

Analyse doelmatigheid Raad voor de Rechtsbijstand

Oktober 2021

2021-0459/SM/lc/nb



Oktober 2021

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Director). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Lars Canté via mail (lars.cante@pwc.com) of telefonisch (06 25 00 80 30).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor u als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het Ministerie van BZK vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het Ministerie van BZK, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Wob verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Wob verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Wob verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Wob verzoek.

Het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



HIGH COURT OF JUSTICIARY

Managementsamenvatting



Managementsamenvatting

Aanleiding en opdracht

Artikel 39 lid 1 van de kaderwet ZBO's schrijft bepaalt dat 'de Minister elke vijf jaar een verslag aan beide kamers der Staten-Generaal zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.' In het kader van dit artikel heeft het Ministerie van JenV ABDTopConsult opdracht gegeven de Raad voor de Rechtsbijstand (hierna: de Raad) te evalueren. Daarbij is PwC door JenV gevraagd specifiek de ontwikkeling van de doelmatigheid van de Raad te evalueren. PwC heeft deze studie zelfstandig en onafhankelijk uitgevoerd.

Aanpak evaluatie doelmatigheid

Doelmatigheid gaat in kern over de verhouding tussen de geleverde prestaties (in kwantiteit en kwaliteit) en de middelen die een organisatie ingezet heeft om deze prestaties te leveren. Deze definitie sluit aan bij de definities voor doelmatigheid uit de Regeling Agentschappen en de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE), beide van het Ministerie van Financiën.

In ons onderzoek betrekken wij de relevante input-variabelen, zoals personele en materiële kosten, formatie en prijzen van ingezette middelen, die wij vervolgens afzetten tegen kwantitatieve en kwalitatieve output-indicatoren. Voorbeelden van kwantitatieve indicatoren binnen de Raad zijn aantal toevoegingen of aantal ingeschreven bewindvoerders en voorbeelden van kwalitatieve indicatoren zijn doorlooptijden of aantal klachten.

Wij richten ons op de input-variabelen die het zwaarst drukken op de beschikbare middelen: personele lasten, lasten voor automatisering, organisatie- en huisvestingslasten. Deze vier lastencategorieën beslaan tezamen 95% van de beschikbare middelen van de Raad.

Alle cijfermatige presentaties zijn voorzien van een nadere kwalitatieve duiding om het cijfermatig beeld te verklaren. Deze duiding hebben wij gebaseerd op gesprekken met de verantwoordelijken voor de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering (Personeel, automatisering, organisatie en huisvesting) binnen de Raad. De conceptversie van dit rapport hebben wij ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de directie- en concerncontroller van de Raad en de daarop volgende definitieve conceptversie van dit rapport is voorgelegd aan de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Conclusie analyse doelmatigheid

Overall laten onze analyses van de verschillende onderdelen een positief beeld van de ontwikkeling van de doelmatigheid zien. Dit concluderen wij op basis van de bevindingen en analyse ten aanzien van de lastencategorieën Personeel en Huisvesting wanneer wij deze afzetten tegen de geleverde prestaties. Ten aanzien van de lastencategorieën Automatisering (breed) en Organisatie (specifiek porti en reproductie) zien wij aanleiding voor doelmatigheidsverbetering. Ook ten aanzien van de AVG-kosten bevelen wij aan te onderzoeken of hier op termijn nog doelmatigheidswinst te behalen is.

Op de volgende pagina is een samenvattend overzicht opgenomen van de uitkomsten van onze analyses. Zichtbaar is dat centrale regievoering waarbij los van externe factoren gehandeld kan worden (i.c. huisvesting), doelmatigheidswinsten behaald worden. Wanneer de Raad afhankelijk is van grote beleidskeuzes (i.c. stelselherziening en automatisering), wordt zij beperkt in het realiseren van haar doelmatigheidsdoelstellingen.

Managementsamenvatting

Indicator naar categorie	Index 2021 (2016 = 100)	Toelichting	Conclusie doelmatigheid en aanbeveling	
Personele lasten	97	De trend laat in 2018 en 2019 zien dat personele lasten licht dalen en de prestaties licht toenemen. In 2020 zijn de lasten hoger dan prestaties, dit kan duiden op verminderde doelmatigheid. Dit kan verklaard worden als tijdelijk effect als gevolg van de Toeslagenaffaire, Covid-19 en het inwerken van nieuwe medewerkers. Tegelijkertijd begrijpen wij dat de complexiteit van het werk de afgelopen jaren is toegenomen en is zichtbaar dat het aandeel indirect werk (beleidsfunctie) toeneemt.	Doelmatigheidswinst aangetoond, met de aanbeveling waakzaam te zijn op toenemend aandeel indirect werk (beleidsfunctie).	
Automatiseringslasten	139	Gezien onderliggende factoren (zie onder) is de verwachting dat opwaartse trend in kosten komende jaren zal aanhouden.	Geen doelmatigheidswinst aangetoond. Aanbeveling is om de ontwikkeling van kosten en prestaties van automatisering goed te monitoren, en voorts met JenV een plan op te stellen om de olopende kosten te beteugelen.	
- Bedrijfsapplicaties	109	Applicatielandschap is verouderd. Stijgende kosten voor beheer en onderhoud. Capaciteit en kennis van externe leverancier hiervoor neemt af.		
- Kantoorautomatisering	128	Stijgende kosten voor beheer en onderhoud verdringen ruimte voor vernieuwing.		
- Technische updates	N/A*	Betreft nieuwe lastencategorie als gevolg van verouderd applicatielandschap.		
Huisvestingslasten	72	Doelmatiger gebruik van huisvesting is het gevolg van het afstotingsbeleid dat sinds 2009 (fusie) is ingezet. Recent (2020) is daarbij het beleid van werken op afstand geïntroduceerd, dit zal een verder doelmatig gebruik van kantoorruimte betekenen.	Doelmatigheidswinst aangetoond.	
Organisatielasten				
- Porti, reproductie en aanverwante kosten	109	Trend is licht opwaarts, en lastenniveau is structureel hoog (ca. €1,2 mln. per jaar)	Geen doelmatigheidswinst aangetoond. Aanbeveling om de mogelijkheden voor doelmatigheidswinst te onderzoeken.	
- AVG	N/A*	Nieuwe kosten met hoog aandeel binnen organisatiekosten. Dit kan verklaard worden door eenmalige effecten (invoering beleid, inregelen FG). De Raad geeft aan niet te verwachten dat het kostenniveau verder zal dalen door constante druk op AVG-functie (WOB-verzoeken en beveiliging persoonsgegevens).	Geen oordeel over doelmatigheid door te korte evaluatieperiode (2019-2020). Aanbeveling om de ontwikkeling van de doelmatigheid goed te monitoren.	

1. Aanpak onderzoek



Aanpak analyse doelmatigheid

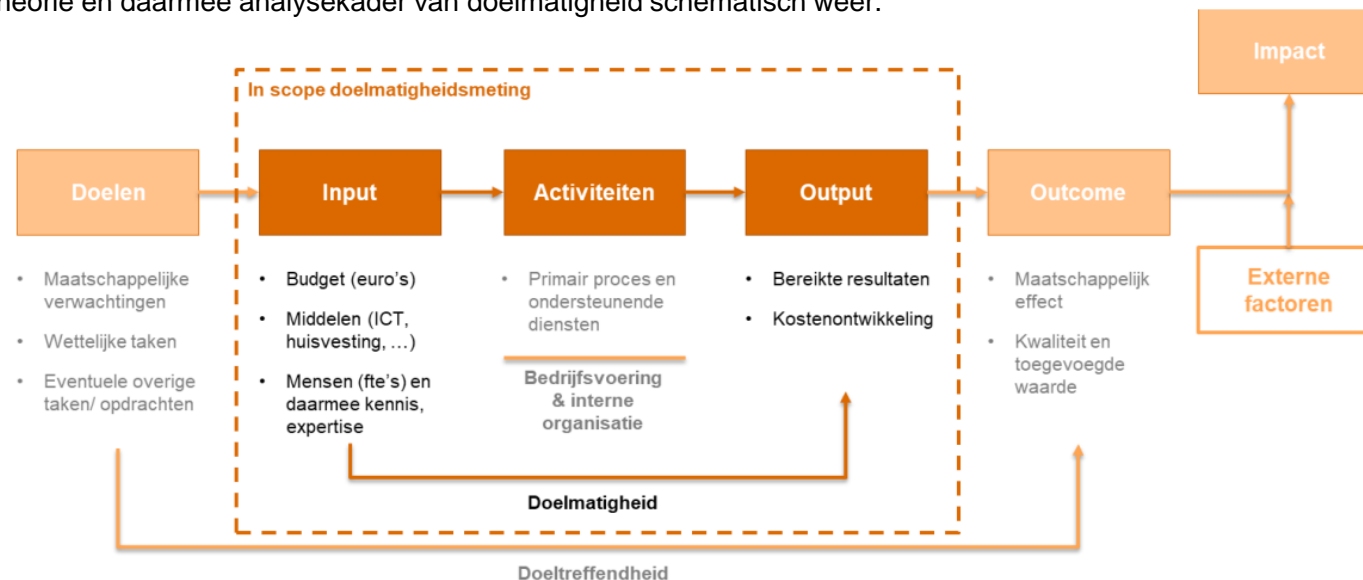
Introductie

Metten van doelmatigheid

De doelmatigheid van een organisatie geeft de verhouding weer tussen de geleverde prestaties en de middelen die de organisatie inzet om deze prestaties te leveren. Deze definitie sluit aan bij de definities voor doelmatigheid uit de Regeling Agentschappen en de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE), beide van het Ministerie van Financiën. Er zijn twee manieren om doelmatigheid aan te tonen:

1. Kostendoelmatigheid: de mate waarin de huidige productie tegen lagere kosten gerealiseerd is, of
2. Productiedoelmatigheid: de mate waarin tegen het zelfde kostenniveau meer of kwalitatief betere productie geleverd is.

Onderstaand figuur geeft de systeemtheorie en daarmee analysekader van doelmatigheid schematisch weer.



Figuur 1: Systeemtheorie

Doelmatigheid

Analysekader

Analyse doelmatigheid

Voor een analyse van de doelmatigheid is het van belang inzichtelijk te hebben wat de laagst mogelijke inzet van middelen of de hoogst haalbare prestaties (in kwaliteit en/of kwantiteit) zijn. Daarvoor ligt het voor de hand om de Raad te vergelijken met gelijksoortige organisaties (benchmark), maar dat is gezien het unieke karakter van de dienstverlening lastig. Dit speelt overigens bij veel uitvoeringsorganisaties in het publieke domein. Daarmee is het praktischer en realistischer om uit te gaan van het meten van de productiviteit: een kengetal dat de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen weergeeft. Door de ontwikkeling van de verhouding tussen de geleverde productie en ingezette middelen in de loop van de tijd te volgen is het mogelijk recht te doen aan het unieke karakter van de Raad en tegelijkertijd ook na te gaan of daarin verbetering (of verslechtering) optreedt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de input- en outputvariabelen op basis waarvan wij de relatie tussen ingezette middelen en geleverde prestaties van de Raad inzichtelijk maken.

	Systeemvariabele	Grootheid	Categorieën	Voorbeeld binnen de Raad
Productiviteit	Input (middelen)	Volume ingezette middelen (apparaatskosten)	Personeelslasten	Personele lasten (bruto/netto), incl. of excl. inhuur
			Materiële lasten	Huisvesting, ICT, Organisatiekosten
			Evt. Kapitaallasten	Kosten van kapitaal afgeleid uit afschrijvingen of reële investeringen
			Prijzen van ingezette middelen naar soort (deflatoren)	Prijsindex overheidspersoneel, ontwikkeling Cao-lonen, CPI, prijsindex overheidsinvesteringen
Productiviteit	Output (prestaties kwantitatief)	Volume meetbare productie	Aantallen eindproducten	Aantal toevoegingen, aantal afgesloten overeenkomsten, aantal ingeschreven bewindvoerders
			Bijbehorende gewichten	Relatieve kostenprijzen, tijdsbestedingsonderzoek, schaduwrijzen
			Omvang niet-gemeten productie	Kosten (of omzet)
Productkwaliteit	Output (prestaties kwalitatief)	Kwaliteitsindicatoren		Doorlooptijden (extern, voor de klant), klanttevredenheid, # klachten, complexiteit van zaken (neemt toe/af), aard is gewijzigd

Introductie op de Raad t.b.v. analyse doelmatigheid

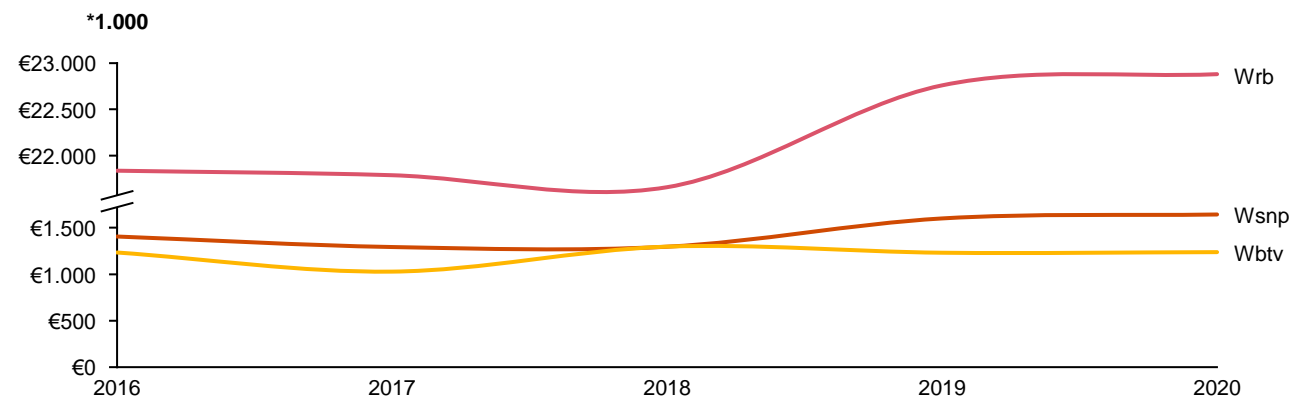
Wrb is het grootste taakgebied: de verhouding in omzet Wrb-Wsnp-Wbtv bedraagt ~20:1:1. Op alle taakgebieden worden outputindicatoren geregistreerd, deze gebruiken wij in onze analyses.

Wet op Rechtsbijstand (Wrb)	
Activiteiten	Aanwezige outputindicatoren
Besluiten op aanvragen (om verlening) van toevoegingen	<ul style="list-style-type: none"> # aangevraagde toevoegingen en piketten # toegekende toevoegingen en piketten
Vaststelling en uitbetaling van vergoedingen aan rechtsbijstandverleners en mediators	<ul style="list-style-type: none"> # uitbetalingen vergoedingen in normtermijn € totale omvang van uitbetaalde vergoedingen
Controleren op werkzaamheden van rechtsbijstandverleners en mediators	<ul style="list-style-type: none"> # steekproeven en # volledige steekproef met uitsplitsing naar high trust
Sluiten van overeenkomsten met ingeschreven advocaten en mediators of met personen	<ul style="list-style-type: none"> # afgesloten "overeenkomsten" incl. in- en uitstroom
Vaststellen draagkracht overeenkomstig met wet en afgeven verklaringen hieromtrent	<ul style="list-style-type: none"> # beoordelingen van draagkracht # afgegeven verklaringen
Vergoeden van door de rechtzoekende met een grensoverschrijdend geschil gemaakte kosten	<ul style="list-style-type: none"> # uitbetaalde vergoedingen grensoverschrijdend geschil

Wet op schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)	
Activiteiten (throughput)	Aanwezige outputindicatoren
Registratie Wsnp-organisaties en -bewindvoerders	<ul style="list-style-type: none"> # Wsnp-bewindvoerders (en evt. organisaties)
Betalen van bewindvoerderssubsidies en een eventueel voorschot	<ul style="list-style-type: none"> # (vaststellingen van) betalingen van subsidies / voorschot binnen normtijd
Rapporteren aan minister van JenV	<ul style="list-style-type: none"> -
Ontwikkelen van beleid voor uitvoering van Wsnp	<ul style="list-style-type: none"> -
Puntentoekenning aan scholingen in het kader van permanente educatie voor Wsnp-bewindvoerders	<ul style="list-style-type: none"> -
Behandelen van klachten ihkv de Gedragscode	<ul style="list-style-type: none"> # behandelde klachten
Beantwoorden vragen over de Wsnp via helpdesk	<ul style="list-style-type: none"> # telefoongesprekken

Wet beëdigde tolken en vertalers (Wbtv)	
Activiteiten (throughput)	Aanwezige outputindicatoren
Ontwikkelen van beleid rond uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> -
Beoordeling van verzoeken tot (verlenging van de) inschrijving en specialisatie tolken en vertalers	<ul style="list-style-type: none"> # goedgekeurde en afgekeurde beoordelingen
Behandelen van bezwaren van tolken	<ul style="list-style-type: none"> # ontvangen en # afgehandelde bezwaren
Behandelen van klachten over beëdigde tolken en vertalers	<ul style="list-style-type: none"> # ontvangen en # afgehandelde klachten
Aanwijzen instellingen die tolk- en/of vertaaltoetsen en deskundigen die taaltoetsen mogen afnemen	<ul style="list-style-type: none"> -
Afgeven van bewijzen van inschrijving t.b.v. beëdiging van tolken en vertalers door rechtbanken	<ul style="list-style-type: none"> # afgegeven bewijzen van inschrijving
Uitgeven legitimatiebewijs btw	<ul style="list-style-type: none"> # uitgegeven legitimatiebewijs btw
Beantwoorden van vragen via helpdesk	<ul style="list-style-type: none"> # telefoongesprekken

Figuur 2: Totale lasten van de Raad naar taakgebied (prijspeil 2020)



2. Organisatiebrede analyses

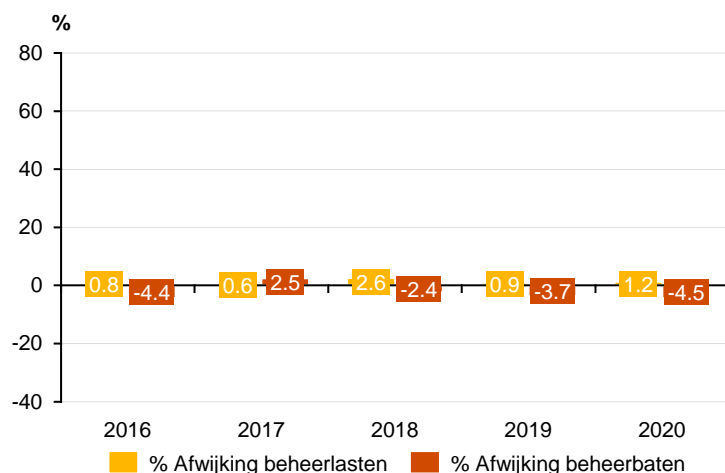
Voorspelbaarheid van de begroting

De realisaties van de beheerlasten en beheerbaten wijken binnen acceptabele marges af van de begroting, wat duidt op een voorspelbare allocatie van middelen binnen de Raad— dit is een indicatie van doelmatige besteding van middelen.

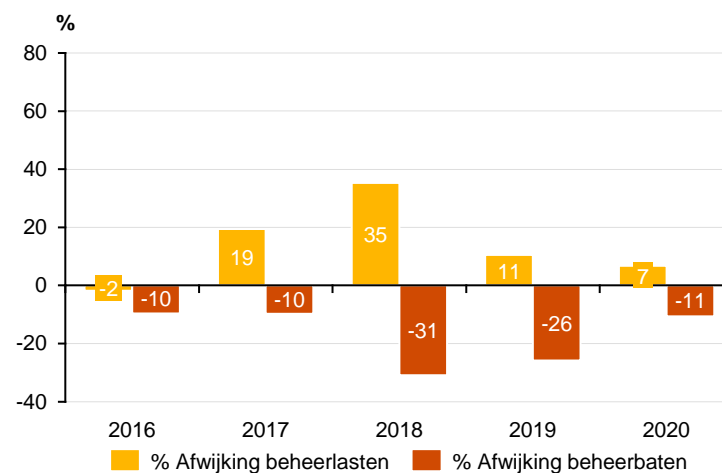
Analyse voorspelbaarheid van de begroting

Jaarlijks wordt door de Raad een begroting opgesteld. Onderstaand is voor het beheer van de Wrb, de Wsnp en de Wbtv weergegeven wat de procentuele afwijking van de realisatie is ten opzichte van de begroting. Uit Figuur 3 volgt dat de voor de Wrb de realisaties van de beheerlasten en beheerbaten binnen de acceptabele marges afwijken van de begrote beheerlasten en beheerbaten. Voor de beheerlasten en beheerbaten van de Wsnp en de Wbtv geldt dat er in sommige jaren forse afwijkingen tussen begroting en realisatie kunnen zijn (Figuur 4 en 5). Enerzijds wordt dit verklaard door de kleinere grondslag van beide begrotingen, waardoor een met de Wrb vergelijkbare absolute begroting-realisatieverschillen relatief zwaarder tot uiting komen. Anderzijds ligt onder een deel van de forse afwijkingen een andere boeking van de vernieuwingsgelden voor de IT systemen bij de realisaties (t.o.v. begroting) ten grondslag. Dit punt speelt overigens breder binnen de Raad en is niet specifiek terug te voeren op Wsnp en/of Wbtv. Hieruit volgt het overall beeld dat de voorspelbare allocatie van middelen binnen de Raad mogelijk is gebleken, hetgeen een indicatie is van doelmatige besteding van middelen.

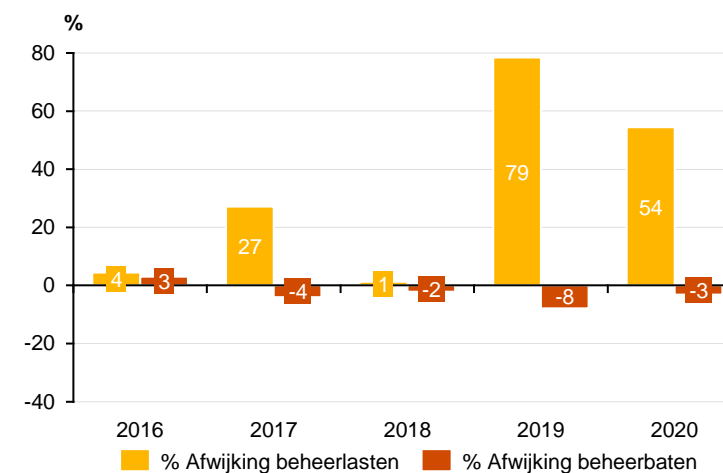
Figuur 3: Wrb: procentuele afwijking realisatie ten opzichte van de begroting



Figuur 4: Wsnp: procentuele afwijking realisatie ten opzichte van de begroting



Figuur 5: Wbtv: procentuele afwijking realisatie ten opzichte van de begroting



Ontwikkeling beheerlasten Raad versus output

Personele lasten, lasten voor automatisering, organisatie- en huisvestingslasten beslaan tezamen 95% van de beschikbare middelen van de Raad.

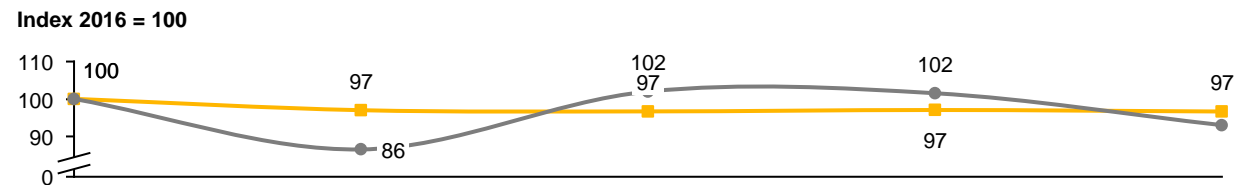
Analyse samenstelling lasten van de Raad

Uit Tabel 1 volgt dat lasten voor personeel, automatisering organisatie en huisvesting gezamenlijk 95% van de beschikbare middelen van de Raad beslaan. De personeels- en huisvestingslasten laten een positieve ontwikkeling zien t.o.v. de output van de Raad, wat een aanwijzing is voor doelmatige besteding van middelen. De automatiseringslasten en de organisatielasten laten een negatieve ontwikkeling zien in de laatste jaren van de evaluatieperiode t.o.v. de output van de Raad, wat juist kan duiden op een ondoelmatige besteding van middelen.

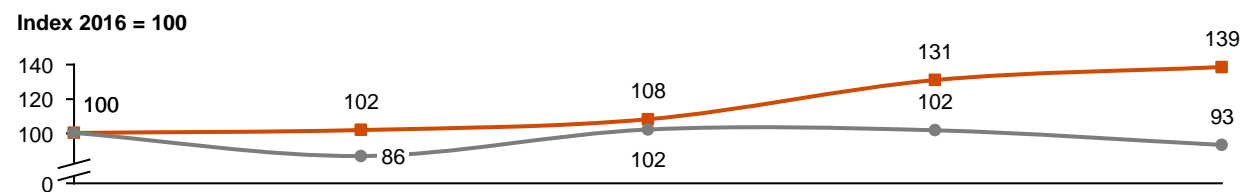
Tabel 1: Beheerlasten Raad (prijspeil 2020)

Kostenpost	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Personeel	€14,648 mln.	56,9%
Automatisering	€6,41 mln.	24,9%
Organisatie	€2,14 mln.	8,3%
Huisvesting	€1,21 mln.	4,7%
Overig	€1,35 mln.	5,3%
Totaal	€25,759 mln.	100%

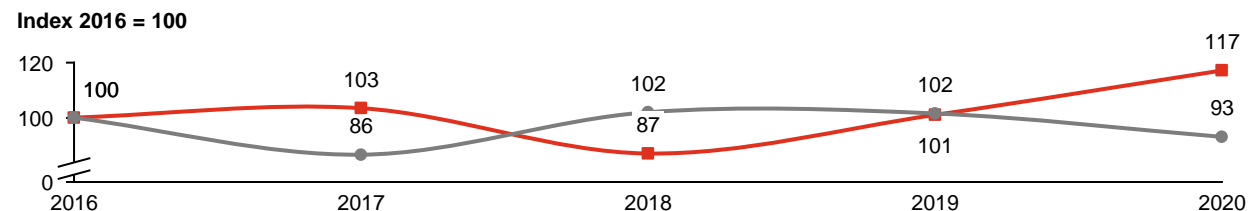
Figuur 6: Volumeontwikkeling van **personele lasten** vs. som van outputindicatoren* | De personele lasten laten een positieve ontwikkeling zien t.o.v. de output van de Raad*



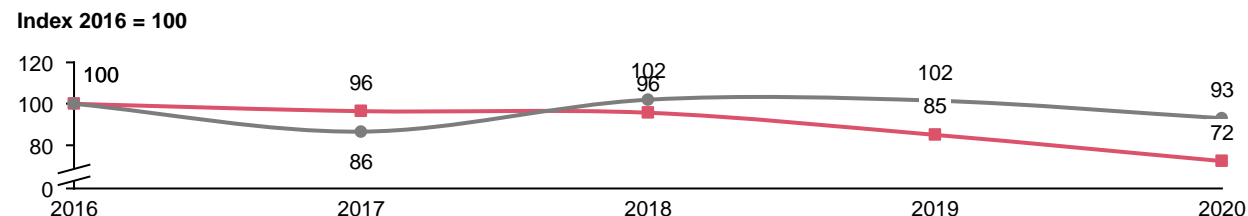
Figuur 7: Volumeontwikkeling van **automatiseringslasten** vs. som van outputindicatoren* | De automatiseringslasten laten een negatieve ontwikkeling zien t.o.v. de output van de Raad



Figuur 8: Volumeontwikkeling van **organisatielasten** vs. som van outputindicatoren* | De organisatielasten laten in 2020 een negatieve ontwikkeling zien t.o.v. de output van de Raad



Figuur 9: Volumeontwikkeling van **huisvestingslasten** vs. som van outputindicatoren* | De huisvestingslasten laten een positieve ontwikkeling zien t.o.v. dan de output van de Raad



3. Analyses van de belangrijkste lastencategorieën



HR

HR | Ontwikkeling van de personele lasten

De werkgeverlasten vormen logischerwijs het belangrijkste onderdeel van de personele lasten. Wij zien verder geen opvallende trends binnen deze lastencategorie.

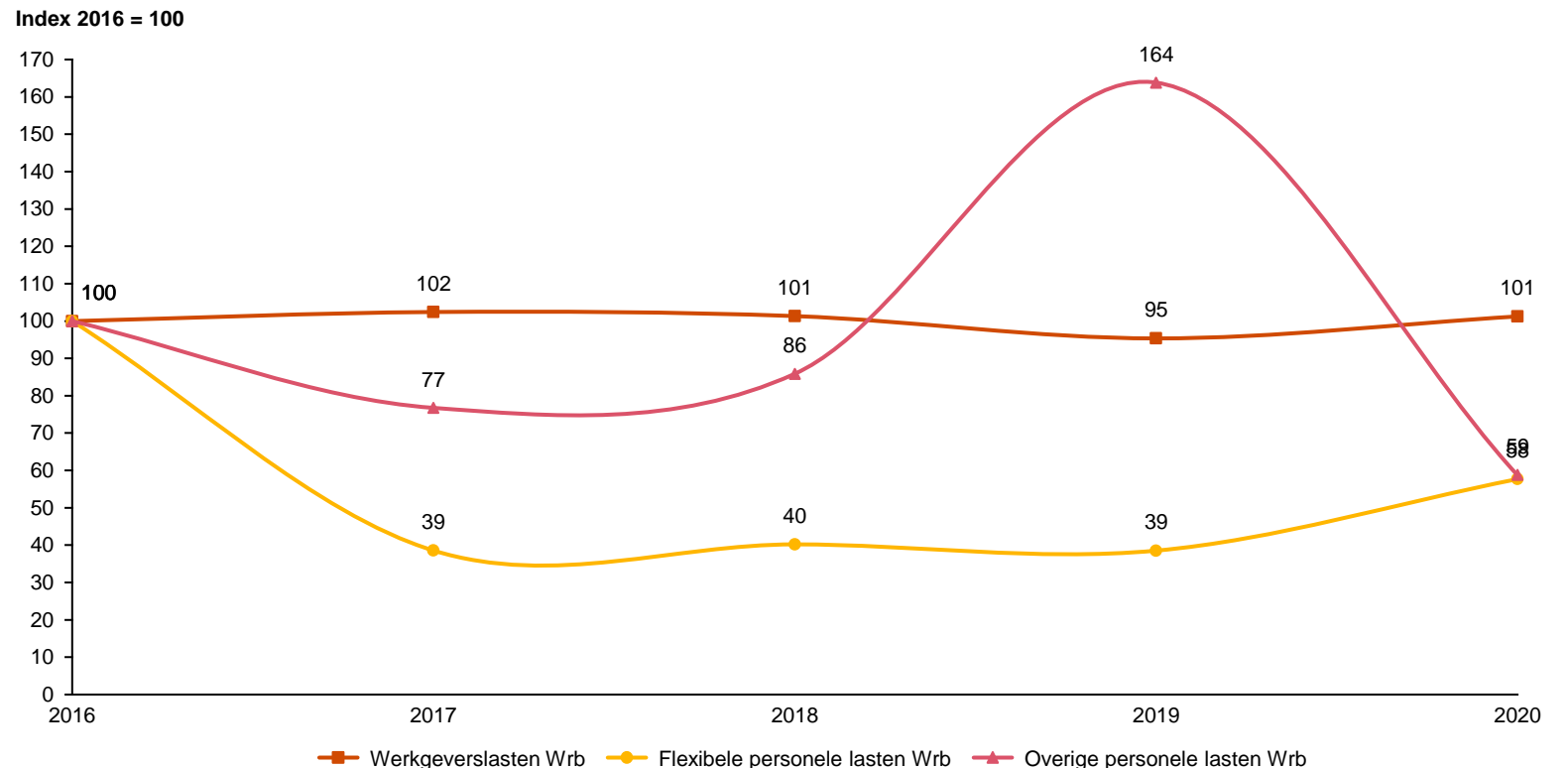
Specificatie personele lasten

Tabel 2: Personele lasten Raad (prijspeil 2020) | Werkgeverslasten (salarissen, sociale lasten en pensioenpremie) betreffen het grootste aandeel

Kostenpost	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Werkgeverslasten	€13.585k	93%
Flexibele personele lasten	€400.444k	3%
Overige personele lasten	€663k	5%
Totaal	€14.648k	100%

Ontwikkeling meest fluctuerende personeelsposten Wrb

Figuur 10: Volumeontwikkeling van de personele lasten van Wrb* | Overige personele lasten stijgen hard in 2019



* De personele lasten van Wsnp en Wbtv zijn voor 2016 en 2017 enkel op totalen weergegeven en niet gespecificeerd naar werkgevers- flexibele en overige lasten. Derhalve zijn in Figuur 10 enkel de personele lasten van Wrb weergegeven. Tabel 2 bevat wel de personele lasten van Wrb, Wsnp en Wbtv

HR | Ontwikkeling formatie vs. personele lasten

De personele lasten dalen licht terwijl het aantal fte toeneemt, dit duidt op doelmatigheid. Tegelijkertijd met het stijgende aantal fte daalt het aantal toevoegingen. Hier zijn goede verklaringen voor te geven (o.a. toegenomen complexiteit van het werk, inwerken nieuwe medewerkers, Covid-19), maar het is niet met zekerheid te zeggen dat dit een eenmalig effect is.

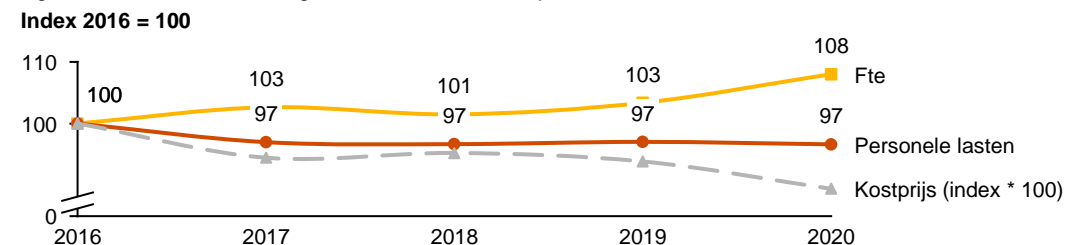
Personele lasten, omvang formatie en prestaties

Ontwikkeling formatie en personele lasten

Uit Figuur 12 blijkt dat het aantal toevoegingen licht daalt. Gezien dit gegeven geeft de Raad in 2018 in haar jaarverslag aan kritisch te zijn op invulling van vacatures en verlening van tijdelijke contracten. Een algehele vacaturestop of reorganisatie wordt gezien de (verwachte) ontwikkelingen, zoals het programma redesign, Quartz en informatie gestuurd werken, waarbinnen de Raad zich bevindt, niet opportuun geacht. Figuur 11 laat zien dat de Raad in formatieve omvang tot 2018 redelijk constant is en dat na 2018 de formatie toeneemt. Het beleid dat hier gevolgd is was – naast autonome uitstroom van oudere medewerkers – dat de nieuwe instroom bestond uit instroom van jonge medewerkers. Dit beleid is zichtbaar door de gelijktijdige (lichte) daling van personele lasten en duidt op doelmatigheid. Tabel 3 laat zien dat de gemiddelde ‘kostprijs’ per medewerker daalt over de periode 2016 – 2020.

Figuur 12 zet de ontwikkeling van de formatie af tegen het aantal toevoegingen Wrb, de belangrijkste outputindicator. Zichtbaar is dat het aantal toevoegingen en fte verder uit elkaar lopen. Uit gesprekken van de Raad komt naar voren dat de verklaring hiervoor de toename in complexiteit van toevoegingen kan zijn. De Raad geeft aan dat de Toeslagenaffaire deze complexiteit vanaf 2020 nog verder heeft laten toenemen. Bovendien kan Covid-19 ook in dat jaar een negatieve invloed op het aantal toevoegingen hebben gehad, evenals de instroom van nieuwe, jonge en daarmee minder ervaren medewerkers waardoor het productieniveau mogelijk gedaald is. Tegelijkertijd laat Figuur 13 (volgende pagina) zien dat het aandeel indirect werk binnen de Raad groeit. Dit betreft vooral beleidswerk en komt niet terug in de prestatie-indicatoren van het werk van de Raad. Dit kan ook een verklaring zijn voor toename fte en gelijktijdige daling toevoegingen. Tabel 4 geeft de personeelslasten per toevoeging en laat over de gehele periode een stijging zien.

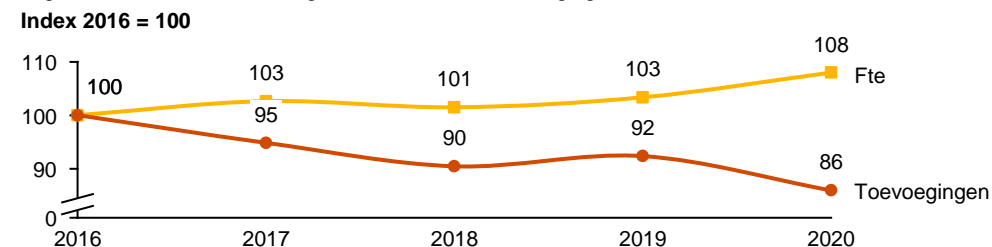
Figuur 11: Volumeontwikkeling van de fte vs. de totale personele lasten



Tabel 3: Personele lasten Raad per fte (prijspeil 2020)

2016	2017	2018	2019	2020
€61,8k	€58,4k	€58,9k	€58,0k	€55,3k

Figuur 12: Volumeontwikkeling van fte vs. aantal toevoegingen



Tabel 4: Personele lasten Raad per toevoeging (prijspeil 2020)

2016	2017	2018	2019	2020
€25,10	€25,67	€26,83	€26,38	€28,23

HR | Ontwikkelingen binnen de formatie

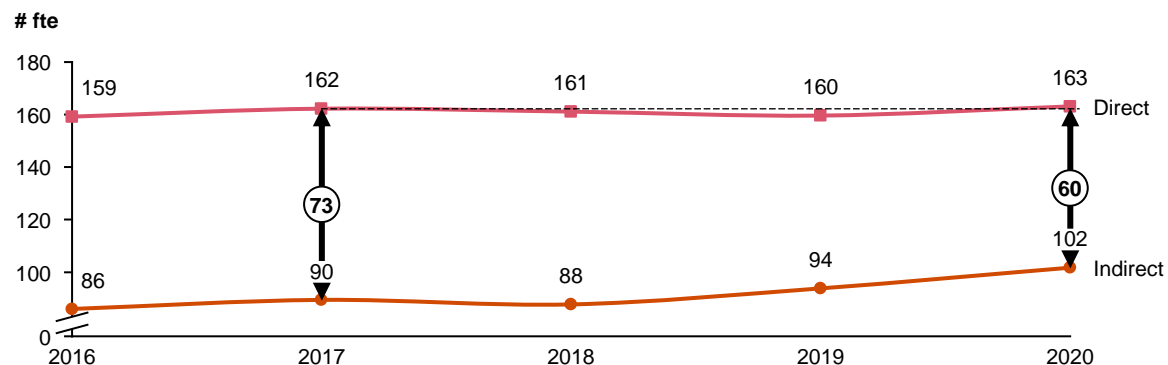
De analyse laat zien dat het aandeel indirect werk toeneemt. De lasten voor externe inhuur nemen af.

Volume ontwikkelingen binnen de formatie

Direct vs. indirect werk

De formatieve groei van de organisatie met 20 fte in de evaluatieperiode ziet met name toe op intensivering van beleids- en kennisfunctie van de Raad (Programma Stelselvernieuwing). Dit is zichtbaar door de (relatieve) toename van indirect personeel. Volgens de Raad kan dit verklaard worden door de toegenomen vraag naar beleidsadvies door JenV. Dit heeft geleid tot het aannemen van minder 'beschikkings' t.b.v. het primaire proces en o.a. een nieuw taakcentrum op gebied van data. Figuur 13 laat deze ontwikkeling zien. De Raad geeft in gesprekken met ons aan met JenV in gesprek te zijn over een nieuwe manier van bekostigen van deze taak.

Figuur 13: Aantal fte direct vs. indirect | Het aantal fte indirect stijgt harder dan direct

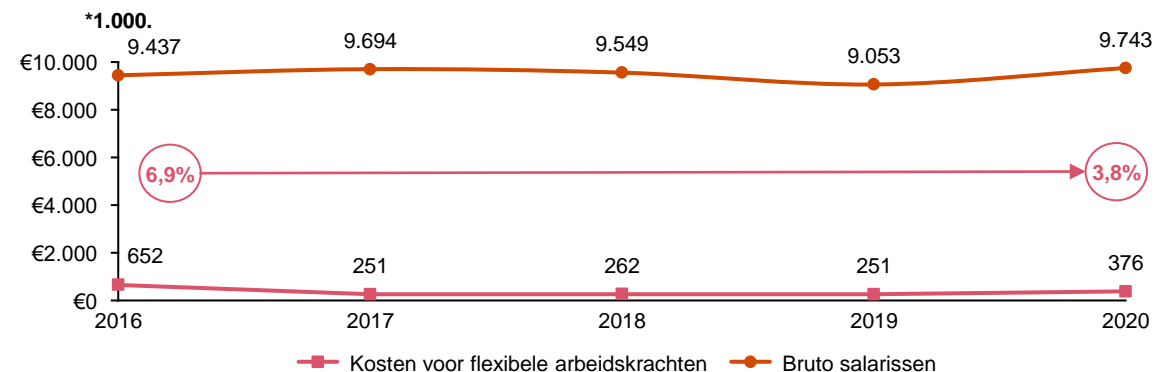


Vaste vs. flexibele formatie

De ontwikkeling van de lasten voor de vaste formatie vs. flexibele arbeidskrachten (Figuur 14) laat een duidelijke afname van de flexibele schil van de formatie zien. De Raad heeft ingezet op minder flexibel en meer vast, eigen personeel. De reden hiervoor is dat het werk (primaire proces) geen grote pieken of dalen kent, waarmee een vaste formatie goed passend te krijgen is.

Naar de toekomst toe voorziet de Raad de gevolgen van een toenemende krapte op de arbeidsmarkt te ondervinden. De Raad besteedt daarom veel aandacht aan medewerkerstevredenheid en vooralsnog is geen sprake van bovengemiddelde uitstroomcijfers.

Figuur 14: Kosten voor bruto salaris vs. flexibele arbeidskrachten | Kosten voor flexibele arbeidskrachten nemen af



HR | Ontwikkelingen binnen de formatie

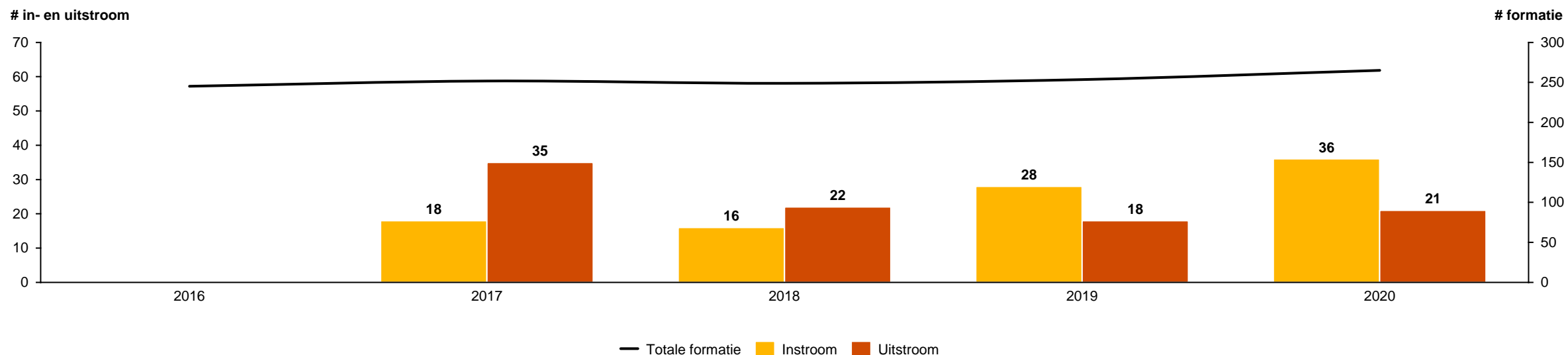
De analyse van de in- en uitstroomcijfers van personeel laat een stabiel beeld zien over de hele evaluatieperiode. In de laatste jaren heeft vernieuwing en verjonging van de organisatie plaatsgevonden.

Volume ontwikkelingen binnen de formatie

In- en uitstroom van personeel

Over de evaluatieperiode 2016 – 2020 laat de ontwikkeling van de formatie van de Raad een stabiel beeld zien met lichte toename in de latere jaren. De gemiddelde in- en uitstroomcijfers van de organisatie laten in de eerste jaren een hogere uitstroom dan instroom zien, terwijl in de latere jaren het omgekeerde beeld zichtbaar is. De nadere toelichting vanuit de Raad bevestigt dit beeld en geeft als duiding dat er in de afgelopen jaren een vernieuwing en verjonging van de organisatie heeft plaatsgevonden.

Figuur 15: Volume ontwikkelingen binnen de formatie



IV

IV | Ontwikkeling van automatiseringslasten

Bedrijfsapplicaties en kantoorautomatisering vormen 80% van de automatiseringslasten, en nemen toe vanwege het verouderde IT landschap van de Raad.

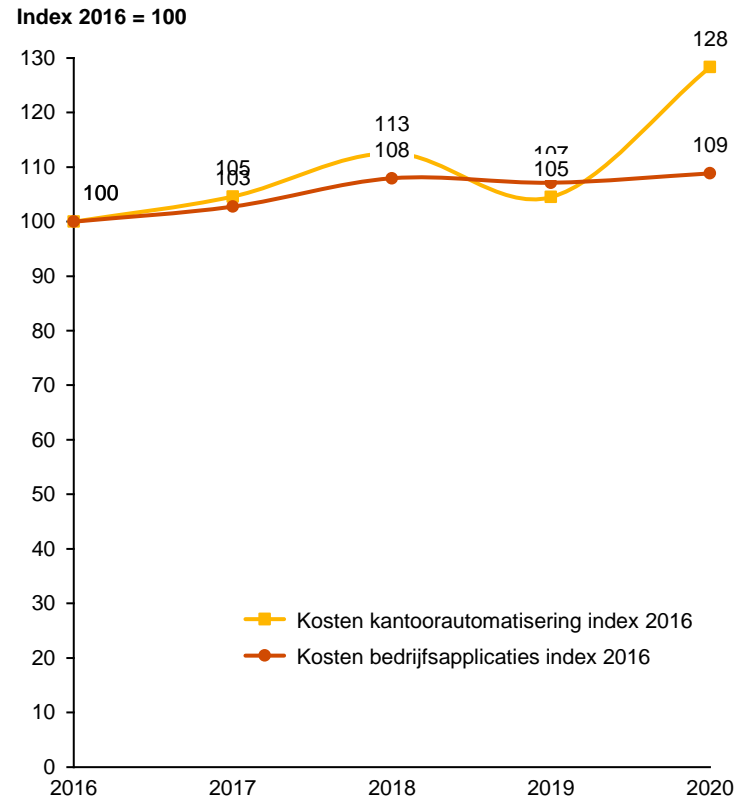
Analyse automatiseringslasten

Tabel 5: Wrb automatiseringskosten (prijspeil 2020) | Bedrijfsapplicaties en kantoorautomatisering hebben veruit het grootste aandeel

Kostenpost Wrb	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Bedrijfsapplicaties	€2.555k	43%
Kantoorautomatisering	€2.153k	36%
Technische upgrades*	€534k	9%
Webportaal*	€226k	4%
Burgerportaal/ digitale inkomensverklaringen*	€162k	3%
Onderhoud website*	€130k	2%
Rechtswijzer 1.0 en 2.0*	€104k	2%
Overige automatiseringskosten	€49k	1%
Datacommunicatie	€42k	1%
Totaal	€5.965k	100%

*Alleen data beschikbaar voor 2019 en 2020

Figuur 16: Ontwikkeling van de grootste automatiseringsposten Wrb



Toelichting automatiseringslasten

De automatiseringslasten voor de Wrb bedragen bijna € 6 miljoen, en die voor de Wsnp ongeveer € 0,5 miljoen. Bedrijfsapplicaties, kantoorautomatisering en technische upgrades beslaan bijna 90% van de automatiseringslasten (Tabel 5) en zorgen gezamenlijk voor een toename van de lasten voor automatisering. De toegenomen beheerlasten voor kantoorautomatisering in 2020 worden verklaard door het thuiswerken als gevolg van corona en de daarvoor benodigde implementatie van video-conferencing software en de bijbehorende licenties.

De toegenomen beheerlasten voor bedrijfsapplicaties en technische upgrades worden verklaard door het verouderde applicatielandschap van de Raad, zoals de applicaties in het Wrb complex (Filenet/GRAS) en de Symagic piketapplicatie. Dit brengt stijgende lasten voor beheer en onderhoud met zich mee, welke in de evaluatieperiode en vooruitkijkend de ruimte verdringen voor vernieuwing. Naast stijgende lasten neemt ook de capaciteit en kennis van de externe leverancier af. Wij zien hier een noodzaak voor de Raad om de doelmatigheid te verbeteren.

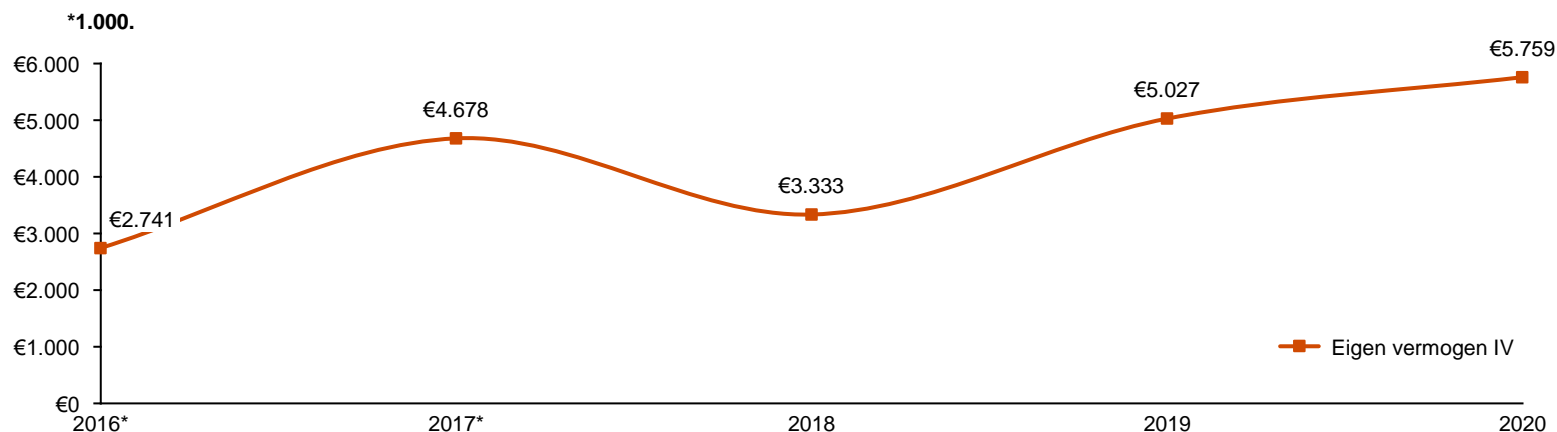
IV | Vergelijking van de kosten voor IV

Reserveringen IV

Reserveringen IV

- Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de reservevorming van de Raad voor automatisering zien. Zichtbaar is dat de reserve voor dit doel over de periode 2016 – 2020 toeneemt. Daarmee laat de Raad zien kosten voor vervanging in de toekomst te verwachten. Het uitblijven van het aanspreken van deze reserves (en daarmee stijging van de omvang van de reserve) kan verklaard worden door de onduidelijkheid over de eerder beschreven stelselvernieuwing.

Figuur 17: Reserveringen voor IV (prijsspeil 2020) (* In 2016 en 2017 werden middelen gereserveerd voor 'landelijke automatisering' en vanaf 2018 voor 'ICT-systemen primaire processen RvR')



Vergelijking kosten

Vergelijking kosten kantoorautomatisering

- De Rijksbrede Benchmark Groep (2019) laat zien dat gemiddeld 18,0% van de apparaatslasten van een uitvoeringsorganisatie uit ICT lasten bestaan. Bij de Raad bedragen de lasten voor automatisering in 2020 24,9% van de apparaatskosten en in 2019 23,7%. Ook deze indicator laat zien dat het aandeel IV lasten van de Raad hoog zijn.
- Gartner¹ stelt dat de verhouding tussen beheer en vernieuwing (running vs. changing) voor IV en ICT idealiter 70 : 30 is. Uitgaande van de totale kosten voor automatisering van de Raad komt deze verhouding voor de Raad neer op €4,176 mln. voor beheer en €1.789 mln. voor ontwikkeling. Op basis van de beschikbare data kunnen wij niet concluderen of deze verhouding ook daadwerkelijk zo wordt besteed bij de Raad.

1) Gartner Research, IT Metrics: Align IT Investment Levels With Strategy Using Run, Grow, Transform and Beyond, 23 mar. 2012

IV | Digitalisering

Een deel van de werkprocessen van de Raad is nog niet gedigitaliseerd.

Analyse automatiseringslasten

Digitalisering

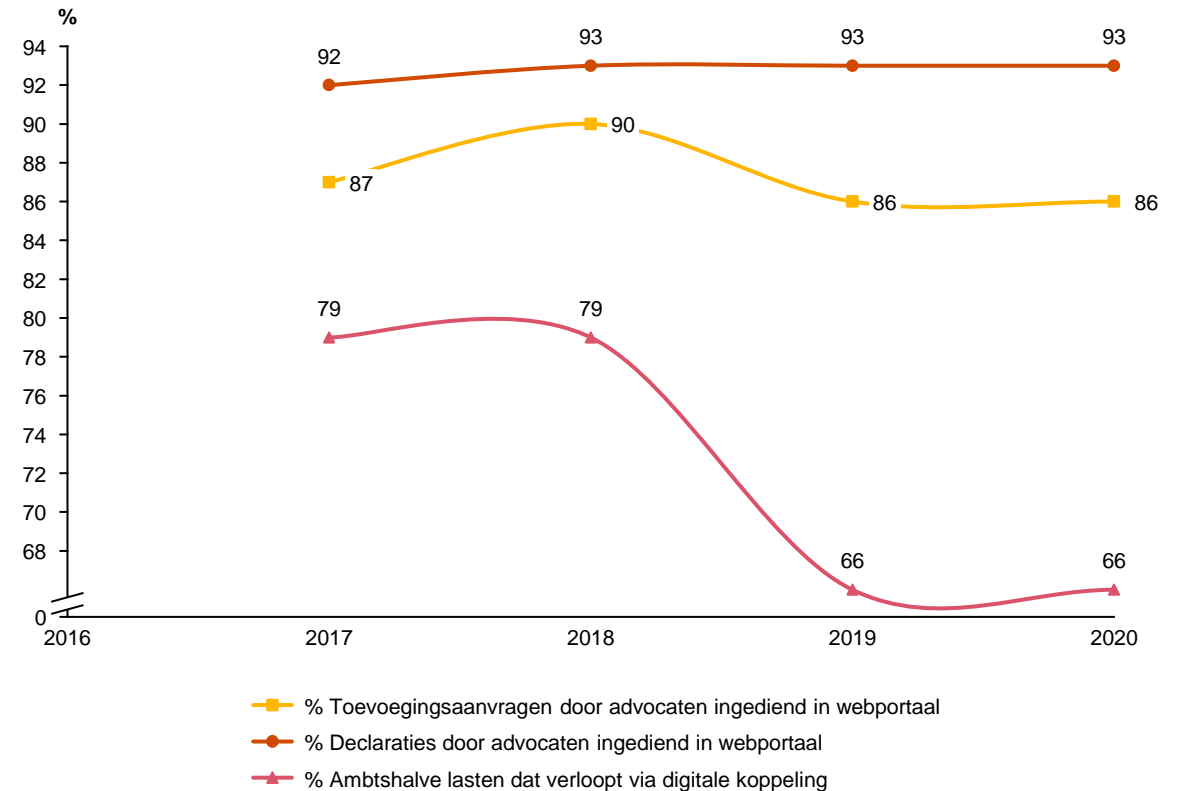
Het aandeel de toevoegingsaanvragen en declaraties ingediend door advocaten via het webportaal is (redelijk) stabiel in de evaluatieperiode, zie Figuur 16.

De toevoegingsaanvragen en declaraties die niet via het webportaal zijn ingediend had betrekking op mediation en lichte advies toevoeging en aanvragen, waarvoor nog geen technische mogelijkheid aanwezig is in het webportaal.

Het aandeel ambtshalve lasten (toevoeging) dat via een digitale koppeling met de rechtbanken verliep is gedaald van 79% in 2017 naar 66% in 2020. De reden hiervoor heeft onder andere te maken met de wet USB waardoor de Raad bij meer 'ambtshalve zaken' zelf de partij is die een advocaat moet aanwijzen.

Een deel van de werkprocessen van de Raad, zoals aanvragen en declaraties mediation en lichte adviestoevoegingen, extra uren aanvragen en declaraties, bezwaar en (hoger) beroep, is nog niet gedigitaliseerd. Wij zien aanleiding voor de Raad om alle werkprocessen te digitaliseren en voor advocaten de mogelijkheid te bieden alles via het webportaal aan te vragen, om langs die weg het aantal papieren administratieve handelingen af te laten nemen (zie ook sectie OG, organisatiekosten).

Figuur 18: Digitalisering



OG

OG | Ontwikkeling organisatielasten

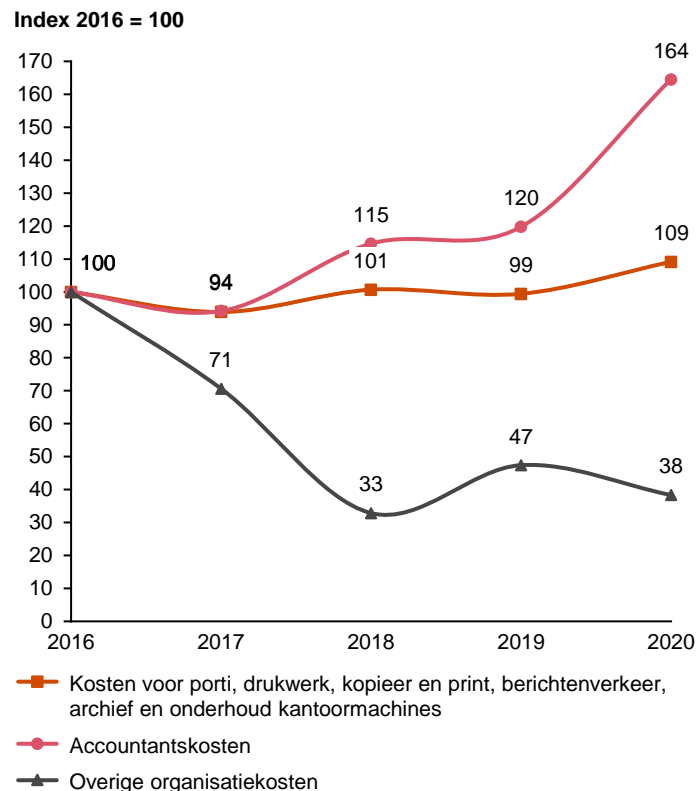
Binnen de categorie organisatielasten vallen de kosten voor porti, repro en alle daarmee samenhangende kosten op (ca. 60% van de organisatiekosten).

Analyse ontwikkeling organisatielasten

Tabel 6: Wrb organisatielasten (prijspeil 2020)* | Portikosten beslaan het overgrote aandeel van de organisatiekosten

Kostenpost Wrb	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Kosten voor porti, drukwerk, kopieer en print, berichtenverkeer, archief en onderhoud kantoor machines	€1.233k	59%
AVG**	€264k	13%
Accountantskosten	€133k	6%
Overige organisatiekosten	€122k	6%
Bibliotheek & abonnementen	€58k	3%
Administratiekosten	€50k	2%
Kantoor materiaal	€43k	2%
Overige kantoor kosten	€48k	2%
Telefoonkosten	€41k	2%
Advieskosten	€38k	2%
Vergaderkosten	€19k	1%
Europese aanbesteding	€11k	1%
Representatiekosten	€6k	0%
Publiciteit & voorlichting	€6k	0%
Totaal	€2,073k**	100%

Figuur 19: Volumeontwikkeling organisatielasten Wrb* (prijspeil 2020)



Toelichting kosten voor porti, repro en daarmee samenhangende kosten

De kosten voor porti, repro en alle daarmee samenhangende kosten voor drukwerk, kopieer en print, berichtenverkeer, archief en onderhoud kantoor machines beslaan gezamenlijk ca. 60% (€ 1,2 miljoen) van de organisatielasten. Daarnaast is de stijgende trend (+9%) moeilijk te verklaren met de trends van dalend aantal toevoegingen en van digitalisering van de samenleving.

De belangrijkste verklaring voor dit lastenniveau van de is dat veel administratieve handelingen nog op papier afgehandeld worden: registratie van toevoegingen, overzicht van zaken en dossiers aan advocaten, declaraties. Deels is dit weer te verklaren door de aard van de juridische sector en de klantpopulatie, maar ook door het verouderde IT landschap van de Raad bemoeilijkt verdere digitale opschaling van deze handelingen en processen. Wij zien hier aanleiding voor de Raad om te onderzoeken hoe de doelmatigheid verbeterd kan worden.

OG | Ontwikkeling organisatielasten

Binnen de categorie organisatielasten kan onderzocht worden of op kosten voor AVG bespaard kan worden.

Toelichting organisatielasten

Toelichting organisatielasten: AVG en externe accountant

De kosten voor AVG (sinds 2019) worden door de Raad als hoog ervaren. Mogelijk zijn dit eenmalige effecten van het invoeren en inregelen van de AVG: opstellen beleid, inregelen FG, inhuur externe kennis. Wij bevelen aan om te onderzoeken of hier mogelijk op termijn doelmatiger gewerkt kan worden.

De kosten voor de externe accountant zijn sterk gestegen in de periode 2016 – 2020. Recent (2021) heeft de Raad een nieuwe aanbesteding voor een externe accountant uitgevoerd en dit heeft geresulteerd in hetzelfde kostenniveau als 2020. Aangezien recent met het uitvoeren van een aanbesteding in de markt gezocht is naar de beste prijs-kwaliteit verhouding, en dit niet tot een lager kostenniveau heeft geleid, concluderen wij dat hier verder geen doelmatigheidswinst op korte termijn te behalen is.

HV

HV | Ontwikkeling huisvestingslasten

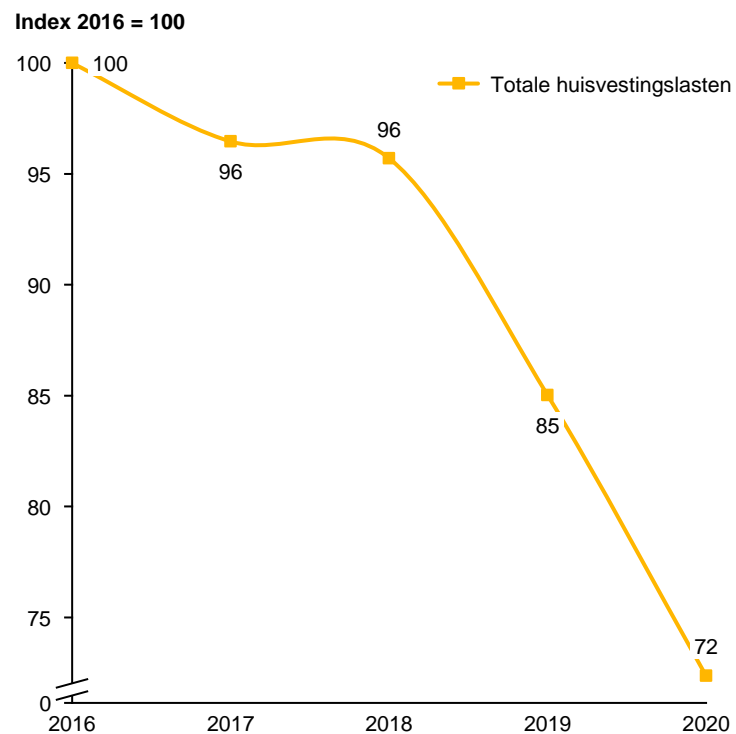
De totale huisvestingslasten dalen met 27,6% in de periode 2016 - 2020. Dit is het gevolg van de huisvestingsstrategie die sinds 2009 gevolgd wordt en er op toeziet het aantal locaties terug te brengen. In de komende jaren zal nog meer doelmatigheidswinst behaald kunnen worden.

Analyse ontwikkeling huisvestingslasten

Tabel 7: Huisvestingslasten (prijspeil 2020) | Huurkosten betreffen veruit het grootste aandeel

Kostenpost	2020 (Prijspeil 2020)	% van totaal
Huur incl. servicekosten	€954k	79%
Overige huisvestingskosten	€155k	13%
Schoonmaakkosten	€75k	6%
Belasting en heffingen	€15k	1%
Verzekeringen	€5k	0%
Klein onderhoud/reparaties	€1k	0%
Beveiliging	€0,77k	0%
Totaal	€1.207k	100%

Figuur 20: Ontwikkeling huisvestingslasten | Huurkosten dalen en overige huisvestingskosten stijgen (2016 €131k – 2015 €155k)



Toelichting huisvestingslasten

De huisvestingslasten laten sinds 2016 een duidelijk neerwaartse trend zien. Dit is het gevolg van de huisvestingsstrategie, die is ingezet na de fusie van de Raden voor Rechtsbijstand naar één Raad in 2009. In 2019 heeft de Raad de beide locaties in 's-Hertogenbosch samengevoegd en is het huurcontract van de vestiging Arnhem opgezegd. Sinds 1-7-2020 beschikt de Raad nog over drie vestigingen (Utrecht, 's-Hertogenbosch en Leeuwarden) en daarnaast over aanlandwerkplekken in Amsterdam en Den Haag. Met de invoering van het nieuwe werken zal er meer thuis en minder op kantoor worden gewerkt. Hierdoor is beduidend minder kantooroppervlakte nodig. In september 2020 heeft de Raad besloten om de huurovereenkomst van het kantoor in Utrecht per 1 juni 2022 te beëindigen. Het centraal kantoor zal verhuisd worden naar Den Bosch. De verwachting is daarmee dat op gebied van huisvesting de komende jaren nog meer doelmatigheidswinst behaald kan worden.

4. Conclusies en aanbevelingen



Conclusies

1. Overall laten onze analyses van de verschillende onderdelen van de Raad voor de Rechtsbijstand een **positief beeld van de ontwikkeling van de doelmatigheid** zien. Zo laten de personele lasten (belangrijkste kostendrijver van het operationeel proces) een lichte daling zien terwijl de ontwikkeling van de prestatie-indicator Wrb (grootste taakgebied van de Raad) een lichte stijging laat zien. Er zijn dus betere prestaties geleverd tegen lagere kosten. Ook de huisvestingslasten, eveneens een belangrijke kostendrijver, laat duidelijk een neerwaartse trend zien.
2. De **automatiseringslasten** laten een forse stijging zien, +40% over periode 2016 – 2021 waarbij de sterkste stijging zich in de laatste twee jaren uit deze periode voordoet. Uit de toelichtende gesprekken over deze ontwikkeling komt het beeld naar voren dat de oorzaken voor deze stijging diep geworteld zijn: een zeer verouderd IT applicatielandschap en daarmee hoge en steeds verder oplopende beheer- en onderhoudskosten. De kosten voor beheer en onderhoud verdringen daarbij steeds meer de ruimte voor vernieuwing. De uitblijvende duidelijkheid over de inrichting van de stelselherziening binnen de Raad en de interactie met JenV hierover bemoeilijkt het vernieuwingsproces van het IT landschap. De Raad geeft aan zo veel mogelijk 'no regret' stappen te zetten ten aanzien van vernieuwing.
3. De kosten voor **reproductie en porto** en daarmee samenhangende kosten bedragen ca. € 1,2 miljoen per jaar. Uit het toelichtende gesprek hierover blijkt de verklaring hiervoor te zijn dat veel communicatie met cliënten incl. toezenden dossiers nog per post plaatsvindt, deels omdat de doelgroep niet digitaal vaardig genoeg is/ zou zijn. Ook de registratie van toevoegingen en veel administratie die hier mee samenhangen (urenstaten, declaraties van advocaten en mediators), wordt nog op papier vastgelegd.
4. Het aandeel medewerkers met een **beleid (-adviserende) taak** neemt toe in de jaren sinds 2018 (met ca. 20 fte). Verklaring hiervoor is een toename van het beroep dat JenV op dit vlak doet op de Raad. Wij treffen geen (kwantitatieve of kwalitatieve) indicatoren die iets zeggen over de doelmatigheid van de inzet van deze functie. Ook signaleren wij dat de bekostigingssystematiek van de Raad (in kort, sinds 2019: 25% vast, 75% variabel) nog niet meebeweegt op deze ontwikkeling. Dit kan op termijn problemen geven ten aanzien van de financierbaarheid van deze functie.

Aanbevelingen

In lijn met onze conclusies bevelen wij de Raad vier punten aan.

1. De Raad beschikt over veel data met betrekking tot input en output van de organisatie. Wij bevelen de Raad aan de onderlinge relatie van de beschikbare data door te ontwikkelen naar **doelmatigheidsindicatoren** en hierover in overleg met de eigenaar (pSG) te rapporteren.
2. Ten aanzien van de **automatiseringslasten** is geen doelmatigheid aangetoond. Gezien de onderliggende factoren die aanleiding geven te verwachten dat opwaartse trend in kosten de komende jaren zal aanhouden, bevelen wij de Raad aan om de ontwikkeling van kosten en prestaties van automatisering goed te monitoren en daarnaast met JenV een plan op te stellen om de oplopende kosten te beteugelen en de noodzakelijke vernieuwingen door te voeren. De benodigde financiële middelen kunnen mogelijk gedeeltelijk worden geput uit besparingen op reproductie en porto (zie aanbeveling 3). Voor de overige benodigde financiële middelen zou de Raad het gesprek met de eigenaar (pSG) en opdrachtgever (DGRR) kunnen aangaan, aangezien de kosten voor ICT sterk samenhangen met de stelselvernieuwing voor de rechtsbijstand en dus ook beleidskeuzes vergt.
3. De kosten voor **reproductie en porto** en daarmee samenhangende kosten bedragen ca. € 1,2 miljoen per jaar. Wij bevelen de Raad aan een plan op te stellen om bij cliënten en stakeholders digitaal communiceren te bewerkstelligen en daarmee deze kosten omlaag te brengen. Beperkte digitaal-vaardigheid van een deel van de doelgroep kan een obstakel zijn, maar de echte hulp voor deze groep is nodig los van de vraag papier/digitaal.
4. Het aandeel medewerkers met een **beleid (-adviserende) taak** neemt toe in de jaren sinds 2018 (tot en met 2020 met ca. 20 fte). Wij bevelen de Raad aan om indicatoren te ontwikkelen die de toegevoegde waarde van deze taak inzichtelijk maakt. Als deze ontwikkeling nog verder doorzet, bevelen wij aan de bekostigingsstructuur (nu 25% vast, 75% variabel) periodiek te herijken op basis van de aard en samenstelling van het primaire proces.



pwc.nl

© 2021 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the prior written permission of PwC.

"PwC" refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network.

Please see www.pwc.com/structure for further details.