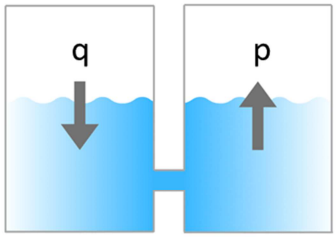
Bijlage - Toelichting doorrekeningen contourenbrief Modernisering stelsel dd. 9 november 2018[1]

Inleiding
De brief van 9 november 2018 beschrijft welke maatregelen het kabinet neemt om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders te herzien.[2] Om de contouren te toetsen zijn de verschillende maatregelen doorgerekend. De berekeningen zijn gebaseerd op de historische gegevens van rechtzoekenden in het huidige stelsel en op de vergoedingensystematiek van advocaten zoals we die nu kennen. Het betreft eerste doorrekeningen van de contouren van het nieuwe stelsel, die de komende jaren verder worden ingevuld. De doorrekeningen leiden daarom ook niet tot exacte uitkomsten, maar uitkomsten binnen een zekere bandbreedte. Die bandbreedte wordt smaller, naarmate de contouren verder worden uitgewerkt en er meer informatie beschikbaar komt uit de diverse pilots en onderzoeken.

Binnen het gegeven financiële kader is een belangrijk uitgangspunt dat de rechtshulpverlener een redelijke vergoeding krijgt. Een ander belangrijk uitgangspunt is een eigenbijdragesystematiek die rechtzoekenden stimuleert een afweging te maken tussen diens belang bij de zaak en de kosten die met de rechtshulp gemoeid zijn, waarbij de eigen bijdrage ook voor de laagste inkomensgroep betaalbaar blijft.

De doorrekeningen geven inzicht in het effect van de maatregelen op de instroom van rechtzoekenden in het stelsel ('het volume', ofwel de q) en de uitgaven van de overheid aan rechtshulp, waaronder de vergoeding voor rechtshulpverleners ('de prijs', ofwel de p). Met als gegeven dat het totaalbudget gelijk blijft, werken het volume en de prijs als communicerende vaten.

Kosten stelsel tweede lijn = (p x q) + A
p = **kostprijs** rechtshulp in de tweede lijn
q = **aantal** rechtshulppakketten in de tweede lijn
A = **apparaatskosten**
Kosten stelsel en apparaatskosten blijven gelijk
→ **p en q zijn communicerende vaten**



Maatregelen die zorgen voor een lagere instroom, bieden ruimte voor een hogere prijs voor rechtshulp. Dit kan bijvoorbeeld door het verbeteren van de laagdrempelige toegang waarmee rechtzoekenden al in een eerder stadium met een oplossing geholpen worden. Het geheel aan maatregelen leidt in deze doorrekening tot een verhoging van de vergoeding van advocaten tussen de 10 en 20% ten opzichte van de vergoeding die advocaten nu gemiddeld per uur krijgen volgens de berekeningen van de commissie-Van der Meer. Het uiteindelijke percentage is afhankelijk van de mate waarin zaken eerder worden opgelost.

Daarbij zijn mogelijke effecten van het voeren van een gemengde praktijk door advocaten nog niet meegenomen. In de doorrekening is, op dezelfde manier als de commissie-Van der Meer dat heeft gedaan, gewerkt met het uitgangspunt dat de vergoeding van advocaten voor 100% is gebaseerd op een gesubsidieerde praktijk. De commissie-Wolfsen constateerde eerder dat bij het voeren van een deels commerciële praktijk (25%) een redelijk inkomen haalbaar moet zijn.[3] De commissie-Wolfsen geeft hierbij wel aan dat het door regionale omstandigheden of het specialisme niet voor alle advocaten mogelijk zal zijn om voor 25% een commerciële praktijk te voeren.

Verantwoording doorrekening
De doorrekeningen zijn zo veel mogelijk gebaseerd op de meest recent beschikbare gegevens van de raad voor de rechtsbijstand. Dat zijn de gegevens over het jaar 2017. Omdat het om nieuwe

[1] Deze toelichting behoort bij de doorrekeningen van de maatregelen in de contourenbrief van november 2018. Sindsdien zijn allerlei activiteiten (genoemd in de voortgangsbrief) opgestart om die maatregelen verder uit te werken. Deze activiteiten zijn echter nog niet zo ver gevorderd dat ze hebben geleid tot een verdere aanscherping van de doorrekeningen.
[2] Het uitgavenkader gesubsidieerde rechtsbijstand van structureel € 409 mln. heeft als peildatum de Begroting 2018 van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
[3] Bron: rapport commissie-Wolfsen, p. 155.

maatregelen gaat, zijn er bij de berekening aannames gedaan over de effecten van de maatregelen. Het betreft eerste inschattingen en het gaat dan ook om aannames met een zekere bandbreedte. Waar mogelijk zijn de aannames wel gebaseerd op onderzoeken.[4] In een volgende fase zal de inbreng van ketenpartners worden gevraagd en zullen we de uitkomsten gebruiken van pilots en onderzoeken, zoals de marktverkenning, om de aannames en de doorrekening verder aan te scherpen. Daarnaast zullen de doorrekeningen worden geactualiseerd met de gegevens over 2018. Dit kan tot andere uitkomsten leiden. De doorrekeningen zijn op de rekenkundige aspecten extern gevalideerd door onderzoeksbureau Significant Public. De hoofdconclusie is dat de doorrekeningen valide zijn en bruikbaar om de gevolgen van verschillende scenario's (gecombineerd) door te rekenen.

Hieronder wordt toegelicht welke maatregelen nu in de doorrekeningen zijn opgenomen en hoe zij van invloed (kunnen) zijn op het volume en de prijs.

Toelichting op doorgerekende maatregelen
Het budget voor de rechtsbijstand blijft onveranderd. Ook na de invoering van de nieuwe maatregelen is dat ruim € 400 miljoen. Dit is ook het uitgangspunt bij deze doorrekening, die we beginnen aan de hand van dit budget.

De uitgaven aan het stelsel bestaan in de doorrekening uit twee componenten:[5]

1. de instroom van rechtzoekenden in het stelsel (de q);
2. de uitgaven voor rechtshulp (de p), die bestaat uit verschillende componenten, zoals de vergoeding voor rechtshulpverleners en de eigen bijdrage die wordt betaald door rechtzoekenden.

De maatregelen in de contourenbrief hebben effect op het volume en/of op de prijs in het nieuwe stelsel. Zij vormen daardoor de knoppen in de berekeningen. Het gaat om de maatregelen in onderstaande figuur, die daaronder afzonderlijk worden toegelicht.

Maatregelen die q beïnvloeden

- verbeteren laagdrempelige toegang, waardoor problemen eerder (voor tweede lijn) worden opgelost → q omlaag
- voorbeeldrol overheid waardoor minder procedures tegen de overheid → q omlaag

Maatregelen die p beïnvloeden

- verschuiving naar alternatieve rechtshulppakketten die gemiddeld goedkoper zijn → p omlaag
- vaker en hogere proceskostenvergoeding bestuursorganen → p omlaag
- andere eigenbijdragesystematiek → p omlaag
- betere vergoeding rechtshulpverleners → p omhoog, indien overige p x q hier ruimte voor biedt (*dit is een resultante van overige p's en de q*)

Laagdrempelige toegang
Een belangrijke maatregel is het verbeteren van de laagdrempelige toegang (eerstelijns rechtshulp). Deze verbetering moet ervoor zorgen dat problemen eerder worden herkend en eerder worden opgelost, zo veel mogelijk nog voordat hulp in de tweede lijn nodig is. De verbeterde eerste lijn moet zo ook leiden tot een lagere instroom in de tweede lijn, en dus een lager volume. De verbeterde eerste lijn zal zich niet richten op zaken in het strafrecht, asielrecht,

[4] Zoals de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand en de Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand van de raad voor rechtsbijstand en Rechtspleging Civiel en Bestuur 2016 van het WODC.
[5] De apparaatskosten en kosten voor piketten zijn in de doorrekening gelijk gehouden aan de huidige situatie. Voor de apparaatskosten geldt dat deze door het nieuwe stelselontwerp wel anders verdeeld kunnen worden over de organisaties die daarin een rol krijgen, maar het totaalbedrag is constant verondersteld.

vreemdelingenbewaring en BOPZ. De preventieve werking van de eerste lijn treedt dus op bij problemen op het gebied van het civiele recht en het bestuursrecht.

Er was op het moment van de doorrekening nog onvoldoende informatie om onderbouwde aannames te kunnen doen over deze preventieve werking van de laagdrempelige toegang. De daling van de instroom als gevolg van dit preventieve effect is vooralsnog op maximaal 10% geschat.

Passende oplossingen voor problemen met de introductie van rechtshulppakketten
Er worden rechtshulppakketten ontwikkeld die voorzien in een behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Niet alle problemen zijn zo complex dat hier altijd een advocaat voor hoeft te worden ingeschakeld. Dit maakt dat binnen de tweede lijn een deel van de toevoegingen in het nieuwe stelsel verschuift naar goedkopere alternatieve rechtshulppakketten. De inschatting is dat 15% tot 25% van de problemen die nu met een toevoeging worden afgedaan, met een goedkoper alternatief rechtshulppakket kan worden opgelost.[6] De kosten van deze pakketten zijn in een vergelijkbare zaak naar verwachting gemiddeld 15% tot 30% lager dan die van een regulier rechtshulppakket waarin vooral een advocaat het werk verricht.

Voor de reguliere rechtshulppakketten is de verwachting dat de kosten voor een pakket iets lager uitvallen dan een vergelijkbare toevoeging nu, omdat een zaak in het toekomstige stelsel minder tijd kost. Dit heeft een aantal redenen. Ten eerste neemt de overheid een administratieve last bij advocaten weg door de inning van de eigen bijdrage op zich te nemen. Daarnaast moet de verbetering in de eerste lijn leiden tot een heldere route van diagnose van een probleem naar de oplossing. Daardoor komen alleen de juridische aspecten van een probleem bij advocaten terecht. Ze zullen dus minder tijd kwijt zijn aan zaken die niet tot hun kernactiviteiten horen. De aanname is dat dit bij elkaar leidt tot een kostenreductie van rond de 5%.

Deze maatregel heeft een dempend effect op de gemiddelde prijs van rechtshulp.

Andere eigenbijdragesystematiek
De eigen bijdrage wordt afhankelijk gemaakt van de kosten van rechtshulp. Om het afspreken van een wettelijke betalingsregeling mogelijk te maken, gaat niet langer de rechtshulpverlener, maar de overheid de eigen bijdrage innen.

Zoals in de contourenbrief is aangegeven, heeft de eigenbijdragesystematiek ook in het nieuwe stelsel twee functies. Enerzijds draagt het bij aan een duurzaam en betaalbaar stelsel. Anderzijds moet de eigen bijdrage rechtzoekenden stimuleren een afweging te maken tussen diens belang bij de zaak en de kosten die met de rechtshulp gemoeid zijn. Deze betere afwegingsfunctie kan ook bijdragen aan de verschuiving naar passende alternatieve rechtshulppakketten. Voor de afwegingsfunctie wordt het stelsel versterkt op basis van vier uitgangspunten:

1. De eigen bijdrage wordt meer afhankelijk van de kosten voor rechtsbijstand. In de uitwerking betekent dit dat de eigen bijdrage wordt berekend als een percentage van de kosten van een rechtshulppakket.
2. Betalen naar draagkracht. Dit betekent dat de hoogte van de eigen bijdrage, net als nu, afhankelijk wordt gemaakt van het inkomen van de rechtzoekende. Om de toegang tot het recht voor de financieel meest kwetsbare groep te waarborgen, worden er voor de laagste inkomensgroepen kostenplafonds ingebouwd.
3. Meer gelijke toegang tot het recht. Om het verschil met de rechtzoekenden die net buiten het stelsel vallen kleiner te maken, loopt de eigen bijdrage op naarmate het inkomen hoger is. De bovenste inkomensgrenzen van de Wrb-groep blijven daarbij gelijk. Het bereik van de Wrb binnen de samenleving verandert dus niet ten opzichte van de huidige situatie.
4. Vangnetten bij betalingsonmacht. Voor rechtzoekenden die de eigen bijdrage niet kunnen betalen, komen er vangnetten. De belangrijkste vangnetten zijn een afbetalingsregeling en een hardheidsclausule. Om rechtzoekenden van rechtswege een betalingsregeling aan te kunnen bieden, wordt de eigen bijdrage voortaan – anders dan nu – geïnd door de overheid. Op grond van een hardheidsclausule kan de eigen bijdrage worden

[6] Gebaseerd op de nulmeting van de raad voor rechtsbijstand, waarin gebruikers van toevoegingen is gevraagd naar de ernst van hun probleem. Voor BOPZ, asiel, vreemdelingenbewaring en ambtshalve ots is de verwachting dat in alle gevallen een advocaat zal moeten worden ingeschakeld. Bron: Raad voor Rechtsbijstand, 2018, Nulmeting Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand.

kwijtgescholden als naar objectieve maatstaven de effectieve toegang tot het recht is uitgesloten.

De andere eigenbijdragesystematiek heeft een direct effect op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtshulp. De uitgaven voor de overheid per rechtshulppakket zullen toe- of afnemen naarmate het percentage van de eigen bijdrage voor de verschillende groepen lager respectievelijk hoger is. De kosten voor inning door de overheid en het niet in alle gevallen kunnen innen van de eigen bijdrage zorgen voor hogere uitgaven.

Het geïnde bedrag aan eigen bijdragen ligt door de nieuwe systematiek 15% tot 25% hoger dan het totaalbedrag dat nu aan eigen bijdragen wordt opgelegd. De laagste inkomensgroepen worden hierbij ontzien. Voor hen komt de gemiddelde eigen bijdrage op een niveau dat ligt in de buurt van de huidige eigen bijdrage voor die groep.

Voorbeeldrol voor de overheid
De inspanningen van alle bestuursorganen moeten erop gericht zijn problemen zo informeel en laagdrempelig mogelijk op te lossen. Als dit niet gebeurt en het bestuursorgaan krijgt ongelijk, moet het uitgangspunt zijn dat het bestuursorgaan een proceskostenvergoeding moet betalen. Op basis van WODC-cijfers[7] is de inschatting dat in 20% tot 25% van de zaken die bij de bestuursrechter terechtkomen, het beroep gegrond wordt verklaard.

De maatregel heeft op korte termijn vooral een dempend effect op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtshulp, het verliezende bestuursorgaan draagt immers de kosten. Op langere termijn moet deze maatregel samen met de overige maatregelen in het bestuursrecht – zoals het stimuleren van informele procedures en betere communicatie – leiden tot een leereffect bij bestuursorganen. Het beoogde effect is dat zij minder zullen procederen, waardoor het aantal bestuurszaken afneemt. Ten tijde van de doorrekening was er nog onvoldoende informatie om een betrouwbare aanname te doen voor dit leereffect. Daarom is in de doorrekening voor bestuurszaken rekening gehouden met een afname van de instroom van zaken in de tweede lijn tot 10%.

[7] WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2016.