

Vergaderjaar 2023–2024

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2023

Deze brief bevat de kabinetsreactie op het eindrapport van de beleidsdoorlichting van artikel 32 van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV), dat ziet op de beleidsterreinen rechtspleging en rechtsbijstand (hierna: beleidsdoorlichting). De beleidsdoorlichting, die betrekking heeft op de periode 2016 tot en met 2020 (hierna: de onderzochte periode), is uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys. Het eindrapport van 16 september 2022 heb ik uw Kamer reeds bij brief van 31 oktober 2022 doen toekomen.¹ In de beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op de beleidsterreinen rechtspleging en rechtsbijstand onderzocht. Op 14 september 2021 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer reeds geïnformeerd over het doel, de reikwijdte en de voorgenomen opzet en planning van deze beleidsdoorlichting.² Bij brief van 15 november 2021 zijn nadere vragen en opmerkingen van uw Kamer over de opzet van deze beleidsdoorlichting beantwoord.³ De beleidsdoorlichting bouwt voort op twee eerdere doorlichtingen die beiden in 2016 uitgevoerd zijn en waarbij de onderdelen rechtspraak en rechtsbijstand ieder afzonderlijk zijn doorgelicht.⁴

Artikel 32 van de begroting van JenV heeft als algemene doelstelling het realiseren van een doeltreffend en doelmatig rechtsbestel. De Minister voor Rechtsbescherming scheidt als stelselverantwoordelijke optimale voorwaarden voor het in stand houden en verbeteren van een goed en toegankelijk rechtsbestel.

In deze beleidsdoorlichting is voor rechtspleging specifiek gekeken naar de apparaatsuitgaven van de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak (artikelonderdeel 32.1) en de ontvangsten uit griffierechten (artikelon-

¹ Kamerstukken 31 753 en 33 199, nr. 264.

² Kamerstuk 33 199, nr. 46.

³ Kamerstuk 33 199, nr. 49.

⁴ Kamerstuk 33 199, nr. 14 (Beleidsdoorlichting Rechtspraak 2016) en bijlage bij Kamerstuk 31 753, nr. 118 (Beleidsdoorlichting rechtsbijstand 2016).

derdeel 32.3). Voor rechtsbijstand is in het bijzonder gekeken naar de Raad voor Rechtsbijstand, Stichting het Juridisch Loket, de toevoegingen rechtsbijstand en mediation in het strafrecht (artikelonderdeel 32.2).

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (hierna: RPE). Als onderdeel hiervan heeft een onafhankelijk deskundige van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een oordeel gegeven over de kwaliteit van deze beleidsdoorlichting alsook een toelichting op zijn betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming hiervan. Naar het oordeel van de onafhankelijk deskundige is het onderzoek gedegen uitgevoerd en over het geheel genomen goed onderbouwd. Tegelijkertijd onderschrijft de deskundige het oordeel van de onderzoekers dat er beperkt onderzoeksbevindingen beschikbaar zijn op basis waarvan «harde» conclusies getrokken kunnen worden over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door JenV gevoerde beleid ten aanzien van de rechtspleging en de rechtsbijstand. Dit is onder meer gelegen in het feit dat in de beschikbare evaluatierapporten hoofdzakelijk met een kwalitatieve blik is gekeken naar de impact en effecten van maatregelen en wetgeving en dat kwantitatieve data over onder andere de inzet van middelen zoals personeel, financiering en ook wetgeving, in mindere mate aan bod komt. Daarnaast valt de onderzochte periode te kwalificeren als een «intermezzo», dat in het teken stond van bezuinigingen en het herstel hiervan en de geleidelijke invoering van verschillende programma's, waaronder pilots en experimenten, waarvan de uitkomst ten tijde van de beleidsdoorlichting nog niet bekend was. In bijlage VII van het rapport treft u het volledige oordeel van de onafhankelijke deskundige aan.⁵

I. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek

In het onderzoek zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van de door JenV geschapen randvoorwaarden ten aanzien van de beleidsterreinen rechtspleging en rechtsbijstand beschreven en in kaart gebracht aan de hand van een drietal indicatoren. De mate van doeltreffendheid van het gevoerde beleid is beoordeeld aan de hand van de indicatoren kwaliteit en toegankelijkheid en de doelmatigheid is beoordeeld aan de hand van de indicator productiviteit. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit de beleidsdoorlichting voor rechtspleging respectievelijk rechtsbijstand toegelicht. Ter vergroting van de leesbaarheid zijn de onderwerpen waar de bevindingen betrekking op hebben vetgedrukt. Het betreft een verkorte weergave van de bevindingen van de onderzoekers. Voor de volledige (achtergrond)informatie wordt verwezen naar het rapport.

Beleidsdoorlichting, onderdeel rechtspleging

Artikelonderdelen 32.1 en 32.3 van de begroting van JenV zien op het faciliteren van onafhankelijke rechtspraak. Vanwege de bijzondere staatsrechtelijke positie en de daaruit voortvloeiende onafhankelijkheid van de Rechtspraak bestaat het beleid van JenV ten aanzien van de rechtspleging uit het faciliteren van optimale randvoorwaarden in de vorm van wetgeving en financiering.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van rechtspleging weergegeven, waarbij waar nodig onderscheid wordt gemaakt tussen de bevindingen ten aanzien van de Hoge Raad en die ten aanzien van de Rechtspraak (Raad voor de rechtspraak, 11 rechtbanken, 4 gerechtshoven en 2 bijzondere colleges).

⁵ Bijlage VII, beleidsdoorlichting artikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand, p. 131 e.v.

Op het vlak van de Rechtspraak concluderen de onderzoekers dat uit de gesprekken voor deze beleidsdoorlichting naar voren komt dat de **herziening gerechtelijke kaart** mogelijk heeft geleid tot meer rechtseenheid en daarmee een positief effect heeft gehad op de kwaliteit van rechtspraak. Wel constateren zij dat dit deels ten koste is gegaan van de toegankelijkheid van rechtspraak. Ook de aanpassingen in de **bekostigingssystematiek van de Rechtspraak** hebben bijgedragen aan de mate waarin de Rechtspraak kwaliteitsnormen heeft kunnen behalen. De onderzoekers zien een lichte stijging van het aantal binnengekomen klachten bij de gerechten. Volgens de Rechtspraak heeft dit te maken met de toenemende kritische houding van burgers tegenover de overheid. Ook de coronapandemie en de toeslagenaffaire kunnen onderdeel uitmaken van deze verklaring.

Verder is de gelijkblijvende trend van het **aantal wrakingen en appelratio's** 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. Het feit dat deze aantallen en ratio's relatief hoog blijven, baart de onderzoekers wel enige zorgen omdat dit kan duiden op ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in het rechtsbestel.⁶

Ook hebben de onderzoekers gekeken naar het **aantal zaken dat meervoudig is afgedaan**. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat indien meerdere rechters zich buigen over een zaak, dit de kwaliteit van de uitspraak ten goede kan komen. De door de Rechtspraak zelf gestelde kwaliteitsnorm van een bepaald percentage meervoudig afgedane zaken per rechtsgebied is in de onderzochte periode voor civiele handels- en familiezaken (10% en 3%) niet behaald. Voor bestuurszaken en strafzaken zijn in de onderzochte periode de streefpercentages (10% respectievelijk 15%) wel behaald.

Het aantal rechters dat gebruikt maakt van een reflectietraject op het eigen handelen is telkens redelijk stabiel gebleven.

Ten aanzien van de Hoge Raad stellen de onderzoekers vast dat zowel de mogelijkheid van het **stellen van prejudiciële vragen** in het civiel recht als de afdoeningsmogelijkheid van artikel 80a Wet RO een positieve bijdrage hebben geleverd aan onder andere de kwaliteit en een verbeterde toegang. Sinds 1 oktober 2022 is het ook in het strafrecht mogelijk prejudiciële vragen te stellen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een verbeterde toegang in het strafrecht doordat rechtsvragen door de rechter reeds in feitelijke instanties (in eerste aanleg en in hoger beroep) ter beantwoording aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd. De beantwoording hoeft dan niet te wachten totdat het OM of de verdachte cassatie instelt. De toepassing van **artikel 80a Wet RO** maakt het mogelijk om na een inhoudelijke beoordeling door de Hoge Raad de zaken die niet tot cassatie kunnen leiden in een **versnelde en vereenvoudigde procedure** af te doen, door deze zaken niet ontvankelijk te verklaren. Hiermee wordt tijd vrijgemaakt voor de zaken die wel voor cassatie in aanmerking komen.

De **klantwaardering** laat zien dat rechtzoekenden over het algemeen positief zijn over de kwaliteit van de geboden rechtspraak. De ten behoeve van de beleidsdoorlichting ondervraagde professionals geven in

⁶ Uit het onderzoek «Vertrouwen in instituties» van het CBS uit 2022 blijkt evenwel dat het vertrouwen in rechters hoog is en in de periode 2019–2021 is toegenomen.

interviews aan dat er meer aandacht mag worden besteed aan de begrijpelijkheid en motivering van beslissingen. Een volledige lijst van bevraagde partijen is opgenomen in bijlage III van het onderzoeksrapport.⁷ Daarnaast geven de professionals aan dat er meer regie nodig is om de uitloop van zittingen te voorkomen en moet er aandacht komen voor ongewenste wisseling van rechters en het gebrek aan uniformiteit in rechterlijk optreden. Rechtzoekenden vragen 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 aandacht gevraagd voor de noodzaak aan digitalisering.

In de ogen van de Rechtspraak vormde **de oude bekostigingssystematiek** voor de verrichte werkzaamheden een knelpunt omdat deze zou bijdragen aan personele en financiële krapte en toegenomen doorlooptijden.

Met betrekking tot de **toegankelijkheid** benadrukken de onderzoekers het belang van blijvende aandacht voor de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid van rechtspraak.

Daarnaast constateren de onderzoekers dat in 2019 ten opzichte van 2014 **minder burgers geneigd zijn rechtshulp in te schakelen**.⁸ Een vergelijkbare dalende trend is 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.

Op basis van het bovenstaande concluderen de onderzoekers dat er geen grote maar wel enige zorgen zijn met betrekking tot de kwaliteit en toegankelijkheid van het rechtsbestel. Een precieze oorzaak voor bovengenoemde afnames is niet te geven, hetgeen het trekken van conclusies hierover lastig maakt.

Doelmatigheid randvoorwaarden rechtspleging

In de onderzochte periode fluctueerden **de doorlooptijden van de Hoge Raad** licht en is een beperkte stijging van de doorlooptijden zichtbaar voor civiele zaken. De onderzoekers stellen dat de voornaamste verklaring hiervoor de coronapandemie en de effecten die deze crisis had op de (fysieke) toegankelijkheid van rechtspraak. Een andere reden kan zijn de toenemende complexiteit van de vraagstukken waarbij juridische en principiële kwesties met grote maatschappelijke impact worden voorgelegd aan de HR. **De doorlooptijden bij de Rechtspraak** zijn daarentegen flink opgelopen in dezelfde periode. Onder de vlag van het programma Tijdige Rechtspraak treft de Rechtspraak een aantal maatregelen om de doorlooptijden en de werkvoorraden duurzaam terug te dringen.⁹

De werkvoorraden bij de Rechtspraak namen in de onderzochte periode af. Dit is volgens de onderzoekers 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.

⁷ Beleidsdoorlichting artikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand, p. 123 en p. 132.

⁸ WODC 2020, Geschildbeslechtingdelta 2019.

⁹ Beleidsdoorlichting artikel 32 rechtspleging en rechtsbijstand, p. 64

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. Dit geeft ruimte aan het behouden van professionele standaarden en de beperking van de werkdruk.

De kostenproductiviteit is in de onderzochte periode eveneens afgenomen. Het toegenomen kostenniveau in combinatie met de afgenomen gemiddelde zaakswaarte worden hier als verklaring voor aangedragen.

Beleidsdoorlichting, onderdeel rechtsbijstand

Artikelonderdeel 32.2 van de begroting van JenV ziet op rechtsbijstand. Het recht op rechtsbijstand is verankerd in artikel 18 van de Grondwet.¹⁰ Ter uitvoering hiervan heeft de Nederlandse overheid het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ingevoerd middels de Wet op de rechtsbijstand.

De Minister voor Rechtsbescherming scheidt als stelselverantwoordelijke randvoorwaarden waarbinnen de organisaties verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van rechtsbijstand hun werkzaamheden vormgeven. Deze randvoorwaarden bestaan uit wetgeving en financiën. Een voorbeeld van deze wetgeving is de Wet op de rechtsbijstand. Wat financiering betreft, stelt JenV jaarlijks een bedrag beschikbaar aan de Raad voor Rechtsbijstand en een subsidie aan het Juridisch Loket. Daarnaast scheidt JenV aanvullende randvoorwaarden op financieel gebied. Hierbij valt te denken aan de vergoedingen voor rechtsbijstandsverleners werkzaam in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (advocaten, mediators en bijzondere curatoren). Tot slot kan JenV ook randvoorwaarden ten aanzien van de kwaliteit in brede zin (laten) stellen. De door de Raad voor Rechtsbijstand vastgestelde inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandsverleners die actief willen zijn binnen het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn hier een voorbeeld van.¹¹

Doeltreffendheid randvoorwaarden rechtsbijstand

Het beleid om in te zetten op **specialisatie van rechtsbijstandsverleners** heeft volgens de onderzoekers 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 opdoen. Anderzijds resulteert het in een afname van het aanbod van juridisch dienstverleners op bepaalde terreinen, hetgeen drukt op de toegankelijkheid van het stelsel. De inzet op specialisatie van rechtsbijstandsverleners is volgens de onderzoekers daarom slechts als beperkt doeltreffend te kwalificeren.

Ten aanzien van de *toegang* tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand stellen de onderzoekers vast dat deze in de onderzochte periode (tot aan begin coronapandemie) niet is verslechterd. Dit is volgens de onderzoekers onder andere toe te schrijven aan de **verbeterde online vindbaarheid** van het Juridisch Loket alsook andere nulde- en eerstelijnsvoorzieningen zoals Sociaal Raadslieden, de Rechtswinkels en Rechtwij-

¹⁰ Artikel 18, tweede lid, Grondwet luidt: «De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.»

¹¹ Deze inschrijvingsvoorwaarden komen tot stand na overleg met NOvA (advocatuur) en Raad voor de rechtspraak en Mediatorsfederatie Nederland (mediators) en worden ter goedkeuring aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd.

zer.nl. De goede online vindbaarheid heeft er ook aan bijgedragen dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar bleef gedurende de coronapandemie. De onderzoekers kunnen echter geen eenduidig antwoord geven op de vraag of het beleid ten aanzien van rechtsbijstand in de onderzochte periode doeltreffend is geweest omdat onder andere (onderzoek naar) verklaringen voor de afname van het aantal toevoegingen en inzicht in de effecten van de coronapandemie ontbreken.

Doelmatigheid randvoorwaarden rechtsbijstand

Uit enquêtes onder **klanten van het Juridisch Loket** blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat de baliemedewerker bijdraagt aan het oplossen van het probleem. De onderzoekers maken hieruit op dat de dienstverlening door het Juridisch Loket voldoende doelmatig is en niet leidt tot onnodige vervolcontacten.

In de onderzochte periode is het **percentage toevoegingen verstrekt aan rechtzoekenden in de laagste inkomenstrede** van de Wet op de Rechtsbijstand toegenomen. Het aantal toevoegingen verstrekt aan rechtzoekenden in de hoogste trede is in dezelfde 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 onderzoekers stellen vast dat de prikkel om een gewogen afweging te maken al dan niet te starten met een gerechtelijke procedure hierdoor wordt beperkt, hetgeen mogelijk een negatief effect heeft op de *doelmatigheid* van het stelsel.

De maatregel «diagnose en triage», op basis waarvan een rechtzoekende korting op de eigen bijdrage kreeg indien deze door het Loket werd doorverwezen naar een advocaat of mediator, werd ingezet om 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 op de eigen bijdrage, eerst langs het Juridisch Loket voor een diagnoseformulier. Deze extra handeling drukt volgens de onderzoekers op de doelmatigheid van het stelsel. Sinds de coronapandemie is deze maatregel tijdelijk opgeschort; de korting wordt sindsdien door de Raad voor Rechtsbijstand automatisch toegepast.

Doordat per 1 januari 2022 **de hoogte van de vergoedingen** meer in lijn is gebracht met de daadwerkelijke tijdbesteding, draagt dit bij aan de doelmatigheid van het rechtsbijstandssysteem. In de periode voorafgaand aan 2022 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 kwam te staan.

De onderzoekers stellen vast dat het voor de Raad voor Rechtsbijstand niet altijd goed mogelijk is 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 Strafzaken» gestart om na te gaan of advisering door externen de EXU-beslissingen van de Raad naar een hoger niveau kan tillen.

II. Kabinetsreactie op de bevindingen en aanbevelingen

Hieronder volgen de aanbevelingen van de onderzoekers ter verhoging van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de door JenV gestelde randvoorwaarden ten aanzien van de onderzochte beleidsterreinen rechtspleging en rechtsbijstand (schuingedrukt), telkens gevolgd door een reactie van het kabinet op de betreffende aanbeveling.

Aanbevelingen rechtspleging

In de onderzochte periode blijkt de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad succesvol te zijn. 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. De onderzoekers bevelen aan om de komende periode het gebruik van prejudiciële vragen verder te bevorderen. Nu met ingang van 1 oktober 2022 ook de mogelijkheid bestaat in strafzaken prejudiciële vragen te kunnen stellen, zal het aantal naar de verwachting van de onderzoekers verder toenemen.

Reactie kabinet

Het is goed te kunnen constateren dat het instrument van de prejudiciële vragen in het civiele recht en in het fiscale recht voorziet in een behoefte van rechtzoekenden om sneller duidelijkheid te krijgen over de beantwoording van rechtsvragen in hun zaak. Tegelijkertijd stelt de mogelijkheid van prejudiciële vragen de Hoge Raad in staat de rechtseenheid te bevorderen. Het is aan rechters in eerste aanleg of in hoger beroep om prejudiciële vragen ter beantwoording voor te leggen aan de Hoge Raad. De mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen wordt uitgebreid. Per 1 oktober 2022 is er bij de Hoge Raad een pilot gestart met prejudiciële vragen in het strafrecht. De werklast die gepaard gaat met het beantwoorden van deze vragen wordt gemonitord. Periodiek vindt overleg plaats met de Hoge Raad over onder andere de werklast en de daarvoor benodigde middelen.

De onderzoekers stellen dat verdere investeringen in digitalisering van de Rechtspraak kunnen bijdragen aan zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het beleid. Zij maken hierbij wel de kanttekening dat hierbij rekening dient te worden gehouden met de burgers die minder digitaal vaardig zijn.

Reactie kabinet

Aan de Rechtspraak zijn de afgelopen jaren financiële middelen verstrekt voor de verbetering van de digitale toegang tot de rechter. Ook voor de komende jaren is extra budget voor digitalisering en innovatie toegekend.¹² Daarbij heeft de Rechtspraak een strategie (digitaal) toegankelijke rechtspraak ontwikkeld, waarin de behoeften van burgers en professionele procespartijen centraal staan. Uitgangspunt is dat het grondrecht van de toegang tot de rechter voor iedere rechtzoekende geborgd moet zijn: fysiek, schriftelijk, telefonisch én digitaal.

De onderzoekers stellen vast dat het aantal wrakingsverzoeken sinds 2016 relatief gelijk, maar hoog is gebleven. Dit blijft een aandachtspunt omdat het kan duiden op ontevredenheid en gebrek aan vertrouwen in het rechtsbestel. Aandacht voor wrakingen en de

¹² Brief prijsafspraken rechtspraak 2023–2025, 22 augustus 2022, bijlage bij Kamerstuk 36 200 VI, nr. 5

redenen tot het doen van wrakingen kan volgens de onderzoekers helpen de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren.

Reactie kabinet

Het kabinet onderschrijft de bevinding van de onderzoekers dat blijvende aandacht nodig is voor het aantal wrakingsverzoeken. Wrakingsverzoeken hebben een negatieve invloed op de doorlooptijden en de capaciteit van een gerecht en hebben ook een symbolische lading. Enerzijds kunnen rechters een verzoek om wraking ervaren als een aanval op hun integriteit en geloofwaardigheid en anderzijds kunnen wrakingsverzoeken, zoals de onderzoekers constateren, verband houden met het vertrouwen in de rechtspraak. Tegelijkertijd is het belangrijk vast te stellen dat het aantal wrakingsverzoeken – na een stijging vanaf 2006 – in recente jaren lijkt te zijn gestabiliseerd en dat de maatschappelijke waardering voor rechtspraak in Nederland de afgelopen jaren onverminderd hoog is gebleven. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat vooral onder rechters het gevoel bestaat dat steeds vaker ongegronde wrakingsverzoeken worden ingediend als strategisch middel om de zaak te vertragen. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt gewerkt aan een wijziging van de wrakingsregelingen, waarmee kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde wrakingsverzoeken vereenvoudigd en versneld kunnen worden behandeld. Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd dat de rechter ook na een ingediend wrakingsverzoek nog beslissingen kan nemen die geen uitstel dulden.¹³

De onderzoekers doen de aanbeveling om blijvende aandacht uit te laten gaan naar de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpbaarheid van rechtspraak om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de rechtspleging te behouden en te verhogen. Naar aanleiding van de Publicatie Visitatie Gerechten in 2018 zijn de nodige stappen gezet.

Reactie kabinet

De afgelopen jaren zijn er de nodige stappen gezet om de bereikbaarheid, betaalbaarheid en begrijpelijkheid van rechtspraak te behouden en te verhogen.

Om de toegankelijkheid en effectiviteit van rechtspraak te vergroten zijn bij de meeste gerechten in het kader van Maatschappelijk effectieve rechtspraak (MER) pilotprojecten gestart met het doel succesvolle pilots Rechtspraak breed te implementeren.¹⁴ Bij een aantal pilots met een focus op snelle, toegankelijke en betaalbare rechtspraak voor civiele geschillen, bestaat de wens om te onderzoeken of ook bij verplichte toepassing (dus zonder vrijwillige basis) de ervaringen ook positief zullen zijn. Daarom wordt er gewerkt aan een vervolg van deze werkwijze onder de Tijdelijke experimentenwet Rechtspleging. Dit zal vorm krijgen via de AMvB Nabijheidsrechter. De rechtbanken Rotterdam, Zeeland-West-Brabant en Overijssel zullen op basis van deze aangepaste werkwijze gaan werken.

Onder het programma Tijdige rechtspraak, dat primair ziet op het terugdringen van de doorlooptijden (zie ook de reactie onder de volgende aanbeveling), werkt de Rechtspraak aan het verbeteren van het roosteren en plannen en van de voorspelbaarheid van de procedure voor de rechtzoekende. Het roosteren en plannen wordt – ondersteund door digitale tools – verder geprofessionaliseerd en de managementinformatie

¹³ Kamerstuk 36 327, nr. 2.

¹⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 801.

wordt zodanig ingericht dat meer inzicht ontstaat over de bestaande voorraden en de gerealiseerde doorlooptijden. Ook wordt de communicatie richting rechtzoekenden verbeterd. De informatie over procedures en – deels al digitale – berichten aan partijen worden waar nodig herschreven en opnieuw vormgegeven, waarbij ook een stappenplan van de procedure en een QR-code naar meer informatie op rechtspraak.nl wordt opgenomen.

Met de invoering van het Besluit Videoconferentie is het in het strafrecht al langere tijd mogelijk om online zitting te doen. Tijdens de coronaperiode is er ook meer ervaring op gedaan met online zittingen in het civiele recht en het bestuursrecht. Op dit moment wordt er gewerkt aan een structurele regeling voor videoconferentie in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures om de toegankelijkheid van rechtspraak te verhogen.

Ook de betaalbaarheid is een aspect van de toegang tot het recht. Om de betaalbaarheid te verbeteren werkt het kabinet aan verlaging van de griffierechten met circa 13,5% voor het bestuursrecht en voor de meeste vorderingen in het civiele recht. Ik heb uw Kamer hierover in mijn brief over de aanpak versterking van de toegang tot het recht van 27 juni jl. nader geïnformeerd.¹⁵ De manier waarop het beste uitvoering kan worden gegeven aan de verlaging wordt, ook gelet op de tussentijdse indexeringen, momenteel bekeken. Ik verwacht uw Kamer hierover op korte termijn te informeren.

Ten slotte heeft de Rechtspraak verschillende initiatieven ontplooid om de begrijpelijkheid van uitspraken te verhogen en de gang van zaken in de rechtszaal. Een voorbeeld daarvan zijn leesvonnissen waarin kort en helder de uitspraak wordt samengevat.

Vanaf 2016 is veel aandacht geweest voor het verbeteren van de doorlooptijden en het behoud van kwalitatieve rechtspraak. Met het Programma Tijdige rechtspraak uit 2019 zet de Rechtspraak hier ook op in. Daarnaast zijn naar aanleiding van de coronacrisis in 2020 een reeks maatregelen aangekondigd rondom personele en fysieke capaciteit, werkprocessen en innovatie¹⁶. De onderzoekers geven aan dat het van belang is om de komende jaren aandacht te (blijven) besteden aan de uitvoering van deze maatregelen.

Reactie kabinet

Het door de onderzoekers benadrukte belang dat de doorlooptijden, achterstanden en de capaciteit van de rechtspraak ook in de komende jaren aandacht behoeven, wordt onderschreven. Aan de begroting van de Rechtspraak is met de prijsafspraken voor de periode 2023–2025 een bedrag van structureel ruim € 155 miljoen toegevoegd, onder andere bestemd voor het aantrekken van meer rechterlijk en ondersteunend personeel. Daarnaast werkt de Rechtspraak aan (digitale) verbeteringen en innovaties binnen de bestaande werkprocessen, zoals het verminderen van de niet-rechterlijke werkzaamheden door rechters waardoor zij meer tijd kunnen besteden aan het recht spreken. Op 16 mei 2023 is het wetsvoorstel ingediend waarmee de huidige tijdelijke regeling die het mogelijk maakt dat rechters ook na hun 70ste kunnen worden ingezet als rechter-plaatsvervanger, met drie jaar wordt verlengd.¹⁷ Over de voortgang van aanpak van de achterstanden en de doorlooptijden in de

¹⁵ Kamerstuk 29 279, nr. 800.

¹⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 614.

¹⁷ Kamerstuk 36 358, nr. 2.

strafrechtketen wordt uw Kamer periodiek op de hoogte gesteld.¹⁸ De extra middelen worden ook ingezet voor het verder terugdringen van de doorlooptijden. Dit blijft een kwestie van lange adem, zeker met de huidige capaciteit. Om deze reden heeft de Rechtspraak besloten het programma Tijdsige rechtspraak met twee jaar te verlengen tot eind 2025.

De arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is afgenomen door groei van de bezettingsgraad in combinatie met een afname van zaaksvolume. De onderzoekers constateren dat deze ontwikkelingen ruimte geven aan het behoud van professionele standaarden en beperking van werkdruk. Tevens merken zij op dat het goed is om ook de komende jaren te zorgen voor een gezonde verhouding tussen arbeids- en kostenproductiviteit.

Reactie kabinet

De afgelopen jaren heeft een toegenomen zaakswaarte in combinatie met de ontwikkeling van de professionele standaarden er inderdaad voor gezorgd dat de arbeidsproductiviteit van de Rechtspraak is gedaald. Het bereiken van een constructieve verhouding tussen de bezettingsgraad en zaaksvolume is een belangrijk onderdeel van de driejaarlijkse prijsafspraken die met de Raad voor de rechtspraak worden gemaakt.

De onderzoekers merken op dat de aanpassingen in de bekostigingssystematiek van de Raad voor de rechtspraak pas in 2020 zijn ingevoerd en over de effecten ervan daarom nog geen heldere conclusies kunnen worden getrokken.

Reactie kabinet

Ter uitvoering van de motie van het lid Rosenmöller heeft SEO Economisch Onderzoek in samenwerking met Andersson Elffers Felix in opdracht van het WODC in 2021 een onafhankelijk onderzoek verricht naar de continuïteit van de bekostiging van politie, Openbaar Ministerie en Rechtspraak. Het rapport beschrijft de voor- en nadelen van de verschillende gehanteerde bekostigingssystematieken, maar er volgt geen algemene voorkeur uit voor een bepaald bekostigingssysteem. Ten aanzien van de Rechtspraak wordt aanbevolen een adaptieve mix te behouden van vaste financiering en outputbekostiging.

Vanaf 2020 maken de vaste kosten geen onderdeel meer uit van de prijs, maar worden deze apart bekostigd via een voor drie jaar vast te stellen bijdrage. Door deze aanpassing van de bekostigingssystematiek kan het effect van een lagere zaakstroom op het budget van de Rechtspraak in principe beter aansluiten op de ontwikkeling van de kosten van de Rechtspraak. Met deze veranderde systematiek moet nog ervaring worden opgedaan, dit wordt nauwlettend door de Raad voor de rechtspraak en JenV gemonitord. In het bekostigingssysteem van de Rechtspraak zitten periodieke herijkingen besloten, die aanleiding kunnen geven voor tussentijdse aanpassingen.

Aanbevelingen rechtsbijstand

De onderzoekers stellen vast dat gericht onderzoek naar de effectiviteit van de inschrijvingsvoorwaarden op de kwaliteit van de dienstverlening kan helpen om de doeltreffendheid ervan te verbeteren. Gedegen onderzoek naar de impact van de voorwaarden

¹⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 730.

ontbreekt echter, waardoor slechts aan de hand van proxy indicatoren een uitspraak kon worden gedaan over de effectiviteit ervan.

Reactie kabinet

In de Beleidsdoorlichting uit 2016 is reeds geconstateerd dat er geen onderzoek is gedaan naar het effect van de inschrijvingsvoorwaarden op de verleende kwaliteit in het stelsel van rechtsbijstand en dat vervolgonderzoek op dit punt nodig is.¹⁹ Daarvoor zou nodig zijn dat het begrip «kwaliteit» wordt geoperationaliseerd, een nulmeting plaatsvindt, en na invoering van de inschrijvingsvoorwaarden op enig terrein wordt bezien of de kwaliteit is verbeterd. Sindsdien zijn concrete stappen gezet om op deze terreinen verbeteringen te bewerkstelligen. Ik licht hieronder graag toe wat deze stappen inhielden en welke resultaten dit heeft opgeleverd.

In 2017 en 2018 is door de Raad voor Rechtsbijstand een nulmeting uitgevoerd.²⁰ Een hoofdthema van deze nulmeting was de kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een onderdeel van het kwaliteitsonderzoek was een beschrijving van de gehanteerde inschrijvingsvoorwaarden en onderzoek naar de wijze waarop deze worden gehandhaafd. Daartoe zijn onder meer indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan een beeld kan worden geschetst van de kwaliteit van dienstverlening in het stelsel, is literatuuronderzoek uitgevoerd, en hebben enquêtes en expertmeetings plaatsgevonden.

Via het Kenniscentrum is de afgelopen jaren voorts de basis gelegd voor een monitoring- en evaluatiesystematiek die moet leiden tot een feedbackloop voor het stelsel. Een feedbackloop is al op kleinere schaal ingezet voor de brede monitoring en evaluatie van specifieke regelingen. Het Kenniscentrum is tevens gestart met het opzetten en valideren van een gebruikersevaluatie waarmee de ervaringen van rechtzoekende burgers met de dienstverlening in het stelsel en de oplossingen die zij als uitkomst van die dienstverlening krijgen, kunnen worden gemonitord. Die gebruikersevaluatie zal een belangrijke bouwsteen vormen voor de feedbackloop en zal voor het eerst een systematisch inzicht gaan bieden in de werking van het stelsel vanuit het perspectief van zijn eindgebruikers. De evaluatie door gebruikers wordt aangevuld met feedback van medewerkers en advocaten en mediators zelf. Daarnaast wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij kwaliteitsinstrumenten als peer review – dat is een methode waarbij advocaten en mediators op een gestructureerde wijze feedback geven op elkaars werk – om het beeld verder te verrijken.

De programmalijn «Kwaliteit van dienstverlening» van het Kenniscentrum levert verder input voor de kerntaak Borgen van Kwaliteit en bouwt voort op het onderzoek van het Kenniscentrum in 2020 naar criteria van goede rechtsbijstand. Naast de jaarlijkse actualisering van de criteria ondersteunt de programmalijn de Raad en ketenpartners bij het implementeren van de criteria in de dienstverlening en bij het ontwikkelen en uitvoeren van kwaliteitsevaluaties, onder andere door het aanbieden van meetinstrumentarium in de gereedschapskist, of ondersteuning waar gewenst bij peer reviews en audits. De Raad zal met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) bezien of de opgestelde criteria voor goede rechtsbijstand kunnen worden opgenomen in de inschrijvingsvoorwaarden.

¹⁹ Beleidsdoorlichting Adequate toegang tot het rechtsbestel, onderdeel gesubsidieerde rechtsbijstand, 2016.

²⁰ Nulmeting stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand, Raad voor Rechtsbijstand, 2018.

De onderzoekers constateren dat er behoefte is aan aanvullende aandacht voor het spanningsveld tussen specialisatie van rechtsbijstandsverleners in bepaalde gebieden en het aanbod van rechtsbijstandsverleners. Meer specialistische kennis bij rechtsbijstandsverleners komt de kwaliteit van dienstverlening ten goede. Echter teveel concentratie van specialismen vormt een risico voor de toegankelijkheid van de dienstverlener c.q. de dienstverlening.

Reactie kabinet

Het door de onderzoekers geconstateerde spanningsveld tussen enerzijds de voordelen van specialisatie en anderzijds de noodzaak van (enige mate) van generale dienstverlening door rechtsbijstandverleners wordt herkend. Zo is het bijvoorbeeld bij rechtzoekenden met multiproblematiek van belang dat de rechtsbijstandverlener problemen op verschillende leefgebieden kan behandelen. Tegelijkertijd is het van belang dat de rechtsbijstandverlener over de juiste kennis en ervaring beschikt om ook zeer complexe en specialistische zaken op een adequate wijze te behandelen. Bij de verdere vormgeving van het stelsel wordt dan ook gestreefd naar het juiste evenwicht tussen specialisatie en een bredere inzetbaarheid.

De onderzoekers zien dat binnen het beleidsterrein van rechtsbijstand actief wordt ingezet op digitalisering. Hiermee kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel worden verbeterd. Tegelijkertijd vragen de onderzoekers voldoende aandacht voor burgers die minder digitaal vaardig zijn en juist behoefte hebben aan analoge dienstverlening.

Reactie kabinet

Voor een goed functionerend stelsel van rechtsbijstand is een evenwichtig aanbod van verschillende vormen van dienstverlening van essentieel belang. Digitalisering vergroot de toegang tot juridische informatie en advies en kan ondersteunend zijn aan bepaalde vormen van rechtshulp. Dit maakt inzet op digitale voorzieningen en digitalisering van belang en zoals terecht wordt aangegeven doelmatig en doeltreffend.

Tegelijkertijd blijkt dat niet alle burgers kunnen profiteren van de digitalisering in de samenleving. De dienstverlening moet rekening houden met mensen die niet of minder digitaal vaardig zijn. Een belangrijk aspect van dienstverlening is ook het menselijke aspect: in bepaalde situaties voelen burgers zich prettiger geholpen als zij zien dat er een mens is dat – met kennis van zaken – oplossingsgericht meedenkt en hen helpt. Fysieke en telefonische dienstverlening zijn onmisbaar en moeten voldoende laagdrempelig aanwezig zijn. Het Juridisch Loket heeft sinds 1 januari 2023 een gratis telefoonnummer en een landelijk belteam om de (extra) telefonische hulpvragen op te kunnen pakken.²¹ Binnen de stelselvernieuwing wordt zowel ingezet op het doorontwikkelen van de online beschikbare informatie als op het verbeteren van telefonische dienstverlening en op laagdrempelige, fysieke voorzieningen voor rechtshulp. Dit gebeurt in samenwerking met bijvoorbeeld het sociaal domein en bibliotheken.

²¹ Met afschaffing van het beltarief is uitvoering gegeven aan de motie van de leden Van Nispen en Azarkan, Kamerstuk 31 753, nr. 254. Handhaving van het gratis telefoonnummer is aan evaluatie onderhevig.

De onderzoekers constateren dat de vergrijzing binnen de beroepsgroep van de sociaal advocatuur een risico vormt voor de toegankelijkheid van het stelsel. Om de doeltreffendheid van het stelsel niet te drukken, bevelen de onderzoekers aan om in de komende periode in te zetten op het behoud van voldoende aanbod van dienstverleners.

Reactie kabinet

De sociale advocatuur vormt een onmisbare schakel in het rechtsbestel. Om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst voldoende sociaal advocaten werkzaam zijn binnen het stelsel, ligt ook de komende periode de nadruk op het verder bevorderen van de (jonge) aanwas in de sociale advocatuur en het behoud van de huidige sociaal advocaten. Dit geschiedt in samenspraak met onder andere de Raad voor Rechtsbijstand, de NOvA en de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN). Mede naar aanleiding van het arbeidsmarktonderzoek voor de sociale advocatuur van onderzoeksbureau Panteia heb ik u bij brief van 20 april 2023 over het plan van aanpak voor de sociale advocatuur en de bijbehorende maatregelen geïnformeerd.²²

De onderzoekers zien de (uitwerking van de) maatregel «diagnose en triage» als een beperking van de doelmatigheid van het stelsel. Sinds de coronapandemie is deze maatregel opgeschort. De onderzoekers bevelen aan de maatregel te heroverwegen en te bezien of en zo ja, hoe aanpassingen kunnen worden gemaakt om de doelmatigheid te verbeteren.

Reactie kabinet

Diagnose en triage is in 2011 ingevoerd om een zekere filterfunctie te hebben binnen de eerste lijn. Deze was gebaseerd op de gedachte dat het Juridisch Loket veel eenvoudige juridische kwesties zou kunnen afvangen, waardoor minder beroep gedaan zou worden op gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtzoekenden kregen een korting op de eigen bijdrage als zij eerst bij het Juridisch Loket te rade gingen.

Bij het invoeren van deze maatregel werd de vergelijking met de huisarts in de gezondheidszorg gemaakt. Zowel bij rechtzoekenden als de advocatuur leefden er bezwaren tegen het systeem van diagnose en triage, zoals dat vanaf 2011 tot begin 2020 heeft gefunctioneerd. De maatregel verdient inderdaad heroverweging, terwijl het stimuleren van het gebruik van eerstelijnsvoorzieningen een belangrijke doelstelling blijft. De diagnose en doorverwijzing wordt bezien binnen het totaal aan maatregelen dat zijn beslag krijgt binnen het vernieuwde stelsel. Ik verwacht daar dit jaar een besluit over te kunnen nemen.

De onderzoekers stellen dat de doelmatigheid van het stelsel mogelijk verbeterd zou kunnen 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 rechtsbijstand in te schakelen. Wanneer rechtzoekenden gestimuleerd worden deze afweging beter te maken, kan dat positief bijdragen aan de doelmatigheid van het stelsel, zo stellen de onderzoekers.

²² Kamerstukken 31 753 en 29 279, nr. 269 en De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur, onderzoeksbureau Panteia, 2022.

Tevens stellen de onderzoekers vast dat het in de praktijk voorkomt dat rechtsbijstandsverleners van gesubsidieerde rechtsbijstand de eigen bijdrage van de rechtzoekende kwijtschelden en deze voor eigen rekening nemen. Hiermee wordt de drempel voor rechtzoekenden verlaagd om een gang naar de rechter te maken en daarmee de doelmatigheid van het stelsel.

Reactie kabinet

In navolging van de aanbeveling van de commissie-Wolfsen zal de inning van de eigen bijdrage in het vernieuwde stelsel worden belegd bij de Raad voor Rechtsbijstand. Dit is in het belang van een kwalitatief hoogwaardig stelsel: het structureel niet-innen wordt hiermee voorkomen en de rechtsbijstandsverlener is niet langer belast met de inning. De inning van de eigen bijdrage door de Raad maakt het daarnaast mogelijk om voor mensen die moeite hebben de eigen bijdrage te betalen, betalingsregelingen te treffen. Daarbij wordt ook gezien of de hardheidsclausule ruimhartiger kan worden vormgegeven, zodat mensen die de eigen bijdrage echt niet kunnen betalen, toch een beroep kunnen doen op de rechtsbijstand die zij nodig hebben. Het is de bedoeling dat de Wrb, met inbegrip van de genoemde betalingsregelingen en een hardheidsclausule, een volwaardige voorziening biedt op grond waarvan mensen die de eigen bijdrage moeilijk of niet kunnen betalen kunnen worden geholpen. Dit zou het beroep op bijzondere bijstand voor de eigen bijdrage (nagenoeg) overbodig moeten maken. Het innen van de eigen bijdrage door de Raad draagt er zo tevens aan bij dat de afwegingsfunctie van de eigen bijdrage beter tot zijn recht komt.

Ten slotte constateren de onderzoekers dat het systeem voor aanvragen van extra uren voor bewerkelijke zaken een beperking vormt voor de doelmatigheid van het stelsel. Om hier oplossing voor te identificeren is de pilot «Exu in strafzaken» gestart. De resultaten van deze pilot zijn nog niet bekend, maar deze zouden kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van de doelmatigheid van het stelsel, zo stellen de onderzoekers.

Reactie kabinet

In de achtste voortgangsrapportage stelselvernieuwing rechtsbijstand die op 23 januari jongstleden aan uw Kamer is gezonden, is nader ingegaan op het beleid ten aanzien van de vergoeding van rechtsbijstand in zeer bewerkelijke zaken (de zogeheten EXU-systematiek). De commissie-Van der Meer heeft in haar rapport kritiek geuit op de huidige systematiek. In de kern kwam deze kritiek erop neer dat de Raad voor Rechtsbijstand onvoldoende mogelijkheden heeft om de doelmatigheid van de uitgekeerde vergoedingen te beoordelen. Naar aanleiding hiervan hebben er verschillende initiatieven plaatsgevonden om mogelijkheden voor verbetering van de systematiek in kaart te brengen. Alles afwegende is besloten de huidige EXU-systematiek te handhaven en de doelmatigheid daarvan te verbeteren middels een concrete aanpak, die in samenwerking met de betrokken ketenpartners wordt vormgegeven. In mijn brief van 3 juli 2023 over de voortgang van de stelselvernieuwing rechtsbijstand heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 31 753, nr. 270).

Specifieke aanbevelingen ten aanzien van het scenario minder middelen

Een van de vragen van de beleidsdoorlichting op basis van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) ziet op het verkennen van de beleidsopties in het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn

voor de onderzochte beleidsartikelen (-/- 20%-variant). Hieronder een weergave van de mogelijke maatregelen die er voor rechtspleging respectievelijk rechtsbijstand genomen zouden kunnen worden, zoals deze door de onderzoekers in kaart zijn gebracht (schuingedrukt), gevolgd door een reactie van het kabinet per beleidsterrein.

Rechtspleging

*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 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 grote 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. Ook voor deze beleidsopties geldt dat de bezuinigingen naar alle 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 door een lagere zaakinstream 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 JenV 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.*

Reactie kabinet

In het rapport zijn beleidsopties geïnventariseerd indien er substantieel (circa 20%) minder middelen te besteden zijn. Op basis van de JenV-begroting 2023 zou een 20%-reductie op de artikelonderdelen met de apparaatsuitgaven voor de Hoge Raad en de bijdrage aan de Raad voor de rechtspraak een reductie met ongeveer € 264 miljoen betekenen.

Ten aanzien van de personele kosten is er op de korte termijn slechts een beperkte mogelijkheid om te bezuinigen, omdat rechters en raadsheren voor het leven worden benoemd. Eventueel zou wel gekeken kunnen worden naar natuurlijk verloop en personeelsleden anders dan rechters en raadsheren die voor het leven zijn benoemd.

Gezien de bekostigingssystematiek voor de Raad voor de rechtspraak houdt deze optie in dat de Rechtspraak niet voor de totale instroom van zaken zal worden gefinancierd. Als gevolg hiervan zal de Rechtspraak

onvoldoende capaciteit hebben om de instroom af te handelen en zullen zaken niet kunnen worden behandeld, waardoor de werkvoorraden en doorlooptijden oplopen.

De huidige achterstanden en het daarmee samenhangende tekort aan rechters maken dat bezuinigen op de personele kosten van de Rechtspraak de komende jaren niet in de rede ligt. Het kabinet heeft ingezet op versterking van de personele bezetting van de Rechtspraak om de hoge werkdruk en achterstanden aan te pakken. Mocht toch besloten worden tot het opleggen van bezuinigingen dan zal de rechtspraak het bestaande tekort aan capaciteit niet kunnen aanvullen. Als advies over de beantwoording van juridische vragen te lang op zich laat wachten, of als met geschiloplossing of geschilbeslechting te veel tijd is gemoeid, dan tast dat de feitelijke toegang tot het recht aan.

Een besparingsvariant is ook de verhoging van de ontvangsten uit griffierechten. Het verhogen van de griffierechten met 20% zou de inkomsten met ongeveer € 28 miljoen vermeerderen. Een verhoging van de griffierechtstarieven leidt tevens tot enige vraaguitval (inschatting is een afname van ongeveer 27.000 rechtszaken per jaar). Het met 20% verhogen van de griffierechten leidt tot een verscherpte afweging om een rechtszaak te starten en zal de instroom van rechtszaken verminderen. Zoals terecht opgemerkt door de onderzoekers, leidt het verhogen van de griffierechten tot een verslechtering van de toegang tot het recht. Omdat het kabinet het belangrijk vindt de toegang tot het recht te versterken, worden de griffierechten, zoals eerder aangegeven, daarom juist verlaagd.

Een andere mogelijkheid tot het besparen van kosten die is geïnventariseerd door de onderzoekers, is het inzetten op digitalisering van de keten. Digitalisering kan helpen om werkprocessen efficiënter te maken, en op die manier bijdragen aan een kostenbesparing. De Rechtspraak is volop bezig om de digitale toegang te verbeteren. Dit zorgt ervoor dat op een effectieve en gebruiksvriendelijke manier kan worden gewerkt met stukken die digitaal bij de Rechtspraak binnenkomen of die digitaal worden gemaakt. Zo kan een zitting geheel digitaal worden voorbereid, waardoor medewerkers ook goed thuis kunnen werken. Zoals de onderzoekers ook al concluderen, zal gezien de aanzienlijke investeringen die dit de komende jaren vergt van een besparing van kosten bij de Rechtspraak in de eerste periode naar verwachting geen sprake zijn. Voor de overige procesdeelnemers zorgt dit mogelijk wel voor tijdsbesparing, waardoor er maatschappelijk wel kosten worden bespaard.

Naast mogelijkheden tot besparingen bij de organisaties, hebben de onderzoekers ook opties geïdentificeerd voor het Ministerie van JenV om bij te dragen aan kostenbesparingen bij de Hoge Raad en de Rechtspraak. Dit betreft het treffen van maatregelen ter verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners alsook het investeren in kwalitatief hoogstaande wet- en regelgeving waardoor onduidelijkheden in de wet worden weggenomen. Dit kan ervoor zorgen dat processen soepel lopen en eraan bijdragen dat waar mogelijk aanhoudingen in de keten worden voorkomen, die tijd en daarmee middelen kosten. Kwalitatief hoogstaande wetgeving kan volgens de onderzoekers mogelijk leiden tot een afname van het aantal procedures dat wordt aangespannen en daarmee tot een kostenbesparing.

Op vele dossiers, zoals dat van de schuldenproblematiek, is de Rechtspraak een belangrijke gesprekspartner van het kabinet om tot duurzame, effectieve oplossingen te komen. Ook vindt, bij de voorbereiding van wet- en regelgeving door het Ministerie van JenV, overleg plaats met de Rechtspraak. Zo wordt gebruik gemaakt van de bij de Rechtspraak

aanwezige expertise, ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en ter voorkoming van problemen bij de uitvoering.

Daarnaast is op 29 maart 2023 het Beleidskompas gelanceerd. Het Beleidskompas biedt een richtinggevende structuur die helpt om het beleidsvormingsproces goed in te richten met als doel een goede beleids- en wetgevingskwaliteit. Het zorgt dat alle relevante beslisinformatie in beeld is, met behulp van beschikbare hulpbronnen.

Rechtsbijstand

*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 vervolgproudures (en daarmee samenhangende kosten) meer voorkomen kunnen worden.*

Reactie kabinet

Ook ten aanzien van de uitgaven aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn er beleidsopties geïnventariseerd indien er substantieel (circa 20%) minder middelen te besteden zijn. Op basis van de JenV-begroting 2023 zou het hier gaan om een reductie van ongeveer € 115 miljoen.²³

Als eerste maatregel om kosten te besparen wordt het uitsluiten van rechtsgebieden uit het stelsel van rechtsbijstand genoemd. Dit zou om aanpassing van de Wet op de rechtsbijstand vragen. Een dergelijke maatregel zou leiden tot een daling van het aantal afgegeven toevoegingen – voor bepaalde rechtsgebieden worden deze immers niet meer toegekend – en daarmee tot dalende kosten. Zoals de onderzoekers ook aangeven, levert het uitsluiten van bepaalde zaken van het recht op rechtsbijstand een beperking voor de toegang tot het recht op.

²³ Het artikelonderdeel 32.2 van de JenV-begroting bestaat uit meerdere uitgaven. Naast de uitgaven aan het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand hebben de uitgaven betrekking op onder andere het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) en uitgaven aan gerechtsdeurwaarders voor toevoegingszaken. Deze uitgaven aan Rbtv en gerechtsdeurwaarders voor toevoegingszaken zijn hier buiten beschouwing gelaten.

De genoemde verhoging van de eigen bijdrage zou vragen om een aanpassing van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand. In 2021 is in totaal 189.000 keer een eigen bijdrage betaald, voor een totaalbedrag van ongeveer € 41 miljoen. Zoals de onderzoekers al aangeven, zal een verhoging van de eigen bijdrage naar alle waarschijnlijkheid een drempelverhogend effect hebben voor rechtzoekenden om gebruik te maken van rechtshulp. Daarnaast ontvangt een meerderheid van de toevoegingsgerechtigden een bijstandsuitkering, waarmee de vraag rijst of een hogere eigen bijdrage door hen te betalen is. En wanneer deze hogere eigen bijdrage voldaan wordt met een beroep op aanvullende bijzondere bijstand is er alsnog geen sprake van een besparing van overheidskosten.

Een algemene bijstelling van de vergoedingen vergt aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand en het Besluit toevoeging mediation. Ook vergt dit aanpassing van de ICT-systemen van de Raad. Een generieke verlaging van de vergoedingen rechtsbijstand zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verslechtering van de toegang tot het recht door afname van het aantal beschikbare rechtsbijstandsverleners. Bijstelling van vergoedingen ligt met name in de rede wanneer bij de periodieke herijking van de vergoedingen blijkt dat door veranderde wet- en regelgeving de inzet van de rechtsbijstandverlener in uren is verminderd.

Inzet van alternatieve vormen van geschilbeslechting, zoals mediation, arbitrage of een andere vorm van buitengerechtelijke geschiloplossing, kan bijdragen aan een duurzame oplossing voor rechtzoekenden. Als een geschil buiten de rechter om wordt beslecht, kan dit leiden tot een lager beroep op rechtsbijstand en daarmee lagere kosten voor rechtsbijstand. De hoogte van de besparing hangt af van de gekozen vorm en hoe vaak deze wordt ingezet.

Zoals aangegeven, zet ik erop in om de toegang tot het recht te versterken. Naast het verlagen van de griffierechten dat bijdraagt aan een laagdrempeligere toegang tot de rechter, investeer ik extra in het stimuleren van alternatieve vormen van geschilbeslechting en herstelrecht.²⁴ Dit sluit aan bij de inzet om ook andere vormen van geschiloplossing zo laagdrempelig mogelijk te maken, zodat rechtzoekenden kunnen kiezen voor een oplossingsrichting die voor hen het meest passend is, en is conform het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) waarin staat dat meer wordt ingezet op laagdrempelige alternatieve geschilbeslechting en herstelrecht. Het is uiteindelijk aan de rechtzoekende zelf om te bepalen welke oplossing het meest passend is. Het staat een rechtzoekende te allen tijde vrij zijn of haar geschil (alsnog) aan een rechter voor te leggen.

Tot slot noemen de onderzoekers het verbeteren van de kwaliteit van wet- en regelgeving als additionele mogelijkheid tot besparen op de kosten voor rechtsbijstand. Zij noemen als voorbeeld de doorlichting van wet- en regelgeving op gebreken en hardheden die is ingezet naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Het wegnemen daarvan kan leiden tot een daling van het aantal procedures. Hoeveel dit er zullen zijn en welke concrete besparing dit zou kunnen opleveren laat zich echter niet eenvoudig becijferen. Een dergelijke maatregel zal bovendien niet onmiddellijk effect kunnen sorteren, nu aanpassing van wet- en regelgeving gelet op de daarvoor vereiste procedures de nodige tijd vergt.

²⁴ Kamerstuk 29 279, nr. 800.

III. Vervolg

De eerstvolgende doorlichting van de beleidsterreinen rechtspleging en rechtsbijstand vindt in of rond 2028 plaats. De onderzoekers constateren dat een aantal maatregelen en ontwikkelingen ten aanzien van de rechtspleging en rechtsbijstand in de gehanteerde onderzoeksperiode nog te recent waren om uitspraken te kunnen doen over concrete resultaten. Rond 2028 kunnen deze maatregelen ten volle worden geëvalueerd.

Het is van belang om de impact van genomen maatregelen en actuele ontwikkelingen op het gevoerde beleid goed in beeld te hebben. Op het terrein van rechtspleging staan voor 2023 de volgende (evaluatie)onderzoeken op stapel c.q. worden de resultaten van de volgende (evaluatie)onderzoeken door het WODC verwacht:

- Onderzoek naar lekenrechtspraak
- Onderzoek naar kwalijke praktijken onreguliere belangenbehartigers
- Onderzoek naar drempels voor de toegang tot het recht
- Plan- en procesevaluatie mediation en strafzaken

Op het terrein van rechtsbijstand staan voor 2023 de volgende (evaluatie)onderzoeken op stapel c.q. worden de resultaten van de volgende (evaluatie)onderzoeken door het WODC verwacht:

- Overkoepelende eindanalyse pilots stelselvernieuwing rechtsbijstand
- Onderzoek naar zelfredzaamheid
- Onderzoek naar alternatieve bedrijfsstructuren
- Onderzoek naar bestuursorganen in hoger beroep
- Onderzoek naar oneigenlijk gebruik proceskostenvergoeding in (hoger) beroep
- Onderzoek naar de middeninkomens

De onderzoekers stellen ten aanzien van de reeds uitgevoerde evaluaties vast dat deze onderzoeken primair gericht zijn op uitkomsten en minder aandacht besteden aan middelen (personeel, financiering) alsmede de (kwaliteit van) wetgeving. Met meer evaluatieaandacht voor de ingezette middelen kunnen er meer robuuste uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door JenV gevoerde beleid ten aanzien van de onderzochte beleidsterreinen. Bij toekomstige onderzoeken zal per onderzoek worden gezien hoe aan deze handreiking zo concreet mogelijk handen en voeten kan worden gegeven.

De onderzoekers geven aan het slot van de beleidsdoorlichting een drietal algemene adviezen voor de toekomst. Zowel rechtspleging als rechtsbijstand zouden wel varen bij een robuuste financiering, voldoende ruimte voor verdere ontplooiing van de in gang gezette initiatieven en een rustiger vaarwater waarin adequaat kan worden ingespeeld op de veranderende maatschappelijke behoeften. Het kabinet onderschrijft deze punten van harte en streeft ernaar deze in de komende periode zoveel mogelijk te bevorderen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind