voor Rechtsbijstand adequate en kosteloze rechtsbijstand en mediation krijgen. Deze regeling, die is vastgelegd in de Subsidieregeling rechtsbijstand en aanverwante kosten Tijdelijke wet Groningen, is in samenspraak met de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat tot stand gekomen.

Op 1 januari 2023 is er een pilot gestart voor kosteloze rechtsbijstand bij gezagsbeëindiging aan ouders of derden van wie het gezag mogelijk wordt beëindigd. Op 1 oktober 2023 is deze pilot uitgebreid met kosteloze rechtsbijstand bij (spoed)uithuisplaatsing, om ook ouders of derden te ondersteunen die betrokken zijn bij een procedure waarin een (spoed-)machtiging tot uithuisplaatsing wordt aangevraagd. Het doel van deze pilot is om te onderzoeken in hoeverre de kosteloze rechtsbijstand van een advocaat aan ouders of derden de benodigde juridische ondersteuning en rechtsbescherming biedt.

In de voorgaande voortgangsrapportage heb ik uw Kamer gemeld dat ik heb besloten om het Juridisch Loket apart van de Raad voor Rechtsbijstand te positioneren in het vernieuwde stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Voorts heb ik toegezegd om met de betrokken organisaties het gesprek te voeren over wat in de tussentijd (bij wijze van tijdelijke constructie tot de nieuwe wet er is) nodig is om de huidige praktijk meer te bestendigen. Conform de wens van de betrokken organisaties zullen de statuten van het Juridisch Loket, vooruitlopende op de wetswijziging, worden aangepast en in lijn worden gebracht met de bestaande praktijk sinds 2020 door waar nu de Raad voor Rechtsbijstand staat te vervangen door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

² *Kamerstukken II 2022/23, 29 279, nr. 271.*

³ Dit betreft ex-toeslagpartners voor schuldenproblematiek, kinderen en (voormalig) pleegkinderen van een overleden ouder (toeslagouder) of van een overleden ex-toeslagpartner die zichzelf hebben gemeld bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) om aanspraak te maken op de kindregeling, maar die volgens UHT niet in aanmerking komen voor de regeling en ouders die hulp zoeken bij een VSO-traject (Vaststellingsovereenkomst) dat betrekking heeft op de werkelijke schade.

Belangrijkste mijlpalen in het afgelopen half jaar

Eenmalige compensatieregeling

Op 8 november jongstleden heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn besluit om € 26 miljoen uit te trekken voor een eenmalige compensatieregeling voor rechtsbijstandverleners in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.⁴ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Sneller, die de regering oproep een noodinvestering in de sociaal advocatuur te doen.⁵ Met deze eenmalige maatregel wordt beoogd rechtsbijstandverleners te compenseren voor de kostenstijgingen door de hoge inflatie in 2022 en 2023.

Naar aanleiding van een signaal vanuit de Nederlandse Orde van Advocaten is gebleken dat de in de brief van 8 november jongstleden gehanteerde systematiek voor de berekening van het compensatiebedrag zou leiden tot onevenredige verschillen tussen advocaten. Advocaten die (vooral) werkzaam zijn in een bepaald rechtsgebied zouden significant meer of minder compensatie ontvangen dan advocaten in een ander rechtsgebied. Daarom heb ik, na overleg met Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten, besloten om de compensatie per toevoeging te differentiëren naar de verschillende rechtsgebieden. Zo is binnen het bestaande budgettaire kader van € 26 miljoen een meer evenredige verdeling tot stand gekomen.⁶

Adequate vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners

Sociaal advocaten en mediators spelen een onmisbare rol in het waarborgen van de toegang tot het recht. Juist ook voor burgers met een smalle portemonnee. Ik vind het van groot belang dat deze rechtsbijstandverleners een adequate vergoeding voor hun belangrijke werkzaamheden ontvangen. Daarom neem ik een aantal maatregelen ten aanzien van de vergoedingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ik vind het van groot belang dat de vergoedingen blijven aansluiten bij de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners aan zaken. Daarom heb ik in de vorige voortgangsrapportage aangekondigd dat er een commissie zal worden ingesteld voor de herijking van de vergoedingen in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ik kan melden dat de herijkingscommissie begin 2024 zal worden ingesteld en dat de heer mr. H.Th. Van der Meer, voorzitter van de in 2016 ingestelde commissie evaluatie puntentoe-kening gesubsidieerde rechtsbijstand, opnieuw bereid is om voorzitter van deze nieuwe commissie worden. Het rapport van de commissie wordt verwacht in het najaar van 2024. Inzet daarbij is om de hier eventueel uit voortvloeiende wijzigingen in de vergoedingen per 1 juli 2025 te realiseren. Zoals ik eerder aan uw Kamer schreef, is dit onder voorbehoud van de aanwezigheid van voldoende financiële middelen en het vlot doorlopen van het AMvB-traject met voorhangprocedure.

Na deze eenmalige herijking zullen de vergoedingen, conform de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer, telkens periodiek worden doorgelicht. De komende periode zal ik de hiervoor reeds in ontwikkeling zijnde systematiek van deze periodieke herijking samen met de Raad, de Nederlandse orde van advocaten en de Mediatorsfederatie Nederland nader uitwerken.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 283.

⁵ Kamerstukken II 2023/23, 31 753, nr. 276.

⁶ Stcrt. 2023, 32751.

Onlangs werd ook een andere motie van het lid Sneller aangenomen over de methodiek om vergoedingen voor rechtsbijstandverleners actueel te houden.⁷ Ik zal uw Kamer in januari 2024 per brief informeren over de wijze waarop ik uitvoering zal geven aan deze motie.

Gratis telefoonnummer Juridisch Loket

Om de toegang tot het Juridisch Loket te verbeteren werd, mede op verzoek van uw Kamer, begin dit jaar een gratis telefoonnummer ingevoerd (0800 8020). Ook heeft het Juridisch Loket een eerste stap gezet in het regionaal werken. Rechtzoekenden die persoonlijk advies nodig hebben, worden na het eerste contact met het belteam vanaf de zomer in de eigen regio teruggebeld. De juridisch adviseur kan door de kennis van de lokale sociale kaart, de rechtzoekende beter verwijzen naar instanties bij hem of haar in de buurt. Het gratis telefoonnummer en de opvolging vanuit de regio blijken een succes. Méér mensen bellen het Juridisch Loket, de wachttijden zijn aanzienlijk verlaagd en de tevredenheid van rechtzoekenden is hoog. Ook weet een steeds hoger percentage rechtzoekenden met een laag inkomen het Juridisch Loket (telefonisch) te vinden. Uw Kamer heeft mij via de motie van de leden Temmink en Van Nispen gevraagd om het gratis telefoonnummer te behouden en het Juridisch Loket daarvoor structureel te financieren.⁸ Ik ondersteun deze wens nadrukkelijk en heb de motie grotendeels al kunnen uitvoeren. Voor de compensatie van het Juridisch Loket voor de kosten van het gratis telefoonnummer is inmiddels structurele dekking gevonden. De kosten die gemoeid zijn met de inrichting van een landelijk belteam zijn gedekt tot en met 2025. Ook voor de laatstgenoemde kosten zijn mijn inspanningen erop gericht om tot structurele dekking te komen, via het reguliere begrotingsproces.

Afschaffen diagnosedocument en structureel inbedden korting eigen bijdrage

In 2011 werd de maatregel ingevoerd dat rechtzoekenden een korting verkregen op de eigen bijdrage, als zij eerst te rade gingen bij het Juridisch Loket. Daar werd, na beoordeling dat een advocaat nodig was, een diagnosedocument afgegeven. Doel van deze maatregel was het stimuleren van rechtshulp en het vaker oplossen van (juridische) problemen aan de voorkant. Tijdens de coronapandemie werd de werkwijze opgeschort omdat rechtzoekenden de vestigingen van het Juridisch Loket niet konden bezoeken. De korting op de eigen bijdrage wordt sindsdien standaard toegepast. Ik heb besloten om deze situatie te bestendigen. Het is en blijft belangrijk dat rechtzoekenden met juridische problemen zo vroegtijdig mogelijk geholpen worden. Eerstelijnsvoorzieningen zoals het Juridisch Loket kunnen daarbij helpen. De werkwijze met het diagnosedocument en de korting was echter verworpen tot een hoofdzakelijk bureaucratische procedure en werd in de praktijk ervaren als (extra) drempel. Dit past niet in mijn visie op het stelsel. Ik wil dat rechtzoekenden bij verschillende dienstverleners kunnen aankloppen en zo snel mogelijk op de juiste plek komen. Het afschaffen van het diagnosedocument zal plaatsvinden zonder dat rechtzoekenden daar nadeel van ondervinden. Dit betekent dat het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand aangepast zal worden, als onderdeel van het bredere wetstraject. Tot die tijd blijft de Raad voor Rechtsbijstand de korting automatisch toepassen zoals dat sinds maart 2020 gebeurt.

⁷ Kamerstukken II 2023/23, 31 753, nr. 277.

⁸ Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 281.

Eerstelijnsvoorziening Caribisch Nederland

Op dit moment is er nog geen (structurele) voorziening voor eerstelijns rechtshulp voor Caribisch Nederland. Op Saba is er een pilot *legal desk*. Ik heb het Juridisch Loket gevraagd om in 2024 een eerstelijnsvoorziening te gaan ontwikkelen, met servicepunten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Hiervoor heb ik structurele middelen vrijgemaakt. Het streven is dat in de loop van 2024 de dienstverlening op de eilanden opgestart wordt. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet voor de verbetering van de toegang tot het recht in Caribisch Nederland. In een aparte brief geef ik – parallel aan deze brief – een uitgebreide toelichting aan uw Kamer.

Rechtsbijstand bij wijkrechtspraak

In de negende voortgangsrapportage heb ik gemeld dat er een landelijke regeling voor rechtsbijstand bij wijkrechtspraak zal worden ontwikkeld. Ik heb besloten om per 1 januari 2024 een toeslag van 3 punten beschikbaar te stellen voor advocaten die een zaak behandelen bij een wijkrechtbank. Zij kunnen deze toeslag aanvragen naast de reguliere toevoeging voor de behandelde zaak. Met deze toeslag worden de aanvullende werkzaamheden die een advocaat in het kader van wijkrechtspraak moet verrichten, zoals multidisciplinair overleg en contact met andere partijen in de keten, vergoed.

De maatregel kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden

In de negende voortgangsrapportage heb ik uw Kamer geïnformeerd over het kritische evaluatierapport van de maatregel kostenverhaal rechtsbijstand draagkrachtige veroordeelden.⁹ Dit is een bepaling in de Wet op de rechtsbijstand op grond waarvan rechtsbijstandskosten van strafrechtelijk veroordeelden, aan wie ambtshalve een toevoeging was verleend, kan terugvorderen als blijkt dat zij financieel draagkrachtig waren. Uit dit rapport bleek onder meer dat de doelgroep van zware, ondermijnende criminelen niet wordt bereikt en de maatregel daarentegen wel veroordeelden met een middeninkomen treft, terwijl dit niet de oorspronkelijk beoogde doelgroep van de maatregel was.

In de afgelopen periode heb ik gezien of de werking van de maatregel toch verbeterd kan worden. Ik ben tot de slotsom gekomen dat dit niet het geval is. Gelet hierop ben ik voornemens om de maatregel kostenverhaal af te schaffen, hetgeen een wetswijziging vergt. Ik zal hiertoe eerst met uw Kamer hierover van gedachten wisselen tijdens het eerstvolgende commissiedebat Gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarna zal ik – in afwachting van de wetswijziging – het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand over mijn voornemen informeren, zodat deze desgewenst van zijn bevoegdheid gebruik kan maken om de uitvoering van deze maatregel in de praktijk op te schorten.

Ten slotte hecht ik eraan om te benadrukken dat het afschaffen van deze bestuursrechtelijke maatregel ten aanzien van rechtsbijstand niets afdoet aan de onverminderde inspanningen van mijn ministerie en de ketenpartners om vermogen dat op criminele wijze is verkregen te ontnemen in strafrechtelijke procedures.

Zelfredzaamheid/Evaluatierapport Ratz-commissie

Bij brief van 4 september 2023 heb ik uw Kamer mijn inhoudelijke reactie op het WODC-rapport «Rechtsbijstandverlening in kinderopvangtoeslag-

⁹ Bijlage 1.2 van de negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand.

zaken» doen toekomen.¹⁰ Daarin heb ik geconcludeerd dat dit rapport aanleiding geeft om het zelfredzaamheids criterium in de regelgeving gesubsidieerde rechtsbijstand te heroverwegen en dat ik voor de scope daarvan het evaluatierapport van de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand (hierna: adviescommissie) afwacht. Dat rapport doe ik u, samen met het voor de adviescommissie opgestelde rapport van het Kenniscentrum, als bijlage bij de voortgangsrapportage (bijlagen 1.1 en 1.2) toekomen.

De evaluatie van de adviescommissie laat zien bij welke problemen burgers er niet goed zelf uitkomen en wat in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als knellend wordt ervaren. Verschillende aannames in de regelgeving en de uitvoeringspraktijk over zelfredzaamheid blijken niet met de werkelijkheid overeen te komen.

Ik ben de adviescommissie zeer erkentelijk dat zij, op basis van ervaringen met zaken onder de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz), in kaart heeft gebracht waar de regelgeving en de uitvoeringspraktijk ten aanzien van het zelfredzaamheids criterium knellen. De aanbevelingen van de adviescommissie bieden mooie uitgangspunten waarmee de aanpassing van het zelfredzaamheids criterium vormgegeven kan worden. Bij deze aanpassing zijn overigens de doelstellingen van de stelselvernieuwing, waaronder een brede en sterke eerste lijn waarin zoveel mogelijk wordt opgelost door eenvoudige bemiddeling, leidend. In de komende periode zal deze aanpassing met de betrokken partijen vormgegeven worden. Daarbij zullen ook de consequenties voor de uitvoering en de financiële consequenties nader in kaart worden gebracht. Zoals in mijn eerder genoemde brief van 4 september 2023 gemeld, zal de Ratz doorlopen totdat de wijziging van de relevante wet- en regelgeving is doorgevoerd, hetgeen onderdeel uit zal maken van het wetstraject ten behoeve van de stelselvernieuwing.

De Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse orde van advocaten hebben aangegeven dat zij voor de korte termijn zelf al zoveel mogelijk oppakken, hetgeen ik ook van harte ondersteun. Het Juridisch Loket zet zo in op het oplossen van meer problemen in de eerste lijn. De Raad voor Rechtsbijstand gaat binnen zijn discretionaire bevoegdheid meer maatwerk leveren. De Nederlandse orde van advocaten zet zich in voor kwalitatief goede rechtsbijstand en betreft hierbij de input van de sociaal advocaten. Daarbij geldt dat zij allen signalen vanuit de praktijk over knelpunten in de rechtsbescherming en bij overheidsinstanties in kaart blijven brengen.

Slotwoord

Tijdens het commissiedebat van 14 september jongstleden sprak ik met uw Kamer over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de laatste ontwikkelingen dienaangaande. Naar aanleiding van mijn gedachtewisseling met de heer Ceder van de ChristenUnie zegde ik toe in deze voortgangsrapportage een doorkijk op het vernieuwde stelsel te geven aan de hand van de indrukken en ervaringen die ik de afgelopen twee jaren uit eerste hand opdeed.

Het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand is nooit af. De stelselvernieuwing blijft een product van een stapsgewijze, lerende aanpak. Ik spreek de verwachting uit dat er aan het eind van het huidige programma sprake is van een vernieuwd stelsel van rechtsbijstand, waarin de lopende maatregelen maximaal hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de

¹⁰ *Kamerstukken II 2022–2023, 31 753, nr. 271.*

stelseldoelstellingen. Dat betekent onder andere dat er een netwerk van sterke en landelijke dekkende eerstelijnsvoorzieningen is met een spilfunctie voor het Juridisch Loket. Dat het vak van sociaal advocaat niet langer onder druk, maar weer duurzaam op de kaart staat. Dat de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners werkzaam in het stelsel permanent bij de tijd zullen zijn gebracht. Dat de overheid het predicaat burgergericht verdient met goed procedeedrag. Dat wet- en regelgeving zodanig is opgesteld, dat onnodige procedures tegen burgers in het bestuursrecht tot het verleden zullen behoren. En bovenal, dat alle burgers dankzij de rechtsbijstandspraktijk, ongeacht hun inkomen of de aard van hun (juridische) probleem, daadwerkelijk toegang tot het recht ervaren, zoals je mag verwachten in een moderne, goed functionerende rechtstaat. Rechtzoekenden in Nederland moeten weten: het recht is er ook voor mij.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind