

Andere tijden

Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand



Andere tijden

Evaluatie puntentoeakening in het stelsel van
gesubsidieerde rechtsbijstand

Woord vooraf

In dit rapport doet de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand verslag van haar werkzaamheden.

De commissie doet een voorstel tot aanpassing van de vergoedingen die rechtsbijstandverleners ontvangen voor door hen aan on- en minvermogenden geleverde rechtsbijstand. De voorstellen van de commissie zijn in overwegende mate gebaseerd op in opdracht van de commissie uitgevoerd onderzoek, waarbij miljoenen data zijn geanalyseerd. Gelet op de solide wijze waarop het onderzoek is opgezet is het de commissie mogelijk gebleken om een zeer betrouwbaar beeld van de praktijk te geven en de puntentoekenning daarop te baseren.

Kort samengevat laat het rapport zien dat deze vergoedingen in de loop van de tijd niet meer aan hun doelstelling voldoen, namelijk het ontvangen van een redelijke bijdrage voor de in een onder het stelsel vallende zaak geleverde rechtsbijstand. De door de commissie geconstateerde scheefgroei doet zich tamelijk breed binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand voor, maar er zijn wel degelijk relevante verschillen te duiden tussen de diverse rechtsgebieden. Met name bij sommige zaken in het personen- en familierecht is de scheefgroei zeer groot (ruim 100%). In het rapport wordt dat meer in detail beschreven. De commissie doet een gedetailleerd voorstel tot vaststelling van een nieuwe verhouding tussen de diverse zaakscategorieën.

Onderdeel van de opdracht aan de commissie was dat de voorstellen niet mochten leiden tot hogere kosten, maar evenzeer was het punttarief (=uurtarief) gegeven en het redelijkerwijs voor een rechtsbijstandverlener te verwerven norminkomen ook. De commissie constateert in haar rapport dat de uitkomst van het onderzoek naar de tijdsbesteding geen andere conclusie toelaat dan dat de aan de commissie meegegeven uitgangspunten niet met elkaar verenigbaar zijn. In die zin is er derhalve sprake van een (achteraf gebleken) onmogelijke opdracht.

De commissie heeft getracht aan de oplossing van die problematiek een bijdrage te leveren door vier separate scenario's te schetsen en daarbij een formule te ontwikkelen over de verhouding tussen de diverse variabelen. Daarmee beoogt de commissie om de beleidsverantwoordelijken inzicht te geven in de samenhang, zodat zij in staat zullen zijn om besluiten te nemen over de toekomstige verhouding tussen kosten, uurtarief, norminkomen en de omvang van het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Door deze samenhang om te zetten in een formule is voor een ieder controleerbaar tot welke uitkomsten de besluitvorming leidt.

Naast hetgeen hiervoor beschreven is komt de commissie ook met enkele tientallen aanbevelingen om de werking van het stelsel te verbeteren. De commissie is niet in staat gesteld om aanbevelingen te doen op het terrein van de piket- en verhoorbijstand in strafzaken, terwijl de commissie aanbeveelt om in lijn met de in het rapport geschetste eerste verkenning nader onderzoek uit te laten voeren naar objectieve criteria die de omvang van voor de raad lastig te controleren domein van de extra uren in strafzaken kan terugdringen ten gunste van een meer forfaitair werkend systeem.

De commissie heeft haar rapport en de daarin opgenomen adviezen enerzijds gebaseerd op het in haar opdracht uitgevoerde kwantitatieve onderzoek, maar zij heeft daarnaast in enkele tientallen hoorzittingen en gesprekken en op basis van bijna duizend ontvangen reacties vanuit het werkveld, zich breed georiënteerd op de bestaande praktijk van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De commissie hoopt dat zij met onderhavig rapport een bijdrage kan leveren aan de oplossing van de forse knelpunten die in de praktijk ervaren worden. Het is nu aan de beleidsverantwoordelijken om op basis van dit rapport de noodzakelijke scherpe keuzes te maken zodat de vergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand duurzaam en evenwichtig zal zijn.

Herman van der Meer

Inhoudsopgave

Woord vooraf 3

Overzicht met aanbevelingen 9

Inleiding 17

- 1.1 Vooraf 17
- 1.2 Opdracht aan de commissie 20
- 1.3 Afbakening onderzoek 21
- 1.4 Onderzoeksaanpak commissie 21
 - 1.4.1 Algemeen 21
 - 1.4.2 Inrichting ophaalfase 22
 - 1.4.3 Concluderende fase 23
- 1.5 Leeswijzer 24

Invulling van het onderzoek op enkele onderdelen 27

- 2.1 Vooraf 27
- 2.2 Uitgavenkader 27
 - 2.2.1 Inleiding 27
 - 2.2.2 Voorstellen mogen niet leiden tot een verhoging van de uitgaven 27
 - 2.2.3 Andere relevante kaders 28
 - 2.2.4 Te presenteren scenario's 30
- 2.3 Doelmatige praktijkvoering 31
- 2.4 Eerste fase van het strafproces 32

Huidig systeem van punttoekenningen 35

- 3.1 Algemeen 35
- 3.2 Punttoekenningen 35
 - 3.2.1 De commissie-Maan 35
 - 3.2.2 Uitgangspunten vergoedingenstelsel naar aanleiding van de commissie-Maan 38
 - 3.2.3 De huidige vergoedingensystematiek 40
 - 3.2.4 Belangrijkste wijzigingen in het vergoedingenstelsel sinds 2000 46
 - 3.2.5 Aandachtsgebieden 48
- 3.3 Uitvoering van het stelsel 55
 - 3.3.1 Toevoegbereik 55
 - 3.3.2 Vaststelling van de vergoeding en het overleggen van bescheiden 55
 - 3.3.3 Afwijkende vergoedingen 56
 - 3.3.4 Financiering 57
 - 3.3.5 Inwerkingtreding wijzigingen 57
 - 3.3.6 Evaluatie 57

- 3.4 Rechtsbijstandverleners 58
 - 3.4.1 Kwaliteit 58
 - 3.4.2 Persoonlijke uitvoering 58
 - 3.4.3 Aanbod rechtsbijstandverleners 59
 - 3.4.4 Redelijk inkomen 59
- 3.5 Stelsel in cijfers 59
 - 3.5.1 Algemeen 59
 - 3.5.2 Cijfers extra uren 61
- 3.6 Stelsel in internationaal perspectief 63

Kwalitatief beeld puntentoekenningen 67

- 4.1 Inleiding 67
- 4.2 Puntentoekenningen 68
 - 4.2.1 Tijdsbesteding 68
 - 4.2.2 Extra uren 72
 - 4.2.3 Toeslagen en kortingen 77
 - 4.2.4 Prikkel in het stelsel van toekenningen 78
- 4.3 Uitvoering van het stelsel 82
 - 4.3.1 Omgaan met nieuwe wetgeving 82
 - 4.3.2 Rol van het bestuur (de overheid) 84
 - 4.3.3 Afwijkende vergoedingen 86
 - 4.3.4 Evaluatie van de toekenningen 86
 - 4.3.5 Overige uitvoeringsaspecten 86
- 4.4 Rechtsbijstandverleners 87
 - 4.4.1 Persoonlijke uitvoering 87
 - 4.4.2 Redelijk inkomen 88
 - 4.4.3 Aanbod rechtsbijstandverleners 90
 - 4.4.4 Kwaliteit rechtsbijstandverleners 91
 - 4.4.5 Toekomstige ontwikkelingen en standaardisering werkzaamheden 93
 - 4.4.6 Vergelijking rechtsbijstandverlener stelsel en rechtsbijstandverzekeraar 95
- 4.5 Aandachtsgebieden 97
 - 4.5.1 Echtscheiding 97
 - 4.5.2 Asiel 99
 - 4.5.3 Multiproblematiek 101
- 4.6 Conclusie 104

Kwantitatief beeld huidige puntentoekenningen 107

- 5.1 Vooraf 107
- 5.2 Onderzoeksaanpak 107
 - 5.2.1 Principes bij en inrichting van het onderzoek 107
 - 5.2.2 Gegevens raad 108
 - 5.2.3 Inzoomen op betrouwbare gegevens 109
 - 5.2.4 Steekproef 110

5.3	Belangrijkste kwantitatieve bevindingen over de tijdsbesteding	110	
5.3.1	Gemiddelde tijdsbesteding standaardzaken	110	
5.3.2	Extra-urenzaken	113	
5.3.3	Toeslagen en kortingen	114	
5.3.4	Andere toeslagcategorieën	117	
5.3.5	Taakdifferentiatie	117	
5.3.6	Drie deelgebieden: echtscheiding, asiel en multiproblematiek	118	
5.4	Ervaringen met tijdsbesteding	122	
5.5	Conclusie	122	
Voorstellen commissie			125
6.1	Inleiding	125	
6.2	Gemiddelde tijdsbesteding zaakscodes	125	
6.2.1	Tijdsbesteding standaardzaken	125	
6.2.2	Advieszaken	127	
6.2.3	Lijst met zaakscodes	127	
6.3	Echtscheiding	128	
6.3.1	Inleiding	128	
6.3.2	Nieuwe toekenningen	128	
6.3.3	Aanvullingen op het forfait voor echtscheiding/beëindiging samenwoning	129	
6.3.4	Boedelscheiding	131	
6.3.5	Bijzondere curator	131	
6.3.6	Mediation	131	
6.4	Asielrechtsbijstand	132	
6.4.1	Algemeen	132	
6.4.2	Trajecttoevoeging	132	
6.4.3	Overige voorstellen vergoedingen asielrechtsbijstand	132	
6.5	Multiproblematiek	134	
6.5.1	Inleiding	134	
6.5.2	Trajecttoevoeging	135	
6.5.3	Vroegtijdige signalering en aanpak van problemen	136	
6.6	Extra-urenzaken	136	
6.6.1	Inleiding	136	
6.6.2	Aanknopingspunten voor een forfaitaire benadering van de extra uren	137	
6.6.3	Te overbruggen gat	138	
6.6.4	Beoordeling extra uren	140	
6.7	Toeslagen	141	
6.8	Reiskosten	142	
6.9	Taakdifferentiatie	143	
6.10	Gebruikmaken van bestaande bevoegdheden tot financiering rechtsbijstandverleners	144	
6.11	Kwaliteit	144	
6.11.1	Algemeen	144	
6.11.2	Inschrijvingsvoorwaarden	145	
6.11.3	Collegiale toetsing	145	
6.11.4	Eenmanskantoren	146	

- 6.12 Prikfels 146
- 6.13 Rol bestuur (de overheid) 147
- 6.14 Technologie en standaardisering 147
- 6.15 Evaluatiesysteem 148
- 6.16 Wijzigingen in wetgeving en beleid doorvoeren in financiering 149
- 6.17 Tot slot: inwerkingtreding en overgangsrecht 150

Voorstellen in relatie tot de meegegeven kaders 153

- 7.1 Inleiding 153
- 7.2 Uitgaven 153
- 7.3 Scenario's 155
 - 7.3.1 Scenario 1: uitgavenkader is variabel 155
 - 7.3.2 Scenario 2: puntentoekenning wordt verlaagd: punt is niet langer grosso modo een uur 156
 - 7.3.3 Scenario 3: tarief per punt is variabel 157
 - 7.3.4 Scenario 4: minder toevoegingen in een jaar 157
- 7.4 Conclusie 158

Conclusie 161

Bijlagen 167

- Bijlage 1 Instellingsregeling 167
- Bijlage 2 Samenstelling commissie 171
- Bijlage 3 Bundeling onderzoeksvragen 172
- Bijlage 4 Lijst met aangehaalde literatuur 174
- Bijlage 5 Interviewprotocol 177
- Bijlage 6 Lijst met gesprekspartners 179
- Bijlage 7 Inkomensberekening 182
- Bijlage 8 Puntentoekenningen voorstel commissie en scenario 2 184
- Bijlage 9 Echtscheidingsberekening en aanvullingen 189
- Bijlage 10 Berekening toeslagen 190
- Bijlage 11 Uitkomsten per scenario 191
- Bijlage 12 Toets Cebeon 193
- Bijlage 13 Relevante wijzigingen in het Bvr 2000 195
- Bijlage 14 Relevante ontwikkelingen personen- en familierecht 198

Overzicht met aanbevelingen

Puntentoekenning algemeen

1. Het uitgangspunt van het stelsel wordt gehandhaafd dat bij de puntentoekenning gemiddeld genomen een aan het verlenen van rechtsbijstand besteed uur overeenkomt met één punt, zodat de daadwerkelijk bestede tijd wordt vergoed.
2. Breng de bijlage van het Bvr 2000 in overeenstemming met de door de commissie voorgestelde puntentoekenningen.
3. De punten voor een adviestoevoeging worden 4 punten tot en met zeven uur en 10 punten als meer dan zeven uur aan de advieszaak is besteed.
4. Maximeer het aantal punten in advieszaken op het forfait van de bijbehorende procedure.
5. Pas het procedurebegrip in artikel 1 van het Bvr 2000 zodanig aan dat zaken voor een Europese klachtinstantie niet meer als adviestoevoeging hoeven te worden afgedaan, maar als een procedure.
6. Er is onvoldoende grond gevonden voor de introductie van trajecttoevoegingen.

Echtscheiding

7. Creëer één toevoeging voor echtscheidingszaken en beëindiging samenwoning van 13 punten. Hef het onderscheid tussen zaken met en zonder tegenspraak op.
8. Ken een aanvulling toe voor objectief vast te stellen activiteiten in een echtscheidingsprocedure:
 - een aanvulling voor een op tegenspraak verkregen voorlopige voorziening (4 punten);
 - een aanvulling bij toegekende partneralimentatie (4 punten);
 - een aanvulling bij de aanwezigheid van minderjarige kinderen waarvoor financiële bijdragen, gezag en/of omgang geregeld dienen te worden (4 punten).
9. Deze echtscheiding specifieke aanvullingen zijn te onderscheiden van de generieke toeslagen, zoals de zittingstoeslag. Die toeslag blijft ook in de nieuwe systematiek bestaan.
10. De aanvullingen tellen niet mee in het bepalen van de grens om in aanmerking te komen voor extra uren, maar tellen wel mee in het dichten van het extra-urengat.

11. Breng de werkzaamheden van de bijzondere curator in echtscheidingszaken onder in een eigen zaakscade met een puntenaantal van 10.
12. Creëer één forfait van 10 punten voor mediationzaken.
13. Zorg ook in mediationzaken voor een goede registratie van gemaakte uren ten behoeve van volgende evaluaties. Uit de registratie van de bestede uren moet duidelijk zijn dat het - in beginsel - gaat om de gemaakte uren per rechtzoekende en niet per mediation.

Asiel

14. Introduceer een toeslag voor het bijwonen van extra gehoren in de aanvraagfase van een samenhangende zaak in de asielprocedure.
15. Vervang de standaard toeslag voor verwijzing naar de VA-procedure door een toeslag voor aantoonbare extra werkzaamheden in de vorm van een extra gehoor na zending naar de VA-procedure.
16. Schaf de toevoeging in asielzaken voor een voorlopige voorziening af en vervang die door een toeslag, die wordt toegekend als de voorlopige voorziening apart van het beroep of het hoger beroep wordt behandeld.
17. Wijzig in artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000 dat artikel 12 van het Bvr 2000 niet langer van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. In plaats daarvan kan in artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000, overeenkomstig als voor het strafrecht in artikel 19 en 19a van het Bvr 2000 is gebeurd, een nog nader te bepalen aparte vergoeding worden opgenomen voor het intrekken van de procedure.
18. Ken een toeslag toe in het geval er een nieuwe zienswijze moet worden ingediend bij de zogenaamde herleving van de aanvraagprocedure bij een gewonnen beroep. Vaak moeten er substantiële werkzaamheden worden verricht, zoals het voorbereiden en bijwonen van een aanvullend gehoor of het schrijven van een zienswijze.
19. Ken bij een gewonnen Dublin-beroep een toeslag toe bij een nieuwe zienswijze in de AA-procedure. Die toeslag ziet uitsluitend op de zaak die na verwijzing naar de AA-procedure opnieuw eindigt in een Dublin-beschikking en valt onder het bereik van de eerdere Dublin-toevoeging.
20. Halveer bij een afgewezen verzoek in het kader van no cure less fee bij asiel de voorgestelde puntentoekenning tot 5 punten (in plaats van 10). Bij een gegrond beroep of hoger beroep worden de vergoedingen in de voorgaande fase gecorrigeerd met een herstelbetaling van het aantal punten dat de advocaat door de afwijzing in eerste aanleg of (hoger) beroep is misgelopen door de halvering.

Multiproblematiek

21. Geef prioriteit aan het door de raad ontwikkelen van het klantvolgsysteem als belangrijk hulpmiddel bij het signaleren en monitoren van multiproblematiek.
22. Creëer in het geval van schuldenproblematiek meer ruimte om gebruik te maken van (provisioneel) beschermingsbewind.

Extra-urenzaken

23. Bij de beoordeling van extra-urenzaken dient het niveau (opleiding, kennis en ervaring) van de medewerker van de raad aan te sluiten bij het niveau van de rechtsbijstandverlener; alleen dan is een zinvolle uitwisseling van argumenten mogelijk.
24. Neem de inrichting van de door de commissie-Wolfsen voorgestelde commissie inzake de advisering in extra-urenzaken spoedig ter hand.
25. Verricht nader onderzoek naar inhoudelijke en zo veel mogelijk objectiveerbare en relatief eenvoudig vast te stellen criteria voor de toekenning van aanvullende vergoedingen in grote strafzaken.
26. Handhaaf het huidige systeem voor extra uren (een drempel op driemaal het forfait), maar maximeer het aantal onbetaalde uren, waarbij rekening wordt gehouden met toeslagen.

Toeslagen

27. Maak een tijdelijke regeling voor het toekennen van toeslagen (voor bestaande gronden voor een toeslag en de door de commissie voorgestelde op het terrein van asiel).
28. Maak in dat tijdelijke, uniforme systeem onderscheid naar drie toeslagcategorieën:
 - 1 toeslag: een extra puntentoekenning van 36% van het kale forfait;
 - 2 toeslagen: een extra puntentoekenning van 71% van het kale forfait;
 - 3 of meer toeslagen: een extra puntentoekenning van 107% van het kale forfait.
29. Zorg voor een betere tijdregistratie van de tijd die wordt besteed aan werkzaamheden waarvoor een toeslag geldt.
30. Breid de samenhangregeling van artikel 11 van het Bvr 2000 uit naar adviestoevoegingen. Met relatief veel intrekkingen en de aanwezigheid van grote gezinnen, is deze aanbeveling juist van betekenis in asielzaken maar krijgt via de wijzing van artikel 11 van het Bvr 2000 een ruimere toepassing dan alleen asielzaken.
31. Breid de samenhangregeling van artikel 11 van het Bvr 2000 uit naar zaken waarin geen zitting heeft plaats gevonden.

Reistijd en -kosten

32. Stel de vergoeding voor reistijd op 0,5 pt per volle gereisde 50 km per bezoek. De keuze met welk vervoersmiddel de rechtsbijstandverlener reist, is niet van invloed op de hoogte van de toeslag.

Taakdifferentiatie

33. Schrap in de regelgeving de verplichting om in een zaak alle werkzaamheden persoonlijk te verrichten en vervang deze door de verplichting om door anderen in een zaak onder het bereik van de toevoeging verrichte werkzaamheden naar aard en omvang te specificeren.
34. Stel voor het onder het bereik van de toevoeging door een paralegal verricht werk een apart puntental en -tarief vast.

Financiering rechtsbijstandverlening

35. Verzoek de raad om de mogelijkheden om contracten af te sluiten met advocaten, of samenwerkingsverband van advocaten nader te verkennen. Aansluitend hierop zou de raad meer ervaring op moeten doen met het afsluiten van contracten met andere rechtsbijstandverleners dan advocaten.

Kwaliteit

36. Scherp - overeenkomstig de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen - de inschrijvingsvoorwaarden van de raad aan en breid het systeem van aparte inschrijvingsvoorwaarden voor specifieke rechtsgebieden verder uit. De raad en de Nederlandse orde van advocaten moeten dit gezamenlijk ter hand nemen, bij gebreke waarvan de raad tot besluitvorming dient over te gaan.
37. Beperk het aantal rechtsgebieden waarop een advocaat binnen het stelsel werkzaam mag zijn. De raad en de Nederlandse orde van advocaten moeten dit gezamenlijk ter hand nemen, bij gebreke waarvan de raad tot besluitvorming dient over te gaan.
38. Incorporeer peer review in het stelsel en doe periodiek onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand.
39. Betrek in het overleg met de Nederlandse orde van advocaten over de te nemen kwaliteitsmaatregelen de doelstelling om het aantal éénpitters dat binnen het stelsel werkzaam is te laten afnemen.

Prikkels

40. Een eventueel voor hoger beroep afgegeven toevoeging wordt door de raad ingetrokken indien het hoger beroep door de rechtsbijstandverlener of diens cliënt voorafgaand aan de behandeling ter zitting is ingetrokken.
41. Het instellen van cassatie valt onder het bereik van de toevoeging voor het hoger beroep. Voor het louter instellen ontvangt de rechtsbijstandverlener geen toevoeging. Cassatieadvies door een daarin gespecialiseerde advocaat wordt, net als nu het geval is, als een advieszaak gehonoreerd. Voor een procedure in cassatie wordt uitsluitend een toevoeging verstrekt indien ook middelen zijn ingediend.
42. Bepaal de vergoeding aan een rechtsbijstandverlener op nihil bij evidente beroepsfouten van de advocaat (bijvoorbeeld het niet tijdig instellen van het rechtsmiddel, niet ontvankelijkverklaring vanwege ontbreken gronden of het door de rechtsbijstandverlener niet tijdig betalen van het griffierecht).

Rol bestuur (de overheid)

43. Breid het Besluit proceskosten bestuursrecht uit met een bepaling dat de bestuursrechter een hogere kostenveroordeling kan uitspreken in geval het bestuursorgaan van een bevoegdheid gebruik heeft gemaakt, terwijl het evident was dat die wijze van gebruikmaking in rechte onhoudbaar is.
44. Bestuursorganen dienen jaarlijks verslag te doen van aantal en omvang van ten laste van het bestuursorgaan komende kostenveroordelingen in bezwaar- en beroepsprocedures.

Technologie

45. De raad heeft tot taak het bevorderen van technologische ontwikkelingen die bijdragen aan een efficiëntere rechtsbijstandverlening.

Evaluatiesysteem

46. Creëer een systeem voor een periodieke evaluatie van het vergoedingensysteem. Eén keer in de negen jaar vindt een grondige evaluatie plaats, door een door de minister in te stellen commissie. Daarnaast vindt er elke drie jaar een beoordeling plaats van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding. Die beoordeling en een aansluitende advisering aan de minister gebeurt door een vast samengesteld gremium van raad, het ministerie en Nederlandse orde van advocaten en is gebaseerd op de (permanent) beschikbare tijdschrijfgegevens en vooraf vast te stellen criteria.

47. Een essentiële voorwaarde voor een goed werkend evaluatiesysteem is dat rechtsbijstandverleners volledige en naar waarheid ingevulde urenspecificaties verstrekken aan de raad. Om de betrouwbaarheid en uniformiteit van urenregistraties te bevorderen, biedt de raad daarom een (aanvullend) tijdschrijfsysteem aan de aan het stelsel deelnemende rechtsbijstandverleners aan.
48. Bestede uren in forfaitaire zaken worden anders dan nu het geval is conform de normale afrondingsregels doorgegeven (0,01-0,49 naar beneden, 0,50-0,99 naar boven).

Wijzigingen in wetgeving en beleid

49. Breng, indachtig het advies van de commissie-Wolfsen, de gevolgen van wijzigingen in wetgeving en beleid explicieter en transparanter in beeld.
50. Onderzoek of een cyclus kan worden ingericht om systematisch achteraf te onderzoeken in hoeverre de vooraf voorspelde volume-effecten van nieuwe wetgeving en beleid zijn opgetreden.
51. Neem ook de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de urenbesteding onder het bereik van de toevoeging (het prijseffect), net als bij de rechtspraak gebeurt, voortaan mee in het afwegingskader voor de financiering van het stelsel.

Inwerkingtreding en overgangsrecht

52. Sluit wat betreft de inwerkingtreding van de voorstellen aan bij eerder in het stelsel gehanteerd overgangsrecht: voor aanvragen voor een toevoeging geldt het dan geldende recht, welk recht ook de declaratie regelt.

1

Inleiding

1.1 Vooraf

Het huidige vergoedingstelsel van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) is gebaseerd op een forfaitaire vergoeding voor in een bepaald zaakstype verleende rechtsbijstand. Elk zaakstype kent een eigen puntenaantal en de rechtsbijstandverlener¹ ontvangt een vergoeding op basis van het aantal punten dat het stelsel aan het zaakstype koppelt.

De basis voor het huidige forfaitaire stelsel kan gevonden worden in het rapport 'Fair forfaitair' van de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand (ook wel: de commissie-Maan, 1997). Het forfaitaire puntental is op basis van het onderzoek van de commissie-Maan zodanig vastgesteld dat er een zeker evenwicht zat in de bestede uren: gemiddeld genomen moet een rechtsbijstandverlener één punt verdienen met één uur werk, maar dat betekent niet dat hij in elke zaak exact het aantal uren besteedt dat er qua puntenaantallen voor staat. Bij het toekennen van gewichten per rechtsterrein is bovendien rekening gehouden met verscheidene verzwarende en verlichtende factoren door gebruikmaking van toeslagen en kortingen.² Het uitgangspunt van het systeem van de commissie-Maan is dat een punt grosso modo met één uur te vergelijken is.

Directe aanleiding voor de instelling van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de commissie), waarvan onderhavig rapport het resultaat is, was de constatering van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (hierna: de commissie-Wolfsen) dat de huidige puntentoekenning in belangrijke mate is gebaseerd op tijdschrijfgegevens van twintig jaar geleden. Wijzigingen in wet- en regelgeving en in de rechtspraak zijn vaak niet in de huidige wijze van puntentoekenning verdisconteerd.³ Daardoor kan niet meer met zekerheid worden gezegd dat een punt grosso modo nog met één uur tijdsbesteding vergeleken kan worden. Ook de Commissie duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (hierna: de commissie-Barkhuysen) constateerde op dit vlak achterstallig onderhoud in het stelsel.⁴ In de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen is de instelling van onderhavige onafhankelijke commissie aangekondigd om de puntenaantallen per zaakscategorie⁵ te evalueren.⁶ De commissie is ingesteld op 2 september 2016 bij regeling van de minister van Veiligheid en Justitie en de minister voor Wonen en Rijksdienst (zie bijlage 1).⁷

¹ Waar in dit rapport wordt gesproken over rechtsbijstandverleners, wordt naast advocaten ook bedoeld op mediators in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand.

² Rapport commissie-Maan 1997, p. 8-9.

³ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 154.

⁴ Rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 106.

⁵ In het rapport ook wel zaakscategorie genoemd; zie daarover meer in paragraaf 3.2.3, meer specifiek voetnoot 59.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118.

⁷ Stcrt. 2016, 48283.

De commissie-Wolfsen en de commissie-Barkhuysen hebben geconcludeerd dat er in en rondom het stelsel veel veranderingen hebben plaatsgevonden die van invloed zijn op de tijdsbesteding per zaak. Een aantal opvallende ontwikkelingen wordt hierna genoemd. Zie de rapporten van genoemde commissies voor een gedetailleerde beschrijving van de ontwikkelingen.

Juridisering en individualisering: er wordt gedoeld op een proces waarin het maatschappelijk verkeer tussen mensen in toenemende mate bepaald wordt door wettelijke kaders en juridische regels.

Toegenomen complexiteit van de samenleving: de wetten veranderen, waarbij sprake is van een complexe samenhang tussen de verschillende wetgevingsdomeinen. Niet goed uitgekristalliseerde punten moeten door de rechter worden beslecht, wat een gevolg heeft voor het beroep op rechtsbijstand.

Verdwijnen van Bureaus voor rechtshulp: tot de komst van het juridisch loket subsidieerde de raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad) de Bureaus voor rechtshulp. De taken van die bureaus bestonden uit: het verzorgen van spreekuren, het verzorgen van verdergaande rechtsbijstand en het verlenen van verdergaande rechtsbijstand op basis van een toevoeging. Er werden jaarlijks 36.000 zaken in het verlengde spreekuur afgehandeld en circa 8.500 zaken op basis van een toevoeging. De afschaffing van de bureaus heeft geleid tot de introductie van een lichte adviestoevoeging. Het huidige aantal lichte adviestoevoegingen komt echter niet overeen met het aantal zaken dat jaarlijks in de verlengde spreekuren werd behandeld door medewerkers van de bureaus.

Ontwikkeling van meer informele wijzen van geschilafdoening: de komst van meer informele wijzen van geschilafdoening heeft een dempend effect op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Binnen de afzonderlijke rechtsterreinen hebben ook veel ontwikkelingen plaatsgevonden (die voor een deel nog steeds gaande zijn) die maken dat zaken van twintig jaar geleden inhoudelijk niet vergelijkbaar zijn met de huidige zaken.

Het aantal reguliere toevoegingen (exclusief toevoegingen voor eenvoudig rechtskundig advies en mediation) dat sinds de inwerkingtreding van de voorstellen van de commissie-Maan wordt afgegeven is fors gestegen. In 2000 werden er bijna 300.000 toevoegingen afgegeven ten opzichte van bijna 410.000 in 2015. Deze toename van bijna 40% in het aantal afgegeven toevoegingen is beduidend hoger dan de bevolkingstoename van 6,5% in dezelfde periode.⁸

De opdracht aan de commissie is om een voorstel te doen voor puntentoekenningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie is gevraagd daarbij ook onderzoek te doen naar de vraag welke prikkels in de vergoedingssystematiek de doelmatigheid van het stelsel kunnen bevorderen.⁹ Onderdeel van de opdracht is verder de puntentoeslagen die het stelsel kent. Voorts is gevraagd aandacht te besteden aan aanbevelingen van de commissie-Wolfsen die zien op de introductie van een trajecttoevoeging voor echtscheidingszaken, asielzaken en multiproblematiek.¹⁰

⁸ De bevolkingsomvang was in 2000 15.865.000 en in 2015 16.901.000 (bron: CBS).

⁹ *Stcrt.* 2016, 48283.

¹⁰ Rapport commissie-Wolfsen 2015, aanbevelingen 4, 7 en 11, p. 162 en 163.

De commissie-Wolfsen heeft ingezoomd op drie rechtsgebieden waarvan zij geconstateerd heeft dat er – gegeven de opdracht aan die commissie – veel aan de hand is: echtscheidingszaken, strafzaken en multiproblematiek.¹¹ Voor het onderhavige onderzoek is relevant dat voor echtscheidingen en multiproblematiek de commissie-Wolfsen een zogenaamde traject- dan wel pakkettoevoeging als één van de oplossingen voor de geconstateerde problemen ziet. Naast de genoemde onderwerpen suggereerde de commissie-Wolfsen ook voor asielzaken te onderzoeken of dat middel zou kunnen worden ingezet voor de op dat terrein veronderstelde problematiek.

De commissie-Wolfsen adviseert om één toevoeging in te voeren voor **de gehele echtscheiding**, inclusief de nevenvorderingen en alle daaruit voortvloeiende appellen. Hetzelfde geldt voor de beëindiging van een relatie tussen samenwoners.¹²

Daarnaast is aanbevolen een onderscheid te maken tussen echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn en echtscheidingen waarbij dat niet het geval is. De rechtvaardiging om een onderscheid te maken in een echtscheiding met en zonder minderjarige kinderen is dat de eerstgenoemde zaken in het algemeen complexer zijn, omdat afspraken over de kinderen gemaakt moeten worden. Daarnaast heeft de overheid een grotere verantwoordelijkheid als het gaat om de bescherming van de belangen van kwetsbare minderjarige kinderen.

De commissie-Wolfsen stelt in haar rapport dat het wenselijk is ook bij **asielzaken** te verkennen in hoeverre een trajecttoevoeging tot de mogelijkheden behoort. Hoewel de commissie-Wolfsen zich in haar onderzoek niet heeft gefocust op het asieldomain, heeft zij wel gezien dat zich problematiek rondom vervolgtoevoegingen voordoet bij asielzaken.¹³ Het kabinet neemt het advies van de commissie-Wolfsen over en heeft de commissie verzocht te kijken naar een vereenvoudiging van de vergoedingensystematiek in de asielrechtsbijstand en daarbij de trajecttoevoeging te onderzoeken.¹⁴ Daarmee wordt volgens het kabinet tevens invulling gegeven aan de toezegging om te bezien in hoeverre rechtsbijstand in asielzaken efficiënter kan worden vormgegeven. De toezegging waarop het kabinet doelt, is gedaan tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting 2013 van het ministerie van Veiligheid en Justitie.¹⁵ Staatssecretaris Teeven antwoordde op vragen dat hij de lijn van zijn voorgangers wil voortzetten om de asielprocedure te versnellen, 'vooral ook om te bereiken dat het stapelen van procedures wordt tegen gegaan'.

Ook voor het oplossen van **multiproblematiek** binnen de rechtsbijstand ziet de commissie-Wolfsen veel in een traject- of pakkettoevoeging. Hiermee kan een oplossing worden geboden voor in het stelsel voorkomend meervoudig gebruik van toevoegingen. De commissie-Wolfsen merkt op dat het ene probleem vaak getriggerd wordt door het andere en als de oorzaak van het probleem niet wordt opgelost er een doorgaande stapeling van procedures volgt. Via een pakkettoevoeging kan volgens commissie-Wolfsen gebundeld via één rechtsbijstandverlener worden gewerkt aan de oplossing van het onderliggende probleem. Het kabinet erkent in zijn reactie de analyse van commissie-Wolfsen en neemt die op het punt van de pakkettoevoeging ook over.

¹¹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 35 en de hoofdstukken 2 en 3.

¹² Waar in dit rapport 'echtscheiding' staat vermeld, wordt mede bedoeld op de beëindiging van de relatie tussen samenwoners.

¹³ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 162.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 110, p. 14.

¹⁵ Handelingen II 2012/13, 29 item 14, p. 61

1.2 Opdracht aan de commissie

De commissie heeft in de instellingsregeling drie hoofdopdrachten gekregen.¹⁶ Kort gezegd komen de opdrachten erop neer dat de commissie de puntentoekenning in het stelsel moet evalueren, naar prikkels in die toekenningen moet kijken en een voorstel moet doen voor een aanpassing van de puntentoekenningen, alles onder de randvoorwaarde dat het totaal aan voorstellen van de commissie niet mag leiden tot een verhoging van de uitgaven. Daarnaast zijn er in de toelichting op de instellingsregeling tien deelopdrachten gegeven, alle voorzien van een referentiekader. De commissie heeft kennis genomen van de kwalitatieve rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Barkhuysen. Anders dan voornoemde commissies heeft de onderhavige commissie haar resultaten zo veel mogelijk willen baseren op de kwantitatieve uitkomsten van haar onderzoek naar de uitvoeringspraktijk; dat is door de commissie zodanig vormgegeven dat het kwantitatieve deel van het onderzoek extern is uitbesteed via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC). De resultaten van dit externe onderzoek vormen de basis voor de aanbevelingen van de commissie.

Gelet op de omvang van haar opdracht achtte de commissie het noodzakelijk om de onderzoeksvragen te bundelen (zie bijlage 2). De commissie heeft dat gedaan aan de hand van de drie hoofdvragen, die leidend zijn geweest in het gehele onderzoek van de commissie. Onder de hoofdvragen zijn de deelvragen ondergebracht en is zoveel mogelijk rekening gehouden met het door de opdrachtgever meegegeven referentiekader. Hoewel het geen onderdeel van de opdracht is, is het voor een goed begrip van de materie volgens de commissie noodzakelijk een goed beeld te hebben van de systematiek van de puntentoekenning in het stelsel. Daaraan is in dit rapport dan ook aandacht besteed.

De commissie heeft de onderzoeksopdrachten vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet de systematiek van de puntentoekenning in het stelsel er feitelijk uit?
2. Hoe functioneert het stelsel in het licht van de tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners?
3. Hoeveel tijd besteden rechtsbijstandverleners gemiddeld genomen aan zaken in het stelsel van rechtsbijstand per te onderscheiden zaakscategorie?
4. Gegeven het functioneren van het stelsel van de puntentoekenningen en de feitelijke tijdsbesteding: hoe kunnen de punten in de toekomst vormgegeven worden en welke overige aanbevelingen kan de commissie doen?
5. Op welke wijze kan vorm worden gegeven aan de opdracht dat de voorstellen van de commissie niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven?

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de commissie telkens in het bijzonder aandacht besteed aan de maatregelen van het kabinet ten aanzien van echtscheiding, asielzaken en multiproblematiek, hetgeen in het rapport ook tot uitdrukking is gebracht.

¹⁶ Stcrt. 2016, 48283.

1.3 Afbakening onderzoek

Het onderzoek van de commissie heeft betrekking op de puntentoekenning voor de verschillende zaakscodes in het stelsel van rechtsbijstand. Puntentoekenningen zijn een onderdeel van de vergoeding die de rechtsbijstandverleners krijgt. Als in dit rapport gesproken wordt over vergoedingen dan gaat het niet over de puntentoekenning als zodanig, maar over een bedrag dat de rechtsbijstandverlener toekomt en waar de puntentoekenning onderdeel van vormt.

De commissie gaat in haar onderzoek niet uit van het aantal (voorafgaand aan de verlening van rechtsbijstand) afgegeven toevoegingen in een tijdvak, maar van de (na afloop van de verleende rechtsbijstand) vastgestelde toevoegingen in een tijdvak. Ook in het externe wetenschappelijk onderzoek naar de tijdsbesteding is uitgegaan van vastgestelde toevoegingen.

De keuze voor vaststellingen heeft de volgende achtergrond. De rechtsbijstandverlener doet mede namens de rechtzoekende een aanvraag voor gesubsidieerde rechtsbijstand bij de raad. Sterft de raad in met het verzoek dan geeft de raad een toevoeging af aan de rechtsbijstandverlener. In de toevoeging (ofwel: verklaring van aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand) is opgenomen voor welke kwestie of welk type zaak deze is afgegeven. Als de rechtsbijstandverlener zijn werkzaamheden voor de rechtzoekende heeft beëindigd, dient hij een declaratie in bij de raad. Pas dan is de werkelijke tijdsbesteding bekend. Op basis van die declaratie stelt de raad de toevoeging vast en gaat hij over tot betaling. Onderdeel van die vaststelling is de verificatie of de werkzaamheden die vooraf bij de aanvraag van de toevoeging zijn opgegeven, feitelijk zijn uitgevoerd. Verificatie gebeurt in de regel aan de hand van de door de rechtsbijstandverlener verplicht meegezonden uitspraak van bijvoorbeeld een rechterlijke instantie of (bij adviestoevoegingen of extra-urenzaken) aan de hand van een opgegeven urenverantwoording. De praktijk laat zien dat een afgegeven toevoeging niet altijd tot vaststelling komt. Dat doet zich voor als bijvoorbeeld een conflict waarvoor een toevoeging is afgegeven alsnog zonder een juridische procedure of advies tot een oplossing komt en de rechtsbijstandverlener de toevoeging niet hoeft te gebruiken.

1.4 Onderzoeksaanpak commissie

1.4.1 Algemeen

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen heeft de commissie haar onderzoek opgedeeld in grofweg twee fases: de ophaalfase en de concluderende fase. In totaal is de commissie elf keer in commissiesamenstelling bijeengewees. Daarnaast heeft de commissie in de eerste fase van haar onderzoek achttien hoorzittingen gehouden. In een latere fase van het onderzoek hebben er nog eens zeven hoorzittingen plaatsgevonden waarin een deel van de voorlopige bevindingen van de commissie vertrouwelijk zijn getoetst bij betrokken rechtsbijstandverleners. De status van de hoorzittingen is neergelegd in een vooraf gedeeld interviewprotocol (zie bijlage 5). Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met deskundigen op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand. Een lijst met gesprekspartners is in bijlage 6 te vinden. Ten slotte is er gedurende het onderzoek een aantal keer contact geweest met de opdrachtgever over de voortgang van het onderzoek. Die voortgang is eveneens neergelegd in twee brieven aan de opdrachtgever en die inmiddels openbaar zijn.¹⁷

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 31753, 38 en Kamerstukken II 2017/18, 31753, 140.

1.4.2 Inrichting ophaalfase

De ophaalfase begon meteen na het instellen van de commissie. De commissie is op 20 september 2016 voor het eerst bijeengekomen. De ophaalfase van het onderzoek van de commissie is opgesplitst in een kwalitatief en een kwantitatief deel.

Daarnaast is in intern commissieverband aandacht uitgegaan naar vraagstukken uit de opdracht die om een nadere afbakening vroegen. Het gaat hier om de randvoorwaarde aan de commissie dat de voorstellen niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven, waarbij overigens ook een aantal andere financiële uitgangspunten die zijn meegegeven aan de commissie relevant zijn. Tevens is ook de randvoorwaarde dat de voorstellen gebaseerd moeten zijn op een actuele doelmatige praktijkvoering door advocaten(kantoren) nader gepreciseerd. Tot slot heeft de commissie de opdracht gekregen de puntentoekenning in de eerste fase van het strafproces te evalueren. Op voorhand was niet zonder meer duidelijk of voldoende materiaal beschikbaar is om hier antwoord op te kunnen geven. Hoofdstuk 2 maakt inzichtelijk hoe de commissie in haar onderzoek is omgegaan met de hiervoor genoemde vraagstukken.

De commissie heeft zoveel mogelijk informatie vergaard om een goed onderbouwd eindrapport uit te kunnen brengen met een antwoord op de onderzoeksvragen. Gelet op de onderzoeksvragen heeft de commissie in haar onderzoek - naast de aandacht die uitging naar de tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners - bijzondere aandacht gehad voor: extra uren (in met name het strafdomein), echtscheiding, multiproblematiek en asielzaken.

De commissie heeft zich laten informeren in de genoemde hoorzittingen, gehouden op 16, 18 en 25 januari en 28 maart 2017. Naast deze hoorzittingen heeft de commissie van eind november 2016 tot 15 februari 2017 een e-mailadres¹⁸ opengesteld en ruim binnen de advocatuur bekend gemaakt, met de bedoeling om adviezen, opmerkingen en ander commentaar aan de commissie te kunnen sturen. Daarmee zijn advocaten in de gelegenheid gesteld de commissie te benaderen met standpunten, suggesties, eigen ervaringen en andere opmerkingen. Er zijn circa 900 e-mails op dit e-mailadres ontvangen, nagenoeg alle van rechtsbijstandverleners. Deze e-mails zijn door de commissie gecategoriseerd en betrokken bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 4 wordt geschetst welke onderwerpen in die mailberichten zijn geadresseerd.

Vanuit verschillende geledingen van de advocatuur heeft de commissie nadere informatie ontvangen, welke informatie zowel op verzoek als op eigen initiatief is ingediend om de commissie van informatie te voorzien.

De commissie heeft een werkbezoek afgelegd aan Stichting Achmea Rechtsbijstand om te zien hoe bij een rechtsbijstandverzekeraar zaken worden gecategoriseerd, gewogen, toebedeeld en afgehandeld. Vanuit het Verbond van Verzekeraars heeft de commissie desgevraagd informatie ontvangen over de gemiddelde tijd die wordt besteed aan de afhandeling van zaken door rechtsbijstandverzekeraars.

¹⁸ Commissiepuntentoekenningrechtsbijstand.hof-ams@rechtspraak.nl.

Onderzoeksbureau Cebeon heeft het kwantitatieve onderzoek voor de commissie uitgevoerd.¹⁹ Het onderzoek is aan Cebeon gegund na een openbare aanbesteding die is uitgezet door het WODC. Het onderzoek is begeleid door een externe begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. H. Elffers (zie www.rijksoverheid.nl/commissiepuntenoekenningen voor het volledige onderzoeksrapport van Cebeon).²⁰ Het doel van dat onderzoek was om na te gaan in hoeverre de tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners aan toevoegingszaken cijfermatig nog overeenkomt met de gehanteerde puntenoekenningen. De onderzoekers hebben aan de start van het onderzoek uitgebreid stilgestaan bij de betrouwbaarheid van de te onderzoeken gegevens en de mate van selectie van de gebruikte gegevens. In hoofdstuk 5 wordt de werkwijze uitvoerig toegelicht. Gelet op de wijze waarop het onderzoek is ingericht en uitgevoerd heeft de commissie geconcludeerd dat het onderzoek solide is en voldoende gevalideerde gegevens heeft opgeleverd om een basis te vormen voor een nieuwe, eigentijdse en realistische puntenverdeling.

1.4.3 Concluderende fase

In deze fase van haar onderzoek heeft de commissie zich gericht op de beantwoording van de onderzoeksvragen in het licht van de aanbevelingen die de commissie zou moeten doen. Bevindingen uit de ophaalfase zijn omgezet in voorlopige conclusies en voorgelegd in verschillende expertmeetings op het terrein van asielrecht, echtscheidingen en multiproblematiek. Ook is diepgaand gesproken over het onderwerp extra uren binnen het strafdomain. Begin juli 2017 zijn vertegenwoordigers van specialisatieverenigingen van rechtsbijstandverleners die actief zijn in het stelsel vertrouwelijk geïnformeerd over de voorlopige bevindingen, ook als het gaat om de tijdsbesteding per zaakscodes. Die gesprekken hebben geleid tot - op onderdelen - nadere verdieping op zaakscodes. Daarnaast zijn de voorstellen van de commissie geplaatst in het licht van de bij de opdracht meegegeven uitgangspunten die verband houden met het uitgavenkader, het te verwerven inkomensniveau en het jaarlijks maximum aantal declarabele uren per rechtsbijstandverlener. Om de rekenkundige validiteit van de voorstellen te kunnen garanderen, is er een onafhankelijke rekengroep ingericht die functioneerde onder de verantwoordelijkheid van de commissie.²¹ De werkwijze en de uitkomsten van de rekengroep zijn getoetst door een extern onderzoeksbureau. Er is voor gekozen dat te laten doen door Cebeon. Die keuze hangt samen met de omvang en complexiteit van het stelsel en de cijfers die daarbij horen in het bijzonder. Door het kwantitatieve onderzoek dat Cebeon heeft uitgevoerd zijn zij daarmee genoegzaam bekend en vanuit die deskundigheid waren zij goed in staat om de door de commissie ontwikkelde rekenmethodiek te toetsen. Hun (positieve) oordeel betreffende de door de rekengroep gehanteerde rekensystematiek is opgenomen in bijlage 12.

¹⁹ De titel van onderhavig rapport is gebaseerd op de titel van het rapport van Cebeon omdat die titel de lading van het werk van de commissie goed dekt.

²⁰ Vanuit de commissie nam dr. H. Goudriaan deel aan de begeleidingscommissie.

²¹ De onder de verantwoordelijkheid van de commissie opererende onafhankelijke rekengroep bestond uit drs. W.A. Stapel (ministerie en Veiligheid en Justitie) en R. Eeuwes (raad voor rechtsbijstand). Ook de Nederlandse orde van advocaten was uitgenodigd iemand af te vaardigen in de rekengroep. Wegens principiële bezwaren ten aanzien van het in de opdracht meegegeven uitgavenkader heeft de Nederlandse orde van advocaten niet willen deelnemen aan de rekengroep.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 legt de commissie verantwoording af over drie aspecten uit de onderzoeksopdracht. Hoofdstuk 3 behandelt de eerste onderzoeksvraag: 'Hoe ziet het stelsel van puntentoe-keningen er feitelijk uit?'. Hoofdstuk 4 behandelt vanuit kwalitatief perspectief het functioneren van het stelsel, de tweede onderzoeksvraag. Hoofdstuk 5 behandelt die vraag vanuit kwantitatief perspectief en geeft invulling aan de vraag hoeveel tijd rechtsbijstandverleners gemiddeld genomen besteden aan zaken in het stelsel van rechtsbijstand, per te onderscheiden zaakscate-gorie. In hoofdstuk 6 doet de commissie aanbevelingen, onder meer ten aanzien van de vraag hoe puntentoe-keningen in de toekomst vormgegeven kunnen worden. Hoofdstuk 7 plaatst die voor-stellen in de in de opdracht meegegeven kaders. In hoofdstuk 8 wordt afgesloten met conclusies.

2

Invulling van het onderzoek op enkele onderdelen

2.1 Vooraf

De onderzoeksopdracht behoefde op enkele onderdelen nadere precisering en/of afbakening: het uitgavenkader en doelmatige praktijkvoering. Daarnaast was ten aanzien van één onderdeel van de opdracht - de toekenning van punten in de eerste fase van het strafproces - onvoldoende duidelijk in hoeverre er toereikend materiaal beschikbaar zou zijn om antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvraag. Aan het begin van het onderzoek is daarom verkend in hoeverre te verwachten was dat de commissie daarover conclusies zou kunnen trekken. Dit hoofdstuk bespreekt eerst het uitgavenkader, vervolgens de doelmatige praktijkvoering en tot slot de eerste fase van het strafproces.

2.2 Uitgavenkader

2.2.1 Inleiding

De voorstellen die de commissie op basis van haar onderzoek doet, mogen niet leiden tot een verhoging van de uitgaven. Deze bij de instelling van de commissie expliciet meegegeven randvoorwaarde heeft meteen veel aandacht gekregen. De commissie laat de verantwoordelijkheid voor het uitgavenkader waar zij hoort: bij de wetgever. De commissie ziet de meegegeven randvoorwaarde als een gegeven, maar constateert tegelijkertijd op basis van de onderzoeksgegevens dat er een stevige spanning zit tussen enerzijds deze randvoorwaarde en anderzijds andere randvoorwaarden die aan haar in de opdracht zijn meegegeven. In deze paragraaf laat de commissie zien hoe zij met deze spanning is omgegaan. Allereerst wordt het begrip 'uitgaven' afgebakend. Voorts komen de andere relevante kaders aan de orde. Ten slotte wordt inzichtelijk gemaakt hoe de kaders zich in de uitwerking van de opdracht tot elkaar verhouden en daarmee hoe de commissie invulling geeft aan de opdracht.

2.2.2 Voorstellen mogen niet leiden tot een verhoging van de uitgaven

De randvoorwaarde ten aanzien van de uitgaven maakt inzichtelijk dat de omvang van de middelen die beschikbaar zijn voor het stelsel van rechtsbijstand een vraagstuk is waarover de commissie niet gaat. In de opdracht die is neergelegd in de instellingsregeling is niet op te maken welke invulling aan het begrip 'uitgaven' moet worden gegeven. Daarom heeft de commissie dit aan het begin van haar werkzaamheden geconcretiseerd.

De commissie gaat bij haar berekeningen om de voorstellen te plaatsen in het licht van de uitgaven uit van vastgestelde gegevens van 2016. Daarmee fixeert de commissie het uitgavenkader.

Om de uitgaven zo zuiver mogelijk weer te geven, wordt de btw in de berekeningen niet meege-
nomen. Er vindt daarbij een fixatie plaats van het aantal vastgestelde toevoegingen (de q), waarbij
onder andere onderscheid is gemaakt naar zaakscodes. De verschillende gewichten die zijn toege-
kend aan de zaakscodes door middel van puntentoekenningen zijn immers onderwerp van onder-
zoek. Buiten beschouwing van dit onderzoek blijven de apparaatskosten (van de raad en het
juridisch loket).

De commissie spreekt – anders dan bijvoorbeeld de commissie-Maan – niet van budgetneutraliteit. Met
budgetneutraliteit wordt bedoeld dat er ten opzichte van de laatste begrotingsstand en bijbehorende
meerjarencijfers geen wijzigingen optreden ongeacht de daarin besloten ontwikkeling van de uitgaven.
De commissie heeft de aantallen gedeclareerde toevoegingen en het totaal aan uitgaven in 2016 als
vaststaande uitgangspunten voor haar berekeningen genomen. Het gaat daarbij immers om de vaststel-
ling van een correcte, bijdetijdse verhouding tussen de diverse zaakscodes (de p), waarbij meerjarig ver-
wachte volume-ontwikkelingen (de q) geen rol spelen.

2.2.3 Andere relevante kaders

Naast de - veel aandacht gegenereerd hebbende - voorwaarde dat de voorstellen van de com-
missie niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven, zijn er nog twee relevante financiële
kaders meegegeven aan de commissie:

- a. Het punttarief voor rechtsbijstandverleners staat vast.²²
- b. De voorstellen moeten integraal passen in het kader zoals neergelegd in de kabinetsreactie
op het rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen rechtsbijstand en
vernieuwing van het stelsel.

Ad a. Een van de onderdelen van een vergoeding aan de rechtsbijstandverlener is de hoogte van
de vergoeding per punt, te weten het basisbedrag. Samen met de omvang van de puntentoeke-
ning per zaakscodes - het onderdeel waarnaar de commissie onderzoek doet - is dat een belang-
rijke factor die de uitgaven bepaalt.²³ Een onderdeel van de vergoeding, het basisbedrag per
punt, is door de opdrachtgever met het meegeven van deze randvoorwaarde gefixeerd, omdat de
hoogte van het basisbedrag onderdeel is van bestaand beleid. Anders gezegd: in de berekening
is dat een knop waaraan eigenlijk niet gedraaid zou mogen worden, omdat de hoogte van het
basisbedrag onderdeel is van bestaand beleid.

Ook de commissie-Maan had te maken met de randvoorwaarde dat de voorstellen niet mogen leiden tot
een verhoging van de uitgaven. De commissie-Maan had tot opdracht te onderzoeken of, en in hoeverre
de vergoedingsnormen die waren neergelegd in het vergoedingenbesluit aanpassing behoefden, en of
de systematiek die ten grondslag lag aan het vergoedingenbesluit wijziging diende te ondergaan. De
commissie-Maan nam daarbij tot uitgangspunt dat wijzigingen niet leiden tot een verhoging van de uit-
gaven.²⁴ Uit het rapport valt op te maken dat de uitgaven voor toevoegingsvergoedingen niet steeds
gelijk moeten blijven.²⁵ De hoogte van de vergoedingsnormen is namelijk niet alleen afhankelijk van de
vergoedingsnormen zelf, maar ook van het aantal zaken en soort zaken.²⁶ Bij een toename of afname van
het aantal toevoegingszaken of van het gemiddelde gewicht van de toevoegingszaak is sprake van een
factor die autonoom is ten opzichte van het vergoedingstelsel.

²² Evenmin ziet de opdracht op vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandverleners.

²³ Andere factoren zijn de reiskostentoeslag, andere toeslagen en btw.

²⁴ Rapport commissie-Maan 1997, bijlage 1.

²⁵ Rapport commissie-Maan 1997, p. 15.

²⁶ Rapport commissie-Maan 1997, p. 15.

De voorstellen van de commissie-Maan richtten zich op de wijze van vergoeden en niet op de hoogte van de vergoedingen. Bij de wijze van vergoeden gaat het om de vraag welke criteria worden aangelegd voor de relatieve hoogte van de vergoeding – het ‘wegen’ van zaken. Bij de hoogte van de vergoeding staat voorop wat gemiddeld genomen de hoogte van de vergoeding per uur zou moeten zijn. Wel liet de commissie-Maan zien wat de financiële gevolgen zijn van haar voorstellen en in het bijzonder de gemiddelde vergoeding per uur.

Ad b. Het kabinet acht op grond van het rapport van de commissie-Wolfsen en het rapport van de commissie-Barkhuysen de conclusie gerechtvaardigd dat het stelsel op hoofdlijnen goed functioneert.²⁷ Uit de genoemde kabinetsreactie valt op te maken dat de goede aspecten van het huidige stelsel bewaard blijven – zoals het forfaitaire karakter van het stelsel – en verbeteringen worden aangebracht waar nodig. Voor de afbakening van de opdracht en de invulling die kan worden gegeven aan het uitgavenkader is dat relevant, omdat daarmee vaststaat dat het uitgangspunt van het forfaitaire stelsel – een punt moet grosso modo met een uur te vergelijken zijn – een uitgangspunt vormt van het stelsel van rechtsbijstand.

Een ander relevant onderdeel uit de kabinetsreactie is het inkomen dat een rechtsbijstandverlener in het stelsel moet kunnen verdienen: dat dient – in de woorden van de commissie-Wolfsen – een ‘redelijk inkomen’ te zijn. De commissie-Wolfsen concludeert in haar rapport dat voor toevoegingsadvocaten een netto-inkomen haalbaar moet zijn dat gelijk is aan het nettojaarinkomen van het maximum (periodiek 10) van schaal 12 voor rijksambtenaren.²⁸ De commissie-Wolfsen acht een dergelijk inkomen redelijk voor een rechtsbijstandverlener die werkzaam is in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. In zijn reactie sluit het kabinet aan bij het rapport van de commissie-Wolfsen dat rechtsbijstandverleners een adequate vergoeding moeten krijgen voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand.²⁹ Zonder een redelijke vergoeding ontstaat er druk op het aanbod van advocaten en mediators in het stelsel en op de kwaliteit van de door hen te leveren rechtsbijstand.³⁰ Het kabinet neemt de uitgangspunten van de commissie-Wolfsen voor de vaststelling van de hoogte van de vergoeding per punt over hetgeen binnen het stelsel moet kunnen leiden tot een netto-inkomen op het maximum van schaal 12 voor rijksambtenaren.³¹

Het door de commissie-Wolfsen gehanteerde vergelijkingsinkomen is het netto-inkomen van een rijksambtenaar in schaal 12, periodiek 10.³² Dat bedroeg in 2015 inclusief vakantiegeld en dertiende maand € 41.500 netto. Uit de berekeningen van de commissie-Wolfsen volgt dat voor het bereiken van dit netto-inkomen een omzet (exclusief btw) van ongeveer € 123.000 noodzakelijk is (niveau 2015).³³

²⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118, p. 7 en rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 153.

²⁸ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 154. De commissie betreft in haar werkzaamheden de salarisschaal voor rijksambtenaren. Deze keuze heeft te maken met overzichtelijkheid van de gepresenteerde cijfers. In navolging van de commissie-Wolfsen wordt als redelijk nettojaarinkomen het maximum (periodiek 10) van schaal 12 voor rijksambtenaren aangehouden.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118, p. 13-14.

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118, p. 12.

³¹ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118, p. 14.

³² Betreft de hoogste trede en staat in beginsel gelijk aan tien jaar werkervaring op het betreffende niveau.

³³ Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Wolfsen 2015, p. 155.

Bij de doorrekening van dit uitgangspunt betreft de commissie-Wolfsen een aantal variabelen.³⁴ In de berekening van de scenario's gaat de commissie uit van de invulling die door commissie-Wolfsen is gebruikt³⁵ en door het kabinet over is genomen: 1.200 declarabele uren binnen het stelsel, kantoorkosten ter hoogte van 42% van de omzet, € 5.775 aan arbeidsongeschiktheidsverzekering op jaarbasis en 12% van winst uit onderneming voor pensioenkosten.

De verhouding tussen kosten en omzet (42%) acht de commissie gerechtvaardigd, mede vanuit kwaliteitsperspectief. De commissie heeft een trend waargenomen dat er binnen het stelsel meer door éénpitters wordt geopereerd. Dat is in de meeste gevallen geen wenselijke ontwikkeling (daarover later in dit rapport meer). In de genoemde 42% zijn ook kosten voor kwaliteitsdoelstellingen verdisconteerd.

De commissie heeft bij haar berekeningen de systematiek van de inkomensberekening, zoals door de commissie-Wolfsen is gebruikt en door het kabinet grotendeels overgenomen, vervolgens toegepast op 2016 (zie bijlage 7). Er zijn geen eigen uitgangspunten aan toegevoegd.

Uit die berekening blijkt dat de puntvergoeding, wil men uitkomen op een salarisniveau voor een rechtsbijstandverlener op het niveau van rijksambtenaren op schaal 12, periodiek 10, in 2016 had moeten zijn aangepast. Een verhoging had evenwel niet gestrookt met de eerdere maatregel het punttarief tot en met 2018 niet te indexeren (artikel 3, vierde lid, van het Bvr 2000; zie ook paragraaf 3.2.2). De commissie heeft in haar berekeningen deze politieke keuze gerespecteerd, maar de gevolgen daarvan wel in kaart gebracht.

2.2.4 Te presenteren scenario's

De commissie heeft derhalve op financieel terrein drie randvoorwaarden meegekregen: maximaal 1.200 binnen het stelsel declarabele uren, een vast punttarief en geen hogere uitgaven. Op voorhand kon niet worden vastgesteld dat deze randvoorwaarden onder alle omstandigheden in ongewijzigde vorm ook hanteerbaar zouden zijn: de commissie moest er rekening mee houden dat het onderzoek naar de daadwerkelijke tijdsbesteding in toevoegingszaken zou opleveren dat er zoveel meer uren per zaak besteed werden dat onverkorte handhaving van alle drie uitgangspunten onder grote spanning zou komen te staan of, scherper geformuleerd, evident onmogelijk zou blijken te zijn. Het is dan aan de commissie om te schetsen hoe de relevante factoren zich ten opzichte van elkaar verhouden en welke gevolgen welke aanpassing heeft. De commissie rekent het niet tot haar taak om daarin zelf de keuze te maken of zich in haar advies tot één optie te beperken. De commissie heeft om die reden een aantal scenario's ontwikkeld, waarin duidelijk wordt hoe de variabelen zich tot elkaar verhouden en wat de gevolgen van aanpassing van elk van de variabelen zijn. De variabelen zijn: een basisvergoeding per punt, het maximum aantal te vergoeden punten in een jaar (1.200), het aantal punten per zaaksoort, het aantal vastgestelde toevoegingen in een jaar en het uitgavenkader. Met het in kaart brengen van deze verhoudingen heeft de commissie beoogd de opdrachtgever en de wetgever in staat te stellen om op een realistische en verantwoorde wijze 'aan de knoppen te draaien', de gevolgen daarvan meteen in beeld te krijgen en verantwoordelijkheid te nemen voor uit besluitvorming voortvloeiende gevolgen. Zo is voor alle betrokkenen inzichtelijk geworden welke gevolgen voortvloeien uit de genomen beslissingen.

³⁴ Niet alle variabelen zijn één-op-één overgenomen door het kabinet. Door het kabinet is de gehanteerde verhouding tussen zaken binnen en buiten het stelsel aangepast, Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, www.internetconsultatie.nl/duurzaamstelselrechtsbijstand, p. 59 en 60.

³⁵ Rapport Deloitte 2013.

2.3 Doelmatige praktijkvoering

De hoofdpdracht aan de commissie is het op onafhankelijke wijze evalueren van de puntentoe-keningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De voorstellen van de commissie moeten gebaseerd zijn op een actuele doelmatige praktijkvoering door advocaten(kantoren). Omdat de commissie een belangrijk deel van haar voorstellen mede op grond van de uitkomsten van een extern onderzoek heeft gebaseerd, is aan de start van het onderzoek aan de onderzoekers expliciet meegegeven hoe aan de eis van doelmatigheid invulling zou kunnen worden gegeven.

Vanuit het uitgangspunt dat de controle door de raad en de aard van het door de advocaat gele-verde werk (beschermd door de advocateneed) in beginsel slechts rechtsbijstand in concrete, zich daarvoor lenende, geschillen oplevert, ziet het doelmatigheids criterium vooral op de aard en omvang van de werkzaamheden in de zaak waarin de advocaat is toegevoegd. Hierbij verdient allereerst opmerking dat een beloningsstelsel met een forfaitair karakter reeds door dit karakter een sterke doelmatigheids prikkel in zich heeft: het verrichten van ondoelmatig extra werk levert immers in financiële zin niets op (er is dan sprake van in het geheel niet vergoede tijd). De omvang van de vergoeding is slechts in extra-urenzaken en bij adviestoevoegingen mede afhankelijk van afwegingen in de sfeer van doelmatigheid. In het hart van het stelsel (de forfaitaire vergoeding voor rechtsbijstand in procedures) mag verwacht worden dat advocaten op basis van hun ervaring in beginsel doelmatig werken voor de forfaitaire vergoeding.

Invulling geven aan een doelmatigheids criterium is niet eenvoudig. In het rapport van Cebeon worden de moeilijkheden goed geschetst.³⁶ De commissie heeft ervoor gekozen een bandbreedte mee te geven aan de externe onderzoekers op grond waarvan zij gegevens kunnen selecteren die gebruikt worden als basis voor het externe onderzoek. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het niet de bedoeling is van de commissie om de tijdsbesteding op basis van gegevens van extreem doel-matige kantoren te evalueren, evenmin als van extreem ondoelmatige kantoren. Immers, een op het eerste gezicht mogelijk aantrekkelijk lijkende keuze voor 'extreem doelmatige kantoren' heeft als nadeel dat daarmee gekozen wordt voor een kantoor dat geen representatieve bijdrage aan de door de samenleving gewenste rechtsbijstand levert. Deze extreme doelmatigheid kan bijvoor-beeld het gevolg zijn van strenge zaakselectie aan de poort ('cherry picking'). Uitsluiting van extreem ondoelmatig werkende kantoren behoeft geen nadere toelichting, anders dan dat deze ook geacht mogen worden niet representatief te zijn. Door zowel aan de onder- als aan de boven-zijde een bepaald percentage bij de berekening van de gemiddelde tijd per zaakscade buiten beschouwing te laten, verwacht de commissie ongewenste vervuiling door niet-representatieve gegevens (bijvoorbeeld als gevolg van zeer, dan wel niet efficiënt werken) tegen te gaan.

Aan de onderzoekers is daarom gevraagd om uit te gaan van een zogenaamd getrimd gemid-delde. Bij de verkregen tijdgegevens worden de extreme waarden ('uitbijters') per zaakscade weg-gehouden uit het onderzoek. Uitbijters van 5% aan de onderkant en 5% aan de bovenkant van de verkregen tijdgegevens per zaakscade worden buiten beschouwing gelaten. Dat betekent dus dat nadat de gegevens verzameld zijn een deel van die gegevens niet verder wordt meegenomen in het onderzoek. Hiermee heeft de commissie invulling gegeven aan de opdracht om uit te gaan van doelmatig werkende kantoren. De operationalisering hiervan is verkend door middel van het weg-laten van de bovenste en onderste waarden. Bij een trim van tenminste 5% - een gebruikelijke

³⁶ Rapport Cebeon 2017, p. 16 tot en met 18.

defaultwaarde – aan zowel boven- als onderkant gaf dit geen wijzigingen in de gemiddelde tijdsbesteding. De bulk van de waarnemingen is blijkbaar zo groot dat de buitenste waarnemingen weinig invloed hebben op het gemiddelde.³⁷

2.4 Eerste fase van het strafproces

De geformuleerde opdracht aan de commissie over de eerste fase van het strafproces ziet op zowel de puntentoekenning voor consultatie- als verhoorbijstand.

De opdracht luidt als volgt:

Evalueer de puntentoekenning voor consultatie- en verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces. Voor dit onderdeel maakt de commissie gebruik van de monitor van de gemiddelde verhoorduur en het aantal verhoren.

In de piketfase, bedoeld in de artikelen 23 en 23a van het Bvr 2000, kan de verdachte gebruik maken van zijn recht op (kosteloze) bijstand van een advocaat zowel voorafgaand aan als tijdens zijn verhoor door de politie (het recht op consultatie- en verhoorbijstand) én daarnaast – indien van toepassing – in het kader van de in verzekeringstelling door de hulpofficier van justitie. Voor deze vormen van bijstand zijn op dit moment forfaitaire puntvergoedingen vastgesteld.

Wat betreft de verhoorbijstand laat de minister van Veiligheid en Justitie onderzoek uitvoeren naar de vraag of die toekenning passend is. De eerste fase van het strafproces zou in zijn totaliteit moeten worden gezien; alleen inzoomen op consultatiebijstand is wat betreft de commissie niet zinvol. De commissie gaat ervan uit dat het resultaat van dat aan derden opgedragen onderzoek zullen moeten worden afgewacht alvorens zinvol voorstellen te kunnen doen over de bekostiging van de rechtsbijstand in deze fase. Daarbij ligt het voor de hand om de eerste fase van het strafproces in zijn totaliteit te bezien; alleen inzoomen op consultatiebijstand is wat betreft de commissie niet zinvol. Er wordt een langetermijnmonitor gericht op de verhoorbijstand ontwikkeld door het WODC. De langetermijnmonitor heeft als doel inzicht te verkrijgen in a) de organisatie van de uitvoering en b) de toepassingspraktijk van het algemene recht op verhoorbijstand per maart 2016. Er zijn nog geen resultaten bekend. Voor wat betreft de verhoorbijstand vindt er tevens onderzoek plaats naar de gemiddelde duur en het aantal verhoren dat plaatsvindt na de piketfase (vanaf de inbewaringstelling door de rechter-commissaris). De uitkomsten daarvan zijn relevant in de discussie over de vergoeding aan advocaten voor verhoorbijstand in de fase na piket.

De commissie heeft op basis van het vorenstaande geconstateerd dat er op dit moment nog onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om een uitspraak te doen over de puntentoekenning in de eerste fase van het strafproces.

³⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 17.

3

Huidig systeem van puntentoekenningen

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van het huidige systeem van puntentoekenningen in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Hiermee wordt het vertrekpunt van het onderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd beschreven. Een goed begrip van de opzet en werking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan bijdragen aan een beter begrip van de voorgestelde maatregelen. Het onderhavige hoofdstuk start met de onderzoekopdracht van de commissie die aan de basis heeft gestaan van het huidige stelsel, de commissie-Maan. Vervolgens wordt geschetst op welke wijze de commissie-Maan invulling heeft gegeven aan die opdracht en met welke voorstellen zij is gekomen. Hierna volgt een beschrijving van hoe het vergoedingensstelsel volgens de voorstellen van de commissie-Maan is ingericht, in het bijzonder met betrekking tot de aandachtsgebieden van de commissie. Voorts worden uitvoeringsaspecten besproken van de puntentoekenningen en wordt ingegaan op relevante aspecten die betrekking hebben op rechtsbijstandverleners in het stelsel. Daarna wordt het stelsel cijfermatig beschreven. Tot slot wordt het stelsel in internationaal perspectief geplaatst.

3.2 Puntentoekenningen

3.2.1 De commissie-Maan

Bij besluit van 9 mei 1995³⁸ stelde de toenmalige Staatsecretaris van Justitie de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand in. Deze commissie stond onder voorzitterschap van de president van de arrondissementsrechtbank Zwolle mr. E.A. Maan en had tot taak aanbevelingen te doen tot aanpassing van het destijds geldende vergoedingensysteem (hierna: het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 1994, oftewel het Bvr 1994).

De bezwaren tegen het op een forfaitaire leest geschoeide Bvr 1994 waren legio. Een belangrijk bezwaar was dat de vergoedingsnormen niet meer goed aansloten bij de rechtspraak. Er waren, onder andere door de voortschrijdende ontwikkelingen in zowel materieel recht als procesrecht, onevenwichtigheden ontstaan tussen de gemiddelde tijdsbesteding van veel zaken en de daarbij behorende vergoedingen. Daarnaast liet de uitvoerbaarheid van het Bvr 1994 te wensen over, omdat het stelsel fijnmazig was en veel voor meerdere uitleg vatbare normen bevatte. Hierdoor werd de uitvoeringslast als veel te hoog ervaren door zowel de raden voor rechtsbijstand als de deelnemende advocaten aan het stelsel.³⁹ Voorts ontstonden over de uitleg van de normen veel fricties tussen raden en advocaten.

³⁸ Stcrt. 1995, 97.

³⁹ Tot eind 2010 bestond er per ressort een raad voor rechtsbijstand. Na die tijd zijn deze vijf raden opgegaan in één raad voor rechtsbijstand, met de hoofdzetel in Utrecht. Dat is bezegeld in een besluit van 17 december 2009, Stb. 2010, 2.

Randvoorwaarde bij de opdracht voor de commissie-Maan was dat de voor te stellen aanpassingen niet mochten leiden tot verhoging van de uitgaven.⁴⁰ Bovendien gold als referentiekader dat de vergoedingsnormen:

- afgestemd moesten zijn op de actuele rechtspraak;⁴¹
- in hun onderling verband een evenwichtig en beheersbaar stelsel moesten vormen;
- met het oog op de uitvoering bij voorkeur eenvoudig toepasbaar dienden te zijn;
- waar mogelijk een efficiënte rechtspleging (met zo min mogelijk procedeerprikkels) moesten bevorderen.

De commissie hoefde haar opdracht niet te beperken tot het forfaitaire stelsel, maar kon ook twee alternatieve modellen overwegen, namelijk het tijdschrijfmodel en het contractmodel.⁴²

De aanbevelingen die de commissie-Maan ongeveer tweeënhalf jaar na aanvaarding van de opdracht heeft gepresenteerd zijn nagenoeg in zijn geheel overgenomen door het toenmalige kabinet⁴³ en vertaald in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna ook: Bvr 2000). De in het Bvr 2000 neergelegde normen, waaronder de puntentoekenningen per zaaksonderdeel, zijn nog steeds van kracht en sinds de inwerkingtreding op enkele onderdelen aangepast (daarover hierna meer). De normen zijn daarna – tot het onderhavige onderzoek – niet geëvalueerd, ondanks nadrukkelijk aanbevelingen daartoe door de commissie-Maan.⁴⁴

Uitvoering van het onderzoek van de commissie-Maan

Om inzicht te krijgen in aard en omvang van de onevenwichtigheden in het Bvr 1994 heeft de commissie-Maan eind jaren negentig eerst een verkennend vooronderzoek laten doen. Daarna heeft de commissie een extern bureau onderzoek uit laten voeren naar de feitelijke tijdsbesteding in diverse zaken. In hoofdzaak is daarvoor gebruik gemaakt van de door de advocaten aan de raden voor rechtsbijstand verstrekte gegevens, die werden geregistreerd in het Gefinancierde Rechtshulp Administratie Systeem (GRAS) van de raden.⁴⁵ GRAS bevatte zowel gegevens over de afgegeven toevoegingen als over de vastgestelde toevoegingen. Voor het onderzoek van de commissie-Maan is louter gebruik gemaakt van de door de raden geregistreerde vastgestelde toevoegingen.⁴⁶ Op basis van al die gegevens is aanvullend dossieronderzoek uitgevoerd bij de raden. Een aanvullend onderzoek werd nodig geacht om gegevens te verifiëren.

⁴⁰ Volgens de commissie-Maan ging het erom dat bij toepassing van gewijzigde vergoedingsnormen op dezelfde toevoegingszaken de totale uitgaven niet hoger of lager zijn; commissie-Maan 1997, p. 15.

⁴¹ De commissie merkte bij de uitwerking hiervan als complicatie op dat zich verschillen in deskundigheid kunnen voordoen die doorwerken in de tijdsbesteding. Een ervaren advocaat zal een zaak doorgaans sneller kunnen doen dan een beginnend advocaat. Anderzijds is ook denkbaar dat een ervaren advocaat juist meer tijd in een zaak steekt, omdat hij meer relevante aspecten ziet die verdere uitwerking verdienen. Dergelijke verschillen zijn moeilijk te verdisconteren in de vergoeding. Zaak is wel dat er via kwaliteitsvoorwaarden in elk geval een ondergrens moet worden bepaald waaraan advocaten moeten voldoen. En dat er wordt opgetreden tegen advocaten die niet aan de voorwaarden voldoen.

⁴² Rapport commissie-Maan 1997, p. 18.

⁴³ Kamerstukken II 1997/98, 25600 VI, nr. 42.

⁴⁴ Rapport commissie-Maan 1997, p. 71 en 72.

⁴⁵ Rapport commissie-Maan 1997, p. 23-27.

⁴⁶ De commissie-Maan zag geen reden om te veronderstellen dat de door de advocaat opgegeven tijdsbesteding af zou kunnen afwijken van de feitelijke tijdsbesteding en concludeerde dat de in GRAS geregistreerde gegevens voor het door de commissie-Maan beoogde doel voldoende betrouwbaar waren.

Na bewerking van de in één jaar vastgestelde vergoedingen (1995)⁴⁷ zijn de gegevens uit GRAS omgezet in tabellen met de gemiddelde tijdsbesteding per zaakstype. Aan de hand van deze informatie heeft de commissie-Maan voorstellen gedaan voor aanpassingen van de toen geldende vergoedingsnormen. Alle voorgenomen voorstellen van de commissie-Maan zijn tegen het einde van het onderzoek in panelbesprekingen met advocaten en medewerkers van de raden getoetst. De uitkomsten van die besprekingen zijn betrokken bij de uiteindelijke redactie van de voorstellen. Tot slot heeft de commissie de uitvoerbaarheid van het nieuwe systeem laten beoordelen en de financiële consequenties in beeld gebracht.

Aanbevelingen commissie-Maan: een vereenvoudigd forfaitair stelsel

De commissie-Maan stelde handhaving van het forfaitaire stelsel voor in een ten opzichte van het destijds geldende stelsel sterk vereenvoudigde vorm en met de mogelijkheid om op onderdelen af te kunnen wijken van het forfait.

Geheel in overeenstemming met de opdracht en het referentiekader heeft de commissie-Maan goed gekeken naar de uitvoerbaarheid en een vereenvoudiging van het systeem gerealiseerd via een vermindering van het aantal rechtscategorieën in het vergoedingensstelsel van 120 naar (toen) 34. Een overzicht van de door commissie-Maan opgestelde 34 rechtscategorieën is opgenomen als bijlage bij het Bvr 2000.⁴⁸ Een dergelijk meer grofmazig model was naar het oordeel van de commissie mogelijk, mits de spreiding van de tijdsbesteding beperkt bleef en de gemiddelde tijdsbesteding die aan het forfait ten grondslag lag, herkenbaar was. Aan beide voorwaarden meende de commissie met zijn vereenvoudigingsoperatie in voldoende mate te hebben voldaan.⁴⁹

Naast de rechtsterreinen – die op onderdelen zijn aangepast in de loop der jaren – en soort zaken kent het vergoedingensysteem zaakscodes.⁵⁰ Die zaakscodes gebruikt de raad (in GRAS) om een indicatie te geven van de subsidie die zij aan de aanvrager gaat geven (voorkant) én voor het vaststellen van de subsidie (achterkant). De zaakscodes zijn in beginsel gebaseerd op de bijlage met rechtsterreinen en soort zaken. Dat het stelsel zoveel zaakscodes kent hangt onder meer samen met de informatiebehoefte van de raad en het ministerie. Via een afzonderlijke code kunnen heel specifiek de ontwikkelingen in een zaakscade in beeld worden gebracht. Dat is vooral van belang als er een wijziging van wet, regelgeving of beleid heeft plaatsgevonden en de gevolgen van die wijziging inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Tevens heeft de commissie-Maan via een beperking van het aantal toeslag- en kortingsregelingen een vereenvoudiging in het vergoedingensysteem doorgevoerd.⁵¹ Bovendien zijn aanvullende voorzieningen voorgesteld voor die situaties waarin een te strikte toepassing van het vergoedingensysteem niet voldoet en daarom op een andere manier in een vergoeding moet worden voorzien.

⁴⁷ De commissie-Maan heeft de cijfers over 1995 in een latere fase van het onderzoek globaal vergeleken met de vastgestelde vergoedingen in 1996. Daaruit bleek dat er maar in beperkte mate verschillen naar voren kwamen. Vandaar dat de commissie-Maan voor haar onderzoek heeft volstaan met de gegevens uit 1995.

⁴⁸ Voor veel typen zaken met een ongeveer gelijke gemiddelde tijdsbesteding, zag de commissie-Maan niet langer de noodzaak om ten aanzien van de vergoeding een onderscheid in rechtscategorieën te maken. Als nadeel van die keuze onderkende de commissie-Maan wel dat de aan een specifieke rechtscategorie ontleende beleidsinformatie hierdoor in het gedrang kon komen. Maar die beleidsinformatie was volgens de commissie-Maan ook op te halen uit de detailinformatie van de toevoegbeslissing.

⁴⁹ Rapport commissie-Maan 1997, p. 21.

⁵⁰ De raad hanteert een op de bijlage gebaseerde – veel langere – lijst met zaakscodes. Die zaakscodes zijn overigens te herleiden uit het stelsel zoals dat gold voor invoering van de voorstellen van de commissie-Maan (Stb. 1999, 580, p. 41 e.v.).

⁵¹ Rapport commissie-Maan 1997, p. 75.

3.2.2 Uitgangspunten vergoedingensstelsel naar aanleiding van de commissie-Maan

Het stelsel dat de commissie-Maan voor ogen had kent een aantal kernbegrippen.

Het procedurebegrip

De forfaitaire vergoedingsnormen gelden in het domein van het civiele recht en het bestuursrecht in beginsel alleen voor zaken die als procedure zijn gedefinieerd, zaken die aanhangig zijn gemaakt bij één van de in artikel 1, onderdeel b, van het Bvr 2000 genoemde instanties.⁵²

In het vergoedingensysteem geldt voor procedures als uitgangspunt dat ze van een advocaat juridische werkzaamheden van een vooraf redelijk in te schatten omvang vergen. Of die rechtsbijstand is verleend is achteraf na te gaan aan de hand van de formele beslissing van de instantie.⁵³

Advieszaken

Naast de procedure kent het vergoedingensysteem ook de figuur van een advieszaak. Een advieszaak is volgens artikel 1, onderdeel c, van het Bvr 2000 een zaak op het terrein van het tuchtrecht of het burgerlijk of bestuursrecht die geen procedure is. Anders geformuleerd: het gaat om zaken die niet aanhangig zijn gemaakt bij een instantie, genoemd in artikel 1, onderdeel b, van het Bvr 2000, of zaken die weliswaar aanhangig zijn gemaakt bij die instanties maar die niet eindigen met een formele beslissing. Door de instantie waar de procedure aanhangig is moet minimaal tussenspraak zijn gedaan of er moet een zitting zijn geweest waar de advocaat bij aanwezig was. Is dat niet het geval, dan is sprake van een advieszaak, ook als een zaak wel aanhangig is geweest (artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000).

Strafzaken

Voor strafrechtelijke zaken is een andere benadering gekozen dan voor zaken in het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het tuchtrecht. Het procedurebegrip is voor strafzaken niet passend, omdat in het geval van rechtsbijstandverlening in strafzaken niet relevant is of een zaak aanhangig is gemaakt bij een rechterlijke instantie. Ook als iemand louter als verdachte is aangemerkt in de zin van het Wetboek van Strafvordering en nog niet duidelijk is of de zaak aanhangig is of zal worden gemaakt, kan er onder omstandigheden gesubsidieerde rechtsbijstand worden verleend.

Wat in het stelsel als een strafrechtelijke zaak wordt beschouwd is opgesomd in de bijlage van het Bvr 2000. Naast strafzaken gaat het ook om gedwongen opname in een psychiatrisch ziekenhuis en het in bewaring stellen van vreemdelingen.

Het stelsel kent voor strafzaken geen adviestoevoeging, omdat in de praktijk geen rechtsbijstand wordt verleend buiten het (ruime) kader van een strafzaak. De werkzaamheden van rechtsbijstandverleners in strafzaken zijn in de praktijk vrijwel altijd gerelateerd aan gerechtelijke procedures. Het advies over de vraag of wel of niet in hoger beroep zal worden gegaan behoort tot het bereik van de strafzaak in eerste aanleg.⁵⁴ Het cassatie-advies kent een aparte regeling. Hier is wel een toevoeging voor advies mogelijk indien de cassatie-advocaat de zaak niet een eerste aanleg of hoger beroep heeft gedaan.⁵⁵

⁵² Stb. 1999, 580, p. 20.

⁵³ Artikel 28, tweede lid, van het Bvr 2000.

⁵⁴ Stb. 1999, 580, p. 20.

⁵⁵ <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-vaststellen/strafrecht/art-15-bvr-puntenaantal-hoge-raad.html>,

Piketzaken

In het vergoedingensysteem is een aparte positie gecreëerd voor piketzaken. Een piketzaak is volgens artikel 1, onderdeel e, van het Bvr 2000 'een zaak waarin een rechtsbijstandverlener rechtsbijstand heeft verleend in het kader van een door de raad getroffen regeling voor het beurtelings verlenen van rechtsbijstand in de gevallen, bedoeld in het eerste lid van artikel 23 van het Bvr 2000'. Piketrechtsbijstand wordt ingevolge artikel 23 van het Bvr 2000 verleend aan in verzekering gestelde verdachten, personen die gedwongen zijn opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis en vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld krachtens de Vreemdelingenwet. In deze piketfase wordt doorgaans op heel korte termijn rechtsbijstand aan personen verleend, die kort voordien van hun vrijheid ontnomen zijn.

Bewerkelijke zaken

Voor zaken waarin de tijdsbesteding uitzonderlijk hoog is en in het geheel niet meer aansluit bij de bandbreedte van de forfaitaire vergoedingsnorm, is een vergoedingsregeling voor bewerkelijke zaken in het leven geroepen. Die regeling kan zowel voor procedures (artikel 13, eerste lid, van het Bvr 2000), advieszaken (artikel 13, tweede lid, van het Bvr 2000) als strafzaken (artikel 22 van het Bvr 2000) worden toegepast.

Een toevoegingszaak is bewerkelijk als de tijdsbesteding door de advocaat in die zaak uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan driemaal het forfait voor dat type zaak. In een strafzaak die met een forfait van 8 punten is gewaardeerd, is dus sprake van een bewerkelijke zaak als de advocaat kan aantonen dat hij ten minste 24 uur (drie keer acht) heeft besteed aan het verlenen van rechtsbijstand.

In het oude vergoedingsbesluit (voor de door de commissie-Maan voorgestelde wijzigingen) lag de grens voor bewerkelijkheid op dertig uur en was er geen relatie met het type zaak of het gewicht van de zaak waarvoor de bewerkelijkheid aan de orde was. Hierdoor was in zaken met een laag gewicht de tijdgrens van dertig uur praktisch onhaalbaar, terwijl advocaten in zaken met een hoog gewicht die tijdgrens relatief gemakkelijk haalden.

De commissie-Maan heeft gemeend dat die relatie met het gewicht van de zaak er in het nieuwe systeem wel moest komen en stelde op basis van het tijdregistratieonderzoek de grens op drie keer het zaakgewicht.⁵⁶

Bij de vormgeving van de regeling bewerkelijke uren heeft de commissie-Maan als uitgangspunt genomen dat het percentage bewerkelijke zaken op het totaal aantal zaken niet hoger zou worden dan 1,5%.⁵⁷

De manier waarop de raad nu met de toekenning van de extra uren omgaat is neergelegd in de 'Werkinstructies extra uren' (voorheen: 'Leidraad extra uren'). Deze beleidsregels zijn als zodanig beoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en verankerd in jurisprudentie. Als uitgangspunt geldt dat de in de extra uren geleverde rechtsbijstand doelmatig moet zijn.

⁵⁶ Rapport commissie-Maan 1997, p. 45.

⁵⁷ Rapport commissie-Maan 1997, p. 44.

Toeslagen en kortingen

Het huidige forfaitaire stelsel van vergoedingen gaat in beginsel uit van een vaste vergoeding voor zaken met dezelfde zaakscodes. Via een beperkt aantal forfaitaire kortingen (verlagingen) en toeslagen (verhogingen) zijn er echter uitzonderingen gemaakt op deze regel om te kunnen differentiëren tussen zware en lichte zaken binnen hetzelfde rechtsterrein. Als een zaak is gekwalificeerd als een bewerkelijke zaak en uren vanaf de extra-urengrens worden vergoed op uurbasis, worden vanaf dat moment geen toeslagen meer in een zaak toegekend.

3.2.3 De huidige vergoedingensystematiek

Op basis van de aanbevelingen van de commissie-Maan kent het stelsel van vergoedingen de volgende inrichting:

De puntvergoeding of het basisbedrag

Het vergoedingensysteem gaat niet uit van een uurtarief, maar van een vergoeding per punt (zie ook paragraaf 1.1). De forfaitaire vergoeding per punt, ook wel het basisbedrag genoemd, is opgenomen in artikel 3 van het Bvr 2000 en bedraagt nu € 105,61.⁵⁸

De berekening van de vergoeding

Rechtsbijstandverleners ontvangen in overeenstemming met het Bvr 2000 een vergoeding voor de door hen verrichte juridische werkzaamheden in een toegevoegde zaak of in een piketzaak (artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van het Bvr 2000). De toevoeg- of piketvergoeding wordt berekend door het aan een rechtscategorie toe te kennen aantal punten (het gewicht van de zaak) te vermenigvuldigen met het basisbedrag. De aan een rechtscategorie toe te kennen punten zijn opgenomen in bijlage 1 bij het Bvr 2000.⁵⁹

De vergoeding omvat ook de aan de rechtsbijstandverlening toe te rekenen indirecte kosten, zoals huisvesting, administratieve ondersteuning en de niet specifiek aan de zaak te koppelen werkzaamheden als kantooroverleg en algemene studieactiviteiten.

Het toe te kennen aantal punten in een rechtscategorie kan worden verhoogd via een toeslag of verlaagd via een korting. Het aantal mogelijke toeslagen en kortingen is beperkt en opgenomen in het Bvr 2000.

Vergoedingen in verband met reisverlet en overige kosten

Bovenop de basisvergoeding voor de verlening van rechtsbijstand op basis van een toevoeging of de verlening van piketbijstand, kan de rechtsbijstandverlener rekenen op een vergoeding voor tijdverlet en overige kosten (artikel 2, tweede lid, onderdeel b, van het Bvr 2000). Het gaat om de volgende vergoedingen:

- Een vergoeding voor tijdverlet in een toegevoegde zaak in verband met het reizen naar een zitting of naar een rechtzoekende van wie de vrijheid is ontnomen of beperkt (artikel 24, eerste lid, van het Bvr 2000). Voor reistijdverlet geldt een min of meer forfaitaire vergoeding van een

⁵⁸ Op basis van een wijziging in het Bvr 2000 die in werking is getreden per februari 2015 wordt dit bedrag tot en met 2018 niet geïndexeerd (Stb. 2015, 35).

⁵⁹ Bijlage 1 bij het vergoedingenbesluit bevat een beperkte hoeveelheid rechtscategorieën of zaaksoorten. De raad hanteert een op de bijlage gebaseerde – veel langere – lijst met zaakscodes. Die zaakscodes zijn overigens te herleiden tot het stelsel zoals dat gold voor de commissie-Maan (Stb. 1999, 580, p. 41 e.v.).

half punt per volle gereisde 60 kilometer. Bij de verlening van piketbijstand wordt het reisverlet niet vergoed.

- Reiskosten die in het kader van de toevoeging gemaakt zijn voor het reizen naar een zitting of naar de rechtzoekende van wie de vrijheid is ontnomen of beperkt (artikel 25, eerste lid, van het Bvr 2000). De reiskosten- of kilometervergoeding wordt betaalbaar gesteld op basis van artikel 8 van het Reisbesluit binnenland juncto artikel 3 van de Reisregeling binnenland en bedraagt € 0,09 per afgelegde kilometer. Vergoeding vindt plaats onder de in artikel 8 van het reisbesluit weergegeven titel: '(gebruik) eigen motorvoertuig of bromfiets indien openbaar wel doelmatig is'.

Voor de reiskosten die in piketzaken zijn gemaakt (artikel 25, derde lid, van het Bvr 2000) geldt als hoofdregel volgens artikel 7 van het Reisbesluit binnenland juncto artikel 2 van de Reisregeling binnenland een vergoeding van € 0,37 per kilometer. De vergoeding valt onder de noemer gebruik 'eigen motorvoertuig of bromfiets indien openbaar vervoer niet mogelijk of niet doelmatig is'.

Als de rechtzoekende zich ten tijde van de piketmelding buiten het ressort van de rechtsbijstandverlener bevindt (artikel 25, derde lid, van het Bvr 2000), dan geldt een vergoeding op basis van artikel 25, eerste lid, van het Bvr 2000, inhoudende een vergoeding van € 0,09 per kilometer.

- Administratiekosten die zijn gemaakt voor de aanvraag van de toevoeging én aan de zaak te relateren kantoorkosten die niet bij de rechtzoekende in rekening kunnen worden gebracht, zoals porti en fotokopieën.⁶⁰ Genoemde kosten zijn verdisconteerd in een vaste (extra) vergoeding per toevoeging van € 18,94 (artikel 27 van het Bvr 2000).
- Kosten die de rechtsbijstandverlener heeft moeten maken voor de inschakeling van een tolk in strafzaken of piketzaken (artikel 26 van het Bvr 2000). Voor de tolk- en vertaalbijstand in overige zaken kan de advocaat gebruik maken van een tolk of vertaler die wordt afgenomen van een bemiddelaar waarmee de raad een overeenkomst tot verlening van tolk- en vertaaldiensten heeft gesloten.
- De btw over de hiervoor genoemde vergoedingen (artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van het Bvr 2000).

Vergoeding in advieszaken

De forfaitaire vergoeding in civiel- en bestuursrechtelijke advieszaken is apart geregeld. Kenmerkend voor deze vergoeding is dat niet het type zaak bepalend is voor de vergoeding, maar het aantal uren dat aan een zaak is besteed. Aan een advieszaak waarin minder dan zes uur rechtsbijstand is besteed, wordt een forfaitaire vergoeding van 4 punten toegekend (artikel 12, eerste lid, van het Bvr 2000). Een advieszaak waarin meer dan zes uur rechtsbijstand is verleend, levert een forfaitaire vergoeding van 8 punten op (artikel 12, tweede lid, van het Bvr 2000). Wanneer de verleende rechtsbijstand wordt aangemerkt als eenvoudig rechtskundig advies en gemiddeld niet meer dan drie uur tijd vergen worden 2 punten toegekend (artikel 12, derde lid, van het Bvr 2000).⁶¹

⁶⁰ De administratieve vergoeding is niet van toepassing in het geval van een toevoeging op last en in het geval van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiël.

⁶¹ Zie voor een nadere uitleg de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin een lichte adviestoevoeging is geïntroduceerd, *Kamerstukken II 2005/06, 30436, 3, p. 20 en 21.*

De criteria voor aan welk op geld waardeerbaar belang een zaak moet voldoen verschillen voor zaken waarin een eenvoudig rechtskundig advies wordt gegeven enerzijds⁶² en adviestoevoegingen anderzijds⁶³ (artikel 4 van het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (hierna: Brt)).

Vergoeding in piketzaken

In piketzaken geldt al langer een vergoeding van 1,5 punten per piketzaak (artikel 23, eerste lid, van het Bvr 2000 en artikel 23, vijfde lid, van het Bvr 2000). Onder invloed van het Salduz-arrest en andere arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens is het aantal piketverrichtingen en de daarbij behorende vergoedingen in strafzaken de laatste jaren gedifferentieerd en uitgebreid.⁶⁴ De differentiatie bestaat eruit dat de piketvergoeding van 1,5 punten kan worden opgedeeld in 0,75 punten voor rechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor van een verdachte (artikel 23, tweede lid, onder a en b) en 0,75 punten voor verleende rechtsbijstand na het verhoor (artikel 23, tweede lid, van het Bvr 2000). De uitbreiding van de piketvergoeding ziet op de toekenning van 3 punten of 1,5 punten voor de bijstand tijdens het verhoor van de verdachte van respectievelijk een zwaarder misdrijf (artikel 23a, eerste lid, onderdeel a, van het Bvr 2000) en de overige gevallen (artikel 23a, eerste lid, onderdeel b, van het Bvr 2000).

Vergoeding in bewerkelijke zaken

Indien een zaak als bewerkelijk wordt aangemerkt, dan wordt in aanvulling op het forfaitaire regime een vergoeding op uurbasis toegekend. Is sprake van bewerkelijkheid dan kent de raad voor elk uur boven de grens van drie keer het forfait, 1 extra punt toe. De uren gelegen tussen de forfaitaire grens (bijvoorbeeld acht uur) en de grens van de bewerkelijkheid (in dit voorbeeld 24 uur) komen niet in aanmerking voor vergoeding. Eventueel kunnen er toeslagen bovenop het forfait worden toegekend. Die toeslagen tellen niet mee in de berekening van de extra-urengrens en overbruggen, indien toegekend, deels het gat tussen de forfaitaire grens en de grens van de bewerkelijkheid.

Om in aanmerking te komen voor een extra-urenvergoeding moet:

- a. de zaak een zodanig karakter hebben dat de behandeling ervan in redelijkheid niet binnen de tijdsgrens heeft kunnen plaatsvinden: er moet sprake zijn van feitelijke of juridische complexiteit;
- b. de rechtsbijstandverlening in verhouding staan tot het belang waarvoor de toevoeging is afgegeven (proportionaliteitsbeginsel). De raad beoordeelt daarbij of de kosten van rechtsbijstand opwegen tegen het belang van de zaak. Criteria voor juridische en/of feitelijke complexiteit zijn per rechtsterrein nader uitgewerkt.

Indien een zaak bewerkelijk is, de raad heeft ingestemd met de begroting en hij daarmee de in de begroting opgenomen uren als doelmatig heeft beoordeeld, mag de raad slechts onder bijzondere omstandigheden ten nadele op eerdere besluiten terugkomen. Dit is het gevolg van het wettelijk kader op grond waarvan, voordat de uren feitelijk worden gemaakt, een doelmatigheidstoets wordt toegepast door de raad.

⁶² Het op geld waardeerbaar belang is € 250.

⁶³ Het op geld waardeerbaar belang is, net als bij proceduretoevoegingen, € 500 of, indien het een cassatiezaak betreft, € 1.000.

⁶⁴ Nota van toelichting bij de wijziging van het Bvr 2000 in verband met een vergoeding voor de beurtelings verlening van rechtsbijstand in het kader van politieverhooren, *Stb.* 2011, 526, p. 4.

Bij zeer omvangrijke strafzaken (megazaken) – die door de raad als bewerkelijk zijn beoordeeld – waarbij is voorzien dat veel tijd gemoeid zal zijn met de rechtsbijstandverlening in de betreffende zaak, worden de extra uren in blokken van maximaal vijftig uren toegekend. Nadat de uren zijn besteed, kan de raad onder overlegging van de formele bescheiden opnieuw worden verzocht om toekenning van een blok van vijftig uren of zoveel minder als nodig is. Extra-urendeclaraties in één zaak kunnen plaatsvinden in meerdere jaren.

Vergoeding in cassatiezaken

Zaken die in cassatie zijn gevoerd vragen een andere manier van beloning, die tegemoet komt aan de bewerkelijkheid van dit type zaken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen civiele en straf-cassatiezaken.

Alle civiele cassatiezaken komen volgens artikel 6 van het Bvr 2000 in aanmerking voor 15 punten. Als de procedure voortijdig wordt beëindigd of alleen cassatieadvies is uitgebracht, dan wordt de cassatie vastgesteld als advieszaak (artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000) en geldt afhankelijk van de bestede tijd een vergoeding van 4 of 8 punten.

In een strafzaak die bij de Hoge Raad aanhangig is gemaakt en die in eerste aanleg door de meervoudige kamer is behandeld, worden 10 punten toegekend. Aan andere strafzaken die bij de Hoge Raad aanhangig zijn gemaakt worden 6 punten toegekend (artikel 15, eerste lid, van het Bvr 2000). Deze maatstaf geldt ook in herzieningsprocedures en strafzaken waarin cassatie is ingesteld tegen een beschikking. Indien de advocaat geen cassatiemiddelen heeft ingediend, wordt het aantal toe te kennen punten met 50% verminderd (artikel 15, derde lid, van het Bvr 2000) en bedraagt dan respectievelijk 5 en 3 punten.

Vergoeding van beëindigde zaken

Bij een civiele of bestuursrechtelijke procedure die voortijdig wordt beëindigd is volgens artikel 5, tweede lid, juncto artikel 12 van het Bvr 2000 in hoofdzaak het regime van advieszaken van toepassing en wordt dus op basis van de bestede tijd een vergoeding van 4 of 8 punten toegekend

Voor strafzaken is het adviesregime niet van toepassing. Indien een strafzaak vóór het onderzoek ter terechtzitting of voor de behandeling in rechte van de hoofdzaak of hoofdvordering wordt beëindigd, geldt (met uitzondering van cassatiezaken; artikel 15, vierde lid, van het Bvr 2000) de volgende kortingsregeling. Is de strafzaak in eerste aanleg beëindigd voor het onderzoek ter terechtzitting, dan bedraagt de vergoeding 5 punten, tenzij de vergoeding al lager was vastgesteld (artikel 19 van het Bvr 2000). Is de strafzaak in hoger beroep beëindigd voor het onderzoek ter terechtzitting, dan bedraagt de vergoeding 2 punten (artikel 19a van het Bvr 2000).

Toeslagen en kortingen

Samenhangende procedures in civiel-, bestuurs- (artikel 11 van het Bvr 2000) en strafrecht (artikel 21 van het Bvr 2000)

Als samenhangende procedures worden beschouwd zaken die gevoegd, gelijktijdig, aansluitend of nagenoeg aansluitend ter zitting zijn behandeld en waarvoor één rechtsbijstandverlener is toegevoegd of meer dan één rechtsbijstandverlener, mits zij deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en voor zover de zaken naar hun aard verknocht zijn.

Een samenhangende procedure kan zich op twee wijzen voordoen. Enerzijds is er de situatie dat een groep rechtzoekenden die hetzelfde rechtsprobleem hebben één of meer dan één procedure voert. Anderzijds kan er één rechtzoekende zijn die meer dan één procedure voert. In beide gevallen kunnen de zaken zodanig samenhangen dat de rechtsbijstandverlener aan de tweede en volgende zaak minder tijd behoeft te besteden dan aan de eerste zaak.⁶⁵

De samenhangregeling is in het Bvr 2000 uitdrukkelijk beperkt tot procedures en kan derhalve niet worden toegepast op advieszaken.

In samenhangende procedures waarin **twee of meer rechtzoekenden één of meer procedures** voeren wordt aan de procedures gezamenlijk het aantal punten toegekend dat wordt verkregen door het aantal punten dat in de bijlage bij het Bvr 2000 is bepaald voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak met het hoogste aantal punten te vermenigvuldigen met de navolgende percentages, al naar gelang het aantal toevoegingen:

- 2-3: 150%;
- 4-6: 200%;
- 7-10: 300%;
- 11-15: 400%;
- 16-21: 500%;
- elke volgende 10: 100% extra.

In samenhangende procedures waarbij **één rechtzoekende meer dan één procedure** voert, wordt aan de procedures gezamenlijk het aantal punten toegekend dat wordt verkregen door het aantal punten dat in de bijlage is bepaald voor het desbetreffende rechtsterrein of soort zaak met het hoogste aantal punten te verhogen met 50% voor elke procedure, met uitzondering van de eerste.

Zittingstoeslag in het civiel en bestuursrecht (artikel 7 van het Bvr 2000)

Indien de advocaat meer dan één zitting heeft bijgewoond, wordt voor de tweede en elke daaropvolgende bijgewoonde zitting het aantal toe te kennen punten telkens met twee verhoogd (artikel 7 van het Bvr 2000). Bij samenhangende procedures die gevoegd, gelijktijdig, aansluitend of nagenoeg aansluitend op een zitting zijn behandeld, wordt deze zitting voor de toekenning van de punten aangemerkt als één zitting.

Opvolgingsvergoeding in het civiel en bestuursrecht (artikel 9 van het Bvr 2000) en het strafrecht (artikel 20 van het Bvr 2000)

Indien in een procedure rechtsbijstand is verleend door achtereenvolgens twee of meer rechtsbijstandverleners die niet werkzaam zijn in hetzelfde samenwerkingsverband wordt het aantal toe te kennen punten één maal met 2 punten verhoogd.⁶⁶

⁶⁵ Nota van toelichting bij het Besluit van 21 december 1999 tot vaststelling van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 Stb. 1999, 580, p. 26.

⁶⁶ De opvolgingsvergoeding staat los van de vraag hoe de vaststellingsvergoeding tussen de opgevolgde en de opvolgend raadsman moet worden verdeeld. Omdat dit niet zelden leidt tot discussie hebben de raden voor toezicht van de NOvA hiervoor een leidraad opgesteld. In de 'Leidraad verdeling van de vergoeding na het overnemen van zaken' is bepaald dat als advocaten er na overleg onderling niet uitkomen er een verdeling volgens het pro-ratabeginsel geldt. Dit beginsel houdt in dat het bedrag van de vaststellingsvergoeding van de raad (inclusief opvolgingsvergoedingen en exclusief eventuele reistijd en kilometervergoeding) wordt gedeeld door het totaal aantal uren van zowel de opgevolgde als de opvolgend raadsman (<https://www.advocatenorde-gelderland.nl/40933/leidraad-verdeling-vergoeding-opvolging-toevoegingszaken.html>).

Echtscheidingsprocedures zonder tegenspraak (artikel 8 van het Bvr 2000)

In een echtscheidingsprocedure waarin in rechte geen tegenspraak is gevoerd wordt het aantal toe te kennen punten met 3 verlaagd. De reden voor deze korting is dat verstekzaken of referte-zaken veel minder bewerkelijk worden geacht dan echtscheidingszaken op tegenspraak.

Toeslag gevangenhouding in het strafrecht (artikel 16 van het Bvr 2000)

Vanaf 1 februari 2015 geldt indien in een strafzaak in eerste aanleg of in hoger beroep over de gevangenhouding of gevangenneming van de rechtzoekende is geoordeeld, een toeslag van 2 punten (artikel 16, tweede lid, van het Bvr 2000). Vindt daarna een raadmierzitting plaats voor de verlenging van de gevangenhouding, dan wordt eenmalig - een toeslag van 1 punt toegekend (artikel 16, tweede lid van het Bvr 2000). Recent is door de Afdeling bepaald dat ook in supersnelrecht de toeslag gevangenhouding of -neming van toepassing is.⁶⁷ Daarmee heeft de hoogste bestuursrechter het toeslagenbeleid nader ingevuld. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur waarin het supersnelrecht als afzonderlijke categorie is toegevoegd aan het Bvr 2000, is hiervoor ruimte gelaten, zo oordeelde de Afdeling.⁶⁸

Toeslag bijwonen verhoor of descente in het strafrecht (artikel 18 van het Bvr 2000)

Indien de rechtsbijstandverlener in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek of een daarmee gelijk gesteld onderzoek bij het verhoor van een getuige of van de verdachte of bij een descente (schouwing) aanwezig is geweest, wordt het aantal toe te kennen punten verhoogd met 1 punt per gehoorde getuige of verdachte onderscheidenlijk per descente.

Piketbijstand in het strafrecht, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht (artikel 23, zesde lid, van het Bvr 2000)

Er geldt een toeslag voor piketbijstand in het weekend en op feestdagen van 0,5 punten. Deze toeslag wordt automatisch toegekend op basis van de ingevoerde datum van verrichting.

Rechtsbijstand verleend door ander dan advocaat in het asiel- en vreemdelingenrecht (artikel 5a, derde lid, van het Bvr 2000)

De vergoeding als bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van het Bvr 2000 wordt telkens met 2 punten verlaagd, indien de rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk is verleend in de vorm van rechtshulp door een ander dan de toegevoegde rechtsbijstandverlener.

Tweede of volgende aanvraag verblijfsvergunning bepaalde tijd in het asiel - en vreemdelingenrecht (artikel 5a, vijfde lid, van het Bvr 2000)

Aan een procedure in het kader van een tweede of volgende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet 2000 worden 7 punten toegekend. Indien deze procedure wordt beëindigd door een afwijzing, kennelijk ongegrondverklaring, niet-ontvankelijkheidsverklaring of een beslissing op grond waarvan krachtens de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, worden hieraan evenwel 2 punten toegekend.

⁶⁷ ABRvS, 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2545.

⁶⁸ Vgl. Stb 2015, 35, p. 14.

Vreemdelingenbewaring

In een zaak betreffende vreemdelingenbewaring worden 3 punten toegekend indien de rechtsbijstand wordt verleend in een zaak op grond van artikel 96 van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij aan de betrokken vreemdeling reeds een raadsman is toegevoegd in een zaak op grond van de artikelen 94, 95 of 96 van de Vreemdelingenwet 2000.

Indien in die zaak evenwel geen zitting plaatsvindt, of indien wel een zitting plaatsvindt doch deze niet wordt bijgewoond door een raadsman, wordt het aantal toe te kennen punten met 2 verlaagd.

3.2.4 Belangrijkste wijzigingen in het vergoedingstelsel sinds 2000

Sinds het eindrapport van de commissie-Maan en de daarop volgende vaststelling van het Bvr 2000 zijn er op grond van wijzigingen in wet- en regelgeving en andere beleidsinzichten enkele wijzigingen in de puntentoekenningen doorgevoerd. Die wijzigingen hebben behoudens een enkele uitzondering (invoering van mediation) de structuur van het door de commissie-Maan voorgestelde vergoedingensysteem goeddeels intact gelaten. Wel lijkt het systeem door de grotere diversiteit in toevoegcategorïeën en het veelvuldiger toepassen van uitzonderingsregels minder eenvoudig dan het originele Bvr 2000 ten tijde van de invoering in 2000.

De volgende veranderingen zijn in verband met het onderhavige onderzoek het noemen waard:

Toename aantal zaakscodes

Het Bvr 2000 kent een bijlage met rechtsterreinen en soort zaken. In die bijlage is per rechtsterrein en soort zaak het gewicht in punten weergegeven. Het aantal rechtsterreinen cq. het soort zaken is sinds 2000 toegenomen.

Naast de rechtsterreinen en soort zaken kent het vergoedingensysteem ook zaakscodes. Die zaakscodes in GRAS gebruikt de raad om een indicatie te geven van de vergoeding die zij aan de aanvrager gaat geven (voorkant) én voor het vaststellen van de vergoeding (achterkant). De zaakscodes zijn gebaseerd op de bijlage met rechtsterreinen en soort zaken. Via een afzonderlijke code kunnen namelijk heel specifiek de ontwikkelingen in een zaakscategorie in beeld worden gebracht. Dat is vooral van belang als er een wijziging van wet, regelgeving of beleid heeft plaatsgevonden en de gevolgen van die wijziging inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Er zijn ook wel grotere veranderingen via de zaakscodes in het vergoedingensysteem doorgevoerd. Deels waren die gebaseerd op een wijziging van het Bvr 2000, zonder dat die tot uitdrukking werden gebracht in de bijlage. Een voorbeeld daarvan is de aanpassing op het terrein van asiel, die is gecodificeerd in artikel 5a van het Bvr 2000. Andere wijzigingen zijn weer minder gefundeerd in het Bvr 2000. Zoals de toevoeging van de zaakscategorie 'Gewelds- en zedenmisdrif met ernstig letsel'. Van belang was dat hiervoor een aparte zaakscategorie kwam, omdat geen eigen bijdrage voor de rechtzoekende in rekening werd gebracht.

Mediation onderdeel van het vergoedingensysteem

In 2009 is het Besluit toevoeging mediation (hierna: Btm) van kracht geworden.⁶⁹ Er is voor gekozen om ten aanzien van verlening van mediation op basis van een toevoeging zoveel mogelijk aan te

⁶⁹ Besluit van 4 mei 2009, *Stb.* 2009, 205.

sluiten bij datgene wat in de Wrb en in het Bvr 2000 met betrekking tot rechtsbijstand op basis van een toevoeging is geregeld.

De vergoeding voor het verlenen van mediation omvat zowel een vergoeding voor de verrichte mediationwerkzaamheden, die wordt berekend door vermenigvuldiging van het hiervoor vastgestelde puntenaantal met het in het Bvr 2000 bepaalde basisbedrag. Voorts komen ook bepaalde kosten die ten behoeve van de werkzaamheden zijn gemaakt voor vergoeding in aanmerking, te weten tijdverlet, reiskosten, de kosten van inschakeling van een tolk en administratieve kosten.⁷⁰

Voor de vergoeding in mediationzaken geldt een forfaitair stelsel dat vergelijkbaar is met het systeem van een adviestoevoeging. Ook voor mediationzaken geldt dat de vergoeding is gebaseerd op de gemiddelde feitelijke tijdsbesteding in zaken (artikel 8 van het Btm):

- In de zaak waarin aan een of meer rechtzoekenden een mediantoevoeging is verstrekt en waarin minder dan vier uur mediation is verleend, wordt per rechtzoekende 1,5 punten toegekend, met een maximum van 3 punten.
- In de zaak waarin aan een of meer rechtzoekenden een mediantoevoeging is verstrekt en waarin vier uur of meer mediation is verleend, wordt per rechtzoekende een vergoeding van 4 punten toegekend, met een maximum van 8 punten.⁷¹
- Zijn er zeven of méér rechtzoekenden of anderen betrokken bij dezelfde mediation, dan kan op uitdrukkelijk verzoek van de mediator een tweede mediator gekoppeld worden aan de zaak. Als in de zaak minder dan vier uur aan de mediation is besteed, wordt de vergoeding vastgesteld op 4,5 punten. Is in de zaak meer dan vier uur aan de mediation besteed, dan wordt de vergoeding vastgesteld op 10 punten per zaak.
- Indien in een zaak als resultaat van de mediation een vaststellingsovereenkomst is gesloten, die met het oog op de definitieve afhandeling van de zaak op grond van de wet in een rechterlijke uitspraak dient te worden opgenomen, wordt het aantal toe te kennen punten één maal met 2,5 verhoogd. Met deze zogenaamde afhechtingstoeslag worden de werkzaamheden van de advocaat bij de rechterlijke instantie vergoed.

Mediation wordt binnen het stelsel bijna uitsluitend in het personen- en familierecht ingezet.⁷²

Ook in mediationzaken kan er sprake zijn van bewerkelijkheid; de regel voor bewerkelijke zaken uit het Bvr 2000 is van overeenkomstige toepassing verklaard op mediationzaken.

Eenvoudig rechtskundig advies

In 2009 is in artikel 24a van de Wrb de mogelijkheid van een eenvoudig rechtskundig advies gecreëerd.⁷³ Aanleiding was de opheffing van de bureaus voor rechtshulp en de introductie van het juridisch loket. Ter vervanging van het verlengd spreekuur, dat door de stichtingen rechtsbijstand werd verzorgd, kwam de figuur van het eenvoudig rechtskundig advies door een advocaat. Hiermee werd voorzien in een mogelijkheid voor gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoe-

⁷⁰ Deze kosten genoemd in het Besluit toevoeging mediation zijn vergelijkbaar met de kosten genoemd in het Bvr 2000.

⁷¹ Voor de duidelijkheid: het gaat om een maximum aantal punten per mediation en niet per rechtzoekende; *Stb.* 2009, 205.

⁷² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 80.

⁷³ Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging alsmede de regeling van de vergoeding van mediation, *Stb.* 2009, 4.

kenden die zijn aangewezen op iets langere rechtsbijstand dan de rechtshulp die door het juridisch loket wordt geboden. De advocaat ontvangt hiervoor een vergoeding van 2 punten voor een advies dat gemiddeld drie uur vergt.

Asielrechtsbijstand

In de asielprocedure zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen die moesten leiden tot een stroomlijning van de toelatingsprocedures.⁷⁴ Doel van de maatregelen was om het stapelen van (onnodige) procedures te voorkomen en de doorlooptijden te verkorten. Deze maatregelen zijn in de loop van 2014 tot uitvoering gebracht via een wijziging van de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Bvr 2000.⁷⁵ Voor het Bvr 2000 gaat het in het bijzonder om artikel 5a.

Voor het vergoedingstelsel is van belang dat een systeem van *no cure less fee* is geïntroduceerd. Ingeval van rechtsbijstandverlening bij tweede of volgende aanvragen die zien op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, ontvangt de rechtsbijstandverlener in elke aanleg de volledige vergoeding indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld en de lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld (*no cure less fee*).

Wijzigingen strafprocesrecht

In 2015 zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd voor de verlening van rechtsbijstand in onderdelen van het strafproces.⁷⁶ Daarmee is een voorstel van het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten gevolgd. Met deze wijzigingen is volgens de toelichting, met inachtneming van de uitgangspunten van het systeem van forfaitaire vergoedingen, recht gedaan aan de gemiddelde tijdsbesteding door de advocatuur aan dit type zaken. De wijzigingen waren niet gebaseerd op een tijdschrijfonderzoek maar op voorstel van strafrechtsspecialisten. De voorgestelde maatregelen moeten worden geplaatst in het licht van de noodzaak om te komen tot een betere beheersbaarheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.⁷⁷

3.2.5 Aandachtsgebieden

Deze paragraaf gaat dieper in op de werking van het stelsel ten aanzien van echtscheidingszaken, asielzaken en multiproblematiek. Eerder (in paragraaf 1.4) is uitgelegd waarom deze rechtsgebieden nader worden uitgelicht.

3.2.5.1 Echtscheiding

Binnen het echtscheidingsrecht bestaan verschillende typen toevoegingen, met elk een eigen puntenaantal: lichte adviestoevoegingen, gewone adviestoevoegingen, mediantoevoegingen⁷⁸ en reguliere toevoegingen. De punten voor reguliere toevoegingen worden per aanleg (rechtbank respectievelijk gerechtshof) apart toegekend. Er worden slechts in beperkte mate extra uren toegekend voor zaken in het personen- en familierecht.⁷⁹

⁷⁴ Kamerstukken II 2011/12, 19637, 1532.

⁷⁵ Respectievelijk de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (herschikking asielergronden), Stb. 2013, 478, het Besluit van 17 december 2013 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures), Stb. 2013, 580 en het Besluit van 18 december 2013 (aanpassing vergoeding tweede of volgende aanvragen vreemdelingen), Stb. 2013, 585.

⁷⁶ Stb. 2015, 35.

⁷⁷ Stb. 2015, 35, p. 7.

⁷⁸ Sinds 1 april 2005 kunnen rechtzoekenden een toevoeging aanvragen voor mediation.

⁷⁹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 70.

Schematisch ziet de puntentoekenning binnen het echtscheidingsdomein er als volgt uit; hierna worden de puntentoekenningen verder toegelicht.

Tabel 1 Soorten toevoegingen en bijbehorende puntenvergoeding (bron: Factsheet WODC 2015-7)

Type toevoeging	Puntenvergoeding rechtsbijstandverlener
Lichte adviestoevoeging (LAT)	2 (t/m 3 uur)
Mediatietoevoeging	4 (t/m 4 uur per rechtzoekende) 8 (meer dan vier uur, meer dan één rechtzoekende)
Reguliere toevoeging advies	4 (t/m 6 uur) 8 (meer dan 6 uur)
Reguliere toevoeging procedure per instantie (code toevoeging):	
Echtscheiding gemeenschappelijk verzoek (P020)	7 (één partner minvermogend) 10,5 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
Echtscheiding eenzijdig verzoek (P010)	7 (procedure zonder tegenspraak) 10 (procedure op tegenspraak)
Beëindiging samenwonen (P012)	10 (één partner minvermogend) 15 (beide partners minvermogend en dezelfde advocaat)
Echtscheidingsgerelateerd	
Alimentatie/levensonderhoud (P030)	7
Ouderlijk gezag/voogdij (P040)	7
Omgangsregeling (P041)	7
Boedelscheiding (P050)	12

De praktijk laat binnen de categorie reguliere toevoegingen bij een echtscheiding drie grote toevoegingscodes zien:

1. P020: toevoeging voor een gemeenschappelijk verzoek tot scheiding;
2. P010: toevoeging voor eenzijdig verzoek;
3. P012: toevoeging voor scheidende samenwoners (P012).

Daarnaast zijn er nog enkele codes voor een echtscheidingszaak die minder vaak voorkomen.

Binnen het bereik van de afgegeven toevoeging moet de hele echtscheiding afgehandeld worden, inclusief voorlopige voorzieningen en nevenvorderingen. Bij meerdere aanvragen binnen een jaar na afgifte van de eerste toevoeging moet duidelijk zijn dat er sprake is van een afzonderlijk rechtsbelang of een aparte procedure bij een andere instantie.⁸⁰

Gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding (P020)

Een advocaat kan voor beide partners afzonderlijk een toevoeging aanvragen. De advocaat kan voor deze procedure 7 punten krijgen als één partner in aanmerking komt voor een toevoeging en 10,5 punten als dit voor beide partners geldt.⁸¹

⁸⁰ <http://kenniswijzer.rvr.org/bereik/hoofdstuk-3-bereik-civielrechtelijke-zaken.html>.

⁸¹ Factsheet WODC 2015-7, p. 3.

Eenzijdig verzoek (P010)

Deze toevoeging wordt afgegeven voor één partij. Deze toevoeging is voor het uitspreken van de echtscheiding met alle voorlopige voorzieningen en nevenvoorzieningen die er kunnen zijn. Als de procedure op tegenspraak wordt gevoerd, krijgt de advocaat 10 punten voor het verrichte werk en 7 punten als de procedure niet op tegenspraak is. Dat verschil is gelegen in de gemiddelde tijdsbesteding die met deze zaken is gemoeid. De echtscheiding op tegenspraak bleek in het onderzoek van de commissie-Maan substantieel meer tijd (circa 3,5 uur meer) te kosten dan die zonder tegenspraak.

Beëindiging samenwoning (P012)

Indien scheidende samenwoners kinderalimentatie, omgang, boedelverdeling of voorlopige maatregel willen regelen, komen ze in aanmerking voor deze toevoeging. Indien zij daarnaast nog een voorziening moeten treffen, dan krijgen ze daarvoor een aparte toevoeging.⁸²

Puntentoekening echtscheidingsgerelateerde zaken

Rechtzoekenden komen in aanmerking voor een echtscheidingsgerelateerde toevoeging bij wijzigingsverzoeken, hoger beroep of een losse procedure voor een voorziening die bij de scheidingsprocedure niet aan de orde is gekomen of - in geval van samenwoners - voor een losse procedure voor een tweede voorziening na een P012-toevoeging. Het stelsel kent onder meer de volgende toevoegingen voor echtscheidingsgerelateerde zaken:

- alimentatie en levensonderhoud: 7 punten;
- ouderlijk gezag en voogdij: 7 punten;
- omgangsregeling: 7 punten;
- boedelscheiding: 12 punten.

Een aparte toevoeging voor de boedelscheiding is in de praktijk niet gangbaar, omdat in beginsel alle nevenvorderingen en voorlopige voorzieningen onder die ene echtscheidingstoevoeging van 7 of 10 punten dienen te vallen.

De rechter kan in het kader van de echtscheiding een bijzondere curator benoemen, die de belangen van één of meer minderjarigen tijdens de echtscheidingsprocedure behartigt. Dit kan een advocaat zijn, maar sinds enkele jaren kan dat ook een mediator of psycholoog zijn. Om in aanmerking te komen voor een toevoeging moet degene die benoemd wordt, wel zijn ingeschreven bij raad. Sinds 2014 is het mogelijk dat een bijzondere curator een toevoeging aanvraagt voor een minderjarige.

3.2.5.2 Asiel

De omvang van verleende asielrechtsbijstand is sinds de commissie-Maan, mede onder invloed van de onvoorspelbaarheid en grilligheid van de aantallen asielzoekers, voortdurend onderhevig geweest aan wijzigingen. Die schommelingen hangen ook samen met allerlei gewijzigde vormen van procedures.

⁸² Gehuwden kunnen bijvoorbeeld binnen de echtscheidingsprocedure een voorlopige voorziening vragen om de woning toegewezen te krijgen, terwijl samenwonenden eerst een kort geding moeten aanspannen en daarna een dagvaardingsprocedure moeten starten voor de boedelscheiding. Voor dat kort geding kan een zelfstandige toevoeging worden aangevraagd; Factsheet WODC 2015-7, p. 4.

Eerste asielaanvraag

In 2016 is een vijfsporenbeleid ingevoerd voor asielzoekers die voor de eerste keer een verzoek voor een vergunning tot verblijf asiel doen. Voor elk spoor geldt een andere, op de specifieke doelgroep afgestemde, aanpak.

In beginsel geldt een achtdaagse algemene asielprocedure (AA-procedure; spoor 4). Lukt afronding niet binnen acht dagen, dan kan de asielzoeker worden verwezen naar de verlengde asielprocedure (VA-procedure). Voor de vergoeding in de AA-procedure wordt uitgegaan van drie modulair opgebouwde fases, die loopt van de voorbereiding nader gehoor tot het nabespreken van de beschikking. Iedere doorlopen fase wordt met 4 punten beloond, tot een maximum van 12 punten. Bij verwijzing naar de verlengde asielprocedure (VA) wordt een toeslag van 2 punten toegekend.

Naast de AA-procedures zijn er aparte sporen/procedures ontwikkeld voor Dublinzaken (spoor 1), evident kansarme asielaanvragen (spoor 2), evident kansrijke asielaanvragen (spoor 3) en zaken waarbij sprake is van mogelijke inwilliging (spoor 5).

De bijstand aan de asielzoeker die reeds bescherming kon genieten in een ander Dublin-land wordt geacht minder omvangrijk te zijn en is in de fase tot en met de beslissing gewaardeerd met 4 punten. Ook voor evident kansarme asielaanvragen geldt een aangepaste vergoeding van 4 punten bij een niet-ontvankelijkverklaring en 7 punten bij een ongegrondverklaring. Dat onderscheid komt louter voort uit de techniek van regelgeving.

Voor evident kansrijke asielaanvragen – dat wil zeggen asielzoekers met een grote kans op een verblijfsstatus als vluchteling – is vooraansnog een vergoeding van 12 punten van toepassing.⁸³ Het kabinet is voornemens de rechtsbijstand voor deze groep in de toekomst geheel uit te sluiten.⁸⁴ Vooraansnog geldt hier de vergoeding voor de AA-procedure (12 punten). Die vergoeding van 12 punten geldt voorlopig ook voor zaken waarbij sprake is van mogelijke inwilliging (spoor 5). Ook voor deze groep is beoogd de vergoeding te gaan beperken.

In het geval van een afwijzing kan er beroep en daarna eventueel hoger beroep worden ingesteld. Als er geen schorsende werking van het besluit tot afwijzing wordt verleend, dan moet een voorlopige voorziening (8 punten) worden verzocht. Meestal wordt er samenhang toegepast op beroep of hoger beroep en het verzoek om een voorlopige voorziening. Dat kan niet als het beroep, hoger beroep of de voorlopige voorziening wordt ingetrokken. Die zaken worden als een adviestoevoeging vastgesteld (artikel 5, tweede lid, juncto artikel 12 van het Bvr 2000). Er kan ook geen samenhang worden toegepast als een uitspraak zonder zitting wordt gedaan; ook in dat geval wordt een zaak als een advieszaak vastgesteld (artikel 5, tweede lid, juncto artikel 12 van het Bvr 2000).

Tweede en volgende aanvraag

Voor een tweede of volgende asielaanvraag is in 2014 is een systeem van no cure less fee ingevoerd. Bij inwilliging is de vergoeding 7 punten; bij afwijzing door het bestuursorgaan 2 punten. Tegen de afwijzing kan de vreemdeling beroep en eventueel hoger beroep instellen. Voor gegrondheid van dat beroep staan 8 punten; voor ongegrondheid 2 punten. Op bovenstaande regeling geldt een voor de vergoeding betekenisvolle nuancering. Als de advocaat beroep instelt,

⁸³ Denk hierbij bijvoorbeeld aan Syriërs die de afgelopen jaren voor bescherming naar Nederland kwamen.

⁸⁴ Stcrt. 2016, 50283.

zal hij ook altijd een voorlopige voorziening aanvragen om de uitzetting te kunnen opschorten. Deze voorlopige voorziening valt echter buiten de 'no-cure-less-feeeregeling'. Ingevolge de samenhangregeling moet de vergoeding op het hoogste puntenaantal worden vastgesteld. In dit geval is de voorlopige voorziening met 8 punten hoger dan de vergoeding van 2 punten voor beroep bij afwijzing. Dat betekent dat de vergoeding 8 punten bedraagt plus 50% van die 8 punten voor de tweede samenhangende toevoeging voor het beroep. In totaal is de toekenning in zo'n geval 12 punten.

Aan de asielaanvraag verwante vreemdelingenrechtelijke procedures

Naast de strikt asiel gerelateerde procedures, zijn er de nodige vreemdelingenrechtelijke procedures die een relatie hebben met de asielprocedure en die in bepaalde omstandigheden bovenop de asielaanvraag komen.

Dergelijke procedures hangen bijvoorbeeld samen met het ongeoorloofd Nederland inreizen via Schiphol. Dat leidt in zo'n geval tot diverse appelleerbare besluiten: toegangswegering, een terugkeerbesluit, een inreisverbod en bewaring. Hiertegen zijn vaak meerdere rechtsmiddelen in te stellen. Die rechtsmiddelen zijn er ook als na afronding van alle procedures een zeker tijdverloop bestaat tussen het besluit op de aanvraag voor de verblijfsvergunning en het daadwerkelijke voorname tot uitzetting. Dat gebeurt via een beroep op uitstel van vertrek om medische gronden (artikel 64 van de Vreemdelingenwet), een bezwaar tegen de feitelijke uitzetting (artikel 72, derde lid, van de Vreemdelingenwet) of een klacht bij de Nationale Ombudsman tegen het overheids-handelen van bijvoorbeeld de IND.

Als de asielprocedure leidt tot een terugkeerbesluit dan is dat in beginsel vervat in de meeromvattende beschikking tot afwijzing van het asielverzoek (artikel 45 van de Vreemdelingenwet). Ligt er een afzonderlijk terugkeerbesluit dan verstrekt de raad een toevoeging. Een toevoeging is ook mogelijk bij beroep niet tijdig beslissen. Dat doet zich voor bij grote aantallen asielverzoeken, waarvan de verwerking meer tijd vergt dan gebruikelijk. Een vreemdeling kan als de rechtsmiddelen in Nederland zijn uitgeput een klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) indienen. De raad kan hiervoor ook een toevoeging verlenen.

De samenloop met de asielaanvraag kan ook aanwezig zijn als in Nederland een reguliere aanvraag (zonder een voorafgaand verzoek machtiging voorlopig verblijf) wordt gedaan.⁸⁵ Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer na afronding van de asielprocedure verblijf bij de partner wordt aangevraagd en nareis gelet op de termijn niet meer mogelijk is, of wanneer een beroep wordt gedaan op een humanitaire grond zoals het buitenschuld criterium.⁸⁶

De raad kan bij uitzondering toevoegen voor de aanvraagfase als de aanvrager met onmiddellijke uitzetting of inbewaringstelling wordt bedreigd (artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van het Brt) of als de zaak juridisch dan wel feitelijk complex is (artikel 8, tweede lid, van het Brt).

⁸⁵ Normaliter start een aanvraag voor die reguliere verblijfsvergunningen in het buitenland, via de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf met vermelding van het verblijfsdoel. Voor de aanvraagfase verstrekt de raad geen toevoeging en er is in dat geval ook geen samenloop met de asielaanvraag.

⁸⁶ Bij het buitenschuld criterium gaat het bijvoorbeeld om asielzoekers die zijn afgewezen vanwege het vermoeden van eigen betrokkenheid bij misdaden en mensenrechtenschendingen.

3.2.5.3 Multiproblematiek in het stelsel van rechtsbijstand

De commissie-Wolfsen heeft geadviseerd multiproblematiek als rechtscategorie te definiëren en daaraan een forfaitaire vergoeding te koppelen. Het kabinet heeft die aanbeveling overgenomen en dat vervat in de onderzoeksopdracht van de commissie. Hieronder wordt multiproblematiek eerst gedefinieerd en vervolgens worden de huidige verschijningsvormen van multiproblematiek in het vergoedingstelsel geschetst.

In het eindrapport van de commissie-Wolfsen is de volgende definitie voor multiproblematiek opgenomen:

“Het gaat om multiproblematiek wanneer personen of gezinnen die **langdurig** te maken hebben met twee of meer **samenhangende** en elkaar mogelijk versterkende problemen én de betrokkene(n) niet in staat is/zijn tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie ten aanzien van de **beheersing of oplossing** van het complex aan problemen, waardoor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt problematisch is.”⁸⁷

Drie elementen (hierboven vetgedrukt) verdienen aandacht. Het begrip ‘langdurig’ wordt door de commissie-Wolfsen nader ingevuld. Het dient te gaan om een groep rechtzoekenden die binnen één jaar tijd minimaal twee toevoegingen hebben gekregen.⁸⁸ Het begrip ‘samenhang’ ziet onder meer op het feit dat het ene probleem een ‘trigger’ is voor een volgend probleem, waardoor er een cluster van problemen kan ontstaan.⁸⁹ Het derde element is de gebrekkige zelfredzaamheid van deze groep rechtsbijstandcliënten: de afwezigheid van het vermogen om problemen te beheersen of op te lossen.⁹⁰

Van problemen die vallen onder de definitie multiproblematiek en die onderling samenhang vertonen noemt de commissie-Wolfsen de volgende voorbeelden. “*Geschillen betreffende inkomensondersteunende regelingen, (tijdige) betaling van huur, zorgverzekering en andere rekeningen zijn dikwijls oorzakelijk met elkaar verbonden. Bovendien hangen deze toevoegingen frequent samen met enkele specifieke achtergrondkenmerken van de rechtzoekende. Het betreft vooral langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en mensen met een arbeidshandicap.*”⁹¹ Strafrechtelijke problemen zijn door de commissie-Wolfsen buiten beschouwing gelaten.⁹²

In 2008-2009 heeft een literatuur- en cijfermatig onderzoek plaatsgevonden naar multiproblematiek onder rechtzoekenden. Het ging daarbij specifiek om problemen van rechtzoekenden waarvoor daadwerkelijk een toevoeging is aangevraagd. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van GRAS-gegevens van de raad. Het databestand bestond uit ruim 3 miljoen toevoegingen die zijn afgegeven in de periode van 1 januari 2000 tot en met 31 december 2008.⁹³ Ook zijn klanten van het juridisch loket gedurende een half jaar bevroegd over het probleem waarmee zij bij het juridisch loket hebben aangeklopt en mogelijke andere (juridische) problemen die zij hebben.

⁸⁷ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 25, 58 en 59.

⁸⁸ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 169.

⁸⁹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 108.

⁹⁰ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 109.

⁹¹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 25.

⁹² Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 169.

⁹³ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009, p. 66

De uitkomst van de enquête onder klanten van het juridisch loket was – voor zover relevant voor de commissie – dat driekwart van de ondervraagden naast de kwestie waarmee zij het juridisch loket benaderden nog één of meer andere problemen had.⁹⁴ Dit ging toen om zaken als een ander juridisch probleem, een gezondheidsprobleem, sociale problematiek, geestelijke gezondheid, schuldenproblematiek, of een ander probleem dat niet onder de eerdergenoemde categorieën valt. Verder bleek dat klanten het vaakst problemen hadden op het gebied van de gezondheid (34% van de ondervraagden) en schulden (34%), gevolgd door een ander juridisch (29%) of sociaal probleem (29%), en ten slotte problemen op het gebied van de geestelijke gezondheid (25%) en overige problemen (24%).

Ook is aan deze klanten de vraag voorgelegd of sprake was van enige samenhang tussen de problemen. Daaruit bleek dat problemen die het vaakst samenhangen met de kwestie waarmee het loket werd benaderd, lagen op het gebied van schulden en andere juridische problemen.

Uit het onderzoek naar de GRAS-cijfers van 2000-2008 bleek dat meervoudig gebruik bij een aantal toevoegingsgroepen relatief vaak voorkomt. Dat is vaak het geval bij de toevoegingsgroepen ‘met straf samenhangende zaken’, ‘bijstandzaken’, ‘socialeverzekeringszaken’ en ‘gezag en omgang na echtscheiding’.

Van 2012 tot 2014 vond onder regie van de raad een pilot multiproblematiek plaats. Doel ervan was om voor rechtzoekenden, die te kampen hadden met zowel juridische problemen als schulden, een betere en fundamenteelere oplossing te vinden. Hier is voor het eerst toepassing gegeven aan het idee om meerdere met elkaar samenhangende problemen onder het bereik te brengen van één toevoeging. Daartoe werden rechtzoekenden die zich bij het juridisch loket meldden doorverwezen naar een casemanager. Deze casemanagers waren bewindvoerders en sociaal raadslieden (geen advocaten). Voor deze zaken werd een multitoevoeging afgegeven. De rechtzoekende betaalde in alle gevallen de laagste eigen bijdrage. Van het bedrag dat de juridisch casemanager van de raad ontving voor deze multitoevoeging, moest hij de rechtzoekende bijstaan op juridisch gebied én moest hij diens financiële problemen in kaart brengen en daarvoor een duurzame oplossing zien te vinden.⁹⁵

De gemiddelde tijdsbesteding voor een multitoevoeging werd vooraf ingeschat op 19 uur, inclusief een standaard huisbezoek aan de cliënt en drie uur voor het schrijven van verslagen. De zaken die behandeld werden in deze pilot hadden vooral betrekking op aanvragen van schuldsanereringen, het indienen van aanvragen van (opgeschorte, afgewezen of nieuwe) uitkeringen op grond van de Wet werk en bijstand, huurzaken (ontruiming) en zaken over bijstelling van de beslagvrije voet. Als uitgangspunt gold dat een reguliere toevoeging op de toepasselijke rechtsgebieden 8 (bestuursrecht) á 9 punten (huurrecht of overige zaken burgerlijk recht) zou tellen. Kort gezegd: als de multitoevoeging in de plaats zou komen van twee reguliere toevoegingen, dan zou er al snel sprake zijn van een besparing. Toen de pilot eenmaal liep bleek dat de tijdsbesteding in de eerste 25 zaken (waarin de tijd gemeten was) circa 10,1 uur bedroeg. Aan de multitoevoegingen in de pilot zijn ongeveer evenveel punten toegekend als die toegekend zouden zijn aan toevoegingen als geen sprake was geweest van een multitoevoeging.⁹⁶

⁹⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009, p. 48.

⁹⁵ Evaluatie Pilot Multiproblematiek, p. 1, op te vragen bij de raad.

⁹⁶ Evaluatie Pilot Multiproblematiek, p. 6, op te vragen bij de raad.

Daarnaast valt uit de pilot op te maken, hoewel die beperkt was in omvang, dat voor een gedegen herkenning van multiproblematiek persoonlijk contact tussen de verwijzer en de rechtzoekende noodzakelijk is. Ook is gebleken dat het kunnen beschikken over alle relevante informatie – ook over eerdere of andere toevoegingen (wat in deze pilot niet mogelijk was) – een belangrijke voor efficiënt en succesvol optreden is.⁹⁷

3.3 Uitvoering van het stelsel

Met de uitvoering van de vergoedingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand is de raad belast. Enkele relevante uitvoeringsaspecten worden hier kort toegelicht.

3.3.1 Toevoegbereik

Er bestaat een direct verband tussen het toevoegbeleid van de raad en de gemiddelde tijdsbesteding in een zaak. Een goed voorbeeld in dit verband is het beleid over het zogenaamde toevoegbereik. Feitelijk gaat het om de vraag of voor een geschil meerdere toevoegingen moeten worden afgegeven. Artikel 32 van de Wrb bevat een eerste aanzet voor de beantwoording van die in de praktijk vaak voorkomende vraag. In dat artikel is bepaald: “de toevoeging geldt uitsluitend voor het rechtsbelang ter zake waarvoor zij is verleend en, in het geval van een procedure, voor de behandeling daarvan in één instantie, de tenuitvoerlegging van de rechterlijke uitspraak daaronder begrepen”.

Wat de betekenis is van een procedure en een instantie is ingevuld in artikel 1, onderdeel b, van het Bvr 2000. Het voor de beoordeling van het toevoegbereik eveneens essentiële begrip rechtsbelang is gedefinieerd in artikel 1 van het Brt en is als volgt ingevuld: “het belang voor de behartiging waarvan de rechtzoekende rechtsbijstand verzoekt voor zover dat belang hem rechtstreeks en individueel aangaat”.

Het begrip rechtsbelang is daarmee niet sluitend gedefinieerd en biedt ruimte voor beleid. Die mogelijkheid om ter zake beleid te voeren is door de raad ingevuld via zogenaamde werkinstructies. Op basis van die werkinstructies toetst de raad bij iedere aanvraag van een toevoeging of de toevoeging onder het bereik van een eerder verstrekte toevoeging valt. Concreet toetst de raad of er sprake is van een zelfstandig karakter, of het om een andere procedure gaat en of er eventuele bijzondere feitelijke en inhoudelijke juridische omstandigheden aan de orde zijn.

Een voorkomende praktijk is dat een reeds verstrekte toevoeging wordt ingetrokken als bij de vaststelling blijkt dat twee toevoegingen zijn verstrekt voor eenzelfde rechtsbelang.

3.3.2 Vaststelling van de vergoeding en het overleggen van bescheiden

Na de beëindiging van de verlening van de rechtsbijstand doet de rechtsbijstandverlener een verzoek tot vaststelling van de vergoeding en voegt als het om een procedure of een strafzaak gaat de schriftelijke beslissing of uitspraak bij (artikel 28 van het Bvr 2000). Eén van de gegevens die bij een declaratie voor gesubsidieerde rechtsbijstand door de rechtsbijstandverleners verplicht moet worden opgegeven is de tijdsbesteding. Bij de declaratie dienen volle bestede uren te

⁹⁷ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 59.

worden ingevuld.⁹⁸ Hieruit vloeit logischerwijs voort dat rechtsbijstandverleners naar beneden afronden.⁹⁹

Mediators geven de tijdsbesteding per mediation op en niet per rechtzoekende waarvoor ze vergoed krijgen. Dat blijkt uit de werkinstructies van de raad die – vanwege onduidelijkheid over welke uren door mediators moeten worden doorgegeven- in april 2017 zijn aangepast.¹⁰⁰

Op basis van de verkregen informatie controleert de raad of de declaratie overeenkomt met de feitelijke werkzaamheden. In een forfaitair systeem is die controle doorgaans eenvoudig. De raad kan bij de controle eventueel ook volstaan met het achteraf steekproefsgewijs toetsen. Die laatste aanpak past in het zogenaamde high-trustsysteem van de raad. Het high-trustsysteem is een samenwerkingsmodel tussen de raad en een rechtsbijstandverlener (of een samenwerkingsverband van rechtsbijstandverleners) dat ziet op het vooraf overlaten van de beoordeling van de inhoudelijke toevoegwaardigheid aan de rechtsbijstandverlener. Achteraf beoordeelt de raad of die beoordeling juist was.¹⁰¹ Per eind december 2016 werd 76% van alle toevoegingen op high-trustbasis afgegeven.¹⁰²

Voorafgaand aan de vaststelling van de vergoeding in advieszaken moet de advocaat informatie overleggen over de verrichte werkzaamheden en het tijdsbeslag dat daarmee gemoeid was. Op basis hiervan kan worden vastgesteld of de advocaat in aanmerking komt voor een forfaitaire vergoeding van 4 of 8 punten.

Voor de toekenning van extra uren geldt een begrotingsprocedure. De advocaat moet tegen de tijd dat de tijdgrens van drie keer het forfait wordt bereikt, een declaratie van de verrichte werkzaamheden en een begroting van de nog te verrichten werkzaamheden overleggen. Aan de hand van de feitelijke en juridische complexiteit van de zaak beoordeelt de raad of extra uren kunnen worden toegekend en de begroting kan worden goedgekeurd. Honorering van het verzoek vindt in de regel plaats in blokken van maximaal 50 extra uren.

De rechtsbijstandverlener moet bij de indiening van zijn declaratie bij de raad melding maken van een proceskostenveroordeling ten gunste van de partij aan wie hij is toegevoegd. De ontvangen proceskostenvergoeding wordt in mindering gebracht op de toevoegvergoeding (artikel 32, derde lid, van het Bvr 2000).¹⁰³ Daarmee is het de rechtsbijstandverlener die zorg dient te dragen voor het incasseren van de kostenveroordeling. Op de toe te kennen vergoeding brengt de raad ook de opgelegde eigen bijdrage in mindering (artikel 32, derde lid, van het Bvr 2000).

3.3.3 Afwijkende vergoedingen

Op basis van een daartoe strekkend voorstel van de commissie-Maan bestaat voor de raad de mogelijkheid om via een (beperkt) contractmodel afspraken met advocatenkantoren te maken over vergoedingen die van het forfaitair systeem afwijken (artikel 39 van het Bvr 2000).

⁹⁸ Dat blijkt uit 'Mijnrvr', het systeem waarin rechtsbijstandverleners hun declaratie kunnen aanvragen.

⁹⁹ Vgl. ook de werkinstructies met betrekking tot adviesaanvragen, <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-vaststellen/civiel-bestuursrecht/art.-12-bvr-advieszaken.htm>.

¹⁰⁰ <http://kenniswijzer.rvr.org/werkinstructies-mediation/mediation/mediation-vaststellen.html>.

¹⁰¹ Rapport commissie-Wolfen 2015, p. 50.

¹⁰² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 69.

¹⁰³ Stb. 2013, 220.

Van die mogelijkheid zou de raad bijvoorbeeld gebruik kunnen maken ten aanzien van kantoren die veel zware zaken behandelden, waarvoor een bijzonder specialisme en kwaliteit vereist is. Voorkomen moest worden dat deze kantoren vanwege de vergoedingsregeling zouden afhaken of minder goede rechtshulp zouden gaan verlenen.

Uit het oogpunt van lastenverlichting bestaat eveneens de optie afwijkende vergoedingen af te spreken met grotere toevoegingskantoren. Kantoren die jaarlijks een vergelijkbaar en groot aantal toevoegingen deden, zou de raad tegemoet kunnen komen via het tegelijk afrekenen van een groot aantal zaken in plaats van het apart afrekenen van iedere individuele zaak.

3.3.4 Financiering

De capaciteitsbehoefte wordt in de gesubsidieerde rechtsbijstand, net als in de rechtspraak, geraamd op basis van het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ). Dit model geeft meerjarig de verwachte ontwikkeling weer van het aantal toevoegingen, aan de hand van een econometrisch model. In dit econometrisch model worden aantallen toevoegingen ingeschat op basis van demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen en andere ontwikkelingen die zich voordoen in de justitiële ketens. Dit econometrische model wordt vervolgens verrijkt met de ingeschatte effecten van nieuwe wet- en regeling en beleidsmaatregelen. Hierdoor ontstaat een zogenaamde beleidsrijke raming van de behoefte aan toevoegingen over meerdere jaren.¹⁰⁴

Zowel bij de rechtspraak als bij de rechtsbijstand worden opwaartse wijzigingen in het volume gefinancierd, bij de rechtsbijstand voor de volle 100% van de volumetoename (openeinderegeling). Wijzigingen in zaakswaarte die voortvloeien uit nieuwe wetgeving worden echter niet vergoed.

3.3.5 Inwerkingtreding wijzigingen

Aanwijzing 165 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) schrijft voor dat bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling wordt overwogen of overgangsbepalingen nodig zijn. Met wijzigingen in de puntentoekenningen is ook steeds de vraag op welke wijze de bepalingen in werking treden en hoe het overgangsrecht is geregeld. Inherent aan wijzigingen in puntentoekenningen is dat er lopende zaken zijn waarvoor al een toevoeging is aangevraagd en die nog afwikkeling behoeven.

Bij de laatste wijzigingen in het stelsel is steeds gekozen voor het overgangsrecht dat de betreffende regelgeving zoals die luidde op de dag vóór de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit, van toepassing blijft op alle aanvragen om een toevoeging die door het bestuur van de raad zijn ontvangen vóór de dag van de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving. Hiermee wordt bereikt dat een al ingezet traject op basis van het op dat moment geldende recht kan worden afgedaan.¹⁰⁵

3.3.6 Evaluatie

De commissie-Maan beval aan om regelmatig te toetsen of de vergoedingsnormen nog overeenkomen met de realiteit.¹⁰⁶ Juist in de beginfase na de introductie van een nieuw vergoedingensysteem is het belangrijk om na te gaan of er onbedoelde effecten optreden. Bovendien kunnen

¹⁰⁴ Zie voor de laatste PMJ-ramingen, *Kamerstukken II 2016/17*, 24587, 6901.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld *Stb. 2015*, 35 en *Stb. 2013*, 345.

¹⁰⁶ Normen is een term die wordt gebruikt door de commissie-Maan, maar in het stelsel verder niet terugkomt.

er door allerlei materiële en processuele veranderingen in het rechtsbestel altijd weer onevenwichtigheden in de vergoeding optreden. Het is zaak die onevenwichtigheden tijdig te signaleren en weg te nemen.

Toekomstgericht zag de commissie-Maan voorts het belang van een periodieke vergelijking van de GRAS-gegevens met de op basis van tijdschrijven verkregen informatie van een representatieve groep advocaten. Hiermee kon het vergoedingensysteem up-to-date worden gehouden. Van belang was dan wel dat de advocaten opgave zouden blijven doen van de door hen aan de zaak bestede tijd.

3.4 Rechtsbijstandverleners

3.4.1 Kwaliteit

Voor rechtsbijstandverleners die rechtsbijstand op basis van een toevoeging willen bieden, geldt dat ze ingeschreven moeten zijn bij de raad. Aan die inschrijving heeft de raad in overeenstemming met de artikelen 14 en 15 van de Wrb voorwaarden verbonden. Die voorwaarden zien onder andere op de verslaglegging door de rechtsbijstandverlener over de verleende rechtsbijstand en op het maximum aantal zaken waarvoor per jaar kan worden toegevoegd. Voor een aantal rechtsgebieden zijn aanvullende voorwaarden opgenomen, die strekken tot eisen over startkwalificaties, periodiek te behalen studiepunten en het minimum aantal zaken dat moet worden gedaan om de inschrijving te behouden.¹⁰⁷

Ten aanzien van kwaliteitseisen is er een nieuw artikel 26 Advocatenwet tot stand gekomen, op grond waarvan er een verplichting voor de algemene raad is om zorg te dragen voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij advocaten. In het derde lid van artikel 26 is een doorbreking van de geheimhoudingsplicht opgenomen, zodat het beroepsgeheim advocaten er niet aan in de weg staat mee te werken aan kwaliteitstoetsen die de algemene raad voorschrijft op grond van artikel 26, eerste lid. De wijzigingen zijn nog niet in werking getreden, maar de voorbereidingen ten behoeve van de invoering van de kwaliteitstoetsen zijn door de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) ter hand genomen.

3.4.2 Persoonlijke uitvoering

Volgens artikel 1 onder j van de Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2016 moet de advocaat de toevoeging persoonlijk uitvoeren. Letterlijk is bepaald:

'de advocaat dient de zaken waarin hij is toegevoegd persoonlijk te behandelen dan wel de aan hem toebedeelde piketdiensten persoonlijk te verrichten, behoudens gevallen waarin sprake is van overmacht, ziekte, op dezelfde dag geplande zittingen in andere zaken of andere zwaarwegende redenen'.¹⁰⁸

Met deze bepaling worden de mogelijkheden van de advocaat aan banden gelegd om in een dossier met meerdere advocaten en/of de inzet van paralegals een toevoeging te behandelen.

¹⁰⁷ De rechtsgebieden waarvoor de raad bijzondere voorwaarden heeft opgesteld zijn strafrecht, jeugdzaken, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, internationale kinderontvoering, personen- en familerecht en slachtofferzaken. Tevens gelden aanvullende voorwaarden voor de rechtsbijstand in piketzaken in het kader van het (jeugd) straf-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenpiket.

¹⁰⁸ *Stcr.* 2015, 48596.

3.4.3 Aanbod rechtsbijstandverleners

Eind jaren 90 was er volgens het kabinet geen sprake van een aanbodprobleem. Na het verschijnen van het rapport van de commissie-Maan werd er vanuit de advocatuur op aangedrongen om tegelijkertijd met de herijking van de punten het vergoedingsniveau (lees: de puntvergoeding) aanzienlijk te verhogen. Het kabinet zag aanvankelijk geen aanleiding om aan dit verzoek te voldoen, omdat de vraag 'of er een voldoende deelname van gekwalificeerde advocaten aan het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand nog gewaarborgd is', vooralsnog positief werd beantwoord door het kabinet. Er waren nog voldoende advocaten die wilden deelnemen aan het stelsel. Wel signaleerde het kabinet als afbreukrisico dat mogelijk rechtsbijstand van een lagere kwaliteit werd geleverd als gevolg van een verminderde betrokkenheid van advocaten.¹⁰⁹

3.4.4 Redelijk inkomen

De vergoeding voor rechtsbijstandverleners bestaat uit twee hoofdelementen: de puntentoekening en hoogte van de vergoeding per punt (het punttarief). Het onderzoek van de commissie richt zich op de puntentoekening. Niettemin is de hoogte van de vergoeding per punt relevant voor de inkomenspositie van de rechtsbijstandverlener. In deze subparagraaf worden kort de ontwikkelingen van de hoogte van de puntvergoeding geschetst.

Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie voor het jaar 1998 werd de regering via een motie van de Kamerleden Dittrich en Van der Burg verzocht 'op korte termijn voorstellen aan de Kamer te doen waardoor de gemiddelde uurvergoeding voor advocaten die veel toevoegingszaken behandelen, op een reëler niveau gebracht worden'.¹¹⁰ De gemiddelde uurvergoeding van advocaten in toegevoegde zaken was volgens de indieners van de motie met name te laag voor advocaten die geheel of grotendeels voor hun inkomen afhankelijk waren van het behandelen van zaken die onder de Wrb vielen. Nadat een meerderheid van de Tweede Kamer de motie had aangenomen¹¹¹, besloot het kabinet bij de inwerkingtreding van het Bvr 2000 de puntvergoeding te verhogen van f 125,- naar f 154,- (€ 69,88).

Hierna is de puntvergoeding nog een aantal keren bovenop de jaarlijkse indexering extra verhoogd. Vanaf 2011 is de puntvergoeding als gevolg van bezuinigingsdoelstellingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand in een aantal tranches weer verlaagd en is het punttarief via aanpassingen en het niet-indexeren bijgesteld naar het huidige niveau.¹¹²

3.5 Stelsel in cijfers

3.5.1 Algemeen

In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt wat de uitgaven aan vastgestelde toevoegingen zijn geweest over de periode 2015-2016. Om ze zo zuiver mogelijk weer te geven, worden de uitgaven exclusief btw inzichtelijk gemaakt. De onderhavige commissie maakt de uitgaven alleen voor de twee genoemde jaren inzichtelijk omdat de commissie-Wolfsen - weliswaar inclusief btw - inzicht-

¹⁰⁹ Kamerstukken II 1997/98, 25600 VI, 42.

¹¹⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25600 VI, 52.

¹¹¹ Handelingen II 1997/98, 75, pagina 5613.

¹¹² Stb. 2011, 590 en Stb. 2013, 345.

telijk heeft gemaakt hoe de uitgaven aan het stelsel van rechtsbijstand zich ontwikkeld hebben in de periode 2002-2014.¹¹³

In de door de commissie-Wolfsen onderzochte periode zijn de totale uitgaven ten behoeve van het stelsel door het ministerie van (Veiligheid en) Justitie toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Het gaat hier om uitgaven inclusief apparaatskosten. Die kosten vormen vanaf 2010 11% tot 12% van de totale uitgaven aan het stelsel.¹¹⁴ Vanaf 2013 zijn de totale uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014. De uitgaven van de raad aan het stelsel zijn toegenomen van € 454 miljoen in 2009 naar € 496 miljoen in 2013.¹¹⁵ Vanaf 2013 zijn deze uitgaven gedaald naar € 428 miljoen in 2014. Genoemde bedragen zijn allemaal inclusief btw.¹¹⁶

De uitgaven voor extra uren zijn in de door de commissie-Wolfsen onderzochte periode toegenomen van € 13,2 miljoen in 2002 naar € 50,6 miljoen in 2013 en in 2014 gedaald naar € 43,9 miljoen.¹¹⁷

De totale uitgaven (exclusief btw) aan toevoegingen in 2015 waren circa € 283 miljoen, in 2016 circa € 275 miljoen.¹¹⁸ De in aantallen en uitgaven grootste rechtsgebieden zijn personen- en familierecht (echtscheiding), straf (verdachten) en asiel (zie in de tabel hierna). De totale uitgaven en het totale volume en de uitgaven en het volume van de genoemde rechtsgebieden worden in tabel 2 inzichtelijk gemaakt. Tevens laat de tabel zien wat de uitgaven aan extra uren in 2015 en 2016 zijn.¹¹⁹

Tabel 2 Overzicht uitgaven 2015/2016 (bron: raad voor rechtsbijstand)

Overzicht uitgaven toevoegingen en EXU 2015, 2016	2015		2016	
	aantal	uitgaven*	aantal	uitgaven*
Vastgestelde reguliere toevoegingen	400.270	€ 244.183.173	404.387	€ 244.302.209
– waarvan echtscheidingsgerelateerd	63.255	€ 32.788.270	59.748	€ 30.137.260
– waarvan straf verdachten	90.081	€ 65.353.592	88.649	€ 62.847.305
– waarvan asiel	29.643	€ 25.253.489	38.423	€ 31.466.882
Declaraties EXU	8.943	€ 38.576.970	7.024	€ 30.539.916
Totaal regulier en EXU**	400.270	€ 282.760.143	404.387	€ 274.842.125

* Uitgaven excl. btw, incl. toeslagen, vergoedingen, correcties voor eigen bijdrage, proceskostenveroordeling e.d.

** Exclusief apparaatskosten, kosten voor piket, overige kosten.

¹¹³ Rapport commissie-Wolfsen 2015, paragraaf 2.4.

¹¹⁴ Rapport commissie-Wolfsen 2015, tabel 2.

¹¹⁵ Vanwege de samenvoeging van vijf raden voor rechtsbijstand naar één raad voor rechtsbijstand zijn de gegevens beschikbaar vanaf 2009 (Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 65).

¹¹⁶ Het verschil tussen de uitgaven van het ministerie aan het stelsel en de raad kan worden verklaard doordat in de cijfers van het ministerie wordt uitgegaan van afgegeven toevoegingen. De cijfers van de raad hebben betrekking op feitelijke betalingen (rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 65).

¹¹⁷ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 58.

¹¹⁸ Bij de berekening van deze uitgaven is uitgegaan van het gerealiseerde punttarief in dat jaar. In hoofdstuk 7 is uitgegaan van het punttarief dat gold in 2016, wat het verschil in omvang van de uitgaven verklaart.

¹¹⁹ Over een wat langere periode blijkt dat het beslag van de extra uren sterk is toegenomen; vergelijk rapport commissie-Wolfsen, p. 68 e.v.

3.5.2 Cijfers extra uren

In tabel 3 is het aantal dossiers, het aantal declaraties en het bedrag met betrekking tot extra uren, afgezet tegen de reguliere toevoegingen voor de jaren 2015 en 2016. De kolom 'vas' betreft de reguliere vaststellingen, de kolom 'vax' de vastgestelde extra uren.

Het beslag van de extra uren op het totaal van de middelen was in 2016 rond de 11%.¹²⁰ In 2015 was het beslag wat groter en bedroeg het circa 14%. Binnen het domein strafrecht (verdachten) was het beslag in 2016 circa 30%, in 2015 was het 34%.

Tabel 3 Beslag extra uren op de middelen 2016 (bron: raad voor rechtsbijstand)

	2015				
	vas (a)	vax (b)	som (c)	% (d)	formule (d)
Alle zaken					
– aantal zaken (dossiers)	400.270	6.604	n.v.t.	1,6%	$d = b / a$
– aantal declaraties	400.270	8.943	n.v.t.	2,2%	$d = b / a$
– basisbedrag*	€ 298.033.135	€ 38.412.029	€ 336.445.164	11,4%	$d = b / c$
– vergoed (excl. btw)**	€ 244.183.173	€ 38.576.970	€ 282.760.143	13,6%	$d = b / c$
Straf (verdachten)					
– aantal zaken (dossiers)	90.081	4.768	n.v.t.	5,3%	$d = b / a$
– aantal declaraties	90.081	6.848	n.v.t.	7,6%	$d = b / a$
– basisbedrag*	€ 70.295.645	€ 34.017.817	€ 104.313.463	32,6%	$d = b / c$
– vergoed (excl. btw)**	€ 65.353.592	€ 34.320.486	€ 99.674.078	34,4%	$d = b / c$
	2016				
	vas (a)	vax (b)	som (c)	% (d)	formule (d)
Alle zaken					
– aantal zaken (dossiers)	404.387	5.063	n.v.t.	1,3%	$d = b / a$
– aantal declaraties	404.387	7.024	n.v.t.	1,7%	$d = b / a$
– basisbedrag*	€ 297.802.176	€ 30.522.389	€ 328.324.565	9,3%	$d = b / c$
– vergoed (excl. btw)**	€ 244.302.209	€ 30.539.916	€ 274.842.125	11,1%	$d = b / c$
Straf (verdachten)					
– aantal zaken (dossiers)	88.649	3.693	n.v.t.	4,2%	$d = b / a$
– aantal declaraties	88.649	5.468	n.v.t.	6,2%	$d = b / a$
– basisbedrag*	€ 67.894.227	€ 27.145.041	€ 95.039.268	28,6%	$d = b / c$
– vergoed (excl. btw)**	€ 62.847.305	€ 27.365.021	€ 90.212.327	30,3%	$d = b / c$

* Punten voor toevoegingen incl. reistijd en overige vergoedingen voor zover die in punten worden uitgedrukt.

** Uitgaven excl. btw, incl. toeslagen, vergoedingen, correcties voor eigen bijdrage, proceskostenvergoeding e.d.

¹²⁰ Bij de berekening zijn we uitgegaan van het bedrag aan uitbetaalde vergoedingen; de bedragen zijn exclusief btw. Er is rekening gehouden met de aftrek van de eigen bijdrage en proceskostenveroordelingen.

Overige cijfers extra uren

In 2016 zijn er in 5.063 dossiers extra uren afgegeven, waarin in totaal 7.024 vaststellingen hebben plaatsgevonden aan extra uren. Dat is een daling ten opzichte van 2015, waarin in 6.604 dossiers extra uren zijn toegekend en in totaal 8.943 vaststellingen hebben plaatsgevonden.

Gemiddeld is er in 2016 ruim € 7.300 per EXU-zaak uitgegeven.¹²¹ In 2015 was het gemiddelde wat lager en bedroeg ruim € 7.000 per exu-zaak.¹²² Het gemiddelde wordt enigszins vertekend door de uitschieters, een klein aantal zeer kostbare zaken. Daarom zegt de mediaan meer; deze ligt in 2016 op ruim € 5.400¹²³ en in 2015 op een kleine € 5.000.¹²⁴

Van de in 2016 ingediende 9.028 aanvragen voor extra uren is 73% toegekend, 20% is afgewezen en is 6% buiten behandeling gesteld of nog in behandeling.¹²⁵ In 2015 ging het om 10.753 aanvragen voor extra uren en is 72% toegekend, 22% afgewezen en is 5% buiten behandeling gesteld of nog in behandeling.¹²⁶ Toegesplitst op het aantal aangevraagde extra uren, werden in 2016 gemiddeld 82 van de honderd gevraagde extra uren toegekend; in 2015 werden 76 van de gevraagde honderd uur toegekend.¹²⁷

In 2015 zijn in totaal 7.789 aanvragen voor uren in bewerkelijke zaken toegekend, waarvan 6.674 voor strafzaken en 1.181 voor civiele zaken. In 2016 waren er 6.623 toekenningen voor extra uren; 5.532 waren daarvan voor strafzaken en 902 voor civiele zaken. De daling in het aantal strafzaken is circa 17% ten opzichte van bijna 24% in civiele zaken.¹²⁸ Het aantal aanvragen voor extra uren in het bestuursrecht is verwaarloosbaar.

In algemene zin valt op dat er al enige jaren minder aanvragen zijn gedaan én minder declaraties zijn uitgekeerd.¹²⁹ Voor de dalingen is niet zomaar een relatie te leggen met een eventueel strengere beleidstoepassing door de raad. Het aantal afwijzingen is in de periode 2013-2016 weliswaar gestegen van 18 naar 20%, maar daarentegen is het aandeel toegekende uren ten opzichte van het aangevraagde aantal uren in diezelfde periode gestegen van 75 naar 82%. Andere oorzaken die kunnen hebben geleid tot die daling, zijn bijvoorbeeld de afname van de criminaliteit en de uitvoering van de door het kabinet opgelegde taakstellingen voor de rechtsbijstand.¹³⁰ Niettemin valt het verschil in daling tussen strafzaken en civiele zaken op. De commissie heeft evenwel onvoldoende gegevens om die verschillen te verklaren.

Het aantal advocaten aan wie extra uren in het strafrecht zijn afgegeven, is vanaf 2013 gestaag gedaald. Van 1.487 (2013), 1.354 (2014), 1.255 (2015) naar 1.132 (2016).¹³¹

¹²¹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 143.

¹²² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015, p. 145.

¹²³ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 143.

¹²⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015, p. 145.

¹²⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p.143

¹²⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015, p.146.

¹²⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 219.

¹²⁸ Ten opzichte van 2013 was het verschil nog wat groter.

¹²⁹ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 152-154.

¹³⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 219.

¹³¹ Gebaseerd op data van de raad.

3.6 Stelsel in internationaal perspectief

De kosten voor gesubsidieerde rechtsbijstand zijn in Nederland per hoofd van de bevolking hoger dan in de meeste andere landen die zijn aangesloten bij de Raad van Europa dan wel deel uitmaken van de Europese Unie. Als het gaat om toegang tot het recht en de wijze waarop het stelsel van rechtsbijstand is georganiseerd, dan scoort Nederland goed.

Op basis van een vergelijking onder de vlag van de Raad van Europa van the European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej) blijkt dat Nederland bij de koplopers behoort op het gebied van uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking.¹³² Nederland gaf in 2014 per hoofd van de bevolking € 27 uit en bleef daarmee enigszins in het spoor van Schotland (€ 33), Engeland en Wales (€ 38), maar bleef ver achter bij Noord-Ierland, dat met bijna € 74 veruit trossen boven de andere gemeten landen. Daarentegen gaf Nederland wel twee tot vijf keer zoveel uit aan gesubsidieerde rechtsbijstand per hoofd van de bevolking als Finland, België, Duitsland en Frankrijk. Het Justice-scoreboard van de Europese Unie, dat voor een groot deel gebruik maakt van de Cepej-cijfers, laat een vergelijkbaar beeld zien.¹³³ Voor alle bronnen geldt als een belangrijke kanttekening dat niet alle gepubliceerde gegevens op 'een zelfde manier opgenomen en gepresenteerd worden vanwege de diverse methodes voor gegevensverzameling in de lidstaten'.¹³⁴ Bovendien zijn de stelsels verschillend georganiseerd.¹³⁵ De commissie kan in dit opzicht niet onvermeld laten, zoals haar ook bij herhaling is voorgehouden, dat de overheid vaak zelf partij is bij zaken in het stelsel.

Waar het verschil in kosten in zit, is niet eenvoudig te verklaren. Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat er verschillende manieren zijn om de toegang tot het recht vorm te geven.¹³⁶ Factoren die invloed hebben op de kosten zijn onder andere: de complexiteit van gerechtelijke procedures, een holistische aanpak van problemen¹³⁷, de omvang van het procesmonopolie, vaste vergoedingen in plaats van uurtarieven voor rechtsbijstandverleners¹³⁸ en het wel of niet gebruiken van een gesloten budget.¹³⁹ Een belangrijk verschil bestaat ook uit de rol van de vakbonden in samenhang met de organisatiegraad van werknemers, die in Nederland relatief laag is ten opzichte van bijvoorbeeld België en Frankrijk.

¹³² http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20%20General%20report%20-%20EN.pdf, p. 72.

¹³³ Zie Europees Justitieel scorebord 2016, p. 18. In deze publicatie zijn geen cijfers van het Verenigd Koninkrijk opgenomen.

¹³⁴ Zie Europees Justitieel scorebord 2016, p. 1.

¹³⁵ Barendrecht e.a. 2014.

¹³⁶ Barendrecht e.a. 2014.

¹³⁷ Een dergelijke holistische benadering is de laatste tijd in opkomst in het familierecht waarin de rechter in met name complexe echtscheidingen steeds meer als regievoerder toewerkt naar een minnelijke oplossing van het probleem. Schotland ziet al langer het voordeel van een holistische benadering en heeft dat geïntegreerd in het gehele justitiesysteem.

¹³⁸ In de meeste van de door HiIL onderzochte landen wordt een vaste vergoeding per activiteit betaald. Alleen Engeland & Wales en Nederland ('alleen extra bewerkelijke zaken') onderscheiden zich op dat punt en betalen een vergoeding per uur. Dergelijke systemen hebben volgens HiIL perverse prikkels in zich om extra werk met voor de klant weinig toegevoegde waarde te gaan doen.

¹³⁹ In tegenstelling tot Nederland kennen België en Frankrijk een gesloten budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Dat resulteert erin dat de uurvergoeding voor de advocaat afhangt van de vraag. Is de vraag naar rechtsbijstand hoog, dan is de uurvergoeding lager. En omgekeerd: de uurvergoeding is hoger als de vraag laag is. Deze benadering leidt volgens HiIL wel tot een kwaliteitsprobleem in die landen: rechtsbijstand wordt verleend door advocaten met minder ervaring en op de toegang tot het recht wordt minder goed gescoord.

De benadering waarbij op de omvang van de kosten van een stelsel wordt gefocust is belangrijk, maar doet niet helemaal recht aan het belang van een goed georganiseerd stelsel van rechtsbijstand. De commissie-Wolfsen heeft in haar rapportage verslag gedaan van het rechtstatelijk belang van gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor een uitgebreide beschouwing verwijzen we hier voor naar hoofdstuk 4 van dit rapport.¹⁴⁰

Samenvattend daaruit valt in het kader van dit onderzoek het volgende op te merken.

Het rechtstatelijk karakter van de toegang tot de rechter en de daarvan afgeleide toegang tot rechtsbijstand is gegarandeerd in zowel nationale als internationale vereisten, zoals de Grondwet, het Europees verdrag voor de rechten van de mens en het EU-recht. Een goed systeem van rechtsbijstand borgt dat problemen worden opgelost en voorkomt dat het recht van de sterkste prevaleert. Bovendien voorkomt het kosten voor de overheid elders in de maatschappij. Niet in de laatste plaats draagt het bij aan vertrouwen van de burger in de rechtstaat.

De toegang tot rechtsbijstand is niet absoluut en daaraan kunnen dan ook beperkingen worden gesteld. De aanvaardbaarheid van die beperkingen moet iedere keer worden beoordeeld aan de hand van de individuele omstandigheden van de zaak en hangt onder andere af van het belang van de zaak voor de verzoeker, de complexiteit van het toepasselijke recht en de procedure en het vermogen van de verzoeker om zijn rechten zelf te kunnen verdedigen.

De mogelijk toelaatbare beperkingen van de toegang tot rechtsbijstand die in het Nederlandse stelsel relevant zijn, zijn divers. Enerzijds zien die op de vraagkant en gaan dan over het verlenen van rechtsbijstand voor de burger afhankelijk maken van de hoogte van het inkomen en de betaling van een eigen bijdrage. Anderzijds zien die beperkingen op de aanbodkant. Uit het recht op toegang tot de rechtsbijstand vloeit voort dat er voldoende advocaten moeten zijn die deze rechtsbijstand verlenen. Dit betekent dat de overheid de vergoedingen voor advocaten niet zo laag mag maken dat er onvoldoende advocaten beschikbaar zijn. Als dat wel het geval is, dan treedt eventueel strijd op met vooral artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Uit de jurisprudentie van het EHRM is overigens niet af te leiden wat de benedengrens is van die vergoeding.

¹⁴⁰ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 112 tot en met 126.

4

Kwalitatief beeld puntentoekenningen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kwalitatieve bevindingen van de commissie beschreven. Veel informatie is afkomstig van actoren in en rondom het stelsel. De commissie heeft ook gekeken naar andere bronnen, zoals de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Barkhuysen, de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand en de ontvangen reacties in het kader van de internetconsultatie van het Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand.

Het hoofdstuk start met bevindingen die direct verband houden met de kernopdracht aan de commissie: de puntentoekenningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De bevindingen per rechtsgebied komen daarbij aan bod. Daarna wordt ingegaan op respectievelijk de bewerkelijke zaken (extra uren), toeslagen en kortingen, afwijkende vergoedingen en prikkels in het vergoedingstelsel. Het hoofdstuk beschrijft daarna bevindingen die verband houden met de tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners: een inkomen op het niveau van schaal 12, de kwaliteit van rechtsbijstandverlening, de opstelling van bestuursorganen en het organisatiemodel van de advocaat. Ook worden gegevens van rechtsbijstandsverzekeraars besproken. Tot slot worden uitvoeringsaspecten behandeld.

De commissie heeft circa 900 e-mailberichten ontvangen. Een substantieel deel daarvan betrof een steunbetuiging aan een brief die door de organisatie 'Rechtsbijstandsjuistnu' verspreid is. Enkele punten uit deze bijdrage:

'Door diverse bezuinigingsrondes sinds 2007 staat het stelsel onder druk.'

'De forfaitaire vergoeding per zaak is in het algemeen al jarenlang te laag.'

'Het vergoedingstelsel beweegt niet mee met belangrijke ontwikkelingen, zoals het feit dat bagatelzaken in toenemende mate behandeld worden door de eerstelijnsrechtsbijstandverleners en de omvangrijke complexe zaken overblijven voor advocaten.'

'Advocaten kunnen in de huidige omstandigheden onvoldoende investeren in kwaliteit en daarmee komt de effectieve toegang tot het recht voor rechtzoekenden in gevaar.'

Veel mailberichten betroffen een steunbetuiging aan de bijdrage van de Vereniging Asieladvocaten & -Juristen Nederland aan de hoorzitting van de commissie. Daarnaast zijn met name veel e-mailberichten ontvangen van familierechtadvocaten en mediators. Advocaten hebben knelpunten in het toekenningstelsel gesignaleerd en deze geïllustreerd met praktijkvoorbeelden en urenregistraties. De e-mailreacties vertonen onderling veel inhoudelijke overeenkomsten. Terugkerende standpunten zijn verwerkt in dit hoofdstuk.

4.2 Puntentoekeningen

4.2.1 Tijdsbesteding

Hoewel de basis voor het in dit rapport geschetste beeld van de tijdsbesteding is gebaseerd op het cijfermatige onderzoek (dat in hoofdstuk 5 uitgebreid wordt behandeld), is er ook in het kwalitatieve onderzoek veel aandacht besteed aan de tijdsbesteding per zaakscade. Daarbij overheerst het beeld – over bijna de volle breedte van het stelsel – dat de huidige puntentoekening niet meer in verhouding staat tot de daadwerkelijke tijdsbesteding door advocaten. Het uitgangspunt dat één punt in een zaak gelijkstaat aan grosso modo één uur declarabele tijd van een rechtsbijstandverlener, lijkt zich in de praktijk in veel zaaksoorten niet voor te doen. In veel gevallen zou de puntentoekening aanmerkelijk tekortschieten: rechtsbijstandverleners maken structureel veel meer in beginsel declarabele uren dan ze vergoed krijgen.

Afgaande op geluiden uit de praktijk loopt de tijdsbesteding in het personen- en familierecht het meest uit de pas met het toegekende aantal punten. De uiteindelijk te realiseren vergoeding zou volgens betrokken advocaten zelfs beneden € 25 (bruto-omzet) per uur liggen.

Ook voor andere deelgebieden is er een somber beeld geschetst, zoals het strafrecht (meervoudige kamer), cassatiezaken, arbeidsrecht, verbintenissenrecht en binnen het onderdeel socialezekerheidsrecht met name de arbeidsongeschiktheidszaken (WIA).

Daar staat tegenover dat er ook onderdelen zijn waar de huidige puntentoekening volgens betrokkenen nog steeds voldoet. Dat geldt bijvoorbeeld in overwegende mate voor het bestuursrecht en in wat mindere mate voor het asiel- en vreemdelingenrecht.

Het algemene beeld is dat in toevoegingszaken administratieve handelingen en de begeleiding van cliënten meer tijd kosten dan in vergelijkbare betalende zaken. Toevoegingscliënten zijn relatief vaak laag opgeleid en verkeren doorgaans in een afhankelijke positie hetgeen hen veel minder zelfredzaam maakt. Dit vergt een andere benadering en intensievere begeleiding door de rechtsbijstandverlener.

De NOvA heeft de commissie voorgehouden: “Voor de meest kwetsbare rechtzoekende is een menselijke benadering van groot belang. Deze groep dient letterlijk bij de hand te worden genomen, omdat de zelfredzaamheid zeer beperkt is.”¹⁴¹ Kwetsbare groepen blijken de weg naar en binnen het stelsel te vinden.¹⁴² Een koppeling tussen de gebruikers van het stelsel en bestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek maakt inzichtelijk dat Wrb-gebruikers relatief vaak uitkeringsgerechtigd zijn.¹⁴³ Het profiel van de Wrb-gebruiker komt in hoge mate overeen met de bevindingen uit de geschilbeslechtingsdelta ten aanzien van de achtergrondkenmerken van mensen met een hoge probleemfrequentie.¹⁴⁴ Een vergelijking tussen Wrb-gerechtigden en toevoegingsgebruikers maakt eveneens inzichtelijk dat zich onder de gebruikers kwetsbare groepen bevinden: onder meer niet-westerse allochtonen en uitkeringsgerechtigden maken relatief vaak

¹⁴¹ Nederlandse orde van advocaten, ‘Inbreng van de NOvA bij de commissie-Van der Meer’, www.advocatenorde.nl, 14 februari 2017, www.advocatenorde.nl/document/schriftelijke-inbreng-nova-cie-vdmeer-14-feb-2017.

¹⁴² Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 11.

¹⁴³ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 110-111.

¹⁴⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 111.

gebruik van een toevoeging.¹⁴⁵ Ook de baliesluiting bij het juridisch loket toonde aan dat met name de meest kwetsbare burger langs bleef komen.¹⁴⁶

Bij deze doelgroep komen extra werkzaamheden voor die niet behoren tot juridische werkzaamheden; ze worden dan ook niet vergoed. Een advocaat die toevoegzaken doet moet de sociale kaart kennen en cliënten voor niet-juridische hulpverlening zoveel mogelijk doorverwijzen.¹⁴⁷ Omdat deze uren geen vergoedbare werkzaamheden betreffen zijn ze dan ook niet opgenomen in de urenopgave van de advocaten.

De commissie heeft meermalen gehoord dat de relatieve verhouding tussen de verschillende zaakscodes binnen het onderdeel civiel recht niet klopt, althans niet meer klopt. Het is volgen de betrokken advocaten niet goed uit te leggen dat voor algemeen verbintenisrechtelijke zaken 11 punten staan, en voor bijzondere verbintenisrechtelijke zaken soms 9 punten (huurrechtzaken) en soms 11 punten (arbeidsrechtzaken), terwijl het allemaal vergelijkbare zaken zijn. Er zou voldoende reden zijn om de vergoedingen in deze zaken gelijk te trekken.

Hierna wordt op de tijdsbesteding in enkele rechtsgebieden nader ingegaan. Wat betreft de rechtsgebieden echtscheiding en asielrecht wordt verwezen naar de paragrafen waarin deze aandachtsggebieden uitgebreid besproken worden (zie paragraaf 4.5).

Strafrecht en bijstand aan slachtoffers

De puntentoekening in MK-zaken (S050, waarvoor thans 8 punten worden toegekend) is volgens strafadvocaten niet toereikend. Zij geven aan dat in deze zaakscodes veel zaken voorkomen die de grens voor extra uren overschrijden. In veel gevallen worden echter geen extra uren toegekend, waardoor dergelijke zaken volgens advocaten fors onderbetaald worden. Zie ook paragraaf 4.2.2 over extra uren.

De mogelijkheden voor rechtsbijstand aan slachtoffers van misdrijven zijn de laatste jaren aanzienlijk verruimd. De taken voor advocaten die slachtoffers bijstaan zijn volgens advocaten fors verzwaaard, maar die grotere rol van slachtoffers in het strafproces heeft ook gevolgen voor de werklust van advocaten die verdachten bijstaan.

Een ander probleem dat bij de commissie naar voren is gebracht is dat de samenhangregeling in slachtofferzaken niet goed uitpakt. Kenmerkend in slachtofferzaken is dat een advocaat geregeld meer slachtoffers moet bijstaan en er ook regelmatig meerdere daders zijn.

Voor het onderdeel strafrecht is in het onderzoek naar voren gekomen dat de vergoeding voor een ontnemingsvordering (Z230) veelal te laag is. De vergoeding zou volstaan in een zaak van een eenvoudige hennepkwekerij, maar zou tekortschieten voor het overgrote deel van de zaken. De vergoeding knelt vooral als de ontnemingsvordering niet meeloopt in de hoofdzaak, maar apart wordt behandeld. Voor andere onderdelen binnen het strafrecht zou de toekenning meer volstaan: de strafbeschikking (S041), uitlevering (Z010), overlevering (Z011), TBS (Z060) en bezwaar teruggave rijbewijs (Z100).

¹⁴⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 111.

¹⁴⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 11.

¹⁴⁷ Vergelijk rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 145 en 160.

In toegevoegde strafzaken wordt steeds vaker ook verhoorbijstand geboden. Voor de piketfase geldt een aparte vergoeding voor bijstand bij het verhoor. In de fase na piket wordt de vergoeding vooralsnog geacht te zijn verdisconteerd in de puntentoekenning wanneer de gehoorde verdachte op basis van een toevoeging wordt bijgestaan.

Socialezekerheidsrecht

Wat betreft de puntenaantallen in het socialezekerheidsrecht zouden met name de zaken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de WIA-zaken (D020) uit de pas lopen met de daadwerkelijk bestede tijd. Dergelijke zaken kosten, zo werd gehoord, gemiddeld tien tot twaalf uur. Sinds de commissie-Maan is het bestuursrechtelijke landschap voor socialezekerheidszaken ingrijpend veranderd: de finale geschilbeslechting is toegevoegd aan het systeem, de bestuurlijke lus is geïntroduceerd en wetgeving is zeer complex geworden.

Op grond van de inbrengen van de gespecialiseerde advocatuur heeft de commissie de stellige indruk gekregen dat in het socialezekerheidsrecht wet- en regelgeving almaar ingewikkelder zijn geworden. De WIA is een complexe wet om uit te voeren. Naast medische aspecten, spelen arbeidsdeskundige en zuiver juridische aspecten een rol. Dossiers van het UWV zijn doorgaans vele centimeters dik en verdienen zorgvuldige bestudering omdat het resultaat vaak afhankelijk is van een optelsom van details.

Bij sociale voorzieningen zouden de zaakscodes aangepast moeten worden aan actuele ontwikkelingen, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Oude of in onbruik geraakte zaakscodes zouden kunnen verdwijnen.

Psychiatrisch patiëntenrecht

De werklast van de advocaat is mede toegenomen door een beddenreductie in de psychiatrische zorg en de daarmee gepaard gaande trend om mensen steeds sneller naar huis te sturen. Als gevolg hiervan worden er meer voorwaardelijke machtigingen opgelegd. Voor de voorwaardelijke machtiging zou de vergoeding van 4 punten niet toereikend zijn. In de loop der tijd is voor die procedure de piketvergoeding afgeschaft, terwijl er wel een verplichte melding naar de advocaat plaatsvindt. Standaard is het werk voor die machtiging volgens advocaten vijf tot en met zeven uur. Zij stellen dat het werk zwaarder is dan de werkzaamheden rondom een inbewaringstelling waarvoor naast de vergoeding van 4 punten ook een piketvergoeding geldt.

Huurrecht

Het huurrecht wijzigt heel snel. Voor niet gespecialiseerde advocaten is het rechtsterrein niet bij te houden. Bovendien geldt – de commissie heeft dat over veel andere rechtsgebieden ook gehoord – dat voor advocaten vooral de moeilijkere zaken overblijven doordat de minder moeilijke zaken er uit zijn gefilterd (door het toenemend beroep op eerstelijnsrechtsbijstand dan wel zelfredzaamheid). De balans die de commissie-Maan (als grondslag van het forfaitaire stelsel) voorstelde is daarmee verdwenen. De uren die aan een zaak moeten worden besteed zijn volgens advocaten dan ook in aantal toegenomen. Verder zien zij een toenemende bereidheid bij partijen om een relatief geschil buiten de rechter op te lossen (waardoor de resterende zaken relatief zwaarder worden).

Jeugdrecht

Jeugdzaken worden steeds complexer, maar de puntentoekening beweegt volgens advocaten niet mee. Communicatie met minderjarigen kost, onder andere vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen om een goede uitleg te geven over rechten en verplichtingen, meer tijd dan met meerderjarigen.

Het aantal jeugdrechtszaken dat bij een (kinder)rechter terechtkomt, is afgenomen. Het openbaar ministerie heeft meer bevoegdheden toegekend gekregen om een zaak zonder rechter en jeugdrechtadvocaat af te doen. Een voor de hand liggend gevolg is dat de zaken die overblijven, complexer zijn. Niet zelden is er sprake van een samenloop van een jeugdstrafzaak en civiele kindbeschermingsmaatregelen, terwijl er in totaal maar één toevoeging wordt afgegeven. De puntentoekening in zowel jeugdstrafzaken als civiele jeugdbeschermingszaken is even hoog als voor toevoegingen die zien op rechtsbijstand aan meerderjarigen, terwijl de rechtsbijstandverlening aan jeugdigen complexer is.

Daarom is ervoor gepleit de gebruikelijke vergoeding per zaaksoort bij rechtsbijstand aan jeugdigen met één punt te verhogen.

Cassatie

Advocaten die strafcassatiezaken doen hebben bij de commissie opgemerkt dat de gemiddelde zwaarte van de zaken is toegenomen, onder andere door de invoering van de ZSM-aanpak. Kleinere zaken worden vaak niet meer via een strafzitting afgehandeld, maar op een andere wijze beslecht. Ook de praktijk die is ontstaan rond de toepassing van artikel 80a van de Wet op de rechterlijke organisatie zouden een rol spelen in die verzwaring. Op grond van dat artikel vindt sedert enkele jaren 'aan de poort' een toetsing door de Hoge Raad plaats of de zaak zich wel voor cassatie leent. Zaken die niet aan de cassatievoorwaarden voldoen, worden niet ontvankelijk verklaard.

Tevens behoort de ambtshalve cassatie tot het verleden. Dat betekent dat als de verdediging niet op de juiste wijze zijn klacht indient, de cliënt daarop wordt afgestraft. De Hoge Raad komt de verdachte, zoals dat in het verleden nog wel het geval was, niet meer ambtshalve tegemoet als zijn advocaat iets over het hoofd heeft gezien. Door genoemde ontwikkelingen is voor de cassatieadvocaat 'de lat hoger gelegd'. Daardoor is het voor een advocaat moeilijker om de toegenomen hoeveelheid werk te doen binnen de door de raad gegeven tijdsbesteding.

Wat betreft civiele cassaties hebben advocaten aangevoerd dat de huidige puntentoekening niet meer in overeenstemming is met de feitelijke urenbesteding in civiele cassatiezaken. Voor een civiele cassatieprocedure wordt een vergoeding toegekend van 15 punten. Een cassatie-advies is een verplicht onderdeel daarvan. Zelfs in eenvoudige zaken lukt het volgens deze advocaten niet om advies en procedure in vijftien uur te doen. Een positief cassatie-advies alleen al zou gemiddeld zo'n acht á twaalf uur kosten. Na genoemde acht á twaalf uur moeten ook nog de middelen (en de toelichting daarop) worden opgesteld. De totale hoeveelheid werk overstijgt het op 15 punten gestelde gemiddelde ruimschoots. De vergoeding voor een negatief cassatie-advies is met 4 punten bij werkzaamheden van zes uur of minder en 8 punten bij werkzaamheden van zes uur of meer bij lange na niet toereikend.

Een ander punt dat onder de aandacht van de commissie werd gebracht is de cassatie in BOPZ-zaken. BOPZ-zaken worden in eerste aanleg enkelvoudig behandeld (er is geen hoger beroep mogelijk). Indien toch een rechtsmiddel wordt aangewend, is dat noodzakelijkerwijs meteen cassatie. BOPZ-cassatiezaken zouden niet snel worden aangenomen door advocaten. BOPZ-zaken zijn in de bijlage bij het Bvr 2000 geclassificeerd als strafzaken, waardoor een BOPZ-cassatie een strafcassatie is en aldus minder punten oplevert dan een civiele cassatie. Dat wordt door cassatie-advocaten onwenselijk geacht.

Mediation

Aan mediations tot vier uur worden 1,5 punten per toevoeging toegekend en aan mediations tussen vier en 24 uren worden 4 punten per rechtzoekende toegekend. Per mediation worden maximaal 8 punten toegekend.

Volgens de gesproken mediators vergen de meeste familiezaken echter meer dan vier uur, mede onder invloed van toegenomen complexiteit en het vaker voorkomen van de conflictueuze echtscheiding, ook wel bekend als de vechtscheiding.

4.2.2 Extra uren

Ten aanzien van extra uren in het stelsel heeft de commissie veel opmerkingen over een aantal aspecten gehoord: het beleid van de raad, de beoordeling door de raad, taakdifferentiatie in relatie tot extra-urenzaken en toegekende toeslagen. Om een duidelijker beeld te krijgen van de urenbesteding in extra-urenzaken, heeft de commissie een steekproef getrokken in extra-urenzaken om te achterhalen aan welke soort werkzaamheden uren worden besteed en wat de tijdsbesteding is aan die werkzaamheden.

Streng beleid raad

De raad zou volgens advocaten een streng beleid hanteren voor toekenning van extra uren in een eerste aanvraag, met name in het civiele en bestuursrecht. Uit de reacties vanuit de advocatuur blijkt dat de raad daarbij veelvuldig (zeker in civiel- en bestuursrechtelijke zaken) de afwijzingsgrond hanteert dat de complexiteit niet in het juridische karakter van de zaak zit, maar in de persoon(lijke omstandigheden) van de cliënt. De complexiteit wordt inderdaad sinds 2007, het jaar waarin het beleid van de raad voor het toekennen van extra uren gewijzigd is, niet langer afgeleid uit het persoonlijke feitencomplex. Dat heeft er toe geleid dat er buiten het strafrecht (uitzonderingen daargelaten) naar verluidt nauwelijks nog extra uren worden aangevraagd, laat staan afgegeven door de raad (zie paragraaf 3.5.2). Voor het strafrecht ligt dit anders: daar worden relatief vaker en eenvoudiger extra uren toegekend door de raad. Dit beeld komt overeen met cijfers van de raad (zie paragraaf 3.5.2). Maar ook door strafrechtadvocaten wordt gemeld dat er in veel zaken geen extra uren worden toegekend terwijl de tijdsbesteding in die zaken wel uitgaat boven de extra-urengrens van driemaal de forfaitwaarde. Als voorbeeld wordt een overvalzaak genoemd: waar een dergelijke zaak uit vier ordners dossierstukken bestaat, was de ervaring van advocaten dat het extra-urenverzoek werd afgewezen.

Naar voren is gebracht dat het vooral in het civiel- en bestuursrecht bedrijfseconomisch onverantwoord is om bewerkelijke zaken aan te nemen. Dergelijke zaken worden als verliesgevend beschouwd aangezien extra uren buiten het strafrecht zelden worden toegekend. Een kantoor kan slechts een aantal keer per jaar zo'n verlieslijdende, niet vergoede bewerkelijke zaak dragen. Het gevolg is dat rechtsbijstandverleners vooraf, bij de intake van de zaak, een inschatting maken van de omvang van een zaak. Is de kans groot dat het een bewerkelijke zaak betreft, dan wordt de zaak vaak niet inge-

nomen. Daarbij speelt mee dat een advocaat na inname van een zaak tuchtrechtelijk verplicht is om rechtsbijstand te (blijven) verlenen. De advocaat kan dus niet snel zeggen dat de vergoede tijd 'op' is. De te verlenen rechtsbijstand moet doorgaan en ook van voldoende kwaliteitsniveau zijn, bij gebreke waarvan de advocaat tuchtrechtelijke maatregelen riskeert, naast eventuele civielrechtelijke aansprakelijkheid voor de aan zijn ontoereikende inspanningen toe te rekenen gevolgen.

Beoordeling aanvraag om extra uren

Als er eenmaal extra uren zijn toegekend, dan bestaat de indruk dat de raad maar beperkte middelen heeft om in overeenstemming met zijn opdracht de doelmatigheid van de inzet van de extra uren te toetsen. Als een advocaat een extra-urenverzoek indient bij de raad dient hij dit te onderbouwen met een uitgewerkte begroting. Het is echter bijna ondoenlijk voor de raad om deze urenbegroting inhoudelijk op de doelmatigheid van de opgevoerde werkzaamheden te beoordelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om vraagstukken als hoeveel bezoeken aan de gedetineerde verdachte zijn geïndiceerd, om de voorbereidingstijd die met een zitting gemoeid is en om de tijd die nodig is voor het opstellen van processtukken. Daarmee is geenszins gezegd dat de betreffende advocaat ondoelmatig of zelfs onrechtmatig zou handelen, maar dat laat onverlet dat het de raad aan voldoende heldere criteria ontbreekt om de aanvraag om extra uren op de meeste onderdelen te beoordelen.

Gelet op het voorgaande verrast het dan ook niet dat veelvuldig vraagtekens zijn geplaatst bij de beoordelingscriteria die de raad hanteert om een aanvraag om extra uren te beoordelen. Bij advocaten bestaat de indruk dat de raad zich ten onrechte fixeert op het aantal ordners per zaak om de feitelijke complexiteit te beoordelen. Bij de grotere strafzaken gaat het weliswaar vaak om veel ordners, maar die bevatten zowel relevant of weinig relevant materiaal (bijvoorbeeld tientallen ordners met woordelijke verslagen van wekenlange telefoontaps).

Daar staat tegenover dat advocaten geacht worden het dossier te kennen. Dat vereist volgens advocaten de bestudering van het gehele dossier. Het is veelal pas na lezing dat de inhoud op onderdelen niet relevant blijkt voor de zaak. Als de advocaat deze werkzaamheden ook zelf verricht, omdat hij deze niet betaald krijgt als hij ze uitbesteedt aan bijvoorbeeld een paralegal of een stagiaire, dan is duidelijk dat de doelmatigheid in het gedrang komt.

Wat betreft de toetsing van het criterium 'juridische complexiteit' bij extra-urenaanvragen geven advocaten aan dat het beleid te rigide is. Bij sommige delicten, zoals bij mensenhandel, lijkt juridische complexiteit vrijwel categorisch aangenomen door de raad, terwijl dat bij andere zaaksoorten niet gebeurt.

De commissie-Wolfsen stelt voor het toekennen van extra uren te vereenvoudigen *"met betalingen in dagen, weken of maanden op basis van minder gedetailleerde begrotingen, maar met een doelmatigheidsdoets voor- en achteraf"* en de toetsing ervan in complexe zaken te laten verrichten door een vaste commissie van wijzen.¹⁴⁸ Advocaten lijken bereid de raad en/of de te vormen vaste commissie te ondersteunen bij de controle van dossiers. Dit zou volgens hen mogelijk zijn indien advocaten (tegen een vergoeding) dossiers onderzoeken in een ander arrondissement dan waar zij zelf zijn ingeschreven.

¹⁴⁸ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 149.

Taakdifferentiatie

In uitzonderingsgevallen kan de raad in bewerkelijke zaken toestemming geven om in een zaak meer dan één raadsman toe te voegen. Deze uitzonderingsmogelijkheid is niet geregeld in de Wrb. In de periode 2013 tot en met 2015 ging het om ongeveer dertig verzoeken, waarvan de raad er 18 honoreerde.

Er is – volgens de werkinstructies van de raad – sprake van een uitzonderlijke zaak, als de zaak zo omvangrijk is dat de werkzaamheden daarin redelijkerwijs niet meer door één advocaat kunnen worden verricht. Hiervan is sprake als de zaak voldoet aan de criteria voor toekenning van extra uren én voldoet aan één van de volgende voorwaarden:

1. De werkzaamheden moeten in een zeer kort tijdsbestek gedaan worden.
2. In het geval van een bijzonder en beperkt aspect binnen de zaak, kan het doelmatig zijn een tweede advocaat in te schakelen die over de benodigde expertise beschikt.
3. In een omvangrijke strafzaak: rechtzoekende is hoofdverdachte/heeft een groot aan deel in het ten laste gelegde misdrijf.

Als het gaat om een bijzondere expertise dan komt dit vaker voor, nu de advocatuur steeds meer gespecialiseerd is. Bijvoorbeeld een bewerkelijke strafzaak waarbinnen een civielrechtelijk aspect speelt, of een vraagstuk op het gebied van het belastingrecht of ondernemingsrecht. In die gevallen is het voor de toegevoegde (strafrecht)advocaat niet doelmatig om zich de nodige expertise eigen te maken. In zo'n geval kan een bepaald aantal uren voor de tweede advocaat vooraf worden toegekend.

Toeslagen extra uren

Bewerkelijkheid betekent in de huidige regeling dat de tijdsbesteding in de zaak uitgaat boven het aantal uren dat gelijk is aan driemaal het aantal punten dat is bepaald is voor dat type zaak. De tijdsbesteding waarvoor toeslagen worden toegekend telt niet mee in de berekening van de extra-urengrens, terwijl de advocaat voor de met die werkzaamheden gemoeide uren wel punten krijgt toegekend. In dergelijke gevallen is het onbetaalde gat tussen het forfait en de extra-urengrens dus lager dan het dubbele forfait (omdat dit gat gedeeltelijk wordt gecompenseerd met toeslagen). Aangezien toeslagen in de praktijk vooral voorkomen in strafzaken is het 'gat' tussen de forfaitaire vergoeding en de grens voor extra uren in strafzaken in de praktijk kleiner dan in civiele en bestuurszaken. Er is overigens geen maximum gesteld aan het aantal toeslagen.

Omdat voor de uren die worden besteed aan werkzaamheden waar een toeslag voor staat wel punten worden toegekend, heeft de commissie berekend wat een advocaat gemiddeld genomen in een afgeronde extra-urenzaak krijgt aan toeslagpunten. Uit een berekening in de zaakscode S050 – de zaakscode waarin de meeste extra uren voorkomen – volgt dat een advocaat gemiddeld genomen 3 toeslagpunten (binnen het forfaitaire deel van het stelsel) krijgt bij die zaakscode (zie tabel 4).

Dit betreft het aantal punten dat aan toeslagen wordt betaald en niet het aantal toeslagen. Daarnaast betreft het de punten voor toeslagen in het forfaitaire deel van een extra-urenzaak. In het extra-urengedeelgedeelte kunnen en zullen waarschijnlijk ook werkzaamheden zitten die in de forfaitaire vergoeding zouden worden vergoed als een toeslag, zoals getuigenverhoor, maar die in de extra-urenzaak per besteed uur aan die activiteit worden vergoed.

Tabel 4 Gemiddeld aantal toeslagen per na 1 januari 2012 afgeronde extra-ureenzaak
(bron: raad voor rechtsbijstand)

Gemiddeld aantal toeslagen per extra-ureenzaak		
Aantal afgeronde zaken gestart na 1 januari 2012	12.350	(a)
Toeslagen (punten)		
Aanwezig bij getuigenverhoor	6.701	
Gevangenhouding	22.716	
Opvolging	5.776	
Zitting	3.510	
GVO	11	
Totaal punten aan toeslagen	38.714	(b)
	gem. per zaak	
Totaal aantal punten basis (forfait)	8,0	
Totaal aantal punten overig (toeslagen)	3,0	(= b / a)

Steekproef extra uren

De commissie heeft gezien en gehoord dat de beoordeling van extra uren in het stelsel lastig is en dat er vanaf het moment dat een zaak een extra-ureenzaak is geworden weinig controle mogelijk is op de besteding van de extra uren (zowel wat betreft de feitelijke verrichting van die uren als wat betreft de doelmatigheid daarvan). De commissie heeft om die reden inzichtelijk willen maken waaraan in extra-urenzaken in het strafdomrein (S040 en S050) de in dit deel van het stelsel vergoede tijd feitelijk wordt besteed. De commissie heeft een steekproef verricht in 50 extra-urenzaken (S040 en S050). Bij het trekken van de steekproef is gekeken naar de relatieve verdeling van de zaken over de gebruikte urenstaffels. Anders gezegd: indien er 65% van de extra-urenzaken in de categorie 0-50 extra uur zitten, is er in de steekproef 65% uit die categorie getrokken.

De vragen die zijn gesteld in de steekproef:

- Hoeveel extra uren worden er gemiddeld genomen per zaak meerjarig in de reeds afgesloten dossiers (zaken) vastgesteld?
- Over welke activiteiten is de tijd verdeeld?
- Wat krijgt een advocaat hiervoor over die jaren gemiddeld genomen aan vergoeding?

Uit de steekproef komt het volgende beeld naar voren:

- In totaal zijn in de 50 dossiers uit de steekproef 2.771 extra uren vastgesteld (genaamd: VAX, ook wel vastgestelde extra uren).
- Aan de volgende activiteiten wordt tijd besteed: zitting regie, zitting pro forma, zitting inhoudelijke behandeling, getuigenverhoren, opstellen processtukken (pleitnota, bezwaarschrift dagvaarding, diverse verzoeken e.d.), cliënt contact (telefonisch en gesprekken op kantoor of andere locaties), dossierstudie algemeen, studie literatuur en jurisprudentie, raadkamerzitting, bijwonen politieverhoren, correspondentie derde, voorbereidingen, bezoek penitentiaire inrichting.

- Er komt geen eenduidig beeld van de onderlinge verhouding tussen bovenvermelde werkzaamheden naar voren als het gaat om de gemaakte uren binnen de activiteiten; de tijdsbesteding aan de diverse elementen verschilt, ook relatief, enorm per zaak.
- In totaal zijn in die betreffende dossiers 3.792 uren aan allerlei activiteiten (zie tabel hieronder) in de extra-urenfase verricht. Dit betekent dat bijna 1.000 van de verrichte uren in de extra-urenfase door de raad niet zijn vergoed.
- Gemiddeld is 19% van de VAX besteed aan zittingstijd: regiezittingen, pro forma, inhoudelijke zittingen en Raadkamerzittingen.
- Druk je de tijd besteed aan zittingen uit als percentage van de totaal bestede (dus toegekende, maar ook niet vergoede) uren, dan kom je op circa 10% uit. Dat betekent dat 90% van de tijd dus wordt gespendeerd aan de andere activiteiten die in de steekproef zijn waargenomen.
- In die 10% zitten wel uitschieters naar boven en beneden; 18 van de vijftig hebben meer dan 10% aan zittingsuren en 32 minder. Drie zaken kennen binnen de vergoede extra uren geen zitting.

In tabel 5 staan de totalen uit de steekproef.

Tabel 5 Totalen uit de steekproef (bron: raad voor rechtsbijstand)

Totale tijd per activiteit in zaken met EXU (steekproef S050 over extra-urendeel; n=50)	Tijd/activiteit (uren)	Percentage
Zitting regie	7	0,2%
Zitting pro forma	40	1,1%
Zitting inhoudelijke behandeling	261	6,9%
Getuigen verhoren	255	6,7%
Opstellen processtukken (pleitnota, bezwaarschrift dagvaarding, verzoeken e.d.)	584	15,4%
Clïënt contact (tel + gesprekken op kantoor of andere locaties)	370	9,8%
Dossierstudie algemeen	1.302	34,3%
Studie literatuur jurisprudentie	23	0,6%
Raadkamerzitting	35	0,9%
Politieverhoren	44	1,2%
Correspondentie derde	300	7,9%
Vorbereidingen	409	10,8%
Bezoek PI	163	4,3%
Totaal	3.792	100,0%

Extra uren binnen de rechtspraak

Ook de rechtspraak heeft te maken met grote zaken die meer uren vergen dan de reguliere zaken. Er is daarom gekeken naar de uitgangspunten en typering die de rechtspraak voor rechtszaken met meer uren hanteert.

Voor het strafrecht maakt de rechtspraak onderscheid tussen megazaken en mini-megazaken. Megazaken zijn grote tijdrovende zaken die behoren tot een samenhangend strafrechtelijk dossier waarvoor de voor de rechtspraak geldende normale, forfaitaire kostprijs van strafzaken evident

niet passend is. Aan deze zaken worden vijftientig zittingsuren of meer besteed, inclusief pro forma-, regie- en ontnemingszittingen.

Gerechten schatten mede op basis van overleg met het OM in of een MK-strafzaak als megazaak betiteld kan worden. Een megazaak bij het hof kan in eerste aanleg zowel een megazaak als een gewone MK-zaak zijn geweest (en andersom).

In de periode 2012-2014 (drie jaar) werden 287 megazaken door de rechtbanken afgehandeld (met 2.125 parketnummers/verdachten). Voor 2015 en 2016 waren de cijfers respectievelijk 90 megazaken (met 512 parketnummers) en 91 megazaken (met 528 parketnummers).

In het aantal uren uitgedrukt werd voor de rechtbanken in 2014 uitgegaan van circa 5.306 megazittingsuren oplopend naar 5.435 uur in 2019. Bij de hoven wordt uitgegaan van circa 1.981 megazittingsuren voor 2014, oplopend naar 2.029 uur in 2019.¹⁴⁹ Het tarief voor een mega-zittingsuur bedraagt ongeveer € 2.000 (drie leden van de rechterlijke macht, een of twee griffiers en overhead).

Daarnaast kent de rechtspraak in strafzaken ook de mini-megazaken. Deze zaken die gemiddeld ongeveer twee zittingsdagen bestrijken, vallen onder het forfait voor de rechtspraak. Het tijdsbedrag voor deze zaken in zittingen is zestien tot twintig uur, exclusief de voorbereidingstijd. Die tijd die gemoeid is met de voorbereiding van de zitting is naar schatting gemiddeld ongeveer het dubbele van de zittingstijd (de verhouding voorbereidingswerkzaamheden en zittingstijd is voor rechters dus een heel andere dan voor advocaten, zo blijkt hieruit). In de verantwoordingsgegevens worden mini-megazaken niet apart geregistreerd en aantallen daarvan zijn dan ook niet te vermelden. Het ontbreken van aparte (als adequaat ervaren) financiering van deze mini-mega's wordt binnen de gerechten als problematisch ervaren.

Ook binnen de rechtspraak bestaat derhalve een bijzondere regeling voor de bekostiging van de grotere strafzaken. Dat blijkt echter een veel kleiner aantal zaken te betreffen dan de aantallen zaken waarin advocaten extra uren vergoed krijgen, terwijl ook de verhouding voorbereidingstijd-zittingstijd een heel andere is. Als overeenkomst kan wel gezien worden dat de uitvoering van de regeling en de getrokken grenswaarden als arbitrair worden ervaren.

Ook in civiele en bestuurszaken komen in de rechtspraak megazaken voor. In deze zaken is de dikte van het dossier meer doorslaggevend dan het aantal zittingsuren. In de regel kosten deze zaken ook meer voorbereidingstijd dan zittingstijd. In tegenstelling tot de megazaken in het strafrecht worden de civiele en bestuursrechtelijke megazaken niet apart gefinancierd en dus ook niet separaat geregistreerd. Wel kennen de gerechten de mogelijkheid om voor een financiële compensatie aan te kloppen als de financiële last van behandelde zaken zo groot wordt dat een gezonde financiële bedrijfsvoering in het gedrang komt. In de praktijk doet zich die compensatie naar informatie van de Raad voor de rechtspraak in enkele zaken per jaar voor, maar dat geeft geen beeld van het totaal aantal megazaken (inclusief de zaken die niet gecompenseerd zijn) in een jaar.

4.2.3 Toeslagen en kortingen

Er bestaat in de praktijk een aanmerkelijk verschil in toeslagen (en kortingen) tussen het strafrecht enerzijds en het civiel en bestuursrecht anderzijds. Voor strafzaken kent het systeem veel meer

¹⁴⁹ Bron: Begrotingsvoorstel 2015 Raad voor de rechtspraak, www.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/raad-voor-de-rechtspraak.pdf, p.16.

puntentoeslagen dan voor civiele- en bestuurszaken. Dat heeft, bijvoorbeeld, gevolgen voor het toekennen van extra uren.

Een voorbeeld: in civiel- en bestuursrecht bestaat de mogelijkheid om de puntentoekenning op basis van het forfait op te hogen met een zittingstoeslag van 2 punten per extra zitting (artikel 7 van het Bvr 2000). Daarentegen kent het strafrecht naast diezelfde zittingstoeslag nog meerdere toeslagen, te weten: een toeslag gevangenhouding van 2 punten (artikel 16, eerste lid, van het Bvr 2000), een toeslag voor een raadkamerzitting bij verlenging gevangenhouding van 1 punt (artikel 16, tweede lid, van het Bvr 2000) en een toeslag voor het bijwonen van een verhoor of decante van 1 punt per gehoorde getuige/verdachte dan wel per descente (artikel 18 van het Bvr 2000). In een zaak waarin drie zittingen zijn bijgewoond, ontvangt de rechtsbijstandverlener 4 punten aan zittingstoeslagen, met onder omstandigheden, extra toeslagpunten die kunnen oplopen tot wel 12 punten. De rechtsbijstandverlener in een civiele zaak ontvangt in een zaak met 3 zittingen echter alleen de zittingstoeslagen van in totaal maximaal 4 toeslagpunten in totaal (tweemaal 2 punten).

In hoofdstuk 3 is een overzicht gegeven van de bestaande toeslagen en kortingen in het stelsel. De commissie heeft ten aanzien van de toepassing van een aantal van die toeslagen geconstateerd dat hierop kritiek bestaat.

4.2.4 Prikkel in het stelsel van toekenningen

Zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet, heeft de commissie de opdracht gekregen om te adviseren omtrent het weghalen van huidige negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntentaallen teneinde de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verder te bevorderen. Dit onderdeel van de opdracht is met name belegd in het kwalitatieve onderzoek. Hierna wordt beknopt weergegeven welke prikkels zijn gesignaleerd en op welke manieren ze zich voordoen in de rechtsbijstandspraktijk.

Perverse prikkel op procederen

De puntentoekenning is gebaseerd op de tijdsbesteding door advocaten. Een minnelijke regeling tot stand brengen kost een advocaat doorgaans minder tijd dan het uitprocederen van een geschil.¹⁵⁰ Om die redenen wordt in het huidige systeem procederen beter beloond dan schikken. Advocaten worden aldus niet gestimuleerd om een zaak zonder tussenkomst van de rechter op te lossen: het risico eerst veel tijd in een schikkingspoging te investeren om bij het mislukken daarvan hiervoor niets extra's te ontvangen kan als te groot worden beoordeeld. De commissie-Wolfsen en -Barkhuysen constateerden al dat het huidige vergoedingstelsel nauwelijks prikkels bevat die een doelmatige conflictoplossing bevorderen.¹⁵¹ In het onderzoek is dat beeld onderschreven. Procederen zou lonen en levert de advocaat doorgaans meer geld op, terwijl het niet altijd in het belang is van de rechtzoekende. Met name de advocaat in loondienst, die door zijn werkgever op omzet wordt afgerekend, maar ook de advocaat die alleen toevoegzaken doet, kan hiervoor gevoelig zijn.

¹⁵⁰ Dit geldt zeker niet in alle gevallen. De commissie heeft diverse voorbeelden gezien van zaken waarbij een regeling in der minne meer tijd kost dan een procedure. Bijvoorbeeld in echtscheidingsprocedures waarin meerdere viersgesprekken gevoerd worden.

¹⁵¹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 158; rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 127.

De - perverse - prikkel om te procederen bestaat stelselbreed, maar is bij enkele rechtsgebieden het meest genoemd: in het arbeids- en huurrecht en bij echtscheidingszaken. Bij eerstgenoemde voorbeelden geldt een adviestoevoeging van 8 punten indien de zaak minnelijk geregeld wordt ten opzichte van een proceduretoevoeging van 11 punten (arbeidsrecht) en 9 punten (huurrecht). Een echtscheidingsprocedure wordt beloond met 10 punten, een tussen partijen in der minne 'geregelde' echtscheiding zonder tegenspraak met 7 punten.

Ontbreken van een prikkel in de voorfase

Bezien vanuit de maatschappelijke baten en vanuit de doelmatigheid van de ingezette middelen zou de inzet van een rechtsbijstandverlener in de eerste fase van een geschil relatief goed beloond moeten worden. Juist in die fase zou het meeste werk verzet moeten worden. Ten eerste omdat dan nog procedures voorkomen kunnen worden, maar vooral ook omdat in een aantal zaaksoorten door de werkzaamheden in die fase het verdere verloop van het geschil in belangrijke mate wordt bepaald. Voor het bestuursrecht gaat het daarbij om de bezwaarfase. In echtscheidingszaken is het van belang dat er in de eerste fase vooral wordt geïnvesteerd in het tot stand brengen van een echtscheidingsconvenant.

Het intrekken van (hoger) beroep of cassatie

In het huidige systeem bestaat de onwenselijke prikkel dat advocaten - ten minste theoretisch - zonder veel moeite hoger beroep of cassatieberoep kunnen instellen, geen verdere werkzaamheden verrichten, het beroep vervolgens intrekken en desondanks toch in aanmerking komen voor een vergoeding. De commissie-Wolfsen maakte al melding van deze prikkel met betrekking tot strafzaken:¹⁵²

"Indien een strafzaak voor het onderzoek ter terechtzitting of voor de behandeling in rechte van de hoofdzak of hoofdvoordering wordt beëindigd, worden, in afwijking van de bijlage bij het Bvr 2000, 5 punten toegekend. Indien het hoger beroep wordt ingetrokken, worden, in afwijking van de bijlage bij het Bvr 2000, 2 punten toegekend. Bij het intrekken van hoger beroep vervallen eventueel extra toegekende uren niet."

En:

"Aan strafzaken die in eerste aanleg door een meervoudige kamer zijn behandeld worden in cassatie 10 punten toegekend en bij overige zaken 6. Als het cassatieverzoek wordt ingetrokken of als de middelen niet tijdig worden ingediend wordt op grond van artikel 15 van het Bvr 2000 het aantal toe te kennen punten gehalveerd."

Hiertegen is door advocaten ingebracht dat een advocaat veelal na indiening van een rechtsmiddel overgaat tot het opstellen van een advies aan de cliënt over de haalbaarheid van hoger beroep dan wel beroep in cassatie. Pas indien na studie van jurisprudentie en overige relevante stukken blijkt dat het handhaven van het ingestelde rechtsmiddel geen zin heeft, behoort tot intrekking ervan te worden overgegaan. Voor die bestede tijd dient volgens advocaten een toevoeging te blijven bestaan omdat daaraan vaak het één en ander is voorafgegaan: meerdere gesprekken met de cliënt, nadere bestudering van jurisprudentie en dergelijke. Een vergoeding van 5 punten zou dan meer overeenkomen met de praktijk.

¹⁵² Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 57.

Dit kan onder omstandigheden het geval zijn, maar evenzeer is mogelijk – en in de praktijk zichtbaar – dat (mogelijk mede veroorzaakt door de korte hiervoor openstaande termijn) toch vrij ‘gemakkelijk’ hoger beroep of cassatie wordt ingesteld. Advocaten dienen soms vrij gemakkelijk hoger beroep of cassatie in terwijl ze hadden kunnen weten dat er geen sprake is van rechtsvragen die de door de Hoge Raad aangelegde toets kunnen doorstaan. Een andere uit het wettelijke systeem voortvloeiende prikkel is dat de executie van een opgelegde straf achterwege blijft zo lang nog niet op het ingestelde rechtsmiddel is beslist. Met het instellen van hoger beroep of beroep in cassatie ‘koop’ je uitstel van executie.

Adviesvergoedingen

De mogelijkheid van een adviesvergoeding binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan prikkelen tot creatief gebruik, zo kwam naar voren. Creatief gebruik kan aan de orde zijn in die gevallen waarin de adviesvergoeding meer oplevert dan een procedurevergoeding. Dat doet zich onder andere voor bij een hogerberoepszaak in asiel. Met 5 punten is die vergoeding lager dan een adviestoevoeging met meer dan zes uur werk, want die levert namelijk 8 punten op.

Een ongewenste prikkel kan zich tevens voordoen bij het intrekken van een procedure. Intrekking van een procedure levert soms een hogere vergoeding op dan de procedurevergoeding. In asielzaken komt intrekking veelvuldig voor. Vanwege het veilig moeten stellen van een termijn wordt er vooraf vaak standaard beroep ingesteld en kan pas later worden bezien of de procedure stand kan houden. Daarbij komt dat in asielzaken in de regel zowel een beroep als een voorlopige voorziening moet worden ingesteld. Stel dat een proceduretoevoeging voor beroep en voorlopige voorziening wordt ingetrokken dan klappen beide toevoegingen om naar een adviestoevoeging. Dat is voor de advocaat financieel voordeliger nu er op basis van het Bvr 2000 geen samenhang kan worden toegepast in advieszaken.¹⁵³ Bij een intrekking van het beroep en de voorlopige voorziening en bij besteding van meer dan zes uur, is de vergoeding 16 punten. Als de zaak als proceduretoevoeging zou zijn vastgesteld, zou de vergoeding via de samenhangregeling beperkt zijn tot 12 punten.

Dat geen samenhang in advieszaken kan worden toegepast, heeft aanzienlijke gevolgen in asielzaken waarin grote gezinnen worden bijgestaan. De vergoedingen in die advieszaken vallen daarvoor veel hoger uit dan wanneer op procedure wordt vergoed. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de essentie van de samenhangregeling die luidt dat het voordeel dat de advocaat heeft bij de gelijke behandeling van samenhangende zaken dient te worden verrekend.

Het voordeel van gelijktijdige behandeling kan overigens ook niet worden verrekend als gelijksoortige zaken zonder zitting worden afgedaan. Aangevoerd is dat nader moet worden gekeken naar de formulering in de samenhangregeling van artikel 11 van het Bvr 2000. In de huidige formulering is opgenomen dat de zaken waarop samenhang kan worden toegepast ‘ter zitting’ zijn behandeld. Die strikte beperking tot de zitting voldoet, zo is opgemerkt, niet meer aan de normen van de huidige tijd. De Afdeling doet bijvoorbeeld bijna standaard de asielzaak zonder zitting af. Verder zien partijen ook regelmatig af van de behandeling ter zitting in beroepszaken en voorlopige voorzieningen. Vanwege die strikte formulering van artikel 11 van het Bvr 2000 kan er in de

¹⁵³ In de nota van toelichting bij het Bvr 2000 wordt wel gesteld dat samenhang bij advieszaken niet vaak zal voorkomen en dat – als het al voorkomt – de raad ervoor kan kiezen om maar één toevoeging af te geven, maar dit werkt in de praktijk niet zo. Uitgangspunt in de Wrb is dat er bij meerdere rechtssubjecten – enkele evidente uitzonderingen daargelaten – de toevoeging in principe niet kan worden afgewezen op bereik (zie pagina 28).

gevallen waarin geen zitting heeft plaats gevonden, geen samenhang worden toegepast. Omdat daardoor niet aan de doelstelling kan worden voldaan, verdient de huidige formulering een heroverweging.

Voor een adviesvergoeding geldt een vergoeding van 4 of 8 punten. Bij meer dan zes bestede uren is de vergoeding 8 punten, bij minder dan zes uur is de vergoeding 4 punten. Het ruime verschil in vergoeding tussen die twee varianten kan stimuleren om (iets) meer uren aan een zaak te besteden dan doelmatig is, om de grens van zes uur te passeren.

Specifieke prikkel personen- en familierecht

In beginsel is de boedelscheiding een nevenvoorziening die onder het bereik van de toevoeging voor de echtscheiding valt. Zelfs als de procedurele werkzaamheden voor boedelscheiding door de rechter zijn afgesplitst van de echtscheidingsprocedure (bijvoorbeeld door de behandeling van de boedelscheiding op een later tijdstip te bepalen), dan is sprake van een voortgezette procedure die onder het bereik van de echtscheidingsprocedure valt.

Als echter na een uitgesproken echtscheiding (waarbij in de voorafgaande procedure geen vordering ter zake de boedelscheiding was ingediend) voor de boedelscheiding een afzonderlijke dagvaardingsprocedure wordt gevoerd, dan is sprake van diversiteit van procedures en verstrekt de raad voor deze procedure een nieuwe toevoeging. Hiervoor geldt een relatief ruime vergoeding van 12 punten, terwijl voor de behandeling van de boedelscheiding in een echtscheidingsprocedure zelf geen extra vergoeding of toeslag wordt ontvangen. Dat levert de (soms: perverse) prikkel op vooraf te besluiten er twee aparte zaken van te maken.

Specifieke prikkel asiel- en vreemdelingenrecht

In het onderzoek van de commissie is een prikkel naar voren gekomen die samenhangt met de relatief nieuwe no-cure-less-feeregeling in asielzaken.

Advocaten kunnen tegen een ongegrondverklaring in asielzaken beroep aantekenen en een voorlopige voorziening indienen. Het indienen van een voorlopige voorziening wordt door de vergoedingensystematiek "uitgelokt", nu de voorlopige voorziening niet onder de no-cure-less-feeregeling valt. Praktisch houdt dat in dat de voorlopige voorziening bij declaratie op 8 punten wordt vastgesteld. Via de samenhangregeling in artikel 11 van het Bvr 2000 wordt het daarmee samenhangende beroep vervolgens vastgesteld op 50% van de bij de samenhang hoogst gewaardeerde toevoeging. In totaal kan er derhalve een vergoeding van 12 punten worden geïncasseerd in plaats van de bij de invoering van de no cure less fee beoogde 2 punten. In de consultatie is door advocaten betoogd dat het in de rede zou liggen om de herhaalde aanvraagprocedure beter te belonen. Als die beloning in overeenstemming is met het gemiddeld aantal bestede uren, dan neemt de prikkel voor advocaten af om een voorlopige voorziening aan te vragen.

Prikkels voor de rechtzoekende

De commissie heeft gezien dat er vaak vergoedingen betaald worden aan verschillende, elkaar opvolgende advocaten in bewerkelijke strafzaken. Cliënten vragen advocaat A een omvangrijk dossier te bestuderen, maar nog vóór de inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsvindt wordt advocaat A aan de kant gezet ten gunste van advocaat B. Volgens advocaten verrichten opvol-

gende advocaten vaak dubbel werk en zou je een prikkel moeten introduceren voor de rechtzoekende om minder snel van advocaat te wisselen.

Een suggestie die de commissie kreeg is dat een verdachte per rechtsgang maximaal één keer mag overstappen. Wenst hij of zij wederom een andere advocaat, dan komen deze kosten voor eigen rekening, tenzij er zwaarwegende argumenten zijn waardoor een andere advocaat noodzakelijk is.

Mogelijk bezwaar tegen deze suggestie is dat het neer zou komen op een beperking van de vrije advocaatkeuze.

4.3 Uitvoering van het stelsel

Gedurende het onderzoek van de commissie zijn aspecten van de puntentoekenningen naar voren gebracht die raken aan de uitvoering van het stelsel. Die aspecten worden in deze paragraaf geschetst.

4.3.1 Omgaan met nieuwe wetgeving

De commissie-Wolfsen constateerde in haar rapport weliswaar dat bij nieuwe wetgeving rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand, maar adviseerde wel de gevolgen van die beoordeling transparanter en explicieter in beeld te brengen.¹⁵⁴ Barkhuysen benadrukte dit probleem stelliger en gaf als knelpunt weer dat het stelsel *niet* meebeweegt met veranderingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen.¹⁵⁵

Tijdens het onderzoek is het de commissie opgevallen dat de rechtspraak een andere bekostigingssystematiek heeft dan het stelsel van rechtsbijstand. Zowel bij de rechtspraak als in het stelsel van rechtsbijstand worden opwaartse wijzigingen in het volume gefinancierd; bij de rechtsbijstand voor de volle 100% van de volumetoename. Het belangrijkste verschil in de bekostigingssystematiek is dat prijsinvloeden van nieuwe wetgeving op de werklust van zaken bij rechtspraak wel en bij rechtsbijstand niet worden verdisconteerd in de bekostiging. Dit is historisch zo gegroeid en berust voor zover bekend niet op een bewuste keuze. Een mogelijke inhoudelijke verklaring voor het verschil is dat bij de rechtspraak sprake is van een vastomlijnde organisatie die niet te vergelijken is met het stelsel van rechtsbijstand. Daarin is de raad weliswaar belast met de uitvoering van het stelsel, maar binnen het stelsel zijn ruim 8.000 rechtsbijstandverleners actief die niet in één organisatie werken. De bij de rechtspraak vastomlijnde organisatie leidt wellicht tot een meer zichtbare noodzaak om de werklust nauwkeurig in te schatten en - waar aan de orde - fluctuaties daarbinnen te compenseren.

De commissie heeft waargenomen dat de huidige afwegingskaders vooral zien op de volume-effecten van wet- en regelgeving. Als er volume-effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor het beroep op rechtsbijstand optreden, dan worden die uiteindelijk via de toepasselijke openeinde-regeling in de bekostiging van de raad verdisconteerd. In die afwegingskaders wordt echter geen of onvoldoende rekening gehouden met de prijseffecten, dat wil zeggen de gemiddelde effecten

¹⁵⁴ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 161.

¹⁵⁵ Rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 105.

van nieuwe wetgeving op de zwaarte en complexiteit van zaken. Dit verklaart voor een deel dat het forfait in verschillende zaakscodes in de bijna twintig jaar na de bevindingen van de commissie-Maan zo uit de pas is gaan lopen met de daadwerkelijke tijdsbesteding. Door nieuwe wet- en regelgeving zijn er niet meer (of minder) echtscheidingen gekomen, maar door die nieuwe wet- en regelgeving zijn de procedures wel aanmerkelijk complexer geworden.

In de huidige afwegingskaders wordt onvoldoende in beeld gebracht dat een eventuele toename van het beroep op rechtsbijstand dikwijls via wijziging van wet- en regelgeving elders in de keten is veroorzaakt. Een gevolg van die benadering is dat als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat de financiële effecten van een toegenomen beroep op rechtsbijstand binnen het stelsel van rechtsbijstand moet worden opgelost.

Een voorbeeld hiervan is de wijziging van de Wet uniformering Loonbegrip per 1 januari 2013. Die wijziging van de belastingwetgeving was één van de belangrijkste redenen dat het aandeel van de Nederlandse bevolking dat aanspraak kon maken op gesubsidieerde rechtsbijstand steeg van 36% in 2014 naar 39% in 2015 (een relatieve stijging met 8%).¹⁵⁶ De omvang van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand is echter niet dienovereenkomstig verhoogd.

Mede onder invloed van de motie-Berndsen¹⁵⁷ wordt in de rechtsbijstand getracht de volume- en prijsontwikkeling van nieuwe wetgeving, onder andere op basis van een advies van de raad of op basis van een impactanalyse, wel op waarde te schatten en daar in de budgetverlening rekening mee te houden. Huidige praktijk is dat bij alle wetsvoorstellen goed gekeken moet worden naar de effecten en de uitvoerbaarheid. Dat gebeurt onder andere met behulp van het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving (IAK).

Het is primair aan de minister van wie een wetsvoorstel afkomstig is om ervoor te zorgen dat zijn voorstel uitvoerbaar is voor de rechtsbijstand en om daarvoor maatregelen te treffen. In het kader van de wetgevingstoets wordt er zo goed mogelijk op gelet dat dat gebeurt bij elk voorstel voor een nieuwe wet of algemene maatregel van bestuur. Hierover is in de uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets¹⁵⁸ opgenomen:

“Ten slotte worden als bijzondere uitvoeringsgevolgen ook aangemerkt de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Bij het meten van deze effecten gaat het erom dat de gevolgen van nieuwe regelgeving zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd opdat deze betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over de ontwerpregelgeving in kabinet en parlement.”

Wanneer uit de toetsing volgt dat de nieuwe wet- en regelgeving of wetsaanpassing van andere departementen tot substantiële financiële gevolgen voor de rechtsbijstand leidt, is de lijn dat daarvoor door het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt geclaimd bij de andere departementen.

De kanttekening moet worden geplaatst dat het niet altijd op voorhand duidelijk is dat er gevolgen kunnen zijn voor rechtsbijstand. Een eventuele volumegroei als gevolg van nieuwe wetgeving kan niet altijd worden verhaald door het ministerie van Veiligheid en Justitie op het departement dat

¹⁵⁶ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015, p. 99 en 100.

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2012/13, 31753, 59.

¹⁵⁸ Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets 2015.

verantwoordelijk is voor die wetgeving en de als gevolg daarvan optredende hogere kosten voor rechtspraak en rechtsbijstand. Debet hieraan is dat het zowel ex-ante als ex-post moeilijk kan zijn de oorzaken van volumewijzigingen goed in kaart te brengen. Zo zijn er vaak de nodige externe factoren die een goede volume-inschatting bemoeilijken.

Kijkend naar de nabije toekomst is een aantal wetsvoorstellen aanhangig en zijn er ontwikkelingen gaande die invloed kunnen hebben op het werk en de bekostiging van de advocaat. Dat zijn het nieuwe Wetboek van Strafvordering (waarvan de invoering is voorzien vanaf 2020),¹⁵⁹ Europese verordeningen op het vreemdelingenrecht,¹⁶⁰ de wetgeving rondom KEI, de Omgevingswet, de vervangende wetgeving van de Wet BOPZ en het wetsvoorstel Collectieve schadevergoeding.

4.3.2 Rol van het bestuur (de overheid)

De overheid wordt nog steeds beschouwd als een grote veroorzaker van de vraag naar rechtsbijstand. Zij heeft grote invloed op de beantwoording van de vraag of er geprocedeerd wordt en zo ja, in welke vorm dit gebeurt.

Als voorbeeld is aan de commissie voorgehouden dat een gemeente in bijstandszaken er nog al eens op aandringt dat een cliënt die verwickeld is in een echtscheidingsprocedure eerst alle rechtsmiddelen moet hebben benut alvorens er in de bijstandszaak wordt beslist. Als advocaat moet je dan procederen terwijl de cliënt dat mogelijk zelf liever niet wil.

Een veelgehoorde klacht is voorts dat er bij de overheid weinig bewustzijn lijkt te bestaan over de kosten van rechtsbijstand. Als voorbeeld is genoemd de problematiek rondom de WMO van de laatste jaren. In 2015 besloten diverse gemeenten tot een forse verlaging van het aantal uren huishoudelijke hulp in het kader van de WMO (de verantwoordelijkheid hiervoor was door het Rijk overgedragen aan de gemeenten). Veel mensen werden geconfronteerd met deze verlaging en hebben met succes bezwaar gemaakt tegen deze besluiten. Hoewel er door de gedupeerden telkens met succes bij de bezwaarcommissie of de rechter tegen werd opgekomen, handhaafden veel gemeenten desondanks hun beleid. Dit leidde vervolgens tot vele honderden onnodige door diezelfde gemeenten verloren procedures. Er was kennelijk geen sprake van enig leereffect, dan wel geen politieke of bestuurlijke ruimte om op basis van de vele verloren procedures tot een heroverweging over te gaan.

In die gevallen zou het kunnen helpen als de rechter zou kunnen beschikken over een verdergaand instrumentarium jegens het betrokken 'hardleerse' bestuursorgaan, zoals een verhoogde kostenveroordeling, dan wel een soort algemeen verbindendverklaring. In zo'n evident geval zou de rechter de gemeente moeten kunnen opleggen een ander beleid te gaan voeren. Tevens zou dit de overheid aanmoedigen een kostenbatenanalyse op te stellen. Nu kiezen gemeenten allemaal hun eigen route, heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG) geen doorzettingsmacht voor een uniform beleid en is er geen modelaanpak. Hier wreekt zich ook dat bij nieuwe wetgeving de effecten voor rechtsbijstand niet voldoende in kaart worden gebracht, laat

¹⁵⁹ Dit voorstel brengt met zich mee dat de nadruk op de rechtsbijstandverlening verschuift naar de voorkant van het strafproces, meer precies het opsporingsonderzoek en de voorbereiding van de zitting in eerste aanleg en hoger beroep. Van de advocaat wordt in die fase een actievere houding gevraagd (bijvoorbeeld door het aanvragen van getuigenverhoren), zodat bijvoorbeeld voorkomen wordt dat in een latere fase een zitting moet worden aangehouden.

¹⁶⁰ Hoewel Europese verordeningen rechtstreekse werking hebben, noopt vrijwel iedere verordening in het vreemdelingenrecht tot het opstellen van implementatiewetgeving. Hierin dienen de gevolgen voor rechtsbijstand inzichtelijk te worden gemaakt.

staan dat er een compensatie van kosten wordt verstrekt. Wel kan worden gewezen op beleidsprogramma's als 'Prettig contact met de overheid' waarmee geprobeerd wordt het bewustzijn van de overheid te vergroten voor wat betreft de mogelijkheid van een meer informele afdoening van geschillen. Daarmee wordt een dempend effect beoogd op het gebruik van toevoegingen.¹⁶¹ Een oplossing zou volgens advocaten kunnen zijn dat elk bestuursorgaan verplicht wordt te onderhandelen over alternatieve conflictoplossingen ongeacht de stand van de procedure.

Een kwestie waar binnen de strafadvocatuur mee wordt geworsteld is het gevoel dat men voortdurend 'wordt geleefd'. Hiermee wordt bedoeld op onder meer de praktijk dat zaken door het openbaar ministerie veel groter worden gemaakt dan ze eigenlijk zijn. Dossiers worden bovendien onnodig dik gemaakt. Ook de rechtspraak zou bewuster kunnen omgaan met de effecten van hun beslissingen op het efficiënt gebruik van rechtsbijstand, bijvoorbeeld bij beslissingen over het toelaten van nieuwe stukken tot het dossier of over het horen van getuigen. Gemakshalve kan de rechter bepalen dat in een conglomeraat van zaken een te horen getuige in alle zaken tegen alle verdachten wordt gehoord, terwijl die getuige slechts kan verklaren over een klein deel van het totale aantal zaken. Dit laatste leidt er vervolgens toe dat alle advocaten van alle verdachten bij die zitting zekerheidshalve in de zittingszaal gaan zitten (en extra uren schrijven), terwijl dat eigenlijk niet nodig is als de rechter het getuigenverhoor wat strikter tot de relevante dossiers had beperkt. Ook in de appointering van zaken zou meer rekening gehouden kunnen worden met de doelmatige inzet van de andere partijen, zoals rechtsbijstandverleners.

In het asiel- en vreemdelingenrecht zou het vaak voorkomen dat besluiten van onvoldoende kwaliteit zijn. Dat zou met name voorkomen nadat de IND in gebreke is gesteld. Advocaten worden geconfronteerd met dan in alle haast geformuleerde besluiten om een dwangsom ten laste van de IND te voorkomen. Het zou ook voorkomen dat die besluiten vervolgens weer worden ingetrokken, waarna er weer een nieuwe beslistermijn gaat lopen (maar ook een nieuwe zaak en dus een nieuwe toevoeging). Ook bestaat er ongenoegen over de soms beperkte grond waarop een besluit wordt gebaseerd. Is de grond bijvoorbeeld een veilig derde land, dan concentreert de discussie zich daarop en gaat die voorbij aan het eigenlijke belang van de asielzoeker: het daadwerkelijke vluchtmotief. Dat laatste komt dan pas in een volgende beroepszaak aan de orde. Die praktijk van het afdoen op een beperkte grond zou tot gevolg hebben dat telkens nieuwe procedures ontstaan; die resulteren op den duur in een stapeling van procedures. Hetzelfde probleem van stapeling wordt ervaren bij de veel voorkomende nuldagenbesluiten, waarin steevast beroep moet worden ingesteld om de termijn veilig te kunnen stellen.

Wanneer het bestuur iets te verwijten valt, zoals bij intrekking van een besluit, kan er tot een proceskostenveroordeling worden overgegaan. Die veroordeling wordt verrekend met de toevoegvergoeding en draait eigenlijk alleen in vreemdelingenbewaringszaken uit op een redelijke proceskostenvergoeding voor de advocaat.

De introductie van een publicatieplicht ten aanzien van de totale omvang van de kostenveroordelingen in het jaarverslag van een bestuursorgaan zou een preventieve werking kunnen hebben. Voor de controlerende organen blijft thans vaak weinig inzichtelijk hoeveel het bestuursorgaan aan kostenveroordelingen heeft moeten betalen, terwijl de kwaliteit van de besluitvorming daaraan wel in enigerlei mate kan worden afgelezen.

¹⁶¹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 93-94.

4.3.3 Afwijkende vergoedingen

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.5, is uiteengezet dat er een mogelijkheid bestaat voor de raad om afspraken te maken met advocatenkantoren over toevoegvergoedingen die afwijken van het forfait (artikel 39 Bvr van het 2000). De commissie-Maan adviseerde daar vaker gebruik van te maken. Het betreft contracten met advocaten(kantoren) waarin verschillende arrangementen voor de vergoedingen in opgenomen kunnen worden, zoals een hogere puntvergoeding, het toekennen van een toeslag voor een bovengemiddelde tijdsbesteding of het verlagen van de tijdsgrens voor bewerkelijke zaken. De commissie heeft in navolging van de commissie-Wolfsen¹⁶² geconstateerd dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot afwijkende vergoedingen in het stelsel. Het onderzoek van de commissie heeft enkele aanknopingspunten opgeleverd voor nadere toepassing van dergelijke 'prijssarrangementen'. Zo zijn er binnen het stelsel gespecialiseerde advocaten die, vaak op doorverwijzing van minder gespecialiseerde collega's, vooral complexe zaken doen. Te denken valt aan zogenaamde megazaken in het strafrecht en zaken voor cliënten waarin sprake is van multiproblematiek. Met name afspraken met multidisciplinair samengestelde samenwerkingsverbanden van advocaten zouden benut kunnen worden bij de aanpak van multiproblematiek.

4.3.4 Evaluatie van de toekenningen

Het stelsel kent geen wettelijke verplichting voor het periodiek evalueren van de punttoekenningen. Het gevolg daarvan is geweest dat er na het onderzoek door de commissie-Maan in de afgelopen twintig jaar geen evaluatie van de punttoekenning heeft plaatsgevonden en er geen afgewogen wijzigingen in de toekenningen hebben plaatsgevonden.¹⁶³ Het huidige forfait als middelingsinstrument ('sometimes you lose, sometimes you win') zou daarom allang niet meer voldoen. Er zouden nauwelijks nog zaken zijn waarin de punten te ruim uitvallen en heel veel zaken waarin de punten tekort schieten (zie ook paragraaf 4.2.1).

Het ontbreken van een evaluatie doet zich vooral voelen nu de complexiteit van toevoegzaken is toegenomen als gevolg van veranderde wetgeving. Daarnaast komen de meer simpele zaken in de regel niet meer bij tweedelijns rechtsbijstandverleners terecht maar steeds meer bij andere hulpverleners en bij internetplatforms (bijvoorbeeld Consuwijzer en Rechtwijzer). Die trend zal zich naar verwachting verder doorzetten via de voorgenomen versterking van de eerste lijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.¹⁶⁴ Relatief eenvoudige zaken die nu nog bij de tweede lijn komen, zullen worden geleid naar de eerste lijn. Wat nog doorgaat naar de tweede lijn zullen vooral de relatief complexe zaken zijn.

4.3.5 Overige uitvoeringsaspecten

Beroepsfouten

Vooral in het asielrecht wordt de raad met enige regelmaat geconfronteerd met beroepsfouten van advocaten. Die beroepsfouten zien bijvoorbeeld op het niet tijdig instellen van beroep of het tijdig niet aanvullen van de gronden van het beroep. In die gevallen waarin het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond wordt verklaard, moet de raad een volledige procedurevergoeding uitkeren. In het verleden kende het vergoedingstelsel een matigingsartikel dat bij beroepsfouten

¹⁶² Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 60.

¹⁶³ In februari 2015 heeft er een wijziging plaatsgevonden van vergoedingen binnen het strafrecht, maar daaraan lag geen tijdschrijffonderzoek ten grondslag.

¹⁶⁴ Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, versie internetconsultatie.

kon worden ingezet. Gesuggereerd is die matigingsmogelijkheid weer te laten herleven in een aangepast vergoedingsbesluit.

Noodzakelijke reizen

In de artikelen 24 en 25 van het Bvr 2000 is limitatief omgesomd in welke situaties aanspraak kan worden gemaakt op respectievelijk een reisverlet en kilometervergoeding. Op die vergoeding wordt aanspraak gemaakt als de advocaat genoodzaakt is een reis te maken. Dat is ingevolge deze artikelen het geval als de advocaat naar een zitting moeten reizen of zijn cliënt moet bezoeken die gedetineerd is. Een dergelijke noodzaak doet zich ook voor als de rechtsbijstandverlener tapgesprekken moet gaan beluisteren op een politiebureau. Derhalve wordt er voor gepleit het aantal situaties uit te breiden waarbij door de rechtsbijstandverlener aanspraak kan worden gemaakt op die vergoedingen van de reiskosten.

Procedurebegrip in artikel 1 van het Bvr 2000

In artikel 1 van het Bvr 2000 is geformuleerd dat een procedure een zaak is die aanhangig is gemaakt bij een bij wet ingesteld tuchtrechtelijk college alsmede een zaak op het terrein van het burgerlijk recht of bestuursrecht die aanhangig is gemaakt bij één van de in dit artikel limitatief opgesomde instanties. In die opsomming ontbreken Europese klachtinstanties als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Van die klachtinstanties wordt door rechtzoekenden in de Nederlands rechtssfeer gebruikt gemaakt. Nu worden dergelijke procedures noodgedwongen als een advieszaak afgedaan.

4.4 Rechtsbijstandverleners

4.4.1 Persoonlijke uitvoering

Bij rechtsbijstandverleners is niet tot nauwelijks sprake van taakdifferentiatie. Hoofdstuk 3 laat zien dat regelgeving hiertoe ook weinig ruimte laat. De commissie-Barkhuysen noemt deze belemmering 'niet van deze tijd' en omschrijft het als een knelpunt.

'Het is in de commerciële praktijk al jaren gebruikelijk dat de advocaat voor zijn werkzaamheden gebruik maakt van anderen, die mogelijk werkzaamheden verrichten tegen verschillende tarieven. In megazaken is het bovendien onmogelijk dat de advocaat alle werkzaamheden persoonlijk verricht'.¹⁶⁵

Enige jaren terug adviseerde de Commissie Innovatie Strafrechtadvocatuur (commissie-Wladimiroff, 2012) om tot een grotere inzet van paralegals in de strafrechtadvocatuur over te gaan. De algemene raad van de NOvA ziet echter voor de inzet van paralegals in het strafproces voornog geen reden.¹⁶⁶ Wel is het volgens de algemene raad zo dat niet alle zaken dezelfde mate van deskundigheid, ervaring of opleiding vereisen. Voor wat betreft strafzaken is in het onderzoek naar voren gebracht dat er niet zoveel winst te behalen is uit differentiatie van taken. Zelfs voor het beluisteren van tapgesprekken zou de inzet van een paralegal niet altijd doeltreffend zijn, omdat die essentiële aspecten zou kunnen missen.

¹⁶⁵ Rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 107.

¹⁶⁶ Standpunt algemene raad met betrekking tot rapport Commissie innovatie strafrechtadvocatuur, 3 juni 2013, <https://www.google.nl/url?url=https://static.advocatenorde.nl/9653/Standpunt%2520algemene%2520raad%2520t%2520a%2520v%2520aanbevelingen%2520Cie%2520innovatie%2520strafrechtadvocatuur.pdf.html&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwi0ldyH2ILSAhUMLMAKHRCPDWAFggUUMAA&sig2=zCTgSOIAul8stjyfOlalGQ&usg=AFQjCNEXFX-dYqFNJN3zU5NgAXsOBrTorw>.

De inzet is wel mogelijk en bruikbaar voor het verzamelen van jurisprudentie en eventueel het voeren van een vervolgesprek met de verdachte.

In uitzonderingsgevallen kan de raad in *bewerkelijke zaken* toestemming geven om in een zaak meer dan één raadsman toe te voegen. Deze uitzonderingsmogelijkheid is niet geregeld in de Wrb, maar in werkinstructies van de raad. In de periode 2013 tot en met 2015 ging het om ongeveer dertig verzoeken, waarvan de raad er achttien honoreerde. Het verdient aanbeveling deze praktijk van deugdelijke regelgeving te voorzien.

Er is – volgens de werkinstructies van de raad – sprake van een uitzonderlijke zaak, als de zaak zo omvangrijk is dat de werkzaamheden daarin redelijkerwijs niet meer door één advocaat kunnen worden verricht. Hiervan is sprake als de zaak voldoet aan de criteria voor toekenning van extra uren én voldoet aan één van de volgende voorwaarden:

1. De werkzaamheden moeten in een zeer kort tijdsbestek gedaan worden.
2. In het geval van een bijzonder en beperkt aspect binnen de zaak, kan het doelmatig zijn een tweede advocaat in te schakelen die over de benodigde expertise beschikt.
3. In een omvangrijke strafzaak: rechtzoekende is hoofdverdachte of heeft een groot aandeel in het ten laste gelegde misdrijf.

Als het gaat om een bijzondere expertise dan komt het vorenstaande vaker voor nu de advocatuur steeds meer gespecialiseerd is. Het gaat bijvoorbeeld om een bewerkelijke strafzaak waarbinnen een civiel aspect speelt of vragen zijn op het gebied van het belastingrecht of ondernemingsrecht. In die gevallen is het voor de toegevoegde (strafrecht)advocaat niet doelmatig om zich de nodige expertise eigen te maken. In zo'n geval kan daarom een bepaald aantal uren voor de tweede advocaat vooraf worden toegekend.

4.4.2 Redelijk inkomen

Van de rechtsbijstandverleners die voor het merendeel zijn aangewezen op een toevoegvergoeding zijn er weinigen voor wie een netto-inkomen op het maximum van schaal 12 haalbaar lijkt (zie hierover paragraaf 2.2.3). Veel gehoord is dat het salarisniveau daar zelfs ver onder blijft. Voor het overige bestaat de indruk dat een bruto-omzet van € 50.000 tot € 60.000 per jaar uit alleen toevoegingen niet ongewoon is binnen de sociale advocatuur. Meestal is er in die gevallen daarnaast nog sprake van omzet uit betalende zaken. Dit beeld wordt ondersteund door recente cijfers van de raad over betaalde vergoedingen aan advocaten.¹⁶⁷ De cijfers van de raad hebben louter betrekking op omzet uit toevoegingen, niet op eventuele flankerende omzet uit betalende zaken.

Om meer zicht te krijgen op omzet en inkomen van rechtsbijstandverleners in het stelsel (zowel uit toevoegingen als uit betalende zaken) is aan de gehoorde specialisatieverenigingen gevraagd cijfers over inkomen en omzet aan te leveren bij de commissie. Daarnaast hebben rechtsbijstandverleners uit eigen beweging cijfers verstrekt. Dat leverde de volgende resultaten op. Uit een enquête van de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN)¹⁶⁸ onder haar leden blijkt dat ook ervaren advocaten (uitzondering daargelaten) niet in staat zijn om in de buurt te

¹⁶⁷ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 148. De kanttekening past hier dat onbekend is wat rechtsbijstandverleners daarnaast aan inkomsten buiten het stelsel genereren.

¹⁶⁸ VSAN-enquête onder 48 kantoren die aangesloten zijn bij de VSAN, mei 2017. Daaruit blijkt dat gemiddeld 84% van de omzet onder geënuquëerde VSAN-advocaten uit toevoegingen bestaat.

komen van een netto-inkomen op het niveau van schaal 12 voor rijksambtenaren.¹⁶⁹ Bij deze kantoren is sprake van licht dalende brutopraktijkomzetten: van gemiddeld € 104.000 in 2013 naar € 96.000 in 2015. Het gaat hier om omzetten die zowel behaald zijn uit toevoegingen als uit betalende zaken. Dat is dus nog zonder aftrek van de praktijkkosten. Het bruto-inkomen van deze advocaten ligt over de jaren 2013-2015 gemiddeld rond de € 47.000.¹⁷⁰ Over dat bedrag moet nog inkomstenbelasting worden betaald en in veel gevallen ook nog premie voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering en een pensioenvoorziening (indien daartoe verplichtingen zijn aangegaan).

Een advocaat, met een – in vergelijking met bovengenoemd gemiddelde – ruim bruto-maandinkomen, heeft de commissie duidelijk gemaakt wat zij van haar bruto-maandinkomen (winst uit onderneming) van € 5.300 overhoudt: van dit brutobedrag per maand wordt ongeveer € 1.600 betaald aan inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. Deze advocaat betaalt bovendien elke maand € 360 arbeidsongeschiktheidspremie, waarbij door haar is aangetekend dat het bedrag eerst bijna € 600 per maand was maar zij zich genoodzaakt zag een verzekering af te sluiten onder minder gunstige voorwaarden om de premie te drukken. Ruimte om een pensioenvverzekering af te sluiten is er volgens deze advocaat niet. Zij bouwt dus geen pensioen op.

Er zijn ook advocaten die bij hun kantoor in loondienst zijn. Een kantoor met meerdere advocaten in loondienst gaf de commissie inzicht in de salarissen, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met ambtenarensalarisschalen. Daaruit blijkt dat de bruto-salarisschaal voor advocaten bij dit kantoor loopt van € 2.053 voor een beginnende advocaat (vergelijkbaar met ambtenarenschaal 7/8) tot € 4.750 (vergelijkbaar met ambtenarenschaal 11) voor een advocaat die 15 jaar of langer in dienst is. Ter vergelijking: BBRA-schaal 10/11 geldt veelal als aanvangssalaris voor academisch geschoolde juristen bij het Rijk.

Veel advocaten geven aan dat de tekortschietende puntenvergoeding per zaak de grootste oorzaak is van het feit dat omzetten en inkomens structureel achterblijven. Daarnaast worden als oorzaken genoemd: de in de ogen van advocaten lage vergoeding per punt¹⁷¹, de verhoging van de eigen bijdragen en griffierechten (waarbij de advocaat het incassorisico draagt en het aantal oninbare vorderingen en daarmee het aantal verliesposten toeneemt)¹⁷² en het afschaffen van de anti-cumulatieregeling.

Er zijn grote verschillen in inkomens van rechtsbijstandverleners. Met name als onderscheid gemaakt wordt naar het soort rechtsterrein waarop de advocaat actief is en daaraan gekoppeld de verhouding tussen gewerkte uren en de forfaitaire vergoeding die daarvoor staat. In lijn met wat hierover in paragraaf 4.1 is opgemerkt verdienen advocaten die zich toeleggen op een toevoegpraktijk met voornamelijk personen- en familierecht beduidend minder dan gemiddeld. De commissie heeft voorbeelden gehoord van familierechtadvocaten met een netto-inkomen op bijstandsniveau. Maar ook familierechtadvocaten die een toevoegpraktijk combineren met een betalende praktijk geven aan dat ze hun praktijk moeilijk draaiend kunnen houden.

¹⁶⁹ VSAN-enquête onder 48 kantoren die aangesloten zijn bij de VSAN, mei 2017. Het betreft cijfers over de jaren 2013 tot en met 2015 van ervaren advocaten die veel toevoegzaken doen. Voor 65% van de ondervraagden geldt dat hun praktijk voor meer dan 80% uit toevoegingen bestaat.

¹⁷⁰ Het gemiddelde bruto-inkomen in 2014 viel iets lager uit, maar het gemiddelde over 2013 tot en met 2015 was € 47.000.

¹⁷¹ Het tarief per punt is bovendien gedaald in de afgelopen jaren, zie voor een overzicht rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 135.

¹⁷² Dit bezwaar zal worden ondervangen indien het Wetsvoorstel duurzaam stelsel wordt gehandhaafd waarin is opgenomen dat eigen bijdragen en griffierechten worden geïncasseerd door de raad.

Een familierechtadvocaat rekende de commissie voor dat binnen haar praktijk 60% van het aantal zaken wordt behandeld op basis van toevoeging, tegen 40% betalend. Daar staat tegenover dat de omzet slechts voor 24% gehaald wordt uit de toevoegingszaken en 76% uit de betalende praktijk. De advocaten bij dit kantoor overwegen dan ook de toevoegingspraktijk neer te leggen vanwege de in hun ogen volkomen wanverhouding tussen de uren die zij erin steken en de omzet die ermee wordt gegenereerd. Ze geven aan dat in hun praktijk toevoegingszaken voorkomen waarin zij uiteindelijk hebben gewerkt voor omgerekend een uurtarief van 20 euro; een gemiddeld uurtarief van omgerekend onder de 75 euro komt volgens hen zelfs zeer regelmatig voor.

Betoogd is aan de commissie dat omzetten en inkomens van advocaten niet een ondergrens mogen passeren. Als dat wel gebeurt bestaat het gevaar dat veel goede rechtsbijstandverleners aan rechtzoekenden die een beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand moeten doen 'nee' zullen moeten verkopen omdat het financieel niet meer verantwoord is. Een ander risico is dat de werkzaamheden die nog wel uitgevoerd worden de vereiste kwaliteit gaan ontberen. Het beeld dat naar voren komt is niet alleen dat de sociaal advocaat het werk niet doet om er rijk van te worden, maar ook dat het redelijkerwijs niet langer mogelijk is om zich grotendeels toe te leggen op het verlenen van door de overheid gefinancierde rechtsbijstand.

Het salaris voor rijksambtenaren is gebaseerd op een 36-urige werkweek. Om de vergelijking te kunnen maken wijzen advocaten erop dat advocaten in vergelijking met rijksambtenaren een langere werkweek hebben. Uit eerdergenoemde enquête van de VSAN blijkt dat de grootste groep ondervraagde VSAN-advocaten (51%) een werkweek hebben van 37 tot 45 uur. Een significant deel van de ondervraagden (28%), werkt 46 tot 55 uur per week, een iets kleinere groep (16%) werkt 36 uur of minder en een kleine minderheid (5%) geeft aan meer dan 56 uur per week te werken. Uit recent tijdschrijfonderzoek binnen de rechtspraak blijkt dat een rechter gemiddeld 52 (rechtbank) of 55 (hof) uur per week werkt. Een juridisch medewerker bij de rechtspraak (doorgaans in de BBRA-schalen 9-11) gemiddeld 40 uur. Alles bij een fulltime aanstelling.

4.4.3 Aanbod rechtsbijstandverleners

Eind jaren 90 was er volgens het kabinet geen sprake van een aanbodprobleem. Meer recent concludeerde de commissie-Wolfsen mede op basis van cijfers uit de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 dat er 'geen reden is om te veronderstellen dat de uitstroom van de oudere advocaten niet opgevangen zou kunnen worden door de nieuwkomers'.¹⁷³ Uit cijfers over 2015 van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand valt eenzelfde beeld af te leiden.¹⁷⁴ In de onlangs verschenen Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016 werd voor het eerst sinds 2007 een lichte daling van het aanbod van advocaten geconstateerd. Daarentegen nam het aantal mediators wel toe. Volgens de monitor zijn er voor een goede werking van het stelsel op dit moment voldoende rechtsbijstandverleners in het stelsel werkzaam.¹⁷⁵

De commissie-Barkhuysen typeerde de aanbodontwikkelingen in 2015 wel als zorgelijk. Zij signaleerde destijds dat 'het beroep op het stelsel sterker stijgt dan het aanbod aan rechtsbijstandverleners'.¹⁷⁶ Dat heeft volgens die commissie te maken met een toenemende vergrijzing en een daarnaast achterblijvende instroom van nieuwe advocaten. Hierdoor bestaat het risico dat op ter-

¹⁷³ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 76.

¹⁷⁴ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2015, p.125 en 126.

¹⁷⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 119 en 120.

¹⁷⁶ Rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 109 en 110.

mijn onvoldoende kwalitatief goede advocaten beschikbaar zijn en dat dit zich met name kan gaan voordoen in de gebieden waar veel specialiteit wordt gevraagd.

Het organisatiemodel voor de advocaat lijkt ook een verandering te ondergaan.

Er is een tendens waarneembaar dat steeds meer advocaten verder gaan in een éénmanskantoor. In onderstaande tabel zijn de gegevens over aantallen advocaten in het stelsel voor de jaren 2012 tot en met 2016 weergegeven.

Tabel 6 Aantallen advocaten in en buiten het stelsel 2012 - 2016 (Bron: NOvA)

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal beëdigde advocaten (rechtsbijstand)					
Aantal beëdigde advocaten (totaal)	1.180			1.012	1.026
Aantal advocaten (rechtsbijstand)	7.459*	7.591*	7.603*	7.520	7.410
Aantal advocaten (totaal)	17.068	17.298	17.315	17.343	17.498
Aantal eenmanskantoren (rechtsbijstand)					1.872
Aantal eenmanskantoren (totaal)	2.286	2.479	2.553	2.847	3.004
Aantal kantoren (totaal)	4.529	4.765	4.894	5.123	5.291

* Bron: Rapport commissie-Barkhuysen, 2015

4.4.4 Kwaliteit rechtsbijstandverleners

Ten aanzien van kwaliteit in het stelsel is gedurende ons onderzoek een aantal aspecten naar voren gekomen: de ervaren kwaliteit van rechtsbijstandverleners, het toegenomen aantal eenmanskantoren, de specialisatie-eisen gesteld door de raad en de NOvA en het aantal specialisaties binnen het stelsel.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de kwaliteit van rechtsbijstandverlening als wisselend wordt ervaren. De indruk bestaat dat de grootste problemen zich voordoen bij advocaten die te weinig inhoudelijke kennis hebben, de gewenste procesvaardigheden missen, te veel zaken en zaaksoorten doen of zich als prijsvechter manifesteren. Dat wordt ook herkend door advocaten zelf. Er zijn observaties gedaan - ook door advocaten - dat er collega-advocaten zijn die zonder enige specifieke kennis van zaken optreden in een zaak waarin die zaaksoortspecifieke kennis noodzakelijk is, die kansloze procedures starten en die uit zijn op een conflict in plaats van een oplossing.

Ook bij het onderwerp kwaliteit valt het personen- en familierecht in het bijzonder op. Een substantieel deel van de rechtsbijstandverleners in het personen- en familierecht zou ondermaats presteren. Het belang van een goede kwaliteit van een advocaat in dit rechtsgebied is groot. Niet zelden zijn de gevolgen van een slecht presterende advocaat namelijk desastreuus in een voor partijen toch al emotionele echtscheidingszaak. Het kan tot verdere escalatie tussen partijen leiden.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Vgl. rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 100. De commissie-Wolfsen signaleerde in vergelijkbare zin een kwaliteitsprobleem bij rechtsbijstandverleners in het personen- en familierecht.

Breed gedeeld is dat deelnamevoorwaarden op het terrein van het personen- en familierecht van de raad dringend aanscherping behoeven. Geopperd is hiervoor aansluiting te zoeken bij de eisen van de Nederlandse Vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS) die hogere eisen stelt dan de raad. Die hogere kwaliteitseisen zien bijvoorbeeld familierechters terug in de dagelijkse praktijk, doordat de vFAS-advocaten zich naar hun opvatting duidelijk in positieve zin onderscheiden van andere (niet-vFAS) advocaten.

Voor meer rechtsgebieden is opgemerkt dat advocaten soms te weinig (dossier-en/of rechts-) kennis hebben, bijvoorbeeld omdat ze hun werkzaamheden in te veel rechtsgebieden aanbieden en er te makkelijk toe overgaan om een ander rechtsgebied 'erbij te doen'. Zo zijn er, enkele jaren geleden, steeds meer strafadvocaten geweest die er vreemdelingenbewaringszaken bij gingen doen. Waar kansen zich voordoen, duiken ondernemers in het gat. Dat is weliswaar inherent aan ondernemerschap, maar het is onwenselijk uit een oogpunt van kwaliteit van rechtsbijstandverlening, aldus advocaten.

Dat geldt zeker als ondernemerschap doorslaat in ronselpraktijken. In dat kader is gewezen op advocaten die op basis van een publicatie in de Staatscourant sanelieten in de Wet schuldsanering natuurlijk personen aanschrijven met een aanbod voor rechtsbijstand én advocaten socialezekerheidsrecht die via advertenties in huis-aan-huisbladen 'jagen' op bijstandszaken. Rechtzoekenden hebben een grote informatieachterstand en kunnen daardoor uiterst lastig de noodzaak om op het aanbod in te gaan en de kwaliteit van het geleverde werk van hun advocaat beoordelen.

Inmiddels neemt binnen de rechtspraak de bereidheid toe om over ondermaats presterende advocaten te klagen bij de lokale deken. Deze signalen lopen in sommige gerechten via de president van het gerecht, die geregeld informeel overleg heeft met de lokale deken. De dekens pakken deze signalen vervolgens op, maar de meldingsbereidheid bij individuele rechters is nog voor verbetering vatbaar. Het aantal gevallen waarin melding wordt gemaakt van slechte processtukken is beperkt en er bestaat twijfel over de doorzettingkracht in die gevallen waarin wel wordt geklaagd. Er zou daarom ook bij controle door de raad en de NOvA meer aandacht uit moeten gaan naar de kwaliteit (van bijvoorbeeld processtukken), zo vinden advocaten.

Specialisatie wordt gezien als een sterk kwaliteitsverhogende factor. Rechtsbijstandverleners kunnen hun werk doorgaans efficiënter doen naarmate ze meer gespecialiseerd zijn en bovendien weet men dan meer van de materie waardoor rechtzoekenden beter bediend kunnen worden. Specialisatie is ook nuttig om 'cherry picking' door niet-gespecialiseerde rechtsbijstandverleners tegen te gaan. In dat geval nemen niet-gespecialiseerde rechtsbijstandverleners op voorhand ('aan de poort') vooral of zelfs uitsluitend relatief gemakkelijk lijkende zaken aan. De zwaardere zaken blijven vervolgens over. Tegelijkertijd is opgemerkt dat een gespecialiseerde advocaat in een zaak meer door hem verder uit te werken relevante feitelijke of juridische aspecten ziet waardoor een zaak meer tijd in beslag kan nemen dan bij behandeling door een niet-specialist die deze zaken over het hoofd ziet. Specialisatie vereist tijd, aandacht en investeringen van de advocaat en dit wordt vervolgens niet tot uitdrukking gebracht in de vergoeding per zaaksoort waarvoor de specialisatie vereist is. Door de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht (SSZ) werd dat als volgt naar voren gebracht:

“Het gemiddeld aantal zaken in een sociale zekerheidspraktijk is circa 100 zaken per advocaat per jaar. Dat betekent dat de SSZ met 100 leden ongeveer 10.000 zaken per jaar doet. Het aantal declaraties op socialezekerheidscodes was in 2015 bijna 40.000. De specialisten van SSZ nemen dus een relatief klein deel van de markt in. De SSZ pleit ervoor deze markt te reguleren in die zin dat alleen specialisten kunnen deelnemen in het stelsel. Op die manier worden beunhazen geweerd, wordt de kwaliteit bevorderd en wordt er meer zekerheid gecreëerd voor de advocaten in het stelsel: zij hebben dan genoeg zaken.”

Dossieronderzoek¹⁷⁸, intercollegiale toetsing en het ontwikkelen van best practices zijn gedurende het onderzoek naar voren gekomen als belangrijke instrumenten voor kwaliteitsverbetering. Voor reguliere vreemdelingenzaken is bijvoorbeeld voorzien in een vrijwillige deelname aan intercollegiale toetsing. In asielzaken geldt de verplichting van deelname aan de door de raad gefinancierde intercollegiale toetsing in de AA-procedure.

In 2013 is in opdracht van de NOvA door Terlouw c.s. onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenzaken.¹⁷⁹ Het rapport-Terlouw c.s. is voor het dekenberaad aanleiding geweest een aantal maatregelen te nemen, zoals meer bezoeken van de deken aan kantoren met een asiel- en vreemdelingenpraktijk en het invoeren van structurele informatie-uitwisseling met ketenpartners, zoals de IND en de raad.

De commissie heeft veel voorbeelden gezien van kantoren waar jarenlang is bezuinigd op kantoorkosten. Ondersteunend personeel wordt ontslagen en uiteindelijk worden kantoorpanden gesloten en gaan advocaten ertoe over om solo in een goedkoper bedrijfsverzamel pand of zelfs vanuit huis te werken.¹⁸⁰ Een veelvuldig gehoord bezwaar tegen deze ontwikkeling is dat kwaliteit moeilijker te garanderen is in een eenmanspraktijk: mogelijkheden om te investeren in bijvoorbeeld specialistische kennis en digitale hulpmiddelen zijn beperkt. Ook structurele feedback van collega's op het werk van een rechtsbijstandverlener die alleen opereert ontbreekt vaak. Tot slot zijn er zorgen dat éénpitters vaak zaken op veel verschillende rechtsgebieden behandelen. Ze zijn veelal generalisten en geen specialisten.

4.4.5 Toekomstige ontwikkelingen en standaardisering werkzaamheden

Gedurende het onderzoek is naar voren gebracht dat er op het gebied van technologische vernieuwingen veel op de juridische sector afkomt. Er zijn meer en meer organisaties die zich specialiseren in de ontwikkeling van kennissystemen, zowel gericht op rechtzoekenden als op advocaten. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen drie toepassingen van die techniek in de juridische sector:

1. extern gerichte kennis- en expertisesystemen (voor eenieder);
2. systemen gericht op de verbetering van de interne bedrijfsvoering (voor advocaten) en
3. systemen om tot interactie met de burger te komen.

¹⁷⁸ De commissie-Barkhuysen stelde eerder voor dit dossieronderzoek te beleggen bij een speciale unit gefinancierde rechtsbijstand (rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 128).

¹⁷⁹ Butter, Laemers, Terlouw, 2013.

¹⁸⁰ Vgl. Meeus 2017, p. 8 en 9.

In Nederland is de Universiteit van Amsterdam er met *magontslag.nl* in geslaagd om op basis van een grote hoeveelheid data formules te vinden die een betrouwbare voorspelling kunnen doen over de uitkomst van een arbeidsconflict. Een andere techniek die op dit moment al beschikbaar is en die advocaten kan helpen, ziet op het geautomatiseerd analyseren van bijvoorbeeld tapverslagen op relevante informatie. Een nieuwe interessante techniek is die waarbij een slimme analyse van de tijdsbesteding van personen wordt gemaakt. Grotere advocatenkantoren baten deze techniek al uit en ook voor klanten is het gebruik ervan binnen bereik. In de Verenigde Staten zijn systemen ontwikkeld die extern gericht zijn en die voor het koppelen van hun klanten aan advocaten een vaste fee en tijdsbesteding toepassen en die combineren met een klantenfeedback. Daarnaast worden er online tools ingezet als Rocket Lawyer en Legal zoom.¹⁸¹

De interactie met de burger krijgt in een voortschrijdende technologische ontwikkeling op verschillende manieren vorm. Bijvoorbeeld door het bieden van een online dashboard voor het inplannen van afspraken, een track-and-trace-systeem of een online geschilbeslechtingsysteem. ‘Rechtwijzer uit elkaar’ was een eerste poging om een dergelijk geschilbeslechtingsysteem te introduceren in Nederland. Het systeem was bedoeld om de burger op een laagdrempelige manier hulpmiddelen aan te reiken om hun problemen zoveel mogelijk zelf op te lossen. Daar waar de burger er niet zelf uitkwam, kon de hulp ingeroepen worden van een professional.¹⁸² Naarmate er meer techniek geleverd kan worden tegen lagere kosten en de techniek steeds gebruiksvriendelijker wordt, zou dit voor de burger een grotere toegang tot hoogwaardige juridische informatie op kunnen leveren.

Ingebracht is dat veelvoorkomende conflicten in de toekomst veel meer dan nu via standaard behandelplannen of protocollen moeten kunnen worden opgelost. De link wordt gelegd met de zorg, meer specifiek de huisartsen, waar veel gestandaardiseerd is en met protocollen wordt gewerkt.¹⁸³ Erkend wordt dat die vergelijking misschien niet helemaal opgaat, onder meer omdat in de zorg een verplichte verzekering bestaat. Bovendien is men in de medische hoek veel meer gewend aan het doen van onderzoek en de resultaten daarvan te betrekken in het werk (evidence based medicine). Dit type van stelselmatig onderzoek naar het resultaat van ingezette instrumenten is in de juridische wereld veel schaarser. Overigens wordt opgemerkt dat de rechtspraak al aan het protocolleren is.

Of de bovenbeschreven technologische hulpmiddelen voor de doelgroep in de gesubsidieerde rechtsbijstand op korte termijn toegevoegde waarde hebben is overigens de vraag. De gemiddelde gebruiker van gesubsidieerde rechtsbijstand is wellicht minder zelfredzaam en minder in staat om zijn voordeel te doen met informatie die verkregen wordt met nieuwe technologieën. Een probleem kan ook zijn dat er veel juridische informatie beschikbaar is en de burger door de bomen het bos niet meer kan zien. Het delen van praktische informatie op fora (‘hoe los ik een probleem met mijn wasmachine op?’) is wellicht ook minder geschikt voor juridische problemen. De informatie moet daarom afkomstig zijn van een in hoge mate betrouwbare bron. In Nederland zijn dat bijvoorbeeld de raad, het juridisch loket en Consuwijzer.

¹⁸¹ www.rocketlawyer.com, www.legalzoom.com.

¹⁸² De publiek-private ‘Rechtwijzer uit elkaar’ is sinds juni 2017 gestopt en gaat in private vorm verder via uitelkaar.nl.

¹⁸³ Zie voor deze standaarden de website van het Nederlands Huisartsen Genootschap: www.nhg.org/nhg-standaarden.

De commissie heeft voorbeelden gezien van technologische ontwikkelingen die rechtsbijstandverleners inhoudelijk en administratief kunnen ondersteunen. Een voorbeeld daarvan is de piketapp die de raad momenteel ontwikkelt. Het is de bedoeling dat deze app een hulpmiddel wordt voor de rechtsbijstandverlener bij het plannen en declareren van rechtsbijstandactiviteiten¹⁸⁴ en voor de raad om gegevens te digitaliseren en te objectiveren.

4.4.6 Vergelijking rechtsbijstandverlener stelsel en rechtsbijstandverzekeraar

De commissie heeft zich verdiept in de wijze van afhandeling van zaken door rechtsbijstandverzekeraars. Het doel was om meer inzicht te krijgen in de tijdsbesteding en werkwijze van rechtshulpverleners in zaken (onderverdeeld naar rechtsgebied en zaaksoort) die ook door de gesubsidiëerde rechtsbijstand worden bestreken. Zaken die zowel door advocaten binnen het stelsel als door rechtsbijstandverzekeraars afgehandeld kunnen worden liggen voornamelijk op het terrein van het arbeidsrecht, bestuursrecht, algemeen civielrecht en letselschade. Daarmee is er een gedeeltelijke overlap met zaken die gedaan worden door advocaten in het stelsel van gesubsidiëerde rechtsbijstand.

Tijdsbesteding

Met hulp van het Verbond van Verzekeraars is inzicht verkregen in de tijdsbestedingsgegevens van drie rechtsbijstandverzekeringkantoren. Het betreft de gemiddeld bestede tijd door verzekeringsjuristen per zaaksoort, vermeerderd met de tijd die besteed is aan centrale intake van de zaak. Op sommige rechtsterreinen was geen vergelijking mogelijk. Om te beginnen behandelen verzekeringsjuristen niet dezelfde zaaksoorten als rechtsbijstandverleners in het stelsel. Echtscheiding is bijvoorbeeld geen verzekeraar belang. Soms biedt de verzekeringspolis hiervoor wel adviesdekking of dekking voor mediation, maar integrale belangenbehartiging blijft dan achterwege. Een tweede aspect dat vergelijking van cijfers bemoeilijkt, is dat zaken bij verzekeraars anders worden gecategoriseerd dan bij de raad. Een derde moeilijkheid is dat in de gegevensbestanden van de verzekeraars cijfers ontbreken over het werk dat de verzekeringsjurist niet zelf verricht, maar aan het begin of halverwege de behandeling overlaat aan een externe jurist of advocaat.

In tabel 7 wordt per zaaksoort aangegeven welke tijd gemiddeld besteed wordt door verzekeringsjuristen. Dit betreft zaaksoorten die vrijwel of geheel overeenkomen met de categorieën die de raad hanteert voor advocaten in het stelsel. Bij zaakscode (kolom 3) en gewicht in punten (kolom 4) wordt dus bedoeld: de geldende code en puntentoekening voor rechtsbijstandverleners in het stelsel. Dit wordt afgezet tegen de gemiddelde tijd die verzekeringsjuristen in dergelijke zaken besteden (kolom 5). In de laatste kolom wordt het verschil in uren weergegeven.

¹⁸⁴ In eerste instantie bedoeld voor piketactiviteiten.

Tabel 7 Tijdsbesteding rechtsbijstandverzekeraars (bron: Verbond van Verzekeraars)

Rechtsterrein	Omschrijving	Zaakscade	Gewicht in punten (voor advocaten)	Gem. uren-besteding verzekeraars	Vershil
Arbeidsrecht	Kennelijk onredelijk ontslag	A011	11	13	2
	Ontbinding arbeidsovereenkomst	A020	8	11	3
	Loonvordering	A031	11	8	-3
Sociale Verzekeringen	Arbeidsongeschiktheid / WIA / WAO	D020	8	13	5
Huurrecht	Beëindiging huurovereenkomst	H010	9	9	0
	Geschil bedrijfsruimte	H050	9	12	3
Personen- en familierecht (gegevens afkomstig van één verzekeraar)	Gezag/voogdij	P040	7	14	7
	Omgang	P041	7	14	7
	Alimentatie/levensonderhoud	P030	7	10	3
	Adoptie	P060	7	9	2
	Curatele / onderbewindstelling	P090	7	11	4

Wat in algemene zin opvalt is dat rechtsbijstandverzekeraars op veel rechtsgebieden meer differentiatie kennen in hun zaakscategorieën dan de raad. Zo wordt binnen het domein arbeidsrecht door ten minste één van de verzekeraars de subsoort ontbinding arbeidsovereenkomst onderscheiden in respectievelijk ontbinding-bedrijfseconomisch en ontbinding-disfunctioneren. De raad schaart dit onder één categorie, namelijk ontbinding arbeidsovereenkomst (A020). Bij sociale verzekeringen wordt onderscheid gemaakt tussen WAO- en WIA-zaken. Daardoor valt op dat de gemiddelde tijdsbesteding van WIA-zaken bij verzekeringsjuristen hoger ligt dan bij WAO-zaken. Dergelijke verfijnde informatie ontbreekt ten aanzien van tijdsbesteding in het stelsel (zie hoofdstuk 5), omdat de raad de genoemde zaken heeft samengebracht in één zaakscade (D020).

Werkwijze

De grote zakenlast van de verzekeraars wordt gemanaged via het verminderen van administratieve lasten en het inzetten op automatisering en digitalisering. Bij rechtsbijstandverzekeraars wordt in vergelijking met de advocatuur veel meer gewerkt met nieuwe digitale technieken, zoals de internetmodule magontslag.nl. Deze module helpt de rechtzoekende een goede inschatting te maken van zijn kans van slagen in arbeidsgeschillen. De nauwkeurigheid van die inschatting zou volgens eigen opgave van de makers liggen op 97%. De werkwijze van verzekeraars laat zien dat de ontwikkeling van een digitaal en zelflerend systeem, waarin cliëntgegevens uitgebreid worden geregistreerd, een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij de aanpak van cliënten met multiproblematiek. De indruk bij de commissie bestaat dat verzekeringsjuristen veel meer dan advocaten proberen om gefaseerd te werken en gebruik te maken van behandelingsprotocollen. Dit zal in belangrijke mate samenhangen met het enorme verschil in schaalgrootte.

De huidige puntentoekenning in de gesubsidieerde rechtsbijstand zou volgens verzekeringsjuristen minder kunnen worden toegespitst op de uitvoering van proceshandelingen en meer op het bereiken van een oplossing zonder dat daarvoor een procedure wordt gevoerd. Een mogelijkheid

om dat te bewerkstelligen is om de beloning nadrukkelijker te koppelen aan de oplossing van het juridische probleem. De verzekeringsjurist wordt – in tegenstelling tot de advocaat – afgerekend op het aantal uitgevoerde zaken. Dit levert in beginsel een financiële prikkel op om zaken te schikken. Advocaten zien de aanwezigheid van die prikkel juist als een nadeel omdat het belang van de verzekeraar om een zaak te schikken niet altijd hoeft te corresponderen met het belang van de verzekerde.

4.5 Aandachtsgebieden

4.5.1 Echtscheiding

Tijdsbesteding echtscheidingszaken

In het personen- en familierecht komt als rode lijn in de reacties naar voren dat de puntentoekening ver onder de maat is. Het gaat om een verlieslatende praktijk, waarbij relatief veel kosten moeten worden gemaakt tegen een lage vergoeding. Nieuwe ontwikkelingen zoals het verplichte ouderschapsplan maken dat er veel gesprekken moeten worden gevoerd en procedures vaak lang duren.¹⁸⁵ Deze ontwikkelingen zijn niet verdisconteerd in de puntentoekening.

Door ontwikkelingen als mediation en ‘Rechtwijzer uit elkaar’ blijven voor rechtsbijstandverleners de relatief moeilijke echtscheidingen over. Op die manier blijft er van de uitmiddelingsgedachte, die de grondslag vormt voor het forfaitaire karakter van het stelsel, weinig over. Het gevolg hiervan is dat er rechtsbijstandverleners zijn die er op voorhand voor kiezen om binnen het stelsel uitsluitend nog de eenvoudige (want snel geregelde) echtscheidingszaken aan te nemen en de complexer lijkende zaken op voorhand te weigeren. Ook deze vorm van (noodgedwongen) ‘cherry-picking’ komt de uitmiddelingsgedachte van het forfaitaire stelsel niet ten goede: er is geen sprake meer van mee- en tegenvallende echtscheidingszaken per rechtsbijstandverlener, waarvoor deze een gemiddelde vergoeding ontvangt.

Schikken zou – eigenlijk is iedereen die de commissie daarover heeft gesproken het daarover eens – in het stelsel beter beloond moeten worden. De vergoeding voor een echtscheidingsprocedure is 10 punten, een echtscheiding zonder tegenspraak kent slechts 7 punten. Daarmee zit er geen prikkel in het stelsel om te schikken (bijvoorbeeld in een zogenaamd viergesprek). Veel echtscheidingsadvocaten pleiten ervoor het onderscheid tussen echtscheidingen met nevenvorderingen en echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek af te schaffen en om aantoonbaar gevoerde viergesprekken beter te belonen. Een echtscheiding op tegenspraak kan wel degelijk in redelijke harmonie verlopen. Er kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen dat een partij ervoor kiest om eenzijdig een verzoekschrift bij de rechtbank in te dienen. Veel zaken op tegenspraak zijn niet te kwalificeren als een vechtscheiding.

Naast de echtscheiding met nevenvorderingen bestaat een aparte toevoeging voor de afwikkeling van de boedelscheiding waarvoor de advocaat 12 punten krijgt. In de regel gaat een boedelscheiding echter gewoon mee in de echtscheidingsprocedure en dan valt deze vordering onder het forfait van de echtscheidingsprocedure. Dat laatste is ook efficiënt, omdat het ertoe leidt dat par-

¹⁸⁵ De aanwezigheid van minderjarige kinderen wordt als complicerende factor van de echtscheiding beschouwd door de gesproken rechtsbijstandverleners.

tijen gedwongen worden om in één procedure alle gevolgen van hun echtscheiding af te wikkelen. Een aparte dagvaardingsprocedure voor de boedelscheiding kan dan achterwege blijven, hetgeen naar verwachting ook de rechtspraak kosten zal besparen. In dat licht is het volgens advocaten onwenselijk dat in het huidige systeem de boedelscheiding als nevenvordering minder beloond wordt dan de boedelscheiding als aparte procedure.

Trajecttoevoeging

Er bestaat bij advocaten en mediators geen enkel draagvlak voor een (uitbreiding van de) trajecttoevoeging, zoals voorgesteld door de commissie-Wolfsen en overgenomen door het kabinet. Daarbij is opgemerkt dat er met dit voorstel voorbij wordt gegaan 'aan de rechtspraak waarin sinds jaar en dag bij een echtscheidingsprocedure, alle te regelen voorzieningen voor de rechter in eerste aanleg (in één procedure) worden samengebracht'.¹⁸⁶ Daarmee bestaat de trajecttoevoeging feitelijk al, zij het met een beperktere duur dan thans wordt overwogen. Ook vrezen rechtsbijstandverleners dat als de klant de eigen bijdrage eenmaal heeft betaald, deze moeilijk af te remmen is bij het willen voeren van vervolprocedures binnen het traject. Een ander argument dat tegen de langer doorlopende trajecttoevoeging naar voren is gebracht, is dat het voor de rechtsbijstandverlener leidt tot een uitgestelde betaling, nu de raad niet meer met voorschotten werkt.

Bijzondere curator

De bijzondere curator is een instrument dat veel wordt genoemd in de aanpak van vechtscheidingen.¹⁸⁷ De rechter kan ambtshalve of op verzoek van een minderjarige of belanghebbende een bijzondere curator benoemen (artikel 1:250 BW). Voor de benoeming van een bijzondere curator moet sprake zijn van een strijd tussen de belangen van het kind en de belangen van de met het gezag belaste ouder(s) of voogd.¹⁸⁸ De bijzondere curator heeft een bemiddelende en/of adviserende rol en kan optreden op het gebied van kindbeschermingsmaatregelen of familierechtelijke vraagstukken, zoals echtscheidingen.

De bijzondere curator is doorgaans een advocaat of mediator en kan sinds 2014 op basis van een toevoeging werken. Er wordt een toevoeging afgegeven op zaakscodes P090 (curatele/onderbewindstelling) waarvoor 7 punten worden toegekend.¹⁸⁹

In een pilot bij de rechtbank Zeeland/West-Brabant, zittingsplaats Breda, is beproefd wat de toegevoegde waarde is van het benoemen van een gedragsdeskundige als bijzondere curator.¹⁹⁰ Hieruit is gebleken dat rechters, ouders en kinderen daarover in het algemeen tevreden zijn. De gedragsdeskundigen hebben volgens rechters beter oog voor wat van essentieel belang is voor kinderen, met inachtneming van hun ontwikkelingsfasen. Hoewel een gedragsdeskundige de juridische kennis van een advocaat ontbeert, blijkt uit het aantal benoemingen van gedragsdeskundigen dat binnen de rechtspraak het vertrouwen bestaat in de deskundigheid van deze beroepsgroep om de rol van bijzondere curator goed te vervullen. Een verdere uitrol van deze werkwijze en de bekostiging ervan zijn thans onderwerp van gesprek.¹⁹¹ Een punt van aandacht uit deze pilot

¹⁸⁶ vFAS 2017, www.internetconsultatie.nl, p. 3.

¹⁸⁷ Zie bijvoorbeeld Rapport Kinderombudsman 2012 en Rapport Kinderombudsman 2014.

¹⁸⁸ Factsheet WODC 2016-2, p. 7.

¹⁸⁹ De raad kent nog geen bijzondere inschrijvingsvoorwaarden voor de bijzondere curator. Waarschijnlijk komen die er wel met ingang van 2018.

¹⁹⁰ Pilot bijzondere curator-gedragskundige <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Betrokkenen-positief-over-inzet-gedragskundige-bij-vechtscheiding-.aspx>.

¹⁹¹ Kamerstukken II 2016/17, 33836, 19, p. 3 en 4.

is de gemiddelde tijdsbesteding door de gedragsdeskundigen. Gedragsdeskundigen besteedden in de pilot gemiddeld 19,5 uur aan de zaak waar men een vergoeding van 7 punten voor kreeg. De beperkte omvang van de pilot biedt onvoldoende basis voor een definitieve waardering van de tijdsbesteding in deze categorie.

Overige ontwikkelingen

De discussie over de puntentoekening kan niet helemaal los worden gezien van andere kabinetsplannen en ontwikkelingen in het stelsel van rechtsbijstand op het gebied van echtscheidingen. De commissie-Wolfsen heeft een aantal voorstellen geformuleerd ten aanzien van dit beleids-terrein, dat is overgenomen door het kabinet.¹⁹² Het gaat om de mogelijke invoering van een trajecttoevoeging, het oriëntatiegesprek bij echtscheidingszaken en het betrekken van het gezinsinkomen bij de inkomstenstoets.

Voorts zijn er in het domein van echtscheidingen, zowel binnen als buiten het stelsel, veel ontwikkelingen gaande. Die ontwikkelingen hebben betrekking op: online echtscheidingen, de aanpak van vechtscheidingen, het visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen, de divorce challenge en de bijzonder curator (voor het minderjarige kind). Ontwikkelingen die in het licht van de tijdsbesteding door advocaten vooral in de toekomst relevant worden en daarom in bijlage 14 kort worden beschreven.

4.5.2 Asiel

Vergoeding asielzaken

Die tijd die nodig is voor rechtsbijstand in asielzaken, is redelijk recent onderwerp van onderzoek geweest, naar aanleiding van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA, 2010). Op basis van dat onderzoek werd de rechtsbijstand in de Algemene Asielprocedure (AA-procedure) opgedeeld in drie fasen, waarvoor per fase 4 punten werden toegekend.

De vergoeding is hiermee in redelijke mate afgestemd op het werk dat moet worden verricht: naarmate het werk toeneemt, neemt de vergoeding ook toe. In die context is gehoord dat advocaten wel kunnen leven met de op dit moment gehanteerde puntenverhouding voor de drie fasen.

Als trend van de laatste tijd wordt neergezet dat het aantal pagina's verslagen van gehoren sterk toeneemt. Hierdoor neemt de zwaarte van het werk van de advocaat toe. Dit signaal lijkt te passen in de golfbeweging die de asielprocedure zo kenmerkt. Lange tijd waren er bij rechtbanken alleen maar relatief weinig tijd kostende Dublin-zaken. De laatste tijd bestaan de zaken die voorkomen vooral uit veel meer behandelijd vergende zaken van bekeerlingen en LHBTI-zaken. Dat leidt ertoe dat de gemeten tijdsbesteding van advocaten er misschien over drie jaar weer heel anders uitziet dan nu. Mogelijk geeft de nu gemeten behandelijd ook al een vertekenend beeld, omdat de afgelopen jaren in het bijzonder Syrische asielzoekers zijn binnengekomen, die voor de advocaat weinig werk opleveren.

De puntentoekening in een Dublin-zaak wordt door advocaten als een probleem ervaren, omdat het niet zou sporen met de bestede tijd. Op het moment dat de IND het spoor heeft ingezet van een Dublin-procedure en de advocaat komt tot een zienswijze, dan stelt de raad de vergoeding bij

¹⁹² Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118 en Wetsvoorstel duurzaam stelsel, versie internetconsultatie.

declaratie vast als een Dublin-procedure. Niet zelden besluit de IND na de zienswijze of na een door de asielzoeker gewonnen beroep, de asielzoeker alsnog in de AA-procedure op te nemen. Na opnemng in de AA-procedure zijn er verschillende mogelijkheden in de AA-procedure voor deze door de IND initieel als Dublin bestempelde zaak: een inhoudelijke afwijzing, een toewijzing of opnieuw een Dublin-beschikking. In de eerste twee situaties doet zich geen probleem voor en ontvangt de advocaat een aparte vergoeding voor de in de AA-procedure verrichte werkzaamheden. Er treedt wel een probleem op als de zaak opnieuw als een Dublin-zaak wordt afgedaan. In dat geval valt de toevoeging onder het bereik van de al eerder gedeclareerde toevoeging en ontvangt de advocaat geen enkele vergoeding voor de soms veelomvattende activiteiten in de AA-procedure.¹⁹³

No cure less fee

Een ander pijnpunt dat door de advocatuur wordt gevoeld, heeft te maken met de regeling van no cure less fee.¹⁹⁴ Met deze vergoedingssystematiek wilde de overheid de advocaat stimuleren om bij vervolgaanvragen een verdergaande afweging te maken om het aantal vervolgaanvragen te beperken. Uit gegevens van de raad blijkt dat die aanpak effect lijkt te hebben gehad; het aantal afgegeven toevoegingen voor een vervolgaanvraag asiël daalde in de periode 2014-2016 met zo'n 42%.¹⁹⁵ Uit de consultatie komt naar voren dat de pijn van no cure less fee bij de advocatuur hem vooral zit in de consequenties die worden verbonden aan een succesvol hoger beroep tegen de ongegrondverklaring van het asiëlverzoek. Een succesvol hoger beroep leidt voor de procedure in hoger beroep tot een hogere vergoeding van 8 punten, maar heeft geen consequenties voor de in eerste aanleg ontvangen beperkte vergoeding van 2 punten in verband met de ongegrondverklaring van de asiëlaanvraag. Er vindt dus geen herstel van punten plaats nadat de rechter heeft vastgesteld dat de IND ongelijk had. Hiertegenover staat dat in tegenstelling tot bij de procedure in eerste aanleg bij een besluit tot herleving van de asiëlprocedure in het herhaalde asiëlverzoek een nieuwe toevoeging kan worden afgegeven.

Introductie toeslagen

Voor het asiëldomein geldt dat er volgens betrokkenen in het stelsel meer gewerkt zou kunnen worden met toeslagen, mits er sprake is van een objectief aanwijsbare procedurele verzwarening van de rechtsbijstand die kan blijken uit de beschikking of uitspraak. Alle mogelijke toeslagen dienen dan te worden vastgelegd in het Bvr 2000. Het kan dan gaan om: extra zittingen, aanvullende gehoren, een gehoor van een gezinslid in geval van een gezamenlijk asiëlmotief, een gehoor van een klant in de beschermde opvang, meer voornemens, een taalanalyse en een aanvullend gehoor in 1F-zaken. Als mogelijke opties voor een toeslag zijn ingebracht de voorlopige voorziening en de (inhoudelijke) herleving van een asiëlverzoek na bijvoorbeeld een gewonnen beroepszaak bij afwijzing van een asiëlverzoek. De toeslag voor de voorlopige voorziening zou dan in plaats moeten komen van de huidige toevoeging, die bedoeld is om de voorgenomen uitzetting op te schorten. Gehoord is dat de voorlopige voorziening de advocaat bij een gevoegde behandeling

¹⁹³ Artikel 5a, vierde lid, van het Bvr 2000 verzet zich tegen het uitbetalen van een (reguliere) vergoeding van de werkzaamheden in de AA-procedure tot wel 12 punten (artikel 5a, eerste tot en met het derde lid, van het Bvr 2000) en beperkt de vergoeding voor een Dublin-procedure tot 4 punten.

¹⁹⁴ Stb. 2013, 585.

¹⁹⁵ Hierbij dient te worden aangetekend dat het lastig is het effect van de daling volledig toe te schrijven aan de no-cure-less-fee-regeling. Het aantal vervolgaanvragen wordt namelijk ook in belangrijke mate beïnvloed door de samenstelling van de groep mensen die in een periode asiël vraagt. Stel dat er een paar jaar lang vrijwel alleen maar asiëlzoekers binnenkomen van wie de aanvraag wordt ingewilligd, dan zijn er nauwelijks vervolgaanvragen. Dat is ook het geval als het aantal asiëlaanvragen voor een groot deel uit Dublin-zaken bestaat.

nauwelijks extra werk oplevert. De omvorming bij een voorlopige voorziening van een toevoeging tot een toeslag zou mogelijk breder in het bestuursrecht kunnen worden ingevoerd dan alleen voor het asielrecht.

Over de toeslag van 2 punten die wordt ontvangen na zending naar de VA-procedure bestaan twijfels. Vaak levert dat nauwelijks extra werkzaamheden op. Alleen als erna nog aanvullend wordt gehoord of andere handelingen moeten worden verricht door de advocaat (reactie op taalanalyse, op medisch of documentenonderzoek, et cetera) is er volgens advocaten reden voor een vergoeding.

De specialisatieverenigingen¹⁹⁶ zijn tegen de invoering van een trajecttoevoeging in het asielrecht. De bezwaren hiertegen zijn dat het de vrije advocaatkeuze ernstig beperkt, dat zaken een langere doorlooptijd zullen hebben, dat betaling van de vergoeding normaliter pas plaatsvindt aan het eind van de zaak en vooral dat het geen recht doet aan de verschillende fases die de asielprocedure nu eenmaal heeft. Een trajectvergoeding bestaat al in België en die werkt volgens de verenigingen niet goed. Het belooft 'cherry-picking' door niet specialisten van kantoren die vreemdelingenzaken erbij willen doen uit winstgevende motieven. Bovendien zou het de procedures niet verkorten.

4.5.3 Multiproblematiek

Deze paragraaf gaat in op het fenomeen multiproblematiek. Eerst wordt ingegaan op wat de commissie heeft waargenomen ten aanzien van de discussie rondom de invoering van de zogenoemde pakkettoevoeging. Daarnaast heeft de commissie een steekproef getrokken in zaken waar aan de hand van de zaakscodes mogelijk sprake was van multiproblematiek. Gekeken is in die dossiers of er daadwerkelijk sprake was van multiproblematiek.

De voorgenomen pakkettoevoeging

De commissie-Wolfsen heeft een pakkettoevoeging aanbevolen.¹⁹⁷ Die aanbeveling is overgenomen door het kabinet en verwerkt in het Wetsvoorstel duurzaam stelsel. De in het wetsvoorstel zo genoemde trajecttoevoeging wordt gezien als een instrument om "de regie over de juridische aspecten van multiproblematiek vorm te geven". Er zou één coördinerende rechtshulpverlener moeten zijn die regie voert over de verschillende juridische problemen waar de rechtzoekende mee kampt. Dit dient volgens het kabinet twee doelen: "het bewaken van de samenhang in de oplossing van juridische problemen die voortkomen uit hetzelfde probleem en de hulpverlening in het sociale domein één aanspreekpunt bieden voor afstemming met het juridische domein."¹⁹⁸

Gedurende het onderzoek is over de invoering van de trajecttoevoeging voor multiproblematiek veel vrees en kritiek naar voren gebracht. Het instrument wordt door vooral advocaten als onwenselijk en onwerkbaar bestempeld. Dit ziet bijvoorbeeld op zaken in meerdere rechtsgebieden waarbij behandeling nodig is door verschillende advocaten met een specifieke expertise.

¹⁹⁶ VAJN 2016, <https://www.vajn.org/wp-content/uploads/2016/06/160621-herijking-rechtsbijstand-standpunt-VAJN.pdf>. En zie de reactie van de adviescommissie asiel- en vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten op de kabinetsbrief van 31 mei 2016 over de gefinancierde rechtsbijstand, ongedateerd <http://rechtsbijstandjuistnu.nl/reactie-advies-asiel-en-immigratie-nova-op-kabinetsstandpunt-rechtsbijstand/>.

¹⁹⁷ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 163.

¹⁹⁸ Wetsvoorstel duurzaam stelsel, versie internetconsultatie, MvT p. 35.

In het alternatief waarin een trajecttoevoeging verleend zou worden aan een en dezelfde rechtsbijstandverlener voor verschillende rechtsproblemen, wordt de vrije advocaatkeuze beperkt, zo luidt de kritiek. Advocaten vragen zich af hoe dat zich verhoudt tot de aanbeveling van de commissie-Wolfsen om de vrije advocaatkeuze – zoals uitgekristalliseerd in de jurisprudentie – in alle fasen te respecteren.

Het aanvullend onderzoek van de commissie heeft laten zien dat de aanwezigheid van multiproblematiek niet zozeer valt af te leiden uit het aantal toevoegingen per gebruiker (kwantitatieve gegevens) als wel uit het soort zaak en de relatie met eventuele eerdere zaken (kwalitatieve gegevens). Daar waar er sprake is van meervoudig gebruik gaat het vaak om zaken binnen eenzelfde – of daarmee verwante – zaakscategorie die op zichzelf los staan van multiproblematiek en vooral verband houden met de eerder afgegeven toevoeging.

De aanpak van multiproblematiek is in een vroeg stadium het meest effectief. Daarbij is de doelstelling erop gericht het niet te laten aankomen op een procedure. Vroegtijdige signalering van problemen wordt algemeen als cruciaal gezien in deze fase. De raad ontwikkelt daartoe een cliëntvolgsysteem en investeert daarnaast in de samenwerking met andere professionals in het maatschappelijk dienstenveld. Dit moet leiden tot het eerder en vaker signaleren van multiproblematiek. Het wordt dan naar verwachting eenvoudiger om rechtzoekenden met het oog op een passende oplossing voor het probleem gericht door te verwijzen naar een rechtsbijstandverlener of naar overige hulpverleners. Als uit het cliëntvolgsysteem blijkt dat iemand voor de tweede keer in één jaar een toevoeging aanvraagt voor bijvoorbeeld een vergelijkbare huurrechtszaak, dan zou een oriëntatiegesprek bij het juridisch loket plaats kunnen vinden. Beoogd is dat vervolgens, na verkenning van het probleem, eventueel voorwaarden kunnen worden verbonden aan de afgifte van de toevoeging, bijvoorbeeld dat de rechtzoekende stappen moet zetten om zijn 'multiproblematiek' op te lossen.

Dat rechtzoekenden met schulden en/of andere multiproblematiek begeleiding nodig hebben wordt door betrokkenen in het stelsel erkend. Rechtsbijstandverleners zien daarbij geen centrale rol voor zichzelf weggelegd. Op grond van de Wrb kunnen geen toevoegingen afgegeven worden voor het regelen van schulden.¹⁹⁹ Schuldhulpverlening is op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening primair een taak van de gemeenten, van de wijkteams, de sociaal raadslieden en de bewindvoerders. Ook de Nationale Ombudsman wijst op de centrale rol van gemeenten hierbij.²⁰⁰

Voor de rechter is ook een rol weggelegd in de aanpak van multiproblematiek. Er is voor gepleit die rol te verstevigen, met name als het gaat om mensen met schulden- en huurproblematiek. Bij juridische interventies door de rechter zou meer ruimte moeten zijn om voor de justitiabele rust te creëren door bijvoorbeeld de situatie te bevriezen. Ambtshalve zou een rechter de justitiabele met schulden (vaker) onder beschermingsbewind moeten kunnen plaatsen. Daarmee wordt het overstijgende probleem aangepakt in plaats van een enkel symptoom.

De aanwezigheid van een bewindvoerder (beschermingsbewind) bij mensen met schuldenproblematiek wordt vaak als nuttig ervaren. De afgelopen jaren is de rol van bewindvoerders aanmer-

¹⁹⁹ Artikel 28 van de Wrb juncto artikel 7 van het Brt.

²⁰⁰ Rapport Nationale Ombudsman 2016, p. 16.

kelijk gegroeid. De stellige indruk bestaat bij betrokkenen dat dit heeft geleid tot minder gerechtelijke procedures en tot vermindering van spanningen bij de rechtzoekende. In dat verband wordt gewezen op een het zogenaamde provisioneel bewind. Deze figuur is in Amsterdam geïntroduceerd waardoor de lange wachttijd voor bewindvoering kan worden vermeden.

Steekproef multiproblematiek

Gaandeweg is bij de commissie het vermoeden gerezen dat de gehanteerde definitie van multiproblematiek de beoogde lading in onvoldoende mate zou dekken. Om die reden is bij de raad een steekproef uitgevoerd onder dossiers waarin – op basis van de gehanteerde definitie – vermoedelijk sprake was van multiproblematiek. De vraag was of de multiproblematiek ook daadwerkelijk aanwezig was, gemeten over de periode 2014 tot en met 2016. Het is een beperkte steekproef onder veertien dossiers die slechts een indicatie geeft. Het betreft zaken waarin sprake is van meervoudig gebruik van het stelsel door de betreffende persoon, met minstens één zaak binnen de rechtsgebieden sociale voorzieningen, sociale verzekeringen, huurrecht, schuldsanering en/of verbintenissenrecht.²⁰¹

Voor de selectie van de onderzochte dossiers is aansluiting gezocht bij de selectie van zaakscodes door Cebeon. De selectie is als volgt:

1. Sociale voorzieningen (zaakscodes C010 t/m C031);
2. Sociale verzekeringen (zaakscodes D010 t/m D071);
3. Huurrecht (zaakscodes H010 t/m H050);
4. Schuldsanering (zaakscodes O033);
5. Verbintenissenrecht (overig O, zonder O033).

Voor de beoordeling of er in de onderzochte dossiers sprake is van multiproblematiek, is aangesloten bij de eerder in dit rapport (paragraaf 3.2.5.3) genoemde definitie van multiproblematiek door de commissie-Wolfsen.

Uit de steekproef volgt dat in slechts zes van de veertien zaken met meervoudig gebruik binnen de geselecteerde rechtsgebieden daadwerkelijk sprake is van multiproblematiek in de definitie van Wolfsen. In die dossiers waren ten minste twee van de drie noodzakelijke elementen aanwezig: de langdurige aanwezigheid van problemen, een onderlinge samenhang van problemen (al dan niet met een duidelijke ‘trigger’ die leidt tot een cluster van problemen) en een gebrek aan zelfredzaamheid van de rechtzoekende. In acht van de veertien zaken was er, zo bleek, geen sprake van multiproblematiek. In sommige gevallen was er geen samenhang tussen de problemen, was sprake van op zichzelf staande zaken, was de reeks toevoegingen beperkt tot een korte periode (minder dan één jaar), of volgden na afronding van een korte reeks zaken geen nieuwe zaken, zodat niet gesproken kon worden over ‘langdurige’ problematiek. In een enkel geval was er hoofdzakelijk strafrechtelijke problematiek. Overeenkomstig de definitie van de commissie-Wolfsen valt dat rechtsgebied buiten het kader. Het element ‘zelfredzaamheid van de rechtzoekende’ kon overigens niet in alle gevallen worden beoordeeld. Indien sprake was van schuldenproblematiek, of, zoals in één geval, ondertoezichtstelling van kinderen, dan werd een gebrek aan zelfredzaamheid aanwezig geacht.

²⁰¹ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 169.

De resultaten van de steekproef zijn in tabel 8 opgenomen.

Tabel 8 Resultaten steekproef (bron: raad voor rechtsbijstand)

Dossier	Onderliggende problematiek	Aantal toevoegingen	Aantal rechtsbijstandverleners	Doorlooptijd in jaren	Zaakcode (eerste in reeks)	Sprake van multi-problematiek
1.	Inkomen, schulden, strafrecht	3	4	2	C010	Ja
2.	Inkomen, schulden, strafrecht	6	2	3	B010	Ja
3.	Strafrecht, inkomen	5	3	3	S040	Nee
4.	Inkomen	7	1	2	C010	Nee
5.	Ouderlijk gezag, schulden	3	2	3	P040	Ja
6.	Verzekeringsgeschied	4	1	1	O020	Nee
7.	Verhuizing	3	1	1	O030	Nee
8.	Strafrecht, inkomen, huur	4	2	2	S040	Ja
9.	Strafrecht	5	2	2	O010	Nee
10.	Ondertoezichtstelling, inkomen	3	2	2	P043	Ja
11.	Inkomen, huur, arbeidsongeschikth.	4	2	2	D070	Ja
12.	Inkomen	3	1	2	O030	Nee
13.	Huur, echtscheiding, verbintenissenr.	3	2	2	H040	Nee
14.	Inkomen, huur, echtscheiding	3	2	1	B010	Nee

4.6 Conclusie

Het beeld dat uit het kwalitatief onderzoek naar voren komt is dat het vergoedingstelsel te maken heeft met fors achterstallig onderhoud. Dat uit zich - bijna over de hele linie - vooral in de constatering dat de puntentoekenning tekortschiet. Op zichzelf is die conclusie niet opzienbarend, als wordt bedacht dat de huidige puntentoekenningen grotendeels zijn gebaseerd op een onderzoek van de commissie-Maan medio jaren negentig van de vorige eeuw. Sindsdien is er veel veranderd in de wereld waarin rechtsbijstandverleners hun werk moeten doen. Veel gehoord is dat wet- en regelgeving veel complexer zijn geworden en dat het bestuur (de overheid) meer dan vroeger een grote aanjager van de vraag naar rechtsbijstand is. De werkzaamheden binnen het bereik van een toevoeging zijn in de loop der jaren gestaag toegenomen, zonder dat daar een passende vergoeding tegenover stond.

Vooraf op het terrein van het personen- en familierecht wordt de situatie als schrijnend ervaren. Het door het kabinet geschetste en voor rechtsbijstandverleners wenkende perspectief van een redelijk inkomen op het niveau van de rijksambtenarenschaal 12 is volgens de gehoorde betrokkenen in de verste verte niet te bereiken. Op voorhand is het daarom misschien ook niet vreemd dat juist op dit rechtsgebied de grootste kwaliteitsproblemen bij rechtsbijstandverleners zijn gesignaleerd.

Ook bij zaken op de overige rechtsgebieden wordt geklaagd over de wisselende kwaliteit van de rechtsbijstandverlening. De specialisatieverenigingen pleiten, net als de commissie-Wolfsen, voor strengere deelnamevoorwaarden voor advocaten per rechtsgebied en voor beperking van het aantal toegestane specialismen. Een deel van dit probleem wordt namelijk geweten aan een toenemend aantal éénpittersgeneralisten. Dat zijn advocaat-generalisten die gechargeerd gezegd 'vanachter de keukentafel of vanuit de kofferbak' op (te) veel rechtsgebieden rechtsbijstand verlenen. Onder die omstandigheden is kwaliteit nu eenmaal lastig te borgen. Maar, zo is vaak gezegd, de stijging van het aantal eenmanskantoren kan niet los worden gezien van de ontoereikende vergoedingen. Om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen, zijn advocaten vaak gedwongen als eenling van huis uit verder te gaan en zo te besparen op kantoorkosten.

In de hoorzittingen en de e-mails die zijn binnengekomen, is veel onvrede geuit over de beoordeling door de raad van extra-urenzaken. Opgemerkt is dat buiten het strafrecht nauwelijks toestemming voor extra uren kan worden verkregen. Dat doet zich te meer financieel voelen omdat advocaten met de forfaitaire vergoeding ook al niet uitkomen. Daar staat als scherp contrast tegenover dat vooral in het strafrecht het aandeel in de kosten van de extra uren op het totaal aan kosten in dat rechtsgebied met 30% bijzonder hoog is. Bovendien heeft de commissie waargenomen dat er problemen bestaan in de objectivering van de bestede extra uren, nadat eenmaal de horde van toestemming voor het maken van extra uren is genomen.

Voor het overige is duidelijk geworden dat er binnen het werkveld geen voorstanders zijn van een trajecttoevoeging en dat er de nodige onbedoelde prikkels en onvolkomenheden in de huidige systematiek voorkomen. Met name is naar voren gekomen dat in het personen- en familierecht de minnelijke regeling onvoldoende financieel wordt gestimuleerd en beloond.

Ook is duidelijk geworden dat advocaten vrijwel unaniem van oordeel zijn dat het huidige stelsel te weinig meebeweegt met ontwikkelingen, zoals veranderende wetgeving. De overheid wordt gezien als een grote veroorzaker van rechtsbijstand. Daarbij wordt ook gewezen op de uitvoering van wetgeving door bestuursorganen. Niet alleen is de overheid vaak leidend in de wijze waarop juridische geschillen afgedaan worden, de commissie heeft meerdere voorbeelden gezien waaruit blijkt dat er aan de zijde van de overheid een gebrek is aan kostenbewustzijn en een gebrek aan vermogen om beleid dat geen stand houdt bij de rechter tussentijds aan te passen.

5

Kwantitatief beeld huidige punten- toekenningen

5.1 Vooraf

Het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek van de commissie is in opdracht van de commissie uitgevoerd door het externe onderzoeksbureau Cebeon. De vragen die zijn gesteld aan Cebeon hebben betrekking op de gemiddelde tijdsbesteding door een rechtsbijstandverlener per zaakscode in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, op taakdifferentiatie, op toeslagen en op ervaringen van rechtsbijstandverleners. Daarnaast zijn er specifieke vragen gesteld over drie deelgebieden: echtscheidingen, asiel en multiproblematiek. Het onderzoeksrapport van Cebeon is met het verschijnen van onderhavig onderzoeksrapport openbaar en is raadpleegbaar op www.rijksoverheid.nl/commissiepuntentoekenningen.

Op verzoek van de commissie is er aanvullend onderzoek gedaan naar onder meer de bijzondere curator en naar cassatiezaken. In een aanvullende rapportage heeft Cebeon die gegevens gerapporteerd aan de commissie; die rapportage is eveneens te raadplegen op de genoemde website.

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak en de belangrijkste kwantitatieve bevindingen.

5.2 Onderzoeksaanpak

5.2.1 Principes bij en inrichting van het onderzoek

Bij het uitvoeren van het onderzoek door Cebeon zijn de volgende principes leidend geweest:

- een belangrijk deel van de informatie is uit bestaande digitaal geregistreerde bestanden af te leiden (zowel bij de raad als bij advocatenkantoren);
- een gedegen voorbereidende fase is van groot belang (ook met het oog op een minimale belasting van het veld);
- naast de tijdregistraties is het noodzakelijk aanvullende informatie te verzamelen;
- voordat de analyse plaatsvindt dient de betrouwbaarheid van de gegevens te worden beoordeeld en is het wenselijk nader in te zoomen op verschillen tussen kantoren (of advocaten) die mogelijk samenhangen met doelmatigheidskeuzes (en zo mogelijk prikkels in het systeem).

De inrichting van het onderzoek langs de bovengenoemde uitgangspunten is als volgt geweest. Er heeft een grootschalige webenquête plaatsgevonden onder alle rechtsbijstandverleners die in de afgelopen drie jaar minimaal één toevoeging hebben gedeclareerd.²⁰² Het gaat om 8.274 rechtsbijstandverleners. De enquête is door 40% van de aangeschreven rechtsbijstandverleners ingevuld.²⁰³

Het resultaat van de enquête is drieledig. Allereerst heeft de enquête informatie opgeleverd over de ervaringen van rechtsbijstandverleners met het stelsel (en eventuele verbetermogelijkheden). Daarnaast heeft de enquête inzicht gegeven in de verschillende eigenschappen van kantoren. Ten slotte heeft de webenquête geresulteerd in een lijst van kantoren die medewerking willen verlenen aan het verdiepende vervolgonderzoek. Naast de webenquête is bij de raad informatie opgevraagd van de kantoren die gesubsidieerde rechtsbijstand hebben gedeclareerd. Het resultaat is een gegevensbestand met daarin per zaakscade de tijdsbesteding voor de gedeclareerde toevoegingen. Tot slot heeft Cebeon bij tien kantoren ter plaatse nog een 'check' of 'steekproefcontrole' uitgevoerd. Deze controle heeft een globale indicatie opgeleverd ten aanzien van de juistheid van gegevens.

5.2.2 Gegevens raad

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de raad de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand registreert, beoordeelt en honoreert. Daarom beschikt de raad over gedetailleerde gegevens over alle aanvragen en declaraties van gesubsidieerde rechtsbijstand. Eén van de gegevens die bij een declaratie van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt opgegeven is de tijdsbesteding door desbetreffende rechtsbijstandverlener. Die gegevens maken het mogelijk om periodiek per zaakscade de opgegeven tijdsbesteding te vergelijken met de forfaitair toegekende punten.²⁰⁴ Of de opgegeven uren in voldoende mate overeenstemmen met de werkelijk bestede uren is echter de vraag: in een forfaitair stelsel zou de neiging kunnen bestaan de punten die voor een zaak staan op te geven in plaats van de daadwerkelijk bestede uren.

Dat de gegevens vooraf niet als zonder meer bruikbaar konden worden beschouwd, was ook Cebeon duidelijk: nader onderzoek naar de betrouwbaarheid van de opgegeven data was noodzakelijk.²⁰⁵ Omdat voor veel zaken de hoogte van de vergoeding aan rechtsbijstandverleners niet afhankelijk is van de urenopgave door de advocaat, kan twijfel ontstaan over de juistheid van die opgave. Als de tijdsbesteding niet goed is bijgehouden, is de urenopgave mogelijk niet voldoende exact. Hoe rechtsbijstandverleners omgaan met het voorschrift om de bestede tijd op te geven was op voorhand niet te zeggen.²⁰⁶ Bij het bestuderen van de gegevens van de raad is gebleken dat de registraties inderdaad niet allemaal zonder meer bruikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat er in het bestand zogenaamde nulurenopgaven voorkomen. Die nulurenopgave kan bijna niet juist zijn, omdat er wel gedeclareerd is in die zaak. Nulurenopgaven kunnen voorkomen – zo is gebleken uit navraag bij de raad – als er nul is ingevuld, maar ook als het veld voor opgave van de tijdsbesteding open is gelaten.²⁰⁷ Daarnaast is in de opgegeven uren een piek zichtbaar op het

²⁰² Rapport Cebeon 2017, p. 18.

²⁰³ Rapport Cebeon 2017, p. 18.

²⁰⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 13.

²⁰⁵ Ook de commissie heeft gedurende haar onderzoek te horen gekregen dat de uren niet altijd nauwkeurig worden geregistreerd en doorgegeven.

²⁰⁶ Rapport Cebeon 2017, p. 14.

²⁰⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 14.

forfaitaire aantal uren, ook wanneer de modus niet op dat aantal ligt.²⁰⁸ Verder komt het voor dat een getal met vier cijfers is ingevuld. Dat zou betekenen dat aan die zaken een aantal jaar voltijds is gewerkt. Uit de registraties is niet op te maken of er in die gevallen sprake is van een invulfout.²⁰⁹ Al deze ongerijmdheden bevestigden de noodzaak van nader onderzoek naar de validiteit van de te gebruiken gegevens.

Er zijn echter ook belangrijke redenen om het gegevensbestand van de raad wel bruikbaar te achten. Het gegevensbestand van de raad is zodanig groot dat zelfs de ongeschoonde urenopgaven al een voldoende betrouwbaar beeld kunnen opleveren van de huidige tijdsbesteding. Bovendien is uit de webenquête gebleken dat door meer dan de helft van de rechtsbijstandverleners gebruik wordt gemaakt van digitale tijdschrijfsoftware (die ook in de commerciële advocatuur de basis voor de declaratie vormt). Gedurende de gehele werkdag wordt door de advocaat de tijdsbesteding bijgehouden. Ook voor de eigen administratie vormt deze urenregistratie de basis; zorgvuldigheid in het bijhouden van de urenregistratie lijkt daarmee gegeven. Ook de high-trustrelatie met de raad zou een belangrijke prikkel vormen voor een betrouwbare urenopgave: met een onjuiste opgave zou de high-trustrelatie op het spel gezet kunnen worden, terwijl de urenopgave (buiten de extra uren en de adviestoevoeging) niet van invloed is op de hoogte van de inkomsten. Per eind december 2016 werd 76% van alle toevoegingen op high-trustbasis afgegeven.²¹⁰ Er is dus sprake van diverse prikkels om wel juist op te geven en er zijn nauwelijks prikkels om deze onjuist op te geven.²¹¹

Om redenen van zorgvuldigheid is door de onderzoekers besloten niet zonder meer uit te gaan van de registraties bij de raad, maar om ter verkrijging van meer zekerheid omtrent de juistheid van deze data nader in te zoomen op betrouwbare gegevens in het bestand van de raad.²¹² Om in te kunnen zoomen zijn vastgestelde registratiegegevens opgevraagd over een periode van drie jaar. Dit betreffen in totaal ongeveer 1,2 miljoen urenopgaven.

5.2.3 Inzoomen op betrouwbare gegevens

Cebeon heeft met behulp van antwoorden op vragen in de eerder genoemde webenquête de betrouwbare en de minder betrouwbare opgaven door rechtsbijstandverleners van elkaar gescheiden en heeft (waar mogelijk) alleen de urenopgaven gebruikt waarvan de betrouwbaarheid kon worden vastgesteld voor het berekenen van de gemiddelde tijdsbesteding. Dit is gedaan door de rechtsbijstandverleners in de webenquête te vragen een inschatting te geven over de mate waarin hun urenregistratie bij de declaratie overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding voor hun zaken.²¹³ Er is expliciet gevraagd of de respondent bezwaar maakte tegen koppeling van zijn of haar antwoorden aan de registratiegegevens van de raad. 61% van de respondenten gaf aan geen bezwaar te hebben tegen een dergelijke koppeling.²¹⁴ Na koppeling van de enquêteresultaten van de respondenten die hiertoe toestemming gaven, is ingezoomd op de urenopgaven van de rechtsbijstandverleners die hebben gesteld dat hun opgaven betrouwbaar zijn, en is deze betrouwbaarheid vervolgens zo goed mogelijk geverifieerd.²¹⁵ Voor het bepalen van de gemid-

²⁰⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 14.

²⁰⁹ Rapport Cebeon 2017, p. 14.

²¹⁰ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, p. 69.

²¹¹ Rapport Cebeon 2017, p. 15.

²¹² Rapport Cebeon 2017, p. 15.

²¹³ Rapport Cebeon 2017, p. 15.

²¹⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 19.

²¹⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 24 tot en met 26.

delde tijdsbesteding is zoveel mogelijk uitgegaan van zaken van rechtsbijstandverleners met betrouwbaar geachte urenopgaven.

5.2.4 Steekproef

Ten slotte is ter nadere verificatie een beperkte steekproefcontrole uitgevoerd bij een aantal geselecteerde, dat wil zeggen op het gebied van ingevulde gegevens betrouwbaar geachte, rechtsbijstandverleners.²¹⁶

5.3 Belangrijkste kwantitatieve bevindingen over de tijdsbesteding

In het uitgevoerde onderzoek is onderscheid gemaakt naar verschillende zaaksvormen.²¹⁷ Die vormen zijn van elkaar onderscheiden, omdat aannemelijk is dat de verschillende vormen ook een andere tijdsbesteding kennen. De vergoeding aan rechtsbijstandverleners wordt in beginsel bepaald op basis van het 'kale' forfait dat is toegekend aan zaken. Cebeon noemt dat standaardzaken, zaken zonder tijdverhogende elementen. In het stelsel is echter rekening gehouden met diverse afwijkingen op een standaardzaak; die afwijking kan een effect hebben op de tijdsbesteding. In het stelsel wordt daarmee rekening gehouden door het toekennen van toeslagen en kortingen die bovenop het forfait komen. Daarnaast kent het stelsel de extra uren. Cebeon heeft de tijdsbesteding van al deze categorieën zaken in beeld gebracht. Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven met onderscheid naar de verschillende zaaksvormen. Zaken kunnen zich op verschillende manieren voordoen in het stelsel. Ook zijn extra-urenzaken apart bekeken. Voorts wordt ingegaan op het onderzoek dat is uitgevoerd naar taakdifferentiatie in het stelsel.

5.3.1 Gemiddelde tijdsbesteding standaardzaken

Cebeon heeft in het onderzoek naar standaardzaken gerapporteerd over zaakscodes waarin in de periode 2014 tot en met 2016 ten minste vijftig zaken zijn gedeclareerd.²¹⁸ Mediationzaken zijn, anders dan advieszaken, in dit onderzoek beschouwd als een standaardzaak.²¹⁹

Er is in de onderzoekssystematiek gebruik gemaakt van drie populaties. In eerste instantie is per zaakscodes gekeken of de standaardzaken van de 'geen-bezwaar-respondenten met betrouwbare urenopgaven' voldoende waarnemingen bevat om de gemiddelde tijdsbesteding te bepalen (groep 1). Wanneer het aantal standaardzaken in deze populatie te laag was om een betrouwbaar gemiddelde te genereren, is teruggeschakeld naar de standaardzaken van de totale populatie rechtsbijstandverleners (groep 2). Wanneer is deze groep ook te weinig waarnemingen waren, is, om toch een tijdsbesteding voor de zaakscodes te bepalen, teruggeschakeld naar de populatie van alle zaken van alle rechtsbijstandverleners (groep 3). Hierbij is een grens van 50 waarnemingen toegepast. Wanneer voor een zaakscodes ook onder alle zaken voor alle rechtsbijstandverleners minder dan vijftig waarnemingen over de driejaarsperiode waren, is het gemiddelde niet weergegeven. In totaal is voor 91 zaakscodes de tijdsbesteding met groep 1 bepaald. Deze zaakscodes vertegenwoordigen 98,7% van alle zaken. Voor 22 zaakscodes is de tijdsbesteding met groep 2

²¹⁶ Rapport Cebeon 2017, p. 28.

²¹⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 29 e.v. De term zaaksvormen is afkomstig van de onderzoekers van Cebeon en wordt overigens verder in het stelsel niet gebruikt. De term dient ter onderscheiding van in het stelsel voorkomende type zaken.

²¹⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 35 en 38-39.

²¹⁹ Rapport Cebeon 2017, p. 30, voetnoot 27.

bepaald. Deze zaakscodes vertegenwoordigen 1,0% van alle zaken. Voor 14 zaakscodes is de tijdsbesteding met groep 3 bepaald. Deze zaakscodes vertegenwoordigen 0,2% van alle zaken.²²⁰

Het gaat om de gemiddelde tijdsbesteding van de 127 zaakscodes waarvoor over 2014 tot en met 2016 voldoende gegevens beschikbaar zijn om een betrouwbare uitkomst te genereren. Deze zaakscodes vertegenwoordigen 99,92% van alle declaraties. Daarnaast is onderzoek gedaan naar bijzonderheden in het stelsel die niet uit de zaakscodes zijn af te leiden. Het gaat onder meer om cassatiezaken²²¹ en toevoegingen aan een bijzondere curator.²²²

Voor de betrouwbaarheid is een grens van vijftig waarnemingen gehanteerd: pas bij minimaal vijftig gecontroleerde waarnemingen wordt de uitkomst daarvan voldoende representatief geacht. De uitkomst voor zaakscodes met minder dan vijftig waarnemingen is wat de onderzoekers betreft niet voldoende betrouwbaar om over te rapporteren. Het gaat om 34 zaakscodes die gezamenlijk 0,04% van alle declaraties vertegenwoordigen, tegenover 127 zaakscodes die wel voldoende betrouwbare gegevens opleveren. Over de onvoldoende betrouwbare zaakscodes valt vanuit het onderzoek van Cebeon niets te zeggen, althans er wordt bij die zaakscodes geen voldoende representatieve uitkomst opgegeven.²²³

Uit het onderzoek van Cebeon volgt dat in de categorie standaardzaken bij 87% van de zaakscodes in het stelsel de tijdsbesteding hoger is dan de forfaitair toegekende tijd.²²⁴ Bij 13% is de tijdsbesteding lager.²²⁵ De gemiddelde tijdsbesteding ligt gemiddeld genomen 2,5 uren hoger dan het forfait.

Over de 24 meest gebruikte zaakscodes (zie hierna in tabel 9) ligt de tijdsbesteding 2,9 uren hoger dan het forfait.²²⁶ Deze zaken vertegenwoordigen 71% van het totaal aantal declaraties.²²⁷

Over het algemeen is de gemiddelde tijdsbesteding per zaakscade redelijk stabiel in de tijd (gemeten over 2014 tot en met 2016). Enkele zaakscodes vertonen over de jaren 2014 tot en met 2016 echter een substantiële dynamiek in de tijdsbesteding. Bij 21 zaakscodes is sprake van een verschil in de gemiddelde tijdsbesteding van ten minste één uur tussen twee jaren.²²⁸

²²⁰ Rapport Cebeon 2017, p. 35.

²²¹ Aanvulling Cebeon 2017, p. 3.

²²² Rapport Cebeon 2017, p. 46-47.

²²³ De commissie heeft voor haar eigen analyses wel voor alle zaakscodes de beschikking over de cijfermatige gegevens.

²²⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 39.

²²⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 39.

²²⁶ Het gaat om zaakscodes met ten minste 15.000 declaraties.

²²⁷ Rapport Cebeon 2017 p. 7.

²²⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 39.

Tabel 9. Gemiddelde tijdsbesteding van standaardzaken van de 24 meest gebruikte zaakscodes over 2014 tot en met 2016 (bron: Cebeon 2017, tabel 5.1)

Nr.	Zaaks-code	Omschrijving	1	2	(2-1)	Waar-neming.	Standaard-deviatie
			forfaitair	huidige tijdsbest.	verschil	(n)	(σ)
1	S040	Misdrijven, enkelvoudige kamer	6	6,4	0,4	7.437	4,0
2	Z020	Bijzondere opname psych.	4	3,6	-0,4	6.295	1,6
3	S050	Misdrijven, meervoudige kamer	8	13,7	5,7	1.057	8,6
4	S020	Jeugdstrafzaken	6	6,0	0,0	1.266	2,9
5	S041	OM-afdoening / strafbeschikking	6	5,4	-0,6	401	2,6
6	P010	Echtscheiding met nevenvord.	10	21,5	11,5	2.303	14,4
7	P010gt	Echtscheiding m.n. geen tegenspr.	7	11,6	4,6	2.848	7,7
8	P030	Alimentatie / levensonderhoud	7	12,2	5,2	4.304	7,9
9	P041	Omgangsregeling	7	11,9	4,9	1.825	7,9
10	P043	Ondertoezichtstelling/Uithuispl.	7	7,4	0,4	2.201	5,7
11	P040	Ouderlijk gezag / voogdij	7	10,5	3,5	1.212	6,9
12	P100	P-/familierecht, ov. geschillen	7	11,8	4,8	1.080	8,3
13	P020	Echtscheiding op gem. verzoek	7	10,7	3,7	1.060	7,5
14	V062	Rechtsbijstand in twee fases	8	6,5	-1,5	1.773	2,8
15	V010	Vreemdelingenrecht	8	7,7	-0,3	3.007	5,1
16	V042	Beroep asiel	8	9,3	1,3	390	6,2
17	C010	Wet werk en bijstand	8	7,9	-0,1	4.709	4,3
18	C030	Sociale voorzieningen – ov. zaken	8	8,5	0,5	1.331	5,4
19	D020	Arbeidsongeschiktheid	8	9,6	1,6	2.000	5,3
20	O030	Geschil verbintenissenrecht	11	15,6	4,6	1.234	11,3
21	O010	Geschil onrechtmatige daad	11	18,4	7,4	396	12,6
22	M610	Fam.Niet-fin. Echtscheiding (P)	4	9,9	5,9	2.346	6,0
23	H010	Beëindiging huurovereenkomst	9	14,2	5,2	911	12,8
24	B010	Bestuursrecht	8	8,8	0,8	1.864	5,0
		Gemiddeld	7,5	10,4	2,9		
		Aantal hoger			19	79%	
		Aantal lager			5	21%	

5.3.2 Extra-urenzaken

Wanneer de tijdsbesteding voor een zaak hoger ligt dan driemaal het voor die zaaksoort geldende forfait, dan kan voor de uren boven die grens een vergoeding worden aangevraagd.²²⁹ Voor de uren tussen het forfait en het drievoud daarvan ontvangt de rechtsbijstandverlener derhalve, behoudens eventuele toeslagen, geen vergoeding. Voor de periode 2014 tot en met 2016 zijn alle binnen een zaakscade toegekende extra uren opgeteld en gedeeld door alle forfaitaire zaken in die zaakscade over de genoemde periode. Dit levert de gemiddelde extra uren per forfaitaire zaak.²³⁰ Onderzocht is of in de urenopgave voor de forfaitaire vergoeding ook al de extra uren zijn opgegeven. Dat blijkt in het overgrote deel (88%) van de gevallen waarin extra uren zijn toegekend niet het geval.²³¹ Om die reden kunnen de extra uren binnen een zaakscade worden opgeteld bij het aantal forfaitaire uren om te komen tot de totale gemiddelde tijdsbesteding per zaakscade.²³²

Door Cebeon is in beeld gebracht wat het gemiddelde aantal extra uren is per zaakscade met gemiddeld minimaal 0,5 uur aan vastgestelde extra uren per zaak. Dit is weergegeven in tabel 10.

Tabel 10 Zaakscodes met tenminste 0,5 uur aan extra uren per zaak; gemiddeld aantal extra uren per zaakscade (bron: Cebeon 2017, tabel 5.3)

Nr.	Zaakscode	Omschrijving	2014 (uren)	2015 (uren)	2016 (uren)	Gemiddeld 14, 15, 16
1	S050	Misdrijven, meervoudige kamer	15,8	18,1	15,8	16,6
2	Z230	Ontnemingsvordering ex art. 36e	3,6	4,5	3,9	4,0
3	Z250	Te gebruiken voor overige strafz.	0,6	0,8	0,7	0,7
4	Z010	Uitleveringswet	1,4	0,9	4,0	1,5
5	P010	Echtscheiding met nevenvord.	0,6	0,7	0,5	0,6
6	V053	A.A.- procedure zienswijze	1,4	1,3	0,9	1,2
7	O010	Geschil onrechtmatige daad	0,9	0,5	0,4	0,6
8	O012	Geschil onrechtmatige overheidsdaad	1,1	1,2	1,6	1,3
9	O042	Vaststelling subsidie MHO	0,5	0,7	0,7	0,6
10	O041	Voorschot subs. med. haalbaarhooz.	0,6	0,8	0,3	0,6
11	A032	Bedrijfsongeval	1,1	1,3	1,2	1,2

²²⁹ Zie ook paragraaf 3.2.2.

²³⁰ Rapport Cebeon 2017, p. 41.

²³¹ Rapport Cebeon 2017, p. 37.

²³² Rapport Cebeon 2017, p. 41.

Voorals zaakscode S050 kent een groot aantal opgegeven extra uren. Dit is ook de zaakscode waarin de meeste extra uren worden toegekend en gedeclareerd.²³³ Het gemiddelde aan extra uren in deze zaakscode is zelfs groter dan het gemiddeld aantal uren vanuit de forfaitaire urenopgave.

Cebeon heeft ook gekeken naar de totale gemiddelde tijdsbesteding van de extra-urenzaken. Eerst moest daartoe worden bepaald voor welke zaaksoorten extra uren van toepassing waren. Extra-urendeclaraties zijn daartoe in het kader van dit deel van het onderzoek gekoppeld aan de in die zaak toegekende forfaitaire declaraties.²³⁴ In de koppeling is rekening gehouden met het gegeven dat extra-urendeclaraties in één zaak soms over meerdere jaren kunnen voortduren.²³⁵ Tabel 11 laat over 2014 tot en met 2016 de tijdsbesteding per extra-urenzaak zien voor zaken die zijn gestart in 2014.

Voor de S050 ligt de gemiddelde tijdsbesteding aan extra uren in een extra-urenzaak op 87 uur. Samen met gemiddeld 25 forfaitaire uren in deze zaken bedraagt de totale gemiddelde tijdsbesteding in S050-zaken waarin extra uren worden vergoed 112 uur. Als binnen de S050-extra-urenzaken een nadere selectie wordt gemaakt door te kijken naar de S050-zaken met maximaal 100 extra uren, dan kent deze selectie (76% van de zaken) een tijdsbesteding van gemiddeld 42 uur. De overige 24% van de extra-urenzaken binnen S050 trekt de gemiddelde tijdsbesteding omhoog van 42 uur voor zaken onder de 100 uur tot 87 uur voor alle zaken. Ook binnen de categorie extra-urenzaken binnen S050 bestaat er derhalve een grote variatie in urenbesteding.²³⁶

5.3.3 Toeslagen en kortingen

De in paragraaf 5.3.1 beschreven groep 'standaardzaken' zijn zaken zonder toeslag of korting. De urenbesteding in zaken waarin ofwel één of meer toeslagen zijn toegekend, dan wel een korting is toegepast is apart onderzocht. Voor deze zaken wordt hierna een nadere opgave gedaan, gebaseerd op specifiek op dit zaaksegment gerichte onderzoek.

Gekeken is naar het verschil in tijdregistratie in zaken binnen eenzelfde zaakscode waar toeslagen voor zijn toegekend of punten zijn gekort. Het gaat hier om de categorie 'overige toeslagen of kortingen'.²³⁷ Onder deze categorie worden acht verschillende toeslagen en twee verschillende kortingen onderscheiden. De toeslagen en kortingen kunnen op grond van het Bvr 2000 worden toegekend. De kortingen komen in slechts twee zaakscodes voor.²³⁸ De acht toeslagen kennen per rechtsterrein een eigen puntenomvang. Uit het onderzoek is echter gebleken dat verschillende aantallen punten voor verschillende situaties worden toegekend. Zo worden er 1, 2 of 3 punten toegekend voor 'aanwezigheid getuigenverhoor'. Gezamenlijk kunnen de toeslagen in een scala van combinaties voorkomen.²³⁹ Voor deze categorie wordt de tijdsbesteding gerapporteerd per aantal toegekende punten. Overigens heeft ongeveer de helft van de zaken met overige toeslagen ook een reistijdtoeslag. Ten behoeve van een volledig beeld van de tijdsbesteding van de zaken met overige toeslagen, zijn deze zaken meegenomen in het bepalen van de tijdsbesteding.²⁴⁰

²³³ Rapport Cebeon 2017, p. 43.

²³⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 42.

²³⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 42.

²³⁶ Rapport Cebeon 2017, p. 45.

²³⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 30.

²³⁸ P010 (geen tegenspraak) en Z141 (geen zitting bijgewoond).

²³⁹ Rapport Cebeon 2017, p. 30.

²⁴⁰ Rapport Cebeon 2017, p. 32.

Tabel 11 Tijdsbesteding per extra-urenzaak 2014 tot en met 2016 voor zaken gestart in 2014
(bron: Cebeon 2017, tabel 5.5)

Nr.	Zaaks-code	Omschrijving	For-faitair	Aantal zaken 2014 met exu	% Totaal zaken 2014 met exu	Gem. forfaitair	Gem. exu	Gem. totaal
1	S040	Misdrijven, enkelvoudige kamer	6	110	3%	18	39	56
2	S050	Misdrijven, meervoudige kamer	8	2.850	69%	25	87	112
3	Z230	Ontnemingsvordering ex art. 36e	3	125	3%	9	40	49
4	Z250	Te gebruiken voor overige strafz.	4	15	0%	15	116	131
5	P010	Echtscheiding met nevenvord.	10	237	6%	33	21	53
6	P041	Omgangsregeling	7	68	2%	21	13	34
7	O030	Geschil verbintenissenrecht	11	81	2%	37	24	60
8	O010	Geschil onrechtmatige daad	11	45	1%	36	67	103
		Subtotaal		3.531	85%	25	76	101
		Totaal		4.159	100%	25	68	93

De besteding aan reistijd maakt dus deel uit van de omvang van de tijdsbesteding voor overige toeslagen. Voor het bepalen van het toegekende gemiddeld aantal punten is de toegekende reistijd eveneens meegenomen. De reistijdtoeslagen zijn niet meegenomen in de rapportage van het aantal toeslagen.²⁴¹

In het onderzoek naar de tijdsbesteding van toeslagen en genoemde kortingen hebben de onderzoekers uit het bestand van de raad geen gegevens per toeslag kunnen destilleren, waardoor zij genoodzaakt waren een ander onderscheid te maken. In het onderzoek is onderscheid gemaakt naar de tijdsbesteding van zaken met nul (de eerder genoemde standaardzaak), één, twee en drie of meer toeslagen. In tabel 12 zijn alle achttien zaaks-codes met ten minste vijftig waarnemingen in de categorie 'twee toeslagen' weergegeven. Zaken met drie toeslagen of meer komen vrijwel alleen voor bij zaaks-codes S020, S040 en S050. In de categorie één toeslag zijn er zestig zaaks-codes met voldoende waarnemingen.²⁴²

Ook is gekeken welk aandeel extra-urenzaken hebben in het totaal van de zaken met toeslagen. Er is gekeken naar het jaar 2014. Uit het onderzoek valt op te maken dat in 10% van alle zaken 'overige' toeslagen voorkomen.²⁴³ Van alle zaken met één of meer 'overige toeslagen' gaat het in 6% van de gevallen om extra-urenzaken.²⁴⁴

²⁴¹ Rapport Cebeon 2017, p. 32.

²⁴² Rapport Cebeon 2017, p. 49.

²⁴³ Rapport Cebeon 2017, p. 50.

²⁴⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 50-51.

Tabel 12 Tijdsbesteding toeslag- en kortingscategorieën over 2014-2016
(bron: Cebeon 2017, tabel 5.11)

Nr.	Zaaks- code	Omschrijving	0 toeslag		1 toeslag		2 toeslagen		3+ toeslagen	
			punten	tijd	punten	tijd	punten	tijd	punten	tijd
1	S040	Misdrijven, enkelvoudige kamer	6	6,4	9,4	9,9	12,7	16,5	16,7	24,5
2	Z020	Bijzondere opname psych.	4	3,6	6,5	5,5	8,7	7,0		
3	S050	Misdrijven, meervoudige kamer	8	13,7	12,2	19,5	15,6	23,8	37,4	29,5
4	S020	Jeugdstrafzaken	6	6,0	8,6	8,5	12,1	16,1	15,1	16,7
5	S041	OM-afdoening / strafbeschikking	6	5,4	8,6	8,9	11,9	13,0		
6	Z230	Ontnemingsvordering ex art. 36e	3	5,7	5,9	8,7	8,8	14,4		
7	Z011	Overleveringswet	6	8,1	10,0	10,4	12,6	12,9		
8	Z010	Uitleveringswet	9	9,9	13,7	12,5	16,2	14,8		
9	P010	Echtscheiding met nevenvord.	10	21,5	13,3	35,0	13,2	31,6		
10	P010gt	Echtscheiding m.n. gn tegenspr.	10	11,6	7,0	11,6	9,2	15,9		
11	P030	Alimentatie / levensonderhoud	7	12,2	9,9	21,8	12,6	28,3		
12	P041	Omgangsregeling	7	11,9	10,7	22,8	13,4	25,9		
13	P043	Ondertoezichtstelling/Uithuispl.	7	7,4	10,2	12,7	12,3	17,1		
14	P040	Ouderlijk gezag / voogdij	7	10,5	10,4	21,5	13,2	26,8		
15	P012	Beëindiging samenw. nevenv.	10	18,8	13,2	30,9	16,2	33,5		
16	P042	Ondertoezichtst. (ex 1:261 BW)	7	5,4	10,6	9,5	12,7	10,8		
17	V062	Rechtsbijstand in twee fases	8	6,5	11,0	9,7	13,5	13,9		
18	V063	Rechtsbijstand in drie fases	12	9,9	15,5	16,6	17,8	19,9		
		Gemiddeld (ongewogen)	7,4	9,7	10,4	15,3	12,9	19,0	23,1	23,6
		Aantal zaken x 1.000		215		86		15		4
		Aandeel in %		46%		83%		97%		100%

5.3.4 Andere toeslagcategorieën

Voor de resterende toeslagcategorieën (adviestoevoegingen²⁴⁵, zaken met alleen reistijdtoeslag, basispunten niet forfaitair²⁴⁶ en zaken met samenhang) is de variatie in tijdsbesteding veel geringer dan bij de toeslagen genoemd in paragraaf 5.3.3. Ten behoeve van het overzicht is er daarom door de onderzoekers voor gekozen om de gemiddelde tijdsbesteding voor de resterende toeslagcategorieën over alle zaakscodes gezamenlijk te berekenen.

Uit tabel 13 wordt duidelijk dat voor de lichte advieszaken²⁴⁷ (4 punten) de tijdsbesteding gemiddeld 0,4 uur lager is dan de toegekende punten. Voor de zwaardere advieszaken (8 punten) ligt de gemiddelde tijdsbesteding 1,8 uur hoger. Voor zaken met alleen een reistijdtoeslag ligt de tijdsbesteding gemiddeld 0,9 uur hoger dan het vastgestelde aantal punten.

Voor de zaken waarvan de toegekende 'basispunten' afwijken van de forfaitaire punten ligt de tijdsbesteding gemiddeld 1,7 uur lager dan de huidige gemiddelde tijdsbesteding van zaken waarop geen toeslag van toepassing is. Op deze zaken is bijvoorbeeld een korting toegepast die niet valt onder de categorie 'overige toeslagen' (zie paragraaf 5.3.3). Het kan bijvoorbeeld gaan om de korting voor het intrekken van een hoger beroep.

Voor samenhangende zaken ligt de tijdsbesteding gemiddeld 1,6 uur lager dan de huidige gemiddelde tijdsbesteding van zaken waarop geen toeslag van toepassing is.

Tabel 13 Afwijking tijdsbesteding bij restcategorieën, cijfers zijn gebaseerd op 2014 t/m 2016 (bron Cebeon 2017, tabel 5.13)

Nr	Categorie	Aantal zaakscodes	Gemiddelde tijdsbesteding	Afwijking	Standaard deviatie
5	advies 4 punten	55	3,6	-0,4	0,2
6	advies 8 punten	53	9,8	1,8	1,7
7	zaken alleen reistijdtoeslag	100		0,9	2,6
8	basispunten niet forfaitair	80		-1,7	3,7
9	samenhangende zaken	78		-1,6	2,8

5.3.5 Taakdifferentiatie

In de eerder genoemde webenquête is aan rechtsbijstandverleners gevraagd naar de mate waarin taakdifferentiatie plaatsvindt. Het gaat hier om het uitvoeren van werkzaamheden door een andere advocaat binnen dezelfde zaak en om werkzaamheden die worden uitgevoerd door niet-rechtsbijstandverleners.

²⁴⁵ Cebeon heeft adviestoevoegingen als toeslagen gecategoriseerd. Dat is een keuze van de onderzoekers, mede ingegeven door het registratiebestand van de raad. Om onderhavig hoofdstuk te kunnen lezen naast het rapport van Cebeon wordt aangesloten bij de categorisering door Cebeon. Voorts vallen zogenoemde lichte adviestoevoegingen niet in deze categorie. Die toevoegingen kennen een afwijkende declaratiemethode; de declaratie vindt meteen plaats bij toekenning. Op dat moment is nog niet duidelijk hoeveel uur er wordt gewerkt en is de urenopgave dus per definitie nul (rapport Cebeon 2017, p. 31).

²⁴⁶ Alle zaken krijgen na de declaratie een aantal basispunten toegekend. Er is een substantieel aantal zaken waarbij de basispunten niet overeenkomt met het forfaitaire aantal. In de meeste gevallen is een korting toegepast, maar het kan ook een toeslag zijn. Voor deze categorie zaken is uit de beschikbare registratiegegevens niet op te maken om welke toeslag of korting het gaat. Hiervoor wordt een generieke tijdsbesteding gerapporteerd.

²⁴⁷ Van deze lichte advise zaken moeten toevoegingen voor eenvoudig rechtskundig advies worden onderscheiden.

Van de respondenten gaf bijna driekwart aan dat er geen sprake is van het uitbesteden van werkzaamheden binnen een zaak aan een niet-advocaat.²⁴⁸ Een klein deel van de werkzaamheden van de rechtsbijstandverleners die zeggen dat er wel sprake is van taakdifferentie, wordt uitbesteed aan een collega-advocaat.²⁴⁹

Ook is gevraagd naar het soort werkzaamheden dat wordt uitgevoerd door een niet-advocaat. De beantwoording van deze vragen biedt te weinig concrete aanknopingspunten voor conclusies.²⁵⁰

5.3.6 Drie deelgebieden: echtscheiding, asiel en multiproblematiek

In het kwantitatieve onderzoek dat door Cebeon is uitgevoerd zijn drie deelgebieden nader onderzocht: echtscheiding, asiel en multiproblematiek. De vragen die worden beantwoord moeten worden gezien in het licht van de voornemens van het kabinet²⁵¹ een trajecttoevoeging²⁵² te introduceren en de vragen die daarover aan de commissie zijn gesteld.²⁵³

Echtscheiding

Er zijn drie deelvragen ten aanzien van echtscheiding onderzocht:

1. Breng voor echtscheidingszaken de gemiddelde tijdsbesteding van het gehele traject tot en met de uitgesproken echtscheiding, inclusief nevenvoorzieningen, in beeld.
Het gaat hier over procedures in het kader van een echtscheiding gekoppeld aan een rechtzoekende vanaf 2012. Het uitgangspunt daarbij is dat de rechtzoekende een toevoeging heeft gekregen voor een procedure voor echtscheiding en het is de bedoeling dat inzichtelijk wordt gemaakt welke toevoegingen de rechtzoekende in het kader van die echtscheiding nog meer heeft gekregen en over welke periode die toevoegingen gemiddeld genomen worden afgegeven.
2. Maak tevens inzichtelijk wat in echtscheidingsprocedures zaakscodes zijn die het meest worden gebruikt.
3. Maak daarbij zo mogelijk een onderscheid tussen zaken waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, en zaken waarbij dat niet het geval is.

Beantwoording deelvraag 1:²⁵⁴

Om antwoord te krijgen op de gestelde vragen zijn de onderzoekers uitgegaan van een rechtzoekende die te maken had met een echtscheiding in de zin van een toevoeging in de zaakscodes P010, P020 of P012. De volgende gegevens zijn in kaart gebracht:

- het aantal cliënten;
- het aantal zaken;
- het gemiddelde aantal zaken per cliënt en
- het gemiddelde aantal uren per cliënt.

De resultaten worden in tabel 14 getoond vanaf 2012 voor een periode van twee, drie en vijf jaar.

²⁴⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 47.

²⁴⁹ Rapport Cebeon 2017, p. 48.

²⁵⁰ Rapport Cebeon 2017, p. 48-49.

²⁵¹ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118.

²⁵² Voor multiproblematiek ook wel pakkettoevoeging genoemd.

²⁵³ Stcrt. 2016, 48283, bijlage 1.

²⁵⁴ Beantwoording van deelvraag 3 komt bij de beantwoording van deelvraag 1 aan de orde.

Bij echtscheidingszaken gaat het over een periode van twee jaar om gemiddeld 1,4 zaken per cliënt. Het aantal zaken voor cliënten met minderjarige kinderen ligt daarbij gemiddeld iets hoger dan het aantal van cliënten zonder minderjarige kinderen. Voor drie en vijf jaar loopt het gemiddelde aantal zaken op van 1,4 naar respectievelijk 1,6 en 1,9 zaken per cliënt.²⁵⁵ De gemiddelde tijdsbesteding over twee jaar bedraagt 13 uur per cliënt.²⁵⁶ De tijdsbesteding voor rechtzoekenden met minderjarige kinderen is gemiddeld twee uur hoger dan voor rechtzoekenden zonder minderjarige kinderen. Voor drie en vijf jaar loopt het aantal uur per rechtzoekende op tot respectievelijk 15 en 17 uur.²⁵⁷

Tabel 14 Kerncijfers echtscheidingszaken (bron: Cebeon 2017, tabellen 5.15 tot en met 5.17)

Kerncijfers echtscheidingszaken		Aantal cliënten	Aantal zaken	Zaken per cliënt	Uren per cliënt
Kerncijfers echtscheidingszaken – over 2 jaar					
1	Totaal	34.047	48.347	1,4	13
2	Zonder minderjarige kinderen	15.108	20.586	1,4	12
3	Met minderjarige kinderen	18.667	27.293	1,5	14
Kerncijfers echtscheidingszaken – over 3 jaar					
1	Totaal	34.047	54.515	1,6	15
2	Zonder minderjarige kinderen	15.108	22.798	1,5	13
3	Met minderjarige kinderen	18.667	31.191	1,7	16
Kerncijfers echtscheidingszaken – over 5 jaar					
1	Totaal	34.047	63.216	1,9	17
2	Zonder minderjarige kinderen	15.108	25.760	1,7	15
3	Met minderjarige kinderen	18.667	36.848	2,0	19

Achter de genoemde gemiddelden gaat een zekere dynamiek schuil. Per cliënt kan het aantal zaken en daarmee het aantal uren per cliënt uiteenlopen.

Beantwoording deelvraag 2:

Onderzocht is welke zaakscodes veel voorkomen in echtscheidingsprocedures. 60% van de gebruikte zaakscodes bestaat uit de zaakscodes die de start vormen van een echtscheidingsprocedure: P010, P020 en P012. 40% bestaat vervolgens uit (neven)zaken die voortvloeien uit startzaken.²⁵⁸ Voorts is gekeken welke combinaties van zaakscodes het meeste voorkomen. Duidelijk is dat er een groot aantal unieke combinaties voorkomen, namelijk 4.000. In 61% van de gevallen gaat het om het enkelvoudig voorkomen van de zaakscodes P010, P020 en P012. Voor de echtscheidingen waarbij sprake is van twee of meer zaken is gekeken welke combinaties vaak voorkomen.²⁵⁹

²⁵⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 55.

²⁵⁶ Een verklaring voor dit relatief lage aantal uren kan onder meer gevonden worden in nulurenopgaven (rapport Cebeon 2017, p. 55).

²⁵⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 55. Het onderzoek naar de trajecttoevoeging gaat over een aantal verschillende zaakscodes. Bij het onderzoek naar de standaardzaken gaat het telkens om één zaakscodes. Dat verschil geeft een verklaring voor de uitkomsten.

²⁵⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 58.

²⁵⁹ Rapport Cebeon 2017, tabel 5.21.

Asiel

Voor asiel zijn de volgende deelvragen onderzocht

1. Wat is voor asielzaken de gemiddelde tijdsbesteding van de gehele juridische procedure van een asielzoeker inclusief de vervolgaanvragen die een relatie hebben met de aanvraag om een verblijfsvergunning, gemeten vanaf 2012?²⁶⁰
2. Wat zijn in asielprocedures de zaakscodes die het meest worden gebruikt?
3. Hoeveel tijd neemt een dergelijk traject gemiddeld genomen in beslag?

Beantwoording deelvraag 1:

De gemiddelde tijdsbesteding van de gehele juridische procedure is 18 uur. Gemiddeld is er sprake van 2,7 zaken per cliënt. Achter deze cijfers gaat een substantiële dynamiek schuil.²⁶¹

Beantwoording deelvraag 2:

De meest gebruikte tien zaakscodes vertegenwoordigen gezamenlijk 94% van alle zaakscodes in de asielprocedure. Het gebruik van zaakscodes V042 (beroep asiel) is het grootst. Die zaakscodes komt in vrijwel alle combinaties voor en in veel gevallen meerdere keren.²⁶² In asielzaken zijn er 1.001 combinaties gevonden.²⁶³ Ook maken enkelvoudig voorkomende zaakscodes een substantieel deel uit van de combinaties.²⁶⁴ Anders gezegd: net als bij echtscheidingszaken heeft de rechtzoekende in een asielprocedure vaak te maken met maar één toevoeging voor de asielprocedure.

Beantwoording deelvraag 3:

De gemiddelde duur van een geheel asieltraject is circa acht maanden. Indien er sprake is van meerdere toevoegingen loopt de gemiddelde tijdsduur op tot meer dan twee jaar. Het overgrote deel van de zaken wordt gedeclareerd binnen twee jaar na de declaratie van de eerste zaak. Na vijf jaar is het aandeel van nieuwe zaken van de betreffende rechtzoekende minimaal.²⁶⁵

Multiproblematiek

Voor het domein multiproblematiek zijn de volgende deelvragen onderzocht:

1. Wat is voor het domein multiproblematiek de gemiddelde tijdsbesteding van een rechtsbijstandverlener per rechtzoekende over de zaakscodes die vallen onder multiproblematiek, gemeten over een periode van maximaal twee respectievelijk drie jaar en hoe is de spreiding van de tijdsbesteding?
2. Wat is voor het domein multiproblematiek het gemiddeld aantal werkzame advocaten per individuele rechtzoekende gemeten over de periode van maximaal twee jaar en hoe is de spreiding rondom dit gemiddelde?
3. Wat is voor het domein multiproblematiek het gemiddeld aantal aangevraagde en verleende toevoegingen per rechtzoekende over de periode van maximaal twee en maximaal drie jaar en hoe is de spreiding rondom dit gemiddelde?
4. Welke zaakscodes komen vaak in samenhang voor? Anders geformuleerd: Maak inzichtelijk hoe multiproblematiek zich in die periode van twee en drie jaar manifesteert in termen van zaakscodes.

²⁶⁰ Zie Rapport Cebeon 2017, p. 59 voor een afbakening van het codebereik.

²⁶¹ Rapport Cebeon 2017, p. 60.

²⁶² Rapport Cebeon 2017, p. 63.

²⁶³ Rapport Cebeon 2017, p. 62.

²⁶⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 62, tabel 5.25.

²⁶⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 63.

Bij de afbakening van het begrip 'domein multiproblematiek' is aansluiting gezocht bij de definitie van de commissie-Wolfsen: het dient te gaan om een groep rechtsbijstandcliënten die binnen één jaar tijd minimaal twee toevoegingen hebben gekregen binnen de rechtsgebieden sociale voorzieningen, sociale verzekeringen, huurrecht, schuldsanering en/of verbintenissenrecht. Bijkomende voorwaarde is dat de zaken waarvoor de toevoegingen zijn afgegeven onderling verband houden.²⁶⁶

Beantwoording deelvragen 1 en 2:

De gemiddelde tijdsbesteding per zaakscade voor twee, respectievelijk drie jaar bedraagt 7,4, respectievelijk 7,5 uur. De totale tijdsbesteding per cliënt loopt iets op van 23 uur (in 2 jaar) tot 25 uur (in 3 jaar).²⁶⁷

Het gemiddelde aantal rechtsbijstandverleners is 1,4, gemeten over over zowel twee als drie jaar.

Beantwoording deelvraag 3:

Het totaal aantal zaken per cliënt binnen het domein multiproblematiek is over twee en drie jaar gemiddeld 3,1 respectievelijk 3,4. Achter deze gemiddelden gaat een substantiële dynamiek schuil.²⁶⁸ Per rechtzoekende kan het aantal en het soort zaken en daarmee het totaal aantal uren per rechtzoekende uiteenlopen.²⁶⁹ De gemiddelde tijdsbesteding voor rechtzoekenden met meerdere zaken is veel hoger dan de tijdsbesteding gemeten over alle zaken.²⁷⁰

Beantwoording deelvraag 4:

Uit het onderzoek blijkt dat er een groot aantal voorkomende combinaties is met de zaakscodes die vallen binnen het als multiproblematiek gedefinieerde domein, namelijk bijna 4.000. Anders dan bij echtscheidingszaken en asielzaken gaat het bij deze combinaties niet om het enkelvoudig voor komen van zaken. Verder wordt duidelijk dat er binnen de definitie van multiproblematiek vooral veel rechtzoekenden meermaals te maken hebben met dezelfde zaakscade.²⁷¹ Met name zaakscade C010, die ziet op de Wet werk en bijstand (Participatiewet), komt veelvuldig voor. Het meermaals voorkomen van C010 vormt een derde van alle combinaties die vallen onder de definitie van multiproblematiek.

De onderzoekers verklaren dit, na daartoe navraag te hebben gedaan bij rechtsbijstandverleners, als volgt.²⁷² C010 kan vanuit de aard van deze zaak bij veel cliënten meerdere keren achter elkaar voor komen. Er bestaan (veel) verschillende soorten bijstandsregelingen (algemene bijstand, verschillende vormen van bijzondere bijstand en andere regelingen). Een juridisch geschil voor een individuele regeling geldt als een individueel rechtsbelang en daarvoor wordt een individuele toevoeging afgegeven. In het kader van elk van deze afzonderlijke regelingen kunnen vervolgens weer voorlopige voorzieningen worden getroffen waartegen in beroep kan worden gegaan. Ook kan in het kader van elke afzonderlijke regeling een korting worden opgelegd, waartegen in beroep kan worden gegaan. Elk beroep is weer een individuele zaak.

²⁶⁶ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 58 en 59.

²⁶⁷ Rapport Cebeon 2017, p. 64.

²⁶⁸ Rapport Cebeon 2017, p. 65.

²⁶⁹ Rapport Cebeon 2017, p. 65.

²⁷⁰ Rapport Cebeon 2017, p. 66.

²⁷¹ Rapport Cebeon 2017, p. 67.

²⁷² Rapport Cebeon 2017, p. 69.

Om de eigenschappen van enkelvoudige juridische problemen te onderscheiden van meervoudige juridische problemen, is de populatie multiproblematiek onderverdeeld in drie deelpopulaties. Er is gekeken naar het aantal verschillende zaakscodes dat een cliënt consumeert.

Cijfers voor multiproblematiek zien er per deelpopulatie substantieel anders uit. De tijdsbesteding per cliënt voor cliënten met 'meervoudige juridische problematiek' ligt met 40 uur per cliënt bijvoorbeeld circa twee keer zo hoog als voor cliënten met (meer) 'enkelvoudige' juridische problematiek.²⁷³

5.4 Ervaringen met tijdsbesteding

Naast het cijfermatig bestuderen van de gegevens met betrekking tot de tijdsbesteding heeft Cebeon ook onder rechtsbijstandverleners onderzoek gedaan naar hun ervaringen met betrekking tot de puntentoeakening. In de webenquête (zie ook paragraaf 5.2) is gevraagd of de werkelijke tijdsbesteding gemiddeld hoger, lager of ongeveer gelijk was aan de tijd die forfaitair is vergoed. Voorts is gevraagd hoe de werkelijke tijdsbesteding zich ongeveer verhoudt tot de forfaitaire tijd. Uit de enquête blijkt dat voor vrijwel alle rechtsgebieden een (grote) meerderheid van de respondenten de werkelijke gemiddelde tijdsbesteding hoger inschat dan forfaitair wordt vergoed.²⁷⁴ Gemiddeld geeft 76% van alle respondenten op dat de tijdsbesteding is toegenomen. De werkelijke tijdsbesteding zou volgens opgave van de respondenten gemiddeld genomen 177% van de forfaitair vergoede tijdsbesteding bedragen. In het domein van het personen- en familierecht geeft 92% van de respondenten aan dat de huidige tijdsbesteding hoger is dan forfaitair wordt toegekend. De tijdsbesteding wordt gemiddeld op 208% geschat ten opzichte van wat wordt vergoed.²⁷⁵ Het enige rechtsgebied waar een minderheid (22%) van de respondenten aangeeft dat de tijdsbesteding hoger is dan de forfaitaire toekenning is het rechtsgebied BOPZ. De meeste respondenten geven daar aan dat de tijdsbesteding ongeveer gelijk gebleven is.²⁷⁶

5.5 Conclusie

Het onderzoek van Cebeon laat over de volle breedte van het stelsel zien dat er discrepanties zijn tussen de tijdsbesteding en de puntentoekenningen. Het onderzoek is gebaseerd op betrouwbare gegevens van de raad. Het onderzoek heeft zich toegespitst op standaardzaken en zaken met toeslagen en kortingen en andere toeslagcategorieën. Daarnaast heeft Cebeon in beeld gebracht wat de bestede extra uren in het stelsel zijn.

Voorts is ten aanzien van drie deelgebieden in kaart gebracht wat de rechtsconsumptie is in die gebieden. De achterliggende gedachte bij die verdieping op die deelgebieden is de (mogelijke) invoering van een trajecttoevoeging. Bij de inzet van dat middel worden meerdere - met elkaar samenhangende problemen - van een rechtzoekende onder het bereik van één toevoeging gebracht. Wat opvalt is een zekere tot substantiële dynamiek die schuilgaat achter de aangetroffen onderzoeksresultaten.

²⁷³ Rapport Cebeon 2017, p. 69 tot en met 71.

²⁷⁴ Rapport Cebeon 2017, p. 53.

²⁷⁵ Rapport Cebeon 2017, p. 54.

²⁷⁶ Rapport Cebeon 2017, p. 54.

Tot slot laat het onderzoek zien dat een overgrote meerderheid van de rechtsbijstandverleners kenbaar heeft gemaakt dat de tijdsbesteding hoger is dan wat forfaitair wordt vergoed.

6

Voorstellen commissie

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4 en 5 is beschreven welke informatie de commissie in haar onderzoek heeft vergaard. Het gaat om de beschrijving van duidelijke beelden zoals die zijn verkregen uit eigen onderzoek en om cijfermateriaal zoals verkregen uit het kwantitatieve onderzoek. Meestal komen de bevindingen uit kwalitatief en kwantitatief onderzoek overeen, maar op enkele - hierna te beschrijven - punten ook niet.

De resultaten van beide onderzoeken vertaalt de commissie in dit hoofdstuk in voorstellen voor een - gegeven de uitgangspunten van ons stelsel - evenwichtiger systeem van puntentoekeningen.

6.2 Gemiddelde tijdsbesteding zaakscodes

6.2.1 Tijdsbesteding standaardzaken

Uit het onderzoek van Cebeon is gebleken dat een punt gemiddeld genomen niet meer overeenkomt met een uur tijdsbesteding door een rechtsbijstandverlener. De cijfers uit het Cebeon-onderzoek komen grotendeels overeen met het kwalitatieve onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4. Ook sluiten de gegevens - voor zover beschikbaar en vergelijkbaar - aan bij de door het Verbond van Verzekeraars aangeleverde gegevens.

Als gemene deler uit het door de commissie uitgevoerde kwalitatieve onderzoek geldt dat genoegzaam is komen vast te staan dat de gemiddelde tijdsbesteding veel groter is dan het forfait dat wordt toegekend. In een aantal rechtsgebieden komen de beelden en de gemeten tijdsbesteding niet overeen. Bijvoorbeeld bij BOPZ-zaken, bij een aantal vergoedingen in het strafdomain (bijvoorbeeld Z010) en in het jeugdrecht (S020 en P042) is de gemeten tijdsbesteding lager dan door de beroepsgroep vooraf werd ingeschat. In sommige zaakscodes valt de tijdmeting weer hoger uit dan werd ingeschat. Een voorbeeld hiervan doet zich voor in het huurrecht, waarin het forfait voor onderhoud door verhuurder (12 punten) in de hoorzitting als hoog genoeg werd omschreven, omdat die zaken niet meer zo bewerkelijk zouden zijn als voorheen. Uit de tijdsmeting blijkt echter een tijdsbesteding van maar liefst tien uur meer ten opzichte van het forfait.

De commissie kiest ervoor om het historische vertrekpunt in het vergoedingstelsel dat een punt grosso modo overeen moet komen met een uur tijdsbesteding ongemoeid te laten. Een ander door de commissie gehandhaafd uitgangspunt is dat rechtsbijstandverleners - gemiddeld genomen - de uren vergoed krijgen die ze aan rechtsbijstandverlening hebben besteed. De basis waarop de voorstellen wat betreft de gemiddelde tijdsbesteding worden gedaan is het kwantitatieve onderzoek. Het gaat hier om standaardzaken; zaken waarvoor geen toeslagen worden toegekend. Voor zaken met (huidige) toeslagen wordt verwezen naar paragraaf 6.7.

Als gezegd is het uitgangspunt in het stelsel en in de voorstellen van de commissie dat de daadwerkelijk bestede tijd vergoed wordt. In dat verband springt in het oog dat de huidige afrondingsregel – waarbij getallen achter de komma altijd naar beneden worden afgerond – in het stelsel van rechtsbijstand (zie paragraaf 3.3.2) niet overeenkomt met de gebruikelijke afrondingsregel. Anders dan in de huidige praktijk kan de commissie niet inzien waarom in het stelsel standaard zou moeten worden afgeweken van de normale afrondingsregels (0,01-0,49 naar beneden, 0,50-0,99 naar boven). Juist gelet op de uitgangspunten (een reële vergoeding voor de daadwerkelijk bestede tijd) en de voorgestelde herijkingsinstrumenten (periodieke evaluatie, zie hierna in paragraaf 6.15), moet het puntenaantal zo dicht mogelijk bij de daadwerkelijk bestede gemiddelde tijd liggen. Het gebruik in het stelsel van een vertekende afrondingsregel doet stelselmatig afbreuk aan het realiteitsgehalte van de feitelijke tijdsbesteding. In de voor het kwantitatieve onderzoek gebruikte gegevens is sprake van die vertekening: de onlogische afronding naar beneden vertekent het beeld en leidt stelselmatig tot een te laag gemiddeld aantal uren en als dat niet zou worden gecorrigeerd daarmee tot een te laag forfait. De commissie meent dat de huidige herijking een geschikt moment oplevert om deze ‘systeemfout’ te herstellen. Daarom wordt er bij de uitkomsten van Cebeon (die niet zijn afgerond maar wel zijn gebaseerd op telkens naar beneden afgeronde hele urentallen) een halve punt opgeteld. Vervolgens is afgerond conform de gebruikelijke afrondingsregels. Daarmee is deze systeemfout in het stelsel op adequate wijze hersteld. De commissie stelt voor om voortaan bij de urenopgave de instructie te geven dat deze, anders dan voorheen, dient te worden afgerond op de in de samenleving gebruikelijke wijze (zoals hiervoor omschreven).

In het door de commissie uitgevoerde onderzoek werd naar voren gebracht dat niet goed uit te leggen valt dat de toekenning voor algemeen verbintenisrechtelijke zaken, huurrechtzaken en arbeidsrechtzaken zo van elkaar verschillen. In de tijdmeting komen die verschillen in tijdsbesteding echter opnieuw naar voren en deze blijven voor de commissie – gegeven de uitgangspunten van het stelsel – leidend in de voorgestelde puntentoeckenning per zaakscade.

Niet voor alle gevallen worden de uitkomsten van Cebeon één-op-één overgenomen. Niet omdat het uitgangspunt van het forfait wordt losgelaten, maar wel omdat voor een aantal rechtsgebieden de huidige systematiek verbetering behoeft. Het gaat hier om toevoegingen voor echtscheidingen en asielzaken. Bij het aanbrengen van de verbeteringen heeft de commissie twee uitgangspunten voor ogen gehad, uiteraard naast het forfaitaire karakter van het stelsel. Ten eerste dat de punten-toekenning waar mogelijk een minnelijke regeling moet bevorderen. Omdat sommige zaakscodes te grofmazig zijn (vergelijk echtscheidingen), wordt de puntentoeckenning daarnaast waar mogelijk beter herleidbaar tot de werkzaamheden waarvoor de punten worden toegekend.

In bijlage 8 is de volledige lijst met puntentallen per zaakscade zoals door de commissie wordt voorgesteld opgenomen; hierna worden de afwijkingen ten opzichte van het kwantitatieve onderzoek beschreven en telkens voorzien van een motivering. De commissie sluit aan bij de onderzochte zaakscodes door Cebeon, omdat die codes in de dagelijkse praktijk van betekenis zijn binnen het stelsel van rechtsbijstand. Dat houdt in dat de bijlage bij het Bvr 2000 fors zal moeten worden uitgebreid.

6.2.2 Advieszaken

De uitkomst van het kwantitatieve onderzoek is dat met 4 punten in advieszaken waarvoor ook nu 4 punten worden toegekend, recht wordt gedaan aan de tijdsbesteding in die zaken. Voor de advieszaken waar advocaten nu 8 punten krijgen, zou gegeven de tijdsmeting een toekenning van 10 punten passend zijn.

De commissie heeft gezien dat er - ook al in het huidige stelsel al - een prikkel is om (net) iets meer tijd te besteden aan een zaak om zodoende een hogere vergoeding te krijgen. Met een groter gat dan thans het geval is acht de commissie die prikkel nog sterker aanwezig. Het creëren van één toevoeging voor advieszaken is echter ook geen oplossing waarmee recht wordt gedaan aan de bestaande verschillen in tijdsbesteding. Ook heeft de commissie nagedacht over het oprekken van de grens voor de toevoegingen voor eenvoudig rechtskundig advies om zodoende aan de onderkant één adviestoevoeging te creëren waar ook de zaken waarvoor een eenvoudig rechtskundig advies wordt afgegeven onder zouden vallen. Met die laatste zaken kan echter een ander (lager) financieel belang gemoeid zijn dan met reguliere advieszaken. Deze toevoegingen voor eenvoudige advieszaken dienen daarmee een ander doel dan de reguliere adviestoevoegingen. Alles afwegende komt de commissie toch tot de slotsom dat er voor de lichte advieszaken 4 punten moeten worden toekend en voor de zwaardere zaken 10 punten. Anders dan nu wordt de grens tussen beide advieszaken opgerekt van zes uren naar zeven uren om in aanmerking te komen voor een zwaardere adviestoevoeging. De commissie meent dat op deze wijze een evenwichtiger situatie ontstaat dan nu het geval is en dat daarbij meer recht gedaan wordt aan het uitgangspunt dat daadwerkelijk verricht werk ook wordt vergoed.

De commissie heeft tevens geconstateerd dat in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij intrekking van een ingesteld (hoger) beroep, de adviestoevoeging meer punten oplevert dan indien het (hoger) beroep zou zijn doorgezet. De commissie acht dit niet gerechtvaardigd en stelt dan ook voor om het puntental voor een adviestoevoeging (behoudens bij extra uren) te maximeren op het puntental dat verkregen zou zijn als de procedure gevoerd dan wel voortgezet zou worden.

6.2.3 Lijst met zaakscodes

De commissie heeft gezien dat er een discrepantie is tussen enerzijds de zaakscodes in het Bvr 2000 (zowel de tekst van het Bvr 2000, zoals artikel 5a en 5b van het Bvr 2000, als de bijlage bij het Bvr 2000) en anderzijds de lijst met zaakscodes die de raad hanteert. In de praktijk is de zaakscodelijst van de raad het uitgangspunt, waarbij niet wordt afgeweken van de algemeen verbindende voorschriften uit het Bvr 2000. Wel is sprake van een feitelijke fijnmazigheid die niet was voorzien door de commissie-Maan.

De voorstellen van de commissie zijn gebaseerd op de opgegeven tijdsbesteding bij de declaratie. Die declaratie gebeurt op zaakscodenniveau. Vanwege de geconstateerde onderlinge verschillen zou het niet voor de hand liggen de uitkomsten te abstraheren naar het niveau van de rechtscategorieën uit het Bvr 2000. Dat betekent dan ook dat de bijlage bij het Bvr 2000 moet worden uitgebreid. Wel stelt de commissie voor om eventuele toekomstige wijzigingen in de lijst met zaakscodes - naar aanleiding van de introductie van nieuwe wetgeving²⁷⁷ of naar aanleiding

²⁷⁷ Zo heeft de commissie gehoord dat zaken die voortvloeien uit nieuwe wetgeving, zoals de WMO, soms een aparte zaakscade zouden behoeven. Het zou goed zijn als bij de introductie van dergelijke wetgeving wordt stilgestaan bij de (financiële) gevolgen van rechtsbijstand. De vraag onder welke zaakscade een zaak moet worden ondergebracht ligt dan eveneens voor de hand. Zie ook paragraaf 6.16.

van de hieronder uitgewerkte evaluatie van de toekenningen – makkelijker dan via een algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 49 van de Wrb moet worden voorgehangen aan beide Kamers der Staten-Generaal, door te kunnen voeren.²⁷⁸

6.3 Echtscheiding

6.3.1 Inleiding

Door zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek van de commissie is vast te komen staan dat de puntentoekenning voor echtscheidingszaken ver ondermaats is.

6.3.2 Nieuwe toekenningen

Voorop staat ook hier dat een rechtsbijstandverlener binnen het forfaitaire karakter van het stelsel betaald moet krijgen voor het werk dat hij verzet.

Voor echtscheiding geldt voorts dat de puntentoekenning een minnelijke afdoening moet bevorderen. De commissie is zich er daarbij goed van bewust dat het niet alleen in beginsel, maar doorgaans ook in de praktijk niet de rechtsbijstandverlener is die het verloop van een echtscheidingsprocedure bepaalt. Het zijn a) de procespartijen zelf die leidend zijn, waarbij advocaten met de eigen cliënt soms de grootste strijd leveren en b) de overheid die in toevoegingszaken kan voorschrijven dat rechtzoekenden die een uitkering ontvangen hun echtscheiding dienen uit te procederen. Een punt van aandacht is hier overigens wel de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand. Uit verschillende hoeken heeft de commissie vernomen dat die in echtscheidingszaken lang niet altijd aan de maat is (dit kan natuurlijk ook het gevolg zijn van de juist op dit terrein sterk achtergebleven vergoedingen). De commissie doet dan ook voorstellen ten aanzien van kwaliteit (zie onder paragraaf 6.11). Voorts heeft de commissie getracht een prikkel in te bouwen om vanuit de puntentoekenning de minnelijke regeling te bevorderen en niet langer, zoals nu het geval is door middel van een korting, te ontmoedigen. Daarentegen bleek het tegendeel (een korting voor de rechtsbijstandverlener die niet meewerkt aan een minnelijke regeling) evenwel niet eenvoudig vorm te geven, omdat aan de hand van objectieve criteria vast te stellen moet zijn dat er redenen zijn om zo een korting op het forfait toe te passen. Bovendien moet dat ook nog een eerlijke korting zijn. Anders gezegd, met de objectief vast te stellen korting moet alleen die rechtsbijstandverlener worden getroffen die daadwerkelijk een minnelijke regeling heeft tegengewerkt.

Voor echtscheidingszaken – los van de nevenvorderingen – kent het stelsel nu zeven zaakscodes: P010 – echtscheiding met nevenvordering, met een aparte P010 voor zaken zonder tegenspraak; P011 – ontbinding (eenzijdig) huwelijk na scheiding van tafel en bed; P012 – beëindiging samenwoning met nevenvorderingen; P013 – echtscheiding (ambtshalve ex artikel 817 Rv); P020 – echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek en P021 – gemeenschappelijk ontbindingsverzoek na scheiding van tafel en bed.

²⁷⁸ Gelet op de opkomst in het systeem van procedures voor Europese klachtinstanties (in het bijzonder het Europees Hof voor de Rechten van de Mens), stelt de commissie voor het procedurebegrip in artikel 1 van het Bvr 2000 daarop aan te passen, zodat die zaken niet meer als adviestoevoeging te hoeven worden afgedaan. Dat kan door in dat artikel een zaak die aanhangig is gemaakt bij een dergelijke klachtinstantie ook als procedure aan te merken.

De toevoeging die nu wordt afgegeven is al te beschouwen als een 'minitrajecttoevoeging': een rechtsbijstandverlener moet in beginsel alle werkzaamheden die komen kijken bij een echtscheiding onder het bereik van de afgegeven toevoeging afronden. De verschillen tussen genoemde categorieën betreffen vooral de procedurele wijze van afdoening, maar dit onderscheid sluit niet voldoende aan bij objectiveerbare complicerende factoren als het gaat om tijdsbesteding.

De commissie stelt voor genoemde zeven zaakscodes samen te voegen tot één nieuwe code: echtscheiding of beëindiging samenwoning. De commissie stelt voor aan die ene, nieuwe toevoeging 13 punten toe te kennen, exclusief eventuele aanvullingen en toeslagen. Het betreft hier standaardzaken: een 'kale' echtscheiding tussen partners zonder minderjarige kinderen. Hieronder vallen de normale werkzaamheden in een echtscheidingsprocedure, waaronder de boedelscheiding. De rechtvaardiging voor deze in relatie tot de gemeten tijd slechts beperkte verhoging van de vergoeding luidt dat het hier de relatief eenvoudigste echtscheidingszaken betreft. Een stelselmatige algemene verhoging van de vergoeding ook voor deze 'lichte' echtscheidingszaken tot het (veel hogere) gemiddelde is in de ogen van de commissie onvoldoende gerechtvaardigd voor die zaken waarin zich weinig complicerende objectieve factoren voordoen. Het voorkomt ook een fenomeen waar de commissie op gestuit is: rechtsbijstandverleners die er op voorhand voor kiezen slechts weinig complexe echtscheidingszaken aan te nemen (indien het om zaken binnen het stelsel gaat). Deze vorm van 'cherry picking' wordt tegengegaan door een stelsel waarin (nieuwe) echtscheidings specifieke aanvullingen worden toegekend voor objectiveerbaar complicerende factoren.

In het voorstel van de commissie wordt in de puntentoekenning het onderscheid tussen zaken met en zonder tegenspraak opgeheven. Daarmee wordt beoogd echtscheidingen in procedures zonder tegenspraak relatief (ten opzichte van echtscheidingen in procedures met tegenspraak) beter te belonen dan in het huidige systeem. De commissie beoogt daarmee een prikkel aan het stelsel toe te voegen om echtscheidingen zoveel mogelijk minnelijk te proberen af te doen. Weliswaar heeft de commissie gezien dat rechtsbijstandverleners veelal niet de veroorzaker zijn van de tegenspraak, maar er zijn goede gronden om totstandkoming van een minnelijke regeling te bevorderen boven het van aanvang af koersen op een zaak op tegenspraak. De voordelen van een minnelijke regeling (in een echtscheidingsconvenant, zo mogelijk inclusief een regeling van de gevolgen van voorzienbare wijzigingen) zijn er immers voor alle direct betrokkenen: zowel voor partijen (en hun kinderen), als voor de rechtsbijstandverlener, terwijl ook de overheid voordeel heeft in de vorm van minder tijdsbeslag voor de rechtspraak.

6.3.3 Aanvullingen op het forfait voor echtscheiding/beëindiging samenwoning

Het uitgangspunt van het stelsel dient te zijn dat voor noodzakelijk verricht meerwerk een hogere vergoeding en dus een hoger puntenaantal wordt toegekend. Tijdverhogende elementen die niet in alle zaken voorkomen en nu nog in het forfait vallen, worden daar uitgehaald. Rechtsbijstandverleners krijgen een separate vergoeding als die tijdverhogende elementen aan de orde zijn. Het stelsel moet daarentegen - mede om redenen van uitvoerbaarheid - ook weer niet te verfijnd worden en daarom stelt de commissie drie aanvullingen voor:

- een aanvulling voor een op tegenspraak verkregen voorlopige voorziening;
- een aanvulling bij een toegekende partneralimentatie;
- een aanvulling bij de aanwezigheid van minderjarige kinderen waarvoor financiële bijdragen, gezag en/of omgang geregeld dienen te worden.

De drie hiervoor genoemde aanvullingen veroorzaken voor de rechtsbijstandverlener fors meerwerk en rechtvaardigen daarmee de aanvulling. Ze zijn daarnaast ook voldoende objectiveerbaar: het is voor de raad eenvoudig vast te stellen (aan de hand van de meegezonden uitspraak) of er gronden zijn de aanvulling toe te kennen.

Naast deze nieuwe aanvullingen op het forfait blijven de huidige toeslagen - in enigszins gewijzigde vorm, zie hierna - bestaan.

Bij het bepalen van de hoogte van de aanvullingen wreekt zich dat - onder meer doordat de afgegeven toevoeging in beginsel voor de duur van een jaar wordt afgegeven - er geen betrouwbare cijfermatige informatie beschikbaar is over de omvang van de werkzaamheden die gemoeid zijn met deze een aanvulling opleverende omstandigheden. In zekere zin is daarmee niet exact te onderbouwen hoeveel punten aan de aanvullingen moeten worden toegekend. Bij de aanvullingen die worden voorgesteld, is wat betreft aantallen gekeken naar cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek.²⁷⁹ Die cijfers zijn evenwel niet toegespitst op zaaksaantallen binnen of buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.²⁸⁰ Beter materiaal om aannames op te baseren is evenwel niet voorhanden.

Op basis van de beschikbare gegevens en de genoemde uitgangspunten worden per genoemde aanvulling 4 punten voorgesteld. De berekening is opgenomen in bijlage 9.

De commissie is zich ervan bewust dat tegen het introduceren van de aanvullingen kan worden ingebracht dat een aanvullende vergoeding een prikkel in zich zou kunnen hebben om te procederen over de een aanvulling opleverende omstandigheid. De vraag is echter of die prikkel er wel echt is. De aanvulling voor de aanwezigheid van minderjarige kinderen kan in zichzelf geen prikkel hebben. Voor een voorlopige voorziening moet de rechtsbijstandverlener naar de rechter; een rechtsbijstandverlener zal dat doorgaans niet doen zonder voldoende grond. Voor de partneralimentatie zou de aanvulling alleen moeten gelden bij toegekende partneralimentatie. Het is makkelijk om te verzoeken om partneralimentatie, maar het gaat er juist om dat verzoek goed te onderbouwen in die gevallen waarin partneralimentatie geïndiceerd is. Op het moment dat de rechtsbijstandverlener een declaratie indient bij de raad, zal duidelijk zijn of de rechter de partneralimentatie heeft toegekend. Uiteraard geldt de aanvulling dan ook voor de wederpartij indien hij of zij ook onder het bereik van het stelsel valt.

De voorgestelde aanvullingen tellen niet mee in de hoofdregel voor het bepalen van de grens om in aanmerking te komen voor extra uren, maar tellen wel mee in het dichten van het extra-urengat (zie hierna uitgebreider onder 6.6).

De commissie is ervan overtuigd geraakt dat het huidige stelsel in echtscheidingszaken te grofmazig is, dat er teveel onvergelykbare zaken onder het bereik van één toevoegingscategorie valt. De verfijning die in de ogen van de commissie meer recht doet aan het geleverde werk weegt zwaarder dan de mogelijk incidenteel aanwezige perverse prikkel tot onnodig procederen.

²⁷⁹ Statline CBS; <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37192&D1=0-7,28-61&D2=11-12&HDR=T&STB=G1&VW=T>, geraadpleegd op 20 juli 2017. Het betreft gegevens over het jaar 2011; dat jaar was het laatste jaar dat over de genoemde drie elementen gegevens te vinden waren.

²⁸⁰ Percentage echtscheidingen met voorlopige voorziening (14%), percentage echtscheidingen met toegekende partneralimentatie (16%), percentage echtscheidingen met kinderen (55%).

Mogelijk, omdat het doorgaans goedwillende rechtsbijstandverleners zijn die slechts de belangen van hun cliënten steeds voor ogen hebben en daarbij de afweging maken of een eis over partneralimentatie of het verzoeken van een voorlopige voorziening in het belang van de cliënt is. In dit verband wordt nogmaals gewezen op de kwaliteitsimpuls die het stelsel nodig heeft (zie hierna). Bovendien is het, zeker bij nieuwe maatregelen, van belang het gebruik te monitoren. Mede daarom stelt de commissie een evaluatiemethodiek voor (zie paragraaf 6.15).

In het verlengde van het voorgestelde, meer fijnmazige systeem, gegeven de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek en inclusief de daartegen ingebrachte plausibele bezwaren, ligt het niet voor de hand om over te gaan tot de invoering van een meerjarige trajecttoevoeging voor echtscheidingszaken.

6.3.4 Boedelscheiding

De toevoeging – nu in en in de voorstellen van de commissie – voor een boedelscheiding komt slechts voor toekenning in aanmerking als de aanvrager voldoende aannemelijk maakt dat de boedelscheiding niet tezamen met de echtscheiding verzocht had kunnen worden. De raad dient hier kritisch op toe te (blijven) zien en de opgegeven gronden streng te toetsen. Uitgangspunt is en blijft dat de boedelscheiding in beginsel onder de voor de echtscheiding afgegeven toevoeging valt.

6.3.5 Bijzondere curator

Het stelsel is bekend met de aanwijzing van een bijzondere curator, een instrument dat meer en meer wordt toegepast. In echtscheidingszaken waarbij de belangen van kinderen extra aandacht verdienen wordt het instrument toegepast. Uit het onderzoek is gebleken wat de tijdsbesteding voor bijzondere curatoren is in het stelsel.²⁸¹ Verder blijkt uit het onderzoek dat bijzondere curatoren onder verschillende zaakscodes een toevoeging ontvangen, conform de hoofdzaak waarin de bijzondere curator optreedt. De commissie stelt voor om de werkzaamheden van de bijzondere curator onder een eigen zaakscade te laten vallen met een eigen puntenaantal, te weten 10 punten. Dit puntenaantal komt overeen met de gewogen gemiddelde tijdsbesteding door bijzondere curatoren in het stelsel.

6.3.6 Mediation

Mediation in het stelsel komt vooral voor bij echtscheidingszaken. Mediationzaken worden via verschillende zaakscodes geregistreerd. De commissie stelt – gegeven de systematiek van mediationtoevoegingen – één forfait van 10 punten voor mediationzaken voor. Dat forfait is het resultaat van een gewogen gemiddelde van de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek. De commissie benadrukt het belang van een goede registratie van gemaakte uren ten behoeve van toekomstige evaluaties. Uit de registratie moet duidelijk zijn dat het – in beginsel – gaat om de gemaakte uren per rechtzoekende en niet per mediation.

²⁸¹ De gegevens van Cebeon laten zien hoeveel tijd een bijzondere curator in het stelsel gemiddeld genomen kwijt is geweest aan een zaak. De commissie gaat van die gegevens uit. De in hoofdstuk 3 genoemde pilot is weliswaar heel informatief maar onvoldoende om de puntentoekenning voor de bijzondere curator op te baseren.

6.4 Asielrechtsbijstand

6.4.1 Algemeen

De asielrechtsbijstand is één van de gebieden waar de commissie in overeenstemming met haar opdracht extra aandacht aan heeft besteed. In het bijzonder heeft de commissie de mogelijkheden van een trajecttoevoeging onderzocht. Op basis van zowel het kwantitatief als het kwalitatief onderzoek concludeert de commissie dat een trajecttoevoeging voor asielrechtsbijstand niet doorgevoerd zou moeten worden.

6.4.2 Trajecttoevoeging

Vanuit kwantitatief perspectief heeft de commissie uit de beschikbare cijfers niet kunnen afleiden dat, zoals onder meer is geformuleerd in de nota van toelichting bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit in 2013: 'de procedurele geschiedenis van een vreemdeling en zijn gezin' nogal eens een stapeling van procedures gedurende een reeks van jaren laat zien.²⁸² Er is, met andere woorden, geen aanwijzing gevonden dat een trajecttoevoeging noodzakelijk is ter ontmoediging van onnodige procedures.²⁸³ Bovendien is in het onderzoek van de commissie duidelijk naar voren gekomen dat er zoveel verschillende sporen en procedures zijn en de werkzaamheden derhalve een dermate grote spreiding laten zien, dat deze niet te vatten zijn in één billijke vergoedingsnorm voor een langlopende trajecttoevoeging.

Daarentegen heeft de commissie wel andere aspecten waargenomen in de rechtsbijstand in asielzaken die aanleiding zijn voor de verbetervoorstellen van de commissie.

6.4.3 Overige voorstellen vergoedingen asielrechtsbijstand

De commissie doet aanbevelingen ten aanzien van enkele specifieke onderdelen van de vergoedingen voor asielrechtsbijstand.

Samenhangregeling

De toepassing van de huidige samenhangregeling pakt niet altijd rechtvaardig uit in asielzaken. Het is zeker zo dat bij families waarin aan de asielaanvraag een gelijksoortig feitencomplex ten grondslag ligt, er een zeker voordeel behaald wordt uit gelijktijdige behandeling van hetzelfde rechtsprobleem in één of meer procedures. Maar dit gaat lang niet altijd op, omdat er ondanks het gelijksoortig feitencomplex wel degelijk aanvullende werkzaamheden plaatsvinden in de aanvraagfase rondom het nader gehoor van alle familieleden. In die situatie is een toeslag gerechtvaardigd voor het bijwonen van extra gehoren in de aanvraagfase van de samenhangende zaak.²⁸⁴ Daarentegen zou de standaard toeslag voor zending naar de VA-procedure volgens de commissie kunnen worden afgeschaft en kunnen worden vervangen door een toeslag voor extra werkzaamheden in de vorm van een extra gehoor na zending naar de VA-procedure. Met beide aanpassingen wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de extra beloning een relatie dient te hebben met het daadwerkelijk verricht zijn van extra werkzaamheden.

²⁸² Nota van toelichting van het Besluit van 17 december 2013 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (stroomlijning toelatingsprocedures), Stb. 2013, 580, p. 15.

²⁸³ Mogelijk heeft de in 2014 geïntroduceerde financiële prikkel van no cure less fee daarin invloed gehad. Hiermee werd de begeleiding van een advocaat behoorlijk ontmoedigd bij de aanvraag van een tweede of volgende asielverzoek. Zie de paragrafen 3.2.5 en 4.5.2.

²⁸⁴ Hierbij wordt aangesloten bij de toeslagensystematiek die wordt voorgesteld in paragraaf 6.6.

Als het gaat om een voorlopige voorziening dan lijkt de samenhangregeling in relatie tot de verrichte werkzaamheden tot een te ruime vergoeding te leiden. Bij gezamenlijke of nagenoeg gelijktijdige of gevoegde behandeling van het beroep en de voorlopige voorziening zijn er, naar verluidt, niet of nauwelijks extra werkzaamheden en dat wettigt afwijking van de gangbare regel dat een extra vergoeding van 50% van de procedurevergoeding wordt uitgekeerd. Daarom stelt de commissie voor de voorlopige voorziening als toevoeging in asielzaken af te schaffen en te vervangen door een toeslag, die slechts wordt toegekend als de voorlopige voorziening apart van het beroep of hoger beroep wordt behandeld.²⁸⁵ Dit voorstel lost ook het probleem op van het niet toe kunnen passen van samenhang op de voorlopige voorziening bij *no cure less fee*.

De samenhangregeling kan in de huidige regeling niet worden toegepast in advieszaken. In asielzaken waar grote gezinnen geen uitzondering zijn en ook intrekking van procedures aan de orde van de dag is, pakt dat onredelijk uit.²⁸⁶ Adviesvergoedingen komen in die omstandigheden veel voor en de som van vergoedingen daarvoor kan dan te hoog uitvallen. Het ontbreken van de mogelijkheid om daar de samenhangregeling toe te passen, leidt ertoe dat vergoedingen worden toegekend die niet passen bij de geringere omvang van de werkzaamheden. Vandaar dat de commissie aanbeveelt om de samenhangregeling van artikel 11 van het Bvr 2000 – ook hier – uit te breiden naar adviestoevoegingen.

Intrekking procedures

Voorts blijkt juist in asielzaken veelvuldig sprake te zijn van een intrekking van procedures, bijvoorbeeld in hoger beroep. In die situatie kan de dan toe te kennen adviesvergoeding (8 punten) hoger uitvallen dan de procedurevergoeding als het beroep wel was doorgezet (5 punten).²⁸⁷ Ook na de herijking van de punten blijft dit zich voordoen. Dit acht de commissie een voorbeeld van een perverse prikkel die aangepakt zou moeten worden. Om die reden stelt de commissie voor in artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000 niet langer artikel 12 van het Bvr 2000 van overeenkomstige toepassing te verklaren. In plaats daarvan kan in artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000, overeenkomstig als voor het strafrecht in artikel 19 en 19a van het Bvr 2000 is gebeurd, een aparte vergoeding worden opgenomen voor het intrekken van de procedure. Om die reden stelt de commissie voor in de regeling op te nemen dat de adviesvergoeding nooit hoger is dan de procedurevergoeding.

Door asielzoeker gewonnen (hoger) beroep

In de situatie dat de asielzoeker het beroep of hoger beroep heeft gewonnen zal de IND een nieuwe beslissing moeten nemen. Bij die zogenaamde herleving van de aanvraagprocedure moeten er vaak substantiële extra werkzaamheden worden verricht, zoals een aanvullend gehoor of het schrijven van een zienswijze. In de huidige systematiek vallen die werkzaamheden onder het bereik van de eerder afgegeven toevoeging. Het lijkt de commissie redelijk in het geval dat er een nieuwe zienswijze moet worden gegeven een toeslag toe te kennen.

²⁸⁵ Een toeslag zou niet aan de orde moeten zijn in de voorkomende praktijk waarin het beroep ter zitting behandeld wordt en wordt afgedaan los van de voorlopige voorziening en er daarna een aparte uitspraak volgt waarin de voorlopige voorziening niet ontvankelijk wordt verklaard. In die situatie wordt formeel misschien wel apart behandeld, maar is geen sprake van extra werkzaamheden die een toeslag rechtvaardigen.

²⁸⁶ Artikel 5, tweede lid, juncto artikel 12 van het Bvr 2000.

²⁸⁷ In artikel 5, tweede lid, van het Bvr 2000 dat handelt over voortijdige beëindiging van procedures is artikel 12 van het Bvr 2000 van toepassing verklaard (de adviestoevoegingen). Dat betekent dat bij intrekking een zaak als een advieszaak wordt vergoed.

Dublin-procedure

Er treedt in de Dublin-procedure een probleem op als de zaak na een gewonnen beroep en terugverwijzing naar het aanmeldcentrum opnieuw als een Dublin-zaak wordt afgedaan. In dat geval valt de toevoeging onder het bereik van de al eerder gedeclareerde toevoeging en ontvangt de advocaat geen vergoeding voor de soms veelomvattende activiteiten in de AA-procedure.²⁸⁸ Dat is vooral schrijnend op het moment dat de zaak is of dient te worden overgenomen door een andere advocaat, wat in de praktijk geregeld voorkomt. Het gevolg hiervan is dat deze herhaalde Dublin-zaken lastig zijn onder te brengen bij rechtsbijstandverleners. De commissie ziet ook in deze situatie reden om voor de nieuwe zienswijze een toeslag toe te kennen.

No cure less fee

De vergoeding voor no cure less fee wordt als veel te laag ervaren - en dat gevoel wordt bevestigd in de tijdmeting. De advocaat ervaart dit als een pijnpunt en dan vooral in die gevallen waarin het beroep is gewonnen en de zaak voor inhoudelijke behandeling is terugverwezen. De reeds bestede tijd wordt dan niet met terugwerkende kracht via een herstelbetaling vergoed.

De advocaat die een asielzoeker bijstaat waarvan het tweede of volgende asielverzoek wordt ingewilligd, ontvangt daarvoor 7 punten. De tijdmeting van Cebeon concludeert een tijdsbesteding van 11 punten. De nieuwe puntentoekenning zou daarmee 4 punten hoger worden dan de huidige vergoeding. Wordt het verzoek afgewezen dan ontvangt de advocaat een vergoeding van 2 punten. Voor de afgewezen zaak leidt de tijdmeting met afgerond tien uur tot een 8 punten hogere vergoeding dan de huidige vergoeding. Het pijnpunt is daarmee deels opgelost als de resultaten van deze tijdmetingen worden overgenomen.

De commissie heeft uit de wetsgeschiedenis begrepen dat de lage puntentoekenning bij een ongegrondverklaring is ingegeven om te voorkomen dat tamelijk ongefundeerd een nieuwe aanvraag wordt gedaan. Die insteek lijkt effect te sorteren, gelet op de behoorlijke daling van het aantal tweede en volgende asielverzoeken. De commissie onderkent dat dit effect teniet kan worden gedaan als de vergoeding voor een afgewezen zaak wordt verhoogd naar de in het onderzoek door Cebeon gemeten tijd die overeenkomt met 10 punten. Vandaar dat de commissie voorstelt bij een afgewezen verzoek de helft van de gemeten uren te vergoeden, te weten 5 punten. Bij een gegrond beroep of hoger beroep worden de vergoedingen in de voorgaande fase gecorrigeerd met een herstelbetaling van het aantal punten dat de advocaat door de afwijzing in eerste aanleg of beroep is misgelopen door de halvering. Het met de oorspronkelijke maatregel beoogde effect wordt dan uitsluitend bereikt in de herhaalde aanvraagzaken waar deze aanvraag definitief wordt afgewezen en niet in de zaken waarin de herhaalde aanvraag uiteindelijk wordt toegewezen. De commissie acht deze oplossing billijker dan de huidige.

6.5 Multiproblematiek

6.5.1 Inleiding

De aanpak van multiproblematiek is erbij gebaat als er ook in en vanuit het stelsel van rechtsbijstand aandacht is voor het bijzondere karakter van deze problematiek. Het bevorderen van een integrale

²⁸⁸ Artikel 5a, vierde lid, van het Bvr 2000 verzet zich tegen het uitbetalen van een (reguliere) vergoeding van de werkzaamheden in de AA-procedure van tot wel 12 punten (artikel 5a, eerste tot en met het derde lid, van het Bvr 2000) en beperkt de vergoeding voor een Dublin-procedure tot 4 punten.

aanpak van problemen die met elkaar samenhangen is volgens de commissie vooral effectief indien de gehele keten daarbij betrokken wordt, van eerste lijn tot en met rechterlijke afdoening. Of de door de commissie onderzochte trajecttoevoeging voor multiproblematiek een geschikt middel is bij de aanpak van multiproblematiek betwijfelt de commissie echter in hoge mate.

6.5.2 Trajecttoevoeging

Uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat het aantal bestede uren en toevoegingen per cliënt substantieel is, maar het aantal rechtsbijstandverleners met een gemiddelde van 1,4 tamelijk beperkt. Wat vooral opvalt is dat het bij het type zaken voornamelijk gaat om rechtzoekenden die meerdere keren achter elkaar een toevoeging krijgen met dezelfde zaakscode. Concreet gaat het dan heel vaak om de toevoegcode C010 die ziet op de Participatiewet (tot 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand). Uit hoofde van die wet kan een rechtzoekende te maken krijgen met een cumulatie van procedures, die terug te voeren zijn op bijvoorbeeld de beëindiging van de uitkering. Hiertegen zijn diverse rechtsmiddelen in te stellen: bezwaar bij de gemeente, beroep bij de rechtbank, hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en een voorlopige voorziening. Wordt daarnaast ook nog een boete opgelegd, dan is daar afzonderlijk ook weer een hele reeks van rechtsmiddelen tegen in te stellen. Hetzelfde geldt in dit geval voor terugvorderingsbesluiten.

Uit de steekproef, beschreven in paragraaf 4.5.3 blijkt dat in meer dan de helft van de onderzochte potentiële multiproblematiekgevallen onvoldoende redenen zijn om de daadwerkelijke aanwezigheid van multiproblematiek aan te nemen. De veronderstelling dat er a) veel verleende toevoegingen terug te voeren zijn op een lang voortslepende onderliggende problematiek aan de zijde van de gebruiker, en b) dat dergelijke toevoegzaken door rechtsbijstandverleners te weinig in onderlinge samenhang behandeld worden, kan op basis van de resultaten van de (beperkte) steekproef voorsnog niet worden onderschreven.

Uit het voorgaande volgt dat meervoudig gebruik van toevoegingen door één en dezelfde rechtzoekende lang niet altijd valt onder de noemer multiproblematiek. Het voorgaande verklaart ook dat het aantal toevoegingen en bestede uren in zaken waarin multiproblematiek zich kan voordoen, niet gering is, maar ontkracht nut en noodzaak van een trajecttoevoeging. Uitgangspunt voor de introductie van de trajecttoevoeging is immers dat er een regievoerder zou moeten komen voor de verschillende juridische problemen waarmee de rechtzoekende te maken heeft. Hiermee zou de samenhang van de juridische oplossing kunnen worden bewaakt en daarvoor één aanspreekpunt moeten zijn. Nu echter blijkt dat de opvolgende problemen van een rechtzoekende zich vooral concentreren op één rechtsgebied, dat deze zaken in de regel behandeld worden door één rechtsbijstandverlener en dat de problemen slechts in beperkte mate te kwalificeren zijn als multiproblematiek, schiet de trajecttoevoeging zijn doel voorbij.

Niet ontkend kan worden dat er situaties voorkomen dat een rechtzoekende vanwege bijvoorbeeld schulden of een echtscheiding verzeild is geraakt in een cumulatie van meerdere procedures. Ook dan bestaan er ernstige bezwaren tegen de beoogde trajecttoevoeging. Een trajecttoevoeging komt niet tegemoet aan de noodzaak om in voorkomende gevallen van problemen op diverse rechtsterreinen meerdere rechtsbijstandverleners met verschillende expertise in te zetten (bijvoorbeeld familierechtelijke problemen, socialezekerheidsproblemen en huurrechtproblemen vragen om drie gespecialiseerde advocaten, terwijl de combinatie van die drie specialismen in één rechtsbijstandverlener een slechts theoretische optie is). De wens en de tendens om maatwerk te leveren door specialisten komen daarmee onder druk te staan. Het volgen van cliënten met multi-

problematiek en de behandeling van hun problemen in samenhang is belangrijk, maar daarvoor is de trajecttoevoeging volgens de commissie niet geschikt. Advocaten hebben zelf ook onderstreept dat zij zich niet toegerust achten om de onderliggende sociaal-emotionele problematiek van justitiabelen met multiproblematiek adequaat aan te pakken: zij willen zich liever bij hun 'leest' houden, het juridische domein. Ook om die reden mag niet al te veel verwacht worden van één advocaat met een toevoeging voor het oplossen van multiproblematiek. Het instellen van beschermingsbewind, eventueel ook tegen de wens van de betrokkene in, kan hier voor de gewenste coördinatie zorgen.

6.5.3 Vroegtijdige signalering en aanpak van problemen

Het vroegtijdig signaleren van multiproblematiek helpt in de aanpak ervan. Vindt signalering in een vroeg stadium plaats en is er nog geen juridische bijstand vereist, dan is er allereerst behoefte aan goede informatievoorziening. De aanpak van multiproblematiek is in die fase een primaire taak voor de eerstelijnsvoorzieningen, gemeentelijke voorzieningen of bewindvoerders. Het juridisch loket kan een vangnetfunctie vervullen indien er geen adequate gemeentelijke (schuld) hulpverleningsvoorzieningen aanwezig zijn. De raad heeft een signaleringsfunctie vanaf het moment dat er al dan niet doorverwijzing plaatsvindt naar de tweede lijn. Het klantvolgsysteem dat de raad ontwikkelt kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. De inzet van de toevoeging onder voorwaarden en het oriëntatiegesprek bij de raad, zoals opgenomen in het consultatievoorstel Wet duurzaam stelsel rechtsbijstand, zijn belangrijke instrumenten daarbij. De inschrijvingsvoorwaarden die de raad stelt, bieden mogelijkheden om te sturen op doorverwijzing van zaken naar advocaten die goede relaties hebben met de ketenpartners.

Problemen daarbij zijn echter dat de relevante informatie niet altijd aangereikt wordt, dat de keten, zoals beschreven in hoofdstuk 3, niet overal hetzelfde is georganiseerd en dat de samenwerking tussen ketenpartners soms ontbreekt. Ook is de commissie gebleken dat de hulpverlening vaak te vrijblijvend is. Mensen beslissen veelal zelf of en wanneer ze hulp inroepen en welke hulp ze dan inroepen. Soms melden mensen zelf problemen over een gebrek aan solvabiliteit bijvoorbeeld, maar meestal is dat niet het geval. Vaak zijn mensen met dergelijke problemen 'zorgmijders': ze roepen pas hulp in als hun problemen al geëscaleerd zijn. Hulp zoeken vergt bijna altijd externe druk. Bewindvoerders kunnen een belangrijke rol spelen in het kader van beschermingsbewind. De inzet van bewindvoerders werpt in de huidige situatie over het algemeen vruchten af. De bekendheid met beschermingsbewindvoering kan worden vergroot door eerstelijnsorganisaties, de raad en de rechter. Er zou ruimte gecreëerd moeten worden om meer gebruik te maken van beschermingsbewind, waarbij met name nader gedefinieerd moet worden wie doorzettingmacht heeft om beschermingsbewind aan te vragen. Mensen willen over het algemeen niet vrijwillig naar een bewindvoerder. Bovendien zijn er vaak lange wachttijden. In dat verband ziet de commissie het zogenaamde provisioneel bewind als mogelijke oplossing. Deze figuur is in Amsterdam geïntroduceerd waardoor de lange wachttijd voor beschermingsbewind kan worden vermeden.

6.6 Extra-urenzaken

6.6.1 Inleiding

De commissie heeft geconstateerd dat extra uren, zeker in het domein straf (verdachten), een substantieel deel uitmaken van de uitgaven binnen het stelsel. Binnen het domein strafrecht (verdachten) wordt 30% van het budget besteed aan extra uren. Gelet op het totaalbedrag waar het

om gaat (in 2016 was het € 30,5 miljoen, de jaren daarvoor nog een hoger bedrag²⁸⁹) en gelet op de hoogte van de gemiddelde declaratie (gemiddeld in 2016 was dat ruim € 7.000 per zaak, de mediaan in 2016 was ruim € 5.000) is de conclusie gerechtvaardigd dat een substantieel deel van de toegekende vergoedingen in het stelsel niet of althans onvoldoende op doelmatigheid te beoordelen is. De commissie signaleert dit als een ernstige tekortkoming van het huidige stelsel.

Eenzijds wordt een streng beleid gevoerd door de raad om in het domein extra uren te komen, anderzijds is gebleken dat als een zaak eenmaal een extra-urenzaak is, er weinig handvatten zijn om de doelmatigheid van de besteding van de uren te toetsen. De raad heeft daardoor moeite de extra uren te beheersen in die zaken waarin de raad toestemming heeft gegeven om extra uren te maken. Bovendien zit er in het systeem van extra uren een prikkel tot het maken van die uren. De vergoeding voor extra uren is ook relatief hoog ten opzichte van strafzaken binnen het forfaitaire deel van het stelsel. De commissie meent dat dit gebrek aan evenwicht aanpassing behoeft, ook al omdat de buiten het stelsel gemaakte afweging (tussen doel en middelen: 'Is het me dit nog waard?') hier ontbreekt.

Daarom heeft de commissie bij het formuleren van het voorstel voor extra uren voor ogen gehad dat het niet-forfaitaire karakter binnen het extra-urensegment moet worden teruggedrongen ten gunste van een meer forfaitaire vergoeding, waarbij een objectieve beoordeling van de te maken uren als uitgangspunt geldt. Dat komt de rechtszekerheid en daarmee ook de relatie tussen de rechtsbijstandverlener en de raad ten goede. Immers, als vooraf beter is genormeerd waarvoor punten worden toegekend, is er minder reden tot discussie.

Verder is bij het formuleren van voorstellen voor extra uren relevant dat met de waargenomen tijdsbesteding in de betreffende zaakscodes in veel gevallen het forfait door de voorstellen van de commissie omhoog gaat. Met de formule waarmee zaken in het domein van de extra uren terecht kunnen komen (driemaal het forfait) wordt het gat dat rechtsbijstandverleners met onbetaalde uren moeten overbruggen voordat zij in aanmerking komen voor extra uren per definitie groter. De commissie komt hiervoor met een oplossing. Ten slotte is relevant dat toeslagen het gat - ook nu al - deels overbruggen.

6.6.2 Aanknopingspunten voor een forfaitaire benadering van de extra uren

De commissie heeft voor ogen gehad een voorstel te ontwikkelen waarbij extra uren worden teruggedrongen ten gunste van forfaitaire vergoedingen. De commissie is daarbij op zoek gegaan naar andere forfaits en toeslagen die meer passen bij de praktijk van de zaken waarin extra uren worden toegekend. Dat is evenwel niet eenvoudig gebleken. Uit de in hoofdstuk 4 beschreven - beperkte - steekproef blijken vooralsnog te weinig objectieveerbare aanknopingspunten om veel van de werkzaamheden in het domein van de extra uren te normeren en toe te kennen in de vorm van (forfaitaire) toeslagen. Overleg met de strafadvocatuur op dit punt leverde ook onvoldoende aanknopingspunten op.

Naar aanleiding van de in hoofdstuk 4 beschreven steekproef heeft de commissie onderzocht of uit de verhoudingen zoals deze blijken uit deze steekproef een (of meer) objectief criterium te destilleren is dat maatgevend zou kunnen zijn voor aard en omvang van de toe te kennen uren in extra-urenzaken. De commissie heeft geprobeerd dit criterium te koppelen aan het aantal zittingen

²⁸⁹ Exclusief btw, inclusief alle kosten en correcties op eigen bijdrage en proceskostenveroordeling.

in de (huidige) extra-urenzaken. Er zou dan een toeslag van 3 punten worden toegekend per zittingsuur (in het zittings-proces-verbaal te registreren uren voor raadkamerzittingen, inhoudelijke zittingen en pro forma-zittingen). Voor regiezittingen zou per zitting een toeslag van 4 punten gelden en per gehoorde getuige een toeslag van 1 punt. Mocht de tijdsbesteding in een zaak de honderd uur overstijgen, dan zouden de uren boven deze grens als extra uren worden uitbetaald. De commissie heeft berekend dat een dergelijke regeling voor de vijftig zaken in de steekproef zou betekenen dat in totaal 1.765 uur zou worden vergoed. Dit betekent dat circa 1.000 uur minder zou worden vergoed dan onder de huidige extra-urenregeling en circa 2.000 uur minder dan daadwerkelijk aan uren is besteed in de betreffende dossiers. Uit de steekproef is ook gebleken dat de aan zittingen bestede tijd slechts een klein percentage van de totaal vergoede extra uren beslaat. Mogelijk zijn andere dossiergerelateerde kenmerken wel bruikbaar voor een oplossing in de richting die de commissie voor ogen heeft.

De commissie heeft vooralsnog geconcludeerd dat bovenstaande nog onvoldoende gedetailleerd uitgewerkt is om als alternatief voor de huidige praktijk te kunnen dienen. Dat neemt niet weg dat de commissie van oordeel is dat op een vergelijkbare wijze bij een uitvoeriger dossieronderzoek nader onderzocht dient te worden op welke wijze een meer objectieve toets van de gedeclareerde extra uren kan plaatsvinden.

In de oplossingsrichting van de commissie wordt de grens voor extra uren gelegd bij 100 of 120 uur. Naar schatting wordt het bereik van de extra uren daarmee teruggebracht tot maximaal 25% van het huidige aantal extra-urenzaken. Een dergelijke uitkomst acht de commissie wel aanvaardbaar binnen het kader van het voor het overige forfaitaire stelsel. Voortzetting van de huidige praktijk (30% van het budget voor strafrecht in de extra-urenzaken) acht de commissie op langere termijn niet aanvaardbaar, want in strijd met het forfaitaire karakter van het stelsel.

Activiteiten vanaf het forfait tot de genoemde extra-urengrens moeten dan worden gegoten in forfaitaire toeslagen, voor bijvoorbeeld zittingstijd en dossierstudie. In de steekproef die de commissie heeft uitgevoerd, zijn zittingstijd en dossierstudie samen ingeschat op ongeveer 50% van de bestede extra uren. De steekproef biedt echter thans nog onvoldoende aanknopingspunten om met een concreet voorstel te komen.

Hiervoor zal nader onderzoek (door de raad) en overleg (met de advocatuur) noodzakelijk zijn. Om inhoudelijke redenen zou het voor de hand liggen dat onderhavige commissie dat onderzoek zou uitvoeren. Vanwege het tijdspad van de commissie is het evenwel niet gelukt dat onderzoek verder vorm te geven. Met het opleveren van onderhavig rapport is de commissie van rechtswege opgeheven en is het aan de opdrachtgever hoe verder om te gaan met dit in de ogen van de commissie noodzakelijke onderzoek. De commissie adviseert om de systematiek zoals door de rechtspraak wordt gehanteerd bij de financiering van megazaken te betrekken bij de verdere ontwikkeling.

6.6.3 Te overbruggen gat

De systematiek van de toekenning van extra uren leidt tot een 'gat' van onbetaalde uren. Bij het huidige forfait is dat gat - mede als gevolg van toeslagen - doorgaans relatief beperkt.

De commissie onderschrijft dat er een gat van onbetaalde uren blijft bestaan, teneinde te bevorderen dat de tijdsbesteding in een zaak zo dicht mogelijk bij het forfait blijft. Daarbij past het streven de prikkel weg te nemen om extra uren te schrijven. Daarentegen onderkent de commissie

dat het gat redelijkerwijs niet te groot kan zijn, omdat het aantal onbetaalde uren dat een advocaat in een zaak wil en kan verrichten aan redelijke grenzen gebonden is. Een advocaat dient bovendien, nadat hij een zaak op zich heeft genomen, rechtsbijstand van voldoende kwaliteit te leveren, of hij zijn werk nu betaald of (gedeeltelijk) onbetaald moet verrichten. Dit door het tuchtrecht beschermde uitgangspunt past slechts binnen een forfaitair stelsel als datzelfde stelsel een redelijk alternatief biedt voor de te verlenen rechtsbijstand in die zaken waarin evident is dat het forfait geen passende beloning kan opleveren. Anders gezegd: je kunt niet van een advocaat verwachten dat hij vele tientallen uren onbetaald werk verricht, waar dat werk wel noodzakelijk verricht dient te worden en hij daartoe in principe ook gehouden is. Daarop is de gedachte gebaseerd dat het 'gat' aan onbetaalde uren een redelijke bovengrens dient te kennen.

Het huidige gat tussen het de forfaitaire grens en de extra-urengrens is kennelijk ook door de wetgever aanvaardbaar geacht. De commissie heeft vanuit dat vertrekpunt het gat in zijn huidige omvang beoordeeld als een redelijk en kennelijk aanvaardbaar gat van onbetaald gelaten uren. Met de voorgestelde verhoging van het forfait zou het gat echter in sommige gevallen meer dan verdubbelen ten opzichte van de huidige situatie. Dat acht de commissie niet aanvaardbaar. De hoofdregel blijft dat de extra-urengrens ligt op driemaal het forfait, met dien verstande dat het maximale gat wordt gefixeerd. Daarbij wordt aangetekend dat de commissie het - anders dan in het huidige stelsel - niet onredelijk acht om de toegekende toeslagpunten ook mee te tellen in de berekening van het (maximaal aanvaardbare) gat.

Het voorstel van de commissie houdt in dat de maximumgrens voor extra uren 13 onbetaalde uren bedraagt. Voor de berekening van dat maximum gaat de commissie uit van een te hanteren gat zoals dat thans geldt in de zaakscodes waar de meeste extra uren worden gemaakt, namelijk de S050 (meervoudige kamer in strafzaken). Dat gat van 13 punten is als volgt berekend: 24 (driemaal het huidige forfait van 8 voor S050) min 11 (het huidige forfait van 8 vermeerderd met gemiddeld 3 toeslagpunten²⁹⁰). Uit de berekening valt op te maken dat de commissie rekening houdt met de gemiddeld toegekende toeslagpunten.

In de voorgestelde systematiek is het afhankelijk van de hoogte van het forfait wanneer een zaak een extra-urenzaak wordt. In eerste instantie dient gekeken te worden naar de hoofdregel: het forfait maal drie. Indien met die formule een gat groter dan 13 punten ontstaat, moet vervolgens over worden gegaan op de tweede regel: de fixatie van het gat. Met het fixeren van het gat op 13 punten is het afhankelijk van het aantal toegekende toeslagen wanneer een zaak in het extra-urendomein komt.

De commissie illustreert het vorengaande met het volgende voorbeeld: de zaakscodes S050 met één toeslag. Het forfait bedraagt 14 punten, als toeslag worden 5 punten toegekend (zie daarover overigens meer in paragraaf 6.7). Met alleen de hoofdregel zou de extra-urengrens dan op 42 punten uitkomen. Het gat tussen het forfait (14) plus de toeslag (5) en de grens (42) is daarmee 23 en dus niet aanvaardbaar.

Daarom wordt vervolgens voor S050 met één toeslag met de tweede regel (het gat mag niet groter zijn dan 13 punten) de extra-urengrens bepaald: forfait (14) + toeslag (36% van 14, dus 5) + 13. De extra-urengrens komt in dit geval uit op 32 uur. In de huidige situatie bedraagt die grens 24 uur, maar zonder maximering van het gat zou de grens op 42 uur liggen. Het gemiddeld

²⁹⁰ Uit paragraaf 4.2.2 volgt dat er gemiddeld 3 toeslagpunten worden toegekend in een extra-urenzaak in S050.

aantal onbetaalde uren zou in dit voorbeeld zonder toepassing van de maximumcorrectie stijgen van 13 naar 23.²⁹¹ Met de tweede regel blijft het huidige gat van 13 punten (toepassing van het maximum) gehandhaafd.

6.6.4 Beoordeling extra uren

Het forfait blijft de eerste indicator op grond waarvan wordt bepaald wanneer een zaak in aanmerking komt voor een extra-urentoekenning. Na die volle urenbesteding komt de raad toe aan de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag tot extra uren. Voor de beoordeling van die aanvraag is van belang dat het kwaliteitsniveau van de medewerker van de raad voldoende aansluit bij het niveau van de rechtsbijstandverlener; alleen dan is een zinvolle uitwisseling van argumenten mogelijk. De raad dient in staat gesteld te worden om daarnaast in sommige gevallen externe expertise te gebruiken bij het beoordelen van de aanvraag. Omdat gebleken is dat de doelmatigheid van de bestede uren bij de beoordeling lastig blijkt, moet de inrichting van de door de commissie-Wolfsen voorgestelde commissie inzake de advisering in extra-urenzaken spoedig ter hand worden genomen.²⁹² De inrichting kan starten vooruitlopend op de aanstaande wetswijziging. De commissie heeft echter aarzeling bij de inzet van in het stelsel actieve strafrechtadvocaten in die commissie. Het betreft een relatief kleine groep strafrechtadvocaten die de grote zaken doet en de commissie vindt het niet verstandig dat zij – als ‘concullega’s’ – elkaar beoordelen, met directe gevolgen voor elkaars inkomen. Een voor de beoordelaar geanonimiseerde aanvraag biedt daarvoor slechts een beperkte oplossing. Een strak genormeerd protocol kan hier wellicht soelaas bieden.

De noodzaak bestaat om bij de beoordeling van dit type grote(re) strafzaken inhoudelijke criteria te ontwikkelen, die enerzijds voldoende concreet zijn om ten behoeve van advocaat en cliënt voorspelbaar te zijn en anderzijds voldoende hanteerbaar zijn om de controlekosten (voor- en achteraf) voor de raad binnen redelijke perken te houden.

Bij het huidige aantal aanvragen en declaraties (samen ongeveer 13.000 op jaarbasis) is de werklast voor een nog op te richten commissie van deskundigen aanzienlijk. De door de commissie voorgestelde terugdringing van extra-urenzaken tot die met een urenlast van meer dan 100 of 120 uur kan het aantal aanvragen en declaraties substantieel verminderen (het aantal resterende zaken bedraagt dan immers minder dan 25% van het huidige aantal extra uren zaken).

De adviescommissie adviseert over bewerkelijke zaken. Indien een zaak door de rechtspraak is bestempeld als een megazaak (meer dan 25 zittingsuren), is advisering over toelating tot het extra-urendomein niet nodig en kan ervan worden uitgegaan dat sprake is van een extra-urenzaak. De omvang van de te verrichten werkzaamheden dient dan uiteraard nog wel beoordeeld te worden.

Tot slot moet regelgeving het mogelijk maken dat in een extra-urenzaak meerdere rechtsbijstandverleners worden toegevoegd.

²⁹¹ 42 (driemaal het forfait van 14) min 14 (forfait) min 5 (toegekende toeslagen).

²⁹² Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, versie internetconsultatie, p.62 van de MvT.

6.7 Toeslagen

Naast de standaardzaken is in het onderzoek gekeken naar zaken waarin toeslagen zijn toegekend (door Cebeon 'overige toeslagen' genoemd). Die tijdsbesteding in zaken met toeslagen wijkt soms fors af van de tijdsbesteding in standaardzaken. Dat verbaast op zich ook niet: verondersteld kan worden dat die zaken door de aanwezigheid van elementen waarvoor nu al een toeslag kan worden verkregen, in zichzelf zwaarder of complexer zijn. Wat bovendien opvalt is dat er binnen de categorie toelagzaken een grote variatie is in de tijdsbesteding per zaakscod. ²⁹³ Tot slot heeft de commissie gezien dat de huidige wijze van registratie van de aanwezigheid van een of meer toelagen deze helaas niet herleidbaar maakt tot een specifieke toelagcategor. Dat bemoeilijkt ook het onderzoek, omdat alleen met onderscheid naar aantal toelagen per zaakscod kon worden gerapporteerd en niet met onderscheid naar de in het stelsel onderscheiden toelagcategor. Anders gezegd: zichtbaar was wel hoeveel toelagen per zaakscod zijn toegekend, maar niet welke.

De commissie heeft geprobeerd om met de gemeten tijdsbesteding door Cebeon een nieuwe toelagensystematiek te introduceren. Gelet op de grote verschillen tussen zaakscodes, is het echter niet mogelijk gebleken om op basis van die gegevens een toelagensysteem te creëren dat enerzijds recht doet aan de per zaakscod gemeten tijdsbesteding aan die toelagen en anderzijds overzichtelijk, enigszins uniform en goed uitvoerbaar is.

Gelet op enerzijds de bestaande registratieproblematiek en anderzijds de laatstgenoemde uitgangspunten heeft de commissie gekeken hoe de toelagen tijdelijk vormgegeven kunnen worden. Tijdelijk, totdat de eerstvolgende evaluatie nadere gegevens omtrent de extra urenbesteding per toelag oplevert.

Daarbij heeft de commissie gekeken naar het gat dat in extra-urenzaken maximaal mag ontstaan (zie onder paragraaf 6.6), te weten maximaal 13 punten. Net als bij het gat voor extra-urenzaken neemt de commissie ook hier de S050 als uitgangspunt. De extra-urengrens zou bij het toepassen van de hoofdregel (grens ligt bij drie keer het forfait) 42 punten zijn. Hiermee zou het gat tussen het forfait en de extra-urengrens op 28 punten (42 min 14) liggen, 15 punten meer dan het aanvaardbare gat van 13 punten. Deze 15 punten wil de commissie opvullen met de nieuwe toelagensystematiek. In een S050-zaak zou een advocaat daarom bij drie of meer toelagen 15 punten aan toelagen moeten krijgen. Het gat tot de extra-urengrens bedraagt dan nog 13 punten: 42 (drie keer het forfait) min 14 punten (forfait S050) min 15 punten (3 of meer toelagen). Bij één of twee toelagen wordt dit evenredig teruggebracht tot respectievelijk 5 en 10 punten.

De commissie onderscheidt vervolgens de volgende drie (tijdelijke) toelagcategor. en komt uit op het volgende voorstel voor een tijdelijke universele regeling voor toelagen:

- 1 toelag: een puntentoekenning van 36% van het kale forfait;
- 2 toelagen: een puntentoekenning van 71% van het kale forfait;
- 3 of meer toelagen: een puntentoekenning van 107% van het kale forfait.

²⁹³ Paragraaf 5.3.3 en Rapport Cebeon 2017, p. 49.

De toeslagen worden alleen toegekend voor de activiteiten die nu ook al voor een toeslag in aanmerking komen of voor activiteiten in de nieuwe toelagencategorieën die – bijvoorbeeld voor asiel – door de commissie worden voorgesteld.²⁹⁴ Door de toeslag uit te drukken als een percentage van het forfait, is de toeslag hoger, naarmate het forfait hoger is. Hiermee meent de commissie recht te doen aan een toenemende complexiteit van zaken en dus ook van de toelagactiviteiten, naarmate het forfait hoger is. Voor de hoogte van de toekenning in echtscheidingszaken gaat de commissie uit van het kale forfait (dus zonder de aanvullingen).

Overigens wil de commissie benadrukken dat de voorgestelde toelagensystematiek een tijdelijke regeling zou moeten zijn. De registratie van de raad laat op het punt van de toelagen te wensen over en dat is de rechtvaardiging voor een afwijking van de per zaakscade gemeten tijd. Als in de toekomst de registratie op het punt van de toelagen is verbeterd²⁹⁵, dan zal het wel mogelijk zijn om de toelagpunten af te leiden uit de tijdsbesteding per onderscheiden toelagencategorie.

Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de huidige samenhangregeling niet goed functioneert. Die blijft dan ook in tact. Wel stelt de commissie voor die regeling ook toe te passen op adviestoevoegingen. Zie voor een uitgebreidere motivering paragraaf 6.4.3. De formulering van de samenhangregeling in artikel 11 van het Bvr 2000 verdient nog op een ander punt aanpassing. In de huidige formulering is opgenomen dat de zaken waarop samenhang kan worden toegepast ‘ter zitting’ zijn behandeld. Die strikte beperking tot de zitting voldoet niet meer aan de normen van deze tijd. Zo doet de Afdeling bijna standaard asielzaken zonder zitting af. Verder zien partijen ook regelmatig af van de behandeling ter zitting in beroepszaken en voorlopige voorzieningen. Vanwege de strikte formulering van artikel 11 van het Bvr 2000 kan er in de gevallen waarin geen zitting heeft plaatsgevonden, de samenhangregeling niet worden toegepast. De commissie acht dat niet passend en niet in overeenstemming met de essentie van de regeling en stelt daarom voor ‘ter zitting’ uit artikel 11 van het Bvr 2000 te schrappen.

6.8 Reiskosten

De commissie houdt vast aan het onderscheid tussen reistijd en reiskosten. De in het stelsel gemaakte reiskosten vallen buiten het bereik van de opdracht aan de commissie.

De commissie heeft onderzocht of het stelsel gebaat is bij het afschaffen van een reistijdtoeslag door het gemiddelde bedrag van die vergoeding op te nemen in het forfait voor een zaakscade. Vanuit uitvoeringsperspectief zou een dergelijke regeling aantrekkelijk kunnen zijn. Vanuit de beschikbare gegevens is per zaakscade namelijk op te maken hoeveel tijd er gemiddeld genomen wordt besteed aan reizen. Niettemin ziet de commissie af van dit idee. Waar het forfait in een zaakscade te rechtvaardigen is vanuit de wetenschap dat de tijdsbesteding in de ene zaak de andere zaak compenseert en derhalve uitmiddelt, is dat bij reistijd per definitie niet het geval. Met het afschaffen van specifieke reistijdvergoeding door opname van een reistijdcomponent in het forfait wordt juist die advocaat getroffen wiens kantoor verder gelegen ligt van de te bezoeken gerechten en instellingen. De commissie vindt het niet aanvaardbaar dat een deel van de advocaten – zelfs al zou het om een kleine groep gaan – de reëel gemaakte uren niet meer vergoed

²⁹⁴ Het gaat hier – voor de duidelijkheid – niet om de aanvullingen bij echtscheidingen.

²⁹⁵ Er zou per toelag of korting een afzonderlijke registratiecategorie moeten worden gecreëerd.

krijgt. Daarnaast geldt dat de reistijd ook een heel forse bandbreedte laat zien, met name in zaken waarin cliënten of zittingen door de overheid respectievelijk de rechtspraak verplaatst worden naar ver weg gelegen en soms ook lastig per openbaar vervoer bereikbare locaties. Werken tijdens reizen is onder die omstandigheden veelal niet mogelijk. Om die reden acht de commissie een stelsel van geïndividualiseerde reistijdtoeslagen billijker.

De commissie heeft gekeken naar de hoogte van de reistijdtoeslag. Thans wordt reistijd tot de eerste 60 kilometer niet vergoed. De commissie acht het aanvaardbaar dat in de reistijdvergoeding om redenen van uitvoerbaarheid een zekere drempel wordt aangebracht.

In het kwalitatief onderzoek is gebleken dat de door de advocaten te bezoeken cliënten veelvuldig en schijnbaar willekeurig worden verplaatst naar andere, voor advocaten lastiger te bezoeken plaatsen. Dit geldt vooral in het asiel- en vreemdelingenrecht en in het strafrecht. In het asielrecht geldt bovendien dat de zittingslocatie willekeurig overal in het land kan zijn: de rechtspraak kiest voor een locatie waar de zaak het snelst op zitting kan komen. Bij deze - voorheen nog niet bestaande praktijk - acht de commissie het redelijk om de grens voor onbetaalde reistijd enigszins te verlagen. Vanuit de overwegingen dat het enerzijds een illusie is om 120 kilometer per uur per auto af te kunnen leggen en anderzijds dat een zekere drempel te rechtvaardigen is, komt het de commissie redelijk voor de grens waarop een rechtsbijstandverlener in aanmerking komt voor reistijdtoeslag te verlagen naar 50 kilometer. Vanaf iedere geheel afgelegde 50 kilometer worden 0,5 punten aan reistijdtoeslag toegekend.

6.9 Taakdifferentiatie

Het stelsel heeft baat bij aanpassing van de soms knellende verplichting in het stelsel om de werkzaamheden in een zaak 'persoonlijk' uit te voeren. Werk dat niet door de toegevoegde advocaat zelf, maar door een 'paralegal' wordt verricht verdient naar het oordeel van de commissie anders dan nu wel vergoeding, maar op een lager niveau dan die van de advocaat, aangenomen dat de advocaat er dan voor zorgt dat de inzet van een paralegal kostenefficiënt is. Juist bij de gerezen twijfel over de doelmatigheid van de extra uren werkt de onmogelijkheid om delen van het werk (bijvoorbeeld het lezen van tapverslagen en het controleren van financiële gegevens) uit te mogen besteden contraproductief.

Het bepalen van de hoogte van deze vergoeding voor door niet-advocaten in het dossier verrichte werkzaamheden is niet aan de commissie om vast te stellen. De commissie onthoudt zich om die reden van het noemen van een concreet uur- of punttarief.

Bij die werkzaamheden moet het gaan om juridisch of anderszins zaaksgelateerd inhoudelijk werk dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de advocaat. Het zijn geen administratieve werkzaamheden die onder de kantoorkosten vallen en het mag dus niet gaan om louter secretariële ondersteuning.

6.10 Gebruikmaken van bestaande bevoegdheden tot financiering rechtsbijstandverleners

Er wordt door de raad nauwelijks gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid rechtsbijstand op een andere dan forfaitaire manier te financieren. De commissie onderschrijft het opvolgen van de aanbeveling van de commissie-Wolfsen hieromtrent: *“Het is wenselijk de mogelijkheden te verkennen contracten af te sluiten met advocaten, of samenwerkingsverbanden van advocaten. Aansluitend hierop zou de raad meer ervaring op moeten doen met het afsluiten van contracten met andere rechtsbijstandverleners dan advocaten.”* Hoewel de commissie de druk die er op dit moment bij de raad ligt - bijvoorbeeld als het gaat om de invoering van de eerstelijnsrechtsbijstand - onderkent, zou ook hier prioriteit naar uit moeten gaan.

6.11 Kwaliteit

6.11.1 Algemeen

De kwaliteit van rechtsbijstandverleners is essentieel voor het goed functioneren van het stelsel van rechtsbijstand; ook de commissie-Wolfsen en de commissie-Barkhuysen wezen daar op. Kwaliteitszorg is juist zo belangrijk omdat de ‘marktwerking’ in het stelsel niet optimaal functioneert: het is voor de klant heel moeilijk om de kwaliteit van de advocaat te beoordelen, zowel voorafgaand aan als tijdens het verlenen van rechtsbijstand.

De tuchtrechter toetst inmiddels ook de kwaliteit van het door de advocaat verrichte werk. Dit geldt ook voor de dekens in de aan tuchtzaken voorafgaande fase. De kwaliteit van de rechtsbijstand die wordt geleverd heeft verbetering. Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met betrokken professionals durft de commissie de stelling aan dat de kwaliteit niet over de hele linie kan worden gegarandeerd en dat daarmee het stelsel zijn beoogde werking niet borgt. Daarbij spelen meerdere aspecten een rol.

Bij de voorstellen betreft de commissie de inspanningen die op dit punt al worden gepleegd, onder meer naar aanleiding van de conclusie van genoemde commissies. De commissie ziet mogelijkheden om te komen tot verbetering van de kwaliteit door aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden (bijvoorbeeld per specialisme) en door introductie van verplichte collegiale toetsing.

Voorts heeft de commissie de trend gezien dat er meer éénpitters in het stelsel komen. Met name over éénpitters die als generalist hun diensten aanbieden heeft de commissie zorgen. De kwaliteit van de rechtsbijstand is primair gediend met een omgeving waarin een advocaat structureel feedback ontvangt van zijn gelijken over het werk dat hij uitvoert. Bij een eenmanskantoor moet de feedback van buiten worden gehaald en goede feedback is daardoor minder vanzelfsprekend dan binnen een meermanskantoor. Ook kan het ontbreken van zaaksturing binnen een kantoorverband sneller leiden tot het aannemen van een zaak ook al ontbreekt het de betreffende éénpitter aan voldoende kennis en ervaring op dat terrein. Dat alles kan onwenselijke gevolgen hebben voor de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand.

6.11.2 Inschrijvingsvoorwaarden

De commissie sluit aan bij de bevindingen van de commissie-Wolfsen:²⁹⁶ de eisen die de specialisatieverenigingen stellen aan hun leden dienen maatgevend te zijn voor het werken binnen het stelsel van rechtsbijstand. De commissie beveelt aan om de kwaliteitsvoorwaarden aan te scherpen voor rechtsbijstandverleners die actief willen zijn binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en wat betreft de voorwaarden op een gelijk niveau te brengen met de opleidingseisen van specialisatieverenigingen.²⁹⁷ Volgens een voorstel van de NOvA dat in consultatie is dienen advocaten een minimum van tien opleidingspunten per jaar te behalen om op specifieke rechtsgebieden zaken te kunnen behandelen. Dit geldt voor zowel betalende zaken als toevoegingszaken. Voor de selectie van deze rechtsgebieden is in eerste instantie de ‘kwetsbare cliënt’ als uitgangspunt genomen. Het gaat hierbij om acht rechtsgebieden: arbeidsrecht, sociaal zekerheidsrecht, huurrecht, jeugdrecht, personen-, familie- en erfrecht, psychiatrisch patiëntenrecht, strafrecht (waaronder rechtsbijstandverlening aan slachtoffers en benadeelde partij) en vreemdelingen- en asielerrecht.²⁹⁸ Ook daar sluit de commissie zich bij aan. De commissie veronderstelt dat dit traject succesvol in interne regelgeving door de NOvA zal worden afgerond, bij gebreke waarvan de commissie aanbeveelt dat de raad de inschrijvingsvoorwaarden dienovereenkomstig zal aanpassen, dan wel aanscherpen.

Het stelsel staat bovendien toe dat er, met uitzondering van piketzaken, in een onbeperkt aantal rechtsterreinen geopereerd mag worden, wat een kwaliteitsgarantie bemoeilijkt. Ter bevordering van de kwaliteit in het stelsel beveelt de commissie aan dat de raad, na overleg hierover met de NOvA, een beperking vaststelt van het aantal rechtsgebieden waarop een advocaat binnen het stelsel werkzaam mag zijn. Gelet op de omvang van sommige rechtsgebieden dient daarbij acht te worden geslagen op de aanbodzijde in juist de wat kleinere rechtsgebieden. Een beperking tot drie van de hiervoor genoemde acht rechtsgebieden zou al een eerste stap kunnen zijn.

6.11.3 Collegiale toetsing

De commissie pleit voorts voor de inzet van peer review en periodiek onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van de rechtsbijstand. Ook de commissie-Barkhuysen stelde aanvullende eisen voor om voldoende ervaring en kwaliteit in het stelsel te kunnen garanderen.²⁹⁹ Verder vindt ook de commissie-Barkhuysen dat er vanuit kwaliteitsoogpunt meer dossieronderzoek moet plaatsvinden.

In lijn met de adviezen heeft ook het kabinet in zijn reactie op het rapport van de commissie-Wolfsen van 31 mei 2016 bepaald dat deelnamevoorwaarden op dit punt aanscherping behoeven.³⁰⁰ In de toelichting bij het Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand wordt dit verder onderstreept en wordt de raad opgeroepen hierover met de NOvA van advocaten nadere afspraken te maken.³⁰¹

²⁹⁶ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 27.

²⁹⁷ Rapport commissie-Wolfsen 2015, p. 164.

²⁹⁸ <https://www.advocatenorde.nl/12315/advocaten/baliebrede-consultatie-over-verplichte-opleidingspunten>.

²⁹⁹ Rapport commissie-Barkhuysen 2015, p. 128.

³⁰⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 110, p. 12.

³⁰¹ Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, versie internetconsultatie, p. 27 van de MvT.

6.11.4 Eenmanskantoren

Het stelsel kent mede door het lage vergoedingenniveau in toenemende mate eenmanskantoren. Het gaat hier wat de commissie betreft vooral om advocaten die als generalist hun diensten aanbieden. Deze ontwikkeling laat zich tamelijk eenvoudig verklaren: bij een te laag vergoedingenniveau wordt sterk bezuinigd op allereerst kantoorkosten en wordt dientengevolge veelal vanuit huis gewerkt. Bij relatief onervaren advocaten of bij advocaten met een beperkte ervaring op het betreffende rechtsgebied is het ontbreken van enig collegiaal verband een bedreiging voor de minimaal te leveren kwaliteit. Voor ervaren en kwalitatief hoogwaardig werk afleverende gespecialiseerde advocaten is die keuze tijdelijk mogelijk nog wel aanvaardbaar, maar op termijn is ook bij hen de vraag gerechtvaardigd in hoeverre in zo'n solitaire setting kwaliteit duurzaam kan worden gegarandeerd. Alleen al om louter praktische redenen is voor een éénpitter de drempel hoger voor een collegiale toets dan voor een advocaat die werkzaam is in een kantoorverband. Hoewel het verbieden van eenmanskantoren niet zou passen, zouden de raad en de NOvA gezamenlijk na moeten denken over maatregelen die eraan bijdragen dat het aantal advocaten dat als eenmanskantoor in het stelsel deelneemt, afneemt. Ook zou kunnen worden bevorderd dat de nadelen worden ondervangen. Advocaten die vanuit een eenmanskantoor werken zouden verplicht moeten samenwerken, meedoen aan intervisie, et cetera. Ook de beperking van het aantal rechtsterreinen zal de kwaliteit – ook van advocaten die vanuit een eenmanskantoor werken – ten goede komen.

6.12 Prikkel

Er zijn prikkels in het stelsel van rechtsbijstand die bepaald gedrag bevorderen. Een prikkel is overigens niet per definitie verkeerd; het gedrag kan ook gewenst zijn. Dat is ook de reden om in het domein van het echtscheidingsrecht via de puntentoekenning een minnelijk traject te bevorderen.

In het stelsel zijn er enkele prikkels die ongewenst procedeedrag bevorderen. Regelmatig wordt in strafzaken vlak voor de zitting een appel ingetrokken. Het levert weinig tot geen extra werk op, maar wel een vergoeding. Voor het (laat) intrekken van hoger beroep geldt dat raadsheren en advocaat-generaal voor niets het dossier hebben bestudeerd en dat zittingscapaciteit onbenut blijft. De advocaat krijgt bij het intrekken van hoger beroep nog steeds een vergoeding, namelijk 2 punten. Het is niet zo moeilijk om deze prikkel volledig uit het stelsel te krijgen. Het kan natuurlijk gerechtvaardigd zijn om het eerder ingestelde hoger beroep in te trekken, maar de daarvoor doorgaans beperkte werkzaamheden kunnen ook worden geacht onder de toevoeging van de eerste instantie te vallen. De commissie stelt voor dat de eventueel reeds verleende toevoeging voor het hoger beroep door de raad wordt ingetrokken indien de zaak niet inhoudelijk op zitting behandeld is, dan wel indien de zaak eindigt met niet-ontvankelijkheid wegens het door de verdachte ingetrokken beroep.

Het instellen van cassatie valt onder het bereik van de toevoeging voor het hoger beroep. Voor het louter instellen ontvangt de rechtsbijstandverlener geen toevoeging. Cassatie-advies door een daarin gespecialiseerde advocaat wordt, net zoals nu het geval is, als een advieszaak gehonoreerd.

De commissie stelt voorts voor om de vergoeding op nihil vast te stellen bij evidente beroepsfouten van de advocaat (bijvoorbeeld het niet tijdig instellen van het rechtsmiddel, niet-ontvanke-lijkverklaring vanwege ontbreken gronden of het door de rechtsbijstandverlener niet tijdig betalen van het griffierecht).³⁰²

6.13 Rol bestuur (de overheid)

Overheden zijn een grote veroorzaker van het beroep op rechtsbijstand; in de sfeer van nieuwe wetgeving maar ook als het gaat om het – soms tegen beter weten in – uitlokken of voeren van procedures. Voor het verdisconteren van de gevolgen van nieuwe wetgeving op het beroep op rechtsbijstand, wordt verwezen naar paragraaf 6.16. Waar bestuursorganen naar verluidt onnodige procedures (blijven) voeren, stelt de commissie voor daar een prikkel tegen in te brengen. Daarbij wordt aangesloten bij de regeling voor de proceskosten in het bestuursrecht. Bij gebleken hardleersheid van een bestuursorgaan moet de rechter een opslag op de kostenveroor- deling kunnen zetten. Als criterium hiervoor kan gelden: ‘gebruikmaken van een overheidsbe- voegdheid bij een kennelijk kansloze zaak’.

Het Besluit proceskosten bestuursrecht bevat nu al een aanknopingspunt voor een dergelijke aanpak. In artikel 2, derde lid, van het besluit is bepaald dat in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van de vaste puntentoekening bij een kostenveroordeling. Voor een toeken- ning van een proceskostenvergoeding in afwijking van de forfaitaire bedragen van het besluit is volgens de Hoge Raad grond ‘indien het bestuursorgaan het verwijt treft dat het een beschikking of uitspraak geeft respectievelijk doet of in rechte handhaaft, terwijl op dat moment duidelijk is dat die beschikking of uitspraak in een (de) daartegen ingestelde procedure geen stand zal houden’.³⁰³

Ook is gewenst dat er meer toezicht wordt uitgeoefend op de kostenveroordelingen van een bestuursorgaan. Dat kan worden verwezenlijkt via een jaarlijks te publiceren opgave van kosten- veroordelingen per bestuursorgaan van het totaal aan kostenveroordelingen. Aan de hand van die lijst wordt het bestuursorgaan bewuster van zijn eigen procedeedrag en kan ook gericht worden gestuurd op de beheersing van de proceskosten, teneinde zo veel mogelijk onnodige procedures te voorkomen. Ook biedt dit de democratische controle-organen de mogelijkheid om de kwaliteit van het door het bestuursorgaan geleverde werk te toetsen.

6.14 Technologie en standaardisering

De juridische sector en specifiek de gesubsidieerde rechtsbijstand staat onder invloed van allerlei nieuwe ontwikkelingen, die naar verwachting gevolgen hebben op de tijdsbesteding in de gesub- sidieerde rechtsbijstand. Die ontwikkelingen dienden zich de afgelopen jaren al aan en resul- teerden bijvoorbeeld in de uitstroom van makkelijkere zaken naar laagdrempelige (internet)voor- zieningen zoals het juridisch loket, magontslag.nl, ‘Rechtwijzer uit elkaar’, Consuwijzer en diverse andere internetfora. Die ontwikkeling zal op basis van het beleidsvoornemen van het kabinet om

³⁰² Dit vereist in de regelgeving een nauwkeurige omschrijving van de redenen waarop de vergoeding op nihil kan worden vast- gesteld.

³⁰³ ECLI:NL:HR:2007:BA2802.

meer zaken vereenvoudigd af te doen in de eerste lijn verder doorzetten. Ook het steeds grotere aanbod van nieuwe aanbieders van rechtsbijstand, zoals bijvoorbeeld recent Rocket Lawyer, is van belang.

Aan de hand van de reeds beschikbare techniek en kennis en het voortgaande innovatieve aanbod, zou de uitdaging voor de komende jaren daarom moeten zijn om de toegang tot het recht overeind te houden tegen lagere kosten. Net als in de medische sector gebeurt, is veel meer aandacht nodig voor de ontwikkeling van best practices. Daarbij zou gebruik gemaakt kunnen worden van de aanwezige deskundigheid van rechtsbijstandverzekeraars, peer-reviewers in het stelsel en advocaten die actief zijn op rechtsterreinen waarvoor al wel best practices ontwikkeld zijn, zoals arbeidsrecht, vreemdelingenbewaring en psychiatrisch patiëntenrecht.

Daarnaast moet er meer worden geïnvesteerd in innovatie in de gesubsidieerde rechtsbijstand. De raad zou daarin het voortouw moeten nemen en de sector meer moeten uitdagen en stimuleren te innoveren. Als voorbeeld kan dienen het initiatief dat de raad samen met private organisaties nam om in echtscheidingszaken een online geschilbeslechtingsstelsel te ontwikkelen. Dit door de raad gestarte initiatief is inmiddels overgenomen door een private investeerder.

Ook andere innovatieve stappen die het werk van de rechtsbijstandverlener kunnen vergemakkelijken en de bestede tijd verantwoord kunnen terugdringen, moet de raad ter hand nemen. In dat kader heeft de commissie gezien dat de raad een piket-app ontwikkelt die de advocaat moet gaan ondersteunen bij het plannen en declareren van rechtsbijstandactiviteiten en die raad daarnaast helpt om zijn activiteiten te digitaliseren en die van de advocaat beter te objectiveren.

6.15 Evaluatiesysteem

Het operationaliseren van een goed evaluatiesysteem van puntentoekening is essentieel voor een duurzaam goede werking van het stelsel. Veranderende omstandigheden – wijzigingen in beleid of wetgeving – kunnen dan tijdig worden verwerkt in de puntentoekening per zaakscade. De commissie constateert op dit punt fors ‘achterstallig onderhoud’ van vele jaren. De complexiteit van toevoegzaken is toegenomen, onder andere als gevolg van veranderde wetgeving. Daarnaast komen de meer simpele zaken in de regel niet meer bij de advocaat terecht, maar bij andere rechtshulpverleners en internetplatforms (bijvoorbeeld Consuwijzer en Rechtwijzer). Die trend zal zich naar verwachting verder ontwikkelen door de ingezette versterking van de eerste lijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.³⁰⁴ Relatief eenvoudige zaken die nu nog bij de tweede lijn komen, zullen worden verplaatst naar de eerste lijn. Het huidige forfait als middelingsinstrument (‘sometimes you lose, sometimes you win’) voldoet daarom op veel rechtsterreinen allang niet meer: de markt heeft de lichte zaken er uitgefilterd. Een goed evaluatiesysteem beperkt discussies over de hoogte van de toekenningen: doelmatigheid en legitimiteit van de bestede middelen kunnen zo beter worden aangetoond.

In overeenstemming met de opdracht doet de commissie een voorstel voor een periodieke evaluatie van het vergoedingstelsel. In het voorstel is een onderscheid aangebracht in de beoorde-

³⁰⁴ Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, versie internetconsultatie.

ling van tussentijdse aanpassingen van de puntentoekening van de verschillende zaakscodes en een meer grondige evaluatie.

De beoogde grondige evaluatie vindt één keer in de negen jaar plaats, op advies van een door de minister in te stellen commissie. Daarnaast vindt er elke drie jaar een beoordeling plaats van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding. Via een vaste meting om de drie jaar kunnen majeure wijzingen in het stelsel die van invloed zijn op de tijdsbesteding door advocaten, worden betrokken in de puntentoekening. Een voorbeeld van zo'n wijziging is de op stapel staande versterking van de eerste lijn. Die kan tot gevolg hebben dat in sommige rechtsgebieden eenvoudige zaken uit de tweede lijn worden gehaald en daardoor de forfaitaire vergoeding voor in die rechtsgebieden resterende tweedelijnszaken niet meer passend is. De beoordeling en een aansluitende advisering aan de minister gebeurt door een vast samengesteld gremium van raad, het ministerie en de NOvA en is gebaseerd op de (permanent) beschikbare tijdschrijfgegevens (zie hiervoor) en vooraf vast te stellen criteria. Als criterium kan bijvoorbeeld gelden dat de vergoeding wordt aangepast als in een zaakscade over een periode van drie jaar de tijdsbesteding met (cumulatief) 20% of meer is veranderd.

Essentieel voor het kunnen evalueren is dat er voldoende betrouwbare gegevens zijn waar de evaluatie op gebaseerd kan worden. In artikel 15 van de Wrb is bepaald dat in de inschrijvingsvoorwaarden aan de rechtsbijstandverlener regels kunnen worden gesteld betreffende onder andere de verslaglegging door een advocaat omtrent de door hem verleende rechtsbijstand en zijn kantoorvoering. Aan de eis moet meer gewicht worden toegekend door de raad: er wordt pas overgegaan tot vaststelling van de toevoeging als de tijdsbesteding in de betreffende zaak op de juiste wijze is ingevuld. Niet valt in te zien waarom binnen de betalende advocatuur een declaratie vergezeld dient te gaan van een gespecificeerd urenoverzicht, terwijl dit binnen het stelsel nog geen gemeengoed is. De commissie stelt voor een urenspecificatie in het stelsel verplicht te stellen. De rechtsbijstandverlener verklaart tevens dat hij de gegevens volledig en naar waarheid heeft ingevuld. De raad kan ter ondersteuning de ontwikkeling van een tijdschrijfsysteem bevorderen dat aan rechtsbijstandverleners werkzaam in het stelsel de mogelijkheid biedt om tot een betrouwbare registratie te komen.

6.16 Wijzigingen in wetgeving en beleid doorvoeren in financiering

De door de commissie waargenomen forse discrepantie tussen de hoogte van de forfaits binnen het stelsel en de daadwerkelijk bestede uren (die in beginsel geacht worden gemiddeld gelijk te zijn) ondersteunen de conclusie dat het huidige systeem van financiering van de rechtsbijstand niet adequaat reageert op ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Hoe heeft anders de kloof tussen forfait en daadwerkelijke urentallen in de loop van twintig jaar zo groot kunnen worden? De omvang van die kloof duidt op een systematisch tekort in het ingeregelde aanpassingsmechanisme, zowel op micro- als op macroniveau.

De huidige afwegingskaders voor de financiering van het stelsel zien vooral op de volume-effecten van wet- en regelgeving. Als vooraf verwacht wordt dat er volume-effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor het beroep op rechtsbijstand zullen optreden, dan worden die in de bekostiging van de raad meegenomen. Indachtig het advies van Wolfsen, moeten de gevolgen explicieter en transparanter in beeld worden gebracht. Daarbij zou het adagium moeten zijn dat de veroorzaker

van wetgeving die gevolgen heeft voor het beroep op rechtsbijstand daarvoor ook financieel verantwoordelijk moet worden gehouden. Het is voor de commissie onvoldoende duidelijk geworden of, naast deze voorspelling van volume-effecten, er ook daadwerkelijk systematisch achteraf wordt onderzocht of, en zo ja in welke mate, de voorspelling juist is gebleken. De commissie beveelt aan te onderzoeken of een dergelijke cyclus kan worden ingericht.

Het uitsluitend monitoren van volume-effecten is daarnaast onvoldoende. De commissie heeft geconcludeerd dat de huidige afwegingskaders geen of onvoldoende rekening houden met de gemiddelde effecten van nieuwe wetgeving op de zwaarte en complexiteit van zaken. Het valt daarbij op dat ten behoeve van de kosten van de rechtspraak wel rekening wordt gehouden met die effecten; effecten van nieuwe wet- en regelgeving worden vertaald in een extra behandeltime van een specifieke zaaksoort en dus een hogere prijs per zaak. Die behandeltime van een zaak door de rechter kan worden gezien als een equivalent van de urenbesteding van de toevoeging. De gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de urenbesteding onder het bereik van de toevoeging worden nu niet meegenomen in het afwegingskader voor de financiering van het stelsel. Dat kan en moet beter. Het afwegingskader voor de rechtspraak strekt daarbij als voorbeeld.

Tot slot dient ook systematisch rekening te worden gehouden met de gevolgen van nieuwe nationale en internationale jurisprudentie voor het beroep op het stelsel. De gevolgen van de Salduz-jurisprudentie voor het beroep op rechtsbijstand maken voldoende duidelijk dat in plaats van ad hoc oplossingen gezocht dient te worden naar een meer structurele inbedding van dit soort gevolgen.

6.17 Tot slot: inwerkingtreding en overgangsrecht

Bij de invoering van de voorstellen van de commissie is het van belang aandacht te besteden aan het op de nieuwe regels van toepassing verklaren van overgangsrecht. Het stelsel is daarmee ook bekend (zie paragraaf 3.2.4). Uitgangspunt van nieuwe wetgeving is in beginsel onmiddellijke werking. Gelet echter op het ingrijpende karakter van de wijzigingsvoorstellen van de commissie leidt onmiddellijke werking naar verwachting tot grote uitvoeringsproblemen. De commissie stelt om die reden voor om aan te sluiten bij eerder in het stelsel gehanteerd overgangsrecht: voor aanvragen van een toevoeging geldt het op dat moment geldende recht, welk recht ook op de declaratie van toepassing blijft. De commissie realiseert zich dat rechtsbijstandverleners bij het naderen van de inwerkingtreding van de voorstellen zouden kunnen anticiperen op de nieuwe puntentoekenningen. Daar staat echter tegenover dat advocaten gehouden zijn aan gedragsregels. Gelet op de beperkte sturingsmogelijkheden gaat de commissie ervanuit dat van anticiperend gedrag nauwelijks sprake zal zijn.

7

Voorstellen in relatie tot de meegegeven kaders

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 zijn de voorstellen van de commissie beschreven die het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie evenwichtiger maken. In dit hoofdstuk worden de bevindingen en conclusies van de commissie in de in de opdracht meegegeven kaders geplaatst. In hoofdstuk 2 zijn moeilijkheden van de meegegeven kaders reeds geschetst; de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek brengen mee dat de meegegeven kaders in onderlinge samenhang niet houdbaar zijn. Dat noodzaakt tot een nader onderzoek door de commissie naar de samenhang tussen de kaders en naar de mogelijkheden en onmogelijkheden om die kaders met elkaar te verbinden, dan wel enige nadere verhouding tot elkaar te plaatsen. Aan de hand van hierna geschetste scenario's wordt inzichtelijk gemaakt welke invloed de kaders hebben op de voorstellen van de commissie, waarbij het uitgavenkader, het jaarlijks aantal declarabele uren, het tarief per punt en het inkomen de variabelen zijn. Ook zal de commissie laten zien voor hoeveel toevoegingen er thans middelen beschikbaar zijn als de uitgangspunten onverkort gehandhaafd zouden worden. De rekenmodellen die ten grondslag liggen aan de in dit hoofdstuk geschetste uitkomsten³⁰⁵ zijn beschikbaar op www.rijksoverheid.nl/commissiepuntenoekenningen.³⁰⁶ Aan de hand van deze rekenmodellen is door de commissie in verschillende scenario's de samenhang tussen vorenstaande variabelen in kaart gebracht. Door deze modellen en de daaronder liggende samenhang modelmatig in kaart te brengen bevordert de commissie helderheid in de besluitvorming en duidelijkheid over de consequenties van de door de beleidsverantwoordelijken te maken keuzes.

In paragraaf 7.2 wordt geschetst hoe het uitgavenkader eruitziet in relatie tot de andere variabelen en in welke formule die relatie tot uitdrukking (en toepassing) kan worden gebracht.

In paragraaf 7.3 worden aan de hand van de uit de formule af te leiden variabelen vier scenario's geschetst waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke invloed de aan de commissie meegegeven kaders hebben op de voorstellen van de commissie.

7.2 Uitgaven

Zoals eerder geschetst gaat de commissie bij het vaststellen van het uitgavenkader (exclusief btw) uit van het jaar 2016, waarbij is uitgegaan van gegevens aangaande de vastgestelde toevoegingen. Er vindt daarbij een fixatie plaats van het aantal vastgestelde toevoegingen (de q), waarbij

³⁰⁵ De uitkomsten per scenario zijn weergegeven in bijlage 11.

³⁰⁶ De uitkomsten die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn overgenomen uit het rekenmodel en niet exact reproduceerbaar op basis van de tekst.

onder andere onderscheid is gemaakt naar zaakscodes. De verschillende gewichten die zijn toegekend aan de zaakscodes door middel van punttoekenningen zijn immers onderwerp van onderzoek. Bij de berekeningen is uitgegaan van het punttarief € 105,61 voor reguliere zaken en € 100,68 voor extra-urenzaken.

Aan de hand van de volgende formule wordt het uitgavenkader berekend:

$$\text{a) omvang uitgaven} = \text{b) \#punten/zaak} \times \text{c) punttarief} \times \text{d) \#aantal zaken}$$

Ad a) De omvang van de uitgaven geeft het bedrag weer dat in 2016 is uitgegeven aan vastgestelde toevoegingen, extra uren en toeslagen of kortingen die in punten worden uitgedrukt. De uitgaven zijn conform de kaders van de opdracht als gegeven beschouwd. Niettemin heeft de commissie ook een scenario onderzocht waarin de grenzen van het uitgavenkader worden losgelaten (**scenario 1**), maar waarin wel wordt vastgehouden aan de overige uitgangspunten van het stelsel: een punt moet overeenkomen met gemiddeld genomen een uur werk, de basisvergoeding per punt staat vast en een rechtsbijstandverlener kan uitkomen op een redelijk inkomen (bij 1.200 declareerbare uren).

Ad b) De basis voor het aantal punten per zaak vormen de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek en de aanvullende maatregelen die de commissie in hoofdstuk 6 heeft voorgesteld. In **scenario 2** is doorgerekend hoe de door de commissie naar aanleiding van haar onderzoek voorgestelde punttoekenning zou moeten worden bijgesteld om binnen het uitgavenkader te blijven.

Ad c) Het uitgangspunt ten aanzien van het punttarief is het punttarief voor de vastgestelde toevoegingen dat gold in 2016: € 105,61. Hoewel het punttarief in 2016 € 105,61 bedroeg, komt het gerealiseerde punttarief met € 105,87 een fractie hoger uit, omdat in 2016 ook toevoegingen zijn vastgesteld die in eerdere jaren zijn toegekend, toen het tarief hoger was. De commissie gaat er evenwel - voor de vergelijkbaarheid van de scenario's - in het rekenmodel van uit dat voor alle toevoegingen het punttarief € 105,61 bedraagt (en voor de extra uren € 100,68). In **scenario 3** is doorgerekend wat het basisvergoeding per punt zou moeten worden om met de door de commissie voorgestelde punttoekenningen binnen het uitgavenkader te blijven.

Ad d) In scenario's 1 tot en met 3 is voor het aantal zaken uitgegaan van het aantal vastgestelde toevoegingen in 2016, met daarbij onderscheid naar de verschillende zaakscodes waarvoor in dat jaar toevoegingen zijn vastgesteld. In **scenario 4** is berekend hoeveel vaststellingen er in een kalenderjaar vergoed zouden kunnen worden in het stelsel na invoering van de door de commissie voorgestelde punttoekenningen en bij gelijkblijvende overige variabelen om binnen de vastgestelde kaders te blijven. Tevens is berekend rond welke datum dit aantal vastgestelde toevoegingen bereikt zou worden (bij overigens niet gewijzigde omstandigheden).

Naast deze variabelen is het uitgangspunt dat een rechtsbijstandverlener een netto-inkomen op schaal 12, hoogste trede moet kunnen verdienen. In hoofdstuk 2 is toegelicht van welke variabelen een netto-inkomen op schaal 12 afhankelijk is.³⁰⁷ Per scenario heeft de commissie in beeld gebracht

³⁰⁷ De commissie betreft in haar werkzaamheden het nettojaarinkomen van het maximum (periodiek 10) van schaal 12 voor rijksambtenaren. Deze keuze heeft te maken met overzichtelijkheid van de gepresenteerde cijfers.

wat de gevolgen zijn voor het netto-inkomen voor rechtsbijstandverleners dat door het kabinet wordt voorgestaan.

Samengevat:

scenario 1: uitgavenkader wordt verhoogd (punt=uur, punttarief gehandhaafd)

scenario 2: aantal punten per zaak wordt verlaagd (budget en tarief gelijk)

scenario 3: punttarief wordt verlaagd (punt=uur, budget gelijk)

scenario 4: aantal toevoegingen wordt verlaagd (punt=uur, punttarief en budget gelijk).

7.3 Scenario's

Uit de hierboven beschreven formule blijkt dat het uitgavenkader afhankelijk is van drie variabelen. Bij het uitwerken van de scenario's is eerst berekend wat de gevolgen van het uitgavenkader zouden zijn als de voorstellen van de commissie onverkort zouden worden doorgevoerd bij het op niveau 2016 gefixeerd aantal vastgestelde toevoegingen. In de overige drie scenario's is vervolgens onderzocht hoe de drie andere variabelen aangepast moeten worden om binnen de grenzen van het huidige uitgavenkader te blijven. Per scenario wordt hiertoe steeds één variabele gewijzigd.

Het inschatten van de wijziging van het aantal punten voor de omvang van het totaal aan extra uren is met de huidige gegevens niet betrouwbaar in kaart te brengen.³⁰⁸ Voor alle scenario's wordt daarom het aantal toegekende extra uren (en voor scenario's 1, 2 en 4 ook het bedrag dat daarmee gemoeid is) gelijk verondersteld aan het aantal toegekende extra uren in 2016. Indien geen inhoudelijke beleidswijziging plaatsvindt valt wel te verwachten dat de omvang van het domein extra uren zal krimpen.

7.3.1 Scenario 1: uitgavenkader is variabel

In dit scenario worden de door de commissie voorgestelde maatregelen doorgevoerd zonder beperking in de uitgaven.³⁰⁹ Hierbij is een punt gemiddeld een uur en de verwachting is dan ook dat in dit scenario een advocaat met 1.200 declarabele uren het door de regering genoemde redelijke inkomen moet kunnen verwerven.

In dit scenario stijgen de uitgaven van circa € 273 miljoen naar circa € 400 miljoen.³¹⁰ Het aantal punten voor forfaits en 'overige toeslagen' samen neemt toe met een factor 1,46. Omdat met de ingevoerde gegevens een overschrijding van de uitgaven te zien is, wordt in de navolgende scenario's onderzocht hoe wel binnen het uitgavenkader gebleven kan worden.

³⁰⁸ Voor extra uren geldt dat het aantal 1) kan afnemen, door hogere forfaits en daardoor een hogere extra-urengrens (het gat wordt deels opgevuld met toeslagen), 2) kan toenemen, doordat de raad alle toevoegingscategorieën extra-urenaanvragen voor alle rechtsgebieden gelijk gaat beoordelen, of 3) licht kan toenemen, doordat het gat tussen het forfait en de extra-urengrens wordt gefixeerd op 13 punten en deze grens in een aantal zaken daardoor eerder wordt bereikt.

³⁰⁹ Aangevend wordt dat enkele nuances die een beperkt effect hebben op de uitkomsten geen afzonderlijke plek hebben in het doorrekenwerk. Het betreft onder meer een correctie op cassatiezaken (die worden niet apart in het stelsel bijgehouden maar worden geregistreerd onder verschillende zaakscodes, terwijl er een afwijkend puntental geldt en ook wordt voorgesteld). Ook de korting als gevolg van de no-cure-less-feeregeling is niet afzonderlijk doorgerekend; in het rekenmodel is uitgegaan van het aantal punten zoals blijkt uit de tijdsmeting.

³¹⁰ Dit bedrag ziet op uitbetaalde vergoedingen; de bedragen zijn exclusief btw. Er is rekening gehouden met de aftrek van de eigen bijdrage en proceskostenveroordelingen.

7.3.2 Scenario 2: punttoekenning wordt verlaagd: punt is niet langer grosso modo een uur

In dit scenario wordt het uitgangspunt losgelaten dat een punt grosso modo overeen komt met een uur werk. De punttoekenning die voortkomt uit het onderzoek van Cebeon en de voorstellen van de commissie op dit punt leiden ertoe (zie uitkomsten scenario 1) dat het uitgavenkader wordt overschreden. Een manier om weer binnen het uitgavenkader te komen, is de voorgestelde punttoekenning zo aanpassen dat het uitgavenkader wordt gerespecteerd. In de doorrekening van dit scenario is rekening gehouden met de (gewijzigde) onderlinge verhouding tussen de rechtsgebieden zoals die uit het kwantitatieve onderzoek naar voren is gekomen. Gegeven die uitkomsten is een korting op de kwantitatieve uitkomsten toegepast gelijk aan de overschrijding van de omvang van de uitgaven (scenario 1) om zo binnen het uitgavenkader te blijven. Nu in scenario 1 is gebleken dat het aantal punten met een factor 1,46 zou toenemen, wordt in scenario 2 de punttoekenning per zaakscade door diezelfde factor gedeeld, om binnen het uitgavenkader te blijven. Daarmee blijft de verhouding tussen de verschillende zaakscodes zoals die blijkt uit het onderzoek van Cebeon in stand. Omdat in de voorgestelde toeslagensystematiek de toeslag wordt uitgedrukt als een percentage van het forfait, verandert in scenario 2 het aantal punten in gelijke mate als de forfaits.

Feitelijk betekent dit scenario dat rechtsbijstandverleners die 1.200 feitelijk declarabele uren aan gesubsidieerde rechtsbijstand spenderen, daarvan nog slechts een deel daadwerkelijk vergoed krijgen. Van de feitelijk declarabele uren komen nog slechts 840 voor vergoeding in aanmerking in plaats van de beoogde 1.200. Anders gezegd: voor een uur werken krijgt een advocaat 42 minuten vergoed. Dit houdt in dat een rechtsbijstandverlener om op een netto-inkomen op het maximum van schaal 12 voor rijksambtenaren uit te komen ruim 1.700 uur declarabele uren moet halen.

Bij het doorvoeren van dit scenario ontstaat een totaal ander beeld dan de uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek en de voorstellen van de commissie in hoofdstuk 6. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat een groot deel van de onderzochte zaakscodes een verhoging behoeft; als dit scenario zou worden doorgevoerd, dan krijgen 33 zaakscodes een verhoging ten opzichte van het huidige forfait, maar 52 zaakscodes juist een verlaging (af te leiden uit bijlage 8).

De conclusie die bij doorvoering van dit scenario getrokken kan worden is dat een punt gemiddeld genomen niet gelijk staat aan een declarabel uur werk. Het dan gekozen uitgangspunt is dat voor elk aan een zaak gewerkt declarabel uur nog 70% vergoed wordt. Bijlage 8 laat zien hoe dit scenario per zaakscade uitpakt.

Rechtsbijstandverleners komen in dit scenario uit op een netto-inkomen tussen het maximum van schaal 8 en van schaal 9 met 1.200 declarabele uren werken. Om het door de commissie-Wolfsen genoemde (en door het kabinet overgenomen) 'redelijke inkomen' (maximum van rijkschaal 12 BBRA (netto)) te halen moeten ruim 1.700 declarabele uren worden gemaakt. De commissie heeft de stellige indruk dat dit voor nagenoeg alle binnen het stelsel werkzame advocaten onmogelijk zal blijken: in de commerciële advocatuur geldt 1.200 declarabele uren als een reële mogelijkheid, met als uitschieters targets van 1.400 of 1.500 uur (die echter voor de meeste advocaten nimmer haalbaar blijken).

7.3.3 Scenario 3: tarief per punt is variabel

In dit scenario is niet het aantal punten per zaak, maar het punttarief gewijzigd om met de voorgestelde maatregelen uit hoofdstuk 6 toch binnen het uitgavenkader te kunnen blijven.

In dit scenario wordt duidelijk dat door vast te houden aan de overige genoemde uitgangspunten het reguliere punttarief € 76,06 zou worden en het tarief voor extra uren € 72,64. Hoewel een uur in dit scenario wel overeenkomt met een punt, zal het inkomen door de verlaging van het punttarief ook in dit scenario niet op schaal 12 uitkomen. Het punttarief is dermate laag geworden, dat met 1.200 declarabele uren de benodigde omzet voor het bereiken van een inkomen op het maximumniveau van (netto) schaal 12 voor rijksambtenaren niet haalbaar is. Rechtsbijstandverleners komen in dit scenario uit op een netto-inkomen tussen het maximum van schaal 8 en van schaal 9 bij 1.200 declarabele uren werk. Net als in scenario 2 moet een rechtsbijstandverlener ruim 1.700 declarabele uren maken zijn om op een netto-inkomen op het maximum van schaal 12 voor rijksambtenaren uit te komen.

7.3.4 Scenario 4: minder toevoegingen in een jaar

Dit scenario is te onderscheiden in twee varianten: bij het overschrijden van het budget worden geen toevoegingen meer afgegeven (scenario 4a), respectievelijk een gedeelte van de zaaksoorten komt niet meer in aanmerking voor een toevoeging (scenario 4b).

Uit de hiervoor weergegeven formule blijkt dat het uitgavenkader afhankelijk is van de puntentoekenning per zaakscade, het punttarief en het aantal toevoegingen. Het stelsel kent een openeindefinanciering (zie paragraaf 3.3.4), waardoor het aantal toevoegingen systematisch niet wordt beperkt. Theoretisch is echter denkbaar dat het stelsel op slot gaat bij het bereiken van het uitgavenkader; door vast te houden aan het uitgavenkader, de voorgestelde puntentoekenning per zaakscade en het huidige punttarief, kan het zijn dat er op enig moment gedurende het jaar geen toevoegingen meer kunnen worden afgegeven; het stelsel kent dan een gesloten budget. Vanwege verdragsrechtelijke bezwaren is dit overigens geen realistisch scenario.

Uitgaande van de nieuwe puntentoekenning, kan nog circa 70% van het aantal toevoegingen (uitgaande van het jaar 2016) worden vastgesteld. Dit komt neer op circa 283.000 toevoegingen. Ter vergelijking: in 2016 zijn er circa 404.000 toevoegingen vastgesteld. Als de voorgestelde maatregelen in 2016 zouden zijn doorgevoerd, zouden in 2016 op 11 september de laatste toevoegingen kunnen worden vastgesteld (dan wel afgegeven, afhankelijk hoe aan dit theoretische scenario invulling zou worden gegeven), omdat dan de grenzen van het uitgavenkader zijn bereikt. Een verdragsrechtelijk mogelijk wel haalbaar scenario is het schrappen van hele zaakscodes, dat wil zeggen dat bepaalde categorieën van zaken niet meer voor een toevoeging in aanmerking komen (scenario 4b). Uiteraard zal de rechter hier wegens het internationaalrechtelijk karakter van de toegang tot de rechter het laatste woord hebben, maar deze variant van contingentering is niet op voorhand ondenkbaar (zoals variant 4a wel is). Het valt buiten de opdracht van de commissie om ter zake concrete voorstellen te doen: die keuze is aan de beleidsverantwoordelijken.

7.4 Conclusie

De uitkomsten van het kwantitatieve onderzoek hebben duidelijk gemaakt dat handhaving van alle in de opdracht meegegeven randvoorwaarden onmogelijk is. Om de door de beleidsverantwoordelijken te maken keuzes te faciliteren en de consequenties ook meteen scherp zichtbaar te krijgen heeft de commissie in deze paragraaf vier scenario's geschetst. In elk van die scenario's is telkens één aan de commissie meegegeven randvoorwaarden variabel gemaakt, waarna de consequenties daarvan zijn geschetst. Daarmee kan een helder beeld ontstaan van de onderlinge samenhang tussen de randvoorwaarden. Ook is inzicht ontstaan in de gevolgen die het 'sleutelen' aan de diverse randvoorwaarden heeft voor de totale uitkomst. De commissie heeft dit ook door middel van een door de commissie ontwikkelde formule inzichtelijk gemaakt.

8

Conclusie

Met dit rapport heeft de commissie uitwerking gegeven aan haar opdracht. In de instellingsregeling zijn drie hoofdvragen geformuleerd en deze zijn aangevuld met een tiental subvragen in een toelichting op de regeling. Die vragen heeft de commissie gegroepeerd tot vijf onderzoeksvragen. Die onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe ziet het stelsel van punttoekenningen er feitelijk uit?
2. Hoe functioneert dat stelsel in het licht van de tijdsbesteding door rechtsbijstandverleners?
3. Hoeveel tijd besteden rechtsbijstandverleners gemiddeld genomen aan zaken in het stelsel van rechtsbijstand per te onderscheiden zaakscategorie?
4. Gegeven het functioneren van het stelsel van de punttoekenningen en de feitelijke tijdsbesteding; hoe zouden de punten in de toekomst vormgegeven kunnen worden en welke overige aanbevelingen kan de commissie doen?
5. Op welke wijze kan vorm worden gegeven aan de opdracht dat de voorstellen van de commissie niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven?

In **hoofdstuk 3** heeft de commissie overeenkomstig **onderzoeksvraag 1** het huidige vergoedingstelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand beschreven. Het vergoedingstelsel, dat is gecodificeerd in het Bvr 2000, is gebaseerd op voorstellen van de commissie-Maan uit 1997. De gemiddelde omvang van de werkzaamheden die een rechtsbijstandverlener in een type zaak uitvoert, is in 1997 door de commissie-Maan omgezet in een vaste punttoekenning per zaakstype (het forfait). Hoewel het vergoedingstelsel door de jaren heen op enkele onderdelen verandering heeft ondergaan, is de basis van het stelsel al twintig jaar onveranderd. Dat geldt in het bijzonder voor de punten die zijn toegekend aan de verschillende zaakscategorieën in het Bvr 2000 en de daarop gebaseerde zaakscodelijst.

Voor de beantwoording van **onderzoeksvraag 2** zijn in **hoofdstuk 4** observaties beschreven over het functioneren van de huidige stelsel en dan met name over de vraag of de tijdsbesteding in de verschillende zaakscodes zich nog in redelijke mate verhoudt tot de geldende punttoekenning. De commissie kwam tot die observaties op basis van de vele hoorzittingen en kennisneming van alle beschrijvingen door rechtsbijstandverleners die de commissie heeft ontvangen op het voor dit doel opengestelde e-mailadres.

De voor dit onderzoek belangrijkste observatie vanuit het werkveld is dat de daadwerkelijke tijdsbesteding in het geheel niet meer overeenstemt met het toegekende puntental. Die opvatting klinkt door voor bijna alle rechtsgebieden. De redenen hiervoor zijn divers, maar veel gehoord is dat de wet- en regelgeving veel complexer zijn geworden, de rechtzoekende veeleisender is en het publieke bestuur meer dan vroeger zorgt voor juridische conflicten. Benadrukt is dat de vergoeding voor rechtsbijstand in het personen- en familierecht het meest uit de pas loopt.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het rapport-Wolfsen het daarin opgenomen uitgangspunt overgenomen dat een inkomen op het niveau van BBRA-schaal 12 een haalbaar en redelijk inkomen is voor rechtsbijstandverleners die in hoofdzaak gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen. De door de commissie aangetroffen werkelijkheid is echter geheel anders: een inkomen op dat niveau zou met al jarenlang achterblijvende toekenningen bij lange na niet haalbaar zijn. Genoemd redelijk inkomen is volgens velen al helemaal niet haalbaar als binnen een toevoeging in de toekomst ook nog meer werkzaamheden moeten worden verricht (via de nog in te voeren trajecttoevoeging). Een onderzoek naar de invoering van een trajecttoevoeging in de aandachtsgebieden echtscheiding, asiel en multiproblematiek is één van de te beantwoorden subvragen van de commissie.

Tijdens de observaties is gebleken dat binnen het stelsel ook andere veranderingen gewenst zijn. Zo baart het grote aandeel kosten voor extra uren in het strafrecht zorgen en bestaan daarbij twijfels over de mogelijkheden voor de raad om de aanvragen voor extra uren goed te kunnen beoordelen op doelmatigheid en dit deel van de uitgaven voldoende te verantwoorden. Voorts bestaan zorgen over de prikkels in het stelsel, over de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand en in het verlengde daarvan, een ontwikkeling die optreedt in het aanbod van rechtsbijstandverleners (steeds meer 'éénpitters').

Hoofdstuk 5 vormt de kern van het onderhavige onderzoek en geeft in kwantitatieve zin een antwoord op de **onderzoeksvraag 3** naar de gemiddelde bestede tijd in het stelsel van rechtsbijstand. De conclusie die daaruit kan worden getrokken is dat het kwantitatieve beeld grotendeels overeenkomt met het kwalitatieve beeld in hoofdstuk 4. De verschillen tussen de toegekende punten en de gemeten tijd zijn groot.

Voorts is in hoofdstuk 5 gekeken naar de zogenaamde rechtsconsumptie op de aandachtsgebieden echtscheiding, asiel en multiproblematiek. Voor die gebieden is in kaart gebracht hoeveel vervolgtoevoegingen er per rechtzoekende zijn afgegeven in een afgebakende periode van enkele jaren. Deze opvolgende rechtsconsumptie blijkt voor alle genoemde rechtsgebieden relatief beperkt te zijn. De omvang van dit probleem valt derhalve op basis van cijfermatig onderzoek veel lager uit dan vooraf werd gedacht. De commissie ziet in deze uitkomst dan ook voldoende reden om te adviseren tot grote terughoudendheid bij de invoering van trajecttoevoegingen op dit terrein. Het probleem is niet erg groot en de problemen die een trajecttoevoeging veroorzaakt zouden mogelijk groter kunnen zijn.

In **hoofdstuk 6** heeft de commissie conform **onderzoeksvraag 4** voorstellen gedaan voor de puntentoekening in de verschillende rechtscategorieën. Daarbij is zoveel mogelijk de gemeten tijdsbesteding omgezet naar forfaitaire punten. In een aantal situaties is een uitzondering gemaakt en een van de tijdsmeting afwijkende puntentoekening voorgesteld. Een belangrijke afwijking die is toegepast ziet op echtscheiding. Met die afwijkende puntentoekening wil de commissie bevorderen dat zaken zoveel mogelijk minnelijk - en daarmee in één keer - worden afgehandeld. Via objectiveerbare zaakskenmerken kan het forfait worden aangevuld.

De omvang van de extra uren is vooral in strafzaken te groot om te kunnen worden aangemerkt als een aanvaardbare uitzonderingsregel op het forfait. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid speelt ook het ontbreken van voldoende objectieve toetsingsnormen een belangrijke rol. Het systeem dat de commissie voor ogen heeft is dat een rechtsbijstandverlener pas bij een veel hoger aantal uren (en daarmee punten) in aanmerking komt voor vergoeding van bovenforfaitaire extra

uren. Het gat tussen het forfait en de beoogde extra-urengrens zou moeten worden opgevuld met toeslagen, die zijn gebaseerd op voldoende objectieve zaakskenmerken. Omdat op dit punt thans voldoende relevante gegevens ontbreken is het noodzakelijk hier nader onderzoek naar te laten uitvoeren. De commissie beveelt aan hier snel een aanvang mee te maken. Voor de korte termijn adviseert de commissie om het gat tussen het forfait, inclusief toeslagen, en de extra-urengrens te fixeren op maximaal 13 uur en tevens om de beoordeling van extra uren kwalitatief te versterken.

Daarnaast stelt de commissie aanpassingen voor die zien op de adviesregeling, de samenhangregeling, de toeslagen en het wegnemen van prikkels. Voor wat betreft de uitvoering van het werk is van belang dat de kwaliteit van de geleverde rechtsbijstand omhoog gaat en er meer mogelijkheden moeten worden geboden om ook anderen (bijvoorbeeld paralegals) onder de verantwoordelijkheid van een rechtsbijstandverlener gesubsidieerde rechtsbijstand te laten bieden.

De commissie ziet in het stelsel geen rol voor een trajecttoevoeging zoals door het kabinet is voorgesteld. Van de veronderstelde stapeling van procedures binnen het domein van echtscheiding, asiel en multiproblematiek is geen sprake. Er is dan ook geen noodzaak over te gaan tot invoering van de trajecttoevoeging.

Tot slot wordt in **hoofdstuk 7** invulling gegeven aan de beantwoording van onderzoeksvraag 5, die stelt dat de voorstellen niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven. In het licht van de overige door de opdrachtgever meegegeven randvoorwaarden (punttarief, norm voor een redelijk inkomen en maximum op 1.200 te vergoeden uren) is deze randvoorwaarde, hoe begrijpelijk ook, problematisch. In het licht van de uitkomsten van het onderzoek kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de genoemde randvoorwaarden niet alle met elkaar te verenigen zijn. Dat betekent dat de uitkomsten van het onderzoek de beleidsverantwoordelijken zullen nopen tot het maken van scherpe keuzes. Dat zijn vooral politieke keuzes, waarvoor de commissie geen verantwoordelijkheid kan dragen. De commissie heeft om die reden volstaan met het schetsen van vier scenario's, waarin telkens één van de genoemde randvoorwaarden wordt losgelaten en waarna de consequenties daarvan voor de andere randvoorwaarden worden geschetst. Daarmee ontstaat een zuiver beeld van de onderlinge samenhang tussen de randvoorwaarden. Ook ontstaat inzicht in de gevolgen die het 'sleutelen' aan de diverse randvoorwaarden heeft voor de totale uitkomst. De commissie heeft dit ook door middel van een formule inzichtelijk gemaakt. De commissie is daartoe, op hoofdlijnen, als volgt te werk gegaan.

De uitgaven zijn gefixeerd op het jaar 2016. In hoofdstuk 7 zijn vier scenario's geschetst.

Voor scenario 1 geldt dat geen rekening is gehouden met een maximum in het uitgavenkader. De voorstellen van de commissie zijn in dit scenario onverkort doorgevoerd en er is rekening gehouden met het uitgangspunt dat rechtsbijstandverleners in de gesubsidieerde rechtsbijstand met 1.200 declarabele uren een redelijk inkomen op schaal 12 moeten kunnen verdienen. In dit scenario stijgen de uitgaven met circa € 127 miljoen.

In scenario 2 wordt het uitgavenkader gerespecteerd, maar wordt het uitgangspunt losgelaten dat een punt *grosso modo* overeenkomt met een uur werk. Om binnen het uitgavenkader te kunnen blijven is de gemeten tijdsbesteding niet omgezet in een gelijk aantal punten maar is het puntental neerwaarts aangepast totdat daarmee het niveau van het gefixeerde uitgavenkader is bereikt. Daarbij is rekening gehouden met de relatieve verhouding tussen de tijdsbesteding voor de ver-

schillende rechtsgebieden zoals die in het onderzoek naar de tijdmeting is gebleken. Om op een netto-inkomen op het maximum van schaal 12 voor rijksambtenaren uit te kunnen komen zou een rechtsbijstandverlener ruim 1.700 declarabele uren per jaar moeten werken, hetgeen niet erg realistisch is.

Scenario 3 respecteert het uitgavenkader en de gemeten tijd, maar maakt de basisvergoeding per punt variabel (ook wel het punttarief). Derhalve wordt de vergoeding per punt/uur verlaagd tot € 76,06 voor reguliere zaken en tot € 72,64 voor extra-urenzaken om, gegeven de daadwerkelijke, tijdsbesteding per zaak binnen het uitgavenkader te kunnen blijven.

Scenario 4 bewerkstelligt dat er geen toevoegingen meer worden afgegeven als het uitgavenkader op enig moment in een jaar is bereikt. Dit scenario verdraagt zich naar de opvatting van de commissie niet met de verdragsrechtelijk beschermde 'access to justice'. Een variant is dat alle randvoorwaarden (uren, punttarief en budgettair kader) worden gehandhaafd, maar dat het aantal toevoegingen (afgegeven en gedeclareerd) met ongeveer één derde deel wordt verlaagd. Dat vereist zeer scherpe politieke keuzes van de beleidsverantwoordelijken.

B

Bijlagen

Bijlage 1 Instellingsregeling



STAATSCOURANT

Nr. 48283
15 september
2016

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 2 september 2016, nr. 778582, houdende instelling van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (Instellingsregeling Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand)

De Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: Minister van Veiligheid en Justitie;
- b. *commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 (Instelling en taak)

1. Er is een Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. Het op onafhankelijke wijze evalueren van de puntentoekenningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.
 - b. Te adviseren omtrent het weghalen van huidige negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntenaantallen teneinde de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verder te bevorderen.
 - c. Op basis van de onder a. en b. verkregen gegevens een voorstel te doen hoe de punten binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegekend kunnen worden zonder verhoging van de uitgaven.
3. In aanvulling op de taakomschrijving zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, is het referentiekader van de commissie:
 - a. De taak ziet niet op de hoogte van de vergoedingen per punt aan rechtsbijstandsverleners. Evenmin ziet de opdracht op vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandsverleners.¹
 - b. De voorstellen moeten integraal passen in het kader zoals neergelegd in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.
 - c. De voorstellen moeten gebaseerd zijn op een actuele doelmatige praktijkvoering door advocaten(kantoren).
 - d. De puntenaantallen moeten in hun onderlinge verband evenwichtig zijn.
 - e. De voorstellen moeten een efficiënte, eenvoudige en rechtmatige werkwijze door zowel de raad voor rechtsbijstand als de advocatuur bevorderen en eenvoudig toepasbaar zijn.
 - f. De commissie houdt zo veel mogelijk rekening met toekomstige (technologische, juridische, maatschappelijke) ontwikkelingen die de gemiddelde tijdsbesteding zullen beïnvloeden.
 - g. Waar het de uitgaven aan rechtsbijstand in de eerste fase van het strafproces betreft, betreft de commissie de aanstaande reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op de uitkomst van de monitor van de gemiddelde verhoorduur en het aantal verhoren.

Artikel 3 (Samenstelling, benoeming, ontslag)

De commissie bestaat uit een voorzitter en maximaal vijf andere leden.

¹ Zie de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel; *Kamerstukken II* 2015/16, 31 753, nr. 118.



Artikel 4 (Instellingsduur en rapportageverplichting)

1. De commissie brengt voor 1 juni 2017 een eindverslag uit met betrekking tot het onderzoek, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel a tot en met c.
2. De commissie kan een tussentijds verslag uitbrengen.
3. Na het uitbrengen van het eindverslag, bedoeld in het eerste lid, is de commissie opgeheven.
4. De termijn voor het uitbrengen van de eindrapportage, bedoeld in het eerste lid, kan worden verlengd.

Artikel 5 (Archiefbescheiden)

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden, waaronder gespreksverslagen, over aan het archief van de Directie Rechtsbestel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Artikel 6 (Inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 7 (Citeertitel)

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 september 2016

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur*

*De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok*



TOELICHTING

In de kabinetsreactie op het rapport van de 'Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel' onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen (hierna: de commissie-Wolfsen)² is een onafhankelijke commissie aangekondigd die de opdracht krijgt de puntenaantallen per zaakscategorie te evalueren. De huidige puntenaantallen zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Maan en tijdschrijfgegevens van minstens twintig jaar geleden.³ De onderbouwing van die puntenaantallen behoeft evaluatie en zo nodig herijking. Het is niet de bedoeling dat er een alleen een cijfermatige exercitie uitgevoerd wordt. De commissie gaat ook kijken naar prikkels in de puntensystematiek om de doelmatigheid te bevorderen. Het is van belang dat de evaluatie van de huidige puntenaantallen op een onafhankelijke wijze geschiedt; dat is de reden voor instelling van deze commissie. De opdracht aan de commissie beperkt zich niet tot de puntenaantallen en -toeslagen; de commissie bekijkt ook welke prikkels in het stelsel de doelmatigheid van het stelsel kunnen bevorderen. Op grond van de door de commissie verzamelde gegevens doet de commissie een voorstel hoe de punten binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegerekend kunnen worden zonder verhoging van de uitgaven.⁴

De commissie bestaat uit een voorzitter en maximaal vijf leden. De aanwijzing van en vaststelling van de vergoeding leden Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in een apart besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie geregeld. Gekozen is voor een voorzitter uit de rechtspraak, waarmee het onafhankelijke karakter van de commissie verder vorm krijgt. Aan de raad voor rechtsbijstand en de Nederlandse orde van advocaten is gevraagd een kandidaat-lid voor benoeming aan te dragen. Beide kunnen op instemming rekenen. Vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie is een ambtelijk lid in de commissie benoemd. De onderwerpen waarmee hij betrokken is in zijn werkzaamheden houden geen verband met de taakopdracht van de commissie. Vanwege het empirische karakter van een deel van het onderzoek is een vijfde lid aangezocht met een cijfermatige achtergrond.

De taak van de commissie bestaat uit drie onderdelen (artikel 2, tweede lid, onder a tot en met c). Daarvoor dient de commissie concreet de volgende aspecten te onderzoeken:

1. Onderzoek of de in (de bijlage bij) het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 vastgestelde lijst met zaakscategorieën nog steeds adequaat is, en, zo nee, of en op welke wijze deze aanpassing behoeft.
2. Breng per zaakscategorie de gemiddelde tijdsbesteding in kaart, waarbij wordt uitgegaan van een efficiënte en doelmatige beroepsuitoefening. Extra-urenzaken worden hierbij betrokken. De gegevens over de gemiddelde tijdsbesteding waarvan de commissie uitgaat dienen gebaseerd te zijn op de gegevens van doelmatig functionerende kantoren.
3. Breng voorts per zaakscategorie in kaart welk deel van de uren gemiddeld genomen worden uitgevoerd door een ervaren advocaat⁵ en welk deel door een minder ervaren advocaat.⁶ Geef zo mogelijk aan welke werkzaamheden binnen een zaak worden uitgevoerd door niet-advocaten.
4. Onderzoek in hoeverre de puntentoeslagen redelijk zijn. Bekijk daarbij of met andersoortig vormgegeven of minder toeslagen gewerkt kan worden vanuit het oogpunt van vereenvoudiging.
5. Evalueer de puntentoekenning voor consultatie- en verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces. Voor dit onderdeel van de opdracht kan de commissie (mede) gebruik maken van de monitor van de gemiddelde verhoorduur en het aantal verhoren.
6. Breng voor echtscheidingszaken in beeld wat de gemiddelde tijdsbesteding is van het gehele traject tot en met de uitgesproken echtscheiding, inclusief nevenvoorzieningen. Maak daarbij een onderscheid tussen zaken waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, en zaken waarbij dat niet het geval is. Geef voor beide categorieën aan hoe een trajecttoevoeging er uit kan zien.
7. Breng voor asielzaken in beeld wat de gemiddeld tijdsbesteding is van de gehele juridische procedure – inclusief vervolgaanvragen die een relatie hebben met de aanvraag om een verblijfsvergunning en hoger beroep. Breng tevens in kaart hoe lang een dergelijk traject gemiddeld in beslag neemt en hoe de vergoedingensystematiek voor asielzaken vereenvoudigd kan worden. Geef aan hoe een trajecttoevoeging er uit kan komen te zien.
8. Breng voor het domein multiproblematiek in beeld wat de gemiddelde tijdsbesteding is van een rechtsbijstandsverlener per rechtzoekende.⁷ Beschrijf hoe een trajecttoevoeging⁸ er uit kan komen

² Kamerstukken II 2015/16, 31 753, nr. 118.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 42.

⁴ De Nederlandse orde van advocaten heeft kenbaar gemaakt zich niet te kunnen committeren aan het uitgangspunt van budgetneutraliteit.

⁵ Of indien van toepassing, mediator.

⁶ Indien van toepassing, kan voor advocaat mediator worden gelezen.

⁷ Onder multiproblematiek wordt verstaan: een toevoeging die wordt afgegeven naar aanleiding van de tweede aanvraag binnen één jaar tijd voor de zaaksoorten huurrecht, schuldsanering, sociale voorzieningen, sociale verzekeringen en verbintenisrecht, en die een werking heeft voor de duur van twee jaren (eindrapport commissie-Wolfsen, p. 151 en p. 169)

⁸ In de kabinetsreactie ook wel pakkettoevoeging genoemd.



-
- te zien in het licht van de inspanning die van rechtsbijstandsverleners wordt verlangd, én wanneer een trajecttoevoeging een geëigend middel is.
9. Onderzoek welke negatieve prikkels in de huidige puntensystematiek weggenomen kunnen worden, c.q. welke positieve prikkels kunnen worden toegevoegd. Betrek hier ook de nog in te voeren trajecttoevoeging bij. Betrek deze vraag ook op het domein multiproblematiek.
 10. Breng advies uit ten aanzien van de wijze waarop eenvoudig in periodiek onderhoud van de puntvergoedingen zou kunnen worden voorzien, bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen in het wettelijk kader.

's-Gravenhage, 2 september 2016

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur*

*De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok*

Bijlage 2 Samenstelling commissie

- mr. H.Th. van der Meer (voorzitter), president Gerechtshof Amsterdam
- mr. drs. J.H. Gerritsen, directeur raad voor rechtsbijstand
- dr. H. Goudriaan, onderzoeker Centraal Bureau voor de Statistiek
- mr. W.F. Hendriksen, advocaat te Amsterdam
- drs. J.A.M.H. Leenders, directeur control, bedrijfsvoering en juridische zaken (directoraat-generaal straffen en beschermen), ministerie van veiligheid en justitie

De commissie is ondersteund door een secretariaat, bestaande uit **mr. L.E. Weide**, **mr. E. Borghs** en **mr. J. Pruis**.

Bijlage 3 Bundeling onderzoeksvragen

Onderzoek naar hoofdvraag a: Het op onafhankelijke wijze evalueren van de puntentoekenningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Algemeen

Het onderzoek van de commissie start met de eerste vraag: 'Het op onafhankelijke wijze evalueren van de puntentoekenningen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.' Onder deze hoofdvraag vallen de volgende deelvragen uit de toelichting:

1. Onderzoek of de in (de bijlage bij) het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 vastgestelde lijst met zaakscategorieën nog steeds adequaat is, en, zo nee, of en op welke wijze deze aanpassing behoeft.
2. Breng per zaakscategorie de gemiddelde tijdsbesteding in kaart, waarbij wordt uitgegaan van een efficiënte en doelmatige beroepsuitoefening. Extra-urenzaken worden hierbij betrokken. De gegevens over de gemiddelde tijdsbesteding waarvan de commissie uitgaat dienen gebaseerd te zijn op de gegevens van doelmatig functionerende kantoren.
3. Breng voorts per zaakscategorie in kaart welk deel van de uren gemiddeld genomen worden uitgevoerd door een ervaren advocaat³¹¹ en welk deel door een minder ervaren advocaat.³¹² Geef zo mogelijk aan welke werkzaamheden binnen een zaak worden uitgevoerd door niet-advocaten.
4. Onderzoek in hoeverre de puntentoeslagen redelijk zijn. Bekijk daarbij of met andersoortig vormgegeven of minder toeslagen gewerkt kan worden vanuit het oogpunt van vereenvoudiging.
5. Evalueer de puntentoekening voor consultatie- en verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces. Voor dit onderdeel van de opdracht kan de commissie (mede) gebruik maken van de monitor van de gemiddelde verhoorduur en het aantal verhoren.

Onderzoek naar hoofdvraag b: Te adviseren omtrent het weghalen van huidige negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntenaantallen teneinde de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verder te bevorderen

Algemeen

De tweede vraag van de commissie luidt: Te adviseren omtrent het weghalen van huidige negatieve prikkels, dan wel het toevoegen van positieve prikkels in de puntenaantallen teneinde de doelmatigheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verder te bevorderen.

6. Breng voor echtscheidingszaken in beeld wat de gemiddelde tijdsbesteding is van het gehele traject tot en met de uitgesproken echtscheiding, inclusief nevenvoorzieningen. Maak daarbij een onderscheid tussen zaken waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, en zaken waarbij dat niet het geval is. Geef voor beide categorieën aan hoe een trajecttoevoeging er uit kan zien.
7. Breng voor asielzaken in beeld wat de gemiddeld tijdsbesteding is van de gehele juridische procedure - inclusief vervolgaanvragen die een relatie hebben met de aanvraag om een

³¹¹ Of indien van toepassing, mediator.

³¹² Indien van toepassing, kan voor advocaat mediator worden gelezen.

- verblijfsvergunning en hoger beroep. Breng tevens in kaart hoe lang een dergelijk traject gemiddeld in beslag neemt en hoe de vergoedingensystematiek voor asielzaken vereenvoudigd kan worden. Geef aan hoe een trajecttoevoeging er uit kan komen te zien.
8. Breng voor het domein multiproblematiek in beeld wat de gemiddelde tijdsbesteding is van een rechtsbijstandsverlener per rechtzoekende. Beschrijf hoe een trajecttoevoeging er uit kan komen te zien in het licht van de inspanning die van rechtsbijstandsverleners wordt verlangd, én wanneer een trajecttoevoeging een geëigend middel is.
 9. Onderzoek welke negatieve prikkels in de huidige puntensystematiek weggenomen kunnen worden, c.q. welke positieve prikkels kunnen worden toegevoegd. Betrek hier ook de nog in te voeren trajecttoevoeging bij. Betrek deze vraag ook op het domein multiproblematiek.

Onderzoek naar hoofdvraag c: Op basis van de onder a. en b. verkregen gegevens een voorstel te doen hoe de punten binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toegekend kunnen worden zonder verhoging van de uitgaven.

Algemeen

Het referentiekader dat aan de commissie is meegegeven heeft (voornamelijk) betrekking op hoofdvraag c. Daarnaast kan deelvraag 10 uit de instellingsregeling onder deze hoofdvraag worden geschoven.

Het referentiekader luidt:

- a. De taak ziet niet op de hoogte van de vergoedingen per punt aan rechtsbijstandsverleners. Evenmin ziet de opdracht op vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandsverleners.³¹³
- b. De voorstellen moeten integraal passen in het kader zoals neergelegd in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.
- c. De voorstellen moeten gebaseerd zijn op een actuele doelmatige praktijkvoering door advocaten(kantoren).
- d. De puntenaantallen moeten in hun onderlinge verband evenwichtig zijn.
- e. De voorstellen moeten een efficiënte, eenvoudige en rechtmatige werkwijze door zowel de raad voor rechtsbijstand als de advocatuur bevorderen en eenvoudig toepasbaar zijn.
- f. De commissie houdt zo veel mogelijk rekening met toekomstige (technologische, juridische, maatschappelijke) ontwikkelingen die de gemiddelde tijdsbesteding zullen beïnvloeden.

³¹³ Zie de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel; Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118.

Bijlage 4 Lijst met aangehaalde literatuur

Aanvulling rapport Cebeon 2017

Aanvulling (september 2017) op het eindrapport Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, Andere tijden (rapport van juli 2017), Den Haag: Cebeon, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie 2017 (online publiek).

Barendrecht e.a. 2014

J.M. Barendrecht e.a., *Legal Aid in Europe: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?*, The Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil) 2014 (in opdracht van het WODC), Den Haag: WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, bijlage bij *Kamerstukken II 2013/14*, 31753, 83.

Begrotingsvoorstel 2015 Raad voor de rechtspraak

Begrotingsvoorstel 2015 Raad voor de rechtspraak (voorstel van april 2014), Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2014.

Butter, Laemers, Terlouw 2013

T.T. Butter, M.T.A.B. Laemers & A.B. Terlouw, *Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken, Een pilotonderzoek*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen 2013.

Enquête VSAN advocaten

Enquête over omzetten en inkomens van advocaten 2013 tot en met 2015, Utrecht: Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) 2017 (www.vsanadvocaten.nl/nieuws voor advocaten/lagere omzetten in de sociale advocatuur).

Europees Justitieel Scorebord 2016

Rapportage Europees scorebord Justitiestelsels 2016, Europese Commissie, COM 2016, 199 final (rapport van 4 april 2016), bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 22112, 2151.

Evaluatie Pilot Multiproblematiek

Evaluatie Pilot Multiproblematiek, Utrecht: raad voor rechtsbijstand 2014, niet vrijgegeven voor publicatie, op te vragen bij de raad voor rechtsbijstand.

Factsheet WODC 2015-5

M. ter Voert, *Kostenontwikkeling Extra-uren Strafzaken 2004-2014*, WODC Factsheets 2015-05, Den Haag: WODC 2015.

Factsheet WODC 2015-7

M. ter Voert, *Kostenontwikkeling toevoegingen scheidingszaken 2002-2014*, WODC Factsheets 2015-07, Den Haag: WODC 2015.

Factsheet WODC 2016-2

M. ter Voert, *Scheidingen 2015; Gerechtelijke procedures en gesubsidieerde rechtsbijstand*, WODC Factsheets 2016-02, Den Haag: WODC 2016.

Geschillenbeslechtingdelta 2014

M. ter Voert, & C.M. Klein Haarhuis, *Geschillenbeslechtingdelta 2014; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: WODC 2016.

Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets 2015

Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets, Aandachtspunten voor het meten van effecten van ontwerpregelgeving voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; 20 april 2015. Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (online publiek).

Jaarverslagen NOvA 2012, 2015 en 2016

Jaarverslagen NOvA 2012, 2015 en 2016, Den Haag: Nederlandse orde van advocaten 2013 tot en met 2017 (online publiek).

Meeus 2017

J. Meeus, 'Rechtsbijstand verlenen vanuit de kofferbak', NRC 30 mei 2017.

Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009, 2015, 2016

L. Combrink-Kuiters, M. van Gammeren-Zoetewij & S.L. Peters, *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2009, 2015 en 2016*, Utrecht/Den Haag: raad voor rechtsbijstand 2010, 2016 en 2017.

Panelrapport Divorce challenge

N. Huls e.a., *Panelrapport Divorce challenge*, Rotterdam: Divorce challenge 2016 (online publiek).

Pilot bijzondere curator-gedragsdeskundige

Onderzoeksrapport pilot bijzondere curator-gedragsdeskundige rechtbank Zeeland/West-Brabant, bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17*, 33836, 19.

Rapport Cebeon 2017

Eindrapport Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, Andere tijden (rapport van juli 2017), Den Haag: Cebeon, WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie 2017 (online publiek).

Rapport commissie-Barkhuysen 2015

Eindrapport van de Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand (rapport van december 2015), Den Haag: Nederlandse Orde van Advocaten, APE Public Economics 2015 (online publiek).

Rapport commissie-Maan 1997

Rapport van de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand; Fair forfaitair (rapport van 15 december 1997), Den Haag: ministerie van Justitie 1997 (beschikbaar bij de commissie).

Rapport commissie-Wolfsen 2015

Rapport van de Commissie Herijking rechtsbijstand; Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand (rapport van 30 november 2015), Den Haag: ministerie van Veiligheid en Justitie 2015 (online publiek).

Rapport Deloitte 2013

Eindrapport De zaak gewonnen, verlies op punten; Onderzoek naar kostprijs en salaris van de advocaten gefinancierde rechtsbijstand (rapport van november 2013 in opdracht van Nederlandse orde van advocaten), Rotterdam: Deloitte 2013 (online publiek).

Rapport Cepej 2016

Report of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), European judicial systems, Efficiency and quality of justice, (rapport in opdracht van de Raad van Europa 2016) CEPEJ Studies No. 23, Straatsburg: Raad van Europa, 2016 (www.coe.int/cepej).

Rapport Kinderombudsman 2012

Rapport van de Kinderombudsman, Bijzondere curator: een lot uit de loterij? (rapport van 5 juli 2012), KOM2A/2012, Den Haag: de Kinderombudsman 2012.

Rapport Kinderombudsman 2014

Rapport van de Kinderombudsman, Vechtende ouders, het kind in de knel (rapport van 31 maart 2014), KOM003/2014, Den Haag: de Kinderombudsman 2014.

Rapport Nationale Ombudsman 2016

Rapport van de Nationale Ombudsman, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening, een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening* (rapport van 11 mei 2016), 2016/050, Den Haag: de Nationale Ombudsman 2016.

Schriftelijke bijdrage NOvA

Schriftelijke bijdrage NOvA aan de Commissie herijking puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand ten behoeve van de hoorzitting d.d. 16 januari 2017; Inbreng van de NOvA bij de commissie-Van der Meer, Den Haag: Nederlandse orde van advocaten 2016 (online publiek).

Standpunt NOvA innovatie strafrechtsadvocatuur

Standpunt algemene raad met betrekking tot het rapport Commissie innovatie strafrechtadvocatuur, Den Haag: Nederlandse orde van advocaten 2013 (beschikbaar bij commissie).

VAJN 2016

Reactie VAJN herijking gefinancierde rechtsbijstand, brief van 21 juni 2016, Amsterdam: VAJN 2016 (online publiek).

vFAS 2017

Reactie van de vFAS op de internetconsultatie Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, Den Haag: 2017 (online publiek).

Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen 2016

Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen 2016, Den Haag: Raad voor de rechtspraak, 2016.

Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand

Versie internetconsultatie Wetsvoorstel duurzaam stelsel rechtsbijstand, memorie van toelichting (online publiek).

Bijlage 5 Interviewprotocol

Doel protocol

Betrokkenen duidelijkheid verschaffen over het doel van de hoorzittingen van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand.

Doel hoorzittingen

De hoorzittingen hebben tot doel relevante feiten te verzamelen voor het onderzoek van de commissie.

Status hoorzittingen

De hoorzittingen vinden plaats op basis van vrijwilligheid. Naast de commissie en de te horen personen zijn er van de raad voor rechtsbijstand en de Nederlandse orde van advocaten deskundigen als toehoorder aanwezig. De hoorzittingen vinden plaats in beslotenheid.

Vorbereiding

De deelnemers aan de hoorzittingen ontvangen uiterlijk tien dagen voorafgaand aan de hoorzittingen de onderwerpen die aan bod zullen komen met mogelijke vragen. Dit protocol wordt tevens meegestuurd voorafgaand aan de hoorzitting.

Data en locatie

De hoorzittingen vinden in beginsel plaats op 16 en 18 januari 2017 in de Academie voor Wetgeving. Gesprekspartners komen in aanmerking voor een reiskostenvergoeding.

Aanwezigheid en verslaglegging

Van de hoorzittingen wordt verslag gemaakt. In het verslag wordt melding gemaakt van:

- a. de namen van de aan- en afwezige leden van de commissie en secretariaat;
- b. de namen functies van de personen die worden gehoord, alsmede de organisatie die zij vertegenwoordigen;
- c. een zakelijke weergave van het besprokene.

Het verslag wordt binnen veertien dagen na de hoorzitting ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner. De gesprekspartner kan binnen vijf dagen nadat hij het verslag heeft ontvangen over zijn eigen aandeel wijzigingen doorgeven aan de commissie. Indien alle aanwezigen kunnen instemmen met de voorgestelde wijzigingen, wordt de wijziging verwerkt. Indien er geen overeenstemming bestaat, wordt dat zichtbaar gemaakt.

Het verslag wordt niet openbaar gemaakt door de commissie. Het verslag vormt evenwel onderdeel van het archief van de commissie dat op grond van de instellingsregeling van de commissie over zal gaan naar het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarmee valt het verslag onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur.

Gesprekspartners hebben het recht om datgene wat in de hoorzitting is besproken bekend te maken. De deskundigen die als toehoorder bij de bijeenkomsten aanwezig zijn brengen niets over de inhoud van het besprokene naar buiten.

Vertrouwelijkheid

De leden van de commissie gaan vertrouwelijk om met de informatie die niet nadrukkelijk openbaar is. De commissie kan besluiten informatie uit de hoorzittingen te verwerken in het rapport, mits niet tot personen herleidbaar. Er wordt niet letterlijk geciteerd uit verslagen van de hoorzittingen in het onderzoeksrapport.

Eventueel ingebrachte stukken

Indien ervoor wordt gekozen in het kader van de hoorzittingen schriftelijk informatie te verstrekken aan de commissie, dan is die informatie onderdeel van het archief van de commissie. De commissie kan besluiten informatie uit de stukken te verwerken in het rapport.

Protocol ontvangen e-mails aan de commissie

Doel protocol

Betrokkenen duidelijkheid verschaffen over hoe wordt omgegaan met de e-mails die de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand in het kader van het inwinnen van informatie ontvangt via het emailadres: commissiepuntentoekenningrechtsbijstand.hof-ams@rechtspraak.nl.

Doel openstellen e-mailadres

Het vergaren van relevante informatie voor het onderzoek van de commissie.

Sluiting openstellen

E-mailberichten die als doel hebben de commissie te voorzien van feitelijke informatie dan wel ervaringen met de puntentoekenningen in het stelsel van rechtsbijstand worden na 15 februari 2017 niet meer behandeld door de commissie.

Reactie aan afzender

De afzender ontvangt in beginsel alleen een ontvangstbevestiging.

Verslaglegging e-mails

Van de e-mails worden persoonlijke aantekeningen gemaakt door het secretariaat van de commissie. Mocht de e-mail aanleiding geven tot het verkrijgen van nadere informatie, dan zal met de afzender contact worden gezocht. Van dat contact zal een kort, zakelijk verslag worden gemaakt. Er worden in dat verslag geen namen genoemd, maar wel zal duidelijk worden wat de functie van betrokkene is, en ook zal duidelijk worden gemaakt binnen welk rechtsterrein betrokkene actief is. Dat laatste verslag vormt onderdeel van het archief van de commissie.

Vertrouwelijkheid

De leden van de commissie gaan vertrouwelijk om met de informatie die niet nadrukkelijk openbaar is. De commissie kan besluiten informatie uit de e-mails te verwerken in het rapport, mits niet tot personen herleidbaar.

Er wordt niet geciteerd uit mailberichten.

Bijlage 6 Lijst met gesprekspartners

- Mr. M.F.C.M. Aertssen, Manager Uitvoering Randstad Midden, juridisch loket, Den Haag
- Mr. N. Albayrak, coördinerend beleidsmedewerker, van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- Mr. H.J.W. Alt, penningmeester Vereniging van Civiele Cassatierechtadvocaten (VCCA) en advocaat in Den Haag
- Mr. L. Baars, bestuurslid Vereniging Psychiatrisch Patiëntenrecht Advocaten Nederland (VPAN) en advocaat in Rotterdam
- Mr. A. Balkema, bestuurslid Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht (SSZ) en advocaat in Arnhem
- Prof. mr. J.M. Barendrecht, onderzoeksdirecteur Hiil, hoogleraar privaatrecht Universiteit van Tilburg
- Mr. R.J. Baumgardt, penningmeester Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS) en advocaat in Spijkenisse
- H. van Beers- van de Zanden, Stichting Achmea Rechtsbijstand
- Mr. E.M. van Blokland, lid vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS) en Mediatorsfederatie Nederland (MfN), advocaat en mediator in Amsterdam
- Mr. M. Beugel, beleidsadviseur Verbond van Verzekeraars
- Mr. F. ten Berge, bestuurslid Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers (LANGZS) en advocaat in Utrecht
- Mr. A. Boekhoudt, project- en programmamanager sporenbeleid in de asielketen van de IND
- Mr. F.H.E. Boerma, rechter bij de rechtbank Zeeland/West-Brabant
- Mr. Th.Th.M.L. Boersema, lid algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten, portefeuillehouder personen- en familierecht en advocaat in Maassluis
- Mr. E. van den Boogaard, lid van de Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht (SSZ) en advocaat in Amsterdam
- Mr. E. Bosch, secretaris Advocaten voor slachtoffers van personenschade (ASP) en advocaat in Naaldwijk
- Mr. R.G.A.M. Caron-Moerenhout, bestuurslid Beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP (BBW) en bewindvoerder
- Mr. M.E. Damave, coördinerend raadadviseur, directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- Mr. drs. A.G. van Dijk, directeur Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- R. Eeuwes, controller raad voor rechtsbijstand, Utrecht
- Mr. W. Eikelboom, voorzitter Vereniging Asielrechtadvocaten & -juristen Nederland (VAJN) en advocaat in Amsterdam
- Mr. A.P.W. Esmeijer, rechter bestuursrecht rechtbank Overijssel en tevens lid van de Commissie voor Bezwaar in vreemdelingenzaken van de raad voor rechtsbijstand
- H.K. Fibbe, secretaris Nederlandse Mediatorsvereniging (NMv) en mediator in Deventer
- Mr. R. Feiner, bestuurslid Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en advocaat in Rotterdam
- Mr. L.A.M. Gielen, hoofd afdeling toegang rechtsbestel, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- C. de Greef, Stichting Achmea Rechtsbijstand
- Mr. dr. M. de Haas, voorzitter Mediatorsfederatie Nederland (MfN)

- Mr. A. van Haga, bestuurslid vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), advocaat en mediator in Den Haag
- Mr. M. van Harskamp, Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (VNJA) en advocaat in Utrecht
- Mr. D. Hesemans, coördinerend raadadviseur, directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- Drs. H. von den Hoff, programmamanager versterking rechtsbijstand, raad voor rechtsbijstand, Utrecht
- Mr. A. Hof Tijzer, voorzitter Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. K. Hopman, bestuurslid Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht (SSZ) en advocaat in Alkmaar
- Mr. E. Huls, bestuurslid Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (VNJA) en advocaat in Amsterdam
- Dr. E.R. Jonkman, bestuurslid Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en advocaat in Utrecht
- Mr. D.J. Klijn, rechter familiekamer Rechtbank Noord-Nederland
- Mr. R.A. Korver, bestuurslid Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers (LANGZS) en advocaat in Amsterdam
- Drs. H. Kroes, V&J, beleidsadviseur Directie Strafrechtketen, ministerie van Veiligheid & Justitie, Den Haag
- Mr. D.J.I. Kroezen, voorzitter vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), lid van de Mediatoren federatie Nederland (MfN), advocaat en mediator in Amsterdam
- Mr. J. Kuijper, voorzitter Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken (VCAS) en advocaat in Amsterdam
- Drs. J.P. Kuipers, onderzoeker bij het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV (Cebeon)
- Mr. B.J.M. de Leest, lid algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten, portefeuillehouder gefinancierde rechtsbijstand en advocaat in Utrecht
- Mr. K. van Lotringen, bestuurslid Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) en advocaat in Amsterdam
- Mr. J. Lucas, hoofdofficier van justitie, parket Oost-Nederland
- Mr. J. Luscuere, bestuurslid Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA) en advocaat in Rotterdam
- C.J. van der Linden, voorzitter Beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP (BBW) en bewindvoerder
- Mr. H. Meijerink, lid Vereniging van Huurrechtadvocaten (VHA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. R. Malewicz, lid van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. N. Meijering, lid van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. J. Mons, juridisch adviseur directie Migratiebeleid, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
- Mr. G.J.P.M. Mooren, penningmeester Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en advocaat in Goirle
- Mr. P.A.M. Penders-Janssen, senior-rechter Rechtbank Midden-Nederland en lid van de expertgroep Curatele, bewind en mentorschap

- Mr. C. Peterse, bestuurslid Haagse Vereniging van Jeugdrechtadvocaten (HVJA) en advocaat in Den Haag
- Mr. C.A.Th. Philipsen, lid vereniging Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), advocaat en mediator in Utrecht
- Mr. J.A. Raukema, raadviseur, directie Wetgeving en Juridische Zaken, ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mr. M.M. de Regt, beleidsadviseur landelijk bureau Nederlandse orde van advocaten, Den Haag
- Mr. P.N. van Regteren Altena, deken Nederlandse orde van advocaten Amsterdam, tevens voorzitter dekenberaad
- Dr. J.C. van Rij, supervisor bij Cebeon – Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV
- Mr. R. Scheltes, penningmeester Vereniging van Huurrechtadvocaten (VHA) en advocaat in Rotterdam
- Mr. J. Schipper-Spanninga, directeur Rechtsbestel, ministerie van V&J, Den Haag
- Mr. M. van Schooten, kwaliteitsmedewerker asiel en vreemdelingen, raad voor rechtsbijstand, Utrecht
- J. Sewalt, directeur Stichting Achmea Rechtsbijstand, Tilburg
- Drs. R.W.J. Simon, lid Mediators federatie Nederland (MfN) en mediator in Rotterdam
- Mr. W.C.M. Smits, stafjurist special topics, raad voor rechtsbijstand, Utrecht
- Mr. E.M. Steller, bestuurslid Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrechtsadvocaten (NVJSA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. J.H.M. van Swaaij, bestuurslid Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten (VCCA) en advocaat in Nijmegen
- Mr. M. Terpstra, bestuurslid Vereniging Asielrechtadvocaten & -juristen Nederland (VAJN) en advocaat in Amsterdam
- Mr. B. van Tongeren, algemeen deken Nederlandse orde van advocaten, Den Haag
- Mr. dr. J.H. Verdonchot, senior manager online legal services bij DAS Rechtsbijstand, Amsterdam
- Mr. R. Veldhuisen, raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- Mr. H.S.G. Verhoeff, raadsheer en voorzitter strafsector Gerechtshof Amsterdam
- Mr. M. Verkijk, voorzitter Vereniging Psychiatrisch Patiëntenrecht Advocaten Nederland (VPAN), advocaat in Haarlem
- Mr. J. Visser, senior-rechter en teamvoorzitter familiekamer Rechtbank Den Haag
- Mr. J.S. Vlieger, bestuurslid Vereniging sociale advocatuur Nederland (VSAN) en advocaat in Amsterdam
- Dr. M.J. ter Voert, senior wetenschappelijk medewerker, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Den Haag
- Mr. J.H.S. Vogel, voorzitter Vereniging sociale advocatuur Nederland (VSAN) en advocaat in Rotterdam
- Mr. M.H.F. van Vugt, voorzitter Recofa en senior-rechter tevens rechter-commissaris insolventiezaken Rechtbank Midden-Nederland
- Mr. S. Weening, lid Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en advocaat in Maastricht
- Mr. L.A.M.G. Wellen, lid Vereniging Advocaten voor Slachtoffers Personenschade (ASP) en advocaat in Den Haag
- Mr. M.E. van der Werf, bestuurslid Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) en advocaat in Amsterdam
- Mr. E. de Wijs, bedrijfsjurist en secretaris van de Raad van Toezicht Stichting Achmea Rechtsbijstand, Tilburg

Bijlage 7 Inkomensberekening

Uitgangspunten

- Regulier uitgangspunt € 43.000 netto - schaal 12, trede 10, BBRA 2016
- 100% toevoegingen en 0% betalend

(gebaseerd op berekening Commissie-Wolfsen)

Aantal declarabele uren Wrb	1.200
Gemiddeld uurtarief Wrb*	€ 107,50
Omzet uit declarabele uren Wrb	€ 129.000
Totaal bedrijfslasten	€ 54.180
Resultaat uit bedrijfsuitoefening vóór verzekering/pensioen	€ 74.820
Arbeidsongeschiktheidsverzekering (schatting)	€ 5.775
Pensioenvoorziening (12%)	€ 8.978
Resultaat uit bedrijfsuitoefening na verzekering/pensioen	€ 60.067

* Benodigd punttarief om met 1.200 uur een netto-inkomen van maximum schaal 12 te behalen

Winst uit onderneming is				€	74.820
af: zelfstandigenaftrek				€	7.280
<hr/>					
Winst uit onderneming na zelfstandigenaftrek				€	67.540
af: MKB-winstvrijstelling (14%)				€	9.456
<hr/>					
Fiscale winst				€	58.084
af: premie AOV				€	5.775
af: lijfrente/pensioensparen				€	8.978
<hr/>					
Belastbaar inkomen				€	43.331
<hr/>					
Belasting hierover	€	19.922	36,6%	€	7.281
	€	13.794	40,4%	€	5.573
	€	9.615	40,4%	€	3.884
	€	0	52,0%	€	0
<hr/>					
				€	16.739
af: algemene heffingskorting	€	2.242			
	€	-1.129			
<hr/>					
				€	1.113
af: arbeidskorting	€	3.103			
	€	-1.632			
<hr/>					
				€	1.471
				€	14.155
<hr/>					
Resultaat uit bedrijfsuitoefening na verzekering/pensioen				€	60.067
Inkomstenbelasting				€	14.155
Zorgverzekeringswet (laag) (5,50%)				€	2.902
<hr/>					
Netto-inkomen				€	43.010
<hr/>					

Bijlage 8 Puntentoekeningen voorstel commissie en scenario 2

Zaakcode	Rechtsgebied	Huidige pt. cf. raad	Huidige pt. cf. Cebeon	Gemeten tijd Cebeon (uren)	Voorstel commissie/ scenario 1 (pt)	Scenario 2 (pt)
A010	Arbeid/ontslagrecht	11	11	18,9	19	13
A011	Arbeid/ontslagrecht	11	11	22,7	23	16
A012	Arbeid/ontslagrecht	7	7	10,2	11	7
A020	Arbeid/ontslagrecht	8	8	15,9	16	11
A030	Arbeid/ontslagrecht	11	11	19,9	20	14
A031	Arbeid/ontslagrecht	11	11	16,7	17	12
A032	Arbeid/ontslagrecht	11	11	30,5	31	21
B010	Bestuursrecht	8	8	8,8	9	6
B011	Bestuursrecht	4	4	7,3	8	5
B060	Bestuursrecht	8	8	9,1	10	7
C010	Sociale voorz.	8	8	7,9	8	5
C012	Sociale voorz.	8	8	9,3	10	7
C020	Sociale voorz.	11	11	14,2	15	10
C030	Sociale voorz.	8	8	8,5	9	6
C031	Sociale voorz.	8	8	9,2	10	7
D010	Sociale verz.	8	8	8,0	9	6
D020	Sociale verz.	8	8	9,6	10	7
D070	Sociale verz.	8	8	9,1	10	7
D071	Sociale verz.	8	8	8,2	9	6
E010	Erfrecht	12	12	24,4	25	17
F010	Fiscaal recht	8	8	8,3	9	6
G010	Goederenrecht	12	12	20,2	21	14
H010	Huur/verhuur	9	9	14,2	15	10
H020	Huur/verhuur	12	12	21,6	22	15
H030	Huur/verhuur	5	5	14,8	15	10
H040	Huur/verhuur	9	9	14,4	15	10
H050	Huur/verhuur	9	9	18,3	19	13
I010	Faillissement	9	9	10,3	11	7
K010	Milieurecht	11	11	15,6	16	11
M010	Ambtenarenrecht	10	10	16,3	17	12
M100	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M110	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M120	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M200	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.

Zaakcode	Rechtsgebied	Huidige pt. cf. raad	Huidige pt. cf. Cebeon	Gemeten tijd Cebeon (uren)	Voorstel commissie/ scenario 1 (pt)	Scenario 2 (pt)
M210	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M300	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M320	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M400	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M410	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M430	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M600	Mediation	0	4	9,3	n.v.t.	n.v.t.
M610	Mediation	0	4	9,9	n.v.t.	n.v.t.
M620	Mediation	0	4	9,3	n.v.t.	n.v.t.
M630	Mediation	0	4	8,5	n.v.t.	n.v.t.
M640	Mediation	0	4	8,2	n.v.t.	n.v.t.
M650	Mediation	0	4	9,0	n.v.t.	n.v.t.
M660	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M670	Mediation	0	4	9,8	n.v.t.	n.v.t.
M700	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M740	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M820	Mediation	0	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
M nieuw	Mediation	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	10	7
O010	Verbintenissenrecht	11	11	18,4	19	13
O011	Verbintenissenrecht	11	11	10,1	11	7
O012	Verbintenissenrecht	11	11	15,0	16	11
O013	Verbintenissenrecht	11	11	14,0	15	10
O020	Verbintenissenrecht	11	11	16,7	17	12
O030	Verbintenissenrecht	11	11	15,6	16	11
O033	Schuldsanering	11	11	9,3	10	7
O040	Verbintenissenrecht	11	11	17,1	18	12
O041	Verbintenissenrecht	-	8	10,8	n.v.t.	n.v.t.
O042	Verbintenissenrecht	-	8	13,6	n.v.t.	n.v.t.
O045	Verbintenissenrecht	-	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
O046	Verbintenissenrecht	-	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
O090	Verbintenissenrecht	11	11	13,4	14	10
O cassatie*	Civiel/bestuur cassatie	15	15	23,6	24	16
P010	Echtscheiding gerelateerd	10	10	21,5	n.v.t.	n.v.t.
P010gt	Echtscheiding gerelateerd	10	10	11,6	n.v.t.	n.v.t.
P011	Echtscheiding gerelateerd	10	10	10,3	n.v.t.	n.v.t.
P012	Echtscheiding gerelateerd	10	10	18,8	n.v.t.	n.v.t.

Zaakcode	Rechtsgebied	Huidige pt. cf. raad	Huidige pt. cf. Cebeon	Gemeten tijd Cebeon (uren)	Voorstel commissie/ scenario 1 (pt)	Scenario 2 (pt)
P013	Echtscheiding gerelateerd	10	10	11,4	n.v.t.	n.v.t.
P020	Echtscheiding gerelateerd	7	7	10,7	n.v.t.	n.v.t.
P021	Echtscheiding gerelateerd	7	7	6,8	n.v.t.	n.v.t.
P nieuw	Echtscheiding gerelateerd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	13	9
P030	Echtscheiding gerelateerd	7	7	12,2	13	9
P040	Echtscheiding gerelateerd	7	7	10,5	11	7
P041	Echtscheiding gerelateerd	7	7	11,9	12	8
P042	Personen- & familie	7	7	5,4	6	4
P043	Personen- & familie	7	7	7,4	8	5
P050	Echtscheiding gerelateerd	12	12	20,0	21	14
P060	Personen- & familie	7	7	10,9	11	7
P070	Personen- & familie	7	7	9,1	10	7
P080	Personen- & familie	7	7	7,2	8	5
P090	Personen- & familie	7	7	9,6	10	7
P100	Personen- & familie	7	7	11,8	12	8
P bijz. curator*	Personen- & familie	n.v.t.	n.v.t.	9,8	10	7
R010	Restgroep privaat	9	9	14,3	15	10
S010	Straf (verdachten)	5	5	5,1	6	4
S020	Straf (verdachten)	6	6	6,0	7	5
S030	Straf (verdachten)	5	5	5,1	6	4
S040	Straf (verdachten)	6	6	6,4	7	5
S041	Straf (verdachten)	6	6	5,4	6	4
S042	Straf (verdachten)	4	4	4,0	5	3
S050	Straf (verdachten)	8	8	13,7	14	10
S cassatie ev*	Straf (verdachten)	3	3	4,1	5	3
S cassatie ev*	Straf (verdachten)	6	6	8,4	9	6
S cassatie mv*	Straf (verdachten)	5	5	4,9	5	3
S cassatie mv*	Straf (verdachten)	10	10	11,7	12	8
V010	Vreemdelingenrecht	8	8	7,7	8	5
V013	Vreemdelingenrecht	8	8	7,3	8	5
V030	Vreemdelingenrecht	8	8	8,1	9	6
V040	Asielrecht	8	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
V041	Asielrecht	7	7	8,4	9	6
V042	Asielrecht	8	8	9,3	10	7
V043	Asielrecht	5	5	5,4	6	4

Zaakcode	Rechtsgebied	Huidige pt. cf. raad	Huidige pt. cf. Cebeon	Gemeten tijd Cebeon (uren)	Voorstel commissie/ scenario 1 (pt)	Scenario 2 (pt)
V046	Asielrecht	7	7	8,1	n.v.t.	n.v.t.
V047	Asielrecht	8	8	8,6	n.v.t.	n.v.t.
V048	Asielrecht	5	5	5,3	n.v.t.	n.v.t.
V051	Asielrecht	4	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
V052	Asielrecht	8	8	9,4	n.v.t.	n.v.t.
V053	Asielrecht	12	12	10,5	n.v.t.	n.v.t.
V054	Asielrecht	9	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
V055	Asielrecht	13	13	14,6	n.v.t.	n.v.t.
V056	Asielrecht	17	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
V057	Asielrecht	4	geen waarde	geen waarde	n.v.t.	n.v.t.
V058	Asielrecht	7	7	9,1	n.v.t.	n.v.t.
V061	Asielrecht	4	4	7,5	8	5
V062	Asielrecht	8	8	6,5	7	5
V063	Asielrecht	12	12	9,9	10	7
V064	Asielrecht	4	4	5,7	6	4
V065	Asielrecht	7	7	9,8	n.v.t.	n.v.t.
V066	Asielrecht	2	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
V071	Asielrecht	8	8	6,5	7	5
V072	Asielrecht	5	5	5,2	6	4
V073	Asielrecht	7	7	10,7	11	7
V074	Asielrecht	2	2	9,1	10	7
V075	Asielrecht	8	8	9,9	10	7
V076	Asielrecht	2	2	8,2	9	6
V077	Asielrecht	5	5	5,2	6	4
V078	Asielrecht	2	2	6,0	7	5
V080	Vreemdelingenrecht	7	7	6,5	7	5
V081	Vreemdelingenrecht	8	8	6,7	7	5
V082	Vreemdelingenrecht	5	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
V083	Vreemdelingenrecht	7	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
V084	Vreemdelingenrecht	2	2	6,9	7	5
V085	Vreemdelingenrecht	8	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
V086	Vreemdelingenrecht	2	2	8,1	9	6
V087	Vreemdelingenrecht	5	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd

Zaakcode	Rechtsgebied	Huidige pt. cf. raad	Huidige pt. cf. Cebeon	Gemeten tijd Cebeon (uren)	Voorstel commissie/ scenario 1 (pt)	Scenario 2 (pt)
V088	Vreemdelingenrecht	2	geen waarde	geen waarde	huidig	huidig, gecorrigeerd
W010	Wonen	8	8	11,4	12	8
W013	Wonen	8	8	8,3	9	6
Z010	Straf (overig)	9	9	9,9	10	7
Z011	Straf (overig)	6	6	8,1	9	6
Z020	BOPZ	4	4	3,6	4	3
Z060	Straf (overig)	7	7	9,9	10	7
Z080	Straf (overig)	3	3	3,3	4	3
Z100	Straf (overig)	4	4	4,9	5	3
Z110	Straf (overig)	5	5	8,1	9	6
Z120	Straf (overig)	4	4	4,8	5	3
Z130	Straf (overig)	4	4	5,2	6	4
Z140	Vreemdelingenbewaring	4	4	3,9	4	3
Z141	Vreemdelingenbewaring	3	3	3,5	4	3
Z150	Straf (overig)	3	3	4,1	5	3
Z151	Straf (overig)	3	3	4,5	5	3
Z160	Straf (overig)	4	4	4,6	5	3
Z180	Straf (overig)	5	5	6,1	7	5
Z190	Straf (overig)	8	8	8,9	9	6
Z230	Straf (overig)	3	3	5,7	6	4
Z250	Straf (overig)	4	4	5,4	6	4
Z251	Wet tijdelijk huisverbod	4	4	5,8	6	4
Z252	Wet tijdelijk huisverbod	4	4	5,7	6	4
Z260	Straf (overig)	3	3	4,9	5	3

* Deze categorieën vallen nu binnen verschillende toevoegingscategorieën en krijgen in het voorstel de vorm van een zelfstandige toevoeging.

Bijlage 9 Echtscheidingsberekening en aanvullingen

Code	Gegevens toevoegingen echtscheiding (2016)	Aantal*	%	pt. cf. Cebeon
P010	Echtscheiding met nevenvorderingen	8.442	41%	21,5
P010gt	Echtscheiding met nevenvorderingen	5.787	28%	11,6
P011	Ontbinding (eenzijdig) huwelijk na scheiding van tafel en bed	43	0%	10,3
P012	Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen	1.763	9%	18,8
P013	Echtscheiding (ambtshalve ex art. 817 Rv)	21	0%	11,4
P020	Echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek	4.406	22%	10,7
P021	Gem. ontbindingsverzoek na scheiding van tafel en bed	22	0%	6,8
Totaal / gewogen gemiddelde		20.484	100%	16,1

* Bron: raad voor rechtsbijstand, voor berekening aantallen P010 en P010gt Cebeon

Mogelijk aanvullingswaardige kenmerken (% 2011)*	%
Echtscheidingen met minderjarige kinderen	55%
Echtscheidingen met vovo	14%
Echtscheidingen met toegekende partneralimentatie	16%

* Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2014, 28 oktober). Echtscheidingsprocedures, 1993-2013. Geraadpleegd van <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37192&D1=0-7,28-61&D2=11-12&HD=170929-2209&HDR=T&STB=G1> op 20 juli 2017.

P nieuw	Punten	%
Forfait echtscheidingstoevoeging	13	
Zaken met toeslag		
– aanvulling i.v.m. minderjarige kinderen	4	55%
– aanvulling i.v.m. vovo	4	14%
– aanvulling i.v.m. partneralimentatie	4	16%
– gemiddelde aanvulling echtscheidingszaken	3,4	
Gemiddelde puntentoekening P nieuw vs. Cebeon		
Forfait echtscheidingstoevoeging	13,0	
Gemiddelde aanvulling kinderen/vovo/p.a.	3,4	
Gemiddeld aantal punten voor P nieuw	16,4	
Gemiddeld aantal punten conform Cebeon*	16,6	
Afwijking t.o.v. Cebeon	0,2	

* Punten conform Cebeon (gemiddeld 16,1 punten).

Nieuwe puntentoekening toevoeging echtscheiding	13
Gemiddelde aanvulling per toevoeging echtscheiding*	3,4

* Gemiddelde is inclusief zaken zonder aanvullingen

Bijlage 10 Berekening toeslagen

Uitgangspunt S050

Nieuw forfait	14 punten
EXU-grens	42 punten
Max. acceptabel gat naar EXU	13 punten
Aantal punten bij 3 of meer toeslagen	29 punten
Forfait + 3 of meer toeslagen	29 punten
Forfait	14 punten
Punten over voor 3 toeslagen	15 punten
Punten per toeslag	5 punten
Punten per toeslag als % van forfait	36%

Voorstel universele toeslagensystematiek

1 toeslag	2 toeslagen	3 of meer toeslagen
36% van forfait	71% van forfait	107% van forfait

Bijlage 11 Uitkomsten per scenario

Resultaten per scenario	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Kosten					
Regulier – kosten voor punten					
Bedrag basispunten toevoegingen (excl. btw)	€ 265.400.000	€ 385.200.000	€ 264.200.000	€ 277.500.000	€ 269.900.000
Bedrag punten overige vergoedingen (excl. btw)	€ 31.700.000	€ 38.800.000	€ 33.700.000	€ 27.900.000	€ 27.200.000
Basisbedrag punten voor toevoegingen (excl. btw)	€ 297.100.000	€ 424.000.000	€ 297.900.000	€ 305.400.000	€ 297.100.000
EXU – kosten voor punten (=uren)					
Basisbedrag EXU (excl. btw)	€ 29.600.000	€ 29.600.000	€ 29.600.000	€ 21.300.000	€ 29.600.000
Totaal – kosten					
Basisbedrag regulier en EXU (excl. btw)	€ 326.700.000	€ 453.600.000	€ 327.500.000	€ 326.700.000	€ 326.700.000
Overige kosten reguliere toevoegingen (excl. btw)	€ - 53.500.000	€ - 53.500.000	€ - 53.500.000	€ - 53.500.000	€ - 53.500.000
Overige kosten EXU (excl. btw)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
<i>Totale kosten toevoegingen/EXU (excl. btw)</i>	€ 273.200.000	€ 400.100.000	€ 274.000.000	€ 273.200.000	€ 273.200.000
Punten					
Aantal basispunten regulier	2.500.000	3.600.000	2.500.000	3.600.000	2.600.000
Aantal punten toeslagen (samenhang, reistijd, overige)	300.000	400.000	300.000	400.000	300.000
Aantal punten EXU	300.000	300.000	300.000	300.000	300.000
Totaal aantal punten	3.100.000	4.300.000	3.100.000	4.300.000	3.100.000
Punttarief					
Punttarief regulier	€ 105,61	€ 105,61	€ 105,61	€ 76,06	€ 105,61
Punttarief EXU	€ 100,86	€ 100,86	€ 100,86	€ 72,64	€ 100,86
Toevoegingen					
Aantal toevoegingen	404.387	404.387	404.387	404.387	283.358
Bereikt op	31-Dec-2016	31-Dec-2016	31-Dec-2016	31-Dec-2016	12-Sep-2016
Aantal declaraties EXU	7.024	7.024	7.024	7.024	7.024
Salaris advocaat					
Benodigde omzet voor maximum schaal 12	€ 129.000	€ 129.000	€ 129.000	€ 129.000	€ 129.000
Omzet advocaat met 1.200 uur	€ 88.482	€ 126.275	€ 88.738	€ 90.948	€ 88.482
Netto inkomen met 1.200 uur	€ 31.870	€ 42.211	€ 31.937	€ 32.523	€ 31.870
Tekort t.o.v. maximum van schaal 12 (€ 43.000 netto)	€ 11.130	€ 789	€ 11.063	€ 10.477	€ 11.130

Resultaten per scenario	Huidig	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Salarijschaal tussen maximum van schalen	8 en 9	11 en 12	8 en 9	8 en 9	8 en 9
Aantal uren vergoed bij 1.200 uur werk	838	1.196	840	1.196	838
Aantal te declareren uren voor schaal 12 bij huidig tarief	1.750	1.226	1.744	1.702	1.750
Aantal te declareren uren voor schaal 12 bij juist tarief	1.719	1.204	1.714	n.v.t.	1.719
Aantal te werken uren voor schaal 12 bij huidig tarief	2.187	1.532	2.181	2.128	2.187
Aantal te werken uren voor schaal 12 bij juist tarief	2.148	1.505	2.142	n.v.t.	2.148

Bijlage 12 Toets Cebeon



Notitie controle berekening scenario's

Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand

Notitie

16858-3

Cebeon, september 2017

1.1 Opdracht voor controle berekening

Na afronding van het onderzoek Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, waarin Cebeon de huidige tijdsbesteding van zaakscodes heeft bepaald, heeft de commissie Van der Meer Cebeon in een aparte opdracht gevraagd om de door de commissie uitgevoerde berekening van de uitkomsten van de door hen geformuleerde scenario's te controleren.

Hierbij is het niet de bedoeling om (de uitgangspunten van) de scenario's zelf te evalueren. Het betreft uitsluitend een controle of de berekeningen van de uitkomst van de scenario's op alle punten voldoen aan de geformuleerde uitgangspunten van de scenario's en om te kijken of de gemaakte keuzes bij het opzetten van het rekenmodel overeenkomen met de gangbare werkwijze voor het opstellen van bekostigingsmodellen. Daarbij dient eveneens gecontroleerd te worden of de berekeningen in het model vrij zijn van onjuistheden.

De onderstaande paragrafen beschrijven de uitgevoerde werkzaamheden en de resulterende bevindingen.

1.2 Uitgevoerde werkzaamheden

Om de controle te kunnen uitvoeren heeft Cebeon de beschikking gekregen over een tekstuele beschrijving van de (uitgangspunten) van de verschillende scenario's, zoals die in het rapport van de commissie worden opgenomen. Daarnaast is een (eerste versie) van het rekenmodel ter beschikking gesteld.

Vervolgens heeft een overleg plaatsgevonden met de commissieleden die belast zijn met de berekening. Daarbij zijn de uitgangspunten achter de scenario's en de eerste indrukken van het model besproken. Verder zijn de eerste vragen over het model beantwoord en is de (technische) werking van het rekenmodel verder toegelicht.

Na een nadere bestudering van de werking van het rekenmodel is nog een laatste overleg ingepland. Daarbij is de werking van het model gedetailleerd besproken en zijn resterende vragen beantwoord.

Tijdens de interacties met de commissieleden over het model is doorlopend beoordeeld of de gekozen werkwijze aansluit bij de gangbare werkwijze bij het opstellen van bekostigingsmodellen. Het gaat daarbij met name om het op systematische (en eenvoudige) wijze opzetten van de berekeningen en daarbij het nauwgezet volgen van de geformuleerde uitgangspunten.

Op basis van de verkregen informatie over de werking van het model, is het model op hoofdlijnen nagerekend. Hierbij is, gegeven de uitgangspunten en de beschikbare (bron)gegevens, opnieuw berekend wat per scenario de uitkomsten zijn.

1.3 Bevindingen

bevindingen op individuele punten

Bij bekostigingssystemen worden berekeningen in principe uniform toegepast. Dat wil zeggen, alle onderdelen (zaakscodes / rechtsterreinen) ondergaan dezelfde berekening. Incidenteel kan hier op onderdelen beargumenteerd van worden afgeweken. Voor elke afwijking dient een uitlegbare reden te zijn. In de berekeningen zijn op twee punten afwijkingen gevonden ten aanzien van deze uniformiteit.

In scenario twee worden de toegekende punten met een factor¹ vermenigvuldigd om, gegeven de nieuwe tijdbestedingsverhoudingen, met het totaal van de vergoedingen binnen het (oude) randbudget te blijven. Tijdens de herberekening werd duidelijk dat deze factor *niet* op alle toegekende punten wordt toegepast. De commissie heeft ervoor gekozen om enkele toeslagcategorieën *niet* met deze factor te vermenigvuldigen. Dit zijn de toeslagcategorieën waarvan de puntentoekenning in de voorstellen van de commissie ongewijzigd blijft. Alleen de onderdelen waarvan de puntentoekenningen wijzigen als gevolg van de voorstellen van de commissie, worden vermenigvuldigd met de factor². De commissie had er hier ook voor kunnen kiezen om wel alle toegekende punten te vermenigvuldigen met een factor. Het uitgangspunt om de factor alleen toe te passen op de puntentoekenningen die wijzigen, is naar onze mening goed uitlegbaar. Het zijn immers ook de gewijzigde puntentoekenningen die verantwoordelijk zijn voor de budgettoename (indien geen factor zou worden toegepast).

In de nieuwe, door de commissie voorgestelde, werkwijze voor het toekennen van de punten voor overige toeslagen, wordt de omvang van deze toeslagen gerelateerd aan de (nieuwe) omvang van het forfait per zaakscade. Het (nieuwe) forfait sluit aan bij de huidige (standaard) tijdsbesteding zonder toeslagen.

Bij echtscheidingszaken is ervoor gekozen om uit de huidige tijdsbesteding enkele veel voorkomende 'extra handelingen' (vovo, kinderen en partneralimentatie) te lichten en deze onder te brengen in aparte toeslagen. Daarbij wordt de totale huidige (gemiddelde) tijdsbesteding voor deze echtscheidingszaken opgeknipt in de nieuwe tijdsbesteding voor 'standaard zaken' en de tijdsbesteding aan deze 'extra handelingen'.

Voor deze echtscheidingszaken betekent dit dat het toeslagpercentage niet wordt toegepast op de totale huidige tijdsbesteding, maar alleen op deze nieuwe 'standaard tijd'. Deze is dus exclusief de tijd voor de 'extra handelingen'. Dit is een afwijking van de werkwijze bij de overige zaakscodes, waarbij het toeslagpercentage wel wordt toegepast op de totale huidige tijdsbesteding. Deze werkwijze van de commissie is naar onze mening eveneens goed uitlegbaar. Bij de overige zaakscodes zijn de meest voorkomende 'extra handelingen' reeds verbijzonderd in toeslagen. Bij de echtscheidingszaken is hier (voor deze 'extra handelingen') in die zin een inhaalslag gemaakt. En bij deze overige zaakscodes wordt het toeslagpercentage ook niet toegepast op de tijdsbesteding aan deze 'extra handelingen'.

algemene bevindingen

In algemene zin is de bevinding dat het rekenmodel weliswaar (noodzakelijkerwijze) omvangrijk is, maar wel helder en overzichtelijk is opgezet. Het bevat een systematische en uniforme berekening van de scenario's die conformeren aan de uitgangspunten van de verschillende scenario's. Op basis van de narekening (op hoofdlijnen) zijn geen onvolkomenheden in de berekeningen geconstateerd.

¹ De factor is (in principe): oude budget / nieuwe budget.

² Waardoor de factor wijzigt naar: punten die wijzigen, oude stand / punten die wijzigen, nieuwe stand.

Bijlage 13 Relevante wijzigingen in het Bvr 2000

Er zijn in de afgelopen periode van bijna twintig jaar via een aanpassing van het Bvr 2000 de nodige wijzigingen in het vergoedingensysteem doorgevoerd. Die wijzigingen hadden deels te maken met nieuwe wet- en regeling en deels met politieke besluiten tot aanpassing van onderdelen van het vergoedingensysteem. Hierna zijn de belangrijkste wijzigingsbesluiten op een rij gezet.

1. Besluit van 14 maart 2002, Stb. 2002, 150

Wijziging: vanwege invoering nieuwe Vreemdelingenwet definiëring voornemenprocedure in artikel 1 van het Bvr 2000 en aanpassing puntengewicht hoger beroep in vreemdelingenzaken.

2. Besluit van 20 april 2004, Stb. 2004, 167

Wijziging: explicieter van toepassing maken van samenhangvergoeding van artikel 11 van het Bvr 2000 op een gemeenschappelijk verzoek tot echtscheiding; toekenning hoger puntenaantal voor HR-zaak die in eerste aanleg in Nederlandse Antillen is gevoerd (artikel 15, vijfde lid, van het Bvr 2000); toekenning piketvergoeding bij gemeentelijke ophouding (artikel 23 van het Bvr 2000); reisverletvergoeding buitenlandse reizen van een halve punt per volle gereisde 500 kilometer per vliegtuig (artikel 24 van het Bvr 2000).

3. Besluit van 1 mei 2006, Stb. 2006, 225

Wijziging: vanwege aanpassing van het inkomens- en vermogensbegrip in de Wet op de rechtsbijstand aan het fiscale inkomens- en vermogensbegrip werd de vergoeding voor administratiekosten (lees kosten voor aanvraag toevoeging) gehalveerd.

4. Besluit van 19 mei 2008, Stb. 2008, 170

Wijziging: voor de gevallen waarin op grond van de wet aan een rechtzoekende op last van de rechter een raadsman wordt toegevoegd door de raad, worden de administratiekosten niet langer vergoed (artikel 27 van het Bvr 2000); aanpassing van de bevoorschotting (artikel 35 van het Bvr 2000).

5. Besluit van 2 februari 2009, Stb. 2009, 45

Wijziging: er wordt voorzien in de mogelijkheid van een eenvoudig rechtskundig advies (oftewel de lichte adviestoevoeging) waaraan twee punten worden toegekend (artikel 12, derde lid, van het Bvr 2000)

Uit nota van toelichting:

“Dit besluit bevat in hoofdzaak de aanpassingen van enkele op de Wet op de rechtsbijstand gebaseerde algemene maatregelen van bestuur die noodzakelijk zijn in verband met de Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand houdende herijking van de verlening van rechtsbijstand door de raden voor rechtsbijstand en de invoering van een lichte adviestoevoeging alsmede de regeling van de vergoeding van mediation (Stb. 2009, 4). Met laatstbedoelde wet wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de publieke taak op het terrein van gesubsidieerde rechtsbijstand (verlening van eerstelijns rechtshulp) en de private taken op datzelfde terrein (verlening van verdergaande rechtsbijstand). Om de toegang tot de eerstelijns rechtshulp, die bij de stichtingen rechtsbijstand al te zeer in het gedrang was gekomen, te garanderen, wordt de verlening hiervan voortaan ter hand genomen door een voorziening die de raden voor rechtsbijstand gezamenlijk hiervoor specifiek treffen (het juridisch loket). De verlening van verdergaande

rechtsbijstand geschiedt telkens op basis van een toevoeging door de advocatuur. Met het oog op het voorgaande zijn de stichtingen rechtsbijstand opgeheven. In verband met de scheiding tussen de publieke en private taken met betrekking tot gesubsidieerde rechtsbijstand is het verlengd spreekuur, dat door de stichtingen rechtsbijstand werd verzorgd, afgeschaft. Daar staat tegenover dat met de introductie van de toevoeging voor eenvoudig rechtskundig advies door een advocaat (lichte adviestoevoeging), waarvoor een lagere eigen bijdrage is verschuldigd dan in geval van een reguliere toevoeging, wordt voorzien in een laagdrempelige mogelijkheid tot het verkrijgen van gesubsidieerde rechtsbijstand voor rechtzoekenden die zijn aangewezen op iets langere rechtsbijstand dan rechtshulp. Bovendien bevat laatstbedoelde wet de grondslag om rechtzoekenden voortaan ook ten behoeve van mediation in aanmerking te laten komen voor een toevoeging.

6. Besluit van 12 augustus 2009, Stb. 2009, 353

Wijziging: toekenning piketvergoeding bij rechtsbijstand aan een uithuisgeplaatste in het kader van de Wet tijdelijk huisverbod (artikel 23 van het Bvr 2000); aanpassing bijlage bij het besluit, via de toekenning van punten bij voorlopige voorziening, beroep en hoger beroep tijdelijk huisverbod.

7. Besluit van 10 april 2010, Stb. 2010, 153

Wijziging: verlaging toekenning puntenaantal rechtsbijstand vreemdelingenbewaring van vier naar drie punten; indien in die zaak geen zitting plaatsvindt, of indien wel een zitting plaatsvindt maar deze niet wordt bijgewoond door een raadsman, wordt het aantal punten verlaagd naar één punt.

8. Besluit van 8 augustus 2011, Stb. 2011, 378

Wijziging: rechtsbijstand in de nieuwe asielprocedure alsmede de toevoeging van en de vergoeding voor rechtsbijstandverleners wordt anders vormgegeven. Met deze regeling stijgt gemiddeld genomen de vergoeding voor verleende rechtsbijstand in asielprocedures. Dit is redelijk aangezien in de nieuwe asielprocedure gemiddeld genomen de inspanningen door advocaten toenemen.

De wijziging heeft tot gevolg dat in beginsel de gehele asielprocedure – zowel de algemene asielprocedure als de verlengde asielprocedure – binnen het bereik van één toevoeging wordt gebracht.

Uit de nota van toelichting:

In het eerste lid van artikel 5a van het Bvr 2000 is de vergoeding voor de advocaat modulair opgebouwd. Daarbij wordt telkens per doorlopen module (onderdeel) van de procedure een forfaitair puntenaantal toegekend. Indien meerdere modules worden doorlopen, worden de daaraan toegekende puntenaantallen bij elkaar geteld, op basis waarvan de totale vergoeding voor de advocaat wordt vastgesteld. In bepaalde situaties worden aanvullende vergoedingen toegekend of kan aftrek van punten plaatsvinden. Alle modules en toegekende vergoedingen vallen onder het bereik van een en dezelfde toevoeging. Hierdoor hoeft slechts eenmaal een toevoeging te worden verleend, terwijl bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding wel rekening wordt gehouden met de daadwerkelijk door de advocaat verrichte inspanningen. De regeling is daarmee voor zowel de advocatuur als de raad uitvoeringstechnisch relatief eenvoudig. De administratieve lasten blijven tot een minimum beperkt.

9. Besluit van 9 november 2011, Stb. 2011, 526

Wijziging: de regeling van de vergoeding voor advocaten voor de beurtelings verlening van rechtsbijstand (piketrechtsbijstand) in het kader van politieverhooren; een bijzondere, aanvullende vergoedingsregeling voor verleende rechtsbijstand aan minderjarige verdachten tijdens het verhoor.

Er is gekozen voor een splitsing van de oorspronkelijke vergoeding van 1,5 punt over twee maal 0,75 punt. De eerste 0,75 punt wordt toegekend voor verleende piketrechtsbijstand voorafgaand aan het verhoor, terwijl de tweede 0,75 punt wordt toegekend voor de na afloop van het verhoor verleende piketrechtsbijstand (artikel 23 van het Bvr 2000)

Voor de rechtsbijstand tijdens het verhoor van minderjarige verdachten geldt volgens artikel 23a van het Bvr 2000 een vergoeding van twee punten (zwaardere zaken) en één punt (lichtere zaken).

Nota van toelichting

Uit uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat aan verdachten op grond van artikel 6 van het EVRM reeds vanaf het eerste verhoor door de politie toegang tot een advocaat moet worden verschaft, tenzij er dwingende redenen zijn dit recht te beperken.

Indien verdachten gebruik wensen te maken van het recht op toegang tot een advocaat in het kader van politieverhooren, dient de advocaat voor de verleende rechtsbijstand een passende vergoeding te ontvangen. Het gaat hierbij om piketzaken: advocaten die zich daartoe bereid hebben verklaard, worden door de raad aangewezen voor het beurtelings verlenen van rechtsbijstand aan verdachten.

10. Besluit van 7 december 2011, Stb. 2011, 590

Wijziging: verlaging tarieven advocaat en mediator (eerste tranche) een aanpassing indexering van die vergoeding.

11. Besluit van 10 september 2013, Stb. 2013, 345

Wijziging: een tweede tranche verlaging van de vergoeding voor rechtsbijstandverleners

12. Besluit van 18 december 2013, Stb. 2013, 585

Wijziging: In dit wijzigingsbesluit wordt geregeld dat ingeval van rechtsbijstandverlening bij tweede of volgende aanvragen die zien op het verkrijgen van een verblijfsvergunning in Nederland, de rechtsbijstandverlener in elke aanleg de volledige vergoeding ontvangt indien de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld en de lage vergoeding indien de vreemdeling niet in het gelijk wordt gesteld (artikel 5a en 5b van het Bvr 2000).

13. Besluit van 29 januari 2015, Stb. 2015, 35

Wijziging: Tijdelijke uitschakeling indexering vergoedingen; puntenverlaging supersnelrechtzittingen (6-9 naar 4), ingetrokken hoger beroep (van 5 naar 2), overleveringszaak (van 9 naar 6), één keer zitting (raadkamer) (van 3 naar 2), beklagzaken detentie (van 5 naar 3) en gijzelingszaken Mulder (van 8 naar 4);

Verlaging uurvergoeding bewerkelijke strafzaken waarbij verdachten betrokken zijn met 4,5%; Generieke verlaging vergoeding per punt.

Bijlage 14 Relevante ontwikkelingen personen- en familierecht

Online echtscheidingen

Rechtzoekenden met een juridisch probleem kunnen voor hulp en ondersteuning steeds meer gebruik maken van online voorzieningen. Dat geldt ook op het terrein van scheidingen. Die ontwikkelingen leggen een druk op het forfait, omdat aan te nemen is dat relatief gemakkelijke echtscheidingen kunnen worden opgelost via dergelijke websites, maar geen soelaas bieden voor de wat meer ingewikkeldere scheidingen.

Een voorbeeld van zo'n online voorziening is Rechtwijzer. Rechtwijzer/uit elkaar is een online conflictoplossingsplatform voor scheidingen, dat informatie, objectieve criteria en zelfhulptools biedt om afspraken te maken. Waar nodig kunnen gehuwden of samenwonenden tijdens het proces van samen afspraken maken, tegen extra betaling een neutrale derde in de online 'trialoog' betrekken. Ook kunnen er professionals worden ingeschakeld, die op verzoek een bindend advies kunnen uitbrengen. De afspraken die de betrokkenen zelf of samen met een deskundige hebben gemaakt, worden altijd via een review door een advocaat getoetst en definitief gemaakt in een (echt)scheidingsconvenant. De reviewer kan het echtscheidingsconvenant bij de rechtbank indienen.

Aanpak vechtscheidingen

Jaarlijks maken ongeveer 55.000 minderjarige kinderen een (echt)scheiding van hun ouders mee. Van een problematisch verlopende scheiding, ook wel vechtscheiding genoemd, wordt gesproken als een scheiding gepaard gaat met hevige spanningen en conflicten tussen ouders, waardoor ouders niet meer in staat zijn om het belang van hun kinderen voorop te stellen.³¹⁴ Naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten rondom problematische echtscheidingen zijn er verschillende initiatieven ontwikkeld en is er een 'Uitvoeringsplan vechtscheidingen' aan de Tweede Kamer gestuurd.³¹⁵

Onder meer een instituut als de Kinderombudsman houdt zich bezig met de aanpak van vechtscheidingen en heeft in dat verband oplossingen aangedragen die ook het stelsel van rechtsbijstand raken. In het rapport over een Kindvriendelijke advocaat is aanbevolen om te bevorderen dat alleen gespecialiseerde advocaten (die kindvriendelijk werken) familiezaken waar kinderen bij betrokken zijn behandelen.³¹⁶ Gelet op de grote hoeveelheid initiatieven die er waren, achtte de Minister van Veiligheid en Justitie het niet opportuun om een pilot voor de door Kinderombudsman bepleite gezinsadvocaat onafhankelijk van de andere initiatieven te starten.³¹⁷ De NOvA heeft aangegeven dat de pilot in strijd is met de huidige gedragsregels van advocaten. Bij tegenstrijdige belangen tussen ouders kan een advocaat op basis van artikel 7 van de Gedragsregels niet beide ouders blijven vertegenwoordigen.³¹⁸

Mede in reactie op het pleidooi van de Kinderombudsman kwamen wel meer stemmen op de kwaliteit van de advocaat in elk geval te verhogen, zowel in de beroepsgroep zelf als in het stelsel van rechtsbijstand naar aanleiding van het rapport van de commissie-Wolfsen.

³¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33863, 3, p. 2.

³¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33863, 3, p. 2.

³¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 31753, 118 en Kamerstukken II 2015/16, 33863, 17.

³¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 33836, 17, p. 5.

³¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 33836, 19.

Visiedocument Rechtspraak (echt)scheiding ouders met kinderen

Ook de rechtspraak is op basis van de dagelijkse praktijk er van doordrongen geraakt dat de problematiek rondom kinderen van ouders die op een verkeerde manier uit elkaar gaan, groot en complex is.³¹⁹ De rechtspraak formuleert het daarom in het visiedocument als uitdaging het totale proces rondom de echtscheiding zodanig vorm te geven dat zo min mogelijk kinderen in een zwaar beschadigende situatie terechtkomen. De basisgedachte is dat veruit de meeste ouders er helemaal niet op uit zijn elkaar en hun kinderen te beschadigen. Integendeel, ze willen eigenlijk het beste voor hun kinderen maar ze zijn door de spanningen wel tijdelijk onmachtig geworden het ouderschap binnen alles wat op hen afkomt rondom een scheiding adequaat en samen vorm te geven.

In het visiedocument is een aantal lokale initiatieven genoemd dat landelijk wordt ingevoerd, namelijk:

- de regierechter;
- het gezamenlijk met ketenpartners organiseren van een uniform hulpaanbod;
- het benoemen van bijzonder curatoren;
- appointering op maat.

Op de wat langere termijn wil de rechtspraak de mogelijkheid van een alternatieve toegang tot de rechter verkennen. Uitgangspunt daarbij is dat ouders de mogelijkheid wordt geboden gezamenlijk hun geschilpunten aan de rechter voor te leggen, zonder dat er direct een procedure op tegenspraak hoeft te worden gestart.³²⁰

Divorce challenge

Het kamerlid-Recourt (PvdA) heeft in 2015 het initiatief genomen om het aantal problematische scheidingen en de nadelige gevolgen daarvan voor kinderen te verminderen. Zijn initiatief volgde op de constatering dat de huidige juridische echtscheidingsprocedures en de financiering daarvan te weinig gericht waren op het voorkomen van escalatie van echtscheidingsconflicten. Via een motie verzocht hij daarom de regering een Divorce challenge uit te schrijven, 'waarmee maatschappelijke partijen de gelegenheid krijgen oplossingen te ontwikkelen en uit te voeren die leiden tot een reductie van het aandeel echtscheidingen op tegenspraak met ten minste 50%.³²¹ De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie pakte deze uitdaging graag op en maakte in een brief van 30 juni 2016 aan de Tweede Kamer bekend hoe hij uitvoering ging geven aan die motie.³²²

De minister stelde een website in (www.divorcechallenge.nl) en riep iedereen op plannen voor een andere aanpak voor te stellen. Die oproep leidde tot meer dan 500 reacties, die door een commissie van deskundigen zijn beoordeeld, op onder andere: de opbrengst, de onderscheidenheid en het realistische gehalte van het voorstel. Uiteindelijk heeft de commissie vijf zogenaamde koplopers geselecteerd.³²³ Dat zijn vier winnaars, die ieder specifiek zien op een bepaalde fase in het echtscheidingsproces of het proces daaraan voorafgaand. Het gaat om de volgende fases: de

³¹⁹ Visiedocument Rechtspraak(echt)scheiding ouders met kinderen 2016, p. 4.

³²⁰ Visiedocument Rechtspraak(echt)scheiding ouders met kinderen 2016, p. 26/27.

³²¹ Kamerstukken II 2015/16, 34300 VI,0

³²² Kamerstukken II 2015/16, 33836, 17

³²³ Zie het Panelrapport Divorce challenge, https://www.divorcechallenge.nl/sites/www.divorcechallenge.nl/files/documenten/panelrapport_divorce_challenge.pdf.

fase van dat het nog goed gaat, de fase van de eerste problemen, de fase van de onafwendbare breuk en de fase na de scheiding. Daarnaast is een vijfde koploper aangewezen met een project die alle fases omvat. Het ministerie heeft na de aanbieding van het rapport toegezegd de geselecteerde projecten te helpen bij het verder uit werken van hun projecten.

Het laatste en vijfde koploperproject, dat is voorgedragen door Hiil, werd door de jury van deskundigen omschreven als een ambitieus plan dat 'de escalerende werking van het toernooimodel in het scheidingsproces moet veranderen in een rechtszorgmodel dat beter uitwerkt voor kinderen'. Volgens de jury moet het kabinet een verkenningcommissie benoemen die onderzoekt welke elementen uit het voorstel verdere uitwerking verdienen. Op 14 september 2017 heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer gemeld dat besloten is een platform op te richten dat dit vorm moet gaan geven.³²⁴

De elementen uit het plan van Hiil die in het kader van de opdracht van de Commissie puntentoe-kening noemenswaard zijn:

- Een diagnose en behandelplan opstellen (na het nemen van een besluit tot echtscheiding); veel aandacht voor informatie, een luisterend oor, het emotionele welzijn staat centraal.
- Intake: persoonlijke behoeften en ideeën; vragen die je je helpen te onderzoeken wat in de toekomst goed moet worden geregeld; er worden voorbeeldoplossingen aangereikt
- dialoog en onderhandeling: samenwerken; partijen en hun kinderen gaan in gesprek over de afspraken die ze willen maken; oplossingen worden aangereikt die hebben bewezen te werken in de praktijk.
- Als het samen niet lukt: mediation en neutrale hulp.
- De rechter vult de afspraken aan op onderdelen waar de partijen er niet met elkaar uitkomen; de zitting heeft de vorm van het vinden van de beste, meest eerlijke oplossing.
- Opgelegde interventie door de rechter wanneer partijen zich niet aan de afspraken houden.
- Een reviewer controleert of de afspraken evenwichtig en werkbaar zijn.
- Nazorg tijdens de hele periode dat de scheiding wordt gerealiseerd.

Om dit plan te kunnen laten slagen is volgens Hiil een andere financiering van rechtsbijstand noodzakelijk. Die financiering moet primair gericht zijn op de beloning van het aandeel van de advocaat en mediator in een duurzame en werkbare oplossing. Daarbij zou een rol kunnen zijn weggelegd voor een trajecttoevoeging. Een scheidingsafpraak die goed werkt en duurzaam is, zou ook beter beloond moeten worden dan bijvoorbeeld een oplossing van een geschil over de reparatie van een auto.

De commissie benoemde ook een aantal onderwerpen dat als een soort van bijvangst werd gepresenteerd en duiding gaf aan het probleem. Zo is opgemerkt dat de combinatie van privaat (betalend) en publiek gefinancierde rechtsbijstand in een echtscheidingsprocedure vaak leidt tot ongewenst strategisch procedeedrag. Verder is aangestipt dat trainers en dwarsliggen vaak wordt beloond, terwijl de nakoming van afspraken en rechterlijke uitspraken problematisch is.

³²⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33836 21.

Colofon:

Dit is een uitgave van de Commissie evaluatie
puntoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand.

oktober 2017 | Publicatie-nr. 105692