

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2475539

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 17 januari 2019
Onderwerp Schriftelijk overleg inzake contouren herziening stelsel gesubsidieerde
rechtsbijstand

Hierbij antwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer inzake de brief d.d. 9 november 2018, waarin ik contouren heb geschetst waarlangs ik de modernisering van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand vorm wil geven.¹ Op 18 december jl. heb ik van uw Kamer het verslag van een schriftelijk overleg met vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP, en de PvdA naar aanleiding van deze brief ontvangen (2018D60589).

Uit het verslag blijkt dat bij leden van verschillende fracties vragen leven over de contouren en de manier waarop deze worden geoperationaliseerd. Ik heb begrip voor die vragen. In de eerste plaats omdat de toegang tot het recht een belangrijke voorwaarde is voor een goed functionerende rechtsstaat. Door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand is van oudsher een belangrijk middel om toegang tot het recht ook voor minder draagkrachtigen mogelijk te maken. Fundamentele wijzigingen rond instrumenten die de toegang tot het recht ondersteunen, verdienen een stevig parlementair debat.

Naast principiële vragen lees ik in het verslag veel vragen die betrekking hebben op concretisering van de contouren. Ik vind het daarom van belang om deze brief helder te positioneren, in het totstandkomingsproces van het nieuwe stelsel en in het debat met uw Kamer. In mijn brief van 9 november heb ik de hoofdlijnen geschetst van een nieuw stelsel. Ik typeer de brief als klassieke contourennota, waarmee ik uw Kamer vanaf het prille begin wil informeren over de vormgeving van het stelsel. De aard van een contourennota brengt met zich mee dat de beleidsvorming nog niet is afgerond en de operationalisering nog tijd zal vragen. De contouren behoeven in hun volle breedte nog nadere uitwerking. Dat betekent dat ik op dit moment nog niet op alle vragen om concretisering een antwoord heb. In de ontwikkelaanpak waarmee we de nadere vormgeving en invoering van het nieuwe stelsel voorbereiden, zullen we met professionals en op basis van pilots en nader onderzoek het antwoord op veel vragen gaan formuleren en zullen we inkleuring geven aan de contouren. Vanzelfsprekend zal ik uw Kamer periodiek

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 31 753, nr.155

informereren over die nadere invulling en verantwoord ik mij graag over de nadere inrichtingskeuzes die ik zal gaan maken. Het sluitstuk van dit hele proces zal een wetsvoorstel zijn, met het bijbehorende parlementaire proces.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

In mijn reactie op de vragen en opmerkingen van de leden van uw Kamer zal ik, waar dat in dit stadium mogelijk is, de contouren van nadere toelichting voorzien. Daarbij hanteer ik dezelfde structuur als in de contourennota. De leden van de SP-fractie hebben daarnaast verzocht om te reageren op een zogenaamde *factcheck*, een bijlage bij een brief van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) van 10 december jl. aan de leden van uw Kamer.² Aan dit verzoek kom ik in mijn reactie op andere vragen, zoals hierna verwoord, tegemoet.

Datum
17 januari 2019
Ons kenmerk
2475539

Door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van uw Kamer is mij verzocht de beantwoording van het schriftelijk overleg voorafgaand aan het algemeen overleg over gesubsidieerde rechtsbijstand, dat nu gepland staat op 23 januari 2019, aan uw Kamer te doen toekomen.³ Graag voldoe ik aan dit verzoek.

Inleiding

Aanleiding voor en inrichting van het ontwerpproces

Door de leden van de fracties van GroenLinks, de SP en de PvdA zijn vragen gesteld over het gevolgde ontwerpproces, de personen en organisaties met wie gesproken is over de optie om rechtsgebieden uit te sluiten, over de consultatie van partijen, en over de manier waarop de contourennota zich verhoudt tot het werk van de commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Wolfsen),⁴ de commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Barkhuysen),⁵ en de commissie Evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Van der Meer).⁶ In reactie op deze vragen merk ik het volgende op.

In het regeerakkoord is het voornemen opgenomen om het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders te herzien,

² Wetgevingsadvies: position paper ten behoeve van SO rechtsbijstand d.d. 10 december 2018, geraadpleegd via <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/63187>

³ Besluitenlijst commissie voor Justitie en Veiligheid d.d. 5 december 2018, pt.39, geraadpleegd via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=cc547b6b-2728-4fce-a45d-e840045f40bf&title=Besluitenlijst%20commissie%20voor%20Justitie%20en%20Veiligheid%20op%205%20december%202018.pdf>

⁴ Herijking rechtsbijstand, Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, commissie-Wolfsen, Kamerstukken II, vergaderjaar 2015/16, 31 753, nr.110

⁵ De commissie-Barkhuysen is kort na het instellen van de commissie-Wolfsen door de NOvA ingesteld met de opdracht mogelijke noodzakelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te onderzoeken. Deze commissie heeft op 2 december 2015 haar eindrapport uitgebracht. Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 2015/16, 31 753, nr.118.

⁶ Andere tijden, commissie-Van der Meer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 31 753, nr.142.

langs de lijnen van de rapporten van de commissie-Wolfsen en van de commissie-Van der Meer. In mijn brief d.d. 27 november 2017 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van dat voornemen. De rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer vormen een gedegen basis voor het ontwerpproces. Dat geldt ook voor het rapport van de commissie-Barkhuysen.⁷ De rapporten van de genoemde commissies zijn onmiskenbaar van grote waarde geweest. De aanbevelingen van de commissies kennen inhoudelijk overeenkomsten en verschillen, maar hebben het huidige forfaitaire stelsel als focus. Dat huidige stelsel heeft een beperkte scope: het richt zich op het behandelen van juridische problemen die mensen hebben. Voor het inrichten van een toekomstgericht stelsel dat gericht is op mensen die hun problemen duurzaam kunnen oplossen is meer nodig. Het kabinet heeft de ambitie om een dergelijk duurzaam stelsel binnen het huidige voor rechtsbijstand beschikbare budget te realiseren. Dat vraagt om een stelsel dat op een andere leest geschoeid is dan het huidige forfaitaire stelsel. Dat stelsel wordt ingericht langs de lijnen van de genoemde rapporten, hetgeen nog niet wil zeggen dat de aanbevelingen in de genoemde rapporten geheel naar de letter worden uitgevoerd. Dat is ook de reden waarom ik het niet zinvol acht om, zoals verzocht door de leden van de GroenLinks-fractie, in een tabel aan te geven welke aanbevelingen van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer wel of niet zijn overgenomen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

In de hiervoor genoemde brief d.d. 27 november 2017 heb ik ook aangegeven op welke manier ik belangrijke partners in het ontwerpproces zou betrekken. Zie daaromtrent ook mijn antwoorden op eerdere vragen van het lid Van Nispen van uw Kamer over de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.⁸ Ik heb professionals en organisaties binnen en buiten het stelsel uitgenodigd om mee te doen en mee te denken. Velen zijn op deze uitnodiging ingegaan. Onder hen leden van de NOvA, de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN), en de Vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), zo merk ik op naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie. Daarnaast werd deelgenomen door organisaties als de raad voor rechtsbijstand, de rechtspraak, het Juridisch Loket, gemeenten, bestuursorganen als de Belastingdienst, ministeries, vakbonden, verzekeraars, lokale en nationale (vertegenwoordigers van) Ombudsmannen, wetenschappers uit diverse disciplines, en private ondernemingen met een voor het onderwerp relevant profiel. De deelnemers namen deel op persoonlijke titel en spraken vanuit eigen ervaring, niet als vertegenwoordiger van een organisatie of achterban. Daarnaast heeft periodiek hoog ambtelijk overleg plaatsgevonden met bestuurders van het Juridisch Loket, de raad voor rechtsbijstand, de NOvA en met andere organisaties, zoals de Raad voor de rechtspraak, het OM, en het Verbond van Verzekeraars. Ook is relevante kennis, ervaring en expertise via andere wegen ontsloten. Er heeft geen formele (internet)consultatie plaatsgevonden. Ik kan daarom ook niet, zoals door de leden van de PvdA-fractie verzocht, uitkomsten van een dergelijke consultatie met uw Kamer delen. In de bijlage bij de contourennota d.d. 9 november jl. is verantwoording afgelegd over de inrichting van het ontwerpproces.

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 31753, nr.143

⁸ Vragen van het lid Van Nispen (SP), ingezonden 4 april 2018, vergaderjaar 2017/18, nr.1806

Bij de totstandkoming van de contourennota zijn op voorhand geen onderwerpen van bespreking uitgesloten. Ook de optie om een verzekeringsstelsel voor een aantal rechtsgebieden in te voeren is verkend. Voor verzekerbare zaken zou in die variant geen door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand meer beschikbaar zijn. Deze optie is met name verkend om binnen de bestaande budgettaire kaders een aanmerkelijke verhoging van de vergoedingen voor verleners van gesubsidieerde rechtsbijstand te kunnen realiseren, zo reageer ik in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. Voor alle opties die verkend zijn, was een toetssteen of de toegang tot het recht gewaarborgd bleef. Ik heb afgezien van een verzekeringsstelsel, omdat in die variant teveel aanvullende maatregelen nodig bleken om de toegang tot het recht voor de laagste inkomenscategorieën te waarborgen. Bij de herziening van het stelsel worden geen rechtsgebieden uitgezonderd.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Zoals in antwoorden op eerdere vragen van de leden Kuiken en Gijs van Dijk van uw Kamer aangegeven, hecht ik groot belang aan het mij breed laten informeren op diverse terreinen door verschillende partijen.⁹ Zo is er een LinkedIn-groep opgezet en heb ik verschillende werkbezoeken gebracht, waaronder aan advocatenkantoren, aan het Juridisch Loket, aan de raad voor rechtsbijstand, en aan Stichting Achmea Rechtsbijstand. De leden van de PvdA-fractie hebben verzocht toe te lichten in welk kader ik een bezoek aan Stichting Achmea Rechtsbijstand heb gebracht. Het belang dat ik voor ogen had bij het afleggen van dit werkbezoek was mij te informeren over de werkzaamheden van grote juridische dienstverleners. Zoals aangegeven in antwoorden op andere vragen van het lid Van Nispen van uw Kamer, is het afleggen van werkbezoeken een goede manier om de praktijk beter te leren kennen en met verschillende partijen in gesprek te gaan.¹⁰ Voor dergelijke juridische dienstverleners staat, net als in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, het oplossen van problemen met juridische consequenties voorop. Daarom is een bezoek aan een juridische dienstverlener voor mij relevant. Dat ook de leden van uw Kamer die mening zijn toegedaan, maak ik op uit het feit dat de voorzitter van het platform Rechtsbijstand van het Verbond van Verzekeraars, tevens directeur van Stichting Achmea Rechtsbijstand, werd uitgenodigd om deel te nemen aan het rondetafelgesprek op 25 januari 2018 over gesubsidieerde rechtsbijstand.¹¹

Maatregel met betrekking tot rechtsbijstand in asielzaken

Door de leden van de fracties van D66 en GroenLinks zijn verschillende vragen gesteld over de stand van zaken in de uitvoering van de voornemens met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand in asielzaken.

Het voornemen is om de maatregel in het regeerakkoord met betrekking tot de asielrechtsbijstand uit te werken in een aanpassing van het Besluit vergoedingen

⁹ Vragen van de leden Kuiken en Gijs van Dijk (beiden PvdA), ingezonden 27 augustus 2018, vergaderjaar 2018/19, aanhangselnummer 111

¹⁰ Vragen van het lid Van Nispen (SP), ingezonden 28 augustus 2018, vergaderjaar 2018/19, aanhangselnummer 112

¹¹ Convocatie rondetafelgesprek gesubsidieerde rechtsbijstand op 25 januari 2018, geraadpleegd via

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2017A04434

rechtsbijstand 2000 (Bvr). Op 18 december jl. is in de Eerste Kamer de motie-Strik (GroenLinks) c.s. over uitvoering van een ex ante uitvoeringstoets aangenomen.¹² In deze motie wordt de regering verzocht om voor de inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur een ex ante uitvoeringstoets uit te voeren bij zowel de immigratie- en naturalisatiedienst (IND) als de rechterlijke macht. Daarnaast wordt de regering verzocht om de Eerste Kamer te informeren over de uitkomsten van deze uitvoeringstoets, voorzien van een conclusie over de wenselijkheid om al dan niet over te gaan op de afschaffing van de eerste twee fasen van rechtsbijstand. In lijn met de eerder genoemde motie-Strik wordt in het eerste kwartaal 2019 de uitvoeringstoets afgerond. Daarna wordt de voorgestelde wijziging van het BvR in voorhang en consultatie gebracht. De vragen van de leden zullen worden betrokken in dit proces.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Daarna wordt het voorstel om advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. Afhankelijk van de reacties naar aanleiding van de consultatie, de uitkomsten van de voorhang en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, kan het traject in 2019 doorlopen zijn.

Stelsel voor rechtsbijstand staat onder druk

In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik uiteengezet waarom het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand niet toekomstbestendig is. Uit de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer komt naar voren dat ondanks stijgende kosten voor rechtsbijstand rechtzoekenden lang niet altijd goed worden geholpen. Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen. Ik wees op de stijging van het beroep op rechtsbijstand, op de verkeerde prikkels in het huidige stelsel, en op onnodige procedures door de overheid. Daarnaast is sprake van ongelijke toegang tot het recht in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In de contourennota d.d. 9 november jl. stelde ik ook vast dat de vergoedingen niet meer bij de tijd zijn, en merkte ik op dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening beter moest.

Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen

Door leden van de fracties van D66, GroenLinks, en de SP zijn vragen gesteld over onder meer de onderbouwing van de stelling dat juridische oplossingen vaak geen echte oplossingen zijn, over de doorverwijzing naar andere hulpverleners door rechtsbijstandverleners in het huidige stelsel, over de doelmatigheid van het huidige stelsel, over procedeedrag van advocaten, en hoe de modernisering van het stelsel tot een hogere tevredenheid onder gebruikers zou leiden.

Eén op de vijf mensen die de juridische weg kiezen, geeft aan dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost. De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat dit niet tevredenstellend is, en vragen of ik desalniettemin niet van mening ben dat dit een bewonderingswaardig hoog aantal is. Ik ben ook niet tevreden met het feit dat het huidige stelsel voor één op de vijf mensen die de juridische weg kiezen geen oplossing voor hun problemen biedt, en vind dit geen bewonderingswaardig hoog aantal. Ik ben ambitieuzer en stel als doel van het nieuwe stelsel dat meer mensen een duurzame oplossing voor hun geschil bereiken.

¹² Kamerstukken I, vergaderjaar 2018/10, 35 000-VI, letter I

De leden van de SP-fractie vragen op basis van welk onderzoek blijkt dat de verleende gesubsidieerde rechtsbijstand in het huidige stelsel onvoldoende doelmatig zou zijn. Dat één op de vijf mensen die de juridische weg kiezen, aangeeft dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost, volgt uit onderzoek door het WODC dat ik in de contourennota d.d. 9 november jl. heb aangehaald.¹³ Vier op de vijf mensen die de juridische weg kiezen, geven aan dat hun hoofddoel geheel of gedeeltelijk is bereikt. In het onderzoek worden verschillende hoofddoelen genoemd, zoals financiële genoegdoening, of het verkrijgen van een ander besluit van een bestuursorgaan. Sommige hoofddoelen worden vaker bereikt dan andere.¹⁴ Hoofddoelen als het herstel van de relatie met de andere partij worden nog minder vaak bereikt. Terwijl juist dat soort doelen bijdraagt aan het vinden van een duurzame oplossing voor een geschil. Een juridische procedure biedt hier dus niet (alleen) de oplossing. Ook uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017 maak ik op dat twee derde van de gebruikers van een toevoeging meent dat zijn of haar probleem, waarvoor de toevoeging is verleend, (nog) niet (geheel of grotendeels) is opgelost.¹⁵ Dat is een andere indicatie waaruit blijkt dat het nodig is om verder te kijken dan alleen de juridische weg. Ik sluit mij hierin aan bij de commissie-Wolfsen, die duidelijk is geweest over het feit dat in het huidige stelsel op dit moment onvoldoende verzekerd is dat een rechtzoekende de (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij zijn probleem. De onderbouwing die de commissie hiervoor geeft vind ik overtuigend, net als de analyse van de commissie voor de oorzaken hiervoor. Eén van die oorzaken is het ontbreken van een selectie aan de voorkant op basis waarvan zaken naar de meest laagdrempelige, effectieve en integrale hulp geleid worden. Op dit moment beoordeelt de raad voor rechtsbijstand vaak pas achteraf (steekproefsgewijs) of de toevoeging terecht is verleend. Achteraf kan echter niet goed beoordeeld worden welke hulp, gegeven de problemen van mensen, het meest passend is.

Uit de Geschilbeslechtingdelta 2014 kan worden opgemaakt in welke mate rechtsbijstandverleners in hun huidige werkwijze al verwijzen naar andere hulpverleners, zo merk ik op naar aanleiding van vragen van de leden van de D66-fractie.¹⁶ Hieruit blijkt dat het Juridisch Loket in 9% van het aantal onderzochte contacten contact heeft opgenomen met een andere deskundige of organisatie, of de burger daarbij heeft geholpen. In 1% van deze contacten werd door het Juridisch Loket gewezen op mogelijkheden voor online geschiloplossing. Het aantal doorverwijzingen vanuit de advocatuur naar andere hulpverleners bedroeg 3% van het aantal zaken. In geen van deze zaken is door de advocatuur gewezen op mogelijkheden voor online geschiloplossing.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de GroenLinks-fractie merk ik op dat met een rechterlijk vonnis de onderliggende

¹³ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p.136

¹⁴ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p.136-137 (figuur 5.10)

¹⁵ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p.212, geraadpleegd via <https://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/cijfers-en-onderzoek/monitor/monitor.html>

¹⁶ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p.259 (tabel b6.2)

problemen van rechtzoekenden niet altijd worden geadresseerd. De rechtspraak ziet dat zelf ook. Onder de noemer maatschappelijk effectieve rechtspraak zijn door het hele land pilots gestart die als doel hebben de problemen van mensen zoveel mogelijk écht op te lossen.¹⁷ Deze ontwikkeling sluit goed aan bij de herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij deze herziening streef ik, in aansluiting op de ambitie van het kabinet om de rechtspraak meer maatschappelijk effectief te maken en buitengerechtelijke geschiloplossing te stimuleren,¹⁸ naar zoveel mogelijk échte oplossingen van de juridische problemen van mensen. Dit betekent dat, als mensen zich melden met een juridisch probleem, ook gekeken moet worden naar de achterliggende problematiek. Dit kan tot de conclusie leiden dat alleen een juridische oplossingsrichting geen passende oplossing is, maar ander type hulp, bijvoorbeeld de gemeentelijke schuldhulpverlening, ook of meer voor de hand ligt. En waar een gang naar de rechter wel de meest voor de hand liggende wijze van geschilbeslechting is, zou ook hier het streven moeten zijn dat het werk van de rechter zoveel mogelijk bijdraagt aan het oplossen van de (achterliggende) problemen van mensen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de D66-fractie vragen naar verklaringen voor de door hen geconstateerde tegengestelde ontwikkelingen met betrekking tot de stijging van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand en de daling van het aantal ervaren juridische problemen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarbij nader in te gaan op de veronderstelling dat door de forse daling van het aantal rechtszaken van de afgelopen jaren ook verwacht mocht worden dat het beroep op rechtsbijstand zou zijn afgenomen. De forse stijging van het beroep op rechtsbijstand is lastig te verklaren. Niet alleen het aantal rechtszaken is namelijk gedaald, ook het aantal juridische problemen dat mensen hebben ervaren. Men zou, gegeven de daling van het aantal mensen dat juridische problemen heeft ervaren, verwachten dat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand over dezelfde periode zou zijn afgenomen. Dat blijkt niet het geval te zijn. Een mogelijke verklaring is dat de mensen die wel een juridisch probleem hebben ervaren, relatief vaker een beroep zijn gaan doen op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo blijkt dat het aandeel mensen met een juridisch probleem dat een advocaat heeft ingeschakeld in de afgelopen periode is toegenomen.¹⁹

De leden van de SP-fractie vragen mij te onderbouwen dat het voor advocaten zou lonen om onnodig te procederen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook of de opvatting klopt dat advocaten momenteel een financieel belang bij doorprocederen hebben, en wijzen daarbij op uitspraken van de toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Teeven. In een algemeen overleg op 26 maart 2014 over gesubsidieerde rechtsbijstand heeft de toenmalig staatssecretaris ontkend dat advocaten in het algemeen onnodig procederen.²⁰ In de contourennota is opgenomen dat het op dit moment voor advocaten loont om door te procederen, omdat ze per procedure een toevoeging krijgen. Ik ontleen deze stelling aan het rapport van de commissie-Wolfsen. Ter verheldering merk ik op dat deze passage in de contourennota ziet op de inrichting van het huidige

¹⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 29 279, nr.425

¹⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 34 775-VI, nr.115

¹⁹ Zie de trendrapportage van de Rabobank over rechtskundige dienstverlening, beschikbaar via www.rabobank.nl

²⁰ Verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/14, 31 753, nr.84

systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand. De stimulans om voor alternatieven voor procederen te kiezen is zeer beperkt, onder meer door de manier waarop de financiering is ingericht. Een toevoeging voor het voeren van een procedure levert op dit moment financieel voor de rechtsbijstandverlener vaak het meeste op, waardoor het stelsel eerder uitnodigt tot procederen dan tot het vinden van een andere, meer passende oplossing. Op die manier ontbreken financiële prikkels die advocaten ondersteunen om voor een andere, minder juridiserende aanpak te kiezen. Ook zijn er onvoldoende andere wegen beschikbaar.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de SP-fractie wijzen op het feit dat advocaten ook nu al met een toevoeging zaken op minnelijke wijze oplossen, en wijst mij hierbij op het eindrapport van de commissie-Barkhuysen. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat tussen een kwart en een derde van alle civiele zaken is behandeld op basis van een zogenoemde adviestoevoeging. Dit rapport is mij zoals eerder aangegeven bekend. In dit rapport lees ik over de adviestoevoeging het volgende:²¹ "Een deel van de toevoegingen mondt niet uit in een procedure maar in een (goedkopere) adviesvaststelling. In het bestuursrecht is het adviespercentage 5% (daling: was 11% in 2004). Personen- en familierecht 23% (stijging: was 18% in 2004) en overig civiel 30% (stijging: was 25% in 2004)." Uit navraag bij de raad voor rechtsbijstand blijkt dat het percentage op advies vastgestelde civiele toevoegingen in 2017 vergelijkbaar was. Ik bestrijd niet dat door advocaten momenteel op toevoegingsbasis in een deel van de zaken met enkel juridisch advies een goede juridische oplossing voor het probleem van de rechtzoekende wordt bereikt. Het huidige stelsel nodigt daartoe echter zoals hierboven uiteengezet niet uit. De vergoeding voor een lichte adviestoevoeging is in het huidige stelsel lager dan voor een reguliere toevoeging. De reden daarvoor is dat in het verleden is vastgesteld dat de gemiddelde tijdsbesteding van een advocaat in een advieszaak lager is.²² Met het ontwikkelen van rechtshulp pakketten wil ik het bereiken van duurzame oplossingen van geschillen stimuleren, ook met financiële prikkels. Dat betekent onder meer dat het bereiken van een duurzame oplossing wordt beloond en niet zozeer het procederen als maatstaf wordt gehanteerd.

Stijging beroep op rechtsbijstand

Door leden van de fracties van de VVD, D66, GroenLinks, de SP en de PvdA zijn verschillende vragen gesteld over de stijging van het beroep op de rechtsbijstand.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het mogelijk is dat problemen van rechtzoekenden niet beter of vaker worden opgelost, terwijl de kosten wel blijven stijgen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom in de contourennota d.d. 9 november jl. gesteld wordt dat een goed filter aan de voorkant ontbreekt. De commissie-Wolfsen, die als opdracht had onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijgingen, concludeerde dat op dit moment onvoldoende verzekerd is dat een rechtzoekende de (rechts-)hulp krijgt die het meest passend is bij zijn probleem. Hiervoor zijn volgens de commissie meerdere oorzaken, maar de belangrijkste is het ontbreken van een filter aan de voorkant: een selectie op

²¹ Rapport commissie-Barkhuysen, p.80. Het rapport is raadpleegbaar via o.a.

<http://www.advocatie.nl/sites/default/files/Eindrapport%20cie%20duurzaam%20def.pdf>

²² Rapport commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (commissie-Maan), 1997. Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 1997/98, 26500-VI, nr.42

basis waarvan rechtzoekenden naar de meest laagdrempelige, effectieve en integrale hulp geleid worden. Op dit moment vindt de feitelijke beoordeling door de raad voor rechtsbijstand (door middel van een steekproef) meestal achteraf plaats, terwijl achteraf niet goed beoordeeld kan worden welke hulp, gegeven het probleem, het meest passend zou zijn geweest.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Het aantal afgegeven toevoegingen laat sinds 2013 een aanzienlijke daling zien, zo stellen de leden van de SP-fractie. Dat is ook wat gesteld wordt in de aanvullende *factcheck* van de NOVA. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de ontwikkeling van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 2012-2017. Voor de cijfermatige onderbouwing bij de contourennota dd. 9 november jl. is (onder andere) gebruik gemaakt van de tabellen uit bijlage 6 van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016, nu de monitor over 2017 pas in een later stadium beschikbaar was.²³ De tabellen uit die bijlagen laten de ontwikkelingen van het aantal afgegeven toevoegingen vanaf het jaar 2000 zien. Daar is bij aangesloten. Voor de aantallen in het jaar 2017 is de recenter verschenen eerdergenoemde Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017 benut.²⁴ Tussen 2000 en 2017 is het aantal afgegeven toevoegingen met circa 42% toegenomen. Er zijn inderdaad, op de kortere termijn bezien, jaren waarin minder toevoegingen zijn afgegeven dan het jaar ervoor. Dat geldt bijvoorbeeld voor 2014, 2015 en 2017. Het is echter het beeld over de langere termijn – de stijging met 42% in 17 jaar – dat duidelijk maakt dat de houdbaarheid van het systeem niet gewaarborgd kan worden. Tegen die achtergrond heb ik contouren geschetst voor modernisering van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

In reactie op een vraag van leden van de D66-fractie over het effect van de invoering van de Wet VIValt geef ik aan dat volgens de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2010 zich in 2006 een meer dan gemiddelde stijging van het aantal toevoegingen heeft voorgedaan die aan de invoering van de Wet VIValt kon worden toegeschreven.²⁵ In 2007 daalde het aantal afgegeven toevoegingen vervolgens weer naar het verwachte niveau. De commissie-Wolfsen heeft in haar eindrapport geen aanleiding gezien de effecten van de invoering van de Wet VIValt op het aantal afgegeven toevoegingen te verbijzonderen of nader te onderzoeken.

De leden van de SP-fractie vragen te bevestigen dat sinds 2000 de voedselprijzen met 32% zijn gestegen, de kosten van levensonderhoud met 42,5% zijn gestegen en de bevolking is gegroeid van 15 miljoen naar 17 miljoen inwoners. Voor beantwoording van deze vraag is de consumentenprijsindex (CPI) van het CBS relevant. Dit is een indexcijfer dat het prijsverloop weergeeft van een pakket goederen en diensten zoals dit gemiddeld wordt aangeschaft door alle huishoudens in Nederland. Deze consumentenprijsindex (CPI) heb ik benut om

²³ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016, raadpleegbaar via <https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/monitor/monitor-grb-2016.pdf>

²⁴ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, raadpleegbaar via <https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/monitor/mgr-2017-def-versie-mgr.pdf>

²⁵ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2010, p.5, raadpleegbaar via <https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/monitor/monitor-grb-2010.pdf>

een overkoepelend beeld te krijgen van de kostenstijging van onder andere voedsel en levensonderhoud. Volgens CBS-gegevens, waarin is uitgegaan van een indexwaarde van 100 in 2015, is de consumentenprijsindex gestegen van 80,74 in 2002 naar 101,7 in 2017. Dit is een toename van ongeveer 26%. Volgens CBS-cijfers bestond de bevolking op 1 januari 2000 uit 15.863.950 inwoners en op 1 januari 2017 uit 17.081.507 inwoners. Zie ook hierna voor gegevens met betrekking tot het bereik van de Wrb onder de Nederlandse bevolking.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

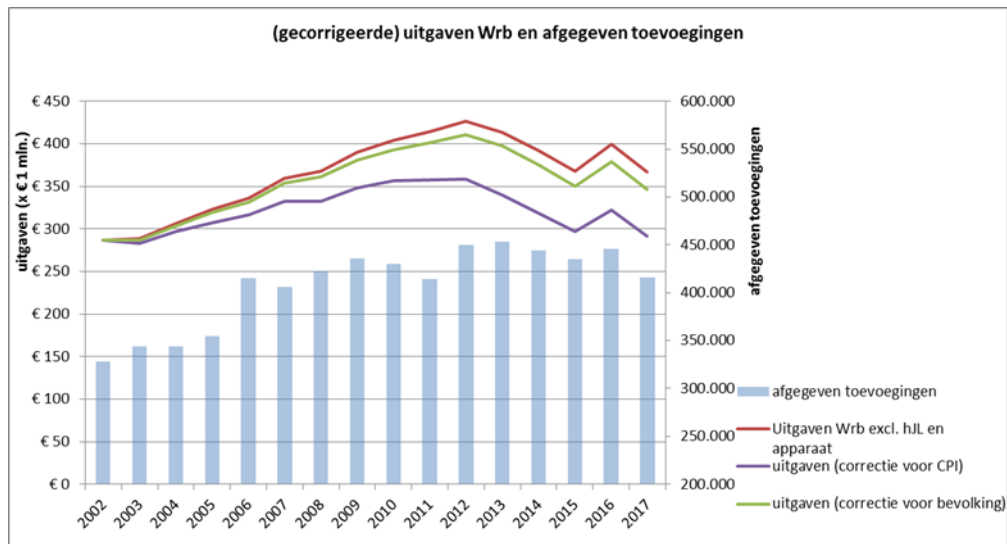
Ons kenmerk
2475539

De leden van de D66-fractie vragen of ik uiteen kan zetten wat de ontwikkeling van de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand is geweest in de periode 2000-2017 gecorrigeerd met inflatiecorrectie, bevolkingsgroei, en bereik van het aantal mensen dat onder de Wrb valt. Door de leden van de GroenLinks-fractie wordt gevraagd naar de reële ontwikkeling van de uitgaven voor door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand.

In de onderstaande grafiek heb ik met een rode lijn de uitgaven (exclusief apparaatskosten) over de jaren 2002-2017 weergegeven. Daarnaast zijn met een paarse lijn deze uitgaven weer gecorrigeerd voor inflatie, op basis van de mutaties van de CPI. De groene lijn biedt inzicht in de uitgaven gecorrigeerd voor de bevolkingsomvang. Dit wijkt (iets) af van waar om verzocht is. Om verschillende redenen bleek het niet mogelijk aan het precieze verzoek van de leden van genoemde fracties om inzage in de ontwikkeling van de reële uitgaven te voldoen.²⁶ Bij onderstaande grafiek merk ik op dat de totale uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand, over de gehele periode bezien, niet navenant zijn meegestegen met de toename van het aantal toevoegingen. Dat is mede veroorzaakt door de verschillende maatregelen die gedurende dezelfde periode zijn genomen om de kostenontwikkeling beheersbaarder te maken. In het bijzonder noem ik de AMvB's die zijn ingevoerd op 1 oktober 2013 en 1 februari 2015. De invloed van deze maatregelen is in de grafiek zichtbaar.²⁷

²⁶ Een belangrijke reden is dat niet alle informatie beschikbaar is. Zo zijn de gegevens met betrekking tot het bereik van de Wrb pas vanaf het jaar 2007 structureel beschikbaar (zie ook de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, tabel B8.5). Ook werden de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode voor 2002 niet op dezelfde wijze gespecificeerd in de begroting opgenomen, waardoor een vergelijking in uitgaven niet goed mogelijk is. Daarnaast is geen correctie op een combinatie van inflatie en bevolkingsgroei doorgevoerd. Een correctie op een correctie geeft op basis van de beschikbare gegevens geen statistisch verantwoord beeld. Zo hebben de correctiefactoren een andere (meer directe of juist indirecte) relatie met de uitgaven en kunnen ze elkaar ook beïnvloeden. Tot slot is het op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk om voor alle factoren die van invloed kunnen zijn op de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand exact en geïsoleerd aan te geven in welke mate en op welk moment zij van invloed zijn geweest op de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁷ Als gevolg van deze AMvB's zijn de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners in de periode 1 februari 2015 – 31 december 2018 niet geïndexeerd. Per 1 januari jl. is, vooruitlopend op inwerkingtreding van een AMvB waarin de verhoging van de vergoeding formeel wordt geregeld, op mijn verzoek met een beleidsregel van de raad voor rechtsbijstand een verhoging van het basistarief doorgevoerd.



**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Grafiek 1. (Gecorrigeerde) uitgaven Wrb en afgegeven toevoegingen

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar mijn mening over de constatering van de commissie-Barkhuysen dat de reële kostenstijging vanaf 2010 daalt. In het rapport van de commissie-Barkhuysen, dat dateert uit 2015, heeft de commissie op door haar verantwoorde systematiek reële, dat wil zeggen, voor inflatie gecorrigeerde, uitgaven weergegeven.²⁸ Daarbij is vanaf 2010 een daling te zien. De commissie-Barkhuysen stelt vast dat over de hele onderzochte periode (vanaf 2004) de reële uitgaven met 15% stijgen.

In het algemeen wil ik het volgende opmerken over de ontwikkeling van de reële kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik de stijging van het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand inzichtelijk gemaakt. Indicator daarvan is het aantal afgegeven toevoegingen. Het aantal afgegeven toevoegingen is in de periode 2000-2017 met 42% gestegen. Die stijging is opmerkelijk te noemen, afgezet tegen de forse daling van het aantal rechtszaken en het feit dat mensen in de afgelopen jaren minder juridische problemen hebben ervaren. De verwachting zou dan zijn dat het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand ook zou dalen. Dat is niet het geval. Die vaststelling was voor mij een belangrijke reden om het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand tegen het licht te houden en een andere inrichting van het stelsel voor te stellen. Het feit dat de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand niet navenant zijn meegestegen met het toenemende beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl het aantal ervaren juridische problemen is gedaald, is voor mij een bevestiging dat het huidige stelsel niet toekomstbestendig is. Internationaal gezien zit Nederland al jaren aan de top als het om de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand gaat. Daar ga ik hierna verder op in. Voor deze

²⁸ Rapport commissie-Barkhuysen, p.34: "De reële ontwikkeling van de uitgaven (...) vanaf 2004 wordt in beeld gebracht door de nominale uitgaven te defleren naar het prijspeil van 2004. (...) Ook na de correctie voor inflatie is een uitgavenstijging zichtbaar. Over de hele periode stijgen de reële uitgaven gefinancierde rechtsbijstand met 15% (rode lijn, Figuur 5.1). De reële uitgaven bereiken hun hoogste niveau in 2010. De uitgaven liggen in dat jaar reëel 29% hoger dan in 2004. Vanaf 2010 dalen de reële uitgaven elk jaar."

uitgaven mogen rechtzoekenden verwachten dat ze meer en betere oplossingen krijgen dan nu het geval is.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft de afgelopen jaren veel cijfers gepubliceerd, die voor een groot deel niet te relateren zijn aan de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor zover door de leden van de GroenLinks-fractie, in hun verzoek om aan de hand van cijfers van het SCP te laten zien hoe de kostenontwikkeling op de rechtsbijstand zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, wordt gedoeld op de uitkomsten van het SCP-onderzoek Armoede in Kaart 2018, kan worden opgemerkt dat in dat onderzoek het volgende staat:²⁹ "In 2013 waren er ruim 1,2 miljoen mensen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Dit was 7,6% van de Nederlandse bevolking. Het aantal mensen met een inkomen onder het striktere basisbehoeftecriterium bedroeg toen bijna 790.000, 4,9% van de bevolking. Door de aantrekkende economie daalde de armoede na 2013 flink. De laatste beschikbare cijfers komen uit 2016. In dit jaar bedroeg het aantal armen volgens het niet-veel-maar-toereikendcriterium iets meer dan 980.000 (6,0%) en volgens het basisbehoeftecriterium 660.000 (4,0%)." Niet onderzocht is of er een causaal verband is tussen deze uitkomsten en uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Er kunnen daarom ten aanzien van de ontwikkeling van deze uitgaven geen conclusies worden getrokken op basis van dit SCP-onderzoek.

Over de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand in internationaal perspectief en de internationale ontwikkelingen op dit gebied het volgende. De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat Nederland anders dan in de meeste andere landen in toenemende mate bezuinigt en in internationaal perspectief achterop dreigt te raken. Deze veronderstelling is niet juist. In de eerste plaats wordt de voorgestelde modernisering van de gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het huidige budgettaire kader vormgegeven. Er is daarmee bij de voorgestelde modernisering geen sprake van een bezuiniging. In de tweede plaats dreigt Nederland geenszins achterop te raken. Uit een recent rapport van de Raad van Europa blijkt dat Nederland met een jaarlijkse uitgave aan rechtsbijstand van €27,42 per hoofd van de bevolking in de top van de 41 onderzochte landen staat. Zelfs indien deze uitgaven zouden halveren, hetgeen niet het voornemen is, dan zou Nederland bij een gelijkblijvend uitgavenniveau van de andere landen nog steeds in de top tien staan. De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat Nederland één van de weinige landen in de Europese Unie is waar de reële uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand sinds 2010 een dalende trend laten zien. Uit het eerder genoemde rapport van de Raad van Europa leid ik af dat in de periode 2010 tot en met 2016 in de meeste Europese landen de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand zijn toegenomen. Van de landen uit de Europese Unie waarvan over deze gehele periode gegevens bekend zijn, laten naast Nederland ook Kroatië, Ierland, Portugal, en Engeland en Wales een daling van de uitgaven zien.³⁰

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

²⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Armoede in kaart 2018, p.16, raadpleegbaar via https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Armoede_in_kaart_2018

³⁰ Raad van Europa, European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ 2018, tabel 2.51, raadpleegbaar via <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

Tot slot reageer ik op hetgeen in de *factcheck* van de NOVA wordt gesteld over de complexiteit van zaken voor de rechter en door mensen ervaren juridische problemen. In voetnoot 8 van de contourennota d.d. 9 november 2018 is gesteld dat er tot dusver geen duidelijke aanwijzingen zijn dat zaken die bij de rechter komen complexer zijn geworden. Die stelling is ontleend aan onderzoek van de Raad voor de rechtspraak.³¹ Door Ecorys is in opdracht van de Raad voor de rechtspraak een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de zaakswaarte tussen 2008 en 2014. De onderzoekers rapporteren dat de verschillen tussen 2018 en 2014 een gevarieerd beeld laten zien: "Er is sprake van zowel aanwijzingen voor zaakverzwaring (scheiding), als voor 'zaakverlichting' (handelszaken bij kanton) en voor een gemengd effect (straf eerste aanleg en handelszaken bij civiel)." In de contourennota is daarnaast gesteld dat uit onderzoek blijkt dat mensen in de afgelopen jaren minder juridische problemen hebben ervaren. Daarbij wordt verwezen naar onderzoek van het WODC dat eerder in deze beantwoording al aan de orde kwam.³² In dit onderzoek wordt een daling gerapporteerd van het aantal respondenten dat een probleem heeft ervaren: "In vergelijking met de voorgaande metingen is het aantal respondenten dat een probleem heeft ervaren in een periode van vijf jaar gedaald: van 67% in 2003, naar 61% in 2009, naar 57% in 2014." Figuur 3.7 van hetzelfde onderzoek geeft inzage in het percentage respondenten met minstens één probleem in afgelopen vijf jaar, periodes januari 1998-2002, januari 2004-2008, april 2009-2014. Uit deze figuur blijkt een afname van het grootste deel van de zaaksoorten. In het onderzoek wordt daarnaast gesteld dat de aanpak van het probleem vooral samenhangt met de kenmerken van het probleem: "Hoe ernstiger en complexer het probleem en hoe hoger de verwachte opbrengst, hoe vaker men actie onderneemt, rechtshulp (vooral een advocaat) inschakelt, of een gerechtelijke procedure start."

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Verkeerde prikkels

Door leden van verschillende fracties worden vragen gesteld over procedeedrag van advocaten. De leden van de GroenLinks-fractie stellen de gedachte ter discussie dat rechtzoekenden zich niet afvragen of een juridische procedure wel de juiste aanpak is. Zij vragen in dat kader naar de toepassing van de Wrb en de praktijk van de proceskostenveroordeling.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij aan de hand van welk onderzoek ik tot het oordeel ben gekomen dat advocaten kennelijk het in hen gestelde vertrouwen schaden in het voorkomen van rechtszaken die achteraf niet-toevoegwaardig blijken. Dat oordeel heb ik niet gegeven. In 2017 werd 6,2% van de aangevraagde toevoegingen afgewezen, zo volgt uit de Monitor gesubsidieerde

³¹ Zie S. van der Ploeg & J. de Wit, Ontwikkeling zaakswaarte 2008-2014, Research Memoranda 2015/4, p.11, raadpleegbaar via <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RM-2015-04-Ontwikkeling-zaakswaarte.pdf>

³² Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p.16, p.71, p.14

rechtsbijstand 2017.³³ Een afwijzing kan plaatsvinden op financiële gronden of op inhoudelijke gronden.

In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik twee voorbeelden van verkeerde prikkels gegeven. Het eerste voorbeeld betrof het feit dat het op dit moment loont voor advocaten om door te procederen. De beloning is niet verbonden aan het vinden van een oplossing. Voor mijn reactie op de vragen die hierover zijn gesteld verwijs ik graag naar het onderdeel 'Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen' hierboven. Het andere voorbeeld dat ik heb gegeven betrof het niet innen van de eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage is mede bedoeld om rechtzoekenden een eigenstandige afweging te laten maken of de voordelen van een procedure opwegen tegen de kosten die ze daarvoor moeten maken. Hierover heeft de commissie-Wolfsen gesteld dat het veelvuldig gebeurt dat de eigen bijdrage door de advocaat wordt kwijtgescholden aan de rechtzoekenden. De mogelijkheid om die eigen bijdrage kwijt te kunnen schelden wordt, zo staat de commissie met een voorbeeld, onder meer gebruikt als acquisitiemiddel.

In het rapport van de commissie-Wolfsen valt te lezen dat ook de NOvA van mening was dat het structureel niet-innen van eigen bijdragen niet past in het stelsel. In de recente *factsheet* van de NOvA lees ik echter dat er volgens de NOvA geen bewijs voorhanden is waaruit blijkt dat de eigen bijdragen veelvuldig niet worden geïnd.³⁴ Ik constateer op basis van gegevens in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017 dat het nog steeds meer dan incidenteel voorkomt dat de eigen bijdrage niet wordt geïnd. Dat vind ik onwenselijk, omdat daarmee de afwegingsfunctie van de eigen bijdrage niet goed uit de verf komt. In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik daarom vier uitgangspunten genoemd op basis waarvan ik de afwegingsfunctie in het nieuwe stelsel wil versterken. Daarbij worden in het nieuwe stelsel de eigen bijdragen niet langer door rechtsbijstandverleners geïnd, maar door de overheid. Dit biedt de mogelijkheid rechtzoekenden van overheidswege een betalingsregeling aan te bieden en ontslaat rechtsbijstandverleners van de verplichting zich bezig te houden met de inning ervan om een deel van het inkomen veilig te stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast verzocht toe te lichten hoe ik in dit verband de toepassing van de Wrb beoordeel, waarin slechts toevoegingen worden toegekend als gesubsidieerde rechtsbijstand echt noodzakelijk is. Om in aanmerking te komen voor een toevoeging moet de toevoeging noodzakelijk zijn om het probleem op te lossen. Een toevoeging komt

³³ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, raadpleegbaar via <https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/monitor/mgr-2017-def-versie-mgr.pdf>

³⁴ De NOvA wijst daarbij in de *factsheet* op p.223 van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017. Die gegevens zien op strafrechtelijke toevoegingsgebruikers. Op de vraag of de eigen bijdrage is betaald, antwoordt 2% van hen dat de eigen bijdrage is kwijtgescholden, 9% geeft aan dat deze is betaald uit de bijzondere bijstand, en 22% van de toevoegingsgebruikers weet het niet of geeft geen antwoord. Voor niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers gelden andere gegevens, zie p.214. Driekwart van deze toevoegingsgebruikers geeft aan dat zij een eigen bijdrage hebben betaald; 8% weet dit niet en de overige 17% betaalde geen eigen bijdrage. Van deze laatste 17% gaf meer dan de helft aan dat de eigen bijdrage was betaald via de bijzondere bijstand, en gaf 15% aan dat er geen eigen bijdrage was betaald omdat dit bedrag was kwijtgescholden.

niet in beeld als de rechtszoekende over een passend alternatief beschikt. Zo stelt de Wrb dat het moet gaan om een probleem dat niet zelf door de rechtzoekende kan worden opgelost, eventueel met hulp van anderen (art.12, tweede lid, sub g), dat het probleem niet eenvoudig afgehandeld kan worden (art.28, eerste lid, sub c), en dat het probleem niet afgehandeld kan worden door – kort gezegd – het Juridisch Loket of een andere voorziening (art.28, eerste lid, sub d). In het huidige stelsel ontbreekt, zoals hiervoor toegelicht, echter het gewenste filter aan de voorkant om op effectieve wijze de noodzaak van een toevoeging te toetsen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe de in rechtsgedingen gebruikelijke proceskostenveroordeling werkt. Uit onderzoek uit 2011 kan worden opgemaakt dat rechters in het civiele proces zeer terughoudend zijn met het verbinden van kostenconsequenties aan onnodig vertragend of kostenverhogend procesgedrag. Er wordt weinig evident verstorend gedrag vastgesteld. Daarnaast worden het tegengaan van rechtsongelijkheid en willekeur en het voorkomen van "geschillen binnen het geschil" genoemd als reden voor het niet opleggen van proceskostenveroordelingen.³⁵

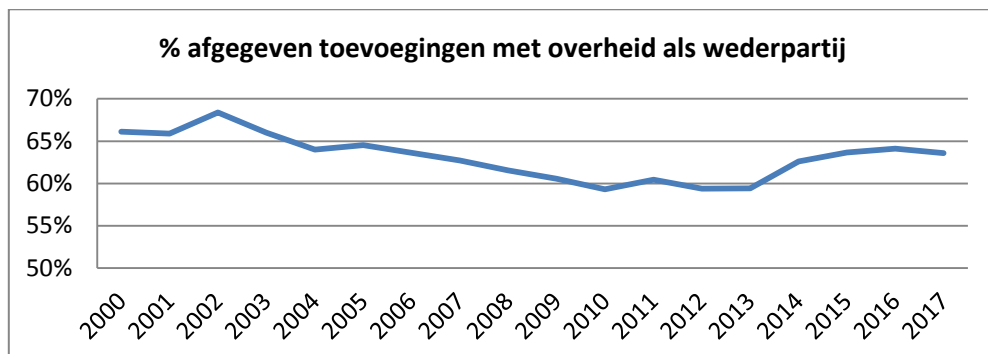
Onnodige procedures door de overheid

De leden van de PvdA-fractie hebben mij verzocht een tabel met de ontwikkeling van het aantal zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand is verleend waarbij de overheid de wederpartij is op te stellen.

Met onderstaande tabel voldoe ik aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie. Daarbij merk ik het volgende op. Het aantal zaken waarin de overheid wederpartij is, is niet als zodanig opgenomen in, maar afgeleid uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017.³⁶ Bij zaken waarin de overheid wederpartij is gaat het niet alleen om zaken in strafrecht en asielrecht, maar ook (in bijna 11 procent) om andere bestuursrechtelijke procedures met onder andere het UWV, DUO, de SVB, de Belastingdienst en gemeenten. Bij het bepalen van het aantal zaken met de overheid als wederpartij is daarom gekeken naar het aantal afgegeven toevoegingen in strafzaken, asiel- en vreemdelingenzaken, Bopz-zaken en bestuurszaken. In onderstaande grafiek is op grond van deze zaaksoorten de ontwikkeling van het aantal toevoegingen in zaken met de overheid als wederpartij voor de jaren 2000 tot en met 2017 weergegeven. De komende periode zal ik deze categorie zaken, waarbij de overheid als wederpartij optreedt, nader analyseren. Hiermee wil ik scherper in beeld brengen om wat voor soort zaken het gaat, of de overheid in al deze gevallen ook echt als wederpartij kan worden gezien, of er in zulke zaken wellicht andere partijen of belangen spelen, en of er wellicht nog andere toevoegingszaken zijn waarin de overheid een rol speelt. Zie verder ook onder 'Terugdringen juridisering door overheden'.

³⁵ Proefschrift Paul Sluyter, sturen met proceskosten, wie betaalt de prijs van verstorend procesgedrag?, raadpleegbaar via https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1383139/Sluyter_sturen_31-10-2011_tot_01-11-2012.pdf

³⁶ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, tabel B7.4a



**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Grafiek 2. Percentage afgegeven toevoegingen met overheid als wederpartij

Uit de *factcheck* van de NOvA maak ik op dat de NOvA onderschrijft dat de overheid wederpartij is in de meerderheid van de zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. De NOvA onderschrijft ook de redenen die daarvoor in de contourennota d.d. 9 november 2018 worden genoemd, namelijk dat daaraan vaak complexe wetgeving ten grondslag ligt, wetgeving waarin een groot gedeelte van de nadere invulling bewust wordt overgelaten aan de praktijk (met procedures bij de rechter als gevolg), of een te formalistische houding van overheidsinstanties. Zie hierna, in het onderdeel 'Terugdringen juridisering door overheden', voor een reactie op het voorgestelde recht voor burgers fouten te mogen maken.

Ongelijke toegang tot recht

In de contourennota d.d. 9 november 2018 is vastgesteld dat in het huidige stelsel voor rechtzoekenden in de groep (net) boven de inkomensgrenzen van de Wrb een ongelijkheid in de toegang tot het recht ontstaat. De NOvA merkt in haar *factsheet* op dat het verschil tussen Wrb-gerechtigden en rechtzoekenden met middeninkomens inderdaad kleiner wordt door de plannen, maar tekent daarbij aan dat dit gebeurt door de toegang tot het recht voor Wrb-gerechtigden (veel) duurder te maken. Zo zal de hoogste inkomenscategorie een kostendekkende eigen bijdrage moeten betalen. Dit leidt, zo stelt de NOvA, tot een verminderde toegang tot het recht voor de hoogste inkomenscategorie van Wrb-gerechtigden. Die stelling wordt onderbouwd door te wijzen naar onderzoek van het SCP, waaruit zou volgen dat door onder andere hogere eigen bijdragen een daling van het aantal rechtszaken is waar te nemen.³⁷ Hierover merk ik graag op dat er met de nieuwe eigenbijdragesystematiek heel bewust voor wordt gekozen om de kosten voor Wrb-gerechtigden een sterkere rol te laten spelen bij het afwegen tussen enerzijds de kosten van de zaak en anderzijds het belang bij de zaak. Zo komt de vraag op tafel of een juridisch procedure de beste manier is om een geschil te beslechten. Die keuze speelt immers ook een rol voor mensen die niet Wrb-gerechtigd zijn.³⁸ Daarbij wordt rekening gehouden met de draagkracht van rechtzoekenden. Daarmee blijft de toegang tot het recht geborgd.

³⁷ Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Publiek voorzien', uitgaven rechtspraak, november 2018. Raadpleegbaar via <https://digitaal.scp.nl/publiekvoorzien/veiligheid-en-justitie/rechtspraak/>

³⁸ Zie ook onderzoek van de Consumentenbond, waarin wordt opgemerkt dat bij consumentengeschillen een advocaat vaak te duur zal zijn, in verhouding tot het financiële

Vergoedingen zijn niet meer bij de tijd

De vraag de leden van de D66-fractie in hoeverre ik met de commissie-Van der Meer van mening ben dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn beantwoord ik in samenhang met de overige gestelde vragen over dit thema in het onderdeel 'Betere vergoeding voor gewerkte uren'. Ook voor een reactie op de opmerkingen van de NOvA in haar *factsheet* over de omvang van de sociale advocatuur verwijs ik naar dat onderdeel.

Kwaliteit rechtsbijstandverlening moet beter

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de kwaliteit van de sociale advocatuur zich verhoudt tot commerciële rechtsbijstandsverzekeraars. Hiernaar is geen specifiek vergelijkend onderzoek verricht. In 2012 heeft het WODC onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars.³⁹ Het WODC heeft in dit rapport geen vergelijkende uitspraken gedaan over de kwaliteit van de dienstverlening door advocaten en verzekeraars, omdat de in het onderzoek gemaakte inventarisatie van tekortkomingen in de dienstverlening zich daar niet voor leende. Deze inventarisatie gaf een kwalitatief, maar niet uitputtend beeld van de aard van de tekortkomingen die in de dienstverlening door advocaten en verzekeraars kunnen optreden.

Basis voor goede rechtsbijstand

In de contourennota d.d. 9 november jl. is uiteengezet dat een goed functionerend stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand iedereen toegang tot recht biedt, maar ook onafhankelijke rechtsbescherming, en dienstverlening van hoge kwaliteit. Een dergelijk stelsel kan bovendien langere tijd mee.

Toegankelijkheid

Door leden van de fracties van D66 en GroenLinks zijn vragen gesteld over de toegang tot het recht. Toegang tot het recht betekent, merk ik in lijn met de commissie-Wolfsen op, dat rechtzoekenden toegang hebben tot informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, rechtsbijstand en de mogelijkheid van een beslissing van een neutrale (rechterlijke) instantie. In het toekomstige stelsel krijgt dit belangrijke principe op verschillende manieren invulling. Dat zal ik in overleg met betrokken professionals vormgeven. Ook wordt goed gekeken naar hoe we verschillende groepen mensen in onze samenleving het beste kunnen benaderen (zie hierna, onder "Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen"). Daarbij zal ik inzichtelijk maken welke kwaliteitsstandaarden ik zal hanteren, zoals de tevredenheid van de rechtzoekende met de geboden aanpak van zijn geschil. Uiteraard blijf ik daarbij aan de vereisten van het EVRM voldoen.

belang. Geraadpleegd via <https://www.consumentenbond.nl/juridisch-advies/juridische-procedure/conflict-geschil/wat-kost-een-advocaat>

³⁹ WODC, R.J.J. Eshuis, T. Geurts, E.M.Th. Beenackers, Cahier 2012-3, Hulp bij juridische problemen, Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandsverzekeraars. Raadpleegbaar via https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2012-3-volledige-tekst_tcm28-71400.pdf

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Dit in reactie op het verzoek van de leden van de D66-fractie om met voorbeelden concreet te maken wanneer informatie, advies en begeleiding voldoende laagdrempelig en van voldoende kwaliteit zijn om te kunnen oordelen dat de toegang tot het recht voldoende gewaarborgd wordt. Daarbij wil ik benadrukken dat de voorgestelde modernisering van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand beoogt om de toegang tot het recht te verbreden, niet om perken te stellen aan de huidige invulling. Zowel online als fysiek komen er toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies, waar iedereen, ongeacht het inkomen, gemakkelijk terecht kan.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Met de leden van de GroenLinks-fractie deel ik de mening dat de toegang tot het recht, ook voor minder draagkrachtigen, aan de basis van onze democratische rechtsstaat staat. De leden van deze fractie vragen mij om een reflectie op hun overtuiging dat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wezenlijk bijdraagt aan het voorkomen en beperken van de totale omvang van maatschappelijke kosten. Geschillen en juridische problemen leiden onmiskenbaar tot maatschappelijke kosten, en met name tot kosten voor de rechtzoekenden zelf. Een goed functionerend stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand helpt bij het voorkomen en oplossen van geschillen en juridische problemen. In het nieuwe stelsel worden rechtshulppakketten ontwikkeld die zoveel mogelijk aansluiten op de achterliggende problemen. Hierdoor worden problemen meer duurzaam opgelost.

Contouren van een nieuw stelsel

De contourennota d.d. 9 november jl. is gebaseerd op de vele gesprekken die zijn gevoerd met professionals werkzaam in en om het stelsel. Centraal staat in het toekomstige stelsel een brede vormgeving van de toegang, met laagdrempelige informatie en advies voor iedereen. Er komt aan de voorkant een vorm van triage om goed te kunnen beoordelen welke hulp geboden is. Voor veel voorkomende juridische problemen worden rechtshulppakketten geïntroduceerd. De systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden wordt op nieuwe leest geschoeid. Het nieuwe stelsel kent daarnaast ook een andere systematiek voor de vergoedingen van rechtsbijstandverleners. Over deze contouren zijn door de leden van meerdere fracties in uw Kamer vragen gesteld. Daarop ga ik hierna in.

Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen

Door leden van de fracties van GroenLinks en SP zijn vragen gesteld over de online en fysiek toegankelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies.

De exacte inrichting en organisatievorm van de online en fysiek toegankelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies wil ik de komende tijd samen met professionals werkzaam in en rondom het stelsel vormgeven. Daarbij betrek ik ook de expertise en ervaring van de medewerkers van het huidige Juridisch Loket. Anders dan de leden van de SP-fractie opmerken, en uit de *factcheck* van de NOvA kan worden opgemaakt, ben ik niet van mening dat in het huidige stelsel het Juridisch Loket ontoegankelijk is gemaakt. Door meer focus op bijvoorbeeld telefonische dienstverlening is ruimte gecreëerd voor medewerkers om zich beter voor te bereiden en wachttijden te verkorten. Daarnaast zijn er bij het Juridisch Loket inloopsprekuren voor rechtzoekenden. Wat de beoogde voorziening in het toekomstige stelsel onder meer onderscheidt van het Juridisch Loket, is dat in het

toekomstige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand hulp fysiek dichterbij mensen zal worden georganiseerd, bij gemeenteloketten, bibliotheken, of wijkcentra, en tegelijkertijd een grote impuls wordt gegeven aan de beschikbaarheid van online zelfhulp, informatie en advies. Dat komt ook voor degenen die niet onder het bereik van de Wrb vallen ten goede.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Om deze voorziening goed vorm te geven, zal ik in de eerste helft van 2019 in kaart laten brengen welke doelgroepen er te onderscheiden zijn als het gaat om hulpvragen, welke problemen met mogelijke juridische consequenties zij ervaren, en wat hun wensen en behoeften zijn op het moment dat een dergelijk probleem zich voordoet. Dit onderzoek zal uiteraard ook aandacht besteden aan mensen die geen toegang tot internet hebben of de vaardigheden missen om zichzelf te informeren. Ook voor hen moeten toegang tot informatie, advies en hulp beschikbaar zijn. Daarmee beoog ik juist het recht binnen bereik van ook de meest kwetsbare groep rechtzoekenden te houden, merk ik op naar aanleiding van een vraag van de leden van de SP-fractie. Ik herken mij daarom niet in het signaal van de NOVA op dit punt.

De doelgroepenanalyse zal een belangrijke basis bieden voor de inrichting van de dienstverlening aan de voorkant van het stelsel, waar laagdrempelige informatie ook deel van uitmaakt. Uitgangspunt bij die inrichting is dat rechtzoekenden, ook zij die niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, over de beste oplossing worden geadviseerd. Waar mensen zelf het probleem kunnen oplossen, wordt dat beter ondersteund; waar hulp van een professional aan de orde is, wordt naar aanbieders van rechtshulppakketten verwezen. Ook als een ogenschijnlijk eenvoudige zaak toch een gecompliceerde rechtsvraag in zich draagt, die niet door de rechtzoekende zelf kan worden opgelost, is een verwijzing naar een aanbieder van een rechtshulppakket aangewezen. Rechtzoekenden die in het nieuwe stelsel aanspraak kunnen maken op door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand, kunnen dat uiteraard ook wanneer zij eerst zelf hebben geprobeerd het probleem op te lossen en dat niet is gelukt.

De leden van de SP-fractie geven aan blij te zijn in de contourennota d.d. 9 november 2018 te lezen dat er veel raakvlakken zijn tussen het type voorziening dat hier is beoogd en het initiatief van het lid van Nispen (SP) van de Tweede Kamer met betrekking tot een zogenaamd Huis van het Recht.⁴⁰ Zij vragen te verduidelijken waarom dit initiatief niet in het huidige stelsel kan worden gerealiseerd. In het toekomstige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt een gedegen beoordeling aan de voorkant uitgevoerd. Dat biedt de basis voor goede en op het voorliggende probleem toegesneden zelfhulp, informatie, en advies, dan wel voor een doorverwijzing naar een passend rechtshulppakket, zoals hierna uiteen wordt gezet. Deze beoordeling vindt in het huidige stelsel onvoldoende plaats. Daarnaast komt op dit moment de samenwerking tussen verschillende hulpverleners nog onvoldoende tot stand. Daardoor zijn andere en/of lichtere vormen van hulp dan rechtsbijstand nog onvoldoende in beeld. Zoals toegezegd tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2019, zal ik uw Kamer binnenkort een brief sturen met een reactie op het voorstel van het lid Van Nispen.

⁴⁰ Initiatief raadpleegbaar via <http://www.sp.nl/nieuws/2018/sp-presenteert-plan-voor-huizen-van-recht>

Meer triage aan de voorkant

Door leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de SP en de PvdA zijn vragen gesteld over de introductie van een vorm van triage aan de voorkant. Zij vragen naar de organisatie die deze selectie gaat uitvoeren, naar de financiële onafhankelijkheid, deskundigheid en (juridische) ervaring van degene die de beoordeling uitvoert, naar mogelijke bureaucratische rompslomp die introductie van triage met zich brengt, naar de beoordeling van onderliggende problematiek en de toepassing van *high trust*, en naar de vormgeving van de huidige diagnose- en triagekorting. Daarnaast worden vragen gesteld over de beoordeling die nu door de raad voor rechtsbijstand wordt uitgevoerd en de mogelijke betrokkenheid van het huidige Juridisch Loket bij het vormgeven van de triage. Tot slot wordt, naar aanleiding van een voorbeeld over vechtscheidingen door de leden van de PvdA-fractie geïnformeerd of ik ook van mening ben dat echtscheidingen niet langer alleen door de rechter hoeven te worden uitgesproken.

Op dit moment worden de contouren voor herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand verder uitgewerkt. Daaronder valt ook de inrichting van de triagefunctie en het bepalen van de meest geschikte partij om aan deze functie invulling te geven. Deze functie dient te worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij die zelf geen belang heeft bij de uitkomst van de zaak of de verwijzing naar een rechtsbijstandverlener. Het ontwerp van het toekomstige stelsel zal in 2019 stapsgewijs verder worden vormgegeven, inclusief rollen en functies.

Uitgangspunt is dat een afweging wordt gemaakt of gesubsidieerde rechtsbijstand echt noodzakelijk is, of dat andere vormen van hulp kunnen worden geboden. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat degene die de beoordeling uitvoert, moet beschikken over voldoende, ook juridische, deskundigheid en ervaring. Een gedegen beoordeling van het juridische probleem waarmee de rechtzoekende zich meldt is immers van belang. Gezien de wenselijkheid om ook onderliggende problematiek te kunnen beoordelen, ligt het niet voor de hand om deze functie te laten uitvoeren door een advocaat of een rechter. Wel is het raadzaam om in specifieke gevallen vroegtijdig hoogwaardige juridische expertise nauw te betrekken.

De beoordeling van de voorliggende problematiek leidt tot informatie, advies, of een verwijzing naar gespecialiseerde hulp, waaronder mogelijk ook juridische bijstand, in de vorm van een rechtshulp pakket. Met deze informatie, advies, of verwijzing wordt beoogd de rechtzoekende een integrale oplossing te bieden voor de voorliggende problematiek. Dat gaat dus veel verder dan alleen waar mogelijk verwijzen naar zelfhulp, merk ik op in reactie op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks, al wil ik niet zoals door deze laatste leden verzocht op voorhand uitsluiten dat zelfhulp in voorkomende specifieke gevallen mogelijk (ook) soelaas kan bieden. Daarnaast wordt een verzoek om gesubsidieerde rechtsbijstand op nut en noodzaak en de verzoeker op draagkracht getoetst. Tegen afwijzing is bezwaar en beroep mogelijk. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik niet verwacht dat dit tot extra bureaucratische rompslomp leidt. Dat verwacht ik niet, omdat ook in het huidige stelsel bij een afwijzing de mogelijkheid van bezwaar en beroep open staat. Dezelfde leden vragen of een rechtzoekende de toegang tot gesubsidieerde rechtshulp kan worden ontzegd omdat eerst psychische problematiek moet worden aangepakt. Dat is niet het geval. Als er juridische actie nodig is en er

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

tevens sprake is van psychische problematiek, dan is het van belang dat beide aangepakt worden. Dat is de kern van het vinden van een integrale oplossing, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan de onderliggende problemen van de rechtzoekende.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

De leden van de SP-fractie vragen of ik erken dat de raad voor rechtsbijstand in het huidige stelsel beoordeelt of een zaak in aanmerking komt voor toevoeging, dat advocaten volgens hun gedragsregels voor ogen dienen te houden dat een regeling in der minne veelal de voorkeur verdient boven een proces, en dat er bij het Juridisch Loket wordt bekeken hoe een juridisch probleem het beste afgehandeld kan worden. Dat is inderdaad het geval. In het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand beoordeelt de raad voor rechtsbijstand inderdaad of een zaak in aanmerking komt voor een toevoeging. De raad is als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de organisatie van gesubsidieerde mediation en rechtsbijstand. Met het benadrukken van de wenselijkheid dat een onafhankelijke partij in het toekomstige stelsel de beoordeling zal uitvoeren, heb ik niet willen stellen dat de raad in het huidige stelsel niet onafhankelijk de beoordeling uitvoert, merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. De NOVA stelt in haar *factcheck* dat er in het huidige stelsel selectie aan de voorkant plaats vindt, namelijk door de advocaat. Het huidige stelsel kent, zoals hiervoor opgemerkt, achteraf een beoordeling door de raad voor rechtsbijstand, terwijl achteraf niet goed beoordeeld kan worden welke hulp, gegeven het probleem, het meest passend zou zijn geweest. Dat kan ook andere hulp zijn dan juridische expertise. Die andere vormen van hulp zijn op dit moment onvoldoende in beeld, omdat de toets door het Juridisch Loket en de beoordeling van de advocatuur nu doorgaans alleen ziet op de juridische afhandeling van dat probleem. Er vindt onvoldoende selectie aan de voorkant plaats naar de meest laagdrempelige, effectieve, en integrale hulp.

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Een vorm van triage aan de voorkant zorgt voor een betere afweging of rechtsbijstand noodzakelijk is of andere (lichtere) vormen van hulp kunnen worden geboden. Naast de juridische beoordeling van het probleem, zoals nu door het Juridisch Loket gebeurt, of het bereiken van een juridisch sluitende regeling, zoals nu door advocaten wordt bewerkstelligd, worden ook onderliggende oorzaken van een probleem (beter) in ogenschouw genomen. Deze integrale beoordeling leidt tot effectievere oplossingen. Ik ga eerst stapsgewijs het ontwerp voor het nieuwe stelsel vormgeven, waaronder de inrichting van de triagefunctie aan de voorkant. In dat proces betrek ik ook de huidige functie(s) van het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand.

De *high trust*-werkwijze is een vorm van samenwerking tussen de raad voor rechtsbijstand en rechtsbijstandverleners. Door de leden van de D66-fractie is verzocht te verzekeren dat het verlaten van de huidige *high trust*-systematiek niet leidt tot meer juridische en ingewikkelde procedures en meer werk aan de voorkant van het stelsel. Bij de *high trust*-werkwijze wordt de beoordeling van de vraag of een zaak in aanmerking komt voor een toevoeging vooraf bij de advocaat gelegd. Een belangrijk nadeel is dat deze vorm van controle achteraf zich onvoldoende richt op de vraag of een toevoeging de meest effectieve en efficiënte oplossing voor een geschil biedt. In het nieuwe stelsel komt er een steviger beoordelingsmoment aan de voorkant, als een rechtzoekende zich meldt met een juridisch probleem. Zo kan op dat moment de meest effectieve en efficiënte oplossing voor een geschil worden geïdentificeerd.

De huidige diagnose- en triagekorting op de eigen bijdrage zal in het nieuwe stelsel niet terugkeren. De Commissie-Wolfsen constateerde dat het diagnoseformulier bij het Juridisch Loket in veel gevallen niets meer is dan een (telefonisch te verkrijgen) "kortingsbon" van €53. De diagnose- en triagekorting draagt op deze manier niet bij aan het laagdrempelig oplossen van problemen. Ook de systematiek voor de eigen bijdrage wordt herzien. Daarom, merk ik in reactie op vragen van de leden van de fractie van het CDA op, valt niet zonder meer te stellen dat de afschaffing van de diagnose- en triagekorting leidt tot een verlaging van de eigen bijdrage.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de PvdA-fractie informeren naar aanleiding van een voorbeeld in de contourennota d.d. 9 november jl. over vechtscheidingen, waarbij meer hulp dan alleen juridische bijstand gewenst kan zijn, of ik met deze leden van mening ben dat echtscheidingen niet langer alleen door de rechter hoeven te worden uitgesproken. Uw Kamer is in een brief van 9 mei 2018 door mij en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geïnformeerd over de wijze waarop opvolging gegeven zal worden aan de actiepunten uit de rapportage "Scheiden... en de kinderen dan?" van André Rouvoet.⁴¹ Eind augustus 2018 is het programma Scheiden zonder Schade van start gegaan. Door het programma wordt onder meer gewerkt aan enerzijds een nieuw scheidingsloket, om scheidende partners in een zo vroeg mogelijk stadium bij te staan met informatie en (doorgeleiding naar) hulp, en anderzijds een nieuwe, op de-escalatie en oplossingen gerichte, scheidingsprocedure bij de rechter. In dat kader zal worden gezien wat in de toekomst de rol van de rechter bij een echtscheiding zou moeten zijn.

Meer grip op kosten en kwaliteit: rechtshulppakketten

Door leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de SP, en de PvdA, zijn vragen gesteld over de introductie van rechtshulppakketten. De vragen van de leden zien onder meer op het operationaliseren van het concept van de rechtshulppakketten in het algemeen, en voor (ZSM-)strafzaken in het bijzonder. Ook wordt gevraagd naar de wijze waarop in een landelijk dekkend aanbod wordt voorzien en naar het waarborgen van deskundigheid van aanbieders. Over het inkopen van de rechtshulppakketten zijn tot slot ook meerdere vragen gesteld.

In het toekomstige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand komt er een gedegen beoordelingsmoment wanneer een rechtzoekende zich meldt met een juridisch probleem. Door een vorm van triage aan de voorkant komt er snel duidelijkheid over welk rechtshulppakket voor het voorliggende probleem het meest effectief en efficiënt is. Dit draagt bij aan een betere afweging of gesubsidieerde rechtsbijstand in de voorliggende zaak echt noodzakelijk is of dat andere (lichtere) vormen van hulp kunnen worden geboden waarmee het probleem kan worden opgelost. Ook is zo duidelijk in beeld of er onderliggende problemen zijn die geadresseerd dienen te worden, en waarvoor (alleen) een juridische procedure niet de oplossing is. Voor veel voorkomende (juridische) problemen worden rechtshulppakketten samengesteld. De rechtshulppakketten zullen voorzien in een integrale behandeling van veel voorkomende juridische problemen voor een integrale prijs.

⁴¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 33836, nr.25

Door de leden van de SP-fractie is verzocht toe te lichten hoe rechtshulppakketten zich verhouden tot het recht op een vrije advocatenkeuze en/of representatie bij het oplossen van juridische geschillen. Ook de leden van de D66-fractie hebben hierover een vraag gesteld. Over de reikwijdte van de vrije advocaatkeuze zijn door de toenmalig staatssecretaris ook vragen van het lid van Nispen van uw Kamer beantwoord.⁴² Samengevat geldt dat er beperkingen mogen worden gesteld aan (het vergoeden van) een zelf gekozen rechtshulpverlener, maar dat die beperkingen niet meer of anders mogen zijn dan het Hof van Justitie redelijk acht.⁴³ In het huidige stelsel geldt ook dat rechtsbijstand niet door iedereen kan worden verleend (zie art.13 Wrb).⁴⁴ Dat zal ook het geval zijn in het toekomstige stelsel. Dan wordt met een rechtshulppakket een integrale oplossing geboden voor het probleem van de rechtzoekende. In een pakket kan een rol zijn weggelegd voor een advocaat. Dat is in ieder geval zo in zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt. De rechtzoekende zal dan in principe worden bijgestaan door één van de advocaten die de aanbieder van het rechtshulppakket heeft gecontracteerd. De voorwaarden in de overeenkomst die met de aanbieder van het rechtshulppakket wordt gesloten zullen de komende periode worden uitgewerkt. Daarbij wordt rekening gehouden met onder meer de genoemde jurisprudentie. In zaken waarin geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, kan worden bezien welke mogelijkheden passend zijn om het probleem op te lossen. Ook deskundige andere rechtsbijstandverleners kunnen hierin mogelijk een rol vervullen. Soms kan een rechtzoekende ook uitstekend worden geholpen door een deskundige op het betreffende terrein die geen advocaat is. In het nieuwe stelsel zal dan ook worden voorzien in de mogelijkheid dat andere rechtsbijstandverleners, die aan kwaliteitseisen voldoen, worden ingeschreven en in het stelsel actief kunnen zijn.

De rechtshulppakketten zijn een belangrijk element van het nieuwe stelsel. De forfaitaire systematiek wordt in principe verlaten. Dat betekent overigens niet dat een systeem van no cure-no pay wordt geïntroduceerd, zo merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie. De rechtshulppakketten worden vooraf ingekocht, zodat deze gesubsidieerd ter beschikking kunnen worden gesteld aan rechtzoekenden die binnen het bereik van de Wrb vallen. Door deze

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

⁴² Vragen van het lid Van Nispen (SP), ingezonden 20 augustus 2014, vergaderjaar 2014/15, nr.164

⁴³ Zie de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarnaar in de antwoorden op bovengenoemde vragen wordt verwezen.

⁴⁴ Artikel 13 Wrb:

1. Onverminderd het tweede lid wordt rechtsbijstand verleend door:
 - a. door het bestuur ingeschreven advocaten;
 - b. medewerkers van een voorziening voorzover belast met de verlening van rechtsbijstand;
 - c. notarissen, onverminderd het bepaalde in artikel 56 van de Wet op het notarisambt, gerechtsdeurwaarders en anderen met wie de raad een overeenkomst is aangegaan tot het verlenen van rechtsbijstand op bepaalde rechtsgebieden.
2. Rechtshulp wordt uitsluitend verleend door medewerkers die in dienstbetrekking zijn bij de voorziening, bedoeld in artikel 7, tweede lid, of bij een voorziening als bedoeld in artikel 8, tweede lid, voorzover deze belast is met het verlenen van rechtshulp, of door anderen met wie de raad in overeenstemming met de regels, bedoeld in het derde lid, een overeenkomst is aangegaan tot het verlenen van rechtshulp.
3. Het bestuur stelt regels met betrekking tot het aangaan van de in het eerste lid, onder c, en tweede lid bedoelde overeenkomsten.

systematiek is de aanbieder vooraf zeker van een vergoeding tegen inkoopprijs voor zijn inspanningen. De vormgeving van de rechtshulppakketten vergt veel aandacht, zo merk ik op in reactie op een vraag over het operationaliseren van het voorstel van rechtshulppakketten van de leden van de GroenLinks-fractie. De rechtshulppakketten moeten aansluiten bij de problemen van rechtzoekenden. Om een beter beeld te krijgen van deze brede en diverse groep mensen, voeren we een analyse uit waarin we goed kijken hoe we verschillende groepen mensen in onze samenleving het beste kunnen benaderen. De vormgeving van de rechtshulppakketten vraagt daarnaast gedegen overleg met bijvoorbeeld potentiële aanbieders. Ik denk daarbij aan samenwerkingsverbanden van sociaal advocaten, maar ook aan andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt. Daarnaast onderken ik dat verschillende problemen ook verschillende rechtshulppakketten vereisen. Daarom begin ik in 2019 met de eerste pilots met rechtshulppakketten op een aantal specifieke terreinen. Pas daarna kan ik meer duidelijkheid bieden, zoals de leden van de fracties van de SP en de PvdA vragen, over de precieze invulling van een specifiek rechtshulppakket, bijvoorbeeld voor de ontbinding van een arbeidsovereenkomst. Met de in overleg met professionals ontwikkelde rechtshulppakketten zal eerst op kleine schaal in pilots ervaring worden opgedaan. In deze pilots zullen de risico's en de wijze waarmee daarmee kan worden omgegaan een belangrijk punt van aandacht zijn. In 2019 wordt een begin gemaakt met de eerste pilots met rechtshulppakketten.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de SP-fractie vragen of de benodigde kwaliteit ook wordt geleverd in geval bijvoorbeeld meer werkzaamheden nodig blijken dan op voorhand was voorzien. De gedachte achter de rechtshulppakketten is dat zij, met het oog op een zo integraal mogelijke duurzame probleemoplossing, zullen voorzien in een integrale behandeling van veel voorkomende juridische problemen voor een integrale prijs. Dat laat onverlet dat, binnen een bepaalde zaaksoort, in de ene zaak meer werkzaamheden nodig kunnen zijn dan in andere zaken. Het rechtshulppakket heeft ongeacht dit verschil dezelfde, integrale, prijs. Door op grote schaal in te kopen is de aanbieder verzekerd van een groot aantal zaken en kunnen de bewerkelijke en minder bewerkelijke zaken met elkaar worden verdisconteerd.

Voor elk rechtshulppakket worden eisen aan de benodigde competenties en deskundigheid gesteld, zodat verzekerd is dat elke rechtshulpverlener die het kader van dat pakket de noodzakelijke specialistische kennis heeft voor de oplossing van het probleem dat hem of haar wordt voorgelegd. De deskundigheid van rechtshulpverleners wordt ook bevorderd door het grote aantal soortgelijke zaken dat zij doen. Doordat aanbieders van de ingekochte rechtshulppakketten de zekerheid hebben dat zij gedurende bepaalde tijd hun diensten aan rechtzoekenden in het stelsel mogen verlenen, kunnen zij met vertrouwen investeren in het opbouwen van specialistische kennis. Dit komt de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening ten goede en draagt bij aan het vinden van een efficiënte en effectieve oplossing van het geschil.

De toenmalig Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Teeven constateerde in zijn brief d.d. 10 juli 2012 dat de door hem in de periode van november 2011 tot maart 2012 over het beleid met betrekking tot het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand geconsulteerde partijen zich overwegend kritisch toonden ten

aanzien van de aanbesteding van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁴⁵ Daarbij is aangegeven dat het onzeker werd geacht of door middel van periodieke aanbesteding een kostenbesparing met behoud van kwaliteit kan worden gerealiseerd, die opweegt tegen de benodigde inspanningen van zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvende rechtsbijstandverleners. Dat maakte dat de toenmalige staatssecretaris op dat moment onvoldoende reden zag inkoop van rechtsbijstand door middel van aanbesteding na te streven. Ik heb hiervan uiteraard kennis genomen. In een daaropvolgende brief aan uw Kamer van de toenmalige staatssecretaris, die in de *factcheck* van de NOvA wordt aangehaald en door de leden van de D66-fractie in herinnering wordt gebracht, werd geconcludeerd dat de uitvoeringslasten relatief hoog zijn en het bijzondere karakter van de dienstverlening tot inherente beperkingen leidt wat betreft de mogelijkheden tot aanbesteding.⁴⁶ Ook dit is mij bekend. Ik onderken dat de door mij voorgestelde inkoop van gesubsidieerde rechtsbijstand op het eerste oog bewerkelijker lijkt dan het huidige stelsel, waarbij rechtsbijstandsverleners die aan de inschrijvingsvoorwaarden van de raad voor rechtsbijstand voldoen zelf onder rechtzoekenden acquireren. Een verschil is evenwel dat nu per zaak een toevoeging wordt afgegeven, terwijl straks het vinden van een duurzame oplossing centraal staat. De hoogte van de uitvoeringslasten voor zowel de inkopende overheid als rechtsbijstandsverleners die rechtshulppakketten aanbieden is een belangrijk punt van aandacht bij de uitwerking van het inkoopproces. Zoals ook door de toenmalige staatssecretaris werd opgemerkt, lenen relatief eenvoudige, sterk gelijksoortige zaken met een zelfde wederpartij zich in ieder geval voor deze werkwijze. In lijn hiermee heb ik in de contourennota d.d. 9 november jl. gesteld dat we voor veel voorkomende juridische problemen willen gaan werken met rechtshulppakketten.

De uitdagingen die in het huidige stelsel voor aanbesteding van rechtsbijstand bestaan zijn in beeld. De komende tijd wordt de inkoopfunctie nader uitgewerkt. Daarbij betrek ik ook de kwaliteitsborging tijdens de looptijd van de inkoop. Eerste stap voor de vormgeving van inkoop van rechtsbijstand in het toekomstige stelsel is dan ook een marktverkenning om nader te bezien of de vereiste kwaliteit op de beoogde manier verkregen kan worden. De leden van de GroenLinks-fractie wezen daarbij op de eerdere aanbesteding door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) van de diensten van gerechtsdeurwaarders en vragen of ik mij herken in het beeld dat bij die aanbesteding niet de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder, maar uiteindelijk de prijs de doorslag heeft gegeven. Eén van de lessen uit de vorige aanbestedingen, van voor 2017, is dat het gunningscriterium prijs niet leidt tot onderscheid in inschrijvingen. Het CJIB heeft bij de aanbesteding gerechtsdeurwaardersdiensten, die in 2017 succesvol is voltooid, daarom geselecteerd en gegund op basis van kwaliteit. Prijs is geen onderdeel van de selectie en gunning geweest. Ik herken mij dan ook niet in het geschetste beeld.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, zullen de rechtshulppakketten voorzien in een integrale behandeling van veel voorkomende juridische problemen voor een integrale prijs. Deze behandeling wordt geleverd door (samenwerkende) aanbieders, zoals coöperaties van individuele sociaal advocaten, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt.

⁴⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2012/13, 31 753, nr.52

⁴⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013/14, 31 753, nr.70

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

In zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt, zal de dienstverlening van een advocaat onderdeel moeten zijn van het rechtshulppakket. De regie op de totstandkoming van deze integrale oplossing ligt bij de aanbieder, die gebruik kan maken van de diensten van verschillende zogezegde onderaannemers. Als één van deze onderaannemers zich terug moet trekken, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, verschil van inzicht met de cliënt of om andere redenen, dan ligt het aan de aanbieder om vervanging te regelen. De aanbieder van het pakket draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kwaliteit van de dienstverlening, zo merk ik in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie op. Bij de uitwerking van de eisen die aan inkoop worden gesteld zullen deze aspecten worden meegenomen. Daarbij wordt ook bezien wat het effect is op de hoogte van de vergoeding indien werkzaamheden niet kunnen worden afgerond en vervanging redelijkerwijs niet mogelijk is.

Een ander belangrijk aspect bij de uitwerking van de eisen aan inkoop betreft de zorg voor een landelijk dekkend aanbod, waarover de leden van de D66-fractie een vraag stelden. Bij het inkopen van rechtshulppakketten wordt waar mogelijk de situatie per regio in ogenschouw genomen, omdat naast aanbod ook de vraag per regio kan verschillen.

Specialisatie heeft een positief effect op de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Een rechtsbijstandverlener die zich specialiseert hoeft niet meerdere vakgebieden bij te houden, maar kan zich in plaats daarvan diepgaander in één of enkele vakgebieden scholen. Ook is een gespecialiseerde rechtsbijstandverlener in de gelegenheid meer ervaring op te doen op een specifiek rechtsterrein, wat de kwaliteit van dienstverlening bevordert. Bij de inkoop van rechtshulppakketten worden specifieke kwaliteitseisen gesteld ten aanzien van specialisatie, zo merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Aanbieders krijgen door inkoop de zekerheid dat zij gedurende bepaalde tijd rechtshulppakketten mogen aanbieden. Dat leidt tot ruimte om met vertrouwen te investeren in het opbouwen en versterken van specialistische kennis. Langs deze weg wil ik de mogelijkheden die rechtshulppakketten bieden om op kwaliteit te sturen ten volle benutten. Bij de nadere uitwerking van de inkoopfunctie betrek ik het gegeven dat de wijze waarop wordt ingekocht voldoende ruimte moet bieden om een specialisme te kunnen onderhouden. In reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie voeg ik daaraan toe dat partijen die rechtsbijstand op basis van een rechtshulppakket willen gaan leveren aan de aan dat pakket te stellen kwaliteitseisen hebben te voldoen. Ik streef daarbij naar een *level playing field* voor elke marktpartij die de vereiste kwaliteit kan garanderen.

In geval van rechtzoekenden die op grond van een zogenaamde ambtshalve last (waaronder BOPZ-zaken en veel strafzaken) een rechtsbijstandverlener toegewezen krijgen, wordt ook in de toekomst – vanwege die ambtshalve last – niet op draagkracht en nut en noodzaak getoetst. Dat laat onverlet dat ook voor dergelijke zaken de mogelijkheden van een ander bekostigingsstelsel worden bezien, bijvoorbeeld door inkoop van op deze zaaksoorten toegesneden rechtshulppakketten. Door zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Van der Meer zijn op dit punt aanbevelingen gedaan voor de bewerkelijke zaken. Dat is, merk ik op in reactie op vragen van leden van de SP-fractie, ook wat beoogd is met de zinsnede “het afsluiten van contracten” in de contourennota van 9 november jl. Zoals in deze brief is aangegeven, wordt voor wat betreft strafzaken een eerste stap gezet met een pilot om te komen tot een rechtshulppakket voor

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

ZSM-rechtsbijstand. De leden van de D66-fractie vragen naar de keuzeruimte voor de verdachte met betrekking tot rechtshulp pakketten waarbinnen het strafrecht een rol speelt. In dit stadium kan ik nog niet vooruitlopen op de exacte vormgeving van deze rechtshulp pakketten. Op basis van situatie per regio en mogelijkheden kan een dergelijk rechtshulp pakket op verschillende manieren worden vormgegeven, zoals het stationeren van een advocaat op de verhoor- of ZSM-locatie of het gebruik van digitale hulpmiddelen. Met een op de situatie per regio toegesneden aanpak kan naar verwachting meer doelmatigheid worden gerealiseerd. Ook daarom ben ik van mening dat het concept van de rechtshulp pakketten zich leent voor toepassing in de strafrechtelijke context. Op basis van de resultaten van de pilot kan – mede in het licht van de vrije advocatenkeuze – worden gezien hoe rechtshulp pakketten ook buiten ZSM een rol kunnen krijgen in het strafrecht. Ik ben mij, merk ik in reactie op vragen van de leden van de SP-fractie op, bewust van het feit dat een advocaat van een verdachte in een strafzaak niet zelf de omvang van de zaak bepaalt, maar afhankelijk is van het dossier en de verdenking die centraal staat.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

In reactie op vragen van de leden van de fractie van het CDA merk ik op dat ik een voorstander ben van mediation, maar dat mediation geen doel op zich is. Het achterliggende doel is geschillen op een duurzame, passende en efficiënte wijze op te lossen. De meest duurzame oplossingen zijn oplossingen komen die mensen zelf overeengekomen zijn. Daarom heeft dit kabinet de ambitie de wijzen van geschilbeslechting te stimuleren waarbij partijen zelf tot overeenstemming komen. Mediation neemt hierin een bijzondere plaats in ten opzichte van andere vormen van onderhandeling en bemiddeling, door de belangengerichte aanpak die kenmerkend is voor mediation. Deze aanpak, mits op de juiste wijze uitgevoerd, vergroot de kans op duurzame oplossingen. Zie ook mijn brief aan uw Kamer over buitengerechtelijke geschiloplossing en herstelrecht.⁴⁷

Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden

De leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SP en de PvdA hebben vragen gesteld over de nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden. Door de genoemde leden zijn onder meer vragen gesteld over de hoogte en de ontwikkeling van de eigen bijdrage.

In het nieuwe stelsel wordt de hoogte van de eigen bijdrage gebaseerd op een percentage van de kosten van de rechtsbijstand die in de nieuwe situatie wordt geboden in de vorm van rechtshulp pakketten. In 2019 wordt verdere invulling gegeven aan de ontwikkeling van de rechtshulp pakketten. Daarnaast worden verschillende onderzoeken uitgevoerd. Deze moeten onder andere in kaart brengen welke doelgroepen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in beeld zijn, en wat de kosten van rechtshulp pakketten moeten worden. Zodra er meer zicht is op de kosten van verschillende rechtshulp pakketten, kan logischerwijs de eigen bijdrage aan deze rechtshulp pakketten verder worden vormgegeven.

De beoogde systematiek van de eigen bijdrage heb ik uiteengezet in de contourennota. De leden van de D66-fractie informeren hoe bewaakt wordt dat de eigen bijdrage van rechtzoekenden niet te hoog wordt, en wanneer ik de eigen bijdrage te hoog acht. Bijdragen naar draagkracht is en blijft een belangrijk

⁴⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 34 775, nr.115

uitgangspunt. Dit betekent in het toekomstige stelsel dat voor rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie een sterk gereduceerd tarief voor de eigen bijdrage gaat gelden. Eén van de maatregelen om kosten voor minder draagkrachtige rechtzoekenden te beperken is het hanteren van bovengrenzen voor de eigen bijdrage, die voor de laagste inkomensgroepen in het toekomstige stelsel min of meer gelijk zijn aan de hoogste eigen bijdrage voor die groep in het huidige stelsel. Die bovengrenzen zie ik als een acceptabele eigen bijdrage; een eigen bijdrage boven deze grenzen beschouw ik voor de lagere inkomensgroepen als te hoog. De hoogte van de eigen bijdrage groeit uiteindelijk toe naar een kostendeekkende eigen bijdrage voor de hoogste inkomenscategorie binnen de Wrb-doelgroep. Dit betekent dat deze meest draagkrachtige rechtzoekenden binnen het stelsel per saldo de rechtsbijstand zelf bekostigen, maar dan tegen lagere prijzen (namelijk het ingekochte tarief in het gesubsidieerde stelsel) dan het commerciële tarief (het tarief buiten het stelsel). Dit zorgt voor een meer geleidelijke overgang naar rechtzoekenden die (net) buiten het stelsel vallen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Om te voorkomen dat de eigen bijdrage een te hoge drempel opwerpt en tot oneigenlijke afwegingen kan leiden, wordt voorzien in de mogelijkheid van een afbetalingsregeling en een hardheidsclausule. Daarmee blijft voor alle rechtzoekenden toegang tot het recht binnen bereik, zo merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie. De invulling van de vangnetten bij betalingsonmacht wordt de komende periode nader vormgegeven. Te denken valt, zoals in de contourennota d.d. 9 november jl. gesteld, onder meer aan kwijtschelding van betaling van de eigen bijdrage als naar objectieve maatstaven de effectieve toegang tot het recht is uitgesloten. In art.6 van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, en bijbehorende werkinstructie van de raad voor rechtsbijstand, worden situaties genoemd waarin het bestuur op dit moment kan besluiten geen eigen bijdrage op te leggen.⁴⁸ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan rechtzoekenden die aannemelijk kunnen maken dat zij al geruime tijd geen (recht op) inkomen of vermogen hebben en voor wie er ook geen uitzicht is dat dit op korte termijn zal veranderen.

De hoogte van de eigen bijdrage wordt bepaald als percentage van de kosten van een rechtshulp pakket. De hoogte van de eigen bijdrage zal als gevolg van de door mij voorgestelde systematiek dan ook mogelijk in sommige gevallen stijgen, merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Voor goedkopere rechtshulppakketten kan de eigen bijdrage echter ook lager uitvallen dan nu. De door mij voorgestelde stelselvernieuwing heeft tot gevolg dat rechtsbijstandverleners worden beloond voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van een geschil. Dit principe ligt ten grondslag aan de ontwikkeling van rechtshulppakketten. Indien de meest kostbare maatregel in een bepaalde casus noodzakelijk is om een probleem integraal en bestendig op te lossen, zo merk ik op naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie, dan ligt het voor de hand dat deze maatregel wordt ingezet. Na uitwerking van de rechtshulppakketten kan ik dat nader beoordelen.

De eigen bijdrage heeft onder meer als doel rechtzoekenden een afweging te laten maken tussen het belang dat met de zaak wordt gediend en de kosten die

⁴⁸ Werkinstructie raad voor rechtsbijstand te raadplegen via <https://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/allerechtsterreinen/financiele-beoordeling%5B2%5D/veen-eigen-bijdrage-artikel-6-bebr.html>

met de zaak gemoeid zijn. Leden van verschillende fracties hebben hierover vragen gesteld. Op dit moment is de eigen bijdrage een vast bedrag, waarvan de hoogte afhankelijk is van de draagkracht van de rechtzoekende en het soort toevoeging. Mede hierdoor is de rechtzoekenden zich nu vaak onvoldoende bewust van de kosten van rechtsbijstand. De ook in het huidige stelsel beoogde afweging tussen het belang bij een zaak en de kosten die met die zaak gemoeid zijn kan zo op dit moment onvoldoende gemaakt worden. In het nieuwe stelsel wordt de hoogte van de eigen bijdrage daarom gebaseerd op een percentage van de kosten van de rechtsbijstand. Op deze manier krijgt de rechtzoekende meer zicht op de kosten, waardoor de afweging beter en bewuster gemaakt kan worden. Bovendien wordt de rechtzoekende gestimuleerd te kiezen voor laagdrempeligere en minder kostbare vormen van geschiloplossing. Eenzelfde afweging dient door rechtzoekenden die geen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand te worden gemaakt. Die afwegingsfunctie wordt voor rechtzoekenden binnen de Wrb-doelgroep in het toekomstige stelsel voor rechtsbijstand door de voorgestelde systematiek versterkt. Procederen levert over het algemeen (veel) stress op bij mensen. Ik kan me daarom niet voorstellen, zo merk ik in reactie op een vraag van leden van de SP-fractie op, dat mensen voor hun plezier een procedure bij de rechter starten. De vraag is echter of rechtzoekenden zich op dit moment altijd goed bewust zijn van de verschillende mogelijkheden om geschillen op te lossen en de bij behorende voor- en nadelen. Dit bewustzijn wil ik met de door mij voorgestelde systematiek voor de eigen bijdrage bevorderen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

In lijn met de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen wil ik onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd. Dit voornemen heb ik aangekondigd in de contourennota d.d. 9 november jl. In de *factcheck* van de NOvA wordt bestreden dat het wenselijk of mogelijk zou zijn om te voorkomen dat de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd. Volgens jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep kunnen, onder bepaalde omstandigheden, de kosten van een procedure die de Wrb voor eigen rekening laat (zoals de eigen bijdrage) tot de bijzondere noodzakelijke kosten van het bestaan worden gerekend, die redelijkerwijs niet uit een inkomen op bijstandsniveau kunnen worden voldaan. De commissie-Wolfsen achtte het feit dat van de woonplaats afhankelijk is of een verplichte eigen bijdrage gecompenseerd wordt via de bijzondere bijstand van de lokale overheid in strijd met het ijkpunt gelijke toegang tot recht. Daarnaast ondermijnt het compenseren van de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand de afwegingsfunctie. Dat is de reden dat ik zal bezien hoe aan de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen uitvoering te geven.

Betere vergoeding voor gewerkte uren

Door leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP en de PvdA zijn vragen gesteld over de systematiek van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners in het nieuwe stelsel voor rechtsbijstand. Deze leden hebben vragen gesteld over de termijn waarbinnen de (huidige) rechtsbijstandverleners betere vergoedingen tegemoet kunnen zien, over de inzet van *paralegals*, over de verkeerde prikkels in het huidige systeem, en over de consequenties van de voorgestelde herziening voor (de omvang en beloning van) de sociale advocatuur.

Leden van verschillende fracties stelden vragen over de consequenties van de voorgestelde modernisering voor het inkomen of salaris van sociaal advocaten. Rechtsbijstandverleners zijn niet in dienst bij de overheid. Van een salaris is daarmee geen sprake. Ik heb goede notie genomen van de conclusies van de commissie-Van der Meer over de vergoedingen die rechtsbijstandsverleners in het huidige stelsel ontvangen. Die staan, over het geheel genomen, niet meer in een redelijke verhouding tot het verrichte werk. De totstandkoming van vergoedingen voor rechtsbijstand die in redelijke verhoudingen staan tot de geleverde inspanningen, rekening houdend met de mogelijkheden van functiedifferentiatie, is een belangrijk element van de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Aanbieders van rechtshulp pakketten krijgen in het toekomstige stelsel een vergoeding voor (integrale) oplossingen. De aanbieder is eindverantwoordelijke voor de uitvoering van en kwaliteit van diensten op grond van het pakket. De inzet van degenen die bijdragen aan deze integrale oplossing wordt door de aanbieder beloond. Ongeacht of dat juridisch advies is, of bijvoorbeeld de inzet van mediation, of andere of meerdere interventies. Op dit moment voer ik zoals eerder opgemerkt een marktverkenning uit. Mede op basis daarvan worden de komende tijd rechtshulp pakketten ontwikkeld.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Met de geschetste contouren kan een eerste stap worden gezet richting een betere vergoeding. De omvang van die eerste stap hangt af van de mate waarin het nieuwe stelsel tot ontwikkeling gaat komen en het volume van het aantal toevoegingen daalt. Met andere woorden: de mate en het tempo waarin samen met de sector rechtshulp pakketten kunnen worden ontworpen zijn richtinggevend voor de totstandkoming van een betere vergoeding. In de periode dat de herziening wordt vormgegeven zal de systematiek van rechtshulp pakketten nog niet optimaal functioneren. Dat vraagt tijd. Ook in deze periode zullen kwaliteitseisen worden gesteld. De hiervoor genoemde *quick scan* zal inzicht bieden in de mate waarin en de manier waarop een stap in de richting van een betere vergoeding kan worden gezet. Voor zaken waarvoor nog geen rechtshulp pakketten zijn ontwikkeld blijft daarnaast het forfaitaire stelsel voorlopig in stand. De vergoedingen voor rechtsbijstandverleners die op basis van dit forfaitaire stelsel werken, worden, behoudens indexatie, tussentijds niet aangepast.

In het toekomstige stelsel wordt een gedegen beoordeling geïntroduceerd op het moment dat een rechtzoekende zich meldt met een juridisch probleem. Een en ander kwam hiervoor, in het onderdeel 'Meer triage aan de voorkant', al aan de orde. Op dat moment wordt gezien, zo merk ik in reactie op vragen van leden van de fractie van het CDA op, of bijvoorbeeld mediation in de voorliggende casuïstiek een bijdrage kan leveren aan de efficiënte en effectieve oplossing van het geschil. Zoals eerder aangegeven ben ik voorstander van mediation, maar is mediation geen doel op zich.

De leden van de PvdA-fractie informeren waarom niet gekozen wordt voor een beter uurtarief in combinatie met inspanningen die gericht zijn op minder zaken waarbij de overheid partij is en meer inspanningen voor vroegtijdige geschiloplossing. Binnen het beschikbare budgettaire kader bestaat geen ruimte om een verhoging van het forfaitaire tarief vorm te geven. Het met een realistisch aantal terugbrengen van het aantal zaken waarbij de overheid partij is, brengt de daarvoor benodigde budgettaire ruimte ook niet. Zelfs niet als we dat combineren met het bevorderen van vroegtijdige geschiloplossing. Ik ben, zoals hiervoor uiteengezet, daarnaast van mening dat het huidige stelsel voor gesubsidieerde

rechtsbijstand niet toekomstbestendig is. Het stelsel richt zich te beperkt op het juridisch afhandelen van vragen die mensen hebben over hun problemen, veelal door toevoeging van een advocaat. In het toekomstige stelsel staat het duurzaam oplossen van problemen centraal, door aandacht voor onderliggende oorzaken en betere samenwerking tussen verschillende, ook niet-juridische, hulpverleners. Dat gaat veel verder dan alleen inspanningen voor vroegtijdige geschiloplossing en is de belangrijkste reden dat ik niet kies voor een beter uurtarief voor de huidige rechtsbijstandverleners in combinatie met inspanningen gericht op minder zaken waarbij de overheid partij is.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

In de contourennota d.d. 9 november 2018 heb ik voordelen geschetst van de verandering van de beloningssystematiek. Daarbij heb ik genoemd dat een deel van de advocaten werkzaam binnen het stelsel een gemengde – dat wil zeggen, deels commerciële – praktijk kan voeren. De leden van de SP-fractie vragen mij of ik mij kan voorstellen dat sociale advocatuur een passie is en dat het dan ook raar is te verwachten dat sociaal advocaten ook maar commerciële zaken gaan doen, omdat zij niet geheel afhankelijk moeten zijn van overheidssubsidies. Ik heb bewondering voor de inzet en betrokkenheid van veel sociaal advocaten. Dat laat onverlet dat de advocatuur een vrije beroepsgroep is. Ook sociaal advocaten zijn ondernemers. Zij bepalen zelf of ze in hun praktijk alleen maar zaken op toevoegingsbasis op zich nemen, alleen maar zaken tegen door henzelf te bepalen commercieel tarief, of een mix die bij hen past. Het is niet de taak van de overheid om sociaal advocaten financieel te ondersteunen. De commissie-Wolfsen stelde dat advocaten voor een deel ook betalende cliënten kunnen werven om tot een adequaat inkomen te komen. Dat onderschrijf ik. Ik zie dan ook geen rol voor de overheid weggelegd, zo reageer ik op vragen van leden van de fracties van de SP en het CDA, om de sociale advocatuur financieel bij te staan bij het in stand houden van hun beroepsgroep. Een dergelijke rol verhoudt zich overigens ook niet goed met regels met betrekking tot bijvoorbeeld het vermijden van oneerlijke concurrentie. Advocaten hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Wel zal ik, zoals in de contourennota d.d. 9 november 2018 aangekondigd, in gesprek gaan met commerciële advocatenkantoren om te bezien op welke wijze zij kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een meer duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Een dergelijke bijdrage zou kunnen bestaan uit het ondersteunen van het opleiden van nieuwe sociaal advocaten dan wel middelen ter beschikking stellen om de sociale advocatuur in staat te stellen te innoveren en hun IT op orde te brengen. Ook kan worden gedacht aan meer samenwerking tussen commerciële kantoren en sociaal advocaten.⁴⁹ Op die manier hoop ik een grotere solidariteit binnen de beroepsgroep te bevorderen. Ik zal in overleg met de raad voor rechtsbijstand bezien of er financiële middelen kunnen worden ingezet om sociaal advocaten te bewegen mee te gaan in de voorgestelde modernisering van het stelsel.

Door de leden van de GroenLinks-fractie is gevraagd hoe ik denk dat de omvang van de sociale advocatuur zich zal ontwikkelen. Op dit moment zijn er voldoende rechtsbijstandverleners in het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand actief. Dit volgt uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017. Eind 2017 stonden er ruim 10.000 rechtsbijstandverleners bij de raad voor rechtsbijstand

⁴⁹ Zoals bijvoorbeeld de samenwerking tussen Houthoff en Meesters aan de Maas. Zie <https://www.mr-online.nl/samenwerking-houthoff-en-sociaal-advocaten-win-win/>

ingeschreven.⁵⁰ Van hen verleenden meer dan 7.950 rechtsbijstandverleners in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand.⁵¹ De commissie-Wolfsen stelde in 2014 vast dat er op dat moment voor ongeveer 2700 fulltime werkende advocaten werk is in het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het aantal rechtsbijstandverleners wordt ook de komende periode nauwgezet gevolgd. Daarover rapporteert de raad voor rechtsbijstand in de jaarlijkse monitor. Ik verwacht dat het toekomstige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand een andere vraag en een ander aanbod met zich brengen. Daarin staat niet langer de oplossing van een juridische probleem centraal, maar de oplossing van ook onderliggende oorzaken van een probleem. Ik verwacht daarom een vermindering van de vraag naar inzet van de gesubsidieerde advocatuur.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Naar aanleiding van de indruk, die de leden van de GroenLinks-fractie hebben, dat steeds meer commerciële advocatenkantoren stoppen met procestoevoegingen, wijs ik ook op de data uit de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017. Uit de monitor volgt dat op een totaal van de 5.601 advocatenkantoren in Nederland 65% van alle advocatenkantoren gesubsidieerde rechtsbijstand verleent.⁵² In 2017 bleef het aantal binnen het stelsel actieve advocatenkantoren vrijwel gelijk: van 3.634 advocatenkantoren naar 3.642 advocatenkantoren.⁵³

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie over de inzet van *paralegals* stel ik vast dat voorop staat dat een rechtsbijstandsverlener moet beschikken over de deskundigheid die noodzakelijk is voor de zaak waarin hij of zij wordt ingezet. Voor verschillende rechtshulppakketten worden kwaliteits- en deskundigheidseisen gesteld waaraan rechtsbijstandsverleners en andere hulpverleners moeten voldoen. Behoudens zaken waarin de rechtsbijstand door een advocaat moet worden verleend omdat verplichte procesvertegenwoordiging geldt, is de kwaliteit en deskundigheid van de hulpverlener bepalend en niet zozeer de hoedanigheid van de hulpverlener. Advocaten en andere rechtsbijstandverleners, zoals *paralegals*, krijgen daardoor in beginsel in gelijke mate de mogelijkheid om als aanbieder van diensten op de markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand te opereren. Op voorhand staat mij daarbij geen vergunningenstelsel zoals in Engeland voor ogen.⁵⁴

Terugdringen juridisering door overheden

In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik uiteengezet dat de overheid het goede voorbeeld moet geven. Bij het terugdringen van de juridisering van de samenleving vervult de overheid een belangrijke rol. Daarom gaat het kabinet steviger inzetten op meer informele procedures en betere communicatie, de stok achter de deur ter voorkoming van onnodige procedures vergroten, en kritischer kijken naar de effecten van wet- en regelgeving.

Meer informele procedures en betere communicatie

⁵⁰ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p.105

⁵¹ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p.106

⁵² Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p.114

⁵³ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p.114 en figuur 7.9

⁵⁴ Zie <https://www.nationalparalegals.co.uk/licence-to-practice>

Door leden van de fracties van het CDA, D66, de SP, en de PvdA zijn vragen gesteld over de omvang van het aantal procedures als gevolg van besluiten van bestuursorganen. Zij verzoeken prioriteit te geven aan het terugdringen van dit aantal procedures en vragen welke overheidsinstanties met name debet zijn aan het grote aantal procedures waarbij de overheid wederpartij is. Ook zijn vragen gesteld over de invoering van verplichte mediation, het tegengaan van een te formalistische opstelling, en de wenselijkheid van de invoering van een recht voor burgers om fouten te maken.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de fractie van het CDA hebben goed gelezen dat het een grote inspanning zal zijn het aantal overheidsbesluiten waartegen, onder vergoeding van rechtsbijstand, wordt geprocedeerd terug te dringen. De leden van de fracties van de SP en de PvdA vragen of de rol van de overheid niet mede debet is aan de stijging van het beroep op rechtsbijstand. De leden van de D66-fractie informeren met welk percentage ik het aantal procedures denk terug te dringen. Er is sprake van een complexe dynamiek met veel samenhangende factoren die kunnen aanzetten tot het procederen tegen overheidsbesluiten. Dat geldt niet alleen voor toevoegingsgebruikers, maar voor alle burgers. Factoren die hier een rol kunnen spelen, zijn onder andere de mate waarin de betreffende wetgeving (extra) conflicten kan opwekken, de aard van het geschil, het type overheidsorganisatie en de attitude van bestuursorganen, burgers en belangenbehartigers. Het verbeteren van het functioneren van de overheid is een belangrijk onderwerp. En dat geldt breder dan alleen in het kader van de modernisering van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Alleen een integrale aanpak kan ervoor zorgen dat het aantal onnodige procedures waartegen onder vergoeding van rechtsbijstand wordt geprocedeerd, wordt teruggebracht. Ik verwacht dat ik in overleg met de andere leden van het kabinet u rond de zomer kan informeren over deze aanpak. In dit kader acht ik het van groot belang dat de overheid naar zichzelf kijkt om continu te bezien of wet- en regelgeving uitvoerbaar is en te bezien of de opstelling van bestuursorganen effectief en klantgericht is. De dialoog daarover zal ik faciliteren. Ik sluit ook aan bij de maatregelen en het netwerk vanuit het project Passend contact met de overheid. Daarnaast is een goede onderliggende analyse nodig. Daarom zal er, zoals ik in de contourennota d.d. 9 november jl. heb vermeld, een data-analyse van het procedeedgedrag van bestuursorganen worden uitgevoerd. Hierbij zal onder meer gekeken worden naar oorzaken van bovenmatig veel toevoegingen. Deze gegevens worden ook gebruikt om in gesprek te gaan met bestuursorganen. Dit gesprek zal zowel over goede voorbeelden als over verbeterpunten gevoerd worden.

Op dit moment kan ik nog niet zoals door de leden van de fractie van het CDA verzocht inzichtelijk maken welke (semi)overheidsinstanties met name bijdragen aan het aantal procedures tegen overheidsbesluiten. De hierboven genoemde nadere analyse van gegevens zal meer zicht bieden op het procedeedgedrag van bestuursorganen. Aan de hand daarvan kan ik vervolgens gerichte verbeteracties identificeren. Alleen het in kaart brengen van het aantal overheidsprocedures waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt toegekend geeft een te eenzijdig beeld. Dit beeld dient ook in een context geplaatst te worden van bijvoorbeeld het totaal aantal besluiten dat een bestuursorgaan neemt, of eventuele nieuwe wet- en regelgeving die tot procedures kunnen leiden. Wel is bekend dat onder andere het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Rijk tezamen, gemeentes tezamen, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Belastingdienst en

de Sociale Verzekeringsbank (SVB) relatief veel betrokken zijn in bezwaar- en beroepsprocedures. Dit zijn dan ook bestuursorganen die veel besluiten nemen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Naast de andere in mijn brief aangekondigde maatregelen hebben ook de maatregelen die beogen onnodig procedeedrag van bestuursorganen te voorkomen, zeker prioriteit, zo reageer ik op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of ik de opvatting deel dat maatregelen gericht op het terugdringen van het aantal overheidsbesluiten waartegen wordt geprocedeerd topprioriteit vereist. De leden van de SP-fractie vragen hoe het staat met gesprekken met bijvoorbeeld lagere overheden en uitvoeringsorganisaties op dit punt en informeren naar de pilot die betrekking heeft op het voorkomen en vroegtijdig beslechten van geschillen met de overheid. Laatstgenoemde leden suggereren te beginnen met het verplicht stellen van mediation bij bijvoorbeeld het UWV. Er zijn verschillende gesprekken met lagere overheden en uitvoeringsinstanties gevoerd en er zullen er meer volgen. Daarbij komt ook de effectiviteit en komen leerpunten van andere trajecten aan de orde. Zoals gezegd sluit ik aan bij het project passend contact met de overheid. Een nieuwe handleiding betreffende passend contact voor de overheid wordt de eerste helft van 2019 afgerond. Wat betreft het verplicht stellen van mediation wil ik het volgende opmerken. Onder meer bij 'Meer grip op kosten en kwaliteit: rechtshulp pakketten' ben ik ingegaan op mediation. Er zijn veel positieve effecten van mediation. Eén daarvan is dat het onnodige juridisering kan voorkomen. De kracht van mediation is dat het op vrijwillige basis gebeurt en dat partijen hierdoor voor een groot deel de regie over hun geschil houden. Het verplicht stellen van mediation past daar niet bij en daar ben ik dan ook geen voorstander van. Het UWV zet mediation in wanneer het toegevoegde waarde heeft. Een uitkeringsgerechtigde kan de keuze maken om hier al dan niet gebruik van te maken.

Datum
17 januari 2019
Ons kenmerk
2475539

Tegen de achtergrond van inspanningen gericht op het terugdringen van het aantal overheidsbesluiten waartegen wordt geprocedeerd, vragen de leden van de SP-fractie of ik iets voel voor het invoeren van het recht voor burgers fouten te mogen maken en te herstellen, zonder dat dit onmiddellijk als overtreding of fraude wordt gezien. Zij wijzen daarbij op het jaarverslag 2017 van de Raad van State en de recente beantwoording van Kamervragen door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.^{55 56} De staatsecretaris heeft in zijn beantwoording van de betreffende Kamervragen aangegeven dat de wetgeving nu al mogelijkheden biedt om vergissingen van burgers recht te zetten. Daarbij is onder meer gewezen op diverse bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en bijzondere regelgeving, sector- of domein specifiek, die ruimte biedt om coulance te betrachten. Vergissingen kunnen ook worden meegewogen bij de overweging van het besluit in het kader van de bezwaarfase bij het bestuursorgaan zelf. Gelet hierop lijkt het, zoals in de beantwoording van de genoemde Kamervragen uiteen is gezet, niet opportuun om een wetswijziging door te voeren in de zin van introductie van een algemeen recht op zich vergissen. In de overgenomen motie-Den Boer/Van der Molen is verzocht gemeenten te informeren over de mogelijkheid om het recht je te mogen

⁵⁵ Raad van State, Jaarverslag over 2017, raadpleegbaar via <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2017/>

⁵⁶ Vragen van het lid Den Boer (D66), ingezonden 17 juli 2018, vergaderjaar 2018/19, aanhangselnummer 302

vergissen lokaal in te voeren en eventuele belemmeringen weg te nemen. Uw Kamer wordt de eerste helft van 2019 geïnformeerd over de uitvoering hiervan.⁵⁷

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Stok achter de deur ter voorkoming van onnodige procedures

De leden van de fracties van het CDA, D66, en de PvdA hebben vragen gesteld over het vergroten van de discretionaire ruimte voor bestuursorganen, over de maatstaf die wordt gehanteerd om te beoordelen wanneer sprake is van een onnodige procedure, met welk percentage het aantal juridische procedures kan worden teruggedrongen, en de toepassing van hogere griffierechten voor bestuursorganen in hoger beroep, indien zij in eerste aanleg in het ongelijk zijn gesteld.

Datum
17 januari 2019
Ons kenmerk
2475539

De inspanningen van alle bestuursorganen moeten erop gericht zijn, daar waar mogelijk, problemen zo informeel en laagdrempelig mogelijk op te lossen. Door de leden van de D66-fractie is gevraagd of ik de mening deel dat er haast geboden is met onderzoek naar de mogelijkheden om de discretionaire ruimte voor bestuursorganen te vergroten. De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre een minder formalistische houding van overheidsinstanties er toe kan leiden dat de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand af kan nemen. Ik heb in de contourennota d.d. 9 november jl. aangegeven de mogelijkheden te onderzoeken om de discretionaire ruimte voor bestuursorganen te vergroten zodat zij, meer dan nu het geval is, in voorkomende gevallen maatwerk kunnen leveren. Ook zal ik kijken waar discretionaire bevoegdheid wel aanwezig is maar niet voldoende wordt genut. Bij de vraag om maatwerk in complexe gevallen speelt het belang tijdig een beslissing te nemen en een oplossing te vinden terwijl tegelijkertijd bestuursorganen een kenbaar, voorspelbaar en eenduidig beleid dienen te voeren, waarbij uiteraard willekeur in beslissingen moet worden voorkomen. Bestuursorganen zijn, ook bij maatwerk, altijd gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder gelijkheid, evenredigheid en rechtszekerheid. Momenteel wordt door de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid Welzijn en Sport, Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verkend of een regeling, wet of voorziening mogelijk is met het doel de lokale professional (sociaal werkers) een mogelijkheid te bieden om inwoners met complexe, sociale en urgente problematiek, beter en eerder te kunnen helpen over domeinen heen. De aanleiding voor de verkenning is het feit dat een relatief hoog percentage van het budget binnen het sociaal domein opgaat in ondersteuning van een relatief kleine groep; 30-40 procent van het budget gaat naar 1-3 procent van de inwoners. Daarnaast geeft een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aanleiding om hier nader onderzoek naar te doen.⁵⁸ Over de uitkomsten van de verkenning wordt u de eerste helft van 2019 geïnformeerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik inzicht kan geven in de wijze waarop ik overheidsinstanties ga bewegen te voorkomen dat overheidsbesluiten tot onnodige procedures leiden. De leden van de PvdA-fractie vragen of ik nog andere mogelijkheden zie om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een

⁵⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 35 000-VII, nr.23

⁵⁸ WRR, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', raadpleegbaar via <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

burger en een bestuursorgaan juridiseert en tot een beroep op de rechter en gesubsidieerde rechtsbijstand leidt. Ik ben met verschillende overheidsinstanties in gesprek om duidelijk te krijgen hoe zij zich momenteel inzetten voor het voorkomen van onnodige procedures. Daarbij verken ik ook welke andere mogelijkheden er zijn om te voorkomen dat een meningsverschil tussen een burger en een bestuursorgaan onnodig juridiseert. Die ervaringen maak ik inzichtelijk voor alle betrokken organisaties. Op basis van de uitkomsten ga ik met de betrokken organisaties na hoe een gezamenlijke inspanning kan worden geleverd om onnodige procedures te voorkomen. Daarnaast verwacht ik dat de aangekondigde aanscherping van het Besluit proceskosten bestuursrecht zal bijdragen aan het terugdringen van onnodig procederen door bestuursorganen. Tot slot streef ik ernaar, zoals hiervoor aangegeven, aan de hand van nadere analyse ook het procedeedgedrag van bestuursorganen inzichtelijk te maken en gerichte verbeteracties te identificeren. Dit betrek ik in de eerdergenoemde gesprekken.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Mocht een juridische procedure niet worden voorkomen, en blijkt het vervolgens dat het bestuursorgaan ongelijk had, dan moet het uitgangspunt zijn dat het bestuursorgaan een proceskostenveroordeling krijgt opgelegd. In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik aangegeven dat waar blijkt dat procedures onnodig waren, het voor de hand ligt te komen tot een (fors) hogere proceskostenvergoeding. De leden van de D66-fractie vragen of ik kan toelichten welke maatstaf ik geschikt acht om te beoordelen of sprake is van een onnodige juridische procedure, en op welke manier wordt bezien of deze maatstaf voor rechters werkbaar is en gebruikt wordt. Op deze vragen reageer ik als volgt. De commissie-Van der Meer heeft aangegeven dat bij gebleken hardleersheid van een bestuursorgaan de rechter een hogere vergoeding van de proceskosten moet kunnen opleggen. Als criterium kan volgens de commissie-Van der Meer gelden het 'gebruik maken van een overheidsbevoegdheid bij een kennelijk kansloze zaak.' In de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters wordt als maatstaf voor een hogere proceskostenveroordeling dan het forfaitaire tarief gehanteerd dat daarvoor in ieder geval grond is als een bestuursorgaan tegen beter weten in een onjuist standpunt heeft gehandhaafd.⁵⁹ Ook kan het bijvoorbeeld zijn dat een burger door gebrekkige informatieverstrekking door een bestuursorgaan op uitzonderlijk hoge kosten wordt gejaagd voor het verzamelen van het benodigde feitenmateriaal, dat een bestuursorgaan nodeloos lang wacht met het nemen van een rechtmatig besluit en de procederende burger daardoor veel kosten heeft gemaakt of dat een bestuursorgaan misbruik maakt van zijn bevoegdheid.⁶⁰ Ik zal de rechtspraak en relevante bestuursorganen uiteraard betrekken bij de

⁵⁹ Bijv. CRvB 10 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4672; Hof Arnhem-Leeuwarden 3 februari 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:645; HR 4 februari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP2975; HR 6 februari 2009, BNB 2009/100.

⁶⁰ Bijv. Vزر. ABRvS 18 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1988; CRvB 2 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2116; CBb 7 oktober 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BT6927; CRvB 16 januari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC3807; HR 23 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU3158. De genoemde voorbeelden zijn ontleend aan de instructieve annotatie van L.M. Koenraad bij Vزر. ABRvS 18 juni 2018 in AB 2018/451, waarin uitgebreider is ingegaan op gevallen waarin wel of juist geen aanleiding was voor toekenning van een bovenforfaitaire proceskostenvergoeding ingevolge art.2, derde lid, Besluit proceskosten bestuursrecht.

voorgenomen wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht en de toepassing daarvan monitoren.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

De leden van de PvdA-fractie vragen of ik het ook wenselijk acht dat bestuursorganen die in eerste aanleg hun zaak voor de rechter verliezen en dan toch nog in beroep gaan hogere griffierechten zouden moeten gaan betalen om er voor te zorgen dat zij geen onnodige verdere juridische procedures gaan voeren. In het bestuursrecht geldt al de regel dat bestuursorganen in hoger beroep een hoger griffierecht betalen dan een natuurlijk persoon. Ingevolge art. 8:109 Awb is het griffierecht in hoger beroep voor een appellerend bestuursorgaan (€ 519) twee maal zo hoog als het standaardtarief dat geldt voor hoger beroep door een burger (€ 259) en ruim vier maal zo hoog als het tarief dat geldt als een burger hoger beroep instelt in een sociale zekerheidszaak of andere zaak die onder de zgn. Regeling verlaagd griffierecht valt (€ 128). Hetgeen deze leden bepleiten is dus al in de wetgeving vastgelegd.

Datum
17 januari 2019
Ons kenmerk
2475539

Meer kritische blik op de effecten van wet- en regelgeving

Door de leden van de D66-fractie zijn vragen gesteld over de manieren waarop in de toelichting van wet- en regelgeving in kwalitatief en kwantitatief opzicht de effecten op het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand in kaart kunnen worden gebracht.

De gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand dienen vooraf beter in kaart worden gebracht. In de contourennota d.d. 9 november 2018 heb ik geschetst welke mogelijkheden ik daartoe zie. De leden van D66 vragen of ik kan toelichten hoe in de toelichting van wet- en regelgeving in kwalitatief en kwantitatief opzicht de effecten op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in kaart kunnen worden gebracht. De leden van de D66-fractie vragen daarnaast wat ik van de gedachte vindt de ministeries die verantwoordelijk zijn voor complexe wet- en regelgeving ook de kosten, in het bijzonder de kosten voor juridische procedures, die het gevolg zijn van complexe wet- en regelgeving te laten dragen. Het is belangrijk aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Om het afwegings- en verantwoordingsproces bij het formuleren van beleid en regelgeving te ondersteunen, is het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) in het leven geroepen. Hoe de effecten op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beter in kaart kunnen worden gebracht, onderzoek ik momenteel nog. Dat onderzoek concentreert zich op de vraag hoe in de voorfase, namelijk bij het ontwikkelen van beleid, meer aandacht kan worden besteed aan de mogelijke effecten van dat beleid voor het beroep dat wordt gedaan op gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij zal ik de vraag betrekken in hoeverre het aanspreken van andere ministeries op het (mede) dragen van die kosten kan bijdragen aan het maken van bewuste keuzes in het beleidsproces.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of ik kan toelichten welke mogelijkheden ik zie, in het bijzonder ten aanzien van de overheidsinstanties als het UWV, DUO, de SVB, de Belastingdienst en de gemeenten, om wet- en regelgeving minder complex te maken. Ook verzoeken deze leden aan te geven welke gevolgen voor de, al dan niet administratieve, lasten voor overheidsinstanties ik voorzie. Wetgeving is een uitwerking van beleids- en/of politieke keuzes. Ik acht een goede en tijdige toepassing van het eerdergenoemde IAK, vanaf het begin van het beleidsproces, van groot belang. Ook blijft

parlementaire zelfreflectie wat dat betreft relevant. Onder andere uitvoering van de maatregelen in het eerder aangehaalde WRR-rapport draagt hieraan bij.⁶¹ Naar aanleiding van het WRR-rapport zijn verbetermaatregelen in gang gezet. In juni 2018 heb ik uw Kamer over de stand van zaken daarvan geïnformeerd.⁶² Hierbij wordt onder meer vooraf gekeken naar het doenvermogen van de betrokken doelgroepen. Onder andere is de informatie in IAK over gedragsinzichten uitgebreid met informatie over doenvermogen en de doenvermogenstoets. Ook wordt in uitvoeringstoetsen naast het perspectief van de uitvoeringsorganisatie ook het perspectief van de burger meegewogen. Op verschillende terreinen waaronder schulden, echtscheidingen, gebruik van toeslagen en de zorg wordt gekeken hoe winst te behalen valt in de aansluiting op het doenvermogen van de aanvrager. Ook de Raad van State en het Adviescollege Toetsing Regeldruk letten extra op toepassing van de doenvermogenstoets. In deze context zal ik ook onderzoeken hoe wetgeving beter aan kan sluiten op de doelgroep die gebruik maakt van rechtsbijstand. Daarbij zal ik aansluiten op de hierboven genoemde verbetermaatregelen en initiatieven. Hierbij zal ik ook aandacht hebben voor de administratieve lasten voor de verschillende overheden en organisaties.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Het vervolg

In de contourennota d.d. 9 november jl. heb ik geschetst hoe de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand de komende periode vorm zal worden gegeven. De leden van de fracties van D66 en de SP hebben hierover vragen gesteld. Zij informeren naar de vormgeving van het veranderproces inclusief *mid term review*, de voornemens ten aanzien van wet- en regelgeving en de fusie van het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand.

De komende periode worden de contouren, samen met de professionals werkzaam in en rondom het stelsel, verder uitgewerkt. Op verzoek van de leden van de D66-fractie zal ik hierna uiteenzetten hoe het veranderproces dat mij voor ogen staat wordt ingekleed. Als eerste belangrijke pijler in het veranderproces wordt een lerende aanpak gevolgd. Een belangrijk element van een dergelijke aanpak is dat de voorgestelde oplossingen in de praktijk worden getest en getoetst in de vorm van pilots of experimenten, voordat tot daadwerkelijke implementatie wordt overgegaan. De resultaten van de pilots en experimenten worden gebruikt om het ontwerp van het stelsel te verbeteren. Ook als een pilot of experiment, al dan niet tussentijds, geen succes blijkt te zijn, is dat waardevolle input voor de verbetering van het stelselontwerp. Een dergelijke aanpak, gebaseerd op *practice-based evidence*, wordt steeds meer toegepast binnen de Rijksoverheid. De ervaring leert dat deze aanpak werkbare en praktische oplossingen oplevert. Er zijn inmiddels methoden uitgewerkt voor het meten van de doelmatigheid en het opschalen van resultaten naar een stelselbeschrijving vanuit pilots en experimenten. Dit en meer wordt onder andere gedeeld in de operatie 'Inzicht in Kwaliteit' van het ministerie van Financiën, waarbij het ministerie van Justitie en Veiligheid is aangesloten.

⁶¹ WRR, 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid', raadpleegbaar via <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>

⁶² Kamerstukken II, vergaderjaar 2017/18, 34 775-VI, nr.113

Een tweede belangrijke pijler in het veranderproces is het goed in beeld brengen van de verschillende doelgroepen en de (rechts)vragen die zij stellen. Daarom zal ik, zoals eerder opgemerkt, in de eerste helft van 2019 een doelgroepenanalyse uitvoeren om in kaart te brengen welke doelgroepen er te onderscheiden zijn in de Nederlandse bevolking als het gaat om rechtsbijstand, welke problemen met mogelijke juridische consequenties zij ervaren en wat hun wensen en behoeften zijn op het moment dat een dergelijk probleem zich voordoet.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

Een derde belangrijke pijler is het vormgeven van de verandering van de rollen van de bestaande organisaties die nu in het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand functioneren. Het toekomstige stelsel kent nieuwe rollen en functies en gaat veranderingen met zich brengen voor bestaande organisaties. De gevolgen van de door mij voorgestelde modernisering voor in het bijzonder het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand worden de komende tijd in dit kader nader uitgewerkt. Per organisatie zal het verschil in beeld worden gebracht tussen de huidige situatie en de eisen die het toekomstige stelsel aan de organisatorische inrichting stelt. Deze analyse dient als uitgangspunt voor het veranderproces in de uitvoering. Om die reden vind ik het op dit moment niet opportuun een beslissing te nemen over fusie tussen het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand op dit moment in het veranderproces, zo reageer ik op een vraag van de leden van de SP-fractie. We onderzoeken, zoals ik in de contourennota d.d. 9 november jl. heb opgemerkt, de mogelijkheden voor synergie en besparingsmogelijkheden en kijken of een samenvoeging daaraan kan bijdragen.

Gedurende de looptijd van het veranderproces worden periodiek *Gateway Reviews* uitgevoerd door het Bureau Gateway. Daarbij worden onder meer aanpak, uitvoering, implementatie en resultaat van (onderdelen van) het programma getoetst. Medio 2020 komt er een *midterm review*. Doel van deze *midterm review* is de balans op te maken en bij te sturen waar nodig. Ten behoeve van deze *midterm review* wordt een uitgebreide *Gateway Review* uitgevoerd. Op basis daarvan wordt uw Kamer geïnformeerd over de behaalde resultaten en wordt de aanpak van de volgende fase beschreven.

In 2019 wordt zoals eerder uiteengezet een begin gemaakt met de eerste experimenten met rechtshulp pakketten, onder meer op het terrein van echtscheidingen en consumentenzaken. Voor zover deze experimenten niet al passen binnen de huidige kaders van de Wrb, is het de bedoeling om op grond van de Experimentenwet rechtspleging een AMvB in procedure te brengen waarmee - voor zover nodig - kan worden afgeweken van bepaalde artikelen van de Wrb. Het voorstel voor deze Experimentenwet ligt momenteel bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De verwachting is deze begin 2019 bij uw Kamer in te dienen. In dat wetsvoorstel is voorzien in een voorhangprocedure voor de AMvB's waarmee experimenteerruimte wordt geboden. Door die voorhangprocedure is de betrokkenheid van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer bij eventuele afwijkingen van en aanvullingen op de Wrb verzekerd. Voor een AMvB op grond van de Experimentenwet rechtspleging geldt per definitie een horizontermijn. Afhankelijk van de resultaten van de experimenten kan worden besloten om aanpassingen in de Wrb door te voeren. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om in de praktijk te onderzoeken of het nieuwe stelsel werkt. Zoals in de contourennota van 9 november jl. is aangegeven, zal het wetsvoorstel Duurzaam stelsel rechtsbijstand, dat in april 2017 in consultatie is gegaan, geen vervolg krijgen.

Financieel kader

De leden van de fracties van D66, de SP en de PvdA hebben vragen gesteld over het financieel kader. Zij vragen naar inzage in de doorrekening van de contouren die heeft plaatsgevonden en de financiële consequenties voor lokale overheden of andere (overheids)instanties. Ook informeren zij naar de kosten voor het vormgeven en uitvoeren van de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De leden van de SP-fractie wijzen tot slot op Schots onderzoek en de aangenomen motie om wetenschappelijk onderzoek uit te laten voeren naar klassenjustitie in Nederland en vragen om een reactie.

De contouren voor de modernisering van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn, voor zover op dit moment mogelijk, doorgerekend op hun financiële effecten. Een complete doorrekening kan op dit moment nog niet worden uitgevoerd, omdat de contouren nog in concrete maatregelen moeten worden uitgewerkt. Dat proces krijgt de komende periode, zoals hiervoor uiteengezet, nader vorm. De voorlopige doorrekening op financiële effecten die in de contourennota d.d. 9 november 2018 wordt genoemd is uitgevoerd om een eerste inschatting te kunnen maken of het toekomstige stelsel binnen de huidige budgettaire kaders gerealiseerd kan worden. De uitkomst is dat het voorliggende plan past binnen de bestaande budgettaire kaders. Aan de voorlopige doorrekening liggen ruwe aannames ten grondslag over het gebruik van rechtshulppakketten, de kosten van die pakketten, de mate waarin gebruikers van het stelsel gebruik maken van betalingsregelingen, het deel van de eigen bijdragen dat niet geïnd kan worden, en andere relevante aangelegenheden. De komende periode wordt onder meer gebruikt om verdere invulling te geven aan de rechtshulppakketten en meer zicht te krijgen op de doelgroep. Hiertoe worden verschillende onderzoeken opgestart. Op basis van de uitkomsten van deze onderzoeken kunnen de financiële gevolgen in een later stadium in meer detail worden doorgerekend.

Op dit moment kan ik, zo merk ik op in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie, dan ook nog geen definitieve raming geven van te verwachten kosten(posten) voor de inrichting van het toekomstige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De omvang van de doelgroep van Wrb-gerechtigden verandert immers niet, terwijl de inzet erop is gericht om dichtbij en duurzaam effectieve en efficiënte integrale oplossingen te bewerkstelligen. Dat betekent onder meer dat bestaande dienstverlening beter wordt ingezet. Met medeoverheden en andere instanties wil ik werken aan betere en integrale dienstverlening voor rechtzoekenden. Voor het onderzoeken van goede voorbeelden die hierop zien, bijvoorbeeld in experimenten, is beperkt incidenteel geld beschikbaar tot 2024 vanuit de programmaorganisatie. De opdracht uit het regeerakkoord om het stelsel budgetneutraal te herzien betekent, zo reageer ik op een vraag over dit onderwerp van de leden van de PvdA-fractie, inderdaad (ook) dat het kabinet het nu beschikbare budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar houdt voor het toekomstige stelsel.

Het uitwerken van de actielijnen en de programmaorganisatie om de herziening uit te voeren vraagt, zoals aangegeven in de contourennota d.d. 9 november jl., een incidentele investering van gemiddeld €11 mln. per jaar van 2019 tot 2024. Deze incidentele kosten worden binnen de JenV-begroting opgevangen. Met de investering wordt, zoals in de contourennota uiteengezet, beoogd het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand te moderniseren. Deze incidentele investering heeft

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

daarmee structureel effect voor alle Nederlanders om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een snelle, effectieve en laagdrempelige oplossing van hun probleem met juridische consequenties te komen. Dat acht ik wenselijker dan een tijdelijke uitgave ten bate van sociaal advocaten, zo merk ik in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie op.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
17 januari 2019

Ons kenmerk
2475539

De leden van de SP-fractie vragen voorts of ik bereid ben een onderzoek uit te voeren vergelijkbaar met een Schots onderzoek, waaruit blijkt dat voor elke Engelse pond die wordt geïnvesteerd in gesubsidieerde rechtsbijstand er vijf tot elf Engelse pond wordt bespaard aan maatschappelijke kosten.⁶³ Dat onderzoek is mij bekend. Mij is geen vergelijkbaar Nederlands onderzoek bekend. Wel heeft het Hague Institute for Internationalisation of Law (HiIL) in 2014 voor het WODC internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar uitgaven voor rechtsbijstand in Frankrijk, Duitsland, België, Engeland en Wales, Schotland, Ierland, Polen, Finland en Nederland, in relatie tot EVRM-vereisten.⁶⁴ Ik zie geen aanleiding om een nieuw onderzoek uit te laten voeren, onder meer omdat ik al overtuigd ben van de maatschappelijke baten van gesubsidieerde rechtsbijstand. De sociale advocatuur levert een essentiële bijdrage aan het functioneren van Nederland als rechtsstaat. Dat is een maatschappelijke baat die zich niet alleen op geld laat waarderen, en die ik zeer waardeer. Om de maatschappelijke effecten van rechtsbijstand te bevorderen, heb ik contouren geschetst voor de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand, waarin het vinden van een effectieve en efficiënte, integrale, oplossing voor een geschil centraal staat.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie hoe ik de motie-Van Nispen,⁶⁵ die onlangs door uw Kamer is aangenomen, ga uitvoeren en of bij dit onderzoek ook gekeken kan worden naar de effecten van de nu voorliggende contouren. De motie verzoekt de regering een onafhankelijk, wetenschappelijk onderzoek uit te laten voeren dat moet uitwijzen of, en zo ja, in welke omvang, er sprake is van klassenjustitie in Nederland, wat de oorzaken zijn, en waar de kwetsbaarheden zitten. Ik zal de motie uitvoeren en het WODC opdracht geven voor het verrichten van een nieuw onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar klassenjustitie in Nederland. Dat onderzoek ziet op de bestaande situatie. Daarbij past geen onderzoek naar effecten van een voorgenomen herziening.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

⁶³ Social return on investment in legal aid, Law Society of Scotland, raadpleegbaar via <https://www.lawscot.org.uk/media/359232/social-return-on-investment-in-legal-aid-summary-report.pdf>

⁶⁴ Legal aid in Europe, Nine different ways to guarantee access to justice?, Hague Institute for Internationalisation of Law, WODC, raadpleegbaar via <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2390-internationaal-vergelijkend-onderzoek-naar-uitgaven-voor-rechtsbijstand-in-relatie-tot-evrm-vereisten.aspx>

⁶⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 35 000-VI, nr.53