

## Position paper Raad voor Rechtsbijstand hoorzitting gesubsidieerde rechtsbijstand 25 januari 2018

De Commissie van der Meer heeft in opdracht van het kabinet de puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand geëvalueerd. De Raad heeft waardering voor de gedegen wijze waarop de commissie uitvoering heeft gegeven aan de opdracht en meent dat de cijfermatige bevindingen een getrouw beeld van de actuele uitvoeringspraktijk laten zien.

In dit position paper geeft de Raad een aantal overwegingen mee die hij in het licht van deze uitkomsten, vanuit zijn rol als uitvoerder van het stelsel, van belang acht. Als bijlage en ter informatie voegt de Raad tevens de position paper bij die Raad aan de Tweede Kamer heeft gepresenteerd tijdens het rondetafelgesprek in 2016 over het rapport van de commissie Wolfsen.

### **De Raad als uitvoerder van de Wet op de rechtsbijstand**

De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) voert de Wet op de rechtsbijstand uit en doet dat vanuit de overtuiging dat het maatschappelijke belang van gesubsidieerde rechtsbijstand groot is voor mensen met weinig middelen van bestaan. Rechtsbijstand is daarmee een belangrijk pijler van de democratische rechtstaat. Het waarborgt de toegang tot het recht en rechtsbescherming voor iedere burger en draagt ertoe bij dat problemen worden opgelost en dan geen kosten elders in de maatschappij veroorzaken. Het vermindert de kans op armoede en uitsluitingen en draagt bij aan het vertrouwen in de rechtstaat. Een goed werkend stelsel vereist betrokken en deskundige professionals en een adequate vergoeding voor verrichte diensten.

In de uitvoering van de Wet op de rechtsbijstand staat het belang van de burger centraal. De burger moet worden ondersteund bij het bereiken van een rechtvaardige oplossing voor zijn (juridische) probleem. Die oplossing hoeft niet per definitie te worden bereikt via de inschakeling van een advocaat of mediator. Deze traditionele aanbieders van rechtsbijstand zijn een belangrijk en onmisbaar element binnen onze rechtstaat, maar ook een relatief kostbare vorm van ondersteuning. Die ondersteuning moet zorgvuldig, op het juiste moment en op juiste niveau worden ingezet. Vaak kan de burger beter worden ondersteund via bijvoorbeeld een eenvoudig advies van het Juridisch Loket, een beperkter aanbod van een advocaat of mediator ('modulair; pay as you go'), een gestandaardiseerde IT-dienst of een doorverwijzing naar een sociale partner die meer op het probleem toegesneden hulp kan bieden.

De Raad wil invulling geven aan de aanbeveling van de commissie Wolfsen en als uitvoerder van het stelsel meer regie voeren. Een dergelijke rol sluit aan op de wettelijke taak van de Raad 'zorg te dragen voor een zo doelmatig mogelijke besteding van de hem ter beschikking staande middelen', maar vraagt daarnaast aanvullende mogelijkheden en middelen. Deels kan de regie worden versterkt door de bestaande bevoegdheden van de Raad beter te gaan benutten, zoals het sluiten van contracten met rechtsbijstandverleners voor bijzondere diensten of met andere aanbieders van adequate oplossingen voor veel voorkomende problemen. Voor een doeltreffender (regie)rol van de Raad zijn verder een aantal (samenhangende) lijnen uit het advies van de commissie Wolfsen noodzakelijk, zoals versterking en verbreding van de eerste lijn, het vergroten van de kwaliteit van de tweedelijns rechtsbijstand, afstemming tussen de eerste en de tweede lijn, samenvoeging van de Raad en het Juridisch Loket, informatie-uitwisseling over de rechtzoekende en samenwerking met aanbieders van andere passende dienstverlening voor de burger.

## Ontwikkelingen die raken aan de regierol van de Raad

De Raad ziet verschillende omstandigheden die invloed hebben of kunnen hebben op het systeem en de bekostiging van gefinancierde rechtsbijstand. Omstandigheden waar de Raad zich vanuit zijn regierol actief in betrokken voelt en wil zijn, mogelijk zelfs het initiatief kan nemen. Hieronder een selectie van in de ogen van de Raad potentiële ideeën.

1. *Prijs en volume van gefinancierde rechtsbijstand worden vaak buiten het domein van de rechtsbijstand bepaald en beïnvloed, zonder dat dat (vooraf) goed in beeld is gebracht en de verantwoordelijkheid wordt neergelegd waar die hoort.*  
 Het aantal toevoegingen en de tijd die rechtsbijstandverleners kwijt zijn aan een toevoeging wordt in belangrijke mate beïnvloed door wetgeving- en regelgeving en beleid die in andere sectoren zijn vastgesteld. In dat verband beveelt Van der Meer o.a. aan de gevolgen van nieuwe wetgeving (inclusief het prijseffect) explicieter en transparanter in beeld te brengen en achteraf de gevolgen te monitoren. Hiermee wordt een realistischer beeld gecreëerd wie verantwoordelijkheid draagt voor de toegenomen kosten en het biedt mogelijkheden om corrigerend op te treden tegen de veroorzaker.
2. *Bestuursorganen die te vaak volharden in starre standpunten, moeten meebetalen aan de kosten van rechtsbijstand die daaruit voortvloeien*  
 De overheid dient zich bij uitstek dienstbaar, transparant en fair op te stellen ten opzichte van haar burgers. Dit vereist een proactieve en probleemoplossende benadering. Veel bestuursorganen hebben de aanpak van de proactieve overheid omarmt, maar er zijn er ook die blijven steken in oude patronen, zo constateert Van der Meer in haar rapport. Niet zelden is een bestuursorgaan hardleers en volhardt het steeds maar weer in door de rechter afgewezen standpunten. Van der Meer adviseert publiek te maken welk bestuursorgaan beter acteert dan de andere en verder instrumenten in te zetten om slechter presterende bestuursorganen via bijvoorbeeld een hogere proceskostenvergoeding te kunnen (door) belasten.
3. *De kwaliteit van de rechtsbijstand moet worden verbeterd*  
 De commissie Van der Meer concludeert dat de kwaliteit van de rechtsbijstand op onderdelen verbetering behoeft. Kennis en vaardigheden, maar ook de instelling waarmee de advocaat zijn werk uitvoert en de wijze waarop zijn kantoor is georganiseerd ('éénpitter met algemene praktijk'), beïnvloeden de kwaliteit. In overleg met de NOVA en beroepsverenigingen is verzwaring van de kwaliteitseisen dan ook geboden.
4. *Wetgeving moet begrijpelijker zijn. Gerechtelijke procedures moeten bijdragen aan een laagdrempelige geschilbeslechting.*  
 In een rechtsvergelijkend onderzoek van Hiil is de complexiteit van wet- en regelgeving geïdentificeerd als een belangrijke trigger voor hogere rechtsbijstandskosten. De ondertekenaars van het manifest "zes suggesties voor verbetering van de toegang tot het recht" opperden voor Nederland mede daarom de toepassing van de IKEA-test (juni 2015) op nieuwe wetgeving: "Als de regel helder is, zullen mensen er makkelijker gebruik van maken en naar handelen".  
 Bovendien is meer en meer de overtuiging ontstaan dat in gerechtelijke procedures meer aandacht en ruimte moet worden geboden aan laagdrempelige geschiloplossing. Dikwijls is rechtsbijstand eenvoudigweg bittere noodzaak om (verantwoord) een procedure te kunnen voeren. Gelukkig zijn er op dit moment veelbelovende initiatieven die daarin een ommekeer willen bewerkstelligen: de schuldenrechter, de burenenrechter, een andere aanpak van de rechter bij echtscheidingen. In die aanpak voert de rechter regie en stelt deze de burger en de oplossing van zijn probleem centraal. In die gevallen kan de burger het vaak af zonder rechtsbijstand.

5. *Maak meer werk van standaardisatie binnen de rechtsbijstand*

Niet ieder juridisch probleem is uniek en daarom lijken er mogelijkheden te zijn voor een meer gestandaardiseerde werkwijze. Net als in de huisartsenzorg kan er meer werk worden gemaakt van bijvoorbeeld checklists en best practices. Dat kan kosten besparen. Ook ziet de Raad mogelijkheden voor collectieve toevoegingen en proefprocedures: een probleem kan voor veel meer personen gelden en hoeft dan ook niet steeds individueel te worden opgepakt.

6. *Innovatie en publiek/private samenwerking.*

Op dit moment is de aandacht voor innovatie in de rechtsbijstand beperkt. De Raad wil innovatie stimuleren en nieuwe ideeën en toetreders een kans geven, door onder meer de 'right to challenge' te introduceren en daarmee uit te dagen tot veranderingen in de huidige inrichting van het systeem. Passend daarin is dat de Raad: goede initiatieven financiert; via de website Rechtwijzer een platform biedt aan veelbelovende en/of bewezen alternatieven voor het huidige aanbod; de mogelijkheden onderzoekt van samenwerking met de rechtsbijstandsverzekeraars op onderdelen van de rechtsbijstand.

Raad voor Rechtsbijstand, 18 januari 2018

**Bijlage:** De visie van de Raad voor Rechtsbijstand van juni 2016 op de voorstellen van het kabinet n.a.v. het rapport van de Commissie Wolfsen

## Raad voor Rechtsbijstand

Geachte leden van de commissie,

Uit de onderzoeksrapporten van de commissie Wolfsen en commissie Barkhuysen en de kabinetsreactie daarop blijkt dat de gesubsidieerde rechtsbijstand op dit moment goed functioneert, maar dat er ook nog verbeteringen mogelijk en nodig zijn.

De commissie Wolfsen doet de aanbeveling om de regiefunctie van de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) te versterken. Het kabinet heeft dit advies overgenomen. Daaruit spreekt naar mijn mening het vertrouwen in het functioneren van de Raad en dit sterkt de Raad in zijn voornemen om de implementatie van de voorstellen met overtuiging ter hand te nemen.

De Raad onderschrijft de reactie van het kabinet en de voorgenomen maatregelen. Die passen goed bij wat de Raad tot zijn kerntaken rekent:

- het bijdragen aan een passende dienstverlening aan de burger zodat deze een oplossing kan vinden voor zijn (juridische)problemen;
- het sterk positioneren en bijdrage van de Raad in de verschillende ketens;
- het waarborgen van een doelmatige besteding van het aan haar beschikbaar gestelde overheidsgeld.

De voorgenomen maatregelen bieden de kans om de dienstverlening aan de burger te versterken. Zo vergroot een verbreding en versterking van de eerste lijn het vermogen van de burger de meest gepaste oplossing te bereiken. Dat kan zijn een juridisch traject naar de rechter maar ook bijvoorbeeld een schuldsaneringstraject bij een gemeente. In specifieke gevallen kan een oriëntatiegesprek 'aan de voorkant' aan de keuze voor het meest passende traject bijdragen.

De eerste lijn zal ondersteund moeten worden met toegankelijke informatie. De inrichting van het voorgestelde klantvolgsysteem maakt relevante gegevens binnen de keten beschikbaar en maakt het bijvoorbeeld mogelijk in een vroeg stadium multiproblematiek te onderkennen en daarop in te spelen. De Raad ziet het als een uitdaging om professionals en instanties die aan oplossing van die problematiek kunnen bijdragen, te mobiliseren en daarbij de regie te voeren.

De Raad is voornemens in samenwerking met deze partners pilots te starten dan wel bij bestaande pilots aan te sluiten om deze multiproblematiek snel te signaleren en aan te pakken. De ervaringen uit de pilots kunnen worden gebruikt om tot goede afspraken tussen de betrokken diensten te komen.

Naast de regie die nodig is om in de verschillende ketens tot goede afspraken te komen voert de Raad regie op de uitvoering van de in de kabinetsreactie genoemde maatregelen. Dit leidt onder andere tot een meer integrale aansturing van de eerste en tweede lijn. Het samengaan van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand, zoals voorgesteld door de commissie Wolfsen én het kabinet, draagt daaraan bij. De afgelopen tijd is de samenwerking tussen beide organisaties al op verschillende punten opgezocht. Momenteel vinden gesprekken plaats om die samenwerking de komende tijd te intensiveren.

Het Juridisch Loket en de Raad zijn al overeengekomen een gezamenlijke programmaorganisatie in te richten om de samenwerking uit te bouwen en de kabinetsvoorstellen uit te werken en te implementeren.

De Raad ziet voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid van de dienstverlening bij het samengaan van het Juridisch Loket en de Raad in een organisatie. De positie van de Raad als een zelfstandig bestuursorgaan brengt een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden met zich mee tussen politieke besluitvorming en uitvoering. Het kabinet heeft bovendien maatregelen voorgesteld om de positie en onafhankelijkheid van de Raad verder te versterken.

## Raad voor Rechtsbijstand

Tot slot brengt de Raad enkele punten uit de kabinetsreactie naar voren die aandacht verdienen. Dit betreft het voornemen om een oriëntatietoets toe te passen indien een burger binnen een jaar een tweede toevoeging aanvraagt. De administratieve lasten van deze extra controle kunnen, afhankelijk van de wijze van uitwerking, hoog zijn. De Raad acht het raadzaam de inzet van dit instrument en het laten plaatsvinden van O-gesprekken, nader te onderzoeken.

Dit geldt ook voor het voorgestelde subsidieplafond van 900 punten dat advocaten jaarlijks maximaal zouden mogen declareren. De Raad hecht aan een maximum om de kwaliteit te borgen, maar ziet wel mogelijke negatieve effecten. Ook op dit onderdeel stellen wij voor om de beoogde doelstellingen, maatregelen en effecten nogmaals in overweging te nemen.