

Bijlage 1 Actualisatie doorrekeningen contourenbrief Modernisering stelsel d.d. 9 november 2018

De contourenbrief van 9 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 155) beschrijft de maatregelen die het kabinet neemt om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand binnen de bestaande budgettaire kaders te herzien.¹ Om de contouren op haalbaarheid te toetsen zijn de verschillende maatregelen doorgerekend. Ik heb u geïnformeerd over de uitgangspunten en aannames die ten grondslag liggen aan deze doorrekeningen met de voortgangsbrief van 12 juli 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 177). Uit de eerste doorrekening bleek dat het geheel aan maatregelen ruimte biedt voor een vergoeding voor advocaten die 10 tot 20% hoger is dan de vergoeding die advocaten nu gemiddeld per uur krijgen volgens de berekeningen van de commissie Van der Meer. Hiermee zou een belangrijke doelstelling van de stelselvernieuwing – hogere vergoedingen voor de sociaal advocatuur – worden gerealiseerd.

De modernisering van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt lerenderwijs en samen met de relevante partijen vormgegeven. De geschetste contouren worden steeds op basis van beproefde werkwijzen en de meest actuele onderzoeken nader ingevuld. Bij deze aanpak past ook dat de aannames die aanvankelijk voor de doorrekening van de contouren zijn gedaan steeds op basis van actuelere informatie worden bijgesteld. In een externe validatie heeft onderzoeksbureau Significant Public de oorspronkelijke aannames getoetst en waar nodig bijgesteld op basis van expert opinions van inhoudelijke experts van de partijen met wie we de stelselvernieuwing vormgeven.² Ik heb het rapport bij de externe validatie bij mijn brief van 2 april 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 194) aan uw Kamer gestuurd.

De externe validatie was een volgende stap in de aanpak om weer beter zicht te krijgen op de mogelijke effecten van de maatregelen uit de contourenbrief. Maar omdat ook expert opinions een bepaalde mate van onzekerheid kennen, hebben ook deze gevalideerde aannames nog een zekere bandbreedte. Naarmate de lerende aanpak van de modernisering meer kennis en informatie oplevert, kunnen de aannames verder worden onderbouwd en worden die bandbreedtes steeds kleiner.

De externe validatie, de verdere concretisering van de maatregelen uit de modernisering en het beschikbaar komen van recentere cijfers van de Raad voor Rechtsbijstand zijn de aanleiding geweest om de doorrekeningen van de modernisering te actualiseren. Aanvankelijk zouden in deze actualisatie ook de eerste inzichten uit de diverse lopende pilots van het programma worden meegenomen. Nu echter de pilots door de coronacrisis tijdelijk stil zijn komen te liggen, hebben deze nog onvoldoende nieuwe informatie opgeleverd om de nieuwe doorrekeningen mee te voeden. Net als de eerdere doorrekeningen, is ook de actualisatie op de rekenkundige aspecten 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.

¹ Het uitgavenkader gesubsidieerde rechtsbijstand van structureel € 409 mln. heeft als peildatum de Begroting 2018 van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

² Inhoudelijk experts van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Raad voor Rechtsbijstand (RvR), Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het Juridisch Loket, het Verbond voor Verzekeraars, de Nederlandse Mediators vereniging (NMv, destijds onderdeel van de Mediatorsfederatie Nederland (MfN)), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Nationale Ombudsman zijn geïnterviewd en/of aanwezig geweest bij expertbijeenkomsten van de externe validatie.

Hieronder worden, na een algemene toelichting, de uitkomsten van de actualisatie toegelicht langs de drie hoofdlijnen van de modernisering: de versterking van eerste lijn, de kwaliteitsverbetering van de tweede lijn en de responsieve overheid. De conclusie uit de doorrekening van de contouren blijft ook na de actualisatie ongewijzigd: het geheel aan maatregelen van de modernisering biedt ruimte voor een vergoeding voor advocaten die 10 tot 20% hoger is dan de vergoeding die advocaten nu gemiddeld per uur krijgen volgens de berekeningen van de commissie-Van der Meer.

Toelichting actualisatie

De doorrekeningen van de maatregelen van de modernisering zijn op drie punten geactualiseerd:

1. de aannames zijn aangepast aan de uitkomsten van de externe validatie;
2. de contouren van de modernisering zijn de afgelopen jaren concreter ingevuld en de laatste inzichten daarvan zijn erin meegenomen;
3. waar mogelijk zijn recentere brongegevens gehanteerd.

Ad. 1) De externe validatie heeft tot bijstelling van de aannames geleid. In de externe validatie is daarbij onderscheid gemaakt naar verschillende rechtsgebieden. Per rechtsgebied zijn op basis van expert opinions de aannames uit de eerdere doorrekening getoetst. Waar aan de eerdere doorrekeningen aannames ten grondslag lagen die (voornamelijk) voor alle rechtsgebieden golden, heeft de externe validatie aannames per rechtsgebied opgeleverd. Dit heeft niet alleen geleid tot een bijstelling van de aannames, maar ook tot een verdere detaillering in de doorrekeningen. Voor de exacte waarden van de aannames per rechtsgebied wordt verwezen naar de rapportage van Significant Public (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31753, nr. 194). Hieronder wordt langs de drie lijnen van de modernisering toegelicht wat de uitkomsten van de validatie betekenen voor de aannames waarmee in de actualisatie van de doorrekeningen is gerekend.

Ad. 2) De contouren van de modernisering zijn in de afgelopen jaren concreter ingevuld. Deze verdere concretisering gaat ook de komende jaren nog door, mede op basis van de inzichten die de pilots moeten opleveren. Voor de actualisatie zijn de laatste inzichten ten aanzien van de invulling van maatregelen gehanteerd. Dit betekent een bijstelling van de berekeningen op sommige punten, omdat een maatregel heel concreet vorm heeft gekregen. Dit geldt voor de maatregel om de proceskostenvergoeding door bestuursorganen in beroepszaken te verhogen. Deze maatregel is inmiddels uitgewerkt in een concept-AMvB tot de wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) en voor advies aan de Raad van State gezonden. De uitgangspunten van het nieuwe Bpb zijn in de doorrekeningen opgenomen. Daarnaast zijn op sommige punten betere aannames gedaan, omdat duidelijker is geworden hoe een maatregel eruit komt te zien, ook al heeft dit nog niet heeft geleid tot een concrete praktische uitwerking van de maatregel. Die verdere uitwerking is bijvoorbeeld afhankelijk van de resultaten van lopende pilots of initiatieven vanuit het veld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de laagdrempelige toegang en de exacte vorm van rechtsbijstand in de tweede lijn.

Ad. 3) In de doorrekeningen van de contourenbrief van november 2018 zijn cijfers van de Raad gebruikt over het jaar 2017. In de actualisatie zijn de meest recente cijfers gehanteerd, die over het jaar 2019. Daarbij is het relevant om op te merken dat de kosten voor reguliere vastgestelde toevoegingen in 2019 lager waren dan in 2017. Aan de andere kant waren de kosten voor piketten juist hoger, evenals de kosten voor extra-urenzaken.

Versterking eerste lijn

De verbetering van de laagdrempelige toegang moet ervoor zorgen dat problemen eerder worden herkend en eerder worden opgelost, nog voordat rechtshulp van de tweede lijn nodig is. De verbeterde eerste lijn moet zo leiden tot een lagere instroom in de tweede lijn, en dus een lager volume aan zaken waarvoor rechtshulp uit de tweede lijn nodig is.

Op het moment van de doorrekeningen van de contourenbrief was nog onvoldoende informatie beschikbaar om hier betrouwbare aannames over te doen. De daling van de instroom van zaken in de tweede lijn als gevolg van de versterking van de eerste lijn is toen op maximaal 10% geschat.

In de externe validatie hebben de betrokken experts aangegeven te verwachten dat de verbeterde laagdrempelige toegang alleen voor zaken in het bestuursrecht – in combinatie met de andere maatregelen uit het bestuursrecht (zie hieronder onder “Procedures met de overheid als wederpartij”) – zal leiden tot een lagere instroom tot maximaal 20% in de tweede lijn. Voor de overige rechtsgebieden wordt op de korte termijn geen of een zeer beperkt effect op de instroom in de tweede lijn verwacht, omdat a) de eenvoudige zaken nu al in de eerste lijn wordt afgedaan (civiele zaken), b) de procedure nu eenmaal vaak om inzet van de tweede lijn vraagt (dit geldt bijvoorbeeld voor veel zaken in het familierecht), of c) tegenover het preventieve effect een extra instroom staat als gevolg van een laagdrempeliger toegang. De uiteindelijke afname van de instroom hangt af van hoe de laagdrempelige toegang uiteindelijk vorm zal krijgen.

Hoewel het effect op de instroom in de tweede lijn beperkt lijkt tot bestuurszaken, wordt de toegevoegde waarde van de laagdrempelige toegang en triage in de externe validatie onderschreven: een goede triage en eerdere oplossingen kunnen escalaties voorkomen en kunnen zorgen voor duurzame oplossingen. De versterking van de eerste lijn kan op die manier op langere termijn een beperkend effect hebben op de instroom in de tweede lijn, ook op andere rechtsgebieden dan het bestuursrecht. De experts hebben in de externe validatie geen inschatting gedaan van dit langetermijneffect.

Kwaliteitsverbetering tweede lijn

Rechtshulppakketten en doelmatigheidswinst

Vanuit het oogpunt van kwaliteits- en doelmatigheidsverbeteringen worden voor de rechtshulp in de tweede lijn rechtshulppakketten ontwikkeld die voorzien in een behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Daarbij was de verwachting dat voor een deel van de problemen in de tweede lijn niet altijd een advocaat hoeft te worden ingeschakeld, maar een andere professional kan worden ingezet. Dat zou voor een deel van de zaken kunnen resulteren in een goedkoper alternatief rechtshulppakket, met daarin geen of een beperkte rol voor een advocaat.

De inschatting op het moment van de doorrekeningen van de contourenbrief was dat 15% tot 25% van de problemen waar nu een toevoeging voor wordt afgegeven, met een goedkoper alternatief rechtshulppakket zou kunnen worden afgedaan. De kosten van deze pakketten zouden in een vergelijkbare zaak naar verwachting gemiddeld 15% tot 30% lager zijn dan die van een rechtshulppakket waarin vooral een advocaat het werk verricht. De inschatting was daarnaast dat het werk in de rechtshulppakketten met een advocaat circa 5% doelmatiger zou kunnen worden ingericht.

De inschatting van de experts in de externe validatie is dat ook voor alternatieve rechtshulppakketten (met beperkte inzet van een advocaat) vaak de inzet van een WO-opgeleide professional nodig is, die een nagenoeg gelijk tarief zal hebben als een advocaat. Voor de pakketten waarin de rechtshulp (grotendeels) door anderen dan WO-professionals geleverd kan worden, zullen de kosten wel lager zijn. De verschuiving naar deze goedkopere pakketten, is beperkter ingeschat dan waarmee eerder is gerekend. De inschatting is dat 5-10% van de problemen die nu met een toevoeging worden afgedaan, met een goedkoper alternatief rechtshulppakket kan worden opgelost. De tarieven voor de goedkopere pakketten zijn hoger ingeschat dan waarmee voor de contourenbrief is gerekend. De goedkopere pakketten zijn, afhankelijk van het rechtsgebied, naar verwachting 5-20% goedkoper dan het tarief van een advocaat.

De te behalen doelmatigheidsvoordelen in de pakketten waarin een advocaat grotendeels het werk verricht, zijn in de externe validatie hoger ingeschat dan waarmee eerder is gerekend. De experts hebben in de externe validatie aangegeven dat doelmatigheidswinst te behalen is door bijvoorbeeld betere samenwerking en specialisatie. Op basis van de inschattingen per rechtsgebied kan een gemiddelde doelmatigheidswinst van rond de 10% worden verwacht.

Inning eigen bijdrage door de overheid

In het nieuwe stelsel wordt de eigen bijdrage afhankelijk van de kosten van een rechtshulppakket, zodat de eigen bijdrage meer een afwegingsfunctie krijgt bij de keuze voor het pakket. De eigen bijdrage bedraagt dan een percentage van de kosten van de pakketten, waarbij de percentages oplopen naarmate het inkomen hoger is. De exacte hoogte van de eigenbijdragepercentages in de nieuwe systematiek zijn nog niet bekend. Deze hangen af van de uitwerking van de andere maatregelen in het stelsel, waaronder de kosten van de verschillende rechtshulppakketten.

Hoewel nog geen keuze is gemaakt in hoe de nieuwe eigenbijdragesystematiek eruit gaat zien wordt in de externe validatie benoemd dat een verandering van de hoogte van de eigen bijdrage van invloed kan zijn op de vraag naar rechtsbijstand. De nieuwe eigenbijdragesystematiek zal echter zo worden ingericht dat de toegang tot het recht geborgd blijft. Zo zullen voor de financieel meest kwetsbaren kostenplafonds worden ingebouwd die min of meer gelijk zijn aan de hoogste eigen bijdrage voor die groep in het huidige stelsel. Daarnaast kan worden voorzien in een afbetalingsregeling en kan de eigen bijdrage op grond van een hardheidsclausule worden kwijtschelden als naar objectieve maatstaven de effectieve toegang tot het recht is uitgesloten.

Om rechtzoekenden van rechtswege een betalingsregeling aan te kunnen bieden, wordt de eigen bijdrage in het vernieuwde stelsel geïnd door de overheid. Voor het toetsen van de aannames over de inning van de eigen bijdrage door de overheid zijn in de externe validatie de uitkomsten overgenomen van de uitvoeringstoets die de Raad voor Rechtsbijstand hiervoor heeft opgesteld in samenwerking met het CJIB.

De kosten voor de inning en het percentage oninbare eigen bijdragen vallen volgens deze uitvoeringstoets lager uit dan waar eerder mee gerekend is:

- De verwachte kosten voor de inning bedragen (afgerond) ruim € 8 tot ruim € 10, waar eerder in de doorrekening is uitgegaan van € 19 aan kosten per te innen eigen bijdrage.
- Het percentage oninbare eigen bijdragen wordt ingeschat op 16% tot 22%, terwijl eerder is gerekend met 25%.

In deze uitvoeringstoets is – net als in de eerdere doorrekeningen – rekening gehouden met de genoemde vangnetten voor rechtzoekenden die de eigen bijdrage niet of niet in een keer kunnen betalen.

Responsieve 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-cijfers³ is de inschatting dat in 20% tot 25% van de zaken die bij de bestuursrechter terechtkomen, het beroep gegrond wordt verklaard.

In de actualisatie is uitgegaan van de verhoging van de proceskostenvergoeding zoals die is voorgesteld in bovengenoemde concept-AMvB tot wijziging van het Bpb. De maatregel heeft op korte termijn een dempend effect op de uitgaven aan gesubsidieerde rechtshulp, het verliezende bestuursorgaan draagt immers de kosten. Vooral in samenhang met de overige maatregelen in het bestuursrecht – zoals het stimuleren van informele procedures en betere communicatie – moet deze maatregel leiden tot een leereffect bij bestuursorganen. Het beoogde effect is dat zij minder zullen procederen, waardoor het aantal bestuurszaken afneemt.

Ten tijde van de doorrekeningen van de contourenbrief 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%. Zoals hiervoor al aangegeven, is de inschatting van de experts in de externe validatie dat de instroom in de tweede lijn voor bestuurszaken tot 20% kan afnemen. Deze afname wordt veroorzaakt door een betere laagdrempelige toegang, het leereffect en de maatregelen uit het plan van aanpak Responsieve overheid.

Samenvattende tabel

In onderstaande tabel zijn samenvattend de resultaten van de externe validatie opgenomen, zoals die in de doorrekeningen zijn verwerkt. In de kolommen zijn in algemene zin en/of per rechtsgebied dat in de externe validatie is onderzocht de gehanteerde waarden weergegeven.

	Algemeen	Bestuursrecht	Familierecht	Overig civiel recht	Strafrecht
Laagdrempelige toegang, betere triage en meer oplossen in de eerste lijn		10%	0 - 1%	0%	0%
Rechtshulppakketten en taakverschuiving advocaat					
- verschuiving naar alternatieve pakketten met niet-WO-professional		10 - 20%	10 - 20%	10 - 20%	0 - 5%
- kosten van alternatief pakket t.o.v. kosten met WO-professional		80 - 90%	85 - 95%	80 - 90%	95 - 100%
Inning eigen bijdrage					
- kosten voor inning van de eigen bijdrage	€8,30 - €10,21				
- percentage oninbare eigen bijdragen	16 - 22%				
Overige doelmatigheidswinst	0 - 10%*	5 - 15%	5 - 15%	20 - 30%	0 - 10%

** dit betreft de doelmatigheidswinst waarmee is gerekend voor de rechtsgebieden die niet expliciet in de externe validatie zijn onderzocht, zoals BOPZ, asiel- en vreemdelingenrecht.*

³ In de actualisatie is gebruik gemaakt van WODC, Rechtspleging Civiel en Bestuur 2018 waar eerder de cijfers over 2016 zijn gebruikt. De gehanteerde percentages veranderen niet door het gebruik van de recentere cijfers.