

Inhoudsopgave

Kernadvies: versterk de uitvoering van het grondrecht op adequate	2
rechtsbijstand	2
1. Samen werken aan een preventiegerichte aanpak	2
2. Aandacht voor kwaliteit op verschillende fronten.....	4
3. Borgen van voldoende aanbod van sociaal advocaten	5
4. Mensgericht werken	6

Advies

De Raad van Advies van de Raad voor Rechtsbijstand (Raad) brengt één keer per jaar schriftelijk advies uit aan de bestuurder van de Raad. Het grondrecht van minder draagkrachtige burgers op bijstand in rechte en de daaraan verbonden grondwettelijke taak van de overheid om hen te verzekeren van toegang tot het recht en rechtsbijstand vormen de basis van het onderhavige advies. Dit wordt hieronder uitgewerkt in vier hoofdstukken, voorzien van concrete adviezen.

Kernadvies: versterk de uitvoering van het grondrecht op adequate rechtsbijstand

door samen met de ketenpartners te werken aan een **preventieve aanpak**, de **kwaliteit** van advocaten en mediators en **aan continuïteit in aanbod**.

1. Samen werken aan een preventiegerichte aanpak

Mensgericht werken vraagt om **samenwerking** tussen (rechts)hulpverleners en organisaties in en buiten het stelsel, zodat rechtzoekende burgers tijdig en passend van rechtshulp, rechtsbijstand en mediation kunnen worden voorzien.

Binnen het stelsel zijn ('eerstelijns') rechtshulp en ('tweedelijns') rechtsbijstand in de loop van de jaren gescheiden geraakt. Samenwerking komt, anders dan in de vorm van een verwijzing, tegenwoordig niet of nauwelijks meer voor. Dat is nadelig voor een substantieel deel van de rechtzoekenden burgers, want ze krijgen hierdoor niet altijd de juiste hulp op het juiste moment, of moeten langer zoeken voordat ze passende hulp vinden. Het is ook nadelig voor het rechtsbijstandstelsel, want bij het ontbreken van uitwisseling tussen de professionals kan er niet optimaal van en met elkaar worden geleerd. En worden financiële middelen niet gericht genoeg ingezet.

Het evaluatierapport van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand wijst erop dat een **eerdere inzet van advocaten en mediators in de eerste lijn** bijdraagt aan een op preventie gerichte aanpak.¹ De Raad zou in vervolg hierop samen met zijn ketenpartners moeten verkennen hoe zo'n eerdere inzet kan worden vormgegeven en georganiseerd. Te denken valt aan modaliteiten als advies bij de diagnosestelling en (lichtere) hulp in de vorm van belangenbehartiging, mediation en vroege regie bij de behandeling van zaken door de eerste lijn (zodat er niet naar de tweede lijn doorverwezen hoeft te worden of meteen adequate processtappen kunnen worden ingezet).

Een dergelijke verkennende samenwerking kan met het Juridisch Loket worden opgezet, ook omdat het Loket de coördinerende rol heeft in lokale en regionale samenwerkingsverbanden in de eerste lijn en met het sociale domein. Ook andere eerstelijns organisaties die deels binnen en deels (of geheel) buiten het stelsel werken moeten bij een preventiegerichte aanpak niet vergeten worden; denk aan sociaal raadsliden, rechtswinkels of (wijk)rechtbanken waar overigens verspreid over het land al contacten mee zijn (o.a. rechtsbijstand in wijkrechtspraak; programma robuuste rechtsbescherming Divosa met actuele sociale kaart; subsidieregeling rechtswinkels en vereniging voor rechtswinkels).

Gefinancierde rechtsbijstand wordt nu vooral verstrekt in individuele kwesties waar al sprake is een juridisch conflict. **Structurele rechtsbijstand** ziet juist op de mogelijkheid om tegelijkertijd aan meerdere rechtzoekende burgers rechtsbijstand te verlenen door het

¹Zie <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/actueel/nieuws/2023/werken-vanuit-perspectief-rechtzoekende/> voor het evaluatierapport van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand en het onderliggende onderzoek van het Kenniscentrum naar de pilot Regeling Adviestoevoeging zelfredzaamheid.

bundelen van eenzelfde type zaken en/of zaken tegen dezelfde wederpartij. Door het bereiken van schaalgrootte daar waar dat passend is, kunnen burgers gerichter worden geholpen bij het vinden van een oplossing, zowel in buitengerechtelijke conflictoplossing als in gerechtelijke procedures (waaronder ook via een proefproces). Ook dit past in een preventiegerichte aanpak, doordat verschillende aanpakken door individuele rechtsbijstandverleners en een veelvoud aan procedures met mogelijke verschillende uitkomsten kunnen worden voorkomen. Hoewel de Raad eerder al op incidentele basis structurele rechtsbijstand verleende (bijvoorbeeld bij de afhandeling van schades ten gevolge van de Q-koortsuitbraak) is het instrumentarium van de huidige wet- en regelgeving te beperkt. Voor nu vraagt dit van de Raad om in voorkomende gevallen optimaal gebruik te maken van zijn bevoegdheden ('hoe kan het wél'). Ook zou de Raad bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) moeten ijveren voor het opnemen van adequate instrumenten voor structurele rechtsbijstand in de nieuwe Wet op de Rechtsbijstand (Wrb).

Een derde onderwerp waarop de samenwerking kan worden versterkt is **de signaleringsfunctie binnen het rechtsbijstandstelsel**. Nu vindt signalering van schrijnende zaken, hardheden in wet- en regelgeving en maatschappelijk ontwikkelingen met een potentieel schadelijk impact op de doelgroepen van het stelsel versnipperd of te laat plaats. Tijdens de maatschappelijke sessie werd bijvoorbeeld een aantal 'aanjagers' van juridische problemen genoemd, zoals betalingsproblemen en schulden (die door instanties worden gejuridiseerd), het tekort aan bewindvoerders (waardoor tijdige schuldhulpverlening stopt), de wooncrisis (waardoor huurgeschillen ontstaan omdat verhuizen geen optie is) of geen verzekeringen meer hebben (waardoor schades via de juridische weg worden verhaald). Ook werd er gewezen op de *collateral damage* van juridische problemen. Juridische geschillen kunnen een ontwrichtende werking op het leven van burgers hebben, zeker voor mensen die minder zelfredzaam zijn. Ze kunnen bijvoorbeeld niet terugvallen op een netwerk. Door systematisch en in samenspraak oog te gaan hebben voor die aanjagende oorzaken en ontwrichtende effecten, kunnen nieuwe juridische problemen en restschades (gedeeltelijk) worden voorkomen. Bovendien brengt een effectieve signalering andere oplossingsmogelijkheden met zich mee. Een voorbeeld hiervan zijn de datadialogen die de Raad voert met een aantal grote gemeenten die ook inmiddels toegang hebben tot het Dashboard Rechtsbijstand gemeenten. Hierdoor krijgen gemeenten inzicht in veel voorkomende geschillen waarvoor rechtsbijstand wordt verleend en kunnen ze kijken of er andere structurelere oplossingen mogelijk zijn. Zo komen structurele problemen op de tafel waar structurele oorzaken wél kunnen worden opgelost.

De Raad van Advies adviseert de bestuurder van de Raad:

Versterk samenwerking en zet in op een preventiegerichte aanpak

- Voor het jaarplan 2024 en in samenwerking met ketenpartners Juridisch Loket, NOvA en MfN: verken en ontwikkel, in samenspraak met de ketenpartners (en het bredere netwerk) en langs de lijnen van het advies van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand een concreet plan voor de inzet van advocaten en mediators in de eerste lijn. Betrek daarbij de inhoudelijk inzichten en ervaringen uit pilots in het kader van de stelselvernieuwing en uit de Maatschappelijk effectieve rechtspraak² (i.h.b. wijkrechtspraak en Gericht Op Oplossing) en leg deze voor aan JenV ter (in aanvang tijdelijke) financiering.

² Zie [Innovatie binnen de rechtspraak | rechtspraak](#) en [Overige pilots | Rechtspraak](#)

- Voor het jaarplan 2024 en de strategische agenda: zet de signalering van hardheden in wet- en regelgeving voort, blijf ze bij JenV en andere verantwoordelijke instanties onder de aandacht brengen en neem ze op in het jaarverslag (naar het voorbeeld van de Centrale Raad van Beroep) en in de Stand van de Uitvoering.
- Voor het jaarplan 2024: zoek uit of en zo ja hoe structurele rechtsbijstand in de huidige wet- en regelgeving kan worden vormgegeven en uitgevoerd, en waar deze eventueel zou moeten worden aangepast voor adequate structurele rechtsbijstand. Voer dit in en vraag JenV om dit adequaat op te nemen in de nieuwe Wrb.
- Voor het jaarplan 2024, de strategische agenda en in samenwerking met ketenpartners: breng de verschillende initiatieven op gebied van signalering in kaart. Stem af en zoek waar passend de samenwerking met ketenpartners en het bredere netwerk. Bied rechtsbijstandverleners die substantieel tijd investeren in signalering een adequate vergoeding.
- Voor de strategische agenda en ter bespreking met JenV in 2024: initieer overleg over de ontwikkeling en implementatie van een wettelijk instrumentarium in de Wrb, zodat nieuwe modaliteiten van dienstverlening als bijvoorbeeld de inzet van advocaten en mediators in de eerste lijn kunnen worden beprijsd.
- Voor de strategische agenda en ter bespreking met JenV: tref voorbereidingen voor de aankomende wetwijziging, zodat de vernieuwde Wet op de rechtsbijstand expliciet conform artikel 18 Grondwet wordt uitgelegd, toegepast en in lijn met het advies van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand positief en adaptief kan functioneren.
- Geef opdracht aan het Kenniscentrum in 2024 en volgende jaren: monitor via de *feedbackloop* de effecten van ingezette maatregelen ten aanzien van een op preventie gerichte aanpak door Raad en ketenpartners en stuur zo nodig bij.

2. Aandacht voor kwaliteit op verschillende fronten

Adequate rechtsbijstand door goede (sociaal) advocaten en mediators is meer dan ooit belangrijk in een tijd dat bestaanszekerheid en de menselijke maat centraal staan en duidelijk is dat er (kwetsbare) on- en minvermogende rechtzoekenden zijn met vaak een beperkte zelfredzaamheid en een beperkt doenvermogen. **Burgers moeten kunnen rekenen op kwalitatief goede rechtsbijstand en mediation.** Op sommige punten leven er zorgen over de kwaliteit van rechtshulp, rechtsbijstand en mediation. Die variëren van onjuiste diagnoses in de eerste lijn en onnodige procedures in het gerechtelijke traject tot ketens die niet goed werken. Hoewel de problematiek divers maar ook nog wel anekdotisch is, en een *one-size-fits-all* oplossing niet voorhanden is, kunnen *feedbackloops* en gebruikersevaluaties (beide reeds in ontwikkeling bij het Kenniscentrum) eraan bijdragen dat de kwaliteit van rechtshulp, rechtsbijstand en mediation systematisch en langjarig wordt gemonitord. Hierdoor kunnen afwijkingen, zowel op- als neerwaarts, worden gesignaleerd en geadresseerd ('lerend stelsel'). Daarnaast zijn er reeds goed werkende afspraken met de dekens omtrent toezicht en handhaving van de advocatuurlijke beroepsgroep.

De Raad van Advies adviseert de bestuurder van de Raad:

Verhoog en borg de kwaliteit van (rechts)hulpverleners door een gezamenlijke ontwikkeling en implementatie van samenhangende kwaliteitsinstrumenten

- Voor de strategische agenda en in samenwerking met de NOvA en MfN: ontwikkel een programma voor de kwaliteitsborging van sociaal advocaten en mediators en implementeer dit in de inschrijvingscriteria, de *feedbackloop* en, in samenwerking

met de dekens, in toezicht en handhaving. Maak daarbij gebruik van kwaliteitsinstrumenten als spiegelbijeenkomsten en visitatiecommissies, en ontwikkel en implementeer een *peer review* systeem dat zicht biedt op de kwaliteit van de rechtsbijstand en mediation binnen het stelsel. Voor het verhogen en borgen van de kwaliteit ziet de Raad van Advies de transitie en de ontwikkeling van *feedbackloops* als randvoorwaardelijk; door het actualiseren en renoveren van de ICT kunnen de kerntaken van de Raad op een hedendaagse manier worden uitgevoerd.

- Voor het jaarplan 2024 en in samenwerking met het Juridisch Loket: verken samen de mogelijkheden om tot een gezamenlijke kwaliteitsborging van de diagnose te komen, door een opdracht te geven aan het Kenniscentrum om op basis van beschikbare rapporten en ervaringen met bestaande instrumenten zoals JuLo en Rechtwijzer een hoogwaardig instrument te ontwikkelen, verbeteren en bij te stellen.

Haal actief de feedback van anderen op

- Voor de strategische agenda: de feedbackloops (inclusief 360° feedback van burgers, dienstverleners en medewerkers) en gebruikersevaluaties (rechtzoekende burgers door de keten heen) die het Kenniscentrum reeds uitvoert of die tijdens de transitie worden ontwikkeld zullen op termijn steeds beter inzicht geven in de kwaliteit van rechtshulp en rechtsbijstand.

3. Werk aan voldoende aanbod van sociaal advocaten

Het onderzoek dat Panteia in opdracht van de Raad in 2022 heeft uitgevoerd naar de arbeidsmarkt van sociaal advocaten schetst geen rooskleurig beeld van de toekomst van de sociale advocatuur.³ En hoewel er nu nog geen tekort aan sociaal advocaten is, knelt het wel op bepaalde rechtsgebieden en in bepaalde regio's. De oorzaken voor een dreigend tekort zijn divers maar grotendeels te scharen onder de vergoedingen en de werkdruk. De cliëntengroep met vaak complexe (multi)problematiek biedt aan veel sociaal advocaten en mediators juist een boeiend en uitdagend werkveld waarin veelsoortige kennis en vaardigheden worden aangesproken, wat echter niet in de beprijzing wordt weerspiegeld. Daarnaast is de sociale advocatuur onder jongeren (studenten en net afgestudeerden) vrijwel onbekend en dreigt het aanbod door pensionering van zittende sociaal advocaten verder te versmallen.

Er is al een aantal maatregelen in werking om **het aanbod van sociaal advocaten op peil te houden**. Denk aan de (verlengde) subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten; de verhoging van het punttarief conform scenario 1 van de Commissie Van der Meer; het dashboard Advocatuur van het Kenniscentrum van de Raad waarmee het aanbod en het verloop ervan gedetailleerd door het Kenniscentrum worden gemonitord; de recente noodinvestering naar aanleiding van de motie-Sneller⁴; de periodieke urenindexatie; de contacten met universiteiten en hogescholen ('ga naar de bron'); de door de Raad te financieren leerstoel Toegang tot het recht en Gesubsidieerde rechtsbijstand; het project Kantoor van de Toekomst; het *entry-en exit*-onderzoek naar de drijfveren van sociaal advocaten om in het stelsel te werken of dat juist weer te verlaten.

In nauw verband met de borging van voldoende en kwalitatief goed aanbod van advocaten is een **adequate werking van het forfaitaire stelsel**. Dat blijft voortdurende aandacht vragen, onder meer met betrekking tot de noodzaak van meer

³ Zie [De arbeidsmarkt voor de sociale advocatuur - raadvoorrechtsbijstand.org](https://raadvoorrechtsbijstand.org)

⁴ Zie [Automatische uitbetaling door de Raad van een aanvullende vergoeding in december 2023 - rvr.org](https://rvr.org)

flexibele tarieven die op basis van realistische urenbestedingen zijn bepaald en het beleggen van het financiële risico (nu bij advocaten). Want hoewel sociaal advocaten ook vanuit andere dan financiële motieven voor minder draagkrachtige burgers willen werken, zijn redelijke vergoedingen die *up-to-date* zijn een belangrijke voorwaarde voor het aantrekken en behouden van advocaten. Naast adequate vergoedingen is een andere denkrichting het financiële risico over te nemen door het in dienst nemen van stagiaires (zie ook VGR 10 waarin over een stichting wordt gesproken die stagiaires in dienst neemt) of advocaten in dienst nemen.

Werkdruk en de omgang met (soms moeilijke of wantrouwende) cliënten zijn gerelateerde thema's die de verbondenheid van advocaten met het stelsel mede bepalen en waar eveneens oog voor moet zijn.

De Raad van Advies adviseert de bestuurder van de Raad:

Verken de mogelijkheden tot verbetering van het forfaitaire stelsel

- Voor het jaarplan 2024: onderzoek hoe het forfaitaire stelsel kan worden geoptimaliseerd. Denk onder andere aan differentiëren in zaken en taken (zoals in het experiment scheiden) en meer maatwerk voor extra uren. Bekijk wat nodig is om het financieringsstelsel conform de motie Sneller⁵ aan te passen.
- Doorlopend: blijf meten hoe de forfaitaire uren zich tot de werkelijke uren verhouden. Neem daarbij kwaliteit, afroeping en gelijke verdeling van moeilijke met makkelijke zaken mee.

Zoek concreet de mogelijkheden voor indienstneming van stagiaires en advocaten uit

- Voor het jaarplan 2024 en in samenwerking met de NOvA en JenV: verken hoe sociaal advocaten kunnen worden ontzorgd door breed de mogelijkheden voor indienstneming of andere varianten daarop te onderzoeken. Zet het project "Kantoor van de toekomst" voort om toekomstscenario's te schetsen en bijpassende manieren om hoogwaardige sociaal advocatuur te borgen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de variant van *opting in* of het instellen van een stichting voor het in dienst nemen van stagiaires (VGR 10). We wijzen ter verder inspiratie op het onderzoek uit 2020 door (de voorloper van) het Kenniscentrum waarin alternatieve organisatiemodellen worden bestudeerd en waarin het *public of salaried lawyer* model een van de onderzochte modaliteiten was.⁶ Ook eerdere gedachten over *preferred suppliers* roepen we in de herinnering.

Verdubbel de inspanningen op het aantrekken van beginnende en zij-instromende sociaal advocaten

- Raad als ambassadeur: verdubbel samen met ketenpartners de inspanningen om studenten en net-afgestudeerde juristen te interesseren voor de sociale advocatuur.

4. Mensgericht werken

Mensen kunnen formeel boven de inkomens- en vermogensgrenzen vallen maar door schulden materieel eronder komen. Is er in deze gevallen ruimte voor de Raad om hiermee rekening te houden?

⁵ Zie [Rechtsbijstand | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁶ Zie [Organiseren van goede rechtsbijstand - raadvoorrechtsbijstand.org](#)

Deze en andere vragen over mensgericht werken en het gebruik van discretionaire bevoegdheden vragen om continue aandacht.

Dan zijn er nog de mensen die het stelsel niet bereiken: omdat ze de weg ernaartoe niet kunnen vinden, geen eigen netwerk hebben of te wantrouwend zijn (geworden) om van de hulp binnen het stelsel gebruik te maken. Er is weinig bekend over deze verborgen groep, maar de zorgen over deze mensen en hun problemen leven breed.

De Raad van Advies adviseert de bestuurder van de Raad:

Ga volop door met het mensgericht werken en zoek de ruimte op in de discretionaire bevoegdheid om in schrijnende gevallen toe te voegen

Blijf hardheden aan het ministerie signaleren en druk uit oefenen om deze zaken op te pakken

- De Raad van Advies ondersteunt ten volle de reeds ingezette maatregelen om mensgericht te werken en gebruik te maken van de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden om in schrijnende gevallen toe te voegen en adviseert de bestuurder om hiermee door te gaan.
- Blijf hardheden aan JenV signaleren en oefen druk uit om deze zaken op te pakken.
- Richt bij een geconstateerde hardheid een tijdelijke regeling in, zodat burgers niet in de kou hoeven blijven te staan en monitor via de *feedbackloop* voor onderbouwing van de verdere besluitvorming.

Breng de (on)mogelijkheden in kaart voor flexibilisering van de inkomensgrens Wrb

- Voor het jaarplan 2024: het Kenniscentrum heeft samen met JenV onderzoek uitgezet bij het CBS naar burgers met inkomens rondom de Wrb-grens. Een vervolg op de uitkomsten kan het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden voor flexibilisering van de inkomensgrens Wrb zijn. Met het oog op de aankomende wetswijziging is voorbereiding in nauw overleg met het departement wenselijk.
- Voor de strategische agenda en in samenwerking met keten- en netwerkpartners: probeer onder andere via onderzoek door het Kenniscentrum de verborgen groepen die géén gebruik van het stelsel maken in beeld te krijgen. Zoek in samenwerking met keten- en netwerkpartners naar mogelijkheden om obstakels in de toegang tot het recht te verlagen.