Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Minister voor Rechtsbescherming

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
15 juni 2023

Ons kenmerk
4691785

nota

Aanpak versterking toegang tot het recht

1. Aanleiding

Onderzocht is hoe we de toegang tot het recht kunnen versterken. Dit heeft geleid tot een voorstel voor een aanpak op de korte en lange(re) termijn. Voor de korte termijn is gekeken naar concrete maatregelen die de komende jaren kunnen worden genomen. Een eerste inventarisatie van mogelijke maatregelen die kunnen worden verkend, voortgezet of in gang gezet om de toegang tot het recht te versterken langs drie pijlers (1. toegang tot objectieve informatie, 2. advies en ondersteuning of 3. beslissing van een neutrale instantie) is, samen met een voorstel voor de aanpak op de lange(re) termijn, samengebracht in een consultatiedocument. Dit consultatiedocument is eind vorig jaar informeel voorgelegd aan organisaties die een plek hebben in het rechtsbestel of op een andere manier te maken hebben met de toegang tot het recht. Met de organisaties die daar de meerwaarde van in zagen, zijn aanvullende gesprekken gevoerd. Het verwerken van de uitkomsten van de informele consultatie heeft geleid tot bijgevoegde brief (inclusief bijlagen) die de voorgestelde aanpak ter versterking van de toegang tot het recht uiteenzet.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht akkoord te gaan met bijgevoegde brief en bijlagen en met verzending van deze stukken naar de Kamer.

3. Kernpunten

De brief zet uiteen waarom wordt ingezet op de versterking van de toegang tot het recht, wat onder de toegang tot het recht wordt verstaan en wat de korte en lange termijn inzet is om die te versterken. Ook gaat u in op de financiële middelen en licht u de gemaakte keuzes met betrekking tot de verlaging van de griffierechten toe.

Aanpak

De voorgestelde aanpak ter versterking van de toegang tot het recht bestaat uit twee elementen: 1) concrete maatregelen, en 2) de ontwikkeling van een lange termijn aanpak en visie. De rechtzoekende staat in deze aanpak centraal.

<u>Concrete maatregelen</u>

De aanpak zet op een rij welke maatregelen verkend worden, in gang worden gezet of worden voortgezet om de toegang tot het recht te versterken. Het gaat om een totaal van 51 maatregelen die ingedeeld zijn naar de drie genoemde pijlers.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Datum
15 juni 2023

Ons kenmerk
4691785

Een aantal opmerkingen omtrent de concrete maatregelen ter overweging:

- In de brief geeft u aan dat de informele consultatie tot een overzicht van maatregelen heeft geleid om de toegang tot het recht te versterken. Naast de lopende maatregelen kondigt u de volgende nieuwe maatregelen aan:
  - Betere informatievoorziening;
  - Startbijdrage mediation structureel;
  - Aanvullende financiering herstelrecht;
  - Verlaging griffierechten;
  - Verlagen griffierechten WHOA;
  - Vrijstelling griffierechten bij betalingsonmacht;
  - Verkenning vereenvoudiging procesregels en procedures;
  - Aanvullende financiering SGC.
- Voorgesteld wordt om een deel van de financiering toegekend voor de verlaging van de griffierechten (€ 30 mln.) te gebruiken voor andere maatregelen ter versterking van de toegang tot het recht (€ 3 mln.), namelijk voor het stimuleren van mediation (€ 850.000 + eenmalig € 1,5 mln.), herstelrecht (1,2 mln.), de Geschillencommissie (eenmalig € 500.000, daarna € 260.000) en de aanpak versterking toegang tot het recht (vanaf 2026 € 700.000).
- Om de samenhang te tonen en te laten zien hoe verschillende dossiers en maatregelen bijdragen aan de overkoepelende doelstelling van het versterken van de toegang tot het recht, is in bijlage 1 van de brief een opsomming gemaakt van alle (nieuwe en eerder gecommuniceerde) maatregelen inclusief beschrijving. Dit voorkomt dat de brief lang en onleesbaar wordt.
- De maatregelen omvatten niet alleen maatregelen genomen door u, maar ook maatregelen die door partnerorganisaties worden genomen (zoals de Rechtspraak en het Juridisch Loket). Dit laat zien dat de aanpak in samenhang en in samenwerking met de verschillende partners wordt volbracht.
- De concrete maatregelen die in het kader van het Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand worden genomen zijn niet integraal opgenomen. In plaats hiervan is een algemene beschrijving opgenomen met een verwijzing naar de relevante voortgangsrapportages van het programma. Dit laat de samenhang zien zonder informatie te herhalen.
- Momenteel is de motie Elian/Knops omtrent het ontwikkelen van één register van mediators opgenomen onder de concrete maatregelen en hiervoor worden financiële middelen gereserveerd. Besluitvorming hierover moet echter nog plaatsvinden.
- De uitvoering van de verschillende maatregelen zal aanzienlijke capaciteit vergen. Waar dat noodzakelijk blijkt, zal prioritering worden toegepast.

Achtergrond: De voorgestelde 51 maatregelen zijn het resultaat van de initiële inventarisatie ter voorbereiding van het consultatiedocument, de inbreng van partijen in de informele consultatie, interne afstemming en overweging van financiële implicaties. Niet alle maatregelen die in de informele consultatie naar voren zijn gebracht, zijn overgenomen. Bepaalde ingebrachte maatregelen vergen nader overleg, onderzoek en/of uitwerking, andere maatregelen hebben impact op andere partijen in het rechtsbestel, zijn heel specifiek voor een bepaald rechtsgebied of zijn reeds eerder onderzocht. Zeker over de maatregelen die nadere overweging vragen, blijven we met partijen in gesprek.

Lange termijn aanpak en visie
Zoals ook besproken tijdens de strategische sessie van 22 februari 2023, wordt voorgesteld om de aanpak versterking toegang tot het recht niet alleen vorm te geven aan de hand van concrete maatregelen, maar ook om een lange termijn aanpak en visie te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat het rechtsbestel toekomstbestendig zal zijn en blijven. Als vervolgstap wordt voorgesteld om te komen tot een aanpak en structuur die gedragen wordt door partijen en waarbij continu wordt gekeken of tot een versterking van de toegang tot het recht kan worden gekomen.

De lange termijn aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:
- Kijken naar de inrichting van het rechtsbestel en fundamentele (stelsel)vragen die tijdens de informele consultatie naar boven zijn gekomen om tot een lange termijn visie omtrent een toekomstbestendig rechtsbestel te komen, d.m.v. onder andere:
  - expertsessies met relevante partijen en wetenschap.
- Structureel lopende en nieuwe maatregelen bezien, op basis van onder andere:
  - signalen van partijen die een plek hebben in het rechtsbestel;
  - onderzoek door het WODC, waaronder de vijfjaarlijkse Geschilbeslechtingsdelta en verdiepend onderzoek naar drempels in de toegang tot het recht.
- Ontwikkeling van een systeem van monitoring om te bezien of de maatregelen effectief zijn en in welke mate ze bijdragen aan versterking van de toegang tot het recht.

Een opmerking omtrent de lange termijn aanpak en visie ter overweging:
- De uitvoering van de verschillende onderdelen van deze lange termijn aanpak en visie zal aanzienlijke capaciteit vergen. Zeker als de aanpak leidt tot het nemen van aanvullende maatregelen. Waar dat noodzakelijk blijkt, zal prioritering worden toegepast. Bovendien geldt dat het budget mogelijk ontoereikend is voor het nemen van aanvullende maatregelen.

Financiële dekking
Voor de financiële overwegingen, zie 4.2 hieronder.

4. Toelichting

4.1 Politieke context
Er zijn verschillende maatregelen opgenomen in het coalitieakkoord die zien op de versterking van de toegang tot het recht.[1] Deze maatregelen zijn opgenomen als onderdeel van de aanpak. Een belangrijk punt in dit kader is de verlaging van de griffierechten met 25%.

[1] In het coalitieakkoord worden de volgende maatregelen genoemd: verlaging van de griffierechten met 25%, meer inzetten op maatschappelijk effectieve rechtspraak, laagdrempelige alternatieve geschilbeslechting en herstelrecht, introductie van laagdrempelige, onafhankelijke fiscale rechtshulp (dit wordt opgepakt door de minister van Financiën en blijft daardoor hier buiten beschouwing), voortzetten van de stelselvernieuwing rechtsbijstand, beperken van het aantal juridische procedures tussen de overheid en burgers, versterken van de sociale advocatuur en het bevorderen van de publicatie van uitspraken.

4.2 Financiële overwegingen

Beschikbare middelen
In het coalitieakkoord is er € 55 mln. gereserveerd voor het verlagen van de griffierechten. In het kader van de voorjaarsnota is besloten te bezuinigen en dit bedrag terug te brengen naar € 30 mln. Dit betekent dat het niet meer mogelijk is om, conform het coalitieakkoord, de griffierechten met 25% te verlagen.

Er is onderzocht hoe op een zo goed mogelijk manier kan worden omgegaan met de besteding van het bedrag van € 30 mln. en de verlaging van de griffierechten. Naar aanleiding hiervan wordt voorgesteld om niet het volledige bedrag in te zetten voor het verlagen van de griffierechten.

Van de € 30 mln. wordt geadviseerd om € 27 mln. structureel in te zetten voor het verlagen van de griffierechten. Op basis van het wetsvoorstel wat eerder in internetconsultatie was gebracht werden de griffierechten in civiele en bestuursrechtelijke procedures met 25% verlaagd voor alle categorieën vorderingen, met uitzondering van de vorderingen boven de € 100.000 in het civiel recht. Er wordt geadviseerd om deze uitzondering te behouden. Hierdoor zal de verlaging neerkomen op circa 13,5%.[2] De manier waarop het beste uitvoering kan worden gegeven aan deze verlaging wordt momenteel nader bekeken.

Daarnaast wordt geadviseerd om de resterende € 3 mln. in te zetten voor andere maatregelen die de toegang tot het recht versterken, met name extra investeren in het stimuleren van alternatieve vormen van geschilbeslechting en herstelrecht.

	2024	**2025**	**e.v.**
Stimuleren mediation			
Structureel maken startbijdrage mediation naast rechtspraak		€ 850.000	€ 850.000
Register voor mediators	€ 750.000	€ 750.000	
Stimuleren van herstelrecht			
Extra personeel Perspectief herstelbemiddeling groeiend aantal aanmeldingen	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Extra zaken mediation in strafrecht	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Verhoging vergoedingen voor mediators die mediations in het strafrecht verrichten	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000
Geschillencommissie	€ 500.000	€ 260.000	€ 260.000
Aanpak versterking toegang tot het recht	€ 550.000	/	€ 700.000
Totaal (afgerond)	**€ 3 mln.**	**€ 3 mln.**	**3 mln.**

Het advies om naast een verlaging van de griffierechten die bijdraagt aan een laagdrempeligere toegang tot de rechter, met name extra te investeren in het stimuleren van alternatieve vormen van geschilbeslechting en herstelrecht[3] is gebaseerd op het volgende:

[2] Zouden ook de categorieën met vorderingen boven de € 100.000 in het civiel recht worden meegenomen in de verlaging van de griffierechten dan zouden de tarieven met circa 12% worden verlaagd.
[3] Naast het verlagen van de griffierechten heeft u vorig jaar de totale begroting van de Rechtspraak structureel met ruim € 155 mln. verhoogd. Dit geld is bedoeld voor het

- Het sluit aan bij de inzet om ook andere vormen van geschiloplossing zo laagdrempelig mogelijk te maken, zodat rechtzoekenden kunnen kiezen voor een oplossingsrichting die voor hen het meest passend is.
- Een dergelijke investering is conform het coalitieakkoord waarin staat dat meer wordt ingezet op laagdrempelige alternatieve geschilbeslechting en herstelrecht.
- Uit onderzoek blijkt dat slechts 3% van de geschillen bij de rechter komt. Bovendien zou het percentage waarmee de tarieven extra worden verlaagd circa 1,5 procent meer zijn als ook de overige € 3 mln. wordt ingezet voor het verlagen van de griffierechten. Als naar de bedragen wordt gekeken is dit in absolute aantallen een relatief klein bedrag. Dit verschil heeft naar verwachting nauwelijks tot geen invloed op het besluit om al dan niet te procederen of verweer te voeren. Daarom wordt gesteld dat investeren van het bedrag in andere maatregelen een grotere bijdrage levert aan de versterking van de toegang tot het recht.

Voor een gedetailleerde overweging per maatregel, zie Bijlage 2 van de brief.

4.3 Krachtenveld

De voorgestelde aanpak is tot stand gekomen aan de hand van de informele consultatie, waarbij inzichten van zowel organisaties binnen het rechtsbestel als burgers en ondernemers op zijn gehaald.

- In het kader van de informele consultatie zijn 25 organisaties benaderd met de uitnodiging te reageren op de voorgestelde maatregelen uit het consultatiedocument en de aanpak om eventuele lacunes te identificeren.
- Daarnaast heeft onderzoeksbureau Ferro Explore een kleinschalig, verkennend onderzoek uitgevoerd onder burgers en ondernemers om een indruk te krijgen waar men tegen aan loopt als men recht zoekt. Zestien burgers en 8 ondernemers hebben deelgenomen aan interviews, waarvan daarna 7 burgers ook hebben deelgenomen aan een focusgroep. Het onderzoeksrapport zal als bijlage bij de brief worden gevoegd.

Daarnaast is ook intern afgestemd met collega's van DRb (inclusief het Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand), DWJZ (privaatrecht en bestuursrecht) en DFEZ. Met DCOM is gesproken over de communicatie (zie 4.4).

4.4 Communicatie

Met DCOM wordt gewerkt aan de communicatie rond de brief. Er wordt gewerkt aan een persbericht, Q&A's en een infographic die onder andere in communicatie op social media kan worden gebruikt.

4.5 Ontwikkelingen hiervoor

Tijdens een stafoverleg op 19 oktober 2022 is besloten om naar aanleiding van het consultatiedocument een informele consultatie te organiseren.

---

aantrekken van meer rechters en ander personeel, maar bijvoorbeeld ook voor de inzet van maatschappelijk effectieve rechtspraak, digitalisering en innovatie. Ook dit draagt bij aan een versterking van de toegang tot het recht/de rechter.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlages:

1. Conceptbrief
2. Bijlage 1: Maatregelen ter versterking van de toegang tot het recht
3. Bijlage 2: Financieringsoverzicht
4. Bijlage 3: Conceptonderzoeksrapport Ferro Explore! "Toegang tot het recht"
5. Bijlage 4: Onderzoeksrapport WODC "Drempels in de toegang tot het recht"

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Datum
15 juni 2023

Ons kenmerk
4691785