



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Zelfredzaamheid in theorie en praktijk: evaluatie Regeling adviestoelvoeging zelfredzaamheid

Schuurmans, Y.E.; Gerritsen, P.; Goudsmit, C.A.; Luijtgarden, H.J.L.M. van de; Mein, A.G.; Westerveld, M.

Citation

Schuurmans, Y. E., Gerritsen, P., Goudsmit, C. A., Luijtgarden, H. J. L. M. van de, Mein, A. G., & Westerveld, M. (2023). *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk: evaluatie Regeling adviestoelvoeging zelfredzaamheid*. 's-Hertogenbosch: Raad voor Rechtsbijstand-Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3665592>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3665592>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Zelfredzaamheid in theorie en praktijk

Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid

Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand



Voorwoord

Voor u ligt het advies van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand. Deze adviescommissie is ingesteld om de tijdelijke Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz) te evalueren, die een ruimer toevoegingsbeleid mogelijk maakt. Juridische problemen die mensen voorheen eigenlijk zelf – of met rechtshulp – moesten kunnen oplossen, konden tijdelijk met de hulp van een advocaat worden aangepakt.

Waar moeten die zaken voortaan worden belegd? Die aan de commissie gestelde vraag bleek lastig te beantwoorden zonder het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand tegen het licht te houden. Ook de vele ontwikkelingen die binnen rechtshulp plaatsvinden oefenen invloed uit op het advies voor welke problemen mensen rechtshulp of rechtsbijstand nodig hebben. Dit advies vormt geen evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand. Wel laat de evaluatie van de tijdelijke Ratz zien bij welke problemen burgers er niet goed zelf uitkomen en wat in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als knellend wordt ervaren.

Verschillende aannames in wet- en regelgeving over rechtsbijstand blijken niet met de werkelijkheid overeen te komen. In de kern gaat de wet- en regelgeving er te gemakkelijk vanuit dat burgers steeds zelfredzaam zijn bij de oplossing van bepaalde juridische problemen, dat altijd rechtshulp beschikbaar is en dat de overheid responsief uitvoert. De commissie doet verschillende aanbevelingen om de aannames in de wet en de werkelijkheid beter bij elkaar aan

te laten sluiten. Zo beveelt zij aan de rechtshulp te verbeteren: meer kwaliteit, bredere dienstverlening en daadwerkelijke beschikbaarheid. Ook onderstreept de commissie het belang van een responsieve uitvoering door de overheid. Zij stelt voor het concept van zelfredzaamheid anders in te vullen. Of een burger zelf een probleem kan oplossen, hangt niet alleen af van de aard van het juridisch probleem, maar ook van persoonlijke en contextuele omstandigheden. Daarvoor zou meer oog moeten komen. Ook vraagt zij aandacht voor de preventieve functie van vroegtijdige rechtshulp en rechtsbijstand, in het bijzonder voor zaken die een grote impact op het persoonlijk leven hebben.

Ymre Schuurmans

Voorzitter Adviescommissie
Zelfredzaamheid Rechtshulp en
Rechtsbijstand

oktober 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Samenvatting	5
2. Opdracht en aanpak	11
2.1 Vooraf	12
2.2 Opdracht aan adviescommissie	12
2.3 Aanpak	13
2.3.1 Deelvragen	13
2.3.2 Bronnen van onderzoek	13
2.4 Afbakening en beperkingen	15
2.5 Leeswijzer	15
3. De Ratz in het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand	16
3.1 De begrippen rechtshulp en rechtsbijstand	17
3.1.1 Het stelsel in het kort	17
3.1.2 Onderscheid rechtshulp en rechtsbijstand	19
3.2 Criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand	20
3.2.1 Zelfredzaamheid	21
3.2.2 Geen kans van slagen	25
3.3 Burgers tussen wal en schip	26
3.4 Concluderend	27
4. De Ratz in de praktijk	28
4.1 Type zaken in de Ratz en verklaringen	29
4.1.1 Ingewikkelde aanvragen	30
4.1.2 Gesprekken met wederpartij met hoge emotionele belasting	32
4.1.3 Procederen in zaken die niet voor een toevoeging in aanmerking komen	32
4.1.4 Analyse	33
4.2 Rechtsbijstand door advocaten binnen de Ratz	34
4.3 Problemen waarvoor weinig tot geen Atz's zijn aangevraagd	36
4.4 Ervaringen met de Ratz	37
4.5 Concluderend	39

5. Zelfredzaamheid, responsiviteit en Atz-gebruik	40
5.1 De zelfredzaamheidsaannname getoetst	41
5.2 De verondersteld responsieve overheid	44
5.3 Zelfredzaamheid en Ratz-gebruik	46
5.4 Concluderend	47
6. Ontwikkelingen in rechtshulp	49
6.1 Rechtshulp nu	50
6.2 Ontwikkelingen in rechtshulp	53
6.2.1 Meer omvattende rechtshulp Juridisch Loket	53
6.2.2 Stelselvernieuwing en rechtshulp	54
6.2.3 Pilots samenwerking	55
6.3 Ontwikkelingen gesubsidieerde rechtsbijstand	56
6.4 Concluderend	56
7. Advies	57
7.1 Rechtshulp met meer probleemoplossend vermogen	58
7.1.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid van rechtshulp	60
7.1.2 Kwaliteit van rechtshulp	62
7.1.3 Mogelijkheid tot een vorm van belangenbehartiging	62
7.1.4 Effectieve samenwerking	63
7.2 Welke zaken vergen rechtshulp en welke rechtsbijstand?	63
7.2.1 Scheiding rechtshulp en rechtsbijstand niet generiek te maken	64
7.2.2 Volle aandacht voor responsiviteit	65
7.2.3 Context- en persoonsgebonden rechtsbijstand	66
7.3 Aanpassingen in wet-, regelgeving en beleid	67
7.3.1 De Ratz is een tijdelijke regeling	67
7.3.2 Aanpassingen Wet op de rechtsbijstand	68
7.3.3 Aanpassingen Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria	70
7.3.4 Aanpassingen beleid	71
7.3.5 Wanneer kan worden volstaan met een LAT?	73
7.4 Nieuwe verantwoordelijkheden binnen het stelsel	74
8. Bijlagen	76
Bijlage 1 Literatuur	77
Bijlage 2 Overzicht van deelnemers aan panelgesprekken	80
Bijlage 3 Samenstelling adviescommissie	82
Bijlage 4 Instellingsbesluit adviescommissie	83

1.

Samenvatting

De Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand is gevraagd advies uit te brengen over de tijdelijke Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz). De Ratz is ingesteld nadat was gebleken dat burgers met juridische problemen niet altijd de rechtshulp of rechtsbijstand konden krijgen waaraan zij behoefte hadden. Met deze Ratz kunnen burgers met juridische problemen die anders tussen wal en schip zouden vallen gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen. De adviescommissie is (kortweg) gevraagd te adviseren waar zaken die onder deze tijdelijke regeling van gesubsidieerde rechtsbijstand worden voorzien het beste belegd kunnen worden. Deze opdracht heeft de adviescommissie vertaald naar acht deelvragen. Op basis van het onderzoek door het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand, verschillende panelgesprekken en literatuurstudie beantwoordt zij deze vragen als volgt.

1. Voor welke problematiek is de Ratz opgesteld?

De Ratz is ingesteld na signalen van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en op advies van de Nederlandse Orde van advocaten (NOvA), het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand. Deze signalen zijn dat burgers met een juridisch probleem vastlopen. Dit lijkt, volgens de adviescommissie, terug te voeren op een aantal veronderstellingen en keuzes die aan de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) ten grondslag liggen, namelijk:

1. de veronderstelling dat aan de hand van het juridisch probleem bepaald kan worden of een burger dit probleem zelf kan oplossen;
2. de veronderstelling dat bestuursorganen steeds hulp bieden en daarmee responsief zijn;
3. de veronderstelling dat sprake is van beschikbare rechtshulp om burgers te ondersteunen;
4. de keuze om geen rechtsbijstand te verstrekken voor zaken die geen kans van slagen hebben; ook aan die keuze ligt een aanname ten grondslag, namelijk dat zekere zaken 'kansloos' zijn.

2. Wat zijn de meest voorkomende problemen waarvoor een Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) is aangevraagd/verleend en wat is daarvoor een verklaring?

Waar het beleidskader Atz knelpunten op alle rechtsgebieden benoemt, valt op dat in de toegewezen Ratz zaken strafrecht en bestuursrecht met respectievelijk 23 en 37 procent veruit de grootste groepen zijn, gevolgd door personen- en familierecht met 9 procent. De meest voorkomende wederpartijen zijn allemaal overheidsinstanties: politie/OM (32 procent), IND (16 procent), gemeentelijke overheid (11 procent) en CBR (9 procent).

De uitgelichte veel voorkomende Atz-zaken zijn in lijn met de veronderstellingen die aan de Ratz ten grondslag liggen. Soms zijn zaken toch te complex, zowel voor rechtzoekenden om zelf op te lossen, als voor eerstelijns rechtshulp om een advies te geven. Het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) en de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand sluiten generiek bepaalde zaken uit voor rechtsbijstand terwijl burgers wel behoefte hebben aan ondersteuning. Feitelijke en juridische complexiteit is niet allesbepalend voor de behoefte aan hulp van een advocaat. De behoefte aan belangvertegenwoordiging is ook een reden. Dat speelt met name in zaken waarin grote belangen op het spel staan, met veel emoties, zoals bij jeugdbeschermingstafels. Dan zijn rechtzoekenden vaak minder zelfredzaam en hebben zij iemand nodig die hun belang vertegenwoordigt. Die persoon moet de gevolgen van uitlatingen en gedragingen overzien – en kan zo verdere problemen helpen voorkomen.

3. Voor welke problemen is, anders dan verwacht, geen Atz aangevraagd/verleend en wat is daarvoor een verklaring?

Rechtsgebieden die niet of nauwelijks voorkwamen zijn onder andere arbeidsrecht, erfrecht en huurrecht. Problemen die niet of nauwelijks voorkwamen zijn onder meer een geschil met een onderwijsinstelling, alimentatieberekening en overtreding van de leerplichtwet.

Een mogelijke verklaring hiervoor is de onbekendheid met de mogelijkheid tot het aanvragen van een Atz. Een andere mogelijke verklaring is de expertise bij het Juridisch Loket die op het ene rechtsgebied groter is dan op het andere rechtsgebied (veel kennis van arbeidsrecht en huurrecht). Ook gaf het Juridisch Loket aan dat bijvoorbeeld bij het huurrecht, een goede 'aansluiting' bestaat met andere ketenpartijen. Waar het Juridisch Loket goede rechtshulp kan verlenen en soms een stap verder gaat in de dienstverlening, kan een Atz minder nodig zijn.

4. Wat kan redelijkerwijs van een rechtzoekende zelf worden verwacht (zelfredzaamheid)?

Rechtzoekenden zullen zelf vaak ervaren dat ze een probleem hebben en van hen kan worden verwacht initiatief te nemen om hulp te zoeken bij het oplossen van dat probleem. Het is lastig in het algemeen te zeggen wat mensen allemaal zelf kunnen, omdat dat afhankelijk is van vele factoren. De huidige wet- en regelgeving, die alleen aan de hand van het juridisch probleem bepaalt of een persoon dit probleem zelf kan oplossen, is in ieder geval niet toereikend. Er moet meer aandacht komen voor context- en persoonsgebonden factoren. De situatie waarin deze persoon verkeert, de omstandigheden waarin problemen optreden en diens capaciteiten moeten in de afweging een plek krijgen of rechtsbijstand dient te worden toegekend. Daarbij zijn (persoons)kenmerken als het niet beheersen van de Nederlandse taal of een (licht) verstandelijke beperking relevant. Maar, zo laat literatuur zien, iedereen kan in een situatie komen waarin het doenvermogen verminderd is waardoor (tijdelijk) de afhandeling van een probleem niet aan diegene kan worden overgelaten. Ook de aanname dat een bestuursorgaan responsief is kan niet bepalend zijn of een burger zelf een probleem kan aanpakken. 'Responsiviteit' is een waardevol beleidsstreven, waarbij overheidsinstanties het belang van de burger in de uitvoering meer centraal stellen. Die responsiviteit is echter geen gegeven en kan niet over de hele linie worden aangenomen.

5. Welke zaken waarvoor een Atz is verleend lenen zich in principe voor rechtshulp in de eerste lijn?

In de basis ondersteunt de adviescommissie het onderscheid in de Wrb en Brt tussen zaken die met rechtshulp kunnen worden opgelost en zaken die rechtsbijstand vergen. Dat betekent dat als er nog geen conflict is, rechtshulp in de regel volstaat. Zo meent de adviescommissie dat ondersteuning bij het doen van een aanvraag in beginsel binnen rechtshulp moet plaatsvinden. De adviescommissie benoemt geen generieke categorieën rechtsproblemen uit de Ratz die evident rechtshulp of rechtsbijstand zijn. Zij pleit juist voor een meer contextafhankelijke benadering. Context- en persoonsgebonden factoren zullen een plek moeten krijgen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

6. Zijn eerstelijnsvoorzieningen hiervoor voldoende toegerust?

Nee. Het landschap van eerstelijns rechtshulpvoorzieningen is versnipperd. Al naar gelang het probleem kan een burger terecht komen bij een voorziening op een specifiek domein of een meer generalistische voorziening. Soms ook kan een burger nergens terecht omdat de benodigde rechtshulp lokaal niet beschikbaar is.

De adviescommissie adviseert de rechtshulpvoorzieningen als volgt te versterken zodat minder burgers met een juridisch probleem tussen wal en schip vallen:

1. Zorg dat er altijd een passende vorm van rechtshulp beschikbaar is voor burgers die dit nodig hebben, waarbij enige belangenbehartiging niet wordt uitgesloten. Beleg deze stelselverantwoordelijkheid bij de minister voor Rechtsbescherming.
2. Bevorder de kwaliteit en deskundigheid van de eerstelijns rechtshulp, zodat deze meer burgers kan helpen met complexere/specialistischere problemen.
3. Blijf inzetten op samenwerking tussen partijen binnen de eerste lijn en tussen de eerste en tweede lijn.
4. Betaal advocaten voor de samenwerking met de eerste lijn.

7. Welke zaken waarvoor een Atz is verleend vragen in principe om rechtsbijstand?

Rechtsbijstand voor Atz-zaken is geïndiceerd als:

- geen rechtshulp beschikbaar is;
- sprake is van een onvoldoende responsieve houding van een bestuursorgaan en de inzet van een advocaat deze mogelijk kan forceren;
- of sprake is van een dermate juridisch of feitelijk complex probleem of van persoonlijke omstandigheden dat direct inzet van een advocaat nodig is;
- of er voor een belanghebbende zoveel op het spel staat dat juridisch advies met de kwaliteitswaarborgen van een advocaat nodig is.

De adviescommissie adviseert ook dat de Raad voor Rechtsbijstand in 'kansloze' zaken incidenteel toevoegt om de advocaat de ruimte te geven om 'iets uit te proberen' of te forceren. Daarvoor is goede informatie van de advocatuur nodig om voor de Raad te bepalen wanneer dit aan de orde is. Dit vraagt ook flexibiliteit van de Raad en een maatschappelijke antenne om trends en ontwikkelingen te volgen die mogelijk moeten leiden tot een ander beleid.

a. Wanneer kan worden volstaan met een Lichte Adviestoevoeging (LAT)?

Voor zaken die rechtshulp zijn, maar waar geen rechtshulp beschikbaar is adviseert de adviescommissie aan te sluiten bij de LAT. Dit geldt ook voor zaken waarin sprake is van een onvoldoende responsief bestuursorgaan. Voor 'kansloze zaken' ligt een reguliere toevoeging voor de te voeren procedure voor de hand. Voor overige feitelijk of juridisch complexe zaken eveneens.

b. Welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies dient hiertoe te worden aangepast?

De adviescommissie adviseert om het Brt te wijzigen. Op de daar van rechtsbijstand uitgezonderde zaken (doorgaans relatief eenvoudig) moet gemakkelijker een uitzondering kunnen worden gemaakt. Rechtsbijstand moet worden verleend als de zaak tóch feitelijk of juridisch complex voor deze burger blijkt te zijn, zonder daaraan bijzondere voorwaarden te verbinden. De Raad voor Rechtsbijstand moet meer ruimte nemen in het gebruik maken van zijn discretionaire bevoegdheid en dat doorvertalen naar de werkinstructies. Daarin moet duidelijker naar voren komen dat er ruimte is voor een belangenafweging, welke belangen daarbij spelen en wat het doel is van wet en beleid. Ook verdient het aanbeveling niet alleen de redenen voor weigering van een toevoeging te benoemen, maar ook de factoren die rechtsbijstand rechtvaardigen. De werkinstructies kunnen daar nu al op worden aangepast.

De Wrb hoeft naar het oordeel van adviescommissie niet direct te worden aangepast om de adviezen van de commissie te implementeren. Wel adviseert de adviescommissie om met de geplande wetwijziging voor de stelselvernieuwing, die vóór 1 januari 2026 in consultatie zal worden gebracht, de Wrb meer in lijn te brengen met het advies en de weigeringsgrond voor gevraagde rechtsbijstand anders vorm te geven.

8. Welke tussentijdse maatregelen zijn nodig om te voorkomen dat rechtzoekenden tussen wal en schip vallen?

Totdat de aanpassingen in het Brt en het beleid van de Raad zijn doorgevoerd, is verlenging van de Ratz nodig.

2.

Opdracht en aanpak

2.1 Vooraf

Op 30 juni 2021 is de tijdelijke Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz) in werking getreden. De Ratz is ingesteld nadat was gebleken dat burgers met juridische problemen niet altijd de rechtshulp of rechtsbijstand konden krijgen waaraan zij behoefte hadden. De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) heeft dit probleem aan de hand van voorbeelden onder de aandacht gebracht bij de Tweede Kamer. Vervolgens heeft de Raad voor Rechtsbijstand samen met het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) in beeld gebracht waar de knelpunten zitten en deze omgezet naar deze regeling.¹ Met de Ratz kunnen burgers met juridische problemen die anders tussen wal en schip zouden vallen op verschillende gebieden, zoals bestuursrecht, personen- en familierecht, jeugdrecht en strafrecht, rechtsbijstand krijgen. Deze bijstand kan worden gegeven voor verschillende handelingen, zoals het doen van een aanvraag, bijwonen van een gesprek en naar een zitting meegaan.

2.2 Opdracht aan adviescommissie

Omdat de Ratz een tijdelijke regeling is, leeft de vraag waar de zaken waarvoor nu rechtsbijstand wordt verleend na beëindiging van de Ratz belegd zouden moeten worden. De Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben aan de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand de opdracht verstrekt om hierover te adviseren. De opdracht luidt als volgt:

‘De commissie brengt aan de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten advies uit. [...] De commissie beziet deze zaken waarvoor verstrekking van een toevoeging volgens de vigerende wet- en regelgeving niet mogelijk is en de reikwijdte of complexiteit van de huidige eerstelijns juridische dienstverlening overstijgen. De commissie dient advies uit te brengen waar deze zaken nu en, tot hiervoor iets anders is geregeld, het beste belegd kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is altijd: wat in de eerste lijn kan, wordt afgehandeld in de eerste lijn, waarbij conform de Wet op de Rechtsbijstand als uitgangspunt wordt genomen dat er eerst gekeken wordt of er inderdaad rechtshulp noodzakelijk is en vervolgens of deze zaken door een daarvoor uitgeruste eerstelijnsvoorziening afgehandeld kunnen worden of dat, indien dit niet volstaat, er meer gespecialiseerde rechtsbijstand noodzakelijk is. Indien het volgens de commissie eerstelijnswerkzaamheden betreft, zal het advies ook behelzen dat de eerste lijn hiervoor in de toekomst uitgerust moet worden. Indien volgens de commissie gespecialiseerde rechtsbijstand noodzakelijk is, is ook van belang of er in eerste instantie volstaan kan worden met een lichte adviestoevoeging of dat er een reguliere toevoeging noodzakelijk is en welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies hiertoe dienen te worden aangepast.’

1 Beleidskader Atz, [Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid - rvr.org](https://www.rvr.org)

2.3 Aanpak

2.3.1 Deelvragen

De opdracht lijkt een simpele 'toedelingsvraag': moeten eerstelijns rechtshulpvoorzieningen of moet de gesubsidieerde rechtsbijstand zaken uit de Ratz in de toekomst oppakken en de burger helpen? Een antwoord vergt zicht op de problematiek van burgers die een beroep doen op de Ratz en op de reden waarom zij geen geschikte rechtshulp kunnen vinden of een reguliere toevoeging kunnen krijgen.

Om aan de opdracht te kunnen voldoen heeft de adviescommissie acht deelvragen geformuleerd:

1. Voor welke problematiek is de Ratz opgesteld?
2. Wat zijn de meest voorkomende problemen waarvoor een Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) is aangevraagd/verleend en wat is daarvoor een verklaring?
3. Voor welke problemen is, anders dan verwacht, geen Atz aangevraagd/verleend en wat is daarvoor een verklaring?
4. Wat kan redelijkerwijs van een rechtzoekende zelf worden verwacht (zelfredzaamheid)?
5. Welke zaken waarvoor een Atz is verleend lenen zich in principe voor rechtshulp in de eerste lijn?
6. Zijn eerstelijnsvoorzieningen hiervoor voldoende toegerust?
7. Welke zaken waarvoor een Atz is verleend vragen in principe om rechtsbijstand?
 - a. Wanneer kan worden volstaan met een lichte adviestoevoeging?
 - b. Welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies dient hiertoe te worden aangepast?
8. Welke tussentijdse maatregelen zijn nodig om te voorkomen dat rechtzoekenden tussen wal en schip vallen?

2.3.2 Bronnen van onderzoek

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, onderzoeksrapporten en panelgesprekken.

Desk research

De door de commissie geraadpleegde literatuur staat vermeld in bijlage 1 (literatuurlijst). Uit één bron heeft de adviescommissie in het bijzonder geput, namelijk het Evaluatierapport Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid van het Kenniscentrum van de Raad voor Rechtsbijstand. Het Kenniscentrum heeft over de periode van 1 juli 2021 tot en met 31 maart 2022 onderzoek gedaan naar uitvoering van de Ratz en rapporteert hierover in genoemd rapport.² Dat bevat vele empirische data over wie, waarom en hoe gebruik heeft gemaakt van de Ratz.

Panelgesprekken

De adviescommissie heeft gesproken met diverse professionals en bestuurders uit het werkveld van rechtshulp en rechtsbijstand en met bestuursorganen.

- Eerste beelden zijn opgehaald tijdens twee 'breakoutsessies' tijdens de werkconferentie Rechtsbijstand bij de tijd op 30 maart 2023, waarvoor geïnteresseerden zichzelf op konden geven.
- Vervolgens heeft de adviescommissie in zelf georganiseerde panelsessies bevindingen opgehaald. Aan de hand van een leidraad zijn semigestructureerde gesprekken gevoerd met de genodigden. De vetgedrukte passages in het rapport zijn citaten uit de panelgesprekken.
 - Op 11 april 2023 hebben leden van de adviescommissie in zes (drie keer twee parallele) sessies gesproken met medewerkers van het Juridisch Loket, andere voorzieningen die een vorm van rechtshulp bieden (sociaal raadsliden, onafhankelijk clientondersteuners, medewerkers van rechtswinkels, een medewerker van Slachtofferhulp Nederland) en met sociaal advocaten.
 - Op 11 mei 2023 heeft de adviescommissie gesproken met de bestuurders van de NOVA, VSAN, het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand (één sessie), met medewerkers van bestuursorganen (gemeente Utrecht, Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst – één sessie) en met medewerkers betrokken bij (samenwerkings)initiatieven op het gebied van rechtshulp en rechtsbijstand.

In bijlage 2 is een lijst opgenomen met beroepsgroepen en functies binnen organisatie waarmee de adviescommissie gesproken heeft.

² De deelvragen van dit onderzoek waren:

- a. Welke personen, verhalen en ervaringen zitten achter de 'burgers die zonder Ratz tussen wal en schip raken'?
- b. Hoe vaak en bij welke soort problemen, situaties en rechtzoekenden wordt een Atz ingezet?
- c. Wat is de aard en doelmatigheid van de dienstverlening bij een Atz?
- d. Wat zijn de ervaringen van burgers die via een Atz hulp hebben gekregen?

2.4 Afbakening en beperkingen

Dit adviesrapport kent de volgende afbakeningen en beperkingen.

- Het beleidskader Ratz³ kent een breed spectrum aan rechtsgebieden en knelpunten waarvoor een Atz kan worden aangevraagd, elk met een eigen dynamiek en (achterliggende) discussies. De adviescommissie kan niet, gezien de beschikbare informatie en het tijdspad voor dit advies, voor elk rechtsgebied en knelpunt bepalen of dit een zaak voor rechtshulp of rechtsbijstand is.
- Ten behoeve van het advies is geen algeheel overzicht gegenereerd van hoe alle eerstelijns rechtshulpvoorzieningen in Nederland functioneren en in hoeverre rechtzoekenden er in hun regio gebruik van kunnen maken.
- Tussen eerstelijns rechtshulp en gesubsidieerde rechtsbijstand zit in de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb) een harde grens, maar in de praktijk niet. Advocaten geven ook rechtshulp en rechtshulp kan overgaan in belangvertegenwoordiging. Dit gegeven is diffuus en maakt het lastig zaken absoluut op te delen in rechtshulp dan wel rechtsbijstand.

2.5 Leeswijzer

- Het advies start in hoofdstuk 3 met een analyse van de Wet op de Rechtsbijstand en de Ratz om te kunnen bepalen waarom de Ratz nodig was (theorie).
- Hoofdstuk 4 gaat vervolgens dieper in op hoe de praktijk van de Ratz heeft uitgepakt en wat hiervoor de verklaringen zijn. De praktijk wordt daarmee met de theoretische uitgangspunten van de Wrb en de Ratz geconfronteerd.
- In hoofdstuk 5 gaat de adviescommissie dieper in op zelfredzaamheid en responsiviteit. Verschillende uitsluitingen van het recht op rechtsbijstand vinden hun grondslag in die twee concepten.
- Hoofdstuk 6 gaat in op hoe de rechtshulp en rechtsbijstand nu georganiseerd is en wat de ontwikkelingen hierin zijn.
- Hoofdstuk 7 beschrijft hoe rechtshulp en rechtsbijstand in de toekomst, na de Ratz, eruit zou moeten komen te zien. Dit laatste onderdeel is daarmee de kern van het advies van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand.

3 https://www.rvr.org/publish/pages/4906/beleidskader_atz_versie_1-5_14-12-2022_.pdf

3.

De Ratz in het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand

In dit hoofdstuk staan de Ratz en Wet op de Rechtsbijstand centraal. Voor welke problematiek is de Ratz opgesteld (deelvraag 1)? De Ratz is ingesteld omdat gebleken is dat burgers met juridische problemen niet altijd de hulp konden krijgen waaraan zij behoefte hadden. Hun problematiek was te groot of te complex voor rechtshulp door bijvoorbeeld het Juridisch Loket (de eerste lijn), terwijl zij volgens de wet- en regelgeving niet in aanmerking kwamen voor gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat (de tweede lijn).

Om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden is begrip nodig van het verschil tussen rechtshulp en rechtsbijstand. Ook is enige kennis nodig van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, om te begrijpen voor welke zaken burgers geen rechtsbijstand krijgen. Juist in die zaken kunnen burgers en hun problematiek tussen de wal (eerste lijn) en het schip (tweede lijn) vallen. Daarvoor biedt de Ratz een vangnet.

Om beter zicht te krijgen op de problematiek waarvoor de Ratz een oplossing biedt, gaat dit hoofdstuk op de volgende vragen in:

- Wat wordt bedoeld met de begrippen rechtshulp en rechtsbijstand?
- Voor welke problemen is rechtsbijstand volgens de Wrb geïndiceerd?
- Welke uitzonderingen kent de Wrb op deze regels en hoe worden deze uitgelegd?
- Welke keuzes en veronderstellingen liggen aan de Wrb ten grondslag?
- Hoe ziet de doelgroep van 'burgers tussen wal en schip' er in theorie uit?

3.1 De begrippen rechtshulp en rechtsbijstand

3.1.1 Het stelsel in het kort

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet ervoor zorgen dat iedereen in Nederland toegang heeft tot het recht, ook burgers met een laag inkomen en weinig vermogen.⁴ Zij kunnen via de Raad voor Rechtsbijstand gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen van een advocaat, door middel van een zogenoemde toevoeging. De juridische professional wordt dan uit publieke middelen bekostigd.⁵ Wel dienen burgers in de meeste gevallen een eigen bijdrage voor deze rechtsbijstand te betalen.⁶

4 Een uitgebreide beschrijving van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de diensten die de Raad voor rechtsbijstand, het Juridisch Loket, sociaal raadsliden en de sociale advocatuur verlenen, vind men in Verhoeven e.a. (WODC 2023).

5 In de Ratz is alleen rechtsbijstand door een advocaat mogelijk en geen mediation. Ook anderszins heeft de adviescommissie geen signalen gehad dat mediation (gesubsidieerd door de Raad voor Rechtsbijstand) in de geschetste problematiek een rol heeft gespeeld of had kunnen spelen. Daarom gaat het advies in het vervolg alleen in op rechtsbijstand door een advocaat.

6 Artikel 37 lid 3 Wrb.

Er is geen onbeperkt recht op toevoeging; de wet stelt verschillende voorwaarden en beperkingen. Deze zijn beschreven in de Wrb en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria (Brt). Bij de vormgeving van deze wettelijke voorschriften is rekening gehouden met de voorwaarden die door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 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.⁷

Rechtshulp wordt wel onderscheiden in nulde-, eerste- en tweedelijns rechtshulp.

Nuldelijns rechtshulp

Onder nuldelijns rechtshulp wordt digitaal beschikbare informatievoorziening verstaan, waarmee burgers zelfstandig hun juridisch probleem kunnen aanpakken. Deze informatie is door iedereen te raadplegen op onder andere websites van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand (Rechtwijzer).

Eerstelijns rechtshulp

De eerstelijns rechtshulpvoorziening geeft rechtzoekenden informatie, advies en ondersteuning bij juridische problemen. Er zijn vele instanties die rechtshulp verlenen, waaronder het Juridisch Loket, rechtswinkels en sociaal raadslieden. Het Juridisch Loket wordt door de rijksoverheid gesubsidieerd en speelt een centrale rol in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het is de rechtshulpvoorziening waarnaar de Wrb verwijst en die is ingesteld 'vanwege de Raad voor Rechtsbijstand'.⁸ Het Loket heeft een website en een landelijk telefoonnummer voor contact met rechtzoekenden en zit op 54 locaties en servicepunten. Op de website van het Loket is informatie beschikbaar over veel voorkomende rechtsproblemen, ook kunnen voorbeeldbrieven worden gedownload. Deze informatie is voor iedereen beschikbaar. Daarnaast kunnen rechtzoekenden via verschillende kanalen in contact komen met een medewerker voor persoonlijk advies. Deze vorm van dienstverlening is bedoeld voor mensen die binnen de vermogens- en inkomensgrens van de Wrb vallen.⁹

Andere rechtshulpinstellingen vallen buiten de Wrb. De Wrb verwijst hiernaar 'als een andere persoon of instelling' waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.¹⁰

7 EHRM 9 oktober 1979, NJ 1980, 376 Airey / Ierland; EHRM Del Sol / Frankrijk (2002); EHRM 13 december 1988, McKinnon – VK (appl. no. 1281/87); EHRM 8 januari 1993, G.S. – Oostenrijk (appl. no. 19369/92), § 2; EHRM 14 maart 2000, Nicholas – Cyprus (appl. no. 37371/97). Zie ook ECieRM, 2 juli 1997, Stewart-Brady – VK (D.R. 90-A), p. 45.

8 Zie artikel 7, tweede lid, Wrb.

9 Zie: [Onze werkwijze](#) | [Het Juridisch Loket](#).

10 Artikel 12 lid 2 sub g Wrb.

Tweedelijns rechtshulp (rechtsbijstand)

Tweedelijns rechtshulp (hierna: rechtsbijstand) wordt verleend door een advocaat.¹¹ Deze rechtshulp is subsidiair: problemen die mensen zelf kunnen oplossen of die het Juridisch Loket of andere hulpverleners kunnen helpen oplossen, komen niet voor rechtsbijstand in aanmerking.

3.1.2 Onderscheid rechtshulp en rechtsbijstand

In 2009 is een strikter onderscheid aangebracht tussen de publieke taak van het verlenen van rechtshulp en de private taak van het verlenen van rechtsbijstand. De regering achtte zo'n striktere scheiding nodig omdat sommige van de toenmalige bureaus rechtshulp (de voorganger van het Loket) verdergaande rechtsbijstand verleenden dan wenselijk werd geacht en deze bijstand ook verleenden aan betalende cliënten.¹² Door die ontwikkeling zou, aldus de minister, de toegang tot de rechtshulp in de knel kunnen komen.¹³ De term 'rechtshulp' is daardoor strikter afgebakend.

Rechtshulp

Rechtshulp is het geven van eenvoudige juridische adviezen (waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging van de rechtzoekende), het verstrekken van informatie, analyseren en verduidelijken van een probleem en het verwijzen naar andere instanties of rechtsbijstandsverleners.¹⁴

Rechtshulp binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand omvat dus vooral informatie, diagnose, advies en doorverwijzing. Rechtshulp door het Loket is daarmee niet het vertegenwoordigen van de rechtzoekende. Maar, zoals eerder al werd gezegd: buiten het stelsel zijn er ook andere vormen van rechtshulp, waarbij wel sprake kan zijn van vertegenwoordiging van de rechtzoekende (bijvoorbeeld sociaal raadslieden en bepaalde rechtswinkels). Bij vertegenwoordiging treedt de rechtshulpverlener namens de rechtzoekende op. Dit is een vorm van belangenbehartiging, waarbij de rechtshulpverlener opkomt voor de belangen van de rechtzoekende.

11 Artikel 13 lid 1 Wrb.

12 Commissie-Wolfsen (2015), p. 41 en 42.

13 Kamerstukken II 2005/2006, 30436, nr. 3, p. 1.

14 Artikel 1 lid 1 Wrb.

Rechtsbijstand

De kerngedachte van de Wrb is dat gesubsidieerde rechtsbijstand alleen verleend moet worden als dat echt nodig is.¹⁵ Problemen die mensen zelf kunnen oplossen, eventueel met enige hulp, moeten zij ook zelf oplossen. Gesubsidieerde rechtsbijstand is beperkt tot complexe rechtsproblemen waarin burgers onvoldoende in staat zijn om hun eigen belangen te behartigen.¹⁶

Tussenvariant: eenvoudig juridisch advies door advocaat

Met de in 2009 ingevoerde strikte scheiding tussen rechtshulp en rechtsbijstand introduceerde de wetgever ook de lichte adviestoevoeging (LAT) voor eenvoudig juridisch advies door een advocaat. Hiermee 'wordt voorzien in een laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden die zijn aangewezen op iets langere rechtsbijstand dan rechtshulp', aldus de wetgever.¹⁷ Kan een advocaat het probleem binnen 3 uur oplossen, dan kan een LAT worden aangevraagd. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen soorten zaken worden aangewezen die voor een adviestoevoeging in aanmerking komen.¹⁸ Van deze mogelijkheid in de wet is tot nu toe geen gebruik gemaakt. Dat betekent dat voor een reguliere toevoeging en een LAT thans dezelfde toevoegingscriteria gelden, al geldt voor de LAT een lager financieel belang (250 in plaats van 500 euro). Ook moeten rechtzoekenden in beide gevallen een eigen bijdrage betalen, afhankelijk van het inkomen. Voor een LAT ligt deze eigen bijdrage lager. Ten opzichte van een reguliere toevoeging wordt op de afgelopen jaren 2 à 3 procent van alle toevoegingen een LAT toegekend.¹⁹

3.2 Criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand

De Wrb bepaalt niet wanneer rechtsbijstand nodig is,²⁰ de wet geeft vooral beperkingen en bepaalt wanneer géén gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend.²¹ Bepalend daarvoor is *de financiële draagkracht van de rechtzoekende en de vraag of een weigeringsgrond van toepassing is.*

15 Verhoeven e.a. (2023), p. 7.

16 Verhoeven e.a. (2023), p. 31. Ook wordt gesubsidieerde rechtsbijstand toegekend in geval van verplichte procesvertegenwoordiging.

17 [Staatsblad 2009, 45.](#)

18 Artikel 24a lid 1 Wrb.

19 Zie: [Toevoegingen - raadvoorrechtsbijstand.org](#)

20 Artikel 1 Wrb.

21 Bauw e.a. (2016), p. 224.

Is er financiële draagkracht?

De financiële draagkracht bepaalt in de eerste plaats of een rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging. Uitgangspunt is dat deze draagkracht wordt berekend aan de hand van het inkomen en vermogen twee jaar vóór het moment van aanvraag. In 2023 mag het inkomen van een alleenstaande in het peiljaar maximaal €30.000,- betreffen en €42.400,- voor samenwonenden.²²

Is er een weigeringsgrond van toepassing?

In de tweede plaats is van belang of er een inhoudelijke weigeringsgrond van toepassing is. Twee weigeringsgronden in de Wrb zijn voor de Ratz in het bijzonder relevant: het ontbreken van een *noodzaak voor professionele rechtsbijstand en de kans van slagen*.²³

- **Noodzaak professionele rechtsbijstand (zelfredzaamheid)**

De Raad voor Rechtsbijstand mag rechtsbijstand weigeren als de rechtzoekende het probleem zelf kan oplossen en de noodzaak voor professionele rechtsbijstand ontbreekt. Deze gedachte komt zowel terug in artikel 12, lid 2, sub g als artikel 28, lid 1 sub c Wrb. Hoewel 'zelfredzaamheid' niet letterlijk als afwijzingscriterium in deze twee artikelen staat, raken beide wetsartikelen wel aan die notie. De Wrb spreekt over dat wat redelijkerwijs aan een persoon kan worden overgelaten, zo nodig met hulp van een ander. Deze ander kan een rechtshulpvoorziening zijn, maar ook iemand uit het eigen netwerk zoals familie of vrienden.²⁴

- **Kans van slagen**

Ook mag een toevoeging geweigerd worden als een aanvraag 'kennelijk van elke grond is ontbloomt', bijvoorbeeld omdat een wettelijke termijn is verstreken.²⁵

Deze twee weigeringsgronden werkt de adviescommissie nader uit.

3.2.1 Zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid in de wetsgeschiedenis

De wetsgeschiedenis geeft inzicht in wat vanuit het oogpunt van de wetgever redelijkerwijs zelf aan een persoon kan worden overgelaten, zo nodig met hulp van een ander:

22 Artikel 34 Wrb. Het drempelbedrag voor het vermogen is gekoppeld aan artikel 9.4a, lid 1, sub a van de Wet inkomstenbelasting 2001 en bedraagt op moment van schrijven €33.748 resp. €67.496,-.

23 Respectievelijk artikel 12 lid 2 sub b, c en g, artikel 28 lid 1 sub c en d Wrb en artikel 12 lid 2 sub a Wrb.

24 Schepel en De Leest (2019), p. 174.

25 Artikel 12 lid 2 sub a Wrb en artikel 3 Brt.

'De rechtzoekende behoort zelf het nodige te hebben ondernomen alvorens rechtsbijstand verleend kan worden. De huurder dient bijvoorbeeld zijn onderhouds-klachten over het verhuurde ten minste onder de aandacht van de verhuurder te hebben gebracht en deze om een reactie te hebben gevraagd. Alleen indien na herhaald verzoek een bevredigende reactie uitblijft kan rechtsbijstand overwogen worden. Datzelfde geldt ook bij het aanvragen van vergunningen en uitkeringen.

In het algemeen kan gezegd worden dat indien nog geen sprake is van een conflictueuze situatie de rechtzoekende het voortouw gelaten kan worden. Alleen in bijzondere gevallen of indien een direct conflict dreigt, kan hiervan worden afgeweken.

*Ook dient voorkomen 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 raadslieden 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.'*²⁶

Deze toelichting veronderstelt dat sprake moet zijn van een conflict. Als hiervan nog geen sprake is, wordt de persoon geacht het probleem zelf op te lossen. Van burgers wordt in deze fase dus zelfredzaamheid verwacht. Bij geschillen in het bestuursrecht wordt van een conflict pas gesproken wanneer er door het bestuursorgaan een besluit is genomen. De opvattingen over dit uitgangspunt zijn overigens niet statisch.²⁷

Welke zaken kan een rechtzoekende zelf oplossen?

Het Brt bepaalt welke zaken in het bestuurs-, straf- en civiel recht eenvoudig door een rechtzoekende zelf kunnen worden opgelost. In deze zaken wordt zelfredzaamheid van de rechtzoekende verondersteld.

Bestuursrecht

Voor het aanvragen van een uitkering of het doen van een andere aanvraag, of het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak (als het uitsluitend gaat om een geschil van feitelijke of rekenkundige aard) is als uitgangspunt geen toevoeging mogelijk.²⁸

26 Kamerstukken II, 1992/1993, 22 609, nr. 6, p. 13.

27 Een voorbeeld is de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor. Tot 1 maart 2016 werd geen toevoeging verstrekt voor verhoorbijstand. Dit kon, naar de destijds gangbare opvatting, aan de rechtzoekende zelf worden overgelaten.

28 Artikel 8 lid 1 Brt.

Op die generieke uitsluiting kan een uitzondering worden gemaakt als er sprake is van 'bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid'.²⁹ De nota van toelichting bij deze in 2000 ingevoerde uitzondering meldt dat in 'incidentele gevallen' daaraan behoefte kan zijn:³⁰

'In het eerste lid van artikel 8 van het Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria is bepaald in welke bestuursrechtelijke zaken geen toevoeging wordt verleend. Het betreft hier zaken die normaliter zonder rechtsbijstand afgehandeld kunnen worden.

Uitzonderingen op deze regel waren niet mogelijk. In de praktijk is gebleken dat in incidentele gevallen daaraan wel behoefte is. Een bestuursrechtelijke zaak kan zo complex zijn dat gekwalificeerde rechtsbijstand noodzakelijk is. Een terrein waar dit zich met name voor kan doen zijn de aanvragen om toelating tot Nederland op grond van de Vreemdelingenwet. Thans is in het tweede lid bepaald dat het bureau kan besluiten om in de in het eerste lid aangegeven bestuursrechtelijke zaken wel een toevoeging te verstrekken, indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist.'

De Raad bepaalt wanneer zich een uitzonderingssituatie voordoet: er is hier sprake van discretionaire ruimte.

Strafrecht en civiel recht

Ook binnen het strafrecht en civiel recht bepaalt het Brt generiek dat bepaalde rechtsproblemen door een rechtzoekende zelf kunnen worden opgelost. Kort gezegd kan geen toevoeging worden verkregen voor strafzaken of zaken op het gebied van personen- en familierecht die door de kantonrechter behandeld worden.³¹ Ook hierop is een uitzondering mogelijk wanneer er sprake is van 'bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval'. De Raad voor Rechtsbijstand heeft hier dus ook discretionaire ruimte.

Toepassing discretionaire bevoegdheden door de Raad voor Rechtsbijstand

Hoe de Raad voor Rechtsbijstand vervolgens invulling geeft aan deze wettelijke voorschriften, heeft hij vastgelegd in werkinstructies.³² Dat is beleid dat de Raad volgt, maar waarvan hij ook weer gemotiveerd kan afwijken. Met de werkinstructies begrenst de Raad zijn discretionaire bevoegdheid.

29 Artikel 8 lid 2 Brt.

30 Nota van toelichting Wijziging Brt Stb. 2000, 387.

31 Artikel 5 lid 1 en 6 lid 1 sub a Brt.

32 Deze zijn te vinden op Kenniswijzer, [Kenniswijzer - rvr.org](http://Kenniswijzer-rvr.org).

Deze werkinstructies geven per domein aan wanneer al dan niet wordt toegevoegd. Vaak wordt bepaald dat bij een bepaald type rechtsprobleem een rechtzoekende geacht wordt zelfredzaam te zijn. Wie die rechtzoekende is en wat hij of zij al dan niet kan, speelt in die beoordeling geen rol. De toevoegingsaanvraag wordt dan afgewezen met 'tekstcode 130 – zelfredzaamheid'. De werkinstructies geven vervolgens (in verschillende varianten) aan dat bij hoge uitzondering van dit beleid kan worden afgeweken als de advocaat gemotiveerd aangeeft dat rechtsbijstand noodzakelijk is gezien de feitelijke en/of juridische complexiteit.³³ De zogeheten zelfredzaamheidstoets die medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand uitvoeren, is dus in feite een toets op de juridische en/of feitelijke complexiteit van de zaak.

De aanvrager van een toevoeging moet de juridische of feitelijke complexiteit zelf aantonen. Het gaat hierbij niet over de ingewikkelde situatie van de rechtzoekende zelf, maar over een ingewikkeld feitencomplex of een complexe rechtsvraag. Het enkele feit dat een advocaat kan bijdragen aan een versteviging van de juridische stellingname van een rechtzoekende leidt nog niet tot het oordeel dat een zaak juridisch complex is.³⁴ Er moet sprake zijn van juridische argumenten die voortvloeien uit de bijzondere ingewikkeldheid van het geval.³⁵

Terughoudende toetsing door rechter

De rechter toetst terughoudend of de Raad voor Rechtsbijstand tot een juiste beslissing is gekomen. De Raad heeft discretionaire ruimte bij de beoordeling of de aanvraag van gesubsidieerde rechtsbijstand een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten.³⁶

Waar in de beginjaren van de Wrb in uitspraken blijkt werd gegeven van een min of meer subjectieve benadering van de burger, is de rechter de burger gaandeweg meer gaan 'objectiveren'. Bij de beslissing om toe te voegen gaat men uit van de gemiddelde rechtzoekende. Argumenten dat de rechtzoekende de Nederlandse taal niet machtig is, dak- en thuisloos is, een laag opleidingsniveau heeft of een psychische beperking vinden geen gehoor bij de rechter. De persoon van de rechtzoekende lijkt daarmee in de regel niet relevant te worden geacht.³⁷ Dat het Loket de rechtzoekende naar een advocaat heeft doorverwezen, kan een aanwijzing zijn dat het inschakelen van een advocaat nodig is, maar is niet doorslaggevend.³⁸

33 Zie bijvoorbeeld werkinstructie [B010 bestuursrecht - rvr.org](#).

34 Verhoeven e.a. (2023), p. 41.

35 Schepel en De Leest (2019), p. 177.

36 Zie o.a. ABRvS 8 januari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:82), ABRvS 12 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1001), ABRvS 12 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1000). Zie ook WODC (2023), p. 39.

37 Schepel en De Leest (2019), p. 173.

38 ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1001; ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1764.

Er is vrijwel geen rechtspraak waarin de rechter oordeelt dat de weigering van de toevoeging onrechtmatig is.³⁹

Rechtzoekenden voeren soms aan dat de weigering van een toevoeging de toegang tot het recht beperkt en artikel 6 EVRM schendt. Deze beroepsgronden wijst de rechter van de hand.⁴⁰ In de procedures genoemd in het Brt (bestuursrechtelijke zaken, kantonrechterzaken) kan een rechtzoekende zichzelf vertegenwoordigen en in eigen bewoordingen aangeven waarom een beslissing of verzoek niet deugt.

Conclusie

Rechtsbijstand is al met al gereserveerd voor problemen die feitelijk of juridisch complex zijn en die bijstand van een advocaat vergen. Zelfredzaamheid van de burger en feitelijke/juridische complexiteit van de zaak zijn uiteindelijk twee kanten van dezelfde medaille. Is een zaak niet feitelijk of juridisch complex, dan wordt de burger geacht zelfredzaam te zijn. De persoonlijke situatie van de rechtzoekende speelt geen rol in deze beoordeling. In het stelsel is sprake van een generieke uitsluiting van bepaalde zaken in het bestuurs-, straf- en civiel recht, waarbij zelfredzaamheid verondersteld wordt. Een uitzondering is alleen mogelijk wanneer sprake is van bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid.

3.2.2 Geen kans van slagen

De Wrb geeft aan dat rechtsbijstand ook niet wordt verleend als de aanvraag 'kennelijk van elke grond is ontbloot'.⁴¹ Deze weigeringsgrond ziet op vorderingen, verweren, bezwaar- en beroepschriften waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat ze geen kans van slagen hebben. In het Brt wordt uitgewerkt wanneer hiervan sprake is.⁴² Wil bijvoorbeeld een rechtzoekende in beroep tegen een besluit terwijl de wettelijke beroepstermijn is verstreken, dan wordt het toevoegingsverzoek afgewezen. Mag op basis van recente rechtspraak redelijkerwijs worden aangenomen dat de vordering geen kans van slagen maakt, dan volgt ook een afwijzing.⁴³ De nota van toelichting bij het Brt geeft hierover aan:

*'Een verzoeker die slechts gronden aanvoert die in de jurisprudentie nog kort geleden op onmiskenbare wijze zijn verworpen maakt evenmin voldoende kans van slagen om toekenning van rechtsbijstand te rechtvaardigen.'*⁴⁴

39 Zie voor een uitzondering ABRvS 17 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4005.

40 ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1000; ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1764; ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1944.

41 Artikel 12 lid 2 Wrb.

42 Artikel 3 Brt.

43 Bauw e.a. (2016), p. 224.

44 Staatsblad 1994 32, p. 6.

De Raad voor Rechtsbijstand beoordeelt terughoudend of hiervan sprake is. Het is immers niet de bedoeling dat de Raad op de stoel van de rechter plaatsneemt. Een volledige beoordeling van de zaak waarvoor de toevoeging wordt aangevraagd is voorbehouden aan de rechter bij wie de zaak dient.⁴⁵

In de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand is deze afwijzingsgrond met name terug te vinden bij procedures rond herhaalde asielaanvragen. De werkinstructie geeft dan aan dat rechtsbijstand wordt afgewezen omdat 'rechtzoekende geen nieuwe feiten en/of omstandigheden aan kan voeren en ook anderszins niet van bijzondere omstandigheden is gebleken.'⁴⁶ Een andere categorie betreft zaken tegen het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Deze worden door de Raad afgewezen op zelfredzaamheid, maar de achterliggende reden voor afwijzing lijkt eerder te liggen in de kansloosheid van de zaak (zie hoofdstuk 4).

3.3 Burgers tussen wal en schip

Keuzes en veronderstellingen in de Wrb

Dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand niet probleemloos functioneert, is bekend. De Ratz is ingesteld na signalen van de VSAN en op advies van de NOvA, het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand. Deze signalen zijn dat burgers met een juridisch probleem vastlopen. Dit lijkt, volgens de adviescommissie, terug te voeren op een aantal veronderstellingen en keuzes, die deels naar voren komen in geschetste wetsgeschiedenis, namelijk:

1. de veronderstelling dat aan de hand van het juridisch probleem bepaald kan worden dat een burger dit probleem zelf kan oplossen;
2. de veronderstelling dat bestuursorganen steeds hulp bieden en daarmee responsief zijn;
3. de veronderstelling dat sprake is van beschikbare rechtshulp om burgers te ondersteunen en
4. de keuze om geen rechtsbijstand te verstrekken voor zaken die geen kans van slagen hebben; ook aan die keuze ligt een aanname ten grondslag, namelijk dat zekere zaken 'kansloos' zijn.

Vooraf hebben bij de uitvoering van de Ratz betrokken partijen redenen benoemd waarom burgers tussen wal en schip vallen en waarvoor de Ratz een oplossing moet bieden. Deze redenen komen overeen met de eerste drie veronderstellingen.⁴⁷ Deze partijen benoemen ook dat binnen het stelsel pas in een later stadium gesubsidieerde rechtsbijstand verstrekt kan worden, maar vroegtijdige rechtsbijstand noodzakelijk kan zijn om het geschil efficiënt op te lossen.

45 ECLI:NL:RVS:2020:1906.

46 Zie bijvoorbeeld: [V046 herhaalde asielaanvraag voornemen - rvr.org](#).

47 Zie: [Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid - rvr.org](#). Na aanvang is het beleidskader aangepast. De genoemde oorzaken zijn niet aangepast.

Het beleidskader Atz geeft een inventarisatie van mogelijke knelpunten in verschillende rechtsgebieden. Het somt (niet limitatief) problemen op waarvoor onder de huidige wet-, regelgeving en werkinstructies geen toevoeging wordt verleend. Voor die problemen kan een Atz uitkomst bieden. De genoemde problemen zijn grotendeels terug te voeren op de zaken die door het Brt zijn uitgesloten van rechtsbijstand. Zo noemt het beleidskader het doen van een aanvraag bij een bestuursorgaan en een aantal kantonrechterzaken (zoals het verzoek om ontslag van de bewindvoerder). Andere genoemde problemen zijn terug te voeren op de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand waarin wordt afgewezen op zelfredzaamheid, verwijzend naar de Wrb. Een voorbeeld hiervan vormen de procedures tegen CBR.

3.4 Concluderend

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet ervoor zorgen dat iedereen in Nederland toegang heeft tot het recht, ook burgers met een laag inkomen en weinig vermogen. De Wrb maakt onderscheid tussen rechtshulp (eerste lijn: informatie, diagnose, advies en verwijzing) en rechtsbijstand (tweede lijn: bijstand door een advocaat). Gesubsidieerde rechtsbijstand is niet mogelijk wanneer er sprake is van financiële draagkracht, er geen noodzaak is voor professionele rechtsbijstand of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de vordering/het verweer/het bezwaar of beroep geen kans van slagen heeft.

Rechtsbijstand is gereserveerd voor problemen die feitelijk of juridisch complex zijn en bijstand van een advocaat vergen. Er moet bovendien sprake zijn van een conflict. Is er (nog) geen conflict of is een zaak niet feitelijk of juridisch complex, dan wordt de burger geacht zelfredzaam te zijn. De daadwerkelijke persoonlijke situatie van de rechtzoekende speelt in deze beoordeling geen rol.

Burgers raken in dit stelsel in de knel waar zaken worden uitgesloten van rechtsbijstand, omdat verondersteld wordt dat de burger het probleem zelf, of met hulp van bestuursorganen of organisaties die rechtshulp bieden kan oplossen. Of waarbij bij voorbaat wordt ingeschat dat het opkomen tegen een situatie geen kans van slagen heeft. Om deze burgers te helpen is de Ratz in het leven geroepen.

4.

De Ratz in de praktijk

In dit hoofdstuk gaat de adviescommissie in op de vraag hoe de Ratz in de praktijk heeft uitgepakt. Daarmee beantwoordt zij deelvragen 2 en 3:

- Wat zijn de meest voorkomende problemen waarvoor een Atz is aangevraagd en wat is daarvoor een verklaring?
- Voor welke problemen is, anders dan verwacht, geen Atz aangevraagd/verleend en wat is daarvoor een verklaring?

De eerste vraag komt in paragraaf 4.1 en 4.2 aan bod. Paragraaf 4.1 beschrijft het type zaken waar burgers niet zelf uitkwamen, paragraaf 4.2 geeft aan wat voor een soort ondersteuning zij van de advocaat nodig hadden. Voor welke problemen weinig Atz's zijn verleend, staat in paragraaf 4.3. Om uiteindelijk te kunnen adviseren hoe na de Ratz deze zaken moeten worden belegd, beziet paragraaf 4.4 de ervaringen met de Ratz.

Voor de beantwoording van deze vragen wordt geput uit het Evaluatierapport Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid van het Kenniscentrum, aangevuld met bevindingen uit de panelgesprekken die de adviescommissie voerde.

4.1 Type zaken in de Ratz en verklaringen

Waar het beleidskader Atz knelpunten op alle rechtsgebieden benoemt, valt op dat in de toegewezen Ratz zaken strafrecht en bestuursrecht met respectievelijk 23⁴⁸ en 37⁴⁹ procent veruit de grootste groepen zijn, gevolgd door personen- en familierecht met 9 procent.⁵⁰ De meest voorkomende wederpartijen zijn allemaal overheidsinstanties: politie/OM (32 procent), IND (16 procent), gemeentelijke overheid (11 procent) en CBR (9 procent).⁵¹

De redenen voor een Atz-aanvraag zoals genoteerd door de juristen van het Juridisch Loket zijn:

- het ontbreken van een voorliggende voorziening;
- een niet of beperkt zelfredzame rechtzoekende;
- een complexe situatie en verstreckende gevolgen voor de rechtzoekende.

48 De zaken die zijn toegevoegd voor de minderjarige niet aangehouden verdachte zijn hier afgetrokken, omdat inmiddels een regeling geldt die deze verdachten voorziet van kosteloze rechtsbijstand.

49 Bestuursrecht overig, asiel en vreemdelingenrecht en sociale verzekeringen en voorzieningen.

50 De onderzochte zaken vallen in de periode van 1 juli 2021 tot en met 31 maart 2022. In de loop van de tijd zijn nieuwe problemen aan het beleidskader Atz toegevoegd, die hierin niet zijn meegenomen. Hierdoor kunnen percentages variëren .

51 Kenniscentrum (2023), p. 16 en 17.

De advocaten gaven als belangrijkste redenen aan:⁵²

- de inhoudelijke en procedurele ingewikkeldheid van de zaak (79 procent);
- geen beschikbare rechtshulpvoorziening (68 procent);
- te hoge emotionele belasting (32 procent);
- vroegtijdige interventie was nodig om zwaarwegende gevolgen te voorkomen (29 procent);
- schrijnende zaak (17 procent).

Deze redenen hoorde de adviescommissie terug in de panelgesprekken.

"De Ratz compenseert gedeeltelijk tekortkomingen in het huidige toevoegbeleid." (sociaal advocaat)

Om te verklaren waarom voor bepaalde (type) zaken de Ratz is gebruikt licht de adviescommissie drie type zaken uit die kenmerkend zijn in de uitvoering van de Ratz. We noemen dit 'Atz-triggers'. Het gaat om:

- ingewikkelde aanvragen (par. 4.1.1);
- gesprekken met een wederpartij met hoge emotionele belasting (par. 4.1.2);
- procederen in zaken die niet voor een toevoeging in aanmerking komen (par. 4.1.3).

4.1.1 Ingewikkelde aanvragen

Burgers maken gebruik van een Atz om zich door een advocaat te laten bijstaan bij het doen van een aanvraag. Dit geldt in het bijzonder voor het aanvragen van uitkeringen en voorzieningen in het kader van de Participatiewet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en voor het aanvragen van verblijfsvergunningen op grond van de Vreemdelingenwet.

Bevindingen uit Evaluatieonderzoek Kenniscentrum

Als verklaring geeft het Kenniscentrum aan dat deze aanvraagprocedures voor obstakels zorgen. Het Kenniscentrum noemt in het Evaluatierapport:

- de veelheid aan te leveren informatie, bewijsstukken, getuigenverklaringen en formulieren;⁵³
- een onvoldoende responsief bestuursorgaan.⁵⁴

Het buiten behandeling stellen of afwijzen van een aanvraag voor een bijstands-uitkering wegens het ontbreken van de gevraagde informatie komt herhaaldelijk voor.

52 Kenniscentrum (2023), p. 15.

53 Kenniscentrum (2023), p. 25.

54 Kenniscentrum (2023), p. 15.

Ook ziet het Kenniscentrum in enkele zaken dat bestuursorganen zich strikt formeel opstellen en niet een extra stap lijken te willen zetten om burgers die zijn vastgelopen verder te helpen.⁵⁵

Bevindingen uit panelgesprekken

In de panelgesprekken van de commissie is de aanvraagfase met name aan de orde gebracht bij aanvragen voor een (reguliere) verblijfsvergunning. In deze interviews worden de bevindingen van het Kenniscentrum bevestigd. Verklaringen voor het gebruik van de Atz zijn onder andere:

- omvangrijke aanvraagformulieren (met name IND), met te veel keuzemogelijkheden en grote gevolgen bij verkeerd invullen (advocaten en het Juridisch Loket);
- het ingewikkelde taalgebruik, de noodzaak bijlagen digitaal aan te leveren en een taalbarrière (het Juridisch Loket, onafhankelijke cliëntondersteuners en advocaten).

De opmerkingen van het Loket en de advocatuur werden door de IND, waarmee de adviescommissie ook sprak, overigens niet geheel herkend. Het aanvraagformulier is online en, bij het aanvinken van de juiste verblijfsdoelen en de daaraan gekoppelde keuzestructuur, aanzienlijk korter. Ook biedt de IND zelf hulp bij het invullen. Het overgrote deel van de mensen is volgens de IND in staat het formulier zelf in te vullen. Overigens was de medewerker van de IND niet bekend met de mogelijkheid om hiervoor een Atz te krijgen.

De adviescommissie ziet nog een verklaring voor het aanvragen van een Atz voor hulp bij aanvraagprocedures.

Een gebrek aan beschikbaarheid van rechtshulp

Bij de aanvraag spelen voor burgers grote belangen: herenigd kunnen worden met familieleden (aanvraag voor gezinshereniging) of bestaanszekerheid (aanvraag bijstand). In interviews werd aangegeven dat dit ook leidt tot angst om fouten te maken, waarbij het door burgers als prettig en noodzakelijk wordt ervaren dat een deskundige meehelpt. Het Loket kan helpen bij eenvoudige aanvragen. Soms is, zo werd aangegeven in de panelsessie, meer begeleiding nodig en dan wordt het al snel een vorm van belangenbehartiging. Onder andere sociaal raadslieden, Vluchtelingenwerk Nederland en rechtswinkels kunnen (op hun werkgebied) helpen bij het doen van een aanvraag en bieden wel een vorm van belangenbehartiging.⁵⁶ Deze rechtshulp is echter niet overal beschikbaar en de diensten verschillen bovendien per regio. Daar komt bij dat bij hulp bij een aanvraag soms meer gespecialiseerde kennis en meer tijdinvestering nodig is dan het Juridisch Loket kan bieden.

⁵⁵ Kenniscentrum (2023), p. 26.

⁵⁶ Vluchtelingenwerk bij het doen van een aanvraag bij de IND, Sociaal Raadslieden en rechtswinkels bij gemeenten.

**"Vaak laten mensen ook niet het achterste van hun tong zien bij instanties omdat ze bang zijn om fouten te maken."
(sociaal raadvrouw)**

4.1.2 Gesprekken met wederpartij met hoge emotionele belasting

Atz's zijn ook vaak aangevraagd voor het meegaan en begeleiden van een gesprek van een rechtzoekende vóór een procedure is gestart of al sprake is van een conflict. Deze gesprekken zijn verschillend van aard. Het gaat bijvoorbeeld om het bijwonen van een verhoor (terwijl de verdachte nog niet aangehouden is) en het bijwonen van een jeugdbeschermingstafel.

Bevindingen Evaluatieonderzoek

Bij de categorie ondertoezichtstelling/uit huisplaatsing, die met name (dreigende) jeugdbeschermingsmaatregelen betreft, kruisten advocaten bijna alle redenen voor een Atz aan met 'emotionele belasting hoog voor de cliënt' en 'inhoudelijke of procedurele ingewikkeldheid' als hoogst scorende redenen (beide 75 procent).

Bevindingen uit panelgesprekken

Een verklaring voor deze Atz-aanvragen lijkt ook het gebrek aan beschikbare rechtshulp voor deze problemen. Medewerkers van het Loket kunnen hierin niet ondersteunen, terwijl er wel behoefte is aan advies en hulp. Uit de panelgesprekken komt naar voren dat het Loket wel (telefonisch) contact met een wederpartij kan zoeken om verduidelijking te vragen zodat een goed advies mogelijk is. Maar het innemen van standpunten is een brug te ver: belangenbehartiging is immers geen taak van het Loket. Het bijwonen van een jeugdbeschermingstafel of meegaan naar een verhoor is een vorm van belangenbehartiging. Andere rechtshulpvoorzieningen zijn hier, volgens medewerkers van het Loket, eveneens niet of beperkt voor beschikbaar.

4.1.3 Procederen in zaken die niet voor een toevoeging in aanmerking komen

Ook wordt de Atz aangewend voor het voeren van procedures die niet voor een toevoeging in aanmerking komen. Gedacht kan daarbij worden aan een zaak tegen het CBR, of een zaak voor de kantonrechter voor een (strafrechtelijke) overtreding of over het (civielrechtelijk) opheffen van bewind.

Bevindingen Evaluatierapport

Voor deze zaken lijkt wederom te gelden dat niet overal een vorm van rechtshulp beschikbaar is, terwijl burgers die geconfronteerd worden met dergelijke zaken wel behoefte hebben aan ondersteuning en advies.⁵⁷

Bevindingen panelgesprekken

Voor strafzaken bij de kantonrechter geeft het Loket wel een eerste advies, maar aangegeven werd dat het Loket minder expertise heeft waardoor medewerkers zich niet zeker voelen in verdere advisering. Utrecht en Amsterdam hebben strafrechtswinkels die kunnen ondersteunen en waar medewerkers ook meegaan naar zitting, maar buiten die locaties bedienen rechtswinkels doorgaans geen strafrecht.

Door medewerkers van het Juridisch Loket werd aangegeven dat in CBR-zaken veel onder zelfredzaamheid valt en daarom een toevoeging meestal is uitgesloten. Het Loket kan niet goed inschatten wat nodig is in een dergelijke zaak. Dit is echt aan een advocaat om in te duiken, geven enkele medewerkers aan.

In het gesprek dat de adviescommissie voerde met 'wederpartijen' gaf een medewerker van het CBR aan dat het CBR geen ruimte heeft om af te wijken van de wet- en regelgeving. Bij rijden onder invloed maakt het niet uit of je 'first offender' bent of je auto beroepsmatig nodig hebt. De verleende rechtsbijstand maakt voor de uitkomst van de zaak weinig uit.

Het CBR bevindt zich in een spagaat tussen het maatschappelijk belang van verkeersveiligheid enerzijds en het individuele belang van mobiliteit anderzijds. In dit soort gevallen is het onwenselijk om uitsluitend individuele belangenafwegingen te maken. In alle gevallen redeneert het CBR eerst en vooral vanuit het maatschappelijk belang.⁵⁸

4.1.4 Analyse

De uitgelichte veel voorkomende Atz-zaken zijn in lijn met de criteria en veronderstellingen die aan de Ratz ten grondslag liggen. Soms zijn zaken toch te complex, zowel voor rechtzoekenden om zelf op te lossen, als voor eerstelijns rechtshulp om een advies te geven, zo illustreren de aanvragen verblijfsvergunning en CBR-zaken. Het Brt en de werkinstructies van de Raad voor Rechtsbijstand sluiten generiek zaken uit voor rechtsbijstand terwijl burgers wel behoefte hebben aan ondersteuning. Feitelijke en juridische complexiteit is niet allesbepalend voor de behoefte aan hulp van een advocaat.

57 Kenniscentrum (2023), p. 16

58 Huiting e.a. (2023), p. 31.

De behoefte aan belangvertegenwoordiging is ook een reden. Dat speelt met name in zaken waarin grote belangen op het spel staan, met veel emoties, zoals bij jeugdbeschermingstafels. Dan zijn rechtzoekenden vaak minder zelfredzaam en hebben zij iemand nodig die hun belang vertegenwoordigt. Die persoon moet de gevolgen van uitlatingen en gedragingen overzien – en kan zo verdere problemen helpen voorkomen. Vroegtijdige inzet van een advocaat kan escalatie doen voorkomen.

4.2 Rechtsbijstand door advocaten binnen de Ratz

De werkzaamheden die advocaten bij een Atz verrichten, betreffen met name het informeren van de cliënt over de (wederzijdse) rechten en plichten en het analyseren van de vraag op mogelijkheden en risico's (gemiddeld 71 procent).⁵⁹ Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met de adviescommissie. Advocaten geven aan dat het hun taak is om een diagnose te stellen, in kaart te brengen wat er nodig is en cliënten voor te lichten. Dit doet een advocaat met de kennis van hoe een proces verder verloopt. Aangegeven werd dat daarmee de voorlichting een ander karakter kan hebben dan die van een eerstelijnsvoorziening, die dat verdere vervolg niet of beperkt(er) ziet. De strategie bepalen is ook onderdeel van de werkzaamheden. Wel verschilt het soort werkzaamheden per type zaak. Bij het doen van een aanvraag in het vreemdelingenrecht zijn de werkzaamheden (logischerwijs) het (helpen bij) een formulier invullen, de aanvraag indienen en (helpen bij) het verzamelen van documenten.⁶⁰ In de evaluatieperiode van het Kenniscentrum werd 17 procent van de Atz-zaken omgezet naar een reguliere toevoeging: de gestelde tijd (3 uur) leek dus in veruit de meeste zaken afdoende.⁶¹

De onder het regime van een Atz verrichte werkzaamheden betreffen enerzijds 'typisch advocatenwerk', zoals diagnose, strategie en proceshandelingen. Maar er worden ook werkzaamheden verricht die eerder thuishoren bij de eerste lijn, zoals het informeren van de cliënt over rechten en plichten en het verzamelen en ordenen van documenten. Advocaten zijn hier veel tijd aan kwijt, terwijl ze dat niet als hun voornaamste taak zien. In de praktijk lijkt een strikte scheiding tussen rechtshulp en rechtsbijstand lastig te maken. Als advocaten hun cliënt en diens persoonlijke omstandigheden al langer kennen, verlenen zij al snel ook rechtshulp bij vervolgonconflicten. Dit laatste, zo gaven de advocaten in het panelgesprek aan, doet zich in nog sterkere mate voor als de advocaat de (vreemde) taal en cultuur met de cliënt deelt. Juist in die situatie kan de drempel om buiten de eigen cultuur rechtshulp te zoeken groot zijn.

59 Kenniscentrum, (2023), p. 19.

60 Kenniscentrum (2023), bijlage 4. Respectievelijk 41, 58 en 60 procent. Deze bevinding werd bevestigd in de panelgesprekken.

61 Kenniscentrum (2023), p. 23. Deze verhouding wordt vooral bepaald door het rechtsgebied: binnen straf was het aandeel omzettingen 4 procent; binnen civiel en bestuur respectievelijk 22 procent en 25 procent.

"Wij besteden veel tijd aan het verzamelen van documenten: daar zijn wij dure krachten voor." (sociaal advocaat)

Een onderwerp waarover de meningen uiteenliepen is de rol van de advocaat in de voorfase tot een mogelijk conflict. Advocaten zien hier minder een rol voor zichzelf, althans bij niet-complexe zaken. Tegelijk, zo werd aangegeven, zijn fouten die in het begin zijn gemaakt lastig later in de procedure te herstellen. Dat element maakt de kennis van een advocaat in een vroeg stadium soms toch nodig. Daartegenover verbaasden medewerkers van de IND en van een gemeente over het feit dat voor het doen van een aanvraag een Atz wordt verleend.

"Mensen denken vaak dat je bij de overheid in het algemeen, en bij de IND in het bijzonder, niets kan zonder advocaat. 'Dat is zo ingewikkeld, daar heb ik een advocaat bij nodig'. Terwijl dat in onze optiek heel vaak niet zo is. Wij kunnen ook helpen, bijvoorbeeld bij het informatieloket. En daar maakt het niet uit welk inkomen je hebt, een afspraak is gratis. We informeren en begeleiden om een juiste en complete aanvraag in te dienen." (medewerker IND)

"Of er nu wel of geen advocaat bij betrokken is, wij zullen echt wel kijken of iemand heeft gekregen waar hij recht op heeft. Ik denk ook dat veel procedures niet dermate ingewikkeld zijn. Ik denk eerder dat het zit in hoeveel vertrouwen je hebt in de overheid. Een advocaat die geeft meer vertrouwen. Ik denk dat dit vaak de insteek is van een burger." (medewerker gemeente)

Een oplossingsgerichte suggestie over deze kwestie kwam vanuit de advocatuur.

"Er zou een eerste lijn moeten zijn om een aanvraag te kunnen doen. Ik denk dat dit bijvoorbeeld ook voor uitkeringen zou moeten gelden. Er zijn wel wat juridische dingen maar niet in de fase waarbij je denkt daar heb je een advocaat voor nodig." (NOVA/sociaal advocaat)

Dat die voorziening in veel gevallen ontbreekt, verklaart misschien waarom voor veel burgers 'de' advocaat (hun advocaat) het eerste loket voor de rechtshulp is. Ook de ervaringen met de Ratz wijzen uit dat mensen de advocaat gemakkelijker lijken te vinden dan het Juridisch Loket.⁶²

62 Kenniscentrum (2023), p. 12: 71 procent meldt zich bij een advocaat, 29 procent komt binnen via het Juridisch Loket.

"Advocaten willen alleen advocatenwerk doen, maar je bent gedwongen om meer te doen omdat je anders iemand in de steek laat." (NOvA/sociaal advocaat)

"Mensen bellen me op, maar ze hebben andere problemen dan waar ze mij voor bellen. Ik kan op mijn eilandje dit proberen op te lossen, maar daar zijn ze dan niet mee geholpen." (sociaal advocaat)

Ook over de activiteit 'procederen' werd niet door iedereen hetzelfde gedacht. Verschillende deelnemers vanuit de eerste lijn menen dat voor procederen beslist een advocaat nodig is. Advocaten kunnen de slaagkans inschatten of vanuit ervaring en kennis een stelligheid inbrengen, waar dit voor andere (niet juridisch-geschoolde) hulpverleners lastig(er) is. Maar over de vraag of dat ook opgaat voor het indienen van een bezwaarschrift liepen de meningen uiteen. Sociaal advocaten noemen het voeren van een bezwaarprocedure advocatenwerk.

"Zelden zeg ik: doe het zelf maar. Ik kan wel zeggen: het is niet kansrijk. Advies over het bezwaar en het doen van een bezwaar dat is in principe iets dat je als advocaat doet." (NOvA/sociaal advocaat)

Maar de sociaal raadslieden lieten weten dat zij zich zo hebben gespecialiseerd op belastingen en toeslagen dat zij hiervoor mogelijk beter zijn toegerust dan menig advocaat.

Ook wederpartijen lieten weten niet altijd de meerwaarde van een advocaat in een bezwaarprocedure te zien. Sterker, bijstand door een advocaat kan in die fase soms ook conflictopwekkend werken. Als een bestuursorgaan bijvoorbeeld contact op wil nemen met een burger om er (informeel) uit te komen, dan is dat lastiger als deze wordt vertegenwoordigd door een advocaat, die vaak minder goed (telefonisch) bereikbaar is. Tot slot werden twijfels uitgesproken over de meerwaarde van een bezwaarschrift bij wat wel een 'kansloze zaak' werd genoemd. Dan kan een bezwaar wel worden onderbouwd, maar als het gaat om dwingendrechtelijke bepalingen, zal dat voor de uitkomst weinig uitmaken, zo gaf een medewerker van het CBR aan.

4.3 Problemen waarvoor weinig tot geen Atz's zijn aangevraagd

Niet alle problemen die in het beleidskader Atz zijn genoemd, hebben tot aanvragen om een Atz geleid. Het is de adviescommissie bij het uitnodigen voor panelgesprekken gebleken dat vele instanties onbekend zijn met de Ratz. Zo bleken onafhankelijk cliëntondersteuners (WMO), sociaal raadslieden, een medewerker van Slachtofferhulp Nederland niet of beperkt op de hoogte van het bestaan van de regeling.

"Heb je hier niet het topje van de ijsberg te pakken?" (bestuurder Raad voor Rechtsbijstand)

Het Kenniscentrum heeft vergeleken welke zaken en type problemen niet of weinig voorkwamen in de Ratz, terwijl deze wel in het beleidskader zijn genoemd.⁶³ Rechtsgebieden die niet of nauwelijks voorkwamen zijn onder andere arbeidsrecht, belastingrecht, erfrecht en huurrecht. Problemen die niet of nauwelijks voorkwamen zijn onder meer een geschil met een onderwijsinstelling, alimentatieberekening en overtreding van de Leerplichtwet.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn:

- De onbekendheid met de mogelijkheid tot het aanvragen van een Atz kan per advocaat, rechtshulpvoorziening, rechtsgebied of probleem verschillen.
- De expertise bij het Juridisch Loket is op het ene rechtsgebied groter dan op het andere rechtsgebied. Zo gaven medewerkers van het Juridisch Loket aan veel kennis te hebben van het arbeidsrecht en huurrecht. Het Loket gaf bovendien aan dat op bijvoorbeeld huurrecht een goede 'aansluiting' bestaat met het toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand en met de huurcommissie. Daardoor vallen burgers mogelijk minder dan vooraf verondersteld tussen wal en schip.
- Waar het Loket een stap verder gaat in rechtshulp, kan een Atz minder nodig zijn. Zo vertelden loketmedewerkers over een pilot bij het UWV waarbij medewerkers van het Loket bellen om te kijken of er een oplossing kan komen. Dat kan voorkomen dat mensen van conflict naar conflict gaan.

Tenslotte kan een verklaring gelegen zijn in een responsieve opstelling van de betrokken wederpartijen, maar hiervoor heeft de adviescommissie te weinig gedeelde signalen gekregen. Een verklaring dat problemen toch niet zo complex bleken als verondersteld, is in geen van de panelgesprekken naar voren gebracht.

4.4 Ervaringen met de Ratz

Burgers die rechtshulp op basis van een Atz hebben gekregen, geven hun advocaat gemiddeld een 8,5.⁶⁴ Ook de medewerkers van het Loket, sociaal advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand spreken in de panelgesprekken met de commissie hun tevredenheid uit over de regeling. Medewerkers van het Loket en van de Raad voor Rechtsbijstand geven aan het gevoel te hebben door deze regeling meer te kunnen betekenen voor burgers. Enkele advocaten zien in de Atz zowel een tegemoetkoming als een vorm van erkenning.

63 Kenniscentrum (2023), p. 17.

64 Kenniscentrum (2023), p. 21.

"Zaken die ik eerst gratis deed, daar krijg ik nu een kleine vergoeding voor." (sociaal advocaat)

Bij degenen die niet direct met de regeling te maken hebben gehad, is het beeld meer gemengd: meerdere partijen gaven aan tot de uitnodiging voor het gesprek met de commissie niet van de Ratz te hebben gehoord. Dit was met name het geval bij wederpartijen. Ook stelden enkele eerstelijns rechtshulpverleners en wederpartijen dat zij de werkzaamheden die in het kader van de Atz door advocaten worden verricht ook doen of kunnen doen.

Naast deze positieve ervaringen waren er ook knelpunten. Sommige advocaten lieten weten niet altijd een Atz aan te vragen. Volgens hen vergt de aanvraagprocedure zoveel tijd, dat de kosten niet opwegen tegen de baten. Dit hangt samen met de procedurevoorschriften. Een Atz moet door middel van een pdf-formulier worden aangevraagd buiten het High Trust systeem om. Daardoor zijn de administratieve lasten voor advocaten en ook de Raad voor Rechtsbijstand groter. Enkele advocaten betwijfelden de meerwaarde van de rol van het Juridisch Loket in het aanvraag-proces. De evaluatie van het Kenniscentrum wijst uit dat burgers in meer dan 70 procent van de gevallen eerst bij de advocaat aankloppen en vervolgens een Atz-verwijzing aanvragen.⁶⁵ Die aanvragen gaan vervolgens naar het Loket voor een diagnose, wat als een extra hobbel wordt ervaren.

Het Loket noemde als knelpunt dat het soms moeilijk is een advocaat te vinden die een Ratz-zaak wil doen. Dat probleem speelt met name bij bewindvoeringszaken. Een mogelijke oorzaak is de hoogte van de vergoeding in relatie tot de problematiek bij deze zaken.

"Soms moet ik 15 advocaten bellen om er één te vinden die een bewindvoeringszaak wil doen." (medewerker het Juridisch Loket)

⁶⁵ Kenniscentrum (2023), p. 15 en 12.

4.5 Concluderend

Atz-aanvragen zijn vooral ingediend voor zaken op het gebied van het strafrecht, bestuursrecht en personen- en familierecht. Wederpartijen zijn in de meeste gevallen overheidsinstanties. Veel voorkomende zaken betreffen ingewikkelde aanvragen met grote gevolgen van een 'verkeerde' informatievoorziening, gesprekken met wederpartijen met een hoge emotionele belasting en procedures waarvoor een toevoeging niet mogelijk is. Burgers blijken in dergelijke zaken behoefte te hebben aan ondersteuning, terwijl rechtshulp in de eerste lijn daarvoor onvoldoende beschikbaar is en de regelgeving rechtsbijstand generiek uitsluit.

Rechtsbijstand van advocaten op basis van een Atz ziet vooral op het stellen van een diagnose, strategie en procesonderhandelingen, maar ook op het informeren van de cliënt over rechten en plichten en het verzamelen en ordenen van documenten. Over de rol van de advocaat in de voorfase en over de vraag of voor iedere procedure een advocaat nodig is, zijn de meningen verdeeld. Sommige zaken hebben, tegen de verwachting in, niet geleid tot Atz-aanvragen. Dit heeft waarschijnlijk verschillende oorzaken, zoals onbekendheid met het bestaan van de regeling, de mate van expertise en de omvang van de dienstverlening van het Loket en de aan- of afwezigheid van andere rechtshulpvoorzieningen.

De meeste bij de Ratz betrokken partijen zijn tevreden met de regeling. Alleen (sommige) bestuursorganen en andere rechtshulpverleners trekken de noodzaak van een Atz soms in twijfel, met als argument dat de betreffende dienstverlening ook door hen wordt geleverd. Dat neemt niet weg dat de regeling duidelijk in een behoefte voorziet. Een punt van aandacht is de aanvraagprocedure voor een Atz, die als omslachtig wordt ervaren.

5.

Zelfredzaamheid, responsiviteit en Atz-gebruik

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat er redelijkerwijs van een burger met een juridisch probleem mag worden verwacht (deelvraag 4). Is de veronderstelling reëel dat hij dit probleem zelf kan aanpakken of is het waarschijnlijker dat hij daarbij ondersteuning nodig heeft? De vraag is relevant vanwege een aantal aannames in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (hoofdstuk 3), in het bijzonder:

- *dat aan de hand van een juridisch probleem* bepaald kan worden of een burger het probleem zelf kan oplossen, en
- dat bestuursorganen zich in hun doen en laten *responsief* opstellen.

Beide aannames liggen ten grondslag aan de veronderstelling dat zekere problemen of conflicten zo eenvoudig zijn dat mensen geen rechtsbijstand nodig hebben om deze op te lossen. Zij kunnen dit zelf, met behulp van een eigen netwerk of een andere persoon of instelling. Wij noemen die veronderstelling de 'zelfredzaamheidsaanname' en bespreken deze mede op basis van inmiddels opgedane inzichten over het thema. Ook gaan we in op de vraag welke rol (het ontbreken van) zelfredzaamheid heeft gespeeld bij het gebruik van de Ratz.

Relevante vragen zijn:

- Hoe verhoudt de zelfredzaamheidsaanname in de Wrb zich tot onderzoek naar de daadwerkelijke zelfredzaamheid van burgers? (par. 5.1)
- Welke invloed heeft de mate van responsiviteit van de tegenpartij op het zelfoplossend vermogen van de burger? (par. 5.2)
- Welke lessen zijn er over dit onderwerp te trekken uit de evaluaties ten aanzien van Atz-gebruik? (par. 5.3)

5.1 De zelfredzaamheidsaanname getoetst

De vraag wat burgers zelf af kunnen en waar de overheid hen moet helpen staat al geruime tijd in de belangstelling. Zij stond centraal in het WRR-rapport over het 'doenvermogen' van burgers, verschillende onderzoeken van het SCP en recent in het onderzoek van het WODC naar rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken, waarin het nader ingaat op de aanname van zelfredzaamheid van burgers.⁶⁶

⁶⁶ Zie onder meer: WRR (2017), Vrooman e.a. (2023), p. 6-8, De Klerk e.a. (2023), p. 31, Hoekstra en Teeuwen (2023), p. 69 en 70.

In een samenvattende tekst stelt het WODC over dit vermogen en deze aanname het volgende:

*'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. [...] Zelfredzaamheid als ideaal wordt [...] 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. 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.'*⁶⁷

Deze benadering schiet, aldus het WODC, tekort. Zelfredzaamheid gaat om meer dan alleen de kenmerken van het rechtsprobleem. Immers:

*'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.'*⁶⁸

Deze bevinding komt overeen met de vaststelling van het Kenniscentrum dat:

*'er bijna altijd sprake is van een combinatie van factoren die eerder context-gerelateerd lijken te zijn dan uitsluitend persoons-gerelateerd. Met andere woorden: afwezigheid van (voldoende) zelfredzaamheid gelegen in de persoon van de rechtzoekende, of aanwezigheid van (bijvoorbeeld) een hoge emotionele belasting, komt zelden alleen. Het zijn vooral ook de contextuele factoren die maken dat zelfredzaamheid er niet is of door de aanwezigheid van een of meer van die contextuele factoren onvoldoende tot haar recht kan komen. De contextfactoren die in het onderzoek voorkomen zijn: complexiteit, de aard en opstelling van de wederpartij, aan- of afwezigheid van toereikende voorliggende voorzieningen en het grote belang en mogelijk verstrekkende gevolgen van een rechtsprobleem.'*⁶⁹

De conclusie uit beide analyses is dat de vraag of mensen zelf een probleem kunnen oplossen, niet alleen bepaald wordt door het juridisch probleem en ook niet enkel aan de hand van persoonskenmerken. Zelfredzaamheid is context- en persoonsgebonden: dit probleem in combinatie met deze burger in die speciale omstandigheden.

67 Verhoeven e.a. (2023) p. 48.

68 Verhoeven e.a. (2023), p. 52.

69 Kenniscentrum (2023), p. 25.

De aanname van zelfredzaamheid in de Wrb omvat ook het kunnen vinden van hulp: het met hulp van een ander (een professional of eigen netwerk) kunnen oplossen van het juridisch probleem.⁷⁰ Op het ontbreken van een netwerk (of het juiste netwerk) is door verschillende gesprekspartners in panelgesprekken gewezen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft het over 'sociaal kapitaal' dat verschilt per 'klasse'.⁷¹ De aanname dat mensen een beroep op een ander uit het eigen netwerk kunnen doen voor hulp, gaat voor een deel van de bevolking niet op.

Onderzoek laat zien dat het vertrouwen dat mensen hebben in hun eigen kunnen invloed heeft op hoe ze problemen aanpakken en de resultaten die zij bereiken. Hierbij wordt gesproken over 'legal capability'. De mate van legal capability van personen bepaalt onder meer hoe ze omgaan met problemen en de voordelen die ze kunnen halen uit de hulp die ze inschakelen. Legal capability bestrijkt vijf domeinen: kennis, vaardigheden, attitudes, persoonlijkheidskenmerken en hulpbronnen (financieel, sociaal, technologisch).⁷² Deze legal capability is niet gelijkelijk over de bevolking verdeeld.

In panelgesprekken met de adviescommissie kwam de 'zelfredzaamheidsaanname' op twee manieren voorbij:

- a. ten aanzien van de politieke keuze rechtsbijstand pas toe te kennen in conflictsituaties;
- b. bij de invulling van het criterium 'juridisch of feitelijk ingewikkeld'.

Ad a. (geen) rechtsbijstand in de voorfase

Over de (politieke) keus geen rechtsbijstand toe te kennen in situaties die nog niet conflictueus zijn, werd in de gesprekken verschillend gedacht. Door advocaten werd meerdere keren aangegeven dat zij hierdoor pas laat in beeld komen, op een moment dat de zaak al 'juridisch verpest' is. Er zijn, bijvoorbeeld bij een eerste aanvraag, fouten gemaakt in de beginfase die nadien niet meer te herstellen zijn. Ook werd het belang benadrukt om mensen tijdig bij te staan om zo erger te voorkomen.

"Ik heb best veel cliënten die de taal niet spreken of laag begaafd zijn en die dit maskeren. Deze mensen komen in allerlei problemen, zijn wantrouwend en houden zich afzijdig. Het is belangrijk deze mensen bij te staan vanaf het begin, want het kan veel schelen." (sociaal advocaat)

70 Artikel 12 lid 2 sub g Wrb.

71 Kan het netwerk van de respondenten hun hulp bieden met geld en geldzaken, werk en instanties? En is er alledaagse informele hulp beschikbaar bij klussen, boodschappen doen en dergelijke? Vrooman e.a. (2023), p. 27 en 31.

72 Hoekstra en Ter Voert (2022), p. 11 en p. 13 verwijzend naar: Pleasence e.a. 2014, Pleasence en Balmer 2019b, noot 6.

Ook bij zaken waarbij nog geen sprake is van een procedure maar die wel gepaard gaan met een hoge emotionele belasting kan rechtsbijstand een uitkomst bieden, zo werd aangegeven. Dat geldt in het bijzonder als het probleem verstrekken gevolgen kan hebben op het leven van een burger zoals vrijheidsbeneming, dreigende jeugdbeschermingsmaatregelen of sluiting van een woning. Als er veel op het spel staat, kan het doenvermogen afnemen en wordt de aanwezigheid en begeleiding door een advocaat als prettig ervaren.

Ad b. feitelijke en juridische complexiteit

Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet is 'juridische en/of feitelijke complexiteit' een toets op de juridische en/of feitelijke complexiteit van de zaak.

Of, in de woorden van het WODC:

*'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.'*⁷³

Duidelijke en eenduidige criteria ontbreken evenwel, wat het voor advocaten lastig maakt om de complexiteit van de zaak toe te lichten.⁷⁴ En die onduidelijkheid bestaat ook voor de burger met een rechtsprobleem. Als professionals al niet weten wanneer een probleem complex genoeg is voor rechtsbijstand, hoe kan een burger dan weten wanneer hij recht heeft op rechtsbijstand? Bovendien bleek uit het onderzoek naar rechtsbijstandsverlening in kinderopvangzaken dat advocaten moeilijk kunnen motiveren dat de zaak complex is, omdat zij lastig inzage kregen in het dossier en een motivering in het terugvorderingsbesluit ontbrak.⁷⁵

5.2 De verondersteld responsieve overheid

De Wrb gaat ervan uit dat bestuursorganen toegankelijk zijn en zich naar de burger toe behulpzaam opstellen. Voor deze veronderstelling is, aldus het WODC, weinig ondersteuning gevonden, tenminste voor wat betreft de Belastingdienst.⁷⁶

73 Verhoeven e.a. (2023), p. 58-59.

74 Verhoeven e.a. (2023), p. 11. Die vaststelling werd gedaan in relatie tot KOT-geschillen.

75 Verhoeven e.a. (2023), p. 8-9.

76 Verhoeven e.a. (2023) p. 94.

Het pleidooi voor een zogenoemde responsieve rechtsstaat, voor een verbinding tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burger wordt breed omarmd door de overheid.⁷⁷ Voorbeelden zijn het programma Burgergerichte overheid, dat tot doel heeft het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten, door het aantal onnodige (bestuursrechtelijke) procedures tussen burger en overheid te beperken en het programma Werk aan Uitvoering, dat de menselijke maat in dienstverlening tot prioriteit maakt.⁷⁸ Het Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb onderstreept het dienstbaarheidsbeginsel van de overheid en moet het voor burgers gemakkelijker maken om tegen besluiten op te komen.⁷⁹

Tegelijk zijn er diverse rapporten waarin naar voren komt dat deze responsiviteit er lang niet altijd is.⁸⁰ De Nationale Ombudsman geeft aan dat de overheid eerder, vaker en beter actief moet luisteren naar de burger. Niet luisteren om bevestigd te krijgen wat al bekend is, maar luisteren met als doel samen verder te komen.⁸¹ Het beeld van lang niet altijd responsieve bestuursorganen wordt bevestigd in de gesprekken die de adviescommissie heeft gevoerd.

Sommige respondenten noemen de responsieve overheid zelfs 'een papieren werkelijkheid' die weinig relatie heeft met de overheid waarmee de gemiddelde burger te maken krijgt. Wel is het beeld, per gemeente en over de overheidsinstanties heen, divers.

Er lijkt, zo stelt de commissie vast, een gat te gapen tussen wat (veel) mensen zelf kunnen en wat de maatschappij van hen verwacht.

"Als je het over eigen regie hebt, zijn 'willen kunnen en mogen' van belang. Willen ontbreekt vaak niet. Kunnen zit in belemmeringen in de persoon zelf. Mogen, dat is de maatschappij. De maatschappij gaat de richting uit waarin de burger steeds minder serieus wordt genomen waardoor hij meer ondersteuning (een spreekbuis) nodig heeft bij het uitoefenen van de eigen regie." (onafhankelijk cliëntondersteuner)

77 Hulst e.a. (2022), p. 3210.

78 Zie: [Deelprogramma Burgergerichte overheid](#) | [Brochure](#) | [Rijksoverheid.nl](#) en [Home](#) | [Werk aan Uitvoering](#).

79 Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, versie pre-consultatie 18 januari 2023, p. 3.

80 Zie in bijlage 1 Literatuur: Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022), Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023), Commissie Praktische rechtsbescherming in Belastingzaken (2021), p. 26.

81 Nationale Ombudsman (2023), p. 2.

**"Mensen worden overspoeld met een ingewikkelde stroom van papieren maar er is soms ook sprake van hoogoplopende emotionele problematiek waardoor ze daar zo vol van zitten dat brieven van instanties niet eens meer worden opengemaakt."
(sociaal raadsman)**

De adviescommissie tekent hierbij aan dat zelfs maximale responsiviteit van bestuursorganen er niet volledig toe zal leiden dat burgers hun juridisch probleem met een bestuursorgaan zelf oplossen. Een groep burgers heeft een laag vertrouwen in de overheid, zo werd in de panelgesprekken aangegeven. Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft aan dat mensen uit de onderste klassen niet alleen weinig mogelijkheden hebben om zelf iets aan hun positie te veranderen, maar er ook weinig vertrouwen in hebben dat de overheid hen daarbij helpt.⁸² Dan kunnen burgers behoefte hebben aan een onafhankelijke partij, die het vertrouwen geeft dat recht wordt gedaan. In het panelgesprek lichtte een medewerker van het Juridisch Loket dat toe. In een pilot experimenteerde het Loket met bellen met het UWV, waar de ambtenaar aan de telefoon vaak een toelichting gaf die de burger ook al had gehad. Ook al kwam er geen nieuwe informatie naar boven, voor de burger maakte het verschil dat een derde, het Loket, de motivering checkte. De behoefte aan rechtshulp kan ook bestaan uit de behoefte aan een second opinion, omdat de betreffende burger een zeer laag vertrouwen heeft in de wederpartij.

5.3 Zelfredzaamheid en Ratz-gebruik

Het onderzoek van het kenniscentrum wijst uit dat 'de ingewikkeldheid van de zaak' de meest genoemde reden is om een Atz aan te vragen. In 79 procent geeft de advocaat aan dat de zaak inhoudelijk of procedureel te ingewikkeld is voor de cliënt om zelf op te lossen.⁸³ Wel kent het ene juridische domein meer complexiteit dan het andere. Het verdiepende dossieronderzoek wijst uit dat vooral het vreemdelingenrecht, het sociaal zekerheidsrecht en geschillen binnen het sociaal domein als complex ervaren worden.⁸⁴ Die vaststelling geldt niet alleen voor sociaal advocaten, maar wordt ook gedeeld door medewerkers van het Juridisch Loket.

De respondenten in het steekproefsgewijze onderzoek van het Kenniscentrum typeren zichzelf als 'redelijk zelfredzaam' en zelfs een tikje zelfredzamer dan de gemiddelde Nederlandse populatie.⁸⁵

82 Vrooman e.a. (2023), p. 50.

83 Kenniscentrum (2023), p. 15.

84 Kenniscentrum (2023), p. 25

85 Kenniscentrum (2023), p. 9. Voor dit onderzoek heeft het Kenniscentrum een kleine steekproef van atz-gebruikers op zelf-effectiviteit laten scoren.

In de gesprekken met de adviescommissie kwam naar voren dat bepaalde kenmerken wel mede kunnen bepalen of een persoon er al dan niet zelf uitkomt.

"Sommige mensen begrijpen niet welk papiertje waarvoor nodig is. Ze snappen niet waar het over gaat en kunnen een brief niet lezen of begrijpen. Ze begrijpen procedures niet of überhaupt het woordje 'uploaden' Dan wordt bijvoorbeeld een medisch dossier opvragen al een lijdensweg, laat staan het recht laten zetten van een fout die daarin is gesloten. Opkomen voor zichzelf tegen een beslissing die door een instantie is genomen is voor veel burgers geen optie." (onafhankelijk cliëntondersteuner)

"Sommige mensen hebben eerder problemen dan anderen. En kunnen niet assertief zijn zonder meteen ruzie te maken." (sociaal advocaat)

Een aantal van de in gesprekken genoemde kenmerken zijn: niet of onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal, laaggeletterdheid, niet digitaal vaardig zijn of licht verstandelijk beperkt, schaamte over de privésituatie of onvoldoende vaardigheden tot emotieregulatie. Ook is gesproken over de mate waarin mensen in staat zijn zelf op een effectieve manier een probleem op te lossen en het gebrek aan een ondersteund netwerk.

"Vaak hebben mensen zelf geen netwerk van mensen die zouden kunnen helpen."⁸⁶ (sociaal raadvrouw)

5.4 Concluderend

De zelfredzaamheidsaannname in de Wrb wordt niet gestaafd door de werkelijkheid; zelfredzaamheid is geen statisch gegeven, maar context- en persoonsgebonden. Ook de aanname dat iedereen aanspraak kan maken op een netwerk voor hulp, komt niet met de realiteit overeen. Niet iedereen beschikt over dezelfde mate van 'legal capability'.

Ook de responsiviteitsaannname komt lang niet altijd met de werkelijkheid overeen. 'Responsiviteit' is een waardevol beleidsstreven, waarbij overheidsinstanties het belang van de burger in de uitvoering meer centraal stellen. Die responsiviteit is echter geen gegeven en kan niet over de hele linie worden aangenomen. De responsiviteitsaannname kan niet bepalend zijn of een burger zelf een probleem kan aanpakken.

⁸⁶ Vgl. Vrooman e.a. (2023)(2023), p. 16 en 17.

Opvallend is dat burgers die gebruik hebben gemaakt van de Ratz niet minder zelfredzaam lijken dan gemiddeld. Dat is een aanwijzing dat de behoefte aan rechtshulp lang niet altijd gelegen is in beperkte vaardigheden, maar vooral in de complexiteit van het probleem. 'Ingewikkeldheid' is dan ook de meest genoemde reden om een Atz aan te vragen. Een meer responsieve uitvoering kan de vraag naar rechtshulp doen afnemen, maar sommige burgers blijven behoefte houden aan een advies, onafhankelijk van het overheidsorgaan waarin men weinig vertrouwen heeft.

De adviescommissie concludeert dat wet- en regelgeving die alleen aan de hand van het juridisch probleem bepaalt of een persoon dit probleem zelf kan oplossen, niet toereikend is. Er moet meer aandacht komen voor de context- en persoonsgebonden factoren. De situatie waarin deze persoon verkeert, diens capaciteiten en de omstandigheden waarin problemen optreden, moeten een plek krijgen in de afweging of rechtsbijstand nodig is. Daarbij zijn (persoons)kenmerken als het niet beheersen van de Nederlandse taal of licht verstandelijk beperkt relevant. Maar, zo laat literatuur zien, iedereen kan in een situatie komen waarin het doenvermogen verminderd is en daarmee dus (tijdelijk) in een situatie waarin de afhandeling van een probleem niet aan die persoon kan worden overgelaten.⁸⁷

87 WRR (2017), p. 9.

6.

Ontwikkelingen in rechtshulp

Dit hoofdstuk beschrijft het stelsel van rechtshulp en de kwetsbaarheden in dit stelsel, dat sterk in ontwikkeling is. Deze kennis is nodig om een advies te geven dat aansluit op de probleemanalyse. Paragraaf 6.1 beschrijft het bestaande stelsel van rechtshulp, met aandacht voor de huidige kwetsbaarheden waardoor een regeling als de Ratz nodig is. Paragraaf 6.2 beschrijft ontwikkelingen die binnen rechtshulp plaatsvinden. Paragraaf 6.3 gaat vervolgens kort in op de ontwikkelingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand en paragraaf 6.4 sluit af met een conclusie.

6.1 Rechtshulp nu

In paragraaf 3.1 is het huidige stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand beknopt beschreven. Ontbrekende rechtshulp was één van de aanleidingen voor instelling van de Ratz en is ook één van de belangrijkste redenen waarom een Atz wordt aangevraagd. Daarom diepen we in deze paragraaf uit hoe rechtshulp varieert en in welke zin rechtshulp ontoereikend kan zijn.

Het landschap van eerstelijnsvoorzieningen kent veel verschillende spelers. We beschrijven de belangrijkste voorzieningen.

Het Juridisch Loket

De centrale deelnemer in het landschap van eerstelijnsvoorzieningen is *het Juridisch Loket*. De taakstelling is al aan de orde geweest in hoofdstuk 3. Wij verwijzen hier korthedshalve naar.

Bij het Loket werken voornamelijk generalisten. Specialisatie komt, een enkele uitzondering daargelaten, niet bij loketmedewerkers voor. De bij wet⁸⁸ beperkte taakstelling brengt mee, zo heeft de adviescommissie begrepen, dat loketmedewerkers in principe geen brieven of bezwaarschriften voor de burger schrijven en geen dossiers aanmaken.

In beginsel moet elke vraag met één contactmoment beantwoord kunnen worden. Wel kan een medewerker contact opnemen met de wederpartij om nadere informatie of onderbouwing te vragen, maar dat doet hij dan vanuit een onafhankelijke rol en niet namens de burger. Optreden namens de burger impliceert namelijk belangenbehartiging en dat element past niet binnen de taakstelling van het Loket. Deze rechtshulp past goed bij veel voorkomende problemen die niet al te complex zijn en die eenduidig juridisch van aard zijn.

88 Artikel 1 lid 1 Wrb (definitie rechtshulp).

De rechtshulp via het Juridisch Loket kan ontoereikend zijn bij complexe problemen waarvoor een zekere expertise nodig is, bij multi-problematiek, bij sociale problematiek en in het geval het mensen niet lukt om zelf met het advies aan de slag te gaan en voor hun eigen belang op te komen.

Sociaal raadslieden

De tweede belangrijke rechtshulpverleners zijn de sociaal raadslieden. Sociaal raadslieden richten zich in de praktijk voornamelijk op burgers met een laag inkomen die een probleem ervaren waarbij de overheid de tegenpartij is. Dat kan zowel een juridisch als meer sociaal probleem zijn. Raadslieden helpen burgers zaken op een rijtje te zetten, een plan van aanpak te maken of een hulpvraag te formuleren. Ook kunnen zij burgers bijstaan in een bezwaarprocedure. Verder vervullen sociaal raadslieden een belangrijke rol in het signaleren van knelpunten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁸⁹

De aard en omvang van de dienstverlening door sociaal raadslieden verschilt. Soms zijn zij in dienst van de gemeente, soms werken zij vanuit een ander verband en soms zijn zij vrijwilliger. Maar een landelijk dekkend netwerk van sociaal raadslieden ontbreekt; hun aanwezigheid hangt af van de vraag of de gemeente deze vorm van dienstverlening heeft ingekocht en dat is lang niet overal het geval.

Overige organisaties

Naast Loketten en raadslieden zijn er ook andere organisaties die rechtshulp verlenen, regelmatig op een specifiek domein. Voorbeelden zijn Vluchtelingenwerk, Slachtofferhulp Nederland en Jeugdstem die rechtshulp verlenen op respectievelijk asiel- en vreemdelingenrecht, slachtofferzaken en klachten in het jeugdrecht. Ook kennen veel universiteitssteden rechtswinkels die bemand worden door juridische studenten.

Vluchtelingenwerk ondersteunt met vrijwilligers vluchtelingen onder andere bij juridische vraagstukken tijdens de asielprocedure en na het verkrijgen van een status. Zij kunnen bijvoorbeeld helpen bij het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning of voor gezinshereniging. Of de dienstverlening beschikbaar is, hangt af van de vraag of deze is ingekocht door gemeenten.

Slachtofferhulp verzorgt een brede dienstverlening, waaronder juridisch, zoals het indienen van een klacht wegens niet-vervolgning (artikel 12 Strafvordering), hulp bij het voorbereiden van het spreekrecht of het doen van een aanvraag bij het Waarborgfonds Motorverkeer.

⁸⁹ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 753, nr. 271, p. 5.

Jeugdstem verricht vertrouwenswerk in de jeugdzorg. Een vertrouwenspersoon informeert mensen over hun rechten, brengt een gesprek op gang of helpt een klacht in te dienen.⁹⁰

Bij *rechtswinkels* verschilt de focus en de hulp die zij verlenen per winkel. Zo zijn er rechtswinkels voor bepaalde doelgroepen, zoals de migrantenwinkel, of op een bepaald rechtsterrein, zoals de strafrechtswinkel. Medewerkers van deze laatste winkel vergezellen mensen soms ook naar de strafzitting bij de kantonrechter. De dienstverlening is vooral juridisch inhoudelijk van aard. Zo adviseren zij, ordenen administratie, helpen formulieren invullen en digitale portalen ontsluiten, stellen brieven, bezwaarschriften en processtukken op, onderhandelen en vertegenwoordigen. Ook zij geven vooral advies voor veelvoorkomende en relatief eenvoudige juridische problemen. Anders dan het Juridisch Loket doen ze geen inkomenstoets. Een groot deel van de cliënten is niet taal- en/of digitaal vaardig.⁹¹

Tot slot zijn er diverse lokale initiatieven voor rechtshulp, zoals *de Stichting Je Goed Recht*, die rechtshulp gemakkelijk en toegankelijk maken voor mindervermogende Rotterdammers, inclusief kleine zelfstandigen.⁹²

Bij de meeste ‘andere organisaties’ wordt de hulp verleend door vrijwilligers, in sommige gevallen met een betaalde professional op de achtergrond. Dat is aan de ene kant de kracht van deze dienstverlening omdat vrijwilligers soms net een stapje harder lopen dan betaalde krachten, maar maakt de formule ook kwetsbaar.

Deze schets van eerstelijnsvoorzieningen toont een grote versnippering van instanties die schuilgaan achter het predicaat ‘eerste lijn’. Waar een burger woont en welk probleem deze burger heeft, bepaalt of rechtshulp beschikbaar is en wie deze kan leveren. Soms kan een burger naar verschillende instanties stappen, maar zal hij beperkt of niet overzien dat de ene instantie wel zijn belang behartigt en de andere niet. Burgers raken in dit versnipperde veld gemakkelijk de weg kwijt. De advocaat is nu regelmatig het eerste loket voor rechtshulp.

In gesprekken met de adviescommissie geven zelfs professionals aan soms door de bomen het bos niet meer te zien. Ook zij weten vaak niet naar wie een rechtzoekende kan worden doorverwezen en welke diensten dan worden verleend. In het huidige stelsel ligt de rekening van die versnippering bij de burger. Hij haalt mogelijk een korte bezwaar- of beroepstermijn niet. Bovendien is de aanname dat de burger een bepaald probleem met rechtshulp kan oplossen soms een fictie, doordat die rechtshulp er in zijn regio niet is of te beperkt van aard is.

90 [Wat we doen | Jeugdstem](#).

91 Dijkman e.a. (2023), een schatting is dat 40 procent van cliënten niet digitaal en taalvaardig is.

92 [Stichting Je Goed Recht - Stichting De Verre Bergen Rotterdam](#).

In het project Robuuste Rechtsbescherming van Divosa wordt gewerkt aan een landelijke kaart die inzichtelijk maakt waar rechtshulp beschikbaar is.⁹³ Dat lijkt de commissie hard nodig.

De aan de adviescommissie gestelde vraag of eerstelijnsvoorzieningen voldoende zijn toegerust om zaken op te pakken, waarvoor nu nog een Atz wordt afgegeven, kan daarom met nee worden beantwoord.

6.2 Ontwikkelingen in rechtshulp

6.2.1 Meer omvattende rechtshulp Juridisch Loket

De rechtshulp door het Juridisch Loket is voor burgers soms ontoereikend en zij kunnen niet altijd terugvallen op een andere vorm van rechtshulp. De adviescommissie heeft in de panelgesprekken verkend of het Loket dit gat kan vullen door de dienstverlening uit te breiden met een vorm van belangenbehartiging en meer specialisatie.

Uitgebreidere dienstverlening?

Hoewel de bestuurder van het Juridisch Loket aan heeft gegeven dat juridische vertegenwoordiging of belangenbehartiging niet een taak is die het Loket gaat doen, schetste zij wel enkele bewegingen die de dienstverlening uitbreiden en het genoemde 'gat' kunnen verkleinen.

- Zo wil het Juridisch Loket zich meer richten op het 'oplossen' van een probleem. Daartoe heeft een kortdurende pilot gelopen in twee vestigingen met uitgebreide dienstverlening. De evaluatie van de pilot geeft aan dat uitgebreidere dienstverlening bijdraagt aan het beter en meer oplossen voor de rechtzoekenden. De volgende elementen dragen daartoe het meest bij:
 - Het toepassen van wederhoor bij de wederpartij.
 - Het kunnen ondersteunen van de rechtzoekende (door brieven op maat en berustingsgesprekken voeren).
 - Bemiddelen tussen de rechtzoekende en wederpartij.De evaluatie laat ook zien dat er aandachtspunten zijn voordat de uitgebreide dienstverlening landelijk geïmplementeerd kan worden, omdat het een grote verandering in de werkwijze van medewerkers van het Loket betekent en de huidige formatie daarvoor mogelijk ontoereikend is.⁹⁴

93 Robuuste rechtsbescherming | Divosa.

94 Significant Public (2023), p. 3.

- Het Loket verkent of het aan een vorm van dossiervorming kan doen in zaken die niet kunnen worden opgelost met één contactmoment.
- Verder gaf de bestuurder van het Juridisch Loket aan dat het Loket zich lokaal wil organiseren. Daar waar in een regio (bijvoorbeeld) minder sociaal raadslieden beschikbaar zijn, wil het Loket actiever worden. Dan kan het zijn dat het in andere regio's (waar meer rechtshulp is) minder beschikbaar is.

Meer specialisatie?

De inhoudelijke en procedurele ingewikkeldheid van de zaak was volgens de advocaten de belangrijkste reden voor het aanvragen van een Atz. Dit roept de vraag op of verdere inhoudelijke specialisatie binnen het Juridisch Loket kan bijdragen aan het 'vullen' van het gat tussen rechtshulp en rechtsbijstand.

In de gesprekken met de adviescommissie kwam het thema kwaliteit enkele keren voorbij. Zo spraken sommige sociaal advocaten hun zorg uit om meer bevoegdheden bij het Juridisch Loket neer te leggen. Kennis van de verdere (vervolg)procedure helpt om de strategie te bepalen bij een eerste actie en over die expertise beschikken de meeste loketmedewerkers niet, aldus deze advocaten. Ook laten loketmedewerkers de verantwoordelijkheid te veel bij de burger en nemen ze geen verantwoordelijkheid voor de (kwaliteit) van hun adviezen. En doordat kwaliteitstoetsing, inclusief tucht- en klachtrecht, voor loketmedewerkers nog ontbreekt, beschouwen deze advocaten de toekenning van meer taken aan het Loket als 'kwetsbaar'. Anderen hadden juist positieve ervaringen met de dienstverlening door loketmedewerkers. Zo gaf een advocaat aan onder de indruk te zijn van de kennis en kunde van deze medewerkers op het gebied van het vreemdelingenrecht. Op dat rechtsgebied heeft het Loket een interne vraagbaak ingericht. Dit roept de vraag op of verdere specialisatie op andere terreinen kan bijdragen aan de kwaliteit van dienstverlening. De bestuurder van het Juridisch Loket gaf aan dat het Loket wil verkennen op welke terreinen verdere specialisatie en verdieping nodig is.

6.2.2 Stelselvernieuwing en rechtshulp

De eerste lijn moet krachtiger worden dan deze nu is. Door goede samenwerking kunnen zaken vroegtijdig worden opgelost zonder dat een juridische weg nodig is, zo werd in gesprekken aangegeven. Dit is ook de ambitie van de minister voor Rechtsbescherming. Deze heeft in de achtste voortgangsrapportage stelselvernieuwing een aantal maatregelen aangekondigd en ambities uitgesproken die raken aan de opdracht van de adviescommissie. De adviescommissie licht er enkele relevante passages uit:

- Daar waar in de uitvoering van de Ratz een aanvraag eerst (verplicht) langs het Juridisch Loket moet, heeft de minister besloten 'om af te zien van het voornemen om een verplichte gang langs de eerste lijn voor alle rechtzoekenden in te voeren, voordat zij aanspraak kunnen maken op tweedelijns gesubsidieerde rechtsbijstand.' Dit wordt als een onnodige extra drempel voor een rechtzoekende ervaren, in het geval deze direct bij een advocaat of mediator aanklopt.
- De minister wil de komende jaren de eerste lijn, lokale en regionale netwerken en de samenwerking tussen professionals in het juridisch en sociaal domein versterken. 'Het Loket gaat hierin een coördinerende rol vervullen. Daarbij staat het vroegtijdig en integraal oplossen van problemen van rechtzoekenden nog altijd centraal.'⁹⁵

Er bestaat een gat tussen deze ambities, het huidige stelsel van rechtshulp en de praktijk van de uitvoering van de Ratz. Om voor een Atz in aanmerking te komen moet een burger wel steeds langs het Juridisch Loket. Bovendien is de hulp sterk juridisch van aard.

6.2.3 Pilots samenwerking

In pilots worden samenwerkingen beproefd om (kort gezegd) de burger centraal te stellen door meer samen te werken.⁹⁶ In de evaluatie van de pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand' werd reeds geconcludeerd dat een in deze pilot verbeterde samenwerking tussen medewerkers van het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en advocaten leidt tot een betere dienstverlening, waarvan aannemelijk is dat deze leidt tot snellere en passendere oplossingen voor de rechtzoekenden.⁹⁷ Mogelijk maakt een goede aansluiting en samenwerking van deelnemers uit de eerste en tweede lijn een regeling als de Ratz minder nodig omdat de eerste lijn dan meer zelf kan oplossen, al dan niet na overleg met een advocaat.

95 Kamerstukken II, 2022/2023, 31 753, nr. 268, p. 3 -5.

96 Voor een overzicht zie: [pdf \(overheid.nl\)](https://overheid.nl).

97 Van Waveren e.a. (2021), p. 44-45.

6.3 Ontwikkelingen gesubsidieerde rechtsbijstand

De Ratz staat als regeling niet op zichzelf. Ook het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in ontwikkeling. De Raad voor Rechtsbijstand heeft een traject lopen, waarmee hij het aanwenden van zijn discretionaire bevoegdheden in de Wrb en het Brt wil bevorderen.⁹⁸ Dat zou ertoe moeten leiden dat een vrijwel categorische afwijzing van toevoegingen voor een bepaald type zaken tot het verleden behoort. Daarnaast komt het voor dat kosteloze gesubsidieerde rechtsbijstand wordt mogelijk gemaakt voor groepen burgers met bepaalde geschillen met overheidsinstanties. Dit betreffen steeds eenmalige, bijzondere situaties / crises waarbij er vele gedupeerden zijn. Soms is ook sprake van overheidsfalen. De politiek kiest dan voor een meer genereuze bekostiging van rechtsbijstand.

Zo heeft de Raad sinds enkele jaren verschillende subsidieregelingen lopen waarin de gesubsidieerde rechtsbijstand kosteloos is (geen eigen bijdrage) en voor iedere burger binnen de doelgroep (geen inkomens- en vermogenstoets). Zo kunnen:

- vanaf 1 maart 2021 gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslag bij verzoeken in het kader van de herstelregelingen kinderopvangtoeslag gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen;
- sinds 1 januari 2023 ouders die te maken krijgen met een procedure waarbij de overheid het gezag over hun kinderen wil beëindigen;
- per 1 juli 2023 eigenaren van gebouwen die te maken hebben met schade of versterking gebruik maken van de subsidieregeling Mijnbouwschade Groningen.⁹⁹

6.4 Concluderend

Nederland kent een zeer divers landschap van rechtshulpvoorzieningen. Al naar gelang het probleem kan een burger terecht komen bij een voorziening op een specifiek domein of een meer generalistische voorziening. Een burger kan ook nergens terecht komen, omdat telefonische hulp (door het Juridisch Loket) niet afdoende is en de benodigde rechtshulp niet lokaal beschikbaar is. Dit landschap, waaronder ook de gesubsidieerde rechtsbijstand, is sterk in ontwikkeling mede als gevolg van de stelselvernieuwing.

98 Zie: [Mensgericht werken start bij het morele kompas - Jaarverslag 2022 \(raadvoorrechtsbijstand.org\)](https://raadvoorrechtsbijstand.org).

99 Zie: [Home - rvr.org](https://www.rvr.org).

7.

Advies

In dit laatste hoofdstuk brengt de adviescommissie de bevindingen bijeen. Uit voorgaande hoofdstukken bleek dat de noodzaak voor een regeling als de Ratz voortkomt uit aannames in de Wrb die niet altijd stroken met de werkelijkheid. Het Evaluatierapport over de Ratz van het Kenniscentrum maakt dit duidelijk, (aanvullende) literatuur en panelgesprekken hebben dit beeld verder aangevuld en bevestigd. Dit gat tussen theorie en praktijk moet worden gedicht.

In paragraaf 7.1 geeft de adviescommissie aan welke aanpassingen aan het stelsel van rechtshulp zij nodig acht. Paragraaf 7.2 beschrijft aan de hand van welke factoren bepaald zou moeten worden of rechtshulp dan wel rechtsbijstand aangewezen is voor de huidige Ratz-zaken. In paragraaf 7.3 geven we aan welke wijzigingen in wet-, regelgeving en beleid nodig zijn. Paragraaf 7.4, tenslotte, schetst de nieuwe verantwoordelijkheden in het stelsel.

De adviescommissie stelt in dit advies twee beginselen centraal.

1. De toegang tot het recht dient verzekerd te zijn voor elke burger met een rechtsprobleem.
2. Problemen die zonder schade voor de burger in de eerste lijn kunnen worden opgelost, moeten daar ook worden opgelost.

Het eerste beginsel vormt een zowel nationaal als internationaal verankerd rechtsbeginsel.¹⁰⁰ Toegang tot het recht vormt een essentieel onderdeel van een volwaardige democratie, dat voor een ieder gelijke kansen biedt zich te ontplooiën en aan de samenleving deel te nemen. Het systeem van wet- en regelgeving moet in gelijke mate toegankelijk zijn en het moet tot uitkomsten leiden die individueel en maatschappelijk rechtvaardig zijn.¹⁰¹ Het tweede beginsel is onderdeel van de opdracht aan de adviescommissie.¹⁰²

7.1 Rechtshulp met meer probleemoplossend vermogen

Op basis van de bevindingen in voorgaande hoofdstukken dient een toekomstig stelsel van eerstelijnsvoorzieningen volgens de adviescommissie aan de volgende criteria te voldoen: beschikbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit en effectieve samenwerking:

100 Waaronder artikel 17 en 18 Grondwet en artikel 6 EVRM (toegang tot de rechter, inclusief rechtsbijstand waar nodig).

101 Bauw e.a. (2022), p. 214, met verwijzing naar M. Cappelletti, J. Gordley & E. Jonhsons jr. (ed.), *Toward Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*, Milaan/New York: 1975.

102 Artikel 12 lid 2 sub a en artikel 28 lid 1 sub c en d Wrb.

Beschikbaarheid

Burgers moeten daadwerkelijk bij een rechtshulpvoorziening aan kunnen kloppen, die toereikende rechtshulp biedt.

Beschikbaarheid heeft zodoende twee aspecten: plaats en inhoud. Voor de burger is van belang dat er in zijn regio enige vorm van eerstelijns hulp aanwezig is, die past bij zijn probleem, dat hij deze hulpverlener eenvoudig weet te vinden en niet (meer dan een keer) naar een ander wordt doorverwezen. Het inhoudelijk aspect ziet op de vraag of burgers met een rechtsprobleem altijd de hulp kunnen krijgen die ze nodig hebben. Die hulp is niet enkel gelegen in een inhoudelijk advies, maar zo nodig ook in enige begeleiding om het advies om te zetten naar een handelingsperspectief. Burgers hebben behoefte aan iemand die naast hun staat en vanuit hun perspectief meedenkt. Rechtshulp sluit enige belangbehartiging niet uit.

Toegankelijkheid

Daarnaast moet rechtshulp ook toegankelijk zijn.¹⁰³ Dan gaat het allereerst om fysieke toegankelijkheid: is het gebouw, en de weg daarnaartoe begaanbaar, onder andere voor mensen met een beperking en kwetsbare groepen. En toegankelijkheid geldt zonder onderscheid des persoons (non-discriminatie). Ook moet de informatie over die rechtshulp toegankelijk zijn: is de informatie begrijpelijk voor de mensen die er komen en online ook benaderbaar? Tot slot moet er sprake zijn van sociale toegankelijkheid: voelen mensen zich er ook welkom?

Kwaliteit

Rechtshulp dient van voldoende kwaliteit te zijn. De adviescommissie hecht daarbij belang aan preventie, expertise en controle. Voor de aanpak van rechtsproblemen is preventie een belangrijk vertrekpunt. Dit geldt voor de voorlichting, die erop gericht is te voorkomen dat problemen ontstaan en het geldt voor de aanpak, die waar mogelijk de-escalierend is. Een kenmerk van 'goede rechtshulp' is dat de dienstverlener onderkent wanneer de-escalatie mogelijk en zinvol is en wanneer een kordate tegenactie meer op zijn plaats is.¹⁰⁴ De dienstverlener dient voldoende deskundig te zijn. Voor een betrouwbaar advies kan niet steeds met generalistische kennis worden volstaan, maar is ook enige expertise vereist. De dienstverlener moet de gevolgen van zijn advies overzien. Alle erkende eerstelijnsvoorzieningen dienen aan zekere minimale kwaliteitsstandaarden te voldoen, waarop enige controle plaatsvindt. Voor de burger moet duidelijk zijn wat hij minimaal kan verwachten.

103 Alle mensenrechten moeten beschikbaar, aanvaardbaar, aanpasbaar en toegankelijk zijn, het zogenaamde BAAT-kader. Daarnaast bepaalt ook het VN Verdrag Handicap dat toegankelijkheid een van de grondbeginselen van dat verdrag is (artikel 3 sub f). Zie ook het College voor de rechten van de Mens, "Toegankelijkheid van goederen en diensten. Jaarlijkse rapportage over het VN Verdrag Handicap", 2019 en College van de Rechten voor de Mens, Rechtsbescherming voor mensen met een beperking. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2022, Utrecht, december 2022.

104 Met die term wordt bedoeld op het feit dat ze de binnen het lokale veld meedoen als aanspreekbare partner. Het is aan de partners zelf om te bepalen wie hiervoor kwalificeren (bijvoorbeeld ook rechtswinkels?).

Effectieve samenwerking

Op alle deelnemers in de eerste en de tweede lijn rust de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de burger met een hulpvraag zo snel mogelijk bij de juiste instantie terechtkomt. Dat stelt eisen aan het stelsel. Rechtshulp en rechtsbijstand zijn niet volledig te scheiden en zouden dit ook niet moeten zijn. Kwalitatief hoogwaardige rechtshulp in de eerste lijn, vraagt soms om meedenken door en sparren met een advocaat in de tweede lijn.

Dienstverlening door advocaten is niet gratis en zou dat ook niet moeten zijn. De commissie beveelt aan advocaten die op verzoek meedenken over een goede oplossing binnen de eerste lijn hiervoor een zekere vergoeding te verstrekken. Dat kan een vergoeding per advies zijn of, bijvoorbeeld, een maandelijks bedrag voor spreekuur-beschikbaarheid.

De adviescommissie adviseert de eerste lijn te versterken, zodat meer mensen met juridische problemen die nu tussen wal en schip vallen geholpen kunnen worden:

1. Zorg dat er altijd een passende vorm van rechtshulp beschikbaar en toegankelijk is voor burgers die dit nodig hebben, waarbij enige belangenbehartiging niet wordt uitgesloten.
2. Bevorder de kwaliteit en deskundigheid van de rechtshulp zodat rechtshulpvoorzieningen meer burgers kunnen helpen met complexere/ specialistischere problemen.
3. Stimuleer de samenwerking tussen partijen binnen de eerste lijn en tussen de eerste en tweede lijn.
4. Introduceer een passende vergoeding voor advocaten die op verzoek meedenken over een oplossing binnen de eerste lijn.

7.1.1 Beschikbaarheid en toegankelijkheid van rechtshulp

Of een burger met een juridisch probleem er zelf uit komt, hangt af van vele factoren, waaronder zijn doenvermogen en beschikbare netwerk. Rechtshulp neemt mensen zorgen uit handen. Dat kan negatieve bijeffecten van een probleem, zoals geldproblemen, relatieproblemen en gezondheidsproblemen voorkomen of temperen.¹⁰⁵ Rechtshulp heeft zo een belangrijke preventieve functie. Dat is zowel een persoonlijk belang van de burger als een maatschappelijk belang. Ook om die reden zou rechtshulp breed beschikbaar moeten zijn, dus ook voor mensen die met hun inkomen of vermogen net boven de Wrb-grens zitten.

De lokale verschillen in rechtshulp zijn te groot. Er is een lappendeken van lokale voorzieningen, deels uitgevoerd door professionals en deels door vrijwilligers.

¹⁰⁵ Hoekstra en Ter Voert (2022), p. 33.

Momenteel lopen er vele pilots en aan nieuwe ideeën is geen gebrek. Het dilemma daarbij is hoe de toegang tot het recht gelijkelijk over het land geborgd blijft – en hoe de meeste tijd en aandacht naar hulp aan de burger gaat, niet naar coördinatie en organisatiestructuur.

Er lijkt behoefte aan een verscheidenheid aan vormen en kanalen van hulpverlening om te voldoen aan de uiteenlopende juridische en sociaalpsychologische behoeften en mogelijkheden van verschillende groepen burgers.¹⁰⁶ Sommige burgers hebben een vrij eenduidige rechtsvraag en willen een juridisch advies, zonder bemoeizorg. Andere burgers lopen vooral in problemen vast en zijn zich er weinig bewust van dat het probleem ook een juridische oorzaak of oplossing kan hebben. Beide groepen hebben behoefte aan passende rechtshulp. Enige lokale diversiteit is eveneens begrijpelijk, omdat de bevolkingssamenstelling en de uitdagingen per regio kunnen verschillen.

De commissie onderschrijft de ambitie om ‘laagdrempelige en goede sociaaljuridische informatie, advies en ondersteuning voor iedereen, ongeacht waar in Nederland een burger woont en wat diens situatie ook is’ beschikbaar te hebben.¹⁰⁷ De commissie meent wel dat de minister voor Rechtsbescherming stelselverantwoordelijkheid zou moeten dragen, waarbij een zeker minimaal niveau van rechtshulp per regio bewaakt wordt. Daarvoor is een deugdelijke sociale kaart van rechtshulp nodig (par. 6.1) en een coördinerende rechtshulpvoorziening zoals het Juridisch Loket (par. 6.2.1). Dit lijkt in lijn met de richting van de stelselherziening.

De adviescommissie geeft in overweging een gemeentelijke voorziening zoals sociaal raadslieden minder vrijblijvend te laten. Zij kennen de lokale context, hebben andere expertises dan het Loket, hebben een breder perspectief dan het juridische en zien soms zelf wie rechtshulp behoeft. Kwetsbare burgers komen bij uitstek op gemeentelijk niveau met de overheid in aanraking, voor voorzieningen in het sociaal domein waarvan zij in hoge mate afhankelijk zijn. De adviescommissie bepleit op dat niveau een toegankelijke en herkenbare voorziening van rechtshulp te bieden, die sociale en juridische problematiek integraal kan helpen oplossen. Dat verdient de voorkeur boven pilots en workarounds, hoe behulpzaam deze ook kunnen zijn. Dit pilotsysteem moet uiteindelijk tot een einde komen ten bate van een duurzame oplossing.

Zonder sociaal raadslieden op lokaal niveau komen meer kosten van rechtshulp en rechtsbijstand bij het ministerie van Justitie en Veiligheid terecht. Dat kan vergen

¹⁰⁶ Vgl. Hoekstra en Ter Voert (2022), p. 79.

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 753, nr. 268, p. 6.

dat een deel van het budget voor een stelselherziening lokaal wordt gealloceerd, waarbij bijvoorbeeld alleen gemeentes met onafhankelijke sociaal raadslieden voor budget in aanmerking komen.

7.1.2 Kwaliteit van rechtshulp

Het Juridisch Loket kan op bepaalde domeinen goed adviseren en op die domeinen bleek het minder nodig om een Atz aan te vragen (par. 4.3). Hoewel generalisten met een brede blik nodig zijn, adviseert de adviescommissie verdergaande specialisatie in te richten. Meer specialistische kennis is nodig om problemen in een vroegtijdig stadium op te kunnen lossen en om burgers kwalitatief hoogwaardiger te kunnen adviseren in de (gebleken) complexiteit van de overheid. Kwaliteitscontrole op advisering moet dan wel voldoende zijn geborgd.

Daarnaast is het wenselijk dat rechtshulp niet alleen gericht is op juridische problematiek, maar ook een informatieve functie heeft rondom problematiek die zich afspeelt in het sociale domein. Veelal zijn cliënten van het Loket mensen die meerdere problemen hebben. Voor hen kan een adequate doorverwijsfunctie nodig zijn, opdat zij niet zelf hoeven zoeken in het woud van lokketten en voorlichting.

7.1.3 Mogelijkheid tot een vorm van belangenbehartiging

Volwaardige rechtshulp geeft niet alleen een advies hoe het probleem op te lossen, maar begeleidt zo nodig de burger daarbij. Het Juridisch Loket experimenteert met een meeromvattende dienstverlening om meer probleemoplossend bezig te zijn (par. 6.2.1). Zo worden initiatieven ondernomen die tot voor kort niet tot hun takenpakket hoorden, zoals contact opnemen met de wederpartij, of een dossier opbouwen voor een vraag die meer aandacht en tijd vergt. De adviescommissie onderschrijft deze ontwikkeling en adviseert het Juridisch Loket om deze door te zetten en uit te breiden.

De commissie onderkent dat de grens tussen begeleiding en belangbehartiging flinterdun kan zijn, maar zonder enige vorm van begeleiding beantwoordt rechtshulp onvoldoende aan het doel van preventieve probleemoplossing. Deze beweging van het Juridisch Loket zorgt tegelijkertijd voor een diffuser beeld van wat het Loket wel en niet kan bieden (par. 7.3.2). De adviescommissie roept de minister voor Rechtsbescherming op hier helderheid over te verschaffen, ook omdat de huidige subsidievoorwaarden grenzen stellen aan de taakvervulling.

Uit de praktijk van de Ratz komt naar voren dat burgers soms behoefte hebben aan een sterkere vorm van belangbehartiging. Het meegaan naar (emotioneel) belastende gesprekken, zoals bijvoorbeeld rechtszittingen, de jeugdbeschermings-tafel en verhoren bij de politie geeft burgers vertrouwen en steun. Juist als er voor hen veel op het spel staat en de emoties hoog oplopen zijn burgers bang om fouten te maken en neemt hun doenvermogen af. Daar komt bij dat een groep

burgers een laag vertrouwen in de overheid heeft. Die belangvertegenwoordiging kan soms door een andere rechtshulpvoorziening dan het Loket worden gegeven. Is dat niet het geval, dan is soms een advocaat nodig. Bij jeugdbeschermingstafels staat er evident zoveel voor kinderen en ouders op het spel dat de adviescommissie belangbehartiging in de vorm van rechtshulp of rechtsbijstand noodzakelijk acht.

7.1.4 Effectieve samenwerking

Rechtshulp en rechtsbijstand zijn niet volledig te scheiden en zouden dit ook niet moeten zijn. De adviescommissie heeft gesproken met en kennisgenomen van verschillende initiatieven die de samenwerking tussen instanties bevorderen om burgers met een juridisch probleem centraal te stellen. Deze vormen van samenwerking op lokaal niveau dienen verder gebracht te worden, in het bijzonder wanneer sociale hulp en rechtshulp om een geïntegreerde aanpak vragen.

Het verdient ook aanbeveling de samenwerking tussen het Juridisch Loket en sociaal advocatuur meer gestructureerd vorm te geven. De advocaat krijgt zo beter zicht op de dienstverlening door het Loket en kan burgers daarnaar verwijzen voor hulp, die niet zonder meer op zijn bord ligt. De sociaal advocatuur is onderbezet en verricht nu deels diensten omdat burgers nergens anders terecht kunnen. Dat werk zouden rechtshulpvoorzieningen, in het bijzonder het Loket, over moeten nemen. Een voorwaarde is dat het vertrouwen in de dienstverlening door het Loket groter wordt. Daarvoor is meer kwaliteitscontrole nodig, waaronder enig feedback op het vervolg van de geleverde adviezen. Rechtshulpvoorzieningen worden door structurele samenwerking versterkt, omdat medewerkers met een advocaat kunnen sparren over de juridische aanpak van een probleem. Input van de sociaal advocatuur heeft bovendien als voordeel dat hun proceservaring mee kan worden genomen in de advisering in de eerste lijn. Daarmee verhoogt de kwaliteit van de rechtshulp door het Loket en kan het gericht doorverwijzen als toch rechtsbijstand nodig blijkt. Uiteraard kost samenwerking tijd en middelen van organisaties, maar dat levert uiteindelijk betere dienstverlening op. Daar waar de aansluiting en samenwerking tussen rechtshulpverleners en rechtsbijstandsverleners goed is, leek de Ratz minder nodig.

7.2 Welke zaken vergen rechtshulp en welke rechtsbijstand?

De adviescommissie handhaaft het uitgangspunt dat problemen die zonder schade voor de burger in de eerste lijn kunnen worden opgelost, daar ook moeten worden opgelost. *Rechtshulp* is laagdrempelig, voor diverse problemen toereikend en kan bredere hulp bieden als ook sociale factoren een rol spelen. *Rechtsbijstand* biedt hoogwaardig juridisch advies en een sterke belangbehartiging, wat invloed heeft op de opstelling van de wederpartij. Soms komt de wederpartij daardoor eerder tot een vergelijk, soms ervaart de wederpartij, met name overheidsorganisaties,

dat als een vroegtijdige juridisering die probleemoplossing ook in de weg kan zitten.¹⁰⁸ Kortom, voor álle rechtsproblemen gesubsidieerde rechtsbijstand toekennen, ziet de adviescommissie niet als een begaanbare weg. Rechtsbijstand is niet altijd het antwoord op het probleem van de burger. Bovendien is de sociaal advocatuur niet toegerust voor zo een omvangrijke dienstverlening. Tegelijk constateert zij dat in het huidige stelsel voor sommige zaken te hoge drempels worden opgeworpen om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen.

7.2.1 Scheiding rechtshulp en rechtsbijstand niet generiek te maken

Een advies welk soort Ratz-zaken zich leent voor rechtshulp en welk soort in aanmerking komt voor rechtsbijstand kan de adviescommissie niet generiek geven. Die verdeling is afhankelijk van de dienstverlening in de eerste lijn. De verdelingsvraag kan beter worden opgepakt wanneer de besluitvorming over taken en bevoegdheden van het Juridisch Loket voldoende is uitgekristalliseerd.

De adviescommissie heeft bovendien niet van elk rechtsterrein en juridisch probleem een voldoende geïnformeerd en eenduidig beeld gekregen om een meer gedetailleerd advies te geven (par. 4.2). Specifiek noemt de adviescommissie het rechtsgebied strafrecht, waarvoor een relatief groot aandeel Atz's is afgegeven (zie par. 4.1), maar waarover in de panelgesprekken beperkt informatie naar voren is gebracht.

Bovendien is de vraag voor welke rechtsproblemen de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand verleent in hoge mate een politieke keuze. Artikel 6 EVRM geeft in uiterste gevallen aan wanneer gesubsidieerde rechtsbijstand nodig is. Daarbuiten bepaalt een belangenafweging of de overheid de particuliere kosten van rechtsbijstand wil dragen. Wat wil de overheid in rechtsbijstand investeren om mogelijk het vertrouwen van de burger in diezelfde overheid te vergroten? Hoeveel middelen wil zij vrij maken voor rechtsbijstand in een vroeg stadium die preventief kan werken, zonder te weten of verdere escalatie plaatsvindt? Veel Atz's zijn afgegeven in het repressieve domein: voor bijstand bij verhoor van niet-aangehouden verdachten, voor intrekking van het rijbewijs, bij een voornemen tot sluiting van een drugspan of een voornemen tot afwijzing van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Hoeveel vroegtijdige gesubsidieerde rechtsbijstand wil de wetgever beschikbaar stellen voor domeinen waarop zij ter bescherming van het algemeen belang vaak een forse aanpak kiest en beperkt geneigd lijkt op haar schreden terug te komen (zie ook par. 4.1.3)? Verkiest de wetgever rechtsbijstand of ziet hij bij voorkeur dat het Loket bij veelvoorkomende problematiek meer kennis vergaart en enige belangbehartiging op zich neemt? Die afweging hoort thuis in de politieke arena.

108 Bijstand door een advocaat lijkt geen bepalende factor te zijn of burgers met een rechtsprobleem tot overeenstemming met de wederpartij weten te komen, Ter Voert en Hoekstra (2019), p. 201.

De adviescommissie kan die politieke keuze niet maken. Wel heeft zij aan de hand van de Ratz-problematiek een visie hoe kan worden voorkomen dat burgers ‘tussen wal en schip vallen’ in het thans haperende stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand.

De adviescommissie beveelt aan primair in te zetten op de versterking van rechtshulp in de eerste lijn, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Een verdere transitie is nodig om het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn daadwerkelijk te benutten. Bereikbare en kwalitatief hoogwaardige rechtshulp vergroot voor de meeste burgers de toegang tot het recht, ook voor hen die net boven de inkomensgrens van de Wrb vallen.

7.2.2 Volle aandacht voor responsiviteit

Voldoende responsiviteit van bestuursorganen verdient eveneens de volle aandacht. Een deel van de werkzaamheden die advocaten binnen een Atz verrichtten, zouden responsieve bestuursorganen al moeten hebben leveren. Zo zijn begrijpelijke voorlichting over rechten en plichten, begeleiding bij het invullen van aanvraagformulieren, het faciliteren van het kunnen indienen van een zienswijze en meedenken over oplossingsrichtingen taken die een zorgvuldig handelend bestuursorgaan zou moeten verrichten.

Dat is ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb.¹⁰⁹ Dat verlangt dat een bestuursorgaan zich bij het uitoefenen van zijn taken dienstbaar opstelt, zijn beslissingen begrijpelijk motiveert en samen met de indiener van een bezwaar naar een informele oplossing zoekt.¹¹⁰ Veelvoorkomende rechtsbijstand in de aanvraagfase bij een bestuursorgaan ziet de commissie als een onwenselijke situatie. Dat is primair een teken dat de aanvraagprocedure disfunctioneert en een bestuursorgaan niet aan behoorlijkheids- en rechtsnormen voldoet.

Ook de gesignaleerde ruimere rechtsbijstand voor bepaalde groepen burgers tegen overheidsinstanties (par. 6.3) duidt hierop. Zoals de Nationale Ombudsman het in het voorwoord van zijn jaarverslag 2022 formuleert: ‘Burgers werden op allerlei vlakken mogelijkheden geboden om zich te verweren tegen de overheid. Met de beste intenties. Maar het laat zien dat de overheid meer tegenover de burger staat dan ernaast. En het is impliciet een boodschap dat de overheid zelf niet zal veranderen.’¹¹¹ Tijdelijk of incidenteel kan dan rechtsbijstand nodig zijn om een burger niet vast te laten lopen in bureaucratische systemen. Op de lange termijn moet de verantwoordelijke autoriteit orde op zaken stellen.

109 Memorie van Toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, versie pre-consultatie 18 januari 2023, p. 3.

110 Zie de voorgestelde artikelen 2:4a, 3:47 en 7:1b Awb in de pre-consultatie van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.

111 Nationale Ombudsman (2023), p. 4.

7.2.3 Context- en persoonsgebonden rechtsbijstand

De behoefte aan rechtsbijstand is context- en persoonsgebonden. Tegelijk vergt de voorspelbaarheid van het recht en het voorkomen van willekeur dat algemene keuzes worden gemaakt. De adviescommissie handhaaft de keuze om in het Brt zaken aan te wijzen die in beginsel niet voor een toevoeging in aanmerking komen. Maar die keuze kan niet absoluut zijn; er moet meer ruimte komen om belangen tegen elkaar af te wegen. De wetgever moet die ruimte in het Brt verruimen (par. 7.3.3). De Raad voor Rechtsbijstand moet die discretionaire ruimte vervolgens meer benutten en er ruimer invulling aan geven (par. 7.3.4).

In die belangenafweging moet meer gewicht worden toegekend aan de impact van een rechtsprobleem op het leven van de burger. Bij dreigende hoge terugvorderingen van uitkeringen, toeslagen, dreigende jeugdbeschermingsmaatregelen of het verlies van woonruimte, om maar enkele voorbeelden te noemen, is de belangen aantasting van een burger zó groot dat het om goede rechtsbijstand vraagt. Daarbij weegt de adviescommissie mee dat het juridisch advies van een advocaat met meer controlemechanismes is omgeven (zoals tuchtrecht) en gevoed is door proceservaring. De feitelijke en juridische complexiteit van de zaak zou in de belangenafweging minder allesbepalend moeten zijn. De potentieel grote gevolgen van een probleem maken dat aan het belang van preventie meer gewicht moet worden toegekend. Beter meer kosten gemaakt om de onrechtmatige ondertoezichtstelling, terugvordering of uithuiszetting direct te voorkomen, dan later met een ontwricht leven een stapeling van rechts- en gezondheidsproblemen op te moeten lossen.¹¹²

112 Vgl. Langenberg en Visscher (2022).

De adviescommissie adviseert de knelpunten in rechtsbescherming waarvoor Atz's zijn verleend langs de volgende lijn aan te pakken:

- versterken van de rechtshulp in de eerste lijn;
- versterken van de responsiviteit van bestuursorganen;
- verruiming van de mogelijkheden rechtsbijstand toe te voegen.

In de beoordeling of rechtsbijstand nodig is dienen de volgende factoren een rol te spelen:

1. Is voor dit probleem geen lokale rechtshulp beschikbaar?
2. Is sprake van een onvoldoende responsieve houding van een bestuursorgaan en kan de inzet van een advocaat hier wat in forceren?
3. Of is sprake van een dermate juridisch of feitelijk complex probleem of persoonlijke omstandigheden dat direct inzet van een advocaat nodig is?
4. Of staat er voor een belanghebbende zoveel op het spel dat juridisch advies met de kwaliteitswaarborgen van een advocaat nodig is?

7.3 Aanpassingen in wet-, regelgeving en beleid

In dit deel geeft de adviescommissie aan welke aanpassingen in wet- en regelgeving en beleid nodig zijn om ruimer rechtsbijstand toe te kunnen voegen. Daarmee geeft de adviescommissie antwoord op de volgende aan haar gestelde deelvragen 7 en 8:

- Welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies dienen te worden aangepast?
- Welke tussentijdse maatregelen zijn nodig om te voorkomen dat rechtzoekenden tussen wal en schip vallen?

7.3.1 De Ratz is een tijdelijke regeling

Burgers lopen vast in rechtsproblemen, omdat rechtshulp ontoereikend is en omdat het stelsel van rechtsbijstand van enkele veronderstellingen uitgaat die niet kloppen. Onrealistische aannames zien hoofdzakelijk op twee aspecten: zelfredzaamheid en complexiteit. Zo wordt in de toekenningsregels voor rechtsbijstand onvoldoende rekening gehouden met het feit dat:

- de vraag of een burger zijn probleem zelf kan aanpakken, beschikt over een netwerk of kan terugvallen op rechtshulp context- en persoonsgebonden is;
- vele wettelijke regelingen (inmiddels) complex zijn. Handelingen die 30 jaar geleden (bij de vorige stelselvernieuwing) misschien nog vrij eenvoudig waren (een uitkering aanvragen) hoeven dat inmiddels niet meer te zijn.

De adviescommissie zal in de volgende paragrafen bezien in welke mate de Wrb, het Brt en het beleid knellende bepalingen bevatten rond zelfredzaamheid en complexiteit. Ook beziet zij of de hierboven genoemde vier factoren voldoende tot uitdrukking komen om te beoordelen of rechtsbijstand nodig is. Zolang deze wettelijke regelingen en het beleid niet zijn aangepast, is de Ratz als tijdelijk vangnet nodig. Maar uiteindelijk moet het stelsel zelf op orde zijn.

De adviescommissie adviseert dat rechtsbijstand als een vangnet mogelijk blijft in zaken waar burgers tussen wal en schip raken. De adviescommissie adviseert dit niet met een aparte Ratz regeling te doen maar via het reguliere toevoegbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand.

7.3.2 Aanpassingen Wet op de rechtsbijstand

De Wrb hoeft naar het oordeel van adviescommissie niet direct te worden aangepast om de adviezen van de commissie te implementeren. Wel adviseert de adviescommissie om bij de geplande stelselvernieuwing de Wrb beter te laten aansluiten bij het advies.

Duidelijkheid taakstelling het Juridisch Loket

De adviescommissie constateert dat de huidige wettelijke omschrijving van rechtshulp zoals uitgevoerd door het Juridisch Loket, waarbij het niet aan vertegenwoordiging van de rechtzoekende mag doen, aan het verschuiven is.¹¹³ Nu het Loket de beweging inzet naar meer 'oplossen' wordt de grens van wel of niet vertegenwoordiging van de burger diffuser. Ook de beoogde coördinerende rol van het Juridisch Loket in het stelsel van rechtshulp staat niet in de wet genoemd.

De adviescommissie raadt aan de wettelijke omschrijving in de Wrb aan te laten sluiten bij de (toekomstige) taken van het Juridisch Loket.

Complexiteit en zelfredzaamheid

Artikel 12 en 28 Wrb geven aan dat rechtsbijstand niet wordt verleend als de rechtzoekende het rechtsprobleem zelf zou moeten kunnen oplossen, zo nodig met de hulp van anderen, waaronder rechtshulp. Deze artikelen bevatten open normen (zie onderstaand vetgedrukt), die ruimte laten voor een afweging. Zelfredzaamheid en ontbrekende complexiteit zijn geen *dwingende* weigeringsgronden. Dat betekent dat er binnen de huidige Wrb de nodige ruimte is om een meer context- en persoonsgebonden invulling te geven aan complexiteit en zelfredzaamheid.

113 Artikel 1 Wrb.

Complexiteit en zelfredzaamheid

Artikel 12 lid 2 sub g: Rechtsbijstand wordt 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.

Artikel 28 lid 1 sub c en d: Het bestuur kan de toevoeging weigeren indien de aanvraag: (c) een rechtsprobleem betreft dat naar het oordeel van het bestuur eenvoudig afgehandeld kan worden; (d) een rechtsprobleem betreft dat door de voorziening, bedoeld in artikel 7, tweede lid, of door een voorziening als bedoeld in artikel 8, tweede lid, voor zover belast met het verlenen van rechtshulp, kan worden afgehandeld.

Kansloze zaken

Artikel 12 lid 1 sub a: Rechtsbijstand wordt niet verleend indien: a. de daartoe strekkende aanvraag kennelijk van elke grond is ontbloot.

Factoren

De open formulering van artikel 12 en 28 Wrb biedt ruimte om de vier afwegingsfactoren (par. 7.2) mee te nemen. Of rechtshulp daadwerkelijk voor deze burger met zijn rechtsprobleem beschikbaar is, kan worden meegenomen in de beoordeling van artikel 12, lid 2 sub g Wrb. De Raad voor Rechtsbijstand (al dan niet via het Loket) kan dus bij aanvragen voor toevoegingen de feitelijke beschikbaarheid van rechtshulp toetsen. Ontbrekende responsiviteit bij de wederpartij kan ook in de afweging worden meegenomen, als een factor die maakt dat het rechtsprobleem niet langer eenvoudig door de burger kan worden opgelost. Dat nog geen sprake is van een conflict, is evenmin een belemmering. Een ontbrekende conflictueuze situatie is immers geen afzonderlijke weigeringsgrond in de Wrb. Beide wetsartikelen laten ook ruimte om de persoonlijke omstandigheden van de burger mee te wegen. Die persoonlijke omstandigheden kunnen maken dat het belang 'redelijkerwijs' niet aan hem zelf kan worden overgelaten. Ook de zeer grote impact op het leven van bepaalde rechtsproblemen kan daarbij worden meegenomen.

Stelselvernieuwing

De commissie gaat ervan uit dat de stelselvernieuwing en de geplande wijziging van de Wrb zal worden doorgezet.¹¹⁴ Dat biedt mogelijkheden om de tekst van de Wrb beter te laten aansluiten bij dit advies.

¹¹⁴ Zie Kamerstukken II, 2022/023, 31 753, nr. 268, p. 8.

De commissie stelt voor beide bepalingen op te laten gaan in een verbeterde zelfredzaamheidsbepaling die meer ruimte geeft om rekening te houden met persoonlijke en plaatselijke verschillen. Deze luidt: *"Het bestuur kan de toevoeging weigeren indien de aanvraag een rechtsprobleem betreft dat redelijkerwijs door de aanvrager zelf kan worden afgehandeld, met behulp van zijn eigen netwerk, of door een beschikbare eerstelijnsvoorziening voor rechtshulp."*

Kansloze zaken

Bij kansloze zaken formuleert de Wrb de weigering wel dwingend, maar aan de voorwaarde stelt het artikel strenge eisen ('kennelijk'). Alleen als het evident is dat een juridisch standpunt kansloos is, kan de weigeringsgrond worden toegepast. Bestaat er ruimte voor twijfel, dan is niet aan de voorwaarde voldaan. Ten einde de Raad meer ruimte te geven om ook in 'kansloze' zaken incidenteel toe te voegen om rechtsontwikkeling mogelijk te maken, beveelt de adviescommissie aan de weigeringsgrond in de Wrb als een discretionaire bevoegdheid te formuleren.

7.3.3 Aanpassingen Besluit rechtsbijstand- en toevoegingscriteria

De adviescommissie beveelt aan het Brt te versoepelen. Het Brt bepaalt dat in bepaalde categorieën zaken niet wordt toegevoegd, tenzij zich een uitzondering voordoet. In de artikelen 5, 6 en 8 staat dat toch rechtsbijstand wordt verleend indien de bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval dat vereist.¹¹⁵ De bewoordingen 'bijzondere feitelijke of juridische ingewikkeldheid van het geval' dekken niet de lading van dit advies. 'Bijzondere' lijkt te slaan op een uitzonderlijke of ernstige(re) situatie en het 'geval' slaat op de zaak en minder op de persoonlijke omstandigheden. De toelichting op het Brt spreekt bovendien van een uitzondering in 'incidentele gevallen'.

De adviescommissie vindt deze uitzondering te eng geformuleerd. Als een rechtsprobleem toch complex blijkt te zijn, dan is dat voldoende reden om toe te voegen. Er hoeft geen 'bijzondere' ingewikkeldheid te zijn. De adviescommissie meent dat het ook niet uitmaakt hoe jouw zaak zich tot andere zaken verhoudt. Het gaat erom dat déze burger in een complexe zaak vastloopt. Burgers zullen geen inzicht hebben hoe hun zaak relateert aan andere geschillen. Bovendien is dit criterium ook voor rechtsbijstandverleners problematisch. Als zij al toegang hebben tot het dossier van hun cliënt, kunnen ze daaruit lastig informatie destilleren die ook wat zegt over de verhouding tot andere zaken.¹¹⁶

115 De artikelen 5 en 6 betreffen kantonrechterzaken (civiel en strafrecht) en artikel 8 betreft allerlei bestuursrechtelijke zaken.

116 Vgl. Verhoeven e.a (2023), p. 97.

Wij adviseren het woord 'bijzondere' in deze artikelen (leden 2) te laten vervallen. De strekkingen van de tekst wordt dan dat 'een toevoeging kan worden verleend, indien geen rechtshulpvoorziening beschikbaar is, de opstelling van de wederpartij, de (overige) persoonlijke, feitelijke, of juridische ingewikkeldheid of het zwaarwegende belang van de rechtzoekende dit vereist'. Daarin komen de verschillende factoren waaraan de adviescommissie waarde hecht tot uitdrukking.

De adviescommissie beveelt aan het Brt te versoepelen door bij uitgezonderde zaken toch toe te voegen als het probleem door uiteenlopende factoren complex blijkt te zijn.

Kansloze zaken

In de Wrb staat dat alleen de toevoeging moet worden geweigerd als de aanvraag 'kennelijk' van elke grond is ontbloot. Het Brt rekt dat criterium (on)eigenlijk op tot zaken waarvan gezien de recente rechtspraak 'redelijkerwijs mag worden aangenomen dat deze geen kans van slagen maakt'. Dat lijkt een meer ruimhartige weigeringsgrond, die beperkter zou moeten worden geformuleerd.

De adviescommissie beveelt aan de weigeringsgrond in de Wrb bij kansloze zaken als een discretionaire bevoegdheid te formuleren. Zolang dat niet is gerealiseerd, beveelt zij aan de weigeringsgrond in het Brt beperkter te maken (tot zaken die 'kennelijk' geen kans van slagen maken).

7.3.4 Aanpassingen beleid

De Raad voor Rechtsbijstand is uiteindelijk verantwoordelijk voor de beoordeling of een juridisch probleem voor rechtsbijstand in aanmerking komt. De Wrb en het Brt geven de Raad voor vele rechtsproblemen een discretionaire bevoegdheid om toe te voegen. De adviescommissie roept de Raad voor Rechtsbijstand op een meer volwaardige invulling te geven aan deze discretionaire bevoegdheid.

De adviescommissie beveelt de Raad voor rechtsbijstand aan een meer volwaardige invulling te geven aan zijn discretionaire bevoegdheid. Zo kan meer worden geëxpliciteerd welke beleidsmatige keuzes de Raad maakt, welke belangen hij daarbij afweegt en welk gewicht hij die belangen toekent.

De adviescommissie heeft geconstateerd dat de Raad voor Rechtsbijstand wil bevorderen dat haar medewerkers gebruik maken van de discretionaire ruimte in de wet- en regelgeving (zie par. 6.3). Een meer expliciete duiding van de belangenafweging die de Raad in abstracto maakt, zorgt ervoor dat zijn beleid in de uitvoering beter toepasbaar wordt. Medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand, maar ook advocaten en medewerkers uit de eerste lijn kunnen dan inzien hoe de concreet door hen te beoordelen toevoegingsaanvraag past binnen dat afwegingskader en wanneer het in de geest van het beleid past om een toevoeging toe te kennen. De in het bestuursrecht geïntensiveerde evenredigheidstoetsing vraagt ook om een daadwerkelijke belangenafweging in het concrete geval.¹¹⁷ De bestuursrechter zal zich niet langer tot het oordeel beperken of de Raad in redelijkheid de toevoeging heeft kunnen weigeren, maar bezien of de weigering noodzakelijk en geschikt is om beleidsdoelen te bereiken en bezien of het belang van de rechtzoekende in dit concrete geval evenwichtig is afgewogen tegen het algemeen belang om de publieke kosten van rechtsbijstand te beteugelen. Het is dus nadrukkelijk niet de bedoeling om het beleid dicht te timmeren in absolute categorieën rechtsproblemen die nooit worden toegevoegd.

Kenniswijzer

De Raad voor Rechtsbijstand heeft zijn beleid neergelegd in beleidsregels, gepubliceerd in de Kenniswijzer. Deze Kenniswijzer volgt de (aangepaste) wet- en regelgeving.

Kenniswijzer kan in algemene zin zo worden aangepast dat duidelijker is waar een belangenafweging plaatsvindt. Dat kan door duidelijker in de tekst aan te geven wat de wettelijke grondslag voor (niet) toevoegen is, wat daarbij de achterliggende gedachte is en welke discretionaire ruimte er is om toch toe te voegen. Kenniswijzer kan zo meer handvatten gaan bieden om gebruik te maken van discretionaire bevoegdheden. Daarbij verdient het aanbeveling niet alleen/voornamelijk de redenen voor weigering van een toevoeging te benoemen, maar ook aandacht te besteden aan de factoren die rechtsbijstand rechtvaardigen.

De Raad voor Rechtsbijstand kan de verbeterde vormgeving van zijn discretionaire bevoegdheid om toe te voegen direct oppakken. Nu staat er bijvoorbeeld bij bestuursrechtzaken: 'Als de advocaat bij de aanvraag gemotiveerd aangeeft dat de zaak zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is, kun je bij hoge uitzondering een toevoeging verstrekken.'¹¹⁸ Woorden als 'hoge uitzondering' kunnen worden geschrapt. De adviescommissie beveelt aan de factoren om wél toe te voegen in het beleid te expliciteren.

117 RvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

118 Zie ter illustratie: [B010 bestuursrecht - rvr.org](https://www.rvr.org/B010_bestuursrecht)

De adviescommissie raadt aan om prudent om te gaan met 'kansloze zaken'. De kinderopvangtoeslagenaffaire leert dat ook bij duidelijke lijnen in de rechtspraak het belang van de burger kan vergen dat rechtsvragen periodiek aan de rechter worden voorgelegd. Rechtsvorming kan na verloop van tijd nodig zijn. In domeinen waarin veel Wrb-gerechtigden procederen – en er doorgaans belangen van meer kwetsbare burgers op het spel staan – is vaak een toevoeging nodig om rechtsontwikkeling van de grond te krijgen. De adviescommissie bepleit om incidenteel zo een zaak aan de rechter voor te leggen, met name wanneer in dat soort zaken er voor burgers veel op het spel staat en de vaste rechtspraak hard uitpakt.

Wordt op een later moment de Wrb of het Brt gewijzigd, dan moet Kenniswijzer daar uiteraard op aansluiten.

De adviescommissie adviseert dat de Raad voor Rechtsbijstand in 'kansloze' zaken incidenteel toevoegt om de advocaat de ruimte te geven om 'iets uit te proberen' of te forceren. Daarvoor is goede informatie van de advocatuur nodig om voor de Raad te bepalen wanneer dit aan de orde is. Dit vraagt ook flexibiliteit van de Raad en een maatschappelijke antenne om trends en ontwikkelingen te volgen die mogelijk moeten leiden tot een ander beleid.

De adviescommissie ziet een rol voor de NOvA en de VSAN om knellende zaken met rigide rechtspraak bij de Raad voor Rechtsbijstand onder de aandacht te brengen.

7.3.5 Wanneer kan worden volstaan met een LAT?

Voor juridisch problemen waar lokaal geen rechtshulp voor beschikbaar is, adviseert de adviescommissie aan te sluiten bij de LAT. Dit geldt ook voor zaken waar sprake is van een onvoldoende responsief bestuursorgaan.

De Wrb kent al de mogelijkheid om een lichte adviestoevoeging (LAT) toe te kennen voor eenvoudig rechtskundig advies (par. 3.1). De adviescommissie raadt aan de LAT te gebruiken om een deel van de Ratz-problemen op te lossen. Burgers kunnen dan 3 uur rechtsbijstand krijgen om een juridisch advies te krijgen en hun probleem zoveel als mogelijk aan te pakken. Op die manier kan de LAT, bij afwezigheid van beschikbare rechtshulp, ook worden ingezet om rechtshulp door een advocaat te vergoeden.

De LAT wordt als een soort tussenvorm ingericht, in gevallen waar een korte interventie door de inzet van een advocaat het probleem kan oplossen. Dit kan mogelijk via een algemene maatregel van bestuur, door soorten zaken aan te wijzen waarvoor een LAT kan worden toegewezen.¹¹⁹

De adviescommissie schat in dat de LAT in veruit de meeste zaken toereikend is. In de evaluatieperiode van het Kenniscentrum is immers (slechts) 17 procent van de Atz-zaken omgezet naar een reguliere toevoeging.

Een deel van de Atz's is verleend omdat het Brt deze zaken uitsluit, maar de problematiek toch te complex is. In dat geval is rechtsbijstand aangewezen en is een reguliere toevoeging op zijn plek.

Voor feitelijke en juridische complexe zaken ligt een reguliere toevoeging voor de te voeren procedure voor de hand, net als bij 'kansloze zaken'.

De LAT en de Ratz zijn niet geheel inwisselbaar. Voor een Atz is geen eigen bijdrage van de burger verschuldigd, vanuit de veronderstelling dat deze zaken rechtshulp zijn. In de panelgesprekken noemden advocaten dat als een van de voordelen van de Ratz.¹²⁰ De adviescommissie waardeert dit voordeel vanuit de preventieve werking van rechtshulp, en adviseert te bezien of continuering van deze vorm van kosteloze rechtshulp door de advocaat kan plaatsvinden.¹²¹

7.4 Nieuwe verantwoordelijkheden binnen het stelsel

Ons advies leidt tot een meer flexibel systeem, dat de toegang tot het recht vergroot. Dat komt met een prijs. Uitvoering waarin vaker een belangenafweging dient plaats te vinden, vergt meer tijd en capaciteit van de medewerkers en de organisatie. Ook vergroten wij de verantwoordelijkheden van verschillende spelers:

- De minister voor Rechtsbescherming waarborgt een minimumniveau van lokale rechtshulp.
- De minister / het Juridisch Loket is verantwoordelijk voor een sociale kaart van rechtshulp.

119 Zie artikel 24a lid 1 Wrb. Van deze mogelijkheid is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

120 Rechtzoekenden die overwegen rechtsbijstand in te schakelen, noemen de kosten het vaakst als reden als zij alsnog daarvan afzien, Ter Voert en Hoekstra (2019), p. 205.

121 Daarbij moet worden meegewogen dat minvermogenden aanspraak kunnen maken op bijzondere bijstand om de eigen bijdrage te kunnen voldoen, zodat voor bijstandsgerechtigden de facto al kosteloze rechtsbijstand bestaat, zij het via een vrij omslachtige weg en bovendien een die lokaal verschillend kan uitpakken.

- Het Juridisch Loket heeft een coördinerende functie voor rechtshulpvoorzieningen en kan ketenpartners van informatie over dienstverlening voorzien. Het Juridisch Loket / de Raad voor Rechtsbijstand toetst zo nodig in het concrete geval of toereikende rechtshulp voor de burger aanwezig is.
- De Raad voor Rechtsbijstand gaat meer factoren afwegen bij de beoordeling of een rechtsprobleem aan de burger kan worden gelaten.
- De advocatuur verstrekt goede informatie om voor de Raad voor Rechtsbijstand te bepalen wanneer diens inzet nodig is. De adviescommissie ziet een rol voor de NOvA en de VSAN om knellende zaken met rigide rechtspraak bij de Raad voor Rechtsbijstand onder de aandacht te brengen.

Ontbrekende responsiviteit bij het bestuursorgaan is in het advies een reden om toe te voegen. Incidenteel is dat niet erg, structureel is dat onwenselijk. Bestuursorganen moeten voorkomen dat burgers vastlopen in een bureaucratische machine, óók voor hen die geen advocaat inschakelen.

Bestuursorganen weten doorgaans niet of de advocaat van de burger op basis van een toevoeging werkt. Zonder signaal van de Raad voor Rechtsbijstand, de advocatuur, het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en andere rechtshulpvoorzieningen zullen zij niet zonder meer weten in welk aanvraagformulier burgers vastlopen, welke brieven onbegrijpelijk zijn en in welk (geautomatiseerd) besluitvormingstraject zij vastlopen. De adviescommissie raadt aan toevoegingen op basis van een niet-responsieve opstelling van bestuursorganen te monitoren en deze informatie te delen met die bestuursorganen.

Ook raadt zij het Juridisch Loket aan veel voorkomende vragen van burgers terug te koppelen aan overheidsinstanties. Zo ontstaat een lerend systeem van kwaliteitszorg.

De adviescommissie adviseert de signalen over onbegrijpelijke uitvoering terug te geven aan overheidsorganisaties.

Ons advies kan ook veel opleveren – en kosten besparen. Betere rechtshulp en ruimere rechtsbijstand kan conflicten voorkomen en deze vroegtijdig de-escaleren. De maatschappelijke winst daarvan is groot. Dat kan niet alleen schelen in de totale kosten van het stelsel van rechtsbijstand, maar ook in kosten van gezondheidszorg en inkomenscompensatie. Toegankelijke rechtsbescherming kan bovendien zorgen voor een behoud van vertrouwen in en respect voor de rechtsstaat.¹²²

122 Vgl. Langenberg en Visscher (2022).

8.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Bauw e.a. (2022)

Bauw, E., De Meijer, M.E., Westerveld, E., De Wolff, D.J.B. (2022). *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*. Vierde druk, Boom Juridisch.

Commissie Praktische rechtsbescherming in Belastingzaken (2021)

Commissie Praktische rechtsbescherming in Belastingzaken (2021). *Burgers beter beschermd; Praktische rechtsbescherming in Belastingzaken*. Commissie Praktische rechtsbescherming in Belastingzaken.

De Klerk e.a. (2023)

De Klerk, M., Eggink, E., Plaisier I., Sadiraj K. (2023). *Zicht op zorgen, Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dijkman e.a. (2023)

N. Dijkman-Atria, N. Doornbos & M. van Voorthuizen (2023). 'Rechtswinkels: een blinde vlek in het landschap van rechtshulpverlening', *NJB* 2023/1557.

Hoekstra en Ter Voert (2022)

Hoekstra, M.S. en Ter Voert, M.J. (2022). 'Komen juridische problemen harder aan bij burgers in kwetsbare omstandigheden?', *Recht der Werkelijkheid* 2022 (43) 3.

Hoekstra en Teeuwen (2023)

Hoekstra, M.S. en Teeuwen, G. (2023). *Drempels in de toegang tot het recht*. WODC Cahier 2023-6.

Huiting e.a. (2023)

Huiting, M., Hendriks, W., Den Uijl, H., Frankowski, A., Schulz, M., Frissen, P., Van der Steen, M. (2023). *De (on)begrensde menselijke maat*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Hulst (2022)

Hulst, L, Marseille, B., Steenhagen, N. (2022). 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/2791.

Kenniscentrum (2023)

Kenniscentrum (2023). *Evaluatie Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid*. Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket.

Langenberg en Visscher (2022)

Langenberg, E. en Visscher, L.T. (2022). 'Gesubsidieerde rechtsbijstand. Een ondergeschoven kindje van de rechtseconomie', *NJB* 2022/2546.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022)

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Een beschikkingenfabriek; Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeedrag van de overheid*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023)

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). *Gevangen in procedures; Een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het procedeedrag van de overheid*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Nationale Ombudsman (2023)

Nationale Ombudsman, Veteranen Ombudsman en Kinderombudsman (2023). *Jaarverslag 2022; Tijd voor de burger*. Nationale Ombudsman.

Commissie-Wolfsen (2015)

Commissie-Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand, naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand*. Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.

Van Waveren e.a. (2021)

Van Waveren, E., Mack, A., Gorter, M., Leemans, A. (2021). *Evaluatie pilot 'Samenwerken in de eerste lijn rechtsbijstand'*. Regioplan, in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand.

Schepel en De Leest (2019)

Schepel, E., en De Leest, B. (2019). *Een holistische kijk op zelfredzaamheid*. In D. de Wolf, (red.), *Toegang tot recht: Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld*. Boom Juridisch, p. 169-182.

Significant Public (2023)

Significant Public (2023). *Evaluatie pilot uitgebreide dienstverlening het Juridisch Loket*. Het Juridisch Loket.

Vrooman e.a. (2023)

Vrooman C., Boelhouwer, J., Iedema, J., Van der Torre, A. (2023). *Eigentijdse ongelijkheid; De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ter Voert en Hoekstra (2019)

Ter Voert, M.J. en Hoekstra, M.S. (2019). Geschilbeslechtingsdelta 2019. *Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers* (WODC Cahier 2020-18). WODC.

Verhoeven e.a. (2023)

Verhoeven, W.J., Hoekstra, M.S., Den Bak, R.R., Teeuwen, G., Wouda, R.S. (2023). *Rechtsbijstandverlening in kinderopvangtoeslagzaken* (WODC Cahier 2023-11). WODC.

WRR (2017)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. WRR.

Bijlage 2 Overzicht van deelnemers aan panelgesprekken

Panelgesprekken 11 april 2023

- Sessie het Juridisch Locket: (5)
 - Vier (senior) juridisch adviseurs uit diverse vestigingen;
 - Beleidsadviseur het Juridisch Locket.
- Sessie sociaal raadslieden: (2)
 - Sociaal Raadslid te Flevoland;
 - Sociaal Raadslid te Nijmegen.
- Sessie rechtswinkels: (3)
 - Coördinator rechtswinkel Tilburg;
 - Voorzitter rechtswinkel Utrecht.
 - Secretaris van de Nederlandse Vereniging van Rechtswinkels.
- Sessie andere rechtshulpvoorzieningen: (3)
 - Onafhankelijke cliëntondersteuner Eindhoven;
 - Onafhankelijk clientondersteuner Rotterdam;
 - Juridisch adviseur Slachtofferhulp Nederland.
- Sessie sociaal advocaten: (6)
 - Advocaat te Oss (o.a. arbeidsrecht en sociaal zekerheidsrecht);
 - Advocaat te Utrecht (o.a. arbeidsrecht, vreemdelingenrecht);
 - Advocaat te Utrecht (strafrecht en migratierecht);
 - Advocaat te Breda (vreemdelingenrecht);
 - Advocaat te Utrecht (onderwijsrecht).
 - Advocaat te Rotterdam (o.a. strafrecht, jeugdrecht, bestuursrecht).
- Sessie sociaal advocaten (online): (3)
 - Advocaat te Heerenveen (bestuursrecht, toeslagenzaken);
 - Advocaat te Rotterdam (strafrecht en jeugdrecht);
 - Advocaat te Amsterdam (bestuursrecht, vreemdelingenrecht).

Panelgesprekken 11 mei 2023

- Sessie bestuurders: (4)
 - Bestuurder het Juridisch Loket;
 - Lid van de algemene raad Nederlandse Orde van Advocaten;
 - Directeur-bestuurder Raad voor Rechtsbijstand;
 - Voorzitter Vereniging Sociale Advocatuur Nederland.
- Sessie 'wederpartijen': (3)
 - Senior jurist bezwaar en beroep Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen;
 - Maatwerkfunctionaris Immigratie- en Naturalisatiedienst;
 - Manager bezwaar en beroep gemeente Utrecht.
- Sessie samenwerkingsinitiatieven: (7)
 - Coördinator eerste lijn stelselvernieuwing ministerie van Justitie en Veiligheid;
 - Coördinator tweede lijn stelselvernieuwing ministerie van Justitie en Veiligheid,;
 - Senior juridisch adviseur bij het Juridisch Loket in Heerlen betrokken bij de pilot Huis van het Recht;
 - Procesregisseur Huis van het Recht, werkzaam bij het Juridisch Loket;
 - Jurist Stichting je Goed Recht;
 - Projectleider het Juridisch Loket over pilot met UWV;
 - Projectleider Raad voor Rechtsbijstand over geschiloplossing in het huurdomein.

Bijlage 3 Samenstelling adviescommissie

De Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand bestaat uit:

- prof. dr. mr. Y.E. Schuurmans (voorzitter), hoogleraar staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden;
- mr. P. Gerritsen, senior juridisch adviseur Participatiewet Stimulansz;
- mr. C.A. Goudsmit, Kinderombudsman Rotterdam Rijnmond;
- prof. dr. mr. H.J.L.M. van de Luijtgaarden, lector en bijzonder hoogleraar preventive law aan Zuyd Hogeschool respectievelijk Universiteit Maastricht;
- mr. dr. A.G. Mein, lector kenniscentrum Maatschappij en Recht van de Hogeschool van Amsterdam;
- prof. dr. mr. M. Westerveld, emeritus hoogleraar sociaal verzekeringsrecht en sociale rechtshulp Universiteit van Amsterdam.

Secretaris

mr. C.A. Otten



Besluit van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand tot instelling van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand en besluit tot vaststelling van het reglement van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand

Het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand, verder te noemen 'de Raad',

gelet op artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht jo. artikel 37 b, van de Wet op de Rechtsbijstand jo. artikel 7 van de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (stcrt-2021-33169),

besluit:

een Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand in te stellen voor de advisering over het beleggen van de aanvragen en de verlening van subsidie als bedoeld in de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid, meer in het bijzonder conform de artikel 7 van deze subsidieregeling en de daaruit voortvloeiende opdracht, alsmede de samenstelling en werkwijze van deze commissie conform Reglement Adviescommissie Adviestoevoeging Zelfredzaamheid;

's-Hertogenbosch, 28 oktober 2022

*Het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand,
I.D. Nijboer
Bestuurder*



Reglement Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit reglement wordt verstaan onder:

a. *de Raad*:

het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand;

b. *de subsidieregeling*:

de subsidieregeling inzake de tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (verder tevens te noemen: 'RATZ') eerstens gepubliceerd in de Staatscourant 2021-33169;

c. *de commissie*:

de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand;

d. *de opdracht*:

Advies uitbrengen waar zaken die thans onder de RATZ worden gesubsidieerd nu en, tot hiervoor iets anders is geregeld, het beste belegd kunnen worden. Dit advies wordt uitgebracht aan de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten. Dit advies wordt integraal doorgestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming met een bestuurlijke reactie van deze partijen.

e. *de minister*:

Onze Minister van Justitie en Veiligheid, ex artikel 1 van de Wet op de Rechtsbijstand.

Artikel 2. Taken en werkzaamheden

1. De commissie is belast met de advisering over het beleggen van zaken na de Tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid.
2. De commissie brengt aan de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten advies uit.

Voor de Tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid is door de Raad een beleidskader opgesteld ter beoordeling van welke zaken voor afgifte van een adviestoevoeging conform deze regeling in aanmerking komen. De betreffende zaken worden gemonitord.

De commissie beziet deze zaken waarvoor verstrekking van een toevoeging volgens de vigerende wet- en regelgeving niet mogelijk is en de reikwijdte of complexiteit van de huidige eerstelijns juridische dienstverlening overstijgen. De commissie dient advies uit te brengen waar deze zaken nu en, tot hiervoor iets anders is geregeld, het beste belegd kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is altijd: wat in de eerste lijn kan, wordt afgehandeld in de eerste lijn, waarbij conform de Wet op de Rechtsbijstand als uitgangspunt wordt genomen dat er eerst gekeken wordt of er inderdaad rechtshulp noodzakelijk is en vervolgens of deze zaken door een daarvoor uitgeruste eerstelijnsvoorziening afgehandeld kunnen worden of dat, indien dit niet volstaat, er meer gespecialiseerde rechtsbijstand noodzakelijk is.

Indien het volgens de commissie eerstelijnswerkzaamheden betreft, zal het advies ook behelzen dat de eerste lijn hiervoor in de toekomst uitgerust moet worden. Indien volgens de commissie gespecialiseerde rechtsbijstand noodzakelijk is, is ook van belang of er in eerste instantie volstaan kan worden met een lichte adviestoevoeging of dat er een reguliere toevoeging noodzakelijk is en welke wet- en regelgeving en/of werkinstructies hiertoe dienen te worden aangepast.

Artikel 3. Samenstelling commissie en benoeming leden

1. De commissie bestaat uit minimaal vijf leden.
2. De commissie houdt zitting en beraadslaagt met alle leden, waarvan één voorzitter.
3. De voorzitter kan bij ontstentenis een plaatsvervanger aanwijzen.
4. De Raad benoemt de voorzitter en de leden.

Artikel 4. Ontslag

1. De voorzitter of een lid van de commissie kan door de Raad tussentijds worden ontslagen indien op grond van feiten of omstandigheden gerede twijfel bestaat over zijn competenties of anderszins naar het oordeel van de Raad blijkt van ongeschiktheid als voorzitter of lid van de commissie.
2. De voorzitter of lid van de commissie kan door de Raad op diens eigen verzoek worden ontslagen.
3. Indien de voorzitter of lid van de commissie voornemens is ontslag te nemen, geeft hij hiervan zo spoedig mogelijk doch uiterlijk zes weken voordat hij zijn lidmaatschap wil beëindigen, kennis aan de Raad.

Artikel 5. Ondersteuning van de commissie

1. De commissie wordt ondersteund door een secretaris en een administratief ondersteuner. Deze



-
- worden door de Raad benoemd. Bij ontstentenis wijst de Raad een plaatsvervangend secretaris aan.
2. De secretaris verzorgt alle correspondentie namens de commissie.
 3. De secretaris is geen lid van de commissie en heeft geen adviserende stem.

Artikel 6. Verschoningsrecht

Een lid van de commissie kan zich verschonen op grond van feiten of omstandigheden, die zijn onpartijdigheid zouden kunnen aantasten.

Artikel 7. Werkwijze

De commissie bepaalt haar eigen werkwijze en stelt zelf een huishoudelijk reglement vast waarin in ieder geval regels zijn opgenomen over werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de in dit besluit, onder artikel 2 genoemde taak.

Artikel 8. Geheimhouding

Een lid van de commissie, alsmede de secretaris en de administratief ondersteuner, is verplicht tot geheimhouding van gegevens die hij bij de uitvoering van zijn adviestaak tot zijn beschikking krijgt, waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs kan vermoeden.

Artikel 9. Besluitvorming

1. Een besluit over de inhoud van het advies wordt slechts genomen indien tenminste vier leden, waaronder de (plaatsvervangend) voorzitter, bij de totstandkoming van dat besluit betrokken zijn geweest.
2. De commissie brengt een gewogen advies uit, een meerderheid van stemmen is niet bepalend.
3. Bij ontstentenis van de voorzitter komen de bevoegdheden van de voorzitter toe aan de plaatsvervangend voorzitter.

Artikel 10. Termijnen

1. De commissie stelt een gemotiveerd advies op dat zij binnen een termijn van zeven maanden na aanvang van de werkzaamheden toestuurde aan de Raad, het Juridisch Loket en de Nederlandse Orde van Advocaten.
2. Als het gemotiveerd advies niet kan worden genomen binnen zeven maanden, verlengt de Raad de termijn met (telkens) vier weken.

Artikel 11. Kostenvergoeding commissie

De leden van de commissie ontvangen vacatiegelden en een vergoeding voor reis- en verblijfskosten overeenkomstig de 'Vergoedingsregeling Raad voor Rechtsbijstand' (Stb. 2003, 2).

Artikel 12. Inwerkingtreding

Het reglement treedt in werking met ingang van de dag na publicatie hiervan in de Staatscourant.

Artikel 13. Citeertitel

De commissie wordt aangehaald als: Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand.

Dit reglement wordt aangehaald als: Reglement Adviescommissie Zelfredzaamheid en Rechtsbijstand.