SIGNIFICANT PUBLIC

DOORREKENING MODERNISERING STELSEL RECHTS-BIJSTAND

TOETSING AANNAMES DOORREKENING BIJ KETENPARTNERS

KLANT	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KENMERK	VdB/bv/1688
AUTEUR(S)	Michiel Blom, Vera de Berk, Matthijs Goedvolk, Suzanne Kluft en Marcus Vander Velpen
DATUM	27 februari 2020
VERSIE	2.0

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

1.1 Inleiding 3
1.2 Vraagstelling 3
1.3 Aanpak 4
1.4 Scope 4
1.5 Korte beschrijving van het huidige stelsel 4
1.6 Leeswijzer 6

2 Toetsing aannames doorrekening 7

2.1 Laagdrempelige toegang, triage en meer oplossen in de eerste lijn 7
2.2 Inning eigen bijdrage 10
2.3 Rechtshulppakketten en taakverschuiving advocaat 12
2.4 Overige efficiencywinst 15
2.5 Vaker proceskostenveroordeling en hogere vergoeding voor bestuursorganen 16

3 Beschouwing en aanbevelingen 18

3.1 Beschouwing 18
3.2 Aanbevelingen 19

Inleiding

1.1 Inleiding

De minister van Justitie en Veiligheid (verder: de minister) is voornemens het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te herzien. De minister heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 november 2018 de contouren van het nieuwe stelsel geschetst. De contouren omvatten onder andere een meer lokale en meer laagdrempelige toegang voor de burger en de introductie van rechtshulppakketten. Deze rechtshulppakketten moeten voor rechtzoekenden een integrale oplossing voor hun probleem bieden tegen een integrale prijs. De komende jaren worden de contouren van het stelsel verder uitgewerkt. Dit gebeurt onder andere door nieuwe werkwijzen met behulp van pilots te toetsen.

Om de financiële gevolgen van het nieuwe stelsel in kaart te brengen, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid (verder: het ministerie) de plannen doorgerekend. Deze doorrekening bevat gedetailleerde informatie over alle toevoegingen, die door de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) beschikbaar is gesteld. Aan de hand van een aantal aannames wordt vervolgens op basis van deze gegevens een inschatting gemaakt of het nieuwe stelsel binnen de huidige financiële kaders gerealiseerd kan worden. Het ministerie heeft de wens geuit om de gebruikte aannames te toetsen bij een aantal relevante partijen. Waar deze zijn genoemd worden ook de maatschappelijke gevolgen van het nieuwe stelsel in kaart gebracht. Significant Public heeft de opdracht gekregen deze validatie uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

Kern van de opdracht is om de aannames onder de doorrekening te toetsen bij de relevante partijen. Op basis van *expert opinions* wordt:

a. Een aanname bevestigd, of;
b. Vervangen door een nieuwe aanname, of;
c. Indien er geen overeenstemming is tussen de experts, vervangen door een onderbouwde bandbreedte of een manier om met nader onderzoek een aanname in de toekomst vast te stellen.

Beoogd is om te toetsen of de aannames met de kennis en inzichten van nu plausibel zijn en zo niet, om in kaart te brengen wat naar de huidige inzichten de juiste onderbouwde en door de partijen gedragen aannames zijn. De te toetsen aannames zijn op papier gezet en aan ons toegestuurd door het ministerie van Justitie en Veiligheid op 8 augustus 2019 en hebben betrekking op:

a. Laagdrempelige toegang, triage en meer oplossen in de eerste lijn;
b. Inning eigen bijdrage;
c. Rechtshulppakketten en taakverschuiving;
d. Overige efficiencywinst;
e. Vaker en hogere proceskostenvergoeding voor bestuursorganen.

De aannames zoals deze in hoofdstuk 2 staan beschreven, vormden de basis voor dit onderzoek.

1.3 Aanpak

We hebben de volgende aanpak gevolgd voor deze opdracht.

1. **Startbijeenkomsten met de opdrachtgever**: in de eerste startbijeenkomst zijn de aannames 'bevroren' die in het onderzoek getoetst worden en zijn de details en praktische uitvoering van de aanpak besproken. Vervolgens hebben we een tweede bijeenkomst met de opdrachtgever gehouden, waarin we een verder uitgewerkte versie van de te toetsen aannames hebben teruggelegd en vastgesteld.

2. **Verdieping van de aannames**: de volgende stap was het verder uitdiepen van de aannames. Met behulp van deskresearch zijn we nagegaan welke (empirische) onderbouwing er beschikbaar is voor bepaalde aannames. Daarnaast hebben we in deze stap gesproken met zeven bij de rechtsbijstand betrokken partijen. We hebben verkennende interviews gehouden met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het Juridisch Loket (JL), het Verbond voor Verzekeraars, de Nederlandse Mediators vereniging (NMv) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

   Het doel van de deskresearch en de verkennende interviews was te komen tot een 'toetsbare' set aannames. We bedoelen hiermee dat de aannames in zodanige vorm omgezet moesten worden dat de deelnemende experts van de relevante partijen een onderbouwde uitspraak konden doen over de validiteit ervan.

3. **Groepsbijeenkomsten met relevante partijen**: in deze stap hebben we bijeenkomsten georganiseerd om de aannames te toetsen in een groepssetting. In de groepsbijeenkomsten konden de partijen van gedachten wisselen, op elkaar reageren en eventueel komen tot consensus over de aannames. In de eerste groepsbijeenkomst lag de nadruk op de aannames over de eerste lijn en verschuiving binnen de rechtshulppakketten naar niet-advocaten. Hierin zijn verschillende rechtsgebieden besproken. De volgende groepsbijeenkomst vond plaats op het congres 'De burger centraal. Responsieve overheid en de toegang tot het recht', in de vorm van een workshop. Hierbij lag de focus op de aannames over de eerste lijn en de verhoging van de proceskostenvergoeding in het bestuursrecht. In een laatste bijeenkomst hebben we de bevindingen getoetst bij de betrokken partijen en hebben we waar mogelijk de aannames verder geconcretiseerd. Bij de bijeenkomsten waren verschillende partijen vertegenwoordigd, te weten de RvR, het Juridisch Loket, een vertegenwoordiging van rechtsbijstandsverzekeraars, de NMv, de NOvA, het UWV, de VNG, Divosa en de Nationale Ombudsman.

1.4 Scope

Dit onderzoek richt zich op de aannames die zijn genoemd in hoofdstuk 2. We kijken naar de rechtsgebieden strafrecht, bestuursrecht en civiel recht, waaronder onder andere familierecht, echtscheidingen, BOPZ en consumentenrecht vallen. Vreemdelingen- en asielrecht vallen, in overleg met de opdrachtgever, buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Voor die rechtsgebieden wordt los van de stelselherziening gekeken naar aanpassingen.

Het ministerie is voornemens de inning van de eigen bijdragen centraal uit te laten voeren. De RvR en het CJIB hebben hiervoor op verzoek van het ministerie een uitvoeringstoets opgesteld. De uitvoeringstoets geeft inzicht in de verwachte kosten van de inning in verschillende scenario's voor de uitvoering[1]. Deze inzichten zijn overgenomen in dit onderzoek.

1.5 Korte beschrijving van het huidige stelsel

In het huidige stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen alleenstaanden met een inkomen tot € 27.900,- en niet-alleenstaanden met een inkomen tot € 39.400,- in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand[2]. In het

[1] Raad voor Rechtsbijstand, Uitvoeringstoets, Voorstel inning eigen bijdragen, 7 oktober 2019.

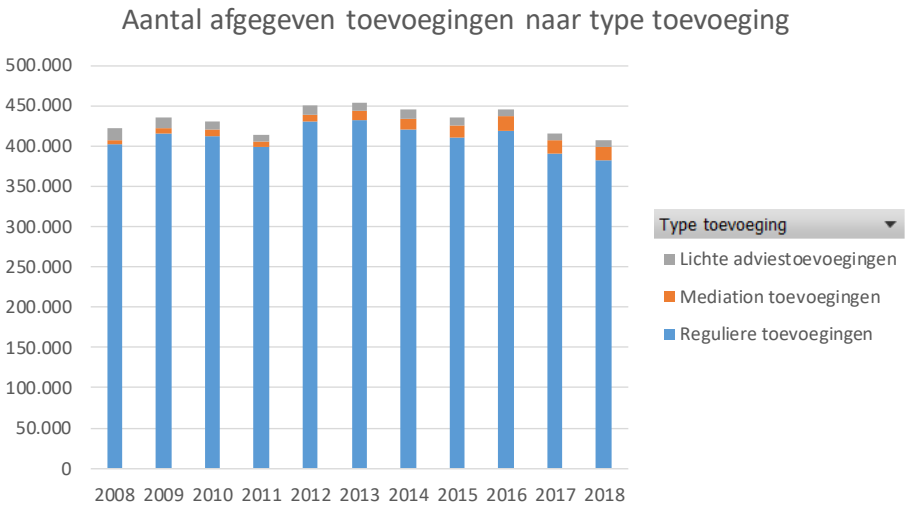
[2] https://www.rechtsbijstand.nl

geval van een juridisch conflict wordt hun advocaat gedeeltelijk betaald door de overheid via de Raad voor Rechtsbijstand en betalen zij zelf een eigen bijdrage. De hoogte van de eigen bijdrage is inkomensafhankelijk en varieert van € 203,- tot € 881,- per zaak. Voor mediation en lichte adviestoevoegingen geldt een lagere eigen bijdrage.

Rechtsbijstandverleners ontvangen afhankelijk van het soort zaak een vergoeding. In totaal kent het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand 176 verschillende zaakcodes voor toevoegingen, waarvan 36 mediationtoevoegingen. Aan elke zaakcode is een puntental toegekend waarbij 1 punt ongeveer gelijk zou moeten staan aan 1 uur werk en dus 1 uur vergoeding. Deze puntentoekenning per zaakcode is vastgesteld in het Besluit vergoeding rechtsbijstand van 2000 (Bvr 2000).

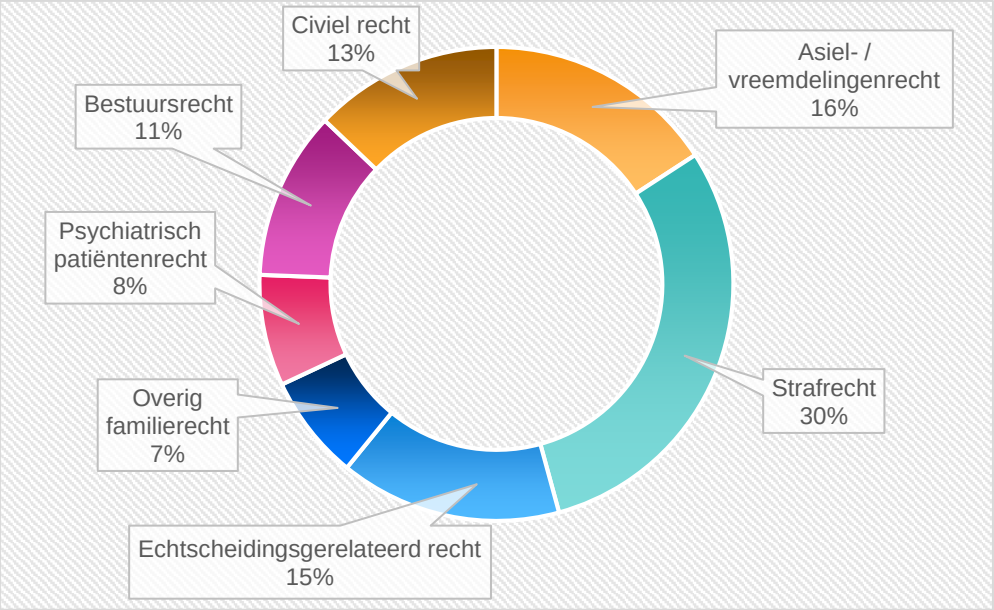
De 'Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand' (Commissie Van der Meer) heeft vastgesteld dat deze puntentoekenning niet meer overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners, mede door complexere wet- en regelgeving, veeleisendere rechtzoekenden en meer conflicten met het publieke bestuur.[3]

In figuur 1 is het aantal toevoegingen te zien dat is afgegeven over de jaren 2008 tot en met 2018. In figuur 2 is te zien in welke rechtsgebieden de meeste toevoegingen worden afgegeven in 2018. Hierin is te zien dat de meeste toevoegingen worden afgegeven binnen het strafrecht. Daarna worden de meeste toevoegingen afgegeven binnen het asielrecht, zaken rondom echtscheiding (familierecht), civiel recht en bestuursrecht. In het overig familierecht en het psychiatrisch patiëntenrecht worden naar verhouding de minste toevoegingen afgegeven.



Figuur 1. Aantal afgegeven toevoegingen naar type toevoeging: lichte adviestoevoegingen, mediation toevoegingen en reguliere toevoegingen over de jaren 2008 tot en met 2018 (bron: RvR)

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



Figuur 2. Aandeel afgegeven toevoegingen naar type recht in 2018 (bron: RvR)

1.6 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk is ter context een overzicht geschetst van de huidige situatie. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 2 in op elk van de aannames uit de doorrekening en de bevindingen daarop voor de verschillende rechtsgebieden. In hoofdstuk 3 geven we onze beschouwing op deze bevindingen en presenteren we onze aanbevelingen.

Toetsing aannames doorrekening

We behandelen achtereenvolgens de onderwerpen zoals deze in hoofdstuk 1 staan benoemd.

a. Laagdrempelige toegang, triage en meer oplossen in de eerste lijn;
b. Inning eigen bijdrage;
c. Rechtshulppakketten en taakverschuiving;
d. Overige efficiencywinst;
e. Vaker en hogere proceskostenvergoeding voor bestuursorganen.

We benoemen steeds eerst de algemene bevindingen. Vervolgens beschrijven we specifieke bevindingen per rechtsgebied. Dat doen we uiteraard alleen als deze afwijken van de algemene bevindingen.

2.1 Laagdrempelige toegang, triage en meer oplossen in de eerste lijn

Voor eerstelijns rechtshulp kunnen rechtzoekenden op dit moment voornamelijk terecht bij het Juridisch Loket[4]. Naast het beheren van een uitgebreide website, heeft het JL een voorziening waar rechtzoekenden een eerste advies kunnen krijgen en waar kleine juridische geschillen worden opgelost[5]. Waar nodig verwijst het JL door voor verdere hulp, bijvoorbeeld naar mediation of een advocaat. Het verkrijgen van rechtshulp door het JL kan op allerlei manieren: telefonisch, via e-mail en door langs te komen op een van de 30 vestigingen of een van de twaalf servicepunten, waar ook spreekuren worden gehouden[6]. Naast het JL zijn er nog andere hulpverleners, zoals sociaal raadslieden, die lokaal ondersteuning bieden. Ook kunnen burgers met vragen direct contact opnemen met een advocaat.

Voor de eerste lijn wordt er, in het kader van de stelselherziening, een aantal oplossingsrichtingen genoemd. Zo wordt er gedacht aan het versterken en samenbrengen van online informatievoorziening, het werken met gemeentelijke oplossingspleinen en het invoeren van onafhankelijke triage in de eerste lijn voor een nader te bepalen rechtsgebied.[7] De komende jaren worden deze oplossingsrichtingen, samen met de betrokken partijen, verder uitgewerkt.

Het versterken van de online informatievoorziening kan worden gezien als een uitbreiding op de huidige website van het JL. Daarbij is er bijzondere aandacht voor het samenbrengen van alle relevante informatie op één punt zodat deze makkelijker vindbaar is. Denk bijvoorbeeld aan het inzichtelijk maken van de lokale sociale kaart zodat burgers sneller weten wie er voor een bepaald onderwerp aanspreekbaar is in hun gemeente. Hierdoor kan de rechtzoekende (nog) beter doorverwezen worden naar de informatie die hij of zij nodig heeft of naar de partij die kan bijdragen aan de oplossing van een geschil.

Voor een betere toegang tot rechtshulp zal er op meer plaatsen rechtshulp worden geboden dan nu het geval is. Het is de bedoeling dat op de verschillende locaties meer wordt samengewerkt tussen de verschillende betrokken partijen. Ook worden er op dit moment al pilots gehouden in lijn met deze gedachte.[8]

Tot slot is de gedachte dat in het nieuwe stelsel voor nader te bepalen rechtsgebieden ook wordt voorzien in een onafhankelijke triage binnen de eerste lijn. De triage omvat de diagnose en het advies voor een rechtshulppakket,

[4] https://www.rvr.org/Informatie-over-de-raad/organisatie/taken-van-de-raad.html

[5] Het Juridisch Loket kan voor rechtzoekende geschillen die binnen 2 uur op te lossen zijn ook zelf oplossen.

[6] https://www.juridischloket.nl/contact/

[7] Deze opties worden beschreven in ‘Naar een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp in Nederland’, van de Argumentenfabriek, uitgebracht in september 2019.

[8] Zoals de pilots Eerstelijns Rechtsbijstand uit 2014 en de huidige pilot in Hillesluis, gericht op eerdere herkenning van een juridische component in de bredere problematiek die binnenkomt bij het wijkteam.

waarbij ook lichtere vormen van rechtsbijstand kunnen worden geadviseerd dan bijstand door een advocaat. Zo krijgt de rechtzoekende meer dan nu een advies over welke oplossingen passend en doelmatig zijn.

2.1.1 Huidige aanname in de doorrekening

De aanname in de doorrekening is dat door de eerste lijn te versterken de instroom in de tweede lijn zal verminderen. Verwacht wordt dat er tot **10% minder instroom in de tweede lijn** bereikt kan worden. Hieronder gaan we in op de verwachtingen van de gesproken partijen over het effect van een versterkte eerste lijn.

2.1.2 Kwalitatieve bevindingen

a. *Het versterken van de online informatievoorziening leidt mogelijk tot lagere instroom in de eerste lijn, maar heeft een beperkt effect op de instroom in de tweede lijn*

Het versterken van de online informatievoorziening leidt naar verwachting van de betrokken partijen in dit onderzoek tot een lagere instroom in de eerste lijn. Er wordt een (zeer) beperkt direct effect verwacht op de instroom in de tweede lijn. Het versterken van de online informatievoorziening zou zelfs kunnen leiden tot meer vraag naar rechtshulp, omdat meer mensen zicht krijgen op hun problemen en zich wellicht eerder melden met een rechtsvraag.

b. *Beperkt effect verwacht van het toegankelijker maken van de eerste lijn*

De experts verwachten een beperkt effect van het toegankelijker maken van de eerste lijn. Over het algemeen is het beeld dat er al veel zaken in de eerste lijn worden opgelost. Ook wordt opgemerkt dat de grenzen om aanspraak te maken op een toevoeging al best hoog zijn en dat het bij veel eenvoudige conflicten überhaupt niet mogelijk is om een toevoeging te krijgen. Een toegankelijkere eerste lijn brengt daar geen verandering in.

De ervaring vanuit de eerdere decentralisaties in het sociaal domein is dat de instroom in de eerste lijn ook kan toenemen als de toegang laagdrempeliger wordt. Afhankelijk van het probleemoplossend vermogen van de eerste lijn, neemt het aantal rechtzoekenden mogelijk ook toe in de tweede lijn. Op langere termijn zou deze ontwikkeling overigens ook juist kunnen leiden tot minder instroom in de tweede lijn. Zaken die in het verleden pas naar boven kwamen als er sprake was van een niet te vermijden juridisch conflict kunnen nu, als de zaak nog ‘kleiner’ is, mogelijk in de eerste lijn opgelost worden. Tevens kan er eerder in het proces aandacht zijn voor multiproblematiek, waardoor problemen eerder aangepakt kunnen worden. Dat is winst voor de rechtzoekende en een van de doelen van de stelselherziening.

Het uitbreiden van de mogelijkheden om in de eerste lijn zaken af te handelen, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de toegestane inzet van het Juridisch Loket, al dan niet in samenwerking met de advocatuur, leidt wel tot een daling in de instroom in de tweede lijn. In de pilots Eerstelijns Rechtsbijstand uit 2014 komt echter wel naar voren dat dit meer investering vraagt in de eerste lijn. Per saldo levert dit dus geen tijdswinst op, maar burgers worden wel sneller – in de eerste lijn – geholpen. Hierbij merken we op dat de verschillende partijen een ander beeld hebben bij wat onder de eerste lijn wordt verstaan. Zo zien de verzekeraars eenvoudige bemiddeling verleend door rechtsbijstandsjuristen ook als eerstelijnswerk.

c. *Betere triage kan bijdragen aan duurzame oplossingen*

Een betere triage zou voornamelijk kunnen zorgen voor meer duurzame oplossingen. Op lange termijn kan dit dus mogelijk een beperkend effect op de instroom in de tweede lijn hebben, omdat ‘recidive’ wordt voorkomen. Hierbij is het van belang dat bij de triage de juiste expertise aanwezig is om tot een goed advies voor een rechtshulppakket te komen en rechtzoekenden naar de juiste professional door te geleiden. Door al vroegtijdig de samenwerking op te zoeken en de juiste expertise bij een vraag te betrekken kan volgens de bij dit onderzoek betrokken experts de juiste route worden

bepaald. Ook hier geldt dat dit waarschijnlijk op langere termijn effect heeft. De hoogte van dat effect is niet in te schatten; dit hangt van de inrichting van de eerste lijn af en kan verschillen per rechtsgebied. In de volgende paragraaf gaan we hier nader op in. In potentie is er dus op lange termijn een positief effect te verwachten van een betere triage, mits de juiste expertise aanwezig is en er goede samenwerking om de juiste route te bepalen.

2.1.3 Toetsing per rechtsgebied

We bespreken de verwachte effecten van de laagdrempelige toegang nu voor verschillende rechtsgebieden, namelijk het bestuursrecht, familierecht, overig civiel recht en strafrecht. Dit zijn op basis van de verdeling van het aantal toevoegingen de grootste rechtsgebieden waarin mogelijk een effect te verwachten valt.

a. Bestuursrecht

Er wordt door de experts geen effect verwacht van het versterken van de online informatievoorziening op de instroom van zaken in het bestuursrecht. Het bestuursrecht is complex en de eerste fase, de bezwaarfase, vraagt direct al de nodige juridische kennis. Het bezwaar is namelijk de basis van een eventueel beroep. Als in de bezwaarfase niet de juiste gronden zijn vermeld, kunnen deze in het beroep niet worden aangehaald. Ook spelen termijnen een belangrijke rol. Bij bestuursrechtszaken ligt het daarom voor rechtzoekenden meer voor de hand om direct eerste- of tweedelijns ondersteuning te vragen.

Het verbeteren van de toegankelijkheid van de eerste lijn en triage kan, onder voorwaarden, leiden tot een afname van de instroom van 20%. Voorwaarden hiervoor zijn dat gemeenten en bestuursorganen bereid zijn om in gesprek te gaan met de burger en dat ze meer discretionaire bevoegdheden krijgen om beslissingen te nemen of aan te passen. De afgelopen jaren is bij diverse gemeenten en bestuursorganen ingezet op ‘passend contact’ met de overheid, bijvoorbeeld door contact te leggen bij het nemen van negatieve beslissingen of bij bezwaar. Deelnemers aan dit onderzoek geven aan dat dit nog breder kan worden toegepast.

Verder zijn op dit moment volgens de experts gemeenten en bestuursorganen te veel gebonden aan uitvoeringsregels, waardoor niet altijd recht wordt gedaan aan de persoonlijke omstandigheden van de burger. Hierdoor gaan burgers in bezwaar en mogelijk ook in beroep; dat is immers de enige mogelijkheid om de beslissing te laten herzien. Opgemerkt is dat te veel maatwerk ook kan leiden tot willekeur en dat dit niet wenselijk is. Mogelijk neemt door de ervaren willekeur dan ook het bezwaar en beroep toe.

b. Familierecht

Over het familierecht wordt door de experts gesteld dat er juist in dit rechtsgebied vaak een reden is om door te verwijzen naar de tweede lijn (omtrent gezag, afstamming, alimentatie, et cetera). Dat is inherent aan het wettelijk kader waarbinnen bij veel zaken sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat. De winst van een versterkte eerste lijn zit eerder in een betere voorbereiding van de rechtzoekende en het sneller doorsturen naar de juiste plek. Het gaat hierbij om een goede triage waarbij oog is voor eventuele multiproblematiek. Zo komen zaken direct bij de juiste rechtshulpverlener in plaats van dat er steeds moet worden doorverwezen. Dit heeft overigens vooral effect op de inzet in de tweede lijn (zie 2.4.3). De deelnemers schatten in dat voor familierecht de instroom in de tweede lijn zal dalen met 0 tot 1% als de eerste lijn wordt versterkt.

c. Overig civiel recht

Voor de rechtsgebieden die vallen onder het civiel recht geldt volgens de deelnemers aan dit onderzoek dat het onwaarschijnlijk is dat een laagdrempelige eerste lijn extra effect heeft op de instroom. Naar de inschatting van de deelnemers wordt 90 tot 95% van de problemen al opgelost in de eerste lijn. Ook hier gelden de opmerkingen dat

vroeger interveniëren in de problematiek van rechtzoekenden verderop in het proces winst kan opleveren (betere triage), maar dit heeft geen effect op de instroom.

Als er gelijktijdig met de toenemende instroom in de eerste lijn ook duurzame oplossingen worden geboden en problemen worden opgelost in de eerste lijn, kan op termijn wel recidive worden voorkomen en de instroom in de tweede lijn afnemen. Rechtzoekenden worden dan namelijk in één keer goed geholpen en hoeven niet met verschillende vragen terug te komen.

d. Strafrecht

In het strafrecht wordt weinig effect verwacht van de laagdrempelige toegang op het aantal toevoegingen, omdat in het strafrecht de inzet van een advocaat over het algemeen noodzakelijk is. Wel kan vroegtijdige signalering ook in dit rechtsgebied bijdragen aan het niet verder escaleren van het probleem, en kan het oog hebben voor multiproblematiek in een vroeg stadium ervoor zorgen dat mensen minder vaak (opnieuw) aanspraak moeten maken op rechtsbijstand. Zo kan er parallel aan het strafproces ook een mediationtraject worden gestart tussen de verdachte of dader en het slachtoffer. Dit levert maatschappelijke baten op (verzoening, herstel, toekomstperspectief) en kan mogelijke civiele procedures voor schadevergoeding voorkomen. De deelgebieden van het strafrecht waarbinnen een oplossing zonder advocaat gevonden kan worden, zijn echter zeer klein waardoor er in het strafrecht, concluderend, geen effecten verwacht worden op de instroom in de tweede lijn.

Figuur 3. Samenvattend schema bevindingen laagdrempelige toegang, betere triage en meer oplossen in de eerste lijn

2.2 Inning eigen bijdrage

Een rechtzoekende die gebruik maakt van de gesubsidieerde rechtsbijstand betaalt een eigen bijdrage.[9] Deze eigen bijdrage wordt op dit moment nog geïnd door de advocaten of mediators zelf. In het nieuwe stelsel int niet de mediator of advocaat zelf de eigen bijdrage, maar de overheid. De uitvoering van deze taak wordt in principe bij de RvR belegd. Voor de daadwerkelijke inning bestaan twee scenario's. In het eerste scenario wordt het proces van de inning tot en met

[9] Deze term is een verzameling voor eigen bijdragen van klanten, restituties en overige vorderingen op grond van de Wet op de rechtsbijstand.

de aanmaning bij de RvR belegd en de zogeheten incassofase, met bijvoorbeeld de inzet van een deurwaarder, bij het CJIB. In het tweede scenario wordt zowel de initiële inning als de incasso bij het CJIB belegd. In het tweede scenario is de inzet van de RvR beperkt.

In het nieuwe stelsel wordt de eigen bijdrage bepaald als percentage van de kosten van het rechtshulppakket dat wordt afgenomen, waarbij het percentage afhankelijk is van het inkomen van de rechtzoekende. De exacte percentages zijn nog niet vastgesteld. De effecten van het wegvallen van de inning bij rechtsbijstandsverleners zelf beschrijven we bij het onderdeel 'overige efficiencywinst' (paragraaf 2.4).

2.2.1 *Huidige aanname in de doorrekening*

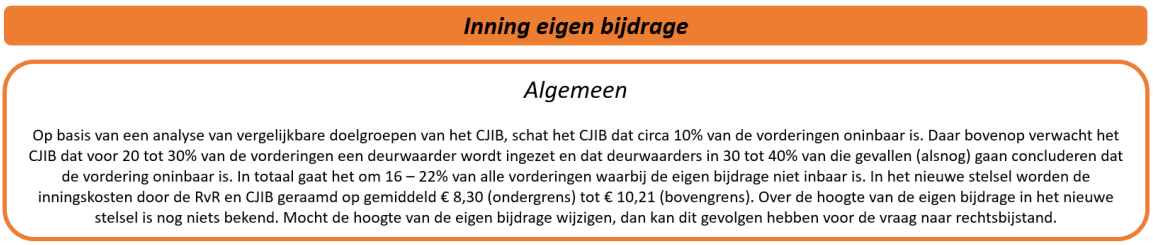
De aanname is dat voor zaken waarin op dit moment geen eigen bijdrage wordt opgelegd, dit in het nieuwe stelsel ook niet zal gebeuren. Voor de overige zaken is aangenomen dat **25% van het totaal opgelegde bedrag aan eigen bijdragen niet inbaar is.** De inningskosten zijn in de doorrekening ingeschat op € 19,- per toevoeging. De oninbare eigen bijdragen en de inningskosten worden in mindering gebracht op de geïnde eigen bijdragen.

2.2.2 *Algemene bevindingen*

Op basis van een analyse van vergelijkbare doelgroepen van het CJIB, schat het CJIB dat circa 10% van de vorderingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand oninbaar zal zijn. Daar bovenop verwacht het CJIB dat voor 20 tot 30% van de vorderingen een deurwaarder wordt ingezet en dat deurwaarders in 30 tot 40% van die gevallen (alsnog) concluderen dat de vordering oninbaar is. In totaal gaat het om 16 - 22% van alle vorderingen waarbij de eigen bijdrage niet inbaar is. Deze bandbreedte ligt lager dan de aanname van 25% die is gehanteerd in de doorrekening.

Voor de kostenwijzigingen voor de uitvoering van de eigen bijdrage hebben wij ook gebruik gemaakt van de Uitvoeringstoets van de Raad voor Rechtsbijstand en het CJIB.[10] In het nieuwe stelsel worden de inningskosten door de RvR en CJIB geraamd op gemiddeld € 8,30 (ondergrens) tot € 10,21 (bovengrens). Hierbij is onder andere rekening gehouden met de (on)inbaarheid van specifieke vorderingen en de kosten die daarmee gepaard gaan.

Over de hoogte van de eigen bijdrage in het nieuwe stelsel is nog niets bekend. Mocht de hoogte van eigen bijdrage wijzigen, dan kan dit gevolgen hebben voor de vraag naar rechtsbijstand. Uit de in 2017 uitgevoerde evaluatie van de Wet griffierechten burgerlijke zaken[11] blijkt dat er bij handelszaken en familiezaken sprake is van een prijselasticiteit van respectievelijk -0,50 en -0,36. Dat betekent dat bij een stijging van de griffierechten bij familierecht met 10% het aantal zaken met 3,6% daalt. Opgemerkt moet worden dat dit de beslissing betreft naar de rechter te gaan (en niet om een toevoeging aan te vragen) en alle zaken betrof, niet alleen die binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze cijfers kunnen dus niet zonder meer worden overgenomen. Wel verdient het aanbeveling om in de doorrekening rekening te houden met wijzigingen in de instroom in de tweede lijn als de hoogte van de eigen bijdrage wordt aangepast.



Figuur 4. Samenvattend schema bevindingen inning eigen bijdrage

[10] Uitvoeringstoets, Voorstel inning eigen bijdragen, oktober 2019.

[11] Cahier 2017-9, Evaluatie Wet griffierechten burgerlijke zaken, M.T. Croes et al, WODC, 2017.

2.3 Rechtshulppakketten en taakverschuiving advocaat

In het nieuwe stelsel worden rechtshulppakketten geïntroduceerd. Rechtshulppakketten moeten voorzien in een integrale behandeling van een probleem voor een integrale prijs. Hierin kunnen meerdere hulpverleners samenwerken en kan er naar verwachting een verschuiving optreden naar lichtere vormen van rechtsbijstand dan door een advocaat.

Het doel is dat rechtzoekenden met de introductie van deze pakketten vooraf inzicht hebben in de aangeboden hulpvorm, de kwaliteit en de kosten. Door de introductie van rechtshulppakketten wordt het mogelijk dat nieuwe toetreders de markt van gesubsidieerde rechtsbijstand betreden en dat niet alleen advocaten en mediators gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. De precieze invulling van deze rechtshulppakketten is nog in ontwikkeling.

2.3.1 Huidige aannames in de doorrekening

Het ministerie heeft als aanname in de doorrekening opgenomen dat door de omvorming van een toevoegingenstelsel naar een stelsel met rechtshulppakketten een verschuiving optreedt naar andere vormen van (gesubsidieerde) rechtsbijstand dan enkel door een advocaat. De aanname is dat ongeveer **één derde van de zaken op het gebied van echtscheiding, civiel recht, bestuursrecht (exclusief vreemdelingenrecht) en strafrecht niet door advocaten hoeft te worden gedaan.** De inschatting is dat met deze verschuiving naar 'lichtere' professionals **de kosten van die inzet 30% lager zal liggen.**

2.3.2 Algemene bevindingen

De belangrijkste opmerking van de experts met betrekking tot inzet van andere expertise dan advocaten is dat er niet moet worden uitgegaan van een onderscheid tussen advocaat en niet-advocaat. Er moet uitgegaan worden van opleidingsniveau. Advocaten zijn wo-opgeleide juristen, maar dat kan ook vaak het geval zijn bij andere professionals die worden ingezet in een rechtshulppakket. Denk aan een wo-opgeleide jurist, orthopedagoog, fiscalist of andere specialist. De kosten van al deze wo-opgeleide specialisten wijken naar verwachting niet sterk af van de kosten van een advocaat.[12] Er is wel sprake van lagere kosten als hbo-opgeleide specialisten worden ingezet. Dit kan gaan om een hbo-jurist, maar ook andere hbo-opgeleide professionals kunnen een rol spelen (maatschappelijk werkers, jeugdzorgmedewerkers, et cetera). We hanteren daarom in de komende paragrafen een onderscheid tussen wo-opgeleide specialisten en hbo-opgeleide specialisten.

De experts geven aan dat de hulpvraag van de rechtzoekende het uitgangspunt moet zijn voor welk type specialist moet worden ingezet. Er zijn diverse aspecten die bepalen welke inzet nodig is: denk aan de ernst van de zaak, de complexiteit maar ook de specialisatie van de professional. Ook de verplichte procesvertegenwoordiging door advocaten in een aantal rechtsgebieden speelt een rol bij de keuze van inzet van professionals. Overigens kunnen soms ook deeltaken worden uitgevoerd door hbo-opgeleide medewerkers, denk aan het afnemen van een intake, dossiervorming of de verrichting van administratieve handelingen.

2.3.3 Toetsing per rechtsgebied

Om de twee eerder genoemde aannames per rechtsgebied te toetsen is - naast de verschillende gesprekken die gevoerd zijn - gebruik gemaakt van Mentimeter[13] om bandbreedtes op de genoemde aannames te kunnen aangeven. De percentages die de komende paragrafen per rechtsgebied aan bod komen zijn daar het resultaat van. Bij het interpreteren van de uitkomsten moet er rekening mee worden gehouden dat het aantal respondenten laag was (<10)

[12] In dit onderzoek wordt uitgegaan van de tarieven zoals genoemd in het rapport van de Commissie Wolfsen 'Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.' (bijlage bij 31753, nr.110)

[13] Met behulp van Mentimeter kunnen deelnemers via hun telefoon of laptop vragen beantwoorden, waarbij de antwoorden anoniem live worden gepresenteerd.

en dat de genoemde percentages van de deelnemers in sommige gevallen ver uit elkaar lagen. De uitkomsten dienen dan ook niet als absolute waarheden te worden geïnterpreteerd, maar als een inschatting of de aannames qua ordegrootte kloppen of bijgesteld moeten worden.

De uiteindelijke bandbreedtes die per rechtsgebied worden vermeld, zijn gebaseerd op de input van de experts die wij hebben vertaald naar een bandbreedte. Daar waar de antwoorden verder uit elkaar lagen, hebben we een grotere bandbreedte gekozen dan als de antwoorden dichter bij elkaar lagen. Dit geven we ook aan in deze rapportage.

a. Bestuursrecht

In geen enkele fase van het proces (bezwaar en beroep) is in het bestuursrecht sprake van een procesmonopolie, waardoor er geen verplichting is om een advocaat in te zetten. De deelnemers geven aan dat ongeveer 80 tot 90% van het werk door een wo-opgeleide professional moet worden gedaan, de rest kan eventueel door hbo'ers worden gedaan. Veelal zijn de betrokkenen van de gemeenten of bestuursorganen ook wo-juristen en daarom is het wenselijk dat er ook wo-juristen betrokken zijn bij de zaak. Bestuursorganen moeten zelf dossiers opbouwen, dus ook in die taken kunnen andere professionals niet veel taken overnemen.

De tweede aanname betreft de kosten van de inzet van hbo-professionals. De deelnemers geven hierbij aan dat deze kosten 80 tot 90% bedragen van de kosten met advocaat of andere wo-jurist. Er is hierbij uitgegaan van de tarieven waarvan ook de Commissie Wolfsen is uitgegaan, waarbij het uitgangspunt is dat een inkomen van maximaal schaal 12 een redelijk inkomen is voor een advocaat die toevoegingen doet.

b. Familierecht

Binnen het familierecht is in dit onderzoek vooral gesproken over echtscheidingen, die een groot deel van de zaken uitmaken. Hierover wordt gesteld dat vanwege het procesmonopolie bij echtscheiding altijd een advocaat nodig is. Dit is zowel van toepassing op de scheiding zelf, als op eventuele wijzigingen na de scheiding, zoals alimentatie of omgangsregelingen. Op andere gebieden, zoals de omgangsregeling met kinderen, partneralimentatie, vermogen en pensioenen, zijn ook andere specialisten nodig. Dit betreft over het algemeen ook wo-opgeleide professionals. Denk aan fiscalisten, notarissen, orthopedagogen. Bij overig familierecht, zoals ondertoezichtstelling (ots), is er sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, maar hierbij zouden ook wo-opgeleide specialisten een rol kunnen spelen.

Zaken op grond van de Wet bijzondere opnemingen psychiatrische ziekenhuizen (wet Bopz) betreffen potentiële vrijheidsbenemingen, waarbij verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat voor de hand ligt. Daarbij zou gekeken kunnen worden of ook andere professionals een rol kunnen spelen, zoals psychologen of orthopedagogen.

Overige zaken in het familierecht zijn divers van aard (bijvoorbeeld afstammingsrecht, civiel jeugdrecht, samenlevingsrecht, adoptie, bewindvoering en curatele) en dit omvat een relatief kleine groep. Deze typen zaken zijn niet apart besproken in dit onderzoek.

De experts schatten in dat 80 tot 90% van de zaken door een advocaat of wo-opgeleide specialist gedaan moet worden. De overige 10 tot 20% kan door andere specialisten worden uitgevoerd. Ten aanzien van de kosten van het werk dat door niet-wo-opgeleide specialisten wordt gedaan, schatten de deelnemers in dat deze 5 tot 15% lager zullen liggen.

c. Overig civiel recht

In consumentenrecht geldt veelal geen (verplichte) procesvertegenwoordiging. Bij zaken onder de € 25.000,- en bij specifieke zaaksoorten zoals arbeidsrecht en huurrecht is er nu al geen sprake van een verplichte procesvertegenwoordiging. Bij arbeidszaken zijn werkgevers vanuit de cao veelal verplicht tot het betalen van

bijvoorbeeld mediation. Veel zaken worden dan ook met alternatieve geschillenbeslechting afgedaan. Dit blijkt ook uit de cijfers; er zijn relatief weinig toevoegingen voor arbeidsrechtszaken.

De experts zijn niet eensgezind over welk deel van de taken door wo-opgeleide professionals moet worden uitgevoerd. De antwoorden op de vraag varieerden van 0 tot 100% en lagen dus ver uit elkaar. Gemiddeld komt de bandbreedte uit op 50 tot 75%, maar moet met dus met enige voorzichtigheid worden betracht. Met betrekking tot de tweede aanname schatten de deelnemers de kosten van niet-wo-professionals in op 70 tot 85% van de kosten van een wo-opgeleide professional. Echter, ook hier liepen de antwoorden sterk uiteen. Dit hangt vermoedelijk samen met het voorgaande punt en deze uitkomsten moeten daarom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

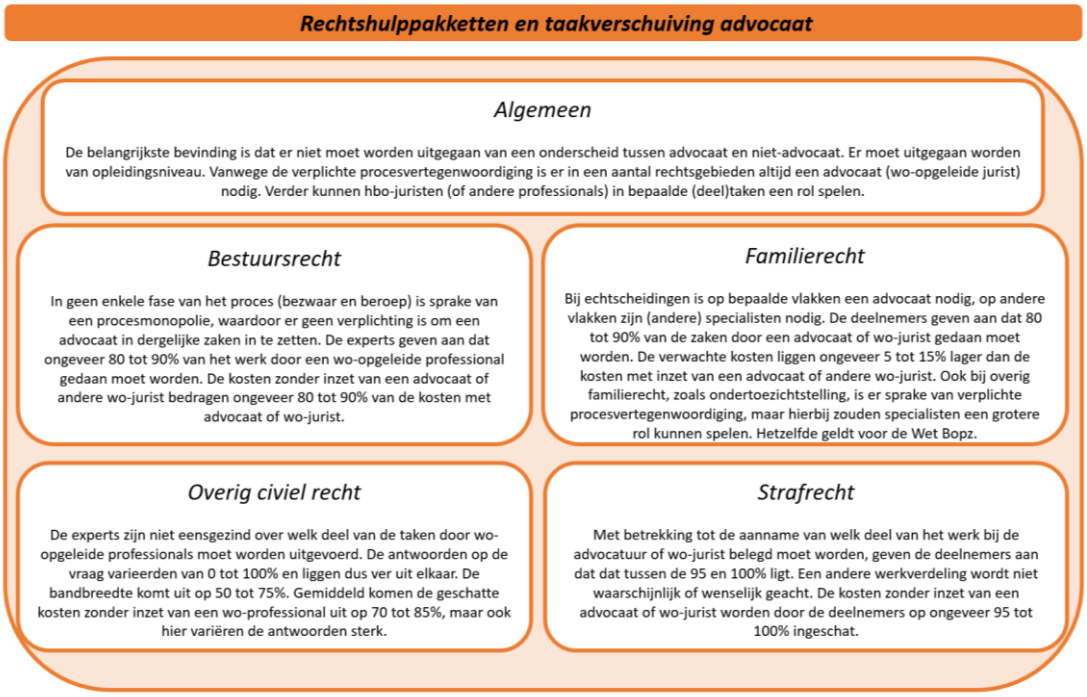
d. Strafrecht

Het procesmonopolie is in het strafrecht belegd bij de advocatuur. Het is niet waarschijnlijk dat binnen dit rechtsgebied een hele andere werkverdeling gaat plaatsvinden. Wel is er wellicht enige tijdswinst mogelijk binnen het strafrecht, bijvoorbeeld door specifieke taken door andere professionals te laten uitvoeren.

Met betrekking tot de aanname van welk deel van het werk bij de advocatuur of een andere wo-jurist belegd moet worden, geven de deelnemers aan dat dit tussen de 95 en 100% ligt. Het gaat om zaken met ernstige gevolgen en goede bijstand is van belang. Net als in het bestuursrecht geldt dat de ‘tegenpartij’ over het algemeen uit wo-opgeleide professionals bestaat. Daarnaast wordt benadrukt dat de vertrouwensrelatie zeer belangrijk is in het strafrecht, dus dat een andere taakverdeling, bijvoorbeeld door de zitting door iemand anders te laten doen dan het eerste gesprek, vaak niet wenselijk is.

Genoemd wordt dat er parallel aan het strafproces mediation kan lopen, bijvoorbeeld tussen de verdachte of dader en het slachtoffer. Dit levert maatschappelijke baten op (verzoening, herstel, perspectief voor de toekomst) en kan mogelijke civiele procedures voor schadevergoeding voorkomen. Het kan echter niet het strafproces vervangen.

De kosten zonder inzet van een advocaat of wo-jurist worden door de deelnemers op ongeveer 95 tot 100% ingeschat.



Figuur 5. Samenvattend schema bevindingen rechtshulppakketten en taakverschuiving advocaat

2.4 Overige efficiencywinst

In het nieuwe stelsel zal naar verwachting, los van de taakverschuiving zoals benoemd in de vorige paragraaf, efficiencywinst te behalen zijn op bepaalde onderdelen in de rechtshulppakketten.

2.4.1 Huidige aanname in de doorrekening

Er wordt in de doorrekening aangenomen dat er een generieke **efficiencywinst te behalen is van 5%,** doordat **advocaten minder tijd kwijt zijn**, vooral voor het innen van de eigen bijdrage**.** Zij hoeven de eigen bijdrage niet meer te innen, lopen geen debiteurenrisico, de triage is al is uitgevoerd en er is sprake van een betere samenwerking. In de marktverkenning wordt ook een aantal andere mogelijke bronnen van efficiencywinst benoemd: zoals specialisatie, zekerheid hebben over volumes en, afhankelijk van de schaalgrootte, een prikkel tot meer efficiëntie als gevolg van meer concurrentie onder aanbieders van (gesubsidieerde) rechtsbijstand.

2.4.2 Algemene bevindingen: efficiencywinst is mogelijk

De meeste efficiencywinst verwachten experts door een betere samenwerking en specialisatie. Een betere samenwerking maakt het mogelijk zaken sneller en beter op te lossen. En als professionals vaker dezelfde zaken behandelen, is daar ook winst te behalen (specialisatie). Daarnaast kan monitoren van veel voorkomende wederpartijen en/of type zaken winst opleveren. Door met de betreffende wederpartij afspraken te maken over meerdere zaken, kunnen de andere zaken sneller af worden gedaan. Soms zou er één proefprocedure moeten plaatsvinden, om zo op een efficiënte manier juridisch duidelijkheid te verkrijgen voor alle vergelijkbare zaken van andere rechtzoekenden.

Op basis van eigen ervaringen vanuit de NOvA wordt gemiddeld 12 minuten gerekend voor de inning van een eigen bijdrage. In de meeste gevallen wordt een nota digitaal naar de cliënt gestuurd en wordt deze binnen de gestelde termijn voldaan. Zo geeft de NOvA aan dat bijzondere bijstand verleend kan worden voor de eigen bijdrage, dus dat dit in principe in de meeste gevallen inbaar moet zijn (in 1 tot 2% van de gevallen niet). De NOvA herkent echter wel de signalen dat de eigen bijdrage niet altijd wordt geïnd. Anderzijds wordt de betaling soms juist ter plekke voldaan, wat minder tijd vergt van de advocaat. In ongeveer 10% van de gevallen zijn meer inspanningen nodig en kost de inning juist (ruim) meer tijd dan het gemiddelde. De kostenbesparing wordt door de NOvA ingeschat op ongeveer € 25,- (2,5% uitgaande van een 8-puntszaak) voor zaken waar een eigen bijdrage aan de orde is.

2.4.3 Toetsing per rechtsgebied

In deze paragraaf worden de verwachte aannames over de efficiencywinst van 5% getoetst per rechtsgebied. Deze aanname is tijdens de slotbijeenkomst bij de deelnemers getoetst aan de hand van de Mentimeter, om een bandbreedte te kunnen bepalen.

a. Bestuursrecht

De deelnemers achten een efficiencywinst binnen het bestuursrecht haalbaar van circa 5 tot 15%. Deze winst zit met name in de samenwerking tussen juristen, sociaal raadslieden, het wijkteam et cetera. Deze samenwerking moet al starten bij de triage en er moeten warme overdrachtsmomenten plaatsvinden om deze winst te kunnen realiseren. Ook specialisatie kan leiden tot efficiencywinst.

b. Familierecht

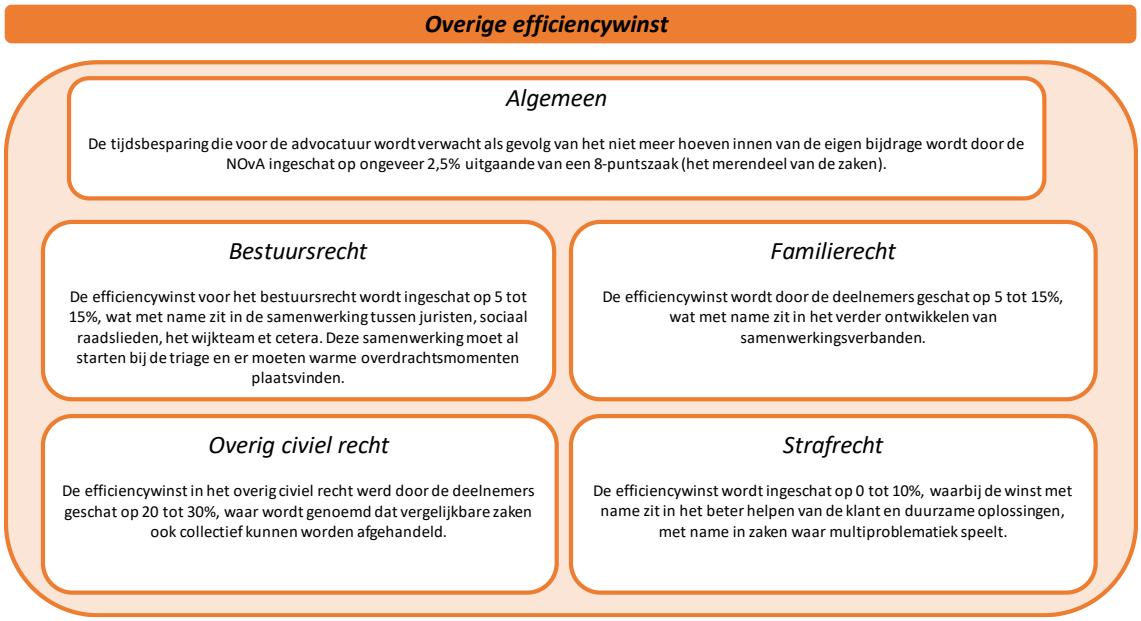
De efficiencywinst binnen het familierecht wordt door de deelnemers ook geschat op 5 tot 15%. Dit zit met name in het verder ontwikkelen van bepaalde samenwerkingsvormen.

c. *Overig civiel recht*

De efficiencywinst binnen het overig civiel recht wordt door de deelnemers hoger ingeschat, namelijk op 20 tot 30%. Hier speelt het onderscheid tussen de eerste en tweede lijn een rol. Verzekeraars maken dit onderscheid niet. Zij geven aan dat wellicht eerder vergelijkbare zaken van verschillende personen geclusterd of samengevoegd kunnen worden. Een dergelijke gebundelde behandeling kan tot een hogere efficiencywinst leiden.

d. *Strafrecht*

De efficiencywinst in het strafrecht wordt ingeschat op tussen de 0 en de 10%. De winst zit met name in het beter helpen van de klant en in het bieden van duurzame oplossingen. De NOvA ziet dit vooral waar multiproblematiek speelt, die vaak herkenbaar is aan schuldenproblematiek die meespeelt. Voor deze groep kan samenwerking tussen professionals leiden tot efficiencywinst, doordat de verschillende onderdelen van de problematiek door de juiste specialisten kan worden opgepakt.



Figuur 6. Samenvattend schema bevindingen overige efficiencywinst

2.5 Vaker proceskostenveroordeling en hogere vergoeding voor bestuursorganen

Een onderdeel van de stelselherziening in de rechtsbijstand is een verhoging van de proceskostenvergoeding die wordt opgelegd aan bestuursorganen. Ook is er een uitbreiding van de mogelijkheden voor rechters om een hogere vergoeding op te leggen dan het standaardbedrag. Wanneer de bestuursrechter een beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan gegrond verklaart, wordt daarbij het bestuursorgaan veroordeeld tot vergoeding van de kosten die de burger heeft gemaakt gedurende het proces. Het Besluit proceskosten bestuursrecht bevat een regeling voor het uitrekenen van de hoogte van de vergoeding, waarbij aan bepaalde proceshandelingen een forfaitaire vergoeding gekoppeld is. Aan de proceshandelingen worden punten van een bepaalde waarde toegekend, die voor de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand € 512,- per punt is, zowel in beroepszaken als in zaken van hoger beroep.

De voorgenomen wijziging van het besluit verhoogt de waarde van de forfaitaire vergoeding naar € 717,- per punt bij beroep en hoger beroep. Daarnaast heeft de rechter de mogelijkheid om in ‘bijzondere omstandigheden’ af te wijken van de hoogte van de forfaitaire vergoeding. Met de wijziging wordt hieraan toegevoegd dat een rechter mag afwijken in gevallen van ‘kennelijk onredelijk handelen van het bestuursorgaan’.

2.5.1 *Huidige aanname in de doorrekening*

Genoemde wijzigingen hebben tot doel om onnodig procederen door bestuursorganen te verminderen en overmatige juridisering van problemen tegen te gaan. Daarnaast maakt de verhoging van de forfaitaire vergoeding, met 40%, dat de proceskostenvergoeding dekkend is voor de gemaakte kosten door de Raad voor Rechtsbijstand, waar de huidige vergoeding dat gemiddeld genomen niet is.[14] De aanname achter de verhoging van de proceskostenvergoeding is dat het leidt tot **minder beroepszaken** als de financiële prikkel werkt en dat **de bestuursorganen beter afwegen** bij welke zaken ze het bezwaar gegrond verklaren.

2.5.2 *Algemene bevindingen*

De ervaring van deelnemers aan het onderzoek is dat bestuursorganen zich niet laten leiden door (de hoogte van) een mogelijke proceskostenveroordeling. Voorafgaand aan een zaak worden de inhoudelijke standpunten bepaald; een eventuele proceskostenveroordeling wordt in die overweging niet meegenomen. Daarnaast komt het vaak voor dat de proceskostenveroordeling wordt verrekend met eventuele openstaande schulden. De vergoeding wordt dan verrekend en hoeft dus niet te worden uitbetaald.

Figuur 7. Samenvattend schema bevindingen vaker en hogere proceskostenveroordeling voor bestuursorganen

[14] Besluit van tot wijziging van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hogere proceskostenvergoeding in beroep en bij kennelijk onredelijk handelen van bestuursorgaan), conceptversie september 2019, https://www.internetconsultatie.nl/proceskostenvergoeding/document/4963.

Beschouwing en aanbevelingen

Dit laatste hoofdstuk bevat een korte beschouwing op de uitkomsten uit het onderzoek en een aantal concrete aanbevelingen.

3.1 Beschouwing

Dit onderzoek is een eerste validatie van de parameters van de doorrekening door het ministerie om te onderzoeken of het nieuwe stelsel binnen de financiële kaders past. De kaders van het stelsel zijn bekend, maar de precieze invulling wordt de komende jaren pas duidelijk. Aangezien er nog weinig empirisch onderzoek beschikbaar is om de parameters te valideren was de onderzoeksvraag om de parameters te toetsen bij experts van verschillende bij de (gesubsidieerde) rechtsbijstand betrokken organisaties (zie hoofdstuk 1). Daarbij hebben we ons gebaseerd op de kennis over het nieuwe stelsel die op dit moment voorhanden is. Hierdoor moeten de uitkomsten met enige voorzichtigheid worden gebruikt. We denken desalniettemin dat, in dit stadium van de stelselherziening, deze uitkomsten goed bruikbare inzichten opleveren voor de doorrekening.

In tabel 1 zijn de uitkomsten van het onderzoek samengevat per aanname. In de linker kolom staan de te valideren aannames. De overige kolommen bevatten de aannames zoals deze per rechtsgebied zijn ingeschat op basis van ons onderzoek ten opzichte van het geschatte percentage vanuit de te toetsen aannames. De percentages kunnen niet los worden gezien van de context zoals deze in het voorgaande hoofdstuk zijn benoemd. Zo komt er vermoedelijk een lagere instroom in de tweede lijn voor bestuursrechtzaken, mits gemeenten en bestuursorganen meer discretionaire ruimte krijgen. Daarnaast is er naar verwachting efficiencywinst te behalen indien (meer) specialisatie mogelijk is. Tot slot hebben sommige aanpassingen in het nieuwe stelsel positieve maatschappelijke gevolgen die niet direct financiële baten opleveren, maar wel bijdragen aan een snellere en duurzamere oplossing voor rechtzoekenden.

Tabel 1. Uitkomsten van het onderzoek per aanname

Te toetsen aannames en percentages		**Bevindingen in bandbreedtes**				
		Algemeen	***Bestuursrecht***	***Familierecht***	***Overig civiel recht***	***Strafrecht***
Laagdrempelige toegang, betere triage en meer oplossen in de eerste lijn: *Door de eerste lijn te versterken kan er tot* ***10% minder instroom in de tweede lijn*** *bereikt worden*	10 %		20 %	0 – 1%	0 %	0 %
Inning eigen bijdrage: *Van het totaal opgelegde bedrag aan eigen bijdragen is* ***25% niet inbaar***	25 %	16 – 22 %				
Rechtshulppakketten en taakverschuiving advocaat: ***- Ongeveer twee derde (70%) van de niet-ernstige zaken moet door advocaten*** *worden gedaan* *- Met deze verschuiving naar "lichtere" professionals zullen de* ***kosten 70% bedragen***	70 % 70 %		80 – 90 % 80 – 90 %	80 – 90 % 85 – 95 %	50 – 75 % * 70 – 85 % *	95 – 100 % 95 – 100 %
Overige efficiencywinst: *Er is een algehele* ***efficiencywinst te behalen van 5%***	5 %	2,5 %	5 – 15 %	5 – 15 %	20 – 30 %	0 – 10 %
Vaker proceskostenveroordeling en hogere vergoeding voor bestuursorganen: *Er zullen* ***minder beroepen*** *plaatsvinden en bestuursorganen gaan* ***beter afwegen*** *bij welke zaken het bezwaar gegrond wordt verklaard*	Niet nader gespecificeerd	Wordt niet bevestigd				

** De uitkomsten van de genoemde percentages binnen het overig civiel recht lagen ver uit elkaar (van 0 tot 100%).*

Bij het vertalen van de uitkomsten naar parameters voor de doorrekening moet rekening gehouden worden met een aantal punten:

a. Voor alle parameters is een bandbreedte gegeven. Het ligt niet voor de hand om voor alle aannames de boven- of ondergrens te hanteren. De kans dat alle parameters in werkelijkheid gelijktijdig aan de boven- of onderkant zitten is namelijk zeer klein;
b. Er is geen rekening gehouden met interacties tussen verschillende aannames. Als de instroom van bestuurszaken met 20% afneemt, kan het bijvoorbeeld zijn dat er niet of nauwelijks sprake is efficiencywinst voor de zaken die wel de tweede lijn ingaan. Dit zijn vermoedelijk de complexere zaken die meer tijd kosten om af te handelen.

Daarnaast benadrukken we nog de volgende twee bevindingen, die in hoofdstuk 2 nader zijn uitgewerkt:

a. Experts zien los van de directe effecten van het versterken van de eerste lijn ook positieve langetermijneffecten. Eerder mensen met problemen helpen, kan op termijn leiden tot minder instroom in de tweede lijn. (Multi-)problematiek kan eerder worden herkend en opgelost, waardoor ‘recidive’ mogelijk kan worden beperkt. Naar verwachting kost dit ook meer inspanningen in de eerste lijn. De overtuiging van de betrokken experts is dat dit, in lijn met de doelen van de stelselherziening, veel maatschappelijke winst oplevert;
b. Het aanpassen van de eigen bijdragen kan effecten hebben op de instroom in de tweede lijn.

3.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbeveling is om met behulp van pilots gericht aannames te onderbouwen. Als bijlage van de recent uitgestuurde tweede voortgangsrapportage stelselherziening rechtsbijstand is een overzicht van lopende pilots meegestuurd[15]. Deze pilots hebben voornamelijk betrekking op het versterken van de eerste lijn (Pilot Rotterdam-Zuid, Samenwerken 1e lijn en Huizen van Recht) en het onderwerp echtscheiding (Online Keuzehulp bij scheiden, Multidisciplinaire aanpak scheiden en Pakketafhankelijke eigen bijdragen). Verder lopen er nog twee pilots in het strafrecht (ZM en slachtofferadvocatuur) en loopt er nog een pilot bij LegalGuard met betrekking tot civiele zaken. Al lijkt bij deze laatste pilot het aantal zaken (te) beperkt te zijn. We denken dat deze pilots waardevolle informatie kunnen opleveren, ook voor verdere invulling en onderbouwing van de aannames in de doorrekening.

Op de volgende gebieden lijkt het wenselijk om aanvullende pilots te starten:

a. De effecten van het vergroten van de discretionaire bevoegdheid bij bestuursorganen op de eerste lijn, al dan niet in combinatie met het voortzetten van de werkwijze ‘prettig contact met de overheid’ (bestuursrecht);
b. De inzet van ‘andere’ professionals binnen rechtshulppakketten, niet zijnde advocaten (bestuursrecht, familierecht);
c. Manieren om de geïdentificeerde potentiële efficiencywinst binnen de rechtsgebieden bestuursrecht en familierecht te realiseren.

Verder kunnen, afhankelijk van de inrichting van het nieuwe stelsel, ook inzichten en cijfers ten aanzien van de werkwijze van rechtsbijstandsverzekeraars bruikbare inzichten opleveren, voor die rechtsgebieden waarop verzekeraars actief zijn.

Vanuit de pilots en andere bronnen komen in de komende periode nieuwe inzichten beschikbaar die kunnen leiden tot aanpassing of nadere onderbouwing van de aannames in de doorrekening. Het is enerzijds belangrijk om de doorrekening daarop periodiek aan te passen, zodat de nieuwe inzichten ook leiden tot een mogelijke verbetering of verdieping van de doorrekening van de stelselherziening. Anderzijds is het verstandig om de doorrekening niet te frequent te actualiseren. Dat zou leiden tot een onrustig (financieel) beeld. Onze aanbeveling is daarom, met de ervaringen van dit onderzoek in ons achterhoofd, om in verschillende fasen in het proces de nieuwe inzichten te

[15] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/tk-tweede-voortgangsrapportage-stelselherziening-rechtsbijstand

verwerken in de doorrekening. Dit kan bijvoorbeeld door de doorrekening jaarlijks of tweejaarlijks te actualiseren op basis van voortschrijdend inzicht. Hierbij worden de meest recente inzichten vanuit de pilots en andere bronnen geïnterpreteerd en omgezet tot bruikbare input voor de doorrekening. Tevens raden we aan om de op deze manier geïdentificeerde wijzigingen in de aannames onder de doorrekening te bespreken met dezelfde partijen als die hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Dat is belangrijk voor het draagvlak onder de doorrekening en is tevens een extra validatieslag op de opgehaalde informatie. Om dit draagvlak te (blijven) borgen adviseren we tot slot om dit proces (het identificeren van bruikbare inzichten, de omzetting naar de parameters van de doorrekening en de toetsing bij betrokken partijen) goed te documenteren, op een vergelijkbare manier als met deze rapportage is gedaan.