



Aan de Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

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

Contactpersoon
T 070 370 71 43
F 070 370 79 00

nota

Brief toezegging en aanbieding rapporten rechtsbijstand

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4274536

1. Aanleiding

De door u tijdens het commissiedebat juridische beroepen van 6 oktober jongstleden gedane toezegging ten aanzien van de in- en uitstroom in de sociale advocatuur en de herijking van de voor hen geldende tarieven.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt een tweetal recent uitgebrachte rapporten aan de Kamer aan te bieden. Het betreft het eindrapport van een onderzoek naar de sociaal advocatuur uitgevoerd door Panteia in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand (Raad) in nauwe afstemming met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en het rapport van beleidsdoorlichting van artikel 32 van de Justitiebegroting uitgevoerd door Ecorys in opdracht van JenV.

2. Geadviseerd besluit

Akkoord gaan met verzending van bijgevoegde Kamerbrief met in bijlage de bovengenoemde rapporten (2) (beiden bijgevoegd).

3. Kernpunten

Toezegging

Tijdens bovengenoemd commissiedebat zegde u toe de Kamer via een brief te informeren over de in- en uitstroom in de sociale advocatuur en de herijking van de tarieven voor de sociale advocatuur voorafgaand aan het commissiedebat over gesubsidieerde rechtsbijstand van 23 november aanstaande.

Rapport Panteia (sociaal advocatuur)

In opdracht van de Raad en met nauwe betrokkenheid van de NOvA heeft Panteia een onderzoek uitgevoerd naar de arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur. Doel van dit onderzoek was het bieden van handvaten waarmee de Raad en de NOvA kunnen bevorderen dat het aanbod van sociaal advocaten voldoende blijft om aan de vraag naar rechtsbijstand te blijven voldoen. Het rapport bevat veel cijfermatige informatie over de arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur, het

schetst toekomstige ontwikkelingen en geeft ten slotte een aantal oplossingsrichtingen voor huidige en toekomstige knelpunten op de arbeidsmarkt. De belangrijkste conclusie is dat er grote tekorten voor de sociale advocatuur in het verschiep liggen. Die boodschap is zorgelijk, maar niet nieuw. De eerste indruk na lezing van het rapport is dat het rapport enkel ingaat op de in- en uitstroom van de sociale advocatuur en de redenen daarvoor. De vraag die onbeantwoord blijft, is wat de relatie is tussen de vraag (vanuit de rechtzoekende) en het aanbod van sociaal advocaten. Ook blijkt niet uit het rapport waar tekorten zullen ontstaan. De afname van sociaal advocaten sec leidt namelijk niet automatisch tot tekorten. Zoals met u besproken in het stafoverleg DGRR van 19 september jongstleden zal nader onderzoek worden gedaan naar de hierboven beschreven ontbrekende elementen. Ook kan het dashboard van de Raad dat in ontwikkeling is in de nabije toekomst waardevolle informatie opleveren. In deze lijn zijn begin oktober ook Kamervragen van de SP beantwoord.¹ De Raad heeft inmiddels aan dit dashboard de feiten en cijfers t.a.v. de geografische spreiding en de diverse rechtsgebieden/specialisaties toegevoegd. De volgende stap is het koppelen van deze cijfers aan de vraag, om te bepalen waar tekorten zullen ontstaan. Het Kenniscentrum zal, onder leiding van de Raad voor de Rechtsbijstand, een nadere analyse uitvoeren en tevens zullen er enquêtes onder sociaal advocaten uitgezet worden door de NOVA. Ook worden er vanuit diverse partijen (departement, NOVA, en Raad) contacten gelegd met universiteiten en hogescholen om de sociale advocatuur meer aandacht in het curriculum te geven en zal over een maand vanuit de NOVA een nader plan worden opgeleverd met als doel wat de NOVA kan doen om de tekorten te beperken dan wel te voorkomen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4274536

Sociale advocatuur

De sociale advocatuur heeft de warme belangstelling van de Kamer – sinds de aankondiging van de stelselvernieuwing worden met regelmaat Kamervragen over dit onderwerp gesteld - en de conclusies die in het rapport worden getrokken zijn zorgelijk van toon. Tegelijkertijd zijn de vergrijzing in de sociale advocatuur en de zorgen om voldoende jonge aanwas onderwerpen die al langer op het netvlies staan en waar gevolg aan is gegeven. Zo zijn de vergoedingen voor de sociale advocatuur per 1 januari 2022 structureel verhoogd, en daarmee is het aantrekkelijker dan voorheen om als sociaal advocaat te gaan werken. De Raad voor Rechtsbijstand voert sinds twee jaar de subsidieregeling Beroepsopleiding sociaal advocatuur uit ter dekking van de kosten van de beroepsopleiding voor sociaal advocaat-stagiaires. Het onderzoek van Panteia was als voorwaarde gesteld voor verlenging van deze regeling.

Financiële overwegingen

Er is geen sprake van financiële consequenties van de in de brief genoemde beleidsonderwerpen, omdat deze zich nog in de onderzoeks- en ontwerpfase bevinden. De financiële overwegingen zullen deel uitmaken van het uiteindelijke besluitvormingsproces.

Krachtenveld

Over bijgevoegde brief heeft afstemming plaatsgevonden met DFEZ. Ketenpartners zijn op de hoogte van de in de beleidsmatige ontwikkelingen ten aanzien van de in de brief genoemde onderwerpen. Zij ontvangen tevens een afschrift van de Kamerbrief met bijlagen.

11

Communicatie

Gelet op de hoofdzakelijk procedurele aard van bijgevoegde Kamerbrief zal deze enkel via de gebruikelijke kanalen – te weten plaatsing op de website van JenV en plaatsing op de LinkedIn-pagina van het programma – onder de aandacht worden gebracht.

Rapport Ecorys (beleidsdoorlichting artikel 32)

Artikel 32 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid ziet op rechtspleging en rechtsbijstand en is gericht op het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel. Meer specifiek is in deze beleidsdoorlichting gekeken naar: de apparaatsuitgaven Hoge Raad (artikelonderdeel 32.1), de Raad voor Rechtsbijstand, Stichting het Juridisch Loket, de toevoegingen rechtsbijstand, mediation in strafrecht (artikelonderdeel 32.2), Raad voor de rechtspraak en de ontvangsten uit griffierechten (artikelonderdeel 32.3). De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys. In de beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op de terreinen rechtspleging en rechtsbijstand onderzocht door middel van de indicatoren kwaliteit, toegankelijkheid en productiviteit. Uw ambtsvoorganger heeft de Kamer bij brief van 14 september 2021 geïnformeerd over het doel, de reikwijdte en de voorgenomen opzet en planning van de beleidsdoorlichting.² Bij brief van 15 november 2021 zijn nadere vragen en opmerkingen van uw Kamer over de opzet van de beleidsdoorlichting beantwoord.³ De beleidsdoorlichting bouwt voort op twee eerdere doorlichtingen die in 2016 uitgevoerd zijn.⁴ Daarbij zijn de onderdelen rechtspraak en toegang tot het recht afzonderlijk doorgelicht.

Op hoofdlijnen concluderen de onderzoekers t.a.v. de rechtspraak dat de **doeltreffendheid** van de rechtspraak *in de periode van 2016 tot en met 2020 enerzijds is verbeterd en anderzijds heeft geleden onder, met name, de coronapandemie*. De Wet prejudiciële vragen heeft een positief effect gehad op de rechtseenheid en daarmee de kwaliteit van de rechtspraak. Daarnaast hebben de aanpassingen in de bekostigingssystematiek en de Wet herziening gerechtelijke kaart bijgedragen aan de doeltreffendheid van de rechtspraak

De toegankelijkheid van het stelsel stond onder druk: minder burgers schakelden rechtshulp in terwijl het aantal burgers dat rechtsproblemen ervoer min of meer gelijk bleef. Daarnaast loopt de algemene waardering van verschillende doelgroepen in het rechtsbestel uiteen. Waar rechtszoekende en curatoren tevreden lijken (waarderingsscores van respectievelijk 77 en 75 uit 100), zijn professionals en met name slachtoffers beduidend kritischer (scores van respectievelijk 67 en 58 uit 100). Wat betreft de doeltreffendheid van het rechtsbestel zijn er dus ook nog verbeterpunten.

De **doelmatigheid** van het beleid *nam in de periode 2016 tot en met 2020 af*. Wederom speelde de coronapandemie hierin een belangrijke rol. Als gevolg van de coronamaatregelen liepen (vanaf 2020) de doorlooptijden en werkvoorraden namelijk op. Daarnaast hadden de verhoogde bezetting, het afgenomen zaaksvolume en het toegenomen kostenniveau tot gevolg dat de **arbeidsproductiviteit en kostenproductiviteit afnamen**.

Op hoofdlijnen concluderen de onderzoeken t.a.v. de rechtsbijstand dat:

² Kamerstuk 33 199, nr. 46.

³ Kamerstuk 33 199, nr. 49.

⁴ TK, 2015-2016, 33 199, nr. 14 (Beleidsdoorlichting Rechtspraak 2016) en EK, 2015-2016, 34.300 VI, EK, R (Beleidsdoorlichting rechtsbijstand 2016).

De **doeltreffendheid** van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand zich in de periode van 2016 tot en met 2020 voornamelijk in positieve zin heeft ontwikkeld. De inzet op digitalisering van de dienstverlening heeft ervoor gezorgd dat de nulde- en eerstelijnsvoorzieningen gedurende de coronapandemie goed bereikbaar bleven. Over het algemeen zijn rechtzoekenden tevreden over de kwaliteit en toegankelijkheid van dienstverleners. Wat de doeltreffendheid drukt is het spanningsveld tussen, enerzijds, de focus op specialisatie en, anderzijds, het behouden van voldoende aanbod en capaciteit van dienstverleners op de gevraagde terreinen.

De **doelmatigheid** van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand heeft zich in de periode 2016 tot en met 2020 *in positieve zin ontwikkeld*. De herijking van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners is hiervan de voornaamste oorzaak geweest. Daarnaast is in deze periode ook aandacht besteed aan enkele reeds geïdentificeerde beperkingen, zoals het aanvragen van extra uren bij bewerkelijke zaken. Tegelijkertijd kan de doelmatigheid verder verbeterd worden wanneer ook de andere geïdentificeerde knelpunten geadresseerd worden.

Verschuiven ontwikkelingen in periode lopend van begin 2016 tot eind 2020 hebben een *positieve impact* gehad op de **productiviteit** van het beleid ten aanzien van gesubsidieerde rechtsbijstand. Vooropgesteld dragen de herijkte vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners bij aan een meer doelmatig systeem. Daarnaast werd na 2018 ook specifiek aandacht besteed aan de systematiek rondom het aanvragen van extra uren, een onderdeel wat eerder als doelmatigheidslek werd geïdentificeerd.

Wel plaatsen de onderzoekers **de algemene kanttekening** dat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op gebied van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand slechts in beperkte mate uitspraak gedaan kan worden. Dit heeft veelal te maken met het 'intermezzo' waarin het stelsel zich bevindt. In 2016 en 2017 werden voorbereidingen getroffen voor de stelselvernieuwing van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. De lijnen van de beoogde stelselvernieuwing werden in 2017 echter herzien en er werd besloten om de stelselvernieuwing anders in te richten en aan te pakken dan initieel was gepland. Sindsdien is de focus vooral geweest op het vormgeven van de stelselvernieuwing en hebben relatief weinig daadwerkelijke wijzigingen plaatsgevonden.

4. Toelichting

Politieke context

Vergoedingen bij de tijd/herijking

De hoogte van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand door advocaten en mediators was jarenlang een heet hangijzer. Met toekenning van extra middelen door het vorige kabinet ter verhoging van de vergoedingen per 1/1/2022 en de structurele extra middelen uit (de budgettaire bijlage van) het coalitieakkoord waarbij de ingeboekte besparing op de sociaal advocatuur (aflopende reeks) is tenietgedaan, is de angel uit de discussie gehaald. Ook is hiermee vooruitlopend op het nieuwe stelsel reeds één van de doelstellingen van het programma (betere vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners) gerealiseerd. De huidige inzet is erop gericht om de vergoedingen ook in de toekomst bij de tijd te kunnen houden (door middel van periodieke herijking). Momenteel wordt hiertoe samen met de Raad de aanbeveling van de commissie-Van Meer over de periodieke herijking uitgewerkt.

Vervolg

De inhoudelijke reactie op het rapport van Panteia over de sociale advocatuur zal onderdeel uitmaken van de achtste voortgangsrapportage die vóór het Kerstreces aan de Kamer(s) zal worden gestuurd. De kabinetsreactie op de

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum
24 oktober 2022

Ons kenmerk
4274536

beleidsdoorlichting van artikel 32 van de Justitiebegroting door Ecorys zal begin 2023 aan de Kamer kunnen worden gezonden. Deze brief kent een langer voorbereidingstraject, aangezien deze zoals te doen gebruikelijk voor verzending aan de Kamer in de ministerraad - en voorafgaand daaraan in de onderraad en het ambtelijk voorportaal - zal worden besproken.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing, alles uit de nota wordt openbaar. De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**

Datum

24 oktober 2022

Ons kenmerk

4274536