

Vergaderjaar 2018–2019

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 155

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2018

Onze rechtsstaat is gebaseerd op wetten en regels en de mogelijkheid om uiteindelijk een onafhankelijke rechter om een oordeel te vragen over de toepassing daarvan. Iedereen moet toegang hebben tot het recht. Dat is een voorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat. Het vraagt dat mensen toegang hebben tot informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, rechtsbijstand en de mogelijkheid van een beslissing van een neutrale (rechterlijke) instantie. Ook voor minder draagkrachtigen moet de toegang tot het recht gewaarborgd zijn. In Nederland hebben we daarom een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat stelsel moet helpen om juridische problemen op te lossen en te voorkomen dat het recht van de sterkste prevaleert. Een goed functionerend stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand is dan ook een randvoorwaarde voor het vertrouwen van mensen in de rechtsstaat.

Ons huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand staat echter onder druk. De toegang tot het recht is daardoor op termijn niet langer gewaarborgd. Het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand is de afgelopen 17 jaar gestegen met 42 procent. Internationaal gezien zit Nederland met de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand aan de top.¹ Maar deze hogere uitgaven hebben er niet toe geleid dat de problemen van rechtzoekenden beter of vaker worden opgelost. Ondertussen zijn de vergoedingen aan rechtsbijstandsverleners niet meer bij de tijd, zo is gebleken uit het onderzoek van de commissie Evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Van der Meer).²

Het stelsel is dus aan een grondige herziening toe. Goede rechtsbijstand moet voorzien in laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijke integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden, in combinatie met betere

¹ Zie het recentelijke gepubliceerde rapport van de Raad van Europa: European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ 2018.

² Andere tijden, Commissie Van der Meer, aangeboden bij brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 25 oktober 2017, Kamerstuk 31 753, nr. 142.

vergoedingen voor diegenen die de juridische bijstand verlenen. Zowel de sector van rechtsbijstandsverleners als de overheid hebben baat bij een stelsel dat ook op langere termijn betaalbaar blijft, opdat we er straks weer lange tijd mee vooruit kunnen.³ In het regeerakkoord staat dat het stelsel van rechtsbijstand binnen het huidige budgettaire kader wordt herzien. Het regeerakkoord bevat ook een opdracht voor rechtsbijstand in asielzaken. Zoals toegezegd aan uw Kamer werkt het kabinet deze maatregel separaat uit, in lijn met de herziening van het stelsel. U wordt hierover te zijner tijd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nader geïnformeerd.

Deze brief schetst de contouren van een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze contouren vormen het kader waarbinnen het kabinet de opdracht tot herziening van het stelsel vormgeeft. We hanteren hierbij een gefaseerde aanpak, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk toegewerkt wordt naar een nieuwe manier van werken. Zo groeien we geleidelijk toe naar een beter stelsel. In deze brief volgt eerst een probleemanalyse en een beschrijving van wat er in de basis nodig is om goede rechtsbijstand te kunnen leveren. Daarna geven we de contouren van het nieuwe stelsel weer, waaronder een belangrijke innovatie in het nieuwe stelsel: de zogeheten rechtshulppakketten. Tot slot zal ik stilstaan bij het proces van invoering en komt het financiële kader aan bod. Met deze brief geeft het kabinet uitvoering aan verschillende moties en toezeggingen, te vinden in bijlage 1. De contouren van het nieuwe stelsel zijn gebaseerd op vele gesprekken en sessies met partijen in en om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een beschrijving en verantwoording van dit proces is opgenomen in bijlage 2⁴.

Stelsel voor rechtsbijstand onder druk

Het huidige stelsel voor rechtsbijstand is niet toekomstbestendig. Uit de rapporten van de commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Wolfsen) (Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 110) en de commissie-Van der Meer, komt naar voren dat ondanks stijgende kosten voor rechtsbijstand, rechtzoekenden lang niet altijd goed worden geholpen.⁵ Daarnaast staan de vergoedingen voor advocaten onder druk.

Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen

Een vonnis van een rechter lost lang niet altijd de problemen van rechtzoekenden op. Op vergelijkbare wijze levert een gang naar een advocaat lang niet altijd de oplossing.⁶ Eén op de vijf mensen die een juridische weg kiezen, geeft aan dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost.⁷ Dit komt omdat een juridische benadering lang niet altijd een oplossing biedt voor de achterliggende problematiek. Zo is het vaak contraproductief voor burens en scheidende ouders om problemen op te lossen met juridische vorderingen en verwerpen. Dat leidt immers zelden

³ Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om de rechtspraak meer maatschappelijk effectief te maken en buitengerechtelijke geschiloplossing te stimuleren. Zie Kamerstuk 29 279, nr. 425 (brief maatschappelijk effectieve rechtspraak) en Kamerstuk 34 775 VI, nr. 115 (brief buitengerechtelijke geschiloplossing en herstelrecht).

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Commissie-Wolfsen, brief d.d. 30 november 2015, Kamerstuk 31 753, nr. 110; Commissie Van der Meer, brief d.d. 25 oktober 2017, Kamerstuk 31 753, nr. 142.

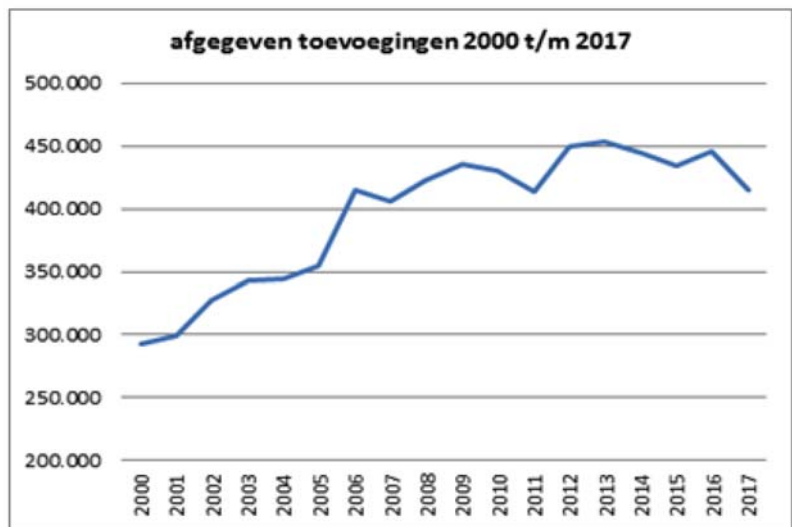
⁶ Zie Nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, raad voor rechtsbijstand 2018, p. 133. Zie ook M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 136.

⁷ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, 136.

tot een duurzame oplossing. Ook hangen verschillende problemen vaak samen: juridisch, sociaal, financieel of medisch. Dat vraagt om een integrale aanpak, dicht bij de rechtzoekende. Alleen rechtsbijstand schiet dan tekort.

Stijging beroep op rechtsbijstand

Het aantal rechtszaken is de afgelopen periode fors gedaald.⁸ Uit onderzoek blijkt daarnaast dat mensen in de afgelopen jaren minder juridische problemen hebben ervaren (het aantal respondenten in de Geschilbeslechtingsdelta dat een probleem heeft ervaren is gedaald van 67 procent in 2003, naar 61 procent in 2009 en 57 procent in 2014).⁹ Men zou, gegeven deze trends, verwachten dat het beroep op rechtsbijstand afgenomen zou zijn. Maar niets is minder waar. Er wordt juist vaker een beroep gedaan op rechtsbijstand. Het gebruik van een advocaat is, ook buiten het stelsel, over de jaren toegenomen.¹⁰ Ook het beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand is gestegen.¹¹ In 2000 werden ongeveer 293.000 toevoegingen afgegeven, in 2017 waren dit er bijna 416.000, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Dit is een stijging met 42 procent.



Verkeerde prikkels

Met de toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zijn ook de kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand toegenomen. De oorzaak voor deze stijging zit voor een belangrijk deel in het stelsel zelf. Dit concludeerde de commissie-Wolfson die de oorzaken van de kostenstijgingen heeft onderzocht. Zo loont het op dit moment voor advocaten om door te procederen, omdat ze per procedure een toevoeging krijgen. De beloning is niet verbonden aan het vinden van een oplossing. Een ander voorbeeld van een verkeerde prikkel is het niet innen van de eigen

⁸ Duidelijke aanwijzingen dat zaken die bij de rechter komen complexer zijn geworden, zijn er tot dusver niet, zie S. van der Ploeg & J. de Wit, Ontwikkeling zaakswaarte 2008–2014, Research Memoranda 2015/4 (Raad voor de rechtspraak).

⁹ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p. 16.

¹⁰ Zie de trendrapportage van de Rabobank over rechtskundige dienstverlening, beschikbaar via www.rabobank.nl (laatste update december 2017).

¹¹ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, Geschilbeslechtingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, 2014, p. 16.

financiële bijdrage, dat volgens de commissie-Wolfsen op grote schaal plaatsvindt. 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. Maar sommige advocaten werven zelfs cliënten met de boodschap dat zij de eigen bijdrage niet innen. Dat leidt ertoe dat rechtzoekenden zich niet afvragen of een juridische procedure wel de beste aanpak van het geschil is.¹² Ten slotte ontbreekt het aan een goede filter aan de voorkant.¹³ Echte selectie op basis waarvan zaken aan de voorkant naar de meest laagdrempelige, effectieve en integrale hulp geleid worden, vindt op dit moment niet plaats.¹⁴

Onnodige procedures door de overheid

De overheid is wederpartij in de meerderheid (circa 60 procent) van de zaken waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. Het gaat daarbij 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. Hier ligt vaak complexe wetgeving aan ten grondslag, of wetgeving waarin een groot gedeelte van de nadere invulling bewust wordt overgelaten aan de praktijk (met procedures bij de rechter als gevolg).¹⁵ Zo trad bijvoorbeeld bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) een verdubbeling van het aantal procedures bij de rechter op.¹⁶ Daarnaast stellen overheidsinstanties zich te vaak formalistisch op. Ook dat leidt onnodig tot procedures.

Ongelijke toegang tot recht

De Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) is bedoeld om de toegang tot het recht voor iedereen, ook de minder draagkrachtigen, te waarborgen en daarmee de toegang tot het recht gelijkjer te maken. Een veelgenoemd probleem is de groep die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wrb valt, en om die reden niet in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl ook deze groep moeite kan hebben de commerciële tarieven van advocaten te betalen. Voor deze rechtzoekenden ontstaat er een ongelijkheid in de toegang tot het recht. Deze ongelijkheid werd door de heer Van der Meer tijdens de hoorzitting in uw Kamer inzake het eindrapport van de commissie-Van der Meer op 25 januari jl. «het maatschappelijke probleem van de val van de middeninkomens» genoemd.¹⁷ Hij signaleerde dat er in sommige rechtszaken sprake is van ongelijkheid omdat de ene partij wel in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand en de andere (net boven de inkomensgrens van de Wrb) niet. De drempel om te blijven procederen is voor degene die wel in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand lager, met voor de wederpartij belastende vervolprocedures als gevolg.

¹² Rapport commissie-Wolfsen, p. 130 en p. 136. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 110

¹³ Rapport commissie-Wolfsen, p. 50, p. 130–131. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 110

¹⁴ Het diagnoseformulier bij het Juridisch Loket (bedoeld als stimulans voor een bezoek aan het Juridisch Loket) is volgens de commissie-Wolfsen in veel gevallen niets meer dan een (telefonisch te verkrijgen) kortingsbon van € 53.

¹⁵ Rapport commissie-Van der Meer, p. 82–84. Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 142

¹⁶ Jaarverslag Rechtspraak 2015, paragraaf 7.3: «Toename is er specifiek bij de Wet op de Huurtoeslag, de AWBZ en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Bij de laatstgenoemde groep is sprake van een verdubbeling, van ruim 1.100 zaken per jaar in 2013 en 2014 tot 2.200 in 2015. Dit betreft zaken tussen burgers en gemeenten over het persoonsgebonden budget en andere vormen van (mantel)zorg.»

¹⁷ Kamerstuk 31 753, nr. 150.

Vergoedingen zijn niet meer bij de tijd

Eerdere pogingen om de rechtsbijstand te hervormen zijn steeds gestrand. Uit onderzoek van de commissie-Van der Meer blijkt dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn. De geleverde rechtsbijstand staat, over het geheel genomen, niet in een redelijke verhouding tot de vergoeding die zij ontvangen.¹⁸ Op dit moment zijn er nog voldoende rechtsbijstandsverleners actief in het stelsel.¹⁹ Maar als de vergoedingen niet adequaat zijn, bestaat het risico dat dit in de toekomst niet meer het geval zal zijn.

Kwaliteit rechtsbijstandsverlening moet beter

De kwaliteit van de dienstverlening van de advocaat werkzaam binnen het stelsel is volgens zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Van der Meer nog te vaak niet voldoende.²⁰ Volgens laatstgenoemde commissie doen de grootste problemen zich voor bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hebben, de gewenste procesvaardigheden missen, te veel zaken en zaaksoorten doen of zich als prijsvechter manifesteren. Daar komt bij dat de kwaliteit van een advocaat (of een advocatenkantoor) voor rechtzoekenden niet inzichtelijk is. De commissie-Wolfsen noemt de kwaliteit van rechtsbijstandsverleners voor rechtzoekenden een «black box».

Basis voor goede rechtsbijstand

Een goed functionerend systeem van rechtsbijstand biedt iedereen toegang tot het recht, onafhankelijke rechtsbescherming, dienstverlening van hoge kwaliteit en kan bovendien langere tijd mee. Die uitgangspunten vormen de toetssteen voor de herziening van het stelsel voor rechtsbijstand.

Toegankelijkheid

Voorop staat dat de toegang tot het recht gewaarborgd moet zijn. Dit betekent toegang tot informatie, advies, begeleiding bij onderhandeling, rechtsbijstand en, waar nodig, een beslissing van een rechter. Het betekent ook dat geschillen laagdrempelig opgelost moeten worden. Liefst in een vroeg stadium, nog voordat sprake is van escalatie. En dat rechtzoekenden, waar mogelijk, geschillen zoveel mogelijk zelf kunnen oplossen. Dat geeft de beste kans op een daadwerkelijk duurzame oplossing.²¹ Ten slotte is voor toegankelijke rechtsbijstand nodig dat een rechtzoekende goed zicht heeft op de kosten, de baten en de kwaliteit van de verschillende vormen van hulp en bijstand.

¹⁸ Overigens staat het verdienmodel van advocaten ook buiten het stelsel onder druk. Zie hiervoor de trendrapportage van de Rabobank voor de advocatuur (beschikbaar via www.rabobank.nl): «Het business- en verdienmodel van de advocatuur staat onder druk door een toename van zzp'ers, digitalisering, roep om verandering van partnermodel en vraag naar alternatieve prijsarrangementen. Er zijn advocatenbureaus die hierop inspelen met serviceconcepten als modelcontracten, gratis helpdesks, prijszekerheid vooraf en permanente nascholing.»

¹⁹ Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017, p. 105, p. 113–114.

²⁰ Rapport commissie-Wolfsen, p. 27, p. 136–137 (bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 110). Zie ook het rapport van de commissie-Van der Meer, p. 91. (Bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 142)

²¹ Zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtsingsdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 146.

Onafhankelijkheid

In een goed stelsel van rechtsbijstand is adequate, onafhankelijke rechtsbescherming gewaarborgd. Dat geldt in de eerste plaats ten opzichte van de overheid wanneer de overheid zelf als partij in een procedure betrokken is. In de tweede plaats moet ook in alle onafhankelijkheid gekeken worden naar de vraag of de hulp of rechtsbijstand betaald moet worden door de overheid. Om onafhankelijkheid te verzekeren is in ieder geval nodig dat degene die beslist over het al dan niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand geen belang heeft bij de uitkomst van de zaak en geen belang heeft bij de verwijzing van de zaak naar een rechtsbijstandverlener.

Kwaliteit

Bij kwaliteit gaat het in de eerste plaats om de kwaliteit van de dienstverlening. Die moet, ongeacht het type hulp of bijstand, aan controleerbare eisen voldoen. Deskundige, vakbekwame dienstverleners staan daarbij aan de basis. Goede hulp is integraal, adresseert de kern van de problematiek en niet alleen het juridische aspect. Het leidt tot bestendige uitkomsten waarmee mensen verder kunnen. Ook de snelheid waarmee rechtzoekenden worden geholpen, is een element dat bepalend is voor de kwaliteit van hulp.

Duurzaamheid

Een goed stelsel van rechtsbijstand is ook een duurzaam stelsel, zowel voor de overheid, als voor de rechtzoekende en voor de sector van rechtsbijstandsverlening. Zoals hiervoor geschetst is het huidige systeem toe aan modernisering. Onze rechtsstaat is gebaat bij een stelsel voor rechtsbijstand dat aansluit op de behoeften van het heden en ruimte biedt voor de ontwikkelingen in de toekomst. Voor de rechtzoekende houdt dat in dat hij of zij rechtsbijstand ontvangt die het probleem het beste oplost. Voor de sector betekent dit dat de vergoedingen voor rechtsbijstand in redelijke verhouding staan tot de inspanningen. En voor de overheid betekent het dat het stelsel ook voor de langere termijn betaalbaar en doelmatig blijft, openstaat voor technologische en andere ontwikkelingen en meegaat met vernieuwing en samenwerking in het sociale domein.

Contouren van een nieuw stelsel

Het stelsel moet dus op de schop. In de vele gesprekken met mensen werkzaam in en rondom het stelsel, is een goed beeld ontstaan van de elementen waaraan een nieuw stelsel moet voldoen. De toegang tot dat nieuwe stelsel begint heel breed, met informatie en advies voor iedereen. Het spitst zich vervolgens steeds meer toe, waardoor mensen precies die hulp krijgen die ze nodig hebben om hun problemen aan te pakken.

Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen

Het nieuwe stelsel is erop gericht geschillen in een vroeg stadium (voordat ze escaleren) op een laagdrempelige manier op te lossen. De meest laagdrempelige manier is als mensen er, soms met een beetje hulp, zelf uitkomen. Deze manier van geschiloplossing levert voor rechtzoe-

kenden, zo blijkt uit onderzoek, de meest duurzame oplossingen op.²² Nu is de dienstverlening van het Juridisch Loket alleen bedoeld voor mensen met een laag inkomen en is het online aanbod lang niet zo overzichtelijk en geavanceerd als het online aanbod van andere dienstverleners, zoals bijvoorbeeld banken, verzekeringen en nutsbedrijven. Daarom komen er zowel online als fysiek toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen voor zelfhulp, informatie en advies. Iedereen, ongeacht het inkomen, moet daar gemakkelijk terecht kunnen. Dit sluit aan bij de toezegging die het kabinet, in reactie op het WRR-rapport Weten is nog geen doen, heeft gedaan om bij het overheidshandelen beter aan te sluiten bij het doenvermogen van degenen die door dat handelen worden geraakt.²³

De exacte inrichting en organisatievorm van deze voorziening wil ik de komende tijd samen met mensen werkzaam in en rondom het stelsel vormgeven. Voor mensen die genoeg zelfredzaam zijn valt te denken aan de ontwikkeling van verbeterde internettools, die hen in staat stellen zelf problemen aan te pakken. Voor mensen die minder zelfredzaam zijn, zet ik, meer dan nu het geval is, in op laagdrempelige voorzieningen in de wijk (in bibliotheken, wijkcentra of bijvoorbeeld gemeenteloketten). Als meer specialistische hulp nodig is, volgt een verwijzing naar aanbieders van rechtshulp pakketten. De ambitie hierbij is snelle, daadwerkelijke hulp vanaf het moment dat een verzoek om rechtsbijstand is ingediend. De mensen die deze eerstelijns rechtsbijstand verlenen (waaronder medewerkers van het Juridisch Loket), moeten onafhankelijk kunnen opereren. Daarom komt er een stevig professioneel statuut, dat waarborgt dat de eerstelijns rechtsbijstand en eventuele verwijzing naar rechtshulp pakketten in alle vrijheid en onafhankelijkheid verleend kan worden.

Waar nodig en mogelijk gaan we hulp zoveel mogelijk integraal vormgeven, met een goede verbinding tussen het juridische en het sociale domein. Op dit moment komt de samenwerking tussen verschillende hulpverleners (advocaten, wijkteams, sociaal raadslieden, GGZ of schuldhulpverleners) nog onvoldoende tot stand. De rechtsbijstandverlening moet aansluiten op de lokale netwerken van sociale en andere hulpverlening. Dit vraagt om maatwerk, want de sociale hulpverlening is per gemeente anders georganiseerd. Naast de sociale wijkteams zijn er in gemeenten rechtswinkels, sociaal raadslieden en/of andere lokale initiatieven waar mensen kosteloos juridisch advies en andere hulp kunnen krijgen. Het kabinet wil zo goed mogelijk aansluiten bij deze bestaande structuren.

Er zijn veel raakvlakken 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.²⁴ Dit initiatief stelt dat het recht nabij, begrijpelijk, laagdrempelig en betaalbaar moet zijn.

Meer triage aan de voorkant

Zoals een huisarts beoordeelt of een doorverwijzing naar een specialist nodig is, komt er ook in het nieuwe stelsel voor rechtsbijstand een gedegen beoordelingsmoment wanneer een rechtzoekende zich meldt met een juridisch probleem. In het huidige stelsel vindt die beoordeling

²² Vergeleken met de groep die een geschil aan de rechter voorlegt hebben mensen die zelf tot overeenstemming zijn gekomen vaker hun doel bereikt, zijn de problemen vaker opgelost en worden afspraken vaker nageleefd, zie M.J. ter Voert & C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechtingdelta; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2014, p. 146.

²³ Kamerstuk 34 775 VI, nr. 113.

²⁴ www.sp.nl/nieuws/2018/03/sp-presenteert-plan-voor-huizen-van-recht

feitelijk niet of nauwelijks plaats.²⁵ Daarom introduceren we in het nieuwe stelsel een vorm van triage aan de voorkant, zodat er snel duidelijkheid komt over welke zaken wel en welke niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit zorgt voor een betere afweging of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere (lichtere) vormen van hulp kunnen worden geboden. De selectie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij die zelf geen belang heeft bij de uitkomst van de zaak of de verwijzing naar een rechtsbijstandverlener. Een verzoek om rechtsbijstand wordt getoetst op nut en noodzaak en de verzoeker wordt op draagkracht getoetst. Tegen een afwijzing blijft bezwaar en beroep mogelijk.

Wanneer iemand zich meldt, zal in de toekomst niet alleen gekeken worden naar de juridische kant, maar ook naar onderliggende problemen. Denk aan mensen die dreigen te verdrinken in hun schulden. Of aan mensen die in een stevige vechtscheiding zijn verwickeld. Alleen juridische bijstand, lost dat niet op. Die mensen moeten dus ook een verwijzing krijgen naar gespecialiseerde hulp. De rechtsbijstand aan rechtzoekenden die op grond van een zogenaamde ambtshalve last (waaronder BOPZ-zaken en veel strafzaken) rechtsbijstand toegewezen krijgen, wordt ook in de toekomst – vanwege die ambtshalve last – niet op nut en noodzaak getoetst. Wel onderzoekt het kabinet, conform de aanbeveling van de commissie Van der Meer, de mogelijkheden van een ander bekostigingsstelsel (zoals het afsluiten van contracten).

Meer grip op kosten en kwaliteit: rechtshulppakketten

Bij de herziening van de rechtsbijstand zonderen we geen rechtsgebieden uit. Voor veel voorkomende juridische problemen willen we gaan werken met rechtshulppakketten. Uitgangspunt hierbij is dat een rechtshulppakket voorziet in een behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Anders dan in de huidige situatie van forfaitaire tarieven per zaakscategorie, kunnen in een rechtshulppakket meerdere interventies standaard worden opgenomen. Zo worden rechtsbijstandsverleners niet langer beloond voor het procederen, maar voor het zo efficiënt en effectief mogelijk oplossen van het geschil. Rechtzoekenden die binnen de Wrb vallen, kunnen een gesubsidieerd rechtshulppakket krijgen. Deze rechtshulppakketten komen niet alleen beschikbaar voor rechtzoekenden binnen het stelsel, maar mogelijk ook (op de commerciële markt) voor degenen die nu boven de Wrb-grens vallen. Zij moeten de kosten hiervan zelf dragen, maar hebben in het nieuwe systeem wel het voordeel dat vooraf inzichtelijk is welke vorm van hulp aangeboden wordt, tegen welke kwaliteit en tegen welke kosten.

De nieuwe rechtshulppakketten zijn een belangrijk element van het nieuwe stelsel. Het gaat om pakketten die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Bij een ontbinding van een arbeidsovereenkomst kan een rechtshulppakket bijvoorbeeld bestaan uit het adviseren van de rechtzoekende over diens mogelijkheden en kansen, het beproeven van mediation, voorstellen voor een minnelijke oplossing uitwerken, daarover overleggen met de wederpartij, en – voor zover noodzakelijk – het opstellen en indienen van processtukken en het woord voeren tijdens de zitting bij de rechter. Hulp bij de executie van het vonnis en nalevingsgeschillen kunnen ook deel uitmaken van het rechtshulppakket. Ook voor andere terreinen worden dergelijke rechtshulppakketten ontwikkeld.

²⁵ Zie de voetnoten 12 en 13.

Aanbieders van rechtshulppakketten kunnen coöperaties van sociaal advocaten zijn, maar ook andere juridische adviseurs, verzekeraars, mediators of nieuwe toetreders tot de markt. Nu krijgen alleen advocaten en mediators een vergoeding. In zaken waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt, zal de dienstverlening van een advocaat onderdeel moeten zijn van het rechtshulppakket. Ook voor de zogeheten eenpitters binnen de advocatuur zijn er mogelijkheden binnen het nieuwe stelsel. Zij kunnen bijvoorbeeld in een coöperatie als aanbieder deelnemen of als onderaannemer ingeschakeld worden door een aanbieder van rechtshulppakketten.

De rechtshulppakketten denken we in het nieuwe stelsel op grote schaal in te kunnen gaan kopen. Hierdoor is de aanbieder verzekerd van een groot aantal zaken waarvoor rechtsbijstand geleverd kan worden. Voor elk rechtshulppakket worden eisen aan de benodigde competenties en deskundigheid gesteld, zodat elke rechtshulpverlener 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. De komende tijd zullen we de inkoopfunctie en de kansen voor meer kwaliteitsborging nader uitwerken.

Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden

Net als in het huidige stelsel heeft de eigen bijdrage ook in het nieuwe stelsel twee functies. Allereerst draagt het bij aan een duurzaam en betaalbaar stelsel. Verder beoogt de eigen bijdrage rechtzoekenden een afweging te laten maken tussen diens belang bij de zaak en de kosten die met rechtsbijstand zijn gemoeid (afwegingsfunctie). De afwegingsfunctie komt in het huidige stelsel volgens de commissie-Wolfsen niet goed uit de verf. Daarom wordt de afwegingsfunctie in het nieuwe stelsel versterkt op basis van vier uitgangspunten.

1. Eigen bijdrage wordt meer afhankelijk van de kosten van rechtsbijstand. Op dit moment is de eigen bijdrage een vast bedrag, waarvan de hoogte samenhangt met de inkomenscategorie van de rechtzoekende. Daardoor is de rechtzoekende die een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand zich nu vaak niet bewust van de kosten van rechtsbijstand, zo stelt ook de commissie-Wolfsen. De rechtzoekende maakt zo onvoldoende een afweging tussen diens belang en de kosten die met de zaak gemoeid zijn. 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 wordt de rechtzoekende gestimuleerd te kiezen voor laagdrempelige en minder kostbare vormen van geschiloplossing. Daarnaast wordt, in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen, onderzocht welke maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de eigen bijdrage via de bijzondere bijstand wordt gecompenseerd. Deze praktijk ondermijnt namelijk de werking van het stelsel.
2. Betalen naar draagkracht. In het nieuwe stelsel blijven rechtzoekenden meebetalen naar draagkracht. Rechtzoekenden in de laagste inkomenscategorie betalen een sterk gereduceerd tarief van de totale kosten aan rechtsbijstand. Om de toegang tot het recht voor deze financieel meest kwetsbare groep verder te waarborgen, worden er kostenplafonds ingebouwd. Daarbij gaan we uit van bovengrenzen die voor de laagste inkomensgroepen min of meer gelijk zijn aan de hoogste eigen bijdrage voor die groep in het huidige stelsel. Zodra een beter zicht ontstaat op de precieze kosten van verschillende

rechtshulppakketten, kan de nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage verder worden verfijnd. Daarbij zal steeds oog zijn voor de betaalbaarheid van hulp en de toegang tot het recht van alle groepen. Net als in het huidige stelsel is ook in het nieuwe stelsel een aantal type zaken uitgezonderd van het principe dat rechtzoekenden een eigen bijdrage moeten betalen. Het gaat hier onder meer om bepaalde strafzaken en BOPZ-zaken (rechtzoekenden die zich in een kwetsbare positie bevinden omdat ze verplichte zorg nodig hebben). Voor deze zaken wordt rechtsbijstand door de rechter of de wet opgelegd. De afwegingsfunctie speelt in deze zaken geen rol. In het nieuwe stelsel blijft dit ongewijzigd. Ook voor slachtoffers van zeden- of geweldsmisdrijven geldt dat zij zich straks, net als nu, verzekerd weten van kosteloze rechtsbijstand.

3. Meer gelijke toegang tot het recht. Rechtzoekenden die net buiten het stelsel vallen, ervaren een grote ongelijkheid met rechtzoekenden die wel in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De voorzitter van de commissie-Van der Meer noemde dit probleem «de val van de middeninkomens».²⁶ In het nieuwe stelsel loopt de hoogte van de eigen bijdrage daarom op naarmate de draagkracht van rechtzoekenden groter wordt, waarbij de hoogte van de eigen bijdrage uiteindelijk toegroeit naar een kostendekkende eigen bijdrage voor de hoogste inkomenscategorie binnen de Wrb-doelgroep. Een kostendekkende eigen bijdrage betekent dat de rechtzoekende per saldo de rechtsbijstand zelf bekostigt, maar dan tegen lagere prijzen (het 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 en daarmee voor een meer gelijke toegang tot het recht.
4. Vangnetten bij betalingsonmacht. Als een rechtzoekende de eigen bijdrage echt niet kan betalen (betalingsonmacht), moeten er vangnetten zijn om te voorkomen dat er een knellende situatie ontstaat. In het nieuwe stelsel blijven rechtzoekenden die problemen hebben met betaling van de eigen bijdrage niet verstoken van rechtsbijstand. De twee belangrijkste vangnetten zijn een afbetalingsregeling en een hardheidsclausule. In lijn met de aanbeveling van de commissie-Wolfsen, zullen de eigen bijdragen niet langer door rechtsbijstandsverleners worden geïnd, maar door de overheid, waardoor het (anders dan nu het geval is) mogelijk wordt rechtzoekenden van overheidswege een betalingsregeling aan te bieden. Op grond van een hardheidsclausule kan betaling van de eigen bijdrage (zoals nu ook al het geval is) worden kwijtgescholden als naar objectieve maatstaven de effectieve toegang tot het recht is uitgesloten.²⁷

Betere vergoeding voor gewerkte uren

De commissie-Van der Meer constateerde dat de vergoedingen aan advocaten in het huidige stelsel niet meer bij de tijd zijn. De vergoeding staat, over het geheel genomen, niet in een redelijke verhouding tot de geleverde rechtsbijstand. Van het huidige stelsel waarin advocaten een vergoeding krijgen voor procedures in plaats van voor oplossingen gaat bovendien de verkeerde prikkel uit, zo constateerde de commissie-Wolfsen. Daarom kent het nieuwe stelsel een andere systematiek voor de vergoedingen van rechtsbijstandsverleners. Doel van deze systematiek is enerzijds een meer adequate vergoeding voor de sociale advocatuur (en

²⁶ Kamerstuk 31 753, nr. 150.

²⁷ Zie hiervoor artikel 6 Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand met een bijbehorende werkinstructie van de raad voor rechtsbijstand.

andere rechtsbijstandsverleners) en anderzijds het stimuleren van laagdrempelige oplossingen in plaats van procedures bij de rechter.

In het nieuwe stelsel krijgen rechtsbijstandsverleners een vergoeding voor oplossingen in plaats van procedures. Rechtshulppakketten voorzien immers in de behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Zo worden rechtsbijstandsverleners, net als rechtzoekenden, gestimuleerd te kiezen voor laagdrempelige en duurzame oplossingen. Daarnaast krijgen rechtsbijstandsverleners in het nieuwe stelsel een betere vergoeding voor gewerkte uren. Volgens de commissie-Van der Meer is (gezien de huidige hoeveelheid werk) het werkelijke uurtarief voor sociaal advocaten momenteel gemiddeld iets meer dan 75 euro.²⁸ Dat is laag, want dit komt ongeveer overeen met een netto-inkomen tussen het maximum van schaal 8 en van schaal 9 voor rijksambtenaren bij 1.200 declarabele uren werk. Met de geschetste contouren van het nieuwe stelsel kunnen we een eerste stap maken naar een betere vergoeding voor gewerkte uren. De mate waarin de tarieven kunnen stijgen hangt af van de mate waarin het nieuwe stelsel tot ontwikkeling gaat komen en het volume van het aantal toevoegingen daalt.

Naast de ruimte die in het nieuwe stelsel zal ontstaan voor een hogere vergoeding, is de verandering van de beloningssystematiek ook om andere redenen te prevaleren. In de eerste plaats gaan we in het nieuwe stelsel uit van functiedifferentiatie. Niet alle werkzaamheden hoeven in het nieuwe stelsel door een advocaat verricht te worden. We houden zo rekening met de inzet van bijvoorbeeld paralegals en advocaat-stagiaires. In de tweede plaats zullen rechtsbijstandsverleners in de toekomst meer zekerheid krijgen over het volume van het aantal zaken dat hen wordt toebedeeld, waardoor er minder tijd besteed hoeft te worden aan acquisitie. Het aantal declarabele uren kan daardoor wel eens hoger komen te liggen dan de 1.200 uren waar de commissie-Wolfsen vanuit ging. In de derde plaats kan een deel van de advocaten werkzaam binnen het stelsel een gemengde – dat wil zeggen, deels commerciële – praktijk voeren. Zo stelt de commissie-Wolfsen dat (met uitzondering van bijvoorbeeld een rechtsgebied als asielrecht) veel advocaten voor een deel ook betalende cliënten kunnen werven om tot een adequaat inkomen te komen.

Het kabinet realiseert zich dat met deze eerste stap naar een betere beloning er nog steeds een groot verschil bestaat tussen de tarieven die worden gehanteerd in de sociale advocatuur en die in de commerciële advocatuur. De strikte waterscheiding in de advocatuur is onwenselijk en was in het verleden ook anders. Net zoals van sociale advocaten mag worden gevraagd zich niet volledig afhankelijk te maken van overheids-subsidies, mag van commerciële advocatenbureaus een maatschappelijke tegenprestatie worden verwacht. De komende tijd zal ik dan ook in gesprek gaan met commerciële advocatenkantoren om te bezien op welke wijze zij bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van een meer duurzaam stelsel voor rechtsbijstand. Het uitgangspunt daarbij is een grotere solidariteit binnen de beroepsgroep en het in gezamenlijkheid invulling geven aan de toegang tot het recht van minder bedeelden.

Terugdringen juridisering door overheden

Als we de juridisering van de samenleving willen terugdringen, dan begint dat bij de overheid. De overheid moet het goede voorbeeld geven. Een te formalistische houding van de overheid leidt tot onnodige

²⁸ Het huidige forfaitaire uurtarief bedraagt € 105,61 (excl. btw). Zie noot 29 voor de indexering van dit uurtarief.

procedures. Overheidsinstanties moeten zich meer bewust worden van hun procedeedrag en de gevolgen die dat kan hebben voor mensen. Het kabinet gaat daarom steviger inzetten op het voorkomen van onnodige procedures door inzet van meer informele procedures en een betere communicatie, door vergroting van de stok achter de deur als er toch onnodige procedures plaatsvinden (financiële prikkel), en door een meer kritische blik op de (ongewenste) effecten van wet- en regelgeving.

Meer informele procedures en een betere communicatie

Een procedure die informeler is, met een betere communicatie (bijvoorbeeld door met snel telefonisch contact te starten), levert veel betere resultaten op dan wanneer die procedure uitsluitend langs de formele lijnen wordt gevoerd. Geschillen worden sneller opgelost en mensen zijn meer tevreden. Het kabinetsbeleid is er daarom op gericht gemeenten en andere overheden te stimuleren tot een informele aanpak in contacten met mensen. Het gaat hier om het programma Passend Contact met de Overheid (PCMO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het kabinet zet in op de verdere landelijke, overheidsbrede implementatie van passend contact.

Ter ondersteuning van deze overheidsbrede implementatie van de informele aanpak wordt een data-analyse van het procedeedrag van bestuursorganen uitgevoerd. Het doel is de bewustwording van de gevolgen van procederen te vergroten. Het inzicht in het procedeedrag vormt de opmaat naar een dialoog met bestuursorganen over «best practices». Die dialoog wordt ook gevoerd met samenwerkingsverbanden van grote uitvoeringsorganisaties die zich hebben verenigd met als doel samen maatschappelijke problemen aan te pakken (bijvoorbeeld het Kloosterhoeveberaad of het Netwerk voor publieke dienstverleners). Samen met hen kijkt het kabinet waar een extra impuls voor meer informele procedures en betere communicatie nodig is.

Stok achter de deur ter voorkoming van onnodige procedures

De inspanningen van alle bestuursorganen moeten erop gericht zijn problemen zo informeel en laagdrempelig mogelijk op te lossen. We onderzoeken de mogelijkheden om de discretionaire ruimte voor bestuursorganen te vergroten zodat zij, meer dan nu het geval is, in voorkomende gevallen maatwerk kunnen leveren. Als het desondanks niet lukt om een juridische procedure te voorkomen, en het blijkt vervolgens dat het bestuursorgaan ongelijk had, dan moet het uitgangspunt zijn dat het bestuursorgaan een proceskostenveroordeling krijgt opgelegd. En waar blijkt dat procedures zelfs onnodig waren, dan ligt het voor de hand te komen tot een (fors) hogere proceskostenvergoeding. Hiertoe wordt, in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer, het Besluit proceskosten bestuursrecht aangepast.²⁹ De verhoging van de proceskostenveroordeling moet bestuursorganen stimuleren hun besluitvorming (nog) zorgvuldiger voor te bereiden. Bovendien ligt het voor de hand dat partijen in een procedure tegen de overheid adequaat worden vergoed voor de door hen gemaakte kosten voor rechtsbijstand indien de overheid hen onnodig heeft aangezet tot het maken van deze kosten. De vraag of er een proceskostenveroordeling moet worden opgelegd en, zo ja, hoe hoog deze moet zijn, blijft (uiteindelijk) ter beoordeling aan de rechter. In de vervolgfase gaan we samen met bestuursorganen bezien hoe deze

²⁹ Het kabinet zal het besluit wijzigen door daarin te bepalen dat, als duidelijk is dat een beslissing van een bestuursorgaan is genomen terwijl op dat moment duidelijk was dat deze geen stand kon houden, sprake kan zijn van een hogere opgenomen forfaitaire proceskostenvergoeding dan de forfaitaire vergoedingen.

maatregel zo ingevoerd kan worden dat het kan dienen als een ondersteuning bij de cultuurverandering die binnen diverse overheidsinstanties reeds is ingezet.

Meer kritische blik op de effecten van wet- en regelgeving

Het is nodig dat de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand vooraf beter in kaart worden gebracht. Dit gebeurt bij het bewaken van de kwaliteit van wet- en regelgeving die in voorbereiding is. Het in kaart brengen van de effecten van beleid en regelgeving vindt nu al plaats aan de hand van het integrale afwegingskader (het IAK). Een onderdeel van die effectenmeting is dat ook de mogelijke gevolgen voor het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand in beeld worden gebracht. Als er zulke gevolgen zijn, dan moeten deze een vast onderdeel uitmaken van de toelichting op wet- en regelgeving, zodat deze kunnen worden betrokken bij de vormgeving van en besluitvorming over die regelgeving.

Het vervolg

De herziening van de rechtsbijstand vergt een grote inspanning van alle betrokken personen en organisaties in het stelsel. De komende periode werken we de contouren, samen met de mensen werkzaam in en rondom het stelsel, verder uit. Onder meer de raad voor rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de advocatuur zijn hierbij belangrijke partners. De herziening vergt een voortvarende aanpak met, waar het kan, concrete stappen op korte termijn. Tegelijkertijd moet de winkel, tijdens de verbouwing, geopend blijven. Dit noodzaakt tot een gefaseerde aanpak, met een geleidelijke ontwikkeling van het nieuwe stelsel. In deze aanpak zien we een aantal mijlpalen.

In de eerste helft van 2019 heeft het ontwerp van het stelsel, inclusief de rollen en functies nader vorm gekregen, en is het voor advocaten mogelijk gemaakt andere functionarissen, zoals een paralegals, in te schakelen bij het uitoefenen van de werkzaamheden in het stelsel. Dit laatste betekent op korte termijn een verlichting voor advocaten. Zij blijven eindverantwoordelijk, maar zijn niet langer verplicht alle werkzaamheden zelf uit te voeren. Daarnaast zal ik dit jaar een AMvB tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in consultatie brengen waarmee de indexeringsbepaling van vergoedingen voor rechtsbijstandverleners wordt geactualiseerd. Zoals in 2016 is gebeurd met de tarieven in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag) en het Besluit vergoedingen bewindsvoerders schuldsanering (Bvbs) zal in verband met een correctie de vergoeding eenmalig worden verhoogd.³⁰

In de loop van 2019 wordt een begin gemaakt met de vormgeving van een nieuwe voorziening voor laagdrempelige informatie en advies. Voorzien wordt in verbetering en uitbreiding van het huidige digitale aanbod, inclusief verwijzingen naar bijvoorbeeld online rechtsbijstand via uitelkaar.nl en waardevolle informatie op magontslag.nl. De aansluiting op het sociale domein krijgt hierbij de volle aandacht net als specifieke mogelijk kwetsbare groepen, zoals laagopgeleiden en migranten. We denken hierbij aan proeftuinen met samenwerkingspartners die laagdrem-

³⁰ Dit betekent dat het basisbedrag per 1 januari 2019 € 108,57 zal bedragen en de administratieve vergoeding € 19,47, inclusief de indexering per die datum. Ik vraag de raad voor rechtsbijstand om via beleidsregels vanaf 1 januari a.s. te werken volgens het nieuwe basisbedragen en de nieuwe indexeringsregels. Vanaf 1 januari 2019 zal conform het Besluit vergoedingen rechtsbijstand jaarlijks uitvoering worden gegeven aan de indexeringsopdracht.

pelige voorzieningen in de wijk bieden, zoals bibliotheken, wijkcentra en gemeenteloketten.

Verder wordt in 2019 een begin gemaakt met de eerste pilots met rechtshulppakketten:

1. Verbinding sociaal en juridisch domein. Een eerste pilot wordt samen met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) opgezet. Rotterdam Zuid heeft een specifieke inwonersgroep, waarvan relatief veel mensen in aanraking komen met (juridische) problemen en gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel is om gezamenlijk met het NPRZ, de sociale wijkteams, de sociale advocatuur en eventuele anderen een procesbeschrijving te ontwikkelen waarmee de problemen van deze groep mensen zo effectief mogelijk kunnen worden verholpen, via een integrale benadering. De hulpzoekende en zijn of haar probleem staan centraal. Hechtere netwerken en betere verbindingen tussen sociaal en juridisch domein moeten bijdragen aan snellere en betere oplossingen voor mensen. Er zal continu worden gemonitord, geëvalueerd en waar nodig aangepast om de processen te optimaliseren en mensen sneller en effectiever aan een oplossing te helpen. Met dataverzameling worden de kosten en baten van deze geïntensiverde samenwerking in kaart gebracht. De bedoeling is om op basis van de uitkomsten en lessen van dit experiment een model te ontwikkelen dat ook toepasbaar is op andere plekken in Nederland.
2. Strafzaken. Wat betreft de strafzaken zetten we in op een pilot om te komen tot de ontwikkeling van een rechtshulppakket voor ZSM-rechtsbijstand. Het ZSM-rechtshulppakket omvat de verschillende vormen van rechtsbijstand die in het ZSM-proces aan de orde kunnen zijn, te weten consultatiebijstand, bijstand bij het verhoor, bijstand bij de beslissing tot in verzekeringstelling en bijstand bij de afdoeningsbeslissing door de officier van justitie. Op basis van de lokale behoeften en mogelijkheden kan dit rechtshulppakket op verschillende manieren worden vormgegeven, zoals het stationeren van een advocaat op de verhoor- of ZSM-locatie of het gebruik van digitale hulpmiddelen.
3. Consumentenzaken. De raad voor rechtsbijstand ontwikkelt op dit moment al een pilot inzake consumentenzaken, die kan resulteren in één of meerdere nieuwe rechtshulppakketten voor dergelijke zaken. Centraal staat het ervaring opdoen met een laagdrempeliger vorm van informeren en adviseren van rechtzoekenden in consumentenzaken. De pilot voorziet daarnaast in het vertegenwoordigen van de rechtzoekenden bij de rechter of Geschillencommissie. Dat gebeurt in lijn met de werkwijze van juridische dienstverleners voor rechtsbijstandsverzekeraars.
4. Echtscheidingen. In deze pilot richten we ons op rechtshulppakketten voor diverse (gezins)situaties van mensen in een scheiding. De rechtshulppakketten beogen het voeren van de-escalerende en oplossingsgerichte scheidingsprocedures te ondersteunen en adequaat te belonen. Dit doen we in aansluiting op het programma Scheiden zonder Schade. Volgens de commissie Rouvoet moet in plaats van het huidige «toernooimodel» een alternatieve scheidingsprocedure worden ontwikkeld, die de-escalierend en oplossingsgericht is, en in nauwe verbinding staat met het gemeentelijke en hulpverleningsdomein. In de pilot echtscheidingen werken we aan verschillende rechtshulppakketten die hierop aansluiten.
5. Bestuursrecht. De laatste pilot die we op dit moment voor ogen hebben, heeft betrekking op het voorkomen en vroegtijdig beslechten van geschillen met de overheid. We zetten, ter versterking van lopende initiatieven van de raad voor rechtsbijstand, in op het stelselmatig in kaart brengen van trends, het analyseren van het procedeedrag van overheden, en het ontsluiten van data over de

wijze waarop bestuursorganen met geschillen omgaan. Op die manier kan aan bestuursorganen een spiegel worden voorgehouden, de probleemanalyse worden aangescherpt en kunnen oplossingsrichtingen worden geformuleerd om bestuursrechtelijke procedures te voorkomen. De uitkomsten nemen we daarnaast mee in de ontwikkeling van de rechtshulppakketten voor rechtzoekenden die geschillen met de overheid hebben.

Voor zover voor de pilot inzake echtscheidingen (en mogelijk voor andere pilots) gewijzigde of aanvullende wet- of regelgeving nodig is, zal hierin worden voorzien. Eerder is uw Kamer al bericht dat de regering voornemens is om een Experimentenwet rechtspleging in te dienen.³¹ Naar verwachting zal ik het wetsvoorstel hiervoor rond de jaarwisseling bij uw Kamer indienen. Op grond van de Experimentenwet zal ik een AMvB in procedure brengen, waarvoor een voorhangprocedure bij het parlement geldt. Deze AMvB zal op zijn vroegst in het voorjaar 2020 in werking kunnen treden. Hierin worden dan afwijkingen van en aanvullingen op de Wet op de rechtsbijstand opgenomen. Bij AMvB zullen ook de voor de experimenten noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd in het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (waarin de nieuwe eigen bijdragen worden opgenomen) en, voor zover nodig, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Het wetsvoorstel Duurzaam stelsel rechtsbijstand dat in april 2017 in consultatie is gegaan krijgt geen vervolg.

Medio 2020 komt er een midterm review. Het doel is de balans op te maken en bij te sturen waar nodig. Op basis van de uitkomsten van de midterm review wordt bezien welke nadere stappen nodig zijn (ook op het gebied van wetgeving) om de transitie te voltooien. Het streven is in 2024 een volledig nieuw stelsel, langs de lijnen zoals in deze brief geschetst, operationeel te hebben.

Het huidige forfaitaire stelsel wordt geleidelijk afgebouwd. Het blijft voorlopig in stand voor zaken waarvoor nog geen rechtshulppakketten zijn ontwikkeld. De vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners die op basis van dit forfaitaire systeem werken, worden (behoudens de indexatie) tussentijds niet aangepast. In de rechtshulppakketten die ontwikkeld worden, gaan we uit van vergoedingen die in een betere verhouding staan tot de geleverde inspanningen, rekening houdend met de mogelijkheden van functiedifferentiatie. De eventueel vrijgekomen middelen als gevolg van het meer vroegtijdig oplossen van conflicten komen (via de ingekochte rechtshulppakketten) ten goede aan de vergoedingen van rechtsbijstandsverleners.

Het rapport van ABDTOPConsult over de samenwerking van het Juridisch Loket met de raad voor rechtsbijstand beveelt aan te komen tot een gedeelde visie op het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.³² De contouren voor die visie op de modernisering van de rechtsbijstand heb ik in deze brief uiteengezet. De gevolgen van de door mij voorgestelde modernisering voor beide organisaties worden de komende periode nader uitgewerkt. Bij de stapsgewijze inrichten van het nieuwe stelsel wordt ook de inrichting van de huidige functies van de raad en het loket betrokken. We onderzoeken de mogelijkheden voor synergie en besparingsmogelijkheden en kijken of een samenvoeging daaraan kan bijdragen.

³¹ Zie hiervoor het schriftelijk overleg met uw Kamer zoals vastgesteld op 10 april jl. Kamerstuk 31 753, nr. 152.

³² Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket, ABDTOPConsult.

Financieel kader

Het regeerakkoord geeft de opdracht om het stelsel budgetneutraal te herzien. Het voorstel voor het nieuwe stelsel beoogt kwaliteitsverbetering en efficiencywinst door:

- laagdrempelige, snelle, integrale rechtshulp die beter aansluit op de aard van het probleem en de behoefte van de rechtzoekende;
- meer prikkels voor alle rechtzoekenden om een kosten-batenafweging te maken bij het inzetten van juridische hulp, ook als er sprake is van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze afweging wordt mogelijk door inzicht in de integrale prijs van het rechtshulppakket vooraf;
- een sterkere financiële prikkel voor overheden om te dejuridiseren, en
- adequate vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners die meer aansluiten bij de geleverde diensten.

De contouren zoals vermeld in deze brief zijn, voor zover mogelijk, doorgerekend op hun financiële effecten. Het voorliggende plan past binnen de bestaande budgettaire kaders, maar bevat vanwege het ontbreken van ervaringsgegevens nog onzekerheden. De komende periode zal ik daarom op basis van een marktverkenning, de resultaten van experimenten en de ontwikkeling van rechtshulppakketten, de financiële onderbouwing verder aanscherpen en de onzekerheden in de doorrekening mitigeren. Zodra het aangescherpte inzicht in de financiële effecten beschikbaar is, kan worden vastgesteld welke budgettaire ruimte er is voor de herziening van het huidige forfaitaire stelsel.

Deze stelselherziening beoogt een vroegtijdiger oplossing van vragen en conflicten en leidt, als gevolg daarvan, tot een vermindering van de vraag naar inzet van de gesubsidieerde advocatuur. De vrijval van middelen als gevolg van een verminderd beroep op de rechtsbijstand wordt ingezet voor het dossier rechtsbijstand en is bestemd voor investeringen in het nieuwe stelsel, zoals voor een verhoging van de vergoedingen van rechtsbijstandsverleners (via ingekochte rechtshulppakketten). Dit geldt behoudens de terugloop van de vraag naar rechtsbijstand ten gevolge van wijzigingen in de asielinstream. Het uitwerken van de actielijnen en de programmaorganisatie om de herziening uit te voeren vraagt een incidentele investering van gemiddeld € 11 miljoen per jaar van 2019 tot 2024. Deze incidentele kosten worden binnen de JenV-begroting opgevangen.

Slot

Met deze brief heb ik de contouren van een vernieuwd stelsel uiteengezet. De richting is duidelijk: het kabinet wil de mogelijkheden vergroten voor alle Nederlanders om in een zo vroeg mogelijk stadium tot een snelle, effectieve en laagdrempelige oplossing van hun problemen te komen. Het huidige stelsel voor rechtsbijstand gaat veranderen. Rechtshulp wordt dichterbij mensen georganiseerd en meer in samenhang met andere vormen van probleemoplossing gebracht. Die verandering zal niet alleen van invloed zijn op rechtzoekenden, maar ook op de dienstverleners in het stelsel: advocaten, mediators en medewerkers van het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand.

De komende tijd wil ik met de deskundigen en mensen in de praktijk aan de slag om een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand verder uit te werken en in te voeren. Daarbij zetten we in op een stelsel dat het

recht toegankelijk maakt voor iedereen, dat helpt om problemen van mensen echt op te lossen en dat daarmee onze rechtsstaat verder versterkt.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Moties en toezeggingen

Met deze brief zijn de navolgende moties en toezeggingen afgedaan:

Moties

- De motie van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstuk 31 753, nr.123), voor wat betreft het onderdeel dat ziet op het niet uitwerken van de 900-puntengrens.
- De motie van het lid Groothuizen c.s. (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 65), waarin de regering wordt verzocht langs de lijnen van de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Van der Meer, in nauw overleg met de Nederlandse orde van advocaten, het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand, rechtsbijstandsverzekeraars, de Raad voor de rechtspraak, het Openbaar Ministerie en andere relevante partijen te komen tot een beleidsvisie op hoofdlijnen ten aanzien van herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waarbij de toegang tot het recht is gewaarborgd, en deze visie rond het zomerreces van 2018 aan de Kamer toe te zenden.

Toezeggingen

- De toezegging gedaan tijdens het algemeen overleg gesubsidieerde rechtsbijstand d.d. 8 september 2016 (Kamerstuk 31 753, nr. 130) om de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie Wolfsen en het wetsvoorstel.
- De toezegging gedaan tijdens de behandeling d.d. 27 september 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 4, item 22) van het verslag van het algemeen overleg d.d. 8 september 2016 om in overleg te treden met de Nederlandse Orde van Advocaten over de hoogte van het subsidieplafond en de uitzonderingen daarop te bezien en de Kamer informeren als dit overleg niet tot overeenstemming heeft geleid.
- De toezegging gedaan tijdens de behandeling van de begroting 2018 van justitie en Veiligheid, om aandacht te besteden aan specialisatie.
- De toezegging gedaan tijdens de behandeling van de begroting 2018 om een gedegen financiële doorrekening te laten maken.
- De toezegging gedaan tijdens het wetgevingsoverleg over het Jaarverslag 2017 d.d. 13 juni 2018 (Kamerstuk 34 950 VI, nr. 15) om in voorstellen over de toegang tot het recht en rechtsbijstand de consequenties voor specifieke groepen zoals laagopgeleiden, vrouwen en migranten inzichtelijk te maken.
- Met toezending van een afschrift van deze brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal kom ik tot slot mijn toezegging na gedaan tijdens de plenaire behandeling van de Wet forensische zorg (Kamerstuk 32 398) d.d. 15 januari 2018, om bij herziening van het stelsel van rechtsbijstand mee te nemen dat personen die verplichte zorg ontvangen een kwetsbare groep vormen (Handelingen I 2017/18, nr. 14, item 3). Tevens kom ik hiermee de toezegging van de Minister-President na, zoals gedaan tijdens de algemene politieke beschouwingen, om een brief naar de Kamer te sturen over de uitvoerbaarheid van het rapport van de commissie-Van der Meer binnen de bestaande kaders en om de Kamer schriftelijk te informeren over het perspectief op de herziening van het stelsel van de rechtsbijstand, zoals gedaan tijdens het debat over de Staat van de Rechtsstaat.

Zie afzonderlijk document³³.

³³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl