



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2023-11

Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken

*De doorwerking van de zelfredzaamheidstoets in
bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst
over kinderopvangtoeslagzaken tussen 2011-
2021*

Cahier 2023-11

Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken

*De doorwerking van de zelfredzaamheidstoets in
bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst
over kinderopvangtoeslagzaken tussen 2011-
2021*

W.J.Verhoeven
M.S. Hoekstra
R.R. den Bak
G. Teeuwen
R.S. Wouda

m.m.v. E.M.T. Beenackers

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en documentatie Centrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Voorwoord

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft voor veel leed gezorgd bij de gedupeerde gezinnen. Inzicht geven in wat er mis is gegaan is dan ook van groot maatschappelijk belang. Veel aspecten van de problematiek rondom de kinderopvangtoeslagaffaire zijn reeds onderzocht en de resultaten zijn in verschillende rapporten beschreven. De toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand voor de gedupeerde ouders is tot nu toe echter onderbelicht gebleven. Onderzoek naar dit onderwerp was nodig, gezien de signalen dat ouders niet zijn bijgestaan door een advocaat of in het geheel hebben afgezien van een procedure tegen de Belastingdienst. De VSAN suggereerde dat rechtsbijstandsverleners een beperkte rol hebben kunnen spelen binnen de rechtsbescherming in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst met betrekking tot de kinderopvangtoeslag.

Het onderzoek waarvan in dit rapport verslag worden gedaan, besteedt aandacht aan de toegang tot gesubsidieerde juridische ondersteuning gedurende de kinderopvangtoeslagaffaire. Het geeft een gedetailleerde beschrijving van het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en maakt de problemen inzichtelijk die zich met de gesubsidieerde rechtsbijstand hebben voorgedaan. Het onderzoek is gericht op bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag en er wordt specifiek aandacht besteed aan de invulling en toepassing van het zelfredzaamheidscriterium. Het onderzoek kan worden beschouwd als een casus waarmee eventuele knelpunten in het stelsel zijn blootgelegd. Het geeft daarmee inzicht in de reikwijdte van de problemen met de invulling en de uitwerking van het zelfredzaamheidscriterium in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit inzicht draagt bij aan de bredere discussie over het verstevigen van de rechtspositie van burgers vis-à-vis de overheid.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de inzet van velen. Daarom wil ik op deze plek, mede namens de onderzoekers, mijn oprechte dank uitspreken naar de professionals voor hun bereidwilligheid om te spreken over hun ervaringen. Verder wil ik Inge Piso, Mirjam van Gammeren-Zoetewij en Anna Oonincx van de Raad voor Rechtsbijstand bedanken voor hun inspanningen bij de werving van respondenten en het verlenen van toegang tot en inzicht in de registratiegegevens. Annemiek Engbers van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, Lieke Schouwenaars van het Juridisch Loket en André Moerman van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden bedank ik voor hun inzet bij de werving van respondenten binnen hun organisatie. Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. mr. dr. Bert Marseille. Ik dank de leden van deze commissie (zie bijlage 1) voor hun inzet en waardevolle commentaar op eerdere versies van de rapportage, en Leontien van der Knaap en Ronald van der Graaf voor hun constructieve opmerkingen op de eindversie van het conceptrapport. En last but not least dank ik Willem-Jan Verhoeven, Myrte Hoekstra, Renate den Bak, Gieneke Teeuwen, Rachel Wouda en Elise Beenakkers.

Prof. dr. Gerty Lensvelt-Mulders
Directeur WODC

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken	14
1.1	Probleemstelling	16
1.1.1	Doelstelling	16
1.1.2	Vraagstelling en uitwerking in onderzoeksvragen	17
1.2	Rechtsbescherming in kinderopvangtoeslagzaken	20
1.2.1	Rechtsmiddelen van burgers	20
1.2.2	Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	21
1.3	Methoden van onderzoek	24
1.3.1	Juridische analyse	24
1.3.2	Interviews	25
1.3.3	Registratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand	26
1.4	Leeswijzer	27
2	De zelfredzaamheidstoets in de Wet op de rechtsbijstand	29
2.1	Inleiding	29
2.2	Zelfredzaamheid in wet- en regelgeving	30
2.2.1	De Wet op de rechtsbijstand	30
2.2.2	Het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria	32
2.2.3	Werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand	33
2.2.4	Wijzigingen in wet- en regelgeving	35
2.3	Zelfredzaamheid in jurisprudentie	38
2.3.1	Zelfredzaamheid in kinderopvangtoeslagzaken	38
2.3.2	Zelfredzaamheid in zaken die niet zien op kinderopvangtoeslag	42
2.4	Zelfredzaamheid in de wetenschappelijke literatuur	43
2.4.1	Zelfredzaamheid als beleidsconcept	43
2.4.2	De zelfredzame burger in de praktijk	45
2.4.3	Zelfredzaamheid binnen het juridische domein	47
2.5	Conclusie	48
3	De zelfredzaamheidstoets in de praktijk	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Raad voor Rechtsbijstand	54
3.2.1	Het beoordelen van een toevoegingsaanvraag	54
3.2.2	Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit	56
3.2.3	Daadwerkelijke zelfredzaamheid	60
3.3	Juridisch Loket	60
3.3.1	Werkwijze	60
3.3.2	Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit	63
3.3.3	Kennisniveau	63
3.3.4	Daadwerkelijke zelfredzaamheid	64
3.4	Sociale advocatuur	65
3.4.1	Het aanvragen van een toevoeging door de advocaat	65
3.4.2	Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit	67
3.4.3	Geen aanvraag voor een toevoeging ingediend	68
3.4.4	Daadwerkelijke zelfredzaamheid	69

3.5	Sociaal raadslieden	70
3.5.1	Rol en werkwijze van sociaal raadslieden	70
3.5.2	Kinderopvangtoeslagzaken en de zelfredzaamheidstoets	71
3.5.3	Daadwerkelijke zelfredzaamheid	72
3.6	Conclusie	73
4	Toevoegingsaanvragen in bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag	78
4.1	Inleiding	78
4.2	Aangevraagde toevoegingen	80
4.2.1	Toe- en afgewezen aanvragen	80
4.2.2	Gronden waarop aanvragen voor een toevoeging zijn afgewezen	82
4.3	Bezwaar tegen beslissing op een aanvraag	83
4.4	In beroep tegen de beslissing op bezwaar	85
4.5	Ingetrokken toevoegingen	86
4.6	Ingetrokken vergoedingen	86
4.7	Conclusie	87
5	Reflecties over zelfredzaamheid in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand	91
5.1	Inleiding	91
5.2	Algemene conclusie	91
5.3	Suggesties voor verbetering	94
5.4	Tot besluit	96
	Summary	98
	Literatuur	105
Bijlage 1	Samenstelling van de begeleidingscommissie	108
Bijlage 2	Topiclijsten interviews	109
Bijlage 3	Achterliggende tabellen bij de analyses in hoofdstuk 4	117

Samenvatting

Inleiding

De zeer strikte werkwijze van de Belastingdienst rondom de kinderopvangtoeslag heeft enorme consequenties gehad: voor ouders, voor de politiek, voor de rechtspraak en voor de uitvoeringspraktijk. Dat hebben verschillende commissies en onderzoeken in de afgelopen drie jaar duidelijk gemaakt. Toch is er een onderwerp dat tot nu toe nog onderbelicht bleef. Konden gedupeerde ouders voldoende juridische ondersteuning krijgen van een advocaat of stonden ze er alleen voor in hun procedures tegen de Belastingdienst?

Mensen met een laag inkomen kunnen vragen om subsidie voor een advocaat, een zogenoemde toevoeging. De Raad voor Rechtsbijstand beslist daarover op basis van wet- en regelgeving. Ouders die slachtoffer werden van de kinderopvangtoeslagaffaire die in bezwaar wilden tegen de Belastingdienst werd zo'n toevoeging vaak geweigerd. Gedupeerde ouders stonden daardoor meestal alleen in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst. Of ze zagen helemaal af van een procedure. Vanaf eind 2020 kwam dit in verschillende mediaberichten¹ en moties van Kamerleden² aan de orde.

Dit onderzoek laat zien hoe het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand functioneerde in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst in de periode dat de kinderopvangtoeslagaffaire speelde (2011 tot en met 2021). Ook laat het onderzoek zien welke verbeteringen mogelijk zijn. Daarmee levert het een bijdrage aan de bredere discussie over het verstevigen van de rechtspositie van burgers tegenover de overheid.

Conclusie: het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft in kinderopvangtoeslagzaken onvoldoende gefunctioneerd. Randvoorwaarden voor het bereiken van het nagestreefde resultaat van de zelfredzaamheidstoets schoten tekort. Ook werd het toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand als strikt ervaren.

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zorgt ervoor dat iedereen in Nederland toegang heeft tot het recht, ook burgers met een kleine beurs. Er zijn wel voorwaarden verbonden aan gesubsidieerde rechtsbijstand, omdat het met publieke middelen wordt gefinancierd. Deze zijn beschreven in de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria (Brt). De kerngedachte van de Wrb is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden als dat echt nodig is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat burgers zelfredzaam zijn. Dat wil zeggen dat ze in staat zijn om bepaalde zaken zelf af te handelen. Onder zelf afhandelen valt ook het met hulp van het eigen netwerk regelen of met laagdrempelige professionele (eerstelijns)hulp, zoals het Juridisch loket (JL) of sociaal raadsliden. Volgens de wet is er daarom geen recht op een gesubsidieerde advocaat (toevoeging) in een zaak die de aanvrager zelf kan afhandelen. Zo worden burgers geacht om zelf de bezwaren te kunnen doen tegen besluiten van de Belastingdienst, die alleen gaan over een geschil van rekenkundige aard. Kinderopvangtoeslagzaken werden in veel gevallen gezien als geschillen van rekenkundige aard. Een toevoeging kan in zulke zaken alleen bij hoge

¹ Van Ammelrooy, P. (2021). Overheid weigerde slachtoffers van toeslagenschandaal jarenlang gratis rechtsbijstand. *De Volkskrant*, 10 februari 2021. Geraadpleegd op 11 januari 2023 via ['Overheid weigerde slachtoffers van toeslagenschandaal jarenlang gratis rechtsbijstand' \(volkskrant.nl\)](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/overheid-weigerde-slachtoffers-van-toeslagenschandaal-jarenlang-gratis-rechtsbijstand~d6e01110-9200-4100-9200-920092009200). *RTL Nieuws* (10 februari 2021). Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal'. *RTL Nieuws*, 10 februari 2021. Geraadpleegd op 11 januari 2023 via [Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' | RTL Nieuws](https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/overheid/weigerde-slachtoffers-toeslagenaffaire-jarenlang-rechtsbijstand-geweigerd-grof-schandaal).

² *Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, nrs. 230 en 233.

uitzondering worden verstrekt. Daarvoor moet een advocaat goed motiveren dat de zaak zo complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is. Deze werkwijze heeft er volgens de professionals met wie in dit onderzoek is gesproken uiteindelijk aan bijgedragen dat gedupeerde ouders niet altijd de juridische ondersteuning hebben gekregen die zij, vanwege de complexiteit van de zaken en hun persoonlijke situatie, wel nodig hadden.

De randvoorwaarden voor zelfredzaamheid schieten tekort: versterk de eerstelijns rechtshulp

Uit het onderzoek blijkt dat het idee van zelfredzaamheid binnen het gesubsidieerde rechtsbijstandsstelsel in de praktijk anders uitpakt. Zo wordt ervan uitgegaan dat alle rechtzoekenden toegang hebben tot laagdrempelige vormen van juridische hulpverlening, zoals sociaal raadslieden. Maar het sociaal raadsliedenwerk is niet in elke gemeente actief. Ook kunnen rechtzoekenden die een zelfde juridisch probleem hebben, niet allemaal op dezelfde manier omgaan met dat probleem. Dat blijkt uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken. Of een burger zelfredzaam is, is eerder afhankelijk van een combinatie van factoren. De complexiteit van het juridisch probleem, de persoonlijke omstandigheden, zoals ziekte, problemen met kinderen of schulden, en de capaciteiten van rechtzoekenden spelen daarbij een rol. Met al die factoren wordt geen rekening gehouden in de wet- en regelgeving en in de werk-instructies van de Raad voor Rechtsbijstand. Maar op basis daarvan werd wel besloten over een toevoeging. Tot slot gaat het stelsel ervan uit dat -in dit geval- de Belastingdienst/Toeslagen zich behulpzaam opstelt naar burgers en dat bezwaar- en klachtenprocedures goed werken. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft duidelijk gemaakt dat dit niet het geval was.

Uit de gesprekken met professionals komt bovendien naar voren dat de geconstateerde problemen zich ook voor doen bij andere dan kinderopvangtoeslagzaken. De tekortkomingen in de toepassing van de zelfredzaamheidstoets lijken kenmerkend te zijn voor fiscale zaken in zijn algemeenheid. En voor specifieke zaken in andere rechtsgebieden, zoals CJIB-zaken en zaken in het personen- en familierecht.

De verbetering voor deze problemen kan worden gezocht in versterking van de eerstelijns rechtshulp. Mogelijkheden voor goede en breed toegankelijke sociaaljuridische ondersteuning zijn van belang om ervoor te zorgen dat burgers met een rechtsprobleem snel worden geholpen. Een meer mediation-achtige invulling vanuit de eerstelijns rechtshulp kan daar ook mogelijkheden bieden. De rechtzoekende en de overheidsinstantie, zoals de Belastingdienst, kunnen dan samen het gesprek aangaan om de situatie te bespreken, te bekijken wat het probleem is en na te gaan of de beslissing terecht is. Zo'n insteek is dan meer gericht op de oplossing van het probleem zonder dat een juridische procedure wordt gestart. Dit vraagt wel om een overheidsinstantie die verder kijkt dan alleen de regels.

Het strenge toevoegbeleid heeft een brede invloed: kies voor ruimhartiger toevoegen

Het strenge toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand heeft op verschillende manieren zijn weerslag gehad op het aanvragen en afgeven van toevoegingen. Zo zag een deel van de gedupeerde ouders daardoor mogelijk af van rechtshulp of een (bezwaar)procedure. Ook dienden sociaal advocaten in kinderopvangtoeslagzaken geen of minder aanvragen in voor een toevoeging. De achterliggende rechtsproblemen in de kinderopvangtoeslagzaken waren vaak complex en ingewikkeld. Voor zowel de ouders als de advocaten was het moeilijk om inzage te krijgen in het dossier. Sociaal advocaten konden hierdoor niet altijd een goed beeld krijgen van de situatie. In die

omstandigheden bleek het ook moeilijk om te motiveren dat de zaak complex was om daarmee wel een toevoeging te krijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat twee derde van de bij de Raad voor Rechtsbijstand aangevraagde toevoegingen is toegewezen. Toch lijkt het aantal daadwerkelijk aangevraagde toevoegingen laag te zijn in verhouding tot het grote aantal gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire. Daarnaast is het percentage afgewezen aanvragen relatief hoog in vergelijking met de totale aanvragen bij de Raad voor Rechtsbijstand in die periode.

De verbetering kan worden gezocht in een ruimhartiger toevoegbeleid. Sociaal advocaten ervaren de huidige werkwijze als exclusief: er wordt niet toegevoegd, tenzij de sociaal advocaat kan motiveren dat de zaak feitelijk en/of juridisch complex is. De inzichten uit dit onderzoek suggereren dat een inclusieve werkwijze beter aansluit bij de praktijk: er wordt toegevoegd, behalve als heel duidelijk is dat iemand het zelf afkan.

Zo'n meer inclusieve werkwijze kan in de eerste plaats bijdragen aan het voorkomen van verdere juridische procedures. In de tweede plaats zorgt een ruimhartiger toevoegbeleid ervoor dat rechtshulpverleners in een eerder stadium bij de zaak betrokken worden. In een bezwaarprocedure bekijkt de overheidsinstantie de beslissing helemaal opnieuw. Terwijl de rechter in (hoger) beroep alleen beperkt toetst. Het is dus belangrijk om in bezwaar met juridische argumenten te komen waarom het besluit niet juist is, of onvoldoende gemotiveerd is, of onzorgvuldig voorbereid is, of dat bepaalde jurisprudentie niet is meegewogen. In het huidige stelsel raken sociaal advocaten soms pas na afloop van de bezwaarprocedure bij een zaak betrokken. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheden van de sociaal advocaten om de rechtzoekende op een goede manier bij te staan.

Tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid

Gedurende het onderzoek is de tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz) ingevoerd. Deze regeling ondervangt een deel van de problematiek met de zelfredzaamheidstoets. De Ratz is bedoeld voor mensen die van de Raad voor Rechtsbijstand geen subsidie krijgen op grond van het juridisch probleem, terwijl de eerstelijns rechtshulp (sociaal raadsliden en het Juridisch Loket) geen passende rechtshulp kan geven. Door in dit soort gevallen toch gesubsidieerde rechtsbijstand toe te kennen, zorgt de Ratz ervoor dat rechtzoekenden niet tussen wal en schip raken.

Overzicht van onderzoeksresultaten

Het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets, is via verschillende methoden in kaart gebracht (zie tabel S1).

- Met een juridische analyse is gekeken hoe zelfredzaamheid is ingevuld in de Wrb, het Brt en de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand. Met andere woorden: wat staat er op papier?
- In interviews zijn betrokken partijen gevraagd naar hoe zij zijn omgegaan met de zelfredzaamheidstoets in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag. Met andere woorden: hoe wordt de wet in de praktijk toegepast?
- Hoeveel toevoegingen er daadwerkelijk zijn aangevraagd in kinderopvangtoeslagzaken is onderzocht op basis van registratiegegevens van de Raad voor Rechtsbijstand.

De onderzoeksresultaten worden hierna per onderdeel geschetst.

Open omschrijving zelfredzaamheid in de wet

Een steeds terugkerende discussie bij gesubsidieerde rechtsbijstand is de financiering van het stelsel. Op basis van rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen voorwaarden worden gesteld aan het toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand. De zelfredzaamheidstoets kan daarmee worden gezien als een inhoudelijke begrenzing van het financieren van rechtsbijstand. De kerngedachte daarbij is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is. Deze kerngedachte is gebaseerd op enkele veronderstellingen over de inrichting van het stelsel en het gedrag van partijen binnen dit stelsel:

- het beperken van het recht op een toevoeging draagt bij aan het beheersbaar houden van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand;
- voor eenvoudige rechtsvragen is een toevoeging niet noodzakelijk omdat er andere passende hulpverlening, zoals gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadslieden of maatschappelijk werk beschikbaar is;
- bestuursorganen zijn behulpzaam naar de burger toe. Zo moet er bijvoorbeeld ondersteuning worden geboden bij het aanvragen van toeslagen of bij het indienen van een bezwaar tegen besluiten van bestuursorganen. De procedures hiervoor moeten voor burgers transparant en duidelijk zijn;
- burgers beschikken, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens om het probleem aan te pakken.

Het begrip 'zelfredzaamheid' staat niet letterlijk in de Wrb, maar het idee van een zelfredzame aanvrager is daarin wel omschreven. Het gaat om situaties waarin de aanvrager zelf, of met bijstand van anderen van wie de werkzaamheden niet onder de Wrb vallen, zijn/haar belangen in een zaak kan afdoen. Hierbij wordt gedacht aan het aanvragen van een uitkering, het doen van belastingaangifte, het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, het vragen van kwijtschelding van een belasting-schuld, en het indienen van een ander verzoek bij een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Daarbij geldt voor belastingzaken dat geen toevoeging wordt verstrekt als een bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van rekenkundige aard. Hier kan een uitzondering op worden gemaakt als de zaak feitelijk dan wel juridisch complex is. Daaruit blijkt dat zelfredzaamheid voornamelijk gekoppeld wordt aan kenmerken van het juridisch probleem. De consequentie hiervan is dat bij relatief eenvoudige zaken elke burger geacht wordt zelfredzaam te zijn en het zonder professionele rechtsbijstand te kunnen. Uit de wetenschappelijke literatuur komt naar voren dat het beeld van een algemene mate van zelfredzaamheid niet strookt met de realiteit.

Voor enkele specifieke gevallen is in het Brt omschreven dat daar geen toevoeging voor gegeven wordt. Voor de meeste situaties is het aan de medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand om van geval tot geval te bekijken of er wel of niet toegevoegd kan worden. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daarvoor werkinstructie W013 opgesteld. De werkinstructie is te vinden op het online platform de Kenniswijzer dat iedereen kan raadplegen. Daarmee kan de werkinstructie ook een informatiebron zijn voor sociaal advocaten, medewerkers van het JL, sociaal raadslieden en de rechtzoekenden zelf.

Zelfredzaamheidstoets streng toegepast in de praktijk

Advocaten kunnen bij de Raad voor Rechtsbijstand op twee manieren een toevoeging aanvragen. Voor beide procedures geldt dat aanvragen worden getoetst aan de hand van de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand, waaronder de zelfredzaamheidstoets:

- De High Trust procedure is vanaf 2010 als standaardwerkwijze ingevoerd. Advocaten die zich hiervoor hebben aangemeld, kunnen een toevoeging aanvragen zonder dat ze direct stukken moeten opsturen. Achteraf wordt via steekproeven getoetst of de aanvraag terecht is toegekend.
- In de reguliere procedure toetst de medewerker van de Raad voor Rechtsbijstand vooraf of een toevoeging kan worden verstrekt.

De Raad voor Rechtsbijstand volgde bij de toets streng de zelfredzaamheidsgedachte. Dat komt als algemeen beeld naar voren uit de interviews met medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, medewerkers van het JL, sociaal advocaten en sociaal raadslieden.

Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand volgden de lijn dat de Wrb alleen is bedoeld voor situaties waarin gespecialiseerde rechtsbijstand nodig is. Deze lijn is terug te zien in de praktische toepassing van de zelfredzaamheidstoets: er werd niet toegevoegd, tenzij. Het was mogelijk om uitzonderingen te maken, maar dan moest een zaak juridisch en/of feitelijk complex zijn. De toets op die complexiteit is specifiek per zaak en hangt af van het oordeel van de medewerker die beslist. Dat oordeel wordt ook bepaald door de toelichting die de advocaat bij de aanvraag geeft. Er zijn geen eenduidige criteria of handvatten voor wanneer een zaak als feitelijk en/of juridisch complex moet worden aangemerkt. In de werkinstructie van de Raad voor Rechtsbijstand wordt alleen het concrete geval genoemd van een geschil over de kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau er een wanordelijke boekhouding op nahield. In zo'n geval werd wel een toevoeging verleend.

Medewerkers van het JL hadden relatief beperkte ervaring met kinderopvangtoeslagzaken in de onderzoeksperiode. Bij het adviseren van rechtzoekenden houden zij in algemene zin rekening met de voorwaarden en criteria voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand van de Raad voor Rechtsbijstand. Daaronder valt dus ook de zelfredzaamheidstoets. In het geval een medewerker van mening is dat de zaak complex is, raadt deze de burger aan om contact met een advocaat op te nemen. Daarnaast hielden medewerkers er bij hun advies aan burgers rekening mee dat deze, in het kader van de zelfredzaamheidstoets, mogelijk geen toevoeging zouden krijgen. Dat kan door burgers als ontmoedigend zijn opgevat.

Sociaal advocaten ervoeren de wijze waarop medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand de zelfredzaamheidstoets gebruikten als streng. De geïnterviewde advocaten waren van mening dat er onvoldoende oog was voor de juridische complexiteit van kinderopvangtoeslagzaken. Vaak werd ten onrechte aangenomen dat het om geschillen van feitelijke of rekenkundige aard ging. Daarnaast vonden sociaal advocaten het in veel gevallen lastig om te beargumenteren dat een zaak complex was. Ook waren hiervoor geen eenduidige criteria. Dit speelde voornamelijk een rol wanneer een advocaat een aanvraag had ingediend via de High Trust procedure. Meerdere advocaten hebben de ervaring dat hun ingediende aanvragen in kinderopvangtoeslagzaken bij controle achteraf werden afgekeurd. De vergoeding werd daardoor ingetrokken. De voor deze zaken gemaakte kosten komen voor rekening van de advocaat. Ze mogen die niet op de cliënt verhalen.

Als het gaat om zelfredzaamheid verwijst de Wrb naar voorzieningen buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waaronder sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden hebben daarmee een taak in de rechtshulpverlening die zij, naar eigen zeggen, maar voor een deel kunnen vervullen. De kinderopvangtoeslagzaken bleken in de praktijk meestal te complex voor bijstand door sociaal raadslieden. Tegelijkertijd was het lastig om rechtzoekenden door te verwijzen naar de advocatuur. Door de ervaren strenge toepassing van de zelfredzaamheidstoets waren deze zaken voor advocaten niet altijd

financieel interessant. Daarnaast was het beeld dat de kans van slagen bij de rechter gering was en de gevraagde tijdsbesteding hoog.

Een derde van aangevraagde toevoegingen is afgewezen

Op basis van registratiegegevens van de Raad voor Rechtsbijstand is een algemeen beeld geschetst van de daadwerkelijk toegewezen en afgewezen aanvragen voor een toevoeging. Het gaat daarbij om aanvragen voor een toevoeging in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag in de periode 2011-2021. Zo'n twee derde van de aangevraagde toevoegingen is toegewezen. Een deel van de ouders die in de periode 2011-2021 in bezwaar is gegaan tegen een beslissing van de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag heeft dus gesubsidieerde rechtshulp gekregen. Toch blijkt dat een derde van de aangevraagde toevoegingen is afgewezen. Op basis van de beschikbare gegevens was het niet mogelijk om na te gaan hoeveel van de aangevraagde toevoegingen zijn afgewezen op grond van zelfredzaamheid.

Deel van de problematiek belicht

De focus van dit onderzoek lag op de beoordeling van aanvragen voor een toevoeging bij bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken. En op de rol die 'zelfredzaamheid' daarbij heeft gespeeld. Door deze focus kon maar een deel van de problematiek van ontbrekende juridische bijstand in de kinderopvangtoeslagaffaire worden belicht. Zo zijn er indicaties dat er in een deel van de kinderopvangtoeslagzaken geen aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand is gedaan. Daarnaast kleven er aan het verrichtte onderzoek bepaalde beperkingen (zie ook tabel S1), waardoor de resultaten geen volledig beeld geven. Ook ontbreekt het zicht op de gedupeerden die boven de inkomensgrens van de Wrb vallen. Dat neemt niet weg dat het onderzoek belangrijke inzichten heeft opgeleverd over het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Tabel S1 **Overzicht van gebruikte onderzoeksmethoden met bijbehorende beperkingen**

Onderzoeksmethode	Omschrijving	Beperking
Juridische analyse	<p>Kamerstukken over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - artikel 12 en 28 Wrb - artikel 8 Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria (Brt) <p>Uitspraken (1994 - 1 december 2021) gepubliceerd op Rechtspraak.nl. over beroep op zelfredzaamheidstoets</p>	Vooraf uitspraken die belangrijk zijn voor de rechtspraak en voor de samenleving zijn op Rechtspraak.nl gepubliceerd.
Interviews	<p>24 respondenten met ervaring of kennis van de gang van zaken in kinderopvangtoeslagzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministerie van Justitie en Veiligheid: 4 - Raad voor Rechtsbijstand: 5 - Juridisch Loket: 5 - sociaal advocaten: 7 - sociaal raadsliden: 3 	De interviews geven alleen informatie over de belevingen en ervaringen van de geïnterviewde professionals.
Registratiedata Raad voor Rechtsbijstand	Aangevraagde toevoegingen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over kinderopvangtoeslag in periode 2011-2021	Zaken worden niet als 'kinderopvangtoeslagzaak' en 'bezwaarzaak' geregistreerd. Daarom zijn de zaken geselecteerd op basis van een zaakomschrijving.

1 Gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In de periode vanaf 2004 tot zeker 2019 heeft de Belastingdienst bij een groot aantal ouders het recht en het lopende voorschot op de kinderopvangtoeslag beëindigd. In veel gevallen hadden de ouders kleine fouten gemaakt of waren zij misleid door gastouderbureaus. Toch moesten de ouders grote geldbedragen aan ontvangen kinderopvangtoeslag terugbetalen. Daarnaast moesten ze vanaf dat moment de volledige kosten van de kinderopvang zelf betalen. Veel ouders kregen hierdoor grote financiële problemen.

Strikte werkwijze Belastingdienst had verstrekende consequenties

Verschillende commissies en onderzoeken hebben duidelijk gemaakt dat de strikte werkwijze van de Belastingdienst verstrekende consequenties heeft gehad voor de ouders, voor de politiek, voor de Rechtspraak en voor de uitvoeringspraktijk.³ De Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag concludeert dat veel ouders in een schrijnende situatie terecht zijn gekomen. Dat is onder meer toe te schrijven aan het door de Belastingdienst gevoerde beleid. Dat kenmerkte zich door een combinatie van een groepsgewijze benadering, een 'alles-of-niets'-beleid en het opleggen van een stempel van opzet of grove schuld (Parlementaire onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020, p. 27).

Interne en externe rechtsbescherming was niet op orde

Ook lijkt het beeld naar voren te komen dat de interne en externe rechtsbescherming voor gedupeerde ouders niet op orde was. In de eerste plaats was de interne rechtsbescherming bij de Belastingdienst niet goed geregeld. Ouders konden bezwaar maken tegen het besluit van de Belastingdienst, maar werden daarbij onvoldoende ondersteund door de juridisch adviseurs van de Belastingdienst. De bezwaren van de ouders werden te traag en niet onafhankelijk genoeg behandeld (Parlementaire onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020, p. 29). In 2019 gaf ook een oudmedewerker van de Belastingdienst in een brandbrief aan dat interne meldingen van misstanden bij de behandeling van burgers werden genegeerd.⁴ De externe rechtsbescherming liet eveneens te wensen over. Volgens het bestuursrecht konden de ouders tegen het besluit van de Belastingdienst bezwaar maken. Als het bezwaar werd afgewezen, dan konden de ouders daartegen in beroep bij de rechtbank en vervolgens in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij zowel bezwaar als (hoger) beroep kan een advocaat rechtsbijstand verlenen. Dit systeem van bestuursrechtelijke geschilbeslechting is voor de kinderopvangtoeslagzaken kort omschreven in box 1.1.

³ Zie onder andere Parlementaire onderzoekingscommissie kinderopvangtoeslag (2020), Bazuin et al. (2021), Raad van State (2021).

⁴ Klein (2019).

Box 1.1 Geschilbeslechting in kinderopvangtoeslagzaken

'Als de Belastingdienst een besluit heeft genomen over de kinderopvangtoeslag, dan kan een ouder daar bezwaar tegen maken bij de Belastingdienst. Die kijkt dan opnieuw naar het besluit en beoordeelt of dat besluit wel of niet moet worden veranderd. Het resultaat daarvan is een beslissing op bezwaar. Als de ouder het niet eens is met die beslissing op bezwaar, kan zij beroep instellen bij de bestuursrechter van de rechtbank. De bestuursrechter heeft op dat moment een geschil waaraan twee partijen deelnemen: de ouder en de Belastingdienst. De ouder schrijft dan een beroepschrift waarin staat waarom het besluit niet deugt. De Belastingdienst licht toe wat hij van de zaak vindt en geeft de rechtbank ook het dossier met alle gegevens over de aanvraag van de ouder. Op de zitting bespreekt de rechter de zaak met beide partijen en doet daarna uitspraak.' (Bazuin et al., 2021, p. 15)

In de kinderopvangtoeslagaffaire blijken geschilbeslechtingsprocedures achteraf gezien onvoldoende gefunctioneerd te hebben. Verschillende rapporten en onderzoeken hebben knelpunten daarvan in kaart gebracht. Deze lijken zich te concentreren op drie aspecten: het handelen van de bestuursrechter, de rol van de Raad van State en de beschikbaarheid van gesubsidieerde rechtsbijstand. Over het functioneren van de bestuursrechter en de Raad van State in de kinderopvangtoeslagaffaire, geven het rapport 'Recht vinden bij de rechtbank' (Bazuin et al., 2021) en het reflectierapport van de Raad van State (Raad van State, 2021) inzicht. In beroepszaken bij de rechter werden ouders vaak in het ongelijk gesteld. Ook was er sprake van ongelijke verhoudingen in de rechtszaal. Omdat veel ouders zich geen advocaat konden veroorloven, stonden zij alleen in de rechtszaal tegenover een Belastingdienst die uitgebreide juridische bijstand had.⁵ De conclusie van het reflectierapport van de Raad van State komt er dan ook op neer dat ouders betere rechtsbescherming hadden moeten krijgen (Raad van State, 2021).

Behoeft e aan kennis over functioneren gesubsidieerde rechtsbijstand

De beschikbaarheid van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in bestaande rapportages slechts zijdelings belicht. Het belang van een onderzoek naar dit knelpunt werd duidelijk toen er vanaf het najaar van 2020 berichten in de media verschenen over gedupeerde ouders die geen gesubsidieerde rechtsbijstand zouden hebben gekregen.⁶ Veel ouders zouden hierdoor niet zijn bijgestaan door een advocaat in procedures tegen de Belastingdienst of in het geheel hebben afgezien van een procedure. Een consequentie hiervan is dat de ouders mogelijk onvoldoende rechtsbescherming hebben gekregen tegenover een streng en resoluut opererend overheidsorgaan.

Er is dan ook behoefte aan kennis over het functioneren van het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand in de periode dat de kinderopvangtoeslagaffaire speelde. Met name de oorzaken van het mogelijk ontbreken van gesubsidieerde rechtsbijstand voor gedupeerde ouders dienen in kaart te worden gebracht. Van bijzonder belang is de wijze waarop is omgegaan met de notie van zelfredzaamheid van burgers. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat de overheid te hoge verwachtingen heeft ten aanzien van de zelfredzaamheid van burgers (WRR, 2017). Dit is mogelijk ook het geval geweest bij de procedures tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag, zoals onder meer werd gesteld door de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland

⁵ Alonso en Derix (2021).

⁶ Van Ammelrooy (2021), *RTL Nieuws* (10 februari 2021)

(VSAN).⁷ Dit onderzoek heeft als doel om op basis van empirisch-juridische methoden in de hiervoor omschreven kennisbehoefte te voorzien.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet. In paragraaf 1.2 wordt eerst duidelijk gemaakt wat precies onderzocht gaat worden. Dit wordt uitgewerkt in een doelstelling en een vraagstelling met concrete onderzoeksvragen. Daarna volgt in paragraaf 1.3 kort een beschrijving van het juridisch kader en het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In paragraaf 1.4 worden de gebruikte onderzoeksmethoden en gegevensbronnen toegelicht. Tot slot volgt in paragraaf 1.5 een leeswijzer voor het rapport.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in hoe het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft gefunctioneerd in procedures tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag. Volgens de wet- en regelgeving over de gesubsidieerde rechtsbijstand is de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) belast met de toets op de zelfredzaamheid van burgers.⁸ In dit onderzoek wordt specifiek aandacht besteed aan hoe deze toets in de praktijk heeft uitgewerkt. Om dit inzicht te kunnen geven, wordt het onderzoek op twee manieren afgebakend. In de eerste plaats richt het onderzoek zich specifiek op bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken. Hiervoor is gekozen omdat uit wet- en regelgeving blijkt dat in dit soort procedures tegen de Belastingdienst in beginsel geen toevoeging wordt afgegeven.⁹ In de tweede plaats richt het onderzoek zich op de periode 2011 tot en met 2021. Vanaf omstreeks 2013 werden toeslagen strenger gecontroleerd. Dit uitte zich in de oprichting van een *Managementteam Fraude* bij de Belastingdienst, een *Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)* en een ministeriële commissie *Aanpak Fraude*. Ook werd in dat jaar de *Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit* ingevoerd. Deze ontwikkelingen kwamen voort uit de wens voor meer fraudebestrijding naar aanleiding van grootschalige fraude met toeslagen, waaronder de Bulgarenfraude. Omdat de hiervoor genoemde ontwikkelingen enige aanlooptijd hebben gehad, is 2011 als startjaar gekozen. De onderzoeksperiode loopt tot en met 2021, omdat dit het meest recente jaar was waarover gegevens beschikbaar waren. In 2021 loopt ook de hersteloperatie voor de gedupeerde ouders. Dat maakt het een natuurlijke eindgrens voor de afbakening van de periode. De hiervoor omschreven afbakening vertaalt zich naar onderstaande algemene probleemstelling:

Hoe heeft het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets, gefunctioneerd in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag gedurende de periode van 2011 tot en met 2021?

In het vervolg van deze paragraaf wordt de probleemstelling uitgewerkt in een doelstelling en vraagstelling.

1.2.1 Doelstelling

Voorafgaand aan het plenair debat Verslag van het algemeen overleg (VAO) Gesubsidieerde rechtsbijstand van 11 februari 2021 verschenen er berichten in de media over het jarenlang niet toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand aan gedupeerde

⁷ VSAN vermoedt misbruik zelfredzaamheidstoets. *Advocatenblad* (11 februari 2021). Geraadpleegd op 11 januari 2023.

⁸ Nota van toelichting Brt, *Stb.* 1994, 32, p. 4.

⁹ *Stb.* 1994, 32.

ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire.¹⁰ Deze berichtgeving is aanleiding geweest voor Kamerlid Van Nispen en Kamerlid Van der Graaf om moties in te dienen.¹¹ In die moties stellen ze vragen bij de wijze waarop de RvR in de kinderopvangtoeslagaffaire aanvragen van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft beoordeeld. Maar ook bij het belang dat daarbij wordt gehecht aan de zelfredzaamheid van burgers en bij de rol die het Ministerie van Justitie en Veiligheid daarbij mogelijk heeft gespeeld. Deze vragen zijn indicatief voor de onderliggende problemen met het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ze passen binnen een bredere en langer lopende discussie over de rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers.¹²

Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan die bredere discussie en in het verlengde daarvan aan het verbeteren van het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.¹³ Zo wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van het functioneren van het stelsel in de periode dat de kinderopvangtoeslagaffaire speelde en de problemen die zich toen hebben voorgedaan. Het onderzoek kan dan ook worden beschouwd als een casus om eventuele knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bloot te leggen. De knelpunten zijn een eerste stap om de problemen met de invulling en de uitwerking van het begrip zelfredzaamheid in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand in kaart te brengen. Ook zijn de knelpunten de aanleiding voor mogelijke oplossingsrichtingen om het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te verbeteren.

1.2.2 *Vraagstelling en uitwerking in onderzoeksvragen*

De vraagstelling bestaat uit drie onderdelen. In onderdeel A worden de juridische context en de beleidscontext geschetst. Dit is een beschrijving van wat er in wet- en regelgeving is vastgelegd over de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rol van zelfredzaamheid daarbij. Zo'n beschrijving wordt ook wel *Law in the Books* genoemd (Elbers et al., 2018). Onderdeel A vormt zodoende het (theoretisch) kader waarbinnen de empirische bevindingen van het onderzoek worden geïnterpreteerd. Met de onderdelen B en C van de vraagstelling wordt nagegaan hoe wet- en regelgeving in de praktijk uitwerkt. Dit wordt ook wel *Law in Action* genoemd (Elbers, et al., 2018). Onderdeel B is specifiek gericht op hoe in de praktijk de verschillende partijen omgaan met de zelfredzaamheidstoets. Daarbij wordt de bredere context geschetst van het aanvragen en beoordelen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Onderdeel C brengt de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken in kaart gedurende de periode van 2011 tot en met 2021. Daarbij wordt ook bekeken hoe de Raad voor Rechtsbijstand die aanvragen heeft beoordeeld.

- A Hoe is de zelfredzaamheidstoets in de wet- en regelgeving over gesubsidieerde rechtsbijstand vormgegeven en op welke veronderstellingen is die gebaseerd?
- B Hoe werd door de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket (JL), de sociale advocatuur en sociaal raadslieden – in het bijzonder bij bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag – praktisch invulling gegeven aan de zelfredzaamheidstoets?
- C In welke mate heeft de Raad voor Rechtsbijstand, in de periode van 2011 tot en met 2021, aanvragen afgewezen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag?

¹⁰ *RTL Nieuws* (10 februari 2021), geraadpleegd op 11 januari 2023 via [Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' | RTL Nieuws](#).

¹¹ *Kamerstukken II 2020/21*, 31753, nrs. 230 en 233.

¹² *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 820.

¹³ *Kamerstukken II 2018/19*, 31753, nr. 155.

Onderzoeksvragen deel A

De onderzoeksvragen bij deel A van de probleemstelling zijn uitgewerkt in twee onderwerpen. In de eerste plaats wordt met de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 de juridische context van de zelfredzaamheidstoets in kaart gebracht. Hierbij wordt aandacht besteed aan de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de wet- en regelgeving over rechtsbijstandsverlening en welke uitzonderingscategorieën er bestaan. Deze juridische analyse is ook het kader om de bevindingen over de gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken in bredere context te kunnen plaatsen (probleemstelling deel B en C). Daarnaast wordt stil gestaan bij maatschappelijke trends, zoals technologische ontwikkelingen, juridisering van de samenleving en individualisering van de samenleving. Deze hebben de zelfredzaamheid van burgers mogelijk veranderd. Ook is het de vraag in hoeverre daarmee bij de praktische invulling van de zelfredzaamheidstoets rekening is gehouden (onderzoeksvraag 4). In de tweede plaats wordt in kaart gebracht hoe de RvR de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) over de gesubsidieerde rechtsbijstand heeft uitgewerkt naar praktisch beleid (onderzoeksvraag 5).

- 1 Wat werd bij de inwerkingtreding van de Wrb en het Brt in 1994 verstaan onder zelfredzaamheid?
- 2 Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de uitwerking van zelfredzaamheid in de Wrb en het Brt in 1994?
- 3 Welke invulling is in de jurisprudentie aan zelfredzaamheid gegeven en welke trend is daarin waarneembaar?
- 4 Welke maatschappelijke trends zijn er sinds 1994 waarneembaar die impact kunnen hebben op de invulling van het begrip zelfredzaamheid?
- 5
 - a Heeft de Raad voor Rechtsbijstand beleidswijzigingen ten aanzien van zelfredzaamheid doorgevoerd sinds 1994? Zo ja, welke en waarom?
 - b Welke signalen en ontwikkelingen worden meegewogen bij de beoordeling of het begrip zelfredzaamheid een nadere (andere) invulling vereist dan nu wordt toegepast in de Wrb en het Brt?
 - c Waren de juridische kaders en beleidskaders van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voldoende werkbaar voor een goede uitwerking naar praktisch beleid voor de beoordeling van aanvragen voor gesubsidieerde rechtshulp en eventuele bezwaarprocedures over de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst?
 - d In hoeverre heeft de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid om bij de toepassing van de zelfredzaamheidstoets uitzonderingen te maken?

Onderzoeksvragen deel B

De onderzoeksvragen van onderdeel B zijn gericht op het in beeld brengen van hoe in de praktijk de verschillende partijen omgaan met de wet- en regelgeving over de gesubsidieerde rechtsbijstand. In de eerste plaats wordt een beschrijving gegeven van het proces van het beoordelen van aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag (onderzoeksvraag 6). Daarnaast wordt aandacht besteed aan de aanvraag zelf en wordt bekeken welke stappen mogelijk vooraf zijn gegaan aan een eventuele aanvraag van gesubsidieerde rechtsbijstand. In de tweede plaats wordt in kaart gebracht hoe de zelfredzaamheidstoets in de praktijk uitwerkt (onderzoeksvraag 7). Er wordt aandacht besteed aan hoe de verschillende partijen met de zelfredzaamheidstoets omgaan, aan het aanwezige kennisniveau bij de partijen, aan de daadwerkelijke zelfredzaamheid

van rechtzoekenden en aan de rol van zelfredzaamheid bij de toetsing in het High Trust systeem.¹⁴

- 6 Hoe verliep het proces van het beoordelen van aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken bij de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag?
- 7 a Hoe gaan de Raad voor Rechtsbijstand, het JL, sociaal advocaten en sociaal raadslieden in de praktijk om met de zelfredzaamheidstoets, in het bijzonder in kinderopvangtoeslagzaken?
 - b Is er voldoende kennis bij medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, het JL, bij de sociale advocatuur en sociaal raadslieden over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?
 - c In hoeverre wordt bij de zelfredzaamheidstoets daadwerkelijk bij de rechtzoekenden nagegaan of zij de zaak zelf kunnen afdoen, zo nodig met bijstand van een andere persoon of andere instelling?
 - d Op welke manier wordt de zelfredzaamheid van rechtzoekenden achteraf getoetst bij de steekproeven in het High Trust systeem?

Onderzoeksvragen deel C

Onderdeel C is gericht op een concrete beschrijving van het aantal aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand, het aantal afwijzingen (inclusief bezwaren en hoger beroep), het aantal achteraf ingetrokken toevoegingen en het aantal achteraf ingetrokken vergoedingen. Dit is uitgewerkt in de onderzoeksvragen 8 t/m 12. Om goed inzicht te krijgen in de afwijzingen, wordt ook aandacht besteed aan de gronden op basis waarvan aanvragen zijn afgewezen of toevoegingen en vergoedingen achteraf zijn ingetrokken. Daarbij is specifiek gekeken naar de zelfredzaamheidstoets als een van die gronden.

- 8 a Hoeveel aanvragen zijn er in de periode 2011 tot 2021 ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand voor bezwaarzaken, specifiek kinderopvangtoeslagzaken, bij de Belastingdienst?
 - b Hoeveel daarvan zijn afgewezen?
 - c Op welke afwijzingsgronden?
- 9 a In hoeveel gevallen is bezwaar ingediend tegen de afwijzing van de toevoeging?
 - b In hoeveel gevallen daarvan is het bezwaar ongegrond verklaard?
- 10 a In hoeveel gevallen is na ongegrondverklaring van het bezwaar beroep ingediend tegen de Raad voor Rechtsbijstand?
 - b En in hoeveel gevallen is het beroep ongegrond verklaard?
- 11 a Hoeveel afgegeven toevoegingen voor bezwaarzaken zijn achteraf door de Raad voor de Rechtsbijstand ingetrokken?
 - b Op welke gronden?
- 12 a Hoeveel vastgestelde vergoedingen zijn achteraf door de Raad voor de Rechtsbijstand ingetrokken?
 - b Op welke gronden?

¹⁴ Kort samengevat is het uitgangspunt van het High Trust werkproces dat de rechtsbijstandverlener voorafgaand aan het indienen van de aanvraag beoordeelt of een zaak toevoegingswaardig is. Met behulp van steekproeftrekkingen controleert de RvR achteraf afgegeven toevoegingen en vastgestelde vergoedingen.

1.3 Rechtsbescherming in kinderopvangtoeslagzaken

1.3.1 *Rechtsmiddelen van burgers*

Om het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de kinderopvangtoeslagaffaire in kaart te brengen, is het van belang kort het juridisch kader te schetsen. In het geval van de kinderopvangtoeslagaffaire gaat het om het bestuursrecht, omdat de gedupeerde ouders een geschil hadden met de Belastingdienst (een overheidsorgaan). Het bestuursrecht legt vast wat overheidsorganen wel en niet mogen doen (Marseille, et al., 2021). Dit dient een tweeledig doel. Het biedt legitimiteit aan het handelen van overheidsorganen. Daarnaast biedt het burgers bescherming tegen het handelen van overheidsorganen, met name tegen besluiten die genomen worden. Vooral dit laatste doel is voor dit onderzoek van belang. Daaruit volgt welke middelen burgers hebben om hun rechten en belangen te beschermen tegen aantasting door overheidshandelen.

Wanneer een burger het niet eens is met een besluit van een overheidsorgaan (bijvoorbeeld de Belastingdienst), kan hiertegen in eerste instantie in bezwaar worden gegaan (Wever, 2020). Het overheidsorgaan kijkt dan opnieuw naar de zaak en neemt een beslissing op het bezwaar. Wanneer de rechtzoekende het niet eens is met de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (Marseille, 2020). Hierbij toetst een bestuursrechter of de beslissing van het overheidsorgaan rechtmatig is (Raad van State, 2021, p. 21-22). Tegen uitspraken van de rechtbank is hoger beroep mogelijk. Als het geschil gaat om een besluit van de Belastingdienst, dan is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad Van State de hogerberoepsinstantie (Marseille, Brink, & Boekema, 2017).

Door de procedures van bezwaar, beroep en hoger beroep genieten burgers rechtsbescherming tegen besluiten van overheidsorganen. Een goedwerkende geschilbeslechtsingsprocedure is van belang omdat dit bijdraagt aan twee centrale doelen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming: correctie van onjuiste besluiten en beslechting van geschillen tussen overheid en burgers (Marseille, 2014). Ondanks het bestaan van die procedures van rechtsbescherming, heeft de situatie van onrecht in de kinderopvangtoeslagaffaire toch langere tijd kunnen voortbestaan. Dit lijkt voor een deel te kunnen worden toegeschreven aan het ontbreken van rechtsbijstand voor gedupeerde ouders. Uit het rapport van de Raad van State blijkt dat veel burgers zonder rechtsbijstand voor de rechtbank verschenen. Ook al was gesubsidieerde rechtsbijstand beschikbaar voor beroep en hoger beroep in toeslagzaken. In het rapport van de Rechtspraak worden de gevolgen van het ontbreken van rechtsbijstand voor toeslagenouders verder verduidelijkt. Doordat veel ouders geen rechtsbijstand hadden, is de goede procesvoering volgens rechters tekort gedaan (Bazuin et al., 2021, p. 24). Zo zijn de interne problemen van het functioneren van de Belastingdienst (zoals de slecht of beperkte motivering van besluiten en het niet ter beschikking stellen van stukken) lang onbekend gebleven. Daarbij waren de kinderopvangtoeslagzaken volgens de rechtbanken niet altijd goed te begrijpen zonder juridische kennis. Ook waren voor de behandeling van dit type zaken administratieve vaardigheden nodig waarover niet elke burger beschikt (Bazuin et al., 2021, p. 63). Daarnaast kwam het voor dat zaken weer ingetrokken werden, omdat bleek dat ouders geen rechtsbijstand konden krijgen of het griffierecht niet konden of wilden betalen (Bazuin et al., 2021, p. 24). De Raad van State spreekt over een ongelijke procespositie tussen partijen in kinderopvangtoeslagzaken. De Belastingdienst werd vertegenwoordigd door deskundigen en soms de landsadvocaat, terwijl burgers soms wel en soms niet door een professional werden bijgestaan (Raad van State, 2021, p. 45).

Naast de procedures voor bezwaar, beroep en hoger beroep kent de Belastingdienst, net zoals veel andere bestuursorganen, een klachtenprocedure. Burgers die vinden dat zij niet goed behandeld zijn door de Belastingdienst kunnen hierover een klacht indienen. In het geval een klacht wordt ingediend, volgt een onderzoek door een medewerker van de Belastingdienst die niet betrokken is geweest bij het ontstaan van de klacht. Als de klacht niet naar tevredenheid is behandeld, kan de burger een verzoekschrift indienen bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman behandelt de klacht en probeert samen met de burger en het overheidsorgaan tot een oplossing te komen. Daarnaast kan de Nationale ombudsman een onderzoek doen en een (niet bindend) oordeel vellen over de situatie. Hierbij worden ook aanbevelingen gedaan. Naast het behandelen van individuele klachten heeft de Nationale ombudsman een signalerende functie. Deze kan op eigen initiatief onderzoek doen naar de gang van zaken bij de overheid. Zo heeft de Nationale ombudsman een rol gespeeld in het aan de kaak stellen van de praktijk van de Belastingdienst in kinderopvangtoeslag-zaken, bijvoorbeeld met het rapport 'Geen Powerplay maar Fairplay' uit 2017 (Van den Berg, Alhadjri, & Mulder, 2017).

Uit bovenstaande komt naar voren dat gedupeerde ouders in theorie de middelen hadden om zich te kunnen verweren tegen de besluiten van de Belastingdienst. Tegelijkertijd lijkt het ontbreken van rechtsbijstand eraan te hebben bijgedragen dat die middelen in de praktijk onvoldoende hebben gefunctioneerd.

1.3.2 *Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*

Nederland heeft een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat zorgt ervoor dat rechtzoekenden, die zelf geen rechtsbijstand kunnen betalen, toch goede rechtshulp kunnen krijgen. De regels voor de gesubsidieerde rechtsbijstand zijn vastgelegd in de Wrb. Het stelsel is ingedeeld in nulde-, eerste- en tweedelijns rechtshulp (zie figuur 1.1).

De nuldelijns rechtshulp bestaat uit digitaal beschikbare informatie waarmee burgers zelfstandig hun juridisch probleem kunnen aanpakken. De informatie is gericht op alle burgers met een juridisch probleem en is te raadplegen op de websites van de RvR, het JL en op Rechtwijzer.

De eerstelijns rechtshulpvoorziening wordt onder meer verleend door sociaal raadslieden¹⁵ en het JL.¹⁶ Rechtzoekenden kunnen het JL benaderen voor hulp en ondersteuning bij juridische problemen. Voor het maken van een afspraak worden inkomens- en vermogensgrenzen gehanteerd. Het JL geeft juridisch advies¹⁷ en verwijst indien nodig door naar een advocaat of andere rechtshulpverlener.

De tweedelijns rechtshulp bestaat uit rechtsbijstand door een juridisch professional, bijvoorbeeld een advocaat of mediator. Rechtzoekenden met een laag inkomen en weinig vermogen kunnen in aanmerking komen voor een toevoeging. Dit is een beslissing van de RvR waarmee een rechtzoekende voor een bepaalde procedure een juridisch professional krijgt toegewezen. Een toevoeging wordt aangevraagd via de RvR en is bedoeld voor bijstand door advocaat of mediator bij complexe hulpvragen. Via een toevoeging betaalt de overheid de verleende rechtshulp. De rechtzoekende betaalt een eigen bijdrage,¹⁸ waarvan de hoogte afhankelijk is van het inkomen en het type toevoeging.

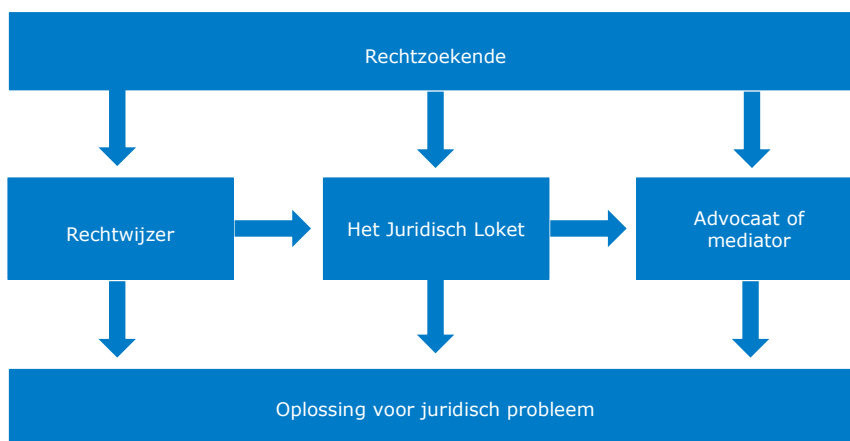
¹⁵ Sociaal raadslieden maken geen onderdeel uit van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, maar staan als eerstelijns rechtshulpverleners wel burgers bij met informatie en advies.

¹⁶ Daarbij wordt eerstelijns rechtshulp ook verleend door sociaal raadslieden en rechtswinkels, maar dit valt buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

¹⁷ Het advies van het Juridisch Loket is in principe gratis, maar als de rechtzoekende telefonisch contact heeft bedragen de kosten € 0,10 per minuut met een maximum van € 12,50.

¹⁸ Hierop bestaan enkele uitzonderingen te vinden op: www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/financiele/eigen-bijdrage/, geraadpleegd op 16 maart 2023.

Figuur 1.1 Stroomschema van het proces om tot een oplossing voor een juridisch probleem te komen



Bron: www.rvr.org

Of een rechtzoekende recht heeft op een toevoeging vloeit voort uit de Wrb en het Brt. De RvR voert de Wrb en het Brt uit. De criteria gaan in de eerste plaats over het inkomen en het vermogen van de rechtzoekende (en diens eventuele partner) en de gezinssamenstelling. Afhankelijk van het fiscaal jaarinkomen wordt, naast het recht op een toevoeging, ook de hoogte van de eigen bijdrage bepaald. Wanneer de rechtzoekende is verwezen door het JL, ontvangt deze een korting op de eigen bijdrage. In de tweede plaats gaan de criteria over het bereik. Een toevoeging is bedoeld voor werkzaamheden die niet vallen onder het bereik van een eerder verstrekte toevoeging. In de derde plaats wordt rekening gehouden met het belang. De kosten van de rechtsbijstand moeten in verhouding staan met het belang van de rechtzoekende. In de vierde plaats houdt de RvR bij de toetsing rekening met het door de wetgever genoemde onderscheid tussen complexe en eenvoudige rechtsvragen. Kort gezegd komt dit erop neer dat een toevoeging niet bedoeld is voor eenvoudige rechtsvragen.

De RvR heeft werkinstructies opgesteld voor het beoordelen van aanvragen voor een toevoeging. De hiervoor genoemde toetsingscriteria zijn in die werkinstructies opgenomen. In deze werkinstructies wordt per rechtsgebied beschreven welke stukken nodig zijn voor de aanvraag en wat het toevoegbeleid is. Per soort zaak wordt vervolgens beschreven bij welke kenmerken een aanvraag kan worden toegekend of afgewezen. De werkinstructies zijn in beginsel gericht op de interne organisatie van de werkprocessen bij de RvR. In dit geval een door de RvR genomen beslissing op een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit houdt in dat de werkinstructies minder wettelijk zijn ingebed en met minder waarborgen zijn omkleed dan bijvoorbeeld beleidsregels (Keinemans, 2015).

Belangrijk om hier te vermelden is dat uit de werkinstructies van de RvR blijkt dat, conform artikel 8 lid 1f Brt, geen toevoeging wordt verstrekt voor bezwaarzaken tegen de Belastingdienst als het gaat om een rechtsprobleem van feitelijke of rekenkundige aard.¹⁹ Als voorbeelden worden genoemd dat er een fout is gemaakt met het optellen of aftrekken van bedragen (rekenkundige aard) of dat er sprake is van een onjuiste inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (feitelijke aard). Wanneer sprake is

¹⁹ Kenniswijzer F010 Belastingrecht: www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/belastingrecht/f010-belastingrecht/, geraadpleegd op 16 maart 2023.

van feitelijke en/of juridische complexiteit wordt wel een toevoeging verstrekt. Een voorbeeld hiervan betreft een geschil over belastingverdragen, waarbij onduidelijk is in welk land belasting moet worden betaald.

Naast het hiervoor beschreven toevoegebeleid is vanaf 2010 de High Trust-werkwijze als standaardwerkwijze gefaseerd ingevoerd door de RvR. Advocaten die zich voor High Trust hebben aangemeld, beoordelen zelf of rechtsbijstand op basis van een toevoeging verleend kan worden. Zij maken hiervoor gebruik van de werkinstructies in de Kenniswijzer van de RvR. De High Trust-werkwijze zorgt ervoor dat een toevoeging kan worden aangevraagd zonder dat direct stukken moeten worden overgelegd. Als de advocaat twijfelt over de toevoegingswaardigheid van de zaak, dan kan deze contact opnemen met de telefonische helpdesk van de RvR om de zaak via het reguliere aanvraagproces te laten beoordelen. Met een steekproefmethode toetst de RvR achteraf of een toevoeging terecht is afgegeven. Momenteel wordt ruim driekwart van alle toevoegingsaanvragen van de RvR verwerkt via High Trust en een meerderheid van de advocatenkantoren neemt deel aan deze werkwijze.²⁰

Binnen het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand bestaan diverse soorten toevoegingen. Een reguliere toevoeging bestaat uit een aantal punten gebaseerd op de gemiddelde tijdsbelasting per type zaak.²¹ In dit forfaitaire systeem staat een punt voor een uur. Het aantal punten voor een zaak wordt vermenigvuldigd met het basisbedrag zoals vastgesteld in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Ten tijde van schrijven bedraagt het basisbedrag 120,20 Euro.²² Verder kan een lichte adviestoevoeging (LAT) worden aangevraagd voor zaken waarvan de rechtsbijstandsverlener verwacht dat ze binnen drie uur kunnen worden behandeld. In aanvulling hierop kan gebruikgemaakt worden van de tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (Ratz). Deze regeling hebben de RvR en het JL, in nauw overleg met de NOvA, sinds 1 juli 2021 in het leven geroepen.²³ Dit is een adviestoevoeging voor zaken waarvoor een toevoeging onder de huidige regels niet mogelijk is en die te complex zijn om afgehandeld te worden in de eerstelijns rechtshulp of buiten diens werksfeer vallen. Daarbij moet er sprake zijn van geen of beperkte zelfredzaamheid bij de rechtzoekende. Of van complexe (juridische) problematiek waarvoor het JL geen bijstand kan verlenen, in combinatie met een minimaal financieel belang van 250 euro.²⁴ Om gebruik te maken van deze regeling moet het JL een verwijzing geven. Een advocaat krijgt hiervoor een vergoeding van twee punten. Mocht het probleem niet opgelost kunnen worden met een advies, dan kan de RvR de Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (Atz) omzetten naar een toevoeging zelfredzaamheid. De Ratz is mede ontstaan naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire, waarin duidelijk is geworden dat rechtzoekenden tussen wal en schip kunnen raken in zaken waarin zij zelfredzaam worden geacht, maar die in de praktijk te complex zijn om zelf op te kunnen lossen.²⁵

Naar aanleiding van de bevindingen van Commissie-Wolfsen²⁶ en Commissie-Barkhuysen²⁷ in 2015 en Commissie-Van der Meer in 2017²⁸ is een stelselherziening ingezet. Daarin worden onder andere de vergoeding voor rechtshulpverleners en de systematiek van de eigen bijdrage herzien. In de bredere discussie over het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden vragen geplaatst bij de praktische uitwerking

²⁰ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/over/raad-doet/high-trust/>, geraadpleegd op 16 maart 2023.

²¹ www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/vaststellen/alle-rechtsterreinen/art-02-vergoeding/, geraadpleegd op 16 maart 2023.

²² Art 3 Bvr.

²³ Voorlopig in werking tot 1 april 2023.

²⁴ Beleidskader tijdelijke regeling advies toevoeging zelfredzaamheid.

²⁵ Beleidskader tijdelijke regeling advies toevoeging zelfredzaamheid (15 december 2022).

²⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 31 753, nr. 110, bijlage 629710.

²⁷ Barkhuysen (2015).

²⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 31 753, nr. 142, bijlage 821759.

van de wetgeving. Zo is de rechtshulp in belastingzaken, en in zijn algemeenheid, onvoldoende kenbaar en toegankelijk voor burgers en kleine ondernemers. Dat schrijft de staatssecretaris van Financiën in een reactie naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken, *Burgers beter beschermd*.²⁹ Het commissierapport heeft een groot aantal hindernissen in kaart gebracht voor praktische rechtsbescherming in belastingzaken (CPRB, 2021). Wetenschappelijke literatuur laat zien dat praktische hindernissen bepalend kunnen zijn voor de keuze om wel of niet gebruik te maken van rechtshulp (Genn, 1999; Hertogh & Weyers, 2011; Mein & De Meere, 2018; Niemeijer & Klein Haarhuis, 2008; Pleasance & Balmer, 2018). Hindernissen in de praktische rechtsbescherming kunnen de toegang tot het recht voor specifieke groepen beperken en ondermijnen een goed werkende rechtsstaat.

1.4 Methoden van onderzoek

Om de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk te kunnen beantwoorden is een multi-method design gebruikt. Deze bestaat uit een juridische analyse, interviews en een analyse van registratiegegevens van de RvR. In deze paragraaf worden de methoden toegelicht en wordt nader gespecificeerd hoe ze bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

1.4.1 Juridische analyse

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 1, 2 en 3 is een juridische analyse uitgevoerd. Deze bestaat uit een analyse van de kamerstukken over artikel 12 en 28 van de Wrb en over artikel 8 van het Brt. Op basis van deze analyse kan antwoord worden gegeven op onderzoeksvraag 1 en 2.

Daarnaast is voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 een analyse gemaakt van uitspraken op Rechtspraak.nl. Hiervoor is in de database van rechtspraak.nl uitputtend gezocht naar zaken waar gebruik is gemaakt van de Werkinstructie C030 (zie bijlage 2 voor het overzicht van stappen die bij de zoekopdracht zijn genomen). Het gaat om zaken die gepubliceerd zijn vanaf het moment dat de Wrb in werking is getreden, namelijk 1994. De laatste zoekopdracht heeft plaatsgevonden op [1 december 2021]. Dat betekent dat zaken die gepubliceerd zijn na deze datum niet zijn meegenomen in dit onderzoek.

De zoekopdracht heeft in totaal veertien uitspraken opgeleverd over kinderopvang-toeslag waarin melding wordt gemaakt van zelfredzaamheid. Het gaat niet om veertien unieke zaken, omdat meerdere uitspraken over dezelfde casus gaan.

Beperkingen

Niet alle uitspraken van rechtbanken worden op Rechtspraak.nl gepubliceerd.³⁰ Rechtbanken maken daarvoor een selectie op grond van het 'Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl'.³¹ De gepubliceerde uitspraken zijn daarmee niet willekeurig gekozen. In grote lijnen komt het erop neer dat uitspraken worden gepubliceerd die belangrijk zijn voor de rechtspraak en voor de samenleving. Het beeld dat op basis van de jurisprudentieanalyse wordt geschetst is dus niet volledig en is alleen van toepassing zijn op gepubliceerde uitspraken.

²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 820.

³⁰ www.njb.nl/blogs/het-verstrekken-van-niet-gepubliceerde-uitspraken-door-de-rechtspraak-gunst-of-recht/, geraadpleegd op 16 maart 2023.

³¹ Zie www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-nieuws/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx, geraadpleegd op 16 maart 2023.

1.4.2 Interviews

Dataverzameling

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen 4 tot en met 7 zijn 21 interviews afgenomen met in totaal 24 respondenten in de periode maart tot en met september 2022 (de toelichting op de wijze waarop de interviews zijn afgenomen en geanalyseerd is opgenomen in bijlage 2). Een overzicht van de organisaties waar de respondenten aan verbonden zijn, is te vinden in tabel 1.1. Deze organisaties zijn gekozen om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van (de ontwikkeling van) het beleid op het gebied van rechtsbijstand, van het verloop van een toevoegingsaanvraag en van de rol van het zelfredzaamheidscriterium in de behandeling van de toevoegingsaanvragen. In bijlage 3 zijn de vragenlijsten opgenomen die voor de interviews zijn gebruikt. Deze zijn per organisatie iets aangepast om aan te sluiten op de organisatie.

Bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid is gesproken met (voormalig) medewerkers van de Directie Rechtsbestel (Drb) en de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). Zij zijn geselecteerd op basis van hun kennis over (de ontstaansgeschiedenis van) de Wrb. Bij de RvR en het JL is gesproken met beleidsmedewerkers en met medewerkers die in de uitvoering werken of dat deden ten tijde van de kinderopvangtoeslagaffaire. De uitvoerende medewerkers van het JL zijn werkzaam in verschillende regio's. Via de nieuwsbrief van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) is een oproep uitgezet onder advocaten die ervaring hebben met bezwaarzaken aangaande de kinderopvangtoeslag in de periode 2011-2021. Ook is een oproep gedaan onder advocaten die betrokken zijn bij de Hersteloperatie Toeslagen. De geïnterviewde sociaal raadsliden zijn benaderd via de Landelijke Organisatie Sociaal Raadsliden (LOSR).

Tabel 1.1 Respondenten per betrokken organisatie

Beroepsgroep	Aantal respondenten
Ministerie van Justitie en Veiligheid	4
Raad voor Rechtsbijstand	5
Sociaal Raadsliden	3
Sociaal advocaten	7
Juridisch Loket	5
Totaal	24

Beperkingen

De informatie uit de interviews heeft enkele beperkingen. Om goed zicht te krijgen op hoe het aanvragen van toevoegingen en het beoordelen van die aanvragen is verlopen, was het noodzakelijk dat respondenten ervaring hadden met (het beleid ten aanzien van) kinderopvangtoeslagzaken in de onderzochte periode. De respondenten zijn voor dit onderzoek dus doelbewust gekozen. Dit betekent dat de verkregen inzichten beperkt zijn tot de belevingen en ervaringen van de geïnterviewde professionals. De belevingen en ervaringen van onze respondenten kwamen in hoge mate overeen. Toch is het niet uit te sluiten dat er nog andere perspectieven zijn die we door onze selectie hebben gemist. Ook is het onderzoek retrospectief, wat betekent dat respondenten wordt gevraagd naar belevingen en ervaringen in het verleden. Hierdoor kunnen vertekeningen ontstaan omdat respondenten zich details niet meer

herinneren of anders herinneren. Om vertekeningen te beperken is in de interviews zoveel mogelijk gevraagd naar concrete voorbeelden.

1.4.3 Registratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand

Onderzoeksvragen 8 t/m 12 zijn beantwoord met beschrijvende statistische analyses op basis van de registratiegegevens van de RvR. Hiertoe zijn bij de RvR registratiegegevens opgevraagd over het aantal toevoegingen in bezwaarzaken over de kinderopvangtoeslag in de periode 2011-2021. Deze gegevens uit de systemen van de RvR halen, bleek een arbeidsintensieve en complexe procedure die uiteindelijk zicht biedt op een deel van de registratiegegevens. Een deel van het selectieproces is door de RvR uitgevoerd en een deel is uitgevoerd door de onderzoekers.

In tabel 1.2 staat een overzicht van de geleverde gegevens en de uiteindelijk geïdentificeerde aanvragen die in hoofdstuk 4 verder worden geanalyseerd. De selectie van aanvragen voor de analyse is in drie fasen uitgevoerd. Eerst zijn de registratiegegevens gecodeerd op onderwerp van de zaak: wel of geen kinderopvangtoeslag. Daarna zijn de geïdentificeerde kinderopvangtoeslagzaken gecodeerd op type zaak: wel of geen bezwaarzaak. Tot slot zijn de aanvullende gegevens gekoppeld aan de databestanden en is op basis daarvan nog een slag gemaakt met het coderen van kinderopvangtoeslagzaken en bezwaarzaken. Dit heeft uiteindelijk 1.548 geïdentificeerde aanvragen opgeleverd voor een toevoeging in een bezwaarzaak tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag. In bijlage 2 wordt het selectieproces stapsgewijs uiteengezet en inzichtelijk gemaakt op welk deel van de registratiegegevens zicht is verkregen en op welk deel niet.

Tabel 1.2 Overzicht van gegevensbestanden van de RvR en selecties op kinderopvangtoeslagzaak en bezwaarprocedures

	Registratiegegevens	Extra cases o.b.v. aanvullende informatie	Steekproef RvR bezwaarzaken	Totale aantal aanvragen
Selectie KOT-zaken	12.394	4.385	263	17.042
KOT-zaken	2.859	1.376	263	4.498
Onduidelijk	3.419	2.733	0	6.152
Waarschijnlijk geen KOT	6.116	276	0	6.392
Kinderopvangtoeslagzaken				
Type zaak (alleen KOT)	2.859	1.376	263	4.498
Bezwaar	705	683	160	1.548
Beroep	1.052	582	55	1.689
Hoger beroep	239	142	11	392
Anders	181	104	19	304
Onduidelijk	682	-135 ^a	18	565

a Door het nalopen van de zaken met de aanvullende informatie, konden een aantal onduidelijke gevallen omgezet worden naar andere zaken.

Beperkingen registratiegegevens Raad voor Rechtsbijstand

Het is belangrijk om op te merken dat de gepresenteerde cijfers een ondergrens zijn. Zo is bekend dat tijdens het filterproces dat de RvR heeft uitgevoerd om tot de 12.394 aanvragen te komen, van 4.389 aanvragen onvoldoende informatie beschikbaar was om te bepalen of het al dan niet een kinderopvangtoeslagzaak betreft. Deze aanvragen kunnen niet meegenomen worden in de analyse. Daarnaast blijkt uit het selectieproces dat de onderzoekers hebben uitgevoerd dat op basis van de beschikbaar gestelde registratiegegevens van nog eens 6.152 aanvragen niet met zekerheid kan worden vastgesteld of het wel of niet om een kinderopvangtoeslagzaak ging. Tot slot zijn er binnen de geïdentificeerde aanvragen voor kinderopvangtoeslagzaken 565 zaken waarvan niet kan worden vastgesteld waarvoor de toevoeging was aangevraagd (bezwaar, beroep, etc.). Omdat van een deel van de aanvragen niet met zekerheid kan worden vastgesteld of het gaat om een bezwaarprocedure in een kinderopvangtoeslagzaak, is er sprake van selectiviteit. Het is niet mogelijk om vast te stellen in welke mate die selectiviteit verstoring werkt op de representativiteit van de verzamelde gegevens (*random is*).

Verder hebben de onderzoekers een interpretatie gegeven van de nadere zaakomschrijving. Dit is weliswaar terughoudend en zorgvuldig gebeurd, maar het blijft mogelijk dat de advocaat (die de zaakomschrijving invulde) iets anders bedoelde. Met de beschikbare gegevens kan dus een deel van het beeld rondom toe- en afgewezen aanvragen in kinderopvangtoeslagzaken geschetst worden. Om te controleren voor selectieve uitval, zijn er twee vergelijkingen uitgevoerd. De kinderopvangtoeslagzaken werden vergeleken met de onbekende zaken, en de bezwaarzaken werden vergeleken met de onbekende zaken. Voor zowel het aantal aanvragen per jaar, als het aantal toe- en afgewezen aanvragen zijn de trends over de onderzochte periode voor de groepen gelijk.

1.5 Leeswijzer

De bevindingen uit het onderzoek worden in drie hoofdstukken uiteengezet en het rapport sluit af met de conclusie. De hoofdstukken waarin de bevindingen worden gepresenteerd volgen elkaar logisch op. De volgorde is zo gekozen dat vanuit de meer juridische logica van de wet- en regelgeving (*Law in the books*) wordt bekeken hoe in de daadwerkelijke rechtspraktijk met de wet- en regelgeving wordt omgegaan (*Law in action*).

Eerst wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van wat er in wet- en regelgeving is vastgelegd over de gesubsidieerde rechtsbijstand en de rol van zelfredzaamheid daarbij. Daarbij wordt ook nagegaan welke veronderstellingen schuilgaan achter de gekozen uitwerking van zelfredzaamheid in de wet- en regelgeving. Dit geeft antwoord op deel A van de vraagstelling.

Daarna volgen twee hoofdstukken waarin de empirische bevindingen worden gepresenteerd. Deze maken inzichtelijk hoe de wet- en regelgeving in de praktijk uitwerkt. De focus is gelegd op bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag in de periode van 2011-2021. Hoofdstuk 3 is specifiek gericht op de belevingen en ervaringen van professionals met het toevoegbeleid van de RvR, in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets. Het beeld dat hieruit naar voren komt, geeft antwoord op deel B van de vraagstelling. In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van analyses van de registratiegegevens van de RvR. Op basis daarvan wordt een beeld geschetst van de aangevraagde toevoegingen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag in de periode van 2011-2021. Dit geeft antwoord op deel C van de vraagstelling.

Het rapport sluit af met de conclusie. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste bevindingen uit de drie eerder besproken hoofdstukken met elkaar verbonden. Dit levert een verdiepend beeld op en helpt om de bevindingen uit de afzonderlijke hoofdstukken in een bredere context te plaatsen.

2 De zelfredzaamheidstoets in de Wet op de rechtsbijstand

2.1 Inleiding

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zorgt ervoor dat iedereen in Nederland, ook burgers met een kleine beurs, toegang heeft tot het recht. Er zijn wel voorwaarden verbonden aan gesubsidieerde rechtsbijstand omdat het met publieke middelen wordt gefinancierd. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) mogen er financiële en inhoudelijke grenzen worden gesteld, zolang die de toegang tot het recht niet illusoir maken.³² Hierbij kan worden gedacht aan een selectie van het soort zaak waarvoor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking komt, maar ook selectie op basis van financiële middelen van rechtzoekenden (Schepel & De Leest, 2019).

Voor het onderhavige onderzoek is het van belang in kaart te brengen welke voorwaarden en uitzonderingsgronden er bestaan met betrekking tot het verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand en hoe die tot stand zijn gekomen. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de overwegingen die ten grondslag hebben geleggen aan de uitwerking van wet- en regelgeving betreffende de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit maakt inzichtelijk welke voorwaarden en uitzonderingsgronden in het stelsel bestaan en waarom daarvoor is gekozen. Er wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het belang dat in de wet- en regelgeving wordt gehecht aan de zelfredzaamheid van rechtzoekenden en welke invulling aan die zelfredzaamheid wordt gegeven. In het inleidende hoofdstuk is dit geformuleerd als deel A van de vraagstelling.

A Hoe is de zelfredzaamheidstoets in de wet- en regelgeving over gesubsidieerde rechtsbijstand vormgegeven en op welke veronderstellingen is die gebaseerd?

De gegevens die worden gebruikt om bovenstaande vraagstelling te beantwoorden komen uit verschillende bronnen. Er is een juridische analyse uitgevoerd op basis van documenten en jurisprudentie. Daarnaast zijn beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en medewerkers van de RvR geïnterviewd.³³ Ook wordt een overzicht gegeven van hoe in wetenschappelijke literatuur invulling wordt gegeven aan het begrip zelfredzaamheid. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt eerst kort uiteengezet hoe het begrip zelfredzaamheid in de wet- en regelgeving tot uitdrukking komt (paragraaf 2.2). Dit wordt gedaan voor de Wet op de Rechtsbijstand (paragraaf 2.2.1), het Brt (paragraaf 2.2.2) en de werkinstructies van de RvR (paragraaf 2.2.3). De paragraaf wordt afgesloten met de belangrijkste wijzigingen in de wet- en regelgeving (paragraaf 2.2.4). Na de toelichting van het begrip zelfredzaamheid in de wet- en regelgeving volgt een beknopte analyse van de jurisprudentie (paragraaf 2.3). Deze analyse is gericht op zelfredzaamheid specifiek in kinderopvangtoeslagzaken (paragraaf 2.3.1) en meer algemeen in overige zaken (paragraaf 2.3.2). De juridische analyse wordt gevolgd door een kort overzicht van de wetenschappelijke literatuur op het terrein van de zelfredzaamheid van burgers (paragraaf 2.4). Er wordt achtereen-

³² EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376 Airey / Ierland; EHRM Del Sol / Frankrijk (2002); EHRM 13 december 1988, McKinnon – VK (appl. nr. 1281/87); EHRM 8 januari 1993, G.S. – Oostenrijk (appl. nr. 19369/92), § 2; EHRM 14 maart 2000, Nicholas – Cyprus (appl. nr. 37371/97). Zie ook ECieRM, 2 juli 1997, Stewart-Brady – VK (D.R. 90-A, p. 45)

³³ In het geval in paragraaf 2.2 informatie uit meerdere bronnen wordt gebruikt, wordt dat specifiek aangegeven. In het geval de bron niet gespecificeerd wordt, gaat het om informatie uit documenten.

volgens aandacht besteed aan hoe zelfredzaamheid als beleidsconcept wordt gebruikt (paragraaf 2.4.1), aan de daadwerkelijke zelfredzaamheid van burgers (paragraaf 2.4.2) en aan de juridische kijk op zelfredzaamheid (paragraaf 2.4.3). Tot besluit van het hoofdstuk worden in de laatste paragraaf de concrete onderzoeksvragen beantwoord (paragraaf 2.5).

2.2 Zelfredzaamheid in wet- en regelgeving

Noch in de Wrb noch in de memorie van toelichting (MvT) bij de Wrb wordt het begrip 'zelfredzaamheid' genoemd, maar het idee van zelfredzaamheid van de aanvrager is verwerkt in artikelen 12, tweede lid, sub g, en 28, aanhef en eerste lid, sub d Wrb. Deze artikelen schrijven voor dat er geen recht op een toevoeging bestaat in de situatie dat een zaak eenvoudig, dat wil zeggen door de aanvrager zelf of met bijstand van een instantie, afgedaan kan worden.

Daarnaast zijn deze artikelen nader uitgewerkt in het Brt. De in het Brt opgenomen criteria stellen de eisen waaraan een verzoek om rechtsbijstand minimaal moet voldoen. Artikel 8, eerste lid, onder e, van het Brt bepaalt dat er voor bezwaren tegen besluiten van de Belastingdienst geen toevoegingen verstrekt worden wanneer het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard. De RvR heeft werkinstructies opgesteld waarin wordt geregeld hoe deze wettelijke criteria in de praktijk worden toegepast. De Werkinstructies C030 Sociale Voorzieningen – overige geschillen (hierna: Werkinstructie C030) en W013 Geschil woon- of huurtoeslag (hierna: Werkinstructie W013) zijn van toepassing op aanvragen voor toevoegingen met betrekking tot aanvragen voor kinderopvangtoeslag. In Werkinstructie C030, in samenhang gelezen met Werkinstructie W013, wordt voorgeschreven dat een aanvraag voor toevoeging dient te worden afgewezen met tekstcode 130 (zelfredzaamheid) voor het aanvragen van een toeslag of bewaar tegen een beslissing op het verzoek. Bij hoge uitzondering kan in deze gevallen een toevoeging worden verstrekt als de advocaat bij de aanvraag heeft gemotiveerd dat de zaak zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is.

2.2.1 De Wet op de rechtsbijstand

Documenten

De Regelen omtrent de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand (Wrb) is in 1993 gepubliceerd in het Staatsblad.³⁴ De wet trad in werking in 1994. Zelfredzaamheid wordt in de Wrb niet expliciet genoemd. Met betrekking tot zelfredzaamheid zijn de relevante artikelen uit de Wrb de volgende:

*'Rechtsbijstand wordt niet verleend indien: [...] g. het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.'*³⁵

*'Het bureau kan de toevoeging weigeren indien het verzoek [...] een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van het bureau eenvoudig afgehandeld kan worden.'*³⁶

³⁴ Stb. 1993, 775.

³⁵ Art. 12, lid 2 Wrb.

³⁶ Art. 28, lid 1, sub d, Wrb. Dit onderdeel is in 2000 herletterd van sub d naar sub c.

Wanneer deze twee artikelen gezamenlijk worden gezien, blijkt hieruit dat de wetgever de toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand in het kader van de Wrb beperkt tot complexe rechtsproblemen waarin rechtzoekenden onvoldoende in staat zijn hun eigen belang te behartigen. Met andere woorden, in de zaken die het betreft kan van rechtzoekenden geen zelfredzaamheid worden verwacht.³⁷ Bovendien moet het om zaken gaan waarin rechtzoekenden het niet afkunnen met (rechts)hulp van derden, waaronder professionele hulpverleners wiens werkzaamheden buiten de werkingssfeer van de Wrb vallen.³⁸ In deze zaken bestaat er een noodzaak voor juridische bijstand door een advocaat.

Voorafgaand aan de introductie van de Wrb werd het recht op rechtsbijstand geregeld in de Wrb aan on- en minvermogenen.³⁹ Deze wet bevatte geen regeling voor het geval dat de toevoeging dient te worden geweigerd omdat de zaak eenvoudig, dat wil zeggen via de spreekuurvoorziening, afgedaan kan worden.⁴⁰ In de praktijk bleek deze weigeringsgrond al wel veelvuldig te worden toegepast. Om die reden heeft de wetgever ervoor gekozen deze weigeringsgrond ook uitdrukkelijk in de Wrb op te nemen.⁴¹

De RvR (in de toen geldende versie van de Wrb aangeduid als het bureau voor rechtsbijstandsvoorziening, verkort 'het bureau') toetst het belang en de gegrondheid van de zaak, mede aan de hand van de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde criteria.⁴² Deze criteria zijn nader uitgewerkt in het Brt. Tegen beslissingen van de RvR kan bezwaar gemaakt worden en zo nodig kan de behandeling van dit bezwaar nog gevolgd worden door een beroep op de onafhankelijke rechter.⁴³

Interviews

Om meer inzicht te krijgen in de achtergrond van het opnemen van de artikelen over zelfredzaamheid zijn enkele interviews gehouden met medewerkers van het ministerie van JenV. Het betrof medewerkers die betrokken zijn geweest bij het beleid en de wetgeving betreffende de gesubsidieerde rechtsbijstand. Op basis van deze interviews is nagegaan welke gedachte steekt achter het zelfredzaamheidscriterium in de Wrb. Hoewel een respondent heeft aangegeven dat het een 'open deur' is, is de kerngedachte dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is. Dus voor een klein of eenvoudig rechtsprobleem of een die de burger relatief gemakkelijk zelf kan oplossen, is gesubsidieerde rechtsbijstand niet bedoeld. Vanuit deze gedachte bekeken wordt met het zelfredzaamheidscriterium, naast andere voorwaarden zoals de inkomens- en vermogensgrens, een drempel opgeworpen voor het gebruik van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zodoende wordt invulling gegeven aan de financiële en inhoudelijke grenzen die volgens het EHRM gesteld mogen worden.

Uit de gesprekken met medewerkers van het ministerie is tevens naar voren gekomen dat de Wrb een geschiedenis kent van bezuinigingsronde op bezuinigingsronde. De Wrb betreft in zekere zin een 'open einde' regeling. Om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand beheersbaar te houden worden voorwaarden gesteld aan het verstrekken van een toevoeging. De gedachte om een toevoeging alleen toe te kennen voor

³⁷ In dit kader beschrijven Schepel en De Leest de Wrb als een 'vangnetregeling' (2019, p. 170).

³⁸ In de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voor de Wrb wordt hierbij verwezen naar 'gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadslieden of maatschappelijk werk' (*Kamerstukken II 1992/93*, 22 609, nr. 6, p. 13). In rechterlijke uitspraken wordt ook bijstand door het Juridisch Loket (voorheen Bureau voor Rechtshulp) als 'derde' of 'voorliggende voorziening' beschouwd, terwijl het hierbij niet gaat om een voorziening buiten de werkingssfeer van de Wrb (Schepel & De Leest, 2019, p. 175).

³⁹ *Stb.* 1957, 233.

⁴⁰ MvT Wrb, *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3, p. 13.

⁴¹ MvT Wrb, *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3, p. 13.

⁴² Art. 3 Wrb. MvT Wrb, *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3, p. 20.

⁴³ MvT Wrb, *Kamerstukken II 1991/92*, 22 609, nr. 3, p. 21.

mensen die dat echt nodig hebben, is daarmee gerelateerd aan de zorg dat de uitgaven voor gesubsidieerde rechtsbijstand uit de hand zouden kunnen lopen.

2.2.2 *Het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria*

Het Brt is in 1994 gepubliceerd in het Staatsblad en trad in 1994 in werking.⁴⁴ Met betrekking tot zelfredzaamheid is artikel 8 uit het Brt relevant.

Artikel 8 omschrijft wanneer geen toevoeging wordt verstrekt, waaronder:

*'(b) het aanvragen van een uitkering [...] (d) het doen van belastingaangifte [...] (e) het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, indien het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard, (f) het vragen van kwijtschelding van een belastingschuld, [...] en] (j) het indienen van een ander verzoek bij een bestuursorgaan om een besluit te nemen.'*⁴⁵

De nota van toelichting bij het Brt legt uit dat voor de beoordeling van verzoeken tot verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging in artikel 28 Wrb enkele aanvullende criteria worden gesteld. Het verzoek om een toevoeging dient aan formele eisen te voldoen, mag niet betrekking hebben op rechtsbijstand waarvoor al eerder werd toegevoegd noch een rechtsvraag betreffen die zich naar zijn aard leent voor eenvoudige afhandeling.⁴⁶

De nota van toelichting vermeldt dat voorkomen dient te worden dat zaken in de sfeer van de rechtsbijstand belanden terwijl nog andere, meer geëigende vormen van hulpverlening zoals gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadsliden of maatschappelijk werk, openstaan. Zaken waaraan in dit verband gedacht kan worden zijn aanvragen van sociale verzekeringen en voorzieningen, huursubsidie, vergunningen, betalingsregelingen en schuldsanering indien de schulden niet worden betwist. Rechtsbijstandverleners kunnen, wanneer zij met dergelijke zaken tijdens het spreekuur worden geconfronteerd, zich beperken tot het aangeven van de instanties of personen tot wie men zich moet wenden.⁴⁷ Indien het besluit de rechtsbijstand respectievelijk toevoeging uitsluit, dienen de stichtingen respectievelijk de bureaus het verzoek onder alle omstandigheden af te wijzen. Zelfs wanneer het verzoek op een financieel belang betrekking heeft waarvan de hoogte de in dit besluit opgenomen grenzen ruimschoots overschrijdt, kan een verzoek worden afgewezen omdat de behandeling naar het oordeel van het bureau vanwege zijn eenvoud aan de verzoeker zelf kan worden overgelaten.⁴⁸ Dit wordt ook wel omschreven als de 'toets van zelfredzaamheid'. Overigens geldt voorgenoemde toets van de zelfredzaamheid niet voor de fase van beroep of hoger beroep. In die gevallen voegt de Raad gewoon toe, mits het inkomen/vermogen onder de wettelijke grens valt.⁴⁹

Op bestuursrechtelijk terrein wordt een aantal zeer verschillende zaken van toevoeging uitgesloten. Als algemene regel geldt volgens de nota van toelichting bij het Brt dat het indienen van een aanvraag bij een bestuursorgaan een zaak is voor de rechtzoekende en het desbetreffende bestuursorgaan.⁵⁰ Dat is bijvoorbeeld het geval bij het aanvragen van een vergunning, van ontheffing of vrijstelling, of bij het aanvragen van een uitkering. Ook bij de belastingaangifte wordt de overheid geacht de burger

⁴⁴ Stb. 1994, 32.

⁴⁵ Art 8 Wrb.

⁴⁶ Nota van toelichting Brt, Stb. 1994, 32, p. 4.

⁴⁷ Nota van toelichting Brt, Stb. 1994, 32, p. 13.

⁴⁸ Nota van toelichting Brt, Stb. 1994, 32, p. 4.

⁴⁹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, nr. 236, p. 7.

⁵⁰ Nota van toelichting Brt, Stb. 1994, 32, p. 7.

behulpzaam te zijn. Daarnaast zijn in veel gemeenten informatie- en adviesfuncties ingericht, in het bijzonder de sociaal raadslieden en het algemeen maatschappelijk werk.⁵¹ Zo zijn de sociaal raadslieden onder meer behulpzaam bij de belastingaangifte en kwijtschelding van schulden.

2.2.3 *Werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand*

Documenten

Uit voorgaande is duidelijk geworden dat de omschrijving van zelfredzaamheid in de Wrb algemeen en open is. In aanvulling hierop worden in het Brt enkele specifieke gevallen genoemd waarvoor geen toevoeging wordt afgegeven. De wetgever heeft deze gevallen bestempeld als eenvoudige zaken, waarin de rechtzoekende zelfredzaam verondersteld kan worden. Het is dus aan de RvR (voorheen het bureau), die in feite belast is met de toets op de zelfredzaamheid, om voor alle andere situaties van geval tot geval te bekijken of er wel of niet toegevoegd kan worden. De RvR heeft hiertoe werkinstructie W013 opgesteld waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe besluiten met betrekking tot een aanvraag voor een toevoeging worden genomen. De werkinstructie maakt onderdeel uit van de Kenniswijzer. Dit is een digitaal platform dat door de RvR wordt beheerd waar de belangrijkste informatie over het toevoegebeleid is samengebracht. In de Kenniswijzer worden zowel algemene bepalingen als specifieke uitwerkingen per rechtsgebied aangeboden. Aan elk rechtsgebied zijn sub-onderwerpen met bijbehorende zaakcodes (zoals W013) gekoppeld, die stuk voor stuk geraadpleegd kunnen worden voor informatie over de benodigde stukken, het toevoegebeleid en bijbehorende wet- en regelgeving.

Werkinstructie W013 start met algemene informatie. Zo wordt eerst gespecificeerd dat voor het aanvragen van een toevoeging de juiste stukken ingediend moeten worden. Dat betreft een ondertekend aanvraagformulier, een kopie van de bestreden beslissing, een toelichting op de gronden die aangevoerd zullen worden, de te verrichte werkzaamheden en informatie over het (financieel) belang van de zaak. Daarna wordt verduidelijkt dat het gaat om het toevoegebeleid voor geschillen die voortkomen uit besluiten van de Belastingdienst over huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Na deze meer algemene informatie wordt omschreven dat geen toevoeging wordt verstrekt voor het aanvragen van een toeslag, voor een bezwaar tegen een beslissing op verzoek of voor een ambtshalve beslissing. Voor dit soort gevallen wordt verondersteld dat rechtzoekenden het zelf kunnen. De toevoegingsaanvraag wordt dan afgewezen met tekstcode 130 die verwijst naar de afwijzingsgrond zelfredzaamheid. Alleen bij hoge uitzondering kan van hiervoor beschreven werkwijze worden afgeweken. Voor de omschreven situaties kan een toevoeging worden verstrekt indien de advocaat gemotiveerd heeft dat bijstand door een advocaat noodzakelijk is gezien de feitelijke en/of juridische complexiteit van de zaak. Een uitgebreide specificatie van situaties waarin sprake kan zijn van feitelijke en of juridische complexiteit wordt echter niet gegeven. De werkinstructie vervolgt met de vermelding dat voor werkzaamheden die onder het bereik van een eerdere toevoeging vallen geen extra toevoeging wordt verstrekt. Dan volgt een opsomming van mogelijke rechtsgangen waarop een toevoeging van toepassing kan zijn. Dit is in het geval van een bezwaar bij de Belastingdienst, een beroep bij de rechtbank, een hoger beroep bij de Raad van State en een voorlopige voorziening. Als laatste wordt informatie gegeven over hoe gehandeld moet worden indien onduidelijk is of aan de bijbehorende termijnen is voldaan en over de mogelijkheid dat een Lichte Advies-toevoeging (LAT) wordt aangevraagd. De LAT kan aangevraagd worden als de rechtsbijstandverlener verwacht de zaak binnen drie uur te kunnen behandelen. De

⁵¹ Memorie van antwoord Wrb, *Kamerstukken II 1992/93*, 22 609, nr. 6, p. 13.

inhoudelijke criteria zijn dezelfde als voor een reguliere aanvraag en waar nodig kan een LAT omgezet worden naar een reguliere toevoeging.

De informatie die in de werkinstructie is verwerkt, is geformuleerd op een manier dat het beschrijft hoe beschikkers van de RvR te werk moeten gaan bij het beoordelen van een aanvraag voor een toevoeging. Dit wordt onder meer duidelijk door de cursieve teksten in de volgende twee citaten uit werkinstructie W013: 'Voor het aanvragen van een toeslag of bezwaar tegen een beslissing op het verzoek *verstrek je* geen toevoeging, ...' en '... de zaak zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is *kun je* bij hoge uitzondering een toevoeging verstrekken'.⁵² Zo bekeken zijn het dus letterlijke instructies voor de beschikkers. Het gebruik van de informatie reikt echter verder dan dat. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de werkinstructies van de RvR onderdeel van het online platform de Kenniswijzer dat door iedereen geraadpleegd kan worden. De werkinstructie zal daarmee ook een informatiebron zijn voor sociaal advocaten, medewerkers van het JL, sociaal raadslieden en de rechtzoekenden zelf. Dat roept de vraag op hoe bruikbaar de informatie is voor anderen dan de beschikkers van de RvR.

Interviews

Uit de interviews met medewerkers van de RvR is aanvullende informatie naar voren gekomen waarmee een beter inzicht gegeven kan worden in de werkinstructie. In 2008 is het interne beleid gecentraliseerd en gedigitaliseerd. Dat was onderdeel van een breder proces gericht op het uniformeren van de uitvoering van het beleid. Alle belangrijke informatie op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand is toen bij elkaar gebracht in de Kenniswijzer. De Kenniswijzer bestaat uit de werkinstructies, wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand.⁵³ Voornamelijk de werkinstructies zijn voor het onderhavige onderzoek relevant. Deze kunnen worden beschouwd als het interne beleid van de RvR en geven in die zin onder meer inzicht in hoe de Wrb en het Brt in de praktijk uitvoerbaar worden gemaakt. De afdeling Kwaliteit is binnen de RvR verantwoordelijk voor het ontwikkelen en actueel houden van de informatie die via de Kenniswijzer is te raadplegen, inclusief de werkinstructies aan de hand waarvan aanvragen voor toevoegingen worden beoordeeld. Een andere belangrijke ontwikkeling in deze periode is het werken volgens het High Trust systeem.

In de interviews hebben medewerkers van de RvR aangegeven dat de werkinstructies beschouwd kunnen worden als de informatiebron waarin handvatten worden gegeven over hoe een aanvraag voor een toevoeging te beoordelen. De werkinstructies zijn daarmee voor de beschikkers, maar ook voor de aanvragers, de informatiebron voor hoe de zelfredzaamheidstoets gebruikt zou moeten worden. De werkinstructies zijn gebaseerd op de voorwaarden die in de Wrb en Brt worden gesteld aan een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In de interviews wordt hiernaar verwezen als bereik, belang en zelfredzaamheid. Deze zijn in voorgaande alinea reeds op basis van de documenten beschreven. De medewerkers van de RvR benadrukten in de interviews dat wordt uitgegaan van veronderstelde zelfredzaamheid. Dus bij de formulering uit de Wrb en de concrete situaties uit de Brt wordt aangenomen dat de burger het zelf kan, al dan niet met zelf ingeschakelde hulp.

⁵² <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/woonrecht/w013-geschil-woon/>, geraadpleegd op 16 maart 2023.

⁵³ <https://www.rvr.org/kenniswijzer>, geraadpleegd op 14 september-2022.

2.2.4 Wijzigingen in wet- en regelgeving

Er zijn verschillende wijzigingen geweest in de wet- en regelgeving ten aanzien van de Wrb. Hieronder zullen de relevante wijzigingen worden besproken. Dit wordt achtereenvolgens gedaan voor de Wrb, het Brt en de werkinstructie van de RvR.

Wet op de rechtsbijstand (documenten)

Sinds 2000 is de terminologie aangepast naar die van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het bureau beslist niet langer op de aanvraag om verlening van een toevoeging, maar de Raad, omdat het bureau niet langer een apart bestuursorgaan is.⁵⁴ Onderdeel van deze wetswijziging is de herlettering van artikel 28, eerste lid, sub d Wrb naar sub c.

In 2003 wordt de Europese Richtlijn 2003/8/EG van de Raad van 27 januari 2003 (Implementatierichtlijn rechtsbijstand) geïmplementeerd, waarin ook voor grensoverschrijdende zaken wordt aangegeven dat eenvoudige zaken niet voor toevoeging in aanmerking komen.⁵⁵

In 2005 wordt een toevoeging voor 'licht advies' mogelijk gemaakt. Dit zijn adviezen waarvoor geen volledige toevoeging wordt toegekend, omdat het advies slechts bestaat uit een eenvoudig rechtskundig advies. Een lichtere vorm van toevoeging wordt in dat geval toegekend.⁵⁶ Het verschil met het verlenen van rechtshulp in eenvoudige zaken door het JL is daarin gelegen dat een lichte adviestoevoeging wordt toegekend in eenvoudige zaken waarvoor het meestal noodzakelijk is dat de advocaat als vertegenwoordiger optreedt.⁵⁷ Er wordt aan artikel 28 Wrb een derde lid toegevoegd, dat als volgt luidt:

'3. Het eerste lid, onder a en c is niet van toepassing, indien het betreft een toevoeging in een zaak waarbij de rechtsbijstand bestaat uit het geven van een eenvoudig rechtskundig advies. De raad kan evenwel een aanvraag om deze toevoeging weigeren, indien de aanvraag niet binnen vier weken na het geven van het advies is ingediend.'

In 2008 zijn wederom organisatorische wijzigingen aangebracht in het stelsel van rechtsbijstand.⁵⁸ Het wetsvoorstel voorziet in de samenvoeging van de huidige vijf afzonderlijke raden voor rechtsbijstand in één raad voor rechtsbijstand, gevestigd te Utrecht.

Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (documenten)

De belangrijkste wijziging van het Brt voor dit onderzoek vindt plaats in 2000. Vanaf dan kan de RvR op grond van artikel 8, tweede lid, Brt alsnog beslissen om een toevoeging te verstrekken, indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist. De nota van toelichting bij deze wijziging vermeldt dat in de praktijk is gebleken dat in incidentele gevallen behoefte is aan een mogelijkheid voor een uitzondering op de regel dat geen toevoeging wordt verleend in zaken die op eenvoudige wijze kunnen worden afgedaan.⁵⁹ De RvR heeft deze bepaling ingevuld met werkinstructies.⁶⁰

⁵⁴ MvT Wrb, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 553, nr. 3, p. 9.

⁵⁵ MvT Wrb, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 712, nr. 3, p. 7.

⁵⁶ MvT Wrb, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 436, nr. 3, p. 20.

⁵⁷ MvT Wrb, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 436, nr. 3, p. 22.

⁵⁸ MvT Wrb, *Kamerstukken II* 2008/08, 31 835, nr. 3, p. 1.

⁵⁹ Nota van toelichting Besluit tot wijziging van het Brt, *Stb.* 2000, 387, p. 5.

⁶⁰ Werkinstructies C030 Sociale Voorzieningen – overige geschillen en W013 Geschil woon- of huurtoeslag van de Raad voor Rechtsbijstand.

Werkinstructies C030 en W013 (interviews)

Wijzigingen in de werkinstructies komen voort uit een continu proces van evaluatie en ontwikkeling. De werkinstructies worden met enige regelmaat aangepast. Elk jaar gebeurt dit in principe op twee vaste momenten: in april en oktober.⁶¹ In de tussenperiodes worden doorlopend signalen verzameld vanaf de werkvloer. In het geval een beschikker een aanvraag in behandeling heeft waarbij twijfel bestaat over hoe te handelen, kan de betreffende aanvraag worden ingestuurd naar de afdeling Kwaliteit (een 'voorlegger'). Ten minste drie medewerkers van de afdeling Kwaliteit kijken dan mee met de behandeling van de aanvraag en komen gezamenlijk met een advies voor de beschikker waarmee duidelijk wordt hoe de aanvraag het beste kan worden afgehandeld. Zodoende vangt de afdeling Kwaliteit signalen op over mogelijke onduidelijkheden in de werkinstructies of over meerdere vergelijkbare aanvragen die niet eenduidig door de beschikkers kunnen worden afgehandeld. Signalen kunnen ook komen van rechtshulpverleners die in specifieke zaken vragen hebben of bijvoorbeeld aangeven dat nieuwe jurisprudentie vraagt om aanpassing van de werkinstructies. Ook wanneer uit controles in het kader van High Trust blijkt dat aspecten van de werkinstructies onduidelijk zijn of vragen oproepen, wordt dit meegenomen.

Ontvangen signalen worden besproken in een werkgroep die is samengesteld uit medewerkers van de afdeling Kwaliteit en de afdeling Bezwaar en Beroep. Deze werkgroep komt waar nodig met voorstellen om de werkinstructies aan te passen. Deze voorstellen gaan ter consultatie langs de afdelingen van de RvR en langs het JL. Als de suggesties uit de interne consultatieronde zijn verwerkt, wordt de nieuwe versie van de werkinstructies ter besluitvorming voorgelegd aan de directie van de RvR. Dan volgt nog een externe consultatieronde met de NOvA en Mediatorsfederatie Nederland (MfN), waarna de nieuwe versie gepubliceerd wordt. De wijzigingen in de werkinstructies worden na publicatie ook ter informatie toegestuurd aan het ministerie van Justitie en Veiligheid. Rechtshulpverleners hebben online altijd toegang tot de nieuwste versie van de werkinstructies. Ook worden zij door medewerkers van de RvR geattendeerd op wijzigingen – bijvoorbeeld telefonisch of tijdens kantoorbezoeken in het kader van het High Trust werkproces.

Met betrekking tot de kinderopvangtoeslagzaken geven medewerkers van de RvR aan dat zij op het moment dat deze zaken speelden geen signalen kregen dat er zich stelselmatig problemen voordeden met de beoordeling van aanvragen voor een toevoeging in deze zaken, noch vanuit de eigen medewerkers noch vanuit advocaten. Dit geldt ook voor zaken tegen de Belastingdienst in het algemeen. Een uitzondering hierop vormen de kinderopvangtoeslagzaken waarbij sprake was van gastouders die een slechte of frauduleuze administratie hadden gevoerd. In deze zaken werd op basis van de dossiers die men binnenkreeg en signalen vanuit de advocatuur geconstateerd dat dergelijke zaken dusdanig complex zijn dat burgers dit niet zelfstandig afkunnen maar behoefte hebben aan gespecialiseerde rechtshulp van een advocaat. In 2013 is dit daarom als voorbeeld toegevoegd aan de werkinstructie als een geval waarin wel een toevoeging kon worden afgegeven.⁶²

Werkinstructies C030 en W013 (documenten)

Twee aanvullende wijzigingen kunnen nog uit documenten worden afgeleid. Een daarvan betreft de verandering van de zaakcode. Eerder vielen geschillen over de kinderopvangtoeslag onder werkinstructie C030. Sinds 2020 vallen geschillen over

⁶¹ Wanneer het nodig is, bijvoorbeeld in geval van wetswijzigingen, worden de werkinstructies ook tussentijds aangepast.

⁶² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2020-21*, 31 753, nr. 236, p. 2.

toeslagen onder werkinstructie W013, maar de criteria bleven daarmee ongewijzigd.⁶³ De tweede verandering betreft de toevoeging van een paragraaf over de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wet Awir) medio 2021. Voor zaken met betrekking tot de hardheidsclausule en hardheidsregeling van deze wet wordt een toevoeging verstrekt indien aan de overige voorwaarden is voldaan.

Box 2.1 Samenvatting zelfredzaamheid in wet- en regelgeving met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand

- Hoewel zelfredzaamheid niet expliciet wordt benoemd, wordt het idee ervan wel in de Wrb omschreven. Er bestaat geen recht op een toevoeging in de situatie dat een zaak eenvoudig, dat wil zeggen door de aanvrager zelf of met bijstand van anderen van wie de werkzaamheden niet onder de Wrb vallen, afgedaan kan worden (paragraaf 2.2.1).
- De kerngedachte achter het zelfredzaam veronderstellen van burgers in bepaalde situaties is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is (paragraaf 2.2.1).
- Deze kerngedachte is gebaseerd op vier belangrijke achterliggende veronderstellingen:
 - het beperken van het recht op een toevoeging draagt bij aan het beheersbaar houden van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand (paragraaf 2.2.1);
 - voor eenvoudige rechtsvragen is een toevoeging niet noodzakelijk omdat er meer geëigende hulpverlening (zoals gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadsliden of maatschappelijk werk) beschikbaar is (paragraaf 2.2.2);
 - bestuursorganen zijn behulpzaam naar de burger toe. Zo moet er bijvoorbeeld ondersteuning worden geboden bij het aanvragen van toeslagen of bij het indienen van een bezwaar op een beslissing. De procedures hiervoor moeten voor burgers transparant en duidelijk zijn (paragraaf 2.2.2);
 - burgers beschikken, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens om het probleem aan te pakken (paragraaf 2.2.2).
- Buiten de specifieke gevallen benoemd in het Brt is het aan de RvR om van geval tot geval te oordelen of de rechtzoekende het belang vanwege de eenvoud van het rechtsprobleem zelf kan behartigen. Dit wordt ook wel de zelfredzaamheidstoets genoemd (paragraaf 2.2.2).
- Werkinstructies beschrijven hoe beschikkers van de RvR te werk moeten gaan bij het beoordelen van een aanvraag voor een toevoeging. De werkinstructie vormen ook een belangrijke informatiebron voor sociaal advocaten, medewerkers van het Juridisch Loket, sociaal raadsliden en rechtzoekenden. (paragraaf 2.2.3).
- Vanaf 2000 is in het Brt mogelijkheid opgenomen om op basis van feitelijke en/of juridische complexiteit een uitzondering te maken op niet toevoegen (paragraaf 2.2.4).

⁶³ Wijziging 1803 en bijlage III bij Wijzigingenlijst Kenniswijzer per 1 december 2020, via <https://www.rvr.org/kenniswijzer/actueel-wijzigingen-werkinstructies/@6071/wijzigingen-kenniswijzer-2020/>, geraadpleegd op 16 maart 2023.

- Werkinstructies worden twee keer per jaar worden geëvalueerd. Dit gebeurt op basis van signalen van de werkvloer en uit het veld. Met uitzondering van zaken waarin sprake was van gastouderbureaus/bemiddelingsbureaus met een wanordelijke boekhouding, zijn er geen signalen binnengekomen dat er problemen waren rond de beoordeling van kinderopvangtoeslagzaken (paragraaf 2.2.4).
- Vanaf 2013 is in de werkinstructie opgenomen dat een geschil over de kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau/bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd feitelijk en/of juridisch complex is (paragraaf 2.2.4).

2.3 Zelfredzaamheid in jurisprudentie

Uit de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden dat in beginsel geen toevoeging wordt verstrekt in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst. Tegen de beslissing van de RvR, de aanvraag van een toevoeging af te wijzen of een afgegeven toevoeging in te trekken, kan bezwaar worden gemaakt. In het geval de rechtzoekende het niet eens is met de beslissing op bezwaar van de RvR kan hij in beroep gaan bij de rechtbank.

Tot slot volgt nog de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in het geval de rechtzoekende het niet eens met de uitspraak van de rechtbank.

Alvorens in te gaan op de analyse van de jurisprudentie is het van belang kort aan te stippen dat de rechter terughoudend toetst of de RvR tot een juiste beslissing is gekomen. Dit is af te leiden uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Volgens die jurisprudentie komt de RvR, bij de beoordeling of de aanvraag een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, beoordelingsvrijheid toe.⁶⁴ Dit heeft mogelijk consequenties voor het aantal zaken dat op Rechtspraak.nl gevonden zal worden en de uitkomst van die zaken.

In deze paragraaf wordt nagegaan wat uit de gepubliceerde uitspraken kan worden afgeleid over hoe in de rechtspraak met het idee van zelfredzaamheid wordt omgegaan. Het gaat specifiek om zaken in beroep en hoger beroep die zijn ingesteld naar aanleiding van het niet eens zijn met het besluit van de RvR een toevoeging niet toe te kennen. Voor deze analyse is een zoekopdracht uitgevoerd op Rechtspraak.nl. Bij de methodische verantwoording in het inleidende hoofdstuk is reeds aangegeven dat niet alle uitspraken van rechtbanken op Rechtspraak.nl gepubliceerd worden.⁶⁵ Het beeld dat in deze paragraaf wordt geschetst zal dus niet volledig zijn en alleen van toepassing zijn op gepubliceerde uitspraken.

2.3.1 Zelfredzaamheid in kinderopvangtoeslagzaken

Verwijzing zelfredzaamheid in rechterlijke uitspraken

Voor toeslagzaken werd in de regel geen gesubsidieerde rechtsbijstand verstrekt. Deze zaken werden als zo eenvoudig beschouwd dat de burger die zelf moest kunnen doen. Bij hoge uitzondering kon echter wel een toevoeging worden verleend, wanneer de advocaat van de aanvrager aantoonde dat de zaak juridisch complex was. In alle uit de zoekopdracht voortgekomen zaken heeft de rechter geoordeeld dat de ver-

⁶⁴ Zie onder meer Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State 12 november 2014, nr. 201403286/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2014:4092).

⁶⁵ <https://www.njb.nl/blogs/het-verstrekken-van-niet-gepubliceerde-uitspraken-door-de-rechtspraak-gunst-of-recht/>, geraadpleegd op 16 maart 2023.

goeding van de toevoeging in redelijkheid mocht worden ingetrokken dan wel afgewezen.⁶⁶ Er is in de jurisprudentie en literatuur wel verwezen naar zaken waarin de toevoeging wel verleend is. Over deze zaken is echter niet bij de rechter geïncideerd. Uit de literatuur blijkt dat er 'per jaar alsnog zo'n 500 toevoegingen in belastingzaken zijn afgegeven ondanks het strikte toevoegbeleid', maar onduidelijk is hoeveel daarvan zagen op de kinderopvangtoeslag (Van de Bunt, 2021). De Rechtspraak concludeert zelf in een recent verschenen rapport dat het uitgangspunt van de zelfredzame burger geen recht deed aan de complexiteit van veel kinderopvangtoeslagzaken en het *doenvermogen* van veel betrokken ouders (Bazuin et al., 2021). De zelfredzaamheid van veel aanvragers wordt overschat: zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat de meest genoemde reden om niet met een claim naar de civiele rechter te gaan is dat 'men niet wist dat dit kon' (Bauw, De Wolff, De Meijer, & Westerveld, 2019).

In de jurisprudentie wordt verwezen naar artikel 12, tweede lid, aanhef en onder g van de Wrb, artikel 28, eerste lid, onder c van de Wrb, artikel 8, eerste lid, aanhef en onder j, van het Brt, en de Werkinstructie C030 bij het afwijzen van de vorderingen. De Raad van State omschrijft het zelfredzaamheidsbeginsel als volgt:

'Ingevolge artikel 12, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) wordt rechtsbijstand niet verleend, indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, aanhef en onder c, wordt de toevoeging geweigerd indien de aanvraag een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van het bestuur eenvoudig afgehandeld kan worden.

De raad voert bij de toepassing van de Wrb het beleid, neergelegd in het Handboek Toevoegen, uitgave april 2007.

Volgens de aantekeningen 9 en 31 bij artikel 12 van de Wrb vloeit de uitsluitingsgrond als bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder g, van die bepaling voort uit de doelstelling van de wet. De wet strekt er immers toe een voorziening te bieden voor bijstand van juridische aard. In een aantal gevallen zal er weliswaar een probleem zijn waarvoor de rechtzoekende hulp nodig heeft, doch in het kader van deze wet zal beoordeeld moeten worden of de noodzaak bestaat juridische bijstand te verlenen. Het niet spreken van de Nederlandse taal, het niet beschikken over juridische kennis of de gezondheid van de rechtzoekende maken niet dat er een noodzaak tot juridische bijstand bestaat. Is juridische bijstand niet geïndiceerd dan dient de aanvraag te worden afgewezen, waarbij de rechtzoekende zo nodig kan worden gewezen op andere meer geëigende vormen van hulpverlening, bijvoorbeeld hulpverlening van maatschappelijk werk, slachtofferhulp of een bureau sociaal raadslieden, aldus die aantekeningen.⁶⁷

⁶⁶ Rechtbank Den Haag 9 november 2017, nr. AWB-17_1427 en AWB-17_1433 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13100); Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1436 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13101); Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1398 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13103); Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1408 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13104); Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1438 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13107); Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1410 en AWB-17_1416 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13090).

⁶⁷ Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 april 2015, nr. 201408558/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2015:1285).

Er zijn zaken gevonden waarin is betoogd dat de zelfredzaamheidstoets een ongeoorloofde beperking inhoudt op het recht op een eerlijk proces zoals opgenomen in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Raad van State is echter niet meegegaan in dit betoog:

'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:565) heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) in onder andere de arresten van 9 oktober 1979, Airey tegen Ierland, nr. 6289/73, punt 26, en 23 maart 2010, M.A.K. en R.K. tegen het Verenigd Koninkrijk, nrs. 45901/05 en 40146/06, punt 43 (www.echr.coe.int) overwogen dat, hoewel artikel 6 van het EVRM geen recht op gratis rechtsbijstand voor min- of onvermogenen toekent buiten het geval van strafrechtelijke procedures, het daarin besloten liggende recht op toegang tot de rechter in andere rechtsgedingen, waarbij ingewikkelde feitenvaststelling of rechtsvragen aan de orde zijn, ook een verplichting voor de verdragsstaten kan meebrengen dienaangaande positieve actie te ondernemen.

Uit de rechtspraak van het EHRM, zoals het arrest van 15 februari 2005, Steel en Morris tegen het Verenigd Koninkrijk, nr. 68416/01, punt 62 (www.echr.coe.int) volgt echter evenzeer dat deze verplichting niet betekent dat onbeperkt recht op gratis rechtsbijstand zou bestaan. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut, maar mag aan beperkingen worden onderworpen. Dergelijke beperkingen mogen evenwel het recht op toegang tot de rechter niet in essentie aantasten, moeten een gerechtvaardigd doel dienen en moeten proportioneel zijn aan dat doel.

Het EHRM heeft in het hiervoor vermelde arrest van 15 februari 2005, punten 60 en 62, verder overwogen dat een verdragsstaat niet verplicht is door middel van gefinancierde rechtsbijstand een volledige gelijkheid van proceskansen ('equality of arms') te bewerkstelligen, zolang de betrokkene de redelijke mogelijkheid heeft om zijn zaak voor te leggen onder omstandigheden die hem niet in een aanzienlijk nadeliger positie brengen dan de wederpartij. Het vereenvoudigen van de procedure kan daaraan bijdragen.

Artikel 12, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wrb leidt alleen tot een beperking van de subsidiëring van rechtsbijstand in het geval waarin de behartiging van een belang redelijkerwijs aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van de Wrb. Die beperking schaadt het recht op toegang tot de rechter niet in essentie. Daarbij is van belang dat juist in dergelijke zaken betrokkenen in staat worden geacht hun belangen voor de rechter of de desbetreffende instantie zelf te behartigen. Verder moet het, met het oog op de financiële beheersbaarheid van het systeem van rechtsbijstandsverlening, gerechtvaardigd worden geacht dat geen rechtsbijstand wordt verleend wanneer het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de rechtzoekende zelf kan worden overgelaten, dan wel waarvoor meer geëigende vormen van hulpverlening openstaan. Ten slotte zijn de gevolgen van de besluitvorming niet onevenredig in verhouding tot het daarmee te dienen doel, reeds nu [cliënt] zich, kosteloos kan laten adviseren door bijvoorbeeld het Juridisch Loket. Hieraan doet niet af dat het Juridisch Loket geen bijstand verleent in procedures.⁶⁸

⁶⁸ Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24 mei 2017, nr. 201605134/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2017:1364).

Argumenten voor juridische complexiteit

Er zijn in de jurisprudentie verschillende argumenten naar voren gebracht om te onderbouwen dat een zaak juridisch complex was en daarom voor het verlenen van een toevoeging in aanmerking zou moeten komen. De rechters hebben deze betogen telkens niet gevolgd. Zo is een betoog, dat het verzoek gebaseerd was op onder meer wetstechniek, wetsuitleg en de bedoeling van de wetgever, en daarom juridisch complex was, afgewezen nu dit geen bijzondere maar algemene omstandigheden betreffen.⁶⁹ Dat een advocaat kan bijdragen aan een versteviging van de juridische stellingname van een rechtzoekende hoeft volgens de rechters op zichzelf de RvR niet tot het oordeel te leiden dat de zaak juridisch complex is.⁷⁰

Ook de aard van de aanvraag kan al leiden tot het oordeel dat een zaak niet in aanmerking komt voor een toevoeging. Zo werd een zaak waarin een aanvraag centraal stond die betrekking had op een afwijzing door de Belastingdienst van een verzoek om een persoonlijke betalingsregeling aangeduid als niet toevoegingswaardig.⁷¹

In eerdere steekproeven binnen het High Trust systeem waren bezwaarprocedures tegen een terugvorderingsbeschikking kinderopvangtoeslag als toevoegingswaardig aangemerkt door de RvR. In een aantal zaken is aangevoerd dat hetzelfde juridische betoog werd gevoerd als in één van die steekproeven, en dat daarom ook in de betreffende zaak een recht op toevoeging zou bestaan. Dit betoog werd door de rechter echter ook niet gevolgd.⁷² Hetzelfde argument werd gebruikt voor aanvragen voor het indienen van de herzieningsverzoeken kinderopvangtoeslag 2009 en 2010 waar wel toevoegingen zijn verleend, maar de rechter is hier meegegaan in het betoog dat deze ten onrechte zijn verstrekt in het kader van het High Trust werkproces. De toevoegingen voor de herzieningsverzoeken kinderopvangtoeslag 2009 en 2010 maakten geen onderdeel uit van de steekproef, waardoor de vergoedingen van deze toevoegingen niet kunnen worden ingetrokken. De rechter overweegt dat toevoegingen die ten onrechte zijn verleend in het kader van High Trust en die niet onder de steekproef vallen, geen gevolgen kunnen hebben voor de beoordeling van de toevoegingswaardigheid van toevoegingen die wel onder de steekproef vallen.⁷³

In een zaak betoogde de aanvrager dat het besluit om de toevoeging niet te verlenen onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat niet alle vragen van de aanvrager in de bezwaarfase waren beantwoord en de RvR niet op de hoorzitting verschenen was. De rechtbank ging niet mee in dit betoog en concludeerde dat er geen verplichting is voor het bestuursorgaan om bij de hoorzitting aanwezig te zijn.⁷⁴

In de jurisprudentie wordt in een zaak van 29 november 2017 voor de eerste maal verwezen naar de uitzonderingsregel die inmiddels is opgenomen in de Werkinstructie C030. In het geval van een geschil over kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau/bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gepleegd kan bij hoge uitzondering toch een toevoeging worden verstrekt.⁷⁵ In deze zaak werd echter inhoudelijk niet stilgestaan bij deze uitzonderingsregel en werd de vordering op andere gronden afgedaan.

⁶⁹ Zie onder meer Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1427 en AWB-17_1433 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13100).

⁷⁰ Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 november 2018, nr. 201710142/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2018:3669).

⁷¹ Zie Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24 mei 2017, nr. 201605132/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2017:1368).

⁷² Zie onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 14 november 2018, nr. 201710146/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2018:3666). In eerste aanleg ECLI:NL:RBDHA:2017:13107.

⁷³ Zie onder meer Rechtbank Den Haag 9 november 2017, nr. AWB-17_1427 en AWB-17_1433 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13100).

⁷⁴ Rechtbank Den Haag, 9 november 2017, nr. AWB-17_1410 en AWB-17_1416 (ECLI:NL:RBDHA:2017:13090).

⁷⁵ Rechtbank Den Haag, 29 november 2017, nr. AWB-17_1888 (ECLI:NL:RBDHA:2017:14482).

2.3.2 *Zelfredzaamheid in zaken die niet zien op kinderopvangtoeslag*

Uit vorige paragraaf is duidelijk geworden dat er relatief weinig zaken op Rechtspraak.nl zijn gevonden die betrekking hebben op de kinderopvangtoeslag. Daardoor is beperkt inzicht gekregen in hoe in de jurisprudentie met betrekking tot dit soort zaken invulling is gegeven aan het idee van zelfredzaamheid. Om aanvullend inzicht te krijgen in de manier waarop rechters invulling geven aan het zelfredzaamheidscriterium wordt breder gekeken. Het principe van zelfredzaamheid wordt ook toegepast in de beoordeling op aanvragen voor toevoegingen in andere (toeslag)zaken. Door op deze manier breder te kijken lijkt er een trend te bestaan van een subjectieve benadering van het zelfredzaamheidscriterium onder de in 1957 gepubliceerde Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden (Wrom) naar een meer objectieve benadering in de daarop volgende in 1993 gepubliceerde Wrb (Schepel & De Leest, 2019). Zoals ook opgemerkt in de paragraaf over de kinderopvangtoeslagzaken hierboven, worden de argumenten dat de aanvrager de Nederlandse taal niet machtig is, een laag opleidingsniveau heeft of anderszins een sociaal zwakkere positie heeft niet aangenomen door de rechter (Schepel & De Leest, 2019).

In een aantal zaken is het criterium zelfredzaamheid toegepast in het kader van de inlichtingenplicht. Over het algemeen wordt de aanvraag om een toevoeging afgewezen indien de zaak slechts draait om het verstrekken van feitelijke informatie.⁷⁶ In een zaak betoogde een aanvrager zonder succes dat, hoewel de aanvraag zag op een inlichtingenplicht, zij deze feitelijke informatie niet zelfstandig kon leveren en dat daarom de zaak toevoegingswaardig was.⁷⁷ De aanvrager verwees onder meer naar de verscheidenheid aan regelgeving die op haar huurtoeslag van toepassing was en dat zij getracht had haar geschil met de Belastingdienst/Toeslagen op te lossen maar dit haar niet is gelukt. De rechter oordeelde echter dat de aanvrager zich ook voor advies had kunnen wenden tot een voorliggende voorziening, zoals het JL.

In een zaak die draaide om de intrekking van een daklozenuitkering op grond van de inlichtingenplicht werd de aanvraag om een toevoeging geweigerd ook op grond van zelfredzaamheid, maar oordeelde de rechter uiteindelijk dat er toch sprake was van een juridisch inhoudelijk bezwaar.⁷⁸ De rechter oordeelde dat dit het geval was, nu de aanvrager kon aantonen dat hij de gevraagde informatie wel had geleverd en de instantie niet aan de aanvrager had duidelijk gemaakt welke informatie precies nog van hem werd verlangd. Dit ging verder dan het simpel betwisten van de stellingen van de instantie. Aangezien er wel sprake was van een juridisch inhoudelijk bezwaar, kon de RvR niet in redelijkheid beslissen tot weigering van een toevoeging.

In één zaak werden twee andere argumenten aangevoerd om te onderbouwen dat het geschil complex was en daarom toevoegingswaardig: de eerste betrof de omvang van de beslissing op bezwaar (bestaande uit negen pagina's) en het feit dat in het besluit van het bestuursorgaan werd verwezen naar rechtspraak.⁷⁹ Beide argumenten werden verworpen door de rechter. De rechter overwoog hierbij dat de aanvrager *'zich zelfstandig op het standpunt [had] gesteld dat de besluiten tot rechtsbijstandstoevoeging voldoende [waren]'*, wat zou duiden op zelfredzaamheid van de aanvrager.

In een andere zaak oordeelde de rechter dat de omstandigheid dat een belastingkundige de zaak naar een advocaat heeft doorverwezen onvoldoende is om aan te nemen dat de zaak toevoegingswaardig is.⁸⁰ De omstandigheid dat de Belastingdienst

⁷⁶ Zie onder andere Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15 juni 2016, nr. 201508100/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2016:1658) en Rechtbank Den Haag, 7 mei 2020, nr. SGR-20_245 (ECLI:NL:RBDHA:2020:4132).

⁷⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19 juli 2017, nr. 201607855/1/A2 (ECLI:NL:RVS:2017:1944).

⁷⁸ Rechtbank Amsterdam, 25 januari 2012, nr. AWB-11_4849 WRB (ECLI:NL:RBAMS:2012:BV3057).

⁷⁹ Rechtbank Den Haag, 30 april 2021, nr. SGR 20/7317 (ECLI:NL:RBDHA:2021:4391).

⁸⁰ Rechtbank Den Haag, 29 november 2017, nr. AWB-17_1888 (ECLI:NL:RBDHA:2017:14482).

zijn beslissingen nauwelijks motiveert, of dat er in de zaak een beroep moest worden gedaan op een juridische uitzonderingsgrond, is ook onvoldoende om de zaak als complex aan te merken.⁸¹

Box 2.2 Samenvatting zelfredzaamheid in jurisprudentie

- Bij de beoordeling of de aanvraag een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, komt de RvR beoordelingsvrijheid toe (paragraaf 2.3.1).
- Uit de jurisprudentieanalyse komt het beeld naar voren dat de rechter terughoudend toetst of de RvR tot een juiste beoordeling is gekomen (paragraaf 2.3.1).
- Zowel voor kinderopvangtoeslagzaken als voor andere (toeslag)zaken worden de argumenten dat de aanvrager de Nederlandse taal niet machtig is, een laag opleidingsniveau heeft of anderszins een sociaal zwakkere positie heeft niet gehonoreerd door de rechter (paragrafen 2.3.1 en 2.3.2).

2.4 Zelfredzaamheid in de wetenschappelijke literatuur

Als laatste wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan wat op basis van de wetenschappelijke literatuur geleerd kan worden over de invulling die wordt gegeven aan het idee van zelfredzaamheid. De inzichten die uit deze paragraaf naar voren komen zullen worden afgezet tegen de inzichten die uit de analyse van de wet- en regelgeving zijn gehaald.

2.4.1 Zelfredzaamheid als beleidsconcept

Een groot aantal studies naar ontwikkelingen in de verzorgingsstaat in Nederland en andere westerse landen in de laatste decennia wijst op het toenemend belang dat wordt toegekend aan zelfredzaamheid. Een korte zoekopdracht naar Nederlandstalige (beleids)wetenschappelijke publicaties van de laatste twintig jaar laat zien dat zelfredzaamheid een rol speelt binnen beleid op uiteenlopende gebieden, waaronder zorg, welzijn, sociale zekerheid, criminaliteit en veiligheid, sociale orde en leefbaarheid, geschilbeslechting en financiën.⁸² Dit geldt des te meer wanneer ook aanverwante termen zoals 'eigen verantwoordelijkheid' en 'goed burgerschap' worden meegenomen. Zelfredzaamheid komt in deze studies afwisselend naar voren als doel van beleid (beleid is er op gericht burgers zelfredzaam te maken), als kernwaarde die de beleidsopzet (mede) bepaalt (beleid respecteert of ondersteunt de behoefte van burgers om zelfredzaam te kunnen zijn) of als aanname over de vaardigheden van burgers (beleid veronderstelt een bepaalde mate van zelfredzaamheid van burgers). Zelfredzaamheid als beleidsconcept beperkt zich dus niet tot een bepaald domein of type beleid: het betreft een brede tendens in het denken over de gewenste relatie tussen burgers en de overheid, en de hieraan verbonden rechten en plichten van beide partijen. Dit soort brede tendensen worden ook wel 'stille ideologieën' genoemd. Stille ideologieën worden – in tegenstelling tot luide ideologieën – niet expliciet gecommuniceerd. Ze bestaan uit meer of minder breed gedeelde visies op wat een goede burger, overheid of samenleving is die dienen als richtsnoer voor de vormgeving van politiek

⁸¹ Rechtbank Den Haag, 21 december 2017, nr. AWB-16_8678 (ECLI:NL:RBDHA:2017:15516).

⁸² Zie bijvoorbeeld Bredewold et al. (2018), Claessen et al. (2017), De Brabander (2014), Drosterij en Peeters (2011), Helsloot en Van 't Padje (2010), Oomens en Vossen (2021), Oude Vrielink en Verhoeven (2011), Schepel en De Leest (2019), Schinkel en Van Houdt (2010), Ter Voert (2014), Timmerman (2018), Van der Zwaard (2021), Van Ginneken (2018), Van Leeuwen en Roetering (2020), Van Rooij et al. (2019), Verheij (2012) en vele anderen.

en bestuur zonder dat hierbij de onderliggende keuzes, redeneringen of inconsistenties worden uitgesproken. Een stille ideologie presenteert een bepaalde visie als de vanzelfsprekende gang van zaken waarbij weinig tot geen ruimte is voor alternatieven (Van Montfoort et al., 2013).

Als verklaring voor deze dominantie van zelfredzaamheid in het beleidsdenken wordt vaak verwezen naar de opkomst van het neoliberalisme. Het neoliberalisme is een verzamelterm (veelal gebruikt door critici) voor overheidsbeleid dat zich richt op het stimuleren van de vrije markt en het terugdringen van de rol van de overheid door deregulering en privatisering. Waar in de verzorgingsstaat de overheid primair verantwoordelijk is voor het welzijn van burgers 'van de wieg tot het graf', wordt de rol van de overheid in de neoliberale samenleving beperkter opgevat. In Nederland zien we vanaf de Paarse kabinetten een focus op zelfbeschikking en eigen verantwoordelijkheid van burgers waar enerzijds motieven van doelmatigheid en kostenbesparing en anderzijds een emancipatoir burgerschapsideaal aan ten grondslag liggen. Dit past bij het liberale én sociaaldemocratische gedachtengoed van de kabinetten-Kok en wordt ook wel aangeduid als de 'derde weg' (Giddens, 1998).⁸³

Bij het neoliberalisme hoort een mensbeeld waarin de mens als rationeel en autonoom individu centraal staat. De ideale relatie tussen overheid en burger is contractueel, waarbij de burger zowel rechten als plichten heeft jegens de overheid (Timmerman, 2018). Niet de (mogelijke) kwetsbaarheid van burgers en het recht op bescherming door de overheid staan centraal, maar het beeld van de burger als autonoom, rationeel en mondig individu (Timmerman, 2018). De geschetste relatie tussen burger en overheid wordt enerzijds zakelijker (de burger als consument of cliënt die een contract aangaat met de overheid), anderzijds wordt het gewenste 'zelfmanagement' van de burger juist ook sterk gemonitord en gestuurd en grijpt de overheid hierdoor eerder en dieper in in het privé-domein van burgers (denk aan de uitdrukking 'achter de voordeur komen', die in dezelfde periode in zwang raakte). Drosterij en Peeters (2011) spreken in dit verband over 'responsabilisering' van de burger op voorwaarden van de staat. De overheid definieert het maatschappelijke probleem en de gewenste oplossing daarvan en vult hierbij in welke mate van zelfredzaamheid van de burger wordt verwacht. Dit betrof niet alleen een retorische verschuiving: een evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van beleidstrends in verschillende domeinen sinds de jaren '90 laat zien dat zich een brede (maar niet universele) ontwikkeling heeft voorgedaan waarbij de overheid in toenemende mate een beroep doet op de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers (SCP, 2012).⁸⁴

De zelfredzame burger als beleidsconcept wordt daarnaast gelinkt aan de rehabilitatie van de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld die kan worden samengevat onder de noemer 'participatiesamenleving'. Deze term werd breed bekend door de troonrede van koning Willem-Alexander tijdens het Kabinet-Rutte II in 2013⁸⁵:

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dat ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.'

⁸³ Het beleid van president Clinton in de VS en premier Blair in het VK wordt hier ook onder geschaard.

⁸⁴ Het SCP keek hierbij naar beleidsontwikkelingen in opvoeding, onderwijs, kinderopvang, werk en uitkering, nabestaanden – en vroegpensioen, zorg, wonen, veiligheid, inburgering, de cultuursector en buurbeleid.

⁸⁵ Overigens werd de term participatiesamenleving of participatiemaatschappij al eerder gebruikt, onder meer door minister-presidenten Kok en Balkenende.

De overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving wordt hier geïntroduceerd als noodzakelijk om de overheidsuitgaven aanvaardbaar te houden, maar ook als een logisch gevolg van de emancipatie van burgers, die meer eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen en hier ook om zouden vragen (SCP, 2012). Daarnaast wordt eigen verantwoordelijkheid nadrukkelijk gekoppeld aan de gemeenschap: burgers moeten zich niet alleen verantwoordelijk voelen voor de invulling van hun eigen leven maar zich ook inzetten voor anderen en voor de samenleving (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling [RMO], 2013). Van Houdt en Schinkel (2013) beschrijven de ogenschijnlijk paradoxale combinatie van individuele verantwoordelijkheid en gemeenschapszin als 'neoliberaal communitarisme'.⁸⁶ Toegepast op zelfredzaamheid betekent dit dat burgers als zelfredzaam worden gezien wanneer zij zichzelf kunnen redden zonder een beroep op de overheid te hoeven doen. Dit betekent niet dat zij geheel autonoom zijn: wanneer dit nodig is doen zij een beroep op familie, vrienden of organisaties in het maatschappelijk middenveld (en op hun beurt ondersteunen zij anderen).

2.4.2 *De zelfredzame burger in de praktijk*

Studies naar hoe de beleidsnorm van zelfredzaamheid in de praktijk uitpakt laten vooral zien dat het een heel breed begrip is. Zelfredzaamheid refereert aan een spectrum van maatschappelijke waarden die beleidsmakers en professionals in staat stellen om uiteenlopende praktijken te legitimeren (Van Rooij et al., 2019). Dit geldt overigens ook voor aanverwante concepten zoals 'eigen verantwoordelijkheid' (SCP, 2012). Er is vaak zowel sprake van een normatieve component ('burgers zouden zelfredzaam moeten zijn', 'de overheid moet burgers stimuleren zelfredzaam te worden') als een descriptieve ('burgers zijn zelfredzaam/willen zelfredzaam zijn'). Het risico bestaat dat beleidsopvattingen over het leven en gedrag van burgers verworden tot algemeen geldende standaard. Zelfredzaamheid als ideaal wordt dan in de praktijk ingezet als 'objectief' toetsingsinstrument en gebruikt om voorzieningen te versoberen of toegangseisen aan te scherpen. Hierdoor wordt tevens maatwerk in de vorm van context- en casusgebonden afwegingen belemmerd, ook wanneer dit expliciet de bedoeling van wetgeving is (Raad Volksgezondheid & Samenleving [RVS], 2021).

Zelfredzaamheid heeft bovendien een sterke positieve connotatie die niet alleen in beleidsdocumenten is terug te vinden maar ook in het maatschappelijk verkeer (wie wil er nou niet zelfredzaam zijn?). Zo geven professionals in de zorgsector aan dat zelfredzaamheid een dermate breed gedragen ideaal is dat alle activiteiten die ermee samengaan automatisch een positieve connotatie krijgen. Hierdoor is het lastig kritisch te bevragen wat er onder zelfredzaamheid wordt verstaan en of deze invulling wel realistisch is (Tonkens & Duyvendak, 2018; Denters et al., 2019). Hierin zien we de kenmerken terug van een stille ideologie (Van Montfoort et al., 2013). Wanneer burgers niet kunnen voldoen aan dit ideaalbeeld van de overheid hebben zij niet alleen geen recht op toegang tot sociale voorzieningen of krijgen ze te maken met sancties of extra controles, maar kunnen zij ook gevoelens van vernedering of marginalisatie ervaren (Van der Zwaard, 2021).

Het SCP identificeerde in 2012 enkele risico's van een toenemend beroep op de eigen inzet en verantwoordelijkheid van burgers. Vaak wordt bij bezuinigingen op sociale voorzieningen uitgegaan van te rooskleurige aannames over financiële reserves van huishoudens, waardoor zij bij een tegenslag (bijvoorbeeld baanverlies) al snel in de financiële problemen komen. Daarnaast overschatten beleidsmakers de cognitieve vermogens van burgers. Op diverse terreinen verwacht de overheid dat burgers zich

⁸⁶ Ook dit is niet uniek voor de Nederlandse context, zie bijvoorbeeld het ideaal van de Big Society in het VK.

gaan gedragen als mondige en kritische consumenten (bijvoorbeeld het kiezen van een zorgverzekering), zelf initiatieven gaan ontplooiën om sluiting van voorzieningen op te vangen (bijvoorbeeld het exploiteren van een buurtspeeltuin) en toezicht kunnen houden op de kwaliteit van de door hen ingekochte goederen en dienstverlening (bijvoorbeeld door consumentenorganisaties te raadplegen of zitting te nemen in de oudercommissie van de kinderopvang). Volgens het SCP is deze inschatting van het cognitieve vermogen van burgers in veel gevallen te rooskleurig. Veel burgers zijn in staat om hun zaken goed zelf te regelen en geven hier ook de voorkeur aan, maar dit geldt lang niet voor iedereen. Daarnaast hebben burgers vaak een informatieachterstand en zwakke machtspositie ten opzichte van de overheid of commerciële organisaties. Acht jaar later concludeerde het SCP in een evaluatie van de decentralisaties in het sociale domein inderdaad dat verwachtingen van beleidsmakers omtrent zelfredzaamheid niet haalbaar waren (SCP, 2020). Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2017) stelde in de invloedrijke publicatie 'Weten is nog geen doen' dat de overheid een mate van zelfredzaamheid verwacht van burgers die lang niet altijd realistisch is. Op basis van (sociaal-) psychologisch onderzoek concluderen zij dat er grote verschillen bestaan in de mate waarin individuele burgers 'redzaam' zijn. Daarnaast neemt deze 'redzaamheid' sterk af in stressvolle situaties zoals baanverlies, echtscheiding of ziekte. Juist in dit soort situaties krijgen burgers vaak te maken met een overheid die een beroep doet op hun zelfredzaamheid.

Studies naar de uitwerking van zelfredzaamheidsnormen in specifieke sectoren bevestigen dat zelfredzaamheid in de praktijk vaak neerkomt op extra plichten die de burger moet vervullen om recht te hebben op ondersteuning. De burger heeft daarmee een grote mate van verantwoordelijkheid gekregen, terwijl niet altijd duidelijk is wat er precies verwacht wordt. Wanneer verwachtingen wel duidelijk zijn, zijn ze bovendien lang niet voor iedereen haalbaar.

Veel onderzoek richt zich op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo), waarin onder meer langdurige zorg wordt geregeld. Zelfredzaamheid is in deze wet een 'leidend ideaal' (Tonkens & Duyvendak, 2018). In zogeheten keukentafelgesprekken wordt aan de hand van een zelfredzaamheidsmatrix door professionals in samenspraak met burgers geïnventariseerd wat burgers zelf kunnen doen of waarvoor zij een beroep kunnen doen op hun sociale netwerk. In de praktijk blijkt echter vaak dat grotere inzet van het netwerk niet mogelijk of gewenst is, en (meer) professionele hulp noodzakelijk. Waar beleidsmakers professionele hulp zien als laatste redmiddel wanneer de eigen inzet en die van het netwerk niet volstaat, geven zorgmedewerkers aan dat professionele hulp ook een noodzakelijke eerste stap kan zijn om burgers grip te geven op hun leven (Denters et al., 2019). In de praktijk blijkt dan ook dat de zelfredzaamheidsnorm wordt opgerekt, zodat ook het hulp vragen aan professionals eronder kan worden geschaard (Tonkens & Duyvendak, 2018).

Ander onderzoek laat eveneens zien dat waar onder zelfredzaamheid primair de eigen inzet en het inschakelen van het netwerk van burgers wordt verstaan, dit in de praktijk wordt uitgebreid zodat ook het actief hulp vragen aan professionals hieronder valt. Op deze manier kan een groter deel van de bevolking als zelfredzaam worden beschouwd, waardoor deze norm niet hoeft te worden bevraagd. Zo blijkt uit een eigen studie van de Belastingdienst dat slechts een minderheid (21%) van de burgers volledig zelfstandig zijn of haar belastingen en toeslagen kan regelen, terwijl deze groep wel als maatgevend wordt gezien. Een groot deel van de bevolking is echter afhankelijk van personen uit het eigen netwerk of professionele hulp (Van Rooij et al., 2019).⁸⁷

⁸⁷ Van de burgers wordt 17% geclassificeerd als 'onredzaam'; 62% is 'geholpen zelfredzaam'. Deze laatste groep redt zich met hulp van anderen.

2.4.3 *Zelfredzaamheid binnen het juridische domein*

Zelfredzaamheid wordt als term binnen (empirische) studies naar het recht weinig gebruikt. Enkele auteurs benoemen kort dat beperkingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar de verwachte zelfredzaamheid van burgers (e.g. Schnabl, 2021; Ter Voert, 2014). Vaker wordt dit echter in het perspectief van toegang tot het recht geplaatst.⁸⁸ Ook binnen de (civiele) rechtspraak is de norm die van de zelfredzame rechtzoekende die zelf of met behulp van experts informatie verzamelt, zich voorbereidt en een rationale kostenbatenafweging maakt. In de praktijk blijkt dit maar voor een deel van de rechtzoekenden op te gaan. Anderen laten zich in hun beslissing al dan niet naar de rechter te stappen vooral leiden door een behoefte aan rechtvaardigheid, ongeacht de kosten, of varen vooral op het advies van experts (Mein & De Meere, 2018).

Daarnaast hebben de eerder besproken beleidstransities ook een impliciete juridische dimensie. Zo concluderen Claessen en collega's (2017) dat de decentralisaties van sociaal beleid mede tot doel hadden om de relatie tussen overheid en burgers laagdrempeliger en minder juridisch te maken. Geschillen zouden zo veel mogelijk informeel moeten worden opgelost, zonder inzet van juridische middelen. Waar de decentralisaties tot doel hadden de zelfredzaamheid van burgers op een specifiek beleidsterrein te bevorderen, was het bevorderen van juridische zelfredzaamheid geen streven. Sterker nog, stimuleren dat burgers op de hoogte zijn van en opkomen voor hun rechten kan juist haaks staan op de wens tot dejuridisering.

Een expliciete bespreking van zelfredzaamheid als beleidsideologie vinden we in het artikel van Schepel en De Leest (2019) naar de invulling van zelfredzaamheid in de Wrb. Zoals we ook op andere beleidsterreinen zien, veronderstelt de Wrb dat rechtzoekenden eerst proberen hun juridisch probleem zelf aan te pakken, al dan niet met hulp van het eigen netwerk. Wanneer het eigen kunnen en netwerk niet volstaan, valt onder zelfredzaamheid ook dat rechtzoekenden laagdrempelige professionele hulp kunnen inschakelen. In casu gaat het dan over de nulde lijn (online informatie, bijvoorbeeld via Rechtswijzer) en eerstelijnsrechtshulp zoals deze wordt gegeven door onder meer sociaal raadslieden en het JL. Deze vormen van hulp moeten worden uitgeput voordat een zaak toevoegingswaardig wordt. Opvallend in vergelijking met andere beleidsterreinen is het gewicht dat wordt toegekend aan de aard van het juridisch probleem, waarbij burgers afhankelijk van de kenmerken van het probleem wel of niet zelfredzaam worden geacht. De veronderstelling is dan dat burgers, gegeven hetzelfde probleem, over vergelijkbare vermogens beschikken om dit probleem aan te pakken. Zelfredzaamheid heeft hier dus niet zozeer betrekking op de kenmerken en attitudes van de rechtzoekende zelf.

⁸⁸ In internationale literatuur is er daarnaast aandacht voor juridische vaardigheden, vaak onder de naam *legal capability of legal empowerment* (e.g. Legal Services Board [LSB], 2020; McDonald & Wei, 2016; Pleasence & Balmer, 2019).

Box 2.3 Samenvatting zelfredzaamheid in de wetenschappelijke literatuur

- In algemene zin worden burgers als zelfredzaam gezien wanneer zij zichzelf kunnen redden zonder een beroep op de overheid te hoeven doen. Wanneer dit nodig is doen zij een beroep op familie, vrienden of organisaties in het maatschappelijk middenveld en ondersteunen zij anderen (paragraaf 2.4.1).
- Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zijn (paragraaf 2.4.1):
 - het stimuleren van de vrije markt en het terugdringen van de rol van de overheid door deregulering en privatisering;
 - de overheid doet in toenemende mate een beroep op de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers (participatiemaatschappij);
 - de emancipatie van burgers, die meer eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen en hier ook om zouden vragen.
- Zelfredzaamheid als ideaal wordt dan in de praktijk ingezet als 'objectief' toetsingsinstrument en gebruikt om voorzieningen te versoberen of toegangseisen aan te scherpen. Hierdoor worden tevens context- en casusgebonden afwegingen belemmerd (paragraaf 2.4.2).
- De burger heeft een grote mate van verantwoordelijkheid gekregen, terwijl niet altijd duidelijk is wat er precies verwacht wordt. Wanneer verwachtingen wel duidelijk zijn, zijn ze bovendien lang niet voor iedereen haalbaar (paragraaf 2.4.2).
- De veronderstelling in de Wrb is dat burgers, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens beschikken om dit probleem aan te pakken. Zelfredzaamheid heeft hier dus niet zozeer betrekking op de kenmerken en attitudes van de rechtzoekende zelf, maar meer op de kenmerken van het juridisch probleem (paragraaf 2.4.3).

2.5 Conclusie

Om in kaart te brengen hoe de zelfredzaamheidstoets in wet- en regelgeving is vormgegeven en welke gedachten daarachter schuilgaan (*law in the books*), is in het inleidende hoofdstuk deel A van de vraagstelling gespecificeerd tot vijf onderzoeksvragen. In deze laatste paragraaf worden kernachtige antwoorden geformuleerd op die concrete onderzoeksvragen. De antwoorden worden afgeleid uit de bevindingen die in de voorgaande paragrafen zijn opgetekend.

Onderzoeksvraag 1: Wat werd bij de inwerkingtreding van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria in 1994 verstaan onder zelfredzaamheid?

Het begrip 'zelfredzaamheid' wordt in de Wrb en in het Brt niet als zodanig genoemd. Het idee van een zelfredzame aanvrager is wel omschreven in de wet. Het gaat om situaties waarin de aanvrager zelf, of met bijstand van anderen van wie de werkzaamheden niet onder de Wrb vallen, zijn/haar belangen in een zaak kan afdoen. In het Brt wordt deze algemene en open formulering geconcretiseerd door enkele specifieke zaken te benoemen die worden *uitgesloten* van het recht op een toevoeging. Het gaat om het aanvragen van een uitkering, het doen van belastingaangifte, het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, het vragen van kwijtschelding van een belastingsschuld, en het indienen van een ander verzoek bij een bestuursorgaan om een besluit te nemen. Aanvullend wordt vermeld dat bij belastingzaken geen toevoeging wordt verstrekt als het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard. Duidelijk is dat in het geval van de Wrb zelfredzaamheid op

zo'n manier is ingevuld dat het betrekking heeft op kenmerken van het juridisch probleem en niet op kenmerken of vaardigheden van de aanvrager zelf.

Onderzoeksvraag 2: Welke overwegingen hebben ten grondslag gelegen aan de uitwerking van zelfredzaamheid in de Wet op rechtsbijstand en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria in 1994?

Een belangrijke discussie op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand betreft de financiering van het stelsel. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening moest beheersbaar blijven en veranderingen in beleid en wetgeving kunnen dan ook worden gekoppeld aan de opeenvolgende bezuinigingsrondes. Uit rechtspraak van het EHRM volgt dat er geen onbeperkt recht op gratis rechtsbijstand bestaat. Daarmee is de toegang tot de rechter geen absoluut recht en mag dat recht worden onderworpen aan beperkingen, zolang die het recht niet illusoir maken. Vanuit deze gedachte worden voorwaarden gesteld aan het toekennen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een van die voorwaarden komt voort uit de notie van de zelfredzame burger. De kerngedachte achter het zelfredzaam veronderstellen van burgers in bepaalde situaties is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is. Deze kerngedachte stoelt op vier veronderstellingen. De eerste drie veronderstellingen zijn naar voren gekomen uit de analyse van documenten met betrekking tot de Wrb en Brt en uit de analyse van de interviews met respondenten van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De vierde veronderstelling is naar voren gekomen uit de analyse van de wetenschappelijke literatuur.

- Het beperken van het recht op een toevoeging draagt bij aan het beheersbaar houden van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Voor eenvoudige rechtsvragen is een toevoeging niet noodzakelijk omdat er meer geëigende hulpverlening (zoals gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadslieden of maatschappelijk werk) beschikbaar is.
- Bestuursorganen zijn behulpzaam naar de burger toe. Zo moet er bijvoorbeeld ondersteuning worden geboden bij het aanvragen van toeslagen of bij het indienen van een bezwaar tegen besluiten van bestuursorganen. De procedures hiervoor moeten voor burgers transparant en duidelijk zijn.
- Burgers beschikken, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens om het probleem aan te pakken.

Onderzoeksvraag 3: Welke invulling is in de jurisprudentie aan zelfredzaamheid gegeven en welke trend is daarin waarneembaar?

Er zijn relatief weinig zaken gevonden op Rechtspraak.nl. Niet alle zaken worden op Rechtspraak.nl gepubliceerd en de selectie van zaken die wel gepubliceerd worden is niet random. Het is dan ook niet mogelijk om op basis van de jurisprudentieanalyse verregaande conclusies te trekken. Het beeld dat uit de beschikbare uitspraken naar voren komt, is dat de Rechtspraak meegaand lijkt te zijn geweest met de besluiten die door RvR zijn genomen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de bevinding met betrekking tot de aangedragen argumenten door de aanvragers. Argumenten van de aanvrager dat hij/zij juridische hulp nodig heeft omdat hij/zij de Nederlandse taal niet machtig is, een laag opleidingsniveau heeft of anderszins een sociaal zwakkere positie heeft, worden door de rechter niet gehonoreerd. Daarnaast lijkt het moeilijk te zijn om in belastingzaken juridische en feitelijke complexiteit met succes in beroep en hoger beroep te beargumenteren. Het tweede deel van de onderzoeksvraag kan op basis van de geanalyseerde jurisprudentie niet worden beantwoord.

Onderzoeksvraag 4: Welke maatschappelijke trends zijn er sinds 1994 waarneembaar die impact kunnen hebben op de invulling van het begrip zelfredzaamheid?

Uit de wetenschappelijke literatuur is naar voren gekomen dat de laatste decennia op veel maatschappelijke terreinen, ook op die van geschilbeslechting en de gesubsidieerde rechtsbijstand, meer van de burger zelf wordt verwacht. Voor een deel komt deze zienswijze voort uit veronderstelde veranderingen in de vermogens van burgers die mondiger en zelfstandiger geworden zouden zijn. De burger zou dus ook meer zelf moeten kunnen. Voor een deel wordt de zienswijze gebruikt om overheidsvoorzieningen te versoberen of toegangseisen tot overheidsvoorzieningen aan te scherpen. Belangrijke, aan de zienswijze ten grondslag liggende, maatschappelijke ontwikkelingen die in de wetenschappelijke literatuur worden genoemd, zijn:

- het stimuleren van de vrije markt en het terugdringen van de rol van de overheid door deregulering en privatisering;
- de overheid doet in toenemende mate een beroep op de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers (participatiemaatschappij);
- de emancipatie van burgers, die meer eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen en hier ook om zouden vragen.

In enkele interviews met medewerkers van het ministerie is ook zijdelings gerefereerd naar de digitalisering van de maatschappij als geheel en van de overheidsdienstverlening in het bijzonder. Ook digitalisering kan impact hebben op de invulling van zelfredzaamheid. Steeds meer facetten van het leven worden bepaald door digitalisering. Informatie kan hierdoor sneller, gemakkelijker en breder beschikbaar worden gesteld. Dat kan eraan bijdragen dat burgers meer in staat worden gesteld zelf zaken uit te zoeken en aan te pakken. In zekere zin kan dit een positieve uitwerking hebben op de zelfredzaamheid van burgers. Kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat er groepen in de samenleving zijn die buiten de boot dreigen te vallen. Hoewel de groep met de tijd wellicht kleiner zal worden, zal er een groep blijven bestaan die minder mogelijkheden en/of capaciteiten heeft om zaken digitaal te regelen. Voorkomen moet worden dat deze groep tussen wal en schip raakt.

Onderzoeksvraag 5a: Heeft de Raad voor Rechtsbijstand beleidswijzigingen ten aanzien van zelfredzaamheid doorgevoerd sinds 1994? Zo ja, welke en waarom?

Een belangrijke beleidswijziging sinds 1994 is de, in 2008, geïntroduceerde Kenniswijzer. Alle informatie op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand is toen centraal bij elkaar gebracht en gedigitaliseerd. De Kenniswijzer bestaat uit de werkinstructies en de wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie op het gebied van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De werkinstructies beschrijven hoe beschikkers van de RvR te werk moeten gaan bij het beoordelen van een aanvraag voor een toevoeging. Zo bekeken kunnen ze worden beschouwd als het interne beleid van de RvR en geven onder meer inzicht in de wijze waarop de Wrb en het Brt in de praktijk uitvoerbaar zijn gemaakt. Voor het onderhavige onderzoek zijn de werkinstructies W013 en C030 van belang. Deze werkinstructies hebben sinds de introductie drie relevante wijzigingen gezien. Zo is vanaf 2013 opgenomen dat een geschil over de kinderopvangtoeslag, waarbij het gastouderbureau/bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd, feitelijk en/of juridisch complex is. In 2020 is de zaakcode veranderd. Geschillen over toeslagen vallen vanaf dat moment onder werkinstructie W013 in plaats van C030. De criteria zijn ongewijzigd gebleven. Als laatste is in 2021 aan werkinstructie W013 een paragraaf toegevoegd over de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Wet Awir).

Onderzoeksvraag 5b: Welke signalen en ontwikkelingen worden meegewogen bij de beoordeling of het begrip zelfredzaamheid een nadere (andere) invulling vereist dan nu wordt toegepast in de Wrb en het Brt?

De RvR werkt met een continu proces van evaluatie en ontwikkeling van het toevoegbeleid. Als aanpassing van de invulling van het begrip zelfredzaamheid nodig is, komt dat uit dit meer algemene proces naar voren. Het proces houdt in dat doorlopend signalen worden verzameld vanaf de werkvloer. Dat kan vanuit de eigen organisatie. Beschikkers die twijfelen over de beoordeling van een specifieke aanvraag, kunnen deze voorleggen aan de afdeling Kwaliteit. Een driekoppige commissie bekijkt de specifieke aanvraag en adviseert de beschikker hoe de aanvraag verder te behandelen. Deze werkwijze levert niet alleen ondersteuning op voor de beschikkers, maar de afdeling Kwaliteit krijgt ook het overzicht over onduidelijkheden die zich mogelijk in de werkinstructies bevinden. Daarnaast krijgt de afdeling zicht op vergelijkbare aanvragen die door de beschikkers niet op eenduidige wijze kunnen worden afgehandeld. Op deze manier krijgt de afdeling Kwaliteit zicht op signalen die erop wijzen dat aanpassing van het toevoegbeleid nodig is. Signalen kunnen ook komen van rechtshulpverleners die in specifieke zaken contact opnemen met de RvR. De vragen die zij stellen over specifieke zaken kunnen wijzen op onduidelijkheden in het toevoegbeleid. Ook kunnen de rechtshulpverleners aangeven dat er nieuwe jurisprudentie is die vraagt om aanpassing van het toevoegbeleid. Daarnaast kunnen signalen naar voren komen uit de steekproefsgewijze controles in het kader van High Trust. Op twee momenten in het jaar, tenzij tussentijds sprake is van wetswijzigingen, worden de binnengekomen signalen bekeken en wordt bepaald of die signalen aanleiding zijn om de werkinstructies aan te passen. Op basis van de bevindingen ontstaat het beeld dat de signalen voornamelijk zijn gericht op het verloop van processen. Minder aandacht lijkt er geweest te zijn voor signalen die duiden op mogelijke gevolgen voor burgers. Dit gaat om de vraag of er voldoende zicht was op het daadwerkelijk bereiken van het effect van het stelsel: rechtsbijstandsverlening voor burgers met een kleine beurs in zaken waarin zij dat nodig hebben.

Onderzoeksvraag 5c: Waren de juridische en beleidskaders van het ministerie van Justitie en Veiligheid voldoende werkbaar voor een goede uitwerking naar praktisch beleid voor de beoordeling van aanvragen voor gesubsidieerde rechtshulp en eventuele bezwaarprocedures omtrent de kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst?

Op basis van de bevindingen die uit het onderhavige onderzoek naar voren zijn gekomen, kan geen gedetailleerd en uitsluitend antwoord op deze onderzoeksvraag worden gegeven. Uit de bevindingen die zijn gebruikt om onderzoeksvraag 1 te beantwoorden kan daartoe wel een eerste aanzet worden afgeleid. Hierbij wordt gezien het onderwerp van het onderhavige onderzoek de focus gelegd op de uitwerking van zelfredzaamheid. Het gegeven dat de omschrijving van de notie van zelfredzaamheid in de Wrb algemeen en open is, biedt enerzijds de mogelijkheid om het toevoegbeleid dusdanig in te richten dat in specifieke gevallen maatwerk geleverd kan worden bij het beoordelen van aanvragen. Er is met andere woorden voldoende ruimte om het toevoegbeleid zo vorm te geven dat rekening kan worden gehouden met de variatie in de praktijk. Dit kan als een indicatie worden beschouwd voor werkbare juridische en beleidskaders. Anderzijds biedt de algemene en open formulering van zelfredzaamheid de RvR minder sturing bij de uitwerking naar praktijkgericht toevoegbeleid. Dit roept de vraag op of de wet- en regelgeving de RvR voldoende handvatten en sturing geeft.

Onderzoeksvraag 5d: In hoeverre heeft de Raad voor Rechtsbijstand de mogelijkheid om bij de toepassing van de zelfredzaamheidstoets uitzonderingen te maken?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag komt rechtstreeks voort uit het antwoord op de vorige onderzoeksvraag. Het idee van zelfredzaamheid is algemeen en open geformuleerd. Dit zorgt ervoor dat de invulling die in de wetgeving aan zelfredzaamheid wordt gegeven beoordelingsvrijheid biedt. Er zijn met andere woorden veel situaties waarin de RvR moet bepalen of de zaak toevoegingswaardig is of niet. Daarbij blijkt uit de jurisprudentie dat de RvR bij de beoordeling of de aanvraag een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, beoordelingsvrijheid toekomt. Er bestaat dus ruimte voor de RvR om binnen het toevoegbeleid invulling te geven aan de zelfredzaamheidstoets. In het hierna volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de ervaringen die betrokken partijen in de praktijk hebben met de door de RvR gekozen uitwerking van de zelfredzaamheidstoets.

Tot besluit

Een belangrijke constatering die op basis van dit hoofdstuk kan worden gedaan, is dat er een discrepantie bestaat tussen de invulling van het begrip zelfredzaamheid in wet- en regelgeving en de invulling die eraan wordt gegeven in de wetenschappelijke literatuur. In de wet- en regelgeving wordt zelfredzaamheid voornamelijk gekoppeld aan het rechtsprobleem. In zekere zin wordt ervan uitgegaan dat bij relatief eenvoudige zaken elke burger het zelf moet kunnen en daarmee zelfredzaam is. De wetenschappelijke literatuur wijst erop dat zelfredzaamheid op deze manier te algemeen verondersteld wordt. In vergelijkbare situaties is niet elke burger even zelfredzaam. Daarbij is er sprake van een interactie tussen het rechtsprobleem, de situatie en de persoon. Kortom, zelfredzaamheid gaat om meer dan alleen kenmerken van het rechtsprobleem. In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan hoe de invulling die aan zelfredzaamheid in wet- en regelgeving wordt gegeven in de praktijk uitwerkt.

3 De zelfredzaamheidstoets in de praktijk

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een overzicht gegeven van de wet- en regelgeving met betrekking tot gesubsidieerde rechtsbijstand. Tevens is besproken hoe de RvR deze wet- en regelgeving heeft vertaald in werkinstructies aan de hand waarvan aanvragen voor toevoegingen worden toegekend of afgewezen. In het bijzonder is aandacht besteed aan de 'zelfredzaamheidstoets': de vraag of de rechtzoekende gespecialiseerde juridische bijstand nodig heeft, dan wel geacht wordt de zaak zelf of met behulp van derden af te kunnen handelen.

Dit hoofdstuk staat in het teken van de praktische uitwerking van de wet- en regelgeving. Aan de hand van interviews met medewerkers van de RvR en het JL, sociaal advocaten en sociaal raadsliden wordt een beschrijving gegeven van hoe de zelfredzaamheidstoets in de praktijk wordt ingevuld in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst aangaande de kinderopvangtoeslag (in de rest van dit hoofdstuk ook: kinderopvangtoeslagzaken). Zodoende wordt antwoord gegeven op onderdeel B van de vraagstelling die in de inleiding is uitgewerkt.

B Hoe werd door de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, de sociale advocatuur en de sociaal raadsliden – in het bijzonder bij bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag – praktisch invulling gegeven aan de zelfredzaamheidstoets?

Er is voor gekozen om de bevindingen uit de interviews per partij uit te werken. Op deze manier kunnen de meningen en ervaringen, die uit de specifieke werkzaamheden van de geïnterviewden naar voren komen, goed voor het voetlicht worden gebracht. Mogelijke overeenkomsten en verschillen in hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de zelfredzaamheidstoets worden dan duidelijk. De volgorde waarin de partijen worden besproken, komt voort uit de focus van het onderzoek op de zelfredzaamheidstoets. Volgens de wet- en regelgeving is de RvR belast met de toets op de zelfredzaamheid van rechtzoekenden. Het hoofdstuk start dan ook met een beschrijving van hoe geïnterviewde medewerkers van de RvR in de praktijk met de zelfredzaamheidstoets omgaan (paragraaf 3.2). Dan volgt een beschrijving van de ervaringen van medewerkers van het JL (paragraaf 3.3). Als eerstelijns rechtshulpverleners adviseren en ondersteunen zij rechtzoekenden en kunnen hen doorverwijzen naar een tweedelijns rechtshulpverlener (een advocaat of mediator). Daarna komen de ervaringen van sociaal advocaten met het aanvragen van toevoegingen in bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag en de toepassing van de zelfredzaamheidstoets in deze zaken aan bod (paragraaf 3.4). Zij vormen de tweedelijns rechtshulp. Als laatste worden de ervaringen van sociaal raadsliden met de zelfredzaamheidstoets en het verlenen van bijstand in kinderopvangtoeslagzaken meegenomen (paragraaf 3.5). Sociaal raadsliden maken geen onderdeel uit van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, maar staan als eerstelijns rechtshulpverleners wel burgers bij met informatie en advies. Daarnaast kunnen sociaal raadsliden – in tegenstelling tot medewerkers van het JL – handelen namens hun cliënt, bijvoorbeeld door een bezwaarschrift te schrijven. Ter afsluiting van het hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen gebruikt om concrete antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen (paragraaf 3.6).

3.2 Raad voor Rechtsbijstand

Deze paragraaf beschrijft de beoordeling van aanvragen voor toevoegingen in kinderopvangtoeslagzaken vanuit het perspectief van vijf medewerkers van de RvR. Hiertoe gaan we allereerst in op de algemene procedure voor de toetsing van aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand door de RvR (paragraaf 3.2.1). Deze toetsing vindt plaats nadat een aanvraag voor een toevoeging is ingediend (in de reguliere procedure) of nadat deze is toegekend (in de High Trust procedure). Tegen de beslissing van de RvR staat bezwaar en beroep open. Van daaruit gaan we in op de wijze waarop de afwijzingsgrond zelfredzaamheid in de praktijk wordt gebruikt, en hoe wordt omgegaan met de uitzonderingsgrond feitelijke en juridische complexiteit (paragraaf 3.2.2). We bespreken de afwegingen die beschikkers van de RvR maken en welke informatie zij hierbij betrekken, de mate van beslisruimte die zij ervaren en hun inschatting van het kennisniveau omtrent de zelfredzaamheidstoets bij medewerkers van de RvR en het JL en sociaal advocaten. Als laatste wordt stilgestaan bij het beeld dat geïnterviewde medewerkers van de RvR hebben van de daadwerkelijke zelfredzaamheid van rechtzoekenden (paragraaf 3.2.3).

3.2.1 *Het beoordelen van een toevoegingsaanvraag*

De beoordeling van aanvragen voor toevoegingen vindt plaats op twee manieren, afhankelijk van of de rechtsbijstandsverlener onderdeel uitmaakt van het High Trust systeem. We noemen dit hier de reguliere procedure en de High Trust procedure.

Reguliere procedure

Aanvragen voor toevoegingen in de reguliere procedure worden gedaan door het invullen van een formulier⁸⁹ dat de rechtsbijstandsverlener⁹⁰ namens zijn of haar cliënt kan indienen middels het digitale portaal Mijn RvR of per post. Op het aanvraagformulier moet onder meer worden aangegeven in welke zaakcategorie de aanvraag valt, wat het financiële belang van de zaak is en welk rechtsbelang ermee gemoeid is. Ook kunnen stukken – zoals de beschikking, een dagvaarding of andere inhoudelijke stukken – worden meegestuurd. De aanvraag belandt vervolgens bij een medewerker van de afdeling Dienstverlening van de RvR. Deze neemt een beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging aan de hand van de financiële gegevens van de cliënt, de omschrijving van de zaak en de meegestuurde stukken. Op het moment dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om deze beslissing te kunnen nemen, kunnen aanvullende stukken worden opgevraagd bij de rechtshulpverlener. De zaak wordt dan in het systeem 'onvolledig gemaakt' in afwachting van aanvullende informatie. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat het financiële belang of de rechtsgrond waarop de aanvraag ziet niet is aangegeven. De geïnterviewde medewerkers van de RvR geven aan dat zij hun beslissing in principe baseren op de gegevens en de toelichting zoals die worden aangeleverd door de advocaat. Zij zullen bijvoorbeeld niet zelf mogelijk relevante wetsartikelen opperen.

De beslissing om al dan niet een toevoeging te verlenen wordt in principe genomen door één medewerker. Deze medewerkers zijn (met uitzondering van enkele specialisaties zoals asielrecht) 'allround' en behandelen dus aanvragen op verschillende rechtsterreinen. Respondenten geven aan dat een groot deel van de aanvragen eenvoudig kan worden toe- of afgewezen. Een deel is complexer. Bij deze aanvragen zijn medewerkers meer tijd kwijt met het bestuderen van de stukken en het motiveren van hun beslissing. Respondenten geven aan dat hoewel zij alleen werken, het (met

⁸⁹ www.rvr.org/publish/pages/4869/aanvraag_toevoeging_civielbestuur.pdf, geraadpleegd op 16 maart 2023.

⁹⁰ Dit kan een advocaat of mediator zijn. In de in dit rapport besproken zaken gaat het over advocaten.

name in de periode voor corona, toen er nog meer op kantoor werd gewerkt) gebruikelijk is om bij lastige zaken informeel te overleggen met collega's. Komt men er niet uit, dan kan ook worden overlegd met juristen van de afdeling Bezwaar en Beroep of de zaak kan worden voorgelegd aan de afdeling Kwaliteit (een 'voorlegger', zie ook paragraaf 2.2.4). De afdeling Kwaliteit is onder meer verantwoordelijk voor het bijhouden van de Kenniswijzer en de scholing van medewerkers.

Wanneer een aanvraag wordt afgewezen en de rechtshulpverlener hier niet mee akkoord gaat, kan deze rechtstreeks in bezwaar gaan of eerst een mutatie of een herzieningsverzoek indienen. Bezwaarzaken worden behandeld door medewerkers van de afdeling Bezwaar en Beroep. In geval van een mutatie of herzieningsverzoek beoordeelt dezelfde medewerker de aanvraag opnieuw, waarbij indien nodig telefonisch contact wordt gezocht met de advocaat om de beslissing toe te lichten. Dit kan er voor zorgen dat de advocaat de aanvraag intrekt of dat de toevoeging alsnog wordt toegekend. Wanneer de advocaat het oneens blijft met de beslissing wordt de zaak doorgezet naar de afdeling Bezwaar en Beroep.

High Trust procedure

Het merendeel van de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand loopt via de High Trust procedure. Rechtshulpverleners die aangesloten zijn bij High Trust doen in feite zelf een voorbeoordeling van de toevoegingswaardigheid van een zaak aan de hand van de werkinstructies in de Kenniswijzer. Aangevraagde toevoegingen worden door de RvR automatisch toegekend, achteraf wordt middels steekproeven⁹¹ getoetst of deze terecht zijn aangevraagd. Bij een steekproef wordt het gehele dossier van de zaak bekeken. In de context van de kinderopvangtoeslagzaken kan bij de beoordeling bijvoorbeeld ook de beslissing op bezwaar van de Belastingdienst/Toeslagen worden betrokken, omdat de bezwaarprocedure dan al gevoerd is. Dit zorgt er volgens medewerkers van de RvR voor dat tijdens de steekproeven in High Trust een beter beeld van de zaak verkregen kan worden, hetgeen uiteindelijk resulteert in een meer geïnformeerde beslissing.

Wanneer bij de controle blijkt dat een toevoeging onterecht is aangevraagd, wordt de vergoeding van de rechtshulpverlener ingetrokken. De rechtzoekende blijft recht houden op gefinancierde rechtsbijstand, maar kan wel de eigen bijdrage en eventuele kosten die ten behoeve van de zaak zijn gemaakt (zoals voorschotten en proceskosten) aan de rechtsbijstandsverlener verschuldigd zijn.⁹² De rechtshulpverlener zal echter de kosten van de verleende rechtsbijstand niet vergoed krijgen.⁹³ Dit betekent dat rechtshulpverleners een duidelijk belang hebben om een juiste inschatting te maken van de toevoegingswaardigheid van een zaak; anders kunnen zij – wanneer een substantieel aantal vergoedingen wordt ingetrokken – immers in de financiële problemen komen en de High Trust status verliezen. Wanneer rechtshulpverleners twifelen of er recht op een toevoeging bestaat, kunnen zij contact opnemen met de RvR via de telefonische helpdesk voor High Trust. Wanneer een medewerker van de helpdesk toezegt dat een zaak in aanmerking komt voor een toevoeging, kan de advocaat dit noteren op het aanvraagformulier. Wanneer later tijdens een steekproefcontrole blijkt dat er bij nader inzien toch niet toegevoegd had mogen worden, blijven de toevoeging en de vergoeding in stand. Daarnaast kan een rechtshulpverlener de RvR verzoeken, in afwijking van de High Trust procedure, een ingediende aanvraag binnen de reguliere procedure af te handelen.

⁹¹ Bij een klein aantal aanvragen komt het ook voor dat deze allemaal worden gecontroleerd.

⁹² Art. 38, lid 1 en 2 Wrb.

⁹³ Dit is vastgelegd in de algemene voorwaarden High Trust: <https://www.rvr.org/advocaten/ingeschreven/high-trust/algemene-voorwaarden-high-trust-0/> en in de Gedragsregels van de NOvA: <https://regelgeving.advocatenorde.nl/content/regel-18-gefinancierde-rechtsbijstand>.

Bezwaar en beroep

Wanneer een aanvraag voor een toevoeging niet wordt toegekend, kan de rechtshulpverlener hiertegen bij de RvR in bezwaar gaan en – wanneer dit bezwaar onsuccesvol is – ook beroep instellen bij de rechtbank en hoger beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit geldt zowel voor zaken die in de reguliere als in de High Trust procedure zijn afgehandeld. Deze zaken worden behandeld door de afdeling Bezwaar en Beroep. Wanneer medewerkers van deze afdeling een bezwaarschrift binnen krijgen, zullen zij eerst telefonisch contact zoeken met de rechtshulpverlener om informatie uit te wisselen en te proberen er op informele wijze uit te komen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat op deze wijze circa twee derde van de zaken kan worden afgehandeld: ofwel doordat de beslissing van de RvR wordt herzien ofwel doordat het bezwaarschrift wordt ingetrokken. Naar de inschatting van een respondent die ervaring heeft met het behandelen van deze zaken vinden herzieningen vooral plaats in betrekkelijk eenvoudige zaken, waarbij de rechtshulpverlener bijvoorbeeld extra stukken kan aandragen die het financieel belang van de zaak inzichtelijk maken.

Aanvragen waarbij een meer uitgebreide toetsing vereist is, zoals het geval is bij veel aanvragen die worden afgewezen met een beroep op het zelfredzaamheidscriterium, zouden minder vaak informeel worden afgedaan. Bezwaarschriften die niet informeel worden afgedaan, worden voorgelegd aan een adviescommissie die opnieuw naar de zaak kijkt en eventueel een hoorzitting houdt. De adviescommissie geeft een advies aan de RvR die de uiteindelijke beslissing op bezwaar neemt. Dit advies wordt vrijwel altijd gevolgd.

Wanneer de rechtshulpverlener het niet eens is met de beslissing op bezwaar, kan deze in beroep gaan tegen de RvR bij de rechtbank, en vervolgens ook in hoger beroep. Met name hoger beroep kwam volgens geïnterviewde medewerkers voor wat betreft de kinderopvangtoeslagzaken weinig voor. Waar het wel voorkwam, ging het om aanvragen die waren beoordeeld binnen de High Trust procedure (waarbij de rechtshulpverlener in hoger beroep gaat tegen de uitspraak van de rechtbank om de intrekking van de vergoeding in stand te houden).

3.2.2 Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit

Afwijzen op grond van zelfredzaamheid

Zoals besproken in hoofdstuk 2, wordt, op grond van artikel 8 lid 1 Brt, voor het bezwaar maken tegen een beslissing van de Belastingdienst in principe geen toevoeging toegekend. Hetzelfde geldt voor het aanvragen van toeslagen en herzieningsverzoeken. Rechtzoekenden worden hier geacht zelfredzaam te zijn, dat wil zeggen dat zij deze zaken zelf of met behulp van een derde partij (niet zijnde een advocaat) kunnen aanpakken. Door respondenten wordt dit ook wel samengevat als 'aanvragen en klagen kan men zelf'. Medewerkers van de RvR geven aan dat bestuursorganen in principe hun bezwaarprocedure laagdrempelig (zouden moeten) inrichten en het hierdoor voor de rechtzoekende haalbaar is om zelfstandig of met behulp van bijvoorbeeld het JL of sociaal raadslieden bezwaar in te dienen. Bij bezwaar tegen beslissingen van de Belastingdienst zou het bovendien vaak gaan om rekenkundige geschillen, waarbij de rechtzoekende – althans in theorie – zelf de benodigde financiële gegevens kan aanleveren. Wanneer de rechtzoekende in beroep of hoger beroep gaat tegen de Belastingdienst, wordt hiervoor wel een toevoeging verstrekt.

Aanvragen voor toevoegingen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst worden dan ook, op grond van artikel 8 lid 1 Brt, in principe afgewezen met een beroep op de zelfredzaamheid. Respondenten van de RvR geven hierbij aan dat zelfredzaamheid in deze moet worden gezien als een kenmerk van de zaak en niet zozeer van de recht-

zoekende. Bij hun beoordeling kijken medewerkers naar de aspecten van het rechtsprobleem en niet zozeer naar de persoonlijke situatie van de rechtzoekende. Met andere woorden: er wordt getoetst of de rechtzoekende in het algemeen geacht wordt zelfredzaam te zijn in een bepaalde zaak, en niet of de individuele rechtzoekende over wie de aanvraag gaat zelfredzaam is. Zo is bijvoorbeeld een minder goede Nederlandse taalbeheersing geen reden om een toevoeging af te geven. Ondersteuning bij de taal kan immers ook door anderen worden gegeven dan door een advocaat. Ook wanneer een zaak door een advocaat sneller of beter kan worden aangepakt dan door de rechtzoekende zelf, is dit geen argument om een toevoeging te verlenen. Voor veel zaken geldt dat de rechtzoekende wanneer deze door een advocaat wordt bijgestaan, mogelijk een betere uitkomst zou kunnen behalen. Slechts wanneer de zaak dusdanig juridisch en/of feitelijk complex is dat de rechtzoekende niet geacht kan worden deze zelf aan te kunnen pakken, kan wel een toevoeging worden verleend.

Juridische/feitelijke complexiteit

Zoals in het voorgaande is beschreven, worden aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen beslissingen door de Belastingdienst/Toeslagen in principe afgewezen met een beroep op de zelfredzaamheid van de rechtzoekende. Hiervan kan alleen worden afgeweken wanneer er sprake is van juridische en/of feitelijke complexiteit. De zogeheten zelfredzaamheidstoets die medewerkers van de RvR uitvoeren, is dus in feite een toets op de juridische en/of feitelijke complexiteit van de zaak.

In de werkinstructies wordt als voorbeeld van juridische en/of feitelijke complexiteit in kinderopvangtoeslagzaken 'een geschil over kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau/ bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd' genoemd. Deze zaken worden zonder meer als complex gezien en hiervoor wordt dus een toevoeging toegekend (sinds 2013 is dit expliciet als voorbeeld opgenomen in de werkinstructie). Veel van deze situaties zijn de geïnterviewde medewerkers van de RvR echter niet tegengekomen. Voor de beoordeling van de complexiteit van overige toeslagzaken worden in de werkinstructies geen kaders of richtlijnen gegeven waarin is vastgelegd wanneer een rechtsprobleem wel of niet complex is. Uit interviews met medewerkers van de RvR blijkt evenmin dat hier binnen de RvR concrete richtlijnen voor zijn ontwikkeld. Respondenten geven aan dat het – in tegenstelling tot andere aspecten waaraan getoetst wordt, zoals het financiële belang van de zaak – lastig is om complexiteit af te bakenen. In het geval meer concreet zou worden aangegeven welke zaken complex zijn, zou de werkinstructie te omvangrijk worden en daarmee onwerkbaar. Respondenten achten het strakker inkaderen van complexiteit daarnaast onwenselijk omdat zij menen dat dit altijd een individuele toets gericht op de bijzonderheden van de zaak in kwestie moet zijn. Verder menen zij dat advocaten naar eigen inzicht zou moeten beargumenteren waarom een specifieke zaak als complex kan worden gezien. Wanneer de RvR hiervoor inhoudelijke richtlijnen zou geven, gaan zij hiermee volgens respondenten op de stoel van de rechtshulpverlener zitten. Advocaten zijn volgens de respondenten het meest ter zake kundig om de inschatting van complexiteit te kunnen maken. Daarnaast menen respondenten dat moet worden voorkomen dat advocaten aanvragen te veel naar de werkinstructies gaan 'toeschrijven'.

In de interviews met medewerkers van de RvR is gevraagd naar de standaarden die zij hanteren bij de afweging of een zaak al dan niet complex is. Respondenten gaven aan het lastig te vinden hier algemene uitspraken over te doen. Iedere zaak is anders en kenmerken van de specifieke zaak bepalen volgens de geïnterviewde medewerkers in grote mate hoe zelfredzaam een rechtzoekende verondersteld kan worden te zijn. Toch worden enkele aspecten genoemd, waarbij vooral opvalt dat de lat hoog gelegd

wordt: slechts in uitzonderlijke gevallen worden zaken beschouwd als complex. Allereerst geven respondenten aan dat beschikkers bij de beoordeling van de feitelijke of juridische complexiteit afhankelijk zijn van de toelichting die de advocaat in de aanvraag opneemt. Het is dus aan de advocaat om goed te beargumenteren dat het geen 'standaard' zaak betreft en dat juridische ondersteuning nodig is gezien de complexiteit van het rechtsprobleem. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat advocaten weleens vragen wanneer een zaak als complex wordt beoordeeld. Zo'n vraag wordt door de RvR weer teruggedragen bij de advocaat. Deze moet de situatie zo goed mogelijk beschrijven en beargumenteren waarom het volgens de advocaat een complexe zaak betreft. In die toelichting moet de advocaat ingaan op de specifieke omstandigheden van de zaak; een algemene argumentatie als 'de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn geschonden' of 'de beslissing van de Belastingdienst is in strijd met het motiveringsbeginsel' is volgens medewerkers niet voldoende om feitelijke of juridische complexiteit aan te tonen. In het geval weinig of geen toelichting wordt gegeven, wordt de zaak beschouwd als een die de rechtzoekende zelf kan oplossen en wordt dus geen toevoeging verstrekt. In het geval van kinderopvangtoeslagzaken herinnert een respondent zich dat hierbij vaak speelde dat gedupeerde rechtzoekenden en hun advocaten geen toegang kregen tot het (volledige) dossier of geen inzicht hadden in de gronden waarop een aanvraag voor kinderopvangtoeslag was afgewezen. Het ontbreken van stukken bemoeilijkte het verlenen van adequate rechtsbijstand, maar leidde er niet toe dat aanvragen voor een toevoeging werden toegewezen. Zonder achterliggende stukken bevatten deze aanvragen immers onvoldoende informatie om de complexiteit goed te kunnen beoordelen. Vaak stond er volgens medewerkers alleen maar dat een toevoeging werd aangevraagd voor bezwaar tegen een beslissing van een bepaalde datum. Soms was de beslissing bijgevoegd, maar daar kon ook niet altijd voldoende informatie uit worden afgeleid. Het niet kunnen verkrijgen van stukken werd door advocaten ook wel aangevoerd als factor die de zaak op zichzelf complex maakt, maar deze redenering werd door de RvR niet gevolgd.

Wanneer de rechtshulpverlener betoogt dat er in een zaak sprake is van juridische of feitelijke complexiteit, moet deze argumentatie door de beschikker op de merites worden beoordeeld. Hierbij maakt de beschikker een inschatting van de ingewikkeldheid van het rechtsprobleem en of dat iets is wat een rechtzoekende zelf nog kan oplossen. Zo wordt er bij een aanvraag voor een bezwaarzaak gekeken welke gronden van bezwaar moeten worden aangevoerd en of de rechtzoekende dit zelf kan doen, of gebruik kan maken van een voorliggende voorziening zoals een voorbeeldbezwaarschrift van het JL. Zoals eerder aangegeven is deze inschatting alleen gebaseerd op kenmerken van de zaak en niet van de rechtzoekende. Wel kan er andere beschikbare informatie bij worden betrokken, zoals of er voor de rechtzoekende ook andere toevoegingen zijn afgegeven. Dit kan een aanwijzing zijn dat er andere juridische problemen spelen die een complicerende factor kunnen zijn. Wanneer een cliënt door het JL naar een advocaat is verwezen, kan ook worden gekeken naar het diagnosedocument van het JL. Hier is vaak informatie terug te vinden over wat de rechtzoekende al zelf heeft ondernomen. Het is echter niet zo dat wanneer het JL iemand heeft doorverwezen naar een advocaat er automatisch een toevoeging wordt verleend.

Complexiteit wordt aangenomen wanneer de beschikker meent dat de voorliggende zaak duidelijk ingewikkelder is dan andere zaken van dezelfde categorie. Zaken zijn bijvoorbeeld juridisch complex wanneer er sprake is van een bijzondere rechtsvraag of van meerdere juridische problemen die tegelijkertijd spelen en elkaar beïnvloeden. Respondenten geven aan hierbij ook wel te kijken naar jurisprudentie om in te schatten of een rechtsvraag vaker voorkomt en of een duidelijke jurisprudentielijn is

ontwikkeld. Feitelijke complexiteit kan worden aangenomen wanneer de feitelijke omstandigheden dusdanig complex zijn dat de rechtzoekende niet kan worden geacht deze zelf naar voren te brengen. De situatie waarbij het gastouder- of bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd kan hier ook onder worden geschaard. De rechtzoekende heeft dan in feite geen toegang tot de gegevens die hij of zij bij de Belastingdienst moet aanleveren. Juridische en feitelijke ingewikkeldheid kunnen niet altijd strikt worden gescheiden, zo geven respondenten aan: wanneer een zaak juridisch complex is, is deze vaak ook feitelijk complex.

Beslisruimte van medewerkers en kennis van de zelfredzaamheidstoets

In de interviews is aangegeven dat voor bezwaarzaken tegen de Belastingdienst in feite wordt gewerkt met een norm dat niet wordt toegevoegd tenzij. Voor dit soort bepalingen staat in de werkinstructie voornamelijk beschreven in welke gevallen geen toevoeging wordt gegeven. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de RvR wordt op deze manier ongeveer 80% van de gevallen gedekt. In die gevallen is het voor beschikkers duidelijk of ze een toevoeging kunnen verstrekken of niet. In de overige 20% van de gevallen wordt meer van de beschikkers verwacht. In die gevallen zullen ze zelf afwegingen moeten maken op basis van informatie die in de aanvraag is opgenomen. De in de werkinstructies gegeven beoordelingsruimte zet beschikkers aan om zelf na te denken over wat een zaak wel en wat niet complex maakt. Dit zorgt voor een bepaalde mate van sensitiviteit bij de beschikkers, hetgeen hen in staat moet stellen om daar waar nodig maatwerk te leveren. Tegelijkertijd kan de autonomie die beschikkers hebben zorgen voor verschillen in het beoordelen en toekennen van aanvragen. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid kan dit onwenselijk zijn. Medewerkers van de RvR geven aan dat enige verschillen tussen beschikkers zullen voorkomen, maar dat er ook voldoende mogelijkheden zijn voor (informeel) overleg. Daarnaast vinden er intern steekproeven plaats waarin wordt getoetst of beschikkers het beleid juist uitvoeren. Op de afdeling Bezwaar en Beroep wordt een zaak door meerdere medewerkers behandeld, waardoor beoordelingsverschillen minder spelen. De beslisruimte die medewerkers van de RvR hebben bij het beoordelen van aanvragen vereist ook een behoorlijke mate aan ervaring en (juridische) kennis. Dit geldt des te meer omdat medewerkers niet gespecialiseerd zijn in een bepaald rechtsgebied maar aanvragen op een breed scala aan terreinen behandelen. De medewerkers die wij gesproken hebben, oordelen verschillend over het kennisniveau van henzelf en collega's wanneer het gaat om het kunnen inschatten van complexiteit. Enerzijds menen enkele respondenten dat dit zonder meer op orde is, waarbij wordt verwezen naar de jarenlange ervaring die veel medewerkers hebben. Anderzijds stellen respondenten ook dat het lastig kan zijn om een zaak op basis van enkele stukken echt goed te doorgronden en ook door de argumentatie van advocaten 'heen te prikken'. Volgens één respondent speelt hierbij mee dat niet alle beschikkers een juridische achtergrond hebben.

De kennis van advocaten van de werkinstructies is volgens de medewerkers van de RvR over het algemeen goed. Wel speelt hier dat het – zoals eerder opgemerkt – voor advocaten niet altijd van tevoren in te schatten is of een zaak als juridisch en/of feitelijk complex kan worden aangemerkt, omdat hier in de werkinstructies geen duidelijke criteria over te vinden zijn. Zoals uit de volgende sectie zal blijken, gaat het hierbij niet alleen over onduidelijkheid maar komt het ook voor dat advocaten en de RvR op een andere beoordeling uitkomen. Ook is het volgens medewerkers voorstelbaar dat advocaten – met name binnen het High Trust systeem – geen aanvragen hebben ingediend omdat zij niet het risico wilden lopen dat de toevoeging niet werd toegekend of de vergoeding achteraf werd ingetrokken. Vanuit de aard van hun werk hebben zij echter weinig zicht op de omvang hiervan.

3.2.3 *Daadwerkelijke zelfredzaamheid*

Geïnterviewde medewerkers van de RvR benadrukken dat vooral gekeken wordt naar wat rechtzoekenden zelf kunnen zonder tussenkomst van een sociaal advocaat. Om dit punt te verduidelijken wordt de taalbeheersing van de rechtzoekende als voorbeeld gegeven. Zelfredzaamheid blijkt volgens de medewerkers niet uit een onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal waardoor het voor de rechtzoekende moeilijk is om het rechtsprobleem goed te kunnen verwoorden. Het argument wat hierbij wordt gebruikt is dat het niet perse de advocaat hoeft te zijn die de rechtzoekende helpt met de taal. Dat kan ook door iemand uit het eigen netwerk worden gedaan die de Nederlandse taal beheerst. De medewerkers zijn van mening dat in veel gevallen de rechtzoekende zelf in staat is om het probleem aan te pakken. Ze benadrukken daarbij wel dat het, voor een goede inschatting van of de rechtzoekende het zelf kan of dat er een advocaat nodig is, belangrijk is om voldoende te weten over de zaak.

Box 3.1 Samenvatting Raad voor Rechtsbijstand

- Aanvragen voor toevoegingen worden ingediend binnen de reguliere procedure (toetsing vooraf door een beschikker) of de High Trust procedure (aanvraag wordt standaard toegekend, achteraf vindt steekproefcontrole plaats). Tegen afwijzing staat bezwaar en (hoger) beroep open (paragraaf 3.2.1).
- Aanvragen voor toevoegingen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst worden afgewezen met verwijzing naar de zelfredzaamheidstoets, behalve wanneer de zaak juridisch/feitelijk complex is. Kenmerken van de rechtzoekende spelen geen rol bij het bepalen van zelfredzaamheid of complexiteit (paragraaf 3.2.2).
- De toets op juridische/feitelijke complexiteit is zaakspecifiek en hangt af van de toelichting van de advocaat en het oordeel van de beschikker. Er zijn geen eenduidige criteria of handvatten ontwikkeld om te beoordelen wanneer een zaak feitelijk en/of juridisch complex is, dit is afhankelijk van het specifieke geval. Geen toegang krijgen tot het dossier bij de Belastingdienst was geen grond om complexiteit aan te nemen (paragraaf 3.2.2).
- Het ontbreken van eenduidige criteria voor de beoordeling van complexiteit creëert een zekere mate van beslisruimte voor medewerkers van de RvR. Hierdoor kunnen zij maatwerk leveren maar ontstaat ook het risico op rechtsongelijkheid. Het ontbreken van eenduidige criteria leidt ook tot onzekerheid onder advocaten over of een zaak toevoegingswaardig is (paragraaf 3.2.2).

3.3 Juridisch Loket

Deze paragraaf beschrijft de dienstverlening aan rechtzoekenden door het JL. We gaan in op de werkwijze van het JL bij het informeren, adviseren en doorverwijzen van rechtzoekenden met een juridisch probleem (paragraaf 3.3.1), de rol van de zelfredzaamheidstoets hierin (paragraaf 3.3.2), het kennisniveau van medewerkers (paragraaf 3.3.3) en het beeld van de daadwerkelijke zelfredzaamheid van rechtzoekenden (paragraaf 3.3.4).

3.3.1 *Werkwijze*

Informeren en adviseren

Het JL is een eerstelijnsrechtsvoorziening waar rechtzoekenden terecht kunnen voor informatie en advies bij juridische vragen. Tevens kunnen zij via het JL worden door-

verwezen naar een andere rechtshulpverlener. Op de website van het JL is informatie beschikbaar over veel voorkomende rechtsproblemen, ook kunnen voorbeeldbrieven worden gedownload. Daarnaast kunnen rechtzoekenden via verschillende kanalen in contact komen met een medewerker van het JL voor persoonlijk advies. Volgens de geïnterviewde medewerkers gebruiken de meeste mensen die een beroep op het JL doen het landelijke telefoonnummer. Naast telefonisch contact is het mogelijk om via de website een vraag te stellen, langs te komen bij een inloopspreekuur in een van de vestigingen of een afspraak te maken.

Tijdens het eerste gesprek proberen medewerkers de vraag te verhelderen, een inschatting te maken van wat de rechtzoekende zelf kan doen en na te gaan welke vervolgstappen nodig zijn. De geïnterviewde medewerkers zien het als hun taak om het probleem van de rechtzoekende te analyseren. Daarbij wordt eveneens gekeken naar mogelijke deelproblemen op andere rechts- of leefgebieden. Op basis van de probleemanalyse wordt een advies gegeven over mogelijke oplossingen. Voor een deel van de rechtsproblemen kan de medewerker tijdens het eerste gesprek direct advies geven. Dan wordt ook gekeken of de rechtzoekende met dat advies zelfstandig verder kan. Als dat niet het geval is, dan kan de medewerker de rechtzoekende hierbij ondersteunen. Het gaat dan voornamelijk om relatief eenvoudige handelingen zoals helpen met het invullen van een voorbeeldbrief. In het geval het een omvangrijker of complexer probleem betreft, kan de medewerker de zaak innemen – hetgeen inhoudt dat de medewerker verder uitzoekwerk doet en dit weer aan de rechtzoekende terugkoppelt – of een vervolgspraak maken. In beide gevallen is er dan meer tijd om de zaak goed te bekijken en op basis daarvan met een advies te komen. Voor het innemen van een zaak of het maken van een vervolgspraak wordt een inkomens- en vermogenscheck gedaan; deze dienstverlening is alleen bedoeld voor rechtzoekenden die op grond van de Wrb in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand. In de interviews werd benadrukt dat het JL – in tegenstelling tot advocaten en sociaal raadsliden – niet de belangen van rechtzoekenden behartigt. In specifieke gevallen kunnen wel extra stappen worden gezet, zo kunnen medewerkers navraag doen bij een wederpartij zoals de Belastingdienst. Het gaat dan echter primair om het verkrijgen van extra informatie zodat het rechtsprobleem helder in kaart kan worden gebracht. Dit kan noodzakelijk zijn voor het geven van een goed advies.

Verwijzen

Indien nodig kan de rechtzoekende worden verwezen naar een andere ketenpartner. Hierbij kan gedacht worden aan een tweedelijns rechtshulpverlener (een advocaat of mediator) maar ook aan sociaal raadsliden of het maatschappelijk werk. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat hierbij altijd wordt gekeken naar de opties van de betreffende rechtzoekende, zoals of iemand in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand maar ook of er een beroep kan worden gedaan op bijstand door een rechtsbijstandverzekering of vakbond. Medewerkers informeren rechtzoekenden over de verschillende mogelijkheden, maar de uiteindelijke keuze ligt bij de rechtzoekende.

In het kader van de kinderopvangtoeslagaffaire en de rol van zelfredzaamheid is vooral de verwijzing naar advocaten relevant. Volgens de geïnterviewde medewerkers zijn belangrijke indicaties voor het verwijzen naar een advocaat dat de zaak vraagt om specialistische expertise en dat er mogelijk geprocedeerd moet worden. Zoals gezegd doen medewerkers van het JL niet aan belangenbehartiging, zij zullen dan ook niet namens een rechtzoekende procederen. In het geval de rechtzoekende op basis van het advies van het JL ervoor kiest om gebruik te willen maken van een advocaat, dan kan de medewerker hiervoor een verwijzing geven. Met deze verwijzing – ook wel diagnosedocument genoemd – kon de rechtzoekende ten tijde van de kinderopvang-

toeslagaffaire korting krijgen op de eigen bijdrage.⁹⁴ Verwijzen verloopt via een systeem waarbij de rechtzoekende gericht naar één advocaat wordt doorverwezen. Sociaal advocaten kunnen bij de RvR aangeven of zij aan dit verwijssysteem willen deelnemen. In het geval een rechtzoekende nog twijfels heeft over het inschakelen van een advocaat kan ook worden aangeraden het inloopspreekuur van een advocaat te bezoeken en de situatie te overleggen. Op basis daarvan kan de rechtzoekende alsnog terugkomen bij het JL zodat een verwijzing gegeven kan worden. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij het belangrijk vinden om hun advies om al dan niet een advocaat in te schakelen goed uit te leggen, zodat de rechtzoekende een weloverwogen keuze kan maken. Het is volgens medewerkers belangrijk om na te gaan of de rechtzoekende ook daadwerkelijk bijstand van een advocaat wil. Het komt voor dat rechtzoekenden na de uitleg van de medewerker over hun zaak te hebben gehoord besluiten om het erbij te laten zitten of een andere vorm van hulp in te schakelen. In hun informatievoorziening streven medewerkers ernaar om een realistisch perspectief te schetsen over mogelijke oplossingen en de hieraan verbonden kosten, zonder rechtzoekenden te ontmoedigen.

Informereren over het verkrijgen van een toevoeging

Als onderdeel van de advisering – met name wanneer sprake is van een mogelijke verwijzing naar een advocaat – geven medewerkers ook aan of de rechtzoekende naar hun inschatting aanspraak kan maken op gefinancierde rechtsbijstand. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij rechtzoekenden vragen naar hun inkomen en vermogen om in te schatten of er een recht op toevoeging bestaat. In tegenstelling tot de toets door de RvR – waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens van de Belastingdienst – is dit een grove schatting gebaseerd op de door de rechtzoekende verstrekte gegevens. Vervolgens wordt meer inhoudelijk naar het geval gekeken en – aan de hand van de Kenniswijzer – een inschatting gemaakt of het probleem onder het toevoegbeleid van de RvR kan vallen. Met de rechtzoekende wordt besproken of deze kans maakt op een toevoeging, waarbij ook wordt aangegeven dat de mogelijkheid bestaat dat deze uiteindelijk niet wordt afgegeven.

Respondenten benadrukken dat zij rechtzoekenden alleen informeren over het beleid van de RvR en niet zelf beslissen of een toevoeging wordt toegekend. Ook de keuze om al dan niet een advocaat in te schakelen ligt uiteindelijk bij de rechtzoekende, het JL heeft hierin alleen een adviserende en eventueel verwijzende rol. Volgens de geïnterviewde medewerkers werd in de berichtgeving naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire ten onrechte gesteld dat het JL gedupeerde ouders rechtsbijstand zou hebben onthouden. In de interviews wordt benadrukt dat het JL zo'n beslissing niet neemt. Wat medewerkers van het JL kunnen doen is informatie verstrekken en de verschillende mogelijkheden met de rechtzoekende bespreken. Ook leggen ze rechtzoekenden uit welke voorwaarden volgens het beleid van de RvR worden gesteld aan het verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit gezegd hebbende kunnen de geïnterviewde medewerkers van het JL zich wel voorstellen dat rechtzoekenden dit anders hebben ervaren. Als met de rechtzoekende bijvoorbeeld wordt besproken dat een advocaat een toevoeging voor de zaak kan aanvragen, maar dat die toevoeging waarschijnlijk door de RvR niet zal worden toegekend, kan dat door de rechtzoekende worden ervaren als een afwijzing. Om zo'n indruk zoveel mogelijk te voorkomen is het volgens de medewerkers belangrijk om goed het advies toe te lichten en bij de rechtzoekende na te gaan of ze het begrijpen.

⁹⁴ Sinds COVID-19 is geen diagnosedocument meer nodig. In het geval de rechtzoekende recht heeft op een toevoeging wordt de korting automatisch gegeven (www.juridischloket.nl/actueel/update-diagnose-document/).

3.3.2 *Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit*

Medewerkers van het JL hebben aangegeven op basis van het beleid van de RvR rechtzoekenden te informeren en te adviseren over een mogelijke verwijzing naar een advocaat. Volgens de medewerkers houden ze daarbij ook rekening met de afwijzingsgrond zelfredzaamheid.

In hun advisering houden medewerkers van het JL ook rekening met de mogelijkheid van een uitzondering op het toevoegbeleid in juridische of feitelijk complexe zaken, waardoor rechtzoekenden toch een toevoeging kunnen krijgen, dus ook in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst. Wanneer medewerkers een indicatie hebben voor complexiteit, zullen zij met de rechtzoekende aanraden om toch een advocaat in te schakelen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de medewerker het belang in de zaak groot vindt of de indruk heeft dat er iets niet klopt in het besluit van het bestuursorgaan, of wanneer er sprake is van allerlei achterliggende zaken die het probleem complex maken. Medewerkers benadrukken daarbij dat de advocaat aannemelijk moet maken dat gezien de feitelijk of juridische complexiteit juridische bijstand van een advocaat noodzakelijk is. Ook geven ze aan dat de RvR uiteindelijk beslist of de toevoeging wordt afgegeven. Wanneer zij een rechtzoekende doorverwijzen, is de rol van het JL afgerond. Zij ontvangen in principe dan ook geen informatie over het verdere verloop van de zaak en of inderdaad een toevoeging is afgegeven.

3.3.3 *Kennisniveau*

Medewerkers van het JL zijn generalisten, zij beantwoorden vragen over alle rechtsgebieden. Alleen voor enkele bijzonder complexe rechtsgebieden zoals vreemdelingenrecht zijn gespecialiseerde medewerkers beschikbaar. Evenals medewerkers van de RvR hebben medewerkers van het JL dus een brede expertise nodig. Volgens respondenten bevindt de hoofdmoot van de problemen zich op het terrein van het arbeidsrecht, huurrecht, personen- en familierecht en in algemene zin het verbintenisrecht. Vragen over toeslagen – en fiscale zaken in het algemeen – komen minder voor. Respondenten geven dan ook aan dat hun ervaring met kinderopvangtoeslagzaken in de onderzoeksperiode beperkt is.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het zorgdragen voor een up-to-date kennisniveau deels centraal en deels op vestigingsniveau is georganiseerd. Zo heeft elk rechtsgebied op centraal niveau een eigen vakgroep met daarin een aantal medewerkers. Elke vestiging heeft een afgevaardigde in de vakgroepen die ervoor zorgt dat de kennis en expertise uit de vakgroepen zijn weg vindt naar de vestigingen. Dit gebeurt onder meer tijdens de wekelijkse kwaliteitsoverleggen op de vestigingen waarin veranderingen in wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie worden besproken. Ook werken er vestigingen met een kennisbank die voornamelijk is gericht op juridische kennis.

Naast deze structurele manieren zijn er ook incidentele activiteiten die zijn gericht op het op peil houden van het kennisniveau. Geïnterviewde medewerkers hebben aangegeven dat er met enige regelmaat trainingen worden gegeven. Zo is er een training geweest gericht op laaggeletterdheid bij rechtzoekenden en wordt met trainingen extra aandacht besteed aan gesprekstechnieken. Ook heeft een medewerker van de RvR een training gegeven over de Wrb, waarbij in het bijzonder aandacht werd besteed aan het bepalen van juridische/feitelijke complexiteit.

3.3.4 *Daadwerkelijke zelfredzaamheid*

De geïnterviewde medewerkers van het JL geven aan het lastig te vinden om een goede inschatting te maken van de zelfredzaamheid van rechtzoekenden, zeker als het contact telefonisch is. Goed doorvragen is dan nodig om inzicht te krijgen in wat er aan de hand is en wat de rechtzoekende wel en niet zelf kan. Respondenten hebben het beeld dat veel rechtzoekenden graag zelf hun rechtsprobleem aanpakken. Er zijn veel rechtzoekenden die op basis van het advies aangeven dat ze weten wat ze moeten doen en daarmee aan de slag gaan. De medewerkers benadrukken wel dat bestuursorganen zoals de Belastingdienst rechtzoekenden moeten faciliteren om zelfredzaam te zijn. In het geval de rechtzoekende een brief stuurt dan moet die gelezen worden en er moet op geacteerd worden. Volgens de medewerkers van het JL kan op dit vlak nog het een en ander worden verbeterd bij bestuursorganen. Toch komen de geïnterviewde medewerkers ook rechtzoekenden tegen die minder zelfredzaam zijn. Zo komt het regelmatig voor dat de rechtzoekende net voor het verstrijken van een termijn contact opneemt met het JL. Volgens de medewerkers is dat al veelzeggend omdat in die gevallen de rechtzoekende vaak geen weet heeft van de termijnen die er binnen het bestuursrecht gelden. Ook kunnen rechtzoekenden door allerlei omstandigheden minder zelfredzaam zijn. Door ziekte, problemen met kinderen of schulden kan het voor rechtzoekenden moeilijk zijn de situatie te overzien en te handelen. Tot slot koppelen de medewerkers van het JL zelfredzaamheid ook aan het complexer worden van de samenleving. Steeds meer gaat digitaal en dat kan problemen opleveren voor burgers die digitaal minder vaardig en/of laaggeletterd zijn.

Box 3.2 Samenvatting Juridisch Loket

- Het JL is een eerstelijnsvoorziening voor informatie, advies en doorverwijzing. Medewerkers doen niet aan belangenbehartiging (paragraaf 3.3.1).
- Volgens de geïnterviewde medewerkers werd in de berichtgeving naar aanleiding van de toeslagenaffaire ten onrechte gesteld dat het JL gedupeerde ouders rechtsbijstand zou hebben onthouden. Het JL adviseert alleen, de uiteindelijke keuze voor rechtsbijstand ligt bij de rechtzoekende. Ook beslist het JL niet over het toekennen van een toevoeging. Bij rechtzoekenden kan dit echter wel zo overkomen (paragraaf 3.3.2).
- In hun advisering houden medewerkers van het JL rekening met de zelfredzaamheidstoets van de RvR. Wanneer zij menen dat een zaak mogelijk complex is, raden ze rechtzoekenden aan om contact op te nemen met een advocaat om de mogelijkheden te bespreken (paragraaf 3.3.2).
- Medewerkers van het JL zijn generalisten. Slechts een klein deel van de aan het Juridisch Loket voorgelegde problemen betreft toeslagzaken. Hierdoor is de ervaring met kinderopvangtoeslagzaken in de onderzoeksperiode beperkt (paragraaf 3.3.3).
- Kennisopbouw en –onderhoud vindt zowel per vestiging als centraal plaats. Medewerkers krijgen trainingen over (omgang met) rechtzoekenden en over de organisatie van gefinancierde rechtsbijstand, waaronder de zelfredzaamheidstoets (paragraaf 3.3.3).

3.4 Sociale advocatuur

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de ervaringen van sociaal advocaten met het aanvragen van toevoegingen in bezwaarzaken met betrekking tot de kinderopvangtoeslag, en hoe het zelfredzaamheidscriterium in deze zaken werd toegepast. Hiertoe schetsen we eerst het aanvraagproces vanuit het perspectief van de advocatuur (3.3.1). Hierbij besteden we aandacht aan het verschil tussen de reguliere en de High Trust procedure en aan de samenwerking met de RvR, het JL en sociaal raadslieden. Vervolgens gaan we in op de ervaringen van sociaal advocaten met de afwijzingsgrond zelfredzaamheid en de uitzonderingsgrond juridische/feitelijke complexiteit (3.3.2). Tijdens het selectieproces van de respondenten werd duidelijk dat het aantal sociaal advocaten dat ervaring had met kinderopvangtoeslagzaken in de periode 2012-2020 gering was. Gedurende de interviews kwam bovendien naar voren dat voor deze zaken in de bezwaarfase lang niet altijd een toevoeging werd aangevraagd. Paragraaf 3.3.3 gaat in op de overwegingen van respondenten om geen toevoeging (meer) aan te vragen in deze zaken en de gevolgen voor de rechtshulp aan cliënten. Tot slot wordt stil gestaan bij het beeld dat sociaal advocaten hebben bij de daadwerkelijke zelfredzaamheid van rechtzoekenden (paragraaf 3.4.4).

3.4.1 *Het aanvragen van een toevoeging door de advocaat*

Intakegesprek met de cliënt

De advocaten die wij gesproken hebben geven aan dat potentiële cliënten op verschillende manieren bij hen terechtkomen. Een deel van de mensen met een rechtprobleem gaat zelf op zoek naar een sociaal advocaat en vindt deze door ervaringen van bekenden met een specifieke advocaat, na optreden van advocaten in de media of via Internet. Een ander deel wordt door het JL verwezen naar een (specifieke) advocaat. De afgelopen jaren kwam dit minder voor; vanwege de coronamaatregelen was het JL minder goed bereikbaar en was er geen verwijzing meer nodig om korting op de eigen bijdrage te krijgen.⁹⁵ Ook via sociaal raadslieden, maatschappelijk werkers of bewindslieden en organisaties die vanuit een bepaalde geloofsovertuiging werken weten mensen de sociale advocatuur te vinden. Enkele respondenten hebben specifiek rondom kinderopvangtoeslagzaken veel contact gehad met sociaal raadslieden, omdat zij veel ervaring hebben met bijstand bieden aan rechtzoekenden met problemen rondom toeslagen. De respondenten geven echter ook aan dat hun beeld is dat een substantieel deel van de gedupeerden in kinderopvangtoeslagzaken helemaal niet bij een advocaat terecht kwam. Zo stelt een advocaat die betrokken is bij de hersteloperatie toeslagen dat hij momenteel zestig gedupeerden bijstaat, waarvan een groot deel niet eerder door een advocaat werd bijgestaan. Deze mensen hadden wel behoefte aan rechtsbijstand, maar kregen dit niet gerealiseerd of voelden zich hierin ontmoedigd (zie paragraaf 3.3.3).

Op het moment dat iemand met een rechtsprobleem contact opneemt met een sociaal advocaat, volgt eerst een intakegesprek. Tijdens het intakegesprek bespreekt de sociaal advocaat samen met de cliënt onder meer of er daadwerkelijk sprake is van een juridisch geschil waar de advocaat iets aan zou kunnen doen. In het geval een zaak als juridisch niet haalbaar ingeschat wordt, wordt aan de cliënt uitgelegd dat de zaak niet aangenomen wordt. Soms kan dan wel iets anders worden betekend, bijvoorbeeld in de vorm van advies of een doorverwijzing.

Voor het aanvragen van een toevoeging zijn er in feite twee procedures: de reguliere procedure en de High Trust procedure. In het navolgende beschrijven we voor beide

⁹⁵ Burgers die gebruikmaken van gesubsidieerde rechtsbijstand betalen altijd een eigen bijdrage. Wanneer zij eerst het JL bezochten, kregen zij een korting op deze eigen bijdrage.

procedures hoe het aanvragen van een toevoeging verloopt. We richten ons hier op de ervaringen van de advocaten die wij hebben gesproken, de procedure vanuit het perspectief van de RvR is reeds eerder aan bod gekomen (zie paragraaf 3.2.1).

Reguliere procedure

In de reguliere procedure vullen advocaten aanvragen in middels een online systeem waarin een korte omschrijving van de zaak kan worden gegeven en eventueel stukken ter verduidelijking kunnen worden meegestuurd. Na het indienen van de aanvraag krijgt de advocaat een digitaal antwoord via het systeem terug. Door de geïnterviewde sociaal advocaten wordt dit omschreven als een standaardformulier waarin met enkele zinnen wordt aangegeven of de aanvraag wordt toegekend of niet. Er wordt weinig of geen toelichting gegeven over welke afwegingen zijn gemaakt door de beschikker van de RvR of welke criteria zijn toegepast. In het geval van een afwijzing kan contact worden opgenomen met de RvR, maar respondenten geven aan dat zij dan veelal een andere medewerker te spreken krijgen dan degene die de aanvraag heeft afgehandeld, en dat beslissingen vrijwel nooit worden herzien.

High Trust procedure

Advocaten die binnen het High Trust systeem werken, doen in beginsel zelf een inhoudelijke toets aan de hand van de werkinstructies. Wanneer zij twifelen, kunnen ze ter consultatie contact opnemen met de RvR. Ook kunnen zij de RvR verzoeken een aanvraag uit het High Trust systeem te halen en regulier te beoordelen. Wanneer een advocaat binnen High Trust een zaak toevoegbaar acht, vraagt diegene een toevoeging aan en wordt deze automatisch toegekend. Aan de hand van steekproeven wordt achteraf getoetst of de toevoeging ook terecht is afgegeven. Is dit niet het geval, dan kan de vergoeding voor de advocaat worden ingetrokken terwijl de toevoeging voor de rechtzoekende in stand blijft. Hierdoor ligt er een financieel risico bij de advocaat: wanneer een vergoeding voor een toevoeging wordt ingetrokken, moet deze 'uit eigen zak' worden betaald. Op het moment van controle zijn immers door de advocaat al werkzaamheden verricht. Volgens respondenten kan dit ertoe leiden dat advocaten voorzichtig worden met het aanvragen van toevoegingen wanneer hierbij een meer subjectieve inschatting moet worden gemaakt (sommige respondenten omschrijven dit als 'zelfcensuur'). Dit is ook het geval voor kinderopvangtoeslagzaken, omdat hierbij in de bezwaarfase niet standaard een toevoeging werd toegekend maar een beroep moest worden gedaan op juridische of feitelijke complexiteit.

Enkele geïnterviewde sociaal advocaten die binnen het High Trust systeem kinderopvangtoeslagzaken hebben gedaan, geven aan dat zij door die zaken in (grote) financiële problemen zijn gekomen. Volgens deze respondenten was door de RvR toen zij begonnen met het behandelen van kinderopvangtoeslagzaken gecommuniceerd dat er recht was op een toevoeging in geval van een herzieningsverzoek of bezwaarprocedure, omdat het vaak zou gaan om complexe zaken. Vanaf 2012/2013 is dat standpunt volgens de sociaal advocaten veranderd. Tijdens de steekproefsgewijze controles kregen zij te horen dat bij herzieningsverzoeken en bezwaarprocedures in de kinderopvangtoeslagzaken, en overigens ook in andere fiscale zaken, geen toevoegingen werden afgegeven. Ook aan de High Trust telefoonlijn werd dit volgens respondenten zo gecommuniceerd. Met terugwerkende kracht zijn toen vergoedingen ingetrokken. Voor de sociaal advocaten die dit betrof was dat een financiële strop.

Sommige respondenten geven aan dat zij inmiddels voor sommige typen zaken standaard met de RvR bellen voor ruggespraak en één respondent is naar aanleiding van een groot aantal ingetrokken vergoedingen uit het High Trust systeem gestapt.

3.4.2 *Afwijzingsgrond zelfredzaamheid en juridische/feitelijke complexiteit*

Volgens de meeste geïnterviewde sociaal advocaten was het tot voor kort zeer moeilijk om een vergoeding te krijgen voor een toevoeging in een bezwaarzaak tegen de Belastingdienst betreffende de kinderopvangtoeslag. Hun ervaring was dat de RvR een strikte lijn volgde, waarbij vrijwel altijd werd afgewezen met een beroep op de zelfredzaamheid van rechtzoekenden. Ook als contact werd opgenomen met de RvR kreeg men veelal te horen dat er niet werd toegevoegd in herzienings- of bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken. De redenering van de RvR was volgens de geïnterviewde advocaten dat het in zaken tegen de Belastingdienst vaak gaat om het aanleveren van feitelijke informatie zoals inkomen, opvanguren en jaargave. Dit zouden mensen zelf moeten kunnen doen, zo was het argument. Daarbij werden de werkinstructies volgens de respondenten als een werkopdracht uitgevoerd en werd er te weinig gekeken naar de omstandigheden van de specifieke zaak. Ook verwezen respondenten naar de discrepantie tussen de toepassing van het zelfredzaamheidsbeginsel in toeslagzaken en in andere sociale zekerheidszaken. Bij bezwaarzaken in het kader van de Participatiewet of de WIA kon wel een toevoeging worden verkregen, terwijl hier volgens respondenten vaak eenzelfde soort rechtsvragen speelden.

De uitzondering voor zaken die juridisch en/of feitelijk complex waren, werd volgens de meeste geïnterviewde advocaten zelden toegekend – of, zoals eerder vermeld, werd deze eerst toegekend maar werd later de vergoeding ingetrokken. Eén respondent stelt dat hij door te bellen met de RvR en een uitgebreide motivering te geven wel succesvol een beroep kon doen op complexiteit bij kinderopvangtoeslagzaken. Enkele andere respondenten stellen dat hen dit af en toe is gelukt. Over het algemeen is de ervaring echter dat deze zaken vrij categorisch werden afgewezen, en dat slechts bij uitzondering na lange inspanning van de advocaat een toevoeging kon worden verkregen. Bovendien was het voor de geïnterviewde advocaten niet duidelijk genoeg hoe in kinderopvangtoeslagzaken de feitelijke of juridische complexiteit van het geval beargumenteerd moest worden.

In de werkinstructies wordt voor kinderopvangtoeslagzaken een concreet voorbeeld gegeven van een geval dat onder feitelijk of juridisch complex wordt gerekend. Dat betreft een gastouderbureau of bemiddelingsbureau dat een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd. Volgens de sociaal advocaten laat dit zien hoe beperkt die feitelijke en juridische complexiteit door de RvR werd uitgelegd, omdat in de praktijk alleen deze zaken als complex werden bestempeld. Zij hadden de indruk dat beschikkers van de RvR de werkinstructies strikt naleefden en weinig discretionaire ruimte ervoeren, of hier althans geen gebruik van maakten.

Volgens de geïnterviewde sociaal advocaten is er sinds het aan het licht komen van de kinderopvangtoeslagaffaire wel wat veranderd. Medewerkers van de RvR lijken meer gebruik te maken van hun eigen beslisruimte binnen de werkinstructies. Bij bezwaarprocedures of herzieningsverzoeken tegen de Belastingdienst wordt volgens de geïnterviewde advocaten niet direct gesteld dat een toevoeging niet wordt afgegeven, maar wordt er meer dan eerder het geval was gekeken naar de motivering die bij de aanvraag wordt gegeven.

Verschillen in inhoudelijke beoordeling tussen de RvR en de sociale advocatuur

Onder de sociaal advocaten die wij spraken leeft het beeld dat in kinderopvangtoeslagzaken de uitzondering van feitelijke en juridische complexiteit door de RvR te beperkt werd uitgelegd. Enkele geïnterviewde advocaten geven aan dat in hun ogen de werkinstructies strenger waren dan de wet- en regelgeving waar ze invulling aan gaven. Het Brt sluit het verkrijgen van een toevoeging voor bezwaarzaken tegen de

Belastingdienst uit wanneer het gaat om een bezwaar dat 'uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard'. Volgens de geïnterviewde sociaal advocaten speelden in kinderopvangtoeslagzaken echter veelal ook inhoudelijk juridische aspecten, maar werd dit door de RvR niet onderkend. Er werd volgens de geïnterviewde advocaten vrijwel automatisch aangenomen dat het in een belastingzaak in de bezwaarfase gaat om rekenkundige correcties of het aanleveren van bewijsstukken.

Volgens de geïnterviewde advocaten ging het echter wel degelijk om (zeer) complexe zaken. Kinderopvangtoeslagzaken waren volgens hen vaak feitelijk complex omdat gedupeerden een grote hoeveelheid berichtgeving van de Belastingdienst ontvingen; niet zelden ging het over tientallen voorschotbeschikkingen en wijzigingsbesluiten over meerdere jaren. Tevens was deze berichtgeving niet altijd correct; zo geeft een advocaat het voorbeeld van een cliënt die volgens de Belastingdienst kinderopvang afnam in Zuid-Limburg terwijl zij aan de andere kant van het land woonde. Daarnaast kregen advocaten vaak geen toegang tot dossierstukken en werd er door de Belastingdienst geen of slechts heel summier uitleg gegeven over de genomen beslissingen. Als in bezwaar stukken werden opgevraagd, werden die niet verstuurd en ook door ouders verstuurd stukken raakten zoek. Daardoor was het ook voor advocaten moeilijk om de relevante informatie boven tafel te krijgen.

Daarnaast geven de geïnterviewde advocaten aan dat de kinderopvangtoeslagzaken niet louter feitelijk of rekenkundig van aard waren. Zij ervaren verschillen in de inhoudelijke beoordeling tussen de RvR en de sociaal advocatuur. Het ging volgens advocaten om de uitleg en toepassing van de wet- en regelgeving, waaronder de uitleg van de Wet op de kinderopvang en de Awir door de Belastingdienst (de alles-of-niets bepaling). Een respondent geeft hierbij aan dat cliënten zich soms met een cijfermatig probleem bij haar meldden, terwijl hier een juridisch conflict onder schuilging. Ze noemt het voorbeeld van een cliënt die de hoogte van een voorgestelde betalingsregeling wilde aanvechten terwijl het eigenlijke probleem lag in de (onjuiste) kwalificatie van opzet/grove schuld die aan de betalingsregeling ten grondslag lag. Volgens de geïnterviewde advocaten zijn de beschikkers van de RvR goed op de hoogte van de eigen regelingen maar missen zij soms de juridische kennis – inclusief kennis van de jurisprudentie – om afdoende in te kunnen schatten of een zaak complex is. Overigens vragen de geïnterviewde advocaten zich wel af of meer aandacht voor de zelfredzaamheid in kinderopvangtoeslagzaken, of het ontbreken daarvan, iets had uitgemaakt. Gedupeerden in deze zaken werden immers tot aan de Raad van State in het ongelijk gesteld. Aan de andere kant was de omvang van het probleem rond de kinderopvangtoeslag wellicht eerder aan het licht gekomen wanneer meer ouders al in de bezwaarfase gebruik hadden kunnen maken van rechtsbijstand.

De meeste respondenten hebben ervaring met de bezwaarprocedure bij de RvR, en enkelen hebben tot aan de Raad van State geprocedeerd tegen het niet verlenen van een toevoeging in bezwaarzaken aangaande de kinderopvangtoeslag. Hun ervaring hierbij is dat noch de heroverweging door de RvR zelf noch de toetsing door de rechtbank resulteerde in een andere beslissing. De rechtscolleges zijn volgens respondenten geneigd de redenering van de RvR te volgen, waarbij wordt verwezen naar de beslissruimte die de RvR heeft om concepten zoals feitelijke/juridische complexiteit in te vullen.

3.4.3 *Geen aanvraag voor een toevoeging ingediend*

Uit de interviews blijkt dat de (gepercipieerde) strikte uitleg van het zelfredzaamheids criterium door de RvR in de bezwaarfase in kinderopvangtoeslagzaken – waarbij een beroep op de uitzonderingsgrond juridische en/of feitelijke complexiteit slechts zelden

werd toegekend – er mede aan heeft bijgedragen dat advocaten in veel gevallen geen aanvragen meer indienden voor dergelijke zaken. Na meerdere malen zonder succes een aanvraag voor een toevoeging te hebben ingediend, achtten de geïnterviewde advocaten de kans van slagen nihil en hebben dat ook zo met cliënten besproken. Hierdoor kwam het volgens respondenten voor dat rechtzoekenden helemaal van een bezwaarprocedure afzagen. Ook hebben de geïnterviewde advocaten aangegeven dat zij op eigen kosten bezwaarprocedures hebben gedaan in kinderopvangtoeslagzaken. Het was echter financieel niet haalbaar dit op grote schaal te doen. In andere gevallen werd door de advocaat een standaardformat aan de rechtzoekende meegegeven waarmee deze zelf een herzieningsverzoek kon doen of bezwaar kon indienen. Wanneer het bezwaar werd afgewezen, kon de advocaat dan alsnog een toevoeging aanvragen om in beroep te gaan (voor de beroepsfase werd wel standaard een toevoeging verstrekt). Volgens respondenten heeft dit echter wel nadelige gevolgen gehad voor deze cliënten, omdat in de bezwaarfase een volledige heroverweging van het besluit plaatsvindt terwijl in (hoger) beroep alleen marginaal getoetst wordt. Bovendien kan in de bezwaarfase makkelijker informeel contact worden opgenomen met het bestuursorgaan, waardoor soms zaken kunnen worden rechtgezet. Volgens de geïnterviewde sociaal advocaten kwam het daarnaast voor dat gedupeerde ouders in het geheel geen beroep deden op rechtsbijstand, omdat zij zich niet realiseerden dat zij beslissingen van de Belastingdienst konden aanvechten of niet wisten hoe zij dit moesten doen. Ook stelden enkele advocaten dat rechtzoekenden bij het JL werden ontmoedigd om contact op te nemen met een advocaat, omdat volgens medewerkers van het JL in toeslagzaken in bezwaar geen toevoeging mogelijk zou zijn. Een ander aspect dat hierin mogelijk een rol speelt is dat in kinderopvangtoeslagzaken – evenals bij andere toeslagzaken – zowel aspecten van het socialezekerheidsrecht als het belastingrecht een rol spelen. Dit vergt extra expertise van de advocaat, onder andere van de complexe rekentools waarmee de Belastingdienst werkt. Hoewel de geïnterviewde advocaten zichzelf ter zake kundig achtten, gold dit mogelijk niet voor andere advocaten. Ook is het volgens respondenten mogelijk dat door het ontbreken van een specialisatievereniging die zich specifiek richt op toeslagzaken signalen zijn gemist.

3.4.4 *Daadwerkelijke zelfredzaamheid*

Volgens de geïnterviewde sociaal advocaten heeft de kinderopvangtoeslagaffaire laten zien dat het voor de ouders moeilijk was om zelfstandig een bezwaarprocedure in gang te zetten. Drie hoofdredenen hiervoor zijn uit de interviews naar voren gekomen. In de eerste plaats stellen sociaal advocaten dat de regels van het bestuursrecht moeilijk te doorgronden zijn zonder juridische expertise. De bepalingen die veel terugkwamen in de kinderopvangtoeslagaffaire, zoals de alles-of-nietsregeling en het criterium opzet/grove schuld, zijn lastig te bevatten voor leken. Volgens de geïnterviewde advocaten vertrouwde een deel van de gedupeerden erop dat de Belastingdienst het wel bij het rechte eind zou hebben, of legden zij zich bij de beslissing van de Belastingdienst neer. In de tweede plaats was het financiële belang van de ouders groot, waardoor er veel emoties waren. Het is dan niet altijd makkelijk om slim en nuchter na te denken. In de derde plaats werden ouders door de Belastingdienst slecht geïnformeerd. Het was voor de ouders niet duidelijk hoe het probleem was ontstaan en wat er van hen werd verwacht om het probleem op te lossen. Gedupeerde ouders ontvingen veelal een groot aantal brieven van de Belastingdienst waarin niet altijd werd vermeld welke informatie moest worden aangeleverd en dat zij tegen de beslissing in bezwaar konden gaan. Zoals al eerder vermeld, gebeurde het regelmatig dat door burgers aan de Belasting-

dienst opgestuurde stukken of bezwaarschriften kwijtraakten, waardoor zij verder werden ontmoedigd.

Box 3.3 Samenvatting sociale advocatuur

- Sociaal advocaten kregen langs verschillende wegen met kinderopvangtoeslagzaken te maken. Echter was er ook een omvangrijke groep gedupeerden die in het geheel geen contact heeft gehad met een advocaat (paragraaf 3.3.1).
- In de reguliere aanvraagprocedure wordt de aanvraag van een toevoeging vóór toekenning getoetst, in de High Trust procedure gebeurt dit achteraf. Volgens sociaal advocaten werd de zelfredzaamheidstoets vanaf 2012/2013 strenger toegepast in kinderopvangtoeslagzaken, waardoor middels het High Trustsysteem toegekende vergoedingen zijn ingetrokken (paragraaf 3.3.1).
- De geïnterviewde sociaal advocaten schetsen het beeld dat toevoegingen voor bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken vrijwel altijd werden afgewezen op grond van zelfredzaamheid. De toetsing was hiermee strikter voor fiscale zaken dan voor, volgens de respondenten, inhoudelijk vergelijkbare sociale zekerheidszaken (paragraaf 3.3.2).
- Sociaal advocaten menen dat de RvR onvoldoende oog had voor de juridische complexiteit van kinderopvangtoeslagzaken. Ten onrechte werd aangenomen dat het hier uitsluitend geschillen van feitelijke of rekenkundige aard betrof. Tegen de visie van de Raad bezwaar of (hoger) beroep aantekenen leidde veelal niet tot een andere uitkomst (paragraaf 3.3.2).
- De strikte uitleg van het zelfredzaamheidscriterium door de RvR heeft er mede toe geleid dat sociaal advocaten in de bezwaarfase geen aanvragen voor toevoegingen meer indienden. Hierdoor ontvingen burgers geen rechtshulp of kregen zij die pas in de beroepsfase (paragraaf 3.3.3).

3.5 Sociaal raadslieden

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen van sociaal raadslieden met rechtshulp in kinderopvangtoeslagzaken. Volgens de geïnterviewde sociaal raadslieden gaat een kwart tot een derde van de vragen die zij krijgen over de Belastingdienst. Het merendeel van die vragen heeft betrekking op toeslagen. Dit laat zien dat sociaal raadslieden goed zicht hebben op de toeslagenpraktijk en eventuele problemen die zich op dat terrein voordoen. In paragraaf 3.5.1 gaan we eerst kort in op de werkwijze van sociaal raadslieden en hoe zij hun rol zien ten opzichte van andere (rechts)hulpverleners. Paragraaf 3.5.2 bespreekt de ervaringen van de geïnterviewde raadslieden met het verlenen van juridische hulp in kinderopvangtoeslagzaken en andere belastingzaken, en de rol die de zelfredzaamheidstoets hierbij speelt. Het beeld dat sociaal raadslieden hebben van de daadwerkelijke zelfredzaamheid van rechtzoekenden wordt in paragraaf 3.5.3 besproken.

3.5.1 Rol en werkwijze van sociaal raadslieden

Sociaal raadslieden geven informatie en advies bij problemen van sociaaljuridische aard. Daarnaast kunnen ze beperkte rechtshulp verlenen in bezwaar en beroep. Sociaal raadslieden zijn een lokale voorziening; zij worden betaald door de gemeente. Niet elke gemeente beschikt over sociaal raadslieden, ook kunnen de taken en bevoegdheden verschillen. In de praktijk richten zij zich voornamelijk op rechtzoekenden met een laag inkomen die een probleem ervaren waarbij de overheid

tegenpartij is. De sociaal raadslieden die wij spraken hebben ervaring in een van de vier grote steden en in een middelgrote stad. Zij geven aan dat zij werken op basis van een spreekuur waar rechtzoekenden van de gemeente zich met vragen of problemen kunnen melden. Sociaal raadslieden kunnen in grote mate zelf bepalen of ze een zaak aannemen en hoeveel tijd ze bereid zijn aan de zaak te besteden. Daarbij wordt gekeken naar het belang van de zaak, hoeveel tijd de zaak vraagt en wat de slagingskans is. Wanneer aan één zaak veel tijd wordt besteed, kunnen veel rechtzoekenden met kleinere vragen niet geholpen worden. De geïnterviewde raadslieden geven aan dat verder onder meer het inkomen, de inschatting of iemand kan terugvallen op een netwerk, en het hebben van een rechtsbijstandsverzekering mee in de overweging om een zaak aan te nemen. Ook wordt de afweging gemaakt of de rechtzoekende mogelijk door een andere hulpverlener beter kan worden geholpen, bijvoorbeeld een maatschappelijk werker of een advocaat.

De geïnterviewde sociaal raadslieden zien vooral een rol voor zichzelf weggelegd voorafgaand aan eventuele juridische procedures. Ze helpen rechtzoekenden de zaken op een rijtje te zetten, een plan van aanpak te maken of een hulpvraag te formuleren. Ook kunnen sociaal raadslieden rechtzoekenden bijstaan in een bezwaarprocedure. Er zijn korte lijnen met bijvoorbeeld de gemeente maar ook met de Belastingdienst, waardoor in de bezwaarfase soms oplossingen kunnen worden gevonden. Beroepsprocedures en hoorzittingen in de bezwaarprocedure beschouwen zij niet als onderdeel van hun taak. Zij zijn van mening dat de rechtzoekende in dergelijke gevallen beter af is met juridische hulp van een advocaat.

Daarnaast zijn de geïnterviewde raadslieden van mening dat zij een belangrijke rol hebben bij het signaleren en agenderen van structurele problemen in de uitvoering van beleid. Sociaal raadslieden hanteren in hun werk een integrale aanpak. Daarbij ligt de focus niet alleen op de specifieke vraag waarmee een rechtzoekende zich bij de sociaal raadslieden meldt, maar worden ook aanverwante problemen meegenomen. Zo is er bij problemen met toeslagen vaak ook sprake van schulden. Zodoende kijken sociaal raadslieden naar verschillende rechtsgebieden en beschouwen zij zichzelf als degenen binnen het systeem die goed zicht hebben op de dwarsverbanden.

3.5.2 *Kinderopvangtoeslagzaken en de zelfredzaamheidstoets*

De geïnterviewde sociaal raadslieden geven aan dat zij ten tijde van de kinderopvangtoeslagaffaire op verschillende manieren hebben getracht gedupeerde ouders bij te staan. Zij hebben zelf rechtzoekenden geholpen en hen doorverwezen naar sociaal advocaten. Ook hebben zij de toepassing van het criterium opzet/grove schuld aangekaart bij de Belastingdienst. Rechtzoekenden bij wie werd uitgegaan van opzet/grove schuld – bijvoorbeeld omdat zij niet de juiste informatie hadden doorgegeven – hadden geen recht op een persoonlijke betalingsregeling, waardoor grote financiële problemen ontstonden.

Volgens de respondenten waren de kinderopvangtoeslagzaken om meerdere redenen moeilijk en tijdrovend. Allereerst hadden ouders – zoals al eerder genoemd – vaak niet of beperkt beschikking over hun dossiers. Zaken kostten hierdoor veel tijd. Op een gegeven moment werd ook duidelijk dat de kans van slagen niet groot was. Op alle niveaus in het rechtssysteem kregen ouders in kinderopvangtoeslagzaken 'nee' te horen. Volgens de sociaal raadslieden heeft dat eraan bijgedragen dat zij andere zaken met een hogere slagingskans gingen prioriteren. Ook konden kinderopvangtoeslagzaken niet goed worden doorverwezen naar de tweede lijn. Het aantal advocaten dat deskundig is in toeslagenzaken is volgens de geïnterviewde raadslieden beperkt, en omdat er in deze zaken in de bezwaarfase veelal geen toevoegingen werden afgegeven kon deze deskundigheid ook niet worden opgebouwd. Volgens de

respondenten gingen medewerkers van het JL er in veel gevallen vanuit dat de RvR in kinderopvangtoeslagzaken geen toevoeging voor bezwaar zou afgeven, en dergelijke zaken doorverwees naar sociaal raadslieden. De geïnterviewde sociaal raadslieden hebben daarom zelf in enkele van deze zaken rechtzoekenden vertegenwoordigd in bezwaar en in een enkel geval in beroep.

Zelfredzaamheidstoets

Volgens de geïnterviewde sociaal raadslieden heeft de zelfredzaamheidstoets voor een grote blokkade gezorgd bij de rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken en andere zaken tegen de Belastingdienst. De aanname dat geschillen omtrent toeslagen relatief simpel en rekenkundig van aard zijn zou onvoldoende aansluiten bij de daadwerkelijke situatie. Volgens de respondenten was er bij de kinderopvangtoeslagzaken veelal sprake van complexe juridische beoordelingen, waaronder de alles-of-niets benadering en het criterium opzet of grove schuld. Hierin kon geen zelfredzaamheid van rechtzoekenden worden verwacht. Daarnaast wijzen de geïnterviewde sociaal raadslieden erop dat het financieel belang in kinderopvangtoeslagzaken vanwege de hoogte van de ontvangen toeslag vaak veel hoger was dan in sociale zekerheidszaken. Desondanks bestond er bij toeslagzaken geen, en bij sociale zekerheidszaken wel recht op een toevoeging in de bezwaarfase.

Ten slotte merken de sociaal raadslieden op dat er in de Wrb op het punt van de zelfredzaamheid indirect wordt verwezen naar ondersteuning door sociaal raadslieden. Rechtzoekenden kunnen onder meer zelfredzaam worden geacht indien zij een beroep kunnen doen op het sociaal raadsliedenwerk ('bijstand van een andere persoon of instelling'). De geïnterviewde sociaal raadslieden vinden het daarbij opmerkelijk dat de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOS) nooit de vraag voorgelegd heeft gekregen of de beroepsgroep voldoende is uitgerust om die toegewezen taak naar behoren te kunnen uitvoeren. In niet alle gevallen zal dit volgens respondenten zo zijn. Zo kunnen sociaal raadslieden maar beperkt bijstand bieden in procedures. Bovendien is er geen sprake van een landelijk dekkend netwerk; rechtzoekenden zijn afhankelijk van het aanbod in hun eigen gemeente.

3.5.3 Daadwerkelijke zelfredzaamheid

Sociaal raadslieden zijn van mening dat er te gemakkelijk over de zelfredzaamheid van rechtzoekenden wordt gedacht en gesproken. Er wordt vanuit gegaan dat het aanvragen van bijvoorbeeld een toeslag voor burgers (mede door onlinesystemen) gemakkelijk is en dat bezwaarprocedures van overheidsinstanties laagdrempelig zijn ingericht. In de praktijk zien sociaal raadslieden dat het aanvragen of wijzigen van toeslagen voor veel mensen al snel complex wordt, vooral wanneer aspecten van de leefsituatie – zoals het inkomen of de gezinssamenstelling – gedurende het jaar wijzigen. Daar komt bij dat veel burgers een groot vertrouwen hebben in overheidsinstanties zoals de Belastingdienst. Ze gaan ervan uit dat de Belastingdienst hun situatie kent en het dus wel goed heeft gedaan. Ook kunnen burgers aan zichzelf gaan twijfelen als ze niet begrijpen hoe de Belastingdienst tot een bepaald besluit komt. Sociaal raadslieden horen dan vaak dat mensen zich maar bij het besluit neerleggen. Ook zelfstandig een bezwaarprocedure goed aanpakken is niet eenvoudig, mede doordat rechtzoekenden over het algemeen niet goed genoeg op de hoogte zijn van de gebruikte terminologie en hierdoor hun standpunt lastig kunnen overbrengen. Zij zijn dan afhankelijk van de bereidheid van het bestuursorgaan (in bezwaar) of de rechter (in beroep) om zich in hun situatie te verplaatsen en actief te onderzoeken wat er precies aan de hand is. Dit is echter niet de insteek van de procedure in beroep:

hierbij beperkt de toetsing zich over het algemeen tot de in het beroepschrift naar voren gebrachte argumenten.

Box 3.4 Samenvatting sociaal raadslieden

- Sociaal raadslieden geven advies en informatie aan burgers in (voornamelijk) bestuursrechtelijke zaken, ook kunnen zij burgers ondersteunen bij een bezwaarprocedure. Hierbij hanteren zij een integrale aanpak (paragraaf 3.5.1).
- Sociaal raadslieden hebben geprobeerd gedupeerde burgers in kinderopvangtoeslagzaken bij te staan of door te verwijzen. Ook is de toepassing van het opzet/grove schuld criterium aangekaart bij de Belastingdienst (paragraaf 3.5.2).
- Doorverwijzen naar tweedelijns rechtshulp in kinderopvangtoeslagzaken was moeilijk vanwege de financiële risico's voor en gevraagde tijdsbesteding van sociaal advocaten, terwijl vaak al duidelijk was dat de kans van slagen gering was. Ook was niet altijd voldoende expertise aanwezig (paragraaf 3.5.2).
- De Wrb refereert omtrent zelfredzaamheid naar voorzieningen voor burgers buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waaronder sociaal raadslieden. Volgens de geïnterviewde raadslieden kunnen zij die taak maar ten dele vervullen (paragraaf 3.5.2).
- Het sociaal raadsliedenwerk is geen landelijk dekkend netwerk; rechtzoekenden zijn afhankelijk van het aanbod in hun eigen gemeente (paragraaf 3.5.2).

3.6 Conclusie

Het onderhavige onderzoek beoogt op basis van empirisch onderzoek in kaart te brengen hoe de wet- en regelgeving omtrent gesubsidieerde rechtsbijstand, in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets, in de praktijk uitwerkt (*Law in Action*). In het inleidende hoofdstuk is dit uitgewerkt tot deel B en C van de vraagstelling. Deel B staat centraal in dit hoofdstuk. Op basis van interviews met medewerkers van de RvR en het JL en met sociaal advocaten en sociaal raadslieden is nagegaan hoe in de praktijk door de verschillende partijen wordt omgegaan met de zelfredzaamheidstoets. Om daar een goede beschrijving van te kunnen geven, wordt de bredere context geschetst van het proces van het aanvragen van een toevoeging en het beoordelen van die aanvragen. In het inleidende hoofdstuk is deel B van de vraagstelling gespecificeerd tot twee onderzoeksvragen. In deze laatste paragraaf worden kernachtige antwoorden geformuleerd op die concrete onderzoeksvragen.

Onderzoeksvraag 6: Hoe verliep het proces van het beoordelen van aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag?

Er zijn twee procedures waarmee een toevoeging bij de RvR kan worden aangevraagd, de reguliere en de High Trust procedure. Deze procedures verschillen in het moment waarop de aanvraag wordt getoetst, maar de toetsingscriteria zijn gelijk. In de reguliere procedure toetst de beschikker van de RvR vooraf of een toevoeging kan worden verstrekt. In de High Trust procedure wordt de aanvraag in beginsel toegekend en vindt toetsing of de aanvraag terecht is toegekend achteraf plaats middels steekproeven. Voor beide procedures geldt dat aanvragen worden getoetst aan de hand van de werkinstructies waarin de RvR zijn toevoegbeleid heeft uitgewerkt. Tegen het niet toekennen van een aanvraag voor een toevoeging kan bezwaar worden gemaakt. Dit geldt zowel voor aanvragen die binnen de reguliere als binnen de High Trust procedure zijn afgehandeld. Ingediende bezwaarschriften worden behandeld door

de afdeling Bezwaar en Beroep van de RvR. Een medewerker van deze afdeling zal eerst contact opnemen met de rechtshulpverlener en nagaan of het mogelijk is om er op een informele wijze uit te komen. Dit is over het algemeen het geval in betrekkelijk eenvoudige zaken en resulteert in veel gevallen in een herziening van de beslissing van de RvR of het intrekken van het bezwaarschrift. Aanvragen die een uitgebreidere toetsing vereisen, worden minder vaak informeel afgedaan en voorgelegd aan een adviescommissie. Dit blijkt het geval te zijn voor veel aanvragen die worden afgewezen met een beroep op het zelfredzaamheidscriterium. De adviescommissie bekijkt de zaak opnieuw, houdt eventueel een hoorzitting en adviseert de RvR. Het is de RvR die de uiteindelijke beslissing op bezwaar neemt.

In het geval de rechtshulpverlener het niet eens is met de beslissing op bezwaar kan deze in beroep gaan tegen het besluit van de RvR bij de rechtbank. Vervolgens kan tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep worden gegaan bij de Raad van State. De indruk van de geïnterviewde medewerkers was dat met name hoger beroep tegen de beslissing van de RvR weinig voor is gekomen in kinderopvangtoeslagzaken.

Onderzoeksvraag 7a): Hoe gaan de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, sociaal advocaten en sociaal raadslieden in de praktijk om met de zelfredzaamheidstoets, in het bijzonder in kinderopvangtoeslagzaken?

RvR

Uit de bevindingen is het beeld naar voren gekomen dat het toevoegbeleid van de RvR strikt was. De Wrb is alleen bedoeld voor situaties waarin gespecialiseerde rechtsbijstand nodig is. Het is nadrukkelijk niet bedoeld als een vangnet. Dat heeft zich ook vertaald naar de praktische toepassing van de zelfredzaamheidstoets. De werkwijze was dat er niet werd toegevoegd, tenzij. Alleen in uitzonderlijke gevallen kon een aanvraag voor een toevoeging in een bezwaarzaak tegen de Belastingdienst worden toegekend. Om een uitzondering te kunnen maken, moest een zaak juridisch dan wel feitelijk complex zijn. De hiervoor beschreven werkwijze werd ook gehanteerd bij aanvragen van een toevoeging in bezwaarprocedures omtrent kinderopvangtoeslagzaken.

Het is aan de beschikker van de RvR om te bepalen of een zaak juridisch/feitelijk complex is. De toets op juridische/feitelijke complexiteit is zaakspecifiek en hangt af van het oordeel van de beschikker dat mede wordt bepaald door de toelichting van de advocaat. Er zijn geen eenduidige criteria of handvatten voor wanneer een zaak als feitelijk en/of juridisch complex moet worden aangemerkt, dit is afhankelijk van het specifieke geval. In de werkinstructie van de RvR wordt alleen het concrete geval genoemd van een gastouderbureau dat er een wanordelijke boekhouding op nahield. In zo'n geval kon een toevoeging worden verleend.

Het ontbreken van concrete criteria zorgt voor een spanningsveld bij het beoordelen van aanvragen. Het creëert een bepaalde mate van beslisruimte voor beschikkers van de RvR die daardoor maatwerk kunnen leveren. Dit kan echter op gespannen voet staan met de rechtsgelijkheid, aangezien de geboden beslisruimte kan resulteren in variatie in de beoordelingen van beschikkers.

Juridisch loket

Het JL is een eerstelijnsvoorziening voor informatie, advies en doorverwijzing. Medewerkers zijn generalisten en doen niet aan belangenbehartiging. Slechts een klein deel van de aan het JL voorgelegde problemen blijkt een belastingzaak te zijn. De medewerkers hebben dus relatief beperkte ervaring met kinderopvangtoeslagzaken in de onderzoeksperiode. Volgens de taakomschrijving kan een medewerker van het JL een rechtzoekende informeren en adviseren over het aanvragen van een toevoeging. In

hun advies houden medewerkers rekening met de voorwaarden en criteria die door de RvR aan het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand gesteld zijn en dus ook met de zelfredzaamheidstoets. Daarbij raden medewerkers rechtzoekenden aan om contact met een advocaat op te nemen als ze van mening zijn dat een zaak mogelijk complex is. De uiteindelijke keuze voor het inschakelen van rechtsbijstand ligt bij de rechtzoekende. Over de rolafbakening is het JL duidelijk: het JL kan informeren, adviseren en eventueel naar een advocaat doorverwijzen, maar de RvR beslist uiteindelijk over het toekennen van een toevoeging.

Sociaal advocaten

Het onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat, in het geval van een bezwaarprocedure omtrent de kinderopvangtoeslag, alleen een toevoeging werd verstrekt als de zaak juridisch/feitelijk complex was. Het was aan de betrokken sociaal advocaat om in de aanvraag goed te beargumenteren dat het om een juridisch/feitelijk complexe zaak ging. Het gegeven dat vanuit de RvR geen duidelijke handvatten worden gegeven met betrekking tot de complexiteit van een zaak, maakt het voor sociaal advocaten moeilijk om te bepalen of een zaak toevoegingswaardig is. Dit speelt in het bijzonder een rol in het geval een aanvraag wordt ingediend binnen de High Trust procedure. Dan wordt in feite van sociaal advocaten verwacht dat zij met behulp van de werk-instructie van de RvR een voorbeoordeling maken van de toevoegingswaardigheid van de zaak. Wanneer een aanvraag is ingediend en bij een steekproef blijkt dat de controleur tot een ander oordeel over de complexiteit van de zaak komt, kan dit ertoe leiden dat de vergoeding wordt ingetrokken. Volgens sociaal advocaten werd de zelfredzaamheidstoets vanaf 2012/2013 strenger toegepast in kinderopvangtoeslag-zaken en zijn toen vergoedingen achteraf ingetrokken.

Uit de interviews met sociaal advocaten komt het beeld naar voren dat toevoegingen voor bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken vrijwel altijd werden afgewezen op grond van zelfredzaamheid. De toetsing was hiermee strikter voor fiscale zaken dan voor, volgens de respondenten, inhoudelijk vergelijkbare sociale zekerheidszaken. Al met al menen sociaal advocaten dat de RvR onvoldoende oog had voor de juridische complexiteit van kinderopvangtoeslagzaken. Ten onrechte werd aangenomen dat het hier uitsluitend geschillen van feitelijke of rekenkundige aard betrof. Deze, volgens sociaal advocaten, strikte toepassing van het zelfredzaamheidscriterium door de RvR heeft er mede toe geleid dat een deel van hen in de bezwaarfase geen aanvragen voor toevoegingen meer indiende.

Sociaal raadslieden

Sociaal raadslieden geven advies en informatie aan rechtzoekenden in (voornamelijk) bestuursrechtelijke zaken. Ook kunnen zij rechtzoekenden ondersteunen bij een bezwaarprocedure. Vanuit deze werkzaamheden krijgen zij ook te maken met de zelfredzaamheidstoets. Bij de overweging om al dan niet door te verwijzen naar tweedelijns rechtshulp werd er in kinderopvangtoeslagzaken vaak al vanuit gegaan dat de kans van slagen gering was. Door de financiële risico's voor en gevraagde tijdsbesteding van sociaal advocaten die dit soort zaken met zich mee brachten, was het ook niet altijd mogelijk om rechtzoekenden door te verwijzen. De Wrb refereert omtrent zelfredzaamheid naar voorzieningen voor burgers buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waaronder sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden hebben daarmee een taak in de rechtshulpverlening die zij naar eigen zeggen maar ten dele kunnen vervullen.

Onderzoeksvraag 7b): Is er voldoende kennis bij medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket, bij de sociale advocatuur en sociaal raadsliden over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?

Deze onderzoeksvraag is op basis van de interviews niet direct te beantwoorden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat respondenten onvoldoende zicht hadden op het individuele kennisniveau van andere professionals. Wel is naar voren gekomen dat er binnen de RvR en het JL aandacht is voor kennisontwikkeling. Bij de RvR zorgt de afdeling Kwaliteit voor het actualiseren van de Kenniswijzer en de scholing van de medewerkers. Binnen het JL vindt kennisopbouw en –onderhoud zowel per vestiging als centraal plaats. Medewerkers krijgen trainingen over (omgang met) rechtzoekenden en over de organisatie van gefinancierde rechtsbijstand, waaronder de zelfredzaamheidstoets.

Onderzoeksvraag 7c): In hoeverre wordt bij de zelfredzaamheidstoets daadwerkelijk bij de rechtzoekende nagegaan of zij de zaak zelf kan afdoen, zo nodig met bijstand van een ander persoon of andere instelling?

Het onderzoek heeft laten zien dat aanvragen voor toevoegingen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst worden afgewezen met verwijzing naar de zelfredzaamheidstoets, behalve wanneer de zaak juridisch/feitelijk complex is. Kenmerken van de rechtzoekende lijken daarmee geen rol te spelen bij het bepalen van zelfredzaamheid of complexiteit. Er wordt met andere woorden getoetst of de burger in het algemeen geacht wordt zelfredzaam te zijn in een bepaalde zaak, en niet of de individuele burger over wie de aanvraag gaat zelfredzaam is.

Onderzoeksvraag 7d): Op welke manier wordt de zelfredzaamheid van rechtzoekenden achteraf getoetst bij de steekproeven in het High Trust systeem?

Het merendeel van de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand loopt via de High Trust procedure. Deze aanvragen worden door de RvR automatisch toegekend. Achteraf wordt steekproefsgewijs getoetst of een toevoeging terecht is aangevraagd. In de Wrb, de voorwaarden van High Trust en de gedragscode van de NOvA is vastgelegd dat advocaten door de RvR na controle ingetrokken vergoedingen niet op de cliënt mogen verhalen (afgezien van eigen bijdragen, verschotten en proceskosten volgens de daarvoor geldende regels). Voor de toetsing van zelfredzaamheid worden dezelfde criteria gebruikt als in de niet-High Trust procedure. Wel kan in de meeste gevallen voor de toetsing binnen de High Trust procedure het gehele dossier van de zaak worden gebruikt. Dit maakt het volgens de geïnterviewde beschikkers van de RvR mogelijk om een beter beeld te vormen van de zaak, wat uiteindelijk kan bijdragen aan een meer geïnformeerde beslissing over of de toevoeging terecht is aangevraagd.

In het geval de RvR besluit dat een toevoeging onterecht is aangevraagd, wordt de vergoeding van de rechtshulpverlener ingetrokken. De rechtzoekende blijft recht houden op gefinancierde rechtsbijstand, maar de rechtshulpverlener zal de kosten van de verleende rechtsbijstand niet vergoed krijgen. Dit laat zien dat rechtshulpverleners er belang bij hebben om een juiste inschatting te maken van de toevoegingswaardigheid van een zaak. Zij lopen immers een financieel risico wanneer een substantieel aantal vergoedingen achteraf wordt ingetrokken.

Tot besluit

De kerngedachte achter de invulling van zelfredzaamheid in de wet- en regelgeving omtrent gesubsidieerde rechtsbijstand is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is. In hoofdstuk 2 zijn vier

veronderstellingen genoemd waarop de wettelijke invulling van zelfredzaamheid is gestoeld. Dit hoofdstuk sluit af met een koppeling tussen deze veronderstellingen en de empirische bevindingen uit de interviews. Zodoende wordt inzicht verkregen in hoe deze veronderstellingen aansluiten bij de praktijk. Deze vier veronderstellingen luiden als volgt:

- Het beperken van het recht op een toevoeging draagt bij aan het beheersbaar houden van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand.
- Voor eenvoudige rechtsvragen is een toevoeging niet noodzakelijk omdat er meer geëigende hulpverlening (zoals gemeentelijke of andere overheidsinstellingen, sociaal raadslieden of maatschappelijk werk) beschikbaar is.
- Bestuursorganen zijn voor burgers toegankelijk en stellen zich naar hen behulpzaam op. Zo moet er bijvoorbeeld ondersteuning beschikbaar zijn bij het aanvragen van toeslagen. Bezwaar- en klachtenprocedures moeten voor burgers transparant en duidelijk zijn.
- Burgers beschikken, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens om het probleem aan te pakken.

Dit onderzoek heeft geen systematische toetsing van bovenstaande veronderstellingen uitgevoerd. Toch kan een eerste indruk worden gegeven van hoe de aannames achter de wet- en regelgeving zich verhouden tot de praktijk. Het onderhavige onderzoek heeft geen informatie opgeleverd waaruit kan worden afgeleid in hoeverre de eerste veronderstelling door de empirie wordt ondersteund. De tweede veronderstelling houdt in dat beperkingen aan gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator geëigend zijn wanneer voor rechtzoekenden andere vormen van laagdrempelige (juridische) hulp beschikbaar zijn. De bevindingen laten zien dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat alle rechtzoekenden toegang hebben tot dergelijke andere vormen van hulpverlening. Er blijkt bijvoorbeeld geen nationale dekking te bestaan van het sociaal raadsliedenwerk, terwijl dit een belangrijke vorm van juridische hulpverlening is naast gesubsidieerde rechtsbijstand. De derde veronderstelling stelt dat bestuursorganen zich ten opzichte van burgers responsief opstellen. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft duidelijk gemaakt dat dit in het geval van de Belastingdienst/Toeslagen niet het geval was (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Van den Berg, Alhadjri, & Mulder, 2017). De vierde veronderstelling luidt dat zelfredzaamheid wordt bepaald door de kenmerken van het juridische probleem. Ook voor deze veronderstelling wordt weinig empirische ondersteuning gevonden. Geïnterviewde professionals geven juist aan dat rechtzoekenden afhankelijk van de omstandigheden verschillend reageren op en kunnen omgaan met juridische problemen. De mate van zelfredzaamheid is met andere woorden afhankelijk van de interactie tussen het juridisch probleem, de omstandigheden en de capaciteiten van rechtzoekenden. Met deze interactie wordt in de wetgeving onvoldoende rekening gehouden.

Al met al laat het onderzoek zien dat er weinig empirische ondersteuning wordt gevonden voor de veronderstellingen achter de invulling van zelfredzaamheid in het kader van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit heeft consequenties voor de beoogde uitwerking van de wet- en regelgeving in de praktijk. Het laat zien wat mogelijke oorzaken zijn voor de problemen met de zelfredzaamheidstoets in de kinderopvangtoeslagzaken. Daarnaast bieden de inzichten ook een startpunt voor mogelijke oplossingen voor die problemen. In hoofdstuk vijf zal hier nader op worden ingegaan.

4 Toevoegingsaanvragen in bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet hoe de zelfredzaamheidstoets volgens geïnterviewde professionals in de praktijk uitwerkt. Daarmee is een antwoord gegeven op deel B van de algemene vraagstelling. Naast de beschrijving van de ervaringen van professionals kijkt dit onderzoek ook naar hoe het toevoegbeleid uitwerkt in termen van het toewijzen en afwijzen van aangevraagde toevoegingen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de analyse van de registratiegegevens van de RvR gepresenteerd. Daarmee wordt het derde deel van de algemene vraagstelling beantwoord.

- C In welke mate heeft de Raad voor Rechtsbijstand, in de periode van 2011 tot en met 2021, aanvragen afgewezen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst over de kinderopvangtoeslag?

Alvorens over te gaan op de bespreking van de bevindingen is het van belang eerst de beperkingen van de gegevens duidelijk te maken. Het prepareren en analyseren van de registratiegegevens van de RvR is een moeizaam traject gebleken. Zoals vaker het geval is, worden ook bij de RvR gegevens niet in de eerste plaats geregistreerd voor monitoring of het gebruik in onderzoek. Dat brengt de volgende beperkingen met zich mee.

- Kinderopvangtoeslagzaken worden door de RvR niet als zodanig geregistreerd. In de methodische verantwoording in de inleiding is beschreven welke stappen zijn doorlopen om de kinderopvangtoeslagzaken op basis van de beschikbare omschrijvingen te identificeren uit de grote databestanden die door de RvR zijn aangeleverd. Deze procedure moest grotendeels handmatig uitgevoerd worden, waarbij informatie uit verschillende bestanden met elkaar is vergeleken. Daarbij is naar voren gekomen dat niet voor alle zaken voldoende informatie beschikbaar was om vast te stellen of het een kinderopvangtoeslagzaak betrof of niet, en of de kinderopvangtoeslagzaak een bezwaar, beroep of hoger beroep betrof. Er is dus sprake van selectiviteit waarvan niet vastgesteld kan worden in welke mate die verstorend werkt op de representativiteit van de verzamelde gegevens.⁹⁶ Hierdoor is het moeilijk om na te gaan of en zo ja, in welke mate de selectiviteit de resultaten heeft beïnvloed.
- Voor dit onderzoek is het noodzakelijk om van de geïdentificeerde aanvragen te kunnen nagaan of deze zijn toe- of afgewezen, of er een bezwaar tegen een besluit over het verlenen van een toevoeging is ingediend, of er een (hoger) beroep heeft gespeeld, of een toevoeging uiteindelijk is verleend en of een toevoeging of vergoeding achteraf is ingetrokken. Informatie over het genomen besluit betreffende aangevraagde toevoegingen, ingediende bezwaren, (hoger) beroepen en intrekkingen wordt in aparte systemen van de RvR geregistreerd. Om voor de geïdentifi-

⁹⁶ Op basis van de twee vergelijkingen die ter controle opgesteld zijn, lijken de zaken die niet geïdentificeerd konden worden op het eerste oog geen afwijkend beeld te laten zien. Als eerste zijn de kinderopvangtoeslagzaken vergeleken met de onbekende zaken, en vervolgens zijn de bezwaarzaken betreffende kinderopvangtoeslagzaken vergeleken met de niet-bezwaarzaken en met zaken waarvan niet bekend was in welke fase de zaak zich bevond. De trends wat betreft aantallen en verdeling over jaren waren vergelijkbaar in alle groepen.

ceerde aanvragen alle informatie te kunnen opvragen, moesten die systemen worden gekoppeld. De systemen zijn niet berekend op het koppelen van informatie en het is uiteindelijk niet mogelijk gebleken om alle benodigde informatie beschikbaar te krijgen. Dit speelt voornamelijk bij de bezwaren tegen beslissingen van de RvR. Van de geïdentificeerde aanvragen is bekend in welke zaken er een bezwaar is ingediend. Het is echter niet mogelijk gebleken om volledig te specificeren waartegen het bezwaar in een specifieke zaak gericht is. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is het van belang om te weten of het bezwaar tegen een afwijzing of tegen een intrekking is ingediend. Dit onderscheid kan gemaakt worden, maar voor zaken die *niet* ingediend zijn tegen een intrekking, is niet duidelijk waar het bezwaar precies tegen is ingediend.

- Op basis van de registratiegegevens is het niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen of een aanvraag al dan niet is ingediend onder High Trust. Hier zijn verschillende redenen voor. High Trust werd vanaf 2010 gefaseerd ingevoerd, en in die eerste jaren is mogelijk de High Trust-status niet goed geregistreerd. Daarnaast wordt de High Trust-status niet op aanvraagniveau geregistreerd in de systemen van de RvR, maar op kantoor- of advocaatsniveau. Ook bevatten de systemen van de RvR alleen informatie betreffende de actuele inschrijving bij High Trust. Op het moment van een uitvraag uit het systeem, is dus voor dat moment de inschrijving bij High Trust bekend. Er is niet terug te zien of een advocaat, of het kantoor waar deze advocaat werkzaam was, ten tijde van de aanvraag voor een toevoeging aangesloten was bij High Trust. Voor dit onderzoek zijn in 2022 de aangevraagde toevoegingen over de periode 2011-2021 opgevraagd uit de systemen. Voor een besluit uit 2011 is dus niet bekend of de aanvraag is ingediend door een advocaat die, of het kantoor waar de advocaat werkzaam was, op dat moment bij High Trust stond ingeschreven. Door deze beperking kunnen de analyses niet worden uitsplitsen naar de reguliere en High Trust werkwijze.
- De afwijzingsgronden die gehanteerd worden, worden niet hetzelfde gedefinieerd voor zaken die zijn behandeld via de reguliere en High Trust werkwijze. Administratieve en inhoudelijke afwijzingsgronden worden bij een aanvraag die via de reguliere werkwijze is ingediend afzonderlijk geregistreerd. Een afwijzing vanwege ontbrekende informatie wordt bij de High Trust werkwijze echter geregistreerd als een inhoudelijke afwijzing. Door het niet kunnen uitsplitsen van de analyse naar regulier en High Trust kunnen de afwijzingen op inhoudelijke grond niet eenduidig geïnterpreteerd worden.

Zowel de RvR als het onderzoeksteam hebben veel geïnvesteerd om het maximale uit de beschikbare gegevens te halen. Het is uiteindelijk niet mogelijk gebleken om bovenstaande beperkingen op te lossen. De consequentie is dat met de beschikbare data de onderzoeksvragen niet volledig beantwoord kunnen worden. Door de selectiviteit in de data kunnen ook geen verregaande conclusies worden verbonden aan de getalsmatige bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Door een zorgvuldige afweging te maken van wat wel en wat niet geanalyseerd kan worden, kan toch enig inzicht worden gegeven in het toe- of afwijzen van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken door de RvR. Dit is relevant aangezien de aanleiding van het onderhavige onderzoek onder meer voortkomt uit berichtgeving dat gedupeerde ouders onvoldoende tot geen rechtshulp zouden hebben gekregen. Ofwel vanwege het afwijzen door de RvR van aanvragen om toevoegingen. Ofwel vanwege de mogelijke ontmoedigende werking van de negatieve verwachtingen over het verkrijgen van een toevoeging.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de beoordeling van aanvragen en wat daaruit kan worden afgeleid over de toe- of afgewezen rechts-

bijstand. In paragraaf 4.2 worden eerst trends gepresenteerd van de geïdentificeerde aanvragen, uitgesplitst naar toe- en afgewezen aanvragen. Vervolgens wordt in de paragrafen 4.3 en 4.4 een beeld geschetst van het aantal ingediende bezwaren, beroepen en hoger beroepen. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 een overzicht gegeven van het aantal ingetrokken toevoegingen en wordt in paragraaf 4.6 het aantal ingetrokken vergoedingen gepresenteerd. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin de onderzoeksvragen zullen worden beantwoord.

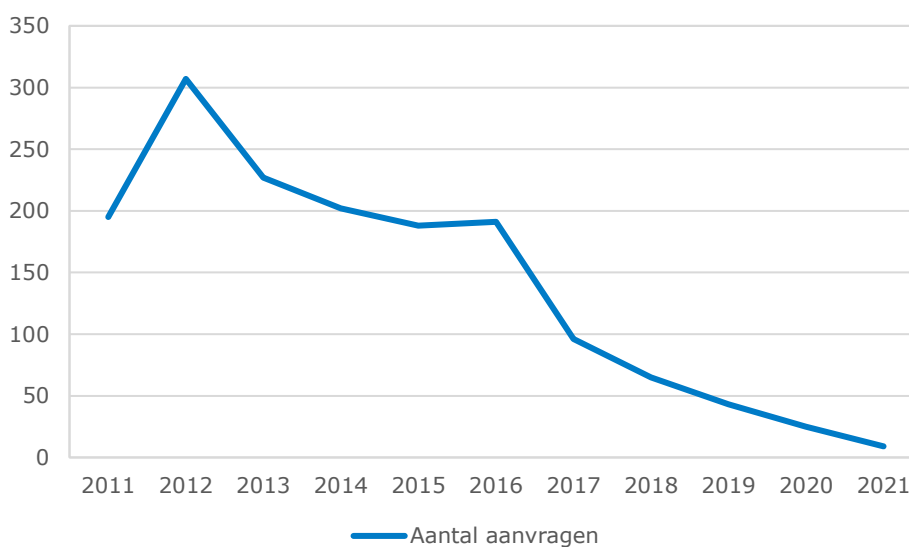
4.2 Aangevraagde toevoegingen

4.2.1 Toe- en afgewezen aanvragen

Aantal aanvragen in de periode 2011-2021

In de registratiegegevens van de RvR zijn in totaal 1.548 aanvragen (ingediend via de reguliere en High Trust procedure) geïdentificeerd voor een toevoeging in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag tussen 2011 en 2021. In figuur 4.1 is het aantal aanvragen uitgezet naar jaar. In de eerste jaren werden de meeste aanvragen gedaan, 60,1% van de aanvragen werden tussen 2011-2014 gedaan. De meeste aanvragen werden gedaan in 2012, toen werden er 307 aanvragen voor een toevoeging gedaan, de minste aanvragen werden in 2021 gedaan, namelijk 9 aanvragen. Tussen 2011 en 2012 is een sterke toename in het aantal aanvragen te zien, een toename van 57,4%. Vanaf 2012 is er een geleidelijke afname in het aantal aanvragen dat gedaan wordt, met de grootste afname tussen 2016 en 2017 (een afname van 49,7%). Voor het onderhavige onderzoek is voornamelijk het definitieve besluit over deze aanvragen van belang. Daaruit kan worden opgemaakt in welke mate gesubsidieerde rechtsbijstand door de RvR is toegekend.

Figuur 4.1 Ontwikkeling van het aantal aanvragen in de periode 2011-2021 (N=1.548)



Ontwikkeling definitief toe- en afgewezen aanvragen 2011-2021⁹⁷

Na het indienen van de aanvraag voor rechtsbijstand, neemt de RvR een besluit op de aanvraag. In eerste instantie werden 1.061 aanvragen toegewezen (68,5% van 1.548 aanvragen), wat betekent dat de toevoeging werd afgegeven. De aanvraag werd in 472 gevallen afgewezen (30,5% van 1.548 aanvragen), in deze gevallen werd er dus geen toevoeging afgegeven. Verder werden 15 aanvragen buiten behandeling gesteld (1,0% van 1.548 aanvragen).⁹⁸ De status van een toevoeging kan echter veranderen in de loop van het proces, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bezwaarprocedure, een controle achteraf (steekproef High Trust) of vanwege administratieve redenen. Van 26 toevoegingen is zeker dat de status veranderde, namelijk toegekende toevoegingen die later werden ingetrokken om niet-inhoudelijke redenen (22 toevoegingen) of werden beëindigd (4 toevoegingen).⁹⁹ Voor beslissingen waar bezwaar tegen ingediend werd, is dat onduidelijker. In totaal werden 187 bezwaren ingediend, waarvan 27 bezwaren tegen de afhandeling van de vergoeding (zie paragraaf 4.5). Voor de 160 andere bezwaren is het mogelijk dat naar aanleiding van de bezwaarprocedure de status van de toevoeging veranderde, maar dat is niet duidelijk (zie paragraaf 4.3).

Van 1.507 aanvragen is dus bekend of ze uiteindelijk definitief zijn toe- of afgewezen. Hiervan werd er voor 1.035 aanvragen (68,7%) definitief een toevoeging afgegeven, en werden 472 aanvragen (31,3%) definitief afgewezen. Overigens is het mogelijk dat een toevoeging definitief wordt afgegeven, maar dat de vergoeding op een later moment wel ingetrokken wordt. De toevoeging blijft dan als 'definitief toegevoegd' geregistreerd staan, omdat de toevoeging in stand blijft en alleen de vergoeding aan de sociaal advocaat wordt ingetrokken.

In figuur 4.2 worden de aantallen definitief toegewezen en definitief afgewezen aanvragen over de tijd gepresenteerd, naast het totaal aantal toe- en afgewezen aanvragen (N=1.507). Het jaartal van het eerste besluit is hierbij als leidraad genomen.¹⁰⁰ De ingetrokken en beëindigde toevoegingen zijn eruit gehaald, net als de aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld. Het verloop van het totale aantal aanvragen over de jaren heen is nagenoeg gelijk aan het verloop gepresenteerd in figuur 4.1. De meeste aanvragen werden in de periode 2011-2014 gedaan (59,7% van het totaal), en de meeste aanvragen werden 2012 ingediend (296 aanvragen, 19,6%). Tussen 2011 en 2012 is er een sterke toename in het aantal aanvragen, namelijk 64,4%. Vanaf 2012 is een dalende trend zichtbaar, met de sterkste afname in het aantal aanvragen in 2017 (50,5% daling ten opzichte van het vorige jaar). De aantallen toe- en afgewezen toevoegingen volgen globaal gezien dezelfde trends.

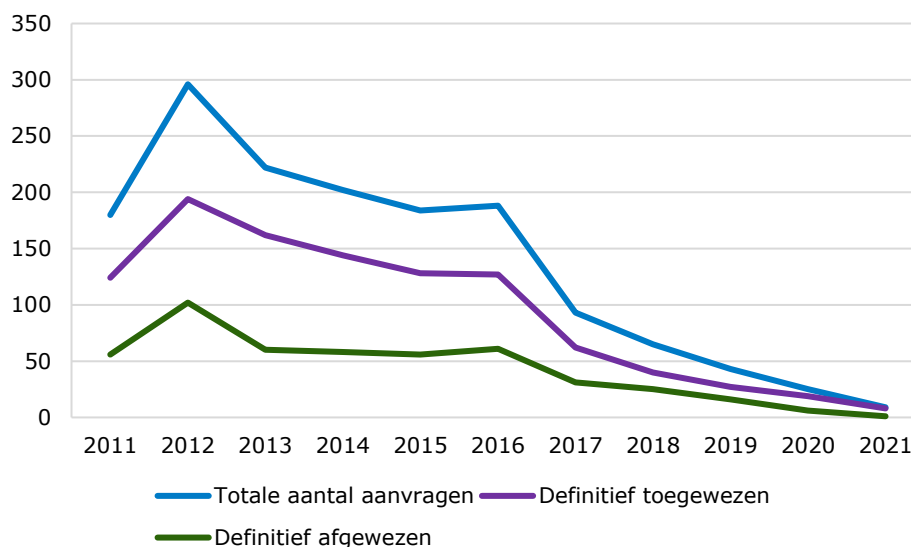
⁹⁷ De aantallen toe- en afgewezen aanvragen voor rechtsbijstand voor beroepszaken en hoger beroepszaken, en onbekende zaken zijn ook gecontroleerd. Niet-behandelde aanvragen, en ingetrokken of beëindigde toevoegingen zijn buiten beschouwing gelaten. Bij 1.689 beroepszaken werden er 1.497 toevoegingen definitief toegewezen (88,6%), en 151 aanvragen voor rechtsbijstand werden definitief afgewezen (8,9%). Bij 392 hoger beroepszaken werden er 347 aanvragen definitief toegewezen (88,5%) en 39 aanvragen definitief afgewezen (9,9%). Van 565 onbekende zaken werden er 457 aanvragen definitief toegewezen (80,9%) en 89 aanvragen definitief afgewezen (15,7%).

⁹⁸ Een toevoeging kan buiten behandeling gesteld worden als er bijvoorbeeld essentiële informatie om de aanvraag te toetsen ontbreekt en niet aangeleverd wordt. Er kan hier bijvoorbeeld gedacht worden aan het ontbreken van het BSN van een partner, wat nodig is voor de inkomens- en vermogenstoets.

⁹⁹ Een toevoeging kan om verschillende redenen worden ingetrokken, bijvoorbeeld als er te weinig werkzaamheden zijn verricht voor een toevoeging, de zaak door een andere advocaat wordt overgenomen, of als er een geschil is ontstaan tussen de advocaat en rechtzoekende. Een toevoeging kan worden beëindigd als de rechtzoekende de eigen bijdrage niet betaalt, of als er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen de advocaat en rechtzoekende.

¹⁰⁰ Het is mogelijk dat een aanvraag in het ene jaar is aangevraagd en pas in een volgend jaar is afgegeven of afgewezen.

Figuur 4.2 Ontwikkeling van het totale aantal aanvragen uitgesplitst naar toewijzingen en afwijzingen (N=1.507)



Uit figuur 4.2 komt ook naar voren dat in alle jaren meer aanvragen zijn toegewezen dan dat er aanvragen zijn afgewezen. Het algehele beeld dat uit de beschikbare gegevens naar voren komt, is dat bij het merendeel van de aanvragen een toevoeging is afgegeven en er daarmee recht ontstond op gesubsidieerde rechtsbijstand. Zowel de toe- als de afgewezen aanvragen pieken in 2012 en laten vervolgens een dalende trend zien in lijn met het totale aantal aanvragen. Wel verschilt het percentage afgewezen aanvragen over de onderzochte tijdsperiode: in 2013 werden naar verhouding de minste aanvragen afgewezen (27,0% van alle aanvragen) en in 2018 de meeste (38,5% van alle aanvragen). Gezien de verschillen in het beoordelingsproces van aanvragen die zijn ingediend via de reguliere en de High Trust procedure is het relevant om bovenstaande analyse uit te splitsen. Hierdoor zouden de (mogelijke) verschillen tussen de twee procedures in kaart gebracht kunnen worden en zou meer inzicht kunnen worden verkregen in hoe de verschillende werkwijzen hebben gefunctioneerd. Dit is met de beschikbare data helaas niet mogelijk. Het beeld met betrekking tot de verhouding tussen toe- en afgewezen aanvragen is hierdoor vermoedelijk vertekend. Aanvragen ingediend onder High Trust worden in beginsel na een financiële toets toegewezen, er wordt – in tegenstelling tot de reguliere werkwijze – op voorhand geen inhoudelijke toets uitgevoerd. Op basis van steekproeven wordt achteraf getoetst of aanvragen terecht zijn toegewezen. Dit betekent dat het aantal toegewezen aanvragen onder High Trust vermoedelijk hoger is dan het aantal dat via de reguliere procedure is toegewezen.

4.2.2 *Gronden waarop aanvragen voor een toevoeging zijn afgewezen*

Een aanvraag kan om verschillende redenen worden afgewezen. Zo is een deel van de afwijzingsgronden gerelateerd aan de voorwaarden die worden gesteld aan het verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit betreft bijvoorbeeld de inkomens- en vermogensgrens, die voor zowel de aanvragen die zijn ingediend via het reguliere proces als onder High Trust aan de 'voorkant' van het proces gecontroleerd wordt. Andere aanvragen worden afgewezen op inhoudelijke gronden. Hieronder vallen onder

meer de zelfredzaamheid en het (financieel) belang van de zaak. Echter voor aanvragen onder High Trust worden de incomplete aanvragen waar informatie mist om de inkomens- of vermogenstoets uit te voeren (bijvoorbeeld een verkeerd of ontbrekend BSN) hier ook onder gerekend.

Tot slot kunnen aanvragen afgewezen worden om procedurele redenen. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een aanvraag voor werkzaamheden die onder een al afgegeven andere toevoeging vallen (afwijzing op bereik) of dubbele aanvragen. Voor het onderhavige onderzoek is het relevant om te weten welk deel van de aanvragen is afgewezen op basis van de zelfredzaamheidstoets. In de beschikbare gegevens wordt zelfredzaamheid niet apart geregistreerd en kan het deel dat op basis hiervan wordt afgewezen niet inzichtelijk worden gemaakt.

Afwijzingsgronden totale aantal afgewezen aanvragen 2011-2021

Eerder is duidelijk geworden dat in totaal 472 aanvragen voor een toevoeging definitief zijn afgewezen. De meeste aanvragen werden afgewezen op inhoudelijke grond (74,2%). Zoals genoemd vallen afwijzingen vanwege veronderstelde zelfredzaamheid hieronder, het (financieel) belang van de zaak, en incomplete aanvragen onder High Trust. Hierop volgen afwijzingen op financiële basis (10,6%), en aanvragen die op zowel financiële als inhoudelijke basis zijn afgewezen (6,8%). Dan zijn er nog procedurele afwijzingsgronden, namelijk een afwijzing omdat de aanvraag onder het bereik van een eerdere toevoeging valt (4,7%), afwijzing vanwege een dubbele aanvraag (1,5%). Verder kan een rechtzoekende een herzieningsverzoek indienen voor de aanvraag, en dat herzieningsverzoek werd in 11 gevallen (2,3%) afgewezen.

4.3 Bezwaar tegen beslissing op een aanvraag

Een rechtzoekende kan een bezwaar (laten) indienen tegen de beslissing van de RvR in het geval hij of zij het niet eens is met het besluit op de aanvraag. Een bezwaar kan om verschillende redenen ingediend worden, bijvoorbeeld omdat de aanvraag is afgewezen, of omdat de rechtzoekende het niet eens is met een onderdeel van het besluit (zoals de hoogte van de eigen bijdrage). De sociaal advocaat kan zelf ook bezwaar indienen, bijvoorbeeld als de vergoeding ingetrokken wordt.

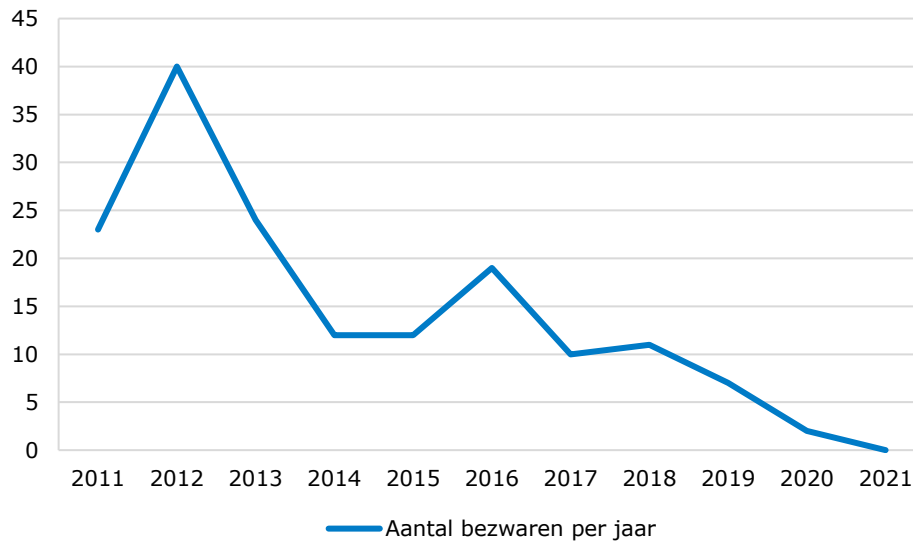
Er zijn in totaal 187 bezwaren ingediend tegen beslissingen genomen in de periode 2011 tot 2021.¹⁰¹ Dit aantal kan uitgesplitst worden naar bezwaren tegen de intrekking van een vergoeding (27 bezwaren) en andere bezwaren (160 bezwaren). Ingetrokken vergoedingen en bezwaren die in die zaken zijn ingediend, worden in paragraaf 4.6 verder besproken en in deze paragraaf verder buiten beschouwing gelaten.

Deze paragraaf gaat nader in op de 160 andersoortige bezwaren. Er is geen precieze informatie over waartegen de bezwaren zijn ingediend. Het kan een bezwaar tegen een afwijzing zijn, maar ook tegen een onderdeel van het eerste besluit (bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdrage), of tegen een ander besluit in de zaak. In figuur 4.3 is het aantal bezwaren afgezet tegen het jaar van de initiële beslissing op de aanvraag voor rechtsbijstand. De meeste bezwaren werden ingediend tegen beslissingen genomen in de periode 2011-2013, namelijk 87 bezwaren (54,4% van de bezwaren). Er is een duidelijke stijging in het aantal ingediende bezwaren tussen 2011 en 2012, gevolgd door een dalende trend. De afname in het aantal bezwaren is met name groot

¹⁰¹ Er is geen informatie beschikbaar over wanneer het bezwaar is ingediend, enkel wanneer de eerste beslissing genomen is in de aanvraag. Het is dus mogelijk dat het bezwaar in een later jaar is ingediend dan de initiële beslissing op de aanvraag werd genomen.

tussen 2012 en 2014. Er is geen informatie over bezwaren in 2021.¹⁰² De ontwikkeling van het aantal ingediende bezwaren houdt gelijke tred met de ontwikkeling van het totale aantal aanvragen en het aantal definitieve afwijzingen (zie figuur 4.1).

Figuur 4.3 Ontwikkeling aantal ingediende bezwaren in overige zaken (N=160)



Het bezwaar kan op verschillende manieren afgehandeld worden. De RvR kan een beslissing nemen op het bezwaar en het bezwaar gegrond, ongegrond of niet-ontvankelijk verklaren. Het is ook mogelijk dat de RvR het primaire besluit herziet. Tot slot is het ook mogelijk dat de rechtzoekende er voor kiest het bezwaar in te trekken.

De meeste bezwaren werden afgedaan met een beslissing op bezwaar, namelijk 85 bezwaren (53,1%) en een aanzienlijk deel van de bestreden besluiten werd herzien door de RvR door het nemen van een gewijzigd primair besluit (55 bezwaren, 34,4%). Verder werd een deel van de bezwaren ingetrokken door de rechtzoekende (15 bezwaren, 9,4%) en werd een klein deel van de bezwaren administratief afgehandeld (5 bezwaren, 3,1%).¹⁰³

Beslissing op bezwaar

De RvR deed 85 bezwaren af met een beslissing op bezwaar. De meeste bezwaren werden ongegrond verklaard (73 bezwaren, 85,9%). Het is mogelijk om de afhandeling van het bezwaar naast het definitieve besluit op de aanvraag voor rechtsbijstand te leggen. Er kan niet gesteld worden dat de indiening van het bezwaar invloed heeft gehad op de definitieve toe- of afwijzing van de toevoeging, het definitieve besluit over toewijzing kan alleen belicht worden *naast* de beslissing op bezwaar. In de meeste gevallen was in aanvragen waarin het bezwaar ongegrond verklaard werd, de aanvraag voor rechtsbijstand ook afgewezen, ofwel op inhoud (70 bezwaren), ofwel op

¹⁰² Dit kan betekenen dat er geen bezwaren werden ingediend tegen beslissingen in dat jaar, of dat ingediende bezwaren op het moment van het samenstellen van de dataset nog niet behandeld waren en daarom niet zijn opgenomen in het overzicht.

¹⁰³ Het gaat dan om bezwaren die ambtshalve afgevoerd zijn (het ingeboekte bezwaar is geen bezwaar, maar bijvoorbeeld een herzieningsverzoek en wordt daarom afgewezen), of afgedaan zijn met foutieve invoer (er is een fout gemaakt bij de invoer van het bezwaar, bijvoorbeeld een verkeerd toevoegnummer, of een typefout bij het invoeren).

inhoudelijke en financiële basis (2 bezwaren). In één geval werd het bezwaar ongegrond verklaard, en werd er ook een toevoeging afgegeven.¹⁰⁴

Slechts een klein deel van de ingediende bezwaren werd gegrond verklaard (5 bezwaren, 5,9%). Dat betrof alleen bezwaren tegen beslissingen op aanvragen die tussen 2011-2013 zijn genomen. In de meeste gevallen waarin het bezwaar gegrond werd verklaard, werd ook de toevoeging voor rechtsbijstand afgegeven (4 bezwaren). In 1 geval werd de afgegeven toevoeging op een later moment beëindigd, maar uit de gegevens kan niet worden afgeleid of dat samenhangt met het besluit betreffende het ingediende bezwaar. Vanaf beslissingen in 2014 werden er geen bezwaren meer gegrond verklaard.

Verder werden 7 bezwaren (8,2%) niet-ontvankelijk verklaard, wat betekent dat het bezwaar niet voldeed aan de in de Awb gestelde eisen aan het bezwaarschrift (wat betreft inhoud of termijnen die gelden voor het indienen van het bezwaarschrift). In alle 7 gevallen werd het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard en werd de aanvraag afgewezen op grond van de inhoud.

Herziening van het bestreden besluit

In totaal werden 55 bestreden beslissingen herzien nadat er een bezwaar ingediend was. In de meeste gevallen werd het bestreden besluit herzien en werd de toevoeging afgegeven (48 gevallen). In een aantal gevallen werd de aanvraag afgewezen op grond van inhoud (5 gevallen), of op basis van administratieve redenen (1 geval). Tot slot werd in 1 geval de toevoeging ingetrokken, maar ook dit hoeft niet samen te hangen met de herziening van het initiële besluit.

Intrekking bezwaar

In 15 gevallen werd het bezwaar ingetrokken door de bezwaarmaker. In de meeste gevallen werd het bezwaar ingetrokken en was er sprake van een afwijzing op inhoud (10 gevallen). In 3 gevallen was de toevoeging wel afgegeven. In een enkel geval was er sprake van een afwijzing van het herzieningsverzoek of een administratieve afwijzing.

4.4 In beroep tegen de beslissing op bezwaar

Een rechtzoekende kan in beroep gaan als hij of zij het niet eens is met de beslissing op bezwaar. In totaal werden er 13 beroepen ingesteld naar aanleiding van een beslissing op bezwaar. Hiervan werden 9 beroepen ingediend in zaken waarbij er sprake was van intrekking van de vergoeding. Deze worden verder besproken in paragraaf 4.6.

Van de overige 4 beroepen is bekend dat ze zijn ingediend tegen beslissingen in de periode 2011-2014, tegen beslissingen na die tijd zijn voor zover bekend geen beroepen ingediend. Het is ook niet bekend wat de reden is van de ingediende beroepen. Alle 4 beroepen werden ongegrond verklaard. Overigens zijn dit alleen de beroepen die tot een uitspraak van de rechter hebben geleid.¹⁰⁵

Er zijn – voor zover uit de registratiegegevens van de RvR is op te maken – geen hoger beroepen ingediend tegen uitspraken in eerste aanleg¹⁰⁶, in de periode 2011-

¹⁰⁴ Zoals genoemd, hoeft het bezwaar niet ingediend te zijn tegen een eventuele afwijzing, maar kan het ook om een ander aspect van de beslissing op de aanvraag gaan. Daarbij kan worden gedacht aan de hoogte van de eigen bijdrage.

¹⁰⁵ Er is geen informatie beschikbaar in de registratiedata over ingetrokken beroepen en beroepszaken waar nog geen uitspraak in gedaan is.

¹⁰⁶ Dit gaat om hoger beroepen naar aanleiding van een ongegrond verklaard bezwaar tegen een beslissing van de RvR, en niet om geregistreerde aanvragen voor rechtsbijstand in het kader van een zaak in hoger beroep.

2021. Hier geldt ook dat er geen informatie beschikbaar is over lopende zaken of hoger beroepen die ingetrokken zijn. Ook is niet bekend of de beschikbare data alleen refereert aan hoger beroepen ingesteld door de rechtzoekende.

4.5 Ingetrokken toevoegingen

Zoals genoemd in paragraaf 4.2, kunnen toevoegingen ingetrokken worden. Van de 1.061 aanvragen die in eerste instantie gehonoreerd werden en derhalve in een toevoeging resulteerden, werden er 22 op een later moment ingetrokken (2,1%). Het intrekken van een toevoeging kan om verschillende redenen gebeuren. Er kan bijvoorbeeld een geschil zijn ontstaan tussen de rechtshulpverlener en rechtzoekende, het kan zijn dat er te weinig werkzaamheden zijn verricht voor een toevoeging, of dat de zaak wordt overgenomen door een andere advocaat. In dat geval wordt de toevoeging bij de ene advocaat ingetrokken, en bij de nieuwe advocaat aangevraagd. Het is niet bekend wat de precieze redenen zijn voor de intrekkingen in onze dataset.

4.6 Ingetrokken vergoedingen

Naast het intrekken van de toevoeging, is het ook mogelijk om de vergoeding die aan de sociaal advocaat is verstrekt in te trekken. Het intrekken van de vergoeding zal voornamelijk voorkomen bij aanvragen onder High Trust. De High Trust procedure is zo ingericht dat een aanvraag voor een toevoeging in beginsel wordt toegewezen. Van de sociaal advocaat wordt verwacht dat deze op basis van het toevoegbeleid van de RvR zelf beoordeelt of een zaak toevoegingswaardig is of niet. Achteraf worden de aanvragen onder High Trust steekproefsgewijs gecontroleerd. Indien naar aanleiding van een steekproef blijkt dat een toevoeging onterecht is aangevraagd, wordt de vergoeding die aan de sociaal advocaat is verstrekt ingetrokken, de toevoeging zelf blijft in stand.

Zoals eerder is genoemd, werden er 1.061 aanvragen toegewezen. Voor 850 van die toewijzingen is bekend wat het uiteindelijke besluit over de declaratie is, van 211 toewijzingen is daar geen informatie over. In het merendeel van de 850 besluiten werd de vergoeding definitief toegewezen (748 gevallen, 88,0%). In 51 gevallen (6,0%) werd de vergoeding op nul gesteld. In 37 gevallen (4,4%) werd de declaratie ingetrokken en in 12 (1,4%) gevallen werd het declaratieverzoek afgewezen. Tot slot was 1 declaratieverzoek onvolledig en 1 declaratieverzoek werd buiten behandeling gesteld.

In 27 gevallen werd bezwaar ingediend tegen een beslissing omtrent het toekennen van de vergoeding. Ondanks de onzekerheden van de dataset, kunnen we met redelijke zekerheid vaststellen dat de bezwaren hier zijn ingediend tegen de beslissing omtrent de vergoeding. In bijna de helft van de ingediende bezwaren (13 bezwaren) werd een beslissing op bezwaar genomen, en in al deze gevallen werd het bezwaar ongegrond verklaard. In negen gevallen ging de beslissing op het bezwaar samen met een intrekking van de vergoeding, twee keer was met een afgewezen declaratie en twee keer werd de vergoeding op nul gesteld. Verder werd het besluit omtrent de vergoeding in drie gevallen herzien naar aanleiding van het ingediende bezwaar. Dit betrof gevallen die samengingen met een toegekende declaratie. Tot slot werd het bezwaar in elf gevallen ingetrokken, wat in de meeste gevallen samenging met een ingetrokken vergoeding (tien bezwaren), en een keer met een declaratie die op nul werd gesteld.

In negen gevallen werd er beroep ingesteld tegen het ongegrond verklaarde bezwaar. De meeste beroepen werden ingediend tegen besluiten uit 2015 en 2016 (beiden vier beroepen), één beroep werd ingediend tegen een besluit uit 2013. Alle beroepen werden door rechter ongegrond verklaard. Uit de beschikbare gegevens is niet naar voren gekomen of de rechtzoekenden in deze gevallen in hoger beroep zijn gegaan.¹⁰⁷

4.7 Conclusie

De insteek van het onderhavige onderzoek is om op basis van empirische bevindingen in kaart te brengen hoe de wet- en regelgeving met betrekking tot de gesubsidieerde rechtsbijstand in de praktijk uitwerkt (*Law in Action*). Er is specifiek gekeken naar aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag in de periode 2011-2021. In het inleidende hoofdstuk is uiteengezet dat het empirisch onderzoek uit twee delen bestaat. In het vorige hoofdstuk is op basis van de ervaringen van betrokkenen inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende partijen in algemene zin omgaan met de processen omtrent het aanvragen van een toevoeging en het beoordelen van die aanvragen. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de zelfredzaamheidstoets. In dit hoofdstuk is op basis van registratiegegevens van de RvR een algemeen beeld geschetst van de daadwerkelijk toe- en afgewezen aanvragen. De inzichten uit beide hoofdstukken vullen elkaar aan. In feite zijn de daadwerkelijk toe- en afgewezen aanvragen het resultaat van hoe betrokkenen met het toevoegbeleid omgaan.

In deze laatste paragraaf worden, op basis van de eerder gepresenteerde bevindingen, kernachtige antwoorden geformuleerd op de onderzoeksvragen. Hierbij worden de in de inleidende paragraaf besproken beperkingen in acht genomen. Onderzoeksvragen 10, 11 en 12 zijn uitgesplitst in onderdelen a) en b). Er is per onderzoeksvraag beperkte informatie naar boven gekomen voor het apart beantwoorden van de onderdelen a) en b). De onderdelen zullen per onderzoeksvraag niet apart worden besproken.

Onderzoeksvraag 8a): Hoeveel aanvragen zijn er in de periode 2011 tot 2021 ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand voor bezwaarzaken, specifiek kinderopvangtoeslagzaken, bij de Belastingdienst?

Uit de registratiegegevens van de RvR zijn over de periode vanaf 2011 tot en met 2021 uiteindelijk 1.548 aanvragen in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag geïdentificeerd. Van deze aanvragen zijn er 22 ingetrokken om niet-inhoudelijke redenen, 15 buiten behandeling gesteld en 4 beëindigd. Bij elkaar gaat het om 41 aanvragen waarbij uiteindelijk geen besluit is genomen met betrekking tot het toe- of afwijzen. Van de overgebleven 1.507 aanvragen is gekeken hoe deze zijn verdeeld over de periode 2011-2021. Na een initiële stijging in aanvragen tussen 2011 en 2012 volgde een geleidelijke daling tot en met 2021. De daling in het aantal aanvragen is het sterkst tussen 2016 en 2017.

Onderzoeksvraag 8b): Hoeveel daarvan zijn afgewezen?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag is gekeken naar het definitieve besluit met betrekking tot de aangevraagde toevoegingen. Bij 1.507 aanvragen is een definitief besluit genomen met betrekking tot het al dan niet toewijzen. Van de aan-

¹⁰⁷ Hier geldt wederom dat het niet is bekend of ingetrokken beroepen, of beroepszaken waar nog geen uitspraak in gedaan is, ook opgenomen zijn in het systeem. Ook geldt hier dat het gaat om hoger beroepen naar aanleiding van een ongegrond verklaard bezwaar tegen een beslissing van de RvR, en niet om geregistreerde aanvragen voor rechtsbijstand in het kader van een zaak in hoger beroep.

gevraagde toevoegingen zijn 1.020 (68,7%) definitief toegewezen en 487 (31,3%) zijn definitief afgewezen. De verhouding tussen toe- en afgewezen aanvragen varieert over de tijd. In 2013 ligt het percentage afgewezen aanvragen met 27,0% het laagst. In 2018 is het percentage afwezen toevoegingen het hoogst met 38,5%. Tussen 2013 en 2018 neemt het percentage afgewezen aanvragen geleidelijk toe. Tussen 2019 en 2021 zijn de aantallen aanvragen te klein om op een betrouwbare manier de verhouding tussen toe- en afgewezen aanvragen te analyseren. Helaas is het op basis van de beschikbare data niet mogelijk gebleken om de toe- en afgewezen aanvragen uit te splitsen naar de reguliere procedure en de High Trust procedure.

Onderzoeksvraag 8c): Op welke afwijzingsgronden?

Aanvragen voor een toevoeging zijn op verschillende gronden afgewezen. Aanvragen zijn afgewezen op grond van de gestelde voorwaarden voor het in aanmerking komen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat dan voornamelijk om de toets op het inkomen en vermogen van de rechtzoekende. Aanvragen zijn ook op inhoudelijke gronden afgewezen. Dit betreft de veronderstelde zelfredzaamheid van rechtzoekenden en het (financieel) belang van de zaak. In het geval van aanvragen die onder High Trust zijn ingediend, worden incomplete aanvragen ook onder inhoudelijke gronden geregistreerd. Als laatste zijn aanvragen op procedurele gronden afgewezen. Hierbij gaat het om dubbele aanvragen, aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld omdat belangrijke informatie mist en aanvragen die zijn afgewezen omdat de werkzaamheden onder een reeds afgegeven toevoeging vallen. Er is niet met zekerheid te zeggen hoe vaak de verschillende afwijzingsgronden voorkwamen. Wel is uit de analyses naar voren gekomen dat de meeste afgewezen aanvragen zijn geregistreerd in de categorie afwijzing op inhoudelijke gronden. Dit betreft deels afwijzingen op grond van zelfredzaamheid, maar op basis van de beschikbare gegevens is niet te zeggen hoe groot deze groep is.

Onderzoeksvraag 9a): In hoeveel gevallen is bezwaar ingediend tegen de afwijzing van de toevoeging?

Bij 187 van de 1.507 genomen besluiten is bezwaar ingediend. Uit de beschikbare gegevens is niet af te leiden waartegen het bezwaar is ingediend. In 160 gevallen waarvan bekend is dat een bezwaar is ingediend, gaat het om bezwaren anders dan tegen de afhandeling van de vergoeding. Er kon niet vastgesteld worden of er bezwaar is ingediend tegen de afwijzing van een toevoeging, of tegen een ander (onderdeel van een) besluit in de aanvraag. Het bezwaar kan bijvoorbeeld ook ingediend zijn omdat de toevoeging is afgewezen of omdat de rechtzoekende het niet eens met de hoogte van de eigen bijdrage. In de overige 27 gevallen waarvan bekend is dat een bezwaar is ingediend, gaat het om beslissingen omtrent een vergoeding. Hiervoor geldt eveneens dat niet vastgesteld kon worden waartegen het bezwaar precies is ingediend. Het is dan ook niet duidelijk hoeveel bezwaren zijn ingediend tegen ingetrokken vergoedingen. De meeste bezwaren zijn ingediend tegen beslissingen genomen in 2012. Na 2012 daalt het aantal ingediende bezwaren, uitgezonderd een lichte stijging in 2016 ten opzichte van 2015.

Onderzoeksvraag 9b): In hoeveel gevallen daarvan is het bezwaar ongegrond verklaard?

De RvR kan ingediende bezwaren op verschillende manieren afhandelen. De wijze van afhandelen wordt apart besproken voor 160 andersoortige bezwaren en de 27 gevallen waarin het bezwaar werd ingediend tegen een beslissing omtrent de vergoeding. Het besluit kan door de RvR worden herzien door middel van een gewijzigd primair besluit (55 van de 160 gevallen). Ook kan de RvR een beslissing op bezwaar nemen (85 van

de 160 gevallen). Van deze 85 gevallen zijn 73 bezwaren ongegrond verklaard, 5 bezwaren zijn gegrond verklaard en zeven bezwaren zijn niet ontvankelijk verklaard. Ook is in 15 van de 187 bezwaarzaken het bezwaar ingetrokken door de rechtzoekende. In de overige vijf gevallen is het bezwaar administratief afgehandeld door de RvR.

Van de 27 bezwaren die zijn ingediend tegen een beslissing omtrent de vergoeding is in 3 gevallen het besluit herzien door een gewijzigd primair besluit. In 13 gevallen is een beslissing op bezwaar genomen en in al die gevallen is het bezwaar ongegrond verklaard. In 11 gevallen is het bezwaar ingetrokken.

Onderzoeksvraag 10a) en 10b): In hoeveel gevallen is na ongegrondverklaring van het bezwaar beroep ingediend tegen de Raad voor Rechtsbijstand en in hoeveel gevallen is het beroep ongegrond verklaard?

Uit de gegevens is naar voren gekomen dat in dertien gevallen beroep is ingesteld tegen de beslissing op bezwaar. In negen gevallen is beroep ingesteld in zaken waarbij er sprake was van intrekking van de vergoeding. In vier gevallen is niet bekend in wat voor soort zaken het beroep is ingesteld.

Alle dertien ingestelde beroepen tegen de beslissing op bezwaar zijn door de rechter ongegrond verklaard. Uit de registratiegegevens is geen aanvullende informatie te halen over de uitspraken van de rechter.

Onderzoeksvraag 11a) en 11b): Hoeveel afgegeven toevoegingen voor bezwaarzaken zijn achteraf door de Raad voor de Rechtsbijstand ingetrokken en op welke gronden?

Uit de gegevens is naar voren gekomen dat 22 toevoegingen van de 1.061 aanvragen die in eerste instantie gehonoreerd werden en derhalve in een toevoeging resulteerden, op een later moment werden ingetrokken. De redenen hiervoor lopen uiteen. Een toevoeging kan worden ingetrokken op het moment dat er te weinig werkzaamheden zijn verricht. Ook kan een toevoeging worden ingetrokken op het moment dat de zaak door een andere advocaat wordt overgenomen. Er zijn ook gevallen dat de toevoeging wordt ingetrokken op het moment dat er een geschil is ontstaan tussen de rechtshulpverlener en rechtzoekende.

Onderzoeksvraag 12a) en 12b): Hoeveel vastgestelde vergoedingen zijn achteraf door de RvR voor de Rechtsbijstand ingetrokken en op welke gronden?

Van de geïdentificeerde aanvragen zijn er in totaal 1.061 toegewezen. Van 850 van deze toegewezen aanvragen is bekend wat het uiteindelijke besluit is omtrent de vergoeding. Hiervan werd in de meeste gevallen, namelijk 748 (88,0%) de declaratie definitief toegewezen. In 37 gevallen werd de vergoeding ingetrokken. Daarnaast werd in 51 gevallen de declaratie op nul gesteld en in 12 gevallen werd het declaratieverzoek afgewezen.

Tot besluit

In dit hoofdstuk is op basis van registratiegegevens van de RvR een beeld geschetst van de daadwerkelijk toe- en afgewezen aanvragen voor een toevoeging. Het gaat daarbij specifiek om aanvragen voor een toevoeging in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag in de periode 2011-2021. Uit de registratiegegevens van de RvR komt het beeld naar voren dat het merendeel van de bij de RvR aangevraagde toevoegingen is toegewezen. Het is van belang deze bevinding te bekijken in de context van het als strikt ervaren toevoegbeleid, hetgeen blijkens het in hoofdstuk 3 besproken interviewmateriaal invloed heeft gehad op de

advisering van rechtshulpverleners aan hun cliënten. Hier zal in hoofdstuk vijf nader op worden ingegaan. Een deel van de ouders die in de periode 2011-2021 te maken heeft gekregen met bezwaarprocedures tegen beslissingen van de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag, heeft dus gesubsidieerde rechtshulp gekregen. Dat neemt niet weg dat ongeveer een derde van de aanvragen is afgewezen. Op basis van de beschikbare gegevens kan niet worden vastgesteld hoeveel toevoegingen zijn afgewezen op grond van zelfredzaamheid.

5 Reflecties over zelfredzaamheid in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand

5.1 Inleiding

Dit onderzoek is voortgekomen uit een kennisbehoefte met betrekking tot het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand gedurende de periode dat de kinderopvangtoeslagaffaire speelde. Om in die kennisbehoefte te voorzien, is op basis van empirisch-juridisch onderzoek het functioneren van het stelsel in kaart gebracht. Er is in het bijzonder aandacht besteed aan de zelfredzaamheidstoets. Daarbij is gekeken naar de wijze waarop zelfredzaamheid in wet- en regelgeving is ingevuld. Ook is nagegaan hoe betrokken partijen met de zelfredzaamheidstoets zijn omgegaan in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag (hierna: kinderopvangtoeslagzaken). Als laatste is een beeld geschetst van de daadwerkelijk bij de RvR aangevraagde toevoegingen in deze zaken. In dit slothoofdstuk worden de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken in onderlinge samenhang gezien en samengebracht tot een antwoord op de algemene probleemstelling van het onderzoek:

Hoe heeft het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets, gefunctioneerd in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag gedurende de periode van 2011 tot en met 2021?

Op basis van de verkregen inzichten worden enkele suggesties gedaan voor mogelijke richtingen ter verbetering van de inzet en de uitwerking van de zelfredzaamheidstoets. Zodoende kunnen de inzichten uit dit onderzoek een bijdrage leveren aan de bredere discussie over het verstevigen van de rechtspositie van burgers vis-à-vis de overheid.

5.2 Algemene conclusie

In zijn algemeenheid moet geconcludeerd worden dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken niet goed heeft gefunctioneerd. Zo schoten de randvoorwaarden voor de beoogde uitwerking van de zelfredzaamheidstoets tekort en werd het toevoegbeleid van de RvR als strikt ervaren. Dit heeft op verschillende manieren zijn weerslag gehad op het aanvragen en afgeven van toevoegingen. Uit gesprekken met betrokken professionals blijkt dat een deel van de gedupeerde ouders vanwege het toevoegbeleid mogelijk heeft afgezien van rechtshulp of een (bezwaar)procedure, ook hebben advocaten in deze zaken geen of minder aanvragen voor een toevoeging ingediend. Het aantal daadwerkelijk aangevraagde toevoegingen in de betreffende zaken lijkt ook laag te zijn in verhouding tot het grote aantal gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire. Daarnaast is het percentage afgewezen aanvragen relatief hoog in vergelijking met het totaal aan aanvragen dat de RvR in de onderzochte periode heeft verwerkt. De wijze waarop de zelfredzaamheidstoets in kinderopvangtoeslagzaken is toegepast, heeft er volgens de geïnterviewde professionals uiteindelijk aan bijgedragen dat ouders niet altijd de juridische ondersteuning hebben gekregen die zij gezien de complexiteit van de zaken en de persoonlijke situatie waarin zij zich bevonden wel nodig hadden. De bevindingen van het onderzoek hintten ook op onvoldoende waarborgen voor het lerend vermogen binnen het stelsel. De kinderopvangtoeslagaffaire heeft blootgelegd

dat de monitoring van het stelsel onvoldoende op orde was. De evaluatie van processen alleen is niet voldoende. Zicht op het daadwerkelijk bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten van het stelsel is daarvoor ook noodzakelijk. Hiervoor moeten knelpunten in het stelsel tijdig onderkend kunnen worden. Op het moment dat de juridische ondersteuning niet altijd passend gerealiseerd wordt, is er minder goed zicht op de effecten voor rechtzoekenden. Daarbij vraagt het monitoren en evalueren van de maatschappelijke effecten van het stelsel om passende registratiegegevens.

Tekortschietende randvoorwaarden

Bij de vormgeving van de Wrb is rekening gehouden met de voorwaarden die door het EHRM zijn bepaald. Er mogen inhoudelijke en financiële grenzen worden gesteld aan het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand, zolang die de toegang tot het recht niet illusoir maken. De zelfredzaamheidstoets kan worden gezien als een begrenzing op inhoud, waarbij de kerngedachte is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden in die gevallen waar dat echt nodig is. Wanneer de rechtzoekende wordt verondersteld zelfredzaam te zijn, al dan niet met (rechts)hulp van derden, bestaat geen recht op een toevoeging. Deze kerngedachte is gebaseerd op enkele veronderstellingen over de inrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en het gedrag van partijen binnen dit stelsel.¹⁰⁸ Zo wordt ervan uitgegaan dat voor rechtzoekenden die niet in aanmerking komen voor een toevoeging andere, meer geëigende vormen van hulpverlening beschikbaar zijn. Er wordt hierbij specifiek gewezen naar sociaal raadsliden en het maatschappelijk werk. Ook wordt ervan uitgegaan dat burgers, gegeven hetzelfde juridisch probleem, over vergelijkbare vermogens beschikken om dit probleem aan te pakken. Als laatste wordt ervan uitgegaan dat bestuursorganen, zoals de Belastingdienst, voor burgers toegankelijk zijn en zich richting hen behulpzaam opstellen. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat er ondersteuning vanuit de Belastingdienst beschikbaar is bij het aanvragen van toeslagen. Ook moeten bezwaar- en klachtenprocedures voor burgers transparant en duidelijk zijn. Deze veronderstellingen geven aan welke randvoorwaarden in de praktijk aanwezig moeten zijn voor het goed functioneren van de zelfredzaamheidstoets.

Het onderzoek biedt beter zicht op hoe twee veronderstellingen over de werking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zich verhouden tot de praktijk van de (ontbrekende) rechtsbijstandsverlening aan rechtzoekenden in kinderopvangtoeslagzaken. Het betreft de veronderstelling over de beschikbaarheid van andere vormen van hulpverlening en de veronderstelling over de zelfredzaamheid van burgers. De empirische bevindingen blijken weinig ondersteuning te bieden voor beide veronderstellingen. Er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat alle rechtzoekenden toegang hebben tot andere vormen van hulpverlening dan gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat of mediator. Zo is er geen nationale dekking van het sociaal raadslidenwerk. Ook de veronderstelling dat rechtzoekenden even zelfredzaam zijn gegeven hetzelfde juridisch probleem, vindt weinig empirische ondersteuning. De mate van zelfredzaamheid lijkt eerder afhankelijk te zijn van de interactie tussen kenmerken van het juridisch probleem, de omstandigheden en de capaciteiten van rechtzoekenden.

Ook voor de laatste veronderstelling over de opstelling van bestuursorganen jegens burgers wordt weinig ondersteuning gevonden. Op basis van talrijke commissies en onderzoeken is inmiddels duidelijk geworden dat de Belastingdienst niet behulpzaam

¹⁰⁸ Er zijn vier veronderstellingen uit het onderzoek naar voren gekomen. Een van de veronderstellingen heeft betrekking op het beperken van het recht op een toevoeging. Dit zou moeten bijdragen aan het beheersbaar houden van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Nagaan in welke mate deze veronderstelling empirisch ondersteund wordt, valt buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek. Deze veronderstelling wordt in dit slothoofdstuk dan ook buiten beschouwing gelaten.

was naar de ouders toe en bezwaar- en klachtenprocedures niet goed functioneerden (zie onder meer: Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Van den Berg, Alhadjri, & Mulder, 2017). Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de randvoorwaarden voor het goed functioneren van de zelfredzaamheidstoets als onderdeel van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ten tijde van de kinderopvangtoeslagaffaire tekortschoten.

Aanvragen en afgeven van toevoegingen

De problemen die voortkomen uit de tekortschietende randvoorwaarden zijn in zekere zin nog versterkt door de wijze waarop aan de zelfredzaamheidstoets in de praktijk uitvoering is gegeven. Dit betreft in de ogen van geïnterviewde professionals met name het strikte toevoegbeleid van de RvR, specifiek de wijze waarop met de uitzonderingsgrond van feitelijke en juridische complexiteit werd omgegaan. De beschikkers van de RvR die de aanvragen voor een toevoeging beoordeelden, zaten op de lijn dat niet werd toegevoegd in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst. Alleen in uitzonderlijke gevallen kon hiervan worden afgeweken als de zaak feitelijk en/of juridisch complex was. Inmiddels is duidelijk geworden dat de kinderopvangtoeslagzaken veelal ingewikkelder waren dan door de RvR werd aangenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de terughoudendheid waarmee de RvR feitelijke en juridische complexiteit heeft aangenomen, zijn weerslag heeft gehad op het handelen van alle betrokken partijen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit als strikt ervaren toevoegbeleid heeft daardoor een doorwerking gehad in het gehele stelsel, zowel voor wat betreft de dienstverlening in de eerste lijn als het aanvragen van toevoegingen in de tweede lijn. Medewerkers van het JL volgden in hun adviezen aan rechtzoekenden het toevoegbeleid van de RvR. Hierbij hielden zij rekening met de lijn dat bezwaarzaken tegen de Belastingdienst in beginsel niet toevoegingswaardig zijn, en dat het moeilijk was om de feitelijke of juridische complexiteit van de zaak aan te tonen. Geïnterviewde medewerkers van het JL gaven aan dat rechtzoekenden dit als ontmoedigend kunnen hebben ervaren en hierdoor mogelijk hebben afgezien van rechtshulp. Sociaal raadslieden hebben aangegeven dat de kinderopvangtoeslagzaken die zij tegenkwamen veelal te complex waren om goede ondersteuning te kunnen bieden. Tegelijkertijd was het lastig deze zaken door te verwijzen naar sociaal advocaten, omdat er veelal vanuit werd gegaan dat de RvR hiervoor geen toevoeging zou afgeven. Geïnterviewde sociaal advocaten gaven inderdaad aan dat er regelmatig aanvragen werden afgewezen op grond van zelfredzaamheid. Ook was het moeilijk om feitelijke en/of juridische complexiteit succesvol te beargumenteren, omdat vanuit de RvR geen eenduidige criteria werden gegeven voor het bepalen van de feitelijk en/of juridisch complex van de zaak. Dit speelde met name bij de High Trust werkwijze, waarin sociaal advocaten verondersteld werden enkel toevoegingen aan te vragen die op grond van de regelgeving toevoegingswaardig waren. Een deel van de sociaal advocaten heeft in deze zaken na verloop van tijd geen aanvragen voor een toevoeging meer ingediend. Het algemene beeld dat uit de bevindingen naar voren komt is dan ook dat de zelfredzaamheidstoets in kinderopvangtoeslagzaken strikt is toegepast en dat dit rechtsbijstandsverleners binnen het stelsel ervan heeft weerhouden om deze zaken op te pakken.

Het onderzoek maakt het mogelijk om een bescheiden eerste indruk te geven van de weerslag van de hiervoor geschetste problemen op de toekenning van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken. Op basis van de registratiegegevens van de RvR kan worden geconcludeerd dat de door professionals ervaren problemen met het toevoegbeleid en in het bijzonder de zelfredzaamheidstoets er niet toe hebben geleid dat er gedurende de periode 2011-2021 in het geheel geen toevoegingen zijn afgegeven. Ruim 1.500 definitieve beslissingen omtrent het toe- of afwijzen van de

aanvraag zijn in de registratiegegevens van de RvR teruggevonden. In ongeveer twee derde daarvan is de aanvraag toegewezen. Uit de registratiegegevens blijkt dus dat in het merendeel van deze specifieke zaken een toevoeging is afgegeven. Zoals in de methodische verantwoording en in hoofdstuk 4 is toegelicht, is dit beeld gebaseerd op een selectie van aanvragen waarvan op basis van de in de registraties beschikbare informatie met zekerheid kon worden gezegd dat het om bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag ging. Het aantal definitieve beslissingen zal in werkelijkheid dus hoger liggen. Het is echter niet aannemelijk dat het om een veelvoud van de reeds geïdentificeerde aanvragen zal gaan.

Hoewel het moeilijk is deze aantallen van de toe- en afgewezen aanvragen om toevoegingen te duiden, wordt hiertoe een poging gedaan door het aantal afgegeven toevoegingen in een breder perspectief te plaatsen. In de eerste plaats kan het aantal toegewezen aanvragen worden bekeken in relatie tot het aantal gedupeerde ouders. Dan blijkt dit aantal in schril contrast te staan met de tienduizenden gedupeerde ouders in de kinderopvangtoeslagaffaire. Overigens is deze discrepantie zeker niet alleen toe te wijzen aan het toevoegbeleid van de RvR. Vermoedelijk heeft een deel van de gedupeerde ouders überhaupt geen rechtshulp gezocht. Daarbij was een deel van de gedupeerde ouders op basis van hun financiële situatie niet Wrb-gerechtigd en kwam daarmee niet in aanmerking voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In de tweede plaats is het interessant om de verhouding tussen de toe- en afgewezen aanvragen in deze specifieke zaken over de onderzochte periode te bekijken in relatie met aangevraagde toevoegingen bij bezwaarprocedures in andere zaken. Zo'n vergelijking kan helaas niet worden gemaakt op basis van de door de RvR gepubliceerde gegevens. Voor nu moet worden volstaan met een vergelijking met het afwijzingspercentage van alle aangevraagde toevoegingen. Van de door ons geïdentificeerde bezwaarzaken omtrent de kinderopvangtoeslag blijkt over de onderzochte periode ongeveer een derde van de aanvragen afgewezen te zijn. Op basis van gegevens van de RvR blijkt het percentage afgewezen aanvragen voor een toevoeging over het totaal aan aanvragen over 2012-2021 fors lager te liggen: dit is ruim 7% (variërend van 6% tot 11%).¹⁰⁹ Hoewel deze vergelijking noopt tot voorzichtige uitspraken, is het een indicatie dat het afwijzingspercentage in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst omtrent de kinderopvangtoeslag relatief gezien hoog was.¹¹⁰ Zowel het relatief lage aantal aanvragen als het relatief hoge percentage afgewezen aanvragen suggereren dat het als strikt ervaren toevoegbeleid ook daadwerkelijk een negatieve doorwerking heeft gehad op het verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken.

5.3 Suggesties voor verbetering

Het ontbreken van belangrijke randvoorwaarden in combinatie met een als strikt ervaren toevoegbeleid, in het bijzonder waar het de zelfredzaamheidstoets betreft, heeft een negatieve uitwerking gehad op het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Op basis van het onderzoek zijn enkele denkrichtingen naar voren gekomen ter verbetering van de praktische uitwerking van de zelfredzaamheidstoets en daarmee het functioneren van het stelsel als geheel. De suggesties

¹⁰⁹ www.raadvoorrechtsbijstand.org/cijfers-trends-0/toevoegingen, geraadpleegd op 21 maart 2023.

¹¹⁰ Aanvullende berekeningen bieden extra ondersteuning voor deze uitspraak. De registratiegegevens die voor dit onderzoek beschikbaar gesteld zijn, bevatten naast bezwaarzaken ook beroeps- en hoger beroepszaken (voor een klein deel van de aanvragen is het onbekend om wat voor soort zaak het gaat) omtrent de kinderopvangtoeslag. De afwijzingspercentages voor beroepszaken, hoger beroepszaken en onbekend zijn respectievelijk 8.9%, 9.9% en 15.7%. Het afwijzingspercentage voor bezwaarzaken, beroepszaken, hoger beroepszaken en onbekend samen (een preciezere vergelijking met de gegevens die door de RvR gepubliceerd worden) is 18%. Het is vooral het afwijzingspercentage in bezwaarzaken dat substantieel afwijkt.

komen voort uit de constatering dat de veronderstellingen, die ten grondslag liggen aan de zelfredzaamheidstoets, onvoldoende aansluiten bij de praktijk. Zo blijken rechtzoekenden niet in dezelfde mate te kunnen beschikken over andere vormen van hulpverlening. Ook blijken rechtzoekenden minder zelfredzaam te zijn dan wordt verondersteld en is niet elke rechtzoekende, gegeven hetzelfde juridisch probleem, even zelfredzaam. Op basis van deze bevindingen kunnen twee richtingen voor verbetering naar voren worden gebracht. Enerzijds kan de eerstelijns rechtshulp versterkt worden. Anderzijds kan het toevoegbeleid ruimhartiger worden gemaakt door meer mogelijkheden te bieden om in de fase van bezwaar toe te voegen. Beide suggesties worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht. Als laatste wordt kort stilgestaan bij een concrete tijdelijke aanpassing die naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire is gedaan. Dit betreft de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid.

Versterking eerstelijns rechtshulp

De geïnterviewde sociaal raadslieden benadrukten dat burgers met een rechtsprobleem snel moeten worden geholpen. Goede en breed toegankelijke sociaaljuridische ondersteuning is daarbij van belang. Volgens hen is het daarvoor niet altijd nodig om een advocaat in te schakelen. Een landelijke dekking van sociaal raadslieden kan er ook aan bijdragen om problemen in vroeg stadium aan te pakken. Er zou ook gedacht kunnen worden aan een meer mediation-achtige invulling vanuit de eerstelijns rechtshulp. Rechtzoekende en bestuursorgaan kunnen dan samen het gesprek aangaan om de situatie te bespreken, te bekijken wat het probleem is en na te gaan of de beslissing terecht is of niet. De insteek is dan dat het probleem wordt opgelost zonder dat een juridische procedure wordt gestart. Voor een deel van de rechtzoekenden geldt dat achter het rechtsprobleem waarmee men zich bij de rechtshulpverlener meldt, andere problemen schuilgaan die niet vragen om juridische ondersteuning maar om sociaalmaatschappelijke hulp. Er lopen reeds initiatieven vanuit de gedachte om de eerstelijns rechtshulp te versterken. De 'pilot samenwerken in de eerste lijn' is hiervan een voorbeeld.¹¹¹

Van 'niet-tenzij' naar 'wel-behalve'

De huidige werkwijze met betrekking tot het toevoegbeleid in het geval van bezwaarprocedures in fiscale zaken is in feite exclusief: er wordt niet toegevoegd, tenzij. In het geval van de kinderopvangtoeslagzaken waren de achterliggende rechtsproblemen in veel gevallen complex en ingewikkeld. Ook was het voor zowel de ouders als de advocaten moeilijk om inzage te krijgen in de onderliggende stukken. Het was hierdoor voor sociaal advocaten niet altijd mogelijk om een goed beeld te krijgen van de situatie. In die omstandigheden bleek het ook moeilijk om te beargumenteren dat de zaak feitelijk en/of juridisch complex was. Deze inzichten suggereren dat een inclusieve werkwijze – er wordt toegevoegd, behalve – beter aansluit bij de praktijk. Om grote misstanden in de toekomst te voorkomen is het van belang het stelsel ruimhartiger in te richten. De consequentie hiervan is dat er ook zal worden toegevoegd in zaken waarin bijstand van een advocaat achteraf niet echt nodig bleek.

Zo'n meer inclusieve werkwijze met betrekking tot het toevoegbeleid zou op twee manieren voor verbetering kunnen zorgen. In de eerste plaats zou een ruimhartiger toevoegbeleid bij bezwaarprocedures kunnen bijdragen aan het voorkomen van verdere juridische procedures. Wanneer rechtzoekenden met behulp van rechtsbijstand beter in staat zijn hun belangen te behartigen, zijn verdere procedures

¹¹¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2020/21*, 31 753, nr. 243, p. 5.

mogelijk niet nodig. Ook biedt de bezwaarfase mogelijkheden om op informele wijze met het bestuursorgaan tot een oplossing te komen.

In de tweede plaats zorgt een ruimhartiger toevoegbeleid ervoor dat rechtshulpverleners in een eerder stadium bij de zaak betrokken worden. Dit kan helpen om al een basis te leggen voor het geval er verder moet worden geprocedeerd. In bezwaarprocedures wordt een algehele heroverweging van de beslissing van het bestuursorgaan gemaakt. Het is dus van belang om op dat moment met juridische argumenten te komen waarom het besluit niet juist is, of onvoldoende gemotiveerd is, of onzorgvuldig voorbereid is, of dat bepaalde jurisprudentie niet is meegewogen. In het huidige stelsel raken sociaal advocaten soms pas na afloop van de bezwaarprocedure bij een zaak betrokken. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheden van de sociaal advocaten om de rechtzoekende op een goede manier bij te staan. Het eerder betrekken van sociaal advocaten kan daarbij ook bijdragen aan het tijdig onderkennen van knelpunten in de uitvoering en het bereiken van beoogde effecten van het stelsel. Zowel sociaal advocaten als eerstelijns rechtshulpverleners – met name sociaal raadslieden – vervullen een belangrijke rol in de signalering van knelpunten in het stelsel.

Zo'n verandering van werkwijze van het toevoegbeleid betekent aan de voorkant een grote belasting voor het stelsel en de ketenpartners. Dit zou als een investering van inzet en middelen beschouwd kunnen worden. De inclusieve werkwijze kan eraan bijdragen dat er op termijn minder langlopende juridische procedures zijn, wat een verlichting van de belasting van het stelsel zou betekenen. Daarbij kan de inclusieve werkwijze bijdragen aan het vergroten van het lerend vermogen binnen het stelsel doordat knelpunten tijdig kunnen worden gesignaleerd.

Tijdelijke regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz)

Voor een deel heeft de praktijk het onderzoek ingehaald. De RvR heeft eind 2020 een speciale eenheid ingesteld. Deze eenheid had als doel alle bezwaarzaken tegen de Belastingdienst te beoordelen en daarbij expliciet de feitelijke en/of juridische complexiteit van de zaak mee te wegen. Deze eenheid heeft gefunctioneerd tot de invoering van de Ratz in juli 2021. De Ratz is door de RvR en het JL, in nauw overleg met de NOV, in het leven geroepen. Aanleiding hiertoe waren onder meer signalen van de VSAAN dat burgers in de problemen zijn gekomen in zaken waarin zij volgens de wet- en regelgeving zelfredzaam verondersteld werden te zijn. Naast kinderopvangtoeslagzaken ging het ook om zaken die speelden bij het CBR, waar rechtsbijstand nodig was bij een politieverhoor, in het personen- en familierecht en omtrent de aanvraagfase in het vreemdelingenrecht. In deze zaken werd het rechtsprobleem door de RvR beoordeeld als feitelijk en/of juridisch niet complex en daarmee als niet toevoegingswaardig, terwijl er vanuit de eerste lijn geen passende rechtshulp kon worden geregeld. De Ratz zorgt er in dat soort gevallen voor dat rechtzoekenden niet tussen wal en schip raken. Sinds de invoering van de Ratz wordt bij een afwijzing op basis van zelfredzaamheid de opmerking toegevoegd dat de rechtzoekende mogelijk recht heeft op een adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) en dat daarover navraag kan worden gedaan bij het JL.

5.4 Tot besluit

De focus van dit onderzoek lag op de beoordeling van aanvragen voor een toevoeging bij bezwaarprocedures in kinderopvangtoeslagzaken en de rol die zelfredzaamheids-criterium daarbij heeft gespeeld. Deze focus leidt ertoe dat op basis van de bevindingen van het onderhavige onderzoek maar een deel van de problematiek van ontbrekende juridische bijstand in de kinderopvangtoeslagaffaire belicht kan worden.

Zo zijn er uit het onderzoek indicaties naar voren gekomen dat er in een deel van de kinderopvangtoeslagzaken geen aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand is gedaan. Ook ontbreekt het zicht op het deel van de gedupeerden dat boven de inkomens/vermogensgrens van de Wrb valt. Het gevolg is dat met het onderhavige onderzoek maar een deel van de problematiek rondom rechtsbijstandsverlening in de kinderopvangtoeslagaffaire belicht kon worden. Dat neemt niet weg dat het onderzoek belangrijke inzichten heeft opgeleverd over het functioneren van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De algemene conclusie dat de zelfredzaamheidstoets niet de beoogde uitwerking in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft gehad, is gebaseerd op een analyse van de problematiek in kinderopvangtoeslagzaken. Uit de gesprekken met professionals is naar voren gekomen dat de geconstateerde problemen zich niet tot deze zaken beperkt. De tekortkomingen in de toepassing van de zelfredzaamheidstoets lijken kenmerkend te zijn voor fiscale zaken in zijn algemeenheid en voor specifieke zaken in andere rechtsgebieden zoals CJIB-zaken en in het personen- en familierecht. In het onderhavige onderzoek zijn geen systematische vergelijkingen gemaakt, maar er lijken wel enkele belangrijke overeenkomsten te bestaan: zo gaat het om zaken waarin de belangen voor de rechtzoekenden groot zijn en emoties een rol spelen. In deze zaken worden mensen verondersteld zelfredzamer te zijn dan ze daadwerkelijk zijn en wordt er te weinig rekening gehouden met de vaak bredere achterliggende problematiek van de specifieke zaken. Het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand werkt hierdoor niet optimaal.

Al met al duiden de bevindingen van dit onderzoek erop dat de tekortkomingen die de kinderopvangtoeslagaffaire in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft blootgelegd mogelijk systemisch van aard zijn. Oplossingen hiervoor zijn niet simpel. Uit het onderzoek is evenwel naar voren gekomen dat er wel het een en ander te winnen is door meer samenwerking tussen de verschillende partijen en versterking van de eerstelijns rechtshulp. Daarnaast zou het frequenter vergoeden van rechtshulp in bezwaarprocedures nadrukkelijk kunnen worden overwogen. Dit vraagt om een ruimhartiger toevoegbeleid hetgeen gepaard gaat met extra kosten aan de voorkant. Mogelijk kan een deel van deze kosten worden gecompenseerd wanneer door rechtshulp in een vroeg stadium verdere procedures worden voorkomen. Om hier goed invulling aan te geven is nauw overleg en afstemmingen nodig tussen alle partijen die betrokken zijn bij het bieden van ondersteuning aan rechtzoekenden om hun problemen op te lossen.

Summary

Legal aid in the childcare benefits scandal

The effect of the self-reliance criterion in objection procedures against the Dutch tax administration concerning childcare benefits applications between 2011-2021

Introduction

From 2004 to at least 2019, the Dutch tax administration terminated the right to childcare benefits and claimed repayment of advances for a large number of parents. In many of these cases, parents had made small mistakes on their application or had been misled by childcare agencies. Nevertheless, they were required to repay large sums of money in received benefits. Furthermore, their right to future childcare benefits was revoked. As a result, many parents faced major financial problems.

The very strict way in which the Dutch tax administration handled cases concerning childcare benefits has had enormous consequences for the parents affected as well as for government, the judiciary, and agencies tasked with implementing social welfare policies. Various parliamentary committees of inquiry and evaluations over the past three years have mapped these consequences. This report deals with an aspect of the childcare benefits scandal that has so far remained under researched: could the aggrieved parents get sufficient legal support or were they left on their own in submitting an objection to the Dutch tax administration?

Dutch citizens of limited means can apply for state-financed legal aid provided by private lawyers. The Legal Aid Board decides on these applications based on different laws and regulations. Parents who were affected by the childcare benefits scandal and who wanted to object to the decision made by the Dutch tax administration were often denied legal aid. As a result, these parents had to represent themselves in objection hearings against the Dutch tax administration, or refrained from filing a notice of objection altogether. This issue was brought to the public's attention from the end of 2020 through publications in various media outlets¹¹² and two parliamentary motions.¹¹³

This research shows how the Dutch legal aid system functioned in objection procedures against the Dutch tax administration during the childcare benefits scandal (2011-2021). Additionally, the research provides suggestions to improve the functioning of the legal aid system. In doing so, it contributes to broader debates on how to strengthen citizens' legal protection against the government.

¹¹² Van Ammelrooy, P. (2021). Overheid weigerde slachtoffers van toeslagenschandaal jarenlang gratis rechtsbijstand [For years, government denied victims of benefits scandal free legal aid]. *De Volkskrant*, February 10, 2021. Accessed on January 11 2023 from '[Overheid weigerde slachtoffers van toeslagenschandaal jarenlang gratis rechtsbijstand](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/overheid-weigerde-slachtoffers-van-toeslagenschandaal-jarenlang-gratis-rechtsbijstand~d6e3110c-923d-4100-9100-000000000000)' ([volkskrant.nl](https://www.volkskrant.nl)). *RTL Nieuws* (10 februari 2021). Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' [Victims of benefits affair denied legal aid for years: 'Gross scandal']. *RTL Nieuws*, February 10, 2021. Accessed on January 11, 2023 from [Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' | RTL Nieuws](https://www.rtl.nl/nieuws/2021/02/10/slachtoffers-toeslagenaffaire-jarenlang-rechtsbijstand-geweigerd-grof-schandaal).

¹¹³ *Parliamentary Papers II 2020/21*, 31 753, nos. 230 and 233.

Conclusion: The Dutch legal aid system did not function adequately objection procedures regarding childcare benefits. Preconditions for the implementation of the self-reliance criterion were not present to a sufficient degree. Additionally, the protocols regarding applications for legal aid formulated by the Legal Aid Board were experienced as strict.

The Dutch legal aid system aims to ensure access to justice for everybody in the Netherlands, including citizens of limited means. Because the system is financed through public means, certain conditions apply. These conditions are codified in the Legal Aid Act (*Wet op de rechtsbijstand, Wrb*) and the Decision on eligibility of applications for legal aid (*Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, Brt*). The core idea behind the Legal Aid Act is that state-financed legal aid should be granted only when really necessary. The assumption is that citizens are self-reliant, meaning that they are able to address simple legal problems themselves, or with help from their own social network or with assistance from low-threshold legal services such as Legal Services Counters (*Juridisch Loket*) or socio-legal counsellors. These services can help citizens to understand their legal problem or to draft a notice of objection, but they do not offer representation in objection hearings or appeal proceedings. Cases in which citizens are considered self-reliant do not qualify for legal aid by a subsidized lawyer. In the case of childcare benefits, citizens are expected to be able to independently object to decisions made by the Dutch tax administration. Legal aid is only granted in exceptional circumstances and requires lawyers to convince the Legal Aid Board that the complexity of the case requires legal aid.

According to the professionals interviewed in this study, this way of working ultimately contributed to the fact that aggrieved parents did not always receive the legal aid they did in fact need given the complexity of their case and their personal circumstances.

Preconditions for self-reliance fall short: strengthen low-threshold legal services

This study has shown that the preconditions for the implementation of the self-reliance criterion were not present to a sufficient degree. Firstly, it is assumed that all citizens with a legal problem can access low-threshold legal services, such as those provided by socio-legal counsellors. However, this is not the case in practice as these services are not available everywhere. Additionally, previous research has shown that citizens with a similar legal problem have different capacities to address this problem.

Consequently, self-reliance in practice differs between individuals as it depends on a combination of factors including the characteristics of the legal problem, personal circumstances such as illness, financial problems or debts, and capabilities. These factors are not taken into account in the legal framework. They are also not present in the protocols formulated by the Legal Aid Board that are used to decide on applications for legal aid. Secondly, the self-reliance criterion assumes that government agencies such as the tax administration offer assistance to citizens who want to object to their decision and that procedures for objection and complaint are working properly. The childcare benefits scandal has shown that this was not the case.

Moreover, interviews with professionals demonstrate that the problems observed in the childcare benefits scandal are also evident in other areas. The shortcomings in the application of the self-reliance criterion seem to be characteristic of tax cases in general. There are also similarities to cases in other areas of law, such as those handled by the Central Judicial Collections Agency (CJIB) and certain cases in personal and family law.

The improvement for these issues can be sought in strengthening low-threshold legal services. Opportunities for high quality and widely accessible socio-legal support are important to ensure that citizens with a legal problem are helped quickly. Solutions might also involve mediation, in which citizens and government agencies enter into a conversation to discuss the situation, explore the problem, and consider whether the decision rendered is justifiable. Such an approach then focuses more on solving the problem without starting legal proceedings. This does require government agencies to be citizen-oriented instead of strictly adhering to the rules.

The strict application of the legal aid policy has far-reaching consequences: opt for more generous granting of legal aid

The strict application of legal aid policy by the Legal Aid Board has had far-reaching effects. Some of the aggrieved parents may have refrained from applying for legal aid or filing a notice of objection. Additionally, lawyers working within the legal aid system indicated that they submitted fewer or no applications for legal aid in cases regarding childcare benefits. The underlying legal issues in these cases were often complex and intricate. Both parents and lawyers had trouble accessing the relevant tax files. As a result, lawyers could not always get a clear understanding of the situation. Under these circumstances, it also proved difficult to argue the complexity of the case, which was needed to qualify for state-financed legal aid.

Data provided by the Legal Aid Board show that legal aid was granted in two-thirds of the applications they received. However, the number of applications for legal aid seems low in comparison to the large number of parents affected by the childcare benefits scandal. Furthermore, the rejection rate for childcare benefit cases is relatively high compared to the total number of applications to the Legal Aid Board during that period.

The improvements for these issues can be sought in a more generous legal aid policy. Legal aid lawyers experience the current way of working as exclusive: applications are rejected unless the lawyer can successfully argue the complexity of the case. The insights from this study suggest that an inclusive way of working is more in line with actual practice: legal aid is granted, unless it is very clear that someone can handle it themselves.

A more inclusive approach can firstly contribute to preventing further legal proceedings. Secondly, a more generous legal aid policy ensures that legal aid providers are involved at an earlier stage. During the objection procedure, the government agency reviews the decision in its entirety, whereas during appeal proceedings the administrative judge only conducts a limited review. Therefore, it is important to present the appropriate legal arguments already in the notice of objection. In the current legal aid system, social lawyers sometimes become involved only after the objection has been lodged. This impairs the ability of legal aid lawyers to effectively represent their clients.

The temporary regulation for legal aid in case of insufficient self-reliance

In the time period of this study, the 'Temporary regulation for legal aid in case of insufficient self-reliance' (Ratz) was introduced. This scheme mitigates part of the problem with the self-reliance criterion. The Ratz is intended for citizens who before did not qualify for legal aid because they were supposed to be self-reliant, and where low-threshold legal services are unable to provide the appropriate assistance. By still granting state-financed legal aid in such cases, the Ratz ensures that citizens are not left in the lurch.

Overview of research findings

The functioning of the legal aid system, in particular in relation to the self-reliance criterion, has been analysed through various methods (see table S1).

- A legal analysis was used to study the meaning of self-reliance in the context of the Legal Aid Act, the Decision on eligibility of applications for legal aid and the protocols developed by the Legal Aid Board. In other words: what is the law in the books?
- Relevant parties have been interviewed on how the self-reliance criterion was employed in objection procedures in childcare benefits cases. In other words: how is the law applied in practice?
- The number of applications for legal aid has been studied using registration data from the Legal Aid Board.

The research findings are outlined below by section.

Open description of self-reliance in the law

A recurring debate with regard to state-financed legal aid is how the system is financed. Based on jurisprudence from the European Court of Human Rights, conditions may be imposed on granting state-financed legal aid. Hence, the self-reliance criterion can be seen as a substantive limitation to financing legal aid. The core idea is that state-financed legal aid should only be granted in those cases where it is truly necessary. This idea is based on several assumptions about the design of the legal aid system and the behavior of parties within it:

- Limiting the right to legal aid contributes to keeping expenditure on state-financed legal aid manageable.
- State-financed legal aid is not necessary for relatively straightforward legal questions because other suitable assistance, such as municipal or other government services, socio-legal counsellors or social work is available.
- Government agencies are citizen-oriented. For instance, they should offer assistance when applying for benefits or lodging an objection against decisions of administrative bodies. The procedures for this should be transparent and clear to citizens.
- Given the same legal problem, citizens possess similar capabilities to address the problem.

The term 'self-reliance' as such is not included in the Legal Aid Act. However, the idea of a self-reliant applicant is described. It concerns situations where the applicant can independently, or supported by other parties whose activities are not covered by the Act, address their case. The Decision on eligibility of applications for legal aid describes a few specific cases for which legal aid certificates will not be granted. These include applications for benefits, filing taxes, submitting a notice of objection in a tax case, applying for a waiver of tax debts, and filing other requests or applications for a decision by a governing body. Additionally, no subsidized legal aid will be provided for notices of objection in tax cases if the dispute is of a numerical nature. An exemption can be made if a case is factually or legally complex. This shows that self-reliance as it is defined in the law is based on characteristics of the legal problem. Consequently, every citizen is expected to be self-reliant in relatively straightforward cases such as the ones above and be able to handle these without professional legal assistance. Research literature shows that this idea of a general level of self-reliance is inconsistent with reality.

Decisions on applications for legal aid are made by employees of the Legal Aid Board on a case by case basis. In childcare benefits cases, the relevant document is

'instruction W013'. This instruction is available to the public on the website of the Legal Aid Board. This ensures that the instruction serves as a source of information for employees of the Legal Aid Board but also for legal aid lawyers and citizens.

Strict application of the self-reliance criterion

Lawyers can apply for legal aid in two different ways. In both procedures, the application will be assessed based on protocols developed by the Legal Aid Board, including the self-reliance criterion:

- The High Trust procedure has been established as the standard practice since 2010. In this procedure, applications are granted without substantive review. Verification of whether applications were granted rightfully is carried out after the fact, via spot checks.
- In the regular procedure, applications are submitted to the Legal Aid Board and employees of the Board decide whether legal aid is granted.

Based on interviews with employees of the Legal Aid Board, employees of the Legal Services Counters, legal aid lawyers and socio-legal counsellors, the general impression emerges that the self-reliance criterion was applied almost without exception by the Legal Aid Board. Employees of the Legal Aid Board subscribed to the idea that legal aid is only intended for cases requiring specialist legal assistance. Consequently, applications in child care benefits cases were generally rejected because citizens were expected to be self-reliant. Exceptions were possible, but cases had to be legally and/or factually complex. There are no straightforward criteria to determine whether a case should be considered legally and/or factually complex. This depends on the motivation provided by the lawyer in their application and the judgment of the employee reviewing the case. The instruction of the Legal Aid Board mentions only one specific type of case: a dispute about childcare benefits where the childcare agency kept disorderly accounts – so that parents were unable to provide the right documents to the tax administration. In these cases, complexity is assumed and legal aid is granted.

Employees of Legal Services Counters advise citizens with a legal problem on their eligibility for legal aid, among other things. In this advice, they take into account not just the financial situation of individual clients but also the assessment criteria used by the Legal Aid Board, including the self-reliance criterion. Interviewed employees had relatively limited experience with childcare benefits cases during the research period. However, in these and other cases, their policy is to advise citizens with a legal problem to contact a lawyer when their case is complex but also to warn them that they may not qualify for legal aid, depending on the decision by the Legal Aid Board. Citizens may have perceived this as discouraging.

Legal aid lawyers experienced application of the self-reliance criterion by the Legal Aid Board as strict. In the opinion of the interviewed lawyers, not enough attention was paid to the legal complexity of childcare benefits cases. In many cases, it was wrongly assumed that the dispute was factual or numerical. Additionally, in many cases legal aid lawyers found it difficult to argue that a case was complex. There were no clear criteria to demonstrate complexity. This was particularly the case for applications submitted via the High Trust procedure. Several lawyers had the experience that their submitted applications were rejected upon subsequent inspection. As a result, their fee was withdrawn. The costs incurred for these cases are borne by the lawyer. They are not allowed to recover them from the client.

Regarding self-reliance, the Legal Aid Act refers to services outside of the legal aid system, including socio-legal counsellors, who may assist citizens in lodging a notice of objection. However, according to the socio-legal counsellors we interviewed they can

only partially fulfill this role. In practice, childcare benefit cases turned out to be too complex for socio-legal counsellors. At the same time, counsellors had trouble referring citizens with a legal problem to a legal aid lawyer. Due to the strict application of the self-reliance criterion, these cases were not always financially interesting for lawyers. Besides, both counsellors and lawyers believed that the time commitment required in these cases was substantial – due to their complexity – while the chances of a successful objection or appeal were slim.

One-third of applications for legal aid were rejected

Based on registration data of the Legal Aid Board a general impression of the number of applications that were granted and rejected can be formed. This concerns applications for legal aid in objection procedures against the Dutch tax administration concerning childcare benefits in the period 2011-2021. Approximately two thirds of the applications were granted. Therefore, some of the parents who objected to a decision by the Dutch tax administration about childcare benefits in the period 2011-2021 did receive state-financed legal aid. Based on the available data it was not possible to ascertain how many applications were rejected on the grounds of self-reliance.

Part of the problem explained

The focus of this research was on the assessment of applications for legal aid in objection procedures in childcare benefit cases. The role that 'self-reliance' played in this assessment was studied as well. Because of this focus, only part of the lack of legal assistance in the childcare benefit scandal could be elucidated. Our study found indications that in some cases no application for state-financed legal aid was made at all. In addition, this research has certain limitations relating to the design and available data (see also Table S1), which means that the results do not provide a complete picture. Besides, our study was not able to provide insight into the experiences of parents who are not eligible for state-financed legal aid because their income falls above the limit set by the Legal Aid Act. Nevertheless, the research has provided important insights into the functioning of the Dutch legal aid system.

Table S1 Overview and limitations of the research methods used

Research method	Description	Limitation
Legal analysis	Parliamentary documents concerning: - articles 12 and 28 of the Legal Aid Act (Wrb) - article 8 of the Decision on eligibility of applications for legal aid (Brt) Rulings (1994 - 1 December 2021) published on Rechtspraak.nl concerning the application of the self-reliance criterion	Mainly rulings that are important for legal practice and for society are published on Rechtspraak.nl.
Interviews	24 respondents with experience or knowledge of the state of affairs in childcare benefit cases: - Ministry of Justice and Security: 4 - Legal Aid Board: 5 - Legal Services Counters: 5 - social lawyers: 7 - socio-legal counsellors: 3	The interviews only provide information on the perceptions and experiences of the interviewed professionals.
Registration data Legal Aid Board	Applications for legal aid in objection procedures against the Dutch tax administration in childcare benefits cases during 2011-2021	Cases are not registered as 'childcare benefit case' or 'objection case'. Therefore, cases have been selected based on case descriptions.

Literatuur

- Advocatenblad* (2021). VSAN vermoedt misbruik zelfredzaamheidstoets.
Advocatenblad, 11 februari 2021. Geraadpleegd op 11 januari 2023 via: [VSAN vermoedt misbruik zelfredzaamheidstoets - Het Advocatenblad](#).
- Alonso, S., & Derix, S. (2021). Raad van State diep door het stof voor eigen rol in de Toeslagenaffaire. *NRC* (19 november 2021). Geraadpleegd op 11 januari 2023 via [Raad van State diep door het stof voor eigen rol in de Toeslagenaffaire - NRC](#).
- Bauw, E., De Wolff, D.J.B., De Meijer, M.E., & Westerveld, M. (2019). *Togadragers in de rechtsstaat*. Boom juridisch.
- Barkhuysen, T. (2015), Eindrapport: Commissie 'Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand'. Geraadpleegd 12 januari 2023 via: [www.advocatenorde.nl/document/eindrapport-comissie-duurzaam-stelsel-gefinancierde-rechtsbijstand](#).
- Bazuin, A., Boesman, T., Catsburg, J.J., Van Ginneken, C.A.F., Van Ham - Kolk, M.H., Koenis, M.W., & Schelfhout, T.M. (2021). *Recht vinden bij de rechtbank: Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*. Raad voor de rechtspraak.
- Bredewold, F., Duyvendak, J.W., Kampen, T., Tonkens, E., & Verplanke, L. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat: Hoe de overheid nabij komt*. Uitgeverij van Gennep.
- Claessen, D., Eijkman, Q.A.M., & Lamkaddem, M. (2017). *Hulp en recht aan de keukentafel: De toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning volgens lokale professionals*. Hogeschool Utrecht.
- CPRB (Commissie Praktische Rechtsbescherming in Belastingzaken) (2021). *Burgers beter beschermd: Praktische rechtsbescherming in belastingzaken*. Commissie Praktische Rechtsbescherming in Belastingzaken.
- De Brabander, R. (2014). *Wie wil er nou niet zelfredzaam zijn? De mythe van zelfredzaamheid*. Garant.
- Denters, B., Jonker, J., & Rijnkels, H. (2019). Draagkracht als alternatief voor zelfredzaamheid. *Sociaal Bestek*, 81(1): 53-55.
- Drosterij, G. & Peters, R. (2011). De nieuwe burgerlijkheid: Participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 456-472.
- Elbers, N., Malsch, M., Van der Laan, P., Akkermans, A., & Bijleveld, C. (2018). *Nationale stimuleringsactie Empirical Legal Studies*. Amsterdam: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving.
- Genn, H. (1999). *Paths to Justice: What People Do and Think About Going to Law*. Hart Publishing.
- Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Polity.
- Helsloot, I., & Van 't Padje, B. (red.) (2010). *Zelfredzaamheid: Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Boom.
- Hertogh, M. & Weyers, H. (red.) (2011). *Recht van onderop: Antwoorden uit de rechtssociologie*. Ars Aequi Libri.
- Keinemans J.H. (2015). De beleidsregel en zijn stiefbroer: De werkinstructie. *Tijdschrift voor Praktisch Bestuursrecht*, 5.
- Klein, P. (2019). Misstanden bij Belastingdienst tot aan hoogste ambtelijke top genegeerd. *RTL Nieuws* (12 november 2019). Geraadpleegd op 17 maart 2022 via: [Misstanden bij Belastingdienst tot aan hoogste ambtelijke top genegeerd | RTL Nieuws](#).
- Legal Services Board (2020). *Reshaping legal services to meet people's needs: An analysis of legal capability*. Legal Services Board.

- Marseille, A.T. (2014). Burgers in bezwaar en beroep: Over de toegankelijkheid van het bestuursrecht. *Justitiële verkenningen*, (1), 20-36.
- Marseille, A.T. (2020). Beroep. In C.C.J.H. Bijleveld, A.J. Akkermans, M. Malsch, A.T. Marseille & M. Smit (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies* (pp. 497-532). Boom Juridisch.
- Marseille, A.T., Bex-Reimert, V.M., Damen, L.J.A., De Graaf, K., & Van der Veen, G.A. (2021). *Inleiding Bestuursrecht*. Boom Juridische Studieboeken.
- Marseille, A.T., Brink, B., & Boekema, I.M. (2017). Hoger beroep in het bestuursrecht massaal gebruik, ontevreden gebruikers. *Recht der Werkelijkheid*, 2, 76-98.
- McDonald, H.M., & Wei, Z. (2016). How people solve legal problems: Level of disadvantage and legal capability. *Justice Issues*, paper 23.
- Mein, A. & De Meere, F. (2018). *Motieven van burgers om (niet) naar de rechter te gaan*. Raad voor de rechtspraak. Research Memoranda 13/3.
- Niemeijer, B. & Klein Haarhuis, C.M. (2008). Hoeveel recht kunt u betalen? Over verklaringen van geschilgedrag en het gebruik van procedures. In: W.H. van Boom et al., (red.), *Gedrag en privaatrecht: Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken* (pp. 537- 559). Boom Juridische uitgevers.
- Oomens, S., & Vossen, E. (2021). Het democratisch gebrek in de sociale zekerheid. In E.M.H. Hirsch Ballin, A.P.C.M. Jaspers, J.A. Knottnerus & H. Vinke (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: De menselijke maat in een solidaire samenleving* (pp. 249-267). Boom Juridisch.
- Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 377-387.
- Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht* (Verslag). Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Pleasance, P., & Balmer, N.J. (2019). Justice & the Capability to Function in Society. *Dædalus*, 148(1). 140-149.
- Pleasance, P., & Balmer, N. (2018). *Legal Confidence & Attitudes to Law. Developing Standardised Measures of Legal Capability*. PPSR.
- Pleasance, P., Balmer, N.J., & Denvir, C. (2015). *How People Understand and Interact with Law*. PPSR.
- Raad van State (2021). *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken: Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*. Raad van State.
- Raad Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige mensbeelden: Kiezen voor menswaardig bestaan*. Raad Volksgezondheid & Samenleving.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. RMO.
- Schepel, E., & De Leest, B. (2019). Een holistische kijk op zelfredzaamheid. In D. de Wolf, (red.), *Toegang tot recht: Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld* (pp. 169-182). Boom Juridisch.
- Schinkel, W., & Van Houdt, F. (2010). Besturen door vrijheid: Neoliberaal communitarisme en de verantwoordelijke burger. *Bestuurskunde*, 2: 12-21.
- Schnabl, N.F.H. (2021). Toegang tot het recht in de rechtsstaat. *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 50(1): 55-69.
- RTL Nieuws (10 februari 2021). Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' *RTL Nieuws* (10 februari 2021). Geraadpleegd op 11 januari 2023 via [Slachtoffers toeslagenaffaire jarenlang rechtsbijstand geweigerd: 'Grof schandaal' | RTL Nieuws](#).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012). *Een beroep op de burger: Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. SCP.

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Rijksuniversiteit Groningen

Leden

Dhr. mr. dr. A.G. Mein

Mw. mr. L.I. Siers

Mw. mr. V. Balvers

Hogeschool van Amsterdam

Van Schie advocaten Nijmegen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage 2 Topiclijsten interviews

A Interviews MinJenV/Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en/of Directoraat Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ)

Inleidend

- 1 Kunt u kort iets vertellen over uw werkervaring op het gebied van rechtsbijstand?

Zelfredzaamheid in Wrb en Brt

- 2 Wat was de achtergrond van het opnemen van het begrip zelfredzaamheid in de Wrb in 1994?
 - a evt. doorvragen naar rol van politieke factoren
 - b evt. doorvragen naar rol van uitvoeringsorganisaties (RvR, Bureau voor Rechtshulp/JL)
 - c evt. doorvragen naar rol van advocatuur
- 3 Wat werd indertijd verstaan onder zelfredzaamheid in de zin van de Wrb?
 - a De wet spreekt over 'belangen die redelijkerwijs aan de aanvrager zelf kunnen worden overgelaten'. Wat werd hieronder verstaan?
 - b Wat werd verstaan onder 'bijstand van een andere persoon of instelling'?
- 4 Zijn de politieke en/of beleidsmatige opvattingen over zelfredzaamheid in relatie tot de Wrb veranderd sinds de introductie van de wet?
 - a Zo ja, wanneer en op welke manier?
 - b Welke ontwikkelingen spelen hierbij een rol?
- 5 In 2000 werd een uitzondering ingevoerd voor gevallen die feitelijk of juridisch complex zijn.
 - a Wat was de achtergrond van deze uitzondering? Waarom werd deze op dat moment ingevoerd?
 - b Wat werd begrepen onder feitelijke of juridische complexiteit? Hoe zou dit moeten worden getoetst?

Werkbaarheid van beleidskaders

- 6 Welke mate van beleidsvrijheid heeft de RvR bij het opstellen van werkinstructies omtrent zelfredzaamheid?
- 7 Is er periodiek overleg met de RvR en/of andere partijen over de werkbaarheid van de bestaande beleidskaders?
 - a Zo ja, welke signalen en ontwikkelingen worden hierin meegewogen?
 - b Heeft dit geleid tot beleidswijzigingen?
- 8 Zijn er op enig moment knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de toepassing van de zelfredzaamheidstoets? Zo ja, welke? (Evt. doorvragen: specifiek in kinderopvangtoeslagzaken)
 - a Hoe bereik(t)en deze knelpunten het ministerie?
- 9 Hoe zijn deze knelpunten opgepakt?

Knelpunten in het systeem

- 10 Heeft de kinderopvangtoeslagaffaire naar uw mening knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand blootgelegd?
 - a Zo ja, welke knelpunten zijn dit? Zo nee, waarom niet?
 - b Zijn deze knelpunten specifiek voor (kinderopvang)toeslagzaken of spelen ze breder?
- 11 Indien er knelpunten zijn, hoe moeten deze naar uw mening worden aangepakt?
- 12 Zijn er nog overige zaken die van belang zijn voor het onderzoek?

B Interviews RvR voor Rechtsbijstand

Algemene procesbeschrijving

- 1 Kunt u in het algemeen aangeven hoe uw werkproces loopt op het moment dat er een aanvraag voor een toevoeging binnenkomt?
 - a Hoe is hierbij de rolverdeling met de eerste en tweedelijnsrechtshulp (JL en sociale advocatuur)?
 - b Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen?
- 2 Hoe verloopt het toetsingsproces rondom het aanvragen van toevoegingen?
- 3 Hoe verloopt het toetsingsproces wanneer een aanvrager bezwaar indient tegen een beslissing?
- 4 Hoe verloopt het proces in geval van hoger beroep?
- 5 Op welke manier verloopt de toetsing bij de steekproeven High Trust?
 - a Hoe verloopt het proces van intrekking van afgegeven toevoegingen?

Werkinstructies zelfredzaamheidstoets

- 6 De RvR heeft het begrip zelfredzaamheid uit de Wrb en Brt gespecificeerd in werkinstructies. Hoe kwamen deze werkinstructies tot stand?
 - a Welke wijzigingen zijn hierin doorgevoerd sinds de ingang van de Wrb in 1994? Waarom zijn deze wijzigingen doorgevoerd?
- 7 Welke mate van beleidsvrijheid heeft de RvR bij het opstellen van werkinstructies?
- 8 Vindt bij het opstellen van werkinstructies overleg plaats met partijen in het veld, zoals de sociale advocatuur of het JL?
- 9 Wordt periodiek getoetst of de instructies nog voldoen?
 - a Zo ja, welke signalen en ontwikkelingen worden hierin meegewogen?
 - b Zijn er op enig moment knelpunten naar voren gekomen? Zo ja, welke? Hoe zijn deze opgepakt?
 - c evt. doorvragen: knelpunten specifiek voor kinderopvangtoeslagzaken?

Uitzonderingen zelfredzaamheidstoets

- 10 Het Brt kent sinds 2000 een algemene uitzondering waarbij een toevoeging toch wordt toegekend in geval van grote feitelijke en/of juridische complexiteit van de casus.

- a Wat is de achtergrond van deze uitzondering? Waarom werd deze op dat moment ingevoerd?
- b Wat wordt verstaan onder feitelijke en/of juridische complexiteit? Welke aspecten van de zaak of de aanvrager worden hierbij meegenomen?
- c Verschilt deze definitie van complexiteit tussen verschillende typen (bestuursrechtelijke) zaken? M.a.w. is dit een algemene toetsing of een toetsing per zaakcode?

11 In 2013 is in werkinstructie W013 van de RvR opgenomen dat complexiteit wordt aangenomen in geschillen over kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau/bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd.

- a Wat is de achtergrond van deze uitzondering? Wat was voorheen de gangbare praktijk?
- b Is dit de enige uitzondering in zaken omtrent kinderopvangtoeslag?

Toepassing zelfredzaamheidstoets

Hier waar nodig doorvragen naar praktijk in kinderopvangtoeslagzaken

12 Kunt u een schatting geven van het aantal zaken waarin een toevoeging wordt afgewezen op basis van de zelfredzaamheidstoets?

- a Hoe vaak wordt tegen deze beslissing in bezwaar gegaan? En wat is hiervan het resultaat?
- b Hoe vaak wordt beroep ingesteld?

13 Hoe vaak wordt er naar schatting een beroep gedaan op feitelijke en/of juridische complexiteit?

- a Welke argumenten worden hierbij aangevoerd?
- b Hoe vaak wordt complexiteit toegekend? Welke aspecten zijn hierbij van belang?
- c Verschilt dit voor wat betreft het initiële verzoek versus het bezwaar of beroep?

14 In hoeverre wordt bij de zelfredzaamheidstoets gekeken naar de kenmerken van het specifieke geval c.q. de specifieke burger?

- a Zo ja, welke informatie wordt meegenomen?
- b Zo nee, waarom niet?
- c Verschilt dit voor wat betreft het initiële verzoek versus het bezwaar of beroep?

15 In hoeverre hebben individuele medewerkers of de RvR als organisatie de mogelijkheid om uitzonderingen op de werkinstructies te maken bij toepassing van de zelfredzaamheidstoets?

- a Indien hier mogelijkheden voor zijn, hoe vaak gebeurt dit ongeveer?
- b Indien hier mogelijkheden voor zijn, in wat voor soort zaken komt dit voor? (specifiek: kinderopvangtoeslagzaken)
- c Welke factoren spelen hierbij een rol? (bijv. rechtshulpverlener die cliënt bijstaat, manier van contact opnemen)
- d Verschilt dit voor wat betreft het initiële verzoek versus het bezwaar?

16 Zijn er signalen vanuit de rechtshulpverlening dat aanvragen niet worden ingediend omdat wordt verwacht dat ze niet worden toegekend, vanwege de zelfredzaamheidstoets of om andere redenen?

17 Hebben uzelf en collega's voldoende kennis over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?

- 18 Wat is uw inschatting van het kennisniveau over de werkinstructies bij rechtshulpverleners zoals het JL, sociaal advocaten en sociaal raadslieden?
- Is informeel overleg mogelijk over de aanvraag?
- 19 Is de toepassing van de zelfredzaamheidstoets en de (eventuele) discretionaire bevoegdheid van medewerkers veranderd over de jaren heen? Zo ja, op welke manier?
- 20 Heeft u ervaring met het behandelen van aanvragen voor een adviestoevoeging zelfredzaamheid (mogelijk sinds 1 juli 2021)?
- Welke kenmerken van de zaak en/of de burger worden meegenomen bij het advies om wel of geen adviestoevoeging te verlenen?
 - In hoeverre biedt deze adviestoevoeging naar uw mening een oplossing voor zaken waarbij cliënten zelfredzaam worden geacht maar dit niet zijn?

Knelpunten in het systeem

- 21 Heeft de kinderopvangtoeslagaffaire naar uw mening knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand blootgelegd?
- Zo ja, welke knelpunten zijn dit? Zo nee, waarom niet?
 - Zijn deze knelpunten specifiek voor (kinderopvang)toeslagzaken of spelen ze breder?
- 22 Indien er knelpunten zijn, hoe moeten deze worden aangepakt?
- 23 Zijn er nog overige zaken die van belang zijn voor het onderzoek?

C Interviews sociaal advocaten

Algemene procesbeschrijving

- Hoe lang bent u al werkzaam als sociaal advocaat en met welke soorten zaken heeft u ervaring?
 - Evt. doorvragen: ervaring met kinderopvangtoeslagzaken?
- Kunt u in het kort aangeven hoe u te werk gaat wanneer een mogelijke cliënt met een probleem bij u komt?
 - Hoe is hierbij de rolverdeling met de eerstelijns rechtshulp (specifiek JL en sociaal raadslieden)?
 - Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen?
- Kunt u kort het proces beschrijven vanuit uw kant wanneer u namens een cliënt een toevoeging aanvraagt bij de RvR? Evt doorvragen: werkt u bij een High Trust-kantoor?
- Hoe verloopt dit proces wanneer bezwaar wordt ingediend tegen een beslissing van de Raad?
 - Hoe is dit gegaan in de kinderopvangtoeslagzaken waarmee u ervaring hebt?
- Hoe verloopt dit proces wanneer in hoger beroep wordt gegaan?
 - Hoe is dit gegaan in de kinderopvangtoeslagzaken waarmee u ervaring hebt?

Toepassing zelfredzaamheidstoets

Hier waar nodig doorvragen naar praktijk in kinderopvangtoeslagzaken

- 6 Wat is uw ervaring met aanvragen die worden afgewezen met verwijzing naar de zelfredzaamheidstoets?
 - a Hoe vaak komt dit voor? Bij welk type zaken? (specifiek kinderopvangtoeslag?)
 - b Wat zijn uw ervaringen met het in bezwaar en/of beroep gaan tegen deze beslissing?
 - c Is er (informeel) overleg mogelijk over de beslissing?

- 7 Hoe verhoudt de invulling van de zelfredzaamheidstoets door de RvR zich tot uw eigen inschatting van de zelfredzaamheid van cliënten?

- 8 Hoe wordt in uw ervaring omgegaan met de uitzonderingsgrond juridische en/of feitelijke complexiteit?
 - a Wat wordt hier in de praktijk onder verstaan?
 - b Zijn er andere dan inhoudelijke factoren die een rol spelen bij de beslissing? (bijv. hoe om de uitzondering verzocht wordt, welke medewerker getroffen wordt, etc.)

- 9 In hoeverre wordt naar uw ervaring bij de toepassing van de zelfredzaamheidstoets door de RvR gekeken naar de kenmerken van het specifieke geval c.q. de specifieke cliënt?
 - a Zo ja, welke informatie wordt meegenomen?
 - b Verschilt dit voor wat betreft het initiële verzoek versus het bezwaar?
 - c Welke kenmerken worden in beroep meegenomen?

- 10 In hoeverre worden naar uw ervaring door de RvR uitzonderingen gemaakt bij toepassing van de zelfredzaamheidstoets?
 - a In wat voor soort zaken komt dit voor?
 - b Hoe vaak gebeurt dit ongeveer?
 - c Verschilt dit voor wat betreft het initiële verzoek versus het bezwaar?

- 11 Heeft u ervaring met het aanvragen van een adviestoevoeging zelfredzaamheid (mogelijk sinds 1 juli 2021)?
 - a In wat voor soort zaken heeft u dit gedaan?
 - b Welke kenmerken van de zaak en/of de cliënt worden hierbij door het JL/de RvR meegenomen?
 - c In hoeverre biedt deze adviestoevoeging een oplossing voor zaken waarbij cliënten zelfredzaam worden geacht maar dit niet zijn?

- 12 In hoeverre hebben eerdere ervaringen van u of collega's met de toepassing van de zelfredzaamheidstoets invloed op wat wordt geadviseerd aan cliënten?
 - a evt. doorvragen: komt het voor dat een toevoeging niet wordt aangevraagd omdat deze als kansloos wordt gezien?
 - b evt. doorvragen: komt het voor dat wordt geadviseerd niet in bezwaar/beroep te gaan, omdat de slagingskans laag is?

- 13 Hebben sociaal advocaten naar uw mening voldoende kennis over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?

- 14 Wat is uw inschatting van het kennisniveau bij het JL en sociaal raadslieden?
- Is dit afdoende om cliënten goed te kunnen voorlichten en doorverwijzen?
 - Is dit afdoende om cliënten goed bij te staan als er geen toevoeging afgegeven kan worden?

15 Op welke manier wordt de zelfredzaamheid achteraf getoetst bij de steekproeven High Trust?

Knelpunten in het systeem

- 16 In hoeverre stelt het stelsel zoals dat nu is u in staat om cliënten adequaat bij te staan in conflicten met de overheid?
- 17 Heeft de kinderopvangtoeslagaffaire naar uw mening knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand blootgelegd?
- Zo ja, welke knelpunten zijn dit? Zo nee, waarom niet?
 - Zijn deze knelpunten specifiek voor (kinderopvang)toeslagzaken of spelen ze breder?
- 18 Indien er knelpunten zijn, hoe moeten deze worden aangepakt?
- 19 Zijn er nog overige zaken die van belang zijn voor het onderzoek?

D Interviews sociaal raadslieden

Algemene procesbeschrijving

- Hoe lang bent u al werkzaam als sociaal raadsman/vrouw en met welke soorten zaken heeft u ervaring?
 - Evt. doorvragen: ervaring met kinderopvangtoeslagzaken?
- Kunt u kort beschrijven hoe u te werk gaat wanneer iemand naar u toe komt met een juridisch probleem?
 - Wanneer verwijst u cliënten door naar andere vormen van rechtshulp, specifiek het JL en advocaten?
 - Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen?
- Adviseert u cliënten ook over de mogelijkheid een toevoeging te krijgen?

Toegang tot rechtshulp en de zelfredzaamheidstoets

Hier waar nodig doorvragen naar praktijk in kinderopvangtoeslagzaken

- In hoeverre acht u uzelf in staat om cliënten adequaat bij te staan in conflicten met de overheid?
 - Welke knelpunten signaleert u?
- De Wrb gaat ervan uit dat burgers in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van gratis of goedkope rechtshulp van onder meer sociaal raadslieden en het JL, zodat een toevoeging niet nodig is, bijvoorbeeld bij het schrijven van een bezwaarschrift (zelfredzaamheidstoets). Is uw ervaring dat burgers in dergelijke gevallen inderdaad afkunnen met gratis rechtshulp?

- 6 Hoe beoordeelt u de toegang tot rechtshulp van sociaal raadslieden en het JL?
Evt. doorvragen: wat als er cliënten uit een gemeente komen waar geen sociaal raadslieden zitten?
- 7 Hoe beoordeelt u de kwaliteit van deze vormen van rechtshulp?
- 8 Houdt u bij het adviseren en/of verwijzen van cliënten rekening met deze zelfredzaamheidstoets? Op welke manier?
- 9 Hebben sociaal raadslieden naar uw mening voldoende kennis over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?
- 10 Wat is uw inschatting van het kennisniveau van andere rechtshulpverleners, zoals sociaal advocaten en medewerkers van het JL?
- 11 In hoeverre acht u de burgers die u bijstaat daadwerkelijk zelfredzaam?
 - a Welke eventuele knelpunten ziet u?
 - b In welke soorten zaken/voor groepen burgers speelt dit vooral?

Knelpunten in het systeem

- 12 Heeft de kinderopvangtoeslagaffaire naar uw mening knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand blootgelegd?
 - a Zo ja, welke knelpunten zijn dit? Zo nee, waarom niet?
 - b Zijn deze knelpunten specifiek voor (kinderopvang)toeslagzaken of spelen ze breder?
- 13 Indien er knelpunten zijn, hoe moeten deze worden aangepakt?
- 14 Zijn er nog overige zaken die van belang zijn voor het onderzoek?

E Interviews Juridisch Loket

Algemene procesbeschrijving

- 1 Hoe lang bent u al werkzaam bij het JL en met welke soorten zaken heeft u ervaring?
 - a Evt. doorvragen: ervaring met kinderopvangtoeslagzaken?
- 2 Kunt u kort het proces beschrijven wanneer iemand een beroep doet op het JL?
 - a Wanneer verwijst u cliënten door naar andere vormen van rechtshulp, specifiek advocaten of andere eerstelijns hulp?
 - b Hoe verloopt de samenwerking met deze partijen?
- 3 Hoe adviseert u cliënten over de mogelijkheid van een toevoeging?

Zelfredzaamheidstoets

Hier waar nodig doorvragen naar praktijk in kinderopvangtoeslagzaken

- 4 De Wrb gaat ervan uit dat burgers in bepaalde gevallen voldoende zelfredzaam zijn, zodat een toevoeging niet nodig is. Welke rol speelt het JL bij deze toets?
 - a Worden cliënten geadviseerd over het bestaan van deze toets?
 - b Wordt de toets gebruikt om cliënten (niet) door te verwijzen naar een advocaat?

- 5 Hoe vaak komt het voor dat cliënten wordt geadviseerd dat een toevoeging niet zal worden afgegeven i.v.m. de zelfredzaamheidstoets?
- 6 De zelfredzaamheidstoets gaat ervan uit dat burgers in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van rechtshulp van onder meer het JL, zodat een toevoeging niet nodig is. Is uw ervaring dat burgers in dergelijke gevallen inderdaad afkunnen met deze rechtshulp?
 - a Welke eventuele knelpunten ziet u? (evt. doorvragen: toegankelijkheid van het JL)
 - b In welke soorten zaken/voor groepen burgers speelt dit vooral?
- 7 Hebben medewerkers van het JL naar uw mening voldoende kennis over de toepassing en reikwijdte van de zelfredzaamheidstoets?
 - a Evt. doorvragen: maakt het rechtsgebied hierbij uit?
- 8 Wat is uw inschatting van het kennisniveau van andere rechtshulpverleners, zoals sociaal advocaten?
- 9 Wat is uw inschatting van het kennisniveau bij de Raad?
 - a Vindt (informeel) overleg plaats?
 - b Kunnen knelpunten worden doorgegeven?
- 10 Heeft u ervaring met het behandelen van aanvragen voor een adviestoevoeging zelfredzaamheid (mogelijk sinds 1 juli 2021)?
 - a Welke kenmerken van de zaak en/of de cliënt worden meegenomen bij het advies om wel of geen adviestoevoeging te verlenen?
 - b In hoeverre biedt deze adviestoevoeging naar uw mening een oplossing voor zaken waarbij cliënten zelfredzaam worden geacht maar dit niet zijn?

Knelpunten in het systeem

- 11 Heeft de kinderopvangtoeslagaffaire naar uw mening knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand blootgelegd?
 - a Zo ja, welke knelpunten zijn dit? Zo nee, waarom niet?
 - b Zijn deze knelpunten specifiek voor (kinderopvang)toeslagzaken of spelen ze breder?
- 12 Indien er knelpunten zijn, hoe moeten deze worden aangepakt?
- 13 Zijn er nog overige zaken die van belang zijn voor het onderzoek?

Bijlage 3 Methodische verantwoording

Toelichting bij paragraaf 1.4.1: zoekopdracht Rechtspraak.nl

Er is op zaken gezocht aan de hand van de volgende stappen:

- 'werkinstructie C030' AND 'kinderopvangtoeslag' (18 hits op rechtspraak.nl, waarvan 11 relevant voor kinderopvangtoeslag en 7 relevant voor andere zaken);
- 'rechtsbijstand' AND 'kinderopvangtoeslag' AND 'toevoeging' (42 hits op rechtspraak.nl, waarvan 3 aanvullend op de eerste zoektocht relevant voor kinderopvangtoeslag en één relevant voor andere zaken);
- 'kinderopvangtoeslag' AND '8 Brt' (22 hits op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante ten opzichte van voorgaande zoekopdrachten);
- 'kinderopvangtoeslag' AND '28 Wrb' (20 hits op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante ten opzichte van voorgaande zoekopdrachten);
- 'kinderopvangtoeslag' AND 'zelfredzaamheid' (12 hits op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante ten opzichte van voorgaande zoekopdrachten);
- 'Werkinstructie C030' (24 hits op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante voor kinderopvangtoeslag en 6 relevante voor andere zaken);
- Werkinstructie C030 (46 hits op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante voor kinderopvangtoeslag en één aanvullende relevante voor andere zaken); en
- 'artikel 12, tweede lid, onder g Wrb' (1 hit op rechtspraak.nl, waarvan geen aanvullende relevante voor kinderopvangtoeslag en één aanvullende relevante voor andere zaken).

Toelichting bij paragraaf 1.4.2: afnemen en analyseren interviews

Bijna alle interviews zijn individueel afgenomen (negentien interviews), bij twee interviews was er sprake van een groepsgesprek (één duo-gesprek en één gesprek met drie respondenten). De keuze voor een individueel of groepsgesprek is aan de respondenten overgelaten. De interviews zijn zowel in persoon (negen interviews) als digitaal (twaalf interviews) afgenomen. Dit is in overleg met de respondent afgesproken. De interviews duurden gemiddeld ruim een uur, variërend van 44 tot 102 minuten. Een aantal respondenten stuurde na afloop van het interview aanvullende informatie. Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor geluidsopname van het interview. Na afloop zijn de interviews woordelijk uitgewerkt, waarvan vijftien interviews door een externe organisatie en 6 interviews door een onderzoeksmedewerker. Aan het begin van het interview zijn respondenten geïnformeerd over het doel van het onderzoek, de methode en de omgang met hun data, in het kader van *informed consent*. Respondenten konden indien gewenst hun transcript inzien en feitelijke onjuistheden corrigeren. Verder konden respondenten afzien van deelname aan het onderzoek, tot het moment van publicatie van het rapport. Uiteindelijk hebben dertien respondenten inzage in hun transcript, één respondent gaf enkele correcties door. Om de privacy van de respondenten te waarborgen, worden geen directe citaten gebruikt.

Voor de analyse van de interviews is gebruikgemaakt van het programma voor kwalitatieve data-analyse MAXQDA. Met dit programma kunnen tekstfragmenten gecodeerd worden en met elkaar vergeleken. De interviews zijn geanalyseerd op basis van deductieve codering, waarbij codes van tevoren zijn bepaald op basis van de onderzoeksvragen en onderwerpen op de itemlijst. Vervolgens zijn deze codes getest op vier interviews, waarna ze waar nodig zijn aangepast. De interviews zijn door drie verschillende onderzoekers gecodeerd. Betrouwbaarheid is gewaarborgd door uitgebreid

overleg. Elke codering is nagelopen door minimaal één andere onderzoeker. Verschillen, vragen en aandachtspunten zijn vervolgens besproken.

Toelichting bij paragraaf 1.4.3: selectie van bezwaarzaken kinderopvangtoeslag en analyse

Handelingen uitgevoerd door de raad

De RvR heeft de gegevens in verschillende databestanden aangeleverd.

- 1 Het eerste databestand is een grote uitdraai uit de systemen van de RvR van aanvragen die mogelijk zijn gedaan in kinderopvangtoeslagzaken in de periode 2011-2021 (N=12.394). Om tot dit databestand te komen heeft de RvR een aantal selectiestappen gemaakt.
 - Het startpunt betreft drie zaakcodes waaronder aanvragen in kinderopvangtoeslagzaken mogelijk geregistreerd zijn. Dat zijn sociale voorziening (C030), woonrecht (W013) en fiscaal recht (F010). Over de periode 2011-2021 betreft dat 81.926 aanvragen.
 - Binnen deze 81.926 aanvragen is gefilterd op zaken tegen de Belastingdienst (met behulp van een selectiecode) en waartegen geen bezwaar is ingediend: met deze stap zijn er 47.143 aanvragen uitgefilterd die een andere tegenpartij hebben dan de Belastingdienst.¹¹⁴ Het veld met de informatie dat voor de selectie op tegenpartij werd gebruikt, was niet altijd gevuld. Om de selectie op tegenpartij vollediger te maken is met een 'slimme' zoekfunctie in een open tekstveld, waarin ook informatie over de tegenpartij opgenomen kan zijn, gezocht op de Belastingdienst. Hierdoor zijn er nog eens 12.843 zaken met een andere tegenpartij uitgefilterd. Als laatste is in een open veld, waarin een nadere zaakomschrijving gegeven kan worden, gezocht naar de tegenpartij. Ook dit heeft 234 zaken opgeleverd waarin de Belastingdienst niet de tegenpartij was. Dit hele filterproces op tegenpartij, in combinatie met het eruit filteren van de bezwaarzaken, heeft het totaal van 81.926 aanvragen uit het startbestand teruggebracht tot 21.706 aanvragen met als tegenpartij de Belastingdienst.
 - De zaakcode waaronder toeslagzaken geregistreerd moeten worden, is in 2020 veranderd van C030 naar W013. Aangenomen wordt dat voor 2020 geen kinderopvangtoeslagzaken onder zaakcode W013 zijn geregistreerd. Op basis van deze aanname zijn de aanvragen van voor 2020, die onder W013 geregistreerd stonden, uit het databestand gefilterd. Dit zijn 139 aanvragen. Deze filterstap heeft het aantal aanvragen teruggebracht tot 21.567.
 - Op basis van de nadere zaakomschrijving is geautomatiseerd een eerste indeling gemaakt naar wel of geen kinderopvangtoeslagzaak of onbekend. Deze selectie heeft geresulteerd in 16.783 aanvragen. Van deze aanvragen moet handmatig nagezocht worden of het kinderopvangtoeslagzaken betreft of niet.
 - Voor het handmatig nazoeken is de nadere omschrijving van de zaak nodig. Deze was niet voor alle 16.783 aanvragen beschikbaar. In 3.261 gevallen was een pdf-bestand beschikbaar dat niet leesbaar was. In 1.126 gevallen ontbrak het aanvraagformulier. Van 2 gevallen is niet bekend waarom de nadere zaakomschrijving niet beschikbaar is. Deze laatste stap heeft het startbestand teruggebracht tot 12.394 aanvragen. Op basis van de nadere zaakomschrijving is dit bestand door de onderzoekers handmatig nagelopen om te bepalen of een aanvraag is gedaan in een kinderopvangtoeslagzaak.
- 2 Het tweede databestand bestaat uit aanvullende informatie die via een grascodes (een unieke code waarmee aanvragen geïdentificeerd kunnen worden) aan de

¹¹⁴ De bezwaarzaken zijn er in deze stap uit gefilterd omdat die apart zijn geselecteerd en als een apart bestand worden geleverd.

registratiegegevens gekoppeld kon worden voor verdere analyses (N=16.779). Dit databestand overlapt volledig met de hiervoor beschreven 12.394 aanvragen die de onderzoekers handmatig moesten nalopen.

- 3 Het derde databestand heeft de RvR voor een eerder uitgevoerde quick scan samengesteld. Hiertoe is door de RvR een steekproef getrokken uit hun systemen waarin zij zelf kinderopvangtoeslagzaken (N=263) hebben geïdentificeerd. De aanvragen voor een toevoeging in dit databestand gaan over bezwaarprocedures, beroepen en hoger beroepen. Voor dit onderzoek zijn uit dit databestand de aanvragen voor een toevoeging in een bezwaarprocedure gefilterd.

Handelingen uitgevoerd door onderzoekers

Zoals genoemd, heeft de RvR onder andere een steekproef aangeleverd met aanvragen voor kinderopvangtoeslagzaken (N=263), waar in de volgende fase bezwaarzaken uit geselecteerd zijn. De overige aanvragen (N=12.394) zijn op basis van de nadere zaakomschrijving¹¹⁵ gecategoriseerd als hoogstwaarschijnlijk kinderopvangtoeslagzaak, hoogstwaarschijnlijk geen kinderopvangtoeslagzaak¹¹⁶ en niet duidelijk waar de zaak over gaat.¹¹⁷ Het categoriseren van de aanvragen is in twee stappen uitgevoerd. Eerst is een automatische selectie uitgevoerd via een macro in Excel, met een controle op bepaalde termen in de zaakomschrijving.¹¹⁸ Met deze stap zijn 2.745 aanvragen als kinderopvangtoeslag geïdentificeerd. In de tweede stap hebben drie onderzoekers de overige aanvragen handmatig nagelopen. Met deze stap zijn nog eens 114 aanvragen als kinderopvangtoeslagzaak geïdentificeerd. Bij 156 aanvragen ontbrak de nadere zaakomschrijving of werd er verwezen naar een bijlage. Deze aanvragen zijn opnieuw aan de RvR voorgelegd, waarmee nog 51 kinderopvangtoeslagzaken geïdentificeerd zijn.

Vervolgens zijn de aanvragen die betrekking hadden op kinderopvangtoeslag (N=263 en N=2.859) gecodeerd op basis van het type zaak. Er is op basis van de nadere zaakomschrijving onderscheid gemaakt tussen bezwaarzaken, beroepszaken, hoger beroepszaken, andersoortige zaken (bijvoorbeeld advies of een voorlopige voorziening) of onbekend. Over 241 zaken hebben twee onderzoekers overleg gevoerd om een codering vast te stellen.¹¹⁹

Hierna zijn alle aanvragen samengevoegd met de bestanden met aanvullende informatie, gebruikmakend van de grascodes. In het databestand met de aanvullende informatie was ook een veld opgenomen met een nadere zaakomschrijving.¹²⁰ Op basis daarvan is nog een codeerslag gemaakt. Met deze informatie zijn verschillende aanvragen voor kinderopvangtoeslagzaken en bezwaarzaken geïdentificeerd. In 23 gevallen heeft de RvR-medewerker in de nadere zaakomschrijving een vermelding gemaakt van kinderopvangtoeslag, maar ging het in de zaakomschrijving om iets anders, bijvoorbeeld kindgebonden budget (door de advocaat). Deze zaken zijn er uitgefilterd.

¹¹⁵ De zaakomschrijving is de omschrijving van de zaak die de advocaat kan invullen op het aanvraagformulier. De advocaat is niet verplicht dit veld in te vullen en kan het veld openlaten of bijvoorbeeld verwijzen naar een bijlage met een uiteenzetting van de zaak.

¹¹⁶ Bijvoorbeeld zaken over motorrijtuigenbelastingen, huur- en zorgtoeslag, inkomstenbelasting, bedrijven, of andere uitkeringen, etc.

¹¹⁷ Bijvoorbeeld zaken waarin de omschrijving ontbrak, verwees naar 'toeslagen' zonder een specificatie, of wanneer er werd verwezen naar bijlagen en/of uitspraken.

¹¹⁸ Deze termen waren: kinderopvangtoeslag, KOT, Wko, De Parel, gastouderbureau, kinderopvang, kinderopvangtoeslag. Synoniemen en andere spellingsvormen werden geïncludeerd.

¹¹⁹ Er is gekozen voor terughoudend coderen, waarbij er niet te veel interpretatie gelegd werd op de omschrijving van de advocaat.

¹²⁰ Dit open veld wordt in het systeem van de RvR alleen ingevuld als er een controle plaatsvond op de aanvraag door een beschikker. De beschikker kan in dit veld dan noteren welke informatie gebruikt is in de beoordeling.

Analyse

De analyses zijn uitgevoerd in Stata. Alle bestanden zijn samengevoegd op basis van een grascodes. Vervolgens zijn frequentietabellen uitgedraaid voor verschillende variabelen en zijn variabelen tegen elkaar afgezet. Deze informatie is gebruikt om percentages te berekenen en grafieken samen te stellen.

Bijlage 4 Achterliggende tabellen bij de analyses in hoofdstuk 4

Tabel B4.1 Overzicht ingediende aanvragen voor rechtsbijstand naar jaar van het eerste besluit

Jaar 1e besluit	Totale aantal aanvragen	% aanvragen t.o.v. het geheel	Cumulatief %	% toe- en afname t.o.v. voorgaand jaar
2011	195	12,6%	12,6%	
2012	307	19,8%	32,4%	57,4%
2013	227	14,7%	47,1%	-26,1%
2014	202	13,1%	60,1%	-11,0%
2015	188	12,1%	72,3%	-6,9%
2016	191	12,3%	84,6%	1,6%
2017	96	6,2%	90,8%	-49,7%
2018	65	4,2%	95,0%	-32,3%
2019	43	2,8%	97,8%	-33,8%
2020	25	1,6%	99,4%	-41,9%
2021	9	0,6%	100,0%	-64,0%
Totaal	1.548	100,0%		

Tabel B4.2 Overzicht toe- en afgewezen aanvragen naar jaar van het eerste besluit, exclusief overige aanvragen^a

Jaar 1e besluit	Totale aantal aanvragen	Definitief toegewezen aanvragen		Definitief afgewezen aanvragen	
		Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
2011	180	124	68,9%	56	31,1%
2012	296	194	65,5%	102	34,5%
2013	222	162	73,0%	60	27,0%
2014	202	144	71,3%	58	28,7%
2015	184	128	69,6%	56	30,4%
2016	188	127	67,6%	61	32,4%
2017	93	62	66,7%	31	33,3%
2018	65	40	61,5%	25	38,5%
2019	43	27	62,8%	16	37,2%
2020	25	19	76,0%	6	24,0%
2021	9	8	88,9%	1	11,1%
Totaal	1.507	1.035	68,7%	472	31,3%

^a Toevoegingen die ingetrokken of beëindigd zijn, en aanvragen die buiten behandeling zijn gesteld, zijn niet meegenomen in dit overzicht. Zie tabel B3.3 voor een uitsplitsing naar type.

Tabel B4.3 Overzicht toegewezen toevoegingen, afgewezen toevoegingen naar redenen afwijzing en overige aanvragen, naar jaar van het eerste besluit

Jaar 1e besluit	Totale aantal aanvragen	Toegewezen toevoegingen	Afgewezen toevoegingen						Overige aanvragen		
			Definitief toegewezen	Afwijzing inhoudelijk	Afwijzing financieel	Afwijzing inhoudelijk en financieel	Afwijzing op bereik	Afwijzing herzieningsverzoek	Afwijzing op dubbelheid	Intrekking toevoeging	Aanvraag buiten behandeling gesteld
2011	195	124	39	7	5	2	1	2	2	11	2
2012	307	194	62	13	14	9	0	4	8	3	0
2013	227	162	44	8	3	5	0	0	4	1	0
2014	202	144	45	8	2	2	1	0	0	0	0
2015	188	128	43	7	2	0	3	1	2	0	2
2016	191	127	48	3	2	3	5	0	3	0	0
2017	96	62	26	0	3	1	1	0	3	0	0
2018	65	40	24	1	0	0	0	0	0	0	0
2019	43	27	14	2	0	0	0	0	0	0	0
2020	25	19	4	1	1	0	0	0	0	0	0
2021	9	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	1.548	1.035	350	50	32	22	11	7	22	15	4

Tabel B4.4 Overzicht van het aantal ingediende bezwaren tegen beslissingen van de RvR,^a onderverdeeld naar afhandeling, naar jaar van het eerste besluit^b

Jaar 1e besluit	Totaal ingediende bezwaren	Beslissing op bezwaar			Herziene beslissing ^c	Ingetrokken bezwaar	Foutieve invoer	Ambtshalve afgevoerd
		Bezwaar gegrond	Bezwaar ongegrond	Bezwaar niet-ontvankelijk				
2011	23	3	10	2	6	0	0	2
2012	40	1	16	1	17	4	1	0
2013	24	1	11	0	11	1	0	0
2014	12	0	8	0	4	0	0	0
2015	12	0	6	1	3	1	1	0
2016	19	0	9	2	4	5	0	0
2017	10	0	4	0	3	2	1	0
2018	11	0	7	1	3	0	0	0
2019	7	0	3	0	2	2	0	0
2020	2	0	0	0	2	0	0	0
Totaal	160	5	74	7	55	15	3	2

a Het gaat hier om bezwaren tegen beslissingen *anders* dan een beslissing de vergoeding in te trekken. Drie bezwaren kwamen voort uit toevoegingen die uiteindelijk zijn ingetrokken of beëindigd.

b Er is geen informatie over bezwaren ingediend tegen beslissingen uit 2021.

c In het geval van één herziene beslissing, was het bezwaar ook ongegrond verklaard.

Tabel B4.5 Overzicht van het aantal indiende beroepen tegen beslissingen van de RvR,^a naar jaar van het eerste besluit

Jaar 1e besluit ^b	Aantal ingediende beroepen ^c
2011	2
2012	0
2013	1
2014	1
Totaal	4

- a Het gaat hier om beroepen tegen beslissingen op bezwaar, anders dan bezwaren tegen de intrekking van de vergoeding.
 b Er is geen informatie over beroepen tegen beslissingen genomen in de jaren 2012, en 2015-2021.
 c Alle beroepen zijn door de bestuursrechter ongegrond verklaard.

Tabel B4.6 Overzicht van het aantal ingediende bezwaren tegen de intrekking van de vergoeding, onderverdeeld naar afhandeling, naar jaar van het eerste besluit

Jaar 1e besluit ^a	Totaal ingediende bezwaren	Beslissing op bezwaar ^b	Herziene beslissing	Ingetrokken bezwaar
2012	1	0	1	0
2013	2	1	0	1
2014	3	0	1	2
2015	9	6	0	3
2016	5	4	0	1
2017	3	1	0	2
2018	2	1	0	1
2019	0	0	0	0
2020	2	0	1	1
Totaal	27	13	3	11

- a Er is geen informatie over bezwaren ingediend tegen intrekkingen uit 2011 en 2021.
 b Alle bezwaren waar een beslissing op genomen werd, werden ongegrond verklaard.

Tabel B4.7 Overzicht van het aantal ingediende beroepen tegen beslissingen op bezwaar tegen de intrekking van de vergoeding, naar jaar van het eerste besluit

Jaar 1e besluit ^a	Aantal ingediende beroepen ^b
2013	1
2014	0
2015	4
2016	4
Totaal	9

- a Er is geen informatie over beroepen ingediend tegen beslissingen op bezwaren uit de jaren 2011-2012 en 2017-2021.
 b Alle ingediende beroepen werden door de bestuursrechter ongegrond verklaard

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is het kennisinstituut voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC doet zelf onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek of laat dit doen door erkende instituten en universiteiten, ter ondersteuning van beleid en uitvoering.

Meer informatie:

www.wodc.nl