

Beleidsdoorlichting artikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Rotterdam, 16 september 2022



Beleidsdoorlichting artikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Justitie en Veiligheid

Rotterdam, 16 september 2022

Dr. Mike Beke
Drs. Michel Briene, BA
Linette de Swart, LL.M, MSc.
Gabriëlle op 't Hoog, MSc.
Dr. Jan Essink
Prof. dr. Marijke ter Voert

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Afkortingen	17
Begrippenlijst	19
Deel A: Rechtspleging	19
Deel B: Rechtsbijstand	19
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding, doelstelling en methode voor de beleidsdoorlichting	23
1.2 Afbakening van de doorlichting	24
1.3 Leeswijzer	28
2 Beleidstheorie Artikel 32	29
2.1 Doelstellingen van de beleidstheorie achter begrotingsartikel 32	29
Deel A – Beleidsdoorlichting rechtspleging	33
3 Artikelonderdelen 32.1 en 32.3	35
3.1 Achtergrond	35
3.2 Instrumenten, inzet en evaluaties	42
3.3 Doeltreffendheid	49
3.4 Doelmatigheid	63
3.5 Extensivering	69
Deel B – Beleidsdoorlichting rechtsbijstand	73
4 Artikelonderdeel 32.2	75
4.1 Achtergrond	75
4.2 Instrumenten, inzet en evaluaties	82
4.3 Doeltreffendheid	87
4.4 Doelmatigheid	101
4.5 Extensivering	107
5 Slotbeschouwing	111
5.1 Intermezzo: herstel van bezuinigingen en implementatie van nieuwe programma's	111
5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikelonderdelen 32.1 en 32.3	112
5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikelonderdelen 32.2	113
5.4 Vooruitblik	114
Bijlage I – Leden klankbordgroep	117
Bijlage II – Literatuurlijst	119

Bijlage III – Overzicht gesprekspartners	123
Bijlage IV – Onderzoekverantwoording	125
Bijlage V – Relevante onderzoeken artikelonderdelen 32.1 en 32.3	127
Bijlage VI – Relevante onderzoeken artikelonderdeel 32.2	129
Bijlage VII – Beoordeling onafhankelijke deskundige van het WODC	131

Samenvatting

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Ecorys als externe partij gevraagd de beleidsdoorlichting van Artikel 32 Rechtspleging en Rechtsbijstand uit te voeren. Deze beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden van februari tot en met juli 2022. Het doel was inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat tussen 2016 en 2020 (inclusief) is gevoerd. De beleidsdoorlichting is conform de RPE-methodologie uitgevoerd.

De beleidsdoorlichting is opgedeeld in twee delen. In deel A worden de RPE vragen voor artikelonderdelen 32.1 en 32.3 (rechtspleging) beantwoord. In deel B worden de RPE vragen voor artikelonderdeel 32.2 (rechtsbijstand) beantwoord. In deze samenvatting wordt de beantwoording van de RPE vragen voor ieder van de delen separaat gepresenteerd. Alleen RPE vraag 1 en 2 zijn overkoepelend voor de gehele beleidsdoorlichting.

RPE vraag 1: Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 32 van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid behandeld. Specifiek wordt 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).

RPE vraag 2: Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Er worden geen andere artikelen doorgelicht.

Artikelonderdelen 32.1 en 32.3

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

- De kern van het beleid achter artikelonderdelen 32.1 en 32.3 is het faciliteren van onafhankelijke rechtspraak;
- Uit de Trias Politica vloeit voort dat de Rechtspraak samen met de wetgever en het bestuur het staatsbestel vormt. Onafhankelijke rechtspraak is een fundamenteel onderdeel in het Nederlandse staatsbestel; het is van fundamenteel belang dat de rechter de rechten van burgers kan beschermen wanneer andere burgers of de overheid hier inbreuk op maken;
- Onder andere de recente 'toeslagenaffaire' laat het belang van onafhankelijke en goed functionerende rechtspraak zien wanneer de overheid inbreuk maakt op rechten van burgers.

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

- De onafhankelijkheid van de Rechtspraak ten opzichte van de andere machten in het staatsbestel wordt onder andere vormgegeven doordat het Ministerie van Justitie en Veiligheid zich beperkt tot het scheppen van de optimale randvoorwaarden voor het in stand houden van een goed en toegankelijk rechtsbestel;
- Het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige wetgeving en het bieden van voldoende financiering zijn de belangrijkste componenten van deze randvoorwaarden;

- De Rechtspraak is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop, binnen de gefaciliteerde randvoorwaarden, de rechtsprekende taak wordt uitgevoerd en beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kan het beleid ten aanzien van rechtspleging slechts indirect beïnvloeden door middel van wetgeving en financiering. Het ministerie heeft geen direct zeggenschap in het beleid van de Rechtspraak;
- Het ministerie draagt wel de verantwoordelijkheid voor het opstellen van kwalitatief goede wetgeving. Ook speelt zij een rol in het waarborgen van de kwaliteit van wetgeving opgesteld door andere ministeries.;
- Sinds 2020 financiert het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Hoge Raad door middel van hybridefinanciering. Een deel van het budget is gerelateerd aan een bepaalde bandbreedte van de instroom van zaken. Tot 2020 gebeurde dit op basis van het prognosemodel justitiële ketens van het WODC;
- Sinds 2020 financiert het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Raad voor de rechtspraak op basis van gedeeltelijke lumpsum financiering. Dit zorgt voor meer stabiele financiering omdat de begroting niet meer alleen afhankelijk is van de (verwachte) instroom. Tot 2020 werd de Raad voor de rechtspraak gefinancierd op basis van outputfinanciering.

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

- De uitgaven aan apparaatskosten Hoge Raad namen in de periode 2016 tot 2020 toe van 28.420 duizend euro naar 32.957 duizend euro (toename van 4.537 duizend euro);
- De financiering voor de Raad voor de rechtspraak bedroeg in 2016 ruim 1 miljard euro. In 2017 was dit 946 miljoen euro, in het jaar hierna was dit 940 miljoen euro. In 2019 en 2020 is dit bedrag toegenomen naar respectievelijk 1,075 miljoen en 1,077 miljoen euro;
- De ontvangsten uit griffierechten zijn tussen 2016 en 2020 afgenomen van 194 miljoen euro naar 151 miljoen euro (afname van 43 miljoen euro).

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Deze toename in financiering voor de Hoge Raad is vooral toe te wijzen aan CAO-ontwikkelingen voor personeel van de rijksoverheid en rechterlijke macht, digitalisering van het cassatieproces en een lichte formatieve stijging gericht op een aantal nieuwe werkzaamheden, voortkomend uit nieuwe wet- en regelgeving;
- De dip in financiering van de Raad voor de rechtspraak in 2017 en 2018 reflecteert de bezuinigingen die toentertijd werden doorgevoerd. Na 2019 steeg de financiering voor de Raad voor de rechtspraak weer.
- De afname van inkomsten uit griffierechten in 2020 kan mogelijk verklaard worden doordat minder zaken behandeld konden worden als gevolg van de coronapandemie. Ook is met name het aantal civiele handelszaken afgenomen. Dit is mogelijk (deels) te verklaren door de economische opleving van de afgelopen periode waarin doorgaans minder handelsconflicten ontstaan en er minder streng beleid wordt gevoerd door schuldeisers.

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

- Zie voor een volledig overzicht van uitgevoerde evaluaties en andere relevantie studies bijlage V;

- Een deel van de onderzoeken richt zich op het evalueren van een nieuwe maatregel of wetgeving. Een ander deel van de onderzoeken is specifiek gericht op bepaalde pilots of initiatieven en evalueert of beschrijft deze. Ten slotte is specifiek onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering of meer algemeen naar de wijze waarop rechtzoekenden aankijken tegen het rechtsbestel in haar huidige vorm.

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

- De uitgevoerde evaluaties zijn voornamelijk gericht op beleid, pilots, de financieringssystematiek en het algehele functioneren van het rechtsbestel in den brede. De samenhang van de verschillende maatregelen en wetgeving alsook de middelen (personeel, financiering en (kwaliteit) van wetgeving) komen in mindere mate aan bod. Hier zou in de toekomst meer aandacht aan besteed kunnen worden;
- Meer evaluatieaandacht voor de ingezette middelen zou ook helpen om meer robuuste uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

- Op basis van de tot op heden uitgevoerde evaluaties is dit slechts in beperkte mate mogelijk omdat conclusies relatief 'zacht' zijn. Er wordt met name met een kwalitatieve blik gekeken naar impact en effecten van maatregelen en wetgeving. Kwantitatieve data over, onder andere, de inzet van middelen (personeel, financiering en wetgeving) komt in mindere mate aan bod met als gevolg dat conclusies over, met name, doelmatigheid zacht zijn.

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

- De introductie van de Wet prejudiciële vragen heeft bijgedragen aan de rechtseenheid en had daarmee een positief effect op de kwaliteit van rechtspraak;
- De klantwaardering over de Rechtspraak laat zien dat rechtzoekenden over het algemeen positief zijn over de geboden kwaliteit. De lichte stijging in het aantal binnengekomen klachten bij de gerechten geeft aanleiding tot lichte zorgen;
- De gelijkblijvende trend van het aantal wrakingen en appelratio's geeft een indicatie dat er geen grote veranderingen zijn in hoeverre rechtzoekenden rechters als onafhankelijk beschouwen en in hoeverre zij tevreden zijn met hun uitspraak in eerste aanleg. Er zijn echter wel zorgen te plaatsen vanwege het feit dat deze aantallen en ratio's relatief hoog blijven;
- Ten opzichte van 2014 schakelden in 2019 minder burgers rechtshulp in. Daarnaast is er een vergelijkbare dalende trend waarneembaar met betrekking tot het aantal binnengekomen zaken bij de Rechtspraak. Het aantal burgers dat in 2019 rechtsproblemen ervoer is vergelijkbaar met het aantal dat dit deed in 2014. Er zijn hierdoor enige zorgen met betrekking tot de toegankelijkheid tot het recht.

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Op basis van het voorgaande zijn er geen grote maar wel enige zorgen met betrekking tot de kwaliteit en toegankelijkheid van het rechtsbestel. Daarnaast zijn er nog twee vanuit een beleidsoogpunt noemenswaardige ontwikkelingen geïdentificeerd die invloed hebben gehad op de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak. Allereerst hebben de aanpassingen in de bekostigingssystematiek van de Rechtspraak bijgedragen aan de mate waarin zij kwaliteitsnormen heeft kunnen behalen. Daarnaast heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart een positief effect

gehad op de kwaliteit van de rechtspraak maar dit is, zoals bij de invoering gevreesd, deels ten koste gegaan van de toegankelijkheid.

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

- In de periode 2016 tot en met 2020 fluctueerden de doorlooptijden van de Hoge Raad licht en is een beperkte stijging van de doorlooptijden zichtbaar voor civiele zaken. De doorlooptijden bij de Rechtspraak zijn, daarentegen, flink opgelopen in dezelfde periode. De voornaamste verklaring hiervoor is de coronapandemie en de effecten die deze crisis had op de (fysieke) toegankelijkheid van rechtspraak;
- De werkvoorraden bij de Rechtspraak namen in de periode 2016 tot en met 2020 af. Dit is te verklaren door de specifieke aandacht die dit onderdeel genoot (o.a. door middel van het programma Tijdige rechtspraak) alsook door de afname van criminaliteit, de economische voorspoed en het feit dat strafzaken tijdens de coronapandemie voorrang hadden;
- De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is licht afgenomen in de onderzochte periode. Dit wordt verklaard door de toegenomen bezetting alsook een afname van het zaaksvolume;
- De kostenproductiviteit is in de onderzochte periode eveneens afgenomen. Het toegenomen kostenniveau in combinatie met de afgenomen gemiddelde zaakzwaarte worden hier als verklaring voor aangedragen.

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- In de onderzochte periode blijken de prejudiciële vragen door de Hoge Raad als succesvol te worden ervaren. De prejudiciële vragen dragen bij aan de rechtseenheid (en daarmee aan de doeltreffendheid van het beleid). Het aantal vragen tussen 2016 tot en met 2020 is stabiel gebleven. Voor de komende periode kan de nadruk worden gelegd op het aanmoedigen van het gebruik van prejudiciële vragen. Met de mogelijkheid ook bij strafzaken prejudiciële vragen te kunnen stellen per 1 oktober 2022 zal naar verwachting het aantal toenemen;
- Verdere investeringen in digitalisering van de Rechtspraak kunnen bijdragen aan zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de bevolkingsgroepen die minder digitaal vaardig zijn;
- Het aantal wrakingsverzoeken is sinds 2016 relatief hoog en gelijk gebleven. Dit blijft een aandachtspunt omdat het kan duiden op ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in het rechtsbestel. Aandacht voor wrakingen en de redenen tot het doen van wrakingen kan helpen de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren;
- Er dient aandacht te blijven bestaan voor de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid van de rechtspraak. Hiertoe zijn sinds 2018 (sinds de publicatie Visitatie Gerechten) stappen gezet en om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het systeem te behouden en verhogen dient hier continue op ingezet te worden;
- Vanaf 2016 is veel aandacht geweest voor de doorlooptijden en het behoud van kwalitatieve rechtspraak. Dit is onderschreven met het Programma Tijdige rechtspraak uit 2019, maar ook op politiek-bestuurlijk niveau in de contourennota uit 2020 waarin een reeks maatregelen worden aangekondigd rondom personele en fysieke capaciteit, als ook rondom werkprocessen en innovatie. Komende jaren is het van belang om aandacht te (blijven) besteden aan de uitvoering van deze maatregelen;
- De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is afgenomen door groei van de bezettingsgraad in combinatie met een afname van zaaksvolume. Dit geeft ruimte aan het behouden van professionele standaarden en beperking van de werkdruk. In de toekomst dient aandacht te (blijven) voor het behoud en de realisatie van een constructieve verhouding tussen arbeids- en kostenproductiviteit;

- De nieuwe bekostigingssystematiek voor de Hoge Raad en Raad voor de rechtspraak zijn pas kortgeleden ingevoerd en over de effecten hiervan kunnen daarom nog geen heldere conclusies worden getrokken. In de aankomende periode zouden deze aanpassingen gemonitord en geëvalueerd moeten worden om hier binnenkort wel lessen uit te trekken.

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

- Indien minder budget beschikbaar is dan kan de Hoge Raad in theorie bezuinigen op de wijze waarop zij haar taken uitvoert. Een eerste maatregel die genomen kan worden is het bezuinigen op personele kosten. Het is hiervoor belangrijk om te vermelden dat deze beleidsoptie wordt beperkt doordat de rechters voor het leven zijn benoemd. Op deze groep kan daarom vrijwel alleen worden bezuinigd door vrijkomende posities niet opnieuw in te vullen. Een belangrijke kanttekening van deze beleidsoptie is dat het afstoten van personeel waarschijnlijk zal leiden tot langere doorlooptijden en grotere werkvoorraden of tot het niet of minder in behandeling nemen van verzoeken tot cassatie in het belang der wet. Ook kan de Hoge Raad mogelijk bezuinigen op processen en systemen. Hierbij valt te denken aan bezuinigingen op digitalisering en digitaliseringstrajecten. Kosten zouden kunnen worden bespaard op de ontwikkeling, het onderhoud en de beveiliging van systemen. Ook voor deze beleidsopties geldt de bezuinigingen naar aller waarschijnlijkheid invloed hebben op de uitvoering van de wettelijke taken van de Hoge Raad;
- Griffierechten zouden verhoogd kunnen worden voor bepaalde rechtsgebieden en / of voor een bepaald type rechtzoekende (bijvoorbeeld vermogende personen). Dit leidt naar verwachting tot kostenbesparingen omdat een lagere zaakinstroom omdat een hoger griffierecht door rechtzoekenden als een hogere drempel wordt ervaren. Opgemerkt moet worden dat de verhoging van de griffierechten de toegang tot het recht verslechtert wat een reden zou kunnen zijn om niet voor deze optie te kiezen.
- Een derde mogelijkheid tot het besparen van kosten betreft het inzetten op digitalisering van de keten. Hoewel digitalisering aanvankelijk om aanzienlijke investeringen vraagt, kan het op de lange termijn bijdragen aan het efficiënter maken van werkprocessen en daarmee leiden tot kostenbesparingen op de lange termijn;
- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kan bijdragen aan kostenbesparingen door maatregelen te treffen ter verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners alsook het investeren in kwalitatief hoogstaande wet- en regelgeving waardoor onduidelijkheden in de wet worden weggenomen.

Artikelonderdelen 32.2

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

- Artikel 18 van de Grondwet verankert het recht op rechtsbijstand met als doel om te garanderen dat iedereen, ongeacht inkomen, toegang tot de rechter heeft om zijn juridische problemen op te lossen. Uit dit recht volgt dat de overheid burgers die zelf niet in staat zijn om rechtsbijstand van goede kwaliteit te betalen, helpt zodat ze dit toch krijgen. Om dit te garanderen heeft de Nederlandse overheid het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand ingevoerd;
- De Grondwet vormt hiermee de directe aanleiding voor het invoeren van het beleid ten aanzien van rechtsbijstand en blijft onverminderd actueel. De 'toeslagenaffaire' onderstreept dit nogmaals.

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid schept randvoorwaarden waarbinnen de organisaties verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van rechtsbijstand het beleid dienen uit te voeren. In de praktijk houdt dit in dat het ministerie beleid ontwerpt en de Raad voor Rechtsbijstand dat uitvoert. Daarmee is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid en de Raad voor Rechtsbijstand voor de uitvoering.

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorziening drukken een volgorde uit waarin een rechtszoekende het proces in een deel van de gevallen kan doorlopen. Rechtszoekenden worden tot op zekere hoogte gestimuleerd zich eerst online te oriënteren op de oplossing van hun juridische probleem (nuldelijns). Zij worden aangemoedigd, waar mogelijk, problemen buitengerechtelijk op te lossen bijvoorbeeld door mediation. Ze kunnen een probleem aan het Juridisch Loket, rechtswinkels of Sociaal Raadslieden voorleggen (eerstelijns) en indien nodig kan onder bepaalde voorwaarden doorverwijzing plaatsvinden naar de tweedelijns voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator.

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

- De subsidie voor het Juridisch Loket liep op van ruim 25 miljoen euro in 2016 naar bijna 26,5 miljoen euro in 2020;
- De hoogte van de uitgaven voor toevoegingen rechtsbijstand fluctueerden tussen 2016 en 2020 (inclusief). In 2016 werd ruim 423 miljoen euro uitgegeven aan toevoegingen. In 2020 bedroeg dit bedrag ruim 405 miljoen. In de tussentijdse periode werd minder budget gespendeerd aan toevoegingen;
- In de periode 2016 tot en met 2019 liepen de uitgaven voor de Raad voor Rechtsbijstand op van 49,8 miljoen euro tot 51,7 miljoen euro. In 2020 werd 30,9 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Raad voor Rechtsbijstand.
- In 2017 werd 360 duizend euro beschikbaar gesteld voor mediation in het strafrecht. In 2020 bedroeg dit ruim 1,2 miljoen euro.

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Het gereserveerde budget voor toevoegingen is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen omdat ook het aantal afgegeven toevoegingen af is genomen;
- De financiering van de Raad voor Rechtsbijstand vindt ten dele plaats aan de hand van het aantal afgegeven toevoegingen. Dit betreft het variabele deel van de subsidiëring. Ook bestaat het budget uit een 'vast' deel. In 2019 is de subsidie herschikt en is de verdeling van de subsidie van de apparaatskosten en de vernieuwingsgelden/projecten herzien. De verhouding tussen variabel (75%) en vast (25%) is aangepast zodat de subsidie minder afhankelijk is van fluctuaties in het volume van het aantal toevoegingen. In 2020 is vanwege de daling in het aantal toevoegingen als gevolg van de coronapandemie de koppeling tussen de hoogte van de subsidie en het aantal toevoegingen tijdelijk losgelaten;
- Het beschikbare budget voor mediation in het strafrecht is sterk toegenomen omdat een landelijke uitrol van dit instrument doorgezet werd.

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

- Zie voor een volledig overzicht van uitgevoerde evaluaties en andere relevantie studies zie bijlage VI;
- Een van de meest impactvolle evaluaties op het terrein van rechtsbijstand tussen 2016 en eind 2020 is uitgevoerd naar aanleiding van de roep om de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te heroverwegen (door de commissie Van der Meer). Andere evaluaties zijn uitgevoerd als onderdeel van een periodieke cyclus (o.a. Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand).

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

- Eind 2020 zijn verschillende pilots als onderdeel van de stelselhernieuwing gestart. Deze pilots lopen grotendeels tot eind 2022 en worden kort daarna geëvalueerd. Idealiter wordt in deze evaluaties gekeken naar zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van de pilots. Echter, op basis van de onderzoeken die in de periode 2016 tot en met 2020 werden uitgevoerd lijkt het trekken van conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid lastig, te meer omdat data ten aanzien van middelen (o.a. personele inzet) beperkt beschikbaar is.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De conclusies die ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid getrokken worden in de onderzoeken zijn doorgaans relatief zacht. Ook wordt in de onderzoeken voornamelijk aandacht besteed aan de uitkomsten en wordt weinig aandacht besteed aan de middelen (personeel en financiering) die worden geïnvesteerd. Uitspraken ten aanzien van de doelmatigheid van beleid of wetgeving worden daarom amper gedaan. Dit hangt nauw samen met het gegeven dat de periode waarnaar deze beleidsdoorlichting kijkt een 'intermezzo' vormt waarin veel vernieuwingstrajecten gestart zijn maar nog niet tot resultaten hebben geleid. De conclusies die op basis van de reeds uitgevoerde onderzoeken kunnen worden getrokken zijn daarom beperkt.

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

- Rechtzoekenden zijn over het algemeen tevreden met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Ketenpartners zijn kritischer en hebben wisselende ervaringen met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. In sommige gevallen komen zij in aanraking met advocaten die onvoldoende proceskennis hebben, te weinig inhoudelijke kennis hebben, of te generalistisch zijn. De toename van het aantal advocaten dat op ZZP-basis werkt, draagt niet bij aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het specialiseren in bepaalde rechtsgebieden is wel een wijze waarop kwaliteit verbeterd en behouden kan worden;
- Burgers weten de nuldelijns voorzieningen in toenemende mate te vinden. Hieruit valt op te maken dat de toegankelijkheid van de nuldelijns voorzieningen verbeterd is. Er dient echter wel aandacht te blijven voor de toegankelijkheid van de voorzieningen voor rechtzoekenden die onvoldoende digitaal vaardig zijn;
- Het aantal afgegeven toevoegingen is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze afname is toe schrijven aan het feit dat er minder vraag naar tweedelijns rechtsbijstand is (bijvoorbeeld als gevolg van de coronapandemie of dalende criminaliteit) of aan het feit dat het minder toegankelijk is geworden;

- Hoge kosten voor het starten van een gerechtelijke procedure vormen voor het gros van de bevolking geen belemmering. Voor een klein deel van de burgers vormen de hoge kosten wel een reden om af te zien van hulp;
- Voor de onderzochte periode is het aanbod van gesubsidieerde rechtshulpverleners adequaat. Echter, de vergrijzing en de trend richting steeds verdere specialisatie heeft tot gevolg dat het aantal actieve sociaal advocaten per rechtsgebied afneemt.

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

- Het beleid om in te zetten op specialisatie van rechtsbijstandverleners heeft gemengde resultaten opgeleverd ten aanzien van de kwaliteit van het rechtsbijstandsbestel. Enerzijds leidt het tot verbeterde kwaliteit van de dienstverlening omdat rechtsbijstandsverleners meer specialistische kennis op doen. Anderzijds resulteert het in een afname van het aanbod van juridisch dienstverleners op bepaalde terreinen. Dit heeft vervolgens een negatief effect op de toegankelijkheid van het stelsel. De inzet op specialisatie van rechtsbijstandsverleners is daarom slechts beperkt doeltreffend;
- De toegang tot het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand is in de periode 2016 tot 2020 (tot de start van de coronapandemie) niet verslechterd. Dit is onder anderen toe te schrijven aan de verbeterde online vindbaarheid van het Juridisch Loket alsook andere nulde- een eerstelijnsvoorzieningen zoals Sociaal Raadslieden, de Rechtswinkels en Rechtwijzer.nl. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar bleef gedurende de coronapandemie. Er kan echter geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of het beleid doeltreffend is geweest omdat onderzoek naar, onder anderen, verklaringen voor de afname in het aantal toevoegingen en de effecten van de coronapandemie ontbreken.

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

- Uit enquêtes onder klanten van het Juridisch Loket blijkt dat klanten over het algemeen tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat de baliemedewerker bijdraagt aan het oplossen van het probleem. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de dienstverlening door het Juridisch Loket voldoende doelmatig is en niet leidt tot onnodige vervolcontacten;
- Tussen 2012 en 2016 is het percentage toevoegingen verstrekt aan de rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede (89%) toegenomen. Het aantal toevoegingen verstrekt aan rechtzoekenden in de hoogste trede is in deze periode afgenomen (van 6% naar 4%). Een van de verklaringen voor deze ontwikkelingen is het verhogen van de al hogere eigen bijdrage voor deze laatste groep om gebruik te maken van rechtsbijstand.
- Rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede maken relatief eenvoudig aanspraak op bijzondere bijstand om de eigen bijdrage vergoed te krijgen. De prikkel om een gewogen afweging te maken al dan niet te starten met een gerechtelijke procedure worden hierdoor beperkt. Mogelijk heeft dit een negatief effect op de doelmatigheid van het stelsel;
- De maatregel 'diagnose en triage' werd ingezet met als doel de doelmatigheid van het stelsel te verhogen. Echter, in de praktijk moeten rechtzoekenden die reeds contact hebben gehad met een rechtsbijstandsverlener en toch aanspraak willen maken op de korting, eerst bij het Juridisch Loket langs om het diagnoseformulier te verkrijgen. Deze extra handeling drukt op de doelmatigheid van het stelsel. Gedurende de coronapandemie werd deze eis echter tijdelijk opgeschort;
- Doordat in 2020 de hoogte van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners meer in lijn is gebracht met de daadwerkelijke tijdbesteding, draagt dit bij aan de doelmatigheid van het rechtsbijstandssysteem. In de periode voorafgaand aan 2020 was de vergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners buitengewoon laag. Dit heeft juist een averechts

effect op de doelmatigheid gehad, omdat het (toekomstig) aanbod van sociaal advocaten daarmee onder druk komt te staan;

- Het is voor de Raad voor Rechtsbijstand niet altijd goed mogelijk om te oordelen of de aanvullende aanvragen voor extra uren doelmatig zijn. Op advies van de Commissie Van der Meer is de Raad voor Rechtsbijstand per oktober 2018 de pilot 'EXU in High-Trust' gestart om na te gaan of advisering door externen de EXU-beslissingen van de Raad naar een hoger niveau kan tillen.

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- Gericht onderzoek naar de effectiviteit van de inschrijvingsvoorwaarden op de kwaliteit van de dienstverlening kan helpen om de doeltreffendheid van de dienstverlening te verbeteren. Op het moment ontbreekt gedegen onderzoek naar de impact van de voorwaarden waardoor slechts aan de hand van proxy indicatoren een uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit van de voorwaarden;
- Er is behoefte voor aanvullende aandacht voor het spanningsveld tussen specialisatie van rechtsbijstandverleners in bepaalde gebieden en het aanbod van rechtsbijstandverleners. Meer specialistische kennis bij rechtsbijstandsverleners komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede. Echter, teveel concentratie van de specialismen vormt een risico voor de toegankelijkheid van de dienstverlener;
- Binnen het terrein van rechtsbijstand wordt actief ingezet op digitalisering. Dit kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Echter, er dient ook voldoende aandacht te worden besteed aan bevolkingsgroepen die minder digitaalvaardig zijn en behoefte hebben aan analoge dienstverlening;
- De vergrijzing vormt een risico voor de toegankelijkheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Om de doeltreffendheid van het stelsel niet te drukken, loont het om in de komende periode in te zetten op het behoud van voldoende aanbod van dienstverleners;
- De maatregel 'diagnose en triage' wordt als beperking op de doelmatigheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand geïdentificeerd. Gedurende de coronapandemie werd deze maatregel tijdelijk opgeschort. Het zou lonen om deze maatregel te heroverwegen en te bezien of / hoe aanpassingen kunnen worden gemaakt om de doelmatigheid te verbeteren;
- De doelmatigheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand kan mogelijk verbeterd worden door aandacht te besteden aan het spanningsveld tussen de relatief eenvoudige aan te vragen bijzondere bijstand en de drempel die men poogt op te werpen met de eigen bijdrage. Het risico van eenvoudig aan te vragen aanvullende financiële ondersteuning is dat deze rechtzoekenden onvoldoende geprikkeld worden om een afweging te maken al dan niet juridische hulp in te schakelen. Wanneer rechtzoekenden gestimuleerd worden deze afweging beter te maken, kan dat positief bijdragen aan de doelmatigheid van het stelsel;
- Het komt in de praktijk voor dat de dienstverlener die gesubsidieerde rechtsbijstand verleent de eigen bijdrage van de rechtzoekende kwijschelt (en hier zelf voor opdraait). Hiermee verlagen deze dienstverleners de drempel voor rechtzoekenden om een rechtsgang te maken en daarmee drukken zij de doelmatigheid van het stelsel. In de huidige stelselvernieuwing wordt aandacht besteed aan dit knelpunt;
- Ten slotte vormt het systeem voor aanvragen van extra uren voor bewerkelijke zaken een beperking voor de doelmatigheid van het stelsel. Om hier oplossingen voor te identificeren is de pilot 'EXU in High-Trust' gestart. De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend maar kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de doelmatigheid van het stelsel.

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

- Een van de mogelijkheden om kosten te besparen is het uitsluiten van bepaalde zaken voor rechtsbijstand. Het gevolg van het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden voor rechtsbijstand heeft echter een aanzienlijke impact op de toegang tot het recht. Deze ontwikkeling druist in tegen de huidige ambitie om het recht juist meer toegankelijk te maken voor burgers;
- Een andere mogelijkheid tot kostenbesparing betreft het verhogen van de eigen bijdrage voor rechtzoekenden. Hiermee worden de kosten door de staat (deels) richting de burger doorgeschoven. Het gevolg is echter dat de toegang tot het recht nadelig wordt beïnvloed;
- Verder zouden de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand naar beneden bijgesteld kunnen worden. Echter, nu de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners recentelijk zijn verhoogd, lijkt het niet wenselijk om deze ontwikkeling terug te draaien ten behoeve van kostenbesparing. Ook zou een bijstelling van de vergoedingen mogelijk leiden tot minder beschikbare dienstverleners en dit tast de toegankelijkheid van het recht aan;
- Door in te zetten op alternatieve vormen van geschilbeslechting kunnen mogelijk meer duurzame oplossingen gerealiseerd worden, waardoor vervolgpcedures (en de daarmee samenhangende kosten) meer voorkomen kunnen worden.

Slotbeschouwing

De periode 2016 tot en met 2020 kan worden gezien als een intermezzo. Op basis van de voorliggende beleidsdoorlichting kunnen een aantal adviezen voor de toekomst geformuleerd worden:

- Het zou lonen om in te zetten op robuuste financiering voor de rechtspleging en (het vaste deel van het budget van de) rechtsbijstand. Wanneer budgetten voor meerdere jaren vastgelegd kunnen worden, biedt dit meer ruimte voor duurzame ontwikkeling, omdat betrokken partijen dan beter vooruit zouden kunnen plannen;
- Het is van belang dat de gestarte initiatieven de ruimte krijgen om ontplooid te worden. Dit geldt zowel voor de pilots die lopen binnen de stelselhernieuwing rechtsbijstand als voor de verschillende initiatieven binnen de rechtspleging. Het uitrollen en toetsten van dergelijke initiatieven kost tijd. Een tweede uitdaging is om te bezien of en hoe pilots en initiatieven breder uitgerold kunnen worden indien blijkt dat zij kunnen bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger rechtssysteem;
- Het is van belang om met het stelsel rechtspleging en rechtsbijstand in rustiger vaarwater te belanden, zodat adequaat kan worden gereageerd op behoeften vanuit de maatschappij. Hierbij valt te denken aan de 'toeslagenaffaire' en de coronapandemie. Meer rust helpt de nieuwe initiatieven te 'zetten' en kan balans terugbrengen in het stelsel.

Afkortingen

HSGR	Herijking Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand
KEI	(programma) Kwaliteit en Innovatie
MER	(programma) Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak
MfN	Mediators Federatie Nederland
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
RO	(wet op de de) Rechterlijke Organisatie
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RWT	Rechtspersonen met een Wettelijke Taak
Wet BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrb	Wet op de Rechtsbijstand
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
ZZP	Zelfstandige Zonder Personeel

Begrippenlijst

Deel A: Rechtspleging

KEI (programma Kwaliteit en Innovatie)

KEI bestond uit twee verschillende programma's: een programma KEI als onderdeel van de Rechtspraak, gericht op digitalisering en een programma KEI als onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, gericht op het vereenvoudigen van wetgeving met als doel digitalisering mogelijk te maken en te bevorderen.

Het programma KEI van de Rechtspraak is een digitaliseringsprogramma dat is ontwikkeld vanaf 2012 om online procederen mogelijk te maken, wat zou bijdragen aan snellere en toegankelijke rechtspraak.¹ Dit zou mogelijk gemaakt worden door een digitaal portaal te ontwikkelen waarin procespartijen processtukken kunnen uitwisselen, de voortgang van de procedure kunnen volgen en met elkaar en de rechter kunnen communiceren.

MER (programma Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak)

Een programma vanuit de Rechtspraak dat zich richt op het daadwerkelijk oplossen van problemen van burgers in plaats van het alleen beslechten van geschillen. In het kader van dit programma wordt onder andere samengewerkt met het sociale domein om problemen op te lossen voordat ze voor de rechter komen.

Output financiering

De Raad voor de rechtspraak wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor een gedeelte bekostigd op basis van output financiering. Dit wordt ook wel financiering op basis van $P \times Q$ genoemd, wat inhoudt dat deze financiering afhangt van het aantal zaken dat wordt afgedaan in een jaar (Q) wat vermenigvuldigd wordt met een van tevoren afgesproken prijs per afgedane zaak (P).

Lumpsum financiering

De Raad voor de rechtspraak wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor een gedeelte bekostigd op basis van lumpsumfinanciering. Dit houdt in dat ieder jaar de Raad voor de rechtspraak een van tevoren afgesproken bedrag krijgt voor vaste kosten dat niet afhangt van het aantal afgedane zaken.

Deel B: Rechtsbijstand

Nuldelijns-, eerstelijns- en tweedelijns rechtshulp

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden onderverdeeld in drie lijnen: nuldelijns-, eerstelijns- en tweedelijnsrechtshulp.²

Nuldelijnsvoorziening

Het aanbieden van online hulpmiddelen die burgers in staat stellen het probleem te diagnosticeren en bijpassende oplossingen aanreiken. De gedachte is dat digitale middelen het voor een deel van

¹ 29279 nr. 164.

² Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

de rechtzoekenden gemakkelijker maken om problemen zelf op te lossen. Een voorbeeld hiervan is de website [Rechtwijzer](#).

Eerstelijnsvoorziening

Eerstelijns rechtshulp via het [Juridisch Loket](#). Het Juridisch Loket heeft als taak juridische vragen van minder draagkrachtige burgers direct op te lossen. Dit doen medewerkers van het Loket (1) door het verhelderen van de vraag, het geven van advies en informatie gericht op welke wijze de rechtzoekende het probleem zelf kan oplossen; (2) door te verwijzen naar een juridische hulpverlener, zoals een advocaat, mediator of notaris; of (3) door te verwijzen naar een niet-juridische instantie indien het een andersoortig probleem blijkt te zijn.

Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging

Indien het probleem van de rechtzoekende niet in de eerste lijn kan worden opgelost en de zaak van voldoende belang is, kan toevoeging van een advocaat of mediator plaatsvinden. Er zijn verschillende soorten toevoegingen: lichte adviestoevoegingen; toevoegingen voor mediation; en reguliere toevoegingen. Lichte adviestoevoegingen worden afgegeven als burgers alleen een eenvoudig juridisch advies nodig hebben van een advocaat. Mediation houdt in dat twee partijen zelf een conflict oplossen door onderhandelingen, onder leiding van een onafhankelijke bemiddelaar. Bij reguliere toevoegingen gaat het om rechtsbijstand door een advocaat.

Mediation in het strafrecht

Een specifiek type tweedelijns rechtsbijstand betreft mediation in het strafrecht. Hierbij staat herstel van zowel emotionele als materiële gevolgen van een strafbaar feit centraal. Bij mediation in strafzaken verwijst de officier van justitie of de rechter de verdachte of het slachtoffer naar mediation. Deze zaak wordt aangemeld bij het mediationbureau van de rechtbank. Onder leiding van een mediator in strafzaken worden eerst individuele gesprekken met partijen gehouden. Vervolgens wordt als partijen dat willen een gezamenlijk gesprek gevoerd. De mediation biedt de mogelijkheid afspraken te maken en deze afspraken vast te leggen in een schriftelijke overeenkomst, die door partijen wordt ondertekend. Deze zogenaamde vaststellingsovereenkomst wordt toegevoegd aan het strafdossier. De officier van justitie en/of de rechter houden vervolgens ingevolge artikel 51h Sv rekening met de vaststelling.³ Sinds 2013 werd geëxperimenteerd met mediation in strafzaken. Sinds 2017 is deze vorm van mediation beschikbaar in het gehele land.

Ambtshalve rechtsbijstand

Over het algemeen wordt gesubsidieerde rechtsbijstand verleend op basis van het stelsel dat gebaseerd is op nulde-, eerste- en tweedelijns rechtshulp. Voor rechtzoekenden die van hun vrijheid zijn beroofd, gelden afwijkende regelingen. Zij krijgen gratis een advocaat op last van de rechter. Deze regelingen zijn van toepassing op (1) verdachten van strafbare feiten die in bewaring zijn gesteld, (2) patiënten die zijn opgenomen in het kader van de Wet Zorg en Dwang en Wet verplichte GGZ en (3) asielzoekers en vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

Meervoudig gebruik van stelsel rechtsbijstand

Van meervoudig gebruik van het stelsel rechtsbijstand is sprake wanneer een toevoegingsgebruiker van meer dan één toevoeging gebruik maakt (in een bepaalde afgebakende periode).

³ Rijksoverheid, 2020, Beleidskader herstelrechtvoorzieningen gedurende het strafproces.

Rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Dit behelst zowel advocaten, mediators en bijzondere curatoren die staan ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand.⁴

Eigen bijdrage (voor tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging)

Voor tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging dient (een deel van) de rechtzoekenden een eigen bijdrage te betalen aan de rechtsbijstandsverlener.⁵ De eigen bijdrage is inkomensafhankelijk en bedoeld als prikkel voor rechtzoekenden om het inschakelen van juridische ondersteuning goed af te wegen.⁶ In totaal zijn vijf inkomensniveaus onderscheiden; iedere trede hangt samen met een ander bedrag aan eigen bijdrage.

Anticumulatieregeling

Onder de anticumulatieregeling werd de eigen bijdrage gehalveerd wanneer een rechtzoekende in het voorgaande halfjaar al van toegevoegde rechtsbijstand gebruik had gemaakt. Deze regeling is in 2013 afgeschaft.

Besluit 'diagnose en triage'

Dit besluit geeft de rechtzoekende een korting op de eigen bijdrage (voor tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging) indien de burger bij een rechtsbijstandverlener terecht komt na een doorverwijzing van het Juridisch Loket. Deze regeling is in 2011 ingevoerd.⁷

Forfaitaire vergoeding (vergoeding rechtsbijstandsverleners)

De vergoeding die rechtsbijstandsverleners voor haar diensten ontvangen is op basis van een forfaitair systeem. Dit houdt in dat de vergoeding voor een zaak afhangt van de gemiddelde tijdsbesteding voor dergelijke zaken.⁸ Voor de verschillende typen rechtscategorieën is een aantal punten (het gewicht van de zaak) bepaald dat wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag. Het aantal punten dat is toegekend per rechtscategorie is vastgelegd in het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000, bijlage 1. Eén punt zou in principe moeten vertalen naar 1 uur werk. Het basisbedrag dat wordt vermenigvuldigd met het aantal punten van de rechtscategorie wordt door de Minister voor Rechtsbescherming vastgesteld.

Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

In 2018 heeft de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming een contourennota opgesteld waarin hij de bouwstenen van de stelselvernieuwing schetst.⁹ In deze contourennota wordt het raamwerk voor de stelselvernieuwing uiteengezet die in de daaropvolgende jaren nader is uitgedacht. De belangrijkste onderdelen van deze stelselvernieuwing, zoals beoogd in de contourennota, zijn: 1) laagdrempelige informatievoorziening en een integrale en lokale aanpak van problemen, 2) De introductie van rechtshulp pakketten, 3) Betere vergoeding voor de gewerkte uren en 4) Verandering in de systematiek van de eigen bijdrage.

⁴ Staatscourant, 2020, Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 9 juni 2020, nr. 2928566, houdende de bekendmaking van een tijdelijke beleidsregel tot tegemoetkoming in de afname van toevoegingen, toegekende extra uren en piketmeldingen van de gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten, mediators en bijzondere curatoren gedurende de COVID-19-crisis betreffende het uitvoeringsjaar 2020 (Tegemoetkomingsregeling gesubsidieerde toevoegingenpraktijk van advocaten, mediators en bijzondere curatoren Covid-19-crisis).

⁵ In sommige gevallen zoals ambtshalve last of asielrechtsbijstand geldt een uitzondering hierop.

⁶ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

⁷ De regeling is in verband met de coronapandemie opgeschort tot nader order. De korting wordt nu automatisch toegepast zonder dat rechtzoekenden eerst langs het Juridisch Loket hoeven.

⁸ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Art. 02 vergoeding, [url](#).

⁹ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 31 753 (nr. 155).

Rechtshulppakketten

In het huidige systeem vinden vergoedingen voor verleende tweedelijns rechtsbijstand plaats op basis van forfaitaire tarieven per interventie (voor elke interventie staat een aantal punten binnen het puntenstelsel). In het geval van rechtshulppakketten worden verschillende interventies samengenomen in een integraal rechtshulppakket waar een bepaalde vergoeding voor staat.¹⁰

¹⁰ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 31 753 (nr. 155).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doelstelling en methode voor de beleidsdoorlichting

Het nieuwe Rijksbeleid komt elk jaar met Prinsjesdag uit in de vorm van de Miljoenennota. Op de departementale begrotingen staan artikelen met een budget en een omschrijving van het doel en de bijbehorende instrumenten. Deze begrotingen worden met de Tweede Kamer besproken en vastgesteld en vormen het sturingsinstrument om het beleid in relatie met de budgettaire consequenties te beoordelen. Met het oog op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid worden alle beleidsartikelen van de rijksbegroting periodiek (tussen de vier en zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Dit is verplicht gesteld in artikel 20 van de Comptabiliteitswet.

De beleidsdoorlichting is primair bedoeld om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Daarnaast heeft een beleidsdoorlichting ten doel om concrete en relevante sturingsinformatie op te leveren voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk in de toekomst. De resultaten van deze oefening bieden handvatten om het beleid aan te passen opdat de doeltreffendheid en doelmatigheid verhoogd worden. Dit kan bijdragen aan een verbeterde realisatie van de doelstellingen van het desbetreffende beleid. Als onderdeel van een beleidsdoorlichting wordt ook verkend welke beleidskeuzes gemaakt kunnen worden indien significant meer of minder middelen beschikbaar zouden zijn.

Ecorys is gevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid om als externe partij de beleidsdoorlichting uit te voeren van Artikel 32 Rechtspleging en Rechtsbijstand. Deze beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden van februari tot en met juli 2022. Het doel was inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid dat van 2016 tot en met 2020 (inclusief) is gevoerd. Het onderzoeksteam vanuit Ecorys is begeleid door een projectteam vanuit het ministerie. Daarnaast was er een klankbordgroep bestaande uit een aantal belangrijke ketenpartners binnen de rechtspleging en rechtsbijstand (zie Bijlage I voor een volledige lijst van leden van de klankbordgroep).

Methodologie

Deze beleidsdoorlichting betreft voornamelijk een syntheseonderzoek. Dit betekent dat de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid binnen artikel 32 deels bepaald wordt door te kijken naar de ingezette instrumenten in samenhang met al uitgevoerde evaluatieonderzoeken. Deze informatie is vervolgens integraal geanalyseerd en beoordeeld. Daarnaast zijn individuele en groeps gesprekken gevoerd met verschillende ketenpartners. In totaal zijn 21 interviews gehouden waaraan 32 deelnemers hebben deelgenomen. Een volledige lijst van bevroegde partijen is opgenomen in bijlage III.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatie (RPE) onderzoek van het ministerie van Financiën. In de RPE wordt onder doeltreffendheid en doelmatigheid verstaan:

- **Doeltreffendheid** van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
- **Doelmatigheid** van het beleid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

De RPE schrijft voor wat in een beleidsdoorlichting moet komen te staan. Dit betreft een vijftiental gestandaardiseerde vragen.¹¹ Deze onderzoeksvragen zijn als volgt en vormen de leidraad voor de opbouw van de beleidsdoorlichting:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/+ circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Procedure ten aanzien van borging onafhankelijkheid

Om de objectiviteit van deze beleidsdoorlichting te waarborgen is een onafhankelijk deskundige betrokken bij de uitvoering van de voorliggende beleidsdoorlichting. De rol van de onafhankelijk deskundige is vervuld door Willem-Jan Verhoeven van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Het WODC heeft door diverse in het verleden uitgevoerde onderzoeken een grote mate van deskundigheid op het gebied van rechtspleging en rechtsbijstand opgebouwd en was ook als onafhankelijk beoordelaar betrokken bij de twee voorgaande beleidsdoorlichtingen van rechtspraak en rechtsbijstand in 2016. De beoordeling van de onafhankelijk deskundige is te vinden in bijlage IV.

1.2 Afbakening van de doorlichting

De voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op beleidsartikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit artikel heeft als algemene doelstelling het realiseren van een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel. Hiertoe tracht het ministerie de optimale voorwaarden te scheppen voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel.¹² Artikel 32 bestaat uit drie artikelonderdelen, te weten:

- Artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad;

¹¹ Deze beleidsdoorlichting is gebaseerd op de RPE vragen die aan de start van deze opdracht (voorjaar 2022) geldend waren.

¹² Rijksoverheid, n.d., Rijksbegroting: Artikel 32 – rechtspleging en rechtsbijstand, [url](#)

- Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel;
- Artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel.

Elk artikelonderdeel bestaat uit een reeks (begrotings)posten gelinkt aan doelstellingen en bepaalde instrumenten om beleid te realiseren. Deze posten geven inzicht in de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op een bepaald onderdeel van het beleid.

Figuur 1.1 Opbouw artikel 32



Bron: Ecorys.

In de volgende paragrafen wordt de afbakening van deze doorlichting toegelicht. Hiermee worden de volgende twee vragen uit de RPE beantwoord:

RPE vraag 1: Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

RPE vraag 2: Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Afbakening in focus

Deze beleidsdoorlichting kijkt naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van artikel 32 in de periode 2016 tot en met 2020. In het verleden zijn de verschillende artikelonderdelen apart doorgelicht, waarbij 32.1 en 32.3 gezamenlijk zijn bekeken in een eerste onderzoek en onderdeel 32.2 in een tweede onderzoek. In de huidige doorlichting wordt naar alle drie de artikelonderdelen gekeken. Daarbij is wel gekozen, in samenspraak met de klankbordgroep, om de scope voor deze beleidsdoorlichting te beperken tot de volgende beleidsinstrumenten:

Artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad

- Apparaatsuitgaven Hoge Raad.

Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel

- Raad voor Rechtsbijstand;
- Stichting het Juridisch Loket;
- Toevoegingen rechtsbijstand;
- Mediation in strafrecht.

Artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel

- Raad voor de rechtspraak;
- Ontvangsten griffierechten.

Deze keuze is gebaseerd op een reeks afwegingen.

Allereerst betreft de voorliggende beleidsdoorlichting een onderzoek naar de *terreinen van rechtspleging en rechtsbijstand*. Daarom is er gekozen voor instrumenten die een directe link hebben met deze beleidsterreinen. Ten tweede is er rekening gehouden met de omvang van de beleidsterreinen en daarom richt deze beleidsdoorlichting zich op de *grootste begrotingsposten*. Ten derde sluit de voorliggende beleidsdoorlichting aan bij de scope van de *twee voorgaande onderzoeken* en zijn de onderdelen die in deze voorgaande doorlichtingen buiten beschouwing zijn gelaten ook niet meegenomen voor dit onderzoek. Tot slot is er rekening gehouden met *individuele doorlichtingstrajecten* voor bepaalde onderdelen van artikel 32. Als gevolg zijn voor artikel 32.2 de volgende onderdelen uit de begroting niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting: Bureau Financieel Toezicht, Stichting Geschillencommissies Consumentenzaken, overige subsidies, Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen en overige opdrachten. Voor artikel 32.3 zijn dit Autoriteit Persoonsgegevens, College voor de Rechten van de Mens, Nationaal Register Gerechtelijk Deskundigen, overige bijdragen Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en Rechtspersonen met Wettelijke Taken (RWT's), Subsidie rechtspleging, subsidie wetgeving, opdrachten en onderzoeken rechtspleging, overige opdrachten en overige ontvangsten.

Insteek van de beleidsdoorlichting

Buiten de in- of exclusie van bepaalde onderdelen in deze doorlichting is het van belang om de bijzondere relatie tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en de partijen die verantwoordelijk zijn voor de ten uitvoerlegging van dit beleid te noemen.

Uit de Trias Politica volgt dat de rechterlijke macht in Nederland onafhankelijk opereert van de uitvoerende en de wetgevende macht. Met betrekking tot rechtspleging betekent dit dat het ministerie alleen de optimale randvoorwaarden faciliteert, in de vorm van financiering en kwalitatief goede wetgeving, en dat de rechterlijke macht (de Rechtspraak en de Hoge Raad) onafhankelijk is in hoe zij haar taak in de praktijk uitvoert. Met betrekking tot rechtsbijstand vallen de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand, niet onder de rechterlijke macht. Het ministerie kan daarom wel invloed uitoefenen hoe deze organisaties hun taken uitvoeren.

Dit leidt ertoe dat de voorliggende doorlichting met name voor het onderdeel rechtspleging een andere insteek kent dan een reguliere beleidsdoorlichting. Hierdoor is de analyse gericht op de gestelde randvoorwaarden door het ministerie en niet op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Bij andere beleidsdoorlichtingen kan doorgaans scherper gekeken worden naar de rol van het ministerie omdat zij dan meer sturing kan geven aan het beleid.

Afbakening in de tijd

Deze beleidsdoorlichting sluit aan op de twee voorgaande beleidsdoorlichtingen uitgevoerd in 2016.¹³ Die doorlichtingen richtten zich ieder op de periode 2007 tot en met 2015.¹⁴ De voorliggende beleidsdoorlichting bouwt hierop voort en concentreert zich op de periode 2016 tot en met 2020.

Echter, er hebben zich in de periode tussen 2020 en 2022 verschillende ontwikkelingen voorgedaan op het terrein van rechtspleging en rechtsbijstand die effect hebben op het beleid. Hierbij valt te denken aan de 'toeslagenaffaire' en de coronapandemie. Waar relevant worden deze ontwikkelingen benoemd. De redenen zijn, enerzijds, dat deze ontwikkelingen het startpunt vormen

¹³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2016, Beleidsdoorlichting rechtspraak; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2016, Beleidsdoorlichting: Adequate Toegang tot het Rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹⁴ De beleidsdoorlichting rechtsbijstand richtte zich specifiek op de periode oktober 2008 tot en met 2015.

voor de volgende beleidsdoorlichting en, anderzijds, omdat bevraagden ketenpartners actief bezig zijn met deze ontwikkelingen en dit mogelijk een weerslag heeft op de voorliggende beleidsdoorlichting.

De ‘toeslagenaffaire’

Met de ‘toeslagenaffaire’ wordt gerefereerd naar de strenge ‘alles-of-niets’-uitleg van de Raad van State die bestuursrechters toepasten. Als gevolg hiervan werden veel ouders verplicht grote bedragen van ontvangen kindertoeslag terug te storten als zij niet konden aantonen dat voor alle kosten van de kinderopvang was betaald. In sommige gevallen ontvingen deze ouders de toeslagen wél rechtmatig en kwamen zij in financiële problemen omdat ze deze bedragen terug dienden te betalen. Als gevolg van deze financiële problemen ontstond in sommige gezinnen problematiek van dusdanige aard dat kinderen uit huis werden geplaatst.

Uit het onderzoek ‘Recht vinden bij de Rechtbank – Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken’¹⁵ blijkt dat rechters niet van de lijn van de Raad van State wilden afwijken omdat ze enerzijds geen valse hoop wilden geven aan de toelagouders (de vrees was dat de Raad van State uiteindelijk toch de ‘alles-of-niets’-uitleg zou handhaven). Anderzijds hechtten de rechters belang aan dat de regels door heel Nederland hetzelfde werden uitgelegd (het principe van rechtseenheid) waardoor burgers weten wat ze kunnen verwachten (het principe van rechtszekerheid).¹⁶ De aanbeveling uit genoemd rapport is dat bestuursrechters in zaken waarin veel belangen voor de burger op het spel staan, meer aandacht moeten besteden aan maatwerk. In die gevallen zouden ze meer gewicht moeten toekennen aan de rechtsbescherming van het individu dan aan het bewaken van de rechtseenheid en rechtszekerheid.¹⁷

Nadat dit dossier aan het licht kwam, is in juli 2020 een Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van start gegaan¹⁸ die in december van dat jaar is afgerond.¹⁹ De afwikkeling van dit dossier valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

De coronapandemie

In maart 2020 brak de coronapandemie uit waardoor de maatschappij voor een periode ontwricht werd. Voor de rechtspraak hield dit onder andere in dat veel fysieke zittingen geen doorgang konden vinden en soms digitaal plaatsvonden.²⁰ Dit laatste werd mede mogelijk gemaakt door het aannemen van de Tijdelijke wet JenV COVID-19 waardoor de Raad voor de rechtspraak in veel meer gevallen elektronische communicatiemiddelen kon inzetten zodat advocaten en procespartijen niet fysiek aanwezig hoeven te zijn in de rechtszaal.²¹ Bij de Hoge Raad konden het merendeel van de zittingen doorgaan.

Voor de rechtsbijstand betekende dit onder andere dat de fysieke loketten van het Juridisch Loket tijdelijk gesloten werden.

Strategische Evaluatie Agenda

Initieel zou als onderdeel van deze beleidsdoorlichting een eerste aanzet worden gegeven voor het ontwerp voor de strategische evaluatie agenda (SEA) op het terrein van rechtspleging en rechtsbijstand. Omdat de ontwikkelingen rondom de SEA ten tijde van de uitvoering van deze

¹⁵ Raad voor de rechtspraak, 2021, Recht vinden bij de Rechtbank.

¹⁶ Raad voor de rechtspraak, 2021, Rapport werkgroep toeslagenaffaire rechtbanken: Recht vinden bij de Rechtbank – Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken.

¹⁷ Raad voor de rechtspraak, 2021, Rapport werkgroep toeslagenaffaire rechtbanken: Recht vinden bij de Rechtbank – Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken.

¹⁸ Tweede Kamer, n.d., Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: over de commissie, [url](#).

¹⁹ Tweede Kamer, n.d. Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, [url](#).

²⁰ ZonMw, 2020, Project: De impact van de Coronacrisis op de rechtspraak en de positie van kwetsbare rechtzoekenden. [url](#).

²¹ Raad voor de rechtspraak, 2022, Coronaspoedwet in werking getreden, [url](#).

doorlichting nog in volle gang waren, is in samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid besloten af te zien van het opstellen van deze voorzet.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 1: Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

- In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 32 van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid behandeld. Specifiek wordt 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).

RPE vraag 2: Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

- Er worden geen andere artikelen doorgelicht.

1.3 Leeswijzer

Zoals hiervoor aangegeven bouwt de voorliggende beleidsdoorlichting voort op de twee doorlichtingen die in 2016 uitgevoerd zijn. De rapportage is dusdanig opgebouwd dat eenvoudig een vergelijking tussen de huidige en de voorgaande beleidsdoorlichtingen gemaakt kan worden. In de blauwe vakken wordt steeds een beknopte samenvatting van de eerdere beantwoording van de respectievelijke RPE-vraag gegeven.

Een toelichting op de beleidstheorie achter begrotingsartikel 32 wordt gegeven in [hoofdstuk 2](#). Met de verwoording van de beleidstheorie wordt nader ingegaan op de motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven en worden de vragen 3 t/m 7 uit de RPE derhalve beantwoord.

Vervolgens komt in deel A ([hoofdstuk 3](#)) de beleidsdoorlichting rechtspleging (artikelonderdelen 32.1 en 32.3) aan bod. In deel B ([hoofdstuk 4](#)) staat de beleidsdoorlichting rechtsbijstand centraal (artikelonderdeel 32.2). Voor elk van deze artikelen wordt een overzicht gegeven van het ingezette instrumentarium, de daarbij behorende inzet van middelen en de evaluaties die zijn uitgevoerd naar de genoemde instrumenten (vraag 8, 9 en 10 uit de RPE). Vervolgens wordt gekeken naar de effecten van het gevoerde beleid en wordt een analyse en beoordeling gegeven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende onderdeel uit beleid (vraag 11 t/m 13 uit de RPE). Ook wordt in ieder deel een beschrijving gegeven van de beleidsopties indien er significant minder middelen beschikbaar zijn. Met deze beschrijving wordt een antwoord geformuleerd op vraag 15 uit de RPE.

[Hoofdstuk 5](#) bevat een slotbeschouwing waarbij de uitgevoerde beleidsdoorlichting in een breder perspectief wordt geplaatst en op basis van de uitgevoerde analyse aanbevelingen worden gedaan om het beleid verder te verbeteren (vraag 14 uit de RPE).

In de [bijlagen](#) wordt de samenstelling van de klankbordgroep, de literatuurlijst, een overzicht van gesprekspartners en de onderzoek verantwoording gepresenteerd.

2 Beleidstheorie Artikel 32

In een beleidstheorie wordt uiteengezet welke achterliggende veronderstellingen ten grondslag liggen/ hebben gelegen aan het beleid. Daarmee wordt duidelijk wat de relatie is tussen de problematiek, de beleidsinstrumenten en het beleidsdoel, op welke manier de instrumenten bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel en de onderlinge samenhang tussen beleidsinstrumenten. Deze beleidstheorie vormt de basis voor de uit te voeren doorlichting.

2.1 Doelstellingen van de beleidstheorie achter begrotingsartikel 32

De *doelstelling* van artikel 32 is: 'het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel'.²² Dit richt zich op:

- Behoud en verbetering van de *kwaliteit* van het rechtsbestel. Hiermee wordt bedoeld op het verhogen van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming. De ontwikkeling van de kwaliteit van het rechtsbestel stond centraal tijdens de periode 2011 – 2016. In de huidige periode staat het behoud van kwaliteit centraal. Hierbij wordt onder andere ingezet op het bieden van maatwerk voor rechtzoekenden, alsook op het verbeteren van begrijpelijkheid van uitspraken;²³
- Behoud en verbetering van de *toegang* tot het rechtsbestel. Hiermee wordt bedoeld op de fysieke toegankelijkheid en bereikbaarheid van de rechtspraak. Deze doelstelling slaat bovendien op de toegang tot het rechtsbestel in brede zin (ook nulde-, eerste- en tweedelijns ondersteuning) en niet louter op rechtspraak. Anderzijds doelt het Rijk hiermee ook op maatschappelijk effectieve rechtspraak. Dit houdt in dat rechtspraak laagdrempelig (en oplossingsgericht voor kwaliteit) dient te zijn; niet voor alle problemen dient een rechter ingeschakeld te worden;²⁴
- Behoud en verhoging *productiviteit* van het rechtsbestel. Hiermee wordt bedoeld op het bewerkstelligen van transparantere en eenvoudigere rechtspleging.²⁵ Tevens wordt ook ingezet op het versnellen van de gerechtelijke procedures, onder anderen door de doorlooptijden te verkorten, maar ook het aantal verwerkte zaken per FTE, werkvoorraden, doorlooptijden en ketensamenwerking.

Ieder van de artikelonderdelen draagt in meer of mindere mate bij aan het behalen van deze drie specifieke doelen. De beoogde wijze waarop de doelen worden gerealiseerd is samen te vatten in een beleidstheorie. In de volgende paragrafen wordt de beleidstheorie per artikelonderdeel nader toegelicht.

Artikelonderdeel 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad

De inbreng (*input*) vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid bestaat uit (1) financiering van middelen en personeel en (2) uit wetgeving voor artikelonderdeel 32.1. Bij financiering valt te denken aan onder andere huisvesting²⁶ en IT-infrastructuur voor de Hoge Raad. Onder wetgeving

²² Minister voor Rechtsbescherming, 2021, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Aankondiging Beleidsdoorlichting Artikel 32, 3525026.

²³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2017, 34 550 VI.

²⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019, 35 000 VI.

²⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018, 34 775 VI, nr. 2.

²⁶ De huisvesting van de Hoge Raad wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierd via artikel 91.

valt bijvoorbeeld de Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. Met deze elementen scheidt het ministerie randvoorwaarden waarbinnen de Hoge Raad zijn wettelijke taak kan uitvoeren (*activiteiten*) om zo bij te dragen aan het behalen van de overkoepelende doelstellingen van artikel 32.

Deze activiteiten leiden idealiter tot bepaalde resultaten (*output*). Zo streeft de Hoge Raad naar uniforme toepassing van het recht in Nederland (rechtseenheid), de beantwoording van rechtsvragen in de breedste zin van het woord (rechtsontwikkeling) en individuele en maatschappelijke rechtsbescherming (rechtsbescherming).²⁷ De taken staan in het licht van de kwaliteit van het rechtsbestel.

De mate waarin deze output behaald wordt, kan slechts indirect in kaart gebracht worden aan de hand van verschillende beperkte meetbare signalen (*indicatoren*). Relevante signalen om deze resultaten te meten zijn onder anderen de totale in- en uitstroom van zaken wat inzicht kan geven in de productiviteit, of het aantal prejudiciële vragen dat gesteld wordt aan de Hoge Raad en het aantal arresten in cassatiezaken, beide betrekking hebbende op kwaliteit.

De resultaten dragen uiteindelijk bij aan de beoogde *impact* van het begrotingsartikel in den brede, namelijk het doel vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de juiste randvoorwaarden te scheppen voor het in stand houden en het verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel.

Artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel

Ook ten aanzien van artikelonderdeel 32.2 verzorgt het Ministerie van Justitie en Veiligheid financiering van middelen en personeel en wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan de subsidie die het ministerie verstrekt aan het Juridisch Loket of aan de Raad voor Rechtsbijstand. Deze elementen gelden als *input* op basis waarvan partijen verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van toegang tot het rechtsbestel *activiteiten* ontplooiën. In deze beleidsdoorlichting wordt gefocust op de activiteiten van de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket. Hierbij valt te denken aan het aanbieden van rechtshulp in de nulde- en eerste lijn en het aanbieden van rechtsbijstand in de tweede lijn.

Deze activiteiten vertalen zich idealiter in beoogde *output*. Binnen artikelonderdeel 32.2 worden zowel verbetering van de toegang, kwaliteit en productiviteit van het rechtsbestel nagestreefd. Dit gebeurt onder andere door de inzet van de Raad voor Rechtsbijstand ten aanzien van toegankelijke en efficiënte dienstverlening (in geschiloplossing en, indien nodig, in de rechtsgang), dienstverlening in samenhang met ketenpartners en professionals (het bewerkstelligen van soepele dienstverlening), kwaliteitsborging van de dienstverlening aan burgers, doorontwikkeling en innovatie van het stelsel en vermindering van geschillen tussen burgers en overheid (door een bijdrage te leveren aan signalering van overmatige jurisdisering en mee te denken over ondersteuning voor geschiloplossing).²⁸

Deze output vormt een direct resultaat van de uitgevoerde activiteiten. De mate waarin deze resultaten behaald worden, kan in kaart gebracht worden aan de hand van verschillende *indicatoren*. Voorbeelden hiervan zijn onder anderen de mate waarin rechtzoekenden beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand en het Juridisch Loket, redenen waarom rechtzoekenden hiervan afzien, het aanbod van rechtsbijstandsverleners en de gestelde inschrijvingsvoorwaarden. Deze ontwikkelingen dienen gezien te worden in de bredere maatschappelijke context.

²⁷ Hoge Raad, 2021, Jaarverslag 2020.

²⁸ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Missie en visie, [url](#).

De beoogde output voor de drie verschillende artikelonderdelen vertaalt zich, vervolgens, naar de beoogde *impact* (of doelstelling) van het begrotingsartikel, namelijk: 'het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel'.

Artikelonderdeel 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt voor financiering en wetgeving ten behoeve van artikelonderdeel 32.3. De Rechtspraak is onafhankelijk en daarom vrij in het bepalen hoe de financiering wordt besteed. Tevens scheidt het ministerie ook randvoorwaarden in de vorm van wetgeving op het gebied van bijvoorbeeld de Wet op de rechterlijke organisatie (RO), de (herziening) gerechtelijke kaart²⁹ en wetgeving om digitalisering van rechtspraak³⁰ mogelijk te maken. Deze elementen gelden als *input* op basis waarvan de Rechtspraak *activiteiten* ontplooit.

Deze activiteiten vertalen zich idealiter in beoogde *output*. Als onderdeel van artikelonderdeel 32.3 richt de Rechtspraak zich op het realiseren van snelle, toegankelijke en deskundige rechtspraak.³¹ Rechtspraak dient efficiënt te zijn, rechtzoekenden en professionals dienen tevreden te zijn over de begrijpelijkheid van procedures en de (digitale) toegankelijkheid van rechtspraak en de Rechtspraak stelt zich in op de steeds complexer wordende zaken in een steeds complexere samenleving. Deze output vormt een direct resultaat van de uitgevoerde activiteiten. De mate waarin deze resultaten behaald worden, kan in kaart gebracht worden aan de hand van verschillende *indicatoren*. Voorbeelden hiervan zijn onder anderen het percentage rechtszaken dat binnen de standaard doorlooptijd wordt behandeld en het aantal rechtszaken.

De beoogde output voor de drie verschillende artikelonderdelen vertaalt zich, vervolgens, naar de beoogde *impact* (of doelstelling) van het begrotingsartikel, namelijk: 'het scheppen van optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel'.

Invloed van externe factoren

De beleidstheorie staat niet op zichzelf en maakt onderdeel uit van een dynamische omgeving. Maatschappelijke ontwikkelingen of gebeurtenissen en samenwerkingsverbanden binnen het rechtsbestel dienen daarom ook in ogenschouw te worden genomen omdat zij van invloed kunnen zijn op de wijze waarop of mate waarin resultaten en impact gerealiseerd worden. Bij relevante externe factoren valt te denken aan gebeurtenissen zoals de 'toeslagenaffaire' of de publicatie van belangrijke documentatie zoals de rapportages van de commissies Wolfsen en van der Meer. Waar mogelijk wordt hier in de volgende hoofdstukken nader op ingegaan.

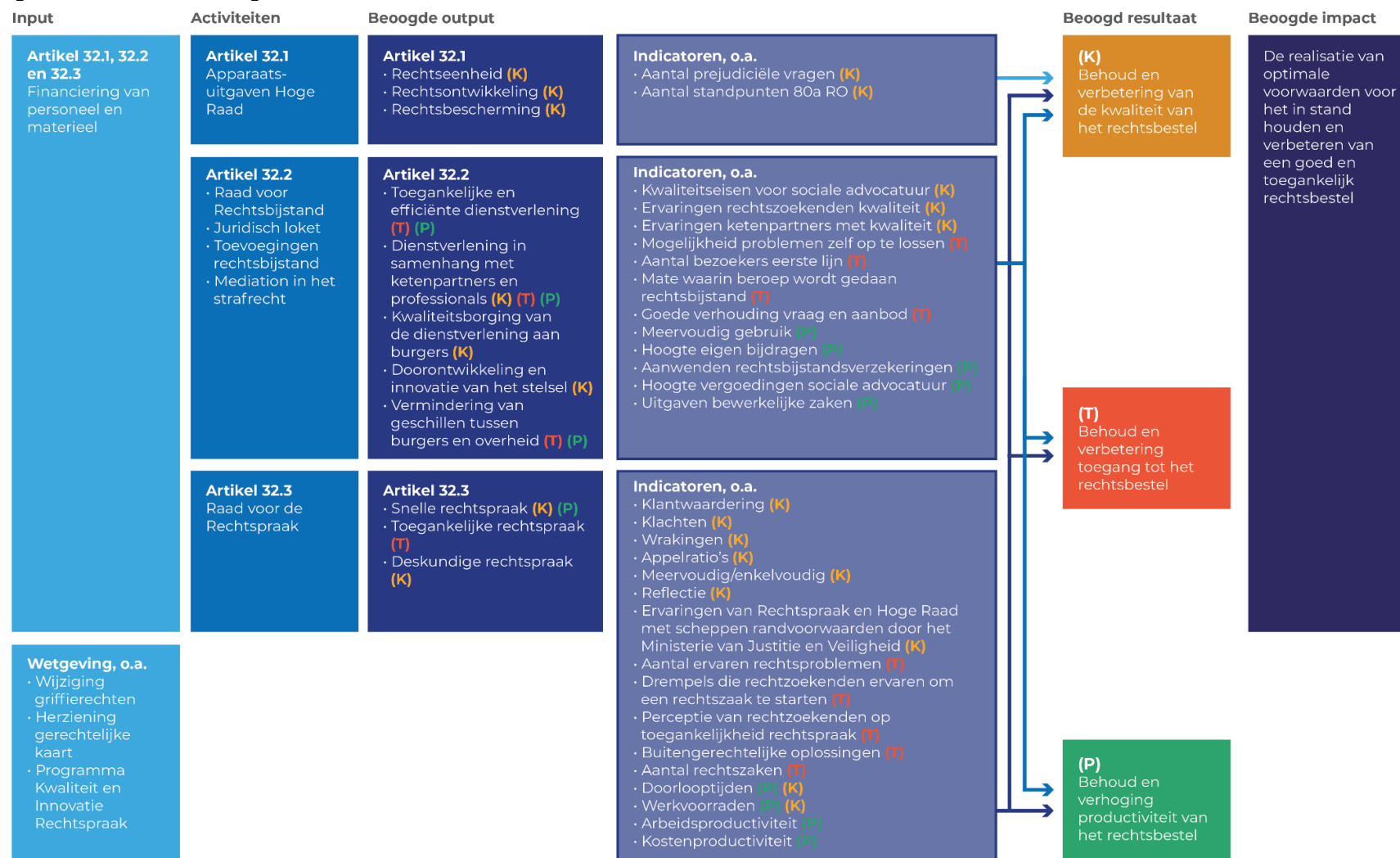
De volgende schematische weergave presenteert de wijze waarop deze input samenhangt met de activiteiten, output, resultaten en impact. Voor iedere output is aangegeven of dit onderdeel specifiek een bijdrage levert aan de kwaliteit (K), toegankelijkheid (T) en/ of productiviteit (P) van het rechtsbestel.

²⁹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012, Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten (Wet herziening gerechtelijke kaart), [url](#).

³⁰ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2016, Wet 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, [url](#).

³¹ Raad voor de rechtspraak, 2015, Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020.

Figuur 2.1 Schematische weergave beleidstheorie



Bron: Ecorys.

Deel A – Beleidsdoorlichting rechtspleging

3 Artikelonderdelen 32.1 en 32.3

3.1 Achtergrond

In deze paragraaf wordt, ten aanzien van artikelonderdeel 32.1 en 32.3, antwoord gegeven op de volgende twee Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vragen:

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Binnen artikelonderdelen 32.1 Apparaatsuitgaven Hoge Raad en 32.3 Optimale randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel wordt specifiek gekeken naar de volgende onderdelen:

- Apparaatsuitgaven Hoge Raad;
- Raad voor de rechtspraak;
- Ontvangsten griffierechten.

3.1.1 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

Zoals blijkt uit de preambule van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens hebben alle landen binnen dit verdrag een gemeenschappelijke traditie waarin de rechtsstaat hoog in het vaandel staat.³² In Nederland komt dit tot uiting in de Grondwet door individuele grondrechten en de competenties van staatsorganen te definiëren. Een functionerend rechtsbestel waarin iedereen toegang heeft tot een onafhankelijke rechter is een belangrijke randvoorwaarde in een functionerende rechtstaat.

Toegang tot een onafhankelijke rechter volgt uit de Trias Politica en betekent dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid geen directe invloed mag uitoefenen op de rechterlijke macht.³³ Het Ministerie is alleen verantwoordelijk voor het scheppen van de randvoorwaarden voor een goed en toegankelijk rechtsbestel. Dit houdt in dat de Minister zowel voldoende financiële middelen als zich moet inzetten voor adequate wetgeving aan de Rechtspraak en de Hoge Raad zodat zij hun rol in het staatsbestel op een goede manier kunnen vervullen.

3.1.2 Nederlandse stelsel rechtspleging

Uit de Trias Politica vloeit voort dat de Rechtspraak samen met de wetgever en het bestuur het staatsbestel vormt.³⁴ Onafhankelijke rechtspraak is een fundamenteel onderdeel in het Nederlandse staatsbestel. Het is van fundamenteel belang dat de rechter de rechten van burgers kan beschermen wanneer andere burgers of de overheid hier inbreuk op maken (mits burgers naar de rechter stappen wanneer hun rechten zijn geschaad of in het geval van het strafrecht het Openbaar Ministerie (OM) besluit om een verdachte te vervolgen).³⁵

³² Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, 1950, Preambule: *“Being resolved, as the Governments of European countries which are likeminded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the Rights stated in the Universal Declaration”*.

³³ Rijksfinanciën, n.d. Artikel 32, [url](#).

³⁴ Van der Pot, 2006. Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 15^e druk.

³⁵ Minister voor Rechtsbescherming, 2019, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 537).

De onafhankelijkheid van de Rechtspraak ten opzichte van de andere machten in het staatsbestel wordt dusdanig vormgegeven dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid alleen de optimale randvoorwaarden kan scheppen voor het in stand houden van een goed en toegankelijk rechtsbestel. Het voorstellen en / of bijdragen aan het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige wetgeving en voldoende financiering zijn de belangrijkste componenten van deze randvoorwaarden.³⁶ De Rechtspraak is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop, binnen de gefaciliteerde financiering, de rechtsprekende taak wordt uitgevoerd en beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Hoewel de Rechtspraak verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, blijft de Minister van Rechtsbescherming wel stelselverantwoordelijke voor een goed en toegankelijk rechtsbestel.³⁷ In deze context vindt er in de praktijk overleg plaats tussen de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie en Veiligheid over hoe het beleid vormgegeven wordt. Daarnaast kan de Minister voor Rechtsbescherming met het oog op een goede bedrijfsvoering van rechterlijke organisatie algemene aanwijzingen geven aan de Raad voor de rechtspraak over hoe zij haar taken uitoefent.³⁸

De Wet op de rechterlijke organisatie (RO) definieert dat de rechterlijke macht bestaat uit drie soorten gerechten: de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Daarnaast maken twee bijzondere colleges deel uit van de Rechtspraak: de Centrale Raad van Beroep³⁹ en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.⁴⁰ In het rechterlijke bestel speelt de Raad voor de rechtspraak een belangrijke coördinerende rol tussen de verschillende rechtbanken, gerechtshoven en bijzondere colleges, bijvoorbeeld door het budget dat de Raad voor de rechtspraak van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ontvangt te verdelen over de verschillende gerechten en colleges. Daarnaast heeft de Raad voor de rechtspraak onder anderen een belangrijke ondersteunende rol met betrekking tot het vaststellen van de begroting van de afzonderlijke gerechten en een toezichthoudende rol met betrekking tot hun bedrijfsvoering.⁴¹ De Hoge Raad valt als cassatierechter niet onder de Raad voor de rechtspraak.⁴²

³⁶ Rijksoverheid, n.d., Rijksbegroting: Artikel 32. Rechtsbijstand en rechtspleging, [url](#).

³⁷ Rijksoverheid, n.d., Rijksbegroting: Artikel 32. Rechtsbijstand en rechtspleging, [url](#)

³⁸ Artikel 93 RO.

³⁹ Zie de [Beroepswet](#)

⁴⁰ Zie de [Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie](#)

⁴¹ Artikel 91 RO definieert de taken van de Raad voor de rechtspraak. De website van de Raad voor de rechtspraak beschrijft de verschillende taken van de Raad (Raad voor de rechtspraak, n.d. Wat doet de Raad voor de rechtspraak, [url](#)).

⁴² Uit artikel 3 RO volgt dat de Hoge Raad niet onder de Raad voor de rechtspraak valt.

Nederlandse rechtssysteem

In Nederland wordt een onderscheid gemaakt tussen civiele-, straf- en bestuursrechtspraak. De civiele rechtspraak is zo georganiseerd dat een partij een zaak tegen een wederpartij aanhangig maakt bij één van de rechtbanken. Indien een partij het niet eens is met de uitspraak van de rechter, dan kan deze in hoger beroep bij een gerechtshof. Als één van de partijen het niet eens is met deze uitspraak, dan kan de partij in cassatie bij de Hoge Raad. Waar bij de rechtbank en het gerechtshof zowel feitelijke- als rechtsvragen worden behandeld, wordt bij de Hoge Raad uit gegaan van de feiten zoals ze door de lagere rechter (rechtbank/Hof) zijn vastgesteld. De Hoge Raad beoordeelt of een lagere rechter bij een uitspraak het recht juist heeft toegepast en of de procedure op een juiste wijze is gevolgd.

De strafrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtspraak zijn op een andere manier georganiseerd. In het strafrecht dagvaart het Openbaar Ministerie een verdachte voor de rechtbank, waarna het Openbaar Ministerie of de verdachte in hoger beroep kunnen bij het gerechtshof en eventueel later in cassatie bij de Hoge Raad. Wat betreft het bestuursrecht kan een burger een bezwaarschrift indienen tegen een overheidsbesluit, waarna het bestuursorgaan dat de beslissing nam deze beslissing nogmaals beoordeelt. Indien dit niet naar tevredenheid is van de burger kan deze burger vervolgens in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep. In sommige bestuursrechtelijke zaken kan vervolgens cassatie bij de Hoge Raad worden ingesteld.

Ontwikkelingen van kort voor 2016

Kort voor 2016 hebben zich een aantal relevante ontwikkelingen op het gebied van de rechtspraak voorgedaan. Deze zijn beschreven in de vorige beleidsdoorlichting (2007 tot en met 2015), maar zijn eveneens relevant voor de huidige doorlichting (2016 tot en met 2020).

Zo is 1) de Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken (2010) ingevoerd. Het doel van deze wet was om het griffiestelsel te vereenvoudigen onder twee randvoorwaarden, namelijk de toegang tot het recht moet gewaarborgd blijven en de overheidsinkomsten uit griffierechten moeten op peil blijven met de kosten van de rechtspraak.⁴³ Hierbij is voor zover mogelijk aansluiting gezocht bij het griffierechtenstelsel in bestuursrechtzaken omdat dat een relatief eenvoudig en voor rechtzoekenden transparant systeem is.⁴⁴ Daarnaast is 2) de competentiegrens voor handelszaken die door een kantonrechter worden behandeld in 2011 verhoogd van 5.000 euro naar 25.000 euro.⁴⁵ Verder zijn 3) de Wet Prejudiciële Vragen (2012), die lagere rechters de mogelijkheid biedt om - voor uitspraak te doen - belangrijke rechtsvragen ter beantwoording voor te leggen aan de Hoge Raad, en 4) de Wet herziening gerechtelijke kaart (2013) ingevoerd.⁴⁶ De bedoeling van deze Herziening was om een aantal rechtbanken, gerechtshoven en ressortspakketten samen te voegen. Sinds de invoering van de Herziening is het aantal rechtbanken teruggebracht van 19 naar 11, het aantal gerechtshoven van 9 naar 4 en het aantal ressortspakketten van 5 naar 1.⁴⁷ Ten slotte is 4) het digitaliseringsprogramma Kwaliteit en Innovatie (KEI) in 2012 van start gegaan.

⁴³ WODC, 2017, Evaluatie Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken: de complexiteit van vereenvoudiging, pp.16-18.

⁴⁴ Tweede Kamer. 2008-2009, Invoering van nieuw griffierechtenstelsel in burgerlijke zaken (Wet griffierechten burgerlijke zaken): Memorie van Toelichting, pp.1-2, [url](#).

⁴⁵ WODC, 2016, Lage Drempels voor Rechtzoekenden: evaluatie van de verhoging van de competentiegrens in 2011, p.15. Deze maatregel heeft o.a. tot gevolg dat partijen voor zaken met een waarde van tussen de 5.000 euro en 25.000 euro niet langer verplicht zijn om een advocaat in te schakelen.

⁴⁶ Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, 2016, De Wet Prejudiciële Vragen: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, p.11.

⁴⁷ Utrecht University – Montaigne Centrum. 2017. Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, p,7 en de Raad voor de rechtspraak, n.d., Organisatie Rechtspraak, [url](#)

Ontwikkelingen tussen 2016 en 2020

Tussen 2016 en 2020 (inclusief) heeft zich een aantal relevante ontwikkelingen op het gebied van de rechtspleging voorgedaan. Deze ontwikkelingen worden in deze paragraaf puntsgewijs gepresenteerd en komen in deze beleidsdoorlichting (2016 tot en met 2020) uitgebreid aan bod.

Opgemerkt dient te worden dat de focus van deze beleidsdoorlichting is om te evalueren in hoeverre het Ministerie van Justitie en Veiligheid de optimale randvoorwaarden, i.e. voldoende financiering en kwalitatief goede wetgeving, schept voor de rechterlijke macht om haar wettelijke taken op een goede manier uit te voeren. Wat betreft kwalitatief goede wetgeving is het hierbij belangrijk om een onderscheid te maken tussen twee typen wetgeving. Ten eerste bestaat er inhoudelijke wetgeving wat rechten en plichten schept voor burgers en / of overheid. Wanneer burgers en / of overheid zich niet aan deze wetgeving houden, dan kan een andere burger naar de rechter gaan om de andere partij te dwingen om zich aan deze wetgeving te houden. Ten tweede is er procedurele wetgeving. Deze wetgeving schetst normen hoe de juridische procedure dient te verlopen. Hoewel beide typen wetgeving invloed uitoefenen op de werklust van de rechterlijke macht ligt de focus van deze beleidsdoorlichting wat betreft kwalitatief goede wetgeving vooral op het tweede type wetgeving dat de juridische procedure beschrijft.

Digitaliseringsprojecten (Programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en verder).

Het idee achter het programma KEI was het mogelijk maken van online procederen via een digitaal portaal waarin procespartijen processtukken kunnen uitwisselen, de voortgang van de procedure volgen en met elkaar en de rechter communiceren.⁴⁸ Dit zou moeten leiden tot snellere en toegankelijke en kwalitatief betere rechtspraak.⁴⁹ Daarnaast zou met de invoering van KEI op de administratieve werkdruk bespaard worden, waardoor de invoering van het programma gedeeltelijk gefinancierd zou worden met deze kostenbesparing (uit de door BCG uitgevoerde business case volgde bijvoorbeeld dat vanaf 2018 de besparingen op personeels- en huisvestingskosten de structurele IT-kosten zouden overstijgen⁵⁰).⁵¹

Via het programma KEI is elektronisch procederen mogelijk geworden in het strafrecht, asiel- en bewaringszaken, het toezicht bij faillissementen, beschermingsbewindzaken en bij schuldsaneringen. Het plan was om alle civiele en bestuursrechtelijke procedures te digitaliseren. Het digitaal procederen over handelsvorderingen werd vanaf september 2017 in een pilot getest⁵², waarna het de bedoeling was om dit vanaf eind 2018 in heel Nederland in te voeren.⁵³ Door de nodige technische problemen werd het programma stopgezet en is het in 2018 vervangen door het Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht.⁵⁴ In dit programma zijn de ambities om procedures te automatiseren teruggeschroefd en ligt het accent op het papierloos uitwisselen van stukken. In 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat dit programma in het kader van de modernisering van de rechtspraak een belangrijke pijler is binnen het beleid.⁵⁵ Zie de onderstaande tekst box voor een uitgebreider overzicht van het programma KEI en het Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht.

⁴⁸ OpenRecht, n.d., Procederen onder KEI: een kort overzicht van de veranderingen, [url](#).

⁴⁹ Open Recht, n.d., Lessen Leren uit KEI, [url](#).

⁵⁰ De Raad voor de rechtspraak, n.d., Toelichting op de Business Case van het Programma Kwaliteit en Innovatie, [url](#)

⁵¹ Open Recht, n.d., Lessen Leren uit KEI, [url](#).

⁵² Advocatenorde, 2017, Verplicht Digitaal Procederen in civiele handelsvorderingen in Midden-Nederland en Gelderland, [url](#).

⁵³ Mr. Online, 2018, KEI-Civiel was een heilloos project, [url](#).

⁵⁴ Hoffelijk Juridisch, n.d., Digitale Rechtspraak? Nog niet! [url](#); De Raad voor de rechtspraak, n.d., Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht, [url](#).

⁵⁵ Minister voor Rechtsbescherming, 2019, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 537).

Digitalisering in de rechtspraak: van KEI tot Basisplan digitalisering rechtspraak

In het kader van het programma KEI hebben de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak besloten dat digitalisering van de rechtspraak de toegankelijkheid, kwaliteit en productiviteit van het rechtsbestel ten goede zou komen. De Raad voor de rechtspraak was verantwoordelijk voor de implementatie van het programma KEI. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zou hiervoor de randvoorwaarden in de vorm van de benodigde wetgeving scheppen.⁵⁶ De Raad voor de rechtspraak kreeg in 2016 25 miljoen euro financiering voor de invoering van KEI en in het prijsakkoord 2017 – 2019 is afgesproken dat de Raad daarbovenop jaarlijks nog 35 miljoen euro krijgt om te investeren in de kwaliteit van de rechtspraak.⁵⁷

Factoren waarom KEI ten dele is geslaagd

Het programma KEI is uiteindelijk maar ten dele tot uitvoering gebracht. Voor het mislukken van het programma KEI zijn verschillende redenen geïdentificeerd:

- De ambitie van KEI was te groot.⁵⁸ Het programma beoogde alle facetten van de rechtspraak in één keer te digitaliseren. Dit bleek onmogelijk te zijn.
- KEI vergt een andere manier van werken van rechters en ondersteunend personeel. Daarnaast zou het ook leiden tot een reorganisatie (omdat een gedeelte van het ondersteunend personeel na een succesvolle introductie van KEI niet langer nodig zou zijn).⁵⁹
- KEI was lastig door heel Nederland in te voeren omdat rechtbanken en gerechtshoven in Nederland een hoge mate van onafhankelijkheid genieten. Voor de invoering van KEI waren een aantal rechtbanken bijvoorbeeld al bezig met hun eigen digitaliseringsprogramma's. Onder andere hierdoor verschilde het tempo van digitaliseren tussen de gerechten en dit maakte het ook moeilijker om de voortgang van KEI effectief te monitoren.⁶⁰
- De benodigde wetgeving om KEI succesvol in te voeren was niet of te laat aanwezig.⁶¹
- De kostenbesparingen liepen achter bij de voorspellingen wat ertoe leidde dat de Raad voor de rechtspraak inteerde op haar eigen vermogen.⁶²

Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht: lessen uit de mislukking van KEI

Uit het voorgaande zijn een aantal lessen getrokken voor de invoering van het nieuwe digitaliseringsprogramma 'Digitale Toegang' voor het civiel- en bestuursrecht. Ten eerste kent het nieuwe digitaliseringsprogramma minder doelstellingen. Het nieuwe programma richt zich bijvoorbeeld op het digitaliseren van bepaalde rechtsgebieden en niet alle tegelijkertijd.⁶³ Ook ligt de nadruk nu op digitalisering 'naar de deur' en minder op 'achter de deur'. Dit betekent dat handelingen die een burger moet doen om een zaak aanhangig te maken zoveel mogelijk gedigitaliseerd worden, terwijl de handelingen die intern bij de rechtspraak gedaan worden nog overwegend analoog blijven.⁶⁴ Tenslotte is de bezuinigingsdoelstelling komen te vervallen en heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid door middel van een zogenaamde Veegwet verscheidene regels geschrapt die digitalisering tegen werken.⁶⁵ Een voorbeeld daarvan is het schrappen van de verplichting dat elk gerecht een fax diende te hebben om bepaalde stukken te versturen.

Digitalisering en de Hoge Raad

⁵⁶ De Raad voor de Rechtspraak heeft het programma KEI uit eigen middelen gefinancierd.

⁵⁷ Minister van Justitie en Veiligheid, 2016-2017, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 349).

⁵⁸ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak.

⁵⁹ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak.

⁶⁰ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁶¹ Interview met de Raad voor de rechtspraak.

⁶² Advocatenblad, 2018, De kostbare KEI-machine hapert, [url](#).

⁶³ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de rechtspraak.

⁶⁴ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de raad voor de rechtspraak; Advocatenblad, 2020, Rechtspraak kiest voor eenvoud.

⁶⁵ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bij de behandeling van de KEI-wetgeving in de Kamer heeft de Minister aangegeven dat deze wetgeving ook van toepassing is op de Hoge Raad. In de periode 2016 – 2020 is digitale toegang voor de diverse zaakstromen in de cassatierechtspraak gerealiseerd binnen beoogde planning en budget.

Programma Maatschappelijke Effectieve Rechtspraak (MER)

De Rechtspraak gaf in de Agenda van Rechtspraak 2011-2014 aan dat 'Maatschappelijke relevantie en effectiviteit vereisen dat de Rechtspraak zorgt voor de beslechting van geschillen op een wijze die zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van onderliggende problemen van partijen en samenleving'.⁶⁶ Deze manier van denken dat de rechter niet alleen geschillen moeten beslechten maar ook problemen moet oplossen, leidde uiteindelijk tot een door de Raad voor de rechtspraak en de gerechten gezamenlijk ontwikkeld programma Maatschappelijke Effectieve Rechtspraak (MER) dat ook door het Ministerie van Justitie en Veiligheid is omarmd.⁶⁷ Dit laatste werd nogmaals bevestigd in 2019 toen de Minister voor Rechtsbescherming uiteenzette dat in het kader van de modernisering van de rechtspraak het programma MER, net als het digitaliseringsprogramma, een belangrijke pijler binnen het beleid is.⁶⁸ MER is gebaseerd op vier pijlers: Multi problematiek en schulden, complexe echtscheidingen, toezicht op bewindvoerders en toegang tot de rechter.⁶⁹ Onder deze thema's ontwikkelt de Rechtspraak nieuwe werkwijzen die bijdragen aan een eenvoudiger, toegankelijker en oplossingsgerichte rechtspraak.

Evenals het digitaliseringprogramma wordt het programma MER stapsgewijs uitgevoerd waarin eerst door middel van pilots wordt gekeken of de nieuwe maatregelen het beoogde resultaat hebben. De Raad voor de rechtspraak voert het programma MER uit, maar het Ministerie van Justitie en Veiligheid schept de randvoorwaarden voor de uitvoering in de vorm van financiering en wetgeving. Voor de ontwikkeling en uitvoering van pilots onder het programma MER zijn door de Minister voor Rechtsbescherming in 2020 tot en met 2022 extra middelen beschikbaar gesteld.⁷⁰ Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een Tijdelijke experimentenwet rechtspleging gemaakt, waarmee op tijdelijke basis en onder strikte voorwaarden, experimenten kunnen worden uitgevoerd die binnen het huidige wettelijke kader niet mogelijk zijn.

Overige ontwikkelingen (2016 tot en met 2020)

Tussen 2016 en 2020 (inclusief) hebben nog drie andere belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden die invloed hebben op de rechtspraak:

- **Aangepast bekostigingssysteem van de Raad voor de rechtspraak**
De Raad voor de rechtspraak wordt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid bekostigd op basis van een combinatie van output- ($P \times Q^{71}$) en lumpsumfinanciering. Het lumpsum gedeelte is bedoeld om vaste kosten zoals huisvesting te financieren. In 2020 is, naast het feit dat de prijzen voor de Rechtspraak jaarlijks met circa 95 miljoen euro zijn verhoogd⁷², het financieringsmodel gewijzigd van ongeveer 5% lumpsumfinanciering naar ongeveer 40%.⁷³
- **Nieuw bekostigingssysteem van de Hoge Raad**
De Hoge Raad werd evenals de Raad voor de rechtspraak grotendeels gefinancierd op basis van lumpsum financiering. Sinds 2020 werkt de Hoge Raad met een nieuwe financieringssystematiek, namelijk hybride financiering. Hierbij wordt grotendeels uitgegaan van

⁶⁶ Raad voor de rechtspraak, 2011, Agenda van de Rechtspraak 2011-2014.

⁶⁷ Ars Aequi Weblogs, 2020, De zin en onzin van maatschappelijk effectieve rechtspraak [url](#).

⁶⁸ Minister voor Rechtsbescherming, 2019, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 537).

⁶⁹ Raad voor de rechtspraak, n.d., Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak, [url](#).

⁷⁰ Advocatenblad, 2019, Plannen gefinancierde rechtsbijstand: 'Versterk stelsel, gooi het niet weg', [url](#).

⁷¹ Prijs maal kwantiteit.

⁷² Raad voor de rechtspraak, 2019, Begroting Rechtspraak met 95 miljoen per jaar verhoogd.

⁷³ SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix, 2021, Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak

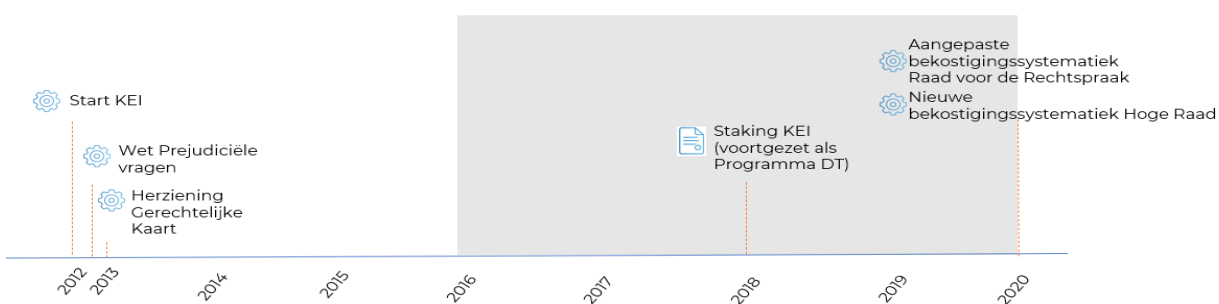
een gewogen werklust op basis van de instroom in de sectoren civiel-, straf- en fiscaal recht. De bijzondere taken en eventueel nieuw aan de Hoge Raad toebedeelde taken en/of rechtsgebieden binnen de cassatietaak worden apart gefinancierd.

- **Involed 'toeslagenaffaire' op de Rechtspraak**

De 'toeslagenaffaire' heeft een aantal ernstige tekortkomingen in de bescherming van rechten van individuen blootgelegd. Deze problemen zijn door alle instanties van de overheid serieus genomen en er is een groot aantal acties ondernomen. De Rechtspraak heeft ook gereflecteerd op de eigen rol in de 'toeslagenaffaire'.

Uit bovenstaande valt op te maken dat zich in de afgelopen periode verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan, maar deze vallen niet allemaal binnen de scope van deze beleidsdoorlichting. De volgende afbeelding illustreert de verschillende ontwikkelingen op een tijdlijn. Het grijze vlak vormt de scope van de beleidsdoorlichting.

Figuur 3.1 Illustratie ontwikkelingen artikelonderdelen 32.1 en 32.3



Bron: Ecorys.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

- De kern van het beleid achter artikelonderdelen 32.1 en 32.3 is het faciliteren van onafhankelijke rechtspraak.
- Uit de Trias Politica vloeit voort dat de Rechtspraak samen met de wetgever en het bestuur het staatsbestel vormt. Onafhankelijke rechtspraak is een fundamenteel onderdeel in het Nederlandse staatsbestel. Het is van fundamenteel belang dat de rechter de rechten van burgers kan beschermen wanneer andere burgers of de overheid hier inbreuk op maken.
- Onder andere de recente 'toeslagenaffaire' laat het belang van onafhankelijke en goed functionerende rechtspraak zien wanneer de overheid inbreuk maakt op rechten van burgers.

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

- De onafhankelijkheid van de Rechtspraak ten opzichte van de andere machten in het staatsbestel wordt dusdanig vormgegeven dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid alleen de optimale randvoorwaarden kan scheppen voor het in stand houden van een goed en toegankelijk rechtsbestel.
- Het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige wetgeving en voldoende financiering zijn de belangrijkste componenten van deze randvoorwaarden.
- De Rechtspraak is zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop, binnen de gefaciliteerde randvoorwaarden, de rechtsprekende taak wordt uitgevoerd en beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

3.2 Instrumenten, inzet en evaluaties

In deze paragraaf worden de meest relevante instrumenten, hun samenhang en de financiële inzet gepresenteerd. Tevens wordt een beknopt overzicht gegeven van de uitgevoerde evaluaties op dit thema.

3.2.1 Instrumenten

In deze paragraaf wordt de volgende RPE-vraag beantwoord:

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft de verantwoordelijkheid om randvoorwaarden te scheppen voor een doelmatig en doeltreffend rechtsbestel. Het ministerie heeft geen invloed op de wijze waarop de Rechtspraak zijn rechtsprekende taak uitvoert. Het ministerie kan slechts sturing geven aan het beleid door middel van financiering en wetgeving. Er kan in deze beleidsdoorlichting daarom niet gesproken worden van instrumenten die het ministerie inzet ten behoeve van het beleid op gebied van de rechtspraak. In plaats daarvan kan gekeken worden naar de randvoorwaarden die het ministerie schept in de vorm van wetgeving en financiering.

Met betrekking tot de Hoge Raad ontwerpt en implementeert het ministerie wetgeving die de Hoge Raad helpt om de kwaliteit van de rechtspleging te behouden en verbeteren. Deze wetgeving wordt in samenspraak met de Hoge Raad (en andere relevante partijen) ontworpen.⁷⁴ De wet prejudiciële vragen is een belangrijk voorbeeld van een wet waarmee het ministerie de randvoorwaarden creëert waarbinnen de Hoge Raad haar taken uitvoert.

Het ministerie stelt de financiering voor de Hoge Raad vast gelet op de begroting die de Hoge Raad jaarlijks indient. Tot 2020 werd de bekostiging van de Hoge Raad met name gebaseerd op het "prognosemodel justitiële ketens" van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Daardoor fluctueerde het budget van de Hoge Raad naar gelang de prognoses lager of hoger uitvielen. De Hoge Raad, echter, baseerde haar prognose op de (instroom)cijfers, de daarbij benodigde capaciteit, de ontwikkeling van werkvoorraden en de overige taken die de Hoge Raad moet vervullen. Wanneer het budget was vastgesteld, konden gedurende het jaar wijzigingen worden aangebracht. Zo konden loon- en prijsbijstellingen plaatsvinden en konden daarnaast ook aanvullende middelen voor nieuwe taken worden toegezegd (bijvoorbeeld bij de invoering van nieuwe wetgeving die extra werkbelasting oplevert voor de Hoge Raad). Ten slotte konden mutaties plaatsvinden in het geval van incidentele investeringen zoals bijvoorbeeld IT-projecten.⁷⁵ Dit model zorgde echter voor veel fluctuaties in het voor de Hoge Raad beschikbare budget.⁷⁶

Na 2020 is de Hoge Raad overgestapt op hybride financiering. Hierbij wordt op basis van de verwachte instroom en nieuwe wetgeving of andere relevante ontwikkelingen bekeken welke financiële implicaties dit heeft voor de Hoge Raad. Indien de gewogen werklast van de instroom buiten de bandbreedte van +/- 10% komt dan gaan de Hoge Raad en het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierover met elkaar in gesprek.⁷⁷

De taken van de Hoge Raad om rechtsontwikkeling, rechtsbescherming en rechtseenheid te bevorderen zijn leidend bij het opstellen van de begroting en het maken van keuzes binnen de

⁷⁴ Interview met de Hoge Raad.

⁷⁵ Interview met de Hoge Raad.

⁷⁶ Interview met de Hoge Raad.

⁷⁷ Interview met de Hoge Raad.

organisatie. De toegekende financiële middelen mogen geen beperking betekenen voor het werk van de Hoge Raad.

Ten aanzien van de Rechtspraak stelt het ministerie eveneens randvoorwaarden op. Wat betreft wetgeving kunnen dit trajecten zijn zoals de Wet herziening gerechtelijke kaart waarmee de organisatie en spreiding van de Rechtspraak werd gewijzigd, en de Wet vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, die toeziet op aanpassingen in de procedure. Een ander voorbeeld is de Tijdelijke Experimentenwet Rechtspleging die het mogelijk maakt dat voor pilots in het kader van MER kan worden afgeweken van het burgerlijk procesrecht.⁷⁸ Verder zou het ministerie ook wetgeving of maatregelen kunnen introduceren die een instroombeperkend karakter hebben zodat minder zaken bij de Rechtspraak worden aangebracht.⁷⁹

Daarnaast wordt door andere ministeries ook wetgeving ontwikkeld die van invloed is op de Rechtspraak. Voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid is hierbij ook een rol weggelegd om te komen met een berekening van de consequenties (bijv. toename aantal rechtszaken) in geld, met het ministerie dat verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel (en soms samen met de Raad) afspraken te maken over de compensatie daarvan.⁸⁰ Verder heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid de taak om ten aanzien van de gehele Rijksoverheid, de kwaliteit van wetgeving te toetsen.⁸¹ Alle wetsvoorstellen die worden ingediend bij de Tweede Kamer, worden voorafgaand daaraan door de directie Wetgeving en Juridische Zaken getoetst of het wetsvoorstel voldoet aan de kwaliteitseisen. Daarbij wordt ook gekeken of de juiste instanties advies hebben uitgebracht, en wat er met die adviezen is gedaan.⁸²

De hoogte van de financiering van de Raad voor de rechtspraak⁸³ werd tot 2020 overwegend op basis van $P \times Q$ berekeningen vastgesteld (zogenaamde outputfinanciering). Sinds 2016 werd in toenemende mate kritisch gekeken naar deze wijze van financiering.⁸⁴ Er werd genoemd dat de Rechtspraak met betrekking tot financiering onvoldoende als derde staatsmacht werd gerespecteerd. Bovendien werd genoemd dat de systematiek van outputfinanciering weinig ruimte overliet voor innovatie en leidde tot moeizame afspraken tussen de Rechtspraak en het ministerie.

Wat betreft de outputfinanciering worden één keer per drie jaar afspraken gemaakt over de prijzen (per productgroep). Ook de lumpsumbijdrage voor de vaste kosten wordt eens in de drie jaar vastgesteld. De overeengekomen prijs is leidend voor de begroting. Jaarlijks worden deze geïndexeerd vanwege loon- en prijsontwikkelingen en elke drie jaar wordt onderhandeld over alle aspecten die invloed hebben op de prijs, bijvoorbeeld werklasteffecten van nieuwe wetgeving. De gemiddelde prijs wordt vermenigvuldigd met een prognose (op basis van prognosemodellen, waaronder het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) van het WODC) van het verwachte aantal

⁷⁸ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2020, Wet van 24 juni 2020 – houdende regels inzake invoering van een tijdelijke mogelijkheid voor experimenten in de rechtspleging (Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging), [url](#).

⁷⁹ Raad voor de rechtspraak, 2010, Specialisatie loont?! Ervaringen van grote ondernemingen met specialistische rechtspraakvoorzieningen.

⁸⁰ Hierbij geldt in principe dat het ministerie dat verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel, de uitvoeringskosten daarvan betaalt.

⁸¹ Rijksoverheid, n.d. Kwaliteit van wetten en regels, [url](#)

⁸² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid.

⁸³ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

⁸⁴ Minister van Justitie en Veiligheid, 2016-2017, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 349).

zaken voor het komende jaar en op basis hiervan wordt jaarlijks een bepaald bedrag door het ministerie van Justitie en Veiligheid aan de Raad voor de rechtspraak beschikbaar gesteld.⁸⁵

De ervaring leerde dat het volume (de productieafspraken) onderhevig kan zijn aan onzekerheid zoals een economische crisis en veranderingen in de financiële armslag van het kabinet. Hierdoor is in het verleden regelmatig minder volume gerealiseerd dan was gefinancierd. Daarnaast bleek dat niet alle zaakverzwarende factoren – waaronder het wegvallen van lichte zaken, professionalisering van de advocatuur, complexer toetsingskader – zich vertaalden in hogere prijzen in de periode 2008-2017.⁸⁶

Op basis van deze bekostigingssystematiek is adequate financiering geboden aan de Rechtspraak. Dit wordt ook bevestigd in een rapport van de Rekenkamer uit 2016.⁸⁷ Hier wordt echter wel de spanning benoemd tussen prestatiebekostiging en budgetfinanciering. Na de invoering van de prestatiebekostiging zijn de kosten per rechtszaak gestabiliseerd en het budgetplafond heeft geleid tot kostenbeheersing op het totaalniveau voor het ministerie.

Verder kan de financiële speelruimte die het ministerie geniet iedere drie jaar (bij wisseling van kabinet) veranderen. Dit heeft ook gevolgen voor de Rechtspraak. De schommelende begrotingen leiden soms tot vervelende verrassingen. Naar aanleiding van de motie Rosenmöller⁸⁸ is hier onderzoek naar gedaan en is onder anderen geadviseerd om een meer robuuste financiering van de Rechtspraak te bewerkstelligen.

Tegen deze achtergrond is in 2018 gekeken naar een aantal onderdelen van de bekostigingssystematiek.⁸⁹ De oude systematiek liet weinig ruimte over voor vaste kosten die gepaard gaan met innovatie en leidde ook tot problemen wanneer het werkelijke aantal zaken systematisch achterbleef bij het begrote aantal zaken. Om aan deze punten tegemoet te komen werd geadviseerd om de vaste kosten niet langer op te nemen in de productiegerelateerde bekostiging van de rechtspraak en deze te bekostigen via een voor drie jaar vast te stellen bijdrage.⁹⁰

Per 2020 is men daarom overgestapt naar een vorm van financiering waarbij een deel van het budget uit output financiering (60%) en een deel uit een lumpsum component (40%) bestaat. Doel hiervan is om de financiering meer constant te houden. Outputfinanciering bleek onvoldoende passend bij de praktijk waarmee een organisatie als de Raad voor de rechtspraak te maken heeft.⁹¹
⁹² Door middel van de lumpsum component is er sprake van een meer stabiel budget.⁹³

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

⁸⁵ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸⁶ Indien meer volume wordt gerealiseerd dan afgesproken, dan wordt de meerproductie tegen 70% van de prijs betaald. Dit komt zelden voor. Verder onderzoek naar de financiering van de rechtspraak bevestigt dat een gedeeltelijke 'P maal Q' bekostiging toepasselijk is omdat het aantal rechtszaken grote invloed heeft op de kosten. BCG-onderzoek 2019.

⁸⁷ Algemene Rekenkamer, 2016, Bekostiging Rechtspraak: gevolgen voor doelmatigheid.

⁸⁸ Eerste Kamer, 2019, Nota over de toestand van 's Rijks financiën: Motie van het Lid Rosenmöller, [url](#).

⁸⁹ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 297 (nr. 468).

⁹⁰ SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix, 2021, Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak, pp.40-42; Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁹¹ Interviews met de Raad voor de rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁹² Van den Berg, P., 2018, Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak.

⁹³ De prijzen en de lumpsumbijdrage voor de vaste kosten worden eens in de drie jaar vastgesteld. Het volume (de productieafspraken) wordt jaarlijks bijgesteld, mede op basis van prognosemodellen.

- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kan het beleid ten aanzien van rechtspleging slechts indirect beïnvloeden door middel van wetgeving en financiering. Het ministerie heeft geen directe zeggenschap in het beleid.
- Het ministerie draagt wel de verantwoordelijkheid voor het opstellen van kwalitatief goede wetgeving. Ook speelt zij een rol in het waarborgen van de kwaliteit van wetgeving die wordt opgesteld door andere ministeries.
- Sinds 2020 financiert het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Hoge Raad door middel van hybridefinanciering. Een deel van het budget is gerelateerd aan een bepaalde bandbreedte van de instroom van zaken. Tot 2020 gebeurde dit op basis van het prognosemodel justitiële ketens van het WODC;
- Sinds 2020 financiert het Ministerie van Justitie en Veiligheid de Raad voor de rechtspraak op basis van gedeeltelijke lumpsum financiering. Dit zorgt voor meer stabiele financiering omdat de begroting niet meer alleen afhankelijk is van de (verwachte) instroom. Tot 2020 werd de Raad voor de rechtspraak gefinancierd op basis van outputfinanciering.

3.2.2 Inzet

In deze paragraaf worden de volgende twee RPE-vragen behandeld:

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

In de volgende tabel zijn de apparaatsuitgaven voor de Hoge Raad en de bijdrage voor de Raad voor de rechtspraak⁹⁴ weergegeven voor de periode 2016 tot en met 2020. In de tabel zijn ook de ontvangsten uit griffierechten weergegeven.

Tabel 3.1 Uitgaven en ontvangsten artikelonderdeel 32.1, 32.3 in periode 2016 tot en met 2020 (x1000€)

	2016	2017	2018	2019	2020
Uitgaven					
Hoge Raad	28.420	28.071	30.566	32.489	32.957
apparaatskosten					
Raad voor de rechtspraak	1.071.739	946.306	940.979	1.075.352	1.077.097
Totaal	1.100.159	974.377	971.545	1.107.841	1.110.054
Ontvangsten					
Griffierechten	194.248	171.787	160.462	165.259	151.548

Bron: Begroting Ministerie Justitie en Veiligheid 2016 – 2022 en Jaarverslagen Hoge Raad⁹⁵.

Onderbouwing uitgaven apparaatskosten Hoge Raad

De uitgaven aan apparaatskosten Hoge Raad namen in de periode 2016 tot en met 2020 toe van 28,4 miljoen euro naar bijna 33 miljoen euro. Met name tussen 2017 en 2019 is een sterke stijging zichtbaar.

⁹⁴ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

⁹⁵ Vanwege verschillen in de wijze van rapporteren tussen het ministerie en de Hoge Raad, is de informatie ten aanzien van de Hoge Raad uit documentatie van de Hoge Raad opgenomen.

Het budget voor apparaatskosten voor de Hoge Raad is tussen 2017-2020 toegenomen. Deze toename is vooral toe te wijzen aan CAO-ontwikkelingen voor de rijksoverheid en rechterlijke macht, digitalisering van het cassatieproces en een lichte formatieve stijging gericht op een aantal nieuwe werkzaamheden, voortkomend uit nieuwe wet- en regelgeving.⁹⁶

Onderbouwing uitgaven Raad voor de rechtspraak

De financiering voor de Raad voor de rechtspraak⁹⁷ fluctueerde tussen 2016 en 2020 (inclusief). In 2016 bedroeg het totale bedrag aan financiering voor de Raad voor de rechtspraak⁹⁸ ruim 1 miljard euro. In 2017 was dit 946 miljoen euro, in het jaar hierna bedroeg de totale financiering 940 miljoen euro. In 2019 en 2020 is dit bedrag toegenomen naar respectievelijk 1,075 miljoen en 1,077 miljoen euro. De hoogte van de financiering reflecteert de bezuinigingen die tussen 2017 en 2019 plaatsvonden.

Onderbouwing ontvangsten griffierechten

De ontvangsten uit griffierechten zijn tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen van 194 miljoen euro naar 151 miljoen euro. In de periode voor 2016 namen de ontvangsten uit griffierechten juist sterk toe (van 156 miljoen in 2007 tot 217 miljoen in 2017).

Een van de verklaringen voor de afname van inkomsten uit griffierechten in 2020 is het feit dat minder zaken behandeld konden worden als gevolg van de coronapandemie. Daarnaast is met name het aantal civiele handelszaken afgenomen. Dit is mogelijk (deels) te verklaren door de economische opleving van de afgelopen periode waarin doorgaans minder handelsconflicten ontstaan en er minder streng beleid wordt gevoerd door schuldeisers.⁹⁹

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

- De uitgaven aan apparaatskosten Hoge Raad namen in de periode 2016 tot 2020 toe van 28.420 duizend euro naar 32.957 duizend euro (toename van 4.537 duizend euro).
- De financiering voor de Raad voor de rechtspraak bedroeg in 2016 ruim 1 miljard euro. In 2017 was dit 946 miljoen euro, in het jaar hierna was dit 940 miljoen euro. In 2019 en 2020 is dit bedrag toegenomen naar respectievelijk 1,075 miljoen en 1,077 miljoen euro.
- De ontvangsten uit griffierechten zijn tussen 2016 en 2020 afgenomen van 194 miljoen euro naar 151 miljoen euro (afname van 43 miljoen euro).

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Deze toename in financiering voor de Hoge Raad is vooral toe te wijzen aan CAO-ontwikkelingen voor personeel van de rijksoverheid en rechterlijke macht, digitalisering van het cassatieproces en een lichte formatieve stijging gericht op een aantal nieuwe werkzaamheden, voortkomend uit nieuwe wet- en regelgeving;
- De dip in financiering van de Raad voor de rechtspraak in 2017 en 2018 reflecteert de bezuinigingen die toentertijd werden doorgevoerd. Na 2019 steeg de financiering voor de Raad voor de rechtspraak weer.

⁹⁶ Schriftelijke input van de Hoge Raad.

⁹⁷ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

⁹⁸ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

⁹⁹ Raad voor de rechtspraak, 2020, The Decline in Commercial Court Cases in the Netherlands: 2001-2020.

- De afname van inkomsten uit griffierechten in 2020 kan mogelijk verklaard worden doordat minder zaken behandeld konden worden als gevolg van de coronapandemie. Ook is met name het aantal civiele handelszaken afgenomen. Dit is mogelijk (deels) te verklaren door de economische opleving van de afgelopen periode waarin doorgaans minder handelsconflicten ontstaan en er minder streng beleid wordt gevoerd door schuldeisers.

3.2.3 Evaluaties

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende RPE vragen:

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Een beleidsdoorlichting bouwt voornamelijk voort op reeds uitgevoerde studies. In het kader van artikelonderdelen 32.1 en 32.3 worden deze onderzoeken doorgaans uitgevoerd in opdracht van het WODC. Daarnaast doet ook de Raad voor de rechtspraak onderzoek en worden adviesbureaus gevraagd door (onder anderen) het Ministerie van Justitie en Veiligheid om specifieke thema's te onderzoeken. Ten slotte komt het voor dat commissies met een bepaalde opdracht rapporten publiceren. Het tabel in bijlage V presenteert een overzicht van de onderzoeken die relevant worden geacht in het kader van de voorliggende beleidsdoorlichting van artikelonderdelen 32.1 en 32.3.

De onderzoeken gepresenteerd in bijlage V vormen zoals gezegd de basis voor deze beleidsdoorlichting. Een deel van de onderzoeken richt zich op het evalueren van een nieuwe maatregel of wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatie van de wet griffierechten burgerlijke zaken¹⁰⁰, de evaluatie van de verhoging van de competentiegrens¹⁰¹ en de evaluatie van de wet prejudiciële vragen.¹⁰² Een ander deel van de onderzoeken is specifiek gericht op bepaalde pilots of initiatieven en evalueert of beschrijft deze. Sprekende voorbeelden van dit type studies zijn de evaluatie Rotterdamse regelrechter en Haagse wijkrechter¹⁰³ en de evaluatie van de pilot spreekuurrechter.¹⁰⁴ Ten slotte is specifiek onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering¹⁰⁵ of meer algemeen naar de wijze waarop rechtzoekenden aankijken tegen het rechtsbestel in haar huidige vorm.¹⁰⁶

Gebruik van evaluaties

De publicaties die tot doel hebben het beleid, wetgeving of pilots te evalueren, trachten uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. De conclusies die ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid getrokken worden, zijn echter doorgaans relatief zacht. In het geval van pilots zijn initiatieven vaak op kleine schaal ingevoerd waardoor de evaluaties weinig zeggen over het functioneren van de Rechtspraak in het algemeen. Daarnaast wordt in de onderzoeken voornamelijk aandacht besteed aan de uitkomsten en wordt weinig aandacht besteed

¹⁰⁰ WODC, 2017, Evaluatie van de wet griffierechten burgerlijke zaken.

¹⁰¹ WODC, 2016, Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de verhoging van de Competentiegrens in 2011.

¹⁰² WODC, 2016, De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht.

¹⁰³ Raad voor de rechtspraak, 2020, Evaluatie Rotterdamse regelrechter en Haagse wijkrechter.

¹⁰⁴ Raad voor de rechtspraak, 2018, 'Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?' Evaluatie van de pilot spreekuurrechter.

¹⁰⁵ BCG, 2019, Doorlichting Financiën Rechtspraak.

¹⁰⁶ WODC, 2020, Geschilbeslechtingdelta 2019.

aan een vergelijking tussen de uitkomsten en de middelen (personeel, financiering en (kwaliteit) van wetgeving) die worden geïnvesteerd. Uitspraken over de doelmatigheid van beleid, wetgeving of pilots worden daarom amper gedaan.

De inzichten verkregen uit de analyse van de onderzoeken zijn daarom verrijkt met informatie opgehaald uit (groeps)gesprekken met vertegenwoordigers van ketenpartners. Deze gesprekken dienden ertoe om inzichten te verdiepen, te verhelderen en/ of te actualiseren.

Toekomstige evaluaties

De reeds uitgevoerde evaluaties dekken gezamenlijk een breed scala aan onderwerpen en thema's. Zoals gezegd, zijn de uitgevoerde evaluaties gericht op zowel beleid, pilots, de financieringssysteem als het algehele functioneren van het rechtsbestel in den brede.

In de toekomst kunnen evaluaties meer gericht worden op het analyseren van de samenhang van de verschillende maatregelen en wetgeving. Dit is onder anderen ook relevant voor de evaluatie van de pilots die zijn gestart de afgelopen jaren. Evaluaties van individuele pilots geven inzicht in de doeltreffendheid en (in zekere mate) de doelmatigheid van deze pilots. Het zou echter lonen wanneer aandacht wordt besteed aan het in kaart brengen van de samenhang tussen de pilots en de mate waarin pilots ook vertaald kunnen worden naar andere regio's of rechtsgebieden. Het onderzoek naar innovatieve projecten binnen de Rechtspraak in het verleden is hiertoe een opstap.¹⁰⁷

Daarnaast kan het nuttig zijn om in evaluaties van pilots, maar ook van wetgeving en maatregelen meer aandacht te besteden aan de doelmatigheid. De reeds uitgevoerde evaluaties zien voornamelijk toe op de impact die een nieuwe maatregel heeft gehad. Dit is bruikbaar voor een analyse van de doeltreffendheid van een maatregel, maar is onvoldoende voor het vaststellen van de doelmatigheid van de maatregel. In de aanloop naar volgende evaluaties zou het daarom lonen om hier meer aandacht aan te besteden. Zo zou bijvoorbeeld getracht kunnen worden bepaalde indicatoren op heldere wijze te presenteren. Het dashboard dat de Raad voor Rechtsbijstand heeft ontwikkeld vormt hiervan een voorbeeld.¹⁰⁸ Desalniettemin dient opgemerkt te worden dat doelmatigheid in relatie tot artikel 32 geen doel op zich is en hier vanwege de onafhankelijkheid van de rechtspraak ook in evaluatieonderzoeken voorzichtig mee omgegaan dient te worden.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

- Zie voor een volledig overzicht van uitgevoerde evaluaties en andere relevantie studies bijlage V;
- Een deel van de onderzoeken richt zich op het evalueren van een nieuwe maatregel of wetgeving. Een ander deel van de onderzoeken is specifiek gericht op bepaalde pilots of initiatieven en evalueert of beschrijft deze. Ten slotte is specifiek onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering of meer algemeen naar de wijze waarop rechtzoekenden aankijken tegen het rechtsbestel in haar huidige vorm.

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

- De uitgevoerde evaluaties zijn voornamelijk gericht op beleid, pilots, de financieringssysteem en het algehele functioneren van het rechtsbestel in den brede. De samenhang van de verschillende maatregelen en wetgeving alsook de middelen (personeel, financiering en (kwaliteit) van wetgeving) komen in mindere mate aan bod. Hier zou in de toekomst meer aandacht aan besteed kunnen worden.

¹⁰⁷ Raad voor de rechtspraak, 2020, Onderzoek naar innovatieve projecten binnen de Rechtspraak in het verleden.

¹⁰⁸ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Actuele maandcijfers, [url](#)

- Meer aandacht voor de ingezette middelen zou ook helpen om meer robuuste uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

- Op basis van de tot op heden uitgevoerde evaluaties is dit slechts in beperkte mate mogelijk omdat conclusies relatief 'zacht' zijn. Er wordt met name met een kwalitatieve blik gekeken naar impact en effecten van maatregelen en wetgeving. Kwantitatieve data over, onder andere, de inzet van middelen (personeel, financiering en wetgeving) komt in mindere mate aan bod met als gevolg dat conclusies over, met name, doelmatigheid zacht zijn.

3.3 Doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt de doeltreffendheid van de instrumenten getoetst. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende twee RPE vragen:

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

De doeltreffendheid van de randvoorwaarden van het beleid op het gebied van rechtspraak kan worden gemeten door te kijken naar de kwaliteit en toegankelijkheid van het systeem. De *kwaliteit* wordt gemeten op basis van een selectie van indicatoren. In deze beleidsdoorlichting worden indicatoren uit drie typen bronnen. Allereerst wordt gekeken naar kwaliteitsmaatstaven die Rechtspraak zelf hanteert. De Raad reflecteert in haar jaarverslagen op appelratio's, aantal wrakingen en klachten tegen rechters, de meervoudige en enkelvoudige behandeling van zaken en de mate waarin rechters reflecteren op hun werk. Verder kunnen ook klantwaarderingen en de waardering van professionals worden gezien. Ten slotte kunnen ook de ervaringen van de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad met betrekking tot de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar gestelde financiering en wetgeving gebruikt worden als kwalitatieve maatstaf voor de mate waarin het Ministerie optimale randvoorwaarden heeft geschapen.

Wat betreft de *toegankelijkheid* van de rechtspraak, kan worden gekeken naar het totaal aantal ervaren rechtsproblemen en de wijze waarop rechtzoekenden hiermee omgaan, de drempels die rechtzoekenden ervaren om een gerechtelijke procedure te starten en de perceptie van rechtzoekenden op de toegankelijkheid van de rechtspraak. Ook de mate waarin wordt gekozen voor buitengerechtelijke oplossingen is een relevante indicator.

In navolgende (sub)paragrafen worden aan de hand van de geïdentificeerde indicatoren voor de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak nader ingegaan op de aspecten kwaliteit en toegankelijkheid.

3.3.1 Kwaliteit

De mate waarin de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefaciliteerde randvoorwaarden bijdragen aan de kwaliteit van de rechtspraak kan worden gemeten aan de hand van een aantal kwaliteitsindicatoren toepasbaar op 1) de Hoge Raad en 2) de Raad voor de rechtspraak.

Hoge Raad

De mate waarin de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefaciliteerde randvoorwaarden bijdragen aan de kwaliteit van de rechtspleging door de Hoge Raad kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Aantal prejudiciële vragen;
- Aantal standpunten 80a RO.

Aantal prejudiciële vragen en standpunten 80a RO

In 2012 is de Wet prejudiciële vragen Hoge Raad in werking getreden. Deze wet geeft de rechtbanken en hoven de mogelijkheid om gedurende het proces vragen te stellen aan de civiele kamer van de Hoge Raad. Rechtzoekenden krijgen dan sneller antwoord op de rechtsvragen die rijzen tijdens de behandeling van hun zaak bij de rechtbank of het Hof en hoeven daarvoor dan niet hoger beroep en/of cassatie in te stellen.

De niet-ontvankelijkheidsverklaring door middel van de toepassing van artikel 80a RO geeft de mogelijkheid om cassatieverzoeken die niet tot cassatie kunnen leiden, versnelt en zonder motivering af te doen en zo meer tijd over te laten voor zaken die wel belangrijk zijn voor de taakuitoefening van de Hoge Raad. Dit is toegevoegd aan de Wet versterking cassatierechtspraak uit 2012 met als doel de Hoge Raad in staat te stellen om meer te kunnen focussen op de kerntaken van de Hoge Raad.

Navolgende tabel laat zien dat over de jaren het aantal prejudiciële vragen aan de Hoge Raad gelijk blijft. Voor het aantal uitspraken op grond van artikel 80a RO is een sterke daling zichtbaar na 2016 waarna het aantal stabiel blijft tot 2020.

Met betrekking tot de prejudiciële vragen in civiele zaken oordeelt een evaluatie uit 2016 dat de wet een 'onverdeeld succes is geworden'.¹⁰⁹ Dit wordt ook onderschreven tijdens de gesprekken met de Hoge Raad voor deze beleidsdoorlichting waarbij wordt benoemd dat de wet heeft geleid tot een betere kwaliteit (voornamelijk rechtseenheid), hogere productiviteit van de Rechtspraak in geheel en een betere toegang. In de ogen van de ondervraagden scheppen de prejudiciële vragen helderheid, want voorgelegde vragen leiden tot rechtseenheid en verheldering binnen de rechtspraak.

Voor uitspraken op grond van artikel 80a Wet RO wordt de dalende trend gezien als een positief signaal. Deze trend werd ingezet in 2013, vermoedelijk door de daling van het aantal cassatiezaken en de introductie van de civiele cassatiebalie die kwaliteitseisen stelt aan cassatieadvocaten. Met andere woorden, de daling kan worden gezien als resultaat van een goed werkende Wet versterking cassatierechtspraak waardoor de Hoge Raad meer aandacht kan geven aan haar taken op het gebied van rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming.

Tabel 3.2 Aantal prejudiciële vragen en aantal 80a RO-standpunten in periode 2016 tot en met 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal prejudiciële vragen	13	13	11	12	8
Aantal uitspraken op basis van artikel 80a Wet RO	68	10	5	5	4

Bron: Jaarverslagen Hoge Raad.

¹⁰⁹ Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, 2016, De Wet Prejudiciële Vragen: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht, [uri](#), p. 161. Daarnaast worden in het rapport ook eventuele kritiekpunten die in de toekomst kunnen gaan opspelen genoemd, waaronder bijv. overgebruik van de procedure (deze kritiekpunten worden in detail besproken op pp. 164-169).

Raad voor de rechtspraak

De mate waarin de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefaciliteerde randvoorwaarden bijdragen aan de kwaliteit van de rechtspraak kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Klantwaardering;
- Klachten;
- Wrakingen;
- Appelratio's;
- Goede bewijsmotivering middels Promis;
- Reflectie;
- Meervoudige afdoening;
- Ervaringen van de Rechtspraak en de Hoge Raad met scheppen randvoorwaarden.

Klantwaardering

De Raad voor de rechtspraak onderzoekt op periodieke basis de kwaliteitszorg binnen de Rechtspraak door middel van visitaties van alle gerechten.¹¹⁰ Daarnaast wordt er elke drie jaar een klantwaarderingsonderzoek uitgevoerd. Uit het laatste onderzoek in 2017 komt naar voren dat de algemene waardering van doelgroepen uiteenloopt. Bijvoorbeeld, rechtzoekenden en curatoren geven een hoge waarderingsscore (respectievelijk 77 en 75 uit 100). Professionals en slachtoffers geven een lagere score (respectievelijk 67 en 58 uit 100). Die laatste groep geeft meerdere verbeterpunten aan, zoals bijvoorbeeld de noodzaak om meer ruimte te bieden aan slachtoffers om hun verhaal te kunnen doen: 'Slachtoffers ervaren dat het rechters soms ontbreekt aan begrip en erkenning van de impact die de zaak op hen als slachtoffers heeft'.¹¹¹ Professionals geven aan dat er beter gelet moet worden op de passendheid in bestendige jurisprudentie, begrijpelijkheid en motivering van beslissingen. Daarnaast geeft men aan dat meer regie nodig is om uitloop van zittingen te voorkomen en dat er aandacht moet komen voor ongewenste tussentijdse wisseling van rechters en het gebrek aan uniformiteit in rechterlijk optreden.

Op operationeel niveau vragen doelgroepen van het klantwaarderingsonderzoek aandacht voor kortere doorlooptijden en tijdige aanvang van zittingen, realistische en flexibele planning, privacy en verbetering van bereikbaarheid, kwaliteit en informatievoorziening van de griffie. Ook wordt er aandacht gevraagd voor de noodzaak aan digitalisering. Deels ligt de nadruk op het oppakken van deze aandachtspunten bij de Raad voor de rechtspraak. Afgaande op de kwaliteitsnormen van de Raad voor de rechtspraak wordt er ook aandacht geschonken aan deze punten. Er is echter ook een rol te spelen door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, bijvoorbeeld rondom digitalisering (zie ook toegankelijkheid). Dit is ook onderdeel geweest van het KEI-programma.

Klachten

Op basis van een landelijk model voor klachtenregeling van de Rechtspraak, hebben alle gerechtshoven en rechtbanken een eigen klachtenregeling. Gemiddeld gezien is er een kleine stijging van het aantal klachten over de tijdsperiode (+4% in 2020 ten opzichte van 2016). Eén van de verklaringen is volgens de Raad van de rechtspraak dat burgers kritischer staan ten opzichte van de overheid.¹¹² Specifieke ontwikkelingen zoals de coronapandemie en de 'toeslagenaffaire' kunnen mogelijkwijs onderdeel zijn van de verklaring waarom het aantal klachten in 2020 is gegroeid. Zo zijn er gerelateerde klachten omtrent vertragingen in de afhandeling van zaken, bereikbaarheid, beeldbellen in plaats van fysieke zittingen, en ook toegang tot gerechtsgebouwen voor publiek vanwege de coronamaatregelen.¹¹³

¹¹⁰ Raad voor de rechtspraak, n.d., Meten van kwaliteit rechtspraak, [url](#).

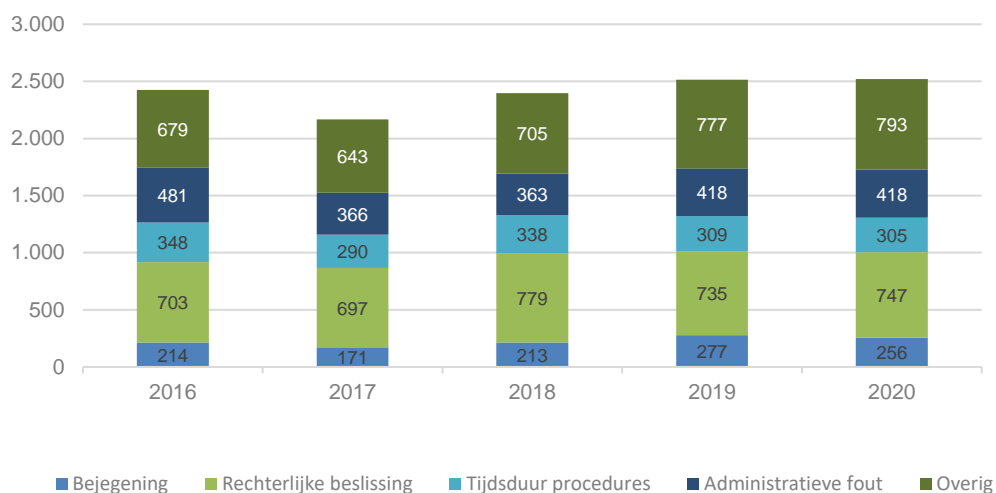
¹¹¹ Raad voor de rechtspraak en Smartagent Marketresponse, 2017, Klantwaardering Rechtspraak 2017.

¹¹² De Raad voor de rechtspraak, 2021, Jaarverslag 2021.

¹¹³ De Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

De Raad van de rechtspraak geeft aan dat ongeveer de helft van de klachten niet inhoudelijk wordt behandeld. De hoofdreden is dat deze vaak over een rechterlijke beslissing gaan en zodoende niet onder het kader van de klachtenprocedure kunnen worden behandeld (gedurende de periode 2016-2020 was de rechterlijke beslissing in 30% van alle klachten het onderwerp). Vaak neemt de instantie dan contact op met de klager om telefonisch uitleg te geven over de redenen en eventueel alternatieve mogelijkheden te bieden zoals gebruik van rechtsmiddelen. Van de behandelde klachten wordt jaarlijks tussen de 40% en 50% ongegrond verklaard.¹¹⁴

Figuur 3.2 Jaarlijks aantal ingediende klachten per onderwerp in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

De Raad van de rechtspraak benadrukt het belang van de klachtenbehandeling om te leren en zo kwaliteit te verbeteren. Verschillende acties zijn denkbaar om het aantal klachten te verlagen: het aanpassen van werkprocessen, verbeteringen in communicatie, en instrueren van medewerkers over afgesproken procedures. Dit is voornamelijk een taak voor de Raad van de rechtspraak.

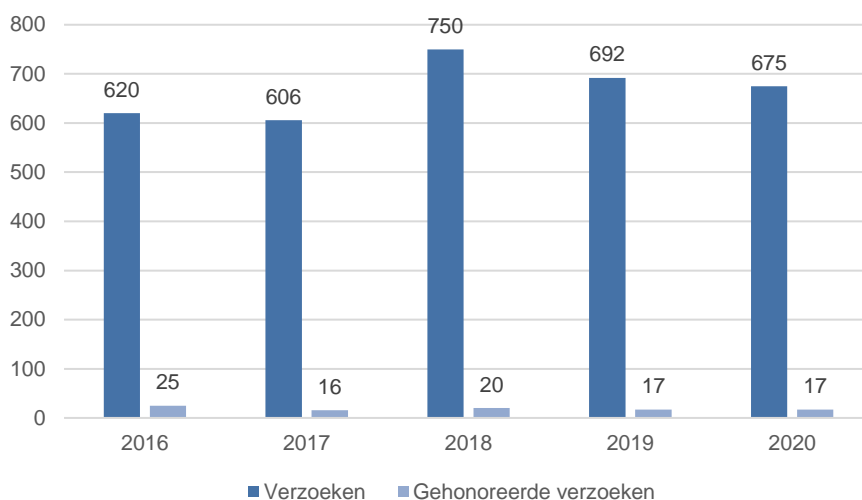
Wrakingen

Het aantal wrakingen geeft een idee van in hoeverre partijen rechters als onpartijdig zien. Tussen 2009 en 2012 constateert de Raad voor de rechtspraak een flinke stijging van het aantal wrakingsverzoeken om rechters te vervangen. Tijdens de periode voor deze beleidsdoorlichting is dit aantal gestabiliseerd (gemiddeld 668), met een piek (750) in 2018, vooral bij de gerechtshoven Arnhem-Leeuwarden, het gerechtshof Den Haag en de rechtbank Gelderland.¹¹⁵ Een klein deel (3%) van de wrakingsverzoeken wordt ook daadwerkelijk gehonoreerd (gemiddeld 19 over de periode 2016 tot en met 2020). Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat dit vaak zaak-specifiek is en dat dit dus niet per se iets zegt over het functioneren van de rechter in andere zaken.

¹¹⁴ Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

¹¹⁵ Raad voor de rechtspraak, 2018, Jaarverslag 2018.

Figuur 3.3 Aantal wrakingsverzoeken in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Raad voor de rechtspraak.

Appelratio's

De appelpercentages (zie figuur hieronder) geven inzicht in de acceptatie van uitspraken door partijen. Het is daarbij belangrijk te benoemen dat dit niet rechtstreeks een indicatie is van de kwaliteit van rechtspreken. Er wordt dan ook niet systematisch gekeken naar de motieven om in hoger beroep te gaan of de uitkomsten hiervan. Onderzoek uit 2016 toont aan dat de beeldvorming rondom de kwaliteit van de rechter en van de uitspraak een beperkte rol spelen in de keuze om wel of niet in hoger beroep te gaan.¹¹⁶ Belangrijker is de hoop op een gunstigere uitspraak, waarbij de gevolgen van de uitspraak zwaar meewegen.

De cijfers laten zien dat handelszaken bij de kantonrechter een appelpercentage hadden van 12%. Ten opzichte van de periode 2012 tot en met 2014 is er een stijging (van 8% naar 12%). Het intrekingspercentage lag in 2018 tot en met 2020 op 34%, een daling sinds 2012. Voor handelszaken bij de civiele rechten zijn er meer appelverzoeken (31%) voornamelijk vanwege de grotere financiële belangen in zaken waardoor mensen minder snel vonnissen accepteren. Ten opzichte van 2012 tot en met 2014 is een lichte daling zichtbaar. Het aantal kort gedingen blijft stabiel tussen 2012 tot en met 2014 en 2018 tot en met 2020.

Voor strafzaken is slechts in beperkte mate in hoger beroep gegaan en is er ook sprake van weinig intrekkingen bij overtredingszaken. Ten opzichte van 2012-2014 is het appelpercentage stabiel en een kleine stijging voor het aantal intrekkingen. Hoger beroep bij de politie- en kinderrechter is relatief stabiel, met een lichte toename in het aantal intrekkingen bij de politierechter. Het vaakst wordt in beroep gegaan bij zaken waarin meerdere rechters betrokken zijn. De reden is dat uitspraken in meervoudige kamer strafzaken vaker grotere consequenties met zich meebrengen voor de gedaagden.

Tabel 3.3 Appel- en intrekingspercentages zaken in periode 2018 tot en met 2020

	Appel %			Intrekking %	
	2018-2020	Jaargroei sinds 2012	Verskil tussen rechtbanken	2018-2020	Toe-afname sinds 2012
Civiele zaken					
Handel kantonrechter	12%	Stijging	Groot	34%	Gelijk

¹¹⁶ Raad voor de rechtspraak, 2016, Motieven voor en waardering van hoger beroep.

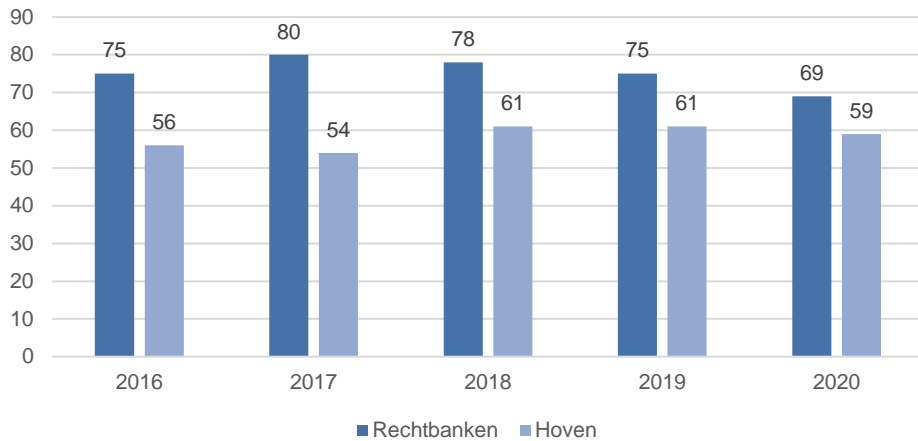
	Appel %			Intrekking %	
	2018-2020	Jaargroei sinds 2012	Verskil tussen rechtbanken	2018-2020	Toe- afname sinds 2012
Handel civiele rechter	31%	Gelijk	Groot	25%	Toename
Kort gedingen	18%	Gelijk	Groot	30%	Toename
Familiezaken	6%	Gelijk	Beperkt	12%	Toename
Strafzaken					
Kantonrechter overtredingszaken	3.8%	Gelijk	Beperkt	11%	Toename
Politierechter (EK)	15%	Gelijk	Beperkt	16%	Toename
Strafzaken EK kinderrechter	8%	Gelijk	Beperkt	24%	Gelijk
Strafzaken meervoudige kamer (MK)	41%	Stijging	Groot	24%	Gelijk
Rechtszaken bestuursrecht					
Sociale verzekeringszaken	43%	Sterke stijging	Groot	23%	Gelijk
Bijstand- en studiefinancieringszaken	48%	Sterke stijging	Groot	24%	Toename
Ambtenarenzaken	56%	Sterke stijging	Zeer groot	34%	Toename
Rechtszaken belastingrecht					
Rijksbelastingzaken	67%	Sterke stijging	Zeer groot	18%	Afname
Lokale belastingzaken – WOZ	25%	Sterke stijging	Groot	17%	Afname
Lokale belastingzaken – overig	21%	Gelijk	Zeer groot	18%	Toename

Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

Goede bewijsmotivering middels Promis

De Promis-methode is onderdeel van de landelijke kwaliteitsnormen en refereert naar een methode waarin beslissingen in strafrechtspraak om een duidelijke manier worden beschreven en gemotiveerd. Dit moet het vertrouwen van burgers in de rechtspraak vergroten. De norm is dat minimaal 50% van de MK-strafzaken volgens de Promis-methode wordt afgedaan. Uit de data van de Raad voor de rechtspraak komt duidelijk naar voren dat deze norm wordt behaald (zie figuur hieronder).

Figuur 3.4 Percentage realisatie kwaliteitsnorm goede bewijsmotivering middels Promis in periode 2016 tot en met 2020

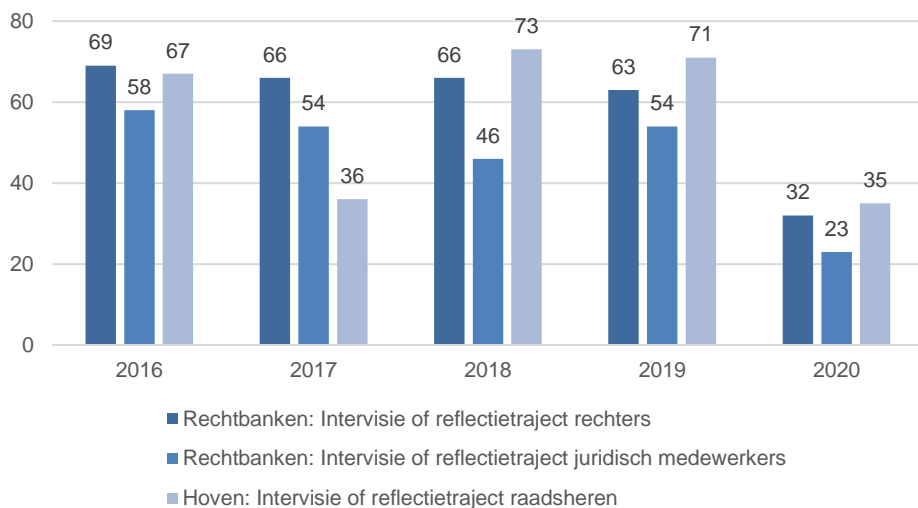


Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

Reflectie

Reflectie is een andere landelijke kwaliteitsnorm waar wordt gekeken naar de ruimte die rechters en juridische medewerkers krijgen om feedback te geven en te reflecteren op het werk. De norm is dat dit ten minste één keer per jaar wordt gedaan per medewerker door middel van een intervisietraject. De cijfers sinds 2016 laten zien dat onder rechters, intervisie of reflectietrajecten redelijk stabiel blijven ruim boven de 60%. Bij juridische medewerkers fluctueert dit meer, en is dit percentage lager, rond de 50%. Intervisie of reflectietrajecten bij raadsheren ziet een lichte stijging van 67% in 2016 tot 71% in 2019. In 2020 is sprake van een sterke afname bij alle categorieën. Deze wordt verklaard door de coronamaatregelen waardoor reflectie minder prioriteit heeft gehad.

Figuur 3.5 Realisatie kwaliteitsnorm reflectie (percentage) in periode 2016 tot en met 2020

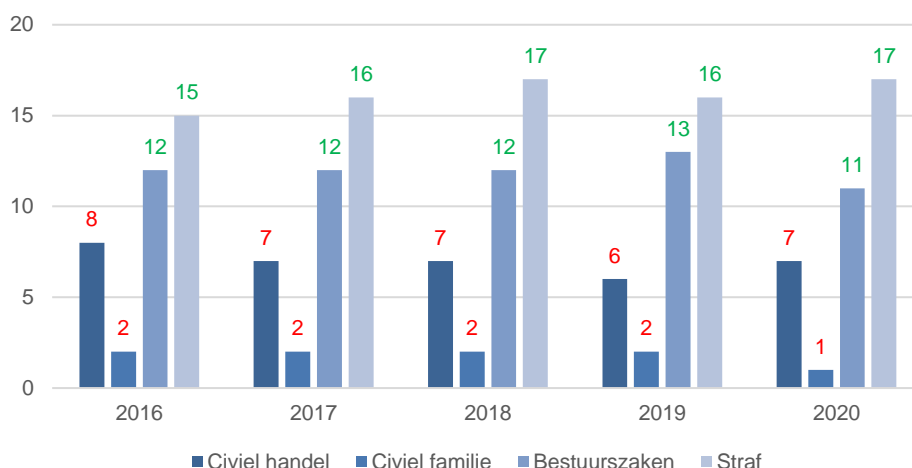


Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

Meervoudige afdoening (MK-afdoening)

Deze kwaliteitsnorm gaat uit van de veronderstelling dat als meerdere rechters zich buigen over een zaak, dit de kwaliteit van de uitspraak kan verbeteren. Voor elk rechtsgebied is er een minimumpercentage gesteld van zaken die moeten worden behandeld in een meervoudige kamer. Voor bestuurszaken en strafzaken zijn deze streefpercentages (respectievelijk 10% en 15%) elk jaar behaald in de periode 2016 tot en met 2020. Voor civiele handels- en familiezaken worden deze percentages (10% en 3%) gedurende deze periode niet behaald.

Figuur 3.6 Percentage zaken afgedaan door de meervoudige kamer in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Rechtspraak..

Ervaringen van de rechtspraak met randvoorwaarden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ervaring van de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad met de randvoorwaarden waarin het Ministerie van Justitie en Veiligheid voorziet kunnen worden gezien als kwalitatieve gradimeters. Een aantal aspecten kunnen hier worden belicht.

Allereerst, de 2018 visitatiecommissie heeft gekeken naar oorzaken van knelpunten in de rechtspraak. Hier komt één aspect naar voren waarin het ministerie een rol speelt, namelijk de personele en financiële krapte als gevolg van de bekostigingssystematiek.¹¹⁷ Met betrekking tot het eerste punt benadrukt de visitatiecommissie dat in 2018 het Rijk per afgehandelde zaak betaalde en daarbij (vaste) kosten (zoals voor personeel) verdisconteerde in de vergoeding. Dit betekende dat bij minder afgehandelde zaken er minder geld binnenkwam terwijl vaste lasten voor de rechtspraak niet mee daalden. Dit leidde tot financiële en personele krapte waardoor doorlooptijden toenamen en er beperkte tijd was voor kwaliteit bevorderende activiteiten. Als gevolg hiervan is er onderzoek gedaan door drs. P.J.C.M van den Berg en is er advies uitgebracht aan de Raad voor de rechtspraak en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit heeft geleid tot aanpassingen in de bekostigingssystematiek. Uit de gesprekken voor deze beleidsdoorlichting komt duidelijk naar voren dat dit een verbetering heeft voortgebracht waardoor kwaliteitsnormen beter kunnen worden behaald (meer over de bekostigingssystematiek in het deel over doelmatigheid).

Een tweede ontwikkeling waarbij de rol van het ministerie in het scheppen van randvoorwaarden wordt benoemd is de Wet herziening gerechtelijke kaart uit 2013 (voor de periode van deze beleidsdoorlichting). In 2017 is deze wet geëvalueerd.¹¹⁸ Het doel van de wet was de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak te verbeteren. Om dit te realiseren heeft men ingezet op schaalvergroting en geografische congruentie. Uit de evaluatie komt naar voren dat dit beperkt invloed heeft gehad op de samenwerking in de strafrechtketen. Wel zijn randvoorwaarden gecreëerd voor aanpassingen in de vorm, de wijze en de inhoud van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Dit heeft zich uitgedrukt in aanpassingen vanuit organisaties van de ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie en de Politie, die voorafgaande, tijdens en na de Wet herziening gerechtelijke kaart verandering hebben doorgevoerd in hun eigen organisatie.¹¹⁹ Het

¹¹⁷ Rapport Visitatie Gerechten 2018: Goede rechtspraak, goede rechtsstaat.

¹¹⁸ Utrecht University – Montaigne Centrum. 2017. Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart: samenwerking in de strafrechtketen.

¹¹⁹ Utrecht University – Montaigne Centrum. 2017. Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart: samenwerking in de strafrechtketen.

rapport van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart ¹²⁰ concludeert dat het doel van bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid deels is behaald, in de zin van het creëren van meer mogelijkheid om deze te ontwikkelen door de schaalvergroting. Uit de gesprekken voor deze beleidsdoorlichting komt naar voren dat de herziening mogelijk ook heeft geleid tot meer rechtseenheid. Waar voorheen afspraken werden gemaakt tussen kantongerechten, gebeurt dat nu op het niveau van rechtbanken. Wel wordt aangegeven dat de wet gevolgen heeft gehad voor het personeel en rechtzoekenden. Zo moeten sommige mensen verder reizen dan voorheen (voor meer hierover zie onder toegankelijkheid).

Een derde aspect is de mogelijkheid om door middel van kleinschalige projecten te experimenteren op het gebied van rechtspraak. Een duidelijke maatregel vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid is de Tijdelijke Experimentenwet Rechtspleging die de Raad voor de rechtspraak in staat stelt een bepaald type activiteiten te ontplooiën.¹²¹ Hoewel er eerder al pilots zijn uitgevoerd tussen 2016 en 2020 (inclusief) maakt deze wet het makkelijker om met pilots te testen of innovatieve methoden van rechtspreken de gewenste effecten hebben.¹²² Voorbeelden van pilots die zijn uitgevoerd tussen 2016 en 2020 (inclusief) zijn de pilot rondom de externe wrakingsprocedure en de pilot bijzondere curator/gedragsdeskundige in de rechtbank Zeeland-West-Brabant. In het eerste voorbeeld werd er tussen 2014 en 2016 gekeken of verschillende gerechtshoven elkaars wrakingszaken kunnen beoordelen met als doel onafhankelijkheid te verbeteren.¹²³ In het geval van het tweede voorbeeld werd een bijzonder curator benoemd als een belangenbehartiger voor de betrokken kinderen tijdens complexe echtscheidingen.¹²⁴

3.3.2 Toegankelijkheid

De mate waarin de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefaciliteerde randvoorwaarden bijdragen aan de toegankelijkheid van de rechtspraak kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Het aantal ingekomen rechtszaken;
- Het aantal ervaren rechtsproblemen en de wijze waarop rechtzoekenden hiermee omgaan;
- De drempels die rechtzoekenden ervaren om een gerechtelijke procedure te starten en de perceptie van rechtzoekenden op de toegankelijkheid van de rechtspraak.

De eerstgenoemde indicator richt zich meer op de toegankelijkheid van de juridische procedure terwijl de laatste twee indicatoren toezien op de mate waarin burgers in het algemeen toegang hebben tot faciliteiten die hun rechtsproblemen oplossen (dit is breder dan alleen het starten van een juridische problemen). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat er enige overlap is met het volgende hoofdstuk van deze beleidsdoorlichting dat kijkt naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de rechtsbijstand in Nederland.

Aantal ingekomen rechtszaken

Het aantal ingekomen rechtszaken is een eerste indicator die gebruikt kan worden voor het meten van de toegankelijkheid. Opgemerkt dient te worden dat de indicator op zichzelf niet voldoende is. Een eventuele afname in het aantal rechtszaken kan bijvoorbeeld als oorzaak hebben dat het recht in Nederland minder toegankelijk is geworden. Anderzijds kan het ook zo zijn dat mensen het recht

¹²⁰ Commissie Kummeling, 2017, Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.

¹²¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2020, Wet van 24 juni 2020 – houdende regels inzake invoering van een tijdelijke mogelijkheid voor experimenten in de rechtspleging (Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging).

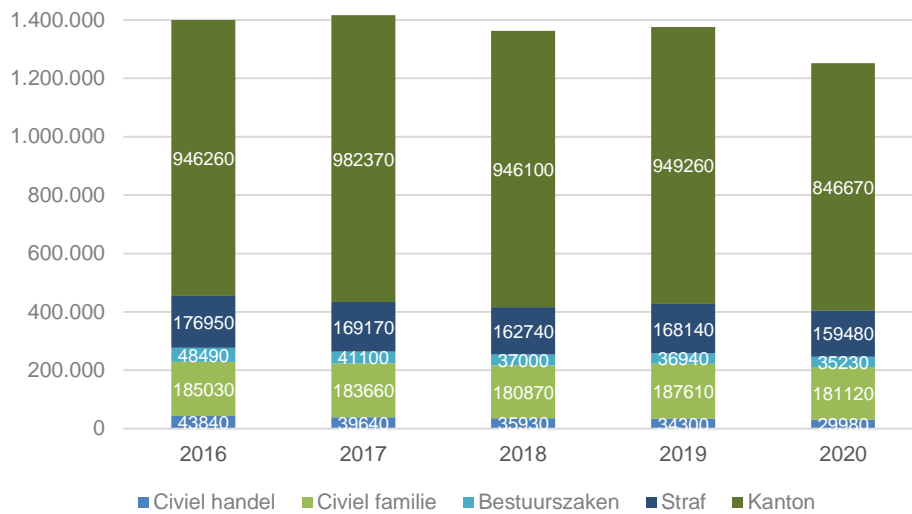
¹²² Raad van State, 2019. Experimentenwet rechtspleging.

¹²³ Raad voor de rechtspraak, 2017, De externe wrakingsprocedure: Evaluatie van de pilot externe wrakingskamer bij de gerechtshoven Amsterdam en Den Haag (April 2014 – April 2016).

¹²⁴ Raad voor de rechtspraak, 2017, Pilot bijzondere curator/ gedragsdeskundige in de rechtbank Zeeland – West-Brabant (locatie Breda).

minder nodig hebben. Het totaal aantal ingekomen zaken daalt lichtjes tussen 2016 en 2019 met een scherpere afname in 2020.¹²⁵

Figuur 3.7 Aantal ingekomen rechtszaken per type rechtszaak (2016 tot en met 2020)



Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

Aantal ervaren rechtsproblemen en ingeschakelde rechtshulp

De Geschilbeslechtingsdelta 2019 concludeert dat tussen 2015 en 2019 57% van de respondenten van 18 jaar en ouder te maken had met minstens één (potentieel) civiel- of bestuursrechtelijk probleem, van welke aard dan ook.¹²⁶ Dit percentage is niet veranderd ten opzichte van de geschilbeslechtingsdelta 2014. Van alle respondenten met een probleem schakelde 39% uiteindelijk (rechts)hulp in terwijl dit in 2014 nog 46% was.¹²⁷ Samenvattend volgt uit geschilbeslechtingsdelta 2019 dus dat mensen met rechtsproblemen in 2019 minder geneigd zijn om rechtshulp in te schakelen dan in 2014.¹²⁸

Met betrekking tot het gebruik van gerechtelijke- en buitengerechtelijke procedures en mediation blijkt uit hetzelfde onderzoek dat burgers minder betrokken waren bij (buiten)gerechtelijke procedures. In de periode 2014-2019 is het percentage respondenten dat betrokken was bij een gerechtelijke procedure gedaald van 5% naar 4% en bij een buitengerechtelijke procedure van 11% naar 5%. Bij die laatste categorie is vooral het gebruik van de bezwaarprocedure afgenomen. Het aantal respondenten dat koos voor mediation is met 5% gelijk gebleven.

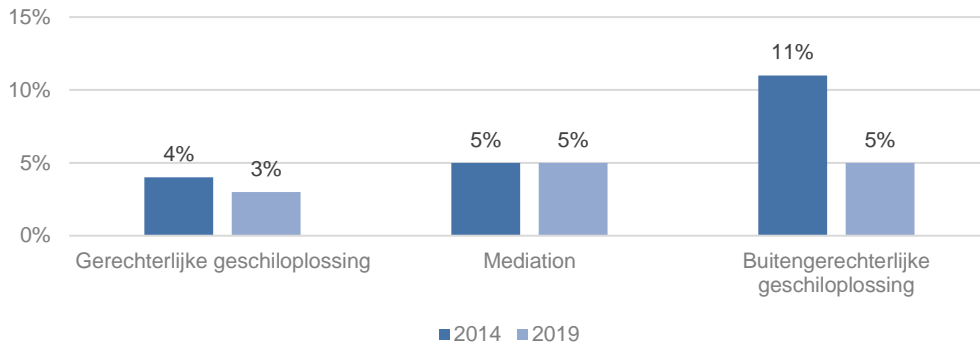
¹²⁵ De daling in het aantal ingekomen zaken tussen 2016 en 2020 is niet primair toe te schrijven aan één of twee type rechtszaken. De data laat zien dat de daling min of meer evenredig over de vijf verschillende type rechtszaken is verdeeld.

¹²⁶ WODC, 2020, Geschilbeslechtingsdelta 2019.

¹²⁷ WODC, 2020, Geschilbeslechtingsdelta 2019.

¹²⁸ WODC, 2020, Geschilbeslechtingsdelta 2019.

Figuur 3.8 Percentage van respondenten dat gebruik maakte van (buiten)gerechtelijke procedures en mediation in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Geschilbeslechtingdelta 2014 en 2019.

De mate waarin burgers bepaalde redenen noemen om geen (buiten)gerechtelijke procedure te starten verschillen tussen 2014 en 2019 bijna niet. De daling van rechtszaken lijkt in ieder geval niet direct verband te houden met de (mogelijk toegenomen) kosten van een rechtszaak. In 2019 gaf 6% van de respondenten aan om deze reden van een procedure af te zien. In 2014 was dit 8%. Indirect zou het wel kunnen dat rechtspersonen door de hogere kosten andere afwegingen maken en escalatie proberen te voorkomen, waardoor burgers minder snel met een gerechtelijke procedure te maken krijgen.

De vraag is of het problematisch is dat minder mensen met rechtsproblemen geneigd zijn om naar de rechter te stappen. Zoals ook in de geschilbeslechtingdelta 2019 wordt beschreven zijn er theoretisch twee verklaringen op te voeren.¹²⁹ Enerzijds is het mogelijk dat rechtzoekenden meer drempels ervaren en bijvoorbeeld de kosten van rechtshulp te hoog vinden. Anderzijds is een andere mogelijkheid dat rechtzoekenden, onder andere door de digitalisering, zelfredzamer zijn geworden. In tegenstelling tot de tweede verklaring zou de eerste verklaring betekenen dat nieuwe belemmeringen met betrekking tot de toegankelijkheid van het recht zich hebben voorgedaan.

De Raad voor de rechtspraak deed in 2018 specifiek onderzoek naar motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan. Hierin identificeerde de Raad een aantal aspecten die burgers tegenhouden om een gerechtelijke procedure te starten.¹³⁰ ¹³¹ Het rapport merkt allereerst op dat het merendeel van de burgers überhaupt geen behoefte heeft aan een juridische procedure en dat ze dit pad het liefst alleen bewandelen als er geen andere mogelijkheden voorhanden zijn. Voor verklaringen waarom rechtzoekenden wel of geen rechtsprocedure overwegen, blijkt het dat rechtzoekenden over het algemeen de kosten en baten van een juridische procedure afwegen waarbij kosten en baten breed opgevat dienen te worden (het bevat bijvoorbeeld financiële-, tijds- en psychologische overwegingen). Ook speelt de onbekendheid over het juridisch proces en haar uitkomst een rol. Een formele rechtszitting wordt door enkelen beschreven als 'een toneelstuk waarvan zij het script niet kenden'.

De Visitatie Gerechten 2018 maakt met betrekking tot de toegankelijkheid een onderscheid tussen de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid van het rechtsbestel.¹³² In deze context geeft de geschilbeslechtingdelta 2019 inzicht in hoeverre rechtzoekenden tijd, geld en onduidelijkheid

¹²⁹ WODC, 2020, Geschilbeslechtingdelta 2019.

¹³⁰ Raad voor de rechtspraak, 2018, Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan.

¹³¹ Het onderzoek richtte zich op een onderzoeksgroep van bijna veertig rechtzoekenden met een juridisch probleem. Het ging om problemen op het gebied van werk en inkomen (waaronder schulden), de aanschaf van consumentenproducten en wonen en samenleven (waaronder echtscheiding en burenruzie).

¹³² Rapport Visitatie Gerechten 2018: Goede rechtsspraak, goede rechtsstaat.

met betrekking tot de procedure als drempels ervoeren. Dit wordt gedaan door respondenten met een rechtsprobleem die geen (rechts)hulp besloten in te schakelen (zogenaamde passieven) te vragen naar hun motief waarom ze dit niet deden.¹³³

Drempels en perceptie van rechtzoekenden

Tijd en moeite is voor 12% van de burgers die actie ondernemen om hun probleem op te lossen een belangrijke reden om geen procedure te starten.¹³⁴ Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft verschillende mogelijkheden om het tijdsgebruik van een juridische procedure te verlagen. Bij de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart werd bijvoorbeeld gevreesd dat dit een negatief gevolg zou hebben op de toegankelijkheid van het rechtsbestel omdat rechtzoekenden bijvoorbeeld langer moeten reizen om het gerechtshuis te bereiken. In deze context blijkt uit onderzoek van het WODC dat de toegenomen reisafstand, die samenhangt met het sluiten van rechtbanken, tot een lagere instroom van nieuwe zaken heeft geleid.¹³⁵

Geld is voor 1% van de passieven een belangrijke reden om geen (rechts)hulp in te schakelen. Van degenen die wel actie ondernemen, heeft 16% afgezien van een specifieke rechtshulpverlener vanwege de kosten. Waar uit de geschilbeslechtingsdelta volgt dat voor burgers geld vaak geen belemmering vormt om (rechts)hulp in te schakelen, lijkt dit voor bedrijven anders te liggen. In de Geschilbeslechtingsdelta MKB is de mening gevraagd van ondernemers met een bedrijf met tot tien werknemers over toegang tot het recht en de advocatuur. Hieruit blijkt dat meer dan de helft van de respondenten van mening is dat juridisch advies (57%) en het voeren van gerechtelijke procedures (54%) erg duur is.¹³⁶

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft verschillende mogelijkheden om de kosten voor juridische procedures te verlagen. In de voorgaande beleidsperiode is bijvoorbeeld de competentiegrens van de kantonrechter van 5.000 euro naar 25.000 euro verhoogd. Uit onderzoek van het WODC is gebleken dat deze beleidsmaatregel heeft geleid tot een toename van 20% tot 25% van de instroom van zaken met een financieel belang van 5.000 euro tot 25.000 euro, minder verstekzaken en lagere kosten voor rechtzoekenden.¹³⁷ Een andere maatregel die de vorige beleidsperiode is ingevoerd en invloed heeft op de kosten van de rechtsgang is de verhoging van de griffierechten in 2011. Ook met betrekking tot deze beleidsmaatregel heeft het WODC vastgesteld dat deze verhoging samenhangt met een daling in de instroom van handelszaken van 20% in de periode 2009-2012.¹³⁸

10% van de passieven geeft aan geen (rechts)hulp ingeschakeld te hebben door een gebrek aan informatie over hoe dit aan te pakken. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kan bijdragen om deze belemmering weg te nemen. Het zou in samenwerking met onder andere de Raad voor de rechtspraak informatie kunnen faciliteren wat rechtzoekenden meer inzicht geeft over de juridische procedure. Het bepalen van de taken en faciliteren van voldoende financiering aan het Juridisch Loket zou hier een voorbeeld van zijn. Het Juridisch Loket vervult in het rechtsbijstandssysteem een belangrijke rol (zie meer hierover in hoofdstuk 4 van deze beleidsdoorlichting), maar is in principe vrij om iedere rechtzoekende van laagdrempelig juridisch advies te voorzien. Voldoende budget aan het Juridisch Loket kan zo bijdragen aan een duidelijkere juridische procedure voor rechtzoekenden.

¹³³ WODC, 2020, Geschilbeslechtingsdelta 2019.

¹³⁴ WODC, 2020, Geschilbeslechtingsdelta 2019.

¹³⁵ WODC, 2017, De rechter op afstand: een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak; WODC, 2018, Reistijd en gebruik van Rechtspraak in Noord-Holland.

¹³⁶ WODC, 2019, Geschilbeslechtingsdelta MKB.

¹³⁷ WODC, 2016, Lagere drempels voor rechtzoekenden: Evaluatie van verhoging van de competentiegrens in 2011.

¹³⁸ WODC, 2017, Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

- De introductie van de Wet prejudiciële vragen heeft bijgedragen aan de rechtseenheid en had daarmee een positief effect op de kwaliteit van de rechtspraak.
- De klantwaardering over de Rechtspraak laat zien dat rechtszoekenden over het algemeen positief zijn over de geboden kwaliteit. De lichte stijging in het aantal binnengekomen klachten bij de gerechten geeft aanleiding tot lichte zorgen;
- De gelijkblijvende trend van het aantal wrakingen en appelratio's geeft een indicatie dat er geen grote veranderingen zijn in hoeverre rechtzoekenden rechters als onafhankelijk beschouwen en in hoeverre zij tevreden zijn met hun uitspraak in eerste aanleg. Er zijn echter wel zorgen te plaatsen vanwege het feit dat deze aantallen en ratio's relatief hoog blijven;
- Ten opzichte van 2014 schakelden in 2019 minder burgers rechtshulp in. Daarnaast is er een vergelijkbare dalende trend waarneembaar met betrekking tot het aantal binnengekomen zaken bij de Rechtspraak. Het aantal burgers dat in 2019 rechtsproblemen ervoer is vergelijkbaar met het aantal dat dit deed in 2014. Er zijn hierdoor enige zorgen met betrekking tot de toegankelijkheid tot het recht.

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

- Op basis van het voorgaande zijn er geen grote maar wel enige zorgen met betrekking tot de kwaliteit en toegankelijkheid van het rechtsbestel. Daarnaast zijn er nog twee vanuit een beleids oogpunt noemenswaardige ontwikkelingen geïdentificeerd die invloed hebben gehad op de kwaliteit en toegankelijkheid van de rechtspraak. Allereerst hebben de aanpassingen in de bekostigingssystematiek van de Rechtspraak bijgedragen aan de mate waarin zij kwaliteitsnormen heeft kunnen behalen. Daarnaast heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart een positief effect gehad op de kwaliteit van de rechtspraak maar dit is, zoals bij de invoering gevreesd, deels ten koste gegaan van de toegankelijkheid.

3.3.3 Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de randvoorwaarden die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden geschapen om de kwaliteit en toegankelijkheid van het rechtsbestel te waarborgen en verbeteren. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 14: *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

Kwaliteit

Zowel de Hoge Raad als de Rechtspraak stellen duidelijke kwaliteitseisen aan de uitvoering van activiteiten rondom de rechtspraak. Deze worden ondersteund door het ministerie door middel van wetgeving en financiering. Zo voorziet wetgeving in de mogelijkheid gebruik te maken van *prejudiciële vragen*, als ook de mogelijkheid *Artikel 80a standpunten* in te nemen. Met betrekking tot Artikel 80a standpunten is er een vermindering te zien sinds 2016 van het aantal zaken bij de Hoge Raad. Dit geeft de mogelijkheid voor de Hoge Raad zich te richten op kerntaken en zo kwaliteit te verbeteren. Prejudiciële vragen worden gebruikt door rechters en gepercipieerd als een onverdeeld succes. Dit draagt bij aan rechtseenheid. Het aantal vragen tussen 2016 tot en met 2020 is stabiel gebleven. Voor de komende periode kan de nadruk worden gelegd op het aanmoedigen van het gebruik van prejudiciële vragen.

Ook een positieve *klantwaardering* en een afname van het aantal klachten draagt bij aan een kwalitatief rechtsbestel. Over het algemeen zijn doelgroepen, zoals rechtzoekenden, positief ten opzichte van de rechtspraak. Wel worden aandachtspunten benoemd, waaronder de digitalisering. Ook hier heeft het ministerie aan bijgedragen, voornamelijk door middel van financiering van KEI en

andere vervolgotrajecten op het gebied van digitalisering. Ook heeft de aangepaste bekostigingssystematiek bijgedragen aan meer ruimte voor de Rechtspraak om innovatiekosten te dekken. Met betrekking tot het aantal *klachten* ontvangen door de Raad voor de rechtspraak is een lichte stijging te zien sinds 2016, wat de indruk wekt dat de kwaliteit onder druk staat. Echter, ruim de helft van de klachten wordt ongegrond verklaard, voornamelijk omdat deze rechterlijke beslissingen betreffen.

Verder wordt kwaliteit gemeten door de Raad voor de rechtspraak door te kijken naar het aantal *wrakings* en *appelratio's*. Een afname van het aantal wrakingsverzoeken en gehonoreerde gevallen zou een signaal zijn voor verbetering van de kwaliteit. Sinds 2016 is het aantal wrakingsverzoeken relatief hoog en gelijk gebleven. Het aantal gehonoreerde gevallen is wel gedaald, wat een voorzichtig positief signaal afgeeft. Een aandachtspunt blijft wel het feit dat er relatief vaak dit soort verzoeken worden gedaan, wat deels kan duiden op ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in het rechtsbestel. Hierop aansluitend geven de appelpercentages aan dat cijfers stegen sinds 2012 en in de periode 2018 tot en met 2020 voornamelijk gelijk blijven. Dit geldt ook voor het aantal intrekkingen van appels. Voor zowel het aantal wrakings en appelratio's geldt dat er verschillende factoren invloed uitoefenen, waarover de Rechtspraak niet altijd controle heeft. Bijvoorbeeld, burgervertrouwen in de rechtspraak is een thema dat rijksbrede aandacht vergt en waar wellicht ook het ministerie een rol kan spelen. De reden om wel of niet in hoger beroep te gaan heeft vaak meer te maken met de hoop op een gunstigere uitslag, in plaats van de kwaliteit van de rechter en uitspraak. Ook hier is een beperkte rol voor het ministerie in het scheppen van randvoorwaarden.

Verder benoemt de bovenstaande analyse van indicatoren een aantal kwaliteitsmaatregelen die hebben bijgedragen aan de professionele standaarden, zoals betere *bewijsmotivering*, *feedback* loops voor rechters en juridische medewerkers, en *meervoudige afdoening*. Met betrekking tot de bewijsmotivering middels Promis, laat de Rechtspraak zien dat de norm duidelijk is behaald tussen 2016 en 2020 (inclusief). Reflectie onder juridische medewerkers en rechters zijn stabiel over de jaren, met uitzondering van 2020 waar de coronapandemie reflectie en intervisietrajecten moeilijk maakten. Streefpercentages voor meervoudige afdoening bij strafzaken en bestuurszaken zijn behaald. Dit geldt niet voor civiele handels- en familiezaken.

Tot slot, drie aspecten kunnen worden belicht als kwalitatieve graadmeters tussen 2016 en 2020 (inclusief). Ten eerste, aanpassingen in de *bekostigingssystematiek* in overleg met het ministerie heeft geleid tot de perceptie bij de Raad voor de rechtspraak dat de kwaliteitsnormen beter kunnen worden behaald omdat vaste lasten worden vastgezet in een lumpsum in plaats van in de prijsafspraken. Ten tweede heeft het ministerie een rol gespeeld in het scheppen van randvoorwaarden door middel van de wet uit 2013 *herziening gerechtelijke kaart*. Dit heeft invloed gehad op de vorm, de wijze en inhoud van samenwerking tussen ketenpartners in de strafrechtketen. Als gevolg hiervan is er meer ruimte gecreëerd voor het bevorderen van specialistische kennis en deskundigheid. Ten derde is de maatregel rondom de *Tijdelijke Experimenten Wet Rechtspleging* belangrijk om pilots uit te voeren met als doel doeltreffendheid en doelmatigheid op het gebied van rechtspraak te verbeteren. Aangezien deze laatste wet pas in 2020 is ingevoerd, kunnen er nog geen conclusies worden getrokken of deze nieuwe wet daadwerkelijk doeltreffend is.

Toegankelijkheid

Met betrekking tot toegankelijkheid laat de Geschilbeslechtingdelta zien dat tussen 2014 en 2019 minder burgers (rechts)hulp inschakelden, en minder vaak betrokken waren bij rechtszaken. Dit sluit aan bij de data van de Raad voor de rechtspraak van het aantal ingekomen zaken in de periode 2016 tot en met 2020. De 2018 Visitatie Gerechten identificeert concreet drie drempels met

betrekking tot toegankelijkheid: *bereikbaarheid*, *betalbaarheid* en *begrijpbaarheid*. Specifiek de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft effect gehad op bereikbaarheid in de zin dat reisafstanden voor rechtzoekenden zijn toegenomen. Betaalbaarheid is vooral een probleem voor bedrijven die een duidelijke kosten-batenanalyse doen voor toegang tot het recht. Daarnaast laat onderzoek zien dat maatregelen genomen voor 2014 (zoals het verhogen van de griffierechten en de verhoging van de competentiegrens van de kantonrechter) effect heeft gehad op de toegankelijkheid tijdens de periode onder evaluatie. Tot slot, de begrijpelijkheid. Dit refereert naar het feit dat rechtzoekende niet altijd voldoende informatie hebben over toegankelijkheid. Hierbij kan de Rechtspraak een rol spelen, maar ook het ministerie door ondersteuning via rechtsbijstand.

De kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlands recht: de internationale context

De Raad voor de rechtspraak heeft in 2021 het rapport '*Kwaliteit van Rechtspraak: een kijk over de grenzen*' het gepubliceerd.¹³⁹ Dit rapport vergelijkt het Nederlandse rechtssysteem op een aantal gebieden waaronder bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Nederlandse rechter, de effectiviteit van de controle van de rechter op de overheid, de snelheid van het rechtssysteem en de toegankelijkheid. De algehele conclusie van het rapport is dat het Nederlandse rechtssysteem wat betreft kwaliteit en toegankelijkheid goed functioneert ten opzichte van de meeste andere landen. Er zijn wel een aantal zorgen op specifieke thema's zoals de effectiviteit van het procederen voor bedrijven, de doorlooptijden van grotere civiele zaken en zaken in hoger beroep, kosten van procederen voor bedrijven en ICT-faciliteiten voor rechtzoekenden.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- In de onderzochte periode blijken de prejudiciële vragen door de Hoge Raad als succesvol te worden ervaren. De prejudiciële vragen dragen bij aan de rechtseenheid (en daarmee aan de doeltreffendheid van het beleid). Het aantal vragen tussen 2016 tot en met 2020 is stabiel gebleven. Voor de komende periode kan de nadruk worden gelegd op het aanmoedigen van het gebruik van prejudiciële vragen.
- Verdere investeringen in digitalisering van de Rechtspraak kunnen bijdragen aan zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met de bevolkingsgroepen die minder digitaal vaardig zijn;
- Het aantal wrakingsverzoeken is sinds 2016 relatief hoog en gelijk gebleven. Dit blijft een aandachtspunt omdat het kan duiden op ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in het rechtsbestel. Aandacht voor wrakingen en de redenen tot het doen van wrakingen kan helpen de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren.
- Ten slotte dient aandacht te blijven bestaan voor de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid van de rechtspraak. Hiertoe zijn sinds 2018 (sinds de publicatie *Visitatie Gerechten*) stappen gezet en om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het systeem te behouden en verhogen dient hier continue op ingezet te worden.

3.4 Doelmatigheid

In deze paragraaf wordt de doelmatigheid van de instrumenten getoetst. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

¹³⁹ Raad voor de rechtspraak, 2021. *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen*

De doelmatigheid van de geschapen randvoorwaarden ten aanzien van het beleid op gebied van rechtspleging kan worden gemeten door te kijken naar de productiviteit van het systeem. De *productiviteit* kan beoordeeld worden door te kijken naar de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Hierbij zet het ministerie wetgeving en financiering in om zo doelmatig mogelijk randvoorwaarden te scheppen. Hiermee kan de Rechtspraak inzetten op het versnellen van de gerechtelijke procedures, onder anderen door de doorlooptijden te verkorten, maar ook het aantal verwerkte zaken per FTE te vergroten, werkvoorraden en doorlooptijden terug te dringen en ketensamenwerking te verbeteren.

In navolgende (sub)paragrafen worden aan de hand van de geïdentificeerde indicatoren voor de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak nader ingegaan op het aspect productiviteit.

3.4.1 Productiviteit

De doelmatigheid van de geschapen randvoorwaarden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten aanzien van het rechtsbestel kunnen worden gemeten aan de hand van een aantal productiviteitsindicatoren toepasbaar op de Hoge Raad en de Rechtspraak. Dit betreft de volgende indicatoren:

- Doorlooptijden en werkvoorraden;
- Arbeids- en kostenproductiviteit;
- Ervaringen omtrent de financieringssystematiek.

Doorlooptijden en werkvoorraden

Doorlooptijden en werkvoorraden geven inzicht in de productiviteit van de rechtspraak, namelijk in de mate waarin middelen worden ingezet om zo efficiënt en effectief mogelijk te werk te gaan. Het is aan de ene kant van belang dat doorlooptijden acceptabel zijn en binnen voorspelbare termijnen blijven en aan de andere kant dienen de doorlooptijden gerespecteerd te worden omdat zij ook bijdragen aan kwalitatief hoogwaardige rechtspraak. Kortere doorloop mag immers niet ten koste gaan van de kwaliteit.

Er is om deze reden al veel aandacht voor doorlooptijden geweest tijdens de periode 2016-2022. In 2019 is een eerste globale berekening gemaakt van de omvang van achterstanden. Die wordt geschat op ruim 100.000 (vooral civiele) zaken.¹⁴⁰ Om deze achterstanden weg te werken, is berekend dat de Rechtspraak een productie zou moeten draaien van ongeveer 120%. Dit vergt een grote inzet door de Rechtspraak. Bovendien zouden de achterstanden allereerst weg moeten worden gewerkt en vervolgens zou er aan nieuwe termijnen moeten worden voldaan die zorgen dat de doorlooptijden minder worden. In het Programma Tijdige Rechtspraak treft de Rechtspraak een aantal maatregelen om de doorlooptijden en de werkvoorraden duurzaam terug te dringen.

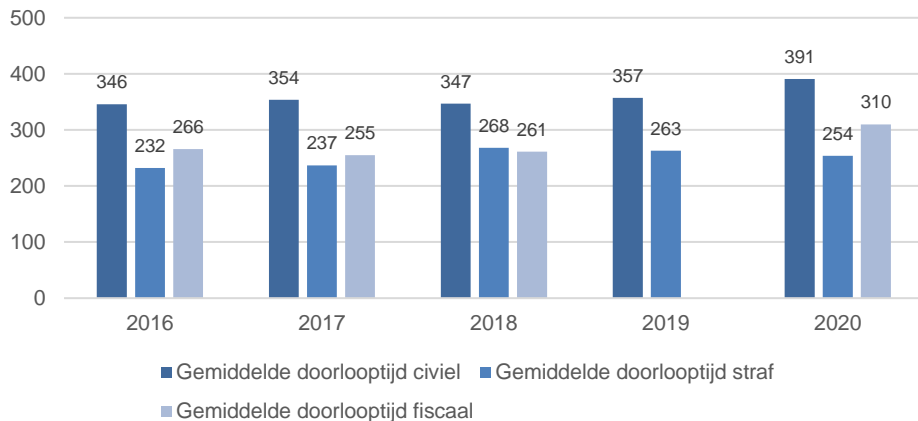
Het volgende figuur geeft inzicht in de gemiddelde doorlooptijden bij de Hoge Raad. Gemiddeld was de doorlooptijd tussen 2016 tot en met 2020 circa 296 dagen.¹⁴¹ Tussen 2016 en 2020 (inclusief) is er een voorzichtige stijging zichtbaar, voornamelijk bij civiele zaken. Afgezien van een stijging van de doorlooptijden in civiele zaken, zijn er in fiscale en strafzaken beperkte fluctuaties te zien over de tijdsperiode. Er kunnen verschillende redenen worden genoemd voor de stijging, waaronder de coronapandemie. Een andere reden is de toenemende complexiteit van de vraagstukken waarbij juridische en principiële kwesties met grote maatschappelijke impact worden

¹⁴⁰ Raad voor de rechtspraak, 2019, Doorlooptijden in beweging! Eindrapport project doorlooptijden Rechtspraak.

¹⁴¹ Er is geen data beschikbaar over de gemiddelde doorlooptijden voor fiscaal in 2019.

voorgelegd aan de Hoge Raad.¹⁴² Een belangrijk voorbeeld in 2019 was de Urgenda-zaak waarbij de rechter de Staat verplichtte om uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.¹⁴³

Figuur 3.9 Gemiddelde doorlooptijden Hoge Raad (in dagen) in periode 2016 tot en met 2020

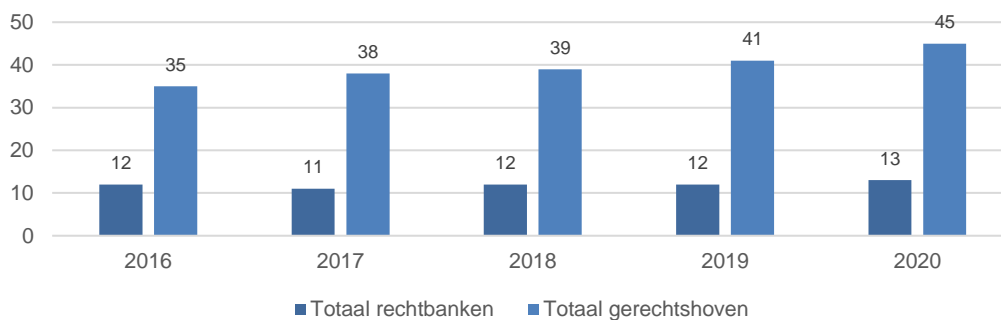


Bron: Jaarverslagen Hoge Raad.

Ook binnen de Rechtspraak vormen doorlooptijden een belangrijke norm. Het uitgangspunt hier is dat de meerderheid van de zaken binnen een gestelde termijn moet zijn afgehandeld. Dit komt erop neer dat 90% van de zaken binnen 6 maanden moet zijn afgerond. Hierbij wordt rekening gehouden met 10% buitengewoon langdurende zaken. Landelijk is de gemiddelde duur van rechtszaken toegenomen (met 13% bij rechtbanken en 27% bij gerechtshoven). De coronamaatregelen en de uitval van rechters, raadsheren en andere procesdeelnemers tussen 2019 en 2020 hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld.

Over het algemeen is de mate waarin rechtbanken aan normduur voldoen stabiel, rond de 92% tussen 2016 en 2019. In 2020 is dit omwille van de coronapandemie gedaald tot 87%. Deze daling is vooral te zien bij bestuursrecht.¹⁴⁴ Bij gerechtshoven is de gemiddelde doorlooptijd flink gestegen van 35 naar 45 weken (27%). In 2016 voldeed 73% aan de normduur, in 2020 slechts 58%. Vooral strafzaken en belastingzaken hebben hieraan bijgedragen.

Figuur 3.10 Gemiddelde doorlooptijden rechtszaken in weken in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

De werkvoorraden binnen de Rechtspraak namen tussen 2016 en 2020 (inclusief) af (12% ten opzichte van 2020). Dit zijn zaken die wachten op behandeling, of zijn binnengekomen en wachten op behandeling. Voor de afname worden verschillende verklaringen voor gegeven: criminaliteit neemt af waardoor ook het aantal rechtszaken afneemt; in tijden van economisch herstel zijn er

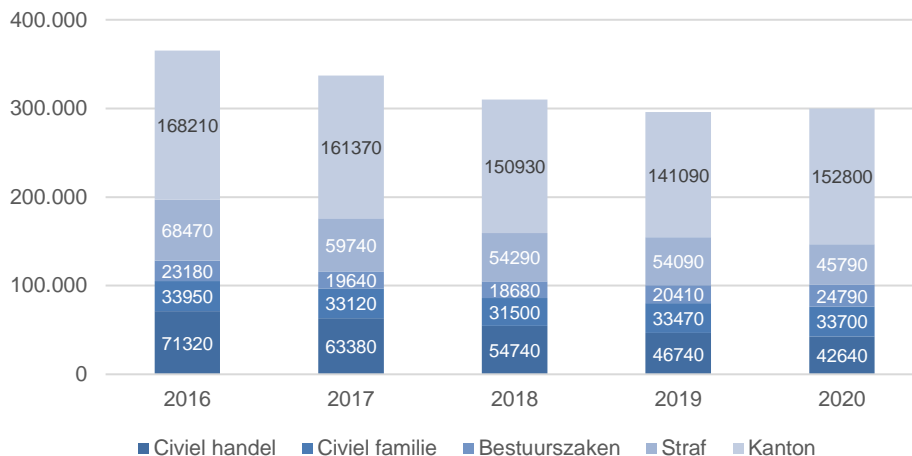
¹⁴² Hoge Raad, 2020, Jaarverslag 2019.

¹⁴³ Hoge Raad, 2019, Staat moet uitstoot broeikasgassen met 25% verminderen vóór eind 2020, [url](#).

¹⁴⁴ Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

minder conflicten (geldt vooral voor civiel handelszaken); en tijdens coronapandemie hadden strafzaken voorrang, waardoor andere zaken minder voortvarend zijn afgehandeld.

Figuur 3.11 Werkvoorraden in periode 2016 tot en met 2020 (inclusief)



Bron: Jaarverslagen Rechtspraak.

Als gevolg van de effecten van de coronapandemie en de aanhoudende uitdagingen rondom de doorlooptijden en achterstanden, hebben de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming in 2020 de contourennota aanpak achterstanden strafrechtketen aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁴⁵ Hierin worden een aantal maatregelen aangekondigd, waaronder een verruiming van fysieke (gebouwen) en personele capaciteit. Ook stelt men aanpassingen voor in de wijze waarop strafzaken worden afgedaan. Een voorbeeld van een dergelijke aanpassing is dat sommige eenvoudige zaken die meervoudig worden behandeld nu enkelvoudig kunnen worden afgerond. Ook wordt in de nota genoemd dat de voorraad zaken opnieuw beoordeeld zal worden door het OM en dat er het voornemen is om meer zaken zelf (door het OM) af te doen. Tot slot zijn er maatregelen aangekondigd rondom werkprocessen en innovatie. Deze maatregelen zien onder anderen toe op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, het project Tijdige Rechtspraak, telehoren en taakstraffen. Deze aanpak gaat in beginsel uit van tijdelijke maatregelen. Wanneer die maatregelen en vooral ook de innovatieve oplossingen voor de lange termijn behulpzaam kunnen zijn, bezien de organisaties of structurele inbedding mogelijk is.

Arbeids- en kostenproductiviteit

De Raad voor de rechtspraak rapporteert jaarlijks over de productiviteit en kosten (zie de volgende tabel).¹⁴⁶ Hieruit blijkt dat er jaarlijks sinds 2016 een groei is van de bezettingsgraad, zowel voor raadsheren als voor ondersteunend personeel. Deze uitbreiding is ingezet om de werkdruk te adresseren, maar ook voor het behouden van professionele standaarden en het opvangen van eventueel natuurlijk verloop. Tegelijkertijd is er een afname in het zaaksvolume zichtbaar (zie hierboven), waardoor de arbeidsproductiviteit is afgenomen. In 2020 is als gevolg van de coronapandemie extra personeel ingezet om achterstanden weg te werken en te voorkomen.

Tabel 3.4 Index personele bezetting, gewogen zaaksvolume en arbeidsproductiviteit in periode 2016 tot en met 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Gemiddelde bezetting rechters en raadsheren	100	103	107	107	108

¹⁴⁵ Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 2020-2021, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29279 (nr. 614).

¹⁴⁶ De Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

Gemiddelde bezetting ondersteuning	100	102	103	104	108
Gemiddelde bezetting totaal	100	102	104	105	108
Gewogen zaaksvolume	100	94	88	86	73
Zaaksvolume per arbeidsjaar (arbeidsproductiviteit)	100	92	84	82	68

Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2021.

Naast de arbeidsproductiviteit, kijkt de Raad voor de rechtspraak ook naar de kostenontwikkelingen, gecorrigeerd voor inflatie van lonen en prijzen bij de overheid.¹⁴⁷ Tussen 2016 en 2020 (inclusief) nam het gewogen zaaksvolume af. Ook de kostenproductiviteit nam af. Dit vanwege een toenemend kostenniveau in combinatie met afnemende gewogen zaakzwaarte.

Daarnaast noemt de Raad voor de rechtspraak ook dat de coronapandemie van grote invloed is geweest op de productiviteit in 2020. Om ervoor te zorgen dat achterstanden niet te ver op zouden lopen, is extra personeel ingezet. Als gevolg hiervan zijn productiviteitscijfers niet te vergelijken met eerdere jaren.¹⁴⁸

Tabel 3.5 Index reële kosten en zaaksvolume per ingezette euro in periode 2016 tot en met 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Totale kosten	100	94	91	93	94
Gewogen zaaksvolume	100	94	88	86	73
Zaaksvolume per ingezette euro (kostenproductiviteit)	100	99	96	92	77

Bron: Jaarverslag Rechtspraak 2021

Omwille van jaarlijkse negatieve financiële resultaten van de Rechtspraak is in 2019 onderzoek uitgevoerd naar de financiën.¹⁴⁹ In deze rapportage wordt benadrukt dat de tekorten veroorzaakt werden door: 1) een daling van het aantal afgedane zaken wat leidde tot minder inkomsten terwijl de kosten relatief gelijk bleven; en 2) het stopzetten van het digitaliseringsprogramma KEI waardoor een rijksbrede taakstelling van 54 miljoen euro niet werd ingevuld.

Ervaringen met de bekostigingssystematiek

In paragraaf 3.2.1 wordt de nieuwe wijze van bekostiging voor de Hoge Raad¹⁵⁰ en de Raad voor de rechtspraak uiteengezet. Gesprekspartners staan over het algemeen positief tegenover de nieuwe manier van financieren 'op maat' voor de Hoge Raad.¹⁵¹ Zij geven eveneens aan dat het nog te vroeg is om hier conclusies aan te verbinden.¹⁵²

Per 2020 is de Raad voor de rechtspraak overgestapt naar een gedeeltelijke lumpsum financiering. Uit de interviews komt naar voren dat de nieuwe systematiek beter werkt omdat de begroting stabiel is geworden en daarnaast de bekostigingssystematiek beter aansluit bij de mate waarin de Rechtspraak vaste kosten maakt die niet gerelateerd zijn aan het aantal zaken.¹⁵³

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

¹⁴⁷ De Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

¹⁴⁸ De Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

¹⁴⁹ BCG, 2019, Doorlichting Financiën Rechtspraak.

¹⁵⁰ In de nieuwe financieringssystematiek wordt vermeld dat de Hoge Raad de effecten van gewijzigde wet- en regelgeving raamt in het kader van het opstellen van de financiële paragraaf bij een wetsvoorstel. De tussen Hoge Raad en ministerie overeengekomen kosten van uitvoering worden vervolgens aan de begroting van de Hoge Raad toegevoegd met ingang van het moment waarop het effect van de gewijzigde regelgeving zich bij de Hoge Raad zal voordoen.

¹⁵¹ Interview met de Hoge Raad.

¹⁵² Interview met de Hoge Raad.

¹⁵³ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

- In de periode 2016 tot en met 2020 fluctueerden de doorlooptijden van de Hoge Raad licht en is een beperkte stijging van de doorlooptijden zichtbaar voor civiele zaken. De doorlooptijden bij de Rechtspraak zijn, daarentegen, flink opgelopen in dezelfde periode. De voornaamste verklaring hiervoor is de coronapandemie en de effecten die deze crisis had op de (fysieke) toegankelijkheid van de rechtspraak.
- De werkvoorraden bij de Rechtspraak liepen in de periode 2016 tot en met 2020 af. Dit is te verklaren door de specifieke aandacht die dit onderdeel genoot (o.a. door middel van het programma Tijdige Rechtspraak) alsook door de afname van criminaliteit, de economische voorspoed en het feit dat strafzaken tijdens de coronapandemie voorrang hadden waardoor andere zaken minder voortvarend afgehandeld zijn.
- De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is licht afgenomen in de onderzochte periode. Dit wordt verklaard door de toegenomen bezetting alsook een afname van het zaaksvolume.
- De kostenproductiviteit is in de onderzochte periode eveneens afgenomen. Het toegenomen kostenniveau in combinatie met de afgenomen zaak zwaarte worden hier als verklaring voor aangedragen.

3.4.2 Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de randvoorwaarden die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden geschapen om de productiviteit van het rechtsbestel te waarborgen en te verbeteren. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Productiviteit

Productiviteit vertaalt zich in acceptabele *doorlooptijden*, binnen voorspelbare termijnen, om zo bij te dragen aan een betere kwaliteit van de rechtspraak. Tussen 2014 en 2020 (inclusief) is sprake van een lichte stijging in de doorlooptijden bij de Hoge Raad. Vooral de coronamaatregelen hebben effect gehad, alsook de toenemende complexiteit van vraagstukken waarbij juridische en principiële kwesties met grote maatschappelijke impact worden voorgelegd aan de Hoge Raad. Ook bij de Rechtspraak is een stijging in doorlooptijden zichtbaar. De gestelde norm wordt over het algemeen behaald, maar stond in 2019 en 2020 onder druk. De coronamaatregelen alsook uitval van rechters, raadsheren en andere procespartners verhoogden de druk op het stelsel. *Werkvoorraden* zijn tussen 2016 en 2020 (inclusief) licht afgenomen. Hier worden verschillende redenen voor gegeven, zoals de coronapandemie, afname criminaliteit en minder conflicten ten tijde van economisch herstel.

Vanaf 2016 is veel aandacht geweest voor de doorlooptijden en het behoud van kwalitatieve rechtspraak. Dit is onderschreven met het Programma Tijdige Rechtspraak uit 2019, maar ook op politiek-bestuurlijk niveau in de contourennota uit 2020 waarin een reeks maatregelen worden aangekondigd rondom personele en fysieke capaciteit, als ook rondom werkprocessen en innovatie. Komende jaren is het van belang om aandacht te (blijven) besteden aan de uitvoering van deze maatregelen.

Verder rapporteert de Raad voor de rechtspraak jaarlijks over de *arbeids- en kostenproductiviteit*. De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is afgenomen door groei van de bezettingsgraad in combinatie met een afname van zaaksvolume. Echter, dit geeft wel ruimte aan het behouden van professionele standaarden en beperking van de werkdruk. Het is van belang om ook de komende jaren te zorgen voor een gezonde verhouding tussen arbeids- en kostenproductiviteit.

Tot slot, aanpassingen in de *bekostigingssystematiek* hebben tussen 2016 en 2020 (inclusief) veel effect gehad op de productiviteit. Zowel voor de Hoge Raad als de Raad voor de rechtspraak¹⁵⁴ zijn sinds 2020 aanpassingen gedaan. Momenteel kunnen nog weinig conclusies getrokken worden en in de aankomende periode zouden deze aanpassingen gemonitord en geëvalueerd dienen te worden.

Met betrekking tot de Raad voor de rechtspraak¹⁵⁵ stond de periode 2016 tot en met 2020 in het teken van de herziening van de bekostigingssystematiek. De belangrijkste ontwikkeling is de verschuiving van 95% financiering op basis van output, naar een verhoging van de lumpsumbetaling, waarmee ruimte ontstaat voor vaste lasten waaronder innovatietrajecten. Dit moet zorgen voor een stabielere financiering van de Rechtspraak, waarbij de exploitatie van de Rechtspraak minder afhankelijk is van fluctuaties in het aantal rechtszaken.¹⁵⁶ Momenteel zijn de betrokken partijen tevreden over deze verandering en benadrukt men dat de periodieke prijsafspraken op een constructieve manier worden voortgezet. Voor de komende periode blijft het belangrijk kritisch naar de financiering van de Rechtspraak te kijken en te evalueren of de nieuwe systematiek ook bijdraagt aan meer ruimte voor innovatie.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- Vanaf 2016 is veel aandacht geweest voor de doorlooptijden en het behoud van kwalitatieve rechtspraak. Dit is onderschreven met het Programma Tijdige Rechtspraak uit 2019, maar ook op politiek-bestuurlijk niveau in de contourennota uit 2020 waarin een reeks maatregelen worden aangekondigd rondom personele en fysieke capaciteit, als ook rondom werkprocessen en innovatie. Komende jaren is het van belang om aandacht te (blijven) besteden aan de uitvoering van deze maatregelen.
- De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is afgenomen door groei van de bezettingsgraad in combinatie met een afname van zaaksvolume. Dit geeft ruimte aan het behouden van professionele standaarden en beperking van de werkdruk. In de toekomst dient aandacht te (blijven) voor het behoud en de realisatie van een gezonde verhouding tussen arbeids- en kostenproductiviteit.
- De effecten van de nieuwe bekostigingssystematiek voor de Hoge Raad en Raad voor de rechtspraak zijn pas kortgeleden ingevoerd en hier kunnen daarom nog geen heldere conclusies aan verbonden worden. In de aankomende periode zouden deze aanpassingen gemonitord en geëvalueerd moeten worden om hier binnenkort wel lessen uit te trekken.

3.5 Extensivering

In deze paragraaf wordt de volgende RPE-vraag beantwoord:

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

¹⁵⁴ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

¹⁵⁵ De Raad voor de rechtspraak ontvangt de gelden die zij vervolgens verdeelt over de rechtspraak. In deze beleidsdoorlichting wordt gerefereerd naar 'de financiering van de Raad voor de rechtspraak' omdat dit in de begroting ook zo genoemd wordt.

¹⁵⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020, 35 300 VI.

Indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn, kunnen verschillende beleidskeuzes gemaakt worden die deze vermindering in budget op kunnen vangen. Deze keuzes zijn tijdens een sessie rondom de extensivering van het beleid besproken. Omdat de bedrijfsvoering van artikelonderdeel 32.1 en 32.3 dusdanig anders en losstaand is, worden de beleidsopties om tot 20% besparing van middelen te komen separaat gepresenteerd.

Het budget van de *Hoge Raad* (artikelonderdeel 32.1) is gebaseerd op de wettelijke taken van het hoogste rechtscollege. Indien minder budget beschikbaar is kan de Hoge Raad in theorie bezuinigen op de wijze waarop zij haar taken uitvoert. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden en grotere werkvoorraden.

Een andere mogelijkheid betreft het bezuinigen op processen en systemen. Hierbij valt te denken aan bezuinigingen op digitalisering en digitaliseringstrajecten. Kosten zouden kunnen worden bespaard op de ontwikkeling, het onderhoud en de beveiliging van systemen. De Hoge Raad benadrukt echter dat deze bezuinigingen niet wenselijk zijn omdat dit de uitvoering van de wettelijke taken van de Hoge Raad in het geding kan brengen. Wanneer wordt bezuinigd op digitalisering dan heeft dit directe impact op de tenuitvoerlegging van het primaire proces.¹⁵⁷

Een derde optie om kosten te besparen betreft het afstoten van personeel. Hieromtrent heeft de Hoge Raad slechts een beperkt aantal opties omdat de omvang van een deel van het personeelsbestand van de Hoge Raad, onder andere het aantal raadsheren, wettelijk is vastgelegd en deze raadsheren voor het leven worden benoemd. Hierop kan de Hoge Raad niet bezuinigen. Op ondersteunend personeel kan de Hoge Raad wel bezuinigen. Echter, wanneer minder ondersteunend personeel beschikbaar is, leidt dit direct tot het oplopen van doorlooptijden, het toenemen van werkvoorraden en een afname van de kwaliteit van het geleverde werk.¹⁵⁸

Wanneer de *Raad voor de rechtspraak* 20% minder middelen te besteden zou hebben, zijn er eveneens een aantal opties om de kosten terug te dringen. Evenals bij de Hoge Raad hebben deze opties veelal directe gevolgen voor de mate waarin en snelheid waarmee de Rechtspraak haar taken kan uitvoeren.

Een eerste optie betreft het verhogen van de griffierechten.¹⁵⁹ Griffierechten kunnen bijvoorbeeld verhoogd worden voor bepaalde rechtsgebieden en/ of voor een bepaald type rechtzoekende (bijvoorbeeld vermogende personen). Dit leidt tot een lagere zaakinstroom omdat een hoger griffierecht door rechtzoekenden als hogere drempel wordt ervaren. Een nadelig effect van de verhoging van de griffierechten is een verslechtering van de toegang tot het recht. Dit strookt niet met de het beleid van Justitie en Veiligheid om de toegang tot het recht te versterken. Het is daarom niet waarschijnlijk dat voor deze bezuinigingsoptie wordt gekozen.¹⁶⁰

Een tweede mogelijkheid tot het besparen van kosten betreft het inzetten op digitalisering van de keten. Digitalisering kan helpen werkprocessen efficiënter te maken en kan daarmee bijdragen aan een kostenbesparing. Hierbij dienen echter drie kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst vergt inzetten op digitalisering een stevige investering. Wanneer 20% minder middelen beschikbaar zijn, is dit mogelijk geen realistisch scenario. Daarnaast is het geen gegeven dat een investering in digitalisering per definitie tot een besparing leidt omdat digitalisering ook constante uitgaven ten aanzien van onderhoud vergt. Ten derde heeft het inzetten op digitalisering gevolgen voor de

¹⁵⁷ Hoge Raad tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

¹⁵⁸ Hoge Raad tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

¹⁵⁹ De Raad voor de rechtspraak beslist niet op individuele basis over de hoogte van het griffierecht en voor een dergelijke aanpassing is ook instemming van onder anderen de Tweede Kamer nodig.

¹⁶⁰ Raad voor de rechtspraak tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

toegang tot het recht voor bepaalde rechtzoekenden. Voor een deel van de rechtzoekenden leidt digitalisering tot een betere toegang tot het recht, maar een ander deel van de rechtzoekenden zal een voorkeur blijven houden voor traditionele toegang tot het recht. Wanneer de rechtspleging in toenemende mate digitaliseert, en er geen alternatief voorhanden blijft, zal dit voor deze groep resulteren in een verslechterde toegang tot het rechtssysteem.¹⁶¹

Ten slotte zou de Raad voor de rechtspraak kunnen besluiten capaciteit terug te schroeven door de financiering aan gerechten te verlagen. Dit zou leiden tot een kostenbesparing omdat minder personeelskosten worden gemaakt. Het zou echter ook tot gevolg hebben dat doorlooptijden en werkvoorraden oplopen.

Naast mogelijkheden tot besparingen binnen de eigen organisaties heeft ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid opties om bij te dragen aan kostenbesparingen bij de Hoge Raad en de Rechtspraak. Dit betreft bijvoorbeeld het treffen van maatregelen ter verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners, bijvoorbeeld door de verschillende werkprocessen, rollen en verantwoordelijkheden beter op elkaar aan te sluiten.¹⁶² Dit kan ervoor zorgen dat processen soepel lopen en kan worden voorkomen dat werkvoorraden bij één ketenpartner dusdanig oplopen dat een 'opstopping' wordt veroorzaakt. Dergelijke opstoppingen kosten tijd en daarmee ook middelen.¹⁶³

Een andere optie betreft het verder investeren in kwalitatief hoogstaande wet- en regelgeving waardoor onduidelijkheden in de wet worden weggenomen. Kwalitatief goede wetgeving leidt mogelijk ook tot een afname in het aantal procedures dat wordt aangespannen en daarmee tot een kostenbesparing.¹⁶⁴ De operatie om bestaande wetgeving door te lichten op gebreken en hardheden die naar aanleiding van de 'toeslagenaffaire' op gang gekomen is, vormt hier een voorbeeld van.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

- Indien minder budget beschikbaar is dan kan de Hoge Raad in theorie bezuinigen op de wijze waarop zij haar taken uitvoert. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden en grotere werkvoorraden. Ook kan de Hoge Raad mogelijk bezuinigen op processen en systemen. Hierbij valt te denken aan bezuinigingen op digitalisering en digitaliseringstrajecten. Kosten zouden kunnen worden bespaard op de ontwikkeling, het onderhoud en de beveiliging van systemen. Een derde optie om kosten te besparen betreft het afstoten van personeel of het op termijn niet invullen van vrijgekomen formatie.
- Echter, de Hoge Raad benadrukt dat deze bezuinigingen niet wenselijk zijn omdat dit de uitvoering van de basale verantwoordelijkheden van de Hoge Raad in het geding kan brengen. Wanneer wordt bezuinigd op digitalisering dan heeft dit directe impact op de tenuitvoerlegging van het primaire proces.
- Griffierechten zouden verhoogd worden voor bepaalde rechtsgebieden en/ of voor een bepaald type rechtzoekende (bijvoorbeeld vermogende personen). Dit leidt naar verwachting tot kostenbesparingen omdat een lagere zaakinstroom omdat een hoger griffierecht door rechtzoekenden als een hogere drempel wordt ervaren. Opgemerkt moet worden dat de verhoging van de griffierechten de toegang tot het recht verslechtert wat een reden zou kunnen zijn om niet voor deze optie te kiezen. Een tweede mogelijkheid tot het besparen van kosten betreft het inzetten op digitalisering van de keten. Hoewel digitalisering aanvankelijk om aanzienlijke investeringen vraagt, kan het op de lange termijn

¹⁶¹ Raad voor de rechtspraak tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

¹⁶² Raad voor de rechtspraak tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

¹⁶³ Zie ook het actieplan werkvoorraden strafrechtketen dat een deel van dit probleem tracht te adresseren.

¹⁶⁴ Hoge Raad, Raad voor de Rechtspraak en NOvA tijdens de sessie extensivering van het jaarlijkse budget.

bijdragen aan het efficiënter maken van werkprocessen en daarmee leiden tot kostenbesparingen op de lange termijn;

- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid kan bijdragen aan kostenbesparingen door maatregelen te treffen ter verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners alsook het investeren in kwalitatief hoogstaande wet- en regelgeving waardoor onduidelijkheden in de wet worden weggenomen.

Deel B – Beleidsdoorlichting rechtsbijstand

4 Artikelonderdeel 32.2

4.1 Achtergrond

In deze paragraaf wordt, ten aanzien van artikelonderdeel 32.2 Adequate toegang tot het rechtsbestel, antwoord gegeven op de volgende twee Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vragen:

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Binnen artikelonderdeel 32.2 wordt specifiek gekeken naar de volgende onderdelen:

- Raad voor Rechtsbijstand;
- Stichting het Juridisch Loket;
- Toevoegingen rechtsbijstand;
- Mediation in strafrecht.

4.1.1 Verantwoordelijkheid Rijksoverheid

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid schept randvoorwaarden waarbinnen de organisaties verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van rechtsbijstand het beleid dienen uit te voeren. In de praktijk houdt dit in dat het ministerie beleid ontwerpt en de Raad voor Rechtsbijstand dat uitvoert. Daarmee is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid en de Raad voor Rechtsbijstand voor de uitvoering.

De randvoorwaarden die het ministerie schept bestaan uit wetgeving en financiën. Met wetgeving wordt bijvoorbeeld bedoeld op de Wet op de rechtsbijstand. Wat betreft financiering, stelt het ministerie jaarlijks een bedrag beschikbaar aan de Raad voor Rechtsbijstand en verstrekt zij (indirect) een subsidie aan het Juridisch Loket.¹⁶⁵ Daarnaast schept het ministerie aanvullende randvoorwaarden op financieel gebied. Hierbij valt te denken aan de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (advocaten en mediators) op basis van het puntensysteem.

Tot slot kan het ministerie ook randvoorwaarden ten aanzien van kwaliteit in brede zin neerleggen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het geval van de rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarbij het ministerie de Raad voor Rechtsbijstand verzoekt de kwaliteit van de rechtsbijstand te waarborgen. De Raad voor Rechtsbijstand geeft hier vervolgens invulling aan in de vorm van inschrijvingsvoorwaarden.¹⁶⁶ De Raad voor Rechtsbijstand stelt de inschrijvingsvoorwaarden voor de advocatuur op in overleg met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en in geval van mediation in overleg met de Raad voor de Rechtspraak en de Mediators Federatie Nederland (MfN). Vervolgens worden de inschrijvingsvoorwaarden ter goedkeuring voorgelegd aan de minister.

¹⁶⁵ Tot 2020 werd de subsidie aan het Juridisch Loket via de Raad voor Rechtsbijstand verstrekt. Sinds 2020 heeft het Juridisch Loket een directe subsidierelatie met het ministerie.

¹⁶⁶ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid

Sturingsmechanismen in de praktijk

In de relatie met de Raad voor Rechtsbijstand beschikt het ministerie over een aantal sturingsmechanismen waarvan zij gebruik kan maken. Dit zijn onder anderen:

- Jaarlijkse aanschrijvingen. Hierin beschrijft het Ministerie van Justitie en Veiligheid wat er van de Raad voor Rechtsbijstand wordt verwacht het komende jaar.
- Aanvullende opdrachtbrieven. In deze brieven wordt bijvoorbeeld opdracht gegeven tot het vaststellen van additionele rechtsbijstandsvoorzieningen, bijvoorbeeld voor de gedupeerden in de 'toeslagenaffaire' en de gaswinning in Groningen. De Raad wordt gevraagd aan te geven welke uitvoeringsconsequenties (capaciteit, ICT) gepaard gaan met het uitvoeren van deze voorzieningen. Op basis hiervan stelt het ministerie een aanvullend budget beschikbaar.^{167 168} Indien de Raad van mening is dat de voorziening niet uitgevoerd kan worden binnen het gestelde bedrag dan mag zij de opdracht weigeren of het departement vragen andere opdrachten te herprioriteren of de planning aan te passen. Indien sprake is van wijziging van wet- en regelgeving dan vindt een uitvoeringstoets plaats. Indien het invloed heeft op de begroting, dan vindt een aanpassing in het budget plaats.

In de relatie met het Juridisch Loket kent het ministerie subsidies toe op basis van de gedetailleerde jaarplannen van het Juridisch Loket. Op basis van het jaarplan worden ook projectgelden toegekend. Dit is in de samenwerking tussen het ministerie en het Juridisch Loket een relatief nieuw mechanisme, omdat deze relatie voorheen (tot 2020) via de Raad voor Rechtsbijstand liep.

4.1.2 *Het Nederlandse stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand*

Toegang tot betaalbare rechtsbijstand van goede kwaliteit wordt gezien als een randvoorwaarde voor een goed functionerende rechtsstaat,¹⁶⁹ omdat dit een burger de mogelijkheid biedt om gevallen waarin de overheid of andere burgers zijn rechten schaden onder de aandacht van een rechter te brengen. Ook helpt rechtsbijstand om toegang te verschaffen tot buitengerechtelijke conflictoplossing door mediators alsook tot advies over de rechtspositie.

In artikel 18 van de Grondwet is het recht op rechtsbijstand verankerd. Uit dit artikel volgt dat de overheid burgers die zelf niet in staat zijn om rechtsbijstand van goede kwaliteit te betalen, helpt zodat ze dit toch krijgen. Om dit te garanderen heeft de Nederlandse overheid het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand ingevoerd middels de Wet op de rechtsbijstand.

Gesubsidieerde rechtsbijstand is in Nederland ingericht op basis van drie lijnen: nulde-, eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. De nulde lijn richt zich op het bieden van online ondersteuning aan alle burgers met een juridisch probleem. Hier komt nog geen rechtshulpverlener aan te pas en dit vindt voornamelijk plaats via de website van het Juridisch Loket en de website van de Raad voor Rechtsbijstand, Rechtwijzer. De eerste lijn bestaat uit informatie en advies door juridisch medewerkers van het Juridisch Loket,¹⁷⁰ van rechtswinkels, sociaal raadsliden etc. Het is de taak van deze rechtshulpverleners in de eerste lijn om uiteenlopende vragen te verhelderen en te beantwoorden voor alle burgers. Bij complexe hulpvragen kan via de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging aangevraagd worden voor een dienstverlener uit de tweede lijn (advocaten of

¹⁶⁷ Tenzij en ander vakdepartement de financiering voor zijn rekening neemt. In dat geval zullen de kosten primair door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden gedragen, maar wordt via nacalculatie die kosten doorberekend aan andere departementen.

¹⁶⁸ Relevant om te noemen is dat kosteloze rechtsbijstand voor gedupeerden kinderopvangtoeslag en de gaswinning Groningen niet ten laste van het rechtsbijstandsbudget komt, maar betaald wordt door de desbetreffende ministeries.

¹⁶⁹ Peters, L. & Combrink Kuiters, 2014. Het stelsel van rechtsbijstand in roerige tijden, *Justitiële Verkenningen* 40(1): pp.93-113.

¹⁷⁰ Buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt eerstelijns rechtshulp ook verleend door sociaal raadsliden en rechtswinkels.

mediators, waarbij een inkomenstoets geldt.¹⁷¹ In paragraaf 4.2 wordt nader ingegaan op de nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorzieningen.

Burgers ontvangen rechtsbijstand in de tweede lijn in de vorm van een toegevoegde (gesubsidieerde) advocaat of mediator na het afnemen van een inkomens- en vermogenstoets.¹⁷² Alleenstaanden en gezamenlijke huishoudens hebben verschillende inkomens- en vermogensnormen om in aanmerking te komen voor tweedelijns rechtsbijstand. Voor het gebruik van de toegevoegde advocaat of mediator wordt doorgaans een eigen bijdrage gerekend waarvan de hoogte afhangt van het fiscaal jaarinkomen. Gevallen waarin onder anderen geen eigen bijdrage betaald hoeft te worden zijn zaken waarbij vrijheidsontneming aan de orde is en asielzaken.¹⁷³

Er zijn eisen gesteld waaraan rechtsbijstandverleners moeten voldoen om de kwaliteit van de rechtsbijstandverlening te borgen. Voor rechtsbijstandsverleners (zowel advocaten als mediators) in de tweede lijn geldt dat ze beëdigd moeten zijn als advocaat of lid moeten zijn van de MfN. Daarnaast gelden ook de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand.¹⁷⁴

Het vergoedingensysteem voor rechtsbijstandsverleners

De vergoeding die een rechtsbijstandsverlener ontvangt is *forfaitair*, wat inhoudt dat de vergoeding voor een zaak afhangt van de gemiddelde tijdsbesteding voor dergelijke zaken.¹⁷⁵ Voor de verschillende typen zaken is een aantal punten (het gewicht van de zaak) bepaald dat vervolgens wordt vermenigvuldigd met een basisbedrag. Het aantal punten dat is toegekend per zaak is vastgelegd in het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand 2000, bijlage 1. Eén punt staat voor 1 uur werk. Het basisbedrag per punt wordt door de Minister via een Algemene Maatregel van Bestuur vastgesteld.

Ontwikkelingen in stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand kort voor 2016

Het bestudeerde beleid uit in de vorige beleidsdoorlichting (2007-2015) stond in het teken van de verlaging van de uitgaven van rechtsbijstand (met name in de tweede lijn). Zo zijn onder anderen (1) in de jaren voor 2016 de tarieven voor de gesubsidieerde rechtsbijstand verlaagd. Het bedrag dat wordt betaald per punt is tussen 2011 en 2015 verlaagd van 112,94 euro naar 105,61 euro met een bevrozing tot 2019.¹⁷⁶ Daarnaast is ook (2) de eigen bijdrage bij een afgegeven toevoeging of mediator verhoogd en (3) werd de anticumulatieregeling¹⁷⁷ afgeschaft. Ten slotte is (4) het besluit 'diagnose en triage' genomen waarin wordt neergelegd dat een persoon korting op de eigen bijdrage kan aanvragen indien de burger bij een advocaat of mediator terecht komt na een doorverwijzing van het Juridisch Loket.¹⁷⁸

De verlaging van de tarieven voor de rechtsbijstandverleners en de verhoging van de eigen bijdrage, verminderen de kosten die het Rijk maakt voor iedere toevoeging in het kader van de rechtsbijstand in de tweede lijn. Aan de ene kant ontvangt een advocaat of mediator namelijk minder voor een toevoeging en aan de andere kant moet de rechtszoekende een groter gedeelte zelf betalen. De verhoging van de eigen bijdrage, alsook het besluit 'diagnose en triage' hebben daarnaast tot doel het gebruik van tweedelijns rechtsbijstand te verminderen. Dit gebeurt door de drempel voor een rechtszoekende om gebruik te maken van tweedelijns rechtsbijstand te verhogen. Bij de maatregel 'diagnose en triage' gebeurt dit door een korting te geven op de eigen

¹⁷¹ Raad voor Rechtsbijstand, 2018. Nulmeting: Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹⁷² Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Inkomen, vermogen en eigen bijdrage 2021, [url](#).

¹⁷³ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Geen eigen bijdrage, [url](#).

¹⁷⁴ Schriftelijke input van de Raad voor Rechtsbijstand.

¹⁷⁵ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Art. 02 vergoeding, [url](#).

¹⁷⁶ Advocatenblad, 2020, Het einde van een advocatenbestaan, [url](#).

¹⁷⁷ Onder de anticumulatieregeling werd de eigen bijdrage gehalveerd wanneer een rechtszoekende in het voorgaande halfjaar al van toegevoegde rechtsbijstand gebruik had gemaakt.

¹⁷⁸ De Raad voor Rechtsbijstand houdt zelf een [overzicht](#) van relevante beleidswijzigingen per jaar bij.

bijdrage als de rechtszoekende eerst een oplossing heeft geprobeerd te vinden in de eerstelijns rechtshulp.

Naast bovenstaande ontwikkelingen hebben in 2015 twee onderzoekscommissies, Wolfsen¹⁷⁹ en Barkhuysen,¹⁸⁰ het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland geëvalueerd. De commissie Wolfsen werd geïnstalleerd naar aanleiding van een tweetal aangenomen moties in de Eerste Kamer waarin de Regering werd opgeroepen¹⁸¹ om de oorzaken van kostenstijgingen binnen het stelsel te onderzoeken en aanbevelingen te doen hoe het stelsel vernieuwd kan worden zodat de kosten niet verder stijgen en waarbij tegelijkertijd de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen gewaarborgd blijft. De NOV A installeerde als reactie hierop de commissie Barkhuysen om nader te onderzoeken of de kosten van het stelsel echt waren gestegen en om aanbevelingen te doen die het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand op een duurzame manier vernieuwen.

De commissies Wolfsen en Barkhuysen: geïdentificeerde knelpunten binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand

Beide commissies concluderen dat het Nederlandse rechtsbijstandssysteem in de basis goed functioneert.

De commissie Wolfsen identificeert een aantal knelpunten die ten koste gaan van de doelmatigheid van het stelsel. Geïdentificeerde knelpunten zijn dat de rechtsbijstandsverleners in de praktijk niet altijd de eigen bijdrage innen die rechtzoekenden moeten betalen, er onvoldoende coördinatie is tussen de eerste- en de tweedelijnsrechtsbijstand, problemen vaak niet integraal worden benaderd (juridische geschillen en problemen die voortvloeien uit het sociale domein worden vaak gescheiden benaderd) en er onvoldoende procedures zijn die het mogelijk maken om geschillen laagdrempelig te beslechten en dat het puntentoekenningssysteem nog gebaseerd was op gegevens van 20 jaar geleden.¹⁸²

De commissie Barkhuysen identificeert eveneens een aantal knelpunten in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie is van mening dat het stelsel statisch is, omdat het onvoldoende meebeweegt met maatschappelijke trends. Daarnaast ziet ze dat er achterstallig onderhoud is met betrekking tot het vergoedingensysteem van de rechtsbijstandsverleners, het aanbod van rechtsbijstandverleners in sommige rechtsgebieden achterblijft en er onvoldoende zicht is op de kwaliteit van rechtsbijstandsverlening.¹⁸³

Ontwikkelingen in stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand tussen 2016 en 2020 (inclusief)

Op basis van de aanbevelingen van de commissies Wolfsen is begin 2016 het denken over een stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand in gang gezet. Hierin zijn ook elementen uit de publicatie Barkhuysen meegenomen.¹⁸⁴ De programmaorganisatie Herijking Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand (HSGR) coördineerde dit dossier. Het ontwerpen van een stelselvernieuwing was in volle gang toen, in 2017, het rapport van de commissie van der Meer¹⁸⁵ uitkwam. Naar aanleiding van de constatering door de commissie Wolfsen dat het puntentoekenningssysteem gebaseerd was op gegevens van 20 jaar geleden, kreeg de commissie Van der Meer de opdracht om het vergoedingensysteem in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tegen het licht te houden en te beoordelen of de rechtsbijstandverleners een

¹⁷⁹ Commissie Wolfsen, 2015, Herijking Rechtsbijstand: naar een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹⁸⁰ Commissie Barkhuysen, 2015, Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand.

¹⁸¹ Eerste Kamer, 2015, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2015: Motie Scholten; Eerste Kamer, 2015, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2015: Motie Scholten.

¹⁸² Commissie Wolfsen, 2015, Herijking Rechtsbijstand: naar een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹⁸³ Commissie Barkhuysen, 2015, Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand.

¹⁸⁴ Commissie Barkhuysen, 2015, Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand.

¹⁸⁵ Commissie Van der Meer, 2017, Andere Tijden: Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

redelijke beloning kregen voor de verrichte werkzaamheden. Daarnaast werd de commissie gevraagd om aanbevelingen te doen zodat de beloning beter past bij de verrichte werkzaamheden. Deze aanbevelingen moesten passen binnen vier randvoorwaarden: 1) de herijking moet budgetneutraal, 2) de vergoeding per punt blijft ongewijzigd, 3) de rechtsbijstandsverlener krijgt een vergoeding waarvan hij rond kan komen en 4) de rechtsbijstandsverlener hoeft maximaal 1.200 uur te werken.

De commissie oordeelde dat het niet mogelijk is de vergoedingsstructuur te herijken op een manier die strookt met de vier gestelde randvoorwaarden. De commissie concludeerde dat indien aan de laatste drie randvoorwaarden voldaan moet worden, de jaarlijkse uitgaven met 127 miljoen euro verhoogd zullen moeten worden.¹⁸⁶ Naar aanleiding van dit rapport werd besloten het ontwerp van stelselwijziging, dat al in ver gevorderd stadium verkeerde, te staken en voorbereidingen te treffen om conform de opgave in het vlak daarop verschenen Regeerakkoord 2017-2021 een budgetneutrale stelselwijziging langs de lijnen van de aanbevelingen van de commissie Wolfsen en van der Meer te verwezenlijken.

In 2018 heeft de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming een contourennota opgesteld waarin hij de bouwstenen van de huidige stelselvernieuwing schetst.¹⁸⁷ In deze contourennota wordt het raamwerk voor de stelselvernieuwing uiteengezet die in de daaropvolgende jaren nader is uitgedacht. De belangrijkste onderdelen van deze stelselvernieuwing, zoals beoogd in de contourennota, zijn:

- *Laagdrempelige informatievoorziening en een integrale en lokale aanpak van problemen.* Het kabinet streeft ernaar om geschillen in een zo vroeg mogelijk stadium, en voordat ze escaleren, op te lossen. Laagdrempelig advies in de vorm van toegankelijke en overzichtelijke voorzieningen faciliteert dit. Een ander belangrijk uitgangspunt is om problemen niet alleen vanuit een juridisch oogpunt te benaderen door ook het sociale domein meer in oplossingsrichtingen te betrekken. Het idee hierachter is dat juridische problemen vaak voortvloeien uit andere al bestaande problemen die mensen hebben.¹⁸⁸ Om een effectieve dienstverlening te garanderen is het daarnaast belangrijk om de lokale context in oogschouw te nemen.
- *De introductie van rechtshulp pakketten.* In het huidige systeem vinden vergoedingen voor verleende rechtsbijstand plaats op basis van forfaitaire tarieven per zaakscategorie. In het geval van rechtshulp pakketten worden verschillende interventies samengenomen in een integraal rechtshulp pakket waar een bepaalde vergoeding voor staat.¹⁸⁹ Daarnaast zouden meerdere dienstverleners in een pakket samen kunnen werken aan de oplossing van het probleem van de rechtzoekende. Ook was het idee dat andere aanbieders dan advocaten en mediators pakketten zouden kunnen aanbieden en dat rechtshulp pakketten in het nieuwe stelsel op grote schaal worden ingekocht.¹⁹⁰
- *Betere vergoeding voor de gewerkte uren.* In navolging van de aanbevelingen door de commissie Van der Meer brengt het kabinet de vergoedingen voor de rechtsbijstandsverleners

¹⁸⁶ Commissie Van der Meer, 2017, *Andere Tijden: Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*.

¹⁸⁷ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 31 753 (nr. 155).

¹⁸⁸ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹⁸⁹ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand*, 31 753 (nr. 155).

¹⁹⁰ In de zomer van 2022 is een update over de stand van zaken gepresenteerd. Deze is meegenomen in de slotbeschouwing.

meer in overeenstemming met de daadwerkelijke tijdsinvulling.¹⁹¹ Als tijdelijke overbruggingsmaatregel is per 1 januari 2020 de vergoeding per punt verhoogd naar 110,62 euro met een tijdelijke toelage voor de jaren 2020-2021 van 10,88 euro voor de eerste 1500 gemaakte uren.^{192 193}

- *Verandering in de systematiek van de eigen bijdrage.* Evenals de vergoedingsstructuur wordt de hoogte van de eigen bijdrage door de minister bij een Algemene maatregel van bestuur bepaald.¹⁹⁴ De hoogte van de eigen bijdrage zou meer afhankelijk worden van de daadwerkelijke kosten van de verleende rechtsbijstand en afhankelijk van de draagkracht van de rechtszoekende.^{195 196}Tot op heden hebben nog geen concrete ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot de systematiek van de eigen bijdrage.¹⁹⁷

In de stelselvernieuwing wordt ruimte geboden om door middel van lokale en regionale pilots te bezien wat werkt en wat niet. Na evaluatie van deze pilots wordt bekeken of en hoe de pilots over heel Nederland uitgerold kunnen worden. Een deel van de creatieve pilots kan binnen bestaande wetgeving uitgevoerd worden. Voor enkele pilots is een aparte regeling getroffen door de Raad voor Rechtsbijstand. Voor een deel van de pilots is in 2020 de Tijdelijke Experimentenwet Rechtspleging ingevoerd.¹⁹⁸ De pilots vallen formeel buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de voorliggende beleidsdoorlichting de periode 2016 tot en met 2020 onderzoekt. In deze periode werd gestart met het ontwerp van de stelselvernieuwing naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Wolfsen, werden deze voorbereidingen gestaakt en werden de voorbereidingen voor de stelselvernieuwing aan de hand van de aanbevelingen van de commissies Wolfsen en Van der Meer gestart. Een van de gesprekspartners sprak daarom van een 'intermezzo,' omdat in de periode tussen 2016 en 2020 (inclusief) uiteindelijk slechts een beperkt aantal veranderingen zijn doorgevoerd. De daadwerkelijke vorm van de stelselvernieuwing wordt pas in de periode na 2022 duidelijker. De verdere invulling is afhankelijk van de pilots die nog worden uitgevoerd. Er kunnen daarom nog geen conclusies getrokken worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de stelselvernieuwing.¹⁹⁹

Naast bovenstaande is ook de introductie van de maatregel kostenverhaal daadkrachtige veroordeelden ingevoerd in 2017. Deze maatregel ziet op verdachten van strafbare feiten die in voorlopige hechtenis zitten en daarom op last van de rechter een advocaat krijgen toegewezen. De Raad voor Rechtsbijstand kan de kosten van de verleende gesubsidieerde rechtsbijstand met inwerkingtreding van deze maatregel terugvorderen.²⁰⁰

¹⁹¹ Minister voor Rechtsbescherming, 2021, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsbijstand, 31 753 (nr.246)

¹⁹² Raad voor Rechtsbijstand, n.d. Forfaitaire Vergoeding, [url](#).

¹⁹³ Dit is niet de door de commissie Van der Meer aanbevolen verhoging.

¹⁹⁴ Wet op de Rechtsbijstand, artikel 35(2), stelt dat "de regels omtrent de eigen bijdrage, alsmede de hoogte van de eigen bijdrage worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld."

¹⁹⁵ Minister voor Rechtsbescherming, 2018, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 31 753 (nr. 155).

¹⁹⁶ In de zomer van 2022 heeft de minister bekend gemaakt de huidige verdeling in inkomensgroepen met de huidige inkomensgrenzen te behouden.

¹⁹⁷ Momenteel betaalt de rechtzoekende deze eigen bijdrage rechtstreeks aan de toegevoegd advocaat of mediator. In de stelselvernieuwing wordt gewerkt om deze betaling via de Raad voor Rechtsbijstand te laten lopen om te voorkomen dat advocaten afzien van het innen van de eigen bijdrage om de eigen concurrentiepositie te versterken.

¹⁹⁸ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2020, Wet van 24 juni 2020, houdende regels inzake invoering van een tijdelijke mogelijkheid voor experimenten in de rechtspleging (Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging).

¹⁹⁹ De Minister voor Rechtsbescherming heeft op 6 juli 2022 de 7^e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand naar de Tweede Kamer gestuurd waarin enkele accenten verlegd zijn (Minister voor Rechtsbescherming, 2022, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: 7e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand).

²⁰⁰ Voorwaarde voor het kostenverhaal is dat zijn of haar draagkracht hoger is dan de inkomens- en vermogensgrens, als bedoeld in de Wet op de Rechtsbijstand. Bovendien moet er wel sprake zijn van een onherroepelijke veroordeling. Daardoor blijft verhaal op de verdachte achterwege bij een sepot van de strafzaak, als de verdachte volledig is vrijgesproken, is ontslagen van rechtsvervolging of schuldig is verklaard zonder het opleggen van straf of maatregel.

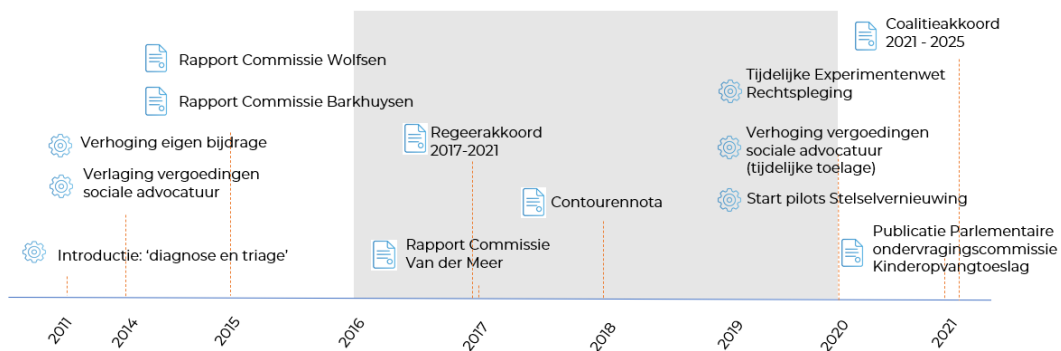
Maatschappelijke ontwikkelingen

Naast verschillende ontwikkelingen in het kader van de stelselvernieuwing, is ook een aantal maatschappelijke ontwikkelingen van invloed (geweest) op het Nederlandse beleid ten aanzien van rechtsbijstand. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde ‘toeslagenaffaire’.²⁰¹ De kern van dit dossier is dat de Belastingdienst ontvangen kinderopvangtoeslag onterecht terugvorderde bij een groep ouders.²⁰² Dit leidde in verschillende gevallen tot financiële problemen en in sommige gevallen tot de uithuisplaatsing van kinderen. Niet alle ouders kregen hierbij gesubsidieerde rechtsbijstand, onder andere omdat op basis van de wet- en regelgeving niet in alle gevallen gesubsidieerde rechtsbijstand kon worden verstrekt.

De ‘toeslagenaffaire’ toont dat het behouden en verbeteren van toegang tot het recht onverminderd een belangrijk onderdeel is van een rechtsstaat en dat dit element continue aandacht en investering vereist. Nadat dit dossier aan het licht kwam, is in juli 2020 een Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag van start gegaan²⁰³ die in december van dat jaar is afgerond.²⁰⁴ De afwikkeling van dit dossier valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

Uit bovenstaande valt op te maken dat zich in de afgelopen periode verschillende ontwikkelingen hebben voorgedaan. Niet alle ontwikkelingen vallen echter binnen de scope van deze beleidsdoorlichting. De volgende afbeelding illustreert de verschillende ontwikkelingen op een tijdlijn. Het grijze vlak vormt de scope van de beleidsdoorlichting.

Figuur 4.1 Illustratie ontwikkelingen artikelonderdeel 32.3



Bron: Ecorys.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 3: Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

- Artikel 18 van de Grondwet verankert het recht op rechtsbijstand met als doel om te garanderen dat iedereen, ongeacht inkomen, toegang tot de rechter heeft om zijn juridische problemen op te lossen. Uit dit artikel volgt dat de overheid burgers die zelf niet in staat zijn om rechtsbijstand van goede kwaliteit te betalen, helpt zodat ze dit toch krijgen. Om dit te garanderen heeft de Nederlandse overheid het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand ingevoerd.
- De Grondwet vormt hiermee de directe aanleiding voor het invoeren van het beleid ten aanzien van rechtsbijstand en blijft onverminderd actueel. De ‘toeslagenaffaire’ onderstreept dit nogmaals.

RPE vraag 4: Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid schept randvoorwaarden waarbinnen de organisaties verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van rechtsbijstand het beleid dienen uit te voeren. In de

²⁰¹ Deze affaire kwam aan het licht in 2020 en de afwikkeling is op het moment van schrijven van deze doorlichting nog gaande. De afwikkeling van de toeslagenaffaire wordt daarom niet behandeld in deze rapportage.

²⁰² Zie ook de Hoofdstukken 1 en 3 van dit document.

²⁰³ Tweede Kamer, n.d., Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: over de commissie, [url](#).

²⁰⁴ Tweede Kamer, n.d., Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, [url](#).

praktijk houdt dit in dat het ministerie beleid ontwerpt en de Raad voor Rechtsbijstand dat uitvoert. Daarmee is het ministerie verantwoordelijk voor het beleid en de Raad voor Rechtsbijstand voor de uitvoering.

4.2 Instrumenten, inzet en evaluaties

In deze paragraaf worden de meest relevante instrumenten, hun samenhang en de financiële inzet gepresenteerd. Tevens wordt een beknopt overzicht gegeven van de uitgevoerde evaluaties op dit thema.

4.2.1 Instrumenten

In deze paragraaf wordt de volgende RPE-vraag beantwoord:

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De voorgaande beleidsdoorlichting identificeert drie 'hoofdelementen' die een vast onderdeel uitmaken van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De drie typen instrumenten worden in meer detail in de begrippenlijst vooraan het rapport toegelicht en betreffen:

- Nuldelijnsvoorziening;
- Eerstelijnsvoorziening;
- Tweedelijns rechtsbijstand op basis van toevoeging.

De voorgaande beleidsdoorlichting rechtsbijstand schetst de samenhang van de drie instrumenten als een trechter. De instrumenten drukken een volgorde uit waarin een rechtszoekende het proces in een deel van de gevallen kan doorlopen.²⁰⁵ Rechtzoekenden worden tot op zekere hoogte gestimuleerd zich eerst online te oriënteren op de oplossing van hun juridische probleem.²⁰⁶ Zij worden aangemoedigd, waar mogelijk, problemen buitengerechtelijk op te lossen bijvoorbeeld door mediation. Ze kunnen een probleem aan het Juridisch Loket, rechtswinkels of Sociaal Raadslieden voorleggen en indien nodig kan onder bepaalde voorwaarden doorverwijzing plaatsvinden naar de tweedelijns voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator.

Tweedelijns rechtsbijstand kan ook op last van de rechter (ambtshalve) plaatsvinden in zaken waarin verdachten in verzekering gesteld zijn of vreemdelingen of psychiatrisch patiënten in bewaring worden gesteld. Bij op last afgegeven toevoegingen is vooraf geen inkomens- en vermogenstoets en hoeft de rechtzoekende geen eigen bijdrage te betalen. Wel kan verhaal van de kosten van rechtsbijstand plaatsvinden bij een veroordeling.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 5: Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

- De nulde-, eerste- en tweedelijnsvoorziening drukken een volgorde uit waarin een rechtszoekende het proces in een deel van de gevallen kan doorlopen. Rechtzoekenden worden tot op zekere hoogte gestimuleerd zich eerst online te oriënteren op de oplossing van hun juridische probleem (nuldelijns). Zij worden aangemoedigd, waar mogelijk, problemen buitengerechtelijk op te lossen bijvoorbeeld door mediation. Ze kunnen een probleem aan het Juridisch Loket, rechtswinkels of Sociaal Raadslieden

²⁰⁵ Dit proces is niet hetzelfde voor alle rechtzoekenden. In straf- of asielrecht komen veel rechtzoekenden bijvoorbeeld niet bij de eerste lijn, maar krijgen ze direct een advocaat toegewezen.

²⁰⁶ Tegelijkertijd wordt ook aandacht besteed aan het realiseren van meer laagdrempelige fysieke voorzieningen waar mensen terecht kunnen, én die betere verbinding tussen sociaal en juridisch domein wanneer mensen bijvoorbeeld wel al in beeld zijn bij de gemeente omdat niet alle rechtzoekenden digitaal bekwaam zijn.

voorleggen (eerstelij) en indien nodig kan onder bepaalde voorwaarden doorverwijzing plaatsvinden naar de tweedelij voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator.

4.2.2 Inzet

In deze paragraaf worden de volgende twee RPE-vragen behandeld:

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De volgende twee tabellen presenteren de gerealiseerde uitgaven binnen artikelonderdeel 32.2 in de periode tussen 2016 en 2020 (inclusief) in zowel absolute als relatieve cijfers.

Tabel 4.1 Gerealiseerde uitgaven artikelonderdeel 32.2 in periode 2016 tot en met 2020 (x 1000 euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
Nuldelijnsvoorziening ²⁰⁷	-	-	-	-	-
Eerstelijnsvoorziening (Juridisch loket ²⁰⁸)					26.490
Toevoegingen rechtsbijstand ²⁰⁹	423.026	387.949	366.936	366.177	405.488
Raad voor Rechtsbijstand ²¹⁰	49.836	49.471	50.528	51.743	30.888
Mediation in strafzaken		360	755	778	1.260
Totaal	472.862	437.780	418.219	418.698	464.126

Bron: Begroting Ministerie Justitie en Veiligheid 2017 - 2021²¹¹.

Toelichting uitgaven eerstelijnsvoorziening (Juridisch Loket)

De Subsidieregeling Stichting het Juridisch Loket 2013 ligt ten grondslag aan de financiering die het Juridisch Loket ontvangt. Tot 2020 ontving het Juridisch Loket haar subsidie via de Raad voor Rechtsbijstand. Sinds 2020 ontvangt het Juridisch Loket haar financiering direct vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Om die reden wordt deze financiering vanaf dit moment separaat van de Raad voor Rechtsbijstand weergegeven.²¹²

Op basis van de jaarverslagen van de Raad voor Rechtsbijstand kan een beeld geschetst worden van de subsidie die het Juridisch Loket tussen 2016 en 2020 (inclusief) ontving. De hoogte van deze subsidie liep op van ruim 24 miljoen euro in 2016 naar bijna 26,5 miljoen euro in 2020.

Toelichting uitgaven toevoegingen rechtsbijstand²¹³

Het aantal afgegeven toevoegingen over de periode 1 september tot en met 31 augustus van elk kalenderjaar bepaalt ten dele de omvang van het budget voor de Raad voor Rechtsbijstand. Er wordt ook wel naar deze bekostigingssystematiek gerefereerd als een 'openeinderegeling'.²¹⁴

²⁰⁷ De kosten voor de nuldelijnsvoorziening zijn opgenomen onder Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket

²⁰⁸ Vanaf 2020 is het Juridisch Loket een separate begrotingsregel. Tot die tijd liep de financiering van het Juridisch Loket via de Raad voor Rechtsbijstand.

²⁰⁹ Inclusief rechtsbijstand voor mensen die van hun vrijheid zijn beroofd. Ook de rechtsbijstand op de aanmeldcentra, piketten en tolken en vertalen zitten hierin.

²¹⁰ Vanaf 2020 is het Juridisch Loket een separate begrotingsregel. Tot die tijd liep de financiering van het Juridisch Loket via de Raad voor Rechtsbijstand.

²¹¹ In de begroting worden de gerealiseerde uitgaven van voorgaande jaren gepresenteerd.

²¹² Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, Jaarverslag 2019.

²¹³ Dit betreft ook de rechtsbijstand op de aanmeldcentra, piketten en tolken en vertalen.

²¹⁴ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor Rechtsbijstand.

Hiermee wordt bedoeld dat er in principe geen plafond zit aan het budget dat de Raad voor Rechtsbijstand kan ontvangen.

De hoogte van de uitgaven voor toevoegingen rechtsbijstand fluctueerden tussen 2016 en 2020 (inclusief). In 2016 werd ruim 423 miljoen euro uitgegeven aan toevoegingen. In 2020 bedroeg dit bedrag ruim 405 miljoen. In de tussentijdse periode werd minder budget gependend aan toevoegingen. De daling in het aantal afgegeven toevoegingen vormt de voornaamste verklaring voor de afname van het budget.

Toelichting uitgaven Raad voor Rechtsbijstand

Tot 2020 omvatten de uitgaven voor de Raad voor Rechtsbijstand ook de subsidie voor het Juridisch Loket. In de periode 2016 – 2019 liepen de uitgaven voor de Raad voor Rechtsbijstand op van 49,8 miljoen euro tot 51,7 miljoen euro. In 2020 werd 30,8 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Raad voor Rechtsbijstand. In dit jaar werd 26,4 miljoen euro beschikbaar gesteld aan het Juridisch Loket (zie hierboven).

Zoals hierboven beschreven vindt de financiering van de Raad voor Rechtsbijstand ten dele plaats aan de hand van het aantal afgegeven toevoegingen. Dit betreft het variabele deel van de subsidiëring. Daarnaast bestaat het budget ook uit een 'vast' deel. In 2016 was de verhouding 85% variabel en 15% vast.²¹⁵ Twee jaar later werd geconstateerd dat deze verhouding niet meer passend was, omdat het (variabele) vernieuwingsbudget steeds vaker ingezet werd voor (vaste) beheerkosten. In 2019 is de subsidie herschikt en is de verdeling van de subsidie van de apparaatskosten en de vernieuwingsgelden/projecten herzien. Bovendien is de verhouding tussen variabel (75%) en vast (25%) aangepast, zodat de subsidie minder afhankelijk is van fluctuaties in het volume van het aantal toevoegingen.²¹⁶

Iedere vijf jaar wordt de subsidie voor de apparaatskosten nu herijkt.²¹⁷ Tevens kan de Raad aanvullende financiering voor programma's en projecten aanvragen. In 2020 is vanwege de daling in het aantal toevoegingen als gevolg van de coronapandemie de koppeling tussen de hoogte van de subsidie en het aantal toevoegingen tijdelijk losgelaten.

Toelichting uitgaven mediation in strafzaken

In 2013 werd gestart met verschillende pilots op gebied van mediation in strafzaken. Sinds 2017 is hiertoe een separate budgetregel opgenomen. In 2013 werd 360 duizend euro beschikbaar gesteld voor mediation in het strafrecht. In 2020 bedroeg dit ruim 1,2 miljoen euro.

Deze pilots zijn in 2015 geëvalueerd.²¹⁸ In 2017 werd initieel aangekondigd dat de pilots gestaakt zouden worden. Later werd in de Tweede Kamer een motie aangenomen waardoor de pilots en de landelijke uitrol van mediation in strafzaken toch doorgang konden vinden.²¹⁹

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 6: Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

- De subsidie voor het Juridisch Loket liep op van ruim 25 miljoen euro in 2016 naar bijna 26,5 miljoen euro in 2020.

²¹⁵ ABDTopConsult, 2022. Wettelijke evaluatie Raad voor Rechtsbijstand.

²¹⁶ ABDTopConsult, 2022. Wettelijke evaluatie Raad voor Rechtsbijstand.

²¹⁷ Raad voor Rechtsbijstand, 2021, Jaarverslag 2020.

²¹⁸ Cleven, I., Lens, K.M.E., Pemberton, A., 2015. De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht: Eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling.

²¹⁹ Tweede Kamer, 2018, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2019: motie Van der Graaf en Nispen.

- De hoogte van de uitgaven voor toevoegingen rechtsbijstand fluctueerden tussen 2016 en 2020 (inclusief). In 2016 werd ruim 423 miljoen euro uitgegeven aan toevoegingen. In 2020 bedroeg dit bedrag ruim 405 miljoen. In de tussenliggende periode werd minder budget gependend aan toevoegingen.
- In de periode 2016 tot en met 2019 liepen de uitgaven voor de Raad voor Rechtsbijstand op van 49,8 miljoen euro tot 51,7 miljoen euro. In 2020 werd 30,8 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de Raad voor Rechtsbijstand. Deze afname hangt samen met separaat opnemen van de subsidie voor het Juridisch Loket.
- In 2017 werd 360 duizend euro beschikbaar gesteld voor mediation in het strafrecht. In 2020 bedroeg dit ruim 1,2 miljoen euro.

RPE vraag 7: Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

- Het gereserveerde budget voor toevoegingen is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen omdat ook het aantal afgegeven toevoegingen af is genomen (waarschijnlijk als gevolg van de coronapandemie).
- De financiering van de Raad voor Rechtsbijstand vindt ten dele plaats aan de hand van het aantal afgegeven toevoegingen. Dit betreft het variabele deel van de subsidiëring. Ook bestaat het budget uit een 'vast' deel. In 2019 is de subsidie herschikt en is de verdeling van de subsidie van de apparaatskosten en de vernieuwingsgelden/projecten herzien. De verhouding tussen variabel (75%) en vast (25%) is aangepast zodat de subsidie minder afhankelijk is van fluctuaties in het volume van het aantal toevoegingen. In 2020 is vanwege de daling in het aantal toevoegingen als gevolg van de coronapandemie de koppeling tussen de hoogte van de subsidie en het aantal toevoegingen tijdelijk losgelaten.
- Het beschikbare budget voor mediation in het strafrecht is sterk toegenomen omdat een landelijke uitrol van dit instrument doorgezet werd.

4.2.3 Evaluaties

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende RPE vragen:

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Een beleidsdoorlichting bouwt voornamelijk voort op reeds uitgevoerde studies. In het kader van artikelonderdeel 32.2 worden deze onderzoeken doorgaans uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Daarnaast doet ook de Raad voor Rechtsbijstand onderzoek en worden adviesbureaus gevraagd door (onder anderen) het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om specifieke thema's te onderzoeken. Ten slotte komt het ook voor dat commissies met een bepaalde opdracht rapporten publiceren. Sinds 2018 publiceert de Raad voor Rechtsbijstand geen monitor meer maar publiceert zij haar data online in tabellen en dashboards.²²⁰ Zie bijlage VI voor een overzicht van relevante onderzoeken.

Deze onderzoeken vormen de basis voor deze beleidsdoorlichting. Een deel van de onderzoeken richt zich op het evalueren van een nieuwe maatregel of wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn de

²²⁰ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Actuele maandcijfers, [url](#).

evaluatie van de verhoging van de competentiegrens (WODC, 2016) en de evaluatie van de Raad voor Rechtsbijstand (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Een ander deel van de uitgevoerde onderzoeken is meer monitorend van aard, zoals de nulmeting- en monitor gesubsidieerde rechtsbijstand (Raad voor Rechtsbijstand, 2017 en 2018 en nadien online in cijfers en trends). Ten slotte kijkt het onderzoek door de commissie van der Meer (2017) primair naar de vergoedingen voor de rechtsbijstandsverleners.

Gebruik van evaluaties

De publicaties die het evalueren van beleid, wetgeving of pilots tot doel hebben, trachten uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. De nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand alsook de voorgaande beleidsdoorlichting rechtsbijstand vormen eveneens een basis voor de voorliggende beleidsdoorlichting. Ten behoeve van de continuïteit, wordt in de voorliggende beleidsdoorlichting gebruik gemaakt van dezelfde indicatoren als in de beleidsdoorlichting die in 2016 is uitgevoerd (deze beleidsdoorlichting baseerde zich op de nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand).

Om de stand van zaken voor ieder van de indicatoren op te halen, is volop gebruik gemaakt van de data die de Raad voor Rechtsbijstand ontsluit in haar dashboard. Dit instrument verschaft helder inzicht in de activiteiten en ontwikkelingen binnen het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en is goed toegankelijk.

De conclusies die ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid getrokken worden in de onderzoeken zijn doorgaans relatief zacht. Doorgaans is de onderzoekspopulatie bijvoorbeeld veelal beperkt waardoor geen harde conclusies kunnen worden getrokken. Daarnaast wordt in de onderzoeken voornamelijk aandacht besteed aan de uitkomsten en wordt weinig aandacht besteed aan de middelen (personeel en financiering) die worden geïnvesteerd. Uitspraken ten aanzien van de doelmatigheid van beleid of wetgeving worden daarom amper gedaan. Dit hangt nauw samen met het gegeven dat de periode waarnaar deze beleidsdoorlichting kijkt een 'intermezzo' vormt waarin veel vernieuwingstrajecten gestart zijn maar nog niet tot resultaten hebben geleid.

De inzichten verkregen uit de analyse van de onderzoeken zijn daarom verrijkt met informatie opgehaald uit (groeps)gesprekken met vertegenwoordigers van ketenpartners. Deze gesprekken dienden ertoe om inzichten te verdiepen, te verhelderen en/ of te actualiseren.

Toekomstige evaluaties

Het rechtsgebied rechtsbijstand is volop in beweging en de contourennota in het kader van de stelselvernieuwing biedt veel ruimte voor het ontwikkelen en implementeren van verschillende soorten pilots. Deze pilots lopen veelal tot eind 2022 en worden daarna geëvalueerd. In deze evaluatie is het de bedoeling om niet alleen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de individuele pilots te beoordelen maar ook te bezien hoe de verschillende pilots met elkaar en met reeds bestaand beleid samenhangen en in hoeverre de pilots ook breder geïntroduceerd zouden kunnen worden (in andere regio's en/ of andere rechtsgebieden).

Daarnaast zou ook een periodieke evaluatie van de vergoedingen in het stelsel relevant zijn. Een dergelijke evaluatie kan bijdragen aan een periodieke herijking van de vergoedingen en er zo voor zorgen dat de vergoedingen realistisch zijn en blijven.

Richting de toekomst raden de onderzoekers aan meer onderzoek te doen naar de aansluiting van de eerstelijns rechtsbijstand op de tweedelijns alsook op de niet-juridische ondersteuning voor rechtzoekenden. De integrale aanpak wordt in toenemende mate gestimuleerd en vormt eveneens een van de speerpunten in de contourennota. Toekomstige evaluaties kunnen het realiseren van

dit speerpunt ondersteunen door kansen en knelpunten voor de aansluiting van de eerstelijnsondersteuning op de bredere ondersteuning te onderzoeken.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 8: Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

- Zie bijlage VI voor een volledig overzicht van uitgevoerde evaluaties en andere relevantie studies.
- Een van de meest impactvolle evaluaties op het terrein van rechtsbijstand tussen 2016 en eind 2020 is uitgevoerd naar aanleiding van de roep om de vergoedingen voor de rechtsbijstandverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te heroverwegen (door de commissie Van der Meer). Andere evaluaties zijn uitgevoerd als onderdeel van een periodieke cyclus (o.a. Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand).

RPE vraag 9: Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

- Eind 2020 zijn verschillende pilots als onderdeel van de stelselherziening gestart. Deze pilots lopen grotendeels tot eind 2022 en worden kort daarna geëvalueerd. Idealiter wordt in deze evaluaties gekeken naar zowel doeltreffendheid als doelmatigheid van de pilots. Echter, op basis van de onderzoeken die in de periode 2016 tot en met 2020 werden uitgevoerd lijkt het trekken van conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid lastig, te meer omdat data ten aanzien van middelen (o.a. personele inzet) beperkt beschikbaar is.

RPE vraag 10: In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

- De conclusies die ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid getrokken worden in de onderzoeken zijn doorgaans relatief zacht. Ook wordt in de onderzoeken voornamelijk aandacht besteed aan de uitkomsten en wordt weinig aandacht besteed aan de middelen (personeel en financiering) die worden geïnvesteerd. Uitspraken ten aanzien van de doelmatigheid van beleid of wetgeving worden daarom amper gedaan. Dit hangt nauw samen met het gegeven dat de periode waarnaar deze beleidsdoorlichting kijkt een 'intermezzo' vormt waarin veel vernieuwingstrajecten gestart zijn maar nog niet tot resultaten hebben geleid. De conclusies die op basis van de reeds uitgevoerde onderzoeken kunnen worden getrokken zijn daarom beperkt.

4.3 Doeltreffendheid

In deze paragraaf wordt de doeltreffendheid van de instrumenten getoetst. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende twee RPE vragen:

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Door middel van financiering en het vormgeven van wetgeving, draagt het Ministerie van Justitie en Veiligheid via artikelonderdeel 32.2 bij aan het scheppen van randvoorwaarden voor een kwalitatief en toegankelijk rechtsbestel. De doelen van artikelonderdeel 32.2 en de wijze waarop zij samenhangen met de overkoepelende doelstellingen om de kwaliteit en toegankelijkheid van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te behouden en verbeteren worden in de volgende tabel gepresenteerd.

De indicatoren die in deze beleidsdoorlichting worden gebruikt komen overeen met de indicatoren die in de voorgaande beleidsdoorlichting rechtsbijstand werden toegepast. Deze eerdere

beleidsdoorlichting baseerde zich op de indicatoren die in de nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand werden aangewend.

Onder *kwaliteit* wordt verstaan: "Kwaliteit is de juridisch inhoudelijke deskundigheid van dienstverleners en de ervaringen van rechtzoekenden hiermee".²²¹ Onder *toegang* tot het rechtsbijstandssysteem wordt verstaan: "Er is sprake van een goede toegankelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtsbijstandsgerechtigde burgers met een juridische vraag of een juridisch probleem, als er voldoende mogelijkheden zijn om rechtsproblemen zelf op te lossen, de toegang tot eerstelijns hulp voldoende is en er voldoende aanbod aan tweedelijns hulp is."²²²

4.3.1 Kwaliteit

De kwaliteit van de geschapen randvoorwaarden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten aanzien van het rechtsbijstandsbeleid kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Kwaliteitseisen voor rechtsbijstandverleners;
- Ervaringen rechtzoekenden met kwaliteit dienstverlening;
- Ervaringen ketenpartners met kwaliteit dienstverlening.

Kwaliteitseisen voor rechtsbijstandsverleners

Een van de wijzen waarop de Raad voor Rechtsbijstand de kwaliteit waarborgt van de rechtsbijstandverleners die tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn toegelaten, is via haar inschrijvingsvoorwaarden. Deze voorwaarden worden jaarlijks vastgelegd in overleg met de NOvA. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid verleent goedkeuring aan de voorwaarden.

Voorbeelden aangescherpte kwaliteitseisen voor advocatuur 2020

- Artikel 1 sub h, artikel 6 en bijlage 6 (maximum aan specialisatiegroepen)
In dit artikel is een maximum van specialisatiegroepen opgenomen. Advocaten worden voor maximaal vier specialisatiegroepen uit de lijst in bijlage 6 bij deze voorwaarden ingeschreven.
- Artikel 1 sub m (verrichten werkzaamheden advocaat-stagiair op toevoegingen patroon)
In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om een advocaat-stagiair die nog niet aan de deskundigheidseisen voor een specialisatie voldoet onder voorwaarden werkzaamheden op het terrein van die specialisatie te laten verrichten onder begeleiding van diens patroon in toevoegingen van diens patroon.
- Artikel 3 sub d (medewerking ambtshalve onderzoek)
In dit artikel is opgenomen dat indien de advocaat niet meewerkt aan intercollegiale toetsing, peer review of aan door de Raad geëntameerd ambtshalve onderzoek naar de kwaliteit van de door hem verleende rechtsbijstand, ook diens algemene inschrijving kan worden doorgehaald. De aanpassing sluit aan bij het in 2019 aangepaste Maatregelbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand.

Bron: Raad voor Rechtsbijstand²²³.

De inschrijvingsvoorwaarden vormen een randvoorwaarde voor toetreding tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Echter, zij vormen geen garantie voor kwaliteit. De impact en effectiviteit van de inschrijvingsvoorwaarden is niet eerder onderzocht en het is daarom niet mogelijk hier harde conclusies aan te verbinden. Het is wel mogelijk om de effectiviteit van de inschrijvingsvoorwaarden via een omweg en op meer zachte wijze te toetsen. De wijze waarop

²²¹ Deze definitie is gebaseerd op de definitie in 'Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand'.

²²² Deze definitie is gebaseerd op de definitie in 'Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand'.

²²³ Raad voor Rechtsbijstand, n.d. Belangrijkste wijzigingen in de inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten 2020, [url](#).

rechtzoekenden en ketenpartners de dienstverlening van rechtsbijstandverleners beoordelen, geeft een indicatie voor de effectiviteit van de voorwaarden. Op de ervaringen van rechtzoekenden en ketenpartners met rechtsbijstandsverleners wordt daarom in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Ervaringen rechtzoekenden met kwaliteit dienstverlening

Rechtzoekenden met vragen kunnen terecht bij het Juridisch Loket, rechtswinkels en sociaal raadslieden, verder zijn er verspreid over Nederland diverse andere initiatieven in de eerste lijn. Ook is het mogelijk om informatie online te raadplegen. Uit de nulmeting “gesubsidieerde rechtsbijstand” blijkt dat klanten de dienstverlening van het Juridisch Loket in de eerste lijn gemiddeld met een 7,8 beoordelen. Zij geven aan dat het Juridisch Loket voldoende bekend, vindbaar en bereikbaar is. 80% van de klanten van het Juridisch Loket voelt zich door de instantie gedeeltelijk, grotendeels of helemaal geholpen. Gemiddeld geven klanten een 7,5 voor het resultaat van de dienstverlening door het Juridisch Loket.²²⁴

In de nulmeting “gesubsidieerde rechtsbijstand” geven toevoegingsgebruikers gemiddeld aan (zeer) tevreden te zijn over de totale dienstverlening van de advocaat of mediator.²²⁵ Respondenten met een toevoeging die niet straf gerelateerd is, beoordelen de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners met een rapportcijfer van een 7,9. Toevoegingsgebruikers met een straftoevoeging geven een 8,4 aan hun advocaat.²²⁶ Over zowel het Juridisch Loket als de Raad voor Rechtsbijstand is bovendien een laag aantal klachten ontvangen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de nulmeting “gesubsidieerde rechtsbijstand”, de bron van de meest recente gegevens ten aanzien van ervaringen van rechtzoekenden met de kwaliteit van de dienstverlening, gebaseerd is op data tot eind 2016. Op basis van deze data kan daarom slechts een klein deel van de scope van deze beleidsdoorlichting gedekt worden. Over de periode 2017 tot en met 2020 zijn geen gegevens beschikbaar over de ervaringen van rechtzoekenden met de kwaliteit van de dienstverlening.

Verder valt op dat de tevredenheid met de ontvangen dienstverlening na verloop van tijd wat terugloopt. Tevens zijn verschillen zichtbaar tussen verschillende rechtsgebieden. Zo zijn toevoegingsgebruikers met een niet-straftoevoeging gemiddeld minder positief dan toevoegingsgebruikers die een straftoevoeging hebben gehad. Ook is de ervaring dat de rechtzoekende de tevredenheid met de dienstverlening koppelt aan het behaalde resultaat. Wanneer het resultaat tegenvalt, wordt de dienstverlening ook lager gescoord.

Bovendien is het van belang om de percepties van rechtzoekenden ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening te vergelijken met de ervaringen van ketenpartners, omdat de laatste groep mogelijk op een andere manier kan oordelen over de kwaliteit van de dienstverlening.

Ervaringen ketenpartners met kwaliteit dienstverlening

In de nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand concludeerde de Raad voor Rechtsbijstand dat advocaten en mediators de kwaliteit van het Juridisch Loket gemiddeld met een 6,4 beoordelen.²²⁷ Andere ketenpartners zijn overwegend positief over het Juridisch Loket en achten het waarschijnlijk dat zij hun collega's het Juridisch Loket ook aanbevelen. De ketenpartners hechten het meest waarde aan de deskundigheid van de medewerkers van het Juridisch Loket. Ze

²²⁴ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²²⁵ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²²⁶ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²²⁷ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

noemen de beperkte openingstijden van de loketten en de hoge telefoonkosten echter als verbeterpunten voor de dienstverlening van het Juridisch Loket.

Bereikbaarheid Juridisch Loket

Het Juridisch Loket is op werkdagen telefonisch te bereiken tussen 9.00 en 17.00. In 2020 werden de telefoonkosten tijdelijk, als gevolg van de coronapandemie, verlaagd van 0,25 cent per minuut naar 0,10 cent per minuut.²²⁸ De maximum kosten van een belgesprek met het Juridisch Loket zijn 12,50 euro. Daarnaast betaalt een beller een starttarief van 4,5 cent en gebruikelijke belkosten.²²⁹

De bereikbaarheid en openingstijden van de fysieke loketten verschillen per locatie. Bij sommige loketten kunnen rechtzoekenden vrijelijk binnenlopen, op andere locaties dient een afspraak gemaakt te worden. Enkele loketten zijn dagelijks geopend tijdens kantooruren, anderen hebben een beperktere openstelling.

Ketenpartners oordelen in de nulmeting wisselend over de kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners in het stelsel. Deze variërende ervaringen komen ook uitgebreid aan bod in het rapport van de commissie van der Meer.²³⁰ Uit dit onderzoek blijkt dat ketenpartners de meeste uitdagingen ten aanzien van kwaliteit ervaren bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hebben, de benodigde procesvaardigheden missen, te veel zaken en zaaksoorten doen of zich als prijsvechter in de markt zetten.

Specialisatie wordt beschouwd als een manier om de kwaliteit van de geleverde dienstverlening door rechtsbijstandverleners sterk te verbeteren. Door zich te specialiseren op een of enkele rechtsgebieden kunnen rechtsbijstandverleners hun werk efficiënter uitvoeren en weten zij meer van een bepaald rechtsgebied, waardoor zij de rechtzoekende van beter advies kunnen voorzien, zo concludeert de commissie Van der Meer.²³¹

Tegelijkertijd identificeert de commissie Van der Meer een toename in het aantal Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers). Mogelijk hebben de relatief lage vergoedingen en oplopende kosten een deel van de advocaten ertoe gedreven om zelfstandig verder te gaan (en zo op overheadkosten te besparen).²³² Deze ontwikkeling heeft mogelijk een negatieve invloed op de kwaliteit van de dienstverleners van rechtsbijstand, omdat de middelen om te investeren in specialistische kennis of digitale hulpmiddelen een stuk minder zijn in vergelijking met grotere advocatenkantoren. Ook werken ZZP'ers veelal op meerdere rechtsgebieden en zijn zij juist geen specialist. Bovendien zijn mogelijkheden voor intercollegiaal overleg en feedback een stuk minder. In het rapport door de commissie Van der Meer werd juist geconcludeerd dat dossieronderzoek, intercollegiale toetsing en de ontwikkeling van best practices werkzame methoden zijn om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.²³³

4.3.2 Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de geschapen randvoorwaarden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten aanzien van het rechtsbijstandsbeleid kunnen worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Mogelijkheden om rechtsproblemen zelf op te lossen;

²²⁸ Juridisch Loket, n.d. Tijdelijk goedkoper bellen naar het Juridisch Loket, [url](#).

²²⁹ Het beltarief wordt per 1 januari 2023 afgeschaft (Minister voor Rechtsbescherming, 2022, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: 7e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand).

²³⁰ Commissie van der Meer, 2018, Andere tijden Evaluatie puntentoeakening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

²³¹ Dit wordt in interviews beaamd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²³² Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²³³ Dit wordt beaamd in het interview met de NOvA.

- Aantal bezoekers Juridisch Loket;
- Mate waarin beroep wordt gedaan op tweedelijns rechtsbijstand;
- Inzicht in reden tot niet-gebruik van rechtsbijstand;
- Goede verhouding vraag en aanbod.

Mogelijkheden voor rechtzoekenden om hun problemen zelf op te lossen

Rechtzoekenden worden in toenemende mate aangemoedigd om problemen zelf, zonder tussenkomst van rechtshulp, op te lossen. Hiertoe kunnen zij verschillende mogelijkheden aanwenden, waaronder de website van het Juridisch Loket of de website Rechtwijzer.

Uit het aantal bezoekers van de website van het Juridisch Loket valt op te maken dat deze wijze van geschiloplossing in toenemende mate wordt overwogen door rechtzoekenden; in 2016 werd de pagina ongeveer 3,4 miljoen keer bezocht en in 2020 is dit aantal opgelopen tot 6,6 miljoen bezoeken. Deze toename is ten dele toe te schrijven aan het uitbreken van de coronapandemie, waardoor fysieke loketten gesloten werden.²³⁴ Tussen 2016 en 2017 nam het aantal bezoekers aan de website van het Juridisch Loket even af. Dit is te verklaren door technische wijzigingen aan de website, waardoor tijdelijk minder content beschikbaar was en de webpagina moeilijker te vinden was.²³⁵

Figuur 4.2 Bezoekers website Juridisch Loket in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Raad voor Rechtsbijstand.

De toenemende digitalisering, die verder geïntensiveerd is als gevolg van de coronapandemie, van de dienstverlening door het Juridisch Loket kan de toegankelijkheid van de services op twee manieren beïnvloeden.²³⁶ Enerzijds kan dit tot gevolg hebben dat klanten van het loket die minder digivaardig of leesvaardig zijn meer moeite hebben om hun weg te vinden naar en binnen het Juridisch Loket. Een fysieke balie vormt voor een deel van de rechtzoekenden mogelijk een lagere drempel dan een webpagina. Dit geldt met name voor de groep rechtzoekenden wiens zelfredzaamheid niet al te stevig is. Anderzijds kan de toenemende digitalisering ook een positief effect hebben op de toegankelijkheid van de dienstverlening door het Juridisch Loket. Een heldere en goed functionerende website kan voor digivaardige rechtzoekenden ook juist betekenen dat (informatie over) rechtsbijstand juist eenvoudiger te vinden is.²³⁷

²³⁴ Raad voor Rechtsbijstand, 2021, Jaarverslag 2020.

²³⁵ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Jaarverslag 2017.

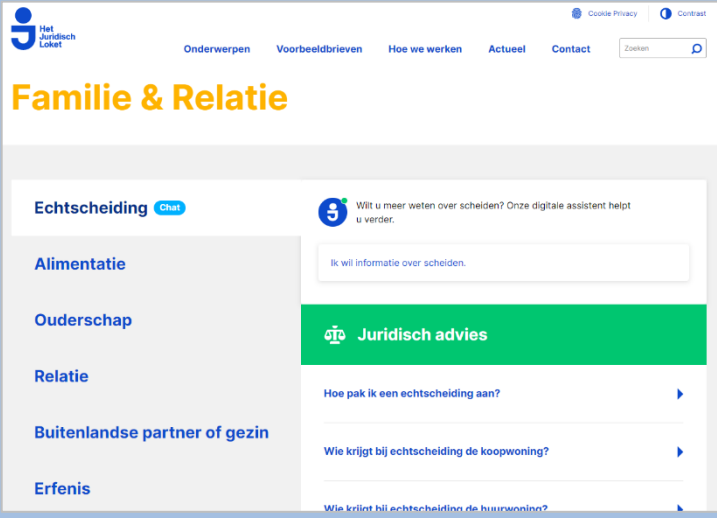
²³⁶ Interview met het Juridisch Loket.

²³⁷ Interview met het Juridisch Loket.

Vergelijkbare informatie over het recente aantal bezoekers van de website Rechtwijzer is niet beschikbaar.²³⁸ Echter, Rechtwijzer is door de jaren heen sterk uitgebreid qua content. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft gehad op het aantal gebruikers.²³⁹

Website Juridisch Loket²⁴⁰

De website van het Juridisch Loket verschaft bezoekers onder meer informatie over zaken op gebied van wonen en burens, werk en inkomen en familie en relatie. De pagina presenteert stapsgewijze overzichten van de acties die een burger dient te ondernemen in verschillende situaties. Ook wordt aangegeven welke ondersteuning ingeschakeld kan worden en wanneer rechtsbijstand eventueel ingeschakeld kan worden.

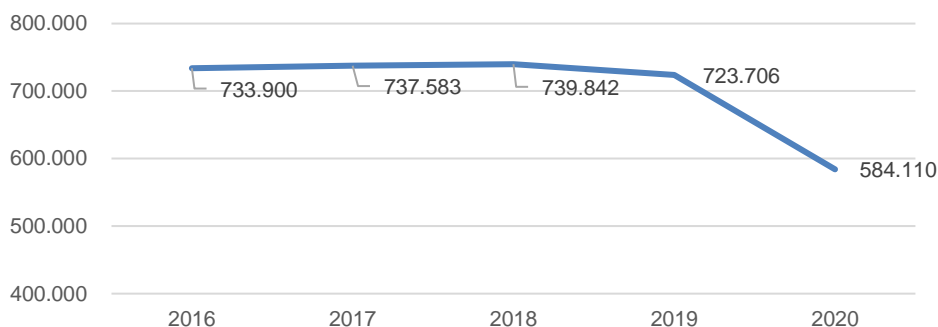


Uit deze cijfers valt echter niet op te maken wat de rechtzoekenden die de websites bezochten vervolgens hebben ondernomen en of zij de mogelijkheden die tot hun beschikking zijn voldoende passend en van voldoende kwaliteit achten. Bovendien is het niet mogelijk om te meten hoeveel rechtzoekenden wel behoefte hebben om problemen zelf op te lossen, maar de websites van Rechtwijzer of het Juridisch Loket niet hebben kunnen vinden.

Aantal bezoekers Juridisch Loket

Naast online en telefonisch kunnen rechtzoekenden tevens voor advies in de eerste lijn terecht bij een van de dertig vestigingen van het Juridisch Loket.²⁴¹ Het volgende figuur presenteert het aantal klantenactiviteiten bij het Juridisch Loket tussen 2016 tot en met 2020. Deze aantallen zijn tussen 2016 en 2019 stabiel (ruim 720.000 contacten op jaarbasis) en nemen in 2020 af naar ruim 580.000 contacten als gevolg van de coronapandemie.

Figuur 4.3 Aantal klantcontacten vestigingen Juridisch Loket in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Raad voor Rechtsbijstand.

²³⁸ De Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2017 beschrijft het aantal bezoekers op de website Rechtwijzer en Uitelkaar.nl vanaf 2014. Dit is echter maar een onderdeel van Rechtwijzer.

²³⁹ Schriftelijke input Raad voor Rechtsbijstand.

²⁴⁰ Juridisch Loket, n.d. Juridisch Loket: gratis persoonlijk juridisch advies, [url](#).

²⁴¹ Er zijn naast die 30 vestigingen in 2019 10 zogeheten servicepunten geopend: laagdrempelige spreekuren in een bibliotheek, wijkcentrum of gemeenteloket.

Via het Juridisch Loket worden bezoekers voorzien van informatie (via de telefoon, aan de balie, per e-mail of chatsessie). Indien een hulpvraag ingewikkeld is, kunnen juridisch medewerkers een rechtszoekende uitnodigen voor een afspraak tijdens het spreekuur. Als duidelijk wordt dat de rechtszoekende hulp van een advocaat, mediator of anderszins nodig heeft, dan wordt de klant doorverwezen. Indien een klant wordt doorverwezen naar een advocaat wordt een verwijfsbrief (ofwel 'diagnosedocument') opgesteld.

De volgende tabel presenteert het aantal verwijzingen naar advocatuur en mediation door het Juridisch Loket tussen 2016 tot en met 2020. Hieruit blijkt onder andere dat het procentuele aantal doorverwijzingen naar de advocatuur tussen 2016 en 2020 (inclusief) min of meer gelijk is gebleven.

Tabel 4.2 Aantal verwijzingen naar advocatuur en mediation door Juridisch Loket in periode 2016 tot en met 2020

	Totaal aantal klantcontacten	Verwijzing advocatuur	% t.o.v. totaal	Verwijzing mediation	% t.o.v. totaal	Opstellen diagnose document	% t.o.v. totaal
2016	733.900	129.108	18%	1.658	0%	Onbekend	N/A
2017	737.583	126.775	17%	1.576	0%	Onbekend	N/A
2018	739.842	121.322	16%	1.362	0%	Onbekend	N/A
2019	723.706	116.048	16%	1.014	0%	81.195	11%
2020	584.110	43.016	18%	Onbekend	N/A	23.067	4%

Bron: Jaarverslagen Juridisch Loket.

Mate waarin beroep wordt gedaan op rechtsbijstand

De volgende tabel presenteert het gebruik van toevoegingen op basis van de tweedelijns rechtsbijstand. Het totaal aantal toevoegingen neemt tussen 2016 en 2020 (inclusief) af van ruim 445.000 toevoegingen naar ruim 374.000 toevoegingen. Procentueel gezien blijft de verdeling tussen reguliere toevoegingen, lichte adviestoevoegingen en mediation gelijk. Het is ook belangrijk om te vermelden dat hoewel tussen 2016 en 2020 (inclusief) het totaal aantal afgegeven toevoegingen is gedaald, dit niet voor alle rechtsgebieden geldt. Voor de categorieën psychiatrisch patiëntenrecht en arbeid en ontslag is bijvoorbeeld een stijging waarneembaar.²⁴²

Tabel 4.3 Totaal aantal toevoegingen afgegeven in periode 2016 tot en met 2020

	Regulier	% t.o.v. totaal	Lichte adviestoevoegingen	% t.o.v. totaal	Mediation	% t.o.v. totaal	Totaal
2016	419.442	94%	17.209	4%	9.054	2%	445.705
2017	389.794	94%	17.295	4%	8.529	2%	415.618
2018	381.597	94%	17.215	4%	8.351	2%	407.163
2019	376.660	94%	16.580	4%	8.390	2%	401.630
2020	352.325	94%	14.417	4%	7.866	2%	374.608

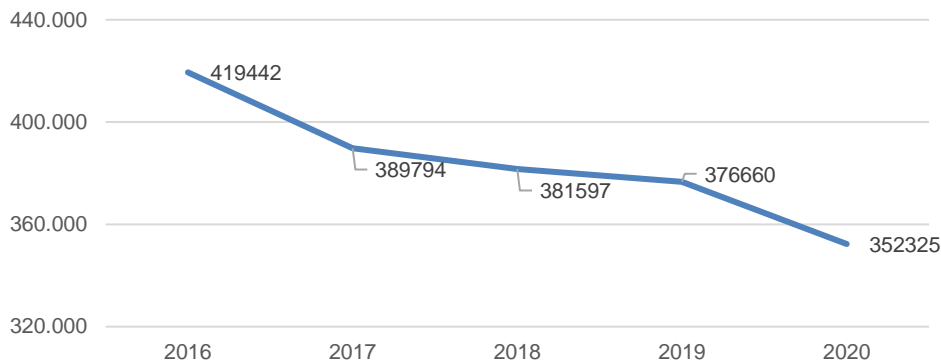
Bron: Jaarverslagen Raad voor Rechtsbijstand.

Tussen 2016 en 2020 (inclusief) nam het aantal afgegeven reguliere toevoegingen af van 419.442 naar 352.325 (dit betreft een afname van 16%). In de voorgaande beleidsdoorlichting werd juist een toename in het aantal afgegeven toevoegingen tussen 2000 (ongeveer 293.000) en 2013 (433.000)

²⁴² Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Gebruik van toevoegingen: Cijfers soorten toevoegingen, [url](#).

genoemd. In 2014 zette de daling in en werden bijna 421.000 toevoegingen afgegeven. Het volgende figuur geeft de ontwikkeling tussen 2016 en 2020 (inclusief) weer.

Figuur 4.4 Aantal reguliere toevoegingen afgegeven in periode 2016 tot en met 2020



Er is geen eenduidige verklaring voor de daling van de toevoegingen, hier is ook geen nader onderzoek naar gedaan. Wel worden een aantal trends en omstandigheden die het aantal toevoegingen beïnvloeden weergegeven over deze periode. Mogelijke verklaringen voor de afname van de afgegeven reguliere toevoegingen tussen 2019 en 2020 zijn te vinden in de coronapandemie. Tijdens deze crisis werden minder burgers ontslagen, hadden veel ondernemers recht op steun en vonden minder echtscheidingen plaats. Ook rechtbanken sloten en er werden tijdelijk geen asielaanvragen in behandeling genomen. Mogelijk heeft deze sterke terugloop van potentiële rechtsproblemen ertoe geleid dat minder burgers een toevoeging hebben aangevraagd.^{243 244}

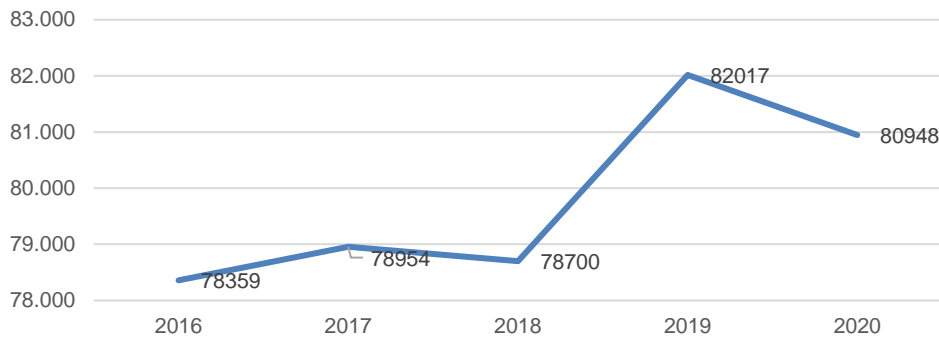
Het gebruik van de ambtshalve toevoegingen is tussen 2016 en 2020 (inclusief) toegenomen van 78.359 tot 80.948. In deze ontwikkeling is een relatief grote toename van het aantal afgegeven ambtshalve toevoegingen zichtbaar tussen 2018 (78.700) en 2020 (80.948) met in het tussenliggende jaar 2019 een piek (82.017). Deze toename kan volgens de Raad voor Rechtsbijstand worden gezocht in de overgang van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) naar de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd).²⁴⁵

²⁴³ Interview met het Juridisch Loket.

²⁴⁴ Volgens de Wet op de rechtsbijstand is er geen recht op gesubsidieerde bijstand indien hier geen rechtsgrond voor is, het een strafzaak betreft en het op grond van de overtreden norm aannemelijk is dat in verhouding tot het inkomen een lage boete zal worden opgelegd, de aan de rechtsbijstand verbonden kosten niet in verhouding staan tot het belang van de zaak of het een zaak betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de rechtzoekende zelf kan worden overgelaten (artikel 12 Wrb). Na afhandeling van een zaak wordt bekeken of een rechtzoekende de zaak daadwerkelijk niet zelf had kunnen bekostigen. Indien de rechtzoekende aanmerkelijk financieel voordeel heeft overgehouden als resultaat van de verleende rechtsbijstand wordt de toevoeging ingetrokken (artikel 34g Wrb).

²⁴⁵ Geschreven input door de Raad voor Rechtsbijstand.

Figuur 4.5 Totaal aantal ambtshalve toevoegingen afgegeven in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Jaarverslagen Raad voor Rechtsbijstand.

De toegang tot tweedelijnsvoorzieningen is eveneens onderzocht in de 'nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.' Hierin wordt geconcludeerd dat de route voor toevoegingsgebruikers passend is en weinig obstakels kent. Met name het begrip van de rechtsbijstandverlener voor het probleem van de rechtszoekende en de snelheid van werken door de rechtsbijstandverlener worden ruim voldoende geacht.

Echter, uit de nulmeting blijkt dat 15% van de toevoegingsgebruikers het heel moeilijk vond om een geschikte advocaat of mediator te vinden.²⁴⁶ De zelfredzaamheid van de rechtzoekende blijkt van invloed op de mate waarin de dienstverlening passend wordt geacht. Naarmate de rechtzoekende minder zelfredzaam is, is er meer behoefte aan bijstand van een advocaat en wordt deze over het algemeen sneller als passend ervaren'.

Hierbij dient opnieuw opgemerkt te worden dat de nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand, de bron van de meest recente gegevens ten aanzien van de tevredenheid van toevoegingsgebruikers met de tweedelijnsvoorziening, de situatie eind 2016 meet en daarom mogelijk verouderd is. Op basis van deze data kan slechts een klein deel van de scope van deze beleidsdoorlichting gedekt worden. Over de periode 2017 tot en met 2020 zijn geen gegevens ten aanzien van de tevredenheid van toevoegingsgebruikers met de tweedelijnsvoorziening beschikbaar.

In een beoordeling van de toegankelijkheid van rechtshulp in het algemeen loont het om eveneens te kijken naar de redenen om geen gebruik te maken van verschillende vormen van rechtsbijstand. Volgens de Geschilbeslechtingsdelta 2019 heeft 8% van de burgers met een probleem overwogen juridische hulp in te schakelen, maar heeft dit uiteindelijk niet gedaan, of heeft geprobeerd om contact te krijgen, maar is hier uiteindelijk niet in geslaagd. Van deze groep geeft 16% aan af te hebben gezien van juridische hulp vanwege de kosten. 14% Zag af van juridische hulp, omdat ze van mening was dat zij het probleem zelf kon oplossen, 14% wilde geen lange juridische procedure starten.²⁴⁷

In het besluit tot niet-gebruik van rechtsbijstand, lijken op basis van de Geschilbeslechtingsdelta 2019 ook andere aspecten een rol te spelen. De Geschilbeslechtingsdelta onderzoekt de redenen tot niet-gebruik op basis van een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. Hieruit blijkt dat de aard van het probleem van invloed is op het al dan niet inschakelen van hulp. Burgers schakelen relatief minder vaak hulp in bij problemen met goederen en diensten en relatief vaak bij werk-, relatie- en gezondheidsproblemen.

²⁴⁶ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁴⁷ Deze percentages worden berekend over 310 respondenten die voortkomen uit de steekproef die getrokken is als onderdeel van de Geschilbeslechtingsdelta.

Ook de waarde van het probleem speelt een rol in de afweging al dan niet gebruik te maken van rechtshulpverlening. Hoe hoger de waarde van het probleem, des te groter de kans dat burgers beroep doen op rechtshulp, blijkt ook uit de Geschilbeslechtingdelta 2019. Daarnaast zijn burgers eerder geneigd om hulp in te schakelen wanneer zij verwachten dat het oplossen van een probleem meer dan vier weken in beslag neemt. Burgers die een natuurlijke persoon als tegenpartij hebben, zijn ook eerder geneigd hulp in te schakelen.

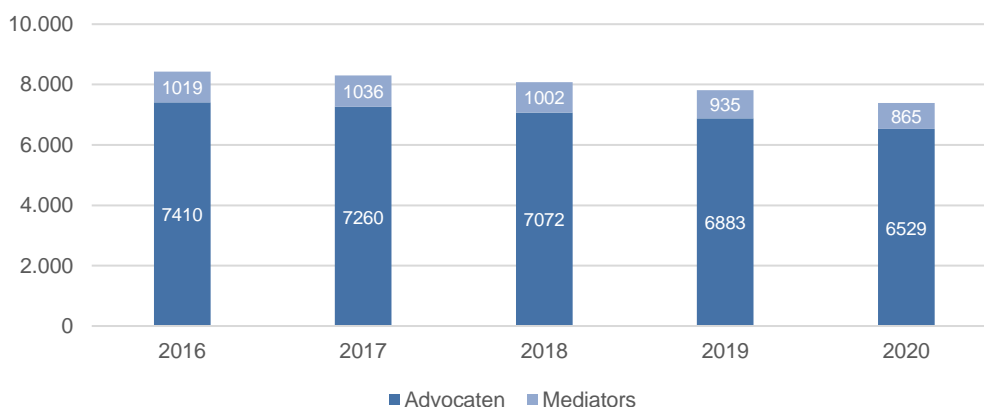
Ten slotte spelen ook persoonlijke kenmerken van burgers (onbewust) mee in de afweging rechtshulp in te schakelen. Burgers tot 34 jaar schakelen minder vaak rechtshulp in dan burgers van 35 jaar of ouder. Dit hangt samen met de inkomstenbron en woonsituatie van burgers: gepensioneerden deden vaker een beroep op niet-juridische hulp, studenten en burgers die bij hun ouders inwonen zien vaker af van het inschakelen van juridische hulp. Burgers die arbeidsongeschikt, werkloos of bijstandsgerechtigd zijn, doen vaker een beroep op rechtshulp, evenals eenoudergezinnen. Burgers met een niet-westerse migratieachtergrond en respondenten met geen opleiding of alleen lagere school kiezen er vaker voor geen hulp in te schakelen.

Goede verhouding vraag en aanbod

Een van de taken van de Raad voor Rechtsbijstand is om, binnen de gegeven randvoorwaarden (het ministerie bepaalt bijvoorbeeld de hoogte van het tarief en het aantal forfaitaire uren), te voorzien in voldoende aanbod van rechtsbijstandverleners. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt voornamelijk aangeboden door advocaten, maar ook mediators en bewindvoerders kunnen toevoegingen aanvragen. Ook bijzondere curatoren die belangen van minderjarige cliënten behartigen, kunnen worden toegevoegd.

Het aantal actieve advocaten²⁴⁸ en mediators binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen. In 2016 waren 7.410 advocaten en 1.019 mediators actief in de gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2020 zijn deze aantallen respectievelijk gedaald tot 6.529 en 865. De volgende tabel illustreert deze ontwikkeling.

Figuur 4.6 Aantal actieve advocaten en mediators binnen het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand in periode 2016 tot en met 2020



Bron: Raad voor Rechtsbijstand.

Het aantal reguliere- en lichte adviestoevoegingen per actieve advocaat werkzaam als gesubsidieerde rechtsbijstandsverlener is relatief gelijk gebleven tussen 2016 en 2020 (inclusief). In 2016 betroffen dit 58 toevoegingen op jaarbasis, in 2020 waren dit jaarlijks 55 toevoegingen.

²⁴⁸ Een actieve advocaat betreft een advocaat die jaarlijks minimaal 1 reguliere- of lichte toevoeging doet.

Uit gesprekken komt naar voren dat de afname van actieve advocaten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode tot en met 2020 niet tot grote problemen leidt.^{249 250} Tot eind 2020 kon het aantal ingeschreven sociaal advocaten de werkdruk aan. Om zicht te houden op deze ontwikkelingen, monitort de Raad voor Rechtsbijstand het aanbod per rechtsgebied alsook op geografisch niveau in haar aanbodmonitor.

Echter, de groep rechtsbijstandsverleners die actief is, vergrijst en de instroom van nieuwe (jonge) sociaal advocaten is onvoldoende om de vergrijzing te compenseren.^{251 252} Naast vergrijzing, is er sprake van een toenemende mate van concentratie van rechtsbijstandsverleners op bepaalde rechtsgebieden.²⁵³ Dit blijkt ook uit de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand.²⁵⁴ Dit is een gevolg van de beweging weg van generalisten en richting specialisten die enkele jaren geleden is ingezet.²⁵⁵ Op lokaal niveau worden soms signalen van krapte gemeld; hier ontstaat soms een tekort aan sociaal advocaten op bepaalde rechtsgebieden.²⁵⁶ Gesprekspartners beamen dat er sprake is van een spanningsveld tussen, enerzijds, het streven naar kwaliteit van dienstverlening door specialisatie aan te moedigen en, anderzijds, de ambitie om rechtshulp toegankelijk te maken en te houden.²⁵⁷

Ten slotte geven enkele geïnterviewden aan dat de vergoedingen voor de rechtsbijstandsverleners een rol kunnen spelen in de afname van het totaal aantal actieve sociaal advocaten en mediators. De periode 2016 tot en met 2020 kenmerkt zich door financiële onzekerheid voor veel sociaal advocaten.²⁵⁸ Vanwege de relatief lage vergoedingen (zie hieronder) alsook de oplopende kosten (o.a. als gevolg van bijvoorbeeld investeringen in IT en het voldoen aan de kwaliteitseisen, zoals de Wet Positie en Toezicht advocatuur (2014), werd het voor steeds meer sociaal advocaten(kantoren) moeilijker om een gezonde bedrijfsvoering te realiseren. Dit heeft ertoe geleid dat kantoren voorzichtiger werden in het doen van investeringen en in hun aannamebeleid.²⁵⁹ Als gevolg hiervan zijn verschillende sociaal advocatenkantoren opgehouden te bestaan en zijn advocaten op ZZP-basis verdergegaan om op die manier op overheadkosten te besparen.^{260 261}

De lage vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners zijn in 2017 geadresseerd in het rapport Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand door de commissie Van der Meer.²⁶² Die concludeert dat een investering van 127 miljoen nodig is om de vergoedingen weer te laten aansluiten bij de daadwerkelijke tijdsbesteding door advocaten. Het vorige Kabinet heeft er aanvankelijk voor gekozen om deze investering niet te doen.²⁶³ Per 1 januari 2022 zijn de vergoedingen conform scenario 1 van het rapport van de commissie Van der Meer alsnog verbeterd (ter uitvoering van de motie Van Nispen, Azarkan van 26 mei 2021). In (aanloop naar) het Coalitieakkoord 2021-2025 zijn hiervoor ook structureel extra middelen opgenomen. Hierdoor zijn de vergoedingen voor, en daarmee de rol van, rechtsbijstandsverleners realistischer en

²⁴⁹ Interviews met de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁵⁰ Dit werd ook geconcludeerd door de commissie Wolfsen.

²⁵¹ Interview met de Raad voor Rechtsbijstand.

²⁵² Na 2021 is een maatregel genomen om de vergrijzing te compenseren. Deze valt buiten de scope van deze beleidsdoorlichting en wordt kort behandeld in hoofdstuk 5.

²⁵³ Interview met de Raad voor Rechtsbijstand.

²⁵⁴ Raad voor Rechtsbijstand, 2017, Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁵⁵ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁵⁶ Interview met de Raad voor Rechtsbijstand.

²⁵⁷ Interview met de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁵⁸ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁵⁹ Interview met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁶⁰ Interviews met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de NOvA.

²⁶¹ Een onderzoek door de Raad voor Rechtsbijstand en de NOvA over de arbeidsmarkt van de sociale advocatuur wordt naar verwachting in 2022 gepubliceerd.

²⁶² Commissie van der Meer, 2017, Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁶³ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 2017, Vertrouwen in de toekomst Regeerakkoord 2017 – 2021.

aantrekkelijker geworden. Gesprekspartners pleiten nu voor een driejaarlijkse herijking van de vergoedingen om ervoor te zorgen dat zij blijven aansluiten bij de daadwerkelijke tijdinspanning van de advocatuur.²⁶⁴ ²⁶⁵ De commissie Van der Meer komt met een soortgelijke aanbeveling, namelijk een herijking op onderdelen iedere drie jaar en eens per negen jaar een totaalherijking.²⁶⁶

Mediation in het strafrecht

Met mediation in het strafrecht werd sinds 2013 geëxperimenteerd in een select aantal rechtbanken. Dit experiment is geïnitieerd door de Raad van de rechtspraak. Zowel verdachten als slachtoffers kunnen kosteloos gebruik maken van mediation in het strafrecht. Sinds 2017 is dit instrument in heel Nederland beschikbaar. De data over het aantal aanvragen voor mediation in strafzaken is beperkt beschikbaar maar op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat de toepassing van dit instrument is toegenomen in de periode 2017 tot 2019.

Tabel 4.4 Aantal aanvragen mediation in strafzaken in periode 2016 tot en met 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Mediation in strafzaken	Onbekend	946	1472	1500 ²⁶⁷	Onbekend

Bron: Hogeschool Utrecht, 2019, Mediation in strafzaken: geborgd in kwaliteit

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 11: Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

- Rechtzoekenden zijn over het algemeen tevreden met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Ketenpartners zijn kritischer en hebben wisselende ervaringen met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. In sommige gevallen komen zij in aanraking met advocaten die onvoldoende proceskennis hebben, te weinig inhoudelijke kennis hebben, te generalistisch zijn of zich tegen een scherpe prijs aanbieden. De toename van het aantal advocaten dat op ZZP-basis werkt, draagt niet bij aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het specialiseren in bepaalde rechtsgebieden is wel een wijze waarop kwaliteit verbeterd en behouden kan worden.
- Burgers weten de nuldelijns voorzieningen in toenemende mate te vinden. Hieruit valt op te maken dat de toegankelijkheid van de nuldelijns voorzieningen verbeterd is. Er dient echter wel aandacht te blijven voor de toegankelijkheid van de voorzieningen voor rechtzoekenden die onvoldoende digitaal vaardig zijn.
- Het aantal afgegeven toevoegingen is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze afname is toe schrijven aan het feit dat er minder vraag naar tweedelijns rechtsbijstand is (bijvoorbeeld als gevolg van de coronapandemie of dalende criminaliteit) of aan het feit dat het minder toegankelijk is geworden.
- De hoogte van de kosten voor het starten van een gerechtelijke procedure vormen voor het gros van de bevolking geen belemmering. Voor een klein deel van de burgers vormt de hoogte van de kosten wel een reden om af te zien van hulp.
- Voor de onderzochte periode is het aanbod van gesubsidieerde rechtshulpverleners adequaat. Echter, de vergrijzing en de trend richting steeds verdere specialisatie heeft tot gevolg dat het aantal actieve sociaal advocaten per rechtsgebied afneemt. Sommige specialismen zijn namelijk aantrekkelijker / interessanter voor dienstverleners dan anderen.

RPE vraag 12: Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

²⁶⁴ Interviews met de Raad voor Rechtsbijstand en de NOVA.

²⁶⁵ De Raad voor Rechtsbijstand gaat dit invullen met een nieuwe systematiek waarbij er continue gemonitord wordt en op basis daarvan een structurele herijking plaats kan vinden waar het nodig is.

²⁶⁶ Commissie Van der Meer, 2017, Andere Tijden: Evaluatie puntentoeakening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁶⁷ Dit betreft een verwachting.

- Het beleid om in te zetten op specialisatie van rechtsbijstandverleners heeft gemengde resultaten opgeleverd ten aanzien van de kwaliteit van het rechtsbijstandsbestel. Enerzijds leidt het tot verbeterde kwaliteit van de dienstverlening omdat rechtsbijstandsverleners meer specialistische kennis op doen. Anderzijds resulteert het in een afname van het aanbod van juridisch dienstverleners op bepaalde terreinen. Dit heeft vervolgens een negatief effect op de toegankelijkheid van het stelsel omdat sommige specialismen aantrekkelijker of interessanter zijn voor dienstverleners dan anderen. De inzet op specialisatie van rechtsbijstandsverleners is daarom slechts beperkt doeltreffend.
- De toegang tot het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand is in de periode 2016 tot 2020 (tot de start van de coronapandemie) niet verslechterd. Dit is onder anderen toe te schrijven aan de verbeterde online vindbaarheid van het Juridisch Loket alsook andere nulde- en eerstelijnsvoorzieningen zoals Sociaal Raadslieden, de Rechtswinkels en Rechtwijzer.nl. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar bleef gedurende de coronapandemie. Er kan echter geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of het beleid doeltreffend is geweest omdat onderzoek naar, onder anderen, de afname in het aantal toevoegingen en de effecten van de coronapandemie ontbreken.

4.3.3 Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de randvoorwaarden die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden geschapen om de kwaliteit en toegankelijkheid van het rechtsbestel te waarborgen en verbeteren. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Kwaliteit

De *inschrijvingsvoorwaarden* vormen een 'ondergrens' voor de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners. Het is echter, op basis van bestaande onderzoeken, niet mogelijk om conclusies te trekken over de mate waarin deze voorwaarden effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. De Raad wil in de nieuw in te voeren systematiek meer kwaliteitsinstrumenten inzetten om de kwaliteit beter te monitoren en ook gebruikersevaluaties inzetten.²⁶⁸

Op basis van de *gepercipieerde kwaliteit* van de dienstverlening door rechtzoekenden en ketenpartners, met name gemeten in de nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand, kan worden geconcludeerd dat de kwaliteit van rechtsbijstandverleners over de gehele linie goed is. Met name rechtzoekenden zijn positief over de kwaliteit van de ontvangen dienstverlening.²⁶⁹

Ketenpartners zijn kritischer en hebben wisselende ervaringen met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. In sommige gevallen komen zij in aanraking met advocaten die onvoldoende proceskennis hebben, te weinig inhoudelijke kennis hebben, of te generalistisch zijn.²⁷⁰ Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook de toename van het aantal advocaten dat op ZZP-basis werkt, draagt niet bij aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het specialiseren in bepaalde rechtsgebieden, daarentegen, wordt wel gezien als een wijze waarop kwaliteit verbeterd en behouden kan worden.

²⁶⁸ Raad voor Rechtsbijstand, 2022. Visie op stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand uitgebracht, [url](#)

²⁶⁹ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de nulmeting onderzoek deed naar de periode tot eind 2016 en daarmee maar een deel van de te onderzoeken periode van de voorliggende beleidsdoorlichting dekt.

²⁷⁰ Commissie van der Meer, 2017, Andere tijden Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De randvoorwaarden die het Ministerie van Justitie en Veiligheid geschapen heeft, lijken daarmee een tweeledig effect te hebben op de kwaliteit van het rechtsbijstandsbestel. Enerzijds leidt het beleid dat aanstuurt op specialisatie tot verbeterde kwaliteit van de dienstverlening. Anderzijds resulteert dit in een afname van het aanbod van juridisch dienstverleners op bepaalde terreinen omdat bepaalde specialismen minder interessant zijn voor dienstverleners. Dit heeft vervolgens een negatief effect op de toegankelijkheid van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Op het moment van schrijven van de beleidsdoorlichting zijn verschillende kleinschalige initiatieven gaande en/ of gestart die tot doel hebben de kwaliteit van de dienstverlening te meten en te verhogen. De effecten van deze initiatieven zijn nog niet zichtbaar en het is daarmee lastig om een oordeel te geven over eventueel aanvullende maatregelen die de kwaliteit van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zouden bevorderen.

Toegankelijkheid

Op basis van de cijfers van het *aantal unieke bezoekers van de website van het Juridisch Loket* kan worden geconcludeerd dat rechtzoekenden informatie van het Juridisch Loket en Rechtwijzer.nl in toenemende mate weten te vinden. De klantcontacten zijn – 2020 uitgezonderd - stabiel. Dit wijst erop dat rechtzoekenden het juridisch Loket digitaal weten te vinden. In hoeverre bepaalde groepen rechtzoekenden, zoals burgers die onvoldoende digitaal vaardig zijn of laaggeletterden, niet worden bereikt is onbekend. Daarvoor is nader onderzoek nodig.

Het aantal *afgegeven toevoegingen* is tussen 2016 en 2020 (inclusief) afgenomen met ongeveer 71.000 toevoegingen. Het is echter moeilijk om te duiden wat aan deze daling ten grondslag ligt. Het is niet direct duidelijk in hoeverre deze afname is toe schrijven aan het feit dat er minder vraag naar tweedelijns rechtsbijstand is (bijvoorbeeld als gevolg van de coronapandemie of dalende criminaliteit) of aan het feit dat het minder toegankelijk is geworden. Het is ook belangrijk om te vermelden dat hoewel tussen 2016 en 2020 (inclusief) het totaal aantal afgeven toevoegingen is gedaald, dit niet voor alle rechtsgebieden geldt. Voor de categorieën psychiatrisch patiëntenrecht en arbeid en ontslag is bijvoorbeeld een stijging waarneembaar.²⁷¹

Meer in het algemeen – niet specifiek voor de gesubsidieerde rechtsbijstand – kan op basis van de Geschilbeslechtingdelta 2019 en het onderzoek naar motieven van burgers om een gerechtelijke procedure te starten, worden geconcludeerd dat voor het gros van de bevolking, te hoge kosten geen noemenswaardige *belemmering vormen voor burgers om adequate rechtsbijstand* voor een serieus juridisch probleem te verkrijgen. Voor een klein deel van de burgers vormen de hoge kosten wel een reden om af te zien van hulp.

Voor de onderzochte periode lijkt, op basis van gesprekken met ketenpartners, het *aanbod van gesubsidieerde rechtshulpverleners* adequaat te zijn voor de hoeveelheid rechtzoekenden die hulp behoeft. Echter, de vergrijzing en de trend richting steeds verdere specialisatie binnen de groep rechtsbijstandsverleners heeft tot gevolg dat het aantal actieve advocaten in de gesubsidieerde rechtsbijstand per rechtsgebied afneemt. Sommige rechtsgebieden zijn namelijk aantrekkelijker voor dienstverleners dan andere. De lage vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners hebben lange tijd ook een bijdrage geleverd aan deze daling, simpelweg, omdat gesubsidieerde rechtsbijstand financieel niet meer aantrekkelijk was voor advocaten.

Over het algemeen kan, op basis van gesprekken met ketenpartners en beschikbare studies, worden geconcludeerd dat toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 2016 tot 2020 (tot de start van de coronapandemie) niet verslechterd is. Dit is onder anderen toe te schrijven aan

²⁷¹ Raad voor Rechtsbijstand, n.d., Gebruik van toevoegingen: Cijfers soorten toevoegingen, [url](#).

de verbeterde online vindbaarheid van het Juridisch Loket alsook andere nulde- en eerstelijnsvoorzieningen zoals Sociaal Raadslieden, de Rechtswinkels en Rechtwijzer.nl. Deze ontwikkeling heeft ook tijdens de coronapandemie bijgedragen aan het beperken van de effecten van de coronamaatregelen op de toegankelijkheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het is echter lastig om conclusies te trekken ten aanzien van de toegankelijkheid van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand omdat op veel terreinen aanvullend onderzoek nodig is. Zo is het op dit moment niet mogelijk om precies aan te geven wat ten grondslag ligt aan de afname van het aantal toevoegingen, ook is het op het moment van schrijven van de beleidsdoorlichting niet mogelijk om de impact van de coronapandemie op de toegankelijkheid van het stelsel te beoordelen.

Op het moment van schrijven van de beleidsdoorlichting zijn verschillende initiatieven gaande en/of gestart die tot doel hebben de toegankelijkheid van het bestel te verbeteren. Deze initiatieven zijn deels ingezet naar aanleiding van de maatschappelijke onrust die ontstond door de zogenaamde 'toeslagenaffaire'. Deze affaire heeft tot hernieuwde aandacht geleid voor de toegang tot het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Omdat de ingezette initiatieven pas kortgeleden gestart zijn of zich nog in een pilotfase bevinden, is het lastig te beoordelen welke aanvullende maatregelen ingezet zouden moeten worden om de toegankelijkheid van het bestel verder te bevorderen.²⁷²

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- Gericht onderzoek naar de effectiviteit van de inschrijvingsvoorwaarden op de kwaliteit van de dienstverlening kan helpen om de doeltreffendheid van de dienstverlening te verbeteren. Op het moment ontbreekt gedegen onderzoek naar de impact van de voorwaarden waardoor slechts aan de hand van proxy indicatoren een uitspraak kan worden gedaan over de effectiviteit van de voorwaarden.
- Er is behoefte voor aanvullende aandacht voor het spanningsveld tussen specialisatie van rechtsbijstandverleners in bepaalde gebieden en het aanbod van rechtsbijstandverleners. Meer specialistische kennis bij rechtsbijstandsverleners komt de kwaliteit van de dienstverlening ten goede. Echter, teveel concentratie van de specialismen vormt een risico voor de toegankelijkheid van de dienstverlener. Sommige specialismen zijn namelijk aantrekkelijker of interessanter voor dienstverleners dan anderen.
- Binnen het terrein van rechtsbijstand wordt actief ingezet op digitalisering. Dit kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Echter, er dient ook voldoende aandacht te worden besteed aan bevolkingsgroepen die minder digitaalvaardig zijn en behoefte hebben aan analoge dienstverlening.
- De vergrijzing vormt een risico voor de toegankelijkheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Om de doeltreffendheid van het stelsel niet te drukken, loont het om in de komende periode in te zetten op het behoud van voldoende aanbod van dienstverleners.

4.4 Doelmatigheid

In deze paragraaf wordt de doelmatigheid van de instrumenten getoetst. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

²⁷² Een voorbeeld van een recent gestart initiatief is de Regeling Adviestoevoegingen Zelfredzaamheid (RATZ).

Door middel van financiering en het vormgeven van wetgeving, draagt het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij aan het scheppen van randvoorwaarden voor een productief rechtsbestel. De doelen van artikelonderdeel 32.2 en de wijze waarop zij samenhangen met de overkoepelende doelstellingen om de productiviteit van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand te behouden en verbeteren worden aan de hand van enkele indicatoren gemeten. Deze indicatoren komen overeen met de indicatoren die in de voorgaande beleidsdoorlichting werden toegepast.

Onder doelmatigheid (de *productiviteit*) van de dienstverlening binnen het stelsel wordt verstaan dat de (financiële) middelen worden gebruikt door de juiste rechtzoekenden (die voldoen aan de voorwaarden van het stelsel), worden ingezet voor rechtsbijstandverlening die efficiënt verloopt en die leidt tot een effectieve en duurzame oplossing.²⁷³

4.4.1 Productiviteit

De productiviteit van de geschapen randvoorwaarden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten aanzien van het rechtsbijstandsbeleid kunnen worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- Meervoudig gebruik van stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand;
- Hoogte eigen bijdragen;
- Aanwenden van rechtsbijstandsverzekeringen;
- Hoogte vergoedingen rechtsbijstandsverleners;
- Uitgaven met betrekking tot bewerkelijke zaken.

Meervoudig gebruik van rechtsbijstand

Meervoudig gebruik van rechtsbijstand kan een indicatie zijn dat een eerdere toevoeging niet heeft geleid tot een finale afdoening. In dat geval is meervoudig gebruik van rechtsbijstand een indicatie voor onproductief gebruik. Mogelijk zijn in dit soort gevallen niet de juiste activiteiten ondernomen om het rechtsprobleem te adresseren.²⁷⁴

Openbare cijfers over meervoudig gebruik zijn beperkt beschikbaar. Relevante inzichten kunnen desalniettemin worden verkregen uit enquêtes onder klanten van het Juridisch Loket. Uit dergelijke vragenlijsten blijkt dat klanten over het algemeen tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat de baliemedewerker ook daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het oplossen van het probleem. In de nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand wordt hieruit geconcludeerd dat de dienstverlening door het Juridisch Loket dus voldoende doelmatig is en niet leidt tot onnodige vervolcontacten ten aanzien van hetzelfde probleem. Indien vervolcontact wel nodig of gewenst is dan wordt de desbetreffende persoon doorverwezen naar de tweede lijn.²⁷⁵ Belangrijk om hierbij te noemen is echter dat de nulmeting slechts ziet op de periode tot eind 2016 en dat soortgelijke inzichten over de periode 2017 tot en met 2020 ontbreken.

Verder dient genoemd te worden dat meervoudig gebruik niet per definitie duidt op onproductief gebruik van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Er kan ook sprake zijn van multiproblematiek, of meerdere besluiten waar afzonderlijke toevoegingen voor afgegeven moeten worden.

²⁷³ Minister van Veiligheid van Justitie, 2016, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsbijstand, 31 753 (nr. 118).

²⁷⁴ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁷⁵ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

Gebruik van de eigen bijdrage

Uit de nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat het percentage toevoegingen verstrekt aan de rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede (89%) over de periode (2012 –2016) is toegenomen. Het aantal toevoegingen verstrekt aan rechtzoekenden in de hoogste trede is in deze periode afgenomen (van 6% naar 4%). Als mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling wordt genoemd dat minder rechtzoekenden in de hoogste treden gebruik maken van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand, omdat de eigen bijdrage van deze groep relatief hoog is (en daarmee dus de drempel om gebruik te maken van het stelsel).

De groep rechtzoekenden in de laagste trede betaalt juist relatief weinig eigen bijdrage. Hiermee wordt getracht om de financiële drempel om rechtshulp in te schakelen te beperken. Bovendien bestaan voor deze groep verschillende mogelijkheden om de eigen bijdrage vergoed te krijgen, bijvoorbeeld via bijzondere bijstand. De nulmeting noemt dat gemeenten relatief soepel omgaan met het verstrekken van bijzondere bijstand met dit doel. Zoals ook geconcludeerd door de Commissie Wolfsen wordt hiermee de prikkel om een gewogen afweging te maken weggenomen wat een negatief effect op de productiviteit van het stelsel kan hebben.

Rechtzoekenden kunnen aanspraak maken op een korting op de eigen bijdrage wanneer zij via een diagnosedocument bij een rechtsbijstandsverlener terecht komen. Dit betreft een onderdeel van de maatregel 'diagnose en triage'. Doel hiervan is om het Juridisch Loket een eerste schifting te laten maken, zodat de tweedelijnsvoorziening doelmatiger ingezet kan worden. Gedurende de coronapandemie werd deze eis tijdelijk opgeschort.²⁷⁶

In de nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand wordt geconcludeerd dat de maatregel diagnose en triage echter voor een deel van de rechtzoekenden heeft geleid tot een verlaging van de doelmatigheid van het stelsel. De rechtzoekenden die reeds contact hebben gehad met een advocaat of mediator en toch aanspraak willen maken op de korting, moeten eerst bij het Juridisch Loket langs om het diagnoseformulier te verkrijgen. Deze extra handeling drukt op de doelmatigheid van het stelsel.^{277 278}

Aanwenden van rechtsbijstandsverzekeringen

Burgers kunnen een rechtsbijstandsverzekering afsluiten waarmee (een deel van) de kosten die zij maken voor rechtsbijstand door de verzekering gedekt worden. Uit de nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat ongeveer dertig procent van de zaken waarin een beroep wordt gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand, verzekeraar is via een rechtsbijstandsverzekering. Het overgrote deel (ongeveer zeventig procent) is niet verzekeraar.²⁷⁹

In de nulmeting gesubsidieerde rechtsbijstand ziet de Raad voor Rechtsbijstand een overlap tussen de verzekerbare zaken waarvoor rechtzoekenden de rechtsbijstandsverzekering kunnen aanwenden, maar waarvoor een rechtzoekende ook een toevoeging kan aanvragen. In de nulmeting wordt uiteengezet dat dit een negatieve werking heeft op de doelmatigheid van het stelsel. De kosten die de Raad voor Rechtsbijstand maakt voor toevoegingen zouden namelijk ook afgewenteld kunnen worden op de verzekeraar van de rechtzoekende.²⁸⁰

²⁷⁶ Raad voor Rechtsbijstand, n.d. Korting op eigen bijdrage na bezoek Juridisch Loket, [url](#).

²⁷⁷ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁷⁸ Commissie Van der Meer, 2017, Andere Tijden: Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁷⁹ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁸⁰ Dit standpunt werd door de Raad voor Rechtsbijstand in 2016 ingenomen gebaseerd op een oriëntatie op een stelselvernieuwing. De Raad voor Rechtsbijstand is tot deze mening gekomen, omdat in die tijd nog ter discussie stond welke kant de stelselvernieuwing uit zou gaan en de afweging voor meer verzekeren een actueel discussiepunt was. Deze

In de nulmeting identificeerde de Raad voor Rechtsbijstand daarom verschillende kansen voor de verbetering van de doelmatigheid van het systeem. Zo noemt de Raad voor Rechtsbijstand dat verzekerbare zaken uitgesloten zouden kunnen worden van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op deze manier zou de staat de kosten voor deze bijstand niet dekken maar worden deze kosten opgevangen door de burger zelf en/ of door de rechtsbijstandsverzekeraar. Ook zouden rechtzoekenden verplicht gesteld kunnen worden om gebruik te maken van alternatieve bronnen van rechtsbijstand en zouden de eigen bijdragen voor verzekerbare zaken verhoogd kunnen worden. Deze drie beleidsopties zouden leiden tot een besparing van de algemene middelen van de Raad voor Rechtsbijstand en een overheveling van publieke naar private kosten.²⁸¹

Vanuit het oogpunt van de Raad voor Rechtsbijstand betreffen deze beleidsopties inderdaad een verbetering van de doelmatigheid, omdat hiermee de kosten voor de staat af zouden nemen. Bovendien zou de Raad voor Rechtsbijstand haar middelen dan meer concentreren op de groep rechtzoekenden die de financiële ondersteuning in de rechtsgang daadwerkelijk nodig hebben. Vanuit macro-economisch perspectief kunnen hier echter vraagtekens bij geplaatst worden, omdat een afwenteling van publieke naar private inzet van financiële middelen op breder maatschappelijk niveau ook andere effecten teweeg kan brengen en daarmee niet per definitie een positief effect hebben op de doelmatigheid.

Bovendien dient opgemerkt te worden dat niet alle burgers de financiële middelen hebben om een rechtsbijstandsverzekering af te sluiten. Inzet op het leggen van meer verantwoordelijkheden bij de burger (en de rechtsbijstandsverzekeraar) zou de toegankelijkheid van het stelsel drukken. Tevens is er alleen sprake van ondoelmatigheid wanneer gesubsidieerde bijstand ook uit een rechtsbijstandsverzekering had kunnen worden betaald.

Vergoedingen rechtsbijstandsverleners

De vergoedingen voor de rechtsbijstandsverleners worden vastgesteld aan de hand van een forfaitair tarief. De commissies Wolfssen, Barkhuizen en Van der Meer concludeerden dat deze vergoedingen niet langer realistisch waren en per 2022 zijn de vergoedingen voor sociaal advocaten inmiddels verbeterd.

Een van de gedachten achter de forfaitaire vergoedingen is om sociaal advocaten aan te moedigen om op een doelmatige wijze te werk te gaan. Zij worden gestimuleerd om de werkzaamheden op effende wijze af te ronden. Nu de hoogte van de vergoedingen meer in lijn zijn met de daadwerkelijke tijdbesteding, draagt dit bij aan de doelmatigheid van het rechtsbijstandssysteem.

Echter, in de periode voorafgaand aan 2020 was de vergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners buitengewoon laag. Sociaal advocaten ontvingen (veel) te weinig vergoeding om uit de kosten te komen voor de zaken die zij in behandeling hadden, concludeerde de commissie Van der Meer. Het is aannemelijk dat verschillende gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners er daarom voor kozen om minder of geen gesubsidieerde rechtsbijstand meer te verschaffen.²⁸² Dit heeft juist een averechts effect op de doelmatigheid gehad, omdat het (toekomstig) aanbod van sociaal advocaten daarmee onder druk komt te staan.

context is van belang geweest voor de standpuntbepaling van de Raad voor Rechtsbijstand in dezen, net als de ontwikkelingen nadien. Het huidige standpunt van de Raad voor Rechtsbijstand ten aanzien van de rechtsbijstandsverzekeringen wijkt af van de mening die in de nulmeting gepresenteerd wordt.

²⁸¹ Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

²⁸² Interview met de Raad voor Rechtsbijstand, de NOvA en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Uitgaven met betrekking tot bewerkelijke zaken

Een sociaal advocaat kan een aanvraag doen voor een extra vergoeding wanneer een zaak bijzonder complex blijkt. Hiertoe kan de sociaal advocaat een verzoek bij de Raad voor Rechtsbijstand indienen. In dit verzoek dient onder andere een uitgebreide motivering van de reden tot aanvraag opgenomen te worden. Wanneer aan deze toets is voldaan worden de extra uren in deelbesluiten toegekend en kan de advocaat steeds een aanvraag voor een deel indienen. Er zijn ook omvangrijke zaken, bijvoorbeeld grote strafzaken, waarbij toestemming wordt gegeven in blokken van bijvoorbeeld 50 uur. Bij nadering van deze tijdgrens kan de advocaat een gemotiveerde vervolgaanvraag voor extra uren nieuwe 'portie' indienen. In totaal wordt ongeveer 10% van het totaal beschikbare budget voor toevoegingen aan extra uren besteed.²⁸³

Het is voor de Raad voor Rechtsbijstand echter niet altijd goed mogelijk om te oordelen of de aanvullende aanvragen voor extra uren doelmatig zijn. Een effectief instrument om de doelmatigheid te monitoren ontbreekt namelijk. Tot een soortgelijke conclusie kwam ook commissie Van der Meer. Wanneer een advocaat door de eerste toets voor de aanvraag van extra uren is gekomen, zijn de controlemechanismen voor de Raad voor Rechtsbijstand om hier toezicht op te houden beperkt. De Raad toetst dan alleen de noodzaak om nog meer uren aan de zaak te besteden, door te kijken naar de reeds verrichte werkzaamheden en de begrote werkzaamheden van de advocaat. Er zijn geen concrete signalen dat misbruik wordt gemaakt van deze zwakte in het systeem, echter, ook de commissie Wolfsen noemt in haar evaluatie dat een aanpassing in de systematiek rondom de aanvraag van extra uren wenselijk is.

Een transparant systeem voor de aanvraag en controle op deze aanvullende vergoeding komt de doelmatigheid van het stelsel ten goede, noemt de Raad voor Rechtsbijstand in haar nulmeting. In hetzelfde rapport concludeert zij echter ook dat de aanvraagprocedure voor de vergoeding van extra uren tekortkomingen kent. Dit wordt ook beaamd tijdens een interview met de Raad voor Rechtsbijstand. De huidige systematiek staat onvoldoende toe om te controleren of de extra vergoeding daadwerkelijk nodig is. Hiermee bestaat het risico dat de extra vergoedingen ondoelmatig besteed worden. Op advies van de commissie Van der Meer is de Raad voor Rechtsbijstand per oktober 2018 de pilot 'EXU in High-Trust' gestart om na te gaan of advisering door externen de EXU-beslissingen van de Raad naar een hoger niveau kan tillen. De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 13: Hoe doelmatig is het beleid geweest?

- Uit enquêtes onder klanten van het Juridisch Loket blijkt dat klanten over het algemeen tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat de baliemedewerker bijdraagt aan het oplossen van het probleem. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de dienstverlening door het Juridisch Loket voldoende doelmatig is en niet leidt tot onnodige vervolcontacten.
- Tussen 2012 en 2016 is het percentage toevoegingen verstrekt aan de rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede (89%) toegenomen. Het aantal toevoegingen verstrekt aan rechtzoekenden in de hoogste trede is in deze periode afgenomen (van 6% naar 4%). Een van de verklaringen voor deze ontwikkelingen is dat het opwerpen van de drempel om gebruik te maken van het stelsel (een doelmatigheidsprikkel) effectief is gebleken.
- Rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede maken relatief eenvoudig aanspraak op bijzondere bijstand om de eigen bijdrage vergoed te krijgen. De prikkel om een gewogen afweging te maken al dan niet te starten met een gerechtelijke procedure worden hierdoor beperkt. Mogelijk heeft dit een negatief effect op de doelmatigheid van het stelsel.

²⁸³ Interview met de Raad voor Rechtsbijstand.

- De maatregel 'diagnose en triage' werd ingezet met als doel de doelmatigheid van het stelsel te verhogen. Echter, in de praktijk moeten rechtzoekenden die reeds contact hebben gehad met een rechtsbijstandsverlener en toch aanspraak willen maken op de korting, eerst bij het Juridisch Loket langs om het diagnoseformulier te verkrijgen. Deze extra handeling drukt op de doelmatigheid van het stelsel. Gedurende de coronapandemie werd deze eis echter tijdelijk opgeschort.
- Nu de hoogte van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners meer in lijn zijn met de daadwerkelijke tijdbesteding, draagt dit bij aan de doelmatigheid van het rechtsbijstandssysteem. In de periode voorafgaand aan 2020 was de vergoeding voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners buitengewoon laag. Dit heeft juist een averechts effect op de doelmatigheid gehad, omdat het (toekomstig) aanbod van sociaal advocaten daarmee onder druk komt te staan.
- Het is voor de Raad voor Rechtsbijstand niet altijd goed mogelijk om te oordelen of de aanvullende aanvragen voor extra uren doelmatig zijn. Op advies van de Commissie Van der Meer is de Raad voor Rechtsbijstand per oktober 2018 de pilot 'EXU in High-Trust' gestart om na te gaan of advisering door externen de EXU-beslissingen van de Raad naar een hoger niveau kan tillen.

4.4.2 Conclusie

Op basis van bovenstaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de randvoorwaarden die door het Ministerie van Justitie en Veiligheid worden geschapen om de productiviteit van het rechtsbestel te waarborgen en verbeteren. Hiermee wordt ook antwoord gegeven op de volgende RPE vraag:

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Productiviteit

Bovenstaande analyse toont dat de doelmatigheid van het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode 2016 tot en met 2020 op verschillende fronten *goed is gebleven of zelfs verbeterd*. Hoewel geen concrete cijfers bestaan over het meervoudig gebruik van de eerstelijns ondersteuning, zijn klanten van het Juridisch Loket over het algemeen tevreden met de ontvangen ondersteuning en geven zij aan dat het loket hen heeft geholpen in het oplossen van het probleem.

Ook heeft de correctie op de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners een positieve bijdrage geleverd aan de doelmatigheid van het stelsel, omdat gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners nu een meer realistische vergoeding ontvangen voor de gewerkte tijd. Hiermee lijkt het aantrekkelijker geworden om gesubsidieerde rechtsbijstand te verlenen en dit komt ten goede aan de doelmatigheid van het systeem.²⁸⁴ Cijfermateriaal hieromtrent ontbreekt echter waardoor het moeilijk is harde conclusies te trekken.

Tegelijkertijd worden ook verschillende *knelpunten* geïdentificeerd. Zo lijkt de maatregel diagnose en triage voor een deel van de rechtzoekenden een averechts effect op de beoogde doelmatigheid te hebben. In plaats dat het de tweedelijns rechtsbijstand ontziet door een betere schifting aan de voorkant te bewerkstelligen, zorgt het voor een extra handeling aan de kant van de rechtzoekende, omdat deze langs het Juridisch Loket moet om een diagnosedocument op te laten stellen, ook wanneer de rechtzoekende reeds contact heeft gehad met een advocaat of mediator. Dit levert ook het Juridisch Loket meer werk op en leidt daarmee tot minder doelmatig gebruik van de middelen van het loket.

²⁸⁴ Interviews met de Raad voor Rechtsbijstand, de NOvA en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Op basis van de bestaande evaluaties en gesprekken met ketenpartners lijkt het gebruik van toevoegingen over het algemeen op doelmatige wijze plaats te vinden. Echter, er is sprake van een spanningsveld tussen, enerzijds, de relatief eenvoudige aan te vragen bijzondere bijstand en, anderzijds, de drempel die men poogt op te werpen met de eigen bijdrage. Het risico van eenvoudig aan te vragen aanvullende financiële ondersteuning is dat deze rechtzoekenden onvoldoende prikkelt om een afweging te maken al dan niet juridische hulp in te schakelen.

Het feit dat de eigen bijdrage van rechtzoekenden direct door de advocaat of mediator wordt geïnd, vormt daarnaast een aanvullend knelpunt ten aanzien van de doelmatigheid, zeker wanneer deze dienstverleners de eigen bijdragen kwijtschelden. Op deze manier nemen de dienstverleners de drempel om al dan niet juridische hulp in te schakelen namelijk weg en daarmee wordt het risico op ondoelmatig gebruik van het bestel verhoogd. In de huidige stelselvernieuwing wordt aandacht besteed aan dit knelpunt.

Ten slotte vormt het systeem voor aanvragen van extra uren voor bewerkelijke zaken een risico voor ondoelmatig gebruik van het stelsel. Wanneer aanvragen op meer transparante wijze gedaan kunnen worden en de Raad voor Rechtsbijstand beter in staat is toezicht te houden op het gebruik van de extra uren, dan komt dit ten goede aan het doelmatige gebruik van het systeem. De pilot 'EXU in High-Trust' doet hiertoe een eerste aanzet.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 14: Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

- De maatregel 'diagnose en triage' wordt als beperking op de doelmatigheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand geïdentificeerd. Gedurende de coronapandemie werd deze maatregel tijdelijk opgeschort. Het zou lonen om deze maatregel te heroverwegen en te bezien of / hoe aanpassingen kunnen worden gemaakt om de doelmatigheid te verbeteren.
- De doelmatigheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand kan mogelijk verbeterd worden door aandacht te besteden aan het spanningsveld tussen de relatief eenvoudige aan te vragen bijzondere bijstand en de drempel die men poogt op te werpen met de eigen bijdrage. Het risico van eenvoudig aan te vragen aanvullende financiële ondersteuning is dat deze rechtzoekenden onvoldoende prikkelt om een afweging te maken al dan niet juridische hulp in te schakelen. Wanneer rechtzoekenden gestimuleerd worden deze afweging beter te maken, kan dat positief bijdragen aan de doelmatigheid van het stelsel.
- Het komt in de praktijk voor dat de dienstverlener die gesubsidieerde rechtsbijstand verleent de eigen bijdrage van de rechtzoekende kwijtscheld (en hier zelf voor opdraait). Hiermee verlagen deze dienstverleners de drempel voor rechtzoekenden om een rechtsgang te maken en daarmee drukken zij de doelmatigheid van het stelsel. In de huidige stelselvernieuwing wordt aandacht besteed aan dit knelpunt.
- Ten slotte vormt het systeem voor aanvragen van extra uren voor bewerkelijke zaken een beperking voor de doelmatigheid van het stelsel. Om hier oplossingen voor te identificeren is de pilot 'EXU in High-Trust' gestart. De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend maar kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de doelmatigheid van het stelsel.

4.5 Extensivering

In deze paragraaf wordt de volgende RPE-vraag beantwoord:

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Indien 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn, kunnen verschillende beleidskeuzes gemaakt worden die deze vermindering in budget op kunnen vangen. Deze keuzes zijn tijdens een sessie rondom te extensivering van het beleid besproken.

Een van de mogelijkheden om kosten te besparen is het uitsluiten van bepaalde zaken voor rechtsbijstand. Dit zou als gevolg hebben dat rechtzoekenden voor bepaalde typen zaken geen aanspraak kunnen doen op financiële ondersteuning en dit zou daarmee tot een kostenbesparing leiden.²⁸⁵ In het verleden is reeds onderzocht of een dergelijke maatregel (bijv. op gebied van huurrecht) haalbaar en wenselijk zou zijn.²⁸⁶ Het gevolg van het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden voor rechtsbijstand heeft echter een aanzienlijke impact op de toegang tot het recht. Deze ontwikkeling druist in tegen de huidige ambitie om het recht juist meer toegankelijk te maken voor burgers. Het is daarom de vraag in welke mate deze optie haalbaar en wenselijk is.²⁸⁷

288

Een andere mogelijkheid tot kostenbesparing betreft het verhogen van de eigen bijdrage voor rechtzoekenden. Hiermee worden de kosten door de staat (deels) richting de burger doorgeschoven. Het gevolg is echter dat de toegang tot het recht nadelig wordt beïnvloed. Bovendien ontvangt de meerderheid van de toevoegingsgebruikers ook een bijstandsuitkering en is het daarom de vraag of zij een hogere bijdrage überhaupt kunnen betalen.²⁸⁹ Wanneer zij voor de hogere bijdrage aanvullende bijzondere bijstand aanvragen leidt deze maatregel alsnog niet tot een besparing van overheidskosten.²⁹⁰

Verder zouden de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand in theorie naar beneden bijgesteld kunnen worden. Dit zou leiden tot een kostenbesparing, omdat de Staat dan minder middelen zou spenderen aan de vergoedingen. Echter, nu de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners na een langlopende discussie hierover recentelijk zijn verhoogd en weer in verhouding zijn gebracht met de daadwerkelijke tijd die de advocatuur spendeert aan zaken, lijkt het niet wenselijk om deze ontwikkeling terug te draaien ten behoeve van kostenbesparing. Bovendien zou een bijstelling van de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk ook leiden tot minder beschikbare dienstverleners en dit tast de toegankelijkheid van het recht aan.

Kostenbesparing kan mogelijk ook gerealiseerd worden door een alternatieve aanpak in de voorfase van een rechtsgang (bijvoorbeeld in de vorm van de informele aanpak in het bestuursrecht, mediation of buitengerechtelijke geschiloplossing). Door in te zetten op deze vormen van geschilbeslechting kunnen mogelijk meer duurzame oplossingen gerealiseerd worden, waardoor vervolgpcedures (en de daarmee samenhangende kosten) meer voorkomen kunnen worden.^{291 292}

²⁸⁵ Raad voor Rechtsbijstand tijdens de sessie extensivering.

²⁸⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid tijdens de sessie extensivering.

²⁸⁷ Raad voor Rechtsbijstand tijdens de sessie extensivering.

²⁸⁸ In het Regeerakkoord 2017 – 2021 is het uitsluiten van rechtsgebieden expliciet genoemd als een non-optie.

²⁸⁹ Raad voor Rechtsbijstand tijdens de sessie extensivering.

²⁹⁰ De Minister benadrukt in 2022 dat de verhoging van de eigen bijdrage niet wordt voorzien (Minister voor Rechtsbescherming, 2022, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: 7e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand).

²⁹¹ Raad voor Rechtsbijstand tijdens de sessie extensivering.

²⁹² In de huidige stelselvernieuwing wordt bijvoorbeeld specifiek ingezet op het voorkomen van onnodige procedures in het bestuursrecht.

Zoals ook genoemd in paragraaf 3.5, wordt het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving door het Ministerie van Justitie en Veiligheid als een additionele mogelijkheid tot kostenbesparing geïdentificeerd.

Tijdens de sessie extensivering werd echter benadrukt dat kostenbesparingen op één onderdeel in het geval van de rechtsbijstand mogelijk leiden tot hogere kosten op een ander onderdeel. Indien bijvoorbeeld kosten bespaard kunnen worden door te bezuinigen op het rechtsgebied personen- en familierecht dan kan dit mogelijk leiden tot hogere uitgaven (door meer inzet) van Veilig Thuis. Hetzelfde geldt voor de besparingen die door 'oplossen aan de voorkant' gerealiseerd zouden kunnen worden en de investeringen die dit vergt in de eerste lijn. De mogelijkheden tot besparingen dienen daarom in een breder licht gezien te worden en hun inzet dient nauwkeurig te worden afgewogen.

Samenvatting beantwoording RPE vragen

RPE vraag 15: In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

- Een van de mogelijkheden om kosten te besparen is het uitsluiten van bepaalde zaken voor rechtsbijstand. Het gevolg van het uitsluiten van bepaalde rechtsgebieden voor rechtsbijstand heeft echter een aanzienlijke impact op de toegang tot het recht. Deze ontwikkeling druist in tegen de huidige ambitie om het recht juist meer toegankelijk te maken voor burgers.
- Een andere mogelijkheid tot kostenbesparing betreft het verhogen van de eigen bijdrage voor rechtzoekenden. Hiermee worden de kosten door de staat (deels) richting de burger doorgeschoven. Het gevolg is echter dat de toegang tot het recht nadelig wordt beïnvloed.
- Verder zouden de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand naar beneden bijgesteld kunnen worden. Echter, nu de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners recentelijk zijn verhoogd, lijkt het niet wenselijk om deze ontwikkeling terug te draaien ten behoeve van kostenbesparing. Ook zou een bijstelling van de vergoedingen mogelijk ook leiden tot minder beschikbare dienstverleners en dit tast de toegankelijkheid van het recht aan.
- Door in te zetten op alternatieve vormen van geschilbeslechting kunnen mogelijk meer duurzame oplossingen gerealiseerd worden, waardoor vervolgpcedures (en de daarmee samenhangende kosten) meer voorkomen kunnen worden.

5 Slotbeschouwing

Dit hoofdstuk vormt een overkoepelend sluitstuk voor deze beleidsdoorlichting. Allereerst wordt het 'intermezzo' beschreven waarin het beleid zich in de periode van begin 2016 tot eind 2020 gedeeltelijk bevond. Vervolgens volgt een beknopte samenvatting van de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid voor zowel rechtspleging (artikelonderdeel 32.1 en 32.3, deel A in deze beleidsdoorlichting) en rechtsbijstand (artikelonderdeel 32.2, deel B in deze beleidsdoorlichting) gepresenteerd. Ten slotte wordt vooruitgeblikt naar de toekomst.

5.1 Intermezzo: herstel van bezuinigingen en implementatie van nieuwe programma's

De voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op een roerige periode. De periode kenmerkt zich enerzijds door de bezuinigingen op gebied van rechtspleging en rechtsbijstand die met name in 2017, 2018 en 2019 zijn doorgevoerd. In deze jaren liep het beschikbare budget voor deze beleidsterreinen terug. Terwijl in 2016 nog ruim 1,1 miljard beschikbaar was voor de Hoge Raad en Raad voor de rechtspraak liep dit in de jaren daarop terug naar 974 miljoen (2017) en 971 miljoen (2018). In 2020 was het bedrag beschikbaar voor de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak weer op het niveau van 2016. Voor de Raad voor Rechtsbijstand is (inclusief budget voor toevoegingen en Juridisch Loket) een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar. Dit budget liep terug van ruim 472 miljoen in 2016 naar 437 (2017), 418 miljoen (2018 en 2019). In 2020 werd 464 miljoen beschikbaar gesteld aan de Raad voor Rechtsbijstand.

Anderzijds, zijn in deze periode ook verschillende programma's gestart of herstart. Een groot deel van deze programma's werd in de periode vóór 2016 geïnitieerd. Wat betreft rechtspleging is onder anderen gestart met de implementatie van het digitaliseringsprogramma Kwaliteit en Innovatie (KEI) en het programma Maatschappelijk Effectieve Rechtspraak (MER). Het aanvankelijke digitaliseringsprogramma KEI is vervangen voor een programma met realistischere doelstellingen. De implementatie van de verschillende pijlers binnen het programma MER worden vooral nog getest door middel van pilots en zijn nog niet ingevoerd.

Wat betreft rechtsbijstand werd in 2016 begonnen aan een stelselvernieuwing van het systeem op basis van het rapport van de commissie Wolfsen. Deze stelselhernieuwing werd naar aanleiding van het rapport van de commissie Van der Meer heroverwogen. Als reactie op dit rapport en ter uitvoering van de opgave in het Regeerakkoord 2017-2021 schetste de Minister voor Rechtsbescherming in 2018 de algemene contouren van een nieuwe stelselvernieuwing op basis van vier pijlers:

- laagdrempelige informatievoorziening en integrale aanpak;
- rechtshulp pakketten;
- betere vergoeding voor rechtshulpverleners; en
- verandering in eigenbijdrage systematiek.

Hoe deze algemene contouren kunnen worden vertaald naar specifiek beleid wordt op dit moment getest door middel van verschillende pilots.

Samenvattend kan gesteld worden dat de periode die bestudeerd wordt in deze beleidsdoorlichting in het teken staat van zowel bezuinigingen en het herstel hiervan en als een periode waarin sprake is van een geleidelijke invoering van de verschillende programma's (al dan niet door middel van

pilots en experimenten). Resultaten van deze programma's en pilots zijn op het moment van schrijven van deze beleidsdoorlichting nog niet bekend.

De periode kan een 'intermezzo' genoemd worden waarin slechts in beperkte mate uitspraken kunnen worden gedaan over de vraag of deze programma's daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verhogen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het rechtssysteem.

In de volgende paragrafen wordt kort samengevat welke conclusies wél getrokken kunnen worden op basis van het beschikbare materiaal en enkele aanvullende gesprekken. Er wordt voornamelijk stilgestaan bij de doeltreffendheid en doelmatigheid van de artikelonderdelen. Doeltreffendheid wordt beoordeeld aan de hand van 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid'. Doelmatigheid wordt beoordeeld aan de hand van 'productiviteit'. Kwaliteit, toegankelijkheid en productiviteit vormen de drie beoogde resultaten van het beleid op gebied van rechtspleging en rechtsbijstand (zoals ook opgenomen in de beleidstheorie).

5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikelonderdelen 32.1 en 32.3

In de periode lopend van begin 2016 tot eind 2020 zijn de effecten van beleid dat vóór deze periode is ingevoerd deels zichtbaar geworden. Deze effecten worden meegenomen in de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Echter, het is lastig hier eenduidige uitspraken over te doen omdat 'harde' cijfers op verschillende onderdelen ontbreken.

Op basis van de beschikbare data kan worden geconcludeerd dat de *kwaliteit* van de rechtspraak op gelijk niveau is gebleven in de periode 2016 tot en met 2020. Zo heeft de introductie van de Wet prejudiciële vragen specifiek bijgedragen aan de rechtseenheid van het stelsel. Rechtzoekenden waarderen de kwaliteit van de geboden rechtspraak tevens over het algemeen goed. Tegelijkertijd steeg het aantal ontvangen klachten licht. Ook het aantal wrakingen en de appelratio's is min of meer gelijk gebleven. Dit duidt erop dat er geen grote veranderingen zijn in hoeverre rechtzoekenden rechters als onafhankelijk beschouwen en in hoeverre zij tevreden zijn met hun uitspraak in eerste aanleg. Het gegeven dat deze aantallen en ratio's relatief hoog blijven geeft echter wel reden tot enige zorg.

Ten opzichte van 2014 schakelden in 2019 minder burgers rechtshulp in. Daarnaast is er een vergelijkbare dalende trend waarneembaar met betrekking tot het aantal binnengekomen zaken bij de rechtspraak. Het aantal burgers dat in 2019 rechtsproblemen ervoer is vergelijkbaar met het aantal dat dit deed in 2014. Er zijn hierdoor onder gesprekspartners enige zorgen met betrekking tot de *toegankelijkheid* tot het recht.

De *productiviteit* van de rechtspraak stond in de periode 2016 tot en met 2020 onder druk. De bezuinigingen die in 2017 en 2018 plaatsvonden waren hier allereerst een aanleiding toe. In 2020 gold de coronapandemie als veroorzaker van deze druk. Dit resulteerde onder anderen in langere doorlooptijden. Ook de arbeidsproductiviteit van de rechtspraak is in de onderzochte periode licht afgenomen. Dit wordt verklaard door de toegenomen bezetting alsook een afname van het zaaksvolume. De kostenproductiviteit is in de onderzochte periode eveneens afgenomen. Het toegenomen kostenniveau in combinatie met de afgenomen zaaksvolumeworden hier als verklaring voor aangedragen.

De werkvoorraden liepen in de periode 2016 tot en met 2020 af. Het programma Tijdige Rechtspraak alsook de afname van criminaliteit, de economische voorspoed en het feit dat strafzaken tijdens de coronapandemie voorrang hadden hebben hier waarschijnlijk een bijdrage

aan geleverd. Ten slotte worden de aanpassingen in de bekostigingssystematiek van de rechtspraak als positief ontvangen. Omdat deze aanpassingen pas sinds 2020 ingevoerd zijn, kunnen hierover geen conclusies getrokken worden.

Alles overziend, kan worden geconcludeerd 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 voornamelijk bijdrage geleverd aan de verbeterde doeltreffendheid van de rechtspraak. Echter, de toegankelijkheid van het stelsel stond onder druk. De coronapandemie was hier een belangrijke oorzaak van. 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.

5.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van artikelonderdelen 32.2

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op gebied van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand kan slechts in beperkte mate uitspraak gedaan 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.

Over de *kwaliteit* van het stelsel kan worden gezegd dat rechtzoekenden tevreden zijn met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Ketenpartners hebben wisselende ervaringen met de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Soms komen zij in aanraking met dienstverleners die onvoldoende proceskennis hebben, te weinig inhoudelijke kennis hebben, of te generalistisch zijn. Het beleid om in te zetten op specialisatie van rechtsbijstandverleners leidt daarmee tot een spanningsveld tussen enerzijds de kwaliteit van de dienstverlening en anderzijds het aanbod van dienstverleners op bepaalde terreinen. Bepaalde specialismen zijn namelijk aantrekkelijker of interessanter voor dienstverleners dan anderen. De inzet op specialisatie van rechtsbijstandsverleners is daarom slechts beperkt doeltreffend.

De *toegang* tot het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand is in de periode 2016 tot 2020 (tot de start van de coronapandemie) niet verslechterd. Dit is onder anderen toe te schrijven aan de verbeterde online vindbaarheid van het Juridisch Loket alsook andere nulde- een eerstelijnsvoorzieningen zoals Sociaal Raadlieden, de Rechtswinkels en Rechtwijzer.nl. Dit heeft er ook aan bijgedragen dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar bleef gedurende de coronapandemie. Desalniettemin vertroebelt de coronapandemie het zicht op de ontwikkelingen ten aanzien van de toegang van het stelsel. Het aanbod van dienstverleners van gesubsidieerde

rechtsbijstandsverleners is tot eind 2020 adequaat bevonden. Vanwege vergrijzing kan het aanbod in de toekomst mogelijk wel spanning veroorzaken.

Vershillende 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.

De productiviteit van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand kan verder verbeterd worden door aandacht te besteden aan de relatief lage drempel voor rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede om aanspraak te maken op bijzondere bijstand om de eigen bijdrage vergoed te krijgen. Ook de maatregel 'diagnose en triage' kan worden heroverwogen. In de praktijk blijkt deze maatregel de doelmatigheid van het beleid juist te drukken in plaats van te verhogen. In de contourennota worden verder verschillende andere suggesties gedaan voor het verbeteren van de productiviteit van het stelsel.

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de doeltreffendheid van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode van 2016 tot en met 2020 voornamelijk in positieve zin is 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 sowieso 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 positief ontwikkeld. De herijking van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners is hiertoe 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.

5.4 Vooruitblik

De voorliggende beleidsdoorlichting is in 2022 uitgevoerd en blikt terug op de periode tussen 2016 tot en met 2020. Op het moment van schrijven van deze doorlichting zijn verschillende relevante ontwikkelingen gaande die buiten de scope van dit onderzoek vallen, maar die wel relevant zijn om te noemen omdat zij enkele geïdentificeerde knelpunten reeds (deels) adresseren.

Op gebied van rechtspleging is bijvoorbeeld:

- Het nieuwe digitaliseringsprogramma ter vervanging van KEI ingevoerd. Dit programma is per 2018 geïmplementeerd en wordt op het moment van schrijven van deze beleidsdoorlichting verder uitgerold. Dit programma adresseert enkele reeds geïdentificeerde knelpunten en kan bijdragen aan een meer doeltreffend en doelmatig stelsel;
- Het programma MER waarmee ingezet wordt op het écht oplossen van problemen van rechtzoekenden. De Tijdelijke Experimentenwet rechtspleging stelt de rechtspraak in staat om onder strikte voorwaarden, experimenten uit te voeren die binnen het huidige wettelijke kader

niet mogelijk zijn. Met deze experimenten kunnen eveneens reeds geïdentificeerde knelpunten worden geadresseerd.

Op gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand is bijvoorbeeld:

- Besloten om af te zien van de grootschalige inkoop van rechtshulppakketten die in de contourennota werden geïntroduceerd.²⁹³ In de contourennota werd ervan uitgegaan dat het inkopen van rechtshulppakketten tot efficiencywinst en daarmee een kostenbesparing zou leiden. De budgettaire ruimte die zo zou zijn ontstaan, kon worden ingezet om vergoedingen voor advocaten en mediators te verhogen. In (aanloop naar) het Coalitieakkoord 2021-2025 is een structureel bedrag van 154 miljoen euro vrijgemaakt om de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners te verbeteren. Dit draagt bij aan de beslissing af te zien van de grootschalige inkoop van rechtshulp in de vorm van pakketten;
- De subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten is in 2021 gestart (en in 2022 verlengd). De regeling heeft tot doel om de jonge aanwas van rechtsbijstandsdienstverleners te stimuleren;
- De hoogte van de vergoedingen voor de gesubsidieerde rechtsbijstandsdienstverleners is per 1 januari 2022 aangepast, conform scenario 1 van commissie Van der Meer;
- De tijdelijke RAZ regeling geïntroduceerd door de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) is van kracht waarbij rechtzoekenden die nu tussen wal en schip vallen wel in aanmerking komen voor een advies van een rechtsbijstandverlener.

Adviezen voor de toekomst

Zoals gezegd kan de periode 2016 tot en met 2020 gezien worden als een intermezzo. Op het moment van schrijven van deze beleidsdoorlichting worden de eerste resultaten van verschillende pilots en experimenten duidelijk en kan hierop voortgeborduurd worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de rechtspleging en rechtsbijstand verder te verbeteren. Op basis van de voorliggende beleidsdoorlichting kunnen een aantal adviezen voor de toekomst geformuleerd worden.

Richting de toekomst zou de introductie van meer robuuste financiering voor de rechtspleging en (het lumpsum gedeelte van het budget van de) rechtsbijstand een verdere positieve bijdrage aan de ontwikkeling van het systeem kunnen leveren. Wanneer budgetten voor meerdere jaren vastgelegd kunnen worden, biedt dit meer ruimte voor duurzame ontwikkeling, omdat betrokken partijen dan beter vooruit zouden kunnen plannen.

Tegelijkertijd is het in de komende periode van belang dat de gestarte initiatieven de ruimte krijgen om verder ontplooid te worden. Dit geldt zowel voor de pilots die lopen binnen de stelselherziening rechtsbijstand als voor de verschillende initiatieven binnen de rechtspleging. Het uitrollen en toetsen van dergelijke initiatieven kost tijd. Een eerste uitdaging hierin is om te handelen wanneer iets niet blijkt te werken zoals beoogd. Zo moet het mogelijk zijn om tussentijds bij te sturen, zoals het geval was met het programma KEI bij de Rechtspraak. Dit vraagt om een adequate monitoring. Een tweede uitdaging is om te bezien of en hoe pilots en initiatieven breder uitgerold kunnen worden indien blijkt dat zij kunnen bijdragen aan een doeltreffender en doelmatiger rechtssysteem. Ook vormt de kwaliteit van de wetgeving een belangrijk element waarmee het Ministerie van Justitie en Veiligheid de doeltreffendheid en doelmatigheid van het systeem ten positieve kan beïnvloeden. Gedegen wetgeving kan namelijk helpen om onduidelijkheden weg te nemen en daarmee rechtszaken te beperken.

²⁹³ Minister voor Rechtsbescherming, 2022, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: 7e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand.

Ten slotte kenmerkt de huidige periode zich ook door verschillende maatschappelijke uitdagingen zoals de 'toeslagenaffaire' en de coronapandemie. Deze ontwikkelingen vormen ook extra uitdagingen voor het functioneren van het rechtssysteem. Om deze het hoofd te bieden is het van belang om met rechtspleging en rechtsbijstand in rustiger vaarwater te belanden, zodat adequaat kan worden gereageerd op (veranderende) behoeften vanuit de maatschappij.

Bijlage I – Leden klankbordgroep

Arnt Mein (Voorzitter, HvA)

Iona Wamelink (Ministerie van Justitie en Veiligheid, afdeling FEZ)

Karima Achefai (Raad voor Rechtsbijstand)

Lucas Korsten (Nederlandse Orde van Advocaten)

Robert van der Laan (Raad voor de rechtspraak)

Vera Balvers (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Vera de Witte (Hoge Raad)

Yvonne Roijers (Ministerie van Justitie en Veiligheid)

Bijlage II – Literatuurlijst

ABDTopConsult, 2022, Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand.

BCG, 2019, Doorlichting Financiën Rechtspraak.

Cleven, I., Lens, K.M.E., Pemberton, A, 2015, De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht: Eindrapportage onderzoek pilots herstelbemiddeling.

Commissie Barkhuysen, 2015, Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand.

Commissie Kummeling, 2017, Eindrapport van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.

Commissie Van der Meer, 2017, Andere tijden: evaluatie puntentoeakening in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Commissie Wolfsen, 2015, Herijking Rechtsbijstand: naar een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hoge Raad, 2020, Jaarverslag 2019.

Hoge Raad, 2021, Jaarverslag 2020.

Peters, L. & Combrink Kuiters, 2014, Het stelsel van rechtsbijstand in roerige tijden, Justitiële Verkenningen 40(1): pp.93-113.

Minister van Justitie en Veiligheid, 2016-2017, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 349).

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, Rijksbegroting 2020: VI Justitie en Veiligheid.

Minister voor Rechtsbescherming, 2018, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, 31 753 (nr. 155).

Minister voor Rechtsbescherming, 2018, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 297 (nr. 468).

Minister van Rechtsbescherming, 2019, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29 279 (nr. 537).

Minister voor Rechtsbescherming. 2021. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsbijstand, 31 753 (nr.246).

Minister voor Rechtsbescherming, 2022, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: 7e voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bureau ICT-Toetsing), 2020, Definitief BIT-advies project Digitale Toegankelijkheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand.

Ministerie van Justitie en Justitie, 2015, Beleidsdoorlichting Rechtspraak.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2016, Beleidsdoorlichting Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2017, 34 550 VI.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2018, 34 775 VI.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019, 35 000 VI.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020, 35 300 VI.

Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, Jaarverslag 2019.

Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming, 2020-2021, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Rechtsstaat en Rechtsorde, 29279 (nr. 614).

Raad voor Rechtsbijstand, 2017, Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand.

Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand.

Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Jaarverslag 2017.

Raad voor Rechtsbijstand, 2021, Jaarverslag 2020.

Raad voor de rechtspraak, 2011, Agenda van de Rechtspraak 2011-2014.

Raad voor de rechtspraak, 2015, Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015-2020.

Raad voor de rechtspraak, 2017, De externe wrakingsprocedure: Evaluatie van de pilot externe wrakingskamer bij de gerechtshoven Amsterdam en Den Haag (April 2014 – April 2016).

Raad voor de rechtspraak, 2017, Pilot bijzondere curator/ gedragsdeskundige in de rechtbank Zeeland – West-Brabant (locatie Breda).

Raad voor de rechtspraak, 2018, Deskundigheidsbevordering ICT in de rechtspraak.

Raad voor de rechtspraak, 2018, Jaarverslag 2018.

Raad voor de rechtspraak, 2018, Motieven van burgers om niet naar de rechter te gaan.

Raad voor de rechtspraak, 2018, 'Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?' Evaluatie van de pilot spreekuurrechter (2018).

Raad voor de rechtspraak, 2019, Doorlooptijden in beweging! Eindrapport project doorlooptijden Rechtspraak.

Raad voor de rechtspraak, 2020, Evaluatie Rotterdamse regelrechter en Haagse wijkrechter.

Raad voor de rechtspraak, 2020, Jaarverslag 2020.

Raad voor de rechtspraak, 2020, Onderzoek naar innovatieve projecten binnen de Rechtspraak in het verleden.

Raad voor de rechtspraak, 2020, The Decline in Commercial Court Cases in the Netherlands: 2001-2020.

Raad voor de rechtspraak, 2021, Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen.

Raad voor de rechtspraak, 2021, Rapport werkgroep toeslagenaffaire rechtbanken: Recht vinden bij de Rechtbank – Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken.

Raad voor de rechtspraak, 2022, Jaarplan 2022.

Raad voor de rechtspraak, 2022, The Decline in Commercial Court Cases in the Netherlands: 2001-2020.

Raad voor de rechtspraak en gemeente Tilburg, 2019, T-aanpak Schuldenbewind: evaluatie pilot Rechtbank Zeeland - West-Brabant en de gemeente Tilburg, (2019).

Raad voor de rechtspraak en Smartagent Marketresponse, 2017, Klantwaardering Rechtspraak 2017.

Rapport Visitatie Gerechten 2018: Goede rechtsspraak, goede rechtsstaat.

SEO Economisch Onderzoek en Andersson Elffers Felix, 2021, Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak.

TRConsult, 2018, Quicksan Review KEI.

Van der Pot, 2006, Handboek van het Nederlands Staatsrecht, 15^e druk.

Utrecht University – Mouton Centre, 2017, Evaluatie Wet HGK.

Utrecht Centre for Accountability and Liability Law, 2016, De Wet Prejudiciële Vragen: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht.

WODC, 2016, Lagere drempels voor rechtzoekenden: evaluatie van de verhoging van de competentiegrens in 2011.

WODC, 2017, Evaluatie Wet Griffierechten Burgerlijke Zaken: de complexiteit van vereenvoudiging.

WODC, 2017, De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht.

WODC, 2017, De rechter op afstand: een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak.

WODC, 2018, Reistijd en gebruik van Rechtspraak in Noord-Nederland.

WODC, 2020, Geschilbeslechtingdelta.

WODC, 2019, Geschilbeslechtingdelta MKB.

Bijlage III – Overzicht gesprekspartners

De onderstaande tabel presenteert een overzicht van de partijen die de onderzoekers hebben gesproken. In totaal zijn 21 interviews gehouden waaraan 32 deelnemers hebben deelgenomen. Sommige partijen zijn meerdere keren gesproken.

Tabel A.1 Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Datum gesprek
Hoge Raad	<ul style="list-style-type: none">• 19 april 2022• 20 april 2022• 18 mei 2022• 23 juni 2022
Ministerie van Justitie en Veiligheid	<ul style="list-style-type: none">• 19 april 2022• 2 mei 2022• 9 mei 2022• 13 mei 2022• 19 mei 2022• 20 mei 2022• 2 juni 2022• 8 juni 2022• 9 juni 2022• 23 juni 2022
Raad voor Rechtsbijstand	<ul style="list-style-type: none">• 21 april 2022• 5 mei 2022• 23 juni 2022
Raad voor de rechtspraak	<ul style="list-style-type: none">• 20 april 2022• 13 mei 2022• 18 mei 2022• 23 juni 2022
Nederlandse Orde van Advocaten	<ul style="list-style-type: none">• 4 mei 2022• 2 juni 2022• 8 juni 2022• 23 juni 2022
Juridisch Loket	<ul style="list-style-type: none">• 21 juni 2022

Bijlage IV – Onderzoekverantwoording

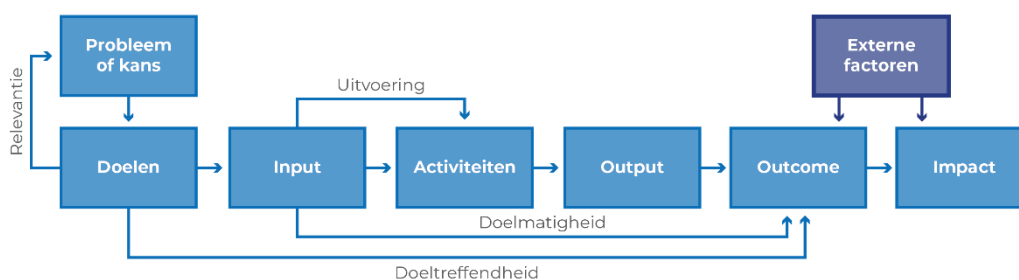
Evaluatiekader

Om de begrippen doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) beter te duiden, is gebruik gemaakt van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader staat centraal in de beleidsdoorlichting en sluit aan bij de RPE 2018.

In het evaluatiekader is een levenscyclus van beleid te zien. Deze begint in het algemeen met de erkenning van een *noodzaak* in een samenleving. In dit geval betreft dit het realiseren van een doeltreffend en doelmatig rechtssysteem. Vervolgens worden *doelen* geformuleerd voor deze noodzaak. Om deze doelen te realiseren is *input* nodig in de vorm van mensen en middelen die gebruikt worden om bepaalde *activiteiten* in te ontplooiën, oftewel de inzet van verschillende beleidsinstrumenten. De ingezette instrumenten leiden tot een bepaalde *output*, in het geval van de Raad voor Rechtsbijstand betreft dit bijvoorbeeld het verschaffen van toevoegingen voor rechtzoekenden met een laag inkomen of vermogen. Dit zou vervolgens leiden tot verbeterde toegang tot het recht en dit is de *impact* van het beleid.

Bovenstaande definitie van doeltreffendheid laat echter zien dat voor het aantonen van de doeltreffendheid van beleid sprake moet zijn van causaliteit tussen beleid en effecten. Er kunnen ook andere externe factoren zijn die geleid hebben tot de gevonden effecten. Hier dient rekening mee gehouden te worden in de analyse. Bij doelmatigheid wordt gekeken of de output in goede verhouding staat tot de ingezette middelen. Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Beleid dat niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet per definitie doelmatig.

Figuur A.1 Evaluatiekader doorlichting artikel 32



Aanpak onderzoek

Voor de uitvoering van de doorlichting zijn verschillende stappen doorlopen. De doorlichting is begeleid door een speciaal daarvoor ingestelde klankbordgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In bijlage I is een volledig overzicht opgenomen van leden van deze klankbordgroep. De aanpak van de voorliggende beleidsdoorlichting bestond uit de volgende onderdelen.

Fase 1: Voorbereiding

In de eerste stap van het onderzoek is de afbakening en scope nader gespecificeerd met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Dit heeft geresulteerd in een overzicht van de financiële

instrumenten die meegenomen worden in de doorlichting, inclusief relevante wet- en regelgeving. In de eerste bijeenkomst met de klankbordgroep is ook de rol van interviews in de doorlichting besproken en een eerste aanzet gemaakt voor een lijst met respondenten.

Fase 2: Literatuuronderzoek

In deze fase zijn de beschikbare evaluaties verzameld voor elk van de instrumenten en is er aan de hand van een witte vlekkenanalyse gekeken of er voldoende evaluaties beschikbaar zijn om tot gefundeerde uitspraken te komen (zie hoofdstuk 3 en 4 voor een overzicht van de beschikbare evaluaties). Voor elk van de instrumenten zijn de beschikbare evaluaties geanalyseerd aan de hand van fiches met onderzoeksvragen. Deze fiches zorgen voor structuur en consistentie in de analyse van de evaluaties en maken snel inzichtelijk waar informatie ontbreekt of onvolledig is. Tegelijk met de documentanalyse is er gewerkt aan het creëren van een financieel overzicht, om de ontwikkeling van de inzet van middelen binnen artikel 32 inzichtelijk te maken.

Fase 3: Beleidstheorie

Een belangrijke stap binnen een beleidsdoorlichting is het opstellen van de beleidstheorie, waarmee zichtbaar wordt gemaakt welke doelstellingen worden nagestreefd, hoe deze doelstellingen samenhangen en op welke wijze vanuit het beleid wordt getracht om deze doelstellingen te behalen (inzet van instrumenten en uitgaven). Deze beleidstheorie vormt daarmee de onderlegger voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Door Ecorys is een beleidstheorie opgesteld, inclusief schematische uitwerking. Deze beleidstheorie is vervolgens getoetst bij leden van de klankbordgroep en daar waar nodig aangescherpt of aangepast.

Fase 4: Interviews

De interviews hadden tot doel om de bevindingen uit het literatuuronderzoek te toetsen en in te kleuren. Aan het einde van dit rapport is een lijst opgenomen met geïnterviewde personen. Deze lijst is afgestemd met de klankbordgroep. In totaal zijn 21 gesprekken gevoerd waarbij 32 gesprekspartners aansloten.

Fase 5: Synthese en beleidsaanbevelingen

Na afronding van de documentanalyse en interviews vond de synthese- en analysefase plaats. Hierbij is, op basis van de in fase 2, 3 en 4 opgehaalde informatie een overzicht gemaakt van de uitkomsten uit de evaluatieonderzoeken en de interviews ter beantwoording van de vragen omtrent de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 32 (vragen 11 t/m 13 van de RPE). Op basis van deze conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd om het beleid verder te verbeteren. Deze conclusies en aanbevelingen zijn besproken met beleidsmedewerkers. Specifiek ging daarbij de aandacht uit naar de beleidsopties bij 20% meer of minder middelen. Tenslotte is een werksessie georganiseerd om inzicht te krijgen in mogelijke beleidsopties, in een situatie waarbij substantieel minder of juist meer middelen beschikbaar zijn.

Fase 6: Rapportage

De laatste fase van de doorlichting stond in het teken van het opstellen van een eindrapport. In dit rapport wordt een antwoord gegeven op alle vijftien vragen uit de RPE, waarmee een oordeel wordt gegeven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van relevante beleid in relatie tot artikel 32. Het concept eindrapport is besproken in de klankbordgroep. De uiteindelijke beoordeling van de doorlichting is verricht door de onafhankelijk deskundige vanuit het WODC.

Bijlage V – Relevante onderzoeken artikelonderdelen 32.1 en 32.3

Het volgende tabel presenteert een overzicht van relevante onderzoeken voor artikelonderdelen 32.1 en 32.3.

Tabel A.2 Overzicht relevante onderzoeken

Onderwerp	Onderzoek (titel, jaar)	Verantwoordelijke Organisatie
Functioneren van de Hoge Raad	Jaarverslagen en begrotingen 2016 - 2021	Hoge Raad
Functioneren van de Raad voor de rechtspraak	Jaarverslagen en begrotingen 2016 - 2021	Raad voor de rechtspraak
Functioneren van het rechtssysteem	Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen	Raad voor de rechtspraak
Geschilbeslechting	Geschilbeslechtingsdelta 2019 (2020)	WODC
Geschilbeslechting	Geschilbeslechtingsdelta MKB (2019)	WODC
Geschilbeslechting	Motieven van burgers om niet naar de rechter te gaan (2018)	Raad voor de rechtspraak
Cijfers rechtspleging	Rechtspleging civiel en bestuur (2021)	WODC, Raad voor de rechtspraak
Klantwaardering	Klantwaardering Rechtspraak (2017)	Raad voor de rechtspraak
Wet griffierechten	Evaluatie van de wet griffierechten burgerlijke zaken (2017)	WODC
Wet competentiegrens	Lagere drempels voor rechtzoekenden. Evaluatie van de verhoging van de Competentiegrens in 2011 (2016)	WODC
Wet prejudiciële vragen	De Wet prejudiciële vragen aan de Hoge Raad: een tussentijdse evaluatie in het licht van de mogelijke invoering in het strafrecht (2016)	WODC
Wet herziening gerechtelijke kaart	Eindrapport van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart (2017)	Commissie o.l.v. professor Kummeling
Wet herziening gerechtelijke kaart	De rechter op afstand: een verkennend onderzoek naar de relatie tussen reisafstand en het gebruik van rechtspraak (2017)	WODC
Wet herziening gerechtelijke kaart	Reistijd en gebruik van Rechtspraak in Noord-Nederland (2018)	WODC
Digitaliseringsprojecten	Quickscan Review KEI (2018)	TRConsult
Digitaliseringsprojecten	Deskundigheidsbevordering ICT in de Rechtspraak (2018)	Raad voor de rechtspraak
Digitaliseringsprojecten	Definitief BIT-advies project Digitale Toegankelijkheid (2020)	Bureau ICT-Toetsing, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Onderwerp	Onderzoek (titel, jaar)	Verantwoordelijke Organisatie
Pilots (in het kader van MER)	Evaluatie Rotterdamse regelrechter en Haagse wijkrechter (2020)	Raad voor de rechtspraak
Pilots (in het kader van MER)	T-aanpak Schuldenbewind: evaluatie pilot Rechtbank Zeeland - West-Brabant en de gemeente Tilburg, (2019)	Raad voor de rechtspraak en de gemeente Tilburg
Pilots (in het kader van MER)	“Zegt u het eens, wat wilt u van de rechter?” Evaluatie van de pilot spreekuurrechter (2018)	Raad voor de rechtspraak
Financiering van de rechtspraak	Advies over verbetering van het bekostigingssysteem van de rechtspraak (2018)	P. van den Berg
Financiering van de rechtspraak	Doorlichting Financiën Rechtspraak (2019)	BCG

Bijlage VI – Relevante onderzoeken artikelonderdeel 32.2

De volgende tabel presenteert een overzicht van de onderzoeken die relevant worden geacht in het kader van de voorliggende beleidsdoorlichting van artikelonderdeel 32.2.

Tabel A.3 Overzicht uitgevoerde evaluaties

Onderwerp	Onderzoek (titel, jaar)	Verantwoordelijke organisatie
Functioneren van Raad voor Rechtsbijstand	Jaarverslagen en begrotingen 2016 - 2021	Raad voor Rechtsbijstand
Toegang tot het recht (algemeen)	Geschilbeslechtingdelta (2019)	WODC
Toegang tot het recht (algemeen)	Lagere drempels voor rechtzoekenden: evaluatie van de verhoging van de competentiegrens (2016)	WODC
Toegang tot het recht (algemeen)	Doelgroepenanalyse rechtsbijstand: onderzoek naar het gebruik van rechtsbijstand na het meemaken van een life-event	CBS
Toegang tot het recht (algemeen)	Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Stelsel gesubsidieerde Rechtsbijstand	Nulmeting Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand (2018)	Raad voor Rechtsbijstand
Stelsel gesubsidieerde Rechtsbijstand	Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand (2017) ²⁹⁴	Raad voor Rechtsbijstand
Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand	Doelgroepenanalyse en customer journeys in de rechtsbijstand (2019)	Panteia en Pro Facto
Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand	Midterm review (2019)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Stelsel gesubsidieerde Rechtsbijstand	Internationale Verkenning Kosten Gesubsidieerde Rechtsbijstand (2017)	SEO
Raad voor Rechtsbijstand	Wettelijke Evaluatie Raad voor Rechtsbijstand (2021)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Vergoeding rechtsbijstandverleners	Andere tijden: evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (2017)	Commissie Van der Meer

²⁹⁴ Na 2017 is de Raad voor Rechtsbijstand haar cijfers en trends online in een dashboard gaan bijhouden.

Bijlage VII – Beoordeling onafhankelijke deskundige van het WODC

Van februari tot en met juli heeft Ecorys in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid een beleidsdoorlichting uitgevoerd. Deze doorlichting was gericht op Artikel 32 Rechtspleging en Rechtsbijstand van de begroting van het ministerie. Vanuit het WODC ben ik als onafhankelijk deskundige bij deze beleidsdoorlichting betrokken geweest. In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)²⁹⁵ is vastgelegd dat de onafhankelijk deskundige een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting geeft op de betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting.

Onafhankelijkheid

Om inzicht te geven in de onafhankelijkheid van deze beoordeling licht ik eerst kort toe hoe de betrokkenheid bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting was vormgegeven. In twee fasen van de beleidsdoorlichting ben ik betrokken geweest. In de eerste plaats tijdens de opstartfase waarin ik enkele oriënterende gesprekken heb gevoerd met de coördinator van de beleidsdoorlichting vanuit het ministerie. Tijdens deze gesprekken zijn de planning van de doorlichting, de keuze om een klankbordgroep in te stellen, de samenstelling van de klankbordgroep, het afbakenen van het mandaat, de rol en de werkzaamheden van de klankbordgroep en de rol van de onafhankelijk deskundige ter sprake gekomen. Ook heb ik de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep bijgewoond. Bij de vervolgbijeenkomsten van de klankbordgroep ben ik niet aanwezig geweest en ik ben daardoor ook niet bij de beleidsdoorlichting betrokken geweest tijdens de uitvoeringsfase. In de tweede plaats ben ik aan het einde van de beleidsdoorlichting in de afrondingsfase weer aangesloten. Op basis van het rapport heb ik een oordeel gegeven van de kwaliteit van de doorlichting. In overleg met de coördinator vanuit het ministerie en de klankbordgroep is bewust voor deze invulling van de rol van deskundige gekozen en na de opstartfase zo min mogelijk betrokken te zijn bij de uitvoering van de doorlichting. Zodoende is de onafhankelijke positie zo veel mogelijk gewaarborgd. Wel ben ik tussentijds via voortgangsberichten op de hoogte gehouden over de planning van de uitvoering van de beleidsdoorlichting.

Oordeel kwaliteit

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsdoorlichting richt ik me vooral op de onderbouwing van de conclusies met behulp van de beschikbare informatie. Zodoende ligt de focus op het beoordelen van de validiteit van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de beleidsdoorlichting. Het oordeel is opgebouwd door eerst een algemene indruk van het onderzoek te geven, daarna in te gaan op enkele beperkingen van het onderzoek en tot slot op basis van de aanbevelingen vooruit te kijken.

Alvorens over te gaan op de beoordeling van de kwaliteit is een opmerking vooraf op zijn plaats. Terecht vermelden de onderzoekers dat de 'toeslagenaffaire' en de coronapandemie hun weerslag hebben gehad op het functioneren van het rechtssysteem. Dat maakt de geëvalueerde periode een bijzondere en daarmee samenhangend het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van wetgeving en beleid complex. Het is met andere woorden moeilijk om bijvoorbeeld het niet

²⁹⁵ Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), Staatscourant Nr. 27142 (25 september 2014). Hoewel deze regeling per 27-07-2022 is vervallen, vormt deze, gezien de looptijd van het onderzoek, wel de basis van deze beleidsdoorlichting.

realiseren van gestelde doelen oorzakelijk toe te schrijven aan onvoldoende functionerend beleid. Het kan namelijk ook te wijten zijn aan de coronapandemie waardoor bijna van het ene op het andere moment anders dan conform het ingezette beleid gehandeld moest worden. Dit is voornamelijk relevant voor het beoordelen van recent ontwikkeld en ingevoerd beleid en het verdient aanbeveling de conclusies betreffende doelmatigheid en doeltreffend van recent beleid als voorlopig te beschouwen.

Algemene indruk

Op basis van het rapport is mijn oordeel dat het onderzoek gedegen is uitgevoerd en over het geheel genomen goed is onderbouwd. Het doel van de beleidsdoorlichting wordt duidelijk afgebakend tot het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving en beleid dat op Artikel 32 is gevoerd in de periode van 2016 tot en met 2020. Deze doelstelling wordt aan de hand van het opstellen van een beleidstheorie verder geconcretiseerd tot drie resultaatsindicatoren: a) kwaliteit, b) toegankelijkheid en c) productiviteit. Zodoende vormt de beleidstheorie de leidraad voor de verdere analyse van de doelbereiking. De kwaliteit en de toegankelijkheid worden gebruikt om de doeltreffendheid te beoordelen. De doelmatigheid wordt beoordeeld op basis van de productiviteit. Het rapport zelf is goed leesbaar door een duidelijke structuur op basis van de vijftien gestandaardiseerde vragen uit de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) die op volgorde in de opeenvolgende hoofdstukken worden beantwoord. Hierdoor ontstaat een overzichtelijke opbouw naar de conclusies toe.

Beperkingen

Ondanks goed uitgevoerd onderzoek is het in deze beleidsdoorlichting moeilijk gebleken daadwerkelijk uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van wetgeving en beleid. Ik onderschrijf de constatering van de onderzoekers dat er beperkt onderzoeksbevindingen beschikbaar zijn op basis waarvan 'harde' (zoals de onderzoekers het verwoorden) conclusies getrokken kunnen worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid. In situaties waarin inzicht in effecten van beleid ontbreekt, schuilt het risico dat wetgeving en beleid wordt ontwikkeld op basis van aannames over hoe en waarom maatregelen in de praktijk zullen werken. Dit is een belangrijke constatering waarop bij de aanbevelingen verder zal worden ingegaan.

Vanuit de methodische gedachten van triangulatie hebben de onderzoekers informatie uit bestaande (evaluatie)studies aangevuld met interviews met professionals. In relatief korte tijd is een indrukwekkend aantal gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de ketenpartners. De gesprekken die zijn gevoerd, hebben inzicht opgeleverd in de ervaringen met en uitwerking van verschillende instrumenten en over de inzet van middelen. De vraag is echter of deze aanvulling voldoende is om de tekortkoming van bestaande (evaluatie)studies te compenseren, zodat 'hardere' conclusies getrokken kunnen worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van wetgeving en beleid. Uitspraken doen over doelmatigheid en doeltreffendheid veronderstelt kennis van (neven)effecten. Dit vraagt om effectstudies die, om bekende redenen, dun bezaaid zijn. Effectstudies maken namelijk gebruik van methodisch strikte onderzoeksopzetten die door tal van juridische en ethische waarborgen moeilijk op het beleidsterrein van Artikel 32 kunnen worden uitgevoerd.

Wat ik verder in de beleidsdoorlichting mis is een behandeling van de wijze waarop bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek worden gebruikt bij het ontwikkelen en uitwerken van wetgeving en beleid. Aandacht voor hoe wetenschappelijke kennis en inzichten beter te laten cumuleren en in te dalen bij beleidsafdelingen is van belang. Het kan ervoor zorgen dat kennis uit wetenschappelijk onderzoek meer 'leeft' bij beleidsmedewerkers. Dat stelt hen in staat om beter onderbouwde keuzes voor te bereiden die uiteindelijk kunnen bijdragen aan doelmatiger en doeltreffender wetgeving en beleid.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die worden gedaan benadrukken onder andere meer aandacht voor doelmatigheid bij (evaluatie)studies van wetgeving en beleid. Hoewel dit zeker nuttige informatie zal opleveren voor toekomstige beleidsdoorlichtingen geven de onderzoekers zelf al aan dat het vaststellen van doelmatigheid geen doel op zich zou moeten zijn. Dat onderschrijf ik en ga een stap verder door te stellen dat het beleidsterrein, dat onder Artikel 32 valt, gebaat is bij het nadrukkelijker bekijken of het daadwerkelijk onderzoeken van uitkomsten (effecten) van wetgeving en beleid bij evaluatieonderzoek haalbaar is. Zoals hierboven ook al is aangegeven, vraagt dit onder meer om effectstudies met experimentele onderzoeksopzetten. Het is van belang om dit soort effectstudies te combineren met onderzoek naar condities waaronder wetgeving en beleid al dan niet effectief (kunnen) zijn. Het combineren van bevindingen uit dit soort onderzoeken kan bijdragen aan meer evidence based of op zijn minst meer evidence informed beleid. Weten of wetgeving en beleid resulteren in de beoogde doelen en waarom dat wel of niet zo is, is niet alleen waardevol voor toekomstige beleidsdoorlichtingen maar vooral ook voor het parlementaire gesprek over de controlerende functie van de Tweede Kamer en de bredere maatschappelijke discussie. Het geeft uiteindelijk inzicht in wat burgers en ondernemingen nodig hebben om hun rechtsproblemen beter op te kunnen oplossen.

Tot besluit

Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat onderzoek, uitgevoerd op het beleidsterrein van Artikel 32, relatief weinig informatie heeft geleverd over de samenhang tussen verschillende maatregelen en de wetgeving in relatie tot het bereiken van beoogde doelen. Deze conclusie kan geïnterpreteerd worden als een opstap naar meer strategisch handelen met betrekking tot het ontwikkelen van kennisvragen en deze te beantwoorden op basis van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek. Dit wekt de nieuwsgierigheid naar de relatie tussen de bevindingen uit deze beleidsdoorlichting en de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) die niet nadrukkelijk in het rapport wordt gelegd. Deze beleidsdoorlichting biedt daartoe wel relevante inzichten die als input gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van de SEA.

Willem-Jan Verhoeven, WODC

