

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
2 DRb

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

Ons kenmerk
2101495

Bijlagen
1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 19 juli 2017
Onderwerp Voorlopige bevindingen Commissie evaluatie puntentoekenning
rechtsbijstand

Bij brief van 29 juni jl. heeft de voorzitter van de commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Van der Meer) mij geïnformeerd over de voorlopige bevindingen van de commissie. Ik stuur u hierbij deze brief ter informatie (bijlage 1).

In haar brief schrijft de commissie dat uit het kwantitatieve onderzoek, dat in opdracht van de commissie via het WODC door onderzoeksbureau Cebeon is uitgevoerd, het beeld naar voren komt van een puntentoekenning die niet meer in verhouding staat tot de werkelijke tijdsbesteding door rechtsbijstandsverleners in het stelsel. De commissie heeft de opdracht gekregen een voorstel te doen dat niet leidt tot verhoging van de uitgaven. Ik realiseer mij dat dit niet eenvoudig is. Haar inspanning daartoe waardeer ik daarom zeer. Een substantiële toename van de kosten van het stelsel ligt niet voor de hand gezien de hoge kosten die reeds met het Nederlandse stelsel gemoeid zijn. Internationaal gezien heeft Nederland per inwoner de hoogste jaarlijkse uitgaven aan rechtsbijstand¹. De voorlopige bevindingen van de commissie heb ik voor nu voor kennisgeving aangenomen. Na ontvangst van het eindrapport van de commissie zal ik, mede in het licht van het voorgaande, u een kabinetsreactie doen toekomen. De commissie verwacht het eindrapport op 25 oktober te kunnen presenteren.

Een afschrift van deze brief heb ik naar de Voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

S.A. Blok

¹ EU-Justice Scoreboard 2016

Aan de Minister van Veiligheid en
Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

President

bezoekadres
IJdok 20
1013 MM Amsterdam

correspondentieadres
Postbus 1312
1000 BH Amsterdam

t (088) 36 11110
f (088) 36 10041
www.rechtspraak.nl

onderdeel	Bestuur
contactpersoon	L.E. Weide
doorkiesnummer	088-3613529
datum	29-6-2017
ons kenmerk	BB 156.17 ac
bijlage(n)	-
onderwerp	Voorlopige bevindingen Commissie evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand

Bij brief 28 maart 2017 heb ik u laten weten dat de uitvoering van de opdracht aan de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de commissie) meer tijd kost dan vooraf was ingepland. Dit heeft geleid tot een verlenging van de opdracht. Gelet op de voorlopige bevindingen van de commissie en de resterende tijdsduur tot aan de geplande overhandiging van het eindrapport aan u heeft de commissie besloten over te gaan tot een tussentijdse, indicatieve voortgangsrapportage op hoofdlijnen door middel van onderhavige brief.

Zoals in de voornoemde brief aan u is toegelicht, heeft de commissie zowel een kwalitatief als kwantitatief onderzoek uitgevoerd, respectievelijk laten uitvoeren (in opdracht van de commissie via het WODC). De hierna weergegeven voorlopige bevindingen zijn hiervan het voorlopig resultaat en geven een antwoord op de drie hoofdvragen en enkele deelaspecten. Deze bevindingen zijn overigens niet limitatief opgesomd, maar geven wel een goed beeld van de aangetroffen problematiek en van de denk- en oplossingsrichtingen die de commissie voorstaat.

Algemeen

Het onderzoek dat de commissie uitvoert heeft als doel om – kort gezegd – een goed beeld te krijgen van de gemiddelde tijdsbesteding door rechtsbijstandsverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De vraag naar de gemiddelde tijdsbesteding is vooral bezien vanuit kwantitatief perspectief. De commissie heeft het evenwel belangrijk gevonden om naast het cijfermatige beeld ook een grondig kwalitatief onderzoek te doen om te bezien wat er vanuit dat perspectief over de tijdsbesteding in het stelsel op te merken valt. In het kwalitatieve onderzoek zijn bevindingen naar voren gekomen die we met louter cijfermatig onderzoek niet hadden aangetroffen. Deze zijn voor het stelsel als zodanig evenwel belangrijke bevindingen en houden bovendien rechtstreeks verband met de tijdsbesteding door rechtsbijstandsverleners in het stelsel. De commissie stelt met genoeg vast dat de resultaten van beide onderzoeken elkaar ondersteunen.

kenmerk BB 156.17 ac
datum 29 juni 2017
pagina 2 van 5

Hoofdvragen aan de commissie

Evaluëren van de puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Uit het kwantitatieve onderzoek dat in opdracht van de commissie via het WODC door onderzoeksbureau Cebeon is uitgevoerd, dringt het beeld op van een puntentoekenning die niet meer in verhouding staat tot de werkelijke tijdsbesteding door rechtsbijstandsverleners in het stelsel. We zien binnen die algemene bevinding weliswaar grote verschillen per rechtsterrein, maar overall kan de conclusie worden getrokken dat het aantal bestede uren de het huidige aantal punten sterk overtreft. Voor met name het rechtsterrein personen- en familierecht loopt de toekenning zelfs exceptioneel uit de pas met de gemiddelde feitelijke tijdsbesteding.

In het onderzoek van de commissie naar de gemiddelde tijdsbesteding zijn conform de opdracht ook de extra-urenzaken betrokken. De commissie heeft gezien dat de raad voor rechtsbijstand een streng beleid hanteert voor de afgifte van extra uren in een eerste aanvraag voor met name het civiele- en bestuursrecht. Voor het strafrecht ligt dit anders, daar worden vaker en gemakkelijker extra uren toegekend door de raad. Als er eenmaal extra uren zijn toegekend dan bestaat de indruk dat de raad over onvoldoende instrumenten beschikt om de doelmatigheid van de extra uren goed te kunnen beoordelen.

De commissie is van mening dat het beslag dat de extra uren thans leggen op het stelsel niet past in een forfaitair stelsel. De toekenning van extra uren zou in het stelsel bij uitzondering moeten plaatsvinden, maar zeker bij strafzaken is dat niet het geval. Daarom is de commissie voornemens voorstellen te doen die voorzien in een geringer beslag van extra uren op de totale kosten in het stelsel, in met name strafzaken. Deels zal dat worden gerealiseerd via een hogere forfaitvergoeding, waardoor de drempel voor extra uren – ieder geval volgens de huidige extra-urenformule – hoger wordt. Bovendien heeft de commissie voor ogen dat de middelen anders moeten worden gealloceerd door meer objectieve normen toe te voegen in de puntentoekenning in strafzaken. Daarbij zal de commissie uiteraard recht doen aan de uren die gemiddeld genomen door rechtsbijstandsverleners worden besteed.

Adviseren over weghalen van de huidige negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntenaantallen

Er zitten in het stelsel van rechtsbijstand prikkels die bepaald gedrag bevorderen. Een prikkel is niet per definitie verkeerd; het gedrag kan ook gewenst zijn. We constateren niettemin dat er prikkels in het stelsel zitten die ongewenst procedeedrag bevorderen. Het zijn bovendien prikkels die breed bekend zijn, maar vanwege het ontbreken van een monitorsysteem met betrekking tot de puntentoekenningen niet aangepakt worden. De commissie zal in het eindrapport een standpunt innemen over de negatieve prikkels die zij heeft waargenomen en daarnaast positieve prikkels voorstellen. Bovendien zal de commissie, conform de opdracht, een evaluatie- en monitorsysteem voorstellen.

kenmerk BB 156.17 ac
datum 29 juni 2017
pagina 3 van 5

Voorstellen doen voor een puntentoekenning binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met of zonder verhoging van de uitgaven: enkele scenario's

De commissie zal per zaakscade laten zien wat de puntentoekenning zou moeten zijn gegeven de gemiddelde tijdsbesteding in die zaakscade. De commissie zal daarbij voor de overzichtelijkheid en controleerbaarheid vasthouden aan het uitgangspunt van het stelsel dat een punt staat voor een gemiddelde tijdsbesteding van een uur – een uitgangspunt waaraan u ook wilt vasthouden, zo valt op te maken uit de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen. Het beeld is – het is al geschetst – dat de puntentoekenning op vrijwel elk onderdeel in het stelsel aanpassing behoeft.

Vervolgens zal de commissie in haar eindrapport enkele scenario's schetsen, waarbij het inkomen, het tarief per punt, het jaarlijks aantal declarabele uren en het uitgavenkader de variabelen zijn. Die scenario's worden uiteraard doorgerekend en getoetst. Bij het in beeld brengen van die noodzakelijke aanpassingen zal de commissie inzichtelijk maken welk effect het meegegeven uitgavenkader heeft op het gemiddelde inkomen van een in het stelsel werkzame rechtsbijstandsverlener. Uitgangspunten van uw beleid zijn dat een rechtsbijstandverlener in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met 1.200 declarabele uren een redelijk inkomen op het niveau van het maximum van schaal 12 BBRA moet kunnen verwerven. Als kostenfactor hanteert u daarbij 42%. Met inachtneming van die uitgangspunten concludeert de commissie op basis van zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve onderzoek nu al dat voor veel rechtsterreinen geldt dat met het huidige vergoedingenniveau (het tarief per punt) een inkomen op genoemd niveau niet haalbaar is. De afstand tot dat inkomen varieert wel per rechtsgebied, waarbij deze het grootst (en fors afwijkend) is op het terrein van echtscheidingen.

Mocht de uitkomst zijn dat genoemde salarisschaal met de bestaande variabelen niet kan worden gehaald gegeven het uitgavenkader, dan vermeldt de commissie in het rapport hoe via aanpassing van de variabelen het beoogde inkomen wel kan worden gehaald. Het is vervolgens uiteraard aan de wetgever om deze scenario's te beoordelen en beleidskeuzes te maken.

Enkele deelaspecten van het onderzoek

De puntentoekenning voor consultatie- en verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces

Relevant is dat er een langlopend onderzoek gaande is naar de invoering van het recht op verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces. De voor vaststelling van een puntental benodigde kwantitatieve gegevens zullen niet tijdig beschikbaar zijn. Gelet daarop is de commissie niet in staat een uitspraak te doen over de gemiddelde tijdsbesteding door advocaten in die fase van het strafproces. Voor wat betreft de puntentoekenning voor consultatiebijstand heeft de commissie vooralsnog moeten vaststellen dat er onvoldoende bronnen voorhanden zijn om daarover op verantwoorde wijze een afgewogen standpunt te kunnen innemen.

Overigens kijkt de commissie met belangstelling uit naar de in opdracht van de raad voor rechtsbijstand voorbereide applicatie voor piketdiensten.

kenmerk BB 156.17 ac
datum 29 juni 2017
pagina 4 van 5

Echtscheiding en de trajecttoevoeging

De aan de commissie gebleken onderzoeksresultaten leveren contra-indicaties op voor de invoering van een trajecttoevoeging in echtscheidingszaken. Uit het onderzoek is onder meer gebleken dat er slechts in beperkte mate sprake is van vervolgtoevoegingen. De uit het onderzoek gebleken fors hogere urenbesteding in echtscheidingszaken is voor de commissie reden om voor te stellen om binnen het bereik van de echtscheidingstoevoeging te gaan werken met toeslagen voor tijdverhogende factoren.

Asielzaken en de trajecttoevoeging

In de systematiek van toevoegingen in asielzaken zijn tamelijk recent aanpassingen aangebracht. Het kwantitatieve onderzoek laat zien dat de variatie binnen asielzaken zeer groot is. Het aantal varianten (mede als gevolg van het recente sporenbeleid) is dusdanig groot dat één forfaitaire vergoeding daar niet bij past. Het onderzoek laat ook zien dat het aantal toevoegingen per asielzoeker over een periode van vijf jaar onvoldoende reden geeft voor invoering van een trajecttoevoeging.

Multiproblematiek en de pakkettoevoeging

Het bevorderen van een integrale aanpak van problemen die met elkaar samenhangen is volgens de commissie vooral effectief indien de gehele keten daarbij betrokken wordt: van eerste lijn tot en met rechterlijke afdoening. Dat geldt juist voor rechtzoekenden die te kampen hebben met multiproblematiek, omdat daar vaak vele instanties bij betrokken zijn. Een coördinerende rol daarbij is volgens de commissie primair weggelegd voor gemeenten (in het bijzonder schuldhulpverlening) en wanneer gemeentelijke voorzieningen ontbreken, voor rechtshulpverleners in de eerste lijn, met name het juridisch loket. De commissie ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor het in ontwikkeling zijnde cliëntvolgsysteem door de raad voor rechtsbijstand en de beoogde versterking van de rol van het juridisch loket. Deze ontwikkelingen dragen bij aan vroegtijdige signalering van multiproblematiek en gerichte doorverwijzing van rechtzoekenden naar advocaten en overige hulpverleners. De commissie ziet voorts mogelijkheden voor het vergroten van de regierol van de rechter.

De commissie heeft, zowel in het kwalitatieve als in het kwantitatieve onderzoek geconstateerd dat de bedoelde multiproblematiek als zodanig moeilijk te vatten is in het toevoegstelsel. Dit heeft met de aard van de toevoegingen te maken. Het komt weliswaar voor dat er binnen de door de commissie-Wolfsen genoemde en aan multiproblematiek gerelateerde zaakscodes sprake is van meerdere toevoegingen door één rechtzoekende. Het gaat dan vaak om toevoegingen die zijn afgegeven voor rechtzoekenden die niet per definitie te kampen hebben met multiproblematiek. Daarnaast is de variëteit in de afgegeven toevoegingen dermate groot dat één pakkettoevoeging geen recht doet aan de werkzaamheden die moeten worden geleverd door een advocaat. De dynamiek die achter de cijfers schuil gaat is substantieel. Deze constatering leveren volgens de commissie een contra-indicatie op voor de invoering van een pakkettoevoeging voor multiproblematiek. Dat neemt niet weg dat maatwerk soms geboden kan zijn; de commissie zal daar voorstellen voor doen.

kenmerk BB 156.17 ac
datum 29 juni 2017
pagina 5 van 5

Periodiek onderhoud

In overeenstemming met de opdracht doet de commissie een voorstel voor een periodieke evaluatie van het vergoedingstelsel. Gelet op de aangetroffen onevenwichtigheden is dat ook hard nodig. De commissie maakt in het voorstel een onderscheid tussen een periodieke grondige evaluatie en een frequentere beperkte periodieke beoordeling van tussentijdse aanpassingen van de puntentoekenning in de verschillende toevoegcodes.

De commissie zal haar eindrapport op 25 oktober 2017 van 10.30-11.30 aan u overhandigen en toelichten. De commissie is voornemens om haar rapport direct nadien toe te lichten aan de daarin geïnteresseerde partijen, inclusief de media.

Ik vertrouw erop u met deze brief voor nu voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



H.Th. van der Meer,
voorzitter Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand