

Vergaderjaar 2023–2024

31 753

Rechtsbijstand

Nr. 287

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2024

Inleiding

In het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand krijgen rechtsbijstandverleners – advocaten, mediators en bijzonder curatoren – een vergoeding op basis van een forfaitair systeem. Bij de declaratie van een zaak (de toevoeging) geldt het tarief per forfaitair punt (het «punttarief») dat van toepassing was op het moment dat die toevoeging werd afgegeven. In het commissiedebat van 14 september 2023 (Kamerstuk 31 753, nr. 274) is deze werkwijze ter discussie gesteld, omdat er soms jaren overheen kunnen gaan voor een zaak is afgerond. Daardoor ontvangen rechtsbijstandverleners in sommige zaken een lagere vergoeding per punt dan de vergoeding die geldt op het moment dat de zaak wordt afgerond. De huidige werkwijze pakt dan nadelig voor hen uit. In het debat heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de voor- en nadelen van een alternatieve wijze van vergoeden, namelijk op basis van het punttarief dat geldt bij afronding van de zaak (het actuele punttarief). Met deze brief doe ik die toezegging gestand. Daarnaast ga ik in deze brief in op de motie van Kamerlid Sneller.¹

Vergoeding op basis van het actuele punttarief

Achtergrond

Het systeem van forfaitaire vergoedingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand houdt in dat rechtsbijstandverleners per toevoeging, afhankelijk van het soort zaak, een bepaald aantal punten ontvangen tegen een vooraf vastgestelde vergoeding per punt. Het aantal punten per toevoeging en het punttarief zijn opgenomen in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr). Als een rechtsbijstandverlener na afloop van een zaak de toevoeging declareert, wordt de vergoeding vastgesteld door het aantal forfaitaire punten te vermenigvuldigen met de vergoeding per

¹ Kamerstukken II 2023/23, 31 753, nr. 277.

punt. Hierbij geldt het punttarief dat van toepassing was op het moment dat de toevoeging werd afgegeven, of in een piketzaak het tijdstip waarop rechtsbijstand is verleend (artikel 3, derde lid Bvr). Als een zaak langer dan een jaar duurt of de jaargrens overschrijdt, betekent dit dat de uitbetaalde vergoeding is gebaseerd op een punttarief dat kan afwijken van het actuele punttarief. In onderstaande tabel is voor de toevoegingen die in 2022 zijn vastgesteld weergegeven in welk jaar deze zijn afgegeven.

vastgestelde toevoegingen 2022 afgezet tegen jaar van afgifte*	jaar van afgifte					
	2022	2021	2020	2019	2018	2017 of eerder
percentage	56%	28%	8%	3%	2%	2%

* Het betreft reguliere toevoegingen, inclusief lichte adviestoevoegingen en mediation; vergoedingen voor extra uren en piket zijn niet in het overzicht meegenomen.

De tabel laat zien dat 56% van de toevoegingen is gedeclareerd en vastgesteld in het jaar dat ze zijn afgegeven. Voor 44% betekent dit dus dat ze na het jaar van afgifte zijn gedeclareerd en dat het vergoede punttarief kan afwijken van het actuele punttarief. In 2% van de gevallen is de toevoeging afgegeven in 2017 of nog daarvoor. Dat een toevoeging één of meer jaar geleden is afgegeven kan twee oorzaken hebben. In de eerste plaats kan het lang duren voordat een zaak is afgerond, waardoor er veel tijd verstrijkt tussen de start van de zaak en het afronden ervan. In de tweede plaats hoeven rechtsbijstandverleners een toevoeging niet direct na afronding van een zaak te declareren. Hiervoor hebben ze vijf jaar de tijd. Het kan dus ook voorkomen dat een zaak relatief kort duurt, maar dat het nog één of meerdere jaren duurt voordat de bijbehorende toevoeging wordt gedeclareerd. De getallen in de tabel zeggen dus niet alleen iets over de duur van zaken waarvoor toevoegingen zijn afgegeven, maar ook over het declaratiegedrag van rechtsbijstandverleners. Het is niet uit de registraties af te leiden of en in welke mate de duur van de zaak en/of het declaratiegedrag ertoe heeft geleid dat er langere tijd is verstreken tussen afgifte en vaststellen van toevoegingen.

Alternatieve werkwijze voor te hanteren punttarief

In het commissiedebat van 14 september 2023 is aangegeven dat de huidige werkwijze, waarbij de vergoeding wordt gebaseerd op het punttarief dat gold op het moment van afgifte van de toevoeging, nadelig kan uitpakken voor rechtsbijstandverleners, met name in langer lopende zaken. Bij voorkeur zou aan rechtsbijstandverleners een vergoeding worden betaald zoals die geldt op het moment dat de werkzaamheden worden verricht. Dit zou echter betekenen dat rechtsbijstandverleners per zaak precies moeten bijhouden en doorgeven in welk jaar welk deel van de uren in die zaak is gemaakt, en de Raad voor Rechtsbijstand zou vervolgens per toevoeging moeten berekenen welke vergoeding daarbij hoort. Een dergelijke werkwijze zou aan zowel de kant van de rechtsbijstandverlener als die van de Raad voor Rechtsbijstand een complexe administratie met zich meebrengen en daardoor nauwelijks uitvoerbaar zijn.

Een andere optie is dat bij het vaststellen van de vergoeding het actuele punttarief wordt gehanteerd, ook als een deel van de werkzaamheden in voorgaande jaren is verricht. Deze optie (hieronder ook «de maatregel» genoemd) wordt hieronder verder toegelicht.

Het wijzigen van het moment waarop het te vergoeden punttarief wordt gebaseerd, zou met name gevolgen hebben voor reguliere toevoegingen (inclusief mediationtoevoegingen). De zaken waarvoor deze toevoegingen

worden afgegeven, worden, zoals ook uit bovenstaande tabel blijkt, in een substantieel deel van de gevallen niet afgerond in hetzelfde jaar waarin de toevoeging is afgegeven. Ook bij extra-urenzaken² zal dit het geval zijn. Hiervoor geldt wel een andere methodiek van vergoeden. Extra uren worden in blokken van maximaal 50 uur toegekend en na afloop van de werkzaamheden van een blok tussentijds uitbetaald. Hierbij geldt het punttarief dat van toepassing was op het moment dat de zaak startte. Lichte adviestoevoegingen (LAT) en gedeclareerde piketzaken worden binnen enkele dagen of weken vergoed. Het kan voorkomen dat de jaargrens dan wordt overschreden, maar dit zal zich in een beperkt aantal gevallen voordoen.

De maatregel zou verschillende (structurele en incidentele) gevolgen met zich meebrengen. Het gaat om gevolgen op de volgende gebieden:

1. hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners
2. perverse prikkel
3. uitvoering door de Raad voor Rechtsbijstand
4. ICT-systeem van de Raad voor Rechtsbijstand
5. wet- en regelgeving
6. financiën

De consequenties van de alternatieve wijze van vergoeden worden hieronder voor deze zes punten afzonderlijk toegelicht.

1. Hoogte van de vergoedingen voor rechtsbijstandverleners

Voor toevoegingen die in het jaar van afgifte worden gedeclareerd, zou de maatregel geen gevolgen hebben, voor toevoegingen in zaken die de jaargrens overschrijden wel. In de regel wordt het punttarief ieder jaar geïndexeerd op grond van artikel 3, tweede lid Bvr, waardoor het ieder jaar stijgt. De verwachting kan daarom zijn dat als bij het vaststellen van de vergoeding gebruik wordt gemaakt van het actuele punttarief, deze maatregel ertoe zou leiden dat rechtsbijstandverleners in zaken die de jaargrens overschrijden altijd een hogere vergoeding ontvangen dan nu. Als echter wordt teruggekeken naar de ontwikkeling van het punttarief in de laatste tien jaar, blijkt dat er niet in alle jaren sprake is geweest van een stijging. Zie in onderstaande tabel de ontwikkeling van het tarief (exclusief btw) sinds 2015.

periode	basisbedrag (excl. btw)	procentuele ontwikkeling (%)
01-01-15 t/m 31-01-15	€ 106,40	0,42%
01-02-15 t/m 31-12-18 *	€ 105,61	-0,74%
01-01-19 t/m 31-12-19	€ 108,57	2,80%
01-01-20 t/m 31-12-20	€ 121,50 **	11,91%
01-01-21 t/m 31-12-21	€ 124,73 **	2,66%
01-01-22 t/m 31-12-22	€ 119,40	-4,27%
01-01-23 t/m 31-12-23	€ 120,20	0,67%
01-01-24 t/m 31-12-24	€ 126,55	5,28%

² Voor bewerkelijke zaken kunnen rechtsbijstandverleners als deze meer dan twee keer het forfaitair aantal uren hebben gemaakt extra uren aanvragen. Er wordt vanaf dat moment niet langer een vast forfait toegekend, maar de werkzaamheden worden op urenbasis vergoed (mits de aanvraag voor extra uren is toegekend door de Raad voor Rechtsbijstand).

** Tussen 1-2-2015 en 31-12-2018 heeft geen indexering plaatsgevonden en er was een generieke verlaging met € 0,35 van de vergoeding per punt.³*

*** Inclusief de tijdelijke toelage van € 10,88 (excl. btw) per punt die in 2020 en 2021 werd toegekend voor de eerste 1.200 toegekende punten (per rechtsbijstandverlener).*

De tabel laat zien dat de ontwikkeling van de vergoeding per punt niet alleen een stijgende lijn kent. Door beleidsmaatregelen is het tarief soms ook gedaald of gelijk gebleven. Zo werd het punttarief in februari 2015 verlaagd, om vervolgens bijna vier jaar gelijk te blijven. In 2020 en 2021 werd een tijdelijke toelage van € 10,88 (excl. btw) per punt toegekend.⁴ Dit zorgde voor een extra verhoging in die jaren, maar door het beëindigen van die tijdelijke toelage, was de betaalde vergoeding per punt in 2022 en 2023 ondanks de indexering lager dan in 2020 en 2021. Het actuele punttarief is dus niet per definitie hoger dan het tarief in het jaar van afgifte en de maatregel kan dus ook ongunstige gevolgen hebben voor de vergoedingen van rechtsbijstandverleners. De maatregel zou daardoor ook onzekerheid met zich mee kunnen brengen voor rechtsbijstandverleners: op het moment dat de werkzaamheden worden verricht is niet duidelijk welke vergoeding daar tegenover staat.

Een alternatief zou kunnen zijn dat voor het bepalen van het geldende punttarief gekeken wordt naar het tarief dat het gunstigst uitpakt voor de rechtsbijstandverlener: het punttarief in het jaar van afgifte of dat in het jaar van vaststellen van de vergoeding. Dit maakt de uitvoering door de Raad wel complexer (zie daarover punt 3).

2. Perverse prikkel

Het gebruik van het actuele punttarief voor het bepalen van de vergoeding zou een perverse prikkel met zich kunnen meebrengen. De maatregel maakt immers dat het loont om een zaak langer te laten duren of later te declareren. Het is niet de verwachting dat rechtsbijstandverleners een zaak enkel voor een iets hogere vergoeding en ten koste van hun cliënten zullen rekken. Later declareren zou wel in de hand gewerkt kunnen worden. Dit is op te lossen door het tarief niet af te laten hangen van de declaratiedatum, maar van de einddatum van een zaak. Bij proceduretoevoegingen kan dit bijvoorbeeld de zittingsdatum zijn plus een vast aantal weken voor het afhechten van de zaak. Bij adviestoevoegingen is het ingewikkelder, omdat die geen vast eindpunt hebben. Hiervoor zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het laatste contactmoment tussen rechtsbijstandverlener en cliënt.

3. Uitvoering door de Raad voor Rechtsbijstand

Afhankelijk van hoe de maatregel er precies uit zou zien, zou deze verschillende gevolgen hebben voor de Raad voor Rechtsbijstand. Uiteraard moeten de werkwijze en de werkinstructies worden aangepast en moeten medewerkers daarin worden opgeleid. Dit zijn incidentele gevolgen die iedere verandering van de manier van werken met zich mee zou brengen. Daarnaast zijn er structurele gevolgen. Als de einddatum van de zaak een rol gaat spelen in het vaststellen van de vergoeding, wordt het bepalen van die einddatum belangrijker en complexer. Dit betekent dat het vaststellen van toevoegingen, maar ook de (steekproefsgewijze) controle van dossiers meer tijd zouden kosten. Voor een goede uitvoering van de maatregel kan het – met name bij advieszaken – nodig zijn dat altijd een urenstaat ingestuurd moet worden. Er loopt al een

³ Stb. 2015, nr. 35.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 753, nr. 182.

traject bij het Kenniscentrum om tot een betere registratie van de uren en werkzaamheden te komen, maar dit is niet op korte termijn gerealiseerd.

Voor een goede uitvoerbaarheid van de maatregel is het van belang dat deze eenvoudig is en zo min mogelijk uitzonderingen kent. De uitvoering wordt complexer als bijvoorbeeld voor kortlopende zaken vanwege het kortdurende karakter een afwijkende werkwijze moet worden gehanteerd. Het komt de uitvoerbaarheid ten goede als de maatregel ook voor dergelijke kortlopende zaken zou gelden, zelfs als rechtsbijstandverleners voor die zaken in de praktijk geen problemen ervaren met de huidige werkwijze.

4. ICT-systeem van de Raad voor Rechtsbijstand

Het wijzigen van het geldende punttarief in het actuele tarief zou vragen om een wijziging in het ICT-systeem van de Raad voor Rechtsbijstand. Het bestaande systeem is verouderd en een dergelijke wijziging kan hier niet meer in worden doorgevoerd. Dit betekent ook dat de maatregel niet op korte termijn zou kunnen worden geïmplementeerd.

5. Wet- en regelgeving

Voor het invoeren van de maatregel zou een aanpassing van artikel 3, derde lid van het Bvr met voorhangprocedure nodig zijn. Ook dit maakt dat de maatregel niet op korte termijn zou kunnen worden ingevoerd.

6. Financiën

De kosten van de maatregel hangen af van hoe deze er uiteindelijk uit zou komen te zien. Als het uitgangspunt is dat bij het vaststellen van de vergoeding altijd het actuele punttarief geldt, ongeacht of dit voor rechtsbijstandverleners voordelig of nadelig uitpakt, dan kunnen de kosten in sommige jaren beperkt blijven. Als uitgegaan wordt van een – door indexering – altijd toenemend punttarief, zonder beleidsmaatregelen die de ontwikkeling van het tarief beïnvloeden, dan zou de maatregel kosten met zich meebrengen ten opzichte van de huidige werkwijze. Uitgaande van de gegevens over 2022 zou de maatregel circa € 12 miljoen per jaar kosten.⁵ Hierbij is geen rekening gehouden met uitvoeringskosten, met de tijdelijke toelage in 2020 en 2021 en met de (beperkte) kosten voor piketzaken die de jaargrens overschrijden. De kosten zouden – bij gelijkblijvende aantallen toevoegingen – in latere jaren waarschijnlijk hoger zijn, omdat de invoering van scenario 1 van de commissie-Van der Meer per 1 januari 2022 de komende jaren nog zorgt voor een toenemend aantal vastgestelde punten en daarmee meer punten waarvoor een hoger punttarief moet worden vergoed dan met de huidige werkwijze.

Conclusie

Zoals hiervoor toegelicht zou aanpassen van de wijze van vergoeden, zodat voortaan het actuele punttarief wordt toegepast, gevolgen hebben op verschillende gebieden. Daar staat tegenover dat niet alle rechtsbijstandverleners grote problemen zullen ervaren met de huidige wijze van vergoeden. Meer dan de helft van de zaken wordt immers in het jaar van afgifte of het jaar erna vergoed, zodat de huidige werkwijze voor die zaken

⁵ Voor de berekening is gekeken naar de jaren waarin de toevoegingen die in 2022 zijn vastgesteld, zijn afgegeven. Het verschil tussen het punttarief in het jaar van afgifte en het jaar van vaststelling (2022), vermenigvuldigd met het aantal vastgestelde punten per afgiftejaar, bepaalt dan de kosten van de maatregel.

geen grote financiële problemen oplevert. Om het doel van de maatregel – een wijze van vergoeden die niet nadelig is voor rechtsbijstandverleners – te bereiken, zou in de verdere uitwerking nagedacht moeten worden hoe om te gaan met jaren waarin het punttarief lager is dan in voorgaande jaren. Mogelijk zijn er alternatieven denkbaar, zoals het hanteren van een opslag voor indexering op het tarief dat gold op het moment van afgifte, waarbij die opslag kan worden gebaseerd op de gemiddelde doorlooptijd van een toevoeging.

Ook zou een uitvoerbare oplossing moeten worden gevonden voor het vaststellen van de einddatum van een zaak, die ook de prikkel om laat te declareren wegneemt. Met name de (incidentele en structurele) gevolgen voor de Raad voor Rechtsbijstand kunnen groot zijn. De verwerking in het (nieuwe) ICT-systeem van de Raad voor Rechtsbijstand en de aanpassing van het Bvr betekenen daarnaast dat de maatregel niet op korte termijn kan worden ingevoerd. Daarbij zou de maatregel extra kosten met zich meebrengen van naar verwachting ten minste € 12 miljoen per jaar. Vanzelfsprekend geldt dat ook andere denkbare opties om te compenseren voor de huidige werkwijze tot extra kosten zouden leiden. Op dit moment is er binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid geen dekking voor deze kosten.

Beantwoording motie lid Sneller

In de aangenomen motie van het Kamerlid Sneller verzoekt hij inzichtelijk te maken via welke methodiek de vergoedingen voor sociaal advocaten binnen de systematiek van de Rijksbegroting actueel kunnen blijven. Ook bij de recente begrotingsbehandeling van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer is bij deze motie stilgestaan en is door het Kamerlid Van Nispen voorgesteld dat de benodigde investeringen hiervoor automatisch mee zouden moeten lopen in de Rijksbegroting. Hieronder wordt toegelicht hoe de vergoedingen in de huidige begrotingssystematiek worden meegenomen en dat onderzocht zal worden hoe dit er mogelijk uit zou kunnen zien.

Vergoedingen in de huidige begrotingssystematiek

In de huidige begrotingssystematiek geeft de capaciteitsraming (het aantal toevoegingen) voor de komende jaren vermenigvuldigd met het gemiddelde tarief per rechtsgebied⁶ de nieuwe reeks voor de begroting. De capaciteitsraming is gebaseerd op het Prognosemodel Justitiële ketens (PMJ) van het WODC.⁷ Voor het opstellen van de JenV-begroting wordt binnen het kader van de beschikbare begrotingsmiddelen zoveel mogelijk rekening gehouden met deze PMJ-ramingen. Het gemiddeld tarief per rechtsgebied is gebaseerd op realisatiecijfers van de Raad voor Rechtsbijstand over het voorgaande jaar. In de gemiddelde tarieven worden de periodieke indexeringen⁸ en prijsaanpassingen als gevolg van nieuw of gewijzigd beleid meegenomen, indien deze bekend zijn ten tijde van het opstellen van de begroting. De dekking voor hogere kosten als gevolg van een hogere geraamde capaciteit of hogere kosten per toevoeging is onderdeel van de integrale afweging in het kabinet tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten bij de voorjaarsbe-

⁶ In de begroting wordt onderscheid gemaakt naar de volgende zaaksoorten: strafrecht (ambts-halve), strafrecht (regulier), civiel recht, bestuursrecht, asielrecht en lichte adviestoevoegingen en piketten.

⁷ Het PMJ is een econometrisch model dat de ontwikkeling raamt van de capaciteitsbehoefte in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten.

⁸ Zie mijn eerdere brief aan uw Kamer over hoe de vergoedingen in het stelsel worden geïndexeerd: Kamerstukken II 2023/23, 31 753, nr. 275.

sluitvorming. Een soortgelijke werkwijze geldt ook voor andere onderdelen van de begroting van JenV. Als bijvoorbeeld de met PMJ geraamde capaciteit voor het gevangeniswezen hoger is dan eerder begroot, wordt de dekking van de hieruit volgende kosten ook voorgelegd bij de voorjaarsbesluitvorming.

Gedurende het proces van begrotingsvoorbereiding en -uitvoering wordt rekening gehouden met ontwikkelingen in het lopende jaar. In beginsel worden kosten van de reguliere jaarlijkse indexering van het punttarief gedekt door de loon- en prijsbijstelling zoals de Rijksoverheid die kent in het voorjaar. De begrotingssystematiek blijft uiteraard een modelmatige weergave. De gerealiseerde uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand zullen in de praktijk afwijken. De uiteindelijke financiering van de Raad voor Rechtsbijstand vindt plaats aan de hand van het aantal afgegeven toevoegingen over de periode 1 september in het voorgaande jaar tot en met 31 augustus, en de betaalde vergoedingen.

Onderzoek naar mogelijkheden wijziging systematiek vergoedingen in relatie tot de begrotingssystematiek

Dit jaar zal worden onderzocht hoe in het vernieuwde stelsel een systematiek zou kunnen worden ingevoerd voor periodieke herijking van de forfaits, zoals in 2017 aanbevolen door de commissie-Van der Meer⁹ en aan uw Kamer is toegezegd.¹⁰ Doel van het onderzoek is in beeld te brengen hoe periodiek – op basis van betrouwbare monitorgegevens die worden verzameld met een methodiek voor de urenregistratie die op dit moment wordt ontwikkeld door het Kenniscentrum – kan worden getoetst of de vergoedingen in het stelsel nog passen bij het uitgangspunt dat een forfaitair punt gemiddeld overeen moet komen met een uur werk.¹¹ Daarbij wordt eveneens gezien of in het stelsel nog wordt voldaan aan het uitgangspunt dat een sociaal advocaat een netto jaarinkomen kan verdienen vergelijkbaar met het netto jaarinkomen op het niveau van de hoogste trede (10) van schaal 12 voor rijksambtenaren, bij een vergoeding van 1.200 forfaitaire punten.

De systematiek van periodieke herijking wordt dit jaar verder uitgewerkt. Onderdeel van deze uitwerking is een onderzoek naar de mogelijkheden of, en zo ja hoe, deze herijking kan meelopen in de reguliere begrotingssystematiek van het Rijk. Het huidige kabinet zal niet mogelijk maken dat hogere uitgaven aan toevoegingen als gevolg van een periodieke herijking «automatisch» via de Rijksbegroting kunnen worden gefinancierd. Dit zou een open einde creëren op de begroting, hetgeen de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven niet ten goede komt. In beginsel vindt de besluitvorming over de uitgavenkant van de Rijksbegroting in het kabinet in het voorjaar plaats om een integrale afweging te kunnen maken tussen de verschillende beleidsdoelstellingen en bijbehorende kosten. Het onderzoek naar de wijze waarop de periodieke herijking een plaats kan krijgen in de begrotingssystematiek kan hiervoor als basis dienen.

Het betreffende onderzoek wordt dit jaar uitgevoerd. Hierbij worden onder andere het WODC, de Raad voor Rechtsbijstand en het Ministerie van Financiën betrokken.

⁹ De exacte systematiek van periodieke herijking is nog niet uitgewerkt. De commissie-Van der Meer adviseerde iedere drie jaar een beoordeling te doen van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding en eens in de negen jaar een grondige evaluatie plaats te laten vinden.

¹⁰ *Kamerstukken II 2021/22, 31 753, nr. 250.*

¹¹ Er vindt in 2024 al een eerste herijking plaats door de Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II. Deze herijking loopt vooruit op de systematiek voor periodieke herijking die voor het vernieuwde stelsel wordt ontwikkeld.

Ik zal uw Kamer eind dit jaar, met de 12^{de} Voortgangsrapportage programma stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand, nader informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind