

Quickscan marktverkenning rechtshulppakketten

Significant
Parijsboulevard 209d
3541 CS Utrecht
088-0023400

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl



Ministerie van Justitie en Veiligheid - DG Rechtspleging en Rechtshandhaving
Utrecht, 20 juni 2019

Referentie: MB/bv/001359

Auteur(s): Leo Aarts, Michiel Blom, Nienke Bilo, Irene Mulder, Marilou Vlaanderen, Stefan van der Veen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	10
1.1	Achtergrond en aanleiding	10
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3	Aanpak op hoofdlijnen	11
1.4	Leeswijzer	12
2.	Huidige context gesubsidieerde rechtsbijstand	14
2.1	Huidig stelsel	14
2.2	Huidige markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand	16
2.3	Huidige aanbod rechtsbijstandverzekeraars	21
3.	Beoogde situatie	24
3.1	Doelen	24
3.2	De contouren van het herziene stelsel	25
3.3	Tot slot	28
4.	Uitgangspunten en sleutelparameters voor de stelselherziening	30
4.1	Uitgangspunten	30
4.2	Sleutelparameters	32
5.	Mogelijke scenario's en effecten daarvan op de markt	41
5.1	Beoordelingskader	41
5.2	Toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	43
5.3	Scenario 1: Gesubsidieerde rechtsbijstand met overeenkomst	44
5.4	Scenario 2: Gesubsidieerde rechtsbijstand via geselecteerde aanbieders - Regionaal	44
5.5	Scenario 3: Gesubsidieerde rechtsbijstand via geselecteerde aanbieders - Landelijk	46
5.6	Markteffecten en risico's	46
5.7	Weging van de scenario's	51
6.	Budgettair beslag	54
A.	Onderzoeksverantwoording	57
B.	Analogieën andere stelsels	59
B.1	Wettelijke ziektekostenverzekering	59
B.2	Gerechtsdeurwaardersdiensten	64
C.	Verdienmodellen rechtsbijstandverzekeraars	67

Managementsamenvatting

Achtergrond en doelstelling quickscan

01 Minister Dekker voor Rechtsbescherming heeft eind 2018 aan de Tweede Kamer de contouren gepresenteerd van een forse herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De contouren zien er als volgt uit:

- a. Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen, zodat geschillen in een vroeg stadium, voordat ze escaleren, worden opgelost;
- b. Onafhankelijke triage aan de voorkant, zodat een goede afweging wordt gemaakt of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere vormen van hulp passend(er) zijn;
- c. Een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden, die meer afhankelijk is van de kosten van de rechtsbijstand en de draagkracht van de rechtzoekende;
- d. Een betere vergoeding voor gewerkte uren, waarbij rechtsbijstandverleners een vergoeding krijgen voor oplossingen in plaats van procedures;
- e. De introductie van rechtshulppakketten die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. In een rechtshulppakket werken meerdere hulpverleners samen en kan er, daardoor, een verschuiving optreden naar lichtere vormen van rechtsbijstand dan door een advocaat. Beoogd wordt dat rechtzoekenden met de introductie van deze pakketten vooraf inzicht hebben in de hulpvorm die wordt geboden, de kwaliteit en de kosten.

02 Het doel van de opdracht is om voor het ministerie van JenV inzichtelijk te maken of er kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod is te verwachten op de verschillende rechtsgebieden. Financieel moet dit passen binnen het beschikbare budgettaire kader in de Rijksbegroting. Dit kader bedraagt structureel € 409 miljoen, waarvan ongeveer € 360 miljoen bestemd is voor de productie (toevoegingen). Het restant van ongeveer € 50 miljoen is bestemd voor de bekostiging van het apparaat. Naast het gegeven budgettaire kader moet het aanbod ook geografisch marktdekkend zijn en er moet voldaan zijn aan doelstellingen ten aanzien van innovatieprikkels en substitutie. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

Kunnen binnen het budgettaire kader van € 360 miljoen kwalitatief hoogwaardige rechtshulppakketten worden ingekocht die altijd en overal in voldoende mate beschikbaar zijn?

03 Onderliggende vraag is welke verschuivingen of veranderingen in het aanbod van (rechts-)bijstandverleners te verwachten zijn na de beoogde stelselherziening. Deze effecten zijn mede afhankelijk van te maken beleidskeuzes. In dit onderzoek hebben we afgepeld welke van deze keuzes het meest bepalend zijn voor 'de markt', en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen.

Te verwachten markteffecten

Huidige en nieuwe aanbieders

04 Aanbieders van rechtshulppakketten die voldoen aan door JenV vastgestelde prijzen (of prijzenrange) en door JenV vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden kunnen gecontracteerd worden. Dit kunnen advocaten zijn of mediators, maar ook rechtsbijstandverleners of andere juridische dienstverleners. Al dan niet als samenwerkingsverband (consortium) of in onderaanneming. De verwachting op grond van deze quickscan is dat nieuwe aanbieders zich zullen aandienen, maar dat dit partijen zijn die op deelgebieden al actief zijn en expertise hebben en hun dienstverlening willen uitbreiden. Partijen die op dit moment helemaal geen binding hebben met het verlenen van rechtsbijstand dienen zich naar verwachting niet aan na de stelselherziening, omdat voor hen de stap te groot is. Hetzelfde geldt voor specialisaties op bepaalde rechtsgebieden: ook hier is het niet de verwachting dat partijen na de stelselherziening actief gaan worden op rechtsgebieden die voor hen op dit moment geheel 'vreemd' zijn. Ook hier is de stap vaak te groot.

05 Mogelijke nieuwe aanbieders op de markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn partijen als:

- a. Rechtsbijstandverzekeraars, met uitzondering van het strafrecht, vreemdelingenrecht en het personen- en familierecht. Op genoemde terreinen zijn rechtsbijstandverzekeraars op dit moment om uiteenlopende redenen ook niet actief;
- b. Vakbonden of gelieerde organisaties, op rechtsgebieden waarop zij momenteel ook al actief zijn. In het bijzonder betreft dit het arbeids- en ontslagrecht. Vakbonden hebben op dit moment al juristen in dienst die hierin zijn gespecialiseerd en die vakbondsleden juridisch kunnen bijstaan. Ook beschikken vakbonden al over een netwerk van juridische experts en advocaten die zij kunnen inzetten voor specialistische zaken of als de capaciteit binnen de eigen organisatie ontoereikend is;
- c. Platforms of netwerken waaraan groepen (juridische) dienstverleners zijn verbonden. Vaak beschikt een dergelijk platform over een klein bureau dat zorgt voor een eerste intake en vervolgens doorverwijst naar een van de aangesloten dienstverleners.

06 Er zijn geen aanwijzingen dat er onvoldoende capaciteit is in de markt om na de stelselherziening te voldoen aan de vraag van rechtzoekenden naar rechtshulppakketten. In hoeverre bestaande en nieuwe partijen zich na de stelselherziening daadwerkelijk op de markt zullen begeven als aanbieder van rechtshulppakketten hangt, zoals gezegd, af van te maken beleidskeuzes.

Het ontstaan van (nieuwe) samenwerkingsverbanden

07 De verwachting is dat na de stelselherziening nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan of bestaande samenwerkingen worden geïntensiveerd. Die prikkel is (veel) sterker als er gekozen wordt voor contracten met regionaal of landelijk opererende aanbieders. In het laatste geval is de prikkel, of liever gezegd de noodzaak, tot samenwerking veruit het grootst. In de huidige situatie zijn er immers nog geen landelijke aanbieders van gesubsidieerde rechtsbijstand.

08 Samenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de eerste plaats samenwerking met 'gelijkgestemden' om meer schaalgrootte te realiseren. Denk aan onderlinge samenwerkingsverbanden tussen advocaten, tussen mediators of tussen andere maatschappelijke dienstverleners.

09 In de tweede plaats ontstaan naar verwachting multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld tussen rechtsbijstandverleners en maatschappelijke dienstverleners, om beter aan te kunnen sluiten op de ondersteuningsvraag van rechtzoekenden. Een van de beoogde doelen van de stelselherziening is immers om geschillen al in een vroeg stadium, voordat ze (juridisch) escaleren, op te lossen. Waar mogelijk zonder tussenkomst van een advocaat of andere 'zware' juridische inzet. Deze multidisciplinaire samenwerkingsverbanden kunnen de vorm aannemen van een samenwerking op basis van gelijkwaardigheid, bijvoorbeeld in een netwerk, of op basis van hiërarchie, bijvoorbeeld een hoofdaannemer met onderaannemer(s) die naar gelang de vraag worden ingezet. Dergelijke samenwerking zorgt voor een versterking van de regionale binding.

De rol van inkoop en contractering

10 Zoals gezegd is de wijze waarop de rechtshulppakketten zullen worden ingekocht en aanbieders worden gecontracteerd sterk bepalend voor de te verwachten effecten aan de kant van aanbieders. Dit vergt in de verdere uitwerking van de stelselherziening daarom de nodige aandacht en behoedzaamheid. De volgende aspecten zijn in het bijzonder bepalend voor de te verwachten effecten op de markt:

- a. Schaalgrootte: wil de overheid zakendoen met alle partijen die voldoen aan de gestelde (kwaliteits-)voorwaarden en zich committeren aan de vastgestelde prijzen of met een selecte(re) groep partijen?
- b. Kwaliteitsborging: inkoop kan een krachtig middel zijn om voorwaarden te stellen aan de kwaliteit waaraan aanbieders van rechtshulppakketten moeten voldoen bij hun dienstverlening, in aanvulling op de kwaliteitseisen die al vanuit beroepsverenigingen en dergelijke worden gesteld. De kunst is om hierin de juiste balans te vinden tussen enerzijds de borging van een voldoende kwaliteitsniveau, zodat de rechtzoekende de juiste ondersteuning ontvangt en zijn of haar probleem duurzaam wordt opgelost, en anderzijds de 'maatschappelijke lasten' die gepaard gaan met de inrichting van een kwaliteitssystematiek. Denk aan lasten van aanbieders als gevolg van opgelegde registratie- of verantwoordingsverplichtingen en van bijvoorbeeld uit te voeren audits;
- c. Verwachtingen ten aanzien van de omzet per aanbieder: een van de uitgangspunten onder het nieuwe stelsel is dat er aan aanbieders geen omzetgaranties en dergelijke worden afgegeven. Toch zullen (potentiële) aanbieders bij inschrijving op een inkooptraject vooraf een inschatting willen maken van de vraag die op hen af zal komen. Dit is immers medebepalend voor keuzes die (potentiële) aanbieders maken over hoe zij zich willen organiseren, welke capaciteit zij willen mobiliseren en hoeveel zij willen investeren in de kwaliteit van hun dienstverlening, opleiding van medewerkers et cetera. Indien een kleiner aantal, maar grotere partijen worden gecontracteerd, hebben gecontracteerde aanbieders meer zekerheid over hun omzet. In alle situaties zullen potentiële aanbieders ook met interesse kijken naar de wijze waarop de toedeling van vragen van rechtzoekenden aan aanbieders in de praktijk zal plaatsvinden. Dit vormt voor JenV daarom een belangrijk besispunt in de nadere uitwerking van het beoogde stelsel.

11 We benadrukken dat het van belang is om eerst helder het gewenste einddoel voor ogen te hebben, en de beleidskeuzes te maken die daartoe moeten leiden, alvorens een keuze te maken voor de wijze (vorm) waarop de inkoop en contractering ingevuld moeten worden. De inkoopmethode is daarbij niet leidend, maar juist volgend.

Governance

12 Toezicht op de kwaliteit en de rechtmatigheid in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is in handen van De Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor Rechtsbijstand. Nieuw in het beoogde stelsel is de contractrelatie tussen aanbieders van rechtshulppakketten en de overheid, ofwel de partij aan wie deze taak is opgedragen. In de contracten wordt de dienstverlening gespecificeerd en worden wederzijdse verplichtingen geregeld. Een belangrijke paragraaf in deze contracten betreft de monitoring en auditing van de dienstverlening. De contracten zijn aanvullend op het kwaliteitstoezicht van de Orde en de Raad.

13 Om duidelijkheden in de rolverdeling tussen het ministerie, de Raad en de Orde te creëren, moet JenV de volgende drie kerntaken op een duidelijke wijze beleggen:

- a. De specificatie van de gewenste dienstverlening (de ontwikkeling van het bestek);
- b. Het feitelijke inkoopproces en afsluiting van de contracten;
- c. Het contractmanagement (monitoring, auditing).

14 Deze taken worden bij voorkeur op enige afstand van het ministerie belegd, de minister heeft immers zijn rol als stelselverantwoordelijke te vervullen, en in samenspraak met de Raad uitgevoerd. Hiervoor is zowel domeinexpertise nodig (in de gesubsidieerde rechtsbijstand) als expertise op het terrein van inkoop en contractmanagement. De uitvoerder die met deze taken is belast werkt in opdracht van het ministerie en legt ook verantwoording af aan het ministerie.

Budgettaire beslag

15 De vraag of het budgettaire kader toereikend is, hangt af van de prijs waarvoor de overheid rechtshulppakketten in de toekomst inkoopt en van het aantal hulpvragen dat binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gehonoreerd. De belangrijkste parameters zijn op dit moment nog niet ingevuld. In hoeverre doelmatigheidswinsten te behalen zijn in het nieuwe stelsel, hangt sterk af van de keuzes die de minister hierin zal maken.

16 Met de conclusies van de commissie Van der Meer als uitgangspunt kost het stelsel € 514 miljoen als de ambitie ten aanzien van de inkomens van advocaten wordt gerealiseerd. Als het budgettaire kader niet verder reikt dan de huidige € 360 miljoen, dan moet de herinrichting van het stelsel een doelmatigheidswinst opleveren van € 154 miljoen. Op een totaal van € 514 miljoen is dat een doelmatigheidswinst van 30 procent.

17 Wij zien in het beoogde stelsel de volgende bronnen van doelmatigheidswinst:

- a. Afhankelijk van het beleid zal het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen afnemen omdat een deel van de problemen in een eerder stadium, laagdrempelig en buiten de dekking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden opgelost;

- b. De triage leidt in de beoogde situatie naar verwachting tot minder zware juridische oplossingen;
- c. De rechtshulpketaanbieder heeft een financiële prikkel om de hulpvraag zo doelmatig mogelijk te behandelen;
- d. De stelselherziening leidt, afhankelijk van beleidskeuzes, tot schaalvergroting in de gesubsidieerde rechtsbijstand. Schaalvergroting levert doelmatigheidsvoordelen in de bedrijfsvoering op door de mogelijkheden van specialisatie, taakafsplitting en doelmatigheidsverhogende investeringen;
- e. De aanstaande regelgeving ten aanzien van de mogelijkheid om andere hulpverleners dan de advocaat in te zetten zal leiden tot lagere uitvoeringskosten;
- f. Gecontracteerde aanbieders kunnen een voorspelbare instroom van nieuwe hulpvragen tegemoet zien waarvoor zij niet op cliëntbasis hoeven te acquireren. Dit levert een besparing op de bedrijfskosten op.

18 Het is echter onzeker of de benodigde doelmatigheidswinsten - ter grootte van 30 procent - gerealiseerd kunnen worden in een nieuw stelsel. De 'opgave' is simpelweg groot. Ook in de meest vergaande inrichting van het nieuwe stelsel, zoals in scenario 3, is dit hoe dan ook onzeker. Nader onderzoek moet duidelijk maken hoe groot de te behalen doelmatigheidswinsten naar verwachting wel zijn. Eerst is meer duidelijkheid nodig over de specifieke inrichting van het stelsel (toegang, triage, inclusief instelling van de keuzeparameters). Op dit moment ontbreekt het aan een empirisch fundament en aan inzicht in de nog te maken beleidskeuzes om een reële inschatting te maken van de doelmatigheidswinsten die hiermee behaald kunnen worden.

19 Om zoveel mogelijk doelmatigheidswinsten te realiseren, kan de verleiding zijn om in het beoogde stelsel in te zetten op schaalvergroting. Dat heeft echter een keerzijde, doordat de kwaliteit van de geleverde diensten onder druk kan komen te staan. Indien enkele grote aanbieders landelijk actief zijn, krijgen deze partijen een grote marktmacht en is de prikkel groot om, gegeven de vaste prijs die wordt betaald per zaak, de dienstverlening zoveel mogelijk 'uit te kleden'. Ook kan een (te) grote marktmacht ertoe leiden dat er prijsdruk ontstaat op onderaannemers en dat de sociale advocatuur uitgehold raakt. Tot slot bestaat het risico dat de (ervaren) afstand tussen aanbieder en rechtzoekende zodanig groot wordt, dat dit ten koste gaat van de juist gewenste laagdrempelige oplossingsgerichtheid dichtbij de rechtzoekende.

20 Het is aan de beleidsbepalers om in deze *trade off* tussen doelmatigheid en de andere doelstellingen van het beoogde stelsel, zoals het centraal stellen van het perspectief van de rechtzoekende, een goede balans te vinden.

Aandachtspunten voor de inrichting van het nieuwe stelsel

21 In aansluiting op onze bevindingen zien wij een aantal belangrijke aandachtspunten voor de inrichting van het nieuwe stelsel.

Kwaliteitsborging

22 In de eerste plaats betreft dit de wijze van kwaliteitsborging. Alle bij deze verkenning betrokken partijen erkennen het belang van het specificeren van kwaliteitseisen en het monitoren van de kwaliteit van de te leveren rechtshulpdiensten. De mate waarin extra waarborgen noodzakelijk worden geacht verschilt. Sommige geïnterviewden pleiten voor protocollering, peer reviews, audits, betrekken van klantenwaardering

en sanctieclausules. Anderen wijzen juist op het risico van ongewenste beknotting van de professionele autonomie bij vergaande protocollering. Sommige geïnterviewden pleiten voor de oprichting van een Inspectie of 'Autoriteit Rechtshulpverlening' met bevoegdheden vergelijkbaar met bijvoorbeeld die van de Autoriteit Financiële Markten of de Voedsel- en Warenautoriteit. Anderen vinden dat niet nodig. Deze verkenning maakt duidelijk dat het gewenst is het veld te betrekken bij de specificatie van kwaliteitseisen, omdat daar de kennis voorhanden is. Vanuit maatschappelijk perspectief is het echter niet wenselijk om het veld hiervoor de eindverantwoordelijkheid te geven, gelet op de belangen die hierbij spelen. De eindverantwoordelijkheid zou bij de overheid moet liggen, als partij die alle belangen kan meewegen, maar met nauwe betrokkenheid van het veld.

Toegang tot het stelsel en triage

23 Wat de inrichting van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden betreft, gaat JenV uit van de volgende situatie: een rechtzoekende moet altijd langs de laagdrempelige toegang. Daar wordt het probleem in kaart gebracht (diagnose) en krijgt de rechtzoekende, indien nodig, een advies welk pakket het beste bijdraagt aan een duurzame oplossing voor het probleem van de rechtzoekende. Dit advies is niet bindend, maar wel noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een gesubsidieerd rechtshulppakket. Vervolgens voert de Raad voor Rechtsbijstand (of een ander orgaan) de inkomens- en vermogenstoets uit en de rechtzoekende kan een aanbieder kiezen die het betreffende pakket aanbiedt. Als er geen juridische, maar andersoortige hulp nodig is, volgt een verwijzing naar andere hulpverleners.

24 Voor de financiële beheersbaarheid is de toegangsdrempel voor gesubsidieerde rechtsbijstand heel belangrijk. Een relatief kleine verlaging van de huidige drempel leidt mogelijk tot een relatief sterke toename van de het beroep op het stelsel. Dat komt doordat er meer mensen zijn met lichte problemen dan mensen met zware problemen. Het omgekeerde is overigens ook waar: een relatief kleine verhoging van de drempel leidt tot een relatief grote daling van het beroep dat wordt gedaan op het stelsel. Bij een lage drempel zullen potentiële aanbieders genoeg nemen met relatief lage tarieven omdat een groot deel van de omzet betrekking heeft op hulpvragen die eenvoudig en goedkoop kunnen worden afgedaan. Naarmate het stelsel selectiever is aan de poort, zullen potentiële aanbieders hogere eisen stellen aan de tarieven. Potentiële aanbieders hebben duidelijk gemaakt dat de kwaliteit en doelmatigheid van de eigen dienstverlening afhankelijk is van de precieze inrichting van de triage.

Vrije advocatenkeuze

25 In de stelselherziening moet ook het recht op vrije advocatenkeuze worden vormgegeven. Zij het dat, anders dan in het huidige stelsel, de rechtsbijstand niet altijd verleend wordt door een advocaat. De vraag van de rechtzoekende staat immers centraal, wat kan betekenen dat andere rechtsbijstandverleners dan advocaten beter passend kunnen zijn. Desalniettemin zullen advocaten ook in het nieuwe stelsel een belangrijke rol blijven spelen, en blijft het vraagstuk van de vrije advocatenkeuze actueel. De vormgeving daarvan kan ruim of minder ruim. Een bijkomende vraag is of de rechtzoekende burger ook moet kunnen kiezen uit verschillende aanbieders van rechtshulppakketten. Partijen die voor zichzelf een rol zien in het herziene stelsel erkennen dat het principe van de vrije advocatenkeuze nader moet worden geregeld. Zij wijzen er wel op dat die regeling niet zo ruim moet zijn dat het huidige stelsel in een parallelle wereld in stand

blijft. Het mag niet zo zijn dat de huidige sociaal advocaten buiten het nieuwe stelsel een verdienmodel kunnen onderhouden. Voor potentiële aanbieders moet vooraf duidelijk zijn hoe de vrije advocatenkeuze is geregeld, zodat zij een schatting kunnen maken van de impact die dat op hen heeft.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

26 Minister Dekker voor Rechtsbescherming heeft in een brief aan de Tweede Kamer¹ op 9 november 2018 de contouren gepresenteerd van een forse herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Redenen voor de herziening die de minister in zijn brief benoemt, zijn onder andere:

- a. Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen. Een vonnis van een rechter lost lang niet altijd de problemen van rechtzoekenden op. Op vergelijkbare wijze levert een gang naar een advocaat lang niet altijd de oplossing. Een op de vijf mensen die een juridische weg kiezen, geeft aan dat hun problemen daarmee niet zijn opgelost;
- b. De kosten stijgen door een toenemend beroep op de rechtsbijstand. Het huidige stelsel belooft niet a priori de meest doelmatige oplossing, maar wel doorprocederen. Daarbij wordt niet altijd gekeken naar de doelmatigheid daarvan;
- c. Er is sprake van een ongelijke toegang tot het recht, in het bijzonder voor de groep die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) valt;
- d. Vergoedingen voor advocaten zijn, over het geheel genomen, niet meer 'bij de tijd';
- e. De kwaliteit van de rechtsbijstandverlening is niet inzichtelijk voor rechtzoekenden en 'moet beter'.

27 De contouren van het herziene stelsel zien er, zo komt uit de Kamerbrief naar voren, als volgt uit:

- a. Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen, zodat geschillen in een vroeg stadium, voordat ze escaleren, worden opgelost;
- b. Onafhankelijke triage aan de voorkant, zodat een goede afweging wordt gemaakt of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere vormen van hulp passend(er) zijn;
- c. Een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden, die meer afhankelijk is van de kosten van de rechtsbijstand en de draagkracht van de rechtzoekende;
- d. Een betere vergoeding voor gewerkte uren, waarbij rechtsbijstandverleners een vergoeding krijgen voor oplossingen in plaats van procedures;
- e. De introductie van rechtshulppakketten die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. In een rechtshulppakket werken meerdere hulpverleners samen en kan er, daardoor, een verschuiving optreden naar lichtere vormen van rechtsbijstand dan door een advocaat. Beoogd wordt dat rechtzoekenden met de introductie van deze pakketten vooraf inzicht hebben in de hulpvorm die wordt geboden, de kwaliteit en de kosten.

28 Laatstgenoemde rechtshulppakketten staan centraal in dit onderzoek. Mede afhankelijk van de te maken keuzes in de afbakening van pakketten en in de vorm hoe pakketten worden afgenomen, ontstaan naar verwachting samenwerkingsvormen van rechtsbijstandverleners en/of kunnen nieuwe toetreders op de markt komen die in staat zijn om een rechtshulppakket aan te bieden. Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) wil met onderhavig onderzoek beter inzicht in de vraag of in het beoogde stelsel in voldoende mate rechtshulppakketten worden aangeboden.

¹ Tweede Kamer 2018-2019, 31 753, nr. 155.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

29 Het doel van de opdracht is om voor het ministerie van JenV inzichtelijk te maken of er kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod is te verwachten op de verschillende rechtsgebieden. Financieel moet dit passen binnen het beschikbare budgettaire kader in de Rijksbegroting. Dit kader bedraagt structureel € 409 miljoen, waarvan ongeveer € 360 miljoen bestemd is voor de productie (toevoegingen). Het restant van ongeveer € 50 miljoen is bestemd voor de bekostiging van het apparaat. Naast het gegeven budgettaire kader moet het aanbod ook geografisch marktdekkend zijn en er moet voldaan zijn aan doelstellingen ten aanzien van innovatieprikkel en substitutie. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

Kunnen binnen het budgettaire kader van € 360 miljoen kwalitatief hoogwaardige rechtshulppakketten worden ingekocht die altijd en overal in voldoende mate beschikbaar zijn?

30 Onderliggende vraag voor dit onderzoek is welke verschuivingen of veranderingen in het aanbod van (rechts-)bijstandverleners te verwachten zijn na de beoogde stelselherziening. Deze effecten zijn mede afhankelijk van te maken beleidskeuzes. In dit onderzoek proberen we af te pellen welke van deze keuzes het meest bepalend zijn voor het aanbod, en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen. In deze onderzoeksrapportage gaan we daartoe onder andere in op de volgende vragen:

- a. Welke (rechts-)bijstandverleners komen in beweging?
- b. Welke factoren maken het aanbieden van een rechtshulppakket voor hen aantrekkelijk?
- c. Zullen samenwerkingsverbanden van aanbieders ontstaan en in welke vorm?
- d. Welke rol spelen de te kiezen wijze van inkoop en contractering hierin?
- e. Welke knel- of aandachtspunten kunnen zich eventueel voordoen?

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

31 De vraagstelling voor dit onderzoek is ruim geformuleerd en het beoogde stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand is volop in ontwikkeling. De rechtshulppakketten zijn nog niet gedefinieerd en de manier van inkoop en contracteren wordt nog uitgewerkt. Hiernaast is er sprake van een tweeledige vraagstelling. Enerzijds is er de vraag naar het aanbod van rechtsbijstand en anderzijds naar de toereikendheid van het budget. Uiteraard beïnvloeden aanbod en budget elkaar onderling. Vanwege de open vraagstelling heeft dit onderzoek een verkennend karakter en is gekozen voor een multidisciplinaire aanpak.

32 Het onderzoek is in de uitvoering opgedeeld in twee fasen: een voorbereidend en een verdiepend onderzoek. In de fase van voorbereiding is de beleidstheorie opgesteld en zijn er analyses gemaakt van twee analogieën (ziektekostenverzekeraars en gerechtsdeurwaarders), van de huidige markt van gesubsidieerde rechtsbijstand en van verdienmodellen van de bestaande rechtsbijstandverzekeraars. Hiervoor is voor elke stap gekozen voor een combinatie van deskresearch, interviews en data-analyse (onder andere op basis van gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand). Op basis van een analyse van de uitkomsten van het voorbereidend onderzoek zijn sleutelparameters en randvoorwaarden geïdentificeerd voor de invoering van rechtshulppakketten. Tevens is op basis van de uitkomsten en in overleg met de opdrachtgever en

sleutelpersonen in relevante professionele netwerken een selectie gemaakt van potentiële aanbieders van rechtshulppakketten om te spreken in de verdiepende fase van het onderzoek.

33 De verdiepende fase van het onderzoek bestond uit onderzoek onder potentiële aanbieders, een analyse van de verwachte effecten en een verkenning van het budgettaire beslag. Hiervoor is gekozen voor een combinatie van gesprekken, deskresearch en een expertmeeting. Op basis van een analyse van de uitkomsten hiervan zijn drie mogelijke scenario's opgesteld voor de invoering van rechtshulppakketten. Voor elk van deze scenario's is vervolgens een analyse gemaakt van de risico's, kansen en effecten.

1.4 Leeswijzer

34 Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de huidige context van de gesubsidieerde rechtsbijstand besproken. Er wordt ingegaan op de organisatie van het stelsel, de huidige situatie en we gaan in op het huidige aanbod van rechtsbijstandverzekeraars. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de door het ministerie van JenV beoogde situatie. In hoofdstuk 4 bespreken we de sleutelparameters voor de invoering van rechtshulppakketten, dat wil zeggen die elementen die naar verwachting het meest bepalend zijn voor veranderingen in het aanbod. Hoofdstuk 5 gaat aansluitend hierop verder in op drie mogelijke scenario's, waarbij per scenario wordt gekeken naar de verwachte effecten en risico's. In hoofdstuk 6 wordt het budgettaire beslag besproken. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een beschouwing gegeven en beantwoorden we de onderzoeksvragen.

35 In de bijlagen bij dit rapport geven we een uitgebreidere onderzoeksverantwoording (bijlage A), beschrijven we een aantal analogieën van andere stelsels waaruit lering te trekken is voor onderhavige stelselherziening (bijlage B) en gaan we uitgebreider in op het huidige aanbod van rechtsbijstandverzekeringen (bijlage C).

36 Voor een goed begrip van deze rapportage hechten we eraan om enkele sleutelbegrippen vooraf helder af te bakenen:

- a. **Inkoop:** bij inkoop in de context van dit onderzoek gaat het om het verwerven van diensten van rechtsbijstandverleners tegen de juiste voorwaarden en een passende prijs. 'Inkoop' is in die zin een verzamelbegrip. Er zijn vele vormen van inkoop denkbaar. (Europees) aanbesteden is een vorm van inkoop, maar ook het afsluiten van concessieovereenkomsten of de toepassing van een *open house* methodiek. Ook de wijze waarop tot een prijs voor de dienstverlening wordt gekomen, verschilt. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat de inkoopende partij, de overheid in dit geval, de **prijs** of de prijsrange vaststelt. Afspraken die tijdens het inkoopproces worden gemaakt, worden in de regel vastgelegd in een **contract**. In een contract wordt de dienstverlening gespecificeerd en worden wederzijdse verplichtingen geregeld;
- b. **Markt:** in de context van deze verkenning bedoelen we met de 'markt' de verzameling van (potentiële) aanbieders van juridische dienstverlening, die in enige vorm (rechts-)bijstand kunnen verlenen aan rechtzoekenden in het beoogde stelsel. In deze **marktverkenning** proberen we inzicht te geven in de mogelijke effecten van het nieuwe stelsel, en daarin te maken beleidskeuzes, op genoemde (potentiële) aanbieders (de 'markt'). Ook in het huidige stelsel is sprake van een markt;

- c. **Rechtsgebieden:** De rechtspraak is opgedeeld in drie hoofdrechtsgebieden: strafrecht, civielrecht en bestuursrecht. Binnen deze rechtsgebieden wordt in het huidige stelsel onderscheid gemaakt naar diverse rechtsgebieden: onder andere personen- en familierecht, arbeids- en ontslagrecht, verbintenissenrecht, sociale voorzieningen en huurrecht. Op dit moment weten we niet hoe in een nieuw stelsel de rechtsgebieden ingericht worden. Dit hangt samen met de afbakening van de rechtshulppakketten. Voor de verkenning van de markt in een toekomstig stelsel zijn wij bij deze verkenning uitgegaan van de huidige rechtsgebieden. De rechtshulppakketten in een toekomstig stelsel kunnen vallen binnen één van de huidige rechtsgebieden. Het is echter ook voorstelbaar dat rechtshulppakketten ontwikkeld worden die een rechtsgebied overstijgen.

2. Huidige context gesubsidieerde rechtsbijstand

37 In dit hoofdstuk geven we een schets van de huidige context waarin gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend. We doen dit door een korte beschrijving te geven van de opzet van het huidige stelsel en vervolgens, aan de hand van diverse kerncijfers, een beeld te geven van de huidige markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand, zowel de vraag- als de aanbodzijde. De huidige situatie vormt het startpunt voor de voorliggende marktverkenning en is nodig om de effecten die kunnen ontstaan na de beoogde stelselherziening goed te kunnen duiden. Aan het einde van dit hoofdstuk, in paragraaf 2.3, beschrijven we de huidige positie en het verdienmodel van rechtsbijstandverzekeraars. Dit is relevante contextinformatie, aangezien rechtsbijstandverzekeraars worden gezien als een van de potentiële aanbieders in het beoogde stelsel.

2.1 Huidig stelsel

38 Het recht op toegang tot het recht, toegang tot de rechter en het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand, zoals verankerd in de Grondwet en in internationale verdragen, zijn van groot belang in een democratische rechtsstaat. Rechtspraak en rechtsbijstand nemen in ons rechtsbestel een bijzondere plaats in doordat zij een belangrijke functie hebben bij de oplossing van een juridisch probleem of geschil. Om de toegang tot het recht en de rechter te kunnen waarborgen gaat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand uit van een rechtvaardige balans. Enerzijds moet de overheid zorgen voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat voorziet in adequate rechtsbijstand voor rechtzoekenden met een juridisch probleem die redelijkerwijs de kosten van rechtsbijstand niet kunnen betalen. Anderzijds moet de overheid oog hebben voor een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Aan het beroep op door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen daarom voorwaarden en beperkingen worden verbonden, mits dat gebeurt met een legitiem doel, de beperkingen proportioneel zijn in het licht van dat doel en de toegang tot de rechter en het recht op rechtsbijstand niet in hun kern worden aangetast.

39 In het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen alleenstaanden met een inkomen tot € 27.300,- en niet-alleenstaanden met een inkomen tot € 38.600,- in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In het geval van een juridisch conflict wordt hun advocaat voor een deel betaald door de overheid via de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Zij betalen zelf een eigen bijdrage en kosten zoals de griffierechten bij het voeren van een procedure. De hoogte van de eigen bijdrage is inkomensafhankelijk en varieert van € 199,- tot € 862,- per zaak (exclusief hoger beroep) en per instantie. Voor mediation en lichte adviestoevoegingen geldt een lagere eigen bijdrage. Rechtzoekenden kunnen € 54,- korting krijgen op de eigen bijdrage als zij via het Juridisch Loket en met een diagnosedocument worden doorverwezen naar een advocaat. Dit geldt echter niet voor lichte adviestoevoegingen of mediantietoevoegingen. Rechtzoekenden die in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand mogen zelf een advocaat benaderen om hen bij te staan, mits deze advocaat ook gesubsidieerde rechtsbijstand aanbiedt. De toevoeging wordt vervolgens door

de mediator of advocaat bij de RvR aangevraagd, voordat de zaak in behandeling wordt genomen.^{2,3} Deze toevoeging heeft bij verlening twee grondslagen: voor de rechtzoekende betekent dit een recht op gesubsidieerde rechtsbijstand voor de mediator of advocaat betekent dit een subsidieverlening.

40 De hoogte van de vergoeding die rechtsbijstandverleners ontvangen voor de verlening van rechtsbijstand wordt bepaald door het soort zaak en de code die daarbij hoort. In totaal kent het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand 176 verschillende zaakcodes voor toevoegingen, waarvan 36 mediationtoevoegingen.⁴ Aan elke zaakcode is een puntental toegekend waarbij 1 punt ongeveer gelijk staat aan 1 uur werk en dus 1 uur vergoeding. Deze puntentoekenning per zaakcode is vastgesteld in het Besluit vergoeding rechtsbijstand van 2000 (Bvr 2000). In 2015 concludeerden zowel de 'Onderzoekscommissie gesubsidieerde rechtsbijstand' (Commissie Wolfsen) als de 'Commissie duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand' (Commissie Barkhuysen) dat de puntentoekenning is verouderd en er sprake is van achterstallig onderhoud van het stelsel. Oorzaken zijn onder andere de toenemende juridisering, individualisering en complexiteit van de samenleving. Zaken zijn volgens hen inhoudelijk niet meer vergelijkbaar met zaken in het jaar 2000. De vraag naar rechtsbijstand is bovendien niet alleen veranderd maar ook toegenomen.⁵

41 In reactie op de bevindingen van de commissies Wolfsen en Barkhuysen is door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie en de minister voor Wonen en Rijksdienst op 2 september 2016 de 'Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand' (Commissie Van der Meer) ingesteld om met een voorstel voor herziene puntentoekenning te komen. Het onderzoek van Commissie Van der Meer bevestigt dat de werkelijke tijdsbesteding in het hele spectrum van de gesubsidieerde rechtsbijstand niet gelijk is aan het toegekende puntental in de Bvr2000. Hiervoor wijst de commissie verschillende redenen aan: de wet- en regelgeving is complexer geworden, de rechtzoekende is veeleisender en het publieke bestuur zorgt voor meer conflicten. Over het huidige stelsel uit de commissie grote zorgen die hiermee nauw samenhangen. Deze betreffen het grote aandeel extra uren in het strafrecht, de twijfel over de beoordeling van de doelmatigheid van de hulp, de prikkels in het stelsel, onduidelijkheid over de kwaliteit van geleverde rechtsbijstand, en de groei van het aantal eenpitters waarvan de kwaliteit van dienstverlening moeilijker te garanderen is.

42 De herziene puntentoekenning waar de Commissie Van der Meer voor gevraagd was, moest voldoen aan een aantal uitgangspunten. Het diende aan te sluiten op de bestaande puntentoekenning, te voorzien in een netto-inkomen voor advocaten vergelijkbaar met een rijksambtenaar in schaal 12 (bij maximaal 1200 te vergoeden uren) en het diende binnen de budgettaire kaders te passen. Uitgaande van de daadwerkelijke tijdsbesteding, omgezet naar forfaitaire punten per toevoeging, blijkt het volgens de commissie niet mogelijk om gelijktijdig aan al de gestelde voorwaarden te voldoen. De Commissie Van der Meer concludeert dat

² Raad voor Rechtsbijstand (2019). *Over mediation & rechtsbijstand*. Online via <https://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand>.

³ NOvA (z.d.). *Gefinancierde rechtsbijstand*. Online via <https://www.advocatenorde.nl/gefinancierde-rechtsbijstand>.

⁴ Raad voor Rechtsbijstand (2015). Online via: kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-toevoegen/zaakcodelijst.html.

⁵ Commissie Van der Meer (2017). *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*. Publicatie-nr. 105692.

zonder verhoging van de uitgaven of het loslaten van één of meerdere voorwaarden de gevraagde herziening niet mogelijk is.⁶

43 Op grond van het gestegen aantal afgegeven toevoegingen (42 procent in 17 jaar) en de bevindingen van Commissie Van der Meer concludeert minister Dekker dat het stelsel aan een grondige herziening toe is. Een stelsel waarin goede rechtsbijstand geborgd is, dient te voorzien in laagdrempelige, zoveel mogelijk integrale geschiloplossingen en in goede vergoedingen voor diegenen die de juridische bijstand verlenen. In zijn eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2018 schetst hij de contouren van het stelsel dat hij voor ogen heeft (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). De herziening zal gefaseerd en proefondervindelijk binnen de huidige budgettaire kaders worden vormgegeven.⁷

2.2 Huidige markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand

44 In deze paragraaf geven we een schets van de huidige vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand, zowel met betrekking tot het aanbod als tot de vraag. Onderdeel hiervan vormen de uitkomsten van een uitgevoerde data-analyse. Gepseudonimiseerde data voor de vaststellingen zijn beschikbaar gesteld door de Raad voor Rechtsbijstand voor de jaren 2014 tot en met 2018 op het niveau van toevoeging, burger en rechtsbijstandverlener. Dit betreft een omvangrijk bestand waarin alle gedeclareerde toevoegingen zijn opgenomen met daarnaast nog een aantal gegevens met betrekking tot de opbouw van de declaraties.

45 Burgers en rechtsbijstandverleners zijn binnen het bestand te volgen. Omdat de data gepseudonimiseerd zijn, zijn de gegevens niet meer tot op de persoon herleidbaar. Om ervoor te zorgen dat de data niet meer tot op persoonsniveau te herleiden is, zijn door de RvR keuzes gemaakt voor de weergave van informatie in het databestand. Voor burgers in het bestand betekent dat dat er tot op hooguit 2-cijferig postcodeniveau van woonplaats herleid kan worden en voor rechtsbijstandverleners alleen tot op het arrondissementsniveau waar ze kantoor houden.

2.2.1 Uitgaven naar hoofdrechtsgebied en specialisatie

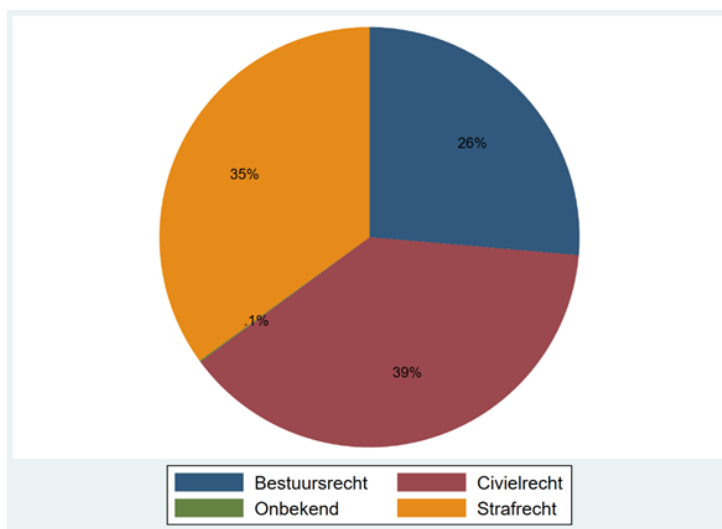
46 Figuur 1 toont de aandelen van de rechtsgebieden in de totale uitgaven van de gesubsidieerde rechtsbijstand over de periode 2017 - 2018, op basis van toegekende toevoegingen. Civielrecht⁸ geldt als het grootste hoofdrechtsgebied, gevolgd door strafrecht en bestuursrecht⁹.

⁶ Commissie Van der Meer (2017). *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*. Publicatie-nr. 105692.

⁷ Tweede Kamer 2018-2019, 31 753, nr. 155.

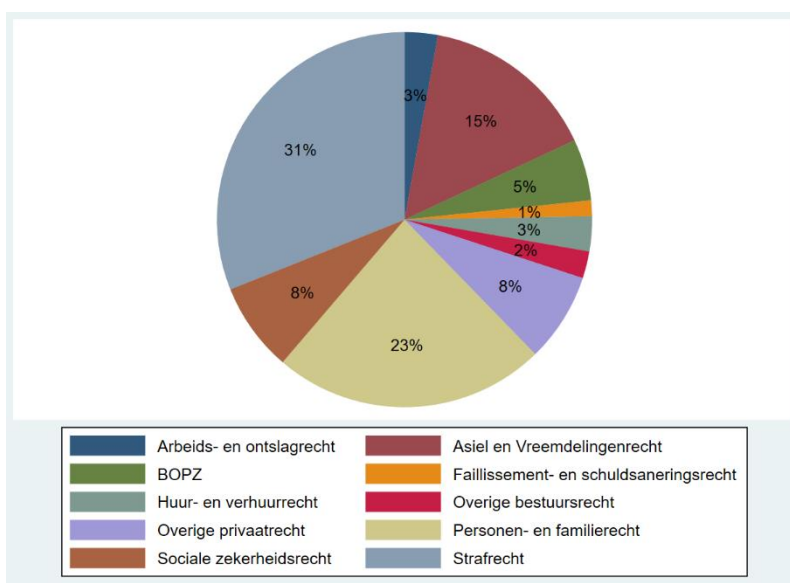
⁸ Onder civielrecht vallen: arbeids- en ontslagrecht, BOPZ, faillissement- en schuldsaneringsrecht, huur- en verhuurrecht, personen- en familierecht en overige privaatrecht.

⁹ Onder bestuursrecht vallen: asiel- en vreemdelingenrecht, sociale zekerheidsrecht en overige bestuursrecht.



Figuur 1. Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar hoofdrechtsgebied (2017 - 2018)

47 Figuur 2 laat eenzelfde uitsplitsing zien, maar dan naar rechtsgebied. Het grootste rechtsgebied betreft het strafrecht (31% van de totale uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand), gevolgd door personen- en familierecht (23%) en asiel- en vreemdelingenrecht (15%).



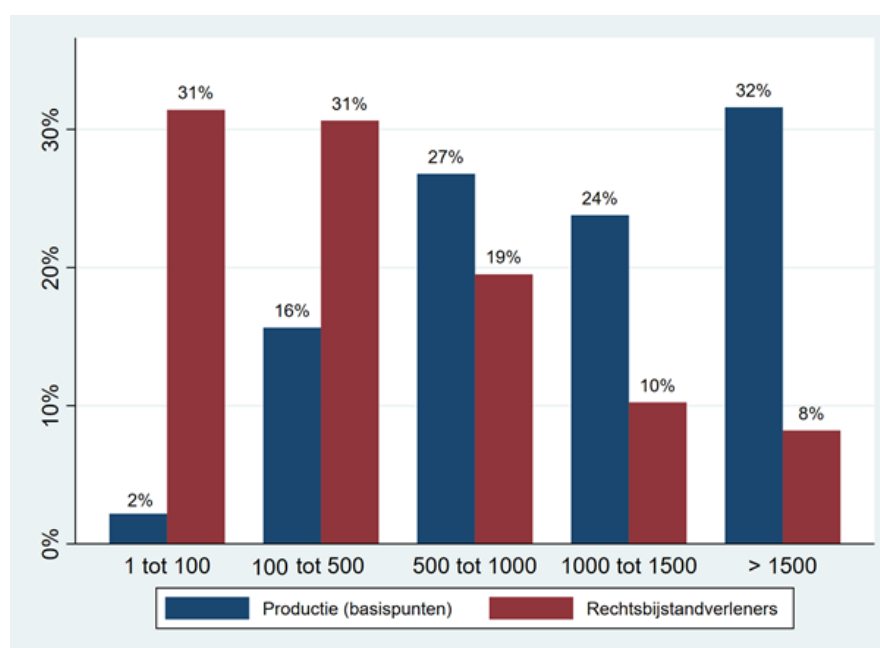
Figuur 2. Compositie van uitgaven van toegekende toevoegingen naar rechtsgebied (2017 - 2018)

2.2.2 Aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand: rechtsbijstandverleners

48 In 2017 stonden er bij de RvR ruim 10.000 rechtsbijstandverleners ingeschreven, waarvan 92 procent als advocaat en 14 procent als mediator. Van hen verleenden ruim 7.950 in ten minste één zaak gesubsidieerde rechtsbijstand en waren er in totaal ruim 3.600 advocatenkantoren (inclusief éénpitters) bij het stelsel betrokken. Het gemiddelde aantal toevoegingen in dat jaar is 54 per advocaat. Ruim een kwart van de ingeschreven advocaten behandelde minder dan 10 toevoegingen. Slechts 3 procent van de advocaten had

meer dan 200 zaken. De meeste ingeschreven rechtshulpverleners boden ook, vaak zelfs voornamelijk, commerciële rechtsbijstand.¹⁰

49 In onderstaande figuur wordt zichtbaar dat een groot aantal rechtsbijstandverleners slechts een klein aantal toevoegingen behandelt. De staafdiagrammen lezen als volgt: in de meest linker categorie is zichtbaar dat 31% van de rechtsbijstandverleners die actief zijn in de gesubsidieerde rechtsbijstand daarvoor minder dan 100 punten ontvangt. In totaal staat deze groep rechtsbijstandverleners voor slechts 2% van de totale productie (gerekend in basispunten). Aan het andere eind van het spectrum (de meest rechter categorie) is te zien dat 8% van de rechtsbijstandverleners jaarlijks meer dan 1500 punten ‘produceert’. Deze 8% is goed voor 32% van de totale productie. Uit de figuur komt duidelijk naar voren dat naar verwachting slechts een klein deel van de rechtsbijstandverleners een substantieel deel van zijn tijd besteedt aan gesubsidieerde rechtsbijstand. De overige rechtsbijstandverleners besteden een beperkt(er) deel van hun tijd aan gesubsidieerde rechtsbijstand.



Figuur 3. Verdeling volume forfaitaire punten over rechtsbijstandverleners (2017 - 2018)

In Tabel 1 gaan we hier dieper op in. Hierin is per rechtsgebied opgenomen hoeveel rechtsbijstandverleners hierop in 2017 en 2018 actief waren, het aantal toegekende punten per rechtsgebied en het gemiddelde aantal ‘geproduceerde’ punten per rechtsbijstandverlener. Zo zien we in de tabel dat in 2018 707 rechtsbijstandverleners een (gesubsidieerde) BOPZ-zaak hebben behandeld, en dat daarmee in totaal circa 107.000 punten waren gemoeid. Dat betekent een gemiddelde van 151 per rechtsbijstandverlener. In de tabel is goed zichtbaar dat er grote verschillen zijn tussen de rechtsgebieden in het gemiddelde aantal punten per rechtsbijstandverlener. In bijvoorbeeld het faillissements- en schuldsaneringsrecht, het huur- en verhuurrecht en het arbeids- en ontslagrecht is het gemiddelde aantal punten per rechtsbijstandverlener laag. Voor deze rechtsbijstandverleners is de gesubsidieerde rechtsbijstand, gemiddeld gezien, niet hun belangrijkste middel

¹⁰ Raad voor Rechtsbijstand (2018). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017*.

van bestaan. Aan de andere kant van het spectrum springt het asiel- en vreemdelingenrecht eruit met juist een hoog gemiddeld puntenaantal. Voor rechtsbijstandverleners die gespecialiseerd zijn in dit rechtsgebied is dit blijkbaar een belangrijk deel van hun dagelijkse werk.

	Aantal rechtsbijstandverleners		Aantal basispunten (x1000)		Gemiddelde aantal basispunten	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Arbeids- en ontslagrecht	2663	2517	82	80	31	32
Asiel- en vreemdelingenrecht	746	716	307	294	411	410
BOPZ	718	707	105	107	147	151
Faillissement- en schuldsaneringsrecht	1028	846	31	24	30	29
Huur- en verhuurrecht	2748	2570	80	78	29	30
Overig bestuursrecht	2628	2428	64	61	24	25
Overig privaatrecht	4713	4542	198	194	42	43
Personen- en familierecht	4936	4749	647	634	131	134
Socialezekerheidsrecht	2967	2800	229	210	77	75
Strafrecht	3282	3203	574	563	175	176

Tabel 1. Productie (forfaitaire punten) per rechtsbijstandverlener, per rechtsgebied (2017 - 2018)

50 Navolgende Tabel 2 geeft de verdeling weer van de rechtsbijstandverleners in 2018 naar het aantal rechtsgebieden waarop zij actief zijn. Het betreft de rechtsgebieden waarop de rechtsbijstandverlener tenminste één reguliere toevoeging heeft ontvangen in 2018. We zien dat vier op de tien rechtsbijstandverleners actief was binnen een of twee rechtsgebieden. Ruim driekwart (76%) van de rechtsbijstandverleners beperkte zich tot maximaal vijf rechtsgebieden, en een op de vier rechtsbijstandverleners (24%) heeft in 2017 - 2018 toevoegingen in meer dan 5 rechtsgebieden ontvangen.

Aantal rechtsgebieden	Aantal rechtsbijstandverleners	Percentage
1 rechtsgebied	2153	25%
2 rechtsgebieden	1324	15%
3 rechtsgebieden	1154	13%
4 rechtsgebieden	1049	12%
5 rechtsgebieden	913	11%
Meer dan 5 rechtsgebieden	2084	24%
Totaal	8677	100%

Tabel 2. Aantal rechtsgebieden per rechtsbijstandverlener in 2018

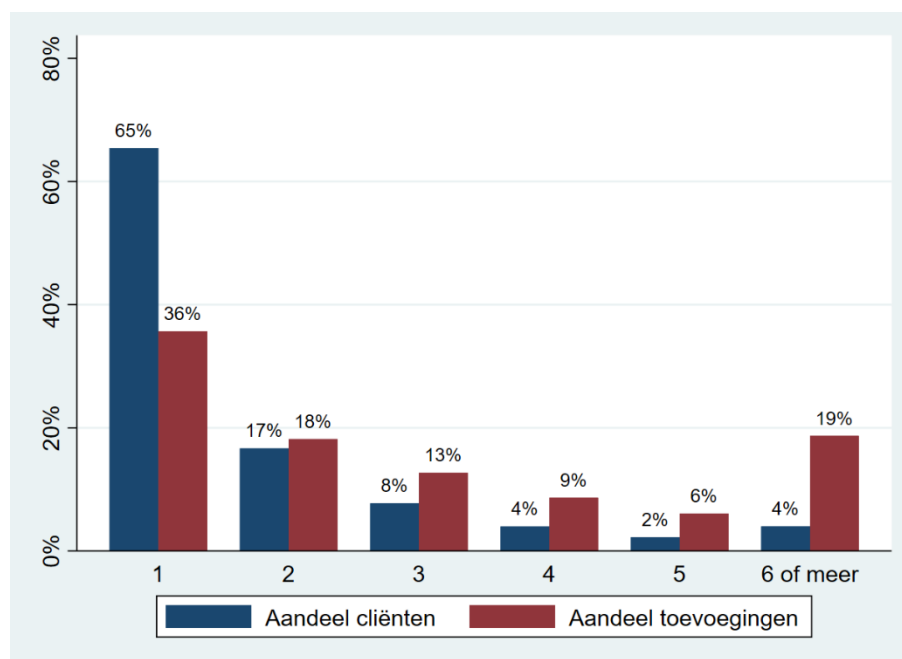
51 Een vergelijking met eenzelfde tabel uit de financieel-economische analyse uit het rapport van de Commissie Barkhuysen (2015) laat zien dat over de periode 2014 - 2018 sprake is van een gelijkblijvende specialisatie.¹¹ Van de 8147 actieve rechtsbijstandverleners in 2014 was ruim de helft (52%) actief binnen een, twee of drie rechtsgebieden. In 2018 was dat 53%, blijkt uit bovenstaande tabel.

¹¹ Tabel 5.5, p. 68. Commissie Barkhuysen (2015). *Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand*.

2.2.3 Vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand: cliënten

52 Aan de vraagkant was in 2017 sprake van 416.000 toevoegingen en ruim 283.000 unieke rechtzoekenden. Het gemiddeld aantal toevoegingen per rechtzoekende in dat jaar was 1,47 en het aandeel rechtzoekenden met één toevoeging 74 procent. Een kleine groep rechtzoekenden had relatief veel toevoegingen. Van alle toevoegingen in 2017 is 10 procent afgegeven aan een groep van ruim 6300 meervoudig gebruikers met 5 of meer toevoegingen. Dit is 2,2 procent van het totale aantal toevoegingsgebruikers.¹²

53 Figuur 4 geeft de verdeling weer van het aantal cliënten en het aantal toevoegingen per cliënt in de periode 2015 - 2018. Bijna twee op de drie cliënten (65%) die in deze periode een toevoeging hebben ontvangen, hebben in deze periode geen andere toevoeging ontvangen. Deze groep dekt 36% van het totale aantal toevoegingen af. Dat betekent omgekeerd dat 64% van alle toevoegingen betrekking heeft op rechtzoekenden die 2 of meer toevoegingen hebben ontvangen. 19% van alle toevoegingen betreft de kleine groep (4%) van rechtzoekenden die 6 of meer toevoegingen heeft ontvangen in de genoemde periode.



Figuur 4. Verdeling (relatieve) aantal toegekende toevoegingen per cliënt over cliënten en toevoegingen (2015 - 2018)

De onderliggende (absolute) cijfers uit bovenstaande figuur zijn tevens opgenomen in Tabel 3. Gemiddeld ontvingen cliënten 1,83 toevoegingen in de periode 2015 - 2018.

¹² Raad voor Rechtsbijstand (2018). *Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2017*.

Aantal toevoegingen per cliënt	Aantal cliënten (x 1000)	Percentage cliënten	Aantal toevoegingen (x1000)	Percentage toevoegingen
1 toevoeging	554	65.4%	554	35.7%
2 toevoegingen	141	16.7%	282	18.2%
3 toevoegingen	66	7.8%	197	12.7%
4 toevoegingen	34	4.0%	134	8.7%
5 toevoegingen	19	2.2%	95	6.1%
6 of meer toevoegingen	34	4.0%	290	18.7%
Totaal	847	100%	1553	100%
Gemiddeld aantal toevoegingen per cliënt: 1,83				

Tabel 3. Verdeling (relatieve en absolute) aantal toegekende toevoegingen per cliënt over cliënten en toevoegingen (2015 - 2018)

54 Tabel 4 tot slot dient om de mate van meervoudig gebruik onder cliënten die meer dan één toevoeging hebben ontvangen in de periode 2015 - 2018 in beeld te brengen. Voor ruim een derde (35%) van de meervoudige gebruikers geldt dat zij meer dan één toevoeging hebben ontvangen in meer dan één rechtsgebied. Daarentegen is het meervoudig gebruik voor het merendeel van deze gebruikers - 28 van de 35 procent - beperkt tot 2 rechtsgebieden. Slechts 1 op 20 van de cliënten met meervoudig gebruik heeft toevoegingen ontvangen op 3 rechtsgebieden, en slechts 1 op 50 cliënten met meervoudig gebruik ontving toevoegingen op ten minste vier rechtsgebieden.

Aantal rechtsgebieden	Aantal (in duizenden)	Percentage
Totaal aantal cliënten	847.1	100%
Waarvan: totaal aantal cliënten met meervoudig gebruik	293.1	35%
Waarvan: 1 rechtsgebied	190.8	65%
2 rechtsgebieden	81.7	28%
3 rechtsgebieden	16.1	5%
Meer dan 3 rechtsgebieden	4.5	2%

Tabel 4. Meervoudig gebruik naar aantal rechtsgebieden (2015 - 2018)

2.3 Huidige aanbod rechtsbijstandverzekeraars

55 De werkwijze van rechtsbijstandverzekeraars in de huidige situatie biedt mogelijk inspiratie voor het beoogde stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Rechtsbijstandverzekeraars zijn een van de mogelijke nieuwe aanbieders van rechtshulp pakketten in het beoogde stelsel. In de huidige situatie worden grofweg twee verschillende producten aangeboden met elk een eigen verdienmodel: rechtsbijstandverzekeringen en *on demand* rechtshulp. De aanbieders voor beide producten zijn de rechtsbijstandverzekeraars. Hun werkwijze staat uitgebreider opgenomen in bijlage C. In deze paragraaf gaan wij kort in op de geboden producten en het verdienmodel erachter.

2.3.1 Rechtsbijstandverzekeringen

56 Kort gezegd verkopen verzekeraars met rechtsbijstandverzekeringen risicospreiding met als doel omzet te genereren. Hun verdienmodel is het ontvangen van meer premie dan het doen van schade-uitkeringen. Verzekerden zijn potentiële kostenposten en de bestede uren aan rechtsbijstand zijn kostbaar voor verzekeraars. Om de kosten te beheersen hebben verzekeraars juristen en vaak ook advocaten in dienst. Bij een gerechtelijke of administratieve procedure helpen zij hun verzekerden. Ook maken zij veelvuldig gebruik van gecontracteerde advocaten die zaken namens de verzekeraar behandelen. Deze advocaten ontvangen een vaste prijs per zaak, zij werken dus niet op uren-basis. Verzekerden hebben ook het recht om zelf een andere rechtshulpverlener te kiezen. Vrije keuze voor een advocaat geldt alleen als de verzekeraar besluit een juridische of administratieve procedure te voeren. In veel gevallen is een zelfgekozen externe rechtshulpverlener duurder dan de medewerker van de verzekeraar en is er een limiet gesteld aan de kosten die dan vergoed worden.¹³

57 In Nederland bestaat geen wettelijk monopolie op het geven van rechtskundige adviezen. Alleen in procedures voor de burgerlijke rechter geldt een procesmonopolie en hebben advocaten alleenrecht. Zolang hier geen sprake van is en er geen verplichte procesvertegenwoordiging is, kan een rechtsbijstandverzekeraar ervoor kiezen om eigen juristen of externe paralegals in te zetten voor de rechtsbijstand aan hun klanten. Dit interfereert niet met het recht op de vrije advocatenkeuze.¹⁴

58 Voor een gezonde marktwerking dient aan ten minste twee voorwaarden te worden voldaan. Allereerst moeten consumenten goede informatie hebben over het soort verzekeringsproduct dat ze nemen. Vervolgens is het ook van belang dat de kwaliteit van het product gemeten kan worden, zodat duidelijk is wanneer ten onrechte dekking is geweigerd, een procedure niet is gestart of wanneer er slechte dienstverlening heeft plaatsgevonden. Als dat het laatste geval is, heeft het nadelige gevolgen voor de verzekerde en de markt als geheel en kan een negatieve spiraal ontstaan waarbij de kwaliteit van de geleverde diensten steeds slechter wordt. Is aan de genoemde voorwaarden voldaan, dan is het goed te verdedigen dat rechtshulpverlening door het eigen personeel of een schaderegelingsbureau van een verzekeraar plaatsvindt in plaats van een al dan niet door de klant zelf gezochte advocaat.¹⁵

2.3.2 On demand rechtshulp

59 Op dit moment heeft ongeveer de helft van de Nederlandse gezinnen een rechtsbijstandsverzekering, maar de verzekerdenpopulatie vergrijsst en de markt voor rechtsbijstandsverzekeringen groeit al een paar jaar nauwelijks. De jonge generaties kijken anders tegen zekerheid aan. Zij willen toereikende informatie en een snelle en flexibele oplossing voor hun probleem. De grote vraag is dus of verzekeringen in hun huidige vorm

¹³ <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering/vrije-advocaatkeuze#no4>.

¹⁴ Boom, W.H. van (2011). Enige recente ontwikkelingen in de particuliere rechtsbijstandsverzekering. *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2011(1), pp 8-15.

¹⁵ Boom, W.H. van (2011). Enige recente ontwikkelingen in de particuliere rechtsbijstandsverzekering. *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2011(1), pp 8-15.

nog aftrek zullen vinden in de toekomst. Dit geldt temeer nog met het oog op de technologische ontwikkelingen en daaraan verbonden mogelijkheden.¹⁶

60 Een van de manieren waarop rechtsbijstandverzekeraars inspringen op de veranderde vraag naar en behoefte aan rechtsbijstand, is *on demand* rechtshulp. Dit is een rechtsbijstandspakket voor onverzekerden, waarbij voor een vaste prijs rechtsbijstand wordt aangeboden: “[een] betaalbare en passende oplossing voor mensen die juridische hulp nodig hebben”.¹⁷ Voor de verzekeraar is hier een zeker risico aan verbonden, aangezien er voor een vaste prijs hulp wordt geboden ongeacht de tijd die erin gestoken wordt. Om deze reden bieden verzekeraars ook verschillende vormen of pakketten van *on demand* rechtshulp aan. Verzekeraars onderscheiden verschillende rechtsgebieden waarvoor zij *on demand* rechtshulp bieden. Bijvoorbeeld Werk en inkomen, Ontslag of Wonen. Binnen een rechtsgebied bieden verzekeraars diverse producten aan. Bijvoorbeeld een beoordeling of check, wat een advies op maat is. Of een productbeoordeling en onderhandeling, waar na een advies ook contact met de wederpartij wordt opgenomen en wordt onderhandeld. Per product geldt een aparte prijs. Binnen de *on demand* rechtshulp passen verzekeraars dus grofmazige product- en prijsdifferentiatie toe.

¹⁶ Verbond van Verzekeraars (2017). *De toekomst van de rechtsbijstandsverzekeraar: hoe ziet deze er uit in 2025?*

¹⁷ LegalGuard (z.d.). Online via: <https://legalguard.nl/over-legalguard.htm> [16 mei 2019].

3. Beoogde situatie

⁶¹ In dit hoofdstuk gaan we in op de situatie na de stelselherziening: de beoogde situatie. Daarbij beschrijven we in de eerste plaats de tekortkoming in de huidige situatie, de doelen die het ministerie beoogt te realiseren met een herzien stelsel en de uitgangspunten die het ministerie hanteert bij het stelselontwerp. Vervolgens gaan we nader in op deze uitgangspunten die door het ministerie zijn uitgewerkt in 'contouren' voor een nieuw stelsel. Tot slot bespreken we de mate waarin de beoogde situatie geacht wordt bij te dragen aan de doelen die het ministerie nastreeft. We baseren onze bevindingen op diverse kamerstukken (zie referenties), gesprekken die we in het kader van deze verkenning hebben gevoerd met JenV en op een rekenmodel dat JenV heeft opgesteld om de financiële effecten van een ander stelsel door te rekenen.

3.1 Doelen

⁶² Voor het ministerie van JenV gaat een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarin de toegang tot recht en rechter gewaarborgd is uit van een rechtvaardige balans tussen rechtsbijstand voor rechtzoekenden die dit niet zelf kunnen betalen en doelmatige en efficiënte besteding van publieke middelen. Hierin ligt dus een tweeledige verantwoordelijkheid voor het ministerie: *“Enerzijds moet de overheid zorgen voor een stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat voorziet in adequate rechtsbijstand voor rechtzoekenden met een juridisch probleem die redelijkerwijs de kosten van rechtsbijstand niet kunnen betalen. Anderzijds moet de overheid oog hebben voor een doelmatige en efficiënte besteding van de financiële middelen binnen het stelsel en de beheersbaarheid van de kosten die daarmee gemoeid zijn”*.¹⁸

⁶³ De minister signaleert een aantal tekortkomingen in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent problemen in het voorzien van adequate rechtsbijstand en het doelmatig en efficiënt besteden van publieke middelen. In zijn brief van 9 november 2018 aan de Tweede Kamer¹⁹ beschrijft minister Dekker voor Rechtsbescherming de specifieke problemen die aanleiding zijn voor de voorgenomen herziening van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De problemen die hij benoemt zijn:

- a. Juridische oplossingen zijn niet altijd echte oplossingen. Het probleem van rechtzoekenden wordt niet altijd opgelost;
- b. De kosten stijgen door een toenemend beroep op de rechtsbijstand. Dit komt mede door de financiële prikkel die in het stelsel zit, die maakt dat het voor advocaten aantrekkelijk is om door te procederen, omdat ze per procedure een toevoeging kunnen aanvragen;
- c. Onnodige procedures door de overheid;
- d. Er is sprake van een ongelijke toegang tot het recht, in het bijzonder voor de groep die (net) boven de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) valt;
- e. Vergoedingen voor advocaten zijn, over het geheel genomen, niet meer 'bij de tijd';
- f. De kwaliteit van de rechtsbijstandverlening is niet inzichtelijk voor rechtzoekenden en 'moet beter'.

¹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (z.d.). *Project Stelselontwerp Fase 1*. Intern document, versie 18 april 2019.

¹⁹ Tweede Kamer 2018-2019, 31 753, nr. 155.

64 Tegen deze achtergrond beoogt de minister met de stelselherziening zowel een kwaliteitsverbetering van het aanbod te realiseren als de hierboven benoemde effectiviteits- en doelmatigheidsproblemen op te lossen. Het beoogde stelsel kent daarom twee uitgangspunten. Enerzijds dient het perspectief van de rechtzoekende centraal te staan: de hulpvraag van de rechtzoekenden is leidend voor de inrichting van het hulpaanbod. Deze dient gericht te zijn op laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale geschiloplossing. Anderzijds dient het stelsel doelmatig en duurzaam te zijn voor zowel de sector als de overheid. Een voorwaarde voor de herziening is dat deze budgetneutraal is, dus dat de totale kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand niet omhoog gaan.

65 Met het oog op de uitgangspunten voor het beoogde stelsel, heeft de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer de volgende contouren geschetst:

- a. Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen, zodat geschillen in een vroeg stadium, voordat ze escaleren, worden opgelost;
- b. Onafhankelijke triage aan de voorkant, zodat een goede afweging wordt gemaakt of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere vormen van hulp passend(er) zijn;
- c. Een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden, die meer afhankelijk is van de kosten van de rechtsbijstand en de draagkracht van de rechtzoekende;
- d. De introductie van rechtshulppakketten die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs;
- e. Een betere vergoeding voor gewerkte uren voor rechtsbijstandsverleners, waarbij zij een vergoeding krijgen voor oplossingen in plaats van procedures.

66 In aanvulling hierop wordt tevens ingezet op het terugdringen van de juridisering door overheden.²⁰

3.2 De contouren van het herziene stelsel

67 Op basis van deze contouren wordt door het ministerie gewerkt aan een nieuw stelselontwerp. Hierbij staan, zoals reeds benoemd, twee uitgangspunten centraal:

- a. Het perspectief van rechtzoekenden;
- b. De doelmatigheid van het stelsel.

68 Met de stelselherziening beoogt de minister een kwaliteitsverbetering van het aanbod te realiseren en de doelmatigheid te vergroten. In deze paragraaf bespreken we de contouren en hoe deze in een nieuw stelsel geacht worden bij te dragen aan het realiseren van deze tweeledige doelstelling.

3.2.1 *A. Laagdrempelige informatie en advies voor iedereen, zodat geschillen in een vroeg stadium, voordat ze escaleren, worden opgelost*

69 Het stelsel zal zo worden ingericht dat geschillen zo veel mogelijk in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier worden opgelost. In een nieuw stelsel is er daarom de mogelijkheid tot laagdrempelige informatie- en adviesverstrekking. Alle hulpzoekers hebben toegang tot informatie, advies, begeleiding bij

²⁰ Tweede Kamer 2018-2019, 31 753, nr. 155.

onderhandeling, rechtsbijstand en de mogelijkheid van een beslissing van een neutrale (rechterlijke) instantie. Iedere rechtzoekende kan bovendien een advies krijgen voor een rechtshulppakket of specialistische (juridische) hulp. Indien nodig kan een verwijzing volgen naar niet-juridische hulpverlening. Het advies is niet bindend, maar wel een vormvereiste voor de subsidieaanvraag voor een eventueel rechtshulppakket, wanneer er sprake is van een inkomen onder de inkomensgrenzen van de Wet op de rechtsbijstand (Wrb).

70 Het ministerie van JenV beoogt met de laagdrempelige toegang dat alle mensen in de Nederlandse samenleving toegang hebben tot goede juridische informatie, advies en indien nodig ook hulp. De verwachting is dat door het laagdrempelige karakter van deze eerste vorm van hulpverlening vragen eerder gesteld, gesignaleerd en opgelost worden, waardoor geschillen niet escaleren. Op deze manier draagt laagdrempelige dienstverlening in de eerste plaats bij aan het verhogen van de kwaliteit ervan en wordt het perspectief van de rechtzoekende centraal gesteld: het wordt mogelijk verschillende oplossingsroutes (naast de huidige toevoeging) te verkennen en aan te bieden; advies en hulp kunnen geboden worden die aansluit bij de situatie en eventuele achterliggende problemen van de hulpzoeker; en advies en hulp kunnen aansluiten op lokale netwerken voor probleemoplossing (lokale inbedding). In de tweede plaats vergroot laagdrempelige toegang tot informatie en advies de doelmatigheid door de vroegsignaleringsfunctie die ervan uitgaat. Doordat (potentiële) geschillen vroegtijdig worden opgelost - ook door inzet van niet-juridische hulpverlening - heeft deze vorm van laagdrempelige dienstverlening een de-escalerend effect en zal een deel van de (potentiële) geschillen niet meer tot een toevoeging leiden, of zal het geschil (met een toevoeging) makkelijker te beslechten (en dus minder duur) zijn. In de laatste plaats kan een rechtzoekende met een juridische hulpvraag een passend advies gegeven worden over het juiste rechtshulppakket. Op deze manier draagt laagdrempelige advies- en informatievoorziening bij aan de voorziene kwaliteits- en doelmatigheidsverbetering.

3.2.2 B. Onafhankelijke triage aan de voorkant, zodat een goede afweging wordt gemaakt of rechtsbijstand echt noodzakelijk is of dat andere vormen van hulp passend(er) zijn

71 Het nieuwe stelsel zal voorzien in onafhankelijke triage. De triage in het nieuwe stelsel omvat de diagnose, c.q. het advies, voor een rechtshulppakket (tijdens de voorliggende informatie- en adviesfase), de verwijzing naar de 'beslisser' en de toets van de aanvraag voor een gefinancierd rechtshulppakket door de beslisser. De beslisser beslist of het geadviseerde rechtshulppakket van de rechtzoekende door de overheid wordt vergoed. De rol van de beslisser, die een onafhankelijke partij dient te zijn, zal komen te liggen bij de Raad voor Rechtsbijstand. Deze zal de aanvraag voor een gefinancierd rechtshulppakket toetsten. Daarbij zijn er in de regel twee mogelijkheden:

- a. Rechtzoekende vraagt subsidie aan voor een geadviseerd pakket. In dit geval wordt de aanvraag goedgekeurd;
- b. Rechtzoekende vraagt subsidie aan voor een niet-geadviseerd pakket. In dit geval toetst de beslisser of de aanvraag om subsidie wel voldoet aan de belangentoets overeenkomstig artikel 12 en 28 Wrb. Is dat niet het geval, dan wijst de beslisser conform het huidige stelsel de aanvraag af.

72 Tegelijkertijd zal bij de triage de toets op het inkomen en het te behartigen belang plaatsvinden, in lijn met de huidige toets en conform art. 12 en 28 van de Wrb. Tevens stelt de beslisser de eigen bijdrage vast en int deze.

73 Het ministerie verwacht door de triage dat de kwaliteit verbetert: het juiste pakket of de juiste hulp voor rechtzoekenden. Het ministerie verwacht ook dat hierdoor de doelmatigheid in het stelsel toeneemt. Problemen worden opgelost en leiden hierdoor niet tot een cumulatie van toevoegingsaanvragen. Daarnaast is het in het nieuwe stelsel mogelijk om lichtere vormen van rechtsbijstand dan bijstand enkel door een advocaat te adviseren (zie ook paragraaf 3.2.4). Het ministerie gaat ervan uit dat de apparaatskosten (triagekosten) in het nieuwe stelsel gelijk zullen blijven.

3.2.3 *C. Een nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage van rechtzoekenden, die meer afhankelijk is van de kosten van de rechtsbijstand en de draagkracht van de rechtzoekende*

74 Verwacht wordt dat naast laagdrempelige informatievoorziening, advies over rechtshulppakketten, het bieden van niet-juridische hulpoplossingen en de triage, de doelmatigheid van het stelsel ook wordt vergroot door de eigen-bijdragesystematiek voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Door de eigen bijdrage te koppelen aan de kosten voor rechtsbijstand via een rechtshulppakket en de draagkracht van de rechtzoekende, verwacht het ministerie dat de rechtzoekende een bewuste(re) afweging maakt tussen het eigen belang bij een zaak en de kosten van de rechtsbijstand. Het ministerie wil de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk stellen van de kosten van de rechtsbijstand en het inkomen, en daarnaast voor de laagste inkomensgroepen een minimum en maximum stellen. Voor de laagste inkomens zal hierdoor naar verwachting niet veel veranderen in het nieuwe stelsel ten opzichte van de huidige situatie. De eigen bijdrage in hogere treden zal hoger worden ten opzichte van de huidige eigen bijdrage die verlangd wordt. De verantwoordelijkheid voor de inning van de eigen bijdrage zal bij de Raad voor Rechtsbijstand komen te liggen.

3.2.4 *D. De introductie van rechtshulppakketten die voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs*

75 In het nieuwe stelsel zal (een deel van de) rechtsbijstand worden aangeboden in de vorm van rechtshulppakketten. Deze bieden de behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Uitgangspunt is dat de vraag of het probleem van de rechtzoekende centraal staat. Pakketten moeten uitgaan van snelle, effectieve en laagdrempelige geschiloplossing met zoveel mogelijk de-escalerende elementen. Aandachtspunt bij de pakketten is daarnaast dat er voldoende samenhang is met andere terreinen waar de rechtzoekende mee te maken heeft. Door de introductie van rechtshulppakketten wordt het mogelijk dat nieuwe toetreders de markt van gesubsidieerde rechtsbijstand betreden. Gesubsidieerde rechtsbijstandsverlening is niet langer voorbehouden aan advocaten en mediators. Ook wordt het mogelijk dat binnen een pakket meerdere en diverse hulpverleners samenwerken. Bijvoorbeeld samenwerkingen tussen advocaten en andere juridische dienstverleners of financieel adviseurs.

76 Beoogd wordt rechtzoekenden vooraf inzicht te geven in de hulp die wordt geboden, de kwaliteit en de kosten. Om dit te behalen, stelt het ministerie zich de volgende contouren van de rechtshulppakketten voor:

- a. Een pakket kan bestaan uit meerdere interventies;
- b. Er worden deskundigheids- en competentie-eisen aan uitvoerders binnen een pakket verbonden;
- c. Een pakket biedt een integrale oplossing, waarvan de regie voor de totstandkoming hiervan bij de pakketaanbieder ligt;
- d. Pakketten dienen ingericht te zijn vanuit de vraag van de burger;

- e. Pakketten omvatten veelvoorkomende juridische problemen, zodat deze niet elk als unieke zaak behandeld hoeven te worden;
- f. Pakketten bieden behandeling van een probleem voor een integrale prijs;
- g. De stappen binnen een pakket om te komen tot een oplossing zijn inzichtelijk voor de hulpvrager;
- h. Pakketten worden mogelijk ook beschikbaar voor de commerciële markt, al dienen rechtzoekenden daar dan zelf de kosten voor te dragen.

77 Het ministerie verwacht dat door de omvorming van een toevoegingenstelsel naar een stelsel met rechtshulppakketten een verschuiving optreedt naar lichtere vormen van rechtsbijstand dan bijstand enkel door een advocaat. Hierdoor ontstaat er ruimte om advocaten vergoedingen te betalen die meer 'bij de tijd' zijn. De inschatting van het ministerie is dat voor 25 procent van de huidige toevoegingen mogelijk minder betaald hoeft te worden. De verschuiving wordt aangenomen op het gebied van echtscheiding, civiel recht, bestuursrecht (exclusief vreemdelingenrecht) en strafrecht. De inschatting is dat in 32 procent van deze toevoegingen (gerekend over 2017), de rechtshulpkosten van een pakket lager zullen uitvallen dan de huidige toevoegingskosten. Het ministerie denkt dat voor deze zaken 70 procent van de huidige kosten betaald zullen worden in het nieuwe stelsel. Voor de overige gevallen schat het ministerie een algemene efficiencywinst van 5 procent. Deze ingeschatte winst is het effect van goedkopere hulpverlening in een rechtshulppakket, onder andere door nieuwe toetreders op de markt en verdergaande samenwerkingsverbanden.

3.2.5 *E. Een betere vergoeding voor gewerkte uren, waarbij rechtsbijstandverleners een vergoeding krijgen voor oplossingen in plaats van procedures*

78 De inrichting van het nieuwe stelsel moet naast een toename van kwaliteit, transparantie, effectiviteit en doelmatigheid van gesubsidieerde rechtsbijstand ook gaan bijdragen aan een betere vergoeding van advocaten. De bovengenoemde contouren dragen hieraan bij door te sturen op efficiënt en effectief oplossen van geschillen. De aanname is dat een integrale prijs voor de behandeling van een probleem zal stimuleren tot laagdrempelige duurzame oplossingen. Dit zal vervolgens leiden tot een betere vergoeding voor gewerkte uren. De mogelijkheid dat meerdere hulpverleners tegen verschillende vergoedingen binnen een pakket werkzaamheden kunnen uitvoeren zal hier ook aan bijdragen, zoals eerder benoemd.

79 Afhankelijk van het nieuwe stelselontwerp zal de omvorming van een stelsel op basis van toevoegingen naar een stelsel op basis van rechtshulppakketten leiden tot schaalvergroting. Het ministerie gaat ervan uit dat het op grote schaal inkopen van pakketten rechtshulpverleners verzekert van een groot aantal zaken. Dit biedt hen inkomenszekerheid en bedrijfscontinuïteit. Hierdoor zal de vergoeding voor geleverd werk een reële prijs benaderen. Bovendien dragen schaalvergroting en grotere volumes ook bij aan deskundigheidsbevordering door het grotere aantal gelijksoortige zaken, doordat meer specialisatie mogelijk is. Daarmee wordt een kwaliteitsimpuls gegeven.

3.3 Tot slot

80 In de voorgaande paragrafen hebben we de contouren van het beoogde stelsel nader toegelicht. Het herziene stelsel, waarin het perspectief van rechtzoekende en de doelmatigheid van het stelsel centraal staan, wordt geacht een kwaliteitsverbetering van het aanbod te realiseren en de doelmatigheid te vergroten. De

contouren van het stelsel dragen op diverse manieren bij aan deze tweeledige doelstelling. Hieronder zetten we dat nog eens kort op een rijtje.

81 *Kwaliteitsverbetering* van het aanbod wordt in het nieuwe stelsel beoogd:

- a. Via het 'voorportaal' waarin rechtzoekende burgers op laagdrempelige wijze informatie en advies kunnen inwinnen. Daarbij is er aandacht voor het perspectief van de rechtzoekende: het wordt mogelijk verschillende oplossingsroutes te verkennen en aan te bieden, waaronder die van een rechtshulppakket; advies en hulp kunnen geboden worden die aansluiten bij de situatie en eventuele achterliggende problemen van de hulpzoeker; en advies en hulp kunnen aansluiten op lokale netwerken voor probleemoplossing (lokale inbedding);
- b. Via de integrale diagnose en het advies in de laagdrempelige toegang: het juist rechtshulppakket voor rechtzoekenden;
- c. Via het bieden van rechtsbijstand in de vorm van rechtshulppakketten. De pakketten kunnen meerdere interventies omvatten. Uitgangspunt is dat de vraag of het probleem van de rechtzoekende centraal staat. Pakketten moeten uitgaan van snelle, effectieve en laagdrempelige geschiloplossing met zoveel mogelijk de-escalerende elementen;
- d. Via deskundigheidsbevordering die het gevolg is van grotere vraagvolumes waar aanbieders mee geconfronteerd worden.

82 *Doelmatigheidsverbetering* wordt in het nieuwe stelsel beoogd:

- a. Via de vroegsignaleringsfunctie die belegd wordt in het 'voorportaal' en het de-escalerende effect dat hiervan uitgaat. Ook het gegeven pakketadvies draagt bij aan de doelmatigheidsverbetering. De toets die hierop tijdens de triage plaatsvindt versterkt dit;
- b. Via de nieuwe systematiek voor de eigen bijdrage die de rechtzoekende meer aanzet tot een bewuste afweging;
- c. Via de omvorming van een toevoegingenstelsel naar een stelsel gebaseerd op rechtshulppakketten. In pakketten wordt efficiënt werken gestimuleerd. Bovendien wordt het mogelijk voor nieuwe toetreders om pakketaanbieder en (rechts-)bijstandverlener te zijn en wordt samenwerking tussen diverse (rechts-)bijstandsverleners mogelijk. Het ministerie verwacht hiermee dat dit tot meer effectieve inzet van de hulpverlening zal leiden.

4. Uitgangspunten en sleutelparameters voor de stelselherziening

83 Om de verkenning van het potentiële aanbod van rechtshulppakketten concreet te maken hebben we op basis van het oriënterende onderzoek en de deskresearch zeven sleutelparameters geïdentificeerd die bepalend zijn voor de inrichting van het nieuwe stelsel. Bij elke sleutelparameter zijn twee of meer alternatieve invullingen meegegeven. Aan de hand van deze sleutelparameters is bij potentiële aanbieders onderzocht onder welke voorwaarden er in het nieuwe stelsel voldoende aanbieders van hoogwaardige rechtsbijstand zullen zijn. Onder meer op basis van deze verkenning zal het ministerie van JenV later in het proces voorstellen doen voor de precieze inrichting van het nieuwe stelsel. De zeven sleutelparameters worden hieronder besproken.

84 Op een aantal aspecten van de inrichting van het nieuwe stelsel bestaan in dit stadium van het beleidsproces duidelijke voorkeuren bij het ministerie. Deze vormen de uitgangspunten bij deze verkenning. Voordat we ingaan op de sleutelparameters bespreken we de uitgangspunten.

4.1 Uitgangspunten

4.1.1 *Geen uitbreiding van het bereik van gesubsidieerde rechtsbijstand*

85 Het doel van de stelselherziening is verbetering van de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand en verhoging van de doelmatigheid. Uitbreiding van het bereik, bijvoorbeeld met lichte dienstverlening die in het huidige stelsel niet toevoegwaardig is, is niet aan de orde. Ook de doelgroep wordt niet uitgebreid. Wel kan de inrichting en de wijze van bijstandverlening veranderen. Voor de te zijner tijd gecontracteerde rechtshulppakketaanbieder betekent dit dat de teller gaat lopen nadat de Raad voor Rechtsbijstand (of een ander orgaan) de inkomens- en vermogenstoets en belangentoets heeft uitgevoerd. We gaan er tot nader order vanuit dat deze toets plaatsvindt nadat de rechtszoekende in de triage een advies heeft ontvangen ten aanzien van een bij de hulpvraag passend rechtshulppakket. Het is waarschijnlijk dat bij de adviesfase al gevraagd wordt naar het inkomen van de hulpvrager en er een inschatting gemaakt wordt van de kansrijkheid van de aanvraag voor een gefinancierd rechtshulppakket bij de Raad voor Rechtsbijstand. In de huidige situatie vraagt het Juridisch loket ook naar het inkomen van hulpvragers om een inschatting te maken van de kans dat een toevoegingsaanvraag wordt goedgekeurd.

4.1.2 *Acceptatieplicht*

86 De aanbieders van rechtshulppakketten hebben een acceptatieplicht. Te zijner tijd gecontracteerde aanbieders kunnen een rechtszoekende die conform het advies van de triage een beroep doet op een gecontracteerd rechtshulppakket in beginsel niet weigeren. Het is nodig om deze voorwaarde te stellen om te voorkomen dat gecontracteerde pakketaanbieders worden verleid tot zogenoemd *cherry picking*, waarbij bewerkelijke hulpvragen worden geweerd. Bij een vast tarief is het voor de rechtshulppakketaanbieder financieel aantrekkelijk om de hulpvragers waarvoor zij een bovengemiddelde inspanning moeten leveren af te wimpelen. Daarmee is er risico dat mensen met een bovengemiddeld bewerkelijke hulpvraag niet de hulp krijgen die nodig is. Deze acceptatieplicht geldt niet voor de (rechts-)bijstandverleners in het nieuwe stelsel. Zij

hebben de mogelijkheid om de hulp aan rechtszoekenden stop te zetten, bijvoorbeeld als er een conflict is of geen klik is. Zij kunnen rechtszoekenden dan doorverwijzen naar andere (rechts-)bijstandverleners. In de huidige praktijk wordt ook op deze manier gewerkt door de advocaten die op toevoegingsbasis werken.

4.1.3 *Onderaanneming is toegestaan*

87 De te zijner tijd gecontracteerde rechtshulppakketaanbieders kunnen de rechtshulpvraag doorgeleiden naar partijen die in onderaanneming rechtshulp verlenen. De rechtshulpverleners zijn niet alleen advocaten en mediators. Ook andere juristen en paralegals kunnen bij de rechtshulpverlening een belangrijke rol spelen. In de situatie van onderaanneming blijven de gecontracteerde rechtshulppakketaanbieders volledig verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening.

4.1.4 *Hogekostencompensatie*

88 Het is sterk aan te bevelen om, in combinatie met eerder genoemde acceptatieplicht, een regeling in te richten voor de compensatie van de verliezen op extreem bewerkelijke hulpvragen, mogelijk alleen in de eerste jaren na de transitie zoals bij de zogenoemde 'hogekostenverevening' die de ziektekostenverzekeraars compenseerde in het geval de kosten ten behoeve van een verzekerde boven een bepaalde drempel uitstegen. De hogekostencompensatie moet ertoe bijdragen dat potentiële aanbieders niet afhaken omdat de risico's van negatieve financiële uitschieters te hoog is, waardoor de toegang tot rechtshulp in het geding zou kunnen komen. Deze regeling dient zeer restrictief te zijn en alleen betrekking te hebben op extreme uitschieters.

4.1.5 *Geen volumegaranties*

89 De gecontracteerde rechtshulppakketaanbieders krijgen geen volumegaranties. Dat wil zeggen dat ze vooraf geen garantie krijgen over het aantal hulpvragen van rechtzoekenden die zij op zich af gaan krijgen in een bepaalde periode. Dat is in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand ook niet het geval. Het is immers vooraf niet bekend hoeveel rechtzoekenden zich op welk moment, waar en met welk type vraag zullen melden. Dat gezegd hebbende, is het voor potentiële aanbieders wel mogelijk een inschatting te maken van de volumes aan rechtshulpvragen. Dit doen zij in de huidige situatie ook. Voor een goede inschatting is het noodzakelijk dat potentiële aanbieders inzicht krijgen in de registratiedata van de Raad voor Rechtsbijstand (zie ook paragraaf 4.1.6). Daarnaast is voor een goede inschatting inzicht nodig in de gekozen stelselinrichting. Stel, de minister kiest voor een regionale inrichting van het stelsel en hij bepaalt dat per regio twee rechtshulppakketaanbieders worden gecontracteerd voor de uitvoering van alle rechtsbijstand binnen het bereik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De aanbieders kunnen dan een schatting maken van de toekomstige werkstroom, bijvoorbeeld op basis van de aanname dat zij de helft van de hulpvragers zullen bedienen. Op basis van inschattingen op volumes kunnen potentiële aanbieders beslissingen nemen over investeringen in de verbeteringen van de kwaliteit en de doelmatigheid van hun dienstverlening.

4.1.6 Toegang tot registerdata van de Raad voor Rechtsbijstand

90 Potentiële aanbieders van rechtshulppakketten krijgen vertrouwelijk toegang tot registerdata van de Raad voor Rechtsbijstand ten behoeve van hun risicocalculatie.

4.1.7 Kwaliteitseisen

91 Het kerndoel van de stelselherziening is verbetering van de kwaliteit en de doelmatigheid van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De minister specificeert kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen worden in de contracten met de aanbieders van rechtshulppakketten vastgelegd. De eisen hebben betrekking op de kwalificaties van hulpverleners, op de bedrijfsvoering, de inrichting van de werkprocessen (methodisch werken, protocollering), klanttevredenheid, inbedding in een relevant (sociaal) netwerk, inhoudelijke audits op werkprocessen en resultaten en andere meetbare factoren die van belang worden geacht voor de verbetering van de kwaliteit.

4.1.8 Kwaliteitsborging

92 Ter borging van de kwaliteit voorziet het nieuwe stelsel in de actieve monitoring van de contracten ter uitvoering van de gesubsidieerde rechtsbijstandverlening. Tekorten in de nakoming door gecontracteerde aanbieders kunnen leiden tot ontbinding van de overeenkomst. Het toezicht op de uitvoering van de contracten is in handen van een onafhankelijke instantie.

4.2 Sleutelparameters

4.2.1 Parameter A - inrichting eerste lijn/triage

93 In de huidige praktijk loopt de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand via de sociale advocatuur. Hulpvragers komen bij de sociale advocatuur terecht na een verwijzing door het Juridisch Loket, een verwijzing uit het netwerk van maatschappelijke dienstverlening (wijkteams, GGZ, sociaal raadslieden, maatschappelijke ondersteuning) of zij melden zich direct bij een advocaat. Het huidig beleid is erop gericht alle instroom langs het Juridisch Loket te leiden, maar dat lukt dus lang niet in alle gevallen. Als het gaat om een hulpvraag waarvoor een toevoeging kan worden afgegeven, verwijst het Juridisch Loket naar een in het stelsel deelnemende advocaat met de passende specialisatie. De advocaat schat de kansen op toekenning in en vraagt om een toevoeging bij de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad toetst op inkomen en vermogen. De meeste in het stelsel deelnemende advocaten hebben bij de Raad de High Trust status. Bij aanvragen van High Trust advocaten toetst de Raad niet inhoudelijk op toevoegwaardigheid van de zaak, althans niet vooraf.

94 Ten tijde van het onderzoek is de gedachtenvorming op het departement over de inrichting van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor de rechtzoekende nog niet afgerond. In deze verkenning gaan we uit van de volgende toekomstige situatie:

- a. JenV bevordert met andere maatschappelijke stakeholders in de rechtsbijstandketen de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtsbijstandverlening. De rechtsbijstandverlening is gericht op alle burgers, niet uitsluitend op de burgers in de doelgroep van de gesubsidieerde rechtsbijstand;

- b. Het huidige bereik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt niet uitgebreid; niet in doelgroep én niet in zaakswaarte. Als ondergrens nemen we de huidige zaakcode 'Licht advies'.

95 Belangrijk om te constateren is dat de contracten met de rechtshulppakketaanbieders niet gaan over rechtshulpvragen die lichter zijn dan de huidige zaakcode 'Licht advies'. Deze worden afgevangen binnen de laagdrempelige toegang. Dit is een belangrijk uitgangspunt, met name voor de toepasbaarheid van het werkmodel van de rechtsbijstandverzekeraars. In dit model wordt stapsgewijs opgeschaald. Eenvoudige hulpvragen worden in de eerste stap door de helpdesk afgehandeld. Complexere vragen sluist de helpdesk door naar de afdeling juridische hulpverlening waar juridisch geschoolde adviseurs werken. Alleen in de meest complexe zaken of in zaken waar de wetgever procesvertegenwoordiging vereist, wordt de hulpvraag doorgezet naar een advocaat. Wij wijzen erop dat hulpvragen met het gewicht van de zaken die in de uitvoering van de rechtsbijstandverzekeringen in de eerste stap worden opgelost, veelal buiten het bereik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen.

96 Voor de financiële beheersbaarheid is de toegangsdrempel voor gesubsidieerde rechtsbijstand heel belangrijk. Een relatief kleine verlaging van de huidige drempel leidt mogelijk tot een relatief sterke toename van het beroep op het stelsel. Dat komt doordat er meer mensen zijn met lichte problemen dan mensen met zware problemen. Het omgekeerde is overigens ook waar: een relatief kleine verhoging van de drempel leidt tot een relatief grote daling van het beroep dat wordt gedaan op het stelsel. Bij een lage drempel zullen potentiële aanbieders genoeg nemen met relatief lage tarieven omdat een groot deel van de omzet betrekking heeft op hulpvragen die eenvoudig en goedkoop kunnen worden afgedaan. Naarmate het stelsel selectiever is aan de poort, zullen potentiële aanbieders hogere eisen stellen aan de tarieven. Potentiële aanbieders hebben duidelijk gemaakt dat de kwaliteit en doelmatigheid van de eigen dienstverlening afhankelijk is van de precieze inrichting van de triage. Zij wijzen hierbij op het belang van goede procesafspraken over tijdigheid en op het kwaliteitsaspect van de rechtshulppakketadviezen. De triage, inclusief de adviesfase, moet zwaar ingestoken zijn om te zorgen dat de hulpvragen goed worden ingeschat en er een passend advies voor een rechtshulppakket wordt gegeven. Daarvoor moet voldoende juridische en aanvullende expertise aanwezig zijn bij de triage.

4.2.2 Parameter B - inrichting/afbakening rechtshulppakketten

Analoge stelsels - Wettelijke ziektekostenverzekering

De laagdrempelige toegang en getrapte wijze van vraagafhandeling is ook zichtbaar in de zorg. Een patiënt kan zich relatief eenvoudig melden bij de huisarts. In de eerste lijn vervult de huisarts de rol van poortwachter. In eerste instantie vindt triage hier (vaak telefonisch) plaats door de praktijkassistent(e). De assistent(e) achterhaalt of een consult bij de huisarts de best passende vervolgstap is of dat de patiënt op andere wijze geholpen kan worden. Tijdens het consult bepaalt de huisarts vervolgens of een verwijzing naar een medisch specialist (de tweede lijn) een wenselijke vervolgstap is. Op deze manier kunnen relatief eenvoudige klachten snel verholpen worden en wordt toegang verleend tot medisch specialistische zorg wanneer dit nodig is. Een dergelijke werkwijze waarbij meer complexe vragen doorgezet worden naar specialisten, is voor de rechtsbijstand ook denkbaar.

97 Een belangrijke parameter is de afbakening van de rechtshulppakketten. Voorliggende verkenning heeft mede tot doel de mogelijkheden en onmogelijkheden op dit punt in kaart te brengen. Het gaat om de vraag naar de mate van differentiatie in de te contracteren diensten.

98 Om dit punt bespreekbaar te maken hebben we drie varianten ontwikkeld van een mogelijke afbakening van de te contracteren diensten. De eerste variant sluit aan bij de huidige differentiatie in de gesubsidieerde rechtsbijstand van 179 zaakcodes, waarvan 36 codes betrekking hebben op mediationdiensten. Een tweede variant heeft een fijnmaziger productafbakening. In de derde variant is de productafbakening grofmaziger dan de huidige, bijvoorbeeld één product per rechtsgebied of deel van een rechtsgebied, al dan niet uitgesplitst naar twee of drie niveaus van complexiteit en bewerkelijkheid. De keuze voor een bepaalde productafbakening heeft gevolgen voor de inspanningen bij de triage. Bij een fijnmazige afbakening moet in de triage fijnmazig worden geadviseerd. Bij een grofmazige afbakening is dit niet nodig. Dan volstaat het om in de triage een hulpvraag aan te merken, bijvoorbeeld als een familierechtelijke zaak, eventueel met daarbij een indicatie van de complexiteit en bewerkelijkheid. Het oordeel over de meest geëigende interventies in het betreffende hulpverleningstraject is dan aan de rechtshulppakketaanbieder zelf, niet aan de triage. De prikkel voor de aanbieder om bij een gegeven tarief een zaak zo goedkoop mogelijk af te handelen is altijd van toepassing, maar bij een grofmazige afbakening werkt deze prikkel ook door in de keuze van de rechtshulppakketaanbieder voor bepaalde interventies. Met het risico dat de keuzes worden gemaakt die niet primair in het belang zijn van de rechtzoekende. Een fijnmazige indeling, kortom, betekent een zware belasting voor de triage, en een grofmazige indeling gaat gepaard met een zware belasting voor de monitoring en borging van de kwaliteit van de dienstverlening.

99 Niet verrassend hebben partijen die het minst enthousiast zijn over de stelselherziening, voorkeur voor een fijnmazige productafbakening. Dat wordt gezien als de minst disruptieve variant. Maar ook voor eventuele nieuwkomers is dit een aantrekkelijke variant omdat bij een fijnmazige afbakening, met bijbehorende fijnmazige tarieven, de financiële risico's beter beheersbaar zijn. De verkenning heeft geen signalen opgeleverd dat bij een eventuele keuze voor een grofmazige productafbakening potentiële aanbieders, zoals private rechtsbijstandverzekeraars, zullen afhaken. En ook in de kringen van de sociale advocatuur, met name bij de grotere kantoren, ziet men mogelijkheden voor een grofmaziger productafbakening. In die kring is dit model niet nieuw. De grotere kantoren in de sociale advocatuur hebben ervaring met een grofmazige productafbakening in hun contracten met rechtsbijstandverzekeraars. In deze contracten hanteren partijen uniforme tarieven. Voor advocatenkantoren kunnen deze contracten interessant zijn vanwege de aantallen opdrachten die via deze weg binnenkomen. Bij voldoende volume kunnen zij de hoge kosten van bewerkelijke zaken opvangen met de marges die zij behalen op relatief eenvoudige zaken. Dat is althans het verdienmodel. Om voldoende volume te kunnen verwerken is een zekere schaal noodzakelijk. Kleine kantoren kunnen dat niet aan. In deze verkenning is overigens geen onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de marktwerking op deze markt. Pleidooien voor een productafbakening die fijnmaziger is dan de differentiatie in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn we in deze verkenning niet tegengekomen.

Analoge stelsels - Wettelijke ziektekostenverzekering

Met betrekking tot de afbakening van rechtshulppakketten is een analogie zichtbaar met de prestaties in de Zvw in zogenoemde diagnose-behandelcombinaties (hierna: DBC's). Een DBC omvat alle activiteiten en verrichtingen die een patiënt doorloopt gedurende een vastgestelde periode. Een DBC is een pakket gerelateerde zorgactiviteiten behorend bij een bepaalde zorgvraag, net zoals een rechtshulppakket een pakket van gerelateerde activiteiten is. Het is belangrijk om te realiseren dat de indeling in DBC's veel fijnmaziger is dan de indeling in zaakcodes in het huidige stelsel van rechtsbijstand.

4.2.3 Parameter C - inkoopmodellen

100 In het huidige stelsel is geen sprake van inkoop van rechtshulppakketten. Advocaten en mediators schrijven zich in bij de Raad voor Rechtsbijstand indien zij gesubsidieerde rechtsbijstand willen verlenen, op grond van de artikelen 13 tot en met 15 van de Wrb en de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad toetst de inschrijving van de advocaat of mediator. Indien deze voldoet aan de gestelde eisen, mag de advocaat of mediator zaken van rechtzoekenden die aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand behandelen. In voorkomende gevallen vraagt de advocaat of mediator bij de Raad om een toevoeging voor de uitvoering van de werkzaamheden die vallen onder een van de 179 zaakcodes. De Raad toetst of de hulpvrager binnen de doelgroep valt. Inhoudelijke toetsing van de aanvraag gebeurt achteraf en steekproefsgewijs (de praktijk bij High Trust kantoren). In het huidige stelsel zijn de toegelaten advocaten en mediators de aanbieders van rechtsbijstand en de rechtzoekenden zijn de opdrachtgevers. Het is een atypische markt omdat de opdrachtgevers niet zelf betalen, afgezien van de eigen bijdrage die maar een klein deel van de kosten dekt.

101 Het nieuwe stelsel biedt de kans om in overeenkomsten de kwaliteit van gewenste dienstverlening te specificeren en te waarborgen. In deze verkenning zijn potentiële aanbieders drie marktmodellen voorgelegd. Het eerste model is gelijk aan de huidige situatie: er is geen inkooprelatie tussen de aanbieders en de overheid²¹. In het tweede model worden contracten gesloten met geïnteresseerde aanbieders van rechtsbijstand die aan nader te stellen minimale en geschiktheidseisen voldoen. Partijen worden niet onderling gerankt of vergeleken. Dit is het zogenoemde Open House model waarbij contracten gesloten worden zonder een aanbestedingsprocedure te doorlopen. In het derde model selecteert de overheid middels één van de beschikbare aanbestedingsprocedures een beperkt aantal partijen met wie een mantelovereenkomst wordt gesloten voor de levering van rechtshulp pakketten (al dan niet in een bepaalde regio of binnen een bepaald rechtsgebied, zie paragraaf 4.2.4 en 4.2.5).

102 Als het departement kiest voor een van de inkoopopties dan is er bij de partijen die het minst enthousiast zijn over de stelselherziening een voorkeur voor het open house model (zie ook alinea 99). Bij rechtsbijstandverzekeraars, maar ook in de kringen van de grotere advocatenkantoren gaat de voorkeur uit naar het model met raamovereenkomst met een beperkt aantal geselecteerde partijen. Zij vragen niet om een het alleenrecht voor de uitvoering van rechtshulpdiensten (in een regio of rechtsgebied), maar geven wel aan dat als er te veel partijen worden toegelaten de spoeling te dun wordt om te investeren in doelmatigheid. De keuze voor een bepaald inkoopmodel heeft gevolgen voor de inspanningen die moeten worden geleverd bij de inkoop van rechtshulp pakketten en vooral ook bij de monitoring van de uitvoering van de contracten. In een model met een beperkt aantal aanbieders is het in principe mogelijk om de uitvoering in principe bij elk van de geselecteerde partijen goed te monitoren. Dat wordt moeilijker naarmate meer aanbieders worden geselecteerd. Alle in deze verkenning betrokken potentiële aanbieders blijken zich bewust van het risico dat door de prijsconcurrentie tussen potentiële aanbieders de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan en dat een *race to the bottom* op gang komt. Een inkoopmodel waarin de prijzen vastliggen, al dan niet binnen een zekere bandbreedte, helpt om dat te voorkomen.

²¹ Het ministerie van Justitie en Veiligheid zal in het beoogde stelsel in geen geval zelf inkopen. De inkopende rol kan worden belegd bij een uitvoerende dienst of bij de Raad voor Rechtsbijstand. In dit rapport laten we dat verder in het midden.

Analoge stelsels - Contracteren van gerechtsdeurwaardersdiensten door het CJIB

Het Centraal Justitieel Incassobureau heeft middels een aanbesteding gerechtsdeurwaardersdiensten gecontracteerd voor het innen van vorderingen op burgers. Het contracteren van gerechtsdeurwaarders voor meerdere bestuursorganen heeft het CJIB aangegrepen om kritisch na te denken over het gewenste type dienstverlening. Tegen vooraf vastgestelde tarieven zijn gerechtsdeurwaarders geselecteerd op basis van kwaliteitscriteria in lijn met het Rijksincasso Beleid. Met deze gunningscriteria op kwaliteit is onderscheidend vermogen gecreëerd tussen gerechtsdeurwaarders. In het contractmanagement, na het sluiten van de overeenkomsten, wordt actief gestuurd op dienstverlening van goede kwaliteit.

4.2.4 Parameter D - geografische dekking

103 Een belangrijke vraag voor de inrichting van de markt voor rechtshulppakketten is de dekking die van de potentiële aanbieders wordt verlangd. De vereiste dekking heeft een geografische dimensie en een inhoudelijke dimensie (naar rechtsgebied). Aan de in deze verkenning betrokken potentiële aanbieders zijn twee varianten voorgelegd. In de eerste variant is landelijke dekking vereist. In de tweede variant moeten potentiële aanbieders een regio kunnen bedienen, bijvoorbeeld een arrondissement. De eerste variant is aantrekkelijk voor potentiële aanbieders die op landelijke schaal opereren, zoals de rechtsbijstandverzekeraars. De huidige aanbieders van gesubsidieerde rechtsbijstand werken regionaal en kunnen bij landelijke verkaveling eigenlijk alleen meedoen in de rol van onderaannemer. Wordt gekozen voor een regionale opdeling van aan te besteden kavels (tweede variant), dan kunnen met name de grotere kantoren in de sociale advocatuur het voortouw nemen en zich als potentiële rechtshulppaketaanbieder positioneren. Uit de verkenning blijkt dat dat een reële optie is. In deze verkenning is overigens niet onderzocht of kan worden verwacht dat dit voor alle arrondissementen geldt. Ook landelijk opererende potentiële aanbieders kunnen met regionale verkaveling uit de voeten. Regionale verkaveling heeft het voordeel dat er meer mogelijkheden zijn tot inbedding van de rechtshulpverlening in de lokale infrastructuur van maatschappelijke hulpverlening. Dit is een belangrijk uitgangspunt van de minister bij de herinrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (zie ook eerdere alinea's). Daar staat tegenover dat regionale verkaveling, vergeleken met landelijke verkaveling, gepaard gaat met hogere kosten voor inkoop en voor de monitoring van de uitvoering van de contracten.

4.2.5 Parameter E - dekking van rechtsgebieden

104 De andere kaveldimensie naast de geografische, is de rechtsinhoudelijke. Is er ruimte voor gespecialiseerde aanbieders of moeten alle aanbieders van rechtshulppakketten alle rechtsgebieden dekken? Met name voor de landelijk opererende partijen zoals de rechtsbijstandverzekeraars blijkt dit een belangrijk punt. Hun inhoudelijke expertise bestrijkt maar een deel van de markt. Zij hebben geen ervaring met familierecht of vreemdelingenrecht. Landelijk opererende partijen hebben een voorkeur voor verkaveling naar rechtsgebied of naar bundel van rechtsgebieden, maar kunnen in principe ook leven met een model waarin alle rechtsgebieden moeten worden gedekt. Onder de huidige verleners van gesubsidieerde rechtsbijstand die kansen zien in het nieuwe stelsel bestaat een voorkeur voor de variant waarin alle rechtsgebieden gedekt

moeten zijn. De grotere sociale advocatenkantoren hebben veel specialisaties in huis en in voorkomende gevallen die in huis niet goed kunnen worden behandeld, doen zij een beroep op collega's in hun netwerk. Deze partijen verwachten dat hun brede ervaring een concurrentievoordeel oplevert. Geredeneerd vanuit het belang van de cliënt is een integrale verkaveling mogelijk het betere model. Het is transparanter en beter in staat gepaste hulp te verlenen in zaken met rechtsgebiedoverschrijdende problematiek. Ook de gewenste inbedding in de lokale infrastructuur van maatschappelijke ondersteuning is waarschijnlijk eenvoudiger te realiseren met een partij die alle rechtsgebieden bedient.

4.2.6 Parameter F - kwaliteitsborging

¹⁰⁵ De kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in het huidige stelsel geborgd door de NOvA (en Mediatorsfederatie), de Raad voor Rechtsbijstand en het tuchtrecht. Deze borging leunt zwaar op de toelatingseisen die aan rechtsbijstandverleners worden gesteld en in mindere mate op de kritische cliënt (tuchtrecht) en de steekproefsgewijze visitaties door de Raad. De drie commissies die over de gesubsidieerde rechtsbijstand hebben geadviseerd (Wolfsen, Van der Meer en Barkhuysen) signaleren dat de kwaliteit van de dienstverlening in het huidige stelsel onder druk staat²². Na de stelselherziening wordt die druk hoger door de versterking van (financiële) doelmatigheidsprikkels. Hoeveel hoger is afhankelijk van de precieze inrichting van de markt voor rechtshulp pakketten. Hoe sterker de prikkels tot doelmatigheid, des te urgenter de kwaliteitsborging. Alle bij deze verkenning betrokken partijen erkennen het belang van het specificeren van kwaliteitseisen en het monitoren van de kwaliteit van de te leveren rechtshulpdiensten. De mate waarin extra waarborgen noodzakelijk worden geacht verschilt. Sommige geïnterviewden pleiten voor protocollering, peer reviews, audits, betrekken van klantenwaardering en sanctieclausules. Anderen wijzen juist op het risico van ongewenste beknotting van de professionele autonomie bij vergaande protocollering. Sommige geïnterviewden pleiten voor de oprichting van een Inspectie of 'Autoriteit Rechtshulpverlening' met bevoegdheden vergelijkbaar met bijvoorbeeld die van de Autoriteit Financiële Markten of de Voedsel- en Warenautoriteit. Anderen vinden dat niet nodig. Deze verkenning maakt duidelijk dat het gewenst is het veld te betrekken bij de specificatie van kwaliteitseisen, omdat daar de kennis voorhanden is. Vanuit maatschappelijk perspectief is het echter niet wenselijk om het veld hiervoor de eindverantwoordelijkheid te geven, gelet op de belangen die hierbij spelen en de stelselverantwoordelijkheid die bij het ministerie ligt. De eindverantwoordelijkheid zou bij de overheid moet liggen, als partij die alle belangen kan meewegen, maar met nauwe betrokkenheid van het veld. Het is tevens aan te bevelen om een onafhankelijke partij te belasten met de monitoring van de kwaliteit, op basis van de vast te stellen kwaliteitseisen.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 753 nr. 155; Commissie Van der Meer (2017); Commissie Wolfsen (2015); Commissie Barkhuysen (2015).

Analoge stelsels - Gerechtsdeurwaarders en de ziektekostenverzekering

Ook in de zorg en bij gerechtsdeurwaardersdiensten is kwaliteitsborging van groot belang. Op alle gerechtsdeurwaarders is wettelijk toezicht van toepassing. Het Bureau Financieel Toezicht voert dit uit. De gerechtsdeurwaarders moeten voldoen aan normen voor de kwaliteit en worden door externe auditors getoetst. De gerechtsdeurwaarders vallen onder de tuchtrechtspraak. Een enigszins vergelijkbare situatie geldt in de zorg, waar bijvoorbeeld artsen ook onder het medische tuchtrecht vallen. De Nederlandse Zorgautoriteit controleert of zorgaanbieders en verzekeraars zich aan de markregels houden. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd bewaakt en bevordert de veiligheid en kwaliteit van zorg. Hiervoor heeft de IGJ verschillende handhavinginstrumenten tot haar beschikking. Ondanks verschillen tussen de stelsels, kunnen onderdelen van de borging van kwaliteit bij gerechtsdeurwaarders en in de zorg als voorbeeld gebruikt worden.

4.2.7 Parameter G - keuzevrijheid

106 In artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het recht opgenomen dat eenieder tegen wie vervolging is ingesteld het recht heeft “*bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, [...] kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan*”²³. In de gesubsidieerde rechtsbijstand is de vrije advocatenkeuze beperkt tot de advocaten en mediators die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven. De Raad van State stelt dat deze beperking niet in strijd is met het EVRM²⁴.

107 In de stelselherziening moet ook het recht op vrije advocatenkeuze worden vormgegeven. Zij het dat, anders dan in het huidige stelsel, de rechtsbijstand niet altijd verleend wordt door een advocaat. De vraag van de rechtzoekende staat immers centraal, wat kan betekenen dat andere rechtsbijstandverleners dan advocaten beter passend kunnen zijn. Desalniettemin zullen advocaten ook in het nieuwe stelsel een belangrijke rol blijven spelen, en blijft het vraagstuk van de vrije advocatenkeuze actueel. De vormgeving daarvan kan ruim of minder ruim. Een bijkomende vraag is of de rechtzoekende burger ook moet kunnen kiezen uit verschillende aanbieders van rechtshulp pakketten. De bij de verkenning betrokken partijen zijn drie varianten voorgelegd. In de eerste variant wordt de vrije advocatenkeuze geregeld conform de regeling bij bestaande rechtsbijstandverzekeringen. In de tweede variant wordt de vrije advocatenkeuze geregeld zoals de vrije artsenkeuze in de zorg (met onderscheid tussen gecontracteerde en niet gecontracteerde zorg). In de derde variant wordt de vrije advocatenkeuze geregeld zoals in het huidige stelsel.

108 Partijen die voor zichzelf een rol zien in het herziene stelsel erkennen dat het principe van de vrije advocatenkeuze nader moet worden geregeld. Voor potentiële aanbieders moet vooraf duidelijk zijn hoe de vrije advocatenkeuze is geregeld, zodat zij een schatting kunnen maken van de kosten die dat voor hen met zich mee gaat brengen. De uitgevoerde verkenning heeft signalen opgeleverd dat de regeling van de vrije advocatenkeuze vrijwel zeker bij de rechter zal worden getoetst. Een juridische beoordeling van de

²³ <https://www.navigator.nl/document/77f7eecf5a6ffad73e82734d25d000fd?ctx=a99bb77fb35285936bda6675381d78db>.

²⁴ <http://www.advocatie.nl/raad-van-state-bevestigt-geen-vrije-advocaatkeuze-bij-gefinancierde-rechtsbijstand>.

stelselherziening valt buiten de scope van deze verkenning. Wel is duidelijk dat potentiële aanbieders graag voor de start van de aanbesteding willen weten hoe groot het risico is dat de gekozen inrichting geen stand houdt bij de rechter en welke kosten dat voor hen met zich mee zou brengen. Zij wijzen er bovendien op dat de regeling voor de vrije advocatenkeuze niet zo ruim moet zijn dat het huidige stelsel het ontstaan van een 'parallele wereld' in de hand werkt. We bedoelen daarmee dat het niet zo mag zijn dat de huidige sociaal advocaten buiten het nieuwe stelsel een verdienmodel kunnen onderhouden, waardoor zij een prikkel zouden hebben om zichzelf buiten het nieuwe stelsel te houden.

Analoge stelsels - Ziektekostenverzekering

Net als bij rechtshulp is de keuzevrijheid in de zorg een groot goed. Patiënten en cliënten hebben veel vrijheid om de arts of behandelaar van hun voorkeur te kiezen. Voor zorg uit de zorgverzekeringswet vergoedt de zorgverzekeraar de geleverde zorg (grotendeels) ongeacht die keuze. De vergoeding is afhankelijk van het type verzekering en of de arts of behandelaar een contract heeft gesloten met de zorgverzekeraar. Het vergoede percentage ligt tussen de 65% en 100% procent. Wanneer de patiënt of cliënt ervoor kiest om gebruik te maken van een niet gecontracteerde zorgverlener, kan dit dus financiële gevolgen hebben voor de patiënt.

5. Mogelijke scenario's en effecten daarvan op de markt

109 De minister voor Rechtsbescherming signaleert een aantal tekortkomingen in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, die we eerder hebben besproken in hoofdstuk 3. De voorgestelde stelselherziening is bedoeld om deze tekortkomingen te adresseren. Hoe gaat de markt voor rechtshulp pakketten werken en op welke punten wijkt deze af van de huidige markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand? Welke markteffecten zijn te verwachten? Het antwoord op deze vragen is uiteraard afhankelijk van een aantal te maken beleidskeuzes. Afhankelijk van de precieze inrichting kan het nieuwe stelsel in mindere of meerdere mate soelaas bieden tegen de effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's in het huidige stelsel. Tegelijkertijd kan de stelselherziening nieuwe risico's met zich meebrengen waarop bij de inrichting van het nieuwe stelsel moet worden geanticipeerd. Om gefundeerde keuzes ten aanzien van de inrichting te maken is het zinvol om enkele inrichtingsscenario's naast elkaar te zetten en deze elk te beoordelen op de mate waarin zij kunnen bijdragen aan de beoogde doelen, zonder onoverkomelijke nieuwe risico's te creëren. De geselecteerde scenario's zijn gebaseerd op de uitgangspunten van het ministerie voor de inrichting van het stelsel (hoofdstuk 3) en de eerder in het onderzoek geïdentificeerde sleutelparameters (hoofdstuk 4). We willen benadrukken dat de geselecteerde scenario's geen uitputtende beschrijving zijn van de mogelijke inrichtingsvarianten voor het nieuwe stelsel. De scenario's en de uitwerking ervan zijn bedoeld om een indruk te geven van de mogelijkheden voor een stelselherziening, de beleidsdilemma's, de keuzes en afwegingen die gemaakt kunnen worden en de mogelijke effecten van die beleidskeuzes. Naast de hieronder beschreven drie scenario's zijn er combinaties van deze drie mogelijk en zijn andere inrichtingsvarianten denkbaar.

5.1 Beoordelingskader

110 Hieronder werken we de drie geselecteerde scenario's uit. Ook beoordelen we deze scenario's aan de hand van de verwachte markteffecten. Bij de beoordeling van de verwachte markteffecten gaat het om twee kernvragen:

- a. Hoe draagt het scenario bij aan het oplossen van de gebreken in het huidige stelsel?
- b. Welke nieuwe risico's brengt het scenario met zich mee en hoe kunnen deze worden vermeden?

5.1.1 Effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's in het huidige stelsel²⁵

111 In hoofdstuk 2 en 3 zijn reeds de tekortkomingen in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand besproken. Voor de beoordeling van de verwachte markteffecten kijken we naar de mate waarin de gekozen marktinrichting (scenario 1 tot en met 3) deze oplossen:

- a. Overproductie: Het risico bestaat dat er te veel wordt geprocedeerd. Daarmee bedoelen we dat er een risico bestaat dat toevoegingen onterecht worden verstrekt;
- b. Overkwalificatie: Het risico bestaat dat onvoldoende doelmatig wordt gewerkt omdat hooggespecialiseerde advocaten werk doen dat aan lager gekwalificeerde juridisch medewerkers kan worden overgelaten;

²⁵ De punten a t/m f zijn afgeleid van: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31 753, nr. 155 en de gevoerde gesprekken met medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

- c. Ongewenste jurisdisering: Het risico bestaat dat het huidige stelsel onvoldoende effectief is omdat advocaten maatschappelijke hulpvragen geforceerd in een juridisch frame plaatsen;
- d. Onderbenutting van potentiële schaalvoordelen: In het huidige stelsel is kleinschaligheid van het aanbod normaal. Het risico bestaat dat daarmee potentiële schaalvoordelen (zowel in termen van effectiviteit (kwaliteit) als doelmatigheid (kosten) gemist worden. Schaalvergroting is een voorwaarde voor specialisatie en efficiënte taakverdeling;
- e. Onvoldoende kwaliteit van de rechtshulp: Het risico bestaat dat in het huidige stelsel de kwaliteit van de dienstverlening ondermaats is omdat in het huidige verdienmodel hulpverlening op adequaat niveau niet rendabel is. Het risico bestaat dat rechtsbijstandverleners onvoldoende worden geprikkeld om duurzame oplossingen aan te bieden. Een ander risico voor de kwaliteit van de dienstverlening is dat advocaten in het stelsel zaken behandelen zonder dat zij de daarvoor noodzakelijke expertise hebben;
- f. Onvoldoende innovatie: In de huidige situatie is er geen prikkel tot innovatie. Daarmee worden potentiële verbeteringen in effectiviteit (kwaliteit) en doelmatigheid gemist.

112 Deze tekortkomingen herbergen risico's voor de effectiviteit en doelmatigheid van het huidige stelsel. De prikkels tot overproductie en ongewenste jurisdisering, de huidige onderbenutting van potentiële schaalvoordelen en de afwezigheid van kwaliteits- en innovatieprikkels zijn vanuit het perspectief van de rechtszoekenden ongewenst. Ze schaden de kwaliteit van de dienstverlening. Tegelijkertijd hebben deze risico's een negatieve impact op de doelmatigheid van het stelsel. Een nieuw stelsel beoordelen we op de mate waarin het bijdraagt aan het oplossen van de gebreken ten aanzien van kwaliteit van de dienstverlening aan rechtszoekenden en de doelmatigheid.

5.1.2 Effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's in een herzien stelsel

113 De tweede vraag bij de beoordeling van een nieuw stelsel heeft betrekking op de nieuwe risico's die een herzien stelsel met zich mee zou kunnen brengen. De WRR geeft drie criteria die van belang zijn voor 'gezonde marktwerking' ('gezonder' in het perspectief van effectiviteit en doelmatigheid):

- a. Is er nu en in de toekomst voldoende concurrentie tussen de aanbieders?
- b. Zijn er voldoende mogelijkheden voor aanbieders om zich te onderscheiden op prijs en kwaliteit?
- c. Is sprake van een (voor aanbieders) voorspelbare ontwikkeling van de vraag naar gefinancierde rechtshulp pakketten?

114 Deze algemene criteria worden hieronder nader uitgewerkt.

115 Marktwerking kapitaliseert op financiële prikkels. Dat is geen probleem zolang de hulpvrager duidelijk zicht heeft op kwaliteit en eigen afwegingen kan maken ten aanzien van de prijs-kwaliteitverhouding. Dit ontbreekt in het huidige stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Het zicht op de **kwaliteit** van de dienstverlener is zeer beperkt. In een herzien stelsel zal de precieze inrichting ervan bepalen welke alternatieven de rechtzoekende heeft als de kwaliteit van de dienstverlening niet bevalt. Als kwaliteitsverschillen voor de ontvangers van hulp niet goed waarneembaar zijn is concurrentie op kwaliteit niet goed mogelijk, ook niet als de hulpvrager kan kiezen uit meerdere aanbieders. Zonder nadere maatregelen is er het risico dat enkel op prijs zal worden geconcentreerd, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan.

116 Een ander risico van marktwerking is het verlies van **expertise**. De stelselherziening heeft gevolgen voor het verdienmodel van de aanbieders in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoe groot die gevolgen zijn zal afhangen van de precieze keuzes bij de inrichting van het nieuwe stelsel. De kans is reëel dat een deel van de nu actieve advocaten na de beoogde herziening het stelsel zal verlaten, al dan niet vrijwillig. Hoeveel dat er zijn, zal afhangen van de precieze inrichting. Daartegenover staat dat er in het herziene stelsel ruimte zal zijn voor nieuwe toetreders die naast advocaten werken als rechtshulpverlener. Desondanks bestaat het risico dat de beoogde stelselherziening de continuïteit van de expertise in de sociale rechtshulp in gevaar brengt en daarmee mogelijk ook de bestaande inbedding in de lokale netwerken van maatschappelijke hulpverlening.

117 In het herziene stelsel zullen de **beheerslasten** mogelijk anders zijn (of anders verdeeld zijn) dan ze nu zijn. Dit als gevolg van onder andere een nieuw in te richten triagefunctie, het contracteren van rechtshulpaanbieders (nieuw) en het managen van de contractafspraken.

118 Concreet worden de drie scenario's hieronder beoordeeld op de onderstaande risico's:

- a. Te weinig aanbieders (voor gezonde concurrentie);
- b. Kwaliteitsdruk;
- c. Te weinig hulpverleningscapaciteit;
- d. Verlies van sociale advocatuur expertise;
- e. Verlies van de connectie met lokale maatschappelijke hulpverlening;
- f. Beheerslasten.

5.2 Toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

119 Belangrijk voor de mate waarin de scenario's de huidige en mogelijk nieuwe risico's oplossen, en dus voor de beoordeling van de scenario's, is de manier waarop toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt geregeld in het herziene stelsel. In hoofdstuk 3 is de toegang al besproken. Hieronder vatten we deze nog een keer samen.

120 Wat de inrichting van de toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden betreft gaan de drie scenario's uit van de volgende situatie: een rechtzoekende moet altijd langs de laagdrempelige toegang. Daar wordt het probleem in kaart gebracht (diagnose) en krijgt de rechtzoekende, indien nodig, een advies welk pakket het beste bijdraagt aan een duurzame oplossing voor het probleem van de rechtzoekende. Dit advies is niet bindend, maar wel noodzakelijk om in aanmerking te komen voor een gesubsidieerd rechtshulppakket. Vervolgens voert de Raad voor Rechtsbijstand (of een ander orgaan) de inkomens- en vermogenstoets uit en de rechtzoekende kan een aanbieder kiezen die het betreffende pakket aanbiedt. Als er geen juridische, maar andersoortige hulp nodig is, volgt een verwijzing naar andere hulpverleners.

121 Deze verkenning maakt duidelijk dat rechtzoekenden in de huidige situatie langs verschillende wegen bij een advocaat terechtkomen die vervolgens al dan niet een toevoeging aanvraagt. Dat heeft implicaties voor de situatie na de stelselherziening. In de praktijk zal een deel van de rechtzoekenden niet direct bij de toegang terechtkomen, maar bijvoorbeeld via het Juridisch loket, via een advocaat uit het netwerk van de aanbieders

van rechtshulppakketten, via een andere advocaat of juridisch hulpverlener of via het wijkteam. In de drie scenario's die we in het vervolg van dit hoofdstuk bespreken en beoordelen is de toegang op een vergelijkbare manier geregeld.

5.3 Scenario 1: Gesubsidieerde rechtsbijstand met overeenkomst

122 Het eerste scenario dat we onderscheiden is er een waar gesubsidieerde rechtsbijstand geleverd wordt door aanbieders (of onderaannemers van aanbieders) die een overeenkomst hebben met de overheid. Aan de hand van de sleutelparameters (zie hoofdstuk 4) beschrijven we de inrichting van het stelsel in dit scenario. Daarbij is de eerste sleutelparameter (toegang) gelijk in elke scenario (zie paragraaf 5.2):

- a. Afbakening van rechtshulppakketten: in dit scenario wordt de productinrichting van het huidige stelsel gehandhaafd. Voor elke huidige product/zaaksoort komt een rechtshulppakket in de plaats;
- b. Inkoopmodel: aanbieders van rechtshulppakketten die voldoen aan de door JenV vastgestelde prijzen (of prijzenrange) en door JenV vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden kunnen binnen het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Dit kunnen advocaten zijn of mediators, maar ook rechtsbijstandverleners of andere juridische dienstverleners. Al dan niet als samenwerkingsverband (consortium) of in onderaanneming;
- c. Geografische dekking: in dit scenario komen regionaal opererende rechtshulppakketaanbieders in aanmerking voor een overeenkomst. Een functionele indeling voor de regionale afbakening zijn de arrondissementen;
- d. Dekking van rechtsgebieden: in dit scenario komen rechtshulppakketaanbieders in aanmerking voor een overeenkomst met de overheid als zij tenminste één rechtsgebied en alle daarbij behorende rechtshulppakketten, afdekken. Bijvoorbeeld familierecht óf strafrecht. Aanbieders die meerdere rechtsgebieden afdekken komen ook in aanmerking voor een overeenkomst;
- e. Kwaliteitsborging: dit scenario gaat uit van kwaliteitsborging vergelijkbaar met die in het huidige stelsel. Dat houdt in dat de Raad voor Rechtsbijstand een toets uitvoert op de rechtshulpaanbieder. De regelgeving van de NOvA voor wat betreft gesubsidieerde rechtsbijstandsverleners is van kracht, evenals de regelgeving van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN). Ook is er de mogelijkheid om via het tuchtrecht kwaliteit van dienstverlening te toetsen (achteraf);
- f. Keuzevrijheid: vrijheid om te kiezen voor een bepaalde rechtshulpverlener (vanuit het perspectief van de rechtzoekende) is in dit scenario gelijk aan die in het huidige stelsel. Dat betekent dat de voorkeurshulpverlener gesubsidieerde rechtshulp kan verlenen (al dan niet in onderaanneming). In dit scenario wordt ook de mogelijkheid geboden dat rechtzoekenden gebruik maken van de diensten van hulpverleners zonder dat de hulpverlener bij voorbaat aangemerkt is als gesubsidieerde rechtsbijstandsverlener. In dat geval is het noodzakelijk dat deze aanbieder voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen (door JenV en door de andere instanties genoemd onder kwaliteitsborging). Als dat zo is kan de hulpverlener tegen gereduceerd tarief werken voor de rechtzoekende (bijvoorbeeld voor 80% van de prijs van het betreffende rechtshulppakket).

5.4 Scenario 2: Gesubsidieerde rechtsbijstand via geselecteerde aanbieders - Regionaal

123 Het tweede inrichtingsscenario is, in tegenstelling tot het eerste scenario, een grotere verandering ten opzichte van de huidige situatie. In dit scenario worden minder partijen als pakketaanbieder aangewezen. Dit

is onder andere het gevolg van het bundelen van de huidige zaaksoorten tot omvangrijke pakketten en de eis dat rechtshulpketaanbieders aanbod hebben (zich verantwoordelijk stellen voor realisatie van aanbod) op alle rechtsgebieden. Ook op de andere sleutelparameters wijkt dit scenario af van de huidige situatie en het geschetste inrichtingsscenario 1. Aan de hand van de sleutelparameters (zie hoofdstuk 4) beschrijven we de inrichting van het stelsel in dit scenario. Daarbij is de eerste sleutelparameter (toegang) gelijk in elk scenario (zie paragraaf 5.2):

- a. Afbakening van rechtshulppakketten: in dit scenario worden de huidige producten/zaaksoorten gebundeld tot één rechtshulppakket per rechtsgebied. In dit scenario gaat het om 27 omschreven rechtshulppakketten. Per pakket wordt één tarief gerekend. Dit betekent dat de mate van prijsdifferentiatie, ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van scenario 1, afneemt;
- b. Inkoopmodel: in dit scenario sluit de overheid overeenkomsten met pakketaanbieders die voldoen aan de gestelde kwaliteitsvoorwaarden en prijzen. De prijzen zijn al dan niet een prijsrange. In dit scenario is het ook mogelijk om op basis van vrije prijsvorming tot een tarief te komen. De kwaliteitsvoorwaarden die JenV in dit scenario stelt, hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de aanbieder vooraf (bijvoorbeeld opleidingsniveau en track-record) als op de kwaliteit van de dienstverlening;
- c. Geografische dekking: in dit scenario wordt ten aanzien van de rechtshulpketaanbieders dezelfde eis gesteld met betrekking tot de mate van geografische dekking als in scenario 1: regionaal opererende rechtshulpketaanbieders komen in aanmerking voor een overeenkomst met de overheid. Per arrondissement worden pakketaanbieders gecontracteerd;
- d. Dekking van rechtsgebieden: in dit scenario komen alleen pakketaanbieders in aanmerking voor een overeenkomst met de overheid die aanbod hebben op alle rechtsgebieden. Het is ook mogelijk dat pakketaanbieders dit aanbod garanderen via onderaanneming. In dit scenario komt de verantwoordelijkheid voor het organiseren van voldoende aanbod ten dele te liggen bij de gecontracteerde aanbieders;
- e. Kwaliteitsborging: ten opzichte van scenario 1 geldt dat in dit scenario de kwaliteitsborg versterkt wordt door het stellen van kwaliteitsvoorwaarden ten aanzien van de dienstverlening (zie B) en bijbehorende monitoring en audits, inclusief handhaving. Handhaving kan bijvoorbeeld door middel van een boete. De kwaliteitsborging van scenario 1 is ook in dit scenario van kracht (Toets RvR, NoVA en MfN en tuchtrecht);
- f. Keuzevrijheid: in dit scenario is de keuzevrijheid voor de rechtzoekende gelijk aan die in scenario 1, zij het met een kleine aanpassing. Als de voorkeurshulpverlener een contract heeft met de overheid als rechtshulpaanbieder (al dan niet in onderaanneming) kan deze een vergoeding krijgen voor zijn werk, conform het tarief. In dit scenario wordt tevens de mogelijkheid geboden dat rechtzoekenden gebruik maken van de diensten van hulpverleners zonder dat er een contract is met de overheid. In dat geval is het noodzakelijk dat deze aanbieder voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen (door JenV en door de andere instanties genoemd onder kwaliteitsborging). Als dat zo is, kan de hulpverlener tegen gereduceerd tarief werken voor de rechtzoekende (bijvoorbeeld voor 80% van de prijs van het betreffende rechtshulppakket). Ten opzichte van scenario 1 is het wel noodzakelijk dat er een 'schaduwproductenlijst' is met bijbehorende tarieven. Dit komt doordat in scenario 2 gecontracteerde aanbieders eenzelfde vergoeding ontvangen voor alle zaken in één rechtsgebied. Voor niet-gecontracteerde aanbieders is dit niet mogelijk omdat zij slechts incidenteel gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. Een schaduwtarievenlijst dient een meer gedifferentieerd overzicht te zijn van producten en bijbehorende tarieven.

5.5 Scenario 3: Gesubsidieerde rechtsbijstand via geselecteerde aanbieders - Landelijk

124 Het derde scenario is een variant op scenario 2, maar dan komen enkel **landelijk opererende** pakketaanbieders in aanmerking voor een overeenkomst met de overheid. Op de andere parameters is de inrichting in dit scenario gelijk aan scenario 2. Scenario 3 is, in vergelijking met het huidige stelsel, het meest vergaande.

5.6 Markteffecten en risico's

125 In deze paragraaf geven we aan de hand van de aspecten uit het beoordelingskader (zie paragraaf 5.1) inzicht in de verwachte markteffecten en risico's. We geven zo een beoordeling van de mate waarin de hierboven beschreven inrichtingsvarianten bijdragen aan de oplossing van de gebreken in het huidige stelsel (5.6.1) en de mate waarin de nieuwe risico's van marktwerking worden vermeden (5.6.2).

5.6.1 Effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's van het huidige stelsel

Overproductie

126 In Scenario 1 zijn er evenveel rechtshulp pakketten als er categorieën zijn in het huidige stelsel. De rechtshulp pakketten en bijbehorende tarieven worden per categorie vastgesteld. Daarmee verandert deze inrichtingsvariant inhoudelijk niets aan de huidige prikkel tot overproductie, zoals eerder beschreven. Verbetering op dit punt zal in dit scenario van andere elementen in de stelselherziening moeten komen, bijvoorbeeld de triage (zoals ook in de andere inrichtingsscenario's) of de kwaliteitsborging (waarbij er in scenario 2 en 3 aanvullende kwaliteitsborgingen zijn ten opzichte van scenario 1).

127 In de beide andere scenario's (zowel de regionale als landelijk variant) worden 27 producten onderscheiden, aanzienlijk minder dus dan in scenario 1, conform het onderscheid in de huidige 27 rechtsgebieden. De prikkel om dure toevoegingen aan te vragen of om voor dezelfde hulpzoekende meerdere toevoegingen aan te vragen is dan afwezig. De rechtshulp pakketten zijn immers breder gedefinieerd en de aanbieder van een pakket wordt daardoor geprikkeld om binnen het toegekende pakket tot een voor de rechtzoekende passende oplossing te komen. Scenario's II en III scoren dus positief op (beheersing van) het risico op overproductie.

Overkwalificatie

128 Het risico bestaat dat onvoldoende doelmatig wordt gewerkt omdat hooggespecialiseerde advocaten werk doen dat aan lager gekwalificeerde juridisch medewerkers (hier bedoeld als verzamelterm) kan worden overgelaten. Het risico van overkwalificatie heeft in de huidige situatie twee bronnen. De eerste is het huidige voorschrift dat de aanvragende advocaat de juridische hulpverlening in eigen persoon moet leveren. Deze bron verdwijnt in de beoogde stelselherziening ongeacht de precieze inrichting van de markt. Alle drie scenario's scoren op dit punt positief. De tweede bron is de kleinschaligheid in de huidige markt van rechtshulpaanbieders. Daar gaan we hieronder naar we het hebben over de potentiële onderbenutting van schaalvoordelen nader in.

Ongewenste juridisering (door hulpverleners)

129 Het risico bestaat dat het huidige stelsel onvoldoende effectief is, doordat advocaten maatschappelijke hulpvragen geforceerd in een juridisch frame plaatsen. In de stelselherziening is de triage een instrument om dit risico tegen te gaan, doordat in de triage wordt gezorgd dat de hulpvraag van rechtzoekenden op de juiste plek belandt, al dan niet juridisch van aard. Alle scenario's scoren op dit punt dus positief. Scenario's 2 en 3 scoren op dit risico een dubbele plus omdat vanwege het ontbreken van de fijnmazige productdifferentiatie de financiële prikkel (voor rechtshulpverleners) voor ongewenste juridisering afwezig is.

Onderbenutting van potentiële schaalvoordelen

130 In het huidige stelsel is kleinschaligheid van het aanbod normaal. Schaalvergroting levert effectiviteitsdoelmatigheidsvoordelen in de bedrijfsvoering op door de mogelijkheden van specialisatie, taakafsplitting en effectiviteitsverhogende en doelmatigheidsverhogende investeringen. We gaan ervan uit dat de aanscherping van de kwaliteitseisen (onderdeel van alle scenario's) schaalvergroting stimuleert in alle scenario's. In scenario's 2 en 3 is schaalvergroting expliciet deel van de inrichting van de markt, als gevolg van de gemaakte keuze in deze scenario's dat pakketaanbieders alle rechtsgebieden moeten dekken. Deze scenario's scoren op dit punt niet alleen positief, maar ook duidelijk beter dan scenario 1 (driedubbele plus).

Onvoldoende kwaliteit van de rechtshulp

131 Het risico bestaat dat in het huidige stelsel de kwaliteit van de dienstverlening ondermaats is omdat in het huidige verdienmodel hulpverlening op adequaat niveau niet rendabel is. Het risico bestaat dat rechtsbijstandverleners onvoldoende worden geprikkeld om duurzame oplossingen aan te bieden. Een ander risico voor de kwaliteit van de dienstverlening is dat advocaten in het huidige stelsel zaken behandelen zonder dat zij de daarvoor noodzakelijke expertise hebben. We gaan ervan uit dat de aanscherping van de kwaliteitseisen (onderdeel van alle scenario's) in combinatie met kostendekkende tarieven in alle scenario's leidt tot een verbetering van de kwaliteit. Op dit risico onderscheiden de scenario's zich dus niet van elkaar. Wel is het mogelijk dat in scenario 2 en 3 aanvullende kwaliteitseisen aan de dienstverlening worden gesteld, ten opzichte van scenario 1. In scenario 2 en 3 zullen namelijk minder aanbieders actief zijn, waardoor controle op deze aanvullende kwaliteitseisen via monitoring en auditing beter haalbaar is.

Onvoldoende innovatie

132 In de huidige situatie is er weinig prikkel tot innovatie. Daarmee worden potentiële verbeteringen in effectiviteit (kwaliteit) en doelmatigheid (kosten) gemist. Zo is er in de huidige situatie beperkt zicht op de kwaliteit en inhoud van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners. Voor innovatie zijn investeringen nodig. Innovatief vermogen hangt samen met schaalgrootte, omdat investeringen anders onvoldoende renderen. We gaan ervan uit dat de aanscherping van de kwaliteitseisen (onderdeel van alle scenario's) schaalvergroting stimuleert in alle scenario's en daarmee ook het innovatief vermogen. In scenario's 2 en 3 is schaalvergroting, daarnaast, expliciet deel van de inrichting van de markt. Deze scenario's scoren op dit punt niet alleen positief, maar ook beter dan scenario 1. In scenario 3 werken aanbieders van rechtshulppakketten

bovendien op landelijke schaal. Dat maakt grotere investeringen in innovatie mogelijk dan in scenario 2. Vandaar dat we scenario 3 ten opzichte van scenario 2 op dit aspect beter beoordelen. Tegelijkertijd is het zo dat in scenario 3, ten opzichte van scenario 2 en zeker ten opzichte van scenario 1, minder aanbieders actief zijn. De concurrentieprikkels, die, naast schaalgrootte, innovatie drijft is daarmee groter in scenario 2 en zeker in scenario 1. Dit verandert onze beoordeling van de innovatieprikkels in de verschillende scenario's echter niet. Wij denken dat het bestek, de te stellen kwaliteitseisen en het principe dat voor een dienstverleningspakket een vaste prijs wordt betaald, voldoende zal prikkelen tot innovatie.

5.6.2 Effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's in een herzien stelsel

133 Tot slot kijken we naar de mate waarin de drie inrichtingsscenario's vatbaar zijn voor effectiviteits- en doelmatigheidsrisico's in een herzien stelsel, danwel deze risico's vermijden. We onderscheiden (additioneel) zes potentiële risico's in een herzien stelsel. Afhankelijk van de inrichting van het stelsel zijn deze risico's in meer of mindere mate manifest. Daar gaan we hieronder per risico op in.

Te weinig aanbieders voor gezonde concurrentie

134 Is de toekomstige markt van potentiële rechtshulpketaanbieders van dusdanige omvang dat een duurzame concurrentiestelling te organiseren is? Lukt het om diverse aanbieders (groter en kleiner) een plek te geven en vanuit kostenperspectief een interessante opdracht bij de aanbieders neer te leggen? Als er niet voldoende aanbieders zijn, deze niet geïnteresseerd zijn of als een groot deel na een aantal jaren failliet gaat, dan is het antwoord nee. Dan is er geen sprake van gezonde concurrentie.

135 Het risico dat er onvoldoende aanbieders zijn, is behalve van de gekozen inrichting van de markt ook afhankelijk van de kwaliteitseisen die worden gesteld en van de hoogte van de tarieven. In scenario 1 is het risico dat er te weinig aanbieders zijn het kleinst ten opzichte van de andere scenario's. Scenario 2 (de regionale variant) vergt organisatievermogen en ondernemerszin bij regionaal actieve potentiële aanbieders met relevant *track record*, om actief te worden op de nieuwe markt. Het risico bestaat dat er in een of meer arrondissementen onvoldoende aanbieders zijn. In dat geval zou voor die regio's scenario 1 een terugvaloptie kunnen zijn. Wij beoordelen scenario 2 ten opzichte van scenario 1 dan ook minder positief in de mate waarin gezonde concurrentie, met voldoende aanbieders, gegarandeerd is. In scenario 3 ligt de drempel voor toetreders tot de markt het hoogst. In dit scenario is het risico dat er te weinig aanbieders zijn (of blijven) dan ook het grootst. Ook hier zou scenario 1 een terugvaloptie kunnen zijn voor rechtsgebieden waarvoor er onvoldoende aanbieders zijn. Wij beoordelen scenario 3 ten opzichte van scenario 1 en scenario 2 minder positief in de mate waarin gezonde concurrentie gegarandeerd wordt.

136 Het risico op te weinig aanbieders schatten wij niet alleen anders in per inrichtingsscenario, maar ook per rechtsgebied. Analyse van de huidige markt voor gesubsidieerde rechtsbijstand (paragraaf 2.2) laat zien dat het gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandsverlener per rechtsgebied verschilt. In het faillissements- en schuldsaneringsrecht, het huur- en verhuurrecht en het arbeids- en ontslagrecht is het gemiddeld aantal punten per rechtsbijstandsverlener relatief laag. Voor deze rechtsbijstandsverleners is de gesubsidieerde rechtsbijstandverlening, gemiddeld gezien, niet hun belangrijkste praktijk. In het asiel- en vreemdelingenrecht en in mindere mate in het strafrecht werken rechtsbijstandsverleners, gemiddeld gezien, relatief veel op

toevoegingsbasis. Dit betekent dat rechtsbijstandsverleners in de eerstgenoemde rechtsgebieden (faillissements- en schuldsaneringsrecht, het huur- en verhuurrecht en het arbeids- en ontslagrecht) gemiddeld gezien meer mogelijkheden hebben om in hun bestaan te voorzien buiten de gesubsidieerde rechtsbijstand. Naar gelang de *drempel* voor rechtsbijstandverleners tot de nieuwe markt hoger ervaren wordt, bijvoorbeeld door de gestelde kwaliteitseisen of tarieven, kunnen zij afzien van deelname aan deze markt en zich concentreren op hun 'commerciële' praktijk. Voor die rechtsgebieden achten wij het risico op te weinig aanbieders daarom groter dan voor de andere rechtsgebieden.

Te weinig hulpverleningscapaciteit

137 Het risico dat de geselecteerde aanbieders op enig moment te weinig capaciteit hebben om de hulpvraag te verwerken is reëel, met name in scenario's 2 en 3, waar er minder pakketaanbieders actief zijn die navenant meer rechtshulpvragen moeten verwerken. Dit kan in principe worden ondervangen door in de kwaliteitseisen waarborgen op te nemen voor de beschikbare capaciteit. Desondanks beoordelen wij scenario's 2 en 3 ten opzichte van scenario 1 minder positief op dit criterium. Het risico op te weinig hulpverleningscapaciteit is daarnaast verschillend per rechtsgebied. Voor de rechtsgebieden waar rechtsbijstandverleners gemiddeld genomen een grote praktijk hebben naast de gesubsidieerde rechtsbijstand (faillissements- en schuldsaneringsrecht, het huur- en verhuurrecht en het arbeids- en ontslagrecht), is het risico op te weinig hulpverleningscapaciteit groter dan voor andere rechtsgebieden.

Kwaliteitsdruk

138 Voor de rechtzoekende is het onmogelijk om een aanbieder op kwaliteit (effectiviteit) te selecteren. Hij kan wel selecteren op klantvriendelijkheid, wachttijden, bereikbaarheid en dergelijke. In de gesubsidieerde rechtsbijstand speelt prijs voor de rechtzoekende op dit moment geen rol²⁶. Voor de overheid als opdrachtgever ligt dit anders. Het is zeker mogelijk om relevante kwaliteitseisen - zowel aan de voorkant/geschiktheid van de aanbieder als eisen die gaan over de dienstverlening - te specificeren en te monitoren, maar volledige grip op de kwaliteit is onmogelijk. Daarom ligt vrije prijsvorming in geen van de scenario's voor de hand. Het onvolledige zicht op kwaliteit lokt uit tot een '*race to the bottom*' en is strijdig met de ambitie van JenV de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand te bevorderen.

139 Het risico van kwaliteitsdruk is het kleinst in scenario 1 omdat hier het risico dat een aanbieder een 'licht' product inzet waar een zwaarder product gepast was geweest het kleinst is. In de beide andere scenario's is dit risico groter, vanwege het uniforme tarief voor alle juridische hulpverlening binnen een zaaksoort. In beide inrichtingsscenario's kunnen pakketaanbieders er baat bij hebben lichtere vormen van hulpverlening in te zetten dan eigenlijk noodzakelijk is om het probleem op te lossen. Het risico op kwaliteitsdruk is daardoor in scenario 2 en 3 groter dan in scenario 1.

²⁶ In het beoogde stelsel wordt de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk van de kosten van een rechtshulppakket (al dan niet voor bepaalde inkomensgroepen met een onder- en bovengrens), en daarmee speelt de prijs van het pakket dat geadviseerd/gekozen wordt wel een rol voor de rechtzoekende.

Verlies van sociale-advocatuurexpertise

140 De beschikbaarheid en de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand komt in gevaar als er voor ervaren sociaal advocaten werkzaam in het huidige stelsel in het nieuwe stelsel geen passend verdienmodel is. Bij een stelselovergang volgens scenario 1 is de breuk met het huidige stelsel het kleinst en het risico op verlies van expertise (veroorzaakt door de stelsel herziening) het kleinst ten opzichte van de andere scenario's. Toch is expertiseverlies ook in dit scenario een reëel risico. Het risico van potentieel expertiseverlies is in dit scenario sterk afhankelijk van de mate waarin JenV (als opdrachtgever) stuurt op kwaliteit en welke tarieven (of prijzenrange) gekozen worden in dit scenario. Het risico op verlies van sociale-advocatuurexpertise is daarnaast groter voor de rechtsgebieden waar rechtsbijstandverleners gemiddeld een grote praktijk hebben naast de gesubsidieerde rechtsbijstand (faillissements- en schuldsaneringsrecht, het huur- en verhuurrecht en het arbeids- en ontslagrecht), dan voor andere rechtsgebieden.

141 In scenario 3 is het niet waarschijnlijk dat de huidige sociaal advocatuur het voortouw neemt in de organisatie van landelijke biedingen. Dat zullen eerder partijen zijn die nu al op landelijke schaal opereren. Zij zullen wel een beroep moeten doen op huidige sociaal advocaten om het aanbod te garanderen. Het is een reëel risico dat de tarieven die sociaal advocaten via onderaanneming kunnen ontvangen zakken onder het niveau dat nodig is voor behoud van capaciteit en bevordering van kwaliteit, als gevolg van hun beperkte marktkracht in dit scenario (zelf zijn ze waarschijnlijk niet in staat een aanbidding te doen). In scenario 2 is in principe ruimte voor initiatieven vanuit de bestaande sociale advocatuur. Er zal niet voor alle advocaten die nu in het stelsel deelnemen nog plaats zijn, maar voor de sector kan het stimulerend werken.

Verlies van connectie met lokale maatschappelijke hulpverlening

142 De kans dat de aanbieder van gesubsidieerde rechtsbijstand goed is aangesloten op het lokale netwerk van maatschappelijke hulpverlening is het grootst in scenario 2. De waarschijnlijke aanbieders hebben regionale wortels en hebben voldoende schaalgrootte om actief deel te nemen in de regionale netwerken. In scenario 1 is de gemiddelde schaalgrootte kleiner en zijn de praktische mogelijkheden daartoe navenant kleiner. In scenario 3 is de afstand tussen de landelijk opererende aanbieders en het lokale netwerk van maatschappelijke hulpverlening (veel) groter dan in de beide andere scenario's. Dit is niet bevorderlijk voor het opbouwen en onderhouden van de contacten met de lokale netwerken.

Beheerslasten (aanbesteding, triage en contractmanagement)

143 Bij gegeven kwaliteitsspecificaties zijn de beheerslasten vooral afhankelijk van het aantal aanbieders. Dit is het grootst in scenario 1. In dit scenario zullen de beheerslasten het sterkst toenemen (vanwege de aanscherping van de kwaliteitseisen). In scenario 2 en 3 zijn er veel minder aanbieders en dus minder beheerslasten dan in het eerste scenario, maar ook in deze scenario's zullen de beheerslasten hoger zijn dan in het huidige stelsel zonder aanbesteding.

5.7 Weging van de scenario's

144 Hoe verhouden de scenario's zich tot elkaar? Wat betekenen de inrichtingsscenario's voor de kwaliteit van de dienstverlening voor rechtszoekenden en de doelmatigheid van het stelsel? In deze slotparagraaf wegen we de scenario's ten opzichte van elkaar.

145 De vormgeving van een herzien stelsel kenmerkt zich in scenario 2 en 3 door een substantiële breuk met het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze breuk is groter dan in scenario 1. In scenario 2 en 3 worden de huidige tekortkomingen ten aanzien van effectiviteit (kwaliteit van de dienstverlening) en doelmatigheid het meest beperkt:

- a. Het risico op **overproductie** is in scenario 2 en 3 kleiner dan in scenario 1 als gevolg van de beperktere afbakening van de rechtshulppakketten in deze scenario's ten opzichte van scenario 1 (27 pakketten versus 176 pakketten). Er is hierdoor in scenario 2 en 3 een grotere kans dat de doelmatigheid toeneemt dan in scenario 1;
- b. Het risico op **overkwalificatie** is in scenario 2 en 3 kleiner dan in scenario 1 vanwege de schaalvoordelen die gerealiseerd kunnen worden in de scenario's 2 en 3. Ook hierdoor is er wederom in scenario 2 en 3 een grotere kans dat de doelmatigheid van het stelsel toeneemt dan in scenario 1;
- c. Het risico op **ongewenste jurisdisering** (door hulpverleners) is in scenario 2 en 3 kleiner dan in scenario 1. Dit komt doordat vanwege het ontbreken van de fijnmazige productdifferentiatie de financiële prikkel voor ongewenste jurisdisering afwezig is in deze scenario's. Hierdoor is niet alleen de kans groter dat de doelmatigheid in scenario 2 en 3 toeneemt. Ook de kans dat de effectiviteit of kwaliteit van de dienstverlening toeneemt is in deze twee scenario's groter dan in scenario 1. Dienstverleners hebben een prikkel om de juiste oplossing te bieden voor de vraag;
- d. De potentiële **schaalvoordelen** worden in scenario 2 en 3 beter benut dan in scenario 1. De kans dat de doelmatigheid van het stelsel hierdoor toeneemt, is groter in scenario 2 en 3 dan in scenario 1. Schaalvergroting kan ook een positieve impact hebben op de kwaliteit van de dienstverlening door de mogelijkheden van specialisatie, taakafsplitting en effectiviteitsverhogende investeringen;
- e. Het risico op **onvoldoende kwaliteit van rechtshulp** is in elk van de drie scenario's even klein. Anders geformuleerd achten we de kans in elk van de drie scenario's even groot dat de kwaliteit van de dienstverlening toeneemt. Deze kans is reëel. We gaan ervan uit dat de aanscherping van de kwaliteitseisen (onderdeel van alle scenario's) in combinatie met kostendekkende tarieven in alle scenario's leidt tot een verbetering van de kwaliteit;
- f. Het risico op **onvoldoende innovatie** is het kleinst in scenario 2 en 3. Dit hangt samen met de schaalvoordelen in deze scenario's. De kans op potentiële verbetering van de doelmatigheid van het stelsel en de kwaliteit van de dienstverlening is hierdoor groter in scenario's 2 en 3 dan in scenario 1. Desondanks is het de verwachting dat in alle drie de scenario's er een grotere prikkel tot innovatie zal zijn ten opzichte van de huidige situatie. Hierdoor is er in alle drie de scenario's kans op potentiële verbetering van de doelmatigheid en de kwaliteit.

146 Tegelijkertijd is het zo dat scenario 2 en 3 weer nieuwe risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van de dienstverlening en doelmatigheid van het stelsel. Deze risico's zijn er ook in scenario 1, maar in beperktere mate:

- a. In scenario 1 is er geen risico op **te weinig aanbieders voor gezonde concurrentie**. In scenario 2 is dit risico reëel. In scenario 3 is dit een groot risico, doordat alleen landelijke aanbieders in dit scenario rechtshulpketaanbieders kunnen zijn. Daarnaast is dit risico groter in de rechtsgebieden waar rechtsbijstandverleners gemiddeld een grote commerciële praktijk hebben dan in andere rechtsgebieden. Te weinig actieve aanbieders en onvoldoende (gezonde) concurrentie is nadelig voor zowel de doelmatigheid van het stelsel als de kwaliteit van de dienstverlening voor rechtzoekenden;
- b. In scenario 2 en 3 is er een reëel risico op **onvoldoende hulpverleningscapaciteit**. Er zijn immers minder pakketaanbieders actief die meer rechtshulpvragen moeten verwerken. Een eventueel gebrek aan hulpverlenerscapaciteit is nadelig voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dit risico is groter in de rechtsgebieden waar rechtsbijstandverleners gemiddeld een grote commerciële praktijk hebben dan in andere rechtsgebieden;
- c. In scenario's 2 en 3 hebben pakketaanbieders er baat bij om lichtere vormen van hulpverlening in te zetten dan noodzakelijk. In scenario 1 is deze prikkel er maar beperkt. Daardoor is er in scenario 1 nauwelijks risico op **kwaliteitsdruk** en is dit risico in scenario 2 en 3 reëel;
- d. In scenario 3 is er een substantieel risico op **verlies van sociale-advocatuurexpertise**. In scenario 1 en 2 is dit risico veel minder groot. Een verlies van sociale-advocatuurexpertise is nadelig voor de beschikbaarheid en kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit risico is bovendien groter in de rechtsgebieden waar rechtsbijstandverleners gemiddeld een grote commerciële praktijk hebben dan in andere rechtsgebieden;
- e. Hetzelfde geldt voor het risico op **verlies van connectie met lokale maatschappelijk hulpverlening**. De kans dat aanbieders van gesubsidieerde rechtsbijstand goed zijn aangesloten op het lokale netwerk van maatschappelijke hulpverlening is het grootst in scenario 2. In scenario 1 is er geen risico op verlies van connectie met lokale maatschappelijke hulpverlening ten opzichte van de huidige situatie. In dit scenario zijn er echter, in tegenstelling tot scenario 2, minder praktische mogelijkheden de lokale inbedding te vergroten ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt doordat in dit scenario de gemiddelde schaalgrootte van rechtshulpketaanbieder kleiner is. In scenario 3 is lokale inbedding moeilijker realiseerbaar doordat de afstand tussen de landelijk opererende aanbieders en het lokale netwerk van maatschappelijke hulpverlening (veel) groter is dan in de beide andere scenario's;
- f. De **beheerslasten** nemen in alle scenario's toe ten opzichte van de huidige situatie. De beheerslasten zijn vooral afhankelijk van het aantal aanbieders. Daardoor zijn deze lasten in scenario 2 en 3 relatief minder hoog dan in scenario 1.

147 Bovenstaande bevindingen hebben we samengevat in onderstaande figuur. De figuur laat per inrichtingsscenario het risico op de diverse beoordelingscriteria zien.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Overproductie			
Overkwalificatie			
Ongewenste jurisdisering			
Onderbenutting schaalvoordelen			
Onvoldoende kwaliteit van rechtshulp			
Onvoldoende innovatie			
Te weinig aanbieders			
te weinig hulpverleningscapaciteit			
Kwaliteitsdruk			
Verlies van expertise			
Verlies van lokale inbedding			
Hoge beheerslasten			

Figuur 5: Weging scenario's

148 Samenvattend kunnen we stellen dat scenario 2 en 3 een grote verandering betekenen ten opzichte van de huidige situatie, een grotere verandering dan scenario 1. In scenario 3 komt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening en de doelmatigheid van het stelsel in hoge mate bij een beperkt aantal geselecteerde landelijk opererende partijen te liggen. Dit scenario beoordelen wij als het meest risicovol met het oog op de effectiviteit, c.q. kwaliteit van de dienstverlening aan rechtzoekenden. Dit komt door het kleine aantal pakketaanbieders en de grote schaal waarop zij zullen opereren. Kwaliteitsdruk, verlies van expertise en verlies van lokale connecties zijn reële risico's in dit scenario. Tegelijkertijd zijn er door de grote schaal grote doelmatigheidswinsten realiseerbaar. Wij achten deze winsten ook realiseerbaar in scenario 2. De geselecteerde partijen zullen in scenario 2 beter in staat zijn dan nu, en ook dan in scenario 1, de schaalvoordelen te benutten en zo doelmatigheidswinsten te realiseren. De effectiviteitsrisico's in dit scenario beoordelen wij bovendien als minder groot dan in scenario 3. Desondanks zijn er ook in dit scenario reële risico's met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening aan rechtzoekenden. Deze zien wij met name in het risico op kwaliteitsdruk als het gevolg van het ontbreken van fijnmazige prijs- en productdifferentiatie, wat overigens wel de doelmatigheid van de dienstverlening kan vergroten. Tot op zekere hoogte kan het risico op kwaliteitsdruk gemitigeerd worden door kwaliteitseisen te stellen en hierover afspraken te maken. De beheerslasten nemen hierdoor wel toe. De minst rigoureuze verandering ten opzichte van het huidige stelsel is scenario 1. Daardoor zullen in dit scenario de effectiviteits- en doelmatigheidswinsten ook minder groot zijn dan in scenario's 2 en 3. Tegelijkertijd zullen er in scenario 1 wel degelijk effectiviteits- en doelmatigheidswinsten gerealiseerd kunnen worden. Analyse van de beoogde situatie (zie hoofdstuk 3) wijst uit dat diverse bronnen doelmatigheidswinsten moeten opleveren, ongeacht het inrichtingsscenario. Dit als gevolg van de stelselherziening en de introductie van rechtshulppakketten in plaats van toevoegingen.

149 Tot slot benadrukken we nogmaals dat de geselecteerde scenario's geen uitputtende beschrijving zijn van de mogelijke inrichtingsvarianten voor het nieuwe stelsel. Het is niet zo bedoeld dat er gekozen moet worden voor één van de drie uitgewerkte inrichtingsscenario's. De scenario's en de uitwerking ervan zijn bedoeld om een indruk te geven van de mogelijkheden voor een stelselherziening, de beleidsdilemma's, de keuzes en afwegingen die gemaakt kunnen worden en de mogelijke effecten van die beleidskeuzes.

6. Budgettaire beslag

150 In dit hoofdstuk onderzoeken we of het mogelijk is de beoogde kwaliteitsverbetering in de gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het huidige budgettaire kader van **€ 360 miljoen** te realiseren. De apparaatskosten (circa € 50 miljoen) vallen buiten de scope van deze verkenning.

151 De vraag of het budgettaire kader toereikend is, hangt af van de prijs waarvoor de overheid rechtshulp pakketten in de toekomst inkoopt en van het aantal hulpvragen dat binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gehonoreerd. De belangrijkste parameters zijn op dit moment nog niet ingevuld. In hoeverre doelmatigheidswinsten te behalen zijn in het nieuwe stelsel, hangt sterk af van de keuzes die de minister hierin zal maken.

152 In hoofdstuk 2 is uitgebreid stilgestaan bij de inrichting van het huidige stelsel en de manier waarop de vergoeding voor rechtsbijstandsverleners wordt bepaald. In de huidige situatie worden op jaarbasis circa 400 duizend toevoegingen (regulier en EXU) afgegeven. Het budgettaire kader is circa € 360 miljoen per jaar.

153 In reactie op de bevindingen van de commissies Wolfsen en Barkhuysen is door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie de 'Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand' (Commissie Van der Meer) ingesteld om met een voorstel voor herziene puntentoekenning te komen. De herziening waar de Commissie Van der Meer voor gevraagd was, moest voldoen aan een aantal uitgangspunten. Het diende aan te sluiten op de bestaande puntentoekenning en te voorzien in een netto-inkomen voor advocaten vergelijkbaar met een rijksambtenaar in schaal 12 (bij maximaal 1200 te vergoeden uren). Daarnaast diende de herziening te passen binnen de huidige budgettaire kaders. Uitgaande van de daadwerkelijke tijdsbesteding, omgezet naar forfaitaire punten per toevoeging, blijkt het volgens de commissie niet mogelijk om gelijktijdig aan al de gestelde voorwaarden te voldoen. De Commissie Van der Meer concludeert dat zonder verhoging van de uitgaven of het loslaten van één of meerdere voorwaarden de gevraagde herziening niet mogelijk is.²⁷

154 De commissie Van der Meer heeft berekend dat met opvolging van de door hen voorgestelde wijziging van de puntentoekenning een extra bedrag van jaarlijks **€ 154 miljoen** (inclusief BTW) gemoeid is, dat jaarlijks aan toevoegingssubsidies aan advocaten en mediators betaald zou moeten worden. Daarmee zou voorzien kunnen worden in een netto-inkomen voor advocaten vergelijkbaar met een rijksambtenaar in schaal 12. De minister heeft de opdracht gesteld een nieuw stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het huidige budgettaire kader vorm te geven, waarin ook rechtgedaan wordt aan het streven van een reële vergoeding voor gewerkte uren.

155 De commissie stelt een wijziging voor van de puntentoekenning die leidt tot een budgettaire verhoging van 35% van het huidige budgettaire kader. Met de conclusies van de commissie Van der Meer als uitgangspunt kost het stelsel € 514 miljoen als de ambitie ten aanzien van de inkomens van advocaten wordt gerealiseerd. Als het budgettaire kader niet verder reikt dan de huidige € 360 miljoen, dan moet de

²⁷ Commissie Van der Meer (2017). *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand*. Publicatie-nr. 105692.

herinrichting van het stelsel dus een doelmatigheidswinst opleveren van € 154 miljoen. Op een totaal van € 514 miljoen is dat een doelmatigheidswinst van 30 procent.

156 Dit roept de vraag op in hoeverre en op welke manier in het beoogde stelsel doelmatigheidswinsten kunnen worden behaald. Analyse van de beoogde situatie (zie hoofdstuk 3) wijst uit dat de volgende bronnen doelmatigheidswinsten kunnen opleveren:

- a. In samenwerking met andere maatschappelijke stakeholders in de rechtshulpketen ontwikkelt het ministerie beleid om de kwaliteit en de doelmatigheid van de rechtshulpverlening te bevorderen. Dit beleid is gericht op alle burgers, niet uitsluitend op de burgers in de doelgroep van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Afhankelijk van de effectiviteit van dit beleid zal het **beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen afnemen** omdat een deel van de problemen in een eerder stadium, laagdrempelig en buiten de dekking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden opgelost;
- b. In de triage krijgen rechtzoekenden een advies voor een passend rechtshulppakket. De triage is onafhankelijk. De in het stelsel actieve advocaten hebben in principe geen invloed op deze advisering. Ten opzichte van de huidige situatie kan dit een besparing opleveren, doordat de advocaat op dit moment leidend is bij een verzoek om een toevoeging, terwijl hij of zij tegelijkertijd een zakelijk belang heeft bij de toekenning. **Het ligt voor de hand te verwachten dat de triage in de beoogde situatie leidt tot minder zware juridische oplossingen.** Hoeveel minder is op basis van deze verkenning niet te zeggen, maar een vermindering in de orde van grootte van enkele procenten ligt voor de hand. Afhankelijk uiteraard van de precieze invulling van de triage;
- c. **De rechtshulppakketaanbieder heeft een financiële prikkel om de hulpvraag zo goedkoop mogelijk te behandelen.** Deze prikkel is groter als gekozen wordt voor uniforme tarieven, in vergelijking met sterk gedifferentieerde tarieven;
- d. De stelselherziening leidt tot **schaalvergroting in de gesubsidieerde rechtsbijstand**, afhankelijk van de keuzes voor bepaalde sleutelparameters. Schaalvergroting levert doelmatigheidsvoordelen in de bedrijfsvoering door de mogelijkheden van specialisatie, taakafplitsing en doelmatigheidsverhogende investeringen;
- e. De aanstaande regelgeving ten aanzien van de mogelijkheid om **andere hulpverleners dan de advocaat** in te zetten zal leiden tot **lagere uitvoeringskosten**;
- f. Gecontracteerde aanbieders kunnen een **voorspelbare instroom** van nieuwe hulpvragen tegemoet zien waarvoor zij niet op cliëntbasis hoeven te acquireren. Dit levert een **besparing op de bedrijfskosten**.

157 De geïdentificeerde sleutelparameters beïnvloeden de hierboven beschreven bronnen van doelmatigheidswinst. In het voorgaande hoofdstuk zijn drie mogelijke scenario's beschreven voor de inrichting van een toekomstig stelsel waarbij we op de sleutelparameters andere keuzes hebben gemaakt. Als gevolg hiervan zullen de doelmatigheidswinsten in scenario 2 en 3 hoger zijn dan in scenario 1 (zie ook paragraaf 5.7). In deze scenario's is er dus meer kans dat de benodigde doelmatigheidswinsten om binnen het huidige budgettaire kader te blijven worden behaald.

158 Het is echter onzeker of de benodigde doelmatigheidswinsten - ter grootte van 30 procent - gerealiseerd kunnen worden in een nieuw stelsel. De 'opgave' is simpelweg groot. Ook in de meest vergaande inrichting

van het nieuwe stelsel, zoals in scenario 3, is dit hoe dan ook onzeker. Nader onderzoek moet duidelijk maken hoe groot de te behalen doelmatigheidswinsten naar verwachting wel zijn. Eerst is meer duidelijkheid nodig over de specifieke inrichting van het stelsel (toegang, triage, inclusief instelling van de keuzeparameters). Zo is de potentiële doelmatigheidswinst in sterke mate afhankelijk van de mate van specialisatie en schaalvoordelen, die in scenario 2 en 3 naar verwachting substantieel zijn. De inrichting en effectiviteit van de laagdrempelige adviesfunctie en de triage in het nieuwe stelsel zijn eveneens sterk van invloed op de potentiële doelmatigheidswinsten. Op dit moment ontbreekt het echter aan een empirisch fundament en aan inzicht in de nog te maken beleidskeuzes om een reële inschatting te maken van de doelmatigheidswinsten die hiermee behaald kunnen worden.

159 Om zoveel mogelijk doelmatigheidswinsten te realiseren, kan de verleiding zijn om in het beoogde stelsel in te zetten op zoveel mogelijk schaalvergroting. Dat heeft echter een keerzijde, doordat de kwaliteit van de geleverde diensten onder druk kan komen te staan. Indien enkele grote aanbieders landelijk actief zijn, zoals beoogd in scenario 3, krijgen deze partijen een grote marktmacht en is de prikkel groot om, gegeven de vaste prijs die wordt betaald per zaak, de dienstverlening zoveel mogelijk 'uit te kleden'. Ook kan een (te) grote marktmacht ertoe leiden dat er prijsdruk ontstaat op onderaannemers en dat de sociale advocatuur uitgehold raakt. Tot slot bestaat het risico dat de (ervaren) afstand tussen aanbieder en rechtzoekende zodanig groot wordt, dat dit ten koste gaat van de juist gewenste laagdrempelige oplossingsgerichtheid dichtbij de rechtzoekende.

160 Het is aan de beleidsbepalers om in deze *trade off* tussen doelmatigheid en de andere doelstellingen van het beoogde stelsel, zoals het centraal stellen van het perspectief van de rechtzoekende, een goede balans te vinden.

A. Onderzoeksverantwoording

161 De veelzijdige aard en complexiteit van de vraagstelling hebben geresulteerd in een brede aanpak. De twee onderzoeksfasen die we hebben doorlopen bestaan uit respectievelijk vijf en drie onderzoekselementen, die hebben gefungeerd als bouwstenen om de onderzoeksvragen zo compleet en integraal mogelijk te beantwoorden. We benadrukken dat wij de personen die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd, veelal op eigen titel hebben gesproken. Tevens zijn alle uitkomsten en bevindingen van onderhavige quickscan, zoals verwoord in deze rapportage, voor rekening van de onderzoekers. De geïnterviewden zijn op geen enkele manier verantwoordelijk voor de inhoud van deze rapportage.

A.1 Fase 1: Voorbereidend onderzoek

162 Om het aanbod op de markt te analyseren, zijn verschillende onderzoeksstappen doorlopen om inzichtelijk te maken wat het huidige aanbod is, hoe dat georganiseerd is, welke veranderingen te verwachten zijn (nieuwe toetreders, andere organisatievormen) en, bovenal, welke factoren en keuzes in het beoogde stelsel hiervoor medebepalend zijn. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoekselementen:

1. **Uitgewerkte beleidstheorie achter de rechtshulppakketten voorzien van reflecties van het veld**
De voorbereiding is gestart door middel van een analyse van de verwachte effecten van de introductie van rechtshulppakketten van de verantwoordelijke beleidsambtenaren bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Meer specifiek vroegen we naar de beoogde onderliggende mechanismen die de doelmatigheid en effectiviteit van het stelsel dienen te bevorderen. Vervolgens is de plausibiliteit van de beleidstheorie achter dit deel van de stelselherziening getoetst in professioneel betrokken kringen;
2. **Analyse van de huidige markt van gesubsidieerde rechtsbijstand**
Het betreft een analyse van de huidige vraag en aanbod binnen de markt van gesubsidieerde rechtsbijstand. Onderdeel hiervan vormen de uitkomsten van een uitgevoerde data-analyse. Gepseudonimiseerde data voor de vaststellingen zijn beschikbaar gesteld door de Raad voor Rechtsbijstand voor de jaren 2014 tot en met 2018 op het niveau van toevoeging, burger en rechtsbijstandverlener;
3. **Analyse van de sleutelparameters en hun werking in analoge stelsels en een beoordeling voor rechtshulppakketten**
Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de analogie tussen het beoogde rechtshulppakkettenstelsel en bestaande zorg- en sociale zekerheidstelsels. We hebben de sleutelparameters beschreven om vervolgens het effect van de parameters op effectiviteit en doelmatigheid binnen de stelsels te analyseren;
4. **Analyse van de verdienmodellen van de bestaande rechtsbijstandverzekeraars en hun relevantie voor de beoogde markt voor rechtshulppakketten**
De analyse heeft gediend ter voorbereiding van de gesprekken met de verzekeraars over de propositie van de dekking van rechtshulppakketten. We hebben hierbij overeenkomsten en verschillen tussen bestaande rechtsbijstandverzekeraars geanalyseerd, waaronder verschillen in mate van specialisatie, de dekking en uitsluitingen, de acceptatie, het eigen risico voor de verzekerde, de maximale vergoeding, de vrijheid van advocatenkeuze, kwaliteitsborging en de regeling van arbitrage.

5. Overzicht van sleutelparameters in het inkoopmodel rechtshulppakketten en selectie van potentiële aanbieders

De resultaten van bovenstaande onderzoekselementen hebben we vervolgens gebruikt om de sleutelparameters van het inkoopmodel rechtshulppakketten te destilleren. Aansluitend hebben we een lijst van twaalf potentiële aanbieders opgesteld, bij wie deze sleutelparameters zijn getoetst in onderzoeksfase 2.

A.2 Fase 2: Verdiepend onderzoek

163 De informatie die in de eerste onderzoeksfase is opgehaald, heeft deels de invulling van de onderzoekselementen uit de tweede onderzoeksfase bepaald. Deze iteratieve opzet heeft het mogelijk gemaakt het onderzoek op een dieper niveau uit te voeren, wat tot de volgende invulling van de onderzoekselementen heeft geleid:

1. Toetsing van belangstelling en eventuele randvoorwaarden bij potentiële marktpartijen

In twaalf vertrouwelijke gesprekken met de verschillende potentiële aanbieders hebben we de interactie tussen de verschillende parameters en de belangstelling getoetst. Hierbij hebben we de geïdentificeerde sleutelparameters en de mogelijke 'waarden' die zij kunnen aannemen benoemd. We hebben de gesprekspartners gevraagd naar hun voorkeuren, maar ook naar eventuele 'rode lijnen' (harde eisen). Ook is gevraagd naar het effect van de verschillende waarden van sleutelparameters op de biedbeslissing en biedprijs;

2. Analyse van de verwachte marktwerking

Op basis van de informatie uit de gesprekken met de potentiële marktpartijen, hebben we zicht gekregen op effecten van een bepaalde inrichting van de markt op de ontwikkeling van het aanbod en de marktwerking. In een scenarioanalyse hebben we drie combinaties van de sleutelparameters samengesteld om de effecten van de verschillende combinaties op de verwachte markteffecten te kunnen vergelijken en te beoordelen. Hierbij is gebruik gemaakt van een beoordelingskader, waarbij zowel de verlichting van bestaande gebreken als de creatie van eventuele nieuwe risico's meewegen;

3. Een analyse van het budgettaire beslag van de invoering van gesubsidieerde rechtshulppakketten met een verkenning van de bandbreedte

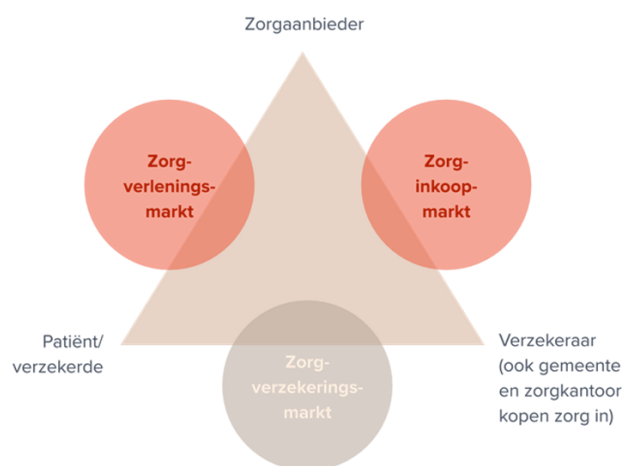
Per scenario hebben we getoetst of er sprake is van efficiencywinst als gevolg van de herziening van het stelsel. Vervolgens is per scenario in bandbreedtes de eventuele verwachte besparingen uitgedrukt. Ten slotte is de verwachte besparing in perspectief geplaatst van de besparing die nodig is om de beoogde stelselherziening van de gesubsidieerde rechtsbijstand binnen het huidige budgettaire kader van € 360 miljoen te realiseren.

B. Analogieën andere stelsels

B.1 Wettelijke ziektekostenverzekering

Drie markten

164 Het huidige stelsel van zorgverzekeringen is ingevoerd in 2006 en verving het hybride stelsel met vrije particuliere ziektekostenverzekeringen en verplichte publieke ziekenfondsen. Het stelsel is 'op de tekentafel' ontwikkeld. Het is uniek in de wereld. In het stelsel van ziektekostenverzekeringen bestaan drie markten: de zorgverzekeringsmarkt, de zorgverleningsmarkt en de inkoopmarkt.



© FD | EE

Figuur 6 Driemarktenmodel in de zorg (bron: Financieel Dagblad, 8 maart 2019)

165 Op de zorgverzekeringsmarkt (1) kunnen verzekerden een polis kiezen uit het aanbod van de ziektekostenverzekeraars. Tussen half november en 31 januari hebben verzekerden ieder jaar de mogelijkheid om van zorgverzekeraar te wisselen. Alle burgers zijn wettelijk verplicht een zorgverzekering af te sluiten. De verzekeringsplicht geldt voor een wettelijk omschreven pakket van zorgdiensten. Voor de zorgverzekeraars geldt een acceptatieplicht, zij moeten iedereen die zich aandient in verzekering nemen. Een zorgverzekeraar mag niemand weigeren en moet elke klant dezelfde voorwaarden bieden. Bij de meeste verzekeraars kan de klant kiezen voor een naturaverzekering of een restitutieverzekering.

166 Zowel de naturaverzekering als de restitutieverzekering werkt op basis van gecontracteerde zorg. De restitutieverzekeraar heeft vaak meer zorgverleners gecontracteerd. De vergoeding van zorgverlening door niet-gecontracteerde-zorgaanbieders verschilt tussen beide typen polissen. Een naturaverzekering vergoedt niet de hele rekening van een niet-gecontracteerde zorgverlener, maar een percentage van het marktconform bedrag van de geleverde dienst. Een restitutieverzekering vergoedt in dat geval het volledige marktconforme bedrag. De premie van een naturaverzekering is lager dan die van een restitutieverzekering.

167 Er zijn in totaal 10 verschillende zorgverzekeringsconcerns, van wie er zes meer dan één label voeren. De verschillende labels refereren aan gefuseerde, voorheen zelfstandige, verzekeraars. Sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) zijn er geen nieuwe verzekeraars op de markt gekomen. Alle huidige partijen waren daarvoor actief als ziekenfonds of particuliere ziektekostenverzekeraar. De kleinste verzekeraar heeft momenteel 150.000 verzekerden (1% marktaandeel), de grootste heeft 5 miljoen verzekerden (30% marktaandeel). Twee verzekeraars profileren zich op de restitutiepolis, maar de andere verzekeraars hebben voornamelijk naturacontracten en daarbij enkele restitutieafspraken.

168 Op de zorgverleningsmarkt (2) kunnen verzekerden een zorgverlener kiezen uit het aanbod van de zorgaanbieders. De toegang tot verzekerde (tweedelijns) zorg verloopt via de huisarts. In de huisartspraktijk vindt triage plaats. Voor het zeer diverse probleem aanbod zorgen de huisarts en de assistente dat de patiënt de juiste zorg krijgt op de juiste plek. De huisarts vervult een poortwachtersrol en kan verwijzen naar een medisch specialist (met een enkele uitzondering waar de verzekerde direct naar de specialist kan). De verzekerde kiest zelf de huisarts. Een huisarts mag een cliënt die zorg ontvangt vanuit de Zvw zorg, alleen weigeren als de praktijk vol is, de cliënt op meer dan een kwartier reisafstand van de praktijk woont of wanneer de arts en de cliënt verschillende opvattingen hebben (bijvoorbeeld omtrent euthanasie).

169 Op de inkoopmarkt (3) onderhandelen de ziektekostenverzekeraars (en de zorgkantoren en gemeenten) met zorgaanbieders en sluiten contracten af over onder andere kwaliteit van zorg, toegankelijkheid van zorg, (maximale) volumes aan zorg en prijzen. De zorgverzekeraar is niet verplicht om met alle ziekenhuizen een contract te sluiten en in alle gevallen de zorg te vergoeden. De meeste verzekeraars hebben veel verzekerden in bepaalde regio's. In die eigen regio's hebben zij op de inkoopmarkt een relatief sterke onderhandelingspositie omdat zij voor relatief grote volumes afspraken kunnen maken. Buiten de eigen regio zijn de contracten (vanuit het perspectief van de verzekeraars) minder aantrekkelijk, deze contracten hebben vaak een lagere prijs-kwaliteit verhouding. Het is gebruikelijk dat verzekeraars het beste contract met zorgaanbieders in de regio hebben, maar ook contracten in het hele land. Hiernaast bestaan ook administratieve overeenkomsten, dit zijn geen zorginhoudelijke contracten. Partijen sluiten een administratieve overeenkomst wanneer er geen zorginhoudelijk contract is, maar afspraken of facturatie en declaratie wenselijk zijn. Middels deze overeenkomst kan de zorgaanbieder alsnog rechtstreeks en digitaal declareren.

Zorgproducten (prestaties)

170 De prestaties in de Zvw definieert de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) voor specialistische ziekenhuiszorg en de geestelijke gezondheidszorg in zogenoemde diagnose-behandel-combinaties (hierna: DBC's), beter bekend als DBC-zorgproducten. De Regeling prestaties en tarieven medische specialistische zorg en de jaarlijks vastgestelde bijbehorende Tarieventabel DBC-zorgproducten en overige zorgproducten, bevatten deze DBC's.

171 Een DBC omvat alle activiteiten en verrichtingen die een patiënt in een ziekenhuis doorloopt gedurende een vastgestelde periode (voor een chronische aandoening wordt voor deze periode 1 jaar gebruikt). Een DBC beschrijft met vier codes met welke klacht en hoe een patiënt het ziekenhuis binnenkomt, welke diagnose er gesteld is, en het beschrijft de voorgenomen behandeling. Een DBC is een pakketgerelateerde zorgactiviteiten behorende bij een bepaalde zorgvraag. DBC's zijn ingevoerd om efficiënt werken te stimuleren

en om de marktwerking te bevorderen. De overheid heeft DBC-zorgproducten in twee groepen verdeeld. Groep A bevat een gereguleerd segment waarin landelijke maximumtarieven zijn vastgesteld. Groep B is een vrij segment waarin ziekenhuizen en zorgverzekeraars onderhandelen over de tarieven. Ziekenhuizen kunnen voor een deel van de DBC's met elkaar concurreren. Sinds 2012 zijn de ruim 30.000 DBC's gebundeld in 4.400 DOT's, wat staat voor 'DBC's op weg naar transparantie'.

172 De startdatum van het DBC-zorgproduct bepaalt bij welke zorgverzekeraar wordt gedeclareerd (relevant vanwege de mogelijkheid om van verzekeraar te wisselen). Een zorgtraject kan bestaan uit een reeks van subtrajecten. Elk subtraject is een DBC-zorgproduct met een eigen startdatum. Een subtraject is een afgebakende periode binnen het zorgtraject van de patiënt die op een vooraf gedefinieerd moment wordt afgesloten. De NZa stelt regels met betrekking tot de begrenzing van de subtrajecten. Dat moment van afsluiting van een subtraject wordt bepaald door de sluitregels in de registratieregels. In een centraal computersysteem worden de subtrajecten geregistreerd. Elk subtraject vormt een afzonderlijk DBC-zorgproduct met een eigen startdatum. Op de declaratie door de zorgaanbieder wordt het totale DBC-zorgproduct tarief uitgesplitst in een kostenbedrag voor de zorginstelling, en een totaalbedrag voor de honoraria voor de medisch specialistische zorg. Op basis van een door de NZa vastgesteld sjabloon publiceert elke zorgaanbieder een lijst met DBC-zorgproducten met daarop de prijzen, productcodes en de productomschrijvingen (technisch en gericht op consumenten).

Toezicht op zorgverzekeraars en zorgaanbieders

173 Twee toezichthoudende instanties spelen een belangrijke rol bij het toezicht op zorg in de Zvw. De NZa (1) houdt toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zvw door zorgverzekeraars. De NZa ziet toe op de marktwerking en stelt marktregels vast. De NZa omschrijft de behandelingen (prestaties) van de zorgaanbieders. Voor bepaalde behandelingen gelden maximumtarieven. Dit betekent dat de tarieven die zorgaanbieders hanteren wel lager, maar niet hoger mogen zijn dan het maximum. De NZa stelt deze maximumtarieven vast op basis van periodiek kostenonderzoek. In een aantal sectoren gelden vrije tarieven: in de gehele paramedische zorg, het grootste deel van de medisch-specialistische zorg en een deel van de huisartsenzorg. De minister van VWS en de Tweede Kamer bepalen voor welke zorgsectoren vrije tarieven gelden.

174 De NZa controleert of zorgaanbieders en zorgverzekeraars zich aan de marktregels houden, bijvoorbeeld of de verzekeraars zich aan de acceptatieplicht houden, of de zorgnota's kloppen, of zorgaanbieders en zorgverzekeraars burgers vooraf goede informatie geven over de zorg. Deze informatie richt zich onder andere op de inhoud en wachttijden van de behandelingen, maar ook de kosten van de zorg voor patiënten. De NZa is bevoegd tot onderzoek. De NZa kan een bevel geven of een bestuurlijke boete opleggen als uit het toezicht blijkt dat een zorgaanbieder of een verzekeraar in strijd met de marktregels handelt.

175 De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna: IGJ) bewaakt en bevordert de veiligheid en kwaliteit van de zorg. De IGJ is een onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. De IGJ kan handhavinginstrumenten inzetten als uit het toezicht blijkt dat een zorgaanbieder onvoldoende kwaliteit van zorg levert of dat de veiligheid van patiënten in gevaar is. De inspectie is bevoegd tot onderzoek. Zij kan een bevel geven of een bestuurlijke boete opleggen.

Vrije artskenkeuze en triage door de huisarts

176 De verzekerde is vrij in de keuze voor een arts of behandelaar binnen het systeem van wettelijke verzekerde zorg. De zorgverzekeraar vergoedt de geleverde zorg ongeacht die keuze: bij een restitutieverzekering tot 100% van het marktconforme bedrag en bij naturaverzekering varieert dit percentage tussen 65 en 80% voor niet-gecontracteerde zorg. Dat de toegang tot specialistische zorg via de huisarts loopt wordt niet gezien als een beperking van de vrije artskenkeuze. In eerste instantie vindt triage al (telefonisch) plaats door de praktijkassistente. Uit het brede probleemaanbod dat zich aandient bij de praktijk, achterhaalt de praktijkassistente of een consult bij de huisarts de best passende stap is. Tijdens het consult bepaalt de huisarts vervolgens of een verwijzing naar een specialist wenselijk is voor de patiënt.

Verzekeraar op afstand

177 De verzekeraar onderhandelt met zorgaanbieders over kwaliteit, volume en prijs van DBC-zorgproducten, maar de verzekeraar heeft geen invloed op de zorgverlening in individuele gevallen. Zorgverzekeraars hebben geen zorgverleners in dienst. Een wetsvoorstel is geschreven waarin dit expliciet wordt verboden. De wetgever wil daarmee voorkomen dat de zorgverzekeraar directe invloed op de zorgaanbieder uitoefent.

Winstverbod voor ziekenhuizen, niet voor verzekeraars

178 Aanbieders van intramurale zorg mogen wettelijk geen winst maken. Andere zorgaanbieders mogen dat wel. Het wettelijk winstverbod is omstreden en blijkt in de praktijk te kunnen worden omzeild middels constructies met onderaanneming. Evenzeer omstreden zijn de winsten van de verzekeraars. Voor hen geldt het winstverbod weliswaar niet, maar zij staan onder maatschappelijke druk om winsten door te geven aan de klanten via de premiestelling.

Nacalculatie voor dure patiënten (ex post compensatie)

179 In de Zvw wordt een systeem van risicoverevening gehanteerd. De uitkomst daarvan is dat de financiële prikkels voor de zorgverzekeraars om hun acquisitie te richten op mensen met lage risico's worden weggenomen. De verzekeraars krijgen een deel van hun premie-inkomsten binnen via een centraal fonds. Ieders bijdrage uit dit fonds is naar rato van de verwachte schadelast van de eigen verzekerdenportefeuille. Het centraal fonds wordt gevoed met de inkomensafhankelijke ziektekostenverzekeringspremies die werkgevers en uitkeringsinstellingen afdragen. De ziektekostenverzekeraars lopen het risico dat de uitgekeerde compensaties ex post hoger zijn dan de premie-inkomsten afkomstig van verzekerden en uit het centraal fonds. Tot 2015 kende het stelsel instrumenten om dit risico te beperken. Zo gold een bandbreedteregeling voor de schadelast per verzekerde per jaar (van +/- € 7.500,-). Meevallers werden afgeroomd, tegenvallers gecompenseerd. Ook schades boven een drempelwaarde, aanvankelijk € 10.000,- later € 25.000,- kwamen ex post voor compensatie in aanmerking.

180 Bij de start van het huidige zorgstelsel in 2006 ging de geneeskundige ggz²⁸ over van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (hierna: AZWB) naar de Zvw. De zorgverzekeraars zijn voor deze schades drie jaar lang gecompenseerd op basis van nacalculatie. Dat was nodig omdat verzekeraars geen gegevens hadden om hun premiecalculaties te maken. Toen in 2015 ook de langdurige ggz overkwam uit de AWBZ, is tijdelijk gewerkt met volledige nacalculatie om dezelfde reden. De ex post compensatie is geleidelijk afgebouwd in de jaren 2012-2016. Met ingang van 2017 is er alleen nog de verzekerden-nacalculatie (aantal verzekerden) en het zogenoemde flankerend beleid waarmee kostenoverschrijdingen op macroniveau worden verdeeld over de zorgverzekeraars. Tot 2012 werd jaarlijks ex post het macrobudget opgehoogd naar het macrokostenniveau.

Invoering van het stelsel en de gelaagde wet- en regelgeving

181 De overgang van het hybride stelsel met particuliere ziektekostenverzekeraars en sociale ziekenfondsen naar het huidige uniforme stelsel is vrij soepel verlopen. De verzekeraars bleven dezelfde. De verzekerde zorg veranderde nauwelijks en de meeste verzekerden bleven bij hun vertrouwde verzekeraar. Ex post calculatiemechanismen waren in werking om te voorkomen dat ziektekostenverzekeraars te grote financiële risico's zouden lopen. Alle ziekenfondsen en particuliere aanbieders zijn gebleven na overgang naar de Zvw.

182 In de zorgverzekeringen wordt gewerkt met gelaagde wet- en regelgeving. De Zvw is de kaderwet, regelt de brede lijnen en bevat functionele omschrijvingen. De tweede laag is het Besluit zorgverzekeringen. Hierin staat uitgewerkt welke zorg in voorkomende gevallen wettelijk is verzekerd. De derde laag is de Regeling zorgverzekering. Hierin worden uitvoeringszaken geregeld, zoals de definitie van de prestaties, de verplichtingen ten aanzien van gegevenslevering en de bepalingen ten aanzien van de eigen bijdragen.

Geschillenregelingen

183 Iedereen heeft recht op goede zorg. Wat deze goede zorg inhoudt is wettelijk vastgelegd. Daarnaast is vastgelegd wat moet gebeuren als patiënten een klacht hebben over de zorg. In de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) is onder andere geregeld dat zorgaanbieders een laagdrempelige klachtprocedure moeten hebben. Een onafhankelijke persoon staat de patiënt die een klacht indient bij. Met een klachtenprocedure wordt in de eerste plaats geprobeerd om tot een goede oplossing te komen voor beide partijen. Als dit niet lukt kan een klacht voorgelegd worden aan een onafhankelijke geschillencommissie.

184 Tussen verzekeraars en verzekerden kunnen geschillen ontstaan. De Stichting Klachten en Geschillen Zorgverzekeringen (SKGZ) is in 2006 opgericht door Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF). De SKGZ is door de minister aangewezen als een instantie tot buitengerechtelijke geschillenbeslechting. Zij geeft voorlichting en voorziet in bemiddeling door een ombudsman. De Geschillencommissie Zorgverzekeringen van de stichting geeft (niet-)bindend advies.

²⁸ Geneeskundige ggz: de basis en gespecialiseerde ggz met een behandelduur tot drie jaar. Ggz van drie jaar of langer valt via voortgezet verblijf onder de Wet langdurige zorg.

Wanneer geschillen ontstaan tussen zorgaanbieders en zorgverzekeraars over de inhoud van het contract, kunnen zij zich wenden tot de Geschillencommissie Zorgcontractering van het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI). Deze onafhankelijk instantie biedt drie vormen van geschillenoplossing en beslechting aan: mediation, bindend advies en arbitrage.

B.2 Gerechtsdeurwaardersdiensten

De markt van gerechtsdeurwaarders

185 Gerechtsdeurwaarders hebben een wettelijke taak om bij juridische conflicten een dagvaarding of vonnis uit te reiken en vonnissen uit te voeren. De gerechtsdeurwaarder is een openbaar ambtenaar, onafhankelijkheid staat centraal bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden. Bij het incasseren van vorderingen zijn gerechtsdeurwaarders gebonden aan de Wet op de Incassokosten (WIK). Alle (kandidaat-) gerechtsdeurwaarders zijn van rechtswege lid van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG). De KBvG telt ongeveer 950 leden en heeft als taak de vakbekwaamheid en de goede beroepsuitvoering van de leden te bevorderen.

186 In 2001 werd de Gerechtsdeurwaarderswet ingevoerd. De werkzaamheden van de gerechtsdeurwaarder zijn in deze wet geregeld. Daarnaast heeft de wet als doel om de marktwerking binnen de beroepsgroep te vergroten. Voor de ambtelijke werkzaamheden rekent de gerechtsdeurwaarde aan de schuldenaar vaste tarieven. Deze ambtshandelingen zijn beschreven in het Besluit tarieven ambtshandelingen gerechtsdeurwaarders (Btag). De tarieven voor schuldeisers zijn vrij onderhandelbaar. Voor de incassowerkzaamheden hanteren de gerechtsdeurwaarders voor de schuldenaar de kosten zoals omschreven in de wettelijke regeling van de incassokosten (artikel 6:96 BW). De deurwaardersmarkt is niet openbaar, het is een systeem van benoemingen. De omvang van de markt is lastig te bepalen, aangezien gerechtsdeurwaarders gebruikelijk zowel ambtelijke als niet-ambtelijke diensten aanbieden.

Toezicht op gerechtsdeurwaardersdiensten

187 Op alle 950 gerechtsdeurwaarders is wettelijk toezicht van toepassing. Dit toezicht wordt uitgevoerd door het Bureau Financieel Toezicht (BFT). Enige jaren terug zijn Normen voor de kwaliteit van de gerechtsdeurwaarder ingevoerd. Alle gerechtsdeurwaarders moeten aan deze normen voldoen en laten zich daar iedere twee jaar door externe auditors op toetsen. Met betrekking tot het toezicht vallen gerechtsdeurwaarders onder de tuchtrechtspraak. Dit tuchtrecht wordt uitgevoerd door de Kamer voor Gerechtsdeurwaarders in Amsterdam. Het Bureau Financieel Toezicht voert het financiële toezicht uit. Omdat de gerechtsdeurwaarder ook een bestuursorgaan is, kunnen belanghebbenden ook een klacht indienen bij de Nationale Ombudsman.

Contracteren van gerechtsdeurwaardersdiensten door het Centraal Justitieel Incassobureau

188 De laatste jaren gaan grote opdrachtgevers steeds vaker over tot het aanbesteden van gerechtsdeurwaardersdiensten en incassotrajecten. In 2017 heeft het Centraal Justitieel Incassobureau

(hierna: CJIB), een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in het kader van het programma Clustering Rijksincasso gerechtsdeurwaardersdiensten gecontracteerd.

189 Gedurende de looptijd van het Programma Clustering Rijksincasso ontstond brede (politieke) aandacht voor het thema maatschappelijk verantwoorde overheidsincasso. Het kabinet heeft destijds aangekondigd om de visie op incasso door het Rijk te ontwikkelen. Centraal in deze visie staan vier elementen:

- a. Transparantie richting de burger;
- b. Afstemming tussen incasserende organisaties;
- c. Maatwerk waar nodig;
- d. Voorkomen van onnodige schuldoploop.

190 In de scope van de opdracht die het CJIB destijds in de markt heeft gezet, vallen vorderingen op burgers van verschillende bestuursorganen. Het CJIB heeft deze diensten aanbesteed conform het (verlichte) Europese regime voor sociale en andere specifieke diensten (als bedoeld in artikel 2.38 van de Aanbestedingswet 2012). Om ook regionale aanbieders kans te geven om in aanmerking te komen voor de opdracht, is Nederland opgedeeld in 20 geografische regio's (gebaseerd op de oude arrondissementsindeling). Per regio zijn meerdere opdrachtnemers gecontracteerd. Dit aantal is afhankelijk van de hoeveelheid geschatte executoriale titels per regio. Een gemiddelde omvang van de opdracht (per opdrachtnemer per perceel) is berekend en uitgedrukt in een aantal executoriale titels per jaar. Met de gekozen perceelindeling krijgen midden- en kleinbedrijf de kans werkzaamheden voor de Rijksoverheid uit te voeren. Door deze aanpak werkt het CJIB met relatief veel gerechtsdeurwaarders als opdrachtnemer. Om de uitvoering beheersbaar te houden, zijn onder andere eisen gesteld aan digitale informatie-uitwisseling en het managen van de gesloten contracten.

191 Middels de aanbesteding is een concrete bijdrage geleverd aan persoonsgerichte incasso. Zo worden onder andere openstaande vorderingen per debiteur gebundeld. Meerdere opdrachtnemers zijn gecontracteerd die voldoen aan de eisen én die in staat zijn om bij te dragen aan bovenstaande elementen uit de visie. Binnen de scope van de aanbesteding vielen verschillende typen vorderingen van verschillende bestuursorganen (bijvoorbeeld studieleningen van DUO en wanbetalers aan het ZIN). Ondanks deze verschillen is de opdracht gelijk, namelijk de tenuitvoerlegging van executoriale titels.

192 De opdracht die destijds in de markt is gezet omvat de tenuitvoerlegging van executoriale titels. De wijze waarop de gerechtsdeurwaarder de executoriale titels ten uitvoer legt staat hem of haar vrij (binnen de wettelijke kaders en de gestelde eisen). Deze wettelijke kaders voorzien in eenduidige kwaliteitsnormen ten aanzien van de dossierbehandeling, onafhankelijk toezicht en tuchtrecht. De executoriale titels worden in beginsel per perceel in gelijke aantallen verdeeld over de opdrachtnemers via een verdeelsleutel. De burger heeft geen invloed op welke deurwaarder de zaak op zicht neemt. Executoriale titels op naam van dezelfde debiteur worden in beginsel aan dezelfde opdrachtnemer gezonden. Deze werkwijze draagt bij aan de persoonsgerichte benadering. Het verdelen van titels is een geautomatiseerd proces met de volgende stappen:

- a. Bepalen of er al een bekende opdrachtnemer is of was voor de debiteur.
 Zo ja, dan wordt de nieuwe zaak toebedeeld aan dezelfde opdrachtnemer.
 Zo nee, selecteer alle opdrachtnemers met een geldige overeenkomst;

- b. Opdrachtnemers in een perceel:
 - i. Als er één opdrachtnemer is met een geldige overeenkomst, dan wordt de zaak toegedeeld aan deze opdrachtnemer;
 - ii. Zijn er meerdere opdrachtnemers met een geldige overeenkomst, dan wordt de zaak toegedeeld aan de opdrachtnemer met het laagste aantal toegedeelde zaken in dat perceel;
 - iii. Indien er meer opdrachtnemers zijn met het gelijke laagste toegedeelde aantal zaken, dan wordt de zaak willekeurig toegedeeld aan één van deze opdrachtnemer.

193 Bij de aanbesteding vanuit het CJIB konden gerechtsdeurwaarders zelfstandig of als combinatie inschrijven op de opdracht. In een combinatie verklaarden alle partijen hoofdelijk aansprakelijk te zijn voor de volledige en correcte nakoming van de verbintenissen. Inschrijvers konden maximaal éénmaal als zelfstandige inschrijver of als onderdeel van een combinatie inschrijven op een perceel. Naast een gedragsverklaring aanbesteden en een verklaring van de Belastingdienst leveren inschrijvers een bewijs van beroepsbevoegdheid aan (via een lidmaatschap bij de KBvG). De eis waarborgt de inschrijver onder invloed van toezicht en tuchtrecht te voldoen aan alle toepasselijke wet- en regelgeving.

194 Het CJIB kiest ervoor om vast vergoedingen uit te keren voor niet-inbare vorderingen. Deze vergoeding ontvangt de gerechtsdeurwaarde wanneer sprake is van een negatieve afloop. De gerechtsdeurwaarder kan in dit geval geen kosten verhalen op de debiteur. Het doel van de aanbesteding was niet om kosten te reduceren. Een vaste vergoeding voor niet-inbare vorderingen is budgettair neutraal ten opzichte van de vergoedingen die de bestuursorganen in de huidige situatie uitkeren. Deze vaste vergoeding voor de niet-inbare vorderingen voor gerechtsdeurwaarders is voorafgaand aan de aanbesteding bepaald. Daarnaast is onderlinge concurrentie op prijs tussen deurwaarders niet het doel van de aanbesteding, de focus ligt op het leveren van een goede kwaliteit voor een vaste vergoeding. Met twee gunningscriteria gericht op de kwaliteit van de dienstverlening worden de beste inschrijvers geselecteerd en is marktwerking op kwaliteit gestimuleerd:

- a. Snelle en betrouwbare herkenning van debiteuren die geen verhaal meer bieden, de 'niet-kunner' (met als doel om schulden niet onnodig op te laten lopen);
- b. Persoonsgericht incasseren bij debiteuren die niet direct (het hele bedrag) kunnen betalen.

195 Aanbieders van gerechtsdeurwaardersdiensten zijn op basis van deze kwalitatieve criteria met elkaar vergeleken. Deze kwalitatieve criteria zijn gebaseerd op het Rijksincasso Beleid. Met deze criteria is onderscheidend vermogen tussen de aanbieders gecreëerd. Met de aanbieders die het beste zijn beoordeeld, heeft het CJIB contracten gesloten. Tijdens de looptijd van het contract wordt de prestatie van de verschillende opdrachtnemers gemonitord. Door middel van contractmanagement wordt gestuurd op het behouden en verbeteren van prestaties van de gecontracteerde gerechtsdeurwaarders.

C. Verdienmodellen rechtsbijstandverzekeraars

196 Een goed beeld van de bestaande verdienmodellen in de rechtsbijstandverzekeringen is belangrijk om ervan te leren voor de herziening van het stelsel en om inzicht te krijgen in de bijdrage van de verzekeraars aan de dekking van rechtshulppakketten.

C.1 Producten

C.1.1 De aanbieder

197 Een rechtsbijstandverzekeraar sluit schadeverzekeringen en wikkelt deze ook af. Het Verbond van Verzekeraars heeft, met het oog op klantgerichte dienstverlening en goede rechtshulp, een kwaliteitscode rechtsbijstand opgesteld waarin de verplichtingen staan van de verzekeraar ten aanzien van de klant. De code geeft tevens inzicht in wat klanten minimaal mogen verwachten als zij een zaak aandragen bij hun rechtsbijstandverzekeraar. Er staat in opgenomen wat verwacht mag worden van de rechtshulp, communicatie en dienstverlening.

198 In de code zijn tevens artikelen opgenomen over de kennis en vaardigheden van medewerkers, kwaliteitsborging, en aanspreekbaarheid en toetsbaarheid van het handelen van de verzekeraar. De kwaliteitscode rechtsbijstand is slechts een onderdeel van het kwaliteitssysteem, dat tevens minimaal dient te voldoen aan:

- a. Klachtenmanagement en klanttevredenheidsonderzoek;
- b. Interne audit of kwaliteitscontrole met rapportage;
- c. Traject van bespreking en aanpak verbeterpunten.

199 Voor klachten dient de verzekeraar een interne klachtenprocedure te hebben. Hiernaast kunnen klachten voorgelegd worden aan het financiële klachteninstituut Kifid en toetsen de Tuchtraad Assurantiën en Stichting Toetsing verzekeraars de rechtsbijstandverzekeraar onder andere op de kwaliteitscode. Advocaten in dienst van de rechtsbijstandverzekeraar vallen net als alle advocaten onder de Advocatenwet, de verordeningen en tuchtrechtelijke gedragsregels van de NOvA.²⁹

C.1.2 Rechtsbijstandverzekeringen

200 Een rechtsbijstandverzekering biedt vergoeding aan een klant wanneer rechtshulp nodig is. De meeste rechtsbijstandverzekeraars bieden verschillende modules met dekking voor verschillende situaties. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen verkeer, consumenten, wonen, inkomen, vermogen, medisch en echtscheiding. Deze modules kunnen afgesloten worden naast een basisdekking. Strafzaken worden door rechtsbijstandverzekeraars niet vergoed en echtscheidingen in veel gevallen ook niet. Mediation bij echtscheiding wordt in een aantal gevallen wel vergoed. Een rechtsbijstandverzekeraar vergoed niet wanneer

²⁹ Verbond van Verzekeraars (2018). *Kwaliteitscode Rechtsbijstand 2019*.

een andere verzekering de kosten vergoed of als een geschil al ontstaan is voordat de verzekering werd afgesloten.³⁰

201 Voor het oplossen van juridische hulpvragen van hun verzekerden hebben rechtsbijstandverzekeraars eigen juristen en vaak ook advocaten in dienst. Bij een gerechtelijke of administratieve procedure kunnen zij de klant helpen. Klanten zijn echter niet verplicht om een juridisch medewerker van hun verzekeraar te kiezen om hen te helpen, zij hebben het recht om zelf een andere 'rechtensbevoegde deskundige' te kiezen. Vrije keuze voor een advocaat geldt echter alleen als de verzekeraar besluit een juridische of administratieve procedure te voeren. Een klant mag nooit op eigen houtje een externe partij inschakelen, maar heeft daar eerst de formele toestemming van de verzekeraar voor nodig. Doorgaans kan een klant per procedure éénmaal zelf een rechtshulpverlener kiezen.³¹

202 In veel gevallen is een zelfgekozen externe rechtshulpverlener duurder dan de medewerker van de verzekeraar. De verschillen tussen verzekeraars in de maximumvergoedingen voor externe kosten zijn groot. De standaard maximumvergoedingen variëren van € 15.000,- tot € 100.000,- terwijl deze, wanneer bij juridische procedures een advocaat niet verplicht is, lager zijn en variëren van € 3.000,- tot € 30.000,- per verzekeraar. In het meest nadelige geval, vanuit de cliënt gezien, is de maximumvergoeding als men zelf de externe deskundige kiest slechts 6 procent van de standaard maximumvergoeding. Er zijn ook verzekeraars die voor alle externe deskundigen dezelfde maximumvergoeding hanteren. In het geval van een deskundige naar eigen keuze rekenen sommige verzekeraars een eigen bijdrage tot € 250,-. Bij sommige verzekeraars gelden daarnaast ook lagere maximumvergoedingen voor arbeidsrecht en sociale verzekeringen.³²

203 Verzekeraars kunnen klanten weigeren of bij veel claims de polis beëindigen. Zij zijn vrij om hierover zelf de regels te bepalen, maar moeten wel duidelijk zijn over de contractvoorwaarden en kunnen nooit de polis zonder waarschuwing beëindigen. Bij weigering of beëindiging van de polis heeft de klant de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het Kifid. Het komt echter vaker voor dat verzekeraars bij veelclaimers kiezen voor beperking van de dekking of een premieverhoging.³³

C.2 Verdienmodellen en marktwerking

204 Het principiële uitgangspunt van rechtsbijstandverzekeraars is anders dan in de advocatuur. Kort gezegd richten verzekeraars zich op het verkopen van risicospreiding met als doel omzet te genereren. Het verdienmodel bestaat uit het ontvangen van meer premie dan het doen van schade-uitkeringen. De relatie van de verzekerde met de verzekeraar verschilt daarom ook van de relatie van een cliënt met een advocaat. Verzekerden zijn potentiële kostenposten, de bestede uren aan rechtsbijstand zijn kostbaar voor de verzekeraar. Het is op basis hiervan aannemelijk dat de kosten worden beperkt door de bijstand zoveel mogelijk te minimaliseren.

³⁰ Rechtsbijstandverzekering.net (z.d.). *Welke modules/dekkingen kan ik kiezen bij een rechtsbijstandverzekering?* Online via: www.rechtsbijstandverzekering.net.

³¹ <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering/vrije-advocaatkeuze#no4>.

³² <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering/vrije-advocaatkeuze#no4>.

³³ Consumentenbond (2018). *Afwijzing verzekering*. Online via <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering>.

205 In de markt van rechtsbijstandsverzekeringen zijn vervolgens twee verdienmodellen te onderscheiden, namelijk:

- a. Algemene verzekeraars - bieden naast rechtsbijstandsverzekeringen ook andere verzekeringen aan;
- b. Onafhankelijke verzekeraars - bieden alleen rechtsbijstandsverzekeringen.³⁴

206 De verwachting is dat dit verschil consequenties heeft voor de verdienmodellen. Zo zit er een belangrijk verschil in de uitvoering, of beter gezegd, uitvoerder van de rechtshulp. Volgens Europese regelgeving moeten verzekeraars die naast rechtsbijstandsverzekeringen ook andere verzekeringen aanbieden, de uitvoering van de rechtsbijstandsverzekering uitbesteden aan een onafhankelijke organisatie. De vier grootste aanbieders van onafhankelijke uitvoeringsdiensten zijn: DAS, ARAG, SRK en SAR. In totaal zijn er tien onafhankelijke uitvoerders van rechtsbijstandsverzekeringen. Zij mogen wel zelf de rechtshulp verlenen.

207 SRK (Stichting Schaderegelingskantoor voor rechtsbijstandsverzekering) is een onafhankelijke uitvoerder die zelf geen verzekeringen aanbiedt. Bij SRK zijn vijf rechtsbijstandsverzekeraars aangesloten, waaronder twee uit de top tien (AEGON en Nationale Nederlanden). Overigens hebben deze laatste twee recent hun lidmaatschap opgezegd vanwege verschil van mening over de koers van SRK. De stichting wil tegen de zin van deze verzekeraars rechtshulp aanbieden aan niet verzekerde klanten.³⁵

208 In Nederland bestaat geen wettelijk monopolie op het geven van rechtskundige adviezen. Een advocaat is slechts één van de professionals die zich bezighouden met juridische hulpverlening. Alleen in procedures voor de burgerlijke rechter geldt een procesmonopolie en hebben advocaten alleenrecht. Zolang hier geen sprake van is en geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging kan een rechtsbijstandsverzekeraar ervoor kiezen om eigen juristen of externe paralegals in te zetten voor de rechtsbijstand aan hun klanten. Dit interfereert niet met het recht op de vrije advocatenkeuze en geeft ruimte voor een 'markt' voor juridische dienstverlening. Als deze markt er is kan een dienst goedkoper worden geleverd. Het voordeel van deze lagere kosten kan worden doorgegeven aan de klant en competitie op de markt voor juridische dienstverlening wordt hierdoor gestimuleerd.³⁶

209 Voor een gezonde marktwerking dient aan ten minste twee voorwaarden te worden voldaan. Allereerst moeten consumenten goede informatie hebben over het soort verzekeringsproduct dat ze nemen. Vervolgens is het ook van belang dat de kwaliteit van het product gemeten kan worden, zodat duidelijk is wanneer ten onrechte dekking is geweigerd, een procedure niet is gestart of wanneer er slechte dienstverlening heeft plaatsgevonden. Als dat het geval is, heeft het nadelige gevolgen voor de klant en de markt als geheel en kan een negatieve spiraal ontstaan waarbij de kwaliteit van de geleverde diensten steeds slechter wordt. Is aan de voorwaarden voldaan, dan is er een goed argument te voeren voor rechtshulpverlening door het eigen

³⁴ <https://rechtsbijstandsverzekering.net/rechtsbijstandsverzekeraars-nieuwe-verdienmodellen/>.

³⁵ <https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandsverzekering/nn-en-aegon-stoppen-met-srk>.

³⁶ Boom, W.H. van (2011). Enige recente ontwikkelingen in de particuliere rechtsbijstandsverzekering. *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2011(1), pp 8-15.

personeel of een schaderegelingsbureau van een verzekeraar in plaats van een al dan niet door de klant zelf gezochte advocaat.³⁷

C.3 De huidige markt

210 Rechtsbijstandverzekeraars behandelen zo'n 400.000 zaken per jaar. De schatting is dat dit circa 70.000 bedrijfsmatige claims en circa 330.000 'particuliere' claims zijn. Dit staat tegenover een schatting van in totaal 180.000 bedrijfspolissen en zo'n 2,5 miljoen gezinsrechtsbijstandpolissen. Hiermee komt de 'claimrate' of schadekans voor verzekeraars op ongeveer 13% uit. Als de aanname correct is dat er nauwelijks veelclaimers zijn, kan gezegd worden dat iemand met een rechtsbijstandverzekering gemiddeld 1x in de 7 jaar een beroep doet op zijn verzekering. Cijfers over veelclaimers zijn er echter niet.³⁸ Van de in 2018 ingediende claims bij rechtsbijstandverzekeraars, hadden de meeste betrekking op conflicten in het verkeer. Claims rond conflicten inzake werken en wonen volgen daar direct op.³⁹

211 De totale premieomzet van rechtsbijstandverzekeraars bedroeg in 2018 circa € 800 miljoen. De grootste is DAS met een omzet van € 213 miljoen in 2018. Daarna volgen Achmea en ARAG. De grootste 10 aanbieders hadden een marktaandeel van ongeveer 75% in 2014.⁴⁰

C.4 Ontwikkelingen in de markt

212 Op dit moment heeft (nog) ongeveer de helft van de Nederlandse gezinnen een rechtsbijstandsverzekering. Verschillende partijen in de rechtsbijstandsmarkt zoeken naar vernieuwing van hun verdienmodellen omdat de verzekerdenpopulatie vergrijsd en de markt voor rechtsbijstandsverzekeringen al een paar jaar nauwelijks groeit. Er is sprake van vergrijzing en dat is ook zichtbaar bij verzekeraars. De jonge generaties kijken anders tegen zekerheid aan dan eerdere generaties. Het grote verschil: jongeren willen toereikende informatie en een snelle en flexibele oplossing voor hun probleem. Er is niet zoveel behoefte meer aan verzekeringen voor eventuele toekomstige geschillen. Bovendien zijn de jongere generaties wel solidair met het eigen netwerk, maar geldt die solidariteit steeds minder vaak met iedereen. De grote vraag is dus of verzekeringen in hun huidige vorm nog aftrek zullen vinden in de toekomst. Dit geldt temeer nog met het oog op de technologische ontwikkelingen en daaraan verbonden mogelijkheden. Toch blijft de vraag voor juridische bijstand bestaan, mede doordat de samenleving judiceert, maar de behoefte van de consument verandert.⁴¹

213 Eén van de manieren waarop rechtsbijstandsverzekeringen inspringen op de veranderde vraag en behoefte voor rechtsbijstand, is *on demand* rechtshulp. Dit is een rechtsbijstandspakket voor onverzekerden, waarbij voor een vaste prijs rechtsbijstand wordt aangeboden: "[een] betaalbare en passende oplossing voor

³⁷ Boom, W.H. van (2011). Enige recente ontwikkelingen in de particuliere rechtsbijstandsverzekering. *Tijdschrift voor Consumentenrecht en handelspraktijken*, 2011(1), pp 8-15.

³⁸ Informatie afkomstig van het Verbond van Verzekeraars.

³⁹ <https://rechtsbijstandverzekering.net/rechtsbijstandverzekeraars-nieuwe-verdienmodellen/>.

⁴⁰ <https://fd.nl/achtergrond/1280006/jongere-dwingtrechtsbijstandmarkt-tot-verandering>.

⁴¹ Verbond van Verzekeraars (2017). *De toekomst van de rechtsbijstandsverzekeraar: hoe ziet deze er uit in 2025?*

*mensen die juridische hulp nodig hebben*⁴². Voor de verzekeraar is hieraan een zeker risico verbonden, aangezien er voor een vaste prijs hulp wordt geboden ongeacht de tijd die erin gestoken wordt. Om deze reden bieden verzekeraars ook verschillende oplossingen aan. LegalGuard biedt, afhankelijk van het rechtsgebied en probleem, drie tot zes verschillende hulppakketten aan. De onderverdeling ziet er van licht tot zwaar, met oplopende prijs per pakket, als volgt uit⁴³:

- a. Telefonisch advies van een jurist (gratis);
- b. Check van papieren, bijvoorbeeld contracten, door jurist;
- c. Persoonlijk juridisch advies;
- d. Onderhandelen met de wederpartij;
- e. Combinatie van persoonlijk juridisch advies en onderhandelen;
- f. Juridische procedure volgen (alleen mogelijk als er al persoonlijk juridisch advies is verkregen).

⁴² LegalGuard (z.d.). Online via: <https://legalguard.nl/over-legalguard.htm> [16 mei 2019].

⁴³ LegalGuard (z.d.). Online.