



Rijksoverheid

# Uitvoeringsplan programma Rechtsbijstand

juni 2019

# Inhoudsopgave



1. De opdracht
2. Waarom deze stelselherziening?
3. Doel van het programma
4. Aanpak
  1. Lerende aanpak
  2. Focus in de aanpak
  3. Gefaseerde aanpak
    - Ontwerpfase
    - Startfase
    - Pilotfase
    - Integratie- en borgingsfase
5. Programma-organisatie
  1. Rol ketenpartners t.o.v. stelselherziening
  2. Programma-inrichting
6. Omgeving
7. Financiën
8. Risico's en beheersmaatregelen



# 1. De opdracht

In het **regeerakkoord** is het volgende opgenomen:

- Herzie het stelsel langs de lijnen van Wolfsen & V.d. Meer;
- Binnen de bestaande budgettaire kaders;
- Geen rechtsgebieden uitzonderen;
- Samenvoeging van Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket.



## 2. Waarom deze stelselherziening?

Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand staat onder druk, waardoor de toegang tot het recht op termijn niet langer gewaarborgd is. Ook zijn de vergoedingen aan rechtsbijstandsverleners niet meer bij de tijd<sup>1</sup>.

*1 Kamerstukken II, vergaderjaar 2018/19, 31753, nr. 155*



### 3. Doel van het programma

Samen kunnen we een stelsel realiseren waarin alle rechtzoekenden in Nederland met (juridische) vragen of problemen een route vinden naar een passend, kwalitatief hoogwaardig en duurzaam antwoord op de (juridische) kwestie waarvoor ze zich gesteld zien. Voor niet draagkrachtigen wordt dit antwoord gesubsidieerd. We werken aan een vermindering van het aantal (onnodige) procedures en zorgen voor meer duurzame oplossingen voor rechtzoekenden en betere vergoedingen voor professionals.



## 4. Aanpak

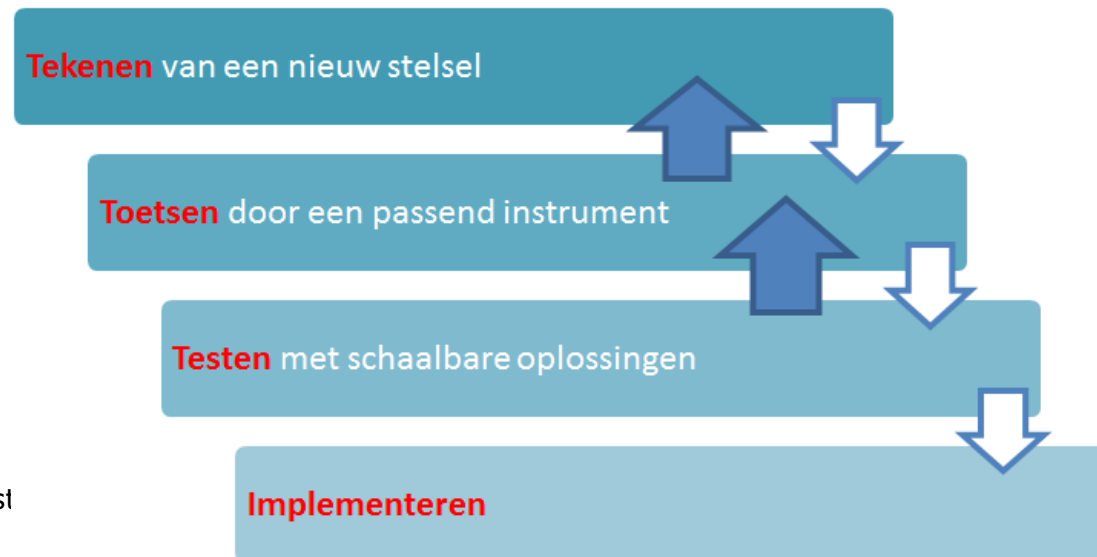
De aanpak die bij deze stelselherziening kenmerkt zich als volgt:

1. Lerende aanpak;
2. Focus in de aanpak;
3. Gefaseerde aanpak.



## 4.1 Lerende aanpak

1. Stap voor stap en proefondervindelijk.
2. De contouren van het stelsel worden samen met organisaties in het stelsel (Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, NOvA, VNG, Verbond voor Verzekeraars, Raad voor de Rechtspraak, OM, Mediatorsfederatie Nederland) en de burger verder uitgewerkt.
3. Het stelsel wordt getekend door professionals en het programma en vervolgens getoetst. Alle aspecten van het stelsel worden geïntegreerd en als samenhangend geheel getest. Vervolgens worden taken overgedragen aan de lijnorganisaties, die de beoogde rollen in het stelsel zullen vervullen.
4. Dit stelselontwerp levert samen met de resultaten van de **onderzoeken, pilots en experimenten** de input voor een verdere aanscherping van de aannames en uitgangspunten van de doorrekeningen.





## 4.2 Focus in de aanpak

Er zijn 6 speerpunten in de nadere uitwerking.

1. Rechtzoekende en diens hulpvraag centraal;

De belangrijkste nieuwe elementen van het ontwerp zijn:

2. Laagdrempelige toegang voor alle rechtzoekenden en triage;
3. Ontwikkelen van rechtshulppakketten;

De volgende rechtsgebieden verdienen gezien hun aard aparte aandacht binnen de aanpak:

4. Strafrecht, vanwege het grote aandeel in het totaal van toevoegingen;
5. Bestuursrecht, vanwege de voorbeeldrol van de overheid in procedeedrag;
6. Familierecht, het bijzonder echtscheidingen, vanwege de constatering in rapport Van der Meer dat hier de vergoeding het meest achterblijft.





## 4.3 Gefaseerde aanpak

Er wordt een gefaseerde aanpak gehanteerd. Met voor elke fase kenmerkende activiteiten en resultaten. De resultaten van een fase vormen input voor de activiteiten en plannen voor de fase die hierop volgt. Het programma is begin 2018 gestart en zal, bij een werkend stelsel, afgerond zijn op 31 december 2024.





# Startfase

- › Periode: februari 2019 – oktober 2019
- › Beoogd hoofdresultaat:
  - Plan van aanpak voor de uitwerking op basis van de volgende resultaten uit de startfase:
    - Doelen en toetsingscriteria bepaald
    - Governance helder (spelregels samenwerking)
  - Eerste praktijkervaring opdoen met behulp van pilots



## Resultaten startfase

- Contouren vertaald naar stelselontwerp v1.0 met rollen en functies (juni)
- Eerste inzicht in doelgroepen, hun hulpvragen en zelfredzaamheid (aug)
- Gedragen ontwerp laagdrempelige toegang (jul)
- Subsidieregeling voor pilot laagdrempelige toegang (sept)
- Marktverkenning rechtshulp pakketten (juni)
- Start pilot consumentenzaken van de Raad voor Rechtsbijstand (mrt)
- Start verkennende fase pilot NPRZ (april)
- Opzet pilot scheidingen (sept)
- Subsidieregeling voor pakketontwikkeling gereed (sept)
- Overzicht grote wetwijzigingen die van invloed zijn op het stelsel (okt)
- Strafrecht plan van aanpak met veld met o.a.: (juni)
  - EXU-onderzoek
  - Onderzoek financieringsystematiek ZSM
  - Pilot slachtoffer-advocatuur
  - Pilot wijkrechtbank Eindhoven
- › Overheid Plan van aanpak met veld
- › Projectplan Raad voor Rechtsbijstand voor rol beslisser
- › Projectplan Raad voor Rechtsbijstand voor rol pakketontwikkelaar
- › Uitvoeringstoets inning eigen bijdrage



# Pilotfase

- › Periode: najaar 2019 – najaar 2022
- › Resultaten
  - Inhoud en haalbaarheid rechtshulppakketten met het veld ontwikkeld
  - Uitwerken contouren met gestructureerde pilots, onderzoeken en businesscases
  - Ambitie: betere vergoedingen in pilots
  - Opstellen wetsvoorstel
  - Midterm-review (zomer 2020)
  - Plan van aanpak voor integratie- en borgingsfase
  - Gap-analyse



# Integratie- en borgingsfase

- › Periode: najaar 2022 tot 2024
- › Resultaten:
  - Inwerkingtreding nieuwe wet op 1 januari 2025
  - Programma afgebouwd, staande organisatie vervullen beoogde rollen in het stelsel



## 5. Programma-organisatie

**Minister voor Rechtsbescherming:** Verantwoordelijk voor het waarborgen van de toegang tot het recht van alle Nederlanders en daarmee verantwoordelijk voor het stelsel voor (gefinancierde) rechtsbijstand. Bij een stelselherziening is de rol van de minister groter dan in een stabiele situatie. De minister stelt de contouren, het nieuwe stelselontwerp en het wetsvoorstel vast.

**DGRR:** Ambtelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de politieke opdracht en opdrachtgever van het programma en tevens opdrachtgever aan taakorganisaties RvR en hJL.

**Programmadirecteur:** Verantwoordelijk voor het opstellen en uitwerken van het concept-stelselontwerp samen met partijen in het veld. Draagt zorg voor het faciliteren van ontwikkelingen en een goede informatievoorziening (voortgang). De programmadiirecteur is opdrachtnemer en is verantwoordelijk voor de veranderopgave. Opdrachtgever richting de programmamanagers van de deelprogramma's en de RvR en gedelegeerd opdrachtgever voor RvR m.b.t. de stelselherziening.

**Topberaad:** Adviseert vanuit het gezamenlijk belang om de toegang tot het recht voor alle Nederlanders te waarborgen de DGRR (en daarmee de minister) inzake besluiten over de inrichting van het stelsel. Het Topberaad is verantwoordelijk voor het gezamenlijk richting geven aan het concretiseren van de contouren van het nieuwe stelsel. De leden van het Topberaad committeren zich niet aan het eindresultaat. De leden van het Topberaad dragen de bedoeling van het stelselontwerp positief kritisch uit binnen de eigen organisatie en zorgen dat de achterban goed en feitelijk geïnformeerd is over het programma. Relevante partijen uit het veld nemen aan het Topberaad op bestuursniveau deel (strategisch).

**Kerngroep:** Adviseert de programmadiirecteur inzake de vervulling van de opdracht op tactisch niveau. Bestaat uit vaste contactpersonen van de belangrijkste ketenpartners.



# 5.1 Rol ketenpartners t.o.v. stelselherziening

Iedere ketenpartner heeft zijn eigen rol en positie ten opzichte van de stelselherziening omschreven. Deze luiden als volgt:

## **NOvA**

“De NOvA bevordert, in het belang van een goede rechtsbedeling, een behoorlijke uitoefening van de praktijk door advocaten. De NOvA komt op voor de toegang tot het recht voor iedereen in Nederland en voor een goede rechtsbedeling aan rechtzoekenden met een adequate vergoeding voor de rechtsbijstandverlener in een goed functionerende rechtsstaat. Om die reden neemt de NOvA deel aan zowel het topberaad als de kerngroep. Daarnaast houden de lokale dekens toezicht op de advocatuur om de kwaliteit van advocatuurlijke werkzaamheden te borgen. Dat is voor de gehele advocatuur van belang, maar vooral voor advocaten die zaken behandelen voor kwetsbare rechtzoekenden. Het college van toezicht heeft, als systeemtoezichthouder, tot taak om toe te zien op de wijze waarop dekens toezicht uitoefenen. Dit alles maakt dat het een evenwichtig en modern stelsel van toezicht op de advocatuur is, dat voldoet aan de eisen van onafhankelijkheid, transparantie, uniformiteit en effectiviteit, terwijl de bijzondere positie van de advocatuur, diens onafhankelijkheid en de vertrouwelijkheid van cliëntengegevens gewaarborgd blijven. De NOvA ondersteunt de dekens bij de toezichtuitoefening en volgt voor het toezicht op advocaten relevante wet- en regelgeving. In dat kader heeft de NOvA gepleit voor een spoedige inwerkingtreding van de noodzakelijke aanpassing van artikel 26 Advocatenwet inzake kwaliteitstoetsen.”

## **Het Juridisch Loket**

“Het Juridisch Loket wil een bijdrage leveren aan een rechtvaardige samenleving en er actief toe bijdragen dat burgers oplossingen vinden voor hun vragen of problemen en toegang hebben tot het recht, de rechter en zo nodig tot rechtsbijstand met als doel dat hun vragen, problemen en conflicten worden beantwoord en op een duurzame manier al dan niet juridisch worden opgelost. Het Juridisch Loket neemt deel aan de kerngroep en levert samen met de andere deelnemers een actieve bijdrage aan de adviezen van de kerngroep aan (het Programma Rechtsbijstand van) de minister van JenV met als doel de toegang tot het recht te verbeteren en effectieve al dan niet juridische oplossingen voor een grotere groep burgers bereikbaar te maken.”

## **Mediatorsfederatie Nederland**

“De Mediatorsfederatie Nederland (MfN) vertegenwoordigt het grootste deel van het beroepenveld en is daarmee de representatieve organisatie voor mediation in Nederland. Sinds 1995 zet de stichting zich in voor de professionalisering van het mediationberoep door het verzorgen van onder andere kwaliteitsborging en –verbetering. De MfN is houder van het MfN-register, een onafhankelijk en een door de Rechtspraak en Rechtsbijstand erkend kwaliteitsregister voor mediators in Nederland.”



# 5.1 Rol ketenpartners t.o.v. stelselherziening

## **Raad voor de Rechtspraak**

“De Raad voor de rechtspraak participeert aan het Topberaad en aan de kerngroep vanuit het belang van toegang tot het recht en tot de rechter, en zorgt voor verbinding met de rechtspraak. Binnen het Topberaad en de kerngroep fungeert de Raad voor de rechtspraak als onafhankelijk, deskundig en kritisch adviseur vanuit het perspectief van de rechtspraak.”

## **Raad voor Rechtsbijstand**

“De Raad staat vanuit zijn wettelijke taak om zorg te dragen voor de organisatie alsmede de verlening van rechtshulp en rechtsbijstand aan minder draagkrachtige burgers. Daarbij stelt de Raad hun behoeften vast passend bij de hulpvraag. Bij dit alles staat voor de Raad voorop dat het stelsel erin voorziet dat het vervullen van die behoeften slim en kostenefficiënt geschiedt, waarbij ook kan worden gecheckt of gespendeerde middelen doelmatig en goed worden besteed. De Raad is als zelfstandig bestuursorgaan opdrachtnemer voor het vormgeven van een aantal belangrijke onderdelen van het programma. De Raad participeert daarom in het programma Redesign. Binnen het programmateam levert de Raad o.a. uitvoeringsexpertise en brengt hij consequenties van programmavoorstellen voor de uitvoering naar voren.”

## **Verbond van verzekeraars**

“Het Verbond van Verzekeraars deelt kennis en kunde over het verlenen van rechtshulp door de verzekeringsbranche. Zij informeert haar leden over de ontwikkelingen binnen het programma Rechtsbijstand bij de tijd. Daarnaast denkt het Verbond met de overige partijen mee over laagdrempelige, duurzame toegang tot het recht voor alle burgers en met de uitwerking van de rechtshulppakketten.”

## **VNG**

“De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werkt aan krachtige lokale overheid. Dat doen we door agendasettend te zijn op voor gemeente relevante vraagstukken en ontwikkelingen, en door de lokale uitvoering centraal te stellen bij maatschappelijke opgaven. Wij dragen bij aan de stelselherziening rechtsbijstand in de ontwikkeling van de toegang en de aansluiting op het lokale sociale domein.”





## 5.2 Programma-inrichting

Het programma faciliteert ketenpartners bij de uitwerking van een nieuw stelsel.

De volgende deelprogramma's zijn onderdeel van het programma:

- Stelselontwerp en Rekenmodel
- Laagdrempelige toegang
- Rechtshulppakketten
- Strafrecht
- Overheid

Voor deze deelprogramma's worden aparte programmaplannen opgesteld.

De Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, NOvA, VNG, Verbond voor Verzekeraars, Raad voor de Rechtspraak, OM, Mediatorsfederatie Nederland zijn bij deze stelselwijziging belangrijke ketenpartners waar het stelsel samen mee vormgegeven wordt. JenV zal, in plaats van de Raad voor Rechtsbijstand, voor de duur van de transitieperiode de (financiële) sturingsrelatie met het Juridisch Loket organiseren. Zo zijn deze ketenpartners, als inhoudelijk gelijkwaardige partners, beter in staat om dit stelsel met het veld te gaan vernieuwen.



## 6. Omgeving

In de context van het programma loopt een aantal trajecten:

- Maatschappelijk effectieve Rechtspraak (de rechtspraak);
- Programma Scheiden zonder schade (JenV, VWS en VNG);
- Modernisering wetboek van Strafvordering (JenV);
- Intensivering ZSM (JenV);
- Programma Passend contact met de overheid (BZK);
- Brede schuldenaanpak(SZW);
- Brede cliëntaanpak (VNG en VWS);
- Nieuwe wetgeving mediaton.



# 7. Financiën

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Programmabudget transitieperiode	8.704	13.000	12.947	13.290	32.119	26.178	0

*x 1.000*

## **Programmabudget transitieperiode**

Dit budget is voor de periode van 2019 t/m 2024 en staat onder art. 32 in de Rijksbegroting.

## **Extra budget 2019**

Bij afwikkeling van de Wrb-subsidie met de Raad voor Rechtsbijstand over 2018 kwam er als resultaat een onderuitputting van totaal € 10,5 mln. Deze is conform de contourenbrief van november 2018<sup>1</sup> bestemd als dekking voor de gevolgen van de stelselherziening voor de Raad voor Rechtsbijstand. Hiervoor wordt een innovatievoorziening gemaakt bij de Raad voor Rechtsbijstand. Deze middelen kunnen meerjarig uitgeput worden.

Initiatieven uit de praktijk in de gewenste richting, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling en beschrijving van best practices door de gesubsidieerde advocatuur, kunnen met deze innovatievoorziening rekenen op financiële steun. In pilots kan voorzien worden in betere vergoedingen voor dienstverleners die initiatief nemen om de vernieuwing in de gewenste richting verder uit te werken. Zo kunnen dienstverleners op korte termijn iets merken van de ingezette beweging.

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 753, nr. 155



## 8. Risico's en beheersmaatregelen

Risico	Mitigerende maatregelen
Politiek draagvlak is nodig voor complete stelselwijziging.	Regelmatig voortgangsrapportages aan de Kamer.
Budgettair: geen extra budget beschikbaar voor verhogen tarieven sociale advocatuur. Complete stelselwijziging is nodig.	Stelselwijziging geeft meer oplossingen aan de voorkant, waardoor er ruimte is voor hogere tarieven (vd Meer).
Vertrouwen en draagvlak: <ul style="list-style-type: none"><li>- Advocatuur;</li><li>- Sociaal domein;</li><li>- Organisaties (Juridisch Loket en RvR).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Veranderaanpak (vanuit de opgave), samen met de partners in veld oplossingen zoeken.</li><li>- 'Klant centraal' stellen in de aanpak wordt breed gedragen.</li></ul>
Voldoende en van voldoende kwaliteit aanbieders rechtshulppakketten.	Marktverkenning geeft inzicht in toekomstige toetreders.
Veranderaanpak relatief nieuw voor departement en veld.	Vertrouwen creëren door consequent vast te houden aan open veldaanpak (ook als het spannend is).