

Veranderde tijden

Een redelijk inkomen in een
toekomstbestendig stelsel

Commissie Evaluatie
puntentoekening
gesubsidieerde rechtsbijstand II

Veranderde tijden

Een redelijk inkomen in een
toekomstbestendig stelsel

Woord vooraf

Zonder adequate rechtsbijstand voor iedereen die dat nodig heeft, is de democratische rechtsstaat slechts een theoretisch concept. Het grondrecht op rechtsbijstand is een kernwaarde in onze democratische rechtsstaat en daarom vastgelegd in de Grondwet, artikel 18. Dit grondrecht is uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand. Die wet regelt voor elke zaaksoort een vaste (forfaitaire) vergoeding voor de advocaat die minder draagkrachtigen bijstaat. De regering heeft die sociaal advocaat een redelijke beloning in het vooruitzicht gesteld. De (zo genoemde) Commissie-Van der Meer II heeft onderzoek gedaan naar de vergoeding die rechtsbijstandsverleners, inclusief mediators, ontvangen. In dit rapport doet de commissie verslag van haar werkzaamheden.

In 2017 zijn deze forfaitaire vergoedingen onderzocht en op basis van het rapport *Andere Tijden* (pas) in 2022 verhoogd. Een periodieke evaluatie van de daadwerkelijke tijdsbesteding is noodzakelijk omdat allerlei maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de gemiddeld aan een soort zaak bestede tijd. Het recht kan oude problemen oplossen, maar ook nieuwe problemen creëren. Dit rapport is in belangrijke mate gebaseerd op de uitkomsten van een tweetal in 2024 uitgevoerde vervolgonderzoeken:

- kloppen anno 2024 de in 2017 voorgestelde forfaits nog?
- kan de sociaal advocaat met de hoogte van deze vergoedingen ook het door de overheid genoemde ‘redelijk inkomen’ verdienen?

Het eerste onderzoek (Cebeon) toont aan dat er na de implementatie van de adviezen uit het rapport *Andere Tijden* nu nog slechts enkele, in omvang - ten opzichte van *Andere Tijden* - relatief beperkte aanpassingen van de forfaits nodig zijn. Wel blijkt dat de toeslagen (voor bepaalde bijzonderheden) in het algemeen te laag zijn. De commissie adviseert deze met 35% te verhogen.

Het tweede onderzoek (Kenniscentrum) toont aan dat de bestaande vergoeding volstaat voor een advocaat met een éénpersoonspraktijk (hier is slechts een bescheiden verhoging nodig), maar niet voor de in kantoorverband samenwerkende sociaal advocaat. Door in kantoorverband te werken maakt deze advocaat meer – naar het oordeel van de commissie noodzakelijke – kosten. Die kantoorkosten veroorzaken dat het inkomen van in kantoorverband samenwerkende advocaten ruim onder het door de regering als redelijk beoordeelde referentie-inkomen ligt.

Als gevolg hiervan hebben steeds meer sociaal advocaten het werken in kantoorverband opgegeven en besloten om als éénpersoonspraktijk verder te gaan om op die manier in de buurt te komen van het referentie-inkomen. De commissie beschouwt dat, kort maar krachtig, als een voor het stelsel onwenselijke ontwikkeling (een ‘sterfhuiskonstructie’). In een éénpersoonspraktijk zijn niet alleen samenwerking en tegenspraak niet vanzelfsprekend, maar belangrijker is dat er in een éénpersoonspraktijk geen ruimte is voor opleiding en instroom van nieuwe sociaal advocaten. De commissie adviseert om aan de in kantoorverband samenwerkende sociaal advocaten een ‘kantoortoeslag’ voor de gebruikelijke kantoorkosten toe te kennen. Met die kantoortoeslag kunnen zij het beloofde referentie-inkomen wel realiseren en zijn zij daarnaast beter in staat om nieuwe sociaal advocaten te laten instromen.

De vergrijzing binnen de sociale advocatuur brengt mee dat zonder flankerend beleid het aantal sociaal advocaten de komende jaren fors zal afnemen. De in dit rapport voorgestelde verbeteringen van de financiering kunnen een bijdrage leveren aan de instandhouding van de sociale advocatuur. Het is op dit moment nog wel de vraag of dat voldoende zal zijn. De commissie adviseert daarom aanvullend dat namens de stelselverantwoordelijke bewindspersonen door de Raad voor Rechtsbijstand gemonitord gaat worden of en waar het grondwettelijk verankerde recht op rechtsbijstand niet langer gerealiseerd kan worden, omdat er onvoldoende sociaal advocaten beschikbaar zijn. Vervolgens moet er op korte termijn daadwerkelijk ingegrepen (kunnen) worden om in die leemtes te voorzien. Het grondrecht op goede rechtsbijstand voor iedereen mag niet verloren gaan.

Den Haag, 3 maart 2025,

Herman van der Meer, voorzitter

N.B.: alle in dit rapport vermelde cijfers zijn gebaseerd op ‘prijspeil 2024’. Bij implementatie van de in dit rapport opgenomen aanbevelingen dient op die cijfers de gebruikelijke indexatie te worden toegepast.



Inhoud

Woord vooraf	4
Overzicht aanbevelingen	8
1. Inleiding	15
Deel I Hoofdaanbevelingen	22
2. Hoofdaanbevelingen puntental	23
3. Hoofdaanbevelingen punttarief en kantoortoeslag	39
4. Financiën (deel I)	49
Deel II Overige aanbevelingen	
5. Signalen over zaakcodes en punten	57
6. Mediation	79
7. Juridische werkzaamheden	91
8. Kwaliteit	111
9. Allerhande onderwerpen	127
10. Financiën (deel II)	137
Bijlagen	142
Bijlage 1 Instellingsregeling	143
Bijlage 2 Samenstelling commissie	147
Bijlage 3 Lijst met aangehaalde literatuur	148
Bijlage 4 Lijst met definities en afkortingen	150
Bijlage 5 Lijst met gesprekspartners	153
Bijlage 6 Uitleg onderzoek Cebeon	154
Bijlage 7 Actualisering puntentoekenning	161
Bijlage 8 Beoordeling rekenmodel	168

Overzicht aanbevelingen

Hoofdaanbevelingen puntental

1. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de puntentoekenning in standaardzaken aan te passen conform het advies in tabellen 1 en 2, opgenomen in bijlage 7.
2. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de toeslagen te verhogen met 35% tot de forfaits opgenomen in tabel 3, opgenomen in bijlage 7.¹
3. De commissie beveelt het ministerie van J&V voor de langere termijn aan om, zodra het technisch uitvoerbaar is voor de RvR, een opvolgingstoeslag toe te kennen van 25% van het forfait van de toepasselijke zaakcode, af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: bij de vaststelling van het forfait waarop deze toeslag ziet wordt rekening gehouden met de stand waarin de zaak zich op het moment van het ontvangen overname verzoek bevindt: advies > 7 uur of procedure.
4. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de staffel voor samenhangende zaken bij meerdere rechtzoekenden als volgt aan te passen:

Vergoeding samenhangende zaken meerdere rechtzoekenden			
Huidig		Aanbeveling	
Aantal zaken	Percentage	Aantal zaken	Percentage
2-3	150%	2	+50%
4-6	200%	3 t/m 20	+25% per zaak
7-10	300%	21 t/m 100	+15% per zaak
11-15	400%	101 e.v.	+10% per zaak
16-21	500%		
+ 10	10%		

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om het resultaat van de totaal berekende samenhangtoeslag af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels.

5. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan dat indien tijdens een aanhangige gerechtelijke procedure (na ontvangst van de gerechtelijke oproeping, maar vóór de mondelinge behandeling) door beide procespartijen een vaststellingsovereenkomst wordt ondertekend ter beëindiging van het geschil, de vergoeding voor de verleende rechtsbijstand gelijkgesteld wordt aan de procedure-vergoeding.
6. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan advocaten van verdachten en advocaten van slachtoffers bij het bijwonen van een pro forma-zitting gelijk te behandelen.

¹ Inclusief opvolgingstoeslag voor de korte termijn (zie paragraaf 5.1.3 voor meer informatie).

Hoofdaanbevelingen punttarief en kantoortoeslag

7. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan het basispunttarief met € 1,46 (exclusief btw) te verhogen.
8. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan daarnaast een sociaal advocatenkantoor dat aan de - nader te ontwikkelen – voorwaarden daarvoor voldoet een toeslag toe te kennen van € 14,82 (exclusief btw) voor elk in een kalenderjaar vergoed toevoegingspunt.
9. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan te voorzien in een financiële regeling met als doel het mogelijk te maken een sociaal advocatenkantoor te starten.
10. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de RvR de opdracht te geven om het aanbod sociale advocatuur per regio en rechtsgebied te monitoren en geef hem de middelen indien nodig maatregelen te treffen die erop gericht zijn om bij tekorten per regio of rechtsgebied effectief bij te dragen aan de opheffing van het gesignaleerde tekort.
11. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan in te stemmen met de uitgangspunten van het stelsel zoals opgenomen in paragraaf 4.6 en deze uitgangspunten onderdeel te maken van het stelsel.

Overige aanbevelingen

Aanpassing zaakcodes

12. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcodes Ho30 en Ho40 samen te voegen tot één zaakcode en het forfait op 18 punten te stellen.
13. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Ao11 te schrappen.
14. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcodes Ao10 en Ao20 samen te voegen tot één zaakcode en het forfait op 24 punten te stellen.
15. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Pog1 te splitsen in twee aparte zaakcodes. Stel het forfait in zaken ex artikel 1:212 BW vast op 10 punten en stel het forfait in zaken ex artikel 1:250 BW vast op 13 punten.

Mediation

16. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om, in overleg met de Raad voor de Rechtspraak en de RvR, alle bestaande mediationregelingen te uniformeren en de uitvoering (toekenning, declaratie, controle) onder te brengen bij de RvR: één uitvoeringsorganisatie, één financiële verantwoording, een algemeen geldende reiskosten- en reistijdregeling en specifieke voor alle mediators geldende inschrijvingsvoorwaarden.
17. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om voor mediators een algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding te creëren, die aansluit op de regelingen voor advocaten. Als in de mediationverwijzing van de Rechtspraak een verplichte locatie is opgenomen, is een vergoeding voor reistijd en reiskosten gerechtvaardigd.
18. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om piketmediators per piketdienst van een dagdeel een vergoeding van 1,5 punt te betalen, die – om de uitvoerbaarheid te vergemakkelijken – automatisch wordt gekoppeld aan de algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding.
19. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de afhechtingstoeslag in artikel 8, derde lid, van het Btm eveneens met 35% te verhogen van 2,5 naar 3,5 punt.
20. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan binnen twee jaar voor wettelijk gereguleerde kwaliteitsborging van mediation te zorgen; de commissie beveelt hierbij aan te onderzoeken of het toezicht kan worden ondergebracht bij een publieke organisatie.

Juridische werkzaamheden

21. De commissie beveelt aan dat de RvR zijn beleidskader op de voet van artikel 2 Bvr aanpast zodat:
 - a. direct zichtbaar is welke werkzaamheden vallen onder 'juridische werkzaamheden';
 - b. werkzaamheden die tot de persoon van de rechtzoekende herleidbaar zijn wel voor vergoeding in aanmerking komen als de cliënt in een Wvggz-instelling verblijft;
 - c. zaakgerelateerde studietijd voor niet routinematige vraagstukken tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt;
 - d. in die gevallen waarin sprake is van een van zijn vrijheid ontnomen cliënt, noodzakelijk contact met de directe familie tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt.
22. De commissie beveelt aan dat de RvR onderzoek verricht naar de precieze aard, omvang en frequentie van nazorgwerkzaamheden in zaken waarbij de rechtzoekende rechtens en feitelijk is beperkt in de uitoefening van zijn (volledige) vrijheid.
23. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de vergoeding van piketverhoren in jeugdzaken te heroverwegen vanuit het uitgangspunt dat advocaten een passende vergoeding moeten krijgen voor het geleverde werk.

Kwaliteit

24. De commissie beveelt de RvR aan deelname aan peer review voor alle rechtsbijstandverleners in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR verplicht te stellen. De RvR faciliteert en organiseert de peer review. De kantoren met de status 'preferred supplier' leveren in beginsel de reviewers.
25. De commissie beveelt aan de NOvA aan het opstellen van best practices voor hoofdrechtsgebieden en van kwaliteitsstandaarden voor de overige rechtsterreinen, waarbij in ieder geval de op het rechtsgebied toeziende specialisatieverenigingen zijn betrokken. De commissie beveelt de RvR aan dit proces te organiseren en te faciliteren en na goedkeuring van de NOvA zorg te dragen voor inbedding van deze best practices in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR.
26. De commissie beveelt de RvR aan om aanvullende inschrijvingsvoorwaarden te formuleren voor tbs-zaken (specifiek voor verlengingszittingen). De commissie beveelt de RvR aan om de bestaande inschrijvingsvoorwaarden te wijzigen op het gebied van:
 - a. psychiatrisch patiëntenrecht ten aanzien van deelname aan een landelijke of regionale werkgroep en
 - b. arbeidsrecht door de voorgestelde eis van vijf arbeidsrechtelijke procedures in de voorwaarden te verwerken.
27. Voor de behandeling van strafcassaties bij de Hoge Raad stelt de commissie voor dat de NOvA op termijn een strafcassatiebalie opricht, zodra de vergoeding van strafcassaties op adequaat niveau is.
28. De commissie beveelt de RvR en de NOvA aan om een solide systeem in te richten en te onderhouden dat ziet op controle op naleving van de inschrijvingsvoorwaarden.

Monitoring

29. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om:
 - a. de in artikel 28 Bvr opgelegde verplichting aan rechtsbijstandverleners uit te breiden tot vergoedingen die meelopen in de declaratie voor de rechtsbijstandverlener, zoals vergoedingen voor een medisch adviseur. De declarerende rechtsbijstandverlener is verantwoordelijk voor het aanleveren van de in artikel 28 Bvr bedoelde informatie;
 - b. stelselmatig na invoering van een (ingrijpende) wetswijziging de (vooraf geschatte) impact op de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners na enige tijd te evalueren en waar nodig bij te stellen. Voor de gesubsidieerde rechtsbijstand kan deze opdracht worden belegd bij de RvR.

30. In aanvulling op het voorgaande beveelt de commissie aan de RvR aan om:
- naast deelname aan peer review ook deling van de gegevens uit peer review met het Kenniscentrum verplicht te stellen voor rechtsbijstandsverleners;
 - het Kenniscentrum opdracht te geven structureel en systematisch gegevens te verzamelen over tijdsbesteding en werkzaamheden van rechtsbijstandsverleners, alsmede over de geleverde kwaliteit in het stelsel;
 - het Kenniscentrum opdracht te geven tijdsbesteding, werkzaamheden en geleverde kwaliteit op basis van deze gegevens te monitoren;
 - voorschriften vast te stellen over de wijze, vorm, en structuur van aanlevering van eerder genoemde gegevens, ten behoeve van goede monitoring en (periodieke) evaluatie door het Kenniscentrum;
 - het Kenniscentrum daarin voor het overige ook te accommoderen en faciliteren.

Ten aanzien van de aan het Kenniscentrum te verstrekken opdracht beveelt de commissie aan de RvR aan om:

- de (uren)registratie van samenhangende zaken zodanig aan te passen dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding in samenhangende zaken nauwkeuriger mogelijk is;
- de (uren)registratie bij zaken met toeslagen zodanig in te richten dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding bij zaken met toeslagen nauwkeuriger mogelijk is;
- de (uren)registratie bij mediation zodanig in te richten dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding bij mediations met één of meer toevoegingen nauwkeuriger mogelijk is;
- de (uren)registratie in cassatiezaken beter te registreren, bijvoorbeeld door het forum van de rechtszaak als verplicht veld op te nemen in de registratie van de zaak;
- periodiek de tijdsbesteding in piketzaken te onderzoeken en hier de vergoedingssystematiek van piket bij te betrekken;
- bij het stellen van voorschriften in ieder geval te betrekken of een zaak geëindigd is via een vaststellingsovereenkomst.

Eigen bijdragen

- De commissie beveelt aan het ministerie van J&V aan de RvR te voorzien van voldoende beleidsruimte en discretionaire bevoegdheid voor (noodzakelijk) maatwerk bij het opleggen en innen van de eigen bijdrage.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de effecten van de voor de rechtzoekende ingrijpende maatregel van de verhoogde eigen bijdrage bij scheidingsgerelateerde zaken.

Overige

- De commissie beveelt de RvR aan om bij een ontvankelijk verklaarde klacht aangebracht bij het EHRM het beginsel van fair trial te betrekken in de beoordeling van een aanvraag voor extra-uren.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om op korte termijn te zorgen voor de vereiste wettelijke grondslag voor de vergoeding van het medisch haalbaarheidsonderzoek. De commissie beveelt het ministerie van J&V eveneens aan om op korte termijn een adequaat subsidiebedrag vast te stellen voor het medisch haalbaarheidsonderzoek en dit bedrag vervolgens jaarlijks te indexeren.
- Een meer structureel beroep door de eerste lijn op de tweede lijn moet vergezeld gaan van een adequate vergoeding. De commissie beveelt aan dat de RvR wensen en tekortkomingen in kaart brengt, de vergoeding van deze werkzaamheden faciliteert en dat het ministerie van J&V hiervoor gelden ter beschikking stelt aan de RvR.

36. De commissie roept het ministerie van J&V op om bij rogatoire commissie-zaken de slachtofferadvocaten een gelijke behandeling te geven als de strafrechtadvocaten, waar het gaat om de vergoeding van reis- en verblijfkosten.
37. De commissie beveelt de RvR aan het aantal aanvragen die verband houden met de procedure van prejudiciële vragen in het strafrecht te monitoren en in overleg met de NOvA te kijken naar een passende vergoeding voor de door de advocaat verrichte werkzaamheden.
38. De commissie beveelt een nadere verkenning op de mogelijkheden van een piketapp aan door de RvR en de NOvA en adviseert hierbij het ministerie van J&V, en in een later stadium ook politie en het OM, te betrekken. Omdat het organiseren van rechtsbijstand in de piketfase primair een overheidstaak is, beveelt de commissie aan om het initiatief (organisatorisch en budgettair) bij de RvR te beleggen.



1. Inleiding

Het stelsel van **gesubsidieerde rechtsbijstand** is vastgelegd in de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb). Het betreft een forfaitair stelsel waarin per zaaktype een vaste vergoeding is vastgesteld voor de verleende rechtsbijstand. De vergoeding is afhankelijk van het puntenaantal dat gekoppeld is aan de code behorende bij het zaaktype. Uitgangspunt binnen het stelsel is dat één punt voor gemiddeld genomen één uur werk staat, waarmee de gemiddelde bestede tijd wordt vergoed. Verondersteld wordt dat een rechtsbijstand-verlener² soms zaken behandelt die meer tijd vragen dan het aan de zaakcode gekoppeld aantal punten. Ook zijn er zaken die minder tijd kosten dan het aan de zaakcode gekoppeld aantal punten.

Het forfaitaire stelsel in de vorm die we nu kennen komt voort uit het rapport ‘Fair forfaitair’ van de *Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand* (hierna: de Commissie-Maan, 1997). De aanbevelingen van de Commissie-Maan werden destijds positief ontvangen door de staatssecretaris van Justitie Schmitz die sprak over “gedegen, concrete en constructieve voorstellen om tot een helder en evenwichtig systeem voor vergoeding van rechtsbijstand te komen”.³ De voorstellen werden verwerkt in een nieuw vergoedingsbesluit, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr).

In 2015 bracht de *Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel* (hierna: de Commissie-Wolfsen) haar **rapport** uit. De Commissie-Wolfsen had de opdracht om:

1. onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en
2. aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtige gegarandeerd blijft.⁴

De Commissie-Wolfsen constateerde onder meer dat niet meer met zekerheid gezegd kon worden dat een punt gemiddeld genomen met één uur tijdsbesteding vergeleken kon worden. De toenmalige puntentoe-kening was gebaseerd op tijdschrijfgegevens van twintig jaar voordien.⁵

De Commissie-Wolfsen ging in haar rapport ook in op de hoogte van de vergoeding per punt. Het in het verleden gekozen uitgangspunt om tot de puntenvergoeding te komen vloeide voort uit het Interdepar-tementale beleidsonderzoek rechtsbijstand uit 2002. Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de vergoe-ding van sociaal advocaten voor werkzaamheden op basis van een toevoeging gelijk zou moeten zijn aan een vergoeding van schalen 11 en 12 CAO Rijk. Zowel het vergoedingenniveau van maximum schaal 12 CAO Rijk als de 1.200 declarabele uren op jaarbasis zijn sindsdien geen onderwerp van discussie meer en komen dan ook als uitgangspunt terug in de opdracht van deze huidige commissie, waardoor u deze ook terug ziet in dit rapport.⁶

² Met de term rechtsbijstandverlener wordt in dit rapport zowel de mediator als de advocaat bedoeld.

³ *Kamerstukken II 1997/98, 25600 VI, nr. 42, p. 1.*

⁴ Commissie Wolfsen 2015, p. 4.

⁵ Commissie Wolfsen 2015, p. 153.

⁶ Stcrt. 2024, 4375.

Het rapport van de Commissie-Wolfsen was voor het kabinet de aanleiding om een onafhankelijke commissie in te stellen om de puntenaantallen per zaakcategorie te evalueren.⁷ Hiertoe werd de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de Commissie-Van der Meer I) ingesteld. De Commissie-Van der Meer I bracht haar rapport 'Andere tijden' uit in oktober 2017, op basis van tijdsbestedingsonderzoek over de jaren 2014 tot en met 2016. De Commissie-Van der Meer I constateerde een groot verschil tussen de toegekende punten en de gemeten gemiddelde tijdsbesteding per zaak. De Commissie-Van der Meer I deed in totaal 52 aanbevelingen om de werking van het stelsel te verbeteren. In 2022 zijn de uren in de forfaits aangepast conform de adviezen uit scenario één van de Commissie-Van der Meer I, waarmee de puntenaantallen dus op het niveau van tijdsbesteding anno 2016 zijn gebracht.⁸

Deze laatste herijking, zoals opgenomen in het rapport Andere Tijden van de Commissie-Van der Meer I, is gebaseerd op gegevens over de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners uit de periode 2014-2016. Eén van de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer I was gericht op het creëren van een systeem voor een periodieke evaluatie van het vergoedingenstelsel. Eén keer in de negen jaar zou een grondige evaluatie plaats moeten vinden door een door de minister in te stellen commissie. Daarnaast zou iedere drie jaar een beoordeling plaats moeten vinden van opgetreden onevenwichtigheden in de tijdsbesteding. Die beoordeling en een aansluitende advisering aan de minister zou kunnen plaatsvinden door een samengesteld gremium van de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: RvR), het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: ministerie van J&V) en de Nederlandse orde van advocaten (hierna: NOvA) en zou gebaseerd moeten zijn op de (permanente) beschikbare tijdschrijfgegevens en vooraf vast te stellen criteria.⁹

Het huidige tijdsbeeld kent op het terrein van de rechtsbijstand verschillende maatschappelijke en beleidsmatige uitdagingen. In dat perspectief zijn er de afgelopen jaren meerdere (advies)rapporten verschenen. Een deel van deze rapporten, verschenen voorafgaand aan en gedurende het onderzoek van de commissie, raakt aan de onderzoeksoopdracht van de commissie. Voorbeelden hiervan zijn het rapport van Panteia 'De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur' verschenen in 2022, het Evaluatierapport over de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand uit 2023, het rapport 'Blind voor mens en recht' van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening, het rapport 'De gebroken belofte van de rechtsstaat' van de Staatscommissie rechtsstaat en het rapport 'Onderweg naar betere rechtshulp' van het WODC. De laatste drie rapporten verschenen in 2024. De commissie heeft met belangstelling kennisgenomen van deze rapporten en heeft in het kader van haar opdracht bijzondere interesse in onderdelen die zien op de veronderstelde zelfredzaamheid van de burger en op de duurzaamheid van het stelsel. Een volledige lijst met door de commissie geraadpleegde rapporten treft u aan in bijlage 3.

De veronderstelde zelfredzaamheid van de burger raakt, zoals ook volgt uit het rapport van de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, ook het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Sociaal advocaten melden dat het vergoeden van uitsluitend *juridische* werkzaamheden, zoals gedefinieerd in het Bvr¹⁰, knelt in de praktijk waarin zij opereren. Zij krijgen regelmatig te maken met rechtzoekenden die extra begeleiding en tijd vragen door de maatschappelijke en sociaaleconomische omstandigheden waarin deze rechtzoekenden zich bevinden. De tijd die sociaal advocaten kwijt zijn aan deze vorm van bijstand wordt op dit moment niet vergoed. De commissie gaat hier in hoofdstuk 7 nader op in.

7 Commissie-Van der Meer-I 2017, p. 18.

8 Commissie-Van der Meer I 2017, p. 156.

9 Commissie-Van der Meer I 2017, p. 13.

10 Art. 2 lid 2 onderdeel a Bvr en Stb. 1999/580 artikelsgewijze toelichting, p. 21. Geldt voor alle toevoegsoorten en maten van adviestoevoeging zelfredzaamheid tot en met zaken waarin extra-uren zijn toegekend.

Een andere uitdaging binnen het stelsel is de geconstateerde terugloop in het aanbod van sociaal advocaten. In enkele regio's in het land loopt het aanbod dusdanig terug dat men zich afvraagt of er nog sprake is van effectieve toegang tot het recht voor Wrb-gerechtigden en zo ja, hoe lang nog.¹¹ Studies van het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand (hierna: Kenniscentrum) tonen aan dat binnen enkele jaren een groot deel van de sociaal advocaten de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.¹² Daarnaast toont onderzoek van het Kenniscentrum aan dat een groot deel van de sociaal advocaten dat zich uitschrijft uit het stelsel relatief jong is, waardoor ook de aanwas van sociaal advocaten onder druk staat.¹³

Zowel vanuit de politiek als uit de beroepsgroep is de afgelopen jaren herhaaldelijk opgeroepen om de vergoedingen in het stelsel opnieuw te herijken. Gelet op het tijdsverloop is het aannemelijk dat er veranderingen zijn in de tijdsbesteding per zaak waardoor de vergoedingen hier niet altijd meer bij aansluiten. Voorgaande heeft geleid tot het instellen van de *Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II* (ook wel aangeduid als de Commissie-Van der Meer II, hierna: de commissie) in januari 2024. Dit onderhavige rapport is het resultaat van de werkzaamheden (in opdracht) van de commissie.

1.2 Opdracht aan de commissie

De volledige opdracht aan de commissie staat te lezen in het instellingsbesluit¹⁴ en valt kort gezegd in drie hoofdpunten uiteen:

1. De commissie heeft de opdracht de puntenaantallen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand op alle rechtsgebieden te actualiseren, inclusief piket.
2. Daarnaast brengt de commissie in beeld of rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel met 1.200 gedeclareerde punten¹⁵ een bruto omzet kunnen behalen waarmee een netto jaarinkomen kan worden verdiend op het niveau van het maximum van schaal 12 CAO Rijk.
3. De commissie brengt in verband met een mogelijke regeling voor reiskostenvergoeding voor mediators in beeld in welke gevallen mediators verplicht moeten reizen naar een rechtbank en hoe vaak dit op jaarbasis gemiddeld voorkomt.

De randvoorwaarden die de commissie meekreeg zijn:

1. behoud de bestaande systematiek van forfaitaire vergoedingen in het stelsel en
2. de aanbevelingen moeten eenvoudig uitvoerbaar zijn.

Tot slot ziet de opdracht niet op de systematiek voor jaarlijkse indexering van het punttarief en niet op vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandverleners.

Om tot de benodigde kwantitatieve gegevens te komen is via het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (hierna: WODC) een tijdsbestedingsonderzoek aangevraagd bij het onderzoeksinstituut Cebeon. Dit onderzoeksbureau heeft destijds ten behoeve van het rapport van de Commissie-Van der

¹¹ Tekort aan sociaal advocaten dreigt, NOvA dringt aan op structurele verbetering | Nederlandse orde van advocaten, geraadpleegd op 27-01-2025

¹² https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/publish/pages/8822/aanbod_en_vraag_in_nijmegen_en_noord-nederland.pdf, geraadpleegd op 27-01-2025

¹³ Jonge sociaal advocaten verlaten steeds vaker het vak. Dreigend tekort voor meest kwetsbare mensen - rvr.org, geraadpleegd op 27-01-2025

¹⁴ Stcrt. 2024, 4375.

¹⁵ De commissie begrijpt dat met 1.200 gedeclareerde punten bedoeld is om uit te gaan van 1.200 vergoede punten en heeft de opdracht in die zin opgepakt.

Meer I een vergelijkbaar onderzoek gedaan.¹⁶ Een verschil in de opdracht aan Cebeon ten behoeve van dit adviesrapport en het onderzoek ten behoeve van de Commissie-Van der Meer I is dat in de huidige opdracht onderzoek naar de zogenaamde extra-uren is uitgezonderd. Daarnaast heeft het Kenniscentrum een onderzoek uitgevoerd naar het verdienvermogen van sociaal advocaten.¹⁷ Dit onderzoek richt zich op een actuele berekening die inzichtelijk maakt onder welke voorwaarden een netto-inkomen gelijkwaardig aan het maximum van schaal 12 CAO Rijk kan worden bereikt met 1.200 vergoede punten. De resultaten van deze twee onderzoeken vormen de basis voor de aanbevelingen van de commissie.

1.3 Afbakening onderzoek

Het onderzoek van de commissie richt zich op de drie hierboven omschreven onderdelen. Gedurende het onderzoek heeft de commissie veel informatie ontvangen vanuit het werkveld en uit andere bronnen, zoals de eerder aangehaalde rapporten. De commissie heeft het door haar opengestelde e-mailadres, waar reacties van betrokkenen bij het stelsel naartoe konden worden gestuurd, gesloten op 1 oktober 2024. Nadien zijn nog enkele relevante rapporten verschenen die de commissie heeft meegenomen in het onderzoek. De commissie heeft zich in het onderzoek in de eerste plaats gericht op de opdracht. Zoals ook vermeld in het tussenbericht¹⁸ dat de commissie op 1 november 2024 heeft gezonden aan de opdrachtgever, *staatssecretaris Struycken*, heeft de commissie gedurende het onderzoek ook belangwekkende inzichten opgedaan die zien op de directe en indirecte effecten van de financiering op de duurzaamheid van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het stelsel staat onder een zorgwekkende druk en daar kan de commissie haar ogen niet voor sluiten. In dit rapport adviseert de commissie dan ook mede over maatregelen die moeten leiden tot een effectieve en duurzame versterking van het stelsel.

1.4 Onderzoeksaanpak commissie

Algemeen

De commissie heeft in de periode 1 februari 2024 tot 1 februari 2025 16 commissievergaderingen gehouden. Naast deze vergaderingen heeft de commissie gedurende het schrijfproces in wisselende samenstellingen vergaderd over de inhoud en formulering van het advies en over de aanbevelingen van de commissie, alles ter voorbereiding van de finale vaststelling van het rapport door de voltallige commissie. Het onderzoek van de commissie is op te delen in twee fases: ophalen en concluderen.

Ophaalfase

De commissie is de ophaalfase gestart met het verkennen van de opdracht. Werkbezoeken bij enkele kantoren actief in de sociale advocatuur en in mediation hebben bijgedragen aan een betere beeldvorming van de bestaande problematiek in het werkveld. Vanwege het belang om breed in contact te komen met rechtsbijstandverleners en andere organisaties betrokken bij het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, heeft de commissie 26 organisaties aangeschreven die de diverse groepen rechtsbijstandsverleners in het werkveld vertegenwoordigen, dan wel op andere wijze betrokken zijn bij het stelsel. Een lijst van de aangeschreven organisaties vindt u in bijlage 5 bij dit rapport. De organisaties zijn gevraagd de commissie van informatie te voorzien over de huidige puntentoekenning in het stelsel, eventuele onevenwichtigheden daarin en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor aan te dragen. De commissie heeft hen uitgenodigd

¹⁶ *Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand Andere tijden*, 2017.

¹⁷ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/verdienvermogen>, geraadpleegd op 27-01-2025

¹⁸ *Tussenbericht Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II | Rapport | Rijksoverheid.nl*

voor een hoorzitting en daarbij verzocht om de commissie voorafgaand aan de hoorzitting van een 'position paper' te voorzien. Op deze oproep hebben 23 organisaties gereageerd. Vervolgens heeft de commissie hoorzittingen gehouden waarin de position papers toegelicht konden worden en de commissie vragen kon stellen. In totaal heeft de commissie 22 organisaties gehoord. Daarnaast heeft de commissie een e-mailadres opengesteld om ook anderen de mogelijkheid te geven de commissie te benaderen. Het bestaan van dit e-mailadres is kenbaar gemaakt via de LinkedIn-pagina van het Programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van het ministerie van J&V en via de periodieke nieuwsbrieven van de NOvA, de RvR en de Mediatorsfederatie Nederland (hierna: MfN). De door de commissie ontvangen e-mails zijn net als de position papers gecategoriseerd op onderwerp en hebben bijgedragen aan de gedachtevorming binnen de commissie en zodoende aan het advies en de aanbevelingen.

De onderzoeken van Cebeon en het Kenniscentrum vormen de belangrijkste bronnen voor het onderzoek van de commissie. De commissie heeft het eindrapport van Cebeon ontvangen op 23 januari 2025. In juli 2024 ontving de commissie al de voorlopige resultaten van Cebeon, die daarna alleen nog op details gewijzigd zijn. Het rapport van het Kenniscentrum heeft de commissie ontvangen op 29 januari 2025. Begin december 2024 kreeg de commissie de eerste resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. De rapporten van Cebeon en het Kenniscentrum zijn voor de commissie zeer belangrijk bij de uitvoering van haar opdracht, omdat zij concrete gegevens leveren waar de commissie haar adviezen op baseert. In beide onderzoeken is aan rechtsbijstandverleners gevraagd om een aanvullende bijdrage te leveren aan het onderzoek door het invullen van een enquête.

Onderzoek Cebeon

Het doel van het onderzoek van Cebeon is om na te gaan in hoeverre de tijdsbesteding aan zaken in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand overeenkomt met de gehanteerde puntentoekenning (zowel het forfaitaire bedrag voor standaardzaken als zaken met puntentoeslagen en -kortingen).¹⁹ Het onderzoek van Cebeon is in overwegende mate gebaseerd op gegevens uit de database die de RvR gebruikt om onder meer de urengegevens van declarerende advocaten te registreren. Daarnaast heeft Cebeon informatie gebruikt uit de reacties op de web-enquête die zij uit hebben gezet onder rechtsbijstandverleners die actief zijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De hiervoor genoemde urenregistraties vormen de basis van het onderzoek van Cebeon. In het onderzoek zijn alleen registraties door de RvR gedeeld van die rechtsbijstandverleners die daar in de web-enquête vooraf toestemming voor hebben gegeven. De RvR heeft deze gegevens geanonimiseerd ter beschikking gesteld aan Cebeon. Zoals hierboven opgemerkt heeft Cebeon ten behoeve van de Commissie-Van der Meer I in 2017 ook onderzoek gedaan naar de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners binnen het stelsel. De nu gebruikte methodiek ten behoeve van dit onderliggend adviesrapport is vergelijkbaar met de destijds gebruikte methodiek.

Het onderzoek van Cebeon is uitgevoerd in opdracht van het WODC. Het WODC heeft een begeleidingscommissie ingesteld die zowel de wetenschappelijke kwaliteit als de onafhankelijke, objectieve uitvoering en rapportage van het onderzoek heeft bewaakt. Uit de wijze waarop het onderzoek is ingericht en uitgevoerd trekt de commissie de conclusie dat het onderzoekresultaat betrouwbaar is en dan ook voldoende gevalideerde gegevens heeft opgeleverd om een solide basis te vormen voor de advisering door de commissie.

19 Cebeon 2025, p. 5.

Onderzoek Kenniscentrum

Het doel van het onderzoek van het Kenniscentrum is het maken van een berekening van een zodanig punttarief dat daarmee (voor een nader te definiëren kantoorsamenstelling) de duurzaamheid van het stelsel is geborgd. Onderzocht is welk punttarief een sociaal advocaat in staat stelt om met 1.200 vergoede punten een netto-inkomen behorende bij schaal 12 trede 10 CAO Rijk te verdienen. Opdrachtgevers van dit onderzoek waren de NOvA, de RvR en het ministerie van J&V. De commissie heeft de opdrachtgevers en het Kenniscentrum na aanvang van het onderzoek verzocht om in de opdracht te focussen op vier verschillende samenstellingen van sociaal advocatenkantoren. Dit verzoek is ingewilligd en de onderzoeksoopdracht van het Kenniscentrum is aangepast.

Het Kenniscentrum heeft alle voor een sociaal advocatenkantoor relevante kostenposten onderzocht. De kostenposten zijn vastgesteld op basis van tien interviews met sociaal advocaten en inzage in acht jaar-rekeningen van sociaal advocatenkantoren. Voor alle kostenposten zijn op basis van objectieve criteria rekenwaarden vastgesteld. De kostenposten zijn vervolgens vergeleken met de resultaten van het vragenlijstonderzoek onder advocatenkantoren die actief zijn in de sociale advocatuur. De kostenposten en rekenwaarden zijn hierna bij verschillende partijen in het werkveld geverifieerd. PricewaterhouseCoopers heeft de aanpak en de resultaten tot slot gevalideerd.

De commissie onderschrijft de noodzaak van de in het rapport vermelde kosten en acht de door het Kenniscentrum in het rapport opgenomen (gemiddelde) hoogte van de kosten betrouwbaar en representatief. De commissie stelt vast dat de uitkomst van het onderzoek van het Kenniscentrum een betrouwbare basis vormt om haar advies op te baseren.

Concluderende fase

In de tweede fase van het onderzoek, de concluderende fase, heeft de commissie zich gericht op het beantwoorden van de vragen zoals opgenomen in de verkregen opdracht. Bevindingen uit de ophaalfase zijn omgezet naar voorlopige conclusies. Ook is veel gesproken over de duurzaamheid van het stelsel in relatie tot het aanbod van sociaal advocaten binnen het stelsel. De aan de voorlopige conclusies gekoppelde aanbevelingen zijn tussentijds getoetst op uitvoerbaarheid door bij de RvR werkzame deskundigen die (strikt vertrouwelijk) in kennis zijn gesteld van deze conceptaanbevelingen. Een onafhankelijke rekengroep van experts, werkend onder de verantwoordelijkheid van de commissie, heeft de financiële consequenties van de aanbevelingen van de commissie doorgerekend.²⁰ De werkwijze en de uitkomsten van de rekengroep zijn getoetst door een extern onafhankelijk onderzoeksbureau. Er is voor gekozen om ook deze opdracht aan Cebeon te geven. De reden voor deze keuze is de complexiteit van het stelsel en daarmee de complexiteit van de cijfers en berekeningen. Cebeon heeft vanuit de uitgevoerde onderzoeken ten behoeve van deze commissie en de Commissie-Van der Meer I veel kennis van het stelsel en is vanuit die deskundigheid goed in staat om de rekenmethode van de commissie en de doorrekening van de overige aanbevelingen te toetsen. Hun positieve oordeel over de door de rekengroep gehanteerde systematiek is opgenomen in bijlage 8.

²⁰ De onder de verantwoordelijkheid van de commissie opererende onafhankelijke rekengroep bestond uit specialisten van het ministerie van J&V en de RvR.

1.5 Leeswijzer

Het rapport van de commissie bestaat uit twee delen.

Deel één bevat de kernopdracht van de commissie, namelijk;

- Het advies over de hoogte van de forfaitaire punten (hoofdstuk 2).
- Het advies over te nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat sociaal advocaten op jaarbasis met 1.200 vergoede punten een netto-inkomen gelijk aan schaal 12 trede 10 CAO Rijk kunnen verdienen (hoofdstuk 3).
- Deze adviezen vult de commissie aan met een in de ogen van de commissie belangrijke aanbeveling die ziet op de toekomstbestendigheid van het stelsel (hoofdstuk 3).
- De verwachte financiële consequenties van de hoofdaanbevelingen (hoofdstuk 4).

Deel twee bevat de overige onderwerpen van het advies;

- De signalen over zaakcodes en punten (hoofdstuk 5).
- Mediation (hoofdstuk 6).
- De definitie van juridische werkzaamheden (hoofdstuk 7).
- Kwaliteit (hoofdstuk 8).
- Diverse onderwerpen (hoofdstuk 9).
- De verwachte financiële consequenties van de overige aanbevelingen (hoofdstuk 10).

Enkele woorden in de tekst zijn **gekleurd**. Een definitie van deze woorden vindt u terug in bijlage 4, lijst met definities en afkortingen.

Deel I

Hoofdaanbevelingen



2. Hoofdaanbevelingen puntental

2.1 Inleiding

Onderzoeksbureau Cebeon heeft in opdracht van het *Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum* (hierna: WODC) ten behoeve van de commissie het kwantitatieve deel van het onderzoek naar de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners uitgevoerd. Daarbij is verwezen naar de uitgangspunten zoals gehanteerd in het Cebeon-onderzoek voor de Commissie-Van der Meer I. In het onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre de tijdsbesteding aan zaken in het huidige stelsel van **gesubsidieerde rechtsbijstand** overeenkomt met de gehanteerde puntentoekenningen (zowel het forfaitaire bedrag voor standaardzaken als dat voor niet-standaardzaken met toeslagen en -kortingen).²¹

Voor het in kaart brengen van de gemiddelde tijdsbesteding van sociaal advocaten binnen het stelsel heeft Cebeon gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

- Gegevens van de RvR over **vaststellingen** (dit zijn de door de RvR gehonoreerde declaraties voor verleende gesubsidieerde rechtsbijstand op basis van een toevoeging) in de periode 2021-2023. Eén van de gegevens die bij een declaratie van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt opgegeven, is de tijd die door de desbetreffende rechtsbijstandverlener aan de betreffende zaak is besteed. Die gegevens maken het mogelijk om periodiek per zaakcode de opgegeven tijdsbesteding te vergelijken met de forfaitair toegekende punten (waarbij een punt in theorie voor één uur staat).
- Gegevens uit de door Cebeon onder rechtsbijstandverleners uitgezette web-enquête. De web-enquête heeft informatie opgeleverd over de ervaringen van rechtsbijstandverleners met het stelsel (en eventuele verbetermogelijkheden).

Voor het onderzoek zijn in drie vervolgstappen de vaststellingen geselecteerd die gebruikt zijn voor de analyse op de tijdsbesteding.

1. Het totaal aantal vaststellingen in de periode 2021-2023 betrof 979.375. Dit is de **populatie**.
2. Van deze zaken, ontving Cebeon uitsluitend de zaken van de rechtsbijstandverleners die deel hebben genomen aan de web-enquête én die daarin toestemming hebben gegeven voor het geanonimiseerd koppelen van hun enquêtegegevens aan de hen betreffende gegevens in de database van de RvR, dit is de **bruto steekproef**. Na deze eerste schifting bleven 265.997 zaken over.
3. Daarna heeft Cebeon de zaken geselecteerd van de rechtsbijstandverleners die in de web-enquête hebben opgegeven dat hun urenregistratie bij de declaratie in zeer sterke mate (90-100%) overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding in hun zaken²². Het resultaat hiervan is de **selectie**.

²¹ Cebeon 2025, p. 5.

²² Cebeon 2025, p. 24-25.

Er bleven na toepassing van vorenstaande selectiecriteria uiteindelijk 134.123 zaken over. Gezien de wijzigingen in de puntentoekenning naar aanleiding van het advies van de Commissie-Van der Meer I per 1 januari 2022 heeft Cebeon ervoor gekozen niet te werken met driejaarsgemiddelden. Cebeon maakt in het rapport onderscheid tussen zaken met de oude en zaken met de nieuwe puntentoekenning. De commissie gaat uit van de gemiddelde tijdsbesteding in zaken met de nieuwe c.q. huidige puntentoekenning. Dit zijn 65.479 zaken.²³

Het is van groot belang dat de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon betrouwbaar zijn. Cebeon heeft voor het onderzoek dezelfde methodiek gebruikt als in het onderzoek uitgevoerd voor de Commissie-Van der Meer I. De betrouwbaarheid van dat onderzoek is nimmer ter discussie gesteld en de gebruikte methodologie is niet bekritiseerd. Het onderzoek is zowel voor de Commissie-Van der Meer I als voor deze commissie uitgevoerd in opdracht van het WODC. Eén van de kerntaken van het WODC is het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek. Het WODC heeft ten behoeve van dit onderzoek zoals gebruikelijk een externe begeleidingscommissie aangesteld. De begeleidingscommissie heeft toezicht gehouden op de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek en waarborgt de onafhankelijke, objectieve uitvoering en rapportage van het onderzoek.²⁴ De commissie stelt vast dat de uitkomst van het onderzoek een betrouwbare basis vormt om haar advies op te baseren. Het onderzoeksrapport van Cebeon is met het verschijnen van dit onderhavig rapport openbaar en raadpleegbaar op de website van het WODC.

Meer informatie over de onderzoeksaanpak, de onderzoeksperiode en de betrouwbaarheid van de gegevens vindt u in bijlage 6.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen van Cebeon over de tijdsbesteding van sociaal advocaten en de conclusies die de commissie hieraan verbindt. De bevindingen over de tijdsbesteding van mediators worden besproken in hoofdstuk 6.

2.2 Kwantitatieve bevindingen over de tijdsbesteding

De vergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt in beginsel bepaald op basis van de forfaitaire punten. Er zijn binnen het onderzoek van Cebeon verschillende zaakcategorieën te onderscheiden. Cebeon heeft alle zaken per categorie apart geanalyseerd.

De commissie onderscheidt vier verschillende zaakcategorieën, deze categorieën worden hieronder kort toegelicht.

1. Standaardzaken

Zaken die zijn vergoed conform het voor die zaaksoort vastgesteld forfaitair puntental worden door Cebeon aangeduid als de standaardzaken: zaken zonder specifieke punten verhogende of punten verlagende elementen. In de selectie is 59% een standaardzaak.²⁵ Enkele onderwerpen die vallen onder deze zaakcategorie worden in het rapport van Cebeon uitgelicht. Het onderwerp ‘cassatie’ bespreekt de commissie in de opvolgende paragraaf, de ‘bijzondere curator’ bespreekt de commissie in hoofdstuk 5, paragraaf 7.

²³ Cebeon 2025, p. 25.

²⁴ [Taken begeleidingscommissie | Procedure uitbesteding onderzoek | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#), geraadpleegd op 27-01-2025

²⁵ Cebeon 2025, p. 24.

2. Niet-standaardzaken

In de praktijk zijn er zaken die afwijken van ‘de’ standaardzaak. Binnen het forfaitair stelsel wordt door middel van het door de RvR toekennen van (gereguleerde) toeslagen en kortingen rekening gehouden met deze afwijkingen. Zaken met een toeslag of een korting worden een niet-standaardzaak genoemd.

In de selectie is 41% een niet-standaardzaak.

In haar onderzoek heeft Cebeon onderscheid gemaakt tussen standaardzaken en 3 typen niet-standaardzaken:

- a. niet-standaardzaken waarin één of meerdere *toeslagen en/of kortingen* zijn toegepast;
- b. niet-standaardzaken *met samenhang*;
- c. *overige* niet-standaardzaken.

3. Advieszaken

Een advieszaak is een zaak waarin geen sprake is van een (gerechtelijke) procedure en die ligt op het terrein van tuchtrecht, burgerlijk of bestuursrecht.²⁶ In het strafrecht is er dus geen sprake van advieszaken.

Het stelsel kent drie soorten advieszaken:

- a. de lichte adviestoevoeging (hierna: LAT): de LAT is bedoeld voor een eenvoudig rechtskundig advies (deze categorie is niet meegenomen in het advies van Cebeon, omdat de tijdsbesteding van deze zaken niet wordt geregistreerd);
- b. advieszaken waaraan niet meer dan zeven declarabele uren zijn besteed;
- c. advieszaken waaraan zeven of meer declarabele uren zijn besteed.

4. Piketzaken

Over de tijdsbesteding in piketzaken worden door de RvR geen gegevens geregistreerd. Over piketzaken heeft Cebeon uitsluitend enkele vragen opgenomen in de eerdergenoemde web-enquête. Piketzaken worden later in dit hoofdstuk afzonderlijk besproken.

In de opvolgende paragrafen worden de gemiddelde tijdsbesteding per zaaksoort en de bevindingen van de commissie besproken. Extra-urenzaken maken geen onderdeel uit van de opdracht van de commissie. Deze zaken zijn ook niet meegenomen in het onderzoek van Cebeon en worden daarom niet besproken in dit hoofdstuk. De commissie heeft wel signalen ontvangen over de extra-urenzaken. Deze signalen worden besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 5 ‘Bewerkelijke zaken’.

2.2.1 Standaardzaken

Uit het onderzoek van Cebeon volgt dat voor circa 70 – 75% van de gerapporteerde zaakcodes de gemiddelde tijdsbesteding hoger ligt dan het forfaitair toegekende puntenaantal.²⁷ De verschillen tussen de forfaits en de uitkomsten van Cebeon zijn na de implementatie (in 2022) van de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer I thans aanzienlijk kleiner dan in het vorige onderzoek het geval was. Dat betekent dat de huidige puntentoekenning over het algemeen aanmerkelijk beter aansluit bij de feitelijke tijdsbesteding dan vóór de implementatie van deze aanbevelingen.²⁸

Uitgangspunt binnen het stelsel en in de voorstellen van de commissie is dat de daadwerkelijk bestede gemiddelde tijd moet worden vergoed. De uitkomsten van het onderzoek van Cebeon tonen de huidige

²⁶ Artikel 1 sub c BvR

²⁷ Cebeon 2025, p. 29.

²⁸ Cebeon 2025, p. 9.

gemiddelde tijdsbesteding per zaakcode over de periode 2022-2023 voor die zaakcodes waarover Cebeon over voldoende als relevant beoordeelde gegevens beschikt.

De commissie neemt op basis van de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon voor 76 zaakcodes de gemiddeld gemeten tijdsbesteding als grondslag voor het geadviseerde forfait over. In enkele gevallen komt de commissie gemotiveerd tot een andere aanbeveling. Dit betreft de zaakcodes A010 en A020 (arbeidsrecht) en H030 en H040 (huurrecht). Deze zaakcodes worden apart besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 2. Zaakcode P091 (bijzondere curator) wordt besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 7. Zaakcode E010 (erfrecht) wordt besproken in hoofdstuk 5, paragraaf 8. De geadviseerde punten per zaakcode vindt u in tabel 1 in bijlage 7.

Zaken met een (te) klein aantal waarnemingen

Om de betrouwbaarheid van de gegevens te borgen is door Cebeon een ondergrens van 50 (na selectie resterende) waarnemingen in de periode 2022-2023 gehanteerd als vereiste om te kunnen rapporteren over een zaakcode.²⁹ Meer informatie over deze keuze vindt u in bijlage 6.

Binnen het totaal van de 126 zaakcodes die gelden voor advocaten is op die grondslag over 67 zaakcodes gerapporteerd in het Cebeon-rapport.

Over de 59 overige zaakcodes is op basis van de gehanteerde criteria niet gerapporteerd omdat het aantal waarnemingen in elk van die zaakcodes na de toegepaste selectie kleiner is dan 50. Binnen deze groep komen 11 zaakcodes voor die voor het onderzoek naar de tijdsbesteding niet relevant zijn, aangezien er geen forfaitaire punten aan die codes gekoppeld zijn of omdat de code sinds de wijzigingen in 2022 niet meer bestaat.³⁰ Een 12^e code blijkt eveneens verouderd.³¹

Een nadere analyse op de resterende 47 zaakcodes waarover in het Cebeon-rapport niet is gerapporteerd laat zien dat voor 18 van deze zaakcodes het aantal waarnemingen in de *bruto steekproef* vóór het maken van de selectie al dusdanig laag was dat Cebeon hierover op basis van de gehanteerde onderzoeksnormen geen enkele relevante uitspraak kon doen. Op de 29 overige zaakcodes heeft Cebeon op verzoek van de commissie een nadere analyse uitgevoerd, waarin ook de vaststellingen uit het jaar 2021 zijn betrokken. Daarnaast is de door de rechtsbijstandverlener opgegeven betrouwbaarheid van de tijdschrijfgegevens op respectievelijk hoger of gelijk aan 90%, 80% en 70% gezet. In de op deze ruimere methode gebaseerde nadere analyse heeft Cebeon over 19 van de 29 resterende zaakcodes een gemiddelde tijdsbesteding berekend. Het aantal waarnemingen bij de overige 10 was ook na deze nadere analyse lager dan 50. Een meer uitgebreide toelichting op deze nadere werkwijze is opgenomen in bijlage 6.

Over de 19 zaakcodes met een beperkt aantal waarnemingen overweegt de commissie het volgende. Stabiliteit in de forfaits is van belang voor zowel de rechtsbijstandverlener als de RvR. Grote schommelingen over de tijd zijn, onder meer vanwege het voeren van een stabiele bedrijfsvoering, niet wenselijk. Bij relatief kleine aantallen in de onderzoeksgegevens is de kans op zulke schommelingen ten gevolge van toevalligheden groter en dus is enige terughoudendheid bij het doorvoeren van forse wijzigingen verstandig. De commissie adviseert daarom om voor zaakcodes met een klein aantal waarnemingen *en* een groot verschil tussen het huidig forfait en de nu gemeten gemiddelde tijdsbesteding, het forfait op dit moment

²⁹ Cebeon 2025, p. 25.

³⁰ Zaakcodes Z020, O041, O042, O045, O046, P010, P011, P020, P021, P044, V066'

³¹ Zaakcode A011. Zie toelichting in paragraaf 5.2.

niet te wijzigen. Voor zaakcodes waarbij de gemeten tijdsbesteding dicht bij het huidige forfait ligt, adviseert de commissie het forfait hier wel op aan te passen.

Op basis van deze overwegingen adviseert de commissie om het forfait in 5 van deze 19 zaakcodes ongewijzigd te laten. Dit betreffen A030 (arbeidsrecht), F010 (belastingrecht), G010 (goederenrecht), O012 en O040 (beiden verbintenissenrecht). Bij deze zaakcodes met een klein aantal waarnemingen wijkt de gemeten tijdsbesteding sterk af van het huidige forfait. Voor de zaakcodes Vo76 en Vo78 (asielrecht) geldt het hiervoor genoemde voorbehoud niet. Bij deze zaakcodes is weliswaar ook sprake van een groot verschil tussen het huidige forfait en de nu gemeten gemiddelde tijdsbesteding, maar in deze beide gevallen is dat verschil goed verklaarbaar. Bij de vaststelling van het huidige forfait is door de minister besloten dat een voor de rechtzoekende negatieve uitkomst van de zaak leidt tot een lager aantal toe te kennen punten, zonder dat hier onderzoek naar de gemiddelde tijdsbesteding in dergelijke zaken aan ten grondslag lag. Dit ministeriële besluit wijkt daarmee dus af van de voor alle overige zaakcodes gehanteerde methodiek waarbij de gemeten tijdsbesteding leidend is. De commissie draagt hiervoor vanzelfsprekend geen verantwoordelijkheid. Het past de commissie niet hierover een standpunt in te nemen, maar zij dient wel, in lijn met de opdracht, op basis van de gemeten tijdsbesteding te adviseren. Het advies over deze beide zaakcodes houdt dus geen rekening met het ministeriële besluit.

Voor de resterende 12 zaakcodes waar Cebeon in de aanvullende analyse alsnog een gemiddelde tijdsbesteding heeft vastgesteld³² is het verschil tussen de gemiddelde tijdsbesteding en het huidige forfait klein. Hier adviseert de commissie het forfait aan te passen aan de (afgeronde) gemiddelde tijdsbesteding.

Alle zaakcodes die gelden voor advocaten met geadviseerde puntenaantallen zijn opgenomen in tabel 1, bijlage 7.

Cassatie

Cassatiezaken worden vastgesteld en dus ook geregistreerd onder de oorspronkelijke zaakcode van de betreffende zaak. Cebeon heeft van de RvR een separaat bestand ontvangen met cassatiezaken.³³ Hierin komen 33 civiele cassatiezaken voor met een vastgesteld forfait van 24 punten. Dit aantal waarnemingen is, zoals hiervoor beschreven, vanuit wetenschappelijk oogpunt gezien te klein om als basis voor een advies te kunnen dienen. Bij gebrek aan voldoende gegevens ziet de commissie onvoldoende grondslag om voor civiele cassatiezaken een ander dan het huidige puntental voor te stellen.

Strafcassatiezaken kent in het BvR vier voor dit onderzoek relevante varianten, waarvan de puntentoekening is opgenomen in de bijlage van het BvR.

1. So40 Misdrijven enkelvoudige kamer, *geen* middelen: huidige forfait 5 punten;
2. So40 Misdrijven enkelvoudige kamer, *wel* middelen: huidige forfait 9 punten;
3. So50 Misdrijven meervoudige kamer, *geen* middelen: huidige forfait 5 punten;
4. So50 Misdrijven meervoudige kamer, *wel* middelen: huidige forfait 12 punten.

De cijfers van Cebeon tonen aan dat in de eerste categorie cassatiezaken (So40 zonder middelen) de gemiddelde tijdsbesteding lager is dan het huidige forfait vergoedt. De strafzaken behandeld in de meervoudige kamer kosten in cassatie meer tijd dan met het forfait wordt vergoed. De commissie neemt de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon over. De geadviseerde punten per zaakcode vindt u in tabel 2 in bijlage 7.

³² A012, B060, C012, D071, K010, O020, P050, P080, R010, V030, V041 en Z141.

³³ Cebeon 2025, p. 38.

Cebeon heeft in cassatiezaken uitsluitend over de zaakcodes So40 en So50 een analyse kunnen maken. Voor de zaakcodes met een 'Z' is geen analyse gemaakt aangezien het aantal waarnemingen onder de 50 lag, en daarmee te klein is. De commissie vindt het belangrijk in de toekomst ook de tijdsbesteding in cassatiezaken beter in beeld te kunnen brengen en gaat in hoofdstuk 9, paragraaf 6, nader in op het registreren en monitoren van zaken.

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de puntentoekenning in standaardzaken aan te passen conform het advies in tabellen 1 en 2 in bijlage 7.

2.2.2 Niet-standaardzaken

Naast de standaardzaken heeft Cebeon gekeken naar de niet-standaardzaken. Deze categorie zaken vertegenwoordigt 41% van het aantal vaststellingen binnen de selectie.

Deze groep is opgesplitst in drie subcategorieën:

- a. niet-standaardzaken waarin één of meerdere toeslagen en/of kortingen zijn toegepast;
- b. niet-standaardzaken met samenhang;
- c. overige niet-standaardzaken.

Niet-standaardzaken met één of meerdere toeslagen en/of kortingen

We zoomen eerst in op de eerste subcategorie. Bij 9% van alle zaken in de selectie is sprake van één of meerdere toeslagen of kortingen.³⁴ Cebeon heeft in het onderzoek gekeken naar 19 toeslagen en 3 kortingen.³⁵ Toeslagen en kortingen kunnen in verschillende combinaties voorkomen. Bij een aantal toeslagen verschilt de puntentoekenning voor die toeslag per rechtsgebied. De variatie aan mogelijkheden is dus groot. Deze variatie noodzaakte Cebeon tot een daaraan aangepaste onderzoeksmethode.

De niet-standaardzaken kennen geen vast forfaitair aantal punten. In niet-standaardzaken kan immers sprake zijn van meerdere toeslagen waardoor de uiteindelijke puntentoekenning per zaak verschilt. Cebeon kon hier dus niet de gemiddelde tijdsbesteding per toeslag berekenen en heeft daarom voor de volgende methode gekozen. Vanwege het binnen deze subcategorie ontbreken van een vast forfaitair aantal punten wordt in deze subcategorie niet-standaardzaken per vaststelling de opgegeven totale tijdsbesteding gedeeld door het aantal toegekende punten. Van de op die manier vastgestelde uitkomst is vervolgens per zaakcode het gemiddelde genomen. Hiermee wordt de gemiddelde tijdsbesteding per punt weergegeven, dit wordt de **ratio** per punt genoemd.

Wanneer de ratio 1 is, is de gemiddelde tijdsbesteding gelijk aan het aantal toegekende punten. Een ratio hoger dan 1 betekent dat de tijdsbesteding gemiddeld hoger is dan de vaststelling en vice versa. En hoe groter de afwijking van 1, hoe groter de (gemiddelde) tijdsbesteding daadwerkelijk afwijkt van het vastgestelde puntental.

Uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat niet-standaardzaken met één of meer toeslagen en kortingen in de periode 2022-2023 gemiddeld ruim de helft meer tijd kosten dan feitelijk aan punten is toegekend.³⁶ Het tekort aan vastgestelde punten ten opzichte van de tijdsbesteding loopt op naarmate het aantal toeslagen hoger is. Dit is weergegeven in tabel 2.1. Hieruit valt dus op te maken dat in zaken met toeslagen de feitelijke financiering gemiddeld sterk tekortschiet, omdat veel gemaakte uren niet vergoed worden.

³⁴ Cebeon 2025, p. 24.

³⁵ Cebeon 2025, p. 22.

³⁶ Cebeon 2025, p. 42.

Tabel 2.1 Ratio per aantal toeslagen

Aantal toeslagen	Waarnemingen (n)	Ratio
1 toeslag	3.619	1,5
2 toeslagen	394	2,1
3 of meer toeslagen	70	2,6
Totaal	4.084	1,6

Zie tabel 4.17 rapport Cebeon 2025, p. 42

Cebeon heeft echter niet per toeslag kunnen vaststellen hoe hoog de gemiddelde (extra) tijdsbesteding is. Rechtsbijstandverleners geven bij het indienen van een declaratie op wat de totale tijdsbesteding in de zaak is geweest. Onderscheid tussen de tijdsbesteding aan het standaard deel van de zaak en de tijdsbesteding aan het deel van de zaak dat een toeslag oplevert is hierdoor niet te maken. Tabel 2.2 toont, voor de 10 zaakcodes met de grootste gemiddelde verschillen tussen de tijdsbesteding en het toegekend aantal punten, hoeveel tijd er gemiddeld besteed wordt per toegekend punt in een niet-standaardzaak met toeslagen of kortingen. Dit betreffen vaststellingen na 1-1-2022, met meer dan 50 waarnemingen.

Opvallend is dat sommige niet-standaardzaken met één of meer toeslagen of kortingen een groot aantal waarnemingen kennen. Bij zaakcode So50, misdrijven eerste aanleg met behandeling in meervoudige kamer, is het aantal waarnemingen in deze groep met 810 zelfs hoger dan het aantal waarnemingen van standaardzaken met dezelfde zaakcode (614 waarnemingen).

Tabel 2.2 Ratio toeslagen per zaakcode

Zaakcode	Omschrijving	Ratio	Waarnemingen (n)
Po41	Omgangsregeling	1,8	101
So50	Misdrijven, eerste aanleg MK	1,8	810
Oo13	Gewelds- en zedenmisdrijven ernstig letsel	1,6	101
Po12	Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen	1,6	106
Po42	Ondertoezichtstelling ex art. 1:261 BW	1,6	68
Po43	Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing	1,6	219
Vo42	Beroep asiel	1,6	52
Vo62	Rechtsbijstand in twee fases	1,6	310
Zo22	Zorgmachtiging Wvggz na zorgmachtiging	1,6	74
Po15	Echtscheiding of beëindiging partnerschap met nevenvorderingen	1,5	611
Totaal van alle zaken met toeslagen en kortingen		1,5	4.983³⁷

Zie tabel 4.8 rapport Cebeon 2025, p. 35

37 De cijfers in tabel 2.1 bevatten alleen vaststellingen met toeslagen die naar een specifieke toeslag te herleiden zijn. Tabel 2.2 bevat tevens vaststellingen met toeslagen die niet te herleiden zijn naar een specifieke toeslag. Daarom is het totaal aantal waarnemingen in tabel 2.2 hoger dan in tabel 2.1.

De cijfers van Cebeon tonen aan dat de gemiddelde tijdsbesteding in zaken met een toeslag over het geheel gezien (veel) groter is dan het gemiddeld toegekende aantal punten. Dit verschil is reden voor de commissie om een algemene verhoging van de toeslagen voor te stellen: uit de cijfers blijkt in algemene zin dat de hoogte van het totaal aan toeslagen tekortschiet. Omdat de onderzoeksgegevens over de individuele toeslagen beperkt zijn, is de commissie van mening dat de algemene verhoging van alle toeslagen enigszins beperkt dient te worden om te voorkomen dat bepaalde toeslagen veel te hoog worden.

Het risico bestaat ook dat met het verhogen van een aantal forfaits én het verhogen van de toeslagen in die zaken een dubbele vergoeding voor gemaakte uren wordt toegekend: de zaken met toeslagen ‘profiteren’ immers ook al van een in dit rapport voorgestelde verhoging van het basisforfait. De commissie heeft daarom de geadviseerde wijzigingen in de basisforfaits bekeken en stelt vast dat de stijging van de basisforfaits in die zaakcodes waarin veel toeslagen voorkomen relatief beperkt is. Dit neemt niet weg dat de adviezen van de commissie ten aanzien van de hoogte van de forfaits leiden tot een gemiddelde verhoging (over alle forfaits berekend) van globaal 10%. Deze verhoging voorziet dan ook reeds in 10% van het met de ratio van 1.5 vastgestelde gemiddelde ‘tekort’ in niet-standaardzaken van 50%. Er resteert dan (in grote lijnen) nog een gemiddeld ‘tekort’ van 40% in niet-standaardzaken.

De commissie is op grond van vorenstaande feitelijke vaststellingen (de gemiddelde ratio van 1.5 en de gemiddelde verhoging van het forfait met 10%) enerzijds en met de door het ontbreken van specifieke gegevens per toeslag ingegeven voorzichtigheid anderzijds, van oordeel dat een verhoging van alle toeslagen met 35% verantwoord is. Dit percentage is naar het oordeel van de commissie aan de voorzichtige, dus lage, kant, maar kan bij een volgende, meer specifiek op toeslagen gericht onderzoek, waar nodig nader worden aangepast.

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan alle toeslagen te verhogen met 35%. Daarbij dienen de uitkomsten volgens de gebruikelijke afrondingsregels te worden afgerond tot een hele of halve punt. De aanbevolen forfaits van toeslagen zijn opgenomen in tabel 3, bijlage 7. In hoofdstuk 5, paragraaf 1.3, gaat de commissie separaat in op de opvolgingstoeslag.

Niet-standaardzaken met samenhang

Er kan sprake zijn van rechtsbijstandverlening aan niet tot hetzelfde huishouden³⁸ behorende personen die inhoudelijk wel over hetzelfde probleem gaat, of over meerdere, samenhangende zaken waarbij sprake is van één rechtzoekende. Zaken die op dusdanige wijze met elkaar verbonden zijn dat de rechtsbijstandverlener, alleen of met een collega uit hetzelfde samenwerkingsverband, aan de tweede en volgende zaak minder tijd hoeft te besteden dan aan de eerste zaak, vallen onder de zogenoemde samenhangregeling.³⁹ Bij de beoordeling of sprake is van samenhang wordt aangesloten bij het verloop van de procedure. Als de rechter (of een instantie) de behandeling van zaken van een rechtsbijstandverlener of zijn kantoorgenoot bundelt, door deze gelijktijdig of (nagenoeg) aansluitend ter zitting te behandelen, mag worden aangenomen dat er een zekere samenhang tussen die zaken is. Wel moeten die zaken ook inhoudelijk ‘verknocht’ zijn, waarmee bedoeld wordt dat er sprake is van inhoudelijke samenhang in die zin dat de procedures betrekking hebben op dezelfde problematiek. Ook bij advieszaken die betrekking hebben op dezelfde problematiek moet sprake zijn van een gelijk of nagenoeg gelijk verloop om tot toepassing van de samenhangregeling te komen.⁴⁰

³⁸ Bij verschil in rechtsbelangen kunnen ook binnen één huishouden meerdere toevoegingen worden verstrekt, die vervolgens op samenhang worden vastgesteld.

³⁹ De samenhangregeling is vastgelegd in art. 11 Bvr voor bestuur- en civielrechtelijke zaken en art. 21 Bvr voor strafrechtelijke zaken.

⁴⁰ Samenhang bij advieszaken en zaken zonder zitting is ingevoerd bij Besluit van 7 juli 2022 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediation en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners en mediators, [Staatsblad 2022-295](#).

Een groep rechtzoekenden

In samenhangende zaken waarin sprake is van twee of meer rechtzoekenden met een of meer procedures of advieszaken wordt in de huidige situatie aan de zaken gezamenlijk het aantal punten toegekend dat wordt verkregen door het aantal punten behorend bij het betreffende rechtsterrein of soort zaak met het hoogste aantal punten te vermenigvuldigen met de navolgende percentages, al naar gelang het aantal toevoegingen:

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

Voorbeeld: Een advocaat treedt op voor verschillende huurders die eenzelfde probleem met de verhuurder hebben over achterstallig onderhoud.

Eén rechtzoekende met meerdere, samenhangende zaken

In samenhangende zaken waarbij sprake is van één rechtzoekende met meer dan één procedure of advieszaak wordt in de huidige situatie het aantal punten toegekend dat wordt verkregen voor het betreffende rechtsterrein of soort zaak met het hoogste aantal punten te verhogen met 50% voor elke aanvullende procedure en advieszaak, met uitzondering van de eerste.

Voorbeeld: een rechtzoekende heeft drie afzonderlijke dagvaardingen i.v.m. verdenking van diefstal ontvangen om te verschijnen voor de politierechter. Per dagvaarding wordt een toevoeging verstrekt. Als de advocaat weet te bewerkstelligen dat de drie zaken gevoegd (en dus tegelijkertijd) worden behandeld, wordt de vergoeding voor de drie toevoegingen vastgesteld als samenhangende zaken.

Het kan ook zijn dat het Openbaar Ministerie (OM) ervoor kiest om meerdere feiten op één dagvaarding te zetten, in dat geval wordt slechts één toevoeging verstrekt en is van samenhang in de zin van de regeling dus geen sprake.

In het bestuursrecht worden bijvoorbeeld afzonderlijke toevoegingen verstrekt voor het bezwaar tegen het besluit tot beëindiging van de bijstandsuitkering en het bezwaar tegen het besluit tot terugvordering van de reeds verstrekte bijstandsuitkering. Als de zaken gezamenlijk worden behandeld door de bezwaarschrijftcommissie dan wordt de vergoeding voor de twee toevoegingen met toepassing van de regeling van samenhang vastgesteld.

In het onderzoek door Cebeon wordt geen onderscheid gemaakt tussen samenhangende zaken van één rechtzoekende of van meerdere rechtzoekenden. Wel blijkt uit het onderzoek dat samenhangende zaken gemiddeld genomen 10% meer tijd kosten dan wordt vergoed. In een relevant aantal gevallen kost de rechtsbijstand in samenhangende zaken 30 tot 40% meer tijd dan wordt vergoed.⁴¹ Er is daarmee voldoende aanleiding om te veronderstellen dat de korting wegens samenhang gemiddeld te hoog is. De commissie begrijpt uit de signalen dat de samenhangregeling bij meerdere rechtzoekenden met name klemmt vanwege de te strak afgestelde staffel: voor een extra cliënt (bijvoorbeeld: de derde) wordt soms niets vergoed. De commissie ziet in de uitkomsten van het tijdschrijfonderzoek voldoende grond om aan te

⁴¹ Cebeon 2025, p. 35.

bevelen de inrichting van de staffel iets aan te passen. Door voortaan voor de tweede zaak 50% en voor de derde en volgende samenhangende zaken (tot en met 20) telkens een extra vergoeding van 25% toe te kennen wordt tegemoetgekomen aan een belangrijk deel van de hiervoor genoemde bezwaren. De extra werkzaamheden per extra cliënt worden dan vanaf de derde cliënt tot en met de twintigste op basis van 25% van het reguliere forfait vergoed. Dit lijkt evenredig aan de aanvullend beste tijd aan zowel de extra administratieve lasten als de voorkomende feitelijke verschillen tussen de diverse cliënten. De extra werkzaamheden per extra cliënt van de 21^e tot en met de 100^e cliënt worden in de geadviseerde staffel op basis van 15% van het reguliere forfait vergoed. Vanaf de 101^e cliënt bedraagt dan de vergoeding per extra cliënt 10% van het reguliere forfait. Deze lagere aanvullende bijdrage per extra cliënt is te rechtvaardigen omdat het bij grote(re) aantallen minder, respectievelijk niet, waarschijnlijk is dat er (doorgaans) ruimte bestaat voor het rekening houden met individuele verschillen per cliënt. Het vergoede meerwerk ziet dan vooral, respectievelijk louter, op aanvullende, vooral administratieve, lasten.

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de staffel voor samenhangende zaken bij meerdere rechtzoekenden als volgt aan te passen:

Vergoeding samenhangende zaken meerdere rechtzoekenden			
Huidig		Aanbeveling	
Aantal zaken	Percentage	Aantal zaken	Percentage
2-3	150%	2	+50%
4-6	200%	3 t/m 20	+25% per zaak
7-10	300%	21 t/m 100	+15% per zaak
11-15	400%	101 e.v.	+10% per zaak
16-21	500%		
+ 10	10%		

De commissie beveelt aan om het resultaat van de totaal berekende samengangtoeslag af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: tot en met ,49 naar beneden, vanaf ,50 naar boven.

De commissie ziet geen reden om te adviseren tot aanpassing van de samengangregeling ten aanzien van één rechtzoekende met meerdere samenhangende zaken.

Op de (uren)registratie van samenhangende zaken komt de commissie in paragraaf 9.6 terug.

Overige niet-standaardzaken

De categorie ‘overige niet-standaardzaken’ bevat zaken met vaststellingen die meer dan één punt afwijken van het forfaitair aantal punten. In deze zaken is geen sprake van toeslagen of kortingen. Ook is er geen sprake van samenhang. Deze laatste categorieën zijn immers apart in beeld gebracht. Zaken die wel onder ‘overige niet-standaardzaken’ vallen zijn onder meer zaken met een vergoeding voor reiskosten en reistijd. Het vastgesteld aantal punten voor de zaak kan door de vergoeding van bijvoorbeeld reiskosten en reistijd zorgen voor een afwijking van meer dan één punt van het forfait. Omdat voor deze categorie zaken niet bekend is waardoor de feitelijke vaststelling van het forfait afwijkt, heeft de commissie hiervoor geen specifieke aanbevelingen kunnen doen.

2.2.3 Advieszaken

Een advieszaak is een zaak waarin geen sprake is van een (gerechtelijke) procedure en die ligt op het terrein van tuchtrecht, burgerlijk of bestuursrecht.⁴² Het stelsel kent drie soorten advieszaken:

- a. de lichte adviestoevoeging (hierna: LAT): de LAT is bedoeld voor een eenvoudig rechtskundig advies (het forfait is hier 2 punten);
- b. advieszaken waaraan niet meer dan zeven declarabele uren zijn besteed (het forfait is hier 4 punten);
- c. advieszaken waarin zeven of meer declarabele uren zijn besteed (het forfait is hier 10 punten).

In een advieszaak worden nooit meer punten toegekend dan het forfait van de bijbehorende zaakcode (die van toepassing zou zijn als het tot een procedure zou zijn gekomen).

Een voorbeeld: wanneer een rechtsbijstandverlener een adviestoevoeging van 10 uren declareert op een zaakcode met een forfait van 8 punten wordt de adviesvergoeding vastgesteld op 8 punten.⁴³

Cebeon heeft de gemiddelde tijdsbesteding in advieszaken in beeld gebracht. De LAT is niet in de analyse betrokken, omdat hierbij de tijdsbesteding niet wordt geregistreerd. Ook hier zijn weer uitsluitend advieszaken met een minimaal aantal waarnemingen van 50 geanalyseerd.

⁴² BvR 2000, art. 1 sub c

⁴³ Art. 12 BvR Advieszaken - rvr.org

De cijfers voor advieszaken waaraan niet meer dan zeven declarabele uren zijn besteed (en waardoor het huidige forfait 4 is) worden in onderstaande tabel weergegeven. De tabel maakt zichtbaar dat de gemiddelde tijdsbesteding in deze advieszaken na afronding voor 15 van de 16 zaakcodes op 4 punten uitkomt. Alleen zaakcode A020 kent een gemiddeld hogere tijdsbesteding van 4,51.

Tabel 2.3 Gemiddelde tijdsbesteding advieszaken < 7 uren

Advieszaken < 7 uren		
Zaakcode	Aantal (N)	Gemiddelde tijd
A010	82	4,22
A020	67	4,51
A030	94	4,02
A031	159	4,07
H010	123	3,76
H020	56	3,93
H040	113	4,01
O010	131	3,71
O013	50	4,20
O030	207	4,02
P012	83	3,76
P015	143	3,54
P030	166	3,72
P040	62	3,74
O41	171	3,63
P100	91	3,77

De advieszaken met meer dan 50 waarnemingen (per zaakcode) waarin zeven of meer declarabele uren zijn besteed (en waarvoor het huidige forfait 10 punten is) kennen na afronding in vijf van de 19 zaakcodes een grotere gemiddelde tijdsbesteding dan vergoed wordt met het forfait van 10 punten. Van vier van deze vijf zaakcodes is de gemiddelde tijdsbesteding na afronding 11 uren. Alleen zaakcode H020 kent een hogere gemiddelde tijdsbesteding van 11,56. Van vijf andere zaakcodes is de tijdsbesteding na afronding 9 uren. Van de negen resterende zaakcodes is de gemiddelde tijdsbesteding na afronding 10 uur.

Tabel 2.4 Gemiddelde tijdsbesteding advieszaken > 7 uren

Advieszaken > 7 uren		
Zaakcode	Aantal (n)	Gemiddelde tijd
A010	246	10,36
A020	265	10,38
A030	313	10,82
A031	393	10,04
E010	77	11,44
H010	285	9,80
H020	106	11,56
H040	278	10,79
O010	211	9,64
O012	51	10,31
O013	54	9,91
O020	69	9,23
O030	415	9,84
P012	173	10,85
P015	112	9,18
P030	242	9,11
P040	78	7,96
P041	200	9,26
P100	144	9,63

De cijfers van Cebeon tonen aan dat de gemiddelde tijdsbesteding in advieszaken over het geheel gezien goed aansluit bij de huidige puntentoekenning. In de advieszaken waarin zeven of meer declarabele uren zijn besteed wijkt de gemiddelde tijdsbesteding in sommige zaakcodes één punt af van het forfait van 10 punten. Het gaat hier zowel om afwijkingen naar beneden als om afwijkingen naar boven. Gezien de beperkte afwijking tussen de gemiddelde tijdsbesteding en het forfait acht de commissie het niet opportuun verdergaand te differentiëren in de adviesvergoedingen. De commissie is van oordeel dat dit het stelsel onnodig ingewikkeld zou maken. De commissie ziet dan ook geen grond om voor te stellen om de vergoedingen in advieszaken aan te passen.

2.2.4 Piketzaken

De commissie is gevraagd een advies uit te brengen over de tijdsbesteding in piketzaken. Binnen het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand bestaan verschillende soorten piketdiensten:

- (jeugd)strafpiket (waaronder ook niet-strafzaken over een huisverbod);
- vreemdelingenpiket;
- psychiatrischpatiëntenpiket.

Naast deze specialisaties kent de RvR de subcategorieën militair piket, internationale strafoverdracht op grond van de WETS⁴⁴ en WOTS⁴⁵ en evenementenpiket.

De centrale piketafdeling van de RvR is verantwoordelijk voor het doorzenden en monitoren van piketmeldingen aan de piketadvocaat, het opstellen van piketroosters en het verwerken van piketdeclaraties. Piketdiensten worden per specialisatie en per regio op basis van evenredigheid toegewezen aan deelnemende piketadvocaten. Het rooster wordt per half jaar gemaakt. Piketadvocaten moeten hun beschikbaarheid en verhinderdata aan de centrale piketafdeling doorgeven via een digitale kalender, waarna het rooster wordt opgesteld. Advocaten zijn verplicht om op de ingeroosterde dagen beschikbaar te zijn. De vergoedingen voor een opgevolgde piketmelding verschillen per piketsoort en in het geval van het (jeugd)strafpiket ook per verrichte werkzaamheid. Er wordt geen vergoeding toegekend voor het louter beschikbaar zijn tijdens een piketdienst. Rechtsbijstandverleners krijgen alleen een vergoeding voor in een piketdienst verrichte werkzaamheden. Voor verrichte piketwerkzaamheden in weekenden en op feestdagen geldt een toeslag van een halve punt.

Cebeon is gevraagd te kijken naar de tijdsbesteding in piketzaken. Opgave van de tijdsbesteding in piketzaken wordt bij de declaratie echter niet gevraagd en wordt door de RvR dan ook niet geregistreerd. Hierdoor kon Cebeon geen cijfermatige analyse doen op dit thema. Om die reden is er door Cebeon voor gekozen een aantal vragen over piketdiensten op te nemen in de web-enquête. Circa 45% van de rechtsbijstandverleners die de enquête hebben ingevuld vermeldt piketdiensten te draaien. Strafpiket is de meest voorkomende vorm van piket onder deze groep. Circa 82% van de aan piket en enquête deelnemende rechtsbijstandverleners is van mening dat de puntentoekenning voor piketdiensten te laag is.

Gezien de reacties in de web-enquête acht de commissie het van belang dat ook binnen de categorie piket zicht komt op de tijdsbesteding van de rechtsbijstandverleners. In de praktijk zal dit echter moeilijk te realiseren zijn. Het overgrote deel van de piketmeldingen ziet op strafrecht, inclusief jeugdstrafrecht. In 2023 kwamen in totaal 144.550 piketmeldingen binnen bij de RvR. Hiervan gingen 129.615 meldingen over het (jeugd)strafrecht.⁴⁶ De piketfase binnen het (jeugd)strafrecht is opgeknipt in verschillende onderdelen. Ieder onderdeel is gekoppeld aan een bepaald aantal punten, oplopend van 0,75 punt tot 3 punten. Bij het indienen van een declaratie worden de verschillende vormen van verleende piketbijstand gelijktijdig gedeclareerd. Om een duidelijk beeld te krijgen van de tijdsbesteding in verhouding tot het aantal toegekende punten zou per onderdeel van het piket afzonderlijk bijgehouden en opgegeven moeten worden hoeveel uren de rechtsbijstandverlener hieraan gewerkt heeft. Deze manier van tijdschrijven en declareren vraagt relatief veel tijd van de rechtsbijstandverlener in relatie tot de beperkte aan piket bestede tijd.

⁴⁴ Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties

⁴⁵ Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen

⁴⁶ Jaarverslag RvR 2023 <https://jaarverslag.raadvoorrechtsbijstand.org/2023/kerncijfers-wrb-2023/piket/>, geraadpleegd op 27-01-2025

De commissie vraagt zich dan ook af of het extra inzicht in de tijdsbesteding in piketzaken opweegt tegen de grotere administratieve lasten voor de rechtsbijstandverlener. Commissie-Van der Meer I adviseerde tot het creëren van een systeem voor periodieke evaluatie van het vergoedingstelsel.⁴⁷ Een essentiële voorwaarde voor een goed werkend evaluatiesysteem in de vorm zoals de Commissie-Van der Meer I die adviseerde is dat rechtsbijstandverleners volledig en naar waarheid ingevulde urenspecificaties verstrekken aan de RvR. Aangezien het tijdschrijven binnen de verschillende onderdelen van piket zorgt voor administratieve lasten die niet in verhouding zijn met het te behalen doel, adviseert de commissie om de beoordeling van de tijdsbesteding in piketzaken apart op te nemen in de evaluatie door de tijdsbesteding in piketzaken op een andere wijze te onderzoeken. De commissie beveelt aan in dat onderzoek ook de vergoedingssystematiek van piket mee te nemen. Deze evaluatie van de tijdsbesteding in piketzaken dient iedere drie jaar plaats te vinden, zie paragraaf 9.6.

2.3 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de puntentoekenning in standaardzaken aan te passen conform het advies in tabellen 1 en 2, opgenomen in bijlage 7.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de toeslagen te verhogen met 35% tot de forfaits opgenomen in tabel 3, opgenomen in bijlage 7.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de staffel voor samenhangende zaken bij meerdere rechtzoekenden als volgt aan te passen:

Vergoeding samenhangende zaken meerdere rechtzoekenden

Huidig		Aanbeveling	
Aantal zaken	Percentage	Aantal zaken	Percentage
2-3	150%	2	+50%
4-6	200%	3 t/m 20	+25% per zaak
7-10	300%	21 t/m 100	+15% per zaak
11-15	400%	101 e.v.	+10% per zaak
16-21	500%		
+ 10	10%		

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om het resultaat van de totaal berekende samenhangtoeslag af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels.

47 Commissie-Van der Meer I 2017, aanbevelingen 46 – 47.



3. Hoofdaanbevelingen punttarief en kantoortoeslag

In dit hoofdstuk wordt het antwoord op het tweede deel van de opdracht van de commissie behandeld: onderzoek of met 1.200 vergoede punten een netto jaarinkomen op het niveau van schaal 12 trede 10 CAO Rijk (hierna: het referentie-inkomen) kan worden behaald. Schaal 12 trede 10 is, zoals ook besproken in hoofdstuk 1, een door de regering vastgesteld ‘redelijk inkomen’ voor een sociaal advocaat. De beantwoording van de vraag gaat verder dan uitsluitend het vaststellen van een punttarief dat kan leiden tot het genoemde ‘redelijk inkomen’.

Alle in dit rapport genoemde tarieven en bedragen zijn gebaseerd op het prijspeil van 2024. Ook het in dit hoofdstuk besproken onderzoek van het Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand (hierna: Kenniscentrum) gaat uit van het punttarief van 2024, de voor 2024 geldende CAO Rijk 2024-2025 en het prijspeil van 2024.

Dit hoofdstuk start met een samenvatting van de probleemstelling, de oplossingsrichting zoals geadviseerd door de commissie en de bijbehorende kosten. Daarna wordt ingegaan op de uitkomsten van onderzoek van het Kenniscentrum en de bevindingen van de commissie hierbij. Vervolgens wordt de schaarste in de sociale advocatuur besproken. Het hoofdstuk eindigt met de aanbevelingen van de commissie.

3.1 Samenvatting: probleemstelling, oplossingsrichting en kosten

De commissie maakt voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag gebruik van een door het Kenniscentrum uitgevoerd onderzoek. De uitkomst van dit onderzoek is dat het referentie-inkomen voor éénpersoonspraktijken haalbaar is als het punttarief 2024 (€ 126,55) verhoogd wordt met € 1,46 naar € 128,01. Het stelsel bestaat op dit moment voor een groot deel uit éénpersoonspraktijken. De commissie beoordeelt een hoofdzakelijk uit éénpersoonspraktijken bestaand stelsel als een ‘sterfhuisconstructie’, omdat in die praktijken in de regel niet in praktijkopvolging is voorzien. De commissie acht het in verband met de toekomstbestendigheid van het stelsel van belang dat in toenemende mate in kantoorverband wordt gewerkt, zodat nieuwe advocaten begeleid en opgeleid kunnen worden, waardoor capaciteit, kennis en ervaring behouden blijven. Werken in kantoorverband bevordert daarbij de kwaliteit en beperkt de kwetsbaarheid in de praktijkvoering (bijvoorbeeld door ziekte). Het Kenniscentrum brengt in beeld welke extra kosten het werken in een kantoor met zich meebrengt. Uit het onderzoek volgt dat het punttarief voor in kantoorverband werkende advocaten nog eens € 14,82 hoger moet zijn om het referentie-inkomen te kunnen behalen. De commissie heeft bij de berekening van dit bedrag het gemiddelde genomen van de meerkosten van de in het rapport beschreven kantoren mét en zonder advocaat-stagiairs (kantoorsamen-

stelling (2 en 3).⁴⁸ De nog hogere kosten van een kantoor met ook nog enkele paralegals heeft de commissie niet meegenomen, omdat deze kantooorsamenstelling (hierna: K) nagenoeg niet voorkomt. Daarbij is deze duurdere kantooorsamenstelling in de ogen van de commissie niet noodzakelijk voor een toekomstbestendig stelsel. De commissie adviseert tot het bijstellen van het ‘basispunttarief’ en het stimuleren van het werken op een (sociaal) kantoor middels een ‘kantoortoeslag’ die het verschil in kosten met een éénpersoonpraktijk afdekt, waarbij voor het verkrijgen van de kantoortoeslag aan het kantoorverband aanvullende eisen worden gesteld (‘preferred suppliers’).

De rekensom die de commissie maakt, is als volgt:

Bedrag K2	€ 144,02
Bedrag K3	€ 141,63
Gemiddelde van K2 en K3	€ 142,83
Nieuw punttarief	€ 128,01 -
Kantoortoeslag	€ 14,82

De commissie verwacht dat met de invoering per 1 januari 2026 van de structurele maatregelen die zij voorstelt het stelsel weer toekomstbestendig is en er daarmee een goede concurrentiepositie op de arbeidsmarkt ontstaat voor het vak van sociaal advocaat. Het is van belang die snelle invoering te realiseren, gelet op de bestaande verwachting dat in de komende jaren veel sociaal advocaten de praktijk zullen neerleggen. Ook bij een snelle invoering van de door de commissie voorgestelde maatregelen, is het mogelijk dat er toch op korte termijn (tijdelijk) een schaarste ontstaat aan beschikbare sociaal advocaten (in algemene zin, in een specifieke regio of in een specifiek rechtsgebied) omdat de komende jaren een grote uitstroom (wegens pensionering) uit het stelsel wordt verwacht. De RvR heeft de wettelijke taak om de rechtsbijstand voor degenen die dit niet zelf kunnen betalen, te organiseren. Indien dit op een bepaald rechtsgebied of in een bepaalde regio niet meer mogelijk is, is sprake van een tijdelijke schaarste of zelfs een tekort. De commissie adviseert om de RvR in staat te stellen om, indien zich zo’n schaarste of tekort voordoet, tijdelijk aanvullende maatregelen in te zetten.

Beide voorstellen hebben budgettaire consequenties, waarbij de kosten niet meteen worden gemaakt maar langzaam oplopen door gestage groei van het aantal ‘preferred suppliers’ en het aantal nieuwe toetreders tot het stelsel. De verwachte kosten van de hoofdaanbevelingen vindt u in hoofdstuk 4.

Vorenstaande is gebaseerd op het rapport van het Kenniscentrum⁴⁹ en op de hierna in dit rapport opgenomen bevindingen van de commissie.

3.2 Het onderzoeksrapport van het Kenniscentrum

3.2.1 De opdracht

De commissie heeft voor de beantwoording van het tweede hoofdonderdeel van de opdracht dankbaar gebruik gemaakt van het in opdracht van het ministerie van J&V, de RvR en de NOvA door het

⁴⁸ Kenniscentrum 2025, p. 31.

⁴⁹ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/verdienvermogen>

Kenniscentrum uitgevoerde onderzoek.⁵⁰ Dit hoofdonderdeel luidt: onderzoek of met een omzet op basis van 1.200 vergoede punten een inkomen kan worden verworven dat overeenkomt met het salaris c.a. dat hoort bij schaal 12, trede 10 CAO Rijk. De regering heeft dat inkomensniveau overgenomen als ‘redelijk inkomen voor de sociaal advocaat’ nadat de Commissie-Wolfsen in haar rapport vaststelde dat dit inkomensniveau afkomstig uit het Interdepartementale beleidsonderzoek rechtsbijstand 2002 passend is gezien de werkzaamheden van een sociaal advocaat.⁵¹ Als de uitkomst is dat dit niet mogelijk is, dan is de commissie gevraagd voorstellen tot verbetering te doen.

3.2.2 Het onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport van het Kenniscentrum wordt door de commissie als een betrouwbare bron gezien, mede gelet op de onderzoeksopzet en de brede validering van de uitkomsten. Het rapport laat zien wat nodig is om genoemd inkomensniveau te bereiken met 1.200 vergoede punten. Het ‘gat’ met schaal 12, trede 10 CAO Rijk is relatief klein voor de groep zelfstandig werkende advocaten zonder kantoorverband en zonder collega’s of personeel. Als gekeken wordt naar de kosten van een éénpersoonspraktijk dan volstaat een verhoging van het basispunttarief met € 1,46 naar € 128,01 (niveau 2024) om het referentie-inkomen te kunnen halen.

Een in kantoorverband werkende advocaat maakt meer kosten. Hierbij moet gedacht worden aan: een herkenbare kantoorlocatie, voorzien van een professionele infrastructuur, bijvoorbeeld een secretariaat of een andere vorm van niet-juridische ondersteuning, werkend in een samenwerkingsverband met enkele andere sociaal advocaten. Het punttarief zou voor deze advocaat nog eens met € 14,82 per punt verhoogd moeten worden om het beloofde referentie-inkomen te kunnen halen. De commissie gaat bij deze berekening uit van het onderzoek van het Kenniscentrum. Uit dit onderzoek blijkt dat voor het voeren van een kantoor een punttarief tussen €144,02 (K 2) en € 141,63 (K 3) nodig is om het referentie-inkomen te kunnen halen. De commissie acht deze twee kantooarsamenstellingen representatief voor de praktijk en besluit in de berekening het gemiddelde van de genoemde punttarieven te gebruiken. Dit leidt tot een punttarief van € 142,83. Het verschil tussen het benodigde tarief voor een advocaat werkzaam in kantoorverband en het benodigde tarief voor een éénpersoonspraktijk is € 14,82.

Uit signalen komt naar voren dat een sociaal advocaat in de huidige situatie niet altijd een pensioenvoorziening treft. De commissie is van mening dat bij de vaststelling van het punttarief het uitgangspunt moet zijn dat geld voor bijvoorbeeld een pensioenvoorziening in het tarief is inbegrepen. De rekenmethodiek die door het Kenniscentrum is gehanteerd gaat daar ook van uit.

3.2.3 Nieuw punttarief

De commissie stelt vast dat het punttarief voor een advocaat met een éénpersoonspraktijk om het referentie-inkomen (schaal 12 trede 10 CAO Rijk) te kunnen bereiken met € 1,46 zou moeten worden verhoogd. Voor de in kantoorverband werkende advocaat (die meer kosten maakt) zou de verhoging van het punttarief daarbovenop € 14,82 moeten bedragen. De commissie is van oordeel dat het ‘gat’ tussen het huidige punttarief en de inkomsten die een sociaal advocaat in een éénpersoonspraktijk daarmee kan verdienen niet de juiste maat is voor de vaststelling van een redelijke beloning voor elke sociaal advocaat. De keuze om een éénpersoonspraktijk te voeren is veelal, zo blijkt uit door de commissie uit het werkveld ontvangen signalen, uit financiële noodzaak geboren. De commissie is van oordeel dat een dergelijke keuze niet mag voortvloeien uit het feit dat de financiering voor het voeren van een kantoor niet mogelijk is zonder een substantiële verlaging van het inkomen tot ver onder het referentie-inkomen. Het verdwijnen van sociale

⁵⁰ <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/verdienvermogen>

⁵¹ Commissie Wolfsen 2015, p. 154.

advocatenkantoren door toedoen van financiële nood acht de commissie een zorgelijke ontwikkeling. Het werken in kantoorverband moet volgens de commissie ook rendabel zijn, met het oog op een toekomstbestendig stelsel.

Een stelsel dat hoofdzakelijk uit éénpersoonspraktijken bestaat voorziet niet in zijn eigen 'overleving': het is in feite een 'sterfhuisconstructie', waarin de advocaat solistisch de praktijk uitoefent, bijvoorbeeld tot aan diens pensioendatum (of tot aan een andere gelegenheid om het stelsel te verlaten). In een éénpersoonspraktijk worden nauwelijks nieuwe toetreders opgeleid en in opvolging is doorgaans niet voorzien. Dit draagt niet bij aan een toekomstbestendig stelsel. Vanzelfsprekend zijn er individuele gevallen waarin dergelijke bezwaren niet of slechts in verminderde mate aan de éénpersoonspraktijk kleven, maar een stelsel van louter of hoofdzakelijk éénpersoonspraktijken overleeft op de lange duur niet. Met name om te kunnen voorzien in voldoende opleidingsplekken voor nieuwe toetreders acht de commissie een toename van in kantoorverband werkende advocaten noodzakelijk.

Omdat er inmiddels relatief veel éénpersoonspraktijken binnen het stelsel werken zou een algemene verhoging van het punttarief (met €14,82 per punt) tot het niveau dat een in kantoorverband samenwerkende advocaat nodig heeft om het referentie-inkomen te verdienen, een ondoelmatige besteding van middelen zijn. Een dergelijke aanpassing sluit ook niet aan bij de visie van de regering dat het inkomensniveau dat hoort bij schaal 12, trede 10 CAO Rijk als referentie-inkomen een 'passend inkomen' voor de sociaal advocaat is: de advocaat met een éénpersoonspraktijk zou bij dat hogere tarief gemiddeld een hoger inkomen krijgen, als hij jaarlijks 1.200 punten vergoed krijgt. Bovendien zou een dergelijke algemene punttariefverhoging de bestaande prikkels om te kiezen voor een voortzetting van de éénpersoonspraktijk niet wegnemen, waarmee ook de toekomstbestendigheid van het stelsel niet wordt gestimuleerd.

De commissie meent daarom dat er, gelet op zowel de uitkomsten van het kostenonderzoek als gelet op de noodzaak het stelsel toekomstbestendiger in te richten, alle reden is om in de financieringsregeling rekening te houden met de verschillen in daadwerkelijk gemaakte en redelijkerwijs te maken kosten tussen enerzijds éénpersoonspraktijken (die minder kosten maken en minder kosten hoeven te maken) en anderzijds de in kantoorverband samenwerkende advocaten (die meer kosten maken en ook meer kosten moeten maken).

Voor de advocaten met een éénpersoonspraktijk volstaat een verhoging van het punttarief met €1,46. Voor de in kantoorverband werkende advocaat zou het gat pas opgevuld zijn met een aanvullende verhoging van het punttarief met €14,82.

Een manier om in beide gevallen tot het referentie-inkomen te kunnen komen is invoering van twee punttarieven. Eén voor de advocaten werkzaam in een éénpersoonspraktijk en één voor de in kantoorverband werkende advocaat. Uit van de RvR ontvangen informatie blijkt dat de RvR zich op het standpunt stelt dat het hanteren van twee verschillende tarieven voor hem niet uitvoerbaar is. Denk aan de advocaat die deel uitmaakt van kantoorverband Y die voldoet aan de voorwaarden voor het hogere tarief en gedurende het jaar de overstap maakt naar kantoor Z, dat niet voldoet aan de voorwaarden voor het hogere tarief. Kantoor Y heeft dan een probleem in de bedrijfsvoering onder andere als gevolg van omzetsderving. Door het vertrek van de advocaat is het mogelijk dat het kantoor als geheel niet meer voldoet aan de voorwaarden voor het hogere tarief. De advocaat zet uren om tegen een tarief waar tegenover lagere kosten staan. De RvR laat weten dat dit slechts één van vele mogelijke situaties is die leiden tot ingewikkelde berekeningen en verrekeningen tussen alle betrokken partijen met alle financiële risico's en gevolgen van dien. Ook ziet de RvR zich in deze situatie verplicht tot controle of het kantoor surplus in het tarief daadwerkelijk ten goede komt aan het kantoor. Het doel van de commissie is om het voeren van een kantoor rendabel te maken en het in kantoorverband werken te stimuleren.

Geconfronteerd met dit dilemma stelt de commissie daarom voor om jaarlijks éénmalig een kantoor toeslag van €14,82 per gedeclareerd punt toe te kennen aan het kantoor (hetgeen vanzelfsprekend een nadere definitie noodzakelijk maakt van het kantoorverband, waarover hierna meer). Door de toeslag te koppelen aan het kantoor in plaats van aan de individuele advocaat kunnen er voorwaarden voor het verkrijgen van de toeslag worden gekoppeld aan de vorm en bedrijfsvoering van het kantoor zelf. Dit maakt de uitvoering van de maatregel doelmatiger en eenvoudiger. Door vaste afspraken tussen de RvR en de kantoren zorgt deze vorm daarbij voor zekerheid voor de op kantoorwerkende sociaal advocaten.

3.2.4 De kantoor toeslag nader toegelicht

De commissie ziet voor zich dat het bevorderen van samenwerking van advocaten in een kantoorverband (door de financiering op het niveau van de daarmee gemoeide meerkosten te brengen) op termijn zal leiden tot de door de commissie noodzakelijk geachte groei van het aantal sociaal advocatenkantoren. Die noodzaak wordt hierna in paragraaf 3.3 nog nader toegelicht.

Met het samenwerken in kantoorverband zijn gemiddeld per sociaal advocaat meerkosten gemoeid in de orde van grootte van gemiddeld 1.200 (het aantal uren/punten dat een ervaren sociaal advocaat fulltime werkend kan realiseren) x € 14,82. Deze kosten worden dan voortaan binnen het stelsel vergoed.

De éénpersoonspraktijk maakt de in het onderzoek van het Kenniscentrum opgenomen aanvullende kosten niet. De éénpersoonspraktijk heeft daarom ook niet de door de commissie voorgestelde ‘kantoor toeslag’ nodig om het referentie-inkomen te kunnen verdienen. De verhoging van het basispunttarief met €1,46 per punt volstaat daartoe.

Is er sprake van een ‘gemengde’ praktijk, dan wordt in het voorstel van de commissie alleen pro rato het deel van de kantoorkosten verbonden aan de ‘sociale praktijk’ vergoed, omdat de kantoor toeslag is gekoppeld aan de bij de RvR vergoede punten. De mogelijk opkomende gedachte dat het deel ‘commerciële’ praktijk de meerkosten van de sociale praktijk maar moet vergoeden miskent niet alleen dat ook het sociale deel van de praktijk op een redelijk niveau moet worden bekostigd, maar leidt er bovenal toe dat er voor het kantoor een negatieve (want niet kostendekkende) prikkel uitgaat om maar geen sociale zaken te doen, zoals nu ook veelal het geval is. Overigens bestaat die ‘betalende praktijk’ bij veel sociale kantoren – indien aanwezig – uit naar hun aard vergelijkbare zaken, waar echter de klant niet onder de Wrb valt, bijvoorbeeld omdat inkomen of vermogen van het hele huishouden van de cliënt net boven de Wrb-grenzen ligt.

De RvR kan aan het kantoor/samenwerkingsverband dat de toeslag ontvangt (‘preferred suppliers’) inhoudelijke eisen stellen, waarbij de commissie – niet-limitatief – denkt aan het volgende:

- minimale omvang van het kantoor;
- minimale omvang van de toevoegingspraktijk;
- een professionele, doelmatige en duurzame kantoorvoering (niet slechts een samenwerking in één bedrijfsverzamelgebouw);
- een minimum aantal af te nemen doorverwijzingen (om de schaarste elders op te lossen);
- een actieve rol als peer reviewer;
- minimale kwaliteitseisen (bijvoorbeeld het lidmaatschap van een specialisatievereniging);
- een bijdrage leveren aan een duurzaam stelsel door onder andere het opleiden van nieuwe toetreders tot het stelsel.

De commissie adviseert in de uitwerking mee te nemen op welk moment de kantoortoeslag wordt toegekend om ook starters en kantoren met weinig eigen geld of eigen vermogen de mogelijkheid te bieden om te investeren in een duurzaam stelsel, bijvoorbeeld door één of meer opleidingsplekken open te stellen waarbij immers de (loon)kosten van de nieuwe toetreders voor de ‘baat’ uitgaan. Ditzelfde geldt voor de (loon)kosten van ondersteunend personeel. Hierbij kan gedacht worden aan een zogenaamde ‘T-1 regeling’ waarbij de toevoegingen van de advocaten van het (te vormen) kantoor uit het voorafgaande kalenderjaar de basis vormen voor de kantoortoeslag in het huidige kalenderjaar. Met een dergelijke regeling wordt de cashflow van het kantoor verbeterd, terwijl het rechtsbijstandbudget hierdoor niet noemenswaardig wordt belast. Het thans ontbreken van die financiële armslag wordt in signalen die de commissie ontvangen heeft ook veel genoemd als reden om geen opleidingsplek open te stellen. Op zichzelf is er immers voldoende werk voor de nieuwe toetreders, die – als hij goed presteert – over de gehele opleidingsperiode van drie jaar de eigen kosten kan terugverdienen.

Bij een vergoeding die specifiek ziet op met kantoorvoering gemoeide kosten past ook om de vergoeding aan het kantoor toe te kennen. Een dergelijke toekenning verkleint bovendien het restitutierisico als achteraf zou blijken dat een te hoge vergoeding is toegekend.

Met deze incentive verwacht de commissie dat het aantrekkelijker wordt om nieuwe toetreders tot het stelsel aan te nemen en op te leiden. De commissie beveelt aan dat het Kenniscentrum de groei van sociale advocatenkantoren en van het aantal kantoren dat advocaat-stagiairs opleidt monitort. Waar nodig zou de RvR de oprichting van nieuwe sociaal advocatenkantoren kunnen stimuleren.

Het vorenstaande leidt, samengevat, tot de navolgende aanbevelingen:

Verhoog het basispunttarief met € 1,46 (exclusief btw). Ken aan een sociaal advocatenkantoor dat aan de – door de RvR nader te ontwikkelen – voorwaarden daarvoor voldoet een toeslag toe van € 14,82 (exclusief btw) voor elke in een kalenderjaar vergoed toevoegingspunt. Voorzie in een financiële regeling om het mogelijk te maken een sociaal kantoor te starten.

3.3 De schaarste in de sociale advocatuur tegengaan

3.3.1 De huidige situatie

In de loop van 2024 is in de media veel aandacht geweest voor de ‘leegloop’ van de sociale advocatuur. De commissie heeft hiernaar geen eigen onderzoek gedaan, maar verwijst naar publicaties hierover van o.m. de NOvA, RvR en het Kenniscentrum. De commissie volstaat met een korte beschrijving, die mede gerelateerd is aan de financiering binnen het stelsel.

De NOvA heeft over de ontwikkeling van de bezetting binnen het stelsel al de noodklok geluid, mede gebaseerd op door het Kenniscentrum naar buiten gebrachte cijfers. De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek zijn tweeledig:

- a. door de sterke ‘vergrijzing’ binnen de sociale advocatuur gaan de komende jaren substantieel meer sociaal advocaten met pensioen dan er per jaar in het stelsel toetreden;
- b. daarnaast verlaten ook veel jonge sociaal advocaten het stelsel.

Beide recent gesignaleerde ontwikkelingen komen bovenop een al jaren aan de gang zijnde leegloop van de sociale advocatuur: in de afgelopen vijf jaren is het aantal advocaten dat actief is in het stelsel met 13% afgenomen.⁵²

Uit een onderzoek van de NOVA met gebruikmaking van cijfers van het Kenniscentrum naar vraag en aanbod van sociale advocatuur in de regio's Noord-Nederland en Nijmegen⁵³ is gebleken dat op diverse rechtsterreinen de toegang tot het recht niet langer verzekerd is, eenvoudigweg omdat er voor cliënten geen adequaat aanbod aan rechtsbijstand beschikbaar is.⁵⁴

Uit cijfers van het Kenniscentrum blijkt dat sprake is van een voortdurende afname van aanbod van sociaal advocaten. Met het oog op de leeftijdsopbouw van sociaal advocaten is sprake van een dreigend structureel tekort. Desgevraagd geeft de RvR aan dat het op dit moment nog lukt om rechtzoekende te koppelen aan een sociaal advocaat, waardoor hij nog niet van een tekort spreekt.

Geschetste ontwikkelingen vormen tezamen een ernstige bedreiging voor het kunnen waarborgen van het grondrecht op rechtsbijstand. De commissie beschouwt de genoemde ontwikkelingen als zeer zorgwekkend. Zodra de hiervoor geschetste pensionering van veel advocaten een feit zal zijn en er onvoldoende nieuwe advocaten bij komen, is bij gelijkblijvend beleid de toegang tot het recht voor veel rechtzoekenden niet langer mogelijk. Ook zal ingrijpen op dat moment te laat zijn, omdat met het opleiden van een sociaal advocaat tenminste drie jaren gemoeid zijn.

3.3.2 Bestaande perspectieven; reeds ingezette initiatieven

In de commerciële advocatuur heeft de afgelopen jaren een forse groei plaatsgevonden, vooral in de Randstad. De ontwikkeling van de commerciële praktijken heeft de focus deels verlegd naar rechtsgebieden waarnaar binnen de sociale advocatuur geen vraag bestaat. Randstedelijke commerciële kantoren kennen (nagenoeg) geen focus op bijvoorbeeld sociale voorzieningen (waaronder toeslagen), sociale verzekeringen, asielrecht. Op deze rechtsterreinen kan buiten de sociale advocatuur niet aan de bestaande vraag worden voldaan. Het ontbreekt commerciële kantoren op deze rechtsterreinen aan voldoende basiskennis en vaardigheden (denk aan de persoon van de rechtzoekende, kennis van de sociale kaart, netwerk in het sociaal domein, allemaal vereisten voor een kwalitatief goede sociaal advocaat). Bij de huidige financiering van de 'toevoegingspraktijk' ontbreken voor deze kantoren ook de financiële perspectieven om juist in deze rechtsgebieden te gaan investeren.

Het is de commissie bekend dat er reeds diverse initiatieven zijn ontwikkeld waarbij commerciële kantoren en sociale kantoren samenwerken om in de gesignaleerde nood van sociale kantoren te voorzien, althans daaraan een bijdrage te willen leveren:

- initiatieven op grote commerciële kantoren om hun eigen nieuwe toetreders (proces-)ervaring op te laten doen op sociale kantoren;
- bijdragen 'pro bono' van grote kantoren aan procedures gericht op brede maatschappelijke problematiek; en toelaten van sociale kantoren tot juridische faciliteiten van grote commerciële kantoren (know-how).

Daarnaast bestaan er initiatieven die moeten leiden tot een groei van nieuwe toetreders tot het stelsel:

- aanpassing van het curriculum op de universiteit door aandacht te besteden aan voor de sociale advocatuur relevante rechtsgebieden; en
- een financiële voorziening voor de opleidingskosten van nieuwe toetreders op sociale kantoren.

⁵² Jonge sociaal advocaten verlaten steeds vaker het vak. Dreigend tekort voor meest kwetsbare mensen - rvr.org, geraadpleegd 27-1-2025.

⁵³ Rapport Kenniscentrum 'Aanbod en vraag in Nijmegen en Noord-Nederland', geraadpleegd op 27-1-2025.

⁵⁴ Factsheet NOVA 'Tekort aantal sociaal advocaten. Toegang tot het recht in gevaar', geraadpleegd op 27-1-2025.

Vanzelfsprekend beoordeelt de commissie dergelijke initiatieven positief. Zij betwijfelt echter of deze initiatieven voldoende zijn om het tij te keren. Naar het oordeel van de commissie is het daarom aan de stelselverantwoordelijke overheid om daarnaast de RvR het dreigend tekort van sociaal advocaten nauw te laten monitoren en, indien nodig, gericht te stimuleren van nieuwe toetreders tot het stelsel.

3.3.3 Monitoring door de RvR

De commissie heeft uit de beschikbare gegevens over de ontwikkeling van de sociale advocatuur opge- maakt dat de daling van het aantal beschikbare sociaal advocaten in de komende tien jaar bij gelijkblijvend beleid zou kunnen leiden tot een ernstig tekort aan sociaal advocaten, breed in de samenleving (bezien naar regio's en rechtsgebieden). De commissie schat dat deze daling zonder flankerend beleid zou kunnen oplopen tot duizend fte.⁵⁵ De commissie baseert haar schatting op een gemiddelde uitstroom wegens pensionering van 100 advocaten per jaar meer dan er per saldo aan nieuwe toetreders instromen in het stelsel. De commissie is echter de eerste om daarbij op te merken dat haar voldoende exacte gegevens ontbreken om aan het genoemde getal voldoende zekerheid toe te kennen. De omvang van het tekort zal echter zonder aanvullend hierop gericht beleid zodanig groot zijn dat de noodzaak om hier wel op te sturen in de ogen van de commissie evident is.

De commissie verwacht dat met de invoering van de structurele maatregelen die zij voorstelt, bijstellen van het 'basispunttarief' en het introduceren van een 'kantoortoeslag', op de middellange termijn het stelsel weer toekomstbestendig is en er daarmee een goede concurrentiepositie op de arbeidsmarkt is voor het vak van sociaal advocaat. Snelle invoering van de voorgestelde maatregelen is van belang om een verdere 'leegloop' tegen te gaan. Een snelle invoering van genoemde maatregelen neemt het risico niet weg dat er op korte termijn een structureel tekort (in een regio of in een rechtsgebied) ontstaat. Het is daarom van belang dat de RvR goed gaat monitoren en van het ministerie van JenV in dat geval de opdracht en de middelen krijgt om hierop in te grijpen.

De RvR beschikt via zijn registers over gegevens die helpen om aard en omvang van het aanbod van sociaal advocaten te monitoren. Daaronder vallen onder andere gegevens over vestigingslocatie, rechtsgebied waarop men actief is, leeftijden, aantallen toevoegingen dat men per jaar aanvraagt en worden vastge- steld, kantoorverband waarin men al dan niet werkzaam is. Op basis daarvan kan de RvR het aanbod monitoren en trends signaleren.

Vanaf 2026 start de RvR met een nieuwe werkwijze. De RvR koppelt op verzoek rechtzoekenden en advocaten aan elkaar op basis van passendheid en beschikbaarheid. Als na drie pogingen (dus in totaal 9 advocaten voorgesteld), de RvR nog geen advocaat gevonden heeft, die de zaak op zich wil nemen, eindigt de service van de RvR voor de rechtzoekende en is de deken aan zet voor het aanwijzen van een advocaat. De RvR kan zo tekorten signaleren en waar nodig maatregelen treffen. Dit kan alleen indien de RvR de opdracht van het ministerie van J&V krijgt en financiële middelen om deze taak invulling te geven.

Daarbij is zowel ruimte binnen de eigen organisatie als ruimte bij de inzet van instrumenten om gericht maatregelen te treffen tegen de door hem gesignaleerde tekorten nodig.

⁵⁵ De commissie baseert haar schatting van uitstroom vanwege pensionering op gemiddeld 250 per jaar, de komende 10 jaar. Los daarvan is er in huidige situatie ook sprake van substantiële uitstroom van jonge sociaal advocaten.

3.3.4 Tijdelijke, aanvullende maatregelen

Om een tekort op (korte) termijn in het stelsel te voorkomen beveelt de commissie aan om, naast de hiervoor beschreven monitoring, de RvR in staat te stellen adequate aanvullende maatregelen te treffen indien nodig.

Bedoelde maatregelen kunnen van diverse aard zijn:

- a. stimuleren van de komst van nieuwe sociale kantoren ('preferred supplier'); in regio's met tekorten;
- b. verhogen van de opleidingsvergoeding voor sociale kantoren die nieuwe toetreders tot het stelsel aannemen, al dan niet ten behoeve van specifieke rechtsgebieden.

De maatregelen kunnen een financiële component met zich brengen. Bij het onder a. genoemde instrument kan de RvR met het nieuw te starten kantoor meerjarige afspraken maken rond de status van 'preferred supplier'. De RvR kan de komst van een nieuw sociaal kantoor mogelijk ook met andere specifieke instrumenten bevorderen. De RvR dient daartoe nieuw beleid te ontwikkelen, waarbij noodzakelijk gebleken tijdelijke, op de startfase gerichte financiële instrumenten aanvullend zouden kunnen worden ingezet.

Bij het hiervoor onder b. genoemde instrument zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de loonkosten van de (interne) advocaat-opleider, dan wel bij het verlies aan omzet dat het gevolg is van de aan opleiding van een nieuwe toetreders door de opleider bestede tijd. Voor een sociaal kantoor geldt immers, zeker bij de huidige financiering, dat er weinig tot geen reserves zullen zijn die kunnen worden aangewend om de kosten te dekken, die het kantoor moet maken voor het opleiden van de nieuwe toetreders.

Indien de hiervoor genoemde maatregelen onvoldoende soelaas zouden bieden zou de RvR met de NOvA in overleg kunnen treden met de lokale dekens om te bezien in hoeverre het aanwijzingsinstrument breder en vaker zou kunnen worden ingezet. Daarmee kan immers incidenteel zonder wetswijziging op korte termijn in een bestaand tekort aan sociaal advocaten worden voorzien.

Dit leidt tot een aanvullende aanbeveling:

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de RvR de opdracht te geven om het aanbod aan sociale advocatuur per regio en rechtsgebied te monitoren en geef hem de middelen indien nodig maatregelen te treffen die erop gericht zijn om bij tekorten per regio of rechtsgebied effectief bij te dragen aan de opheffing van het signaleerde tekort.

3.4 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende hoofdaanbevelingen:

- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan het basispunttarief met € 1,46 (exclusief btw) te verhogen.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan daarnaast een sociaal advocatenkantoor dat aan de - nader te ontwikkelen - voorwaarden daarvoor voldoet een toeslag toe te kennen van € 14,82 (exclusief btw) voor elk in een kalenderjaar vergoed toevoegingspunt.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan te voorzien in een financiële regeling met als doel het mogelijk te maken een sociaal advocatenkantoor te starten.



4. Financiën (deel I)

In dit hoofdstuk schetst de commissie de verwachte kosten per hoofdaanbeveling. De verwachte kosten van de overige aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 10. Het geschetste uitgavenkader is gebaseerd op gegevens uit het jaar 2024. Bij de berekening is uitgegaan van het punttarief € 126,55⁵⁶ exclusief btw voor reguliere zaken. De in dit hoofdstuk opgenomen bedragen zijn (tenzij anders vermeld) inclusief btw.

In de eerste paragraaf wordt een tabel getoond waarin per aanbeveling de geschatte meerkosten worden weergegeven. In de berekeningen is geen rekening gehouden met uitvoeringskosten. In de daarop volgende paragrafen wordt de tabel nader toegelicht.

Het gebruikte rekenmodel is opgesteld door specialisten van de RvR en het ministerie van J&V. Het onafhankelijk onderzoeksbureau Cebeon heeft het rekenmodel gecontroleerd. Het positief oordeel van Cebeon over de gehanteerde rekenmethodiek is terug te vinden in bijlage 8.

4.1 Geschatte meerkosten hoofdaanbevelingen

Tabel 4.1 Geschatte meerkosten van de gekwantificeerde aanbevelingen

Aanbeveling	Geschatte kosten
1. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de punten-toekenning in standaardzaken aan te passen conform het advies in tabellen 1 en 2, opgenomen in bijlage 7.	€ 12.900.000
2. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de toeslagen te verhogen met 35% tot de forfaits opgenomen in tabel 3, bijlage 7. ⁵⁷	€ 5.800.000 (inclusief opvolgingstoeslag)
3. De commissie beveelt het ministerie van J&V voor de langere termijn aan om, zodra het technisch uitvoerbaar is voor de RvR, een opvolgingstoeslag toe te kennen van 25% van het forfait van de toepasselijke zaakcode, af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: bij de vaststelling van het forfait waarop deze toeslag ziet wordt rekening gehouden met de stand waarin de zaak zich op het moment van het ontvangen overname verzoek bevindt: advies > 7 uur of procedure.	Bandbreedte: € 0 - € 800.000 (integrale invoering op de lange termijn).
4. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de staffel voor samenhangende zaken bij meerdere rechtzoekenden aan te passen (zie staffel in het ‘Overzicht aanbevelingen’).	P.M. naar verwachting niet substantieel.

56 Dit is het punttarief 2024 exclusief btw, op grond van artikel 3 eerste lid Bvr. In de berekeningen van de kosten per aanbeveling is gerekend met de kosten inclusief btw.

57 Inclusief opvolgingstoeslag voor de korte termijn (zie paragraaf 5.1.3 voor meer informatie).

Aanbeveling	Geschatte kosten
5. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan dat indien tijdens een aanhangige gerechtelijke procedure (na ontvangst van de gerechtelijke oproeping, maar vóór de mondelinge behandeling) door beide procespartijen een vaststellings-overeenkomst wordt ondertekend ter beëindiging van het geschil, de vergoeding voor de verleende rechtsbijstand gelijkgesteld wordt aan de procedure-vergoeding.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
6. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan advocaten van verdachten en advocaten van slachtoffers bij het bijwonen van een pro forma-zitting gelijk te behandelen.	P.M.
7. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan het basispunttarief met € 1,46 (exclusief btw) te verhogen.	Basispunttarief: € 5.800.000
8. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan daarnaast een sociaal advocatenkantoor dat aan de - nader te ontwikkelen - voorwaarden daarvoor voldoet een toeslag toe te kennen van € 14,82 (exclusief btw) voor elk in een kalenderjaar vergoed toevoegingspunt.	Bandbreedte kantoortoeslag: € 7.100.000 - € 12.800.000
9. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan te voorzien in een financiële regeling met als doel het mogelijk te maken een sociaal advocatenkantoor te starten.	P.M.
10. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de RvR de opdracht te geven om het aanbod sociale advocatuur per regio en rechtsgebied te monitoren en geef hem de middelen indien nodig maatregelen te treffen die erop gericht zijn om bij tekorten per regio of rechtsgebied effectief bij te dragen aan de opheffing van het gesignaleerde tekort.	P.M. Afhankelijk van eventueel te nemen aanvullende maatregelen. Vooralsnog beperkt in omvang.
11. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan in te stemmen met de uitgangspunten van het stelsel zoals opgenomen in paragraaf 4.6 en deze uitgangspunten onderdeel te maken van het stelsel.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
Totaal geschatte jaarlijkse meerkosten van alleen de gekwantificeerde aanbevelingen:	€ 31.600.000 – € 38.100.000 + P.M.

4.2 Aanpassen forfaits

Aanbeveling 1:

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de puntentoekenning in standaardzaken aan te passen conform het advies in tabellen 1 en 2 opgenomen in bijlage 7.

Voor het aanpassen van de forfaits zijn per zaakcode de aantallen vaststelling voor proceduretoevoegingen vermenigvuldigd met de wijziging van het forfait voor die zaakcode en vervolgens met het tarief per punt. Van deze berekening wordt afgeweken voor de volgende zaken. Toevoegingen waarvoor bij de vaststelling nul basispunten zijn toegekend, zijn niet meegenomen in de berekening. Als meer basispunten zijn vastgesteld dan het forfait, wordt verondersteld dat sprake is van samenhang. In deze zaken worden meer punten toegekend dan het forfait, maar het ontbreekt aan voldoende gegevens om hier een exacte berekening voor te doen. Daarom is een aanname gedaan dat de wijziging van het forfait in zaken met samenhang anderhalf keer doorwerkt.

Bij de berekening is gekeken naar het aantal vastgestelde toevoegingen over de jaren 2022 en 2023. Uitgaande over het gemiddelde over deze twee jaar komen de extra kosten voor het doorvoeren van de aanpassingen in de forfaits afgerond op € 12.900.000.⁵⁸

4.3 Aanpassen toeslagen

Aanbeveling 2:

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de toeslagen te verhogen met 35% tot de forfaits opgenomen in tabel 3, bijlage 7.

Voor de berekening van de kosten van het verhogen van het aantal punten voor toeslagen geldt eenzelfde soort berekening als voor het aanpassen van de forfaits. Het aantal toeslagen met onderscheid naar het soort toeslag is vermenigvuldigd met de voorgestelde wijziging per toeslagcategorie en vervolgens met het punttarief.

Bij de berekening van de meerkosten bij het aanpassen van de hoogte van de toeslagen is eveneens gerekend met een gemiddelde van de aantallen over de jaren 2022 en 2023 berekend. Doorvoering van de aanbeveling van de commissie leidt tot meerkosten van afgerond € 5.800.000.

⁵⁸ In dit bedrag zijn ook de meerkosten van het aanpassen van zaakcodes meegenomen, paragraaf 5.2 (aanbeveling 12 t/m 15).

Aanbeveling 3:

De commissie beveelt het ministerie van J&V een opvolgingstoeslag aan van 25% van het forfait van de toepasselijke zaakcode, af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: bij de vaststelling van het forfait waarop deze toeslag ziet wordt rekening gehouden met de stand waarin de zaak zich op het moment van het ontvangen overname verzoek bevindt: advies > 7 uur of procedure.

Voor de berekening van de opvolgingstoeslag is gekeken naar het gemiddelde van het aantal overnamen van zaken in standaardzaken en advieszaken in 2022 en 2023 per zaakcode. Vervolgens is bekeken hoe hoog de opvolgingstoeslag per zaakcode wordt wanneer het advies van de commissie gevolgd wordt en wat het verschil is met de huidige opvolgingstoeslag van twee punten. Dit verschil is vermenigvuldigd met het aantal vastgestelde opvolgingstoelagen en met het wettelijk punttarief uit 2024.

In advieszaken wordt enkel een opvolgingstoeslag gegeven voor de adviescategorie waar 7 uur of meer aan is besteed.⁵⁹ Het forfait in deze advieszaken bedraagt 10 punten, tenzij het forfait voor de zaakcode waarin het advies is gegeven lager is. In dat geval wordt dat lagere forfait toegekend. De kosten van de vergoeding voor de opvolgingstoeslag in advieszaken waar 7 uur of meer aan is gewerkt is vervolgens op dezelfde wijze berekend als hierboven toegelicht.

Omdat de hierboven omschreven aanbeveling met de huidige ICT van de RvR niet uitvoerbaar is beveelt de commissie voor de korte termijn aan om de opvolgingstoeslag, conform de overige toeslagen, met 35% te verhogen. De kosten van deze tijdelijke wijziging zijn eveneens opgenomen in tabel 4.1.

4.4 Basispunttarief en de kantoortoeslag

Aanbeveling 7:

Verhoog het basispunttarief met € 1,46 (exclusief btw).

Punttarief

De commissie adviseert een verhoging van het wettelijk punttarief met € 1,46 (exclusief btw) naar € 128,01 (exclusief btw). Voor het berekenen van de kosten van het aanpassen van het wettelijk punttarief is het totaal aantal vastgestelde punten in een jaar (2022 en 2023) vermenigvuldigd met het verschil tussen het voorgestelde en het huidige (2024) punttarief. Het gaat dus om alle vergoedingen die in punten worden uitgedrukt, dus voor de verschillende soorten toevoegingen, toeslagen, reistijdvergoeding, extra uren en piketten.

In de berekening van de kosten van het verhogen van het punttarief is rekening gehouden met de lagere vergoeding voor extra-uren in het strafrecht. Deze bedraagt 95,5% van het punttarief. Daarnaast zijn in de berekening van de kosten van de verhoging van het punttarief ook de extra punten als gevolg van het aanpassen van de forfaits en toeslagen zoals hiervoor besproken meegenomen. Aanpassing van het punttarief naar € 128,01 (exclusief btw) leidt tot meerkosten van afgerond € 5.800.000.

Aanbeveling 8:

Ken aan een sociaal advocatenkantoor dat aan de - nader te ontwikkelen – voorwaarden daarvoor voldoet een toeslag toe van € 14,82 (exclusief btw) voor elk in een kalenderjaar gedeclareerde toevoegingspunt.

Kantoortoeslag

Voor het berekenen van de meerkosten van de kantoortoeslag is gekeken naar het aantal bestaande kantoren dat voor een toeslag in aanmerking zou komen. Criteria voor deze kantoren die voor deze berekening gebruikt zijn, zijn de omvang van het kantoor en het aantal gemiddeld vergoede punten per rechtsbijstandverlener. Zoals aangegeven in het rapport zal een kantoor c.q. 'preferred supplier' nader gedefinieerd moeten worden. Het kan zijn dat het aantal kantoren dat voor de toeslag in aanmerking komt hierdoor kleiner of groter wordt. De verwachting is dat de meerkosten direct na invoering van de regeling relatief laag zijn, aangezien enkel kantoren die reeds aan de voor de kantoortoeslag geldende voorwaarden voldoen in aanmerking komen voor de toeslag. De verwachting is dat, als de toeslag effectief is, het aantal kantoren dat in aanmerking komt voor de toeslag toeneemt waardoor de kosten ook zullen toenemen.

Tabel 4.2 Kosten kantoortoeslag bij gemiddeld > 600 vastgestelde punten per rechtsbijstandverlener (gebaseerd op aantallen over 2023)

Omvang kantoor	Aantal kantoren in aanmerking	Aantal rbv'er bij kantoren in aanmerking	Aantal te vergoeden punten	Kosten kantoortoeslag
4 of meer	133	773	712.927	€ 12.800.000
5 of meer	85	581	539.937	€ 9.700.000
6 of meer	55	431	394.628	€ 7.100.000

4.5 Kosten onbekend

Het is niet mogelijk de meerkosten van alle aanbevelingen op voorhand te berekenen. In enkele gevallen zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar bij de RvR over de specifieke zaaksoort, bijvoorbeeld in het geval van samenhangende zaken (aanbeveling 4). In andere gevallen leidt de aanbeveling van de commissie tot een nieuwe situatie waarvan de meerkosten niet in te schatten zijn aan de hand van de tot nu toe geregistreerde gegevens, bijvoorbeeld aanbeveling 5 die ziet op het anders vergoeden van een zaak die eindigt in een vaststellingsovereenkomst. Tot slot zijn er aanbevelingen die naar verwachting niet leiden tot substantiële kosten. Deze kosten heeft de commissie niet nader onderzocht.

4.6 Een toekomstbestendige financieringssysteem

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is vastgelegd in de Wrb. Het betreft een forfaitair stelsel waarin een vaste vergoeding is vastgesteld voor de verleende rechtsbijstand in een bepaald zaaktype. De vergoeding is afhankelijk van het puntenaantal dat gekoppeld is aan het zaaktype en het tarief per punt. De hoogte van het punttarief moet garanderen dat een rechtsbijstandsverlener bij 1.200 jaarlijks vergoede punten een redelijk inkomen kan verwerven. Uitgangspunt binnen het stelsel is dat één punt voor gemiddeld genomen één uur werk staat, hierdoor wordt de gemiddeld genomen bestede tijd per zaak vergoed. Verondersteld wordt dat een rechtsbijstandverlener soms zaken behandelt die meer tijd vragen dan het

aan het zaaktype gekoppeld aantal punten. Ook zijn er zaken die minder tijd kosten dan het aan het zaaktype gekoppeld aantal punten.

Dit is wat de commissie betreft een toekomstbestendig stelsel met inachtneming van de volgende uitgangspunten:

1. Het punttarief wordt jaarlijks geïndexeerd overeenkomstig de binnen de rijksoverheid te doen gebruikelijke systematiek, die aansluit bij de wijze waarop jaarlijks bij Voorjaarsnota aan de departementen de loon- en prijsbijstelling wordt toegekend.
2. Zoals ook door de Commissies-van der Meer I en II is/wordt gedaan ligt het in de rede de puntenaantallen alsmede het punttarief periodiek te evalueren/herijken. Te denken valt aan eens in de 3 of 4 jaar, dat sluit aan bij de wijze waarop dat ook bij andere overheidsdiensten wordt gedaan die met op tijdsbesteding gebaseerde vergoedingensstelsels werken (binnen het ministerie van J&V onder meer de Rechtspraak of de Raad voor de Kinderbescherming). Als sprake is van budgettaire effecten van de evaluatie dan worden die ingebracht op de daartoe geëigende momenten in de rijksbrede begrotingscyclus (op het hoofdbesluitvormingsmoment bij Voorjaarsnota).

Evaluatie/herijking van de puntenaantallen vindt idealiter plaats op basis van urenbestedingsgegevens waarover de RvR beschikt. Het is aan te bevelen te bezien of hiertoe van een betrouwbaar (onder verantwoordelijkheid van de RvR ontwikkeld) tijdschrijfsysteem (dan wel een door de RvR goedgekeurd door anderen ontwikkeld systeem) gebruik kan worden gemaakt, op basis waarvan de ontwikkeling in bestede tijd kan worden berekend en die in de bijbehorende puntentallen kan worden omgezet.

Evaluatie/herijking van het punttarief kan plaatsvinden volgens het model dat het Kenniscentrum ontwikkelde als onderdeel van zijn onderzoek naar het verdienvermogen van sociaal advocaten. Daarbij kan dan telkens actualisatie plaatsvinden op basis van de dan vigerende salaristabellen van de CAO Rijk, en actuele prijspeilen.

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan in te stemmen met voorgaande uitgangspunten van het stelsel en deze uitgangspunten onderdeel te maken van het stelsel.

Deel II

Overige aanbevelingen



5. Signalen over zaakcodes en punten

In de position papers en tijdens de hoorzittingen hebben onder meer specialisatieverenigingen zich uitgesproken over onder andere de hoogte van de vergoedingen ten opzichte van de tijdsbesteding. De commissie heeft daarnaast op het door de commissie opengestelde mailadres e-mails ontvangen van rechtsbijstandverleners. Tot slot heeft de commissie via het rapport van Cebeon signalen van rechtsbijstandverleners via de web-enquête tot zich genomen.

De rechtsbijstandverleners dragen verschillende oorzaken aan voor de hogere tijdsbesteding dan het forfait.⁶⁰ Een deel daarvan wordt elders in dit rapport behandeld, namelijk:

- niet alle typen werkzaamheden worden vergoed, zie hoofdstuk 7;
- er is onvoldoende oog voor de belasting die voortkomt uit context- en persoonsgebonden factoren, zie hoofdstuk 7;
- er wordt onvoldoende rekening gehouden met de aan de werkzaamheden redelijkerwijs te stellen kwaliteitseisen en de tijdsinvestering die daarmee is gemoeid, zie hoofdstuk 8.

De signalen die direct verband houden met de puntentoekenning bij specifieke zaakcodes of toeslagen worden in de navolgende subparagrafen besproken. De signalen zijn zo veel als mogelijk ondergebracht in categorieën:

- 5.1 Toeslagen en advies
- 5.2 Vergelijkbare werkzaamheden, verschillende zaakcodes
- 5.3 Gelijke behandeling vergoeding pro forma-zitting
- 5.4 Recht op een eerlijk proces
- 5.5 Bewerkelijke zaken
- 5.6 Medisch haalbaarheidsonderzoek
- 5.7 Bijzondere curator
- 5.8 Overige signalen

Allereerst wordt beschreven hoe de commissie de signalen duidt in relatie tot de onderzoeksresultaten. De commissie heeft signalen ontvangen van zowel specialisatieverenigingen als individuele rechtsbijstandverleners die zien op de vergoeding voor specifieke zaakcodes binnen verschillende rechtsgebieden. Over codes binnen het asiel- en vreemdelingenrecht, strafrecht (verdachten en niet-verdachten), sociale voorzieningen- en verzekeringsrecht, erfrecht en huurrecht zijn signalen binnengekomen over vergoedingen die niet overeenkomen met de tijdsinvestering die de rechtsbijstandverleners gemiddeld leveren voor zaken die vallen binnen deze zaakcodes. Een groot deel van deze signalen bevat een mogelijke verklaring voor de toegenomen tijdsinvestering en soms wordt een concreet voorstel gedaan voor een nieuw puntenaantal dat beter in verhouding zou staan tot de te verrichten werkzaamheden. De *Specialisatievereniging*

⁶⁰ Rapport Cebeon 2025, p.43.

Sociaal Zekerheidsrecht (hierna: SSZ) verwijst waar het aankomt op tijdsbesteding naar een in 2022 uitgevoerde pilot in samenwerking met eigen leden en de rechtsbijstandsverzekeraars. De *Vereniging Advocaten-belang* (hierna: VA) wijst op een opgestelde zaakcodelijst met bijbehorende punten. De commissie heeft van de VA begrepen dat deze lijst is opgesteld met input van een zeer groot aantal advocaten. De resultaten van voornoemde pilot van de SSZ en het onderzoek van de VA wijken af van de resultaten van Cebeon. Dit geldt voor meer door de commissie ontvangen signalen. Deels sluiten zij aan bij de door Cebeon gemeten tijdsbesteding, deels wijken zij af.

De commissie baseert haar advies over het bijstellen van de punten in beginsel op de uitkomsten van het onderzoek van Cebeon, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven. De enkele stelling dat de puntentoekenning te laag is geeft de commissie onvoldoende feitelijke grondslag voor het doen van een aanbeveling tot wijziging van de puntentoekenning bij deze zaakcodes. Daar waar het onderzoek van Cebeon geen duidelijkheid geeft, of wanneer een objectiveerbare onderbouwing hiertoe aanleiding geeft, kan de commissie tot een ander advies komen.

5.1 Toeslagen en advies

De commissie heeft meerdere signalen ontvangen die zien op zaken met toeslagen en kortingen. Deze signalen en de analyse en bevindingen van de commissie worden hieronder besproken. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- 5.1.1 Verschil puntentoekenning procedure-advies
- 5.1.2 Extra toeslagen
- 5.1.3 Opvolgingstoeslag

5.1.1 Verschil puntentoekenning procedure - advies

De commissie heeft zowel van specialisatieverenigingen als direct van rechtsbijstandverleners zelf signalen ontvangen over het verschil in puntentoekenning in een procedure en een advieszaak.

De *Vereniging Huurrechtadvocaten* (hierna: VHA) meldt dat een advocaat in beginsel zal pogen een geschil te schikken. Het vermijden van een procedure wordt echter niet beloond. Hoeveel tijd er boven de 7 uren ook is besteed, een geschil zonder procedure zal nooit meer dan 10 punten opleveren. Dit kan volgens de vereniging leiden tot een prikkel om snel een procedure te starten en pas tijdens de mondelinge behandeling een minnelijke regeling te treffen, omdat dan wel de bij een procedure horende punten worden vastgesteld.

Ook de *Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland* (hierna: VAAN) wijst de commissie op het verschil tussen de adviesvergoeding en de vergoeding voor procedures. De VAAN stelt dat in 90% van de zaken waarin reeds een verzoekschrift is ingediend of een dagvaarding is uitgebracht vlak voor de mondelinge behandeling alsnog een regeling wordt getroffen. In deze gevallen heeft de rechtsbijstandverlener de meeste werkzaamheden voor de procedure al verricht, maar wordt teruggevallen op de veel lagere adviesvergoeding. De *Vereniging Sociale Advocatuur Nederland* (hierna: VSAN) stelt dat een schikking vaak minstens zo veel tijd kost als een procedure. Tot slot geven ook de *Vereniging van Letselschade Advocaten* (hierna: LSA) en de *Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade* (hierna: ASP) aan dat juist het voorkomen van een gerechtelijk procedure veel tijd kost.

De commissie stelt vast dat het gat tussen een vergoeding voor een advies van 10 punten en een procedure bij sommige zaakcodes groot is. Voorbeelden zijn het arbeidsrecht en het huurrecht. De cijfers van Cebeon

laten zien dat in advieszaken binnen deze rechtsgebieden in verhouding tot andere rechtsgebieden meer tijd wordt besteed aan een advies dan een forfait van 10 punten vergoed. Voor vijf zaakcodes ligt de gemiddelde tijdsbesteding in deze categorie zaken afgerond op 11 of 12 uren. Van deze vijf zaakcodes gaat het in drie gevallen om zaakcodes met een forfait van meer dan 20 punten in een procedurezaak. Uit de cijfers blijkt niet dat gemiddeld genomen veel meer tijd wordt besteed aan advieszaken dan het forfait van 10 punten. Het door specialisatieverenigingen genoemde ongewenste effect, het onnodig procederen, werd bij de aanpassing van de regeling inzake forfaitaire vergoeding van advieszaken in het Bvr 2000 al geconstateerd. In de *Nota van toelichting* bij het Bvr staat te lezen dat het probleem in het oude recht was dat de rechtsbijstandverlener zich financieel benadeelde door niet door te gaan met de procedure. Er werd daarom gekozen voor een vergoeding voor advieszaken die min of meer gelijk was aan de gemiddelde procedurevergoeding.⁶¹ In onder meer het huurrecht en het arbeidsrecht, waar de vergoeding voor een procedure ten opzichte van andere rechtsgebieden relatief hoog is, bestaat het grote verschil tussen de twee vergoedingen nog steeds.

De commissie acht het gat tussen een adviesvergoeding van 10 punten en een procedurezaak in onder meer het arbeidsrecht en het huurrecht te groot. De commissie meent dat dit verschil in vergoeding, anders dan gesteld wordt, niet kan leiden tot een toename van procedures. Advocaten zijn vanuit wet- en regelgeving immers verplicht in eerste instantie te zoeken naar een minnelijke oplossing en deze weg ook te stimuleren. De commissie is echter van oordeel dat advocaten een redelijke vergoeding moeten krijgen voor het geleverde werk. Specialisatieverenigingen hebben beargumenteerd dat de werkzaamheden verbonden aan een schikking vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden verbonden aan een procedure. De commissie volgt deze argumenten. De commissie beveelt daarom aan dat indien tijdens een aanhangige gerechtelijke procedure na ontvangst van de gerechtelijke oproeping, maar voor de mondelinge behandeling door beide (proces-)partijen een vaststellingsovereenkomst ondertekend wordt ter beëindiging van het geschil, de vergoeding voor de verleende rechtsbijstand gelijkgesteld wordt aan de procedurevergoeding.

5.1.2 Extra toeslagen

De commissie heeft meerdere signalen ontvangen van specialisatieverenigingen en advocaten waarin gesteld wordt dat bepaalde werkzaamheden niet vergoed worden en waar een toeslag gerechtvaardigd zou zijn. Een groot deel van deze signalen komt uit het strafrecht. De werkzaamheden die onder meer genoemd worden zijn werkzaamheden voor een verzoek tot opheffing van de schorsing, voor het indienen en behandelen van hoger beroep tegen een bevel tot verlenging van gevangenhouding en voor het (tezamen met de cliënt) bijwonen van een uitspraak.

In het stelsel worden binnen het strafrecht ook werkzaamheden vergoed met een toeslag. Een toeslag wordt toegekend voor specifieke werkzaamheden die een aanvullende vergoeding rechtvaardigen op het forfait.

Werkzaamheden die volgens de *werkinstructie van de RvR* onder het forfait van zaakcode So40 (Enkelvoudige Kamer), 7 punten, vallen:

- gesprekken met de verdachte;
- het bijwonen van getuigenverhoren;
- bestudering van de dagvaarding;
- bestuderen dossier;

⁶¹ Nota van toelichting Bvr, artikel 12.

- het voorbereiden en bijwonen van de zitting waarop de behandeling (inclusief pleidooi) en de uitspraak plaatsvindt;
- adviseren over de uitspraak en het eventueel instellen van een rechtsmiddel.⁶²

Binnen het forfait van zaakcode So50 (Meervoudige strafkamer), 14 punten, passen in ieder geval de volgende werkzaamheden:

- gesprekken met een (bekenkende of (gedeeltelijk) ontkennende) verdachte én een nagesprek na afdoening van de zaak;
- bestuderen van het dossier, waaronder dagvaarding en processen-verbaal;
- bijstaan verdachte in het kader van voorlopige hechtenis, inclusief eventueel hoger beroep en verzoek tot schorsing;
- het bijwonen van getuigenverhoren;
- bestuderen reclasserings- en/of psychiatrische rapportages;
- het voorbereiden en bijwonen van een zitting waarop de behandeling (inclusief pleidooi) plaatsvindt;
- het eventueel bijwonen van de uitspraak;
- beoordelen van de uitspraak en het eventueel instellen van een rechtsmiddel.⁶³

De commissie kan zich voorstellen dat er onduidelijkheid kan bestaan over de werkzaamheden die vallen binnen het forfait en de werkzaamheden die via toeslagen worden vergoed. De commissie constateert echter dat de werkzaamheden waarvoor nu door strafadvocaten een extra toeslag wordt bepleit al vallen onder het forfait en dus worden vergoed. Als de advocaten een juiste urenopgave hebben gedaan, zijn deze uren nu al opgenomen in hun opgaven. Als gevolg daarvan zitten die uren nu ook in het tijdsbestedingsonderzoek van Cebeon. Om die reden acht de commissie een aparte toeslag niet gerechtvaardigd.

5.1.3 Opvolgingstoelage

De commissie heeft het signaal ontvangen dat het vinden van een opvolgend advocaat in dezelfde zaak problematisch kan zijn. Dit geldt niet alleen voor de rechtzoekende die zelfstandig op zoek gaat naar een nieuwe advocaat, maar ook voor de rechtzoekende die dat met hulp van het Juridisch Loket doet. Een veelgehoorde reden voor het niet willen overnemen van een zaak is dat de opvolgingstoelage van 2 punten te beperkt is, in combinatie met het vervolgens onderling moeten verdelen van de totale vergoeding (forfait + 2 punten). Daarbij kan ook het incassorisico van de tweede eigen bijdrage een rol spelen.

Bij een overname van een zaak door een advocaat van een ander kantoor wordt bij declaratie een (opvolgings)toelage van 2 punten verleend. Dit volgt uit [artikel 9](#) respectievelijk [artikel 20 Bv](#) voor procedures en [artikel 12 lid 2 Bv](#) voor de advieszaken waarin zeven of meer uren rechtsbijstand is verleend. De toeslag is niet van toepassing op situaties van ‘in de plaats stelling’, dat wil zeggen overname van een zaak binnen hetzelfde kantoor of samenwerkingsverband. Voor overname is de medewerking van beide advocaten vereist.

62 [Extra uren in strafrechtzaken - rvr.org](#), geraadpleegd op 27-01-2025

63 [Extra uren in strafrechtzaken - rvr.org](#), geraadpleegd op 27-01-2025

De RvR betaalt de toevoegvergoeding uit aan de laatst toegevoegde advocaat ([artikel 33 Bvr](#)). De rechtsbijstandverleners verdelen het bedrag in onderling overleg naar verhouding van de verrichte werkzaamheden (doorgaans: de verhouding tussen de door elk van hen aan de zaak bestede tijd).

Afhankelijk van de reden voor overname van de zaak krijgt de rechtzoekende al dan niet een nieuwe eigen bijdrage opgelegd. Heeft rechtzoekende bijvoorbeeld twijfel over het oordeel van de eerdere advocaat en schakelt hij een opvolgende advocaat in voor een second opinion dan is hij een nieuwe eigen bijdrage verschuldigd. De nieuwe eigen bijdrage is gelijk aan de eerder opgelegde eigen bijdrage, zij het dat op de nieuwe eigen bijdrage geen korting, zoals de zogenaamde ‘diagnose en triagekorting’ wordt toegepast. Was de eigen bijdrage in eerste instantie op nihil gesteld op grond van [artikel 6 Bebr](#) (bijvoorbeeld detentie, asiel) dan wordt bij opvolging de laagste eigen bijdrage opgelegd. Was de eigen bijdrage om andere redenen op nihil gesteld, bijvoorbeeld op grond van [artikel 44 lid 4 Wrb](#), dan wordt de eigen bijdrage ook bij opvolging op nihil gesteld.

Als sprake is van een dwingende reden voor overname dan wordt bij opvolging geen nieuwe eigen bijdrage opgelegd. Dwingende redenen voor overname zijn:

- ziekte of overlijden advocaat;
- vertrouwensbreuk: aanwijsbaar tekortschieten advocaat (bijvoorbeeld: niet verschijnen op zitting, termijnen laten verlopen, niet reageren op aanmaningen van de rechtzoekende);
- schrapping/schorsing advocaat van tableau;
- maatregelen RvR of tuchtrechter;
- echtelieden zijn gestart met echtscheiding op gemeenschappelijk verzoek, maar komen er gezamenlijk niet uit: beiden moeten zich vervolgens laten bijstaan door een andere advocaat;
- de toegevoegde advocaat kan de zaak niet meer behandelen in verband met tegenstrijdige belangen;
- de zaak wordt overgenomen, omdat na gezinshereniging één advocaat het volledige gezin bijstaat (doelmatigheid);
- de zaak wordt overgenomen, omdat de rechter adviseert dat één advocaat de zaken moet behandelen (doelmatigheid).

Een verzoek om second opinion of niet objectiveerbare ontevredenheid over de werkwijze of het oordeel van de advocaat zijn geen dwingende redenen; in die gevallen wordt wel een nieuwe eigen bijdrage opgelegd.

In de situatie dat er bij opvolging een nieuwe eigen bijdrage wordt opgelegd kan het bedrag waarover de advocaat risico loopt sterk stijgen. Bijvoorbeeld wanneer een toevoeging is verstrekt voor alimentatie (Po30). De forfaitaire vergoeding bedraagt $13 + 2 \times \text{basisbedrag}$ €126,55 + 21% btw = € 2.296,88. Op de uit te betalen vergoeding brengt de RvR de opgelegde eigen bijdrage in mindering. Voor personen- en familierecht geldt een verhoogd eigen-bijdrage-regime. De laagste eigen bijdrage is € 394, de hoogste € 984. In geval van opvolging betaalt de rechtzoekende ongeveer 35% van de vergoeding zelf in de laagste eigen bijdrage categorie. Is de hoogste eigen bijdrage categorie van toepassing, dan betaalt de rechtzoekende ongeveer 85% van de vergoeding.

Het Cebeon onderzoek bevat geen specifieke informatie over opvolging. Onderstaande cijfers zijn aangeleverd door het Kenniscentrum. Vermeld is het aantal keer dat een opvolgingstoevoeging is verstrekt en het aantal keer dat dit heeft geleid tot een nieuwe eigen bijdrage.

Tabel 5.1 Opvolgingstoevoegingen

Moduultype	Aantal afgegeven opvolgingstoevoegingen	Percentage nieuw opgelegde eigen bijdrage	Percentage zonder eigen bijdrage voor opvolging
Jaar 2022			
Civiel	1.971	50,4%	49,6%
Straf	1.502	79,9%	20,1%
Asiel	295	66,4%	33,6%
Ambtshalve	2.541	0%	100%
Totaal	6.309	37,9%	62,1%

Moduultype	Aantal afgegeven opvolgingstoevoegingen	Percentage nieuw opgelegde eigen bijdrage	Percentage zonder eigen bijdrage voor opvolging
Jaar 2023			
Civiel	1.892	52,2%	47,8%
Straf	1.509	81%	19%
Asiel	525	63,8%	36,2%
Ambtshalve	3.917	0%	100%
Totaal	7.843	32,4%	67,6%

Sinds invoering van het Bvr in 2000 bedraagt de opvolgingstoeslag 2 punten. De gemiddelde tijdsbesteding in zaken is sindsdien gestegen; de gemiddelde forfaitaire vergoeding eveneens. De toeslag voor opvolging is onveranderd gebleven, terwijl de gemiddelde tijdsbesteding voor overname van de zaak logischerwijs ook zal zijn toegenomen.

Onder het vorige vergoedingenbesluit uit 1994 was de opvolgingstoeslag gerelateerd aan de vergoeding van de zaakcategorie en bedroeg 25% van de grondslag. Volgens de Nota van toelichting van het Bvr 2000 sloot de nieuwe regeling van 2 punten aan bij het relevante artikel uit het oude besluit: Bvr 1994. De commissie leidt hieruit af dat met invoering van het Bvr 2000 beoogd is om de opvolgingstoeslag in verhouding tot de forfaitaire vergoeding te blijven beschouwen. Dat is op zichzelf ook logisch: de omvang van het dossier bepaalt in belangrijke mate de omvang van de ‘doublure’ aan werkzaamheden waarvoor de opvolgingsvergoeding bedoeld is.

Ten tijde van de invoering van het Bvr 2000 liepen de verschillen tussen de forfaitaire vergoedingen veel minder uiteen dan nu het geval is. Kijkend naar de variatie in puntenaantallen binnen de nu door de commissie geadviseerde forfaitaire punten acht de commissie één generieke opvolgingstoeslag voor alle zaakcategorieën niet langer passend. De commissie beveelt daarom aan de opvolgingstoeslag vast te stellen op een percentage van het forfait van de betreffende zaakcode. Gelet op het huidige (tekortschiëttende) aantal van 2 punten is, gelet op de bandbreedte van de forfaitaire zaakcodes, een opvolgingstoeslag van 25% redelijk.

Een dergelijke toeslag doet volgens de commissie recht aan de extra tijd die een opvolgend advocaat kwijt is aan overname van die zaak. Met een op deze manier berekende opvolgingstoeslag wordt ook tegemoetgekomen aan de gerechtvaardigde kritiek dat de huidige 2 punten met name in de zwaardere zaakcodes niet volstaan in relatie tot het door een overname veroorzaakte meerwerk. Gevraagd naar de uitvoerbaarheid heeft de RvR de commissie laten weten dat deze complexe wijziging niet binnen het huidige, sterk verouderde, ICT-landschap gerealiseerd kan worden. De commissie knipt daarom de aanbeveling op in een aanbeveling voor de korte en langere termijn. Voor de korte termijn beveelt de commissie aan om de opvolgingstoeslag gelijk andere toeslagen, zie paragraaf 2.2.2, te verhogen met 35%.

De commissie beveelt voor de langere termijn aan om, zodra het technisch uitvoerbaar is voor de RvR, een opvolgingstoeslag toe te kennen van 25% van het forfait van de toepasselijke zaakcode, af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: tot en met 49 naar beneden, vanaf 50 naar boven. Bij de vaststelling van het forfait waarop deze toeslag ziet wordt rekening gehouden met de stand waarin de zaak zich op het moment van het ontvangen overname verzoek bevindt: advies > 7 uur of procedure. De criteria voor een opvolgingstoeslag blijven onveranderd.

Een andere, mogelijke drempel voor overname is het geschetste incassorisico voor het innen van met name de tweede eigen bijdrage(n). Gelet op het voornemen om de inning van de eigen bijdrage te beleggen bij de RvR, gaat het incassorisico ook mee over naar de RvR, waardoor deze (mogelijke) drempel voor de advocaat verdwijnt. Hierover leest u meer in paragraaf 9.1.

5.2 Vergelijkbare werkzaamheden, verschillende zaakcodes

De VHA constateert dat binnen het huurrecht en wellicht het hele verbintenissenrecht een onderscheid in categorieën arbitrair is. De VHA doet het voorstel een grofmazig systeem op te zetten waarin alle subcategorieën in het huurrecht op een gemiddelde van 17 punten wordt gesteld.

Ook de VAAN geeft aan dat er weinig verschil zit in werkzaamheden die vallen onder verschillende zaakcodes binnen het arbeidsrecht. VAAN noemt zaakcodes A010, (ver)nietig(ing) ontslag, A011, (kennelijk) onredelijk ontslag, A012 (ontslagvergunning) en A020 (ontbinding arbeidsovereenkomst). De VAAN merkt op dat het kennelijk onredelijk ontslag al 9 jaar uit het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) geschrapt is en dat zij ervan uitgaat dat de zaakcode gereserveerd is voor procedures op grond van artikel 7:682 BW. De VAAN stelt dat de aard en omvang van de werkzaamheden van zaken die vallen onder de zaakcodes A010 en A011 overeenkomen. In beide procedures wordt opgekomen tegen een reeds verleend ontslag en wordt in de procedure in de regel primair ingezet op het behoud van werk en subsidiair verzocht om toekenning van een billijke vergoeding. Ook de zaken onder de zaakcodes A012 (ontslagvergunning) en A020 (ontbinding arbeidsovereenkomst) betreffen de vraag of er sprake is van een redelijke grond voor ontslag. Volgens de VAAN zijn de procedures even bewerkelijk en is er geen reden voor een lager puntenaantal voor deze zaakcodes.

- **Huurrecht**

De cijfers van Cebeon laten zien dat de tijdsbesteding in de verschillende zaakcodes binnen het huurrecht sterk uiteenlopen. Een voorbeeld is de meting van een gemiddelde van 16 uren in een zaak binnen code H010, beëindiging huurovereenkomst, en een meting van gemiddeld 22 uren voor een zaak binnen de code H020, onderhoud door verhuurder. De commissie ziet in deze categorie zaken ook zaakcodes waarin het aantal waarnemingen erg klein is.

Het beperkt aantal waarnemingen binnen zaakcodes bemoeilijkt het onderzoek naar de gemiddelde tijdsbesteding binnen deze zaakcodes. Voor deze codes, te weten Ho30 (Wet huurprijzen woonruimte), en Ho50 (geschil bedrijfsruimte), overweegt de commissie het volgende. Cebeon heeft geen resultaten kunnen opleveren voor de zaakcode Ho50, omdat het aantal waarnemingen binnen de categorie te klein is om een wetenschappelijk verantwoorde uitspraak te kunnen doen over de tijdsbesteding. Procedures binnen deze zaakcode komen binnen het stelsel weinig voor, omdat er hierbij sprake is van een bedrijfsmatig belang. Hiervoor wordt in beginsel geen toevoeging verstrekt. Aangezien zaken die binnen deze categorie vallen uitzonderingen zijn (er is immers ondanks het bedrijfsmatig belang onder bepaalde voorwaarden toch een toevoeging mogelijk) acht de commissie het van belang deze zaken afzonderlijk te kunnen monitoren. Om die reden is hier een afzonderlijke zaakcode nodig. Voor zaakcode Ho30 ziet de commissie dit anders. Recent is de omschrijving van zaakcode Ho30 aangepast en wordt niet langer verwezen naar de wet huurprijzen, die al geruime tijd niet meer bestaat. Zaakcode Ho30 kan nog gebruikt worden voor geschillen over huurprijzen, er worden echter weinig zaken onder deze zaakcode vastgesteld. Het aantal waarnemingen in deze categorie is zelfs zo laag dat het totaal minder dan 50 is waardoor Cebeon in het onderzoek geen uitspraken kan doen over een gemiddelde tijdsbesteding in deze zaakcode. De VHA stelt in haar position paper dat de werkzaamheden die binnen deze zaakcode vallen in verband met toegenomen complexiteit naar aanleiding van de in kort tijdsbestedek gewijzigde regels in een procedure evenveel tijd kosten als procedures in andere subcategorieën van het huurrecht. Zaakcode Ho40 (geschil (ver)huur woonruimte) wordt door de VHA omschreven als de restcategorie voor huurrecht en wonen. De voorbeeldzaken voor deze zaakcode die de RvR in het toevoegbeleid noemt zijn inderdaad veelomvattend.⁶⁴ De commissie beveelt aan zaakcode Ho30 en zaakcode Ho40 samen te voegen tot één zaakcode en aan deze code een forfait van 18 punten te koppelen. Deze 18 punten sluiten direct aan bij de onderzoeksresultaten van Cebeon voor zaakcode Ho40.

- **Arbeidsrecht**

Het onderzoek van Cebeon bevestigt de stelling van de VAAN dat de puntentoekenning voor zaken binnen zaakcodes Ao10 en Ao20 te laag is. De gemiddelde tijd die rechtsbijstandverleners volgens het Cebeon-onderzoek besteden aan zaken binnen deze zaakcodes, zijn respectievelijk afgerond 25 uren en 23 uren. Het forfait voor zaakcode Ao10 is op dit moment 19 punten, voor zaakcode Ao20 staan 16 punten. Zaakcode Ao11 heeft een te klein aantal waarnemingen om een onderbouwde uitspraak te doen over de gemiddelde tijdsbesteding. De commissie heeft desgevraagd van de RvR begrepen dat zaakcode Ao11 een verouderde zaakcode is die niet meer gebruikt zou mogen worden, omdat (kenmerkend) onredelijk ontslag al geruime tijd uit het Burgerlijk Wetboek geschrapt is. De commissie maakt uit deze reactie op dat zaakcode Ao11 ook niet bedoeld is voor procedures op grond van artikel 7:682 BW, zoals verondersteld door de VAAN. Het verschil tussen de gemiddelde tijdsbesteding en de forfaits voor arbeidsrechtelijke procedures is relatief groot, maar laat zich goed verklaren. Per 1 juli 2015 is de Wwz (Wet werk en zekerheid) ingevoerd, waarbij de arbeidsrechtelijke procedures geüniformeerd zijn. Na de inwerkingtreding is de vraag of op de nieuwe procedure het bewijsrecht van toepassing was in de praktijk aanvankelijk terughoudend beantwoord. Pas na de beschikking van de Hoge Raad van 23 december 2016 (ECLI:NL:HR:2016:2998) is duidelijk geworden dat het bewijsrecht integraal van toepassing is op de nieuwe procedure. Daarmee zijn arbeidsrechtelijke procedures gemiddeld veel bewerklijker geworden. Het rapport 'Andere tijden' ging uit van de gemiddelde tijd over de jaren 2014-2016, waarin deze ontwikkeling dus niet is meegenomen.

64 Ho40 geschil (ver)huur woonruimte - rvr.org geraadpleegd op 27-01-2025

Ten aanzien van de zaakcodes binnen het arbeidsrecht beveelt de commissie aan zaakcode A011 te verwijderen. Daarnaast beveelt de commissie aan de zaakcodes A010 en A020 samen te voegen en aan de nieuwe zaakcode een puntental van 24 te koppelen, dit is het gewogen gemiddelde van de gemiddelde tijdsbesteding van de zaakcodes samen. Zaakcode A012 acht de commissie niet vergelijkbaar met zaakcodes A010 en A020, omdat zaken rondom een ontslagvergunning (A012) veelal schriftelijk worden afgedaan. De commissie is van oordeel dat een dergelijke procedure in de regel dan ook minder tijd zou moeten kosten dan een procedure waarvoor een inhoudelijke behandeling bij een gerecht de standaard is. Het onderzoek van Cebeon onderschrijft dit, de gemiddelde tijdsbesteding in deze zaken is 13 uren. De commissie vindt in de aangedragen argumentatie onvoldoende aanleiding om zaken binnen deze zaakcode gelijk te stellen aan zaken binnen de zaakcodes A010 en A020.

5.3 Gelijke behandeling vergoeding pro forma-zitting

De commissie is door verschillende partijen gewezen op een verschil in vergoeding van werkzaamheden tussen slachtofferadvocaten en advocaten van verdachten. Slachtofferadvocaten krijgen per extra bijgewoonde zitting in een zaak een vergoeding van 2,5 punt. Deze zittingstoeslag geldt voor zowel inhoudelijke als pro forma-zittingen. Voor advocaten van verdachten is een vergoeding voor het bijwonen van een zitting waarin de zaak niet ‘inhoudelijk’ wordt behandeld uitgesloten. Een pro forma-zitting valt volgens de kenniswijzer van de RvR onder de categorie zittingen waarin tot aanhouding wordt besloten zonder dat door één van de partijen is verzocht om inhoudelijke behandeling en is daarmee geen zitting in de zin van artikel 18 BvR.⁶⁵ Wanneer een advocaat van een verdachte kan motiveren dat in een specifieke pro forma-zitting wel een inhoudelijke behandeling van de zaak plaatsvindt komt hij in aanmerking voor een zittingstoeslag.

Tijdens een pro forma-zitting worden vaak onderwerpen besproken die van invloed zijn op het lopend strafrechtelijk onderzoek: de advocaat van de verdachte kan onderzoekswensen indienen, de officier van justitie kan de tenlastelegging wijzigen. Daarnaast kan de verlenging van de voorlopige hechtenis van de verdachte besproken worden. De commissie is van oordeel dat de (actieve) aanwezigheid van de advocaat van de verdachte bij de bespreking van voorgaande onderwerpen vanuit professioneel oogpunt voor de hand ligt. Op voorhand is niet altijd duidelijk hoe een pro forma-zitting zal verlopen en welke onderwerpen aan bod zullen komen: een advocaat behoort daarom altijd aanwezig te zijn, tenzij het ontbreken van de noodzaak daartoe vooraf is komen vast te staan. Slachtofferadvocaten hebben overigens ook nog een beperktere rol tijdens dergelijke pro forma-zittingen dan advocaten van verdachten. De *Stichting Landelijk Advocaten Netwerk Gewelds- en Zeden Slachtoffers* (hierna: LANGZS) heeft op verzoek van de commissie op schrift gezet waar de werkzaamheden van een goed slachtofferadvocaat uit bestaan. Voor wat betreft de pro forma-zitting wordt aangegeven dat tijdens een pro forma-zitting doorgaans wordt stilgestaan bij de stand van het onderzoek, de proceshouding van de verdachte en de onderzoekswensen van de verdediging. Slachtoffers willen doorgaans goed geïnformeerd worden over hetgeen op zitting is besproken. Daarnaast is een pro forma-zitting een goede voorbereiding op de inhoudelijke zitting. Gezien voorgaande is LANGZS van oordeel dat het van belang is dat slachtoffers en hun raadslieden aanwezig zijn bij pro forma-zittingen.

De commissie constateert dat van de advocaat van de verdachte in de regel een actieve houding wordt verwacht wanneer de hierboven besproken onderwerpen aan bod komen tijdens een pro forma-zitting.

65 <https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/vaststellen/strafrecht/art-18-bvr-zitting/>, geraadpleegd op 27-01-2025

De commissie stelt vast dat een advocaat van de verdachte niet op voorhand kan weten of in de pro forma-zitting inhoudelijke aspecten van de zaak worden besproken en dus altijd aanwezig moet zijn bij de pro forma-zitting, met uitzondering van zittingen waar op voorhand duidelijk is dat er geen inhoudelijke behandeling plaatsvindt. Advocaten van slachtoffers hebben tijdens een pro forma-zitting in beginsel een meer passieve rol en zijn met name aanwezig om het slachtoffer (naderhand) goed te kunnen informeren over het verloop van de zaak. De commissie ziet geen verschil tussen de werkzaamheden van een slachtofferadvocaat en een advocaat van een verdachte tijdens een pro forma-zitting dat het huidige verschil in vergoeding rechtvaardigt. De commissie is daarmee van oordeel dat er geen grond is voor de ongelijke behandeling van slachtofferadvocaten en advocaten van verdachten op dit punt. De commissie beveelt een gelijke behandeling van advocaten van verdachten en advocaten van slachtoffers aan bij het bijwonen van een pro forma-zitting.

5.4 Recht op een eerlijk proces

De commissie heeft een aantal signalen ontvangen die het beginsel 'fair trial' raken. Hiermee doelt de commissie op het uit artikel 6 EVRM voortvloeiende principe dat tussen partijen in een geschil een eerlijke balans moet bestaan om de eigen zaak te belichten. Onderdeel van dit principe is gelijke middelen voor het voeren van verdediging. Tijdens de hoorzitting met de *Nederlandse Vereniging van Jonge Strafrecht Advocaten* (hierna: NVJSA) kwam aan de orde dat zaken die dienen bij het EHRM of het VN-Mensenrechtencomité veel meer tijd kosten dan wordt vergoed met de vergoeding van 10 punten onder code Bo6o. Aangegeven wordt dat de tijdsbesteding in zo'n zaak kan oplopen tot 60 á 80 uren. Verondersteld wordt daarbij dat de Staat als wederpartij meer middelen heeft dan de individuele rechtsbijstandverlener en alleen al daardoor meer ruimte kan nemen om de zaak voor te bereiden en daarmee een forse voorsprong heeft op de Wrb-gerechtigde. Verhoging van de aan de zaak te besteden uren om hier meer balans in te brengen zou dan voortvloeien uit genoemd beginsel.

Een ander signaal ziet op beklagzaken in de Extra Beveiligde Inrichting of de Afdeling Intensief Toezicht. Gesteld wordt dat in deze beklagzaken met enige regelmaat de landsadvocaat de Staat vertegenwoordigt. Onder meer de hoeveelheid stukken die wordt ingebracht door de landsadvocaat leidt volgens de specialisatieverenigingen tot een tijdsinvestering aan eigen zijde die niet in een redelijke verhouding staat tot de punttoekenning. Ook hier wordt aangenomen dat de Staat veel meer middelen/tijd heeft dan een individuele rechtsbijstandverlener aan punten krijgt toegekend waardoor een (te) groot verschil ontstaat tussen partijen en het recht op een eerlijk proces in het geding is.

De commissie is van oordeel dat fair trial een belangrijk beginsel is dat ook binnen het stelsel van **gesubsidieerde rechtsbijstand** bescherming verdient. Het is primair aan de RvR om hieraan als bestuursorgaan op passende wijze invulling te geven bij de uitvoering van de Wrb. Meer in het bijzonder in geval van de genoemde procedures bij het EHRM, waarbij in redelijkheid niet zonder meer van de advocaat kan worden verwacht dat hij de zaak binnen de tijdgrens van het forfait afdoet. Aan de toekenning van extra-uren zijn voorwaarden verbonden, hier leest u in paragraaf 5.5 meer over. Eén van deze bestaande voorwaarden is dat een zaak 'feitelijk en/of juridisch complex' moet zijn. Gelet op de door de NVJSA genoemde tijdsbesteding en de omvang van dit type dossiers veronderstelt de commissie dat deze voorwaarde niet aan het toekennen van extra-uren in de genoemde zaak typen aan de weg hoeft te staan. Wanneer een advocaat een dergelijke hoeveelheid uren besteedt aan een zaak zal er doorgaans van voldoende complexiteit sprake zijn. Een andere hier relevante voorwaarde is dat de rechtsbijstandverlening in verhouding moet staan tot het belang waarvoor de toevoeging is afgegeven. De RvR doet bij beoordeling van de aanvraag een proportionaliteitstoets om te beoordelen of de publieke middelen doelmatig worden besteed dan wel dat de zaak als volstrekt kansloos moet worden beschouwd.

De commissie is van oordeel dat bij een aanvraag voor extra-uren in genoemde zaken met de Staat als wederpartij deze toets niet te snel in het nadeel mag uitvallen van de Wrb-gerechtigde. Een afwijzing van een verzoek tot extra-uren in deze zaken op grond van proportionaliteit kan een onevenredig nadeel opleveren voor de Wrb-gerechtigde in het geschil tegen de Staat. De commissie is dan ook van oordeel dat het fair trial-principe als argument meegewogen moet worden bij het beoordelen van een aanvraag voor extra-uren. De commissie meent dat de huidige voorwaarden voor het aanvragen van extra-uren op zichzelf geen belemmering vormen voor een aanvraag in de hierboven omschreven zaken, zodat een systeemwijziging op dit punt niet noodzakelijk lijkt. De commissie doet de aanbeveling om voor zaken die aanhangig gemaakt worden bij het EHRM in de beoordeling van de aanvraag van extra-uren het ontvankelijk verklaren van de klacht door het EHRM zwaar te laten meewegen. De hoogte van een forfaitaire vergoeding in dit soort zaken is moeilijk te bepalen. Aangenomen wordt dat de zaken qua omvang, complexiteit en daarmee ook de tijdsbesteding zeer uiteenlopen. Daarbij vallen verschillende soorten zaken onder de huidige zaakcode Bo60, waardoor de tijdsbesteding in zaken bij het EHRM op dit moment niet afzonderlijk in kaart te brengen is. De commissie acht een aparte zaakcode niet opportuun gezien het beperkt aantal zaken.

De commissie acht het ook niet opportuun te adviseren tot een aparte zaakcode voor beklagzaken in de EBI of AIT. Aangenomen wordt dat beklagzaken waarin de landsadvocaat een grote hoeveelheid stukken inbrengt een bepaalde mate van complexiteit met zich meebrengen.

De commissie beveelt aan de vergoeding van zaakcode Bo60 te handhaven en, in navolging van de uitkomsten van het tijdsbestedingsonderzoek, 11 punten aan de zaakcode te koppelen. Daarnaast moet het aanvragen van extra-uren mogelijk blijven, waarbij het recht op een eerlijk proces en de ontvankelijkheid van een klacht aangebracht bij het EHRM indicaties kunnen zijn voor het vaststellen van *bewerkelijkheid* in de beoordeling van de aanvraag.

Procedures bij het VN-mensenrechtencomité vallen buiten de scope van het onderzoek van de commissie. De uitkomst van een procedure bij het VN-Mensenrechtencomité is, anders dan een uitspraak van het EHRM, juridisch niet bindend.

5.5 Bewerkelijke zaken

De commissie heeft meerdere signalen van sociaal advocaten en mediators ontvangen over de in de loop der jaren toegenomen complexiteit van zaken. Hierbij wordt opgemerkt dat het aanvragen van extra-uren complex en tijdrovend is. Daarbij is de uitkomst van de beoordeling van extra-uren onzeker en hebben veel advocaten het beeld dat de aanvragen vaak afgewezen worden. Rechtsbijstandverleners stellen om de genoemde redenen vaak geen aanvraag in te dienen. Ook is de commissie gewezen op de pilot High Trust in extra-uren zaken als mogelijke oplossing.

Uitgangspunt binnen het stelsel is dat zaken gemiddeld genomen binnen het forfait kunnen worden behandeld. In uitzonderlijke gevallen kan van een advocaat in redelijkheid niet worden verwacht dat hij een heel complexe zaak binnen het forfait behandelt. Als in dergelijke gevallen de te besteden tijd het dubbele van het forfaitaire uren tarief dreigt te overschrijden kan toestemming gevraagd worden om extra-uren vergoed te krijgen. Aan het aanvragen van extra-uren zijn voorwaarden verbonden. Zo moet de aanvraag tijdig worden gedaan en moeten de extra-uren doelmatig worden besteed. Onder doelmatig wordt verstaan dat de zaak vanwege de feitelijke en/of juridische complexiteit in redelijkheid niet binnen de forfaitaire uren kan worden afgehandeld. Ook toetst de RvR of de publieke middelen doelmatig worden besteed door de met de zaak gemoeide extra kosten van de rechtsbijstandverlening aan het onderliggend belang te toetsen. Na toekenning van de extra-uren worden deze uren per uur vergoed tegen het voor die toevoeging geldende punttarief.⁶⁶

⁶⁶ Voor bewerkelijke strafzaken geldt een aangepast tarief (0,995 pt x punttarief), art 22 lid 1 Bvr.

De commissie-Van der Meer I heeft enkele aanbevelingen gedaan rondom bewerkelijke zaken:

- bij de beoordeling van extra-urenzaken dient het niveau (opleiding, kennis en ervaring) van de medewerker van de RvR aan te sluiten bij het niveau van de rechtsbijstandverlener; alleen dan is een zinvolle uitwisseling van argumenten mogelijk;
- neem de inrichting van de door de commissie-Wolfsen voorgestelde commissie inzake de advisering in extra-urenzaken spoedig ter hand;
- 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;
- 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.⁶⁷

Bij de wijziging van het BvR in 2022 is een aantal wijzigingen aangebracht die doorwerken in de urengrens voor eventuele aanvragen om extra-uren. Zo zijn de forfaitaire punten van een groot deel van de zaakcategorieën aangepast en is het forfaitaire puntental voor advieszaken waaraan 7 of meer declarabele uren zijn besteed verhoogd naar 10 punten. Tegelijkertijd is de urengrens waarbij een verzoek om extra-uren kan worden ingediend verlaagd van driemaal het forfait naar tweemaal het forfait bij procedure of advies. De RvR is in 2018 gestart met een pilot adviescommissie Extra-uren in strafzaken, enerzijds om ervaring op te doen met een externe commissie die adviseert op aanvragen om extra-uren en anderzijds om mogelijk te komen tot best practices voor de beoordeling van bepaalde aspecten binnen deze aanvragen. Na een positieve evaluatie beschikt de RvR sinds oktober 2023 over een vaste adviescommissie extra-uren in strafzaken en sinds 1 november 2024 ook over een vaste adviescommissie extra-uren in civiele- en bestuurszaken.

Beide adviescommissies extra-uren bestaan uit ervaren advocaten (commissieleden) en (oud-)rechters (voorzitter). In het reglement van beide adviescommissies extra-uren⁶⁸ is vastgelegd dat een advocaat aan de RvR kan verzoeken dat zijn aanvraag extra-uren wordt voorgelegd aan de adviescommissie. De RvR beslist of een aanvraag daadwerkelijk wordt voorgelegd. De adviescommissie extra-uren strafzaken heeft sinds de start 27 zaken behandeld. In vier gevallen is geadviseerd de aanvraag af te wijzen. In 18 zaken is geadviseerd tot een gedeeltelijke toewijzing. In deze categorie valt een onderscheid te maken tussen zaken waarin de begroting (soms fors) is gematigd en de zeer omvangrijke strafzaken waarin een zeer groot aantal uren wordt verzocht en waarin de adviescommissie een deel heeft toegewezen met daarbij de mededeling dat bij een vervolgaanvraag nader inzicht moet worden verstrekt omtrent bepaalde problematiek en/of het verloop van de strafzaak. In de overige vijf gevallen is geadviseerd de aanvraag volledig toe te wijzen. De RvR heeft de commissie desgevraagd medegedeeld dat hij in de praktijk de adviezen van de adviescommissie overneemt, alsook dat de adviezen intern met behandelaars van extra-uren verzoeken worden besproken vanwege het leereffect dat van de adviezen uit gaat.

High Trust

In 2015-2016 heeft de RvR een pilot uitgevoerd met extra-uren zaken onder High Trust. Om in aanmerking te komen moet het High Trust-kantoor een relatief hoog volume extra-uren aanvragen hebben met een laag volume aan onvolledige aanvragen en afwijzingen. Deelnemende kantoren conformeren zich aan het beleid en de werkinstructies van de RvR. Als er in een bewerkelijke zaak sprake gaat zijn van extra-uren dient de advocaat een aanvraag in voor (maximaal) 30 extra-uren. Conform de High Trust werkwijze hoeft

⁶⁷ Aanbevelingen 23 t/m 26 van rapport Commissie-Van der Meer I 2017, p. 11.

⁶⁸ [wetten.nl - Regeling - Reglement Adviescommissie extra uren in strafzaken - BWBR0048659 \(overheid.nl\)](#), [Reglement Adviescommissie extra uren in civiele- en bestuurszaken](#)

de aanvraag niet gemotiveerd en/of van bijlagen voorzien te worden, omdat controle achteraf plaatsvindt na declaratie. Verder ziet de regeling op alle rechtsterreinen en alleen op eerste verzoeken om extra-uren, niet op vervolgaanvragen. De pilot is positief geëvalueerd en aanvankelijk omgezet in een structurele werkwijze. De RvR laat weten dat uitbreiding van het aantal kantoren dat onder deze regeling valt op verzoek van het ministerie van J&V on hold is gezet.

Zaken met extra-uren vallen buiten het onderzoek van Cebeon en zijn dus ook niet meegerekend bij de niet-standaard zaken.⁶⁹ De volgende cijfers heeft de commissie ontvangen van het Kenniscentrum. De cijfers over 2023 laten zien dat 8.152 aanvragen voor extra-uren zijn ingediend. Van deze aanvragen zijn er 706 (8,6%) afgewezen. In strafzaken is circa 6% van de aanvragen afgewezen in civiel- en bestuursrechtelijke zaken ligt het percentage op circa 18%. Van de zaken waarin extra-uren zijn toegekend ziet 81,4% op strafrechtelijke zaken, 15% op civielrechtelijke zaken en 3,6% op bestuursrechtelijke zaken. Van het totale bedrag aan vergoedingen binnen het stelsel van de Wrb zag in 2023 ongeveer 11% op extra-urenzaken.

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat gemiddeld minder dan 10% van de aanvragen om extra-uren wordt afgewezen. Die cijfers stemmen niet overeen met de bij rechtsbijstandverleners bestaande beelden over de praktijk op dit punt. Gezien het signaal gaat de commissie er vanuit dat er mogelijk meer zaken zijn die in aanmerking zouden komen voor extra-uren, maar waarin de extra-uren niet worden aangevraagd.

De commissie acht een afwijzingspercentage van gemiddeld minder dan 10% niet passend bij het kennelijk bestaande beeld dat de aanvragen voor extra-uren vaak afgewezen worden en raadt rechtsbijstandverleners aan om, ondanks de extra administratieve lasten die een aanvraag met zich meebrengt, een aanvraag in te dienen wanneer een zaak voor toekenning van extra-uren in aanmerking komt. Het stelsel kent, zeker nu de RvR zich ook op de andere rechtsterreinen stelselmatig laat adviseren door een externe commissie van deskundigen, voldoende mogelijkheden om aan de op dit punt geuite kritiek vanuit de advocatuur invulling te geven. Als dit vervolgens op termijn zou leiden tot meer toekenningen van extra-uren in zaakcategorieën waarin dit tot nu toe weinig voorkomt, dan zal dat natuurlijk gevolgen hebben voor het gemiddelde uren tarief van de onder de zaakcode overblijvende (forfaitair bekostigde) zaken. De commissie gaat er immers vanuit dat de rechtsbijstandverleners tot nu toe bij het indienen van een declaratie bij deze complexe zaken de daadwerkelijk bestede tijd ingevoerd hebben. Ook deze tijdsbesteding is nu meegenomen in het onderzoek van Cebeon en komt tot uitdrukking in het advies van het bijstellen van de forfaitaire puntenaantallen. Bij een volgende (periodieke) evaluatie van de tijdsbesteding zou het 'afschieden' van de zeer bewerkelijke zaken binnen een zaaksoort (niet-standaardzaak) dus een neerwaarts effect op het forfait (standaardzaak) kunnen gaan krijgen.

5.6 Medisch haalbaarheidsonderzoek

De commissie is door een tweetal specialistenverenigingen die slachtoffers bijstaan gewezen op de ontoereikendheid van de subsidie voor het laten uitvoeren van een medisch haalbaarheidsonderzoek (hierna: mho). Het subsidiebedrag zou sinds de invoering van de regeling in 2005 niet meer zijn gewijzigd. Gesteld wordt dat het uurtarief van een medisch adviseur dit bedrag al overstijgt en dat een adviseur gemiddeld 4 tot 6 uur aan het onderzoek besteedt. Daarnaast wordt het aanvragen en declareren van de subsidie als omslachtig ervaren.

69 Rapport Cebeon 2025, p. 6.

Als de aansprakelijkheid in letselschadezaken nog niet vaststaat kan het zinvol zijn om een mho uit te laten voeren. Hieraan zijn kosten verbonden. De rechtzoekende met een inkomen- en vermogen binnen de Wrb-grenzen kan voor deze kosten een subsidie aanvragen bij de RvR. De subsidie voor een mho bestaat uit een vast bedrag van €200,- exclusief btw. De aanvraag en declaratie loopt via de advocaat van de rechtzoekende.

De beleidsregel subsiëring medisch haalbaarheidsonderzoeken in letselschadezaken is in 2005 opgesteld door de toenmalige minister van justitie. De uitvoering van de regeling is opgedragen aan de RvR. Bij bestudering van de beleidsregel valt op dat deze regeling gebaseerd is op artikel 4:23, derde lid, onder d Awb. Dit artikel maakt het verlenen van incidentele subsidies zonder wettelijk voorschrift mogelijk voor ten hoogste vier jaar. Nog afgezien van de vraag of hier daadwerkelijk sprake is van een ‘incidentele subsidie’, is de termijn ruimschoots verstreken.

De commissie heeft van de RvR en de NOvA begrepen dat zij met enige regelmaat tijdens hun overleggen met het ministerie van J&V aandacht vragen voor het aanpassen van het subsidiebedrag voor mho. Uitgaande van het uitblijven van het bijstellen van genoemd bedrag gedurende ongeveer 20 jaar ligt het voor de hand dat het huidige bedrag niet meer voldoet, ook niet in het licht van de toenmalige doelstellingen.

Het medisch haalbaarheidsonderzoek en de tijdsbesteding zijn geen onderdeel van het tijdschrijfonderzoek uitgevoerd door Cebeon. Navraag leert dat de RvR ook niet over tijdschrijfdata beschikt, omdat de subsidie uit een vast bedrag bestaat ongeacht de daadwerkelijke tijdsbesteding. Aangezien het hier gaat om een gemaximeerd vast bedrag en de werkzaamheden van de medisch adviseur buiten het stelsel van gesubsidiëerde rechtsbijstand vallen, ziet de commissie op dit moment geen aanleiding om het bijhouden van uren door de RvR te adviseren. Bij een herziening van de (wettelijke) grondslag van de mho en een aanpassing van het geldende tarief is er (vanaf dat moment) voldoende grond om bij elke declaratie tevens een urenopgave te verlangen. Daarmee kan de tijdsbesteding periodiek gemonitord worden en kan de vaststelling van het tarief daarmee van een solide grondslag worden voorzien.

De commissie beveelt aan het ministerie van J&V aan om op korte termijn te zorgen voor de vereiste wettelijke grondslag. Omdat de preventieve doelstelling van het mho een doelmatigheidsfunctie binnen het totale stelsel van rechtsbescherming vervult is er voldoende grond om dit instrument onder te brengen onder de Wrb.

De commissie beveelt het ministerie van J&V eveneens aan om op korte termijn werk te maken van een adequaat subsidiebedrag voor mho en dit vervolgens jaarlijks te indexeren. Het preventief karakter van een mho lijkt in het licht van doelmatigheid de voorkeur te genieten boven het op verzoek van de cliënt starten van een procedure om vervolgens in de procedure op een medisch deskundigenonderzoek uit te komen.

De commissie beveelt de RvR aan om (na invoering van vorenstaande) een urenopgave van de medisch deskundige te verlangen bij elke declaratie en deze te registreren ten behoeve van toekomstig tijdsbestedingsonderzoek. De toegevoegde advocaat is verantwoordelijk voor het aanleveren van de urenopgave. Dit deel van de aanbevelingen over de mho is opgenomen in de aanbeveling die ziet op monitoring, zie paragraaf 9.6.

5.7 Bijzondere curator

De rechtsfiguur ‘bijzondere curator’ kan worden benoemd in familiezaken waarbij een kind is betrokken. De wettelijke grondslag om een bijzondere curator te benoemen ligt in artikel 1:212 BW voor afstammingszaken en in artikel 1:250 BW voor echtscheidingszaken.

Binnen het stelsel is hiervoor op dit moment één zaakcode actief: Po91. Onder deze zaakcode vallen zowel de 212- als de 250-zaken. De *Stichting Bijzondere Curator Nederland* heeft de commissie verzocht om twee separate zaakcodes, omdat de werkzaamheden en tijdsbesteding in dergelijke zaken van elkaar verschillen. Een 212-zaak laat zich anders behandelen dan een 250-zaak en bijzondere curatoren geven aan dat aan 250-zaken meer tijd wordt besteed dan aan een 212-zaak. Ook speelt hier het aanbod van bijzondere curatoren een rol; naar verwachting gaan de komende jaren veel bijzondere curatoren met pensioen. Doordat beide zaken op dit moment onder één code vallen is onvoldoende zichtbaar of er voldoende specialisten zijn en kan daar ook niet op worden gestuurd.

De commissie kan zich vinden in dit verzoek en de daaraan ten grondslag gelegde omstandigheden. Voor 212-zaken acht de commissie een vergoeding van 10 punten passend. Daarmee wordt een parallel getrokken met zaakcode Po70 inzake vaderschapsactie/ontkenning vaderschap. De RvR verwijst voor 212-zaken naar de werkinstructie van Po70 – er zijn dus parallelle werkzaamheden – en de huidige vergoeding voor 212-zaken van 10 punten wordt volgens betrokkenen reëel geacht. Dat volgt ook uit de door Cebeon gevoegde verdeling per puntentoekenning. Uit de grafiek van zaakcode Po91 volgt een ‘hobbelig landschap’: aan een aantal zaken zou de puntentoekenning van 6 hangen, het overgrote aantal op 10, maar ook een flink aantal zaken schommelt tussen de 12 en 45 uren.⁷⁰ De puntvergoeding voor 250-zaken wordt voorgesteld op 13 punten, zoals volgt uit het tijdsbestedingsonderzoek dat Cebeon heeft verricht.⁷¹

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om de zaakcode Po91 (bijzondere curator) te splitsen in twee aparte zaakcodes. Stel het forfait in zaken ex artikel 1:212 BW vast op 10 punten en stel het forfait in zaken ex artikel 1:250 BW vast op 13 punten.

5.8 Overige signalen

Tijdelijke regeling corona achterstanden

De NVJSA geeft aan dat zaken die normaliter door een Meervoudige Kamer (hierna: MK) behandeld zouden worden nu soms door het *Openbaar Ministerie* (hierna: OM) op een zitting van de politierechter (hierna: PR) behandeld worden. De Rechtspraak heeft op deze manier getracht de corona-achterstanden zo snel mogelijk weg te werken. De RvR heeft hier in de periode van 1 september 2020 tot 1 januari 2022 een regeling voor gemaakt. Deze regeling hield in dat voor zaken die volgens de appointeringslijst voor 45 minuten of langer ingepland waren op een PR zitting een MK vergoeding werd afgegeven, aangezien op grond van de ingeplande tijd werd aangenomen dat deze zaken normaliter op een MK zitting zouden zijn afgedaan.⁷² De regeling was van tijdelijke aard en is per 1 oktober 2024 gestopt met de motivering dat het ministerie van J&V en de Rechtspraak hebben geconcludeerd dat er geen corona-achterstanden meer bestaan waardoor de aanleiding voor het voeren van de tijdelijke regeling is komen te vervallen.⁷³

⁷⁰ Cebeon 2025, p. 85, tabel Po91 – Bijzondere curator.

⁷¹ Cebeon 2025, p. 52.

⁷² <https://www.rvr.org/@3015/vergoeding/>, geraadpleegd op 27-01-2025.

⁷³ <https://www.rvr.org/@17445/beeindiging-tijdelijk-beleid-vergoeding/>, geraadpleegd op 27-01-2025.

De NVJSA geeft aan dat nog steeds bewerkelijke zaken, die eerder op een MK zitting behandeld zouden worden, op een PR zitting worden aangebracht. Een mogelijke reden zou de beperkte zittingsruimte bij de MK zijn. Enkele voorbeelden van complexe en bewerkelijke zaken zijn zedenzaken, oplichtingszaken, witwaszaken, zaken rondom het demonstratierecht en openlijk geweld. De NVJSA meent dat de eerder geldende tijdelijke regeling een standaard-werkwijze zou moeten worden, aangezien de zittingsduur een objectief criterium is dat gekoppeld kan worden aan de complexiteit en bewerkelijkheid van een zaak. De commissie is er niet van overtuigd dat de regeling dient te worden voortgezet, omdat daarvoor voldoende kwantitatieve gegevens ontbreken. Bovendien wordt bij een juiste urenregistratie door advocaten in PR-zaken ook de bestede tijd in dergelijke omvangrijke zaken geregistreerd, waardoor deze effect hebben op de gemiddelde tijdsbesteding van de betreffende zaakcode. Dit komt vervolgens tot uiting in de evaluatie van de puntentoekenning wat, volgens de commissie, zou moeten leiden tot bijstelling van het forfait.

Erfrecht

De *Vereniging Erfrecht Advocaten Nederland* (hierna: VEAN) meldt dat slechts een gering aantal leden zaken behandelt op toevoegingsbasis. Gesteld wordt dat het basistarief per punt de helft betreft van het gemiddeld uurtarief van een lid van de VEAN, waardoor de zaak in minder uren behandeld moet worden om het werk rendabel te laten zijn. Verder meldt de VEAN dat de complexiteit en daarmee de tijdsbesteding in erfrechtzaken sterk uiteenloopt. Een betere differentiatie tussen de verschillende procedures zou volgens de VEAN helpend kunnen zijn.

De commissie ziet het verhaal van de VEAN bevestigd in de cijfers van Cebeon; het aantal erfrechtzaken is zeer beperkt en de spreiding in de bestede uren binnen deze zaakcode is groot. Het beperkt aantal zaken maakt dat een individuele zaak relatief veel invloed heeft op de gemiddelde tijdsbesteding. Het opsplitsen van de zaken in meerdere zaakcodes levert een probleem op bij tijdsbestedingsonderzoeken in de toekomst. De kans dat het aantal waarnemingen per zaakcode te laag wordt voor een wetenschappelijk onderbouwd oordeel over de tijdsbesteding is groot. De commissie acht het belang van dergelijk toekomstig onderzoek groot voor het actueel houden van de hoogte van de forfaitaire punten. Ook ontbreekt het de commissie aan voor de hand liggende objectieve criteria om het nu wel sterk in tijdsbesteding uiteenlopende pakket erfrechtzaken te splitsen in twee of meer categorieën. Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2.1 is de commissie van oordeel dat stabiliteit in de forfaits van belang is voor zowel de rechtsbijstandverlener als de RvR. Grote schommelingen zijn, onder meer vanwege het voeren van een stabiele bedrijfsvoering, niet wenselijk. De commissie wil grote schommelingen voorkomen en adviseert in zaakcodes waarin het aantal waarnemingen klein is en de fluctuatie tussen het huidig forfait en de gemiddelde tijdsbesteding groot om het forfait niet te wijzigen. E010 is een zaakcode met een klein aantal waarnemingen en een grote fluctuatie. De commissie adviseert daarom om het forfait voor zaakcode E010 niet te wijzigen en het forfait van 25 punten te handhaven; een overzicht van de geadviseerde punten per zaakcode vindt u in bijlage 7.

Asielrecht

Een ander signaal ziet op het asielrecht. Zowel de specialisatieverenigingen als individuele advocaten melden dat de puntentoekenning niet volstaat wanneer een zaak begint als een Dublinprocedure⁷⁴, maar later alsnog in een algemene procedure⁷⁵ wordt opgenomen. Hiervan kan sprake zijn na een gegrond (hoger) beroep of door het ongebruikt laten verstrijken van de overdrachtstermijn. De toevoegingsvergoe-

74 De Dublinprocedure (spoor 1) is bedoeld voor asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen. Bijvoorbeeld als zij via een ander land Nederland hebben bereikt. In zo een geval is het andere land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek.

75 In de algemene asielprocedure (spoor 4) worden alle overige asielaanvragen behandeld. In dit spoor wordt de standaard asielprocedure gevolgd.

ding wordt in dit type gevallen vastgesteld op grond van de laatste gevoerde procedure dan wel de uitkomst van de laatst gevoerde procedure. Dit levert feitelijk één vergoeding op voor twee gevoerde procedures.

De commissie begrijpt dat de reden dat één toevoeging verstrekt wordt is gelegen in het feit dat er voor de toepassing van het Bvr sprake is van één rechtsbelang.⁷⁶ Dit is één van de basisprincipes van de Wrb en het Bvr. Dit basisprincipe is van toepassing op het volledige stelsel, de commissie ziet daarom geen ruimte om te adviseren tot een aanpassing op dit punt. Wanneer er sprake is van een onherroepelijk Dublin-besluit en de overdrachtstermijn is verstreken is Nederland verantwoordelijk en kan er een nieuwe asielaanvraag worden ingediend: op dat moment is er sprake van een tweede aanvraag en kan wel een nieuwe, Vo6o, toevoeging worden verstrekt.⁷⁷ Een meer recente uitspraak van de Raad van State bepaalt echter dat er in een dergelijk geval sprake is van herleving waardoor er geen nieuwe asielaanvraag hoeft te worden gedaan.⁷⁸ De RvR heeft de uitspraak gezien en komt tot de conclusie dat de werkzaamheden van de advocaat niet wijzigen door deze procedurele verandering bij de IND, daarom blijft de RvR het eerdere (uitzonderings)beleid voeren en kan in voornoemd geval een nieuwe toevoeging worden verstrekt.⁷⁹ Voorgaande toont de complexiteit van het toevoegingsbeleid in asielzaken aan. De commissie kan het signaal van de specialisatievereniging niet precies toetsen aan de cijfers van Cebeon. Er zijn bijvoorbeeld in de grafieken⁸⁰ van de bijbehorende zaakcodes geen grote pieken te zien in de tijdsbesteding die het signaal onderschrijven. Wel ziet de commissie dat de gemiddelde tijdsbesteding in zaakcodes binnen het asielrecht groter is dan het forfait. Deze stijging in de tijdsbesteding sluit aan bij het signaal: er wordt immers meer tijd besteed aan de zaken dan het forfait. Overeenkomstig de uitkomsten van het rapport van Cebeon beveelt de commissie aan om de puntentoekenning hier aan te passen conform de gemeten tijdsbesteding; een overzicht van de geadviseerde punten per zaakcode vindt u in bijlage 7.

Cassatie

De *Vereniging van Civiele Cassatieadvocaten* (hierna: VCCA) meldt dat de advocaat (doorgaans) de complete procesdossiers aangeleverd krijgt van twee feitelijke instanties. Vervolgens moet de advocaat conform artikel 7.6 Verordening op de advocatuur (hierna: Voda) een cassatieadvies opstellen. Voornoemd artikel bepaalt dat het cassatieadvies ingaat op de kansen van betrokkene in het cassatieberoep, de aan de procedure verbonden kosten en de risico's en opportuniteit van de procedure, gelet op de te verwachten rechtsgang na vernietiging en eventuele verwijzing of terugwijzing. Uit het advies moet blijken dat de advocaat zichzelf de vraag heeft gesteld of hij wel in de cassatieprocedure moet gaan optreden. De VCCA stelt dat het opstellen van een dergelijk advies al snel 15 tot 20 uur kost, maar vaak nog meer uren. Wanneer hierna daadwerkelijk een optreden in cassatie volgt verdubbelt het feitelijk benodigde aantal uren ten opzichte van de adviesfase zich al snel. De VCCA stelt dat het uitgangspunt bij bewerkelijke zaken, namelijk dat alle zaken gemiddeld genomen binnen het forfait kunnen worden afgehandeld, in cassatie niet opgaat. In cassatie zou men meestal aangewezen zijn op het aanvragen van extra-uren. De VCCA benoemt hierbij de administratieve lasten bij de aanvraag en onzekerheid over de toekenning van extra-uren, zoals ook ingebracht door andere partijen. Dit signaal komt terug in paragraaf 5.5.

⁷⁶ 201805927/1/Az – Raad van State

⁷⁷ ECLI:NL:RVS:2019:2342, Raad van State, 201806267/1/Az (rechtspraak.nl)

⁷⁸ Afdelingsuitspraak (Uitspraak 202107377/1/V1 - Raad van State)

⁷⁹ Tweede Vo6o-toevoeging na verstrijken uiterste overdrachtsdatum (UOD) blijft van toepassing – rvr.org, geraadpleegd op 27-01-2025.

⁸⁰ Cebeon 2025, vanaf p. 80.

De *Vereniging van Cassatieadvocaten in Strafzaken* (VCAS) meldt eveneens dat het opstellen van een cassatieadvies meer tijd kost dan wordt vergoed: in strafzaken wordt voor een negatief cassatieadvies 5 punten toegekend. Zeker in het geval van een omvangrijk dossier in een meervoudige kamer zaak is de tijdsbesteding groot. Ook een vordering benadeelde partij binnen de strafzaak kan de werkzaamheden voor de cassatie-advocaat tijdrovend en complex maken. Hierbij wordt, net als door advocaten die de verdachte bijstaan in de feitelijke instanties, het niet door meerwerk gerechtvaardigde verschil in puntentoekenning tussen de advocaat van de verdachte en de advocaat van het slachtoffer genoemd. De VCAS draagt daarnaast ook het overleg met cliënt en de communicatie met de Hoge Raad aan als tijd verhogende elementen.

De VCAS wijst verder op de invoering van de procedure met prejudiciële vragen in het strafrecht in 2019. Op dit moment wordt voor deze werkzaamheden geen toevoeging afgegeven. Volgens de VCAS is het huidige systeem waarbij in cassatie voor het tarief wordt aangesloten bij de puntentoekenning van het type procedure in de feitelijke instanties geen reële optie, aangezien de in cassatie aan de orde zijnde vragen kunnen zien op bijvoorbeeld bezwaarschriftprocedures en voorlopige hechtenis. Voor dit soort onderwerpen bestaan geen aparte zaakcodes. De VCAS stelt dat bijstand in een prejudiciële procedure al snel een principieel en controversieel onderwerp zal betreffen, dit brengt met zich mee dat een fors aantal uren zal moeten worden besteed aan de zaak. Te meer, omdat de procedure de uitkomst van de zaak kan bepalen. De VCAS stelt op basis van een navraag onder haar leden een forfait van 11 punten voor. Volgens de leden wordt met dit puntenaantal recht gedaan aan de niet geringe werkzaamheden in een dergelijk procedure. Tegelijkertijd is met dit puntenaantal in complexe zaken de drempel naar extra-uren niet te hoog.

Tot slot wijst de VCAS de commissie op de regeling waarbij een aanvraag van extra-uren valt onder de High Trust regeling van een kantoor. Wanneer vermoed wordt dat er sprake zal gaan zijn van een extra bewerkelijke zaak, kan een aanvraag worden gedaan voor maximaal 30 extra-uren na het bereik van de 24-uursgrens. Deze aanvraag hoeft niet vooraf te worden toegelicht. Controle vindt achteraf plaats, na declaratie. De commissie heeft van de RvR begrepen dat het hier gaat om de pilot met extra-uren zaken onder High Trust. De pilot is hiervoor beschreven in paragraaf 5.5. Zoals daar staat beschreven is de pilot positief geëvalueerd en aanvankelijk omgezet in een structurele werkwijze. Uitbreiding van het aantal kantoren dat onder deze regeling valt is op verzoek van het ministerie van J&V on hold is gezet.

De commissie heeft de RvR gevraagd naar het aantal aanvragen om een toevoeging in verband met werkzaamheden behorende bij prejudiciële vragen in het strafrecht. De commissie begrijpt dat het aantal aanvragen sinds de invoering van de procedure nihil is. De commissie beveelt de RvR aan het aantal aanvragen die verband houden met de procedure van prejudiciële vragen in het strafrecht te monitoren en in overleg met de NOvA te kijken naar een passende vergoeding voor de door de advocaat verrichte werkzaamheden.

Uit de binnengekomen signalen maakt de commissie op dat de aard en omvang van cassatiezaken sterk uiteenlopen, met name in strafcassaties. Het stelsel biedt hier wel een oplossing door gebruik te maken van het aanvragen van extra-uren in extra bewerkelijke zaken. Zeker in zaken waar het dossier zeer omvangrijk is en een forfaitair aantal uren mede daardoor evident niet toereikend is moeten extra-uren aangevraagd kunnen worden. Dit gebeurt, zo begrijpt de commissie van de VCAS, ook nu al. De VCAS wijst de commissie in dit kader op de werkwijze met extra-uren in de High Trust zoals opgestart met de pilot in 2015-2016. De commissie heeft begrepen dat de High Trust werkwijze voor extra-uren gericht is op kantoren met een groot volume aan extra-uren zaken. De cijfers van Cebeon laten zien dat cassatiezaken een klein aantal waarnemingen heeft. De commissie vraagt zich dan ook af of de High Trust werkwijze voor extra-uren passend is voor cassatiezaken.

Vervolgverhoren minderjaren

De commissie heeft signalen ontvangen over vervolgverhoren van minderjarigen in de strafpiketfase waarbij een advocaat aanwezig dient te zijn. Deze werkzaamheden worden volgens de *Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten* (hierna: VNJA) niet vergoed. Gesteld wordt dat de vergoeding voor vervolgverhoren van minderjarigen met ingang van 1 juli 2023 is ingeperkt.

De commissie heeft over de overige puntentoekenning in piketzaken geen spontane signalen ontvangen uit de praktijk. In hoorzittingen is wel navraag gedaan naar de tijdbesteding in piketzaken. De hoogte van de huidige piketvergoeding in relatie tot de tijdbesteding is niet ter sprake gebracht. De gegevens uit het onderzoek van Cebeon geven onvoldoende informatie om een voldoende onderbouwd advies te kunnen geven over het aanpassen van de huidige puntentoekenning in piketzaken.

Een rechtsbijstandverlener krijgt eenmalig 1,5 punt voor een vervolgverhoor, ongeacht het aantal aanvullende verhooren. De commissie heeft dit signaal onderzocht en ziet dat de vergoeding voor vervolgverhoren in de piketfase in een tijdbestek van enkele jaren meerdere keren gewijzigd is, zowel omhoog als omlaag. In het (jeugd)strafrecht worden drie soorten strafzaken onderscheiden. De zware strafzaken, A-zaken. De middelzware strafzaken, B-zaken. En de lichte strafzaken, C-zaken. De wijzigingen in de vergoeding voor vervolgverhoren van minderjarigen komt voort uit de implementatie van Richtlijn 2016/800/EU en de Wet waarborgen kinderen in strafprocedures.⁸¹ Deze wet bepaalt onder meer dat bij ieder verhoor van een minderjarige, ongeacht de zwaarte van de zaak, een advocaat aanwezig dient te zijn.⁸² De minister voor Rechtsbescherming kreeg hierop signalen vanuit de advocatuur over de hoogte van de vergoeding voor verhooren in lichte en middelzware zaken (de B- en C-zaken) en besloot bij wijze van een tijdelijke maatregel een extra vergoeding van 1,5 punt per vervolgverhoor in deze zaken toe te kennen.⁸³ Op 22 december 2022 heeft de Rechtbank Den Haag bepaald dat in het geval van een minderjarige verdachte ook in zware strafzaken (de A-zaken) 1,5 punt per vervolgverhoor vergoed moest worden.⁸⁴ De RvR heeft vanaf deze datum conform de uitspraak ook een vergoeding voor vervolgverhoren in A-zaken toegekend. Vervolgens is op 1 juli 2023 een anticiperende beleidsregeling van het bestuur van de RvR op de aankomende wijziging via een Algemene Maatregel van Bestuur in werking getreden. Hierin is een eenmalige vergoeding voor vervolgverhoren van 1,5 punt voor aangehouden minderjarigen en meerderjarigen in A- en B-zaken opgenomen. Ook voor aangehouden minderjarigen in C-zaken en ontboden minderjarigen in A-, B- en C-zaken wordt voor vervolgverhoren eenmalig 1,5 punt toegekend.⁸⁵ De toelichting bij de beleidsregel is dat een gemaximeerd forfait op 1,5 punt beter aansluit bij het forfaitaire karakter van de vergoedingensystematiek. Daarbij zijn de structurele kosten van piketrechtsbijstand op deze manier beter beheersbaar en wordt voorkomen dat de totale vergoeding van verhoorbijstand aan minderjarige in lichtere zaken (B- en C-zaken) de totale vergoeding voor verhoorbijstand aan minderjarige in de zwaardere zaken (A-zaken) overstijgt. Tot slot wordt opgemerkt dat de wijziging een versobering is ten aanzien van bijstand minderjarige verdachten in de lichtere zaken (B- en C-zaken), aangezien niet ieder vervolgverhoor afzonderlijk meer wordt vergoed. Hierbij wordt opgemerkt dat slechts in 1,37% van de gevallen van aangehouden minderjarige verdachten in de lichtere zaken (B- en C-zaken) meer dan één vervolgverhoor plaatsvindt.

In de toelichting bij de beleidsregel wordt onder meer verwezen naar de Langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor' van het WODC.⁸⁶ Hierin wordt onder andere ingegaan op de verhoorduur, aangezien dit een

81 Stb. 2019/180

82 Richtlijn 2016/800/EU, artikel 6

83 Kamerstukken II 2018/19, 31753, nr. 179

84 [ECLI:NL:RBDHA:2022:14218](#)

85 Stcrt. 2023, 22119.

86 C.M. Klein Haarhuis, Langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor', WODC 2018 (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 753, nr. 154)

indicator is voor onder andere de werklust van advocaten. Uit de monitor komt naar voren dat verdachten in de piketfase 1,3 keer verhoord worden. Op basis van een aselechte steekproef van processen-verbaal van verhoren is opgemaakt dat alle verhoren per verdachte opgeteld in A-zaken gemiddeld 221 minuten, in B-zaken 73 minuten en in C-zaken 67 minuten duren. Bij deze berekening wordt opgemerkt dat het aantal A-zaken klein is en de verhoorduur binnen de zaaktypen erg uiteenloopt en extreme waarden de gemiddelde sterk beïnvloeden.

De commissie kan de toelichting bij de beleidsregel niet volledig volgen. De commissie merkt op dat de genoemde versobering niet enkel ziet op de lichtere B- en C-zaken. Na de uitspraak van de Haagse rechtbank werden immers ook alle vervolghoren in A-zaken vergoed. Uit de Langetermijnmonitor 'Raadsman bij verhoor' van het WODC blijkt dat verhoren (zowel binnen de eigen categorie als onderling) verschillen van duur. Het forfaitaire karakter van het stelsel komt volgens de commissie dan ook tot uiting in het vastgesteld aantal punten per vervolghoor (thans 1,5 punt). De commissie acht het van belang nogmaals te benadrukken dat Europeesrecht bepaalt dat bij ieder verhoor van een minderjarige verdachte, ongeacht de zwaarte van een zaak een advocaat aanwezig dient te zijn. Anders dan volwassenen kunnen minderjarigen geen afstand doen van bijstand tijdens een verhoor. Advocaten dienen dan ook verplicht aanwezig te zijn bij het (hele) verhoor. De commissie acht het vanzelfsprekend dat een advocaat een vergoeding ontvangt voor deze werkzaamheden. Het beter beheersbaar houden van de structurele kosten van piketrechtsbijstand doet daar niet aan af. Daarbij merkt de commissie op dat in de toelichting bij de beleidsregel wordt opgemerkt dat het slechts om een gering aantal zaken gaat.

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de vergoeding van piketverhoren in jeugdzaken te heroverwegen vanuit het uitgangspunt dat advocaten een passende vergoeding moeten krijgen voor het geleverde werk.

5.9 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan dat indien tijdens een aanhangige gerechtelijke procedure na ontvangst van de gerechtelijke oproeping, maar voor de mondelinge behandeling door beide (proces-)partijen een vaststellingsovereenkomst ondertekend wordt ter beëindiging van het geschil, de vergoeding voor de verleende rechtsbijstand gelijkgesteld wordt aan de procedure-vergoeding.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V voor de langere termijn aan om, zodra het technisch uitvoerbaar is voor de RvR, een opvolgingstoeslag toe te kennen van 25% van het forfait van de toepasselijke zaakcode, af te ronden op hele punten volgens de gebruikelijke afrondingsregels: bij de vaststelling van het forfait waarop deze toeslag ziet wordt rekening gehouden met de stand waarin de zaak zich op het moment van het ontvangen overname verzoek bevindt: advies > 7 uur of procedure.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Ho30 en zaakcode Ho40 samen te voegen tot één zaakcode en aan deze code een forfait van 18 punten te koppelen.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Ao11 te schrappen.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcodes Ao10 en Ao20 samen tot één zaakcode en koppel aan deze code een forfait van 24 punten.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan advocaten van verdachten en advocaten van slachtoffers bij het bijwonen van een pro forma-zitting gelijk te behandelen.
- De commissie beveelt de RvR aan het beginsel fair trial en een ontvankelijk verklaarde klacht aangebracht bij het EHRM mee te laten wegen in de beoordeling van een aanvraag tot extra-uren.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om op de kortst mogelijke termijn te zorgen voor de vereiste wettelijke grondslag voor de vergoeding van het medisch haalbaarheidsonderzoek. De commissie beveelt het ministerie van J&V eveneens aan om op korte termijn een adequaat subsidiebedrag vast te stellen voor het medisch haalbaarheidsonderzoek en dit bedrag vervolgens jaarlijks te indexeren.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Po91 te splitsen in twee aparte zaakcodes. Stel het forfait in zaken ex artikel 1:212 BW vast op 10 punten en stel het forfait in zaken ex artikel 1:250 BW vast op 13 punten.
- De commissie beveelt de RvR aan het aantal aanvragen die verband houden met de procedure van prejudiciële vragen in het strafrecht te monitoren en in overleg met de NOvA te kijken naar een passende vergoeding voor de door de advocaat verrichte werkzaamheden.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de vergoeding van piketverhoren in jeugdzaken te heroverwegen vanuit het uitgangspunt dat advocaten een passende vergoeding moeten krijgen voor het geleverde werk.



6. Mediation

Mediation is al jaren een veelgebruikt instrument bij het oplossen van (juridische) problemen. Het is een vorm van geschilbeslechting waarbij de mediator - een derde, onafhankelijke professional - partijen begeleidt in een traject met als doelstelling om partijen zelf tot een oplossing te laten komen.

Ook binnen het stelsel van **gesubsidieerde rechtsbijstand** kunnen rechtzoekenden sinds 2009 mediation inzetten. Ten aanzien van mediation heeft de commissie een specifieke onderzoeksopdracht⁸⁷ die is op te knippen in drie deelonderwerpen:

1. Welke verplichte reisbewegingen maken mediators? (paragraaf 6.2.3)
2. Evaluatie van de puntentoekenning voor mediation (paragraaf 6.3.2)
3. Wat is het verdienvermogen van mediators? (paragraaf 6.3.3)

De commissie laat ook allerlei signalen of actualiteiten die mediation raken niet ongemoeid. Dat resulteert erin dat de aanbevelingen die de commissie ten aanzien van mediation zal doen als één samenhangend geheel moeten worden gezien.

6.1 Huidige situatie

Ontwikkeling van mediation

Het startpunt van mediation in Nederland voert terug naar de jaren '90 van de vorige eeuw. Juristen hadden destijds een paar jaar kennis opgedaan met geschillencommissies, waar over geschillen wordt geadviseerd, bemiddeld of uitspraak gedaan en geleidelijk ontstond interesse in mediation; een wijze van conflictoplossing dat met succes in andere westerse landen werd toegepast.

In 1993 is het *Nederlands Mediation Instituut* (hierna: NMI) opgericht en in 1996 stelde de minister van Justitie het *Platform Alternative Dispute Resolution* (hierna: Platform ADR) in, omdat de rechtspraak in alternatieve geschiloplossing was geïnteresseerd. Het Platform ADR, weliswaar opgeheven in 2005, heeft aan de wieg gestaan van het in 2000 opgerichte *Landelijk Bureau Mediation naast Rechtspraak*, nadat met een pilot de effectiviteit van mediation naast een rechtszaak was onderzocht.⁸⁸ Het NMI heet sinds 1 januari 2014 *Mediatorsfederatie Nederland* (hierna: MfN). Genoemde instituten hebben een belangrijke rol gespeeld bij de (door)ontwikkeling van mediation. Dat is ook te zien in cijfers. Waren in 1994 circa 100 mediators actief, vandaag de dag staan ongeveer 2.500 professionele mediators geregistreerd bij de MfN.⁸⁹ Van die 2.500 geregistreerde mediators staan 1.233 mediators ingeschreven bij de RvR, waarvan 760⁹⁰ mediators één of meer mediation-toevoegingen hebben gekregen in 2023.

De registratie bij de MfN is een voorwaarde om binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te werken, alsook om mediations te doen die door de Rechtspraak worden verwezen. Binnen de Rechtspraak

⁸⁷ Stcrt. 2024, 4375, *Staatscourant* 2024, 4375 | [Overheid.nl](https://overheid.nl) > Officiële bekendmakingen

⁸⁸ M.S. Thomas, *Wat heeft onderzoek naar mediation in Nederland ons geleerd?*, *Tijdschrift voor Conflictantering* 2021, nr. 4, p. 64.

⁸⁹ Informatie verkregen uit de hoorzitting met de MfN op 7 juni 2024.

⁹⁰ Cijfers en trends RvR, *Mediation en mediators - raadvoorrechtsbijstand.org* geraadpleegd op 27-01-2025

kan in civiele zaken, bestuursrechtelijke zaken en in strafzaken door de rechtbank, het gerechtshof en door de bijzondere colleges worden verwezen naar mediation.⁹¹ Dit noemen we mediation op basis van een verwijzing en dit kan zowel binnen als buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand plaatsvinden. De onderzoeksopdracht van de commissie ziet enkel op mediation binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

In 2023 zijn 15.370 mediationtoevoegingen verstrekt, zo blijkt uit de cijfers van de RvR.⁹² Hiervan is 99% gerelateerd aan een (echt)scheiding. Het aantal mediationtoevoegingen is in 2023 met ruim 17% gestegen ten opzichte van 2022; toen registreerde de RvR 13.096 mediationtoevoegingen afgegeven aan de mediator.

Een stijging van het aantal mediations is ook waarneembaar binnen de Rechtspraak. De Rechtspraak noteerde in 2023 een stijging van 8% ten opzichte van 2022. In 2023 zijn 3.284 binnen de Rechtspraak aanhangige zaken verwezen naar mediation. Deze stijging zien we vooral bij familie- en jeugdzaken en bij strafzaken.⁹³

Regelgeving

Het beroep mediator is niet wettelijk gereguleerd, ondanks verschillende pogingen om tot een wettelijke regeling van mediation te komen. Sinds 2012 wordt gediscussieerd over de positie van mediation in de justitiële keten. In 2014 is een poging gedaan om mediation te reguleren met een wetsvoorstel ter bevordering van het gebruik van mediation. Dit wetsvoorstel is destijds zeer kritisch ontvangen door het werkveld, omdat het mogelijk zou maken te scheiden zonder rechter, en vervolgens is het ingetrokken. In 2016 is een nieuw wetsvoorstel in internetconsultatie gebracht, waarop zeer uiteenlopend is gereageerd. Kritiek was er vooral op de verplichtstelling van mediation; dat past niet bij het vrijwillige karakter van mediation. In 2020 is, naar aanleiding van aanbevelingen van de MfN, opnieuw een wetsvoorstel geschreven, maar dit wetsvoorstel is niet in consultatie gebracht vanwege onvoldoende draagvlak voor het voorstel.⁹⁴ Daarmee is de toegang tot door de overheid gesubsidieerde mediation op dit moment gekoppeld aan een inschrijving als mediator bij de MfN, een private partij. In het najaar van 2024 heeft staatssecretaris Struycken een kwartiermaker aangesteld om in kaart te brengen wat een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (fungerend als centraal mediatorsregister) nodig heeft om zijn taken goed te kunnen uitoefenen.⁹⁵ De commissie gaat nader op dit punt in, in paragraaf 6.2.1.

Zoals opgemerkt heeft mediation een eigen plek in het stelsel. Een aantal aspecten is specifiek voor mediation. Zo gelden voor mediators onder meer specifieke inschrijvingsvoorwaarden en ontvangt de mediator voor de juridische afhechting van een echtscheiding ten behoeve van de door hem ingeschakelde advocaat een afhechtingstoeslag. Deze aspecten worden hieronder toegelicht, omdat de commissie signalen heeft ontvangen die betrekking hebben op enkele van deze onderwerpen.

Inschrijvingsvoorwaarden

Om een mediation op basis van een toevoeging te kunnen doen, moet een mediator staan ingeschreven bij de RvR. Om ingeschreven te worden, moet de mediator voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Zo moet de mediator MfN-registermediator zijn, met goed gevolg de peer review van de MfN hebben afgelegd én in

⁹¹ Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2023*, p. 22.

⁹² Raad voor Rechtsbijstand, *Jaarverslag 2023*, [Mediation - Jaarverslag 2023 \(raadvoorrechtsbijstand.org\)](#)

⁹³ Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2023*, p. 70.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 29528, nr. 13, [Kamerstuk 29528, nr. 13 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

⁹⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 29279, nr. 920, p. 9.

de afgelopen drie jaar minimaal negen mediations op basis van een MfN-mediationovereenkomst hebben verricht.

Van de mediations binnen het stelsel zijn 99% scheidingsgerelateerd en vanwege het specifieke karakter van familiezaken gelden voor familierechtelijke mediations aanvullende inschrijvingsvoorwaarden (artikel 10 Inschrijvingsvoorwaarden mediation⁹⁶). De mediator heeft:

- een geaccrediteerde specialisatieopleiding familiemediation afgerond (sub a);
- ten minste zeven mediations per jaar op het gebied van personen- en familierecht behandeld (sub b); en
- tien opleidingspunten per jaar op het gebied van personen- en familierecht behaald (sub c).

Deze inschrijvingsvoorwaarden zijn algemeen verbindende voorschriften; regels waaraan mediators die bij de RvR ingeschreven willen staan zich moeten houden.

Afhechtingstoeslag

In scheidingszaken is een gang naar de rechter verplicht en daarbij geldt ook ‘verplichte procesvertegenwoordiging’ (via een advocaat). Als een voorgenomen scheiding via mediation tot een overeenkomst tussen de echtelieden of partners komt, is vervolgens toch nog een gang naar de rechter met hulp van een advocaat wettelijk noodzakelijk. Deze advocaat kan zelf de mediation hebben gedaan, maar de mediation kan ook plaatsvinden bij een mediator die zelf geen advocaat is.

Bij de RvR staat een groot aantal advocaat-mediators ingeschreven. De advocaat-mediator kan in de rol van mediator de mediation doen en na een succesvolle afronding van de mediation zelf als advocaat het verzoekschrift tot echtscheiding bij de rechtbank indienen. De inschakeling van een advocaat is noodzakelijk, omdat de mediator de echtscheidingsprocedure niet kan aanbrengen (‘afhechten’) bij de rechter. In de kosten van deze verplichte inschakeling van een advocaat wordt binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voorzien door een zogeheten ‘afhechtingstoeslag’. Artikel 8, derde lid, Btm bepaalt dat de mediator een – in 2009 ingevoerde en niet nadien geïndexeerde of herziene – toeslag van 2,5 punt krijgt als een advocaat de geslaagde echtscheidingsmediation bij de rechter ‘afhecht’. De mediator wordt geacht deze toeslag over te maken naar de advocaat. Voor de advocaat geldt dat hij moet voldoen aan de voor de zaak geldende specialisatievereisten. Daarbij komt dat de advocaat een verzwaarde zorgplicht heeft als hij optreedt als ‘afhechtingsadvocaat’ voor beide partijen. Op grond van de voor hem geldende gedragsregels en volgens vaste jurisprudentie⁹⁷ dient de advocaat een gesprek te voeren met beide partners en zich ervan te vergewissen dat partijen zich goed realiseren wat de voor elk van hen geldende inhoud en strekking van het convenant is.

Vormen mediation

Zoals in de inleiding is aangegeven, heeft de commissie ten aanzien van mediation een specifieke onderzoeksopdracht die – onder meer – toeziet op de vraag welke verplichte reisbewegingen mediators maken. Omdat het deelonderwerp over verplichte reisbewegingen nauw samenhangt met de vorm van mediation licht de commissie dat allereerst toe, volgend uit het onderdeel van de onderzoeksopdracht aan de commissie, dat luidt als volgt:

⁹⁶ Inschrijvingsvoorwaarden mediators 2021, online te raadplegen op [wetten.nl - Regeling - Inschrijvingsvoorwaarden mediators 2021 - BWBR0044459 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Inschrijvingsvoorwaarden%20mediators%2021-BWBR0044459%20(overheid.nl))

⁹⁷ Zie ter illustratie ECLI:NL:TADRARL:2023:330

Breng ten aanzien van een mogelijke regeling voor reiskostenvergoeding van mediators conform artikel 25 Bvr in beeld in welke gevallen mediators verplicht moeten reizen naar een rechtbank voor mediationgesprekken en hoe vaak dit per jaar gemiddeld voorkomt.

Om inzicht te krijgen in welke gevallen een mediator reist naar de rechtbank, heeft de commissie informatie opgevraagd bij de Expertgroep Maatwerk en Mediation van de Raad voor de Rechtspraak (zie paragraaf 6.3 voor cijfermatig onderzoek). Voor een goed begrip is het volgende van belang.

Buiten de reguliere mediation bestaan drie vormen van mediation naast de Rechtspraak:

1. Mediation op basis van een verwijzing

De Rechtspraak kan bij haar aanhangige civiel- en bestuursrechtelijke zaken naar mediation verwijzen. Deze algemene regel is door de wetgever bekrachtigd in het specifieke geval van echtscheidingszaken; daarvoor is een aparte grondslag in de wet opgenomen, te weten in [artikel 818 lid 2 Rv](#).

Een mediation op basis van een verwijzing kán vallen onder het bereik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, maar dat is niet automatisch het geval. Of de rechtzoekende, die van mediation gebruik maakt, onder het stelsel valt, hangt af van zijn inkomen en vermogen. Is het inkomen en/of vermogen boven de norm uit de Wrb, dan zijn de kosten voor de mediation voor eigen rekening.⁹⁸

2. Mediation in strafzaken

Mediation in strafzaken is wettelijk vastgelegd in [artikel 51h Sv](#). Bij mediation in een strafzaak gaan de verdachte en het slachtoffer (of de nabestaande) met elkaar in gesprek onder begeleiding van twee in het strafrecht gespecialiseerde mediators. Zij bespreken de gevolgen van het strafbare feit en de mogelijkheden om eventuele geleden schade te herstellen. Om veiligheidsredenen vinden deze mediations altijd plaats binnen een gerechtsgebouw. De Rechtspraak heeft hiertoe binnen het gerechtsgebouw ‘mediation-kamers’ ingericht. Mediations in strafzaken vallen, anders dan de hiervoor beschreven andere vormen van mediation, niet onder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (de Wrb): deze mediations worden apart gefinancierd door de Rechtspraak. Hierbij vindt geen toets van inkomen en/of vermogen plaats.

3. Piketmediation

Een derde vorm van mediation is piketmediation. Piketmediation ziet op andere zaken dan strafzaken en is een vorm van mediation naast een (aanhangige) gerechtelijke procedure. Met piketmediation wordt geprobeerd om de procedure te stroomlijnen door in een vroegtijdig stadium helder te krijgen op welke punten een rechterlijke beslissing nodig is en op welke punten partijen met behulp van een mediator tot een oplossing kunnen komen.⁹⁹ Hoe eerder in een conflict mediation wordt ingezet en partijen dus met elkaar in gesprek gaan, hoe groter de kans op een succesvolle mediation. Zo is piketmediation door de gerechten ook vormgegeven: de mediator wordt door de rechtbank ingeroosterd voor een piketdienst en is dan een dagdeel in het gerechtsgebouw beschikbaar voor zaken die (in dat betreffende dagdeel) door de Rechtspraak worden verwezen naar mediation. Piketmediation vindt daarom altijd plaats in het gerechtsgebouw en wordt vaak aangeboden in de voorlopige voorzieningenprocedure. In beginsel vindt na het eerste gesprek een terugkoppeling plaats aan de rechter.

⁹⁸ Bij een mediation op basis van een verwijzing geldt tot 1 januari 2030 de startbijdrage mediation. Alle betalende partijen hebben recht op een startbijdrage als ze vanuit de Rechtspraak naar mediation zijn verwezen. Zie: [Subsidieregeling startbijdrage mediation voor vijf jaar verlengd](#), geraadpleegd op 27-01-2025.

⁹⁹ Mr. Brouwer e.a., *Landelijke evaluatie van de verschillende vormen van piketmediation: best practices en knelpunten*, 2019, p. 3, geraadpleegd op 27-01-2025.

De vergoeding van mediationzaken uit de piketdienst verloopt op dezelfde wijze als bij de reguliere mediations: via de RvR. Indien de rechtzoekende valt onder het bereik van de Wrb vraagt de mediator een toevoeging aan bij de RvR en betaalt de rechtzoekende een eigen bijdrage. Dat betekent eveneens dat de piketmediator moet voldoen aan de algemene inschrijvingsvoorwaarden: de piketmediator is MfN-mediator en voldoet aan de permanente opleidingseisen.

Voor piketmediation worden mediators ingeroosterd door de verschillende gerechten. Op het ingeroosterde dagdeel reist de mediator naar het gerecht en staat stand-by voor een eventuele piketmediation. De Rechtspraak voorziet niet in een vergoeding voor reistijd of -kosten. Ook de huidige regelgeving, zowel het Bvr als het Btm, voorziet niet in een reistijd- of reiskostenvergoeding voor deze verplichte reisbewegingen. Toch zijn er enkele uitzonderingen op deze hoofdregel. Reiskosten en reistijd worden wel vergoed:

- Als de mediator reist naar een rechtzoekende van wie de vrijheid is ontnomen of wiens vrijheid is beperkt (artikel 9 Btm).
- Als de mediator met toestemming van de RvR buiten zijn arrondissement reist, omdat de mediation vraagt om zijn bijzondere expertise.¹⁰⁰

Van laatstgenoemde uitzondering wordt evenwel in de praktijk geen gebruik gemaakt, zo blijkt uit navraag bij de RvR.

Indien partijen op eigen initiatief mediation als geschilbeslechting inzetten, kunnen zij geen gebruik maken van de mediationkamer op het gerecht. Partijen komen dan gezamenlijk een locatie overeen.

6.2 Recente ontwikkelingen en signalen uit de praktijk

6.2.1 Regelgeving

Zoals eerder beschreven wordt sinds 2012 gediscussieerd over de positie van mediators in de justitiële keten en heeft een aantal mediationwetsvoorstellen in de Tweede Kamer gelegen, maar is het niet tot wetgeving gekomen. Het professionele mediatorveld is bijzonder divers. In oktober 2023 heeft voormalig minister Weerwind (voor Rechtsbescherming) de Tweede Kamer laten weten dat hij de mogelijkheden voor een centraal mediatorsregister verkent.¹⁰¹ Weerwind stelt dat het werkveld onvoldoende transparant en toegankelijk is voor rechtzoekenden. Ook over de precieze uitwerking van een centraal mediatorsregister blijkt het werkveld verdeeld, zo meldt de minister in juni 2024. De huidige bewindspersoon, staatssecretaris Struycken, heeft in december 2024 laten weten een kwartiermaker, die wordt bijgestaan door drie deskundigen, te hebben aangesteld om in kaart te brengen wat een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan nodig heeft om zijn taken als centraal mediatorsregister goed te kunnen uitvoeren. Ook is de kwartiermaker gevraagd om – in overleg met het ministerie van J&V en het werkveld – inzichtelijk te maken welke aandachtspunten en randvoorwaarden er moeten worden gesteld aan de uitvoering en/of uitvoerder van het register.¹⁰²

De commissie stelt vast dat het van belang is dat de langlopende discussie over positie van de mediators in het rechtsbestel leidt tot concrete besluitvorming, zodat er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd die ten goede komen aan de rechtzoekende. Gelet op de hierboven beschreven politieke ontwikkelingen en de

¹⁰⁰ Werkinstructie mediation RvR, [Mediation vaststellen - rvr.org](https://www.rvr.org), geraadpleegd op 27-01-2025

¹⁰¹ Kamerstukken II 2023/24, 29279, nr. 920, p. 9.

¹⁰² Kamerstukken II 2023/24, 29528, nr. 14.

dynamiek binnen het professionele veld van mediators ziet de commissie geen rol voor zichzelf weggelegd om zich uit te laten over de invulling van een centraal kwaliteitsregister voor mediators. De commissie meent echter dat de mogelijkheid om een publieke organisatie te belasten met het beheren van het mediatorsregister waarborgen geeft voor een toezicht, vergelijkbaar met de NOvA en de lokale orde. De commissie vindt een dergelijk publiek toezicht in het bijzonder van belang omdat mediators werkzaam binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden betaald uit publieke middelen. De commissie is van oordeel dat de overheid hiermee (mede) verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de mediators werkzaam binnen dit stelsel. De commissie beveelt aan dat binnen twee jaar een systeem van kwaliteitsborging van mediation wordt vormgegeven.

6.2.2 Afhechtingstoelage

De commissie heeft in de door haar georganiseerde hoorzittingen kennisgenomen van de visies van betrokken partijen op de afhechtingstoelage en de afhechtingsadvocaat. Het landelijke dekenberaad heeft in een artikel in het Advocatenblad aangegeven kritisch te zijn over de werkwijze van een deel van de afhechtingsadvocaten¹⁰³, de vFAS meent dat de juridische kwaliteit nader moet worden geborgd en de MfN heeft de commissie voorgehouden dat de vergoeding van 2,5 punt omwille van kwaliteitsredenen hoger zou moeten zijn. Een redelijke vergoeding voor de werkzaamheden van de advocaat verhoogt de kwaliteit van het convenant en leidt tot een kwalitatief hogere samenwerking tussen mediator en advocaat. De MfN stelt om die reden voor om de afhechtingstoelage te verhogen naar 4 punten.

De vFAS heeft zich op het standpunt gesteld dat bij een familierechtelijke mediation de juridische expertise van de mediator, naast de (mediation-)vaardigheden, van groot belang is. Een scheiding heeft immers veel rechtsgevolgen en om die reden vindt de vFAS dat bij een scheiding altijd een advocaat betrokken moet zijn en dat deze voor zijn betrokkenheid adequaat moet worden beloond.

De commissie meent dat, gelet op de ontvangen reacties, de werkzaamheden voor de ‘afhechtingsadvocaat’ in de loop van de jaren zijn toegenomen: niet slechts de inhoud van het in de mediation tot stand gekomen convenant dient op consistentie en juridische betekenis te worden getoetst, maar ook of elk van de echtgenoten zich voldoende bewust is van de betekenis en consequenties van de getroffen regeling, waarbij de advocaat ook oog dient te hebben voor de ‘machtsbalans’ tussen de echtgenoten in relatie tot de evenwichtigheid van het bereikte resultaat. Deze uit de toepassing van voor de advocaat geldende tuchtrechtelijke regels voortvloeiende ontwikkeling ziet op de zelfstandige verantwoordelijkheid van de afhechtingsadvocaat, geheel los van de verantwoordelijkheid van de mediator.

De commissie is van oordeel dat de betrokken organisaties voldoende aannemelijk hebben gemaakt dat door de toepassing van tuchtrechtelijke normen de zorgplicht van de advocaat in de loop der jaren is verzwakt. Om die reden is de commissie van oordeel dat het belonen van de werkzaamheden van de afhechtingsadvocaat met een forfait van 3,5 punt realistisch is; de toeslag wordt, net als de overige toeslagen, met 35% verhoogd.

¹⁰³ Advocatenblad, *Afhechtingsadvocaat op de korrel*, AB 2024, nr. 3. [Afhechtingsadvocaat op de korrel - Advocatenblad 2024 03](#)

6.2.3 Reisbewegingen

De commissie heeft zich ook op dit punt laten informeren door de betrokkenen in het stelsel, zowel in de position papers als tijdens de hoorzittingen. Betrokkenen hebben de commissie laten weten dat mediators in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in beginsel geen recht hebben op een reiskosten- en reistijdvergoeding, zoals dit voor de sociale advocatuur wel is vormgegeven. Een sociaal advocaat krijgt voor de reiskosten naar het gerecht en naar een persoon van wie de vrijheid is ontnomen een vergoeding van 0,23 cent per km en daarnaast ook een vergoeding voor de reistijd (0,5 punt voor elke volle 50 km).¹⁰⁴ Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, gelden voor mediators twee uitzonderingen waarbij zij wel een compensatie van de reiskosten krijgen: als zij reizen naar iemand die rechtens van zijn vrijheid is ontnomen en als de RvR toestemming geeft buiten het arrondissement te reizen – deze laatste uitzondering blijkt in de praktijk geen rol van enige betekenis te spelen. Meer over de reisbewegingen en een aanbevolen vergoeding is te vinden in paragraaf 6.3.1.

6.2.4 Digitale infrastructuur

De vFAS heeft de commissie meegegeven dat de digitale infrastructuur voor mediation te wensen over laat en in lijn gebracht dient te worden met de bestaande praktijk voor advocaten binnen het stelsel. Zo moeten mediators hun declaratie schriftelijk en per post bij de RvR indienen. Het verzoek is om deze werkwijze te digitaliseren. Ook melden de mediators dat het toevoegproces bij de RvR als een flinke administratieve last wordt ervaren. De commissie heeft begrepen dat de RvR per 19 augustus 2024 de digitale weg voor het aanvragen en declareren van een mediationtoevoeging heeft opengesteld via een Wrb-portaal voor mediators. Het portaal van de RvR zorgt daarmee voor een eenvoudiger wijze van het aanvragen van toevoegingen en vergoedingen, meer inzicht in zaken en een snellere afhandeling. De commissie veronderstelt dat voornoemde bezwaren hiermee adequaat zijn verholpen.

6.2.5 Extra-uren

De commissie heeft van verschillende partijen het signaal ontvangen dat een aanvraag voor extra- uren bij mediations niet kansrijk is, omdat het toetsingskader voor extra-uren ziet op zich in de zaak voordoende juridische of feitelijke complexiteit. Bij mediations is hiervan veelal geen sprake, maar de mediation is, zo wordt gesteld, veelal complex door een cliënt in een bewerkelijke situatie. Meer over de systematiek van en door de commissie ontvangen signalen over extra-uren is te lezen in paragraaf 5.5.

6.3 Onderzoeken

6.3.1 Reisbewegingen

De commissie heeft een specifieke onderzoeksopdracht ten aanzien van de reisbewegingen van mediators. Tabel 6.1 met aantallen verwijzingen en gestarte en afgeronde mediations in 2023 geeft een beeld van de hoeveelheid (verplichte) reisbewegingen in dat jaar. Mediations in strafzaken vinden altijd plaats op het gerechtsgebouw. Bij civiele mediations kan sprake zijn van piketmediation, en dus ook van een verplichte reisbeweging naar het gerecht.

¹⁰⁴ Zie hiervoor de werkinstructie [Reistijdvergoeding binnenland](#) van de RvR.

Tabel 6 Mediations per rechtsgebied 2023¹⁰⁵

Rechtsgebied	Aantal verwijzingen	Gestarte mediations	Afgeronde mediations
Bestuur	49	36	23
Civil – familie en jeugd	1.390	1.172	1.045
Civil – handel	167	142	111
Kanton	110	96	67
Straf	1.568	819	825
Totaal	3.284	2.265	2.071

Bij mediation in strafzaken zijn altijd twee mediators betrokken: een mediator voor de verdachte en een mediator voor het slachtoffer of diens nabestaande. Deze mediators ontvangen samen €1.300 voor een mediation in een strafzaak. Deze vergoeding wordt betaald door de Rechtspraak en loopt dus niet mee in de reguliere vergoedingensystematiek van de RvR. Er is niet voorzien in een reiskosten- en/of reistijd-vergoeding.

Bij piketmediation zou een reiskostenvergoeding niet per mediation, maar per piketdienst moeten gelden, waarbij de piketdienst ook moet worden gehonoreerd. De piketmediator stelt zich immers een dagdeel beschikbaar, maar op voorhand is niet zeker of een mediation naar de mediator wordt verwezen. Omdat de piketmediator zich op locatie beschikbaar stelt, is een vergoeding gerechtvaardigd. De commissie stelt voor dat de piketvergoeding op vergelijkbare hoogte komt als de vergoeding voor consultatie- en verhoors-bijstand bij strafadvocaten: 1,5 punt. De vergoeding wijkt daarmee af van de gedachte '1 punt is 1 uur' als hij een dagdeel op het gerecht aanwezig is, maar is te rechtvaardigen door de gerede kans dat de mediator een (betaalde) mediation krijgt doorverwezen.

De commissie heeft zich om die reden ten aanzien van piketmediation laten informeren door de landelijke coördinatie van mediation van de Rechtspraak over de hoeveelheid roosterdiensten per arrondissement per kalenderjaar. Het rooster voor piketmediations van 2023 laat forse regionale verschillen zien. Voor het jaar 2023 varieert het aantal per arrondissement tussen 35 tot 270 mediations die voortvloeien uit de roosterdiensten. Niet elk gerecht heeft een piketrooster; mediators kunnen ook ad hoc worden gevraagd. Afhankelijk van de regio worden jaarlijks 6 tot 30 mediators ingeroosterd.

Piketmediations vinden altijd plaats in het gerechtsgebouw. Als er vervolggesprekken worden gepland, is de locatie afhankelijk van de wens van partijen, de mediator en van de beschikbaarheid van de mediation-ruimte op het gerecht. Een verplichte gang naar het gerecht is dus in het vervolgtraject niet altijd aan de orde. De financiering van piketmediation verloopt op dezelfde wijze als de reguliere verwijzingen, mits de partij(en) Wrb-gerechtigd zijn, dat betekent dat de mediator zijn toevoeging kan declareren bij de RvR.

De commissie is van oordeel dat er geen grond is om advocaten en mediators verschillend te behandelen waar het gaat om de kosten en de reistijd die zijn gemoeid met voor hen 'verplichte' reisbewegingen. Voor de mediator geldt dat hij bij piketmediations en mediation in strafzaken verplicht is om naar het gerecht te reizen, welke situatie geheel vergelijkbaar is met de advocaat die naar een zitting moet reizen. Naar het

¹⁰⁵ Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2023*, p. 70

oordeel van de commissie zou voor deze verplichte reisbewegingen voor mediators eenzelfde vergoeding voor reiskosten en reistijd moeten gelden als voor advocaten die naar een zitting reizen.

6.3.2 Het Cebeon-onderzoek

De commissie heeft Cebeon verzocht om in haar onderzoek ook te kijken naar de urenbesteding bij mediations.

Op grond van [artikel 8 Btm](#) krijgt de mediator voor een toevoeging ten behoeve van een mediation per rechtzoekende een forfaitaire vergoeding van 5 punten, met een maximum van 10 punten per mediation. In het geval men recht heeft op 10 punten (dus bij het optreden voor meer dan één rechtzoekende) worden twee toevoegingen afgegeven. De commissie heeft Cebeon gevraagd of de urenopgave van de mediator geldt per mediation of per rechtzoekende. Nader onderzoek van Cebeon naar de wijze van registratie van de tijdsbesteding maakt niet duidelijk of de tijdsregistratie in de database van de RvR op één of meer rechtzoekenden betrekking heeft. Anders gezegd: heeft de mediator die twee rechtzoekenden heeft bijgestaan de uren voor de hele mediation op één toevoeging opgegeven of de uren per rechtzoekende (de helft van het totaal)? Cebeon concludeert dat dit niet helder is; bij de RvR is het niet verplicht een urenspecificatie mee te sturen.¹⁰⁶ Cebeon heeft daarom geen betrouwbaar tijdsbestedingsonderzoek kunnen doen.¹⁰⁷

De commissie betreurt dit ontbreken van een eenduidige registratie, want een gedegen en betrouwbaar onderzoek naar de gemiddelde urenbesteding is nu niet mogelijk geweest. De commissie beveelt daarom - nogmaals - aan dat mediators een goede registratie van gemaakte uren bijhouden en daarbij een eenduidige instructie van de RvR ontvangen, bij voorkeur ook voorzien van een valide meetinstrument aan de zijde van de RvR. Uit de registratie van de bestede uren moet dan duidelijk worden dat het gaat om de gemaakte uren per – onder het stelsel vallende - rechtzoekende en niet per mediation. Als beide rechtzoekenden onder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand vallen, stelt de commissie voor dat de werk-instructie van de RvR op dit punt wordt verduidelijkt, bijvoorbeeld in de zin van:

- Als de RvR één toevoeging verstrekt voor de hele mediation: de mediator geeft het totaal onder die toevoeging voor twee partijen gewerkte aantal uren op;
- Als de RvR de mediator twee toevoegingen verstrekt (één voor elke partij): de mediator geeft per toevoeging het aantal gewerkte uren voor één rechtzoekende op, namelijk de helft van het totaal aantal uren.

Door het ontbreken van eenduidige registratie heeft de commissie geen betrouwbare informatie over de tijdsbesteding bij mediations van Cebeon kunnen verkrijgen. De commissie beveelt derhalve voor nu aan het basisforfait niet aan te passen.

De twee meest relevante toeslagen bij mediation worden overigens wel met 35% verhoogd (waarover meer in paragraaf 5.1): de toeslag minderjarige kinderen gaat van 4 naar 5,5 punten en de afhechtingstoeslag gaat van 2,5 naar 3,5 punt. Bij een volgende herijking kan, als de registratie op een juiste wijze heeft plaatsgevonden, het basisforfait eventueel wijzigen.

¹⁰⁶ [Declaratie indienen mediators - rvr.org](#), geraadpleegd op 27-01-2025

¹⁰⁷ Cebeon 2025, p. 24.

De meeste mediations worden op reguliere wijze afgehandeld. De commissie heeft begrepen dat zich soms een bijzondere situatie voordoet die vraagt om extra werkzaamheden van de mediator. Dat is aan de orde bij een scheidingsmediation, waarbij één van de minderjarige kinderen van de scheidende ouders is aangemeld bij een jeugdbeschermingstafel. De jeugdbeschermingstafel wordt bijeengeroepen om gezamenlijk in gesprek te gaan over de ontwikkeling van en de (vrijwillige) hulpverlening ten behoeve van het minderjarige kind. De commissie heeft tijdens de hoorzittingen vernomen dat de jeugdbeschermingstafel en een (eventueel op te leggen) jeugdbeschermingsmaatregel de mediation extra complex maakt. De commissie heeft echter geen gegevens hoe vaak bij een mediation sprake is van een jeugdbeschermingstafel of -maatregel, wat de specifieke werkzaamheden voor de mediator daarbij zijn en hoeveel (extra) uren de mediator in een dergelijke mediation gemiddeld maakt. De commissie stelt voor dat de betrokken partijen (vFAS, MfN, RvR) monitoren hoe vaak een hiervoor beschreven complexe scheidingsmediation met (minderjarige) kinderen voorkomt, wat de specifieke werkzaamheden van de mediator daarbij zijn en hoeveel tijd de mediator hieraan besteedt, zodat in de toekomst voor dit soort zaken een objectief criterium kan worden vastgesteld en een toeslag voor deze categorie kan gaan gelden. De commissie beveelt aan dat de RvR hiertoe een initiatief ontwikkelt.

6.3.3 Jaarinkomen

In de opdracht van de commissie ligt ook de taak besloten om te onderzoeken of een mediator met een bruto omzet van 1.200 vergoede punten een jaarinkomen van schaal 12 trede 10 CAO Rijk kan behalen. Daarbij is een doelmatige praktijkvoering door mediators het uitgangspunt en de commissie moet daarbij rekening houden met voor mediators gebruikelijke bedrijfskosten, pensioenkosten, kosten voor arbeidsongeschiktheid, belastingen en dergelijke.

De vraag is daarbij of de uitkomsten van het onderzoek naar de doelmatige praktijkkosten van sociaal advocaten bruikbaar is voor mediators.

De commissie heeft in een vroeg stadium kennisgenomen van de onderzoeksvragen van het Kenniscentrum. Het onderzoek van het Kenniscentrum over het verdienvermogen bij een doelmatige praktijkvoering ziet uitsluitend op de praktijkvoering binnen de sociale advocatuur. Uit de hoorzittingen en de position papers heeft de commissie begrepen dat de praktijkvoering van mediators nogal afwijkt van die van de (meeste) sociaal advocaten, alsmede dat slechts een klein deel van de mediators het vak fulltime beoefent (33%, uit de hoorzitting). De meeste mediators werken individueel en niet in kantoorverband. Ook de verhouding tussen contacturen met de 'klant' enerzijds en de overige (juridische) werkzaamheden van een advocaat is niet vergelijkbaar met die van een mediator (die immers doorgaans in een mediation geen dossierstudie of jurisprudentie-onderzoek verricht en ook geen uitvoerige correspondentie en processtukken hoeft op te stellen). De inrichting van de praktijkvoering is daarom niet in relevante mate vergelijkbaar. Het onderzoek naar de praktijkvoering van sociaal advocaten is daarom naar het oordeel van de commissie niet bruikbaar voor mediators. De commissie heeft vervolgens geen mogelijkheid gezien om voor mediators separaat onderzoek naar het verdienvermogen te (laten) doen.

6.3.4 Uniformiteit

De commissie stelt vast dat de wijze van vergoeden van mediation binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand niet uniform is geregeld. Ook de uitvoering van toekenning, declaratie en controle is bij verschillende organisaties ondergebracht. De commissie is van mening dat het de efficiency ten goede komt, de controle op recht- en doelmatigheid makkelijker maakt en bestaande onevenwichtigheden in de financiering van mediation vermindert wanneer alle mediationregelingen bij één organisatie worden ondergebracht.

6.4 Aanbevelingen

De commissie komt op het terrein van mediation tot een aantal samenhangende aanbevelingen:

- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om, in overleg met de Raad voor de Rechtspraak en de RvR, alle bestaande mediationregelingen te uniformeren en de uitvoering (toekenning, declaratie, controle) onder te brengen bij de RvR: één uitvoeringsorganisatie, één financiële verantwoording, een algemeen geldende reiskosten- en reistijdregeling en specifieke voor alle mediators geldende inschrijvingsvoorwaarden.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om voor mediators een algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding te creëren, die aansluit op de regeling voor advocaten. Als in de mediationverwijzing van de Rechtspraak een verplichte locatie is opgenomen, is een vergoeding voor reistijd en reiskosten gerechtvaardigd.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om piketmediators per piketdienst van een dagdeel een vergoeding van 1,5 punt te betalen, die – om de uitvoerbaarheid te vergemakkelijken – automatisch wordt gekoppeld aan de algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de afhechtingstoelage in artikel 8, derde lid, van het Btm eveneens met 35% te verhogen van 2,5 naar 3,5 punt.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan binnen twee jaar voor wettelijk gereguleerde kwaliteitsborging van mediation te zorgen; de commissie beveelt hierbij aan te onderzoeken of het toezicht kan worden ondergebracht bij een publieke organisatie.



7. Juridische werkzaamheden

In dit hoofdstuk maakt de commissie inzichtelijk welke werkzaamheden van de toegevoegde advocaat (en zijn medewerkers) voor vergoeding in aanmerking komen en gaat de commissie in op signalen over het (niet) vergoeden van door de advocaat als noodzakelijk ervaren werkzaamheden. Tegen die achtergrond behandelt de commissie ook signalen over de navolgende thema's: rechtzoekenden in kwetsbare situaties en de reikwijdte van de toevoeging.

7.1 Huidige situatie

Voor het antwoord op de vraag welke werkzaamheden voor vergoeding in aanmerking komen brengt de commissie eerst de geldende kaders in beeld. Voor het gebruik van **gesubsidieerde rechtsbijstand** door een rechtzoekende gelden zowel financiële als inhoudelijke criteria. Dit hoofdstuk behandelt de door de RvR gehanteerde *inhoudelijke* criteria.

7.1.1 Rechtsbijstand

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kent een gelaagde opbouw van rechtsbijstandverlening bij juridische problemen. Deze opbouw werkt door in de vergoeding van de diverse werkzaamheden van de advocaat.

De *eerstelijns* rechtsbijstand, door de Wrb aangeduid als rechtshulp, ziet op werkzaamheden die beperkt blijven tot het analyseren en verduidelijken van het probleem waar de rechtzoekende mee kampt, het verstrekken van informatie, het geven van eenvoudige juridische adviezen aan deze rechtzoekenden, alsook het doorverwijzen naar andere instanties en/of rechtsbijstandverleners. De verlening van *tweedelijns* rechtsbijstand loopt op van eenvoudig rechtskundig advies aan de rechtzoekende en vertegenwoordigend optreden namens rechtzoekende tot en met procederen bij de rechter, tot in hoogste instantie.¹⁰⁸

Binnen het stelsel staat het Juridisch Loket opgesteld voor de eerstelijns¹⁰⁹ en rechtsbijstandverleners in de zin van de Wrb in beginsel voor de tweede lijn. Uit artikel 12 lid 2 aanhef en onder g Wrb al dan niet in samenhang gelezen met artikel 28 lid 1 aanhef onder c Wrb volgt dat geen toevoeging wordt verstrekt als een rechtzoekende zelf zijn belangen kan behartigen, al dan niet met een hulp van een derde, waartoe de rechter ook het Juridisch Loket rekent.¹¹⁰ Gelet op artikel 28 lid 1 aanhef onder d Wrb wordt evenmin een toevoeging verstrekt bij zaken die zich lenen voor eenvoudige afhandeling.¹¹¹ De opdracht aan de commissie ziet exclusief toe op de vergoeding van werkzaamheden aan tweedelijns rechtsbijstandverleners.

¹⁰⁸ Artikel 24 Bvr en Artikel 24a Wet op de rechtsbijstand

¹⁰⁹ Art. 7 lid 2 Wrb

¹¹⁰ Schepel en De Leest 2019, p. 175

¹¹¹ Schepel en De Leest 2019, p. 176

7.1.2 Juridische werkzaamheden

In het geval er een toevoeging is verstrekt, bepaalt het Bvr dat uitsluitend *juridische* werkzaamheden¹¹² voor vergoeding in aanmerking komen. Wat onder juridische werkzaamheden moet worden verstaan is door de RvR nader uitgewerkt in een werkinstructie en gepubliceerd op Kenniswijzer.¹¹³ Het beleid vermeldt vooral wat niet onder ‘juridische werkzaamheden’ wordt verstaan en dus niet vergoed wordt, en luidt als volgt:¹¹⁴

De volgende werkzaamheden komen in ieder geval niet voor vergoeding in aanmerking, op grond van jurisprudentie:

- wachttijd, bijvoorbeeld voor zittingen;
- intern overleg;
- stagebegeleiding;
- contacten met de pers, tenzij dit voor de verdediging of behartiging van het rechtsbelang noodzakelijk is. Daarvan is eigenlijk alleen sprake, als het perscontact een noodzakelijk gevolg is van te betwisten uitspraken van het OM of de wederpartij;
- tijd die herleidbaar is tot de persoonlijkheid van de rechtzoekende, zoals geestelijke en maatschappelijke ondersteuning, veelvuldig telefonisch contact, besprekingen of correspondentie;
- contact met familieleden van rechtzoekende wordt niet vergoed, tenzij dit het contact met de rechtzoekende zelf vervangt. Bijvoorbeeld als de rechtzoekende preventief gedetineerd is met beperkingen én een taal spreekt die de advocaat niet machtig is én er is geen tolk beschikbaar. In strafzaken van minderjarige cliënten wordt het overleg met ouders/verzorgers dat over de zaak gaat vergoed;
- niet redelijke studietijd (in verhouding tot de zaak) Tijd besteed aan studie van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie wordt alleen vergoed als deze is besteed aan bijzondere rechtsvragen.
Zie ook werkinstructie extra-uren: feitelijke en/of juridische complexiteit;
- tijd besteed aan contacten met de Raad, zoals het aanvragen van een toevoeging, vergoeding en extra-uren en andere administratieve werkzaamheden;
- administratieve werkzaamheden, zoals het aanmaken, onderhouden en afsluiten van het dossier;
- contact met de politiek of andere publieke vertegenwoordigers, zoals het doorgeven van signaleringen, schrijven van notities, bijwonen politieke vergaderingen;
- opsporingswerkzaamheden in strafzaken die zich op het terrein van opsporende instanties bevindt. Zoals het volgen of opsporen van mogelijke verdachten en getuigen. Overleg met mogelijke getuigen, die de verdediging wil oproepen wordt wel vergoed.
- juridische werkzaamheden die buiten het bereik vallen van de zaak waarvoor de toevoeging is verstrekt, komen ook niet voor vergoeding in aanmerking.

112 Art. 2 lid 2 onderdeel a Bvr en Stb. 1999/580 artikelsgewijze toelichting, p. 21. Geldt voor alle toevoegsoorten en maten van adviestoevoeging zelfredzaamheid tot en met zaken waarin extra-uren zijn toegekend.

113 Kenniswijzer (www.rvr.org/kenniswijzer/) bevat gepubliceerd toevoeg- en vaststelbeleid, geraadpleegd op 27-01-2025.

114 Zie werkinstructie Art. 02 Vergoeding - rvr.org op Kenniswijzer, geraadpleegd op 27-01-2025.

7.1.3 Reikwijdte toevoeging (bereik)

Vanwege de gekozen inrichting van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt van een rechtsbijstandverlener verlangd dat hij de vragen en/of problemen van de rechtzoekende die zich bij hem meldt inkadert tot de kern van het probleem; zodanig dat het onder één van de zaakcategorieën gebracht kan worden die genoemd staan in de bijlage bij het vergoedingsbesluit. Deze inkadering bepaalt de hoogte van de vergoeding van zijn werkzaamheden en tevens de reikwijdte daarvan. Het reikwijdtecriterium is vastgelegd in [artikel 32 Wrb](#) en is van toepassing op alle soorten toevoegingen en alle rechtsterreinen:

‘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.’

Een (eerste) toevoeging geldt dus voor alle advieswerkzaamheden en de eerste procedure ter zake van het op de toevoeging vermelde rechtsbelang, ongeacht de duur en omvang van de rechtsbijstand. Voor hetzelfde rechtsbelang kan een (tweede) afzonderlijke toevoeging worden verkregen als sprake is van een afzonderlijke (vervolg)procedure bij een andere instantie (een ander gerecht of een ander publiekrechtelijk orgaan).¹¹⁵

Onder rechtsbelang moet in ieder geval worden verstaan: het belang waarvoor rechtzoekende rechtsbijstand verzoekt voor zover dat belang hem rechtstreeks en individueel aangaat ([artikel 1 lid 1 onder b Brt](#)). De RvR heeft deze norm nader ingevuld in beleid, dat gepubliceerd is op Kenniswijzer.¹¹⁶ Voor de beoordeling of sprake is van hetzelfde rechtsbelang of juist van ‘diversiteit aan rechtsbelangen’, is het beoogde eindresultaat of doel van de verzochte rechtsbijstand in combinatie met het onderliggende feitencomplex bepalend.¹¹⁷ Bij meerdere belangen is niet per definitie sprake van meerdere *rechtsbelangen*, beoordeeld moet worden of deze ieder afzonderlijk een zelfstandige betekenis hebben of zo nauw met elkaar samenhangen dat niet gesproken kan worden van afzonderlijke rechtsbelangen.¹¹⁸ Bijvoorbeeld: bij een partner en/of (meerdere) minderjarige gezinsleden die tot dezelfde huishouding behoren en die een zelfde probleem hebben met een derde kan ook sprake zijn van hetzelfde rechtsbelang, ook dan wordt één toevoeging verstrekt.¹¹⁹ Onder deze toevoeging vallen dan de werkzaamheden voor alle betrokken personen. Dit komt veel voor bij zaken op het terrein van huur, overlast, omgevingsvergunningen, et cetera.

Terzijde, als de zaak zich anders ontwikkelt dan initieel ingeschat, kan om aanpassing van de op de toevoeging vermelde zaakcode worden verzocht.

7.2 Recente ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij een aantal relevante ontwikkelingen op het gebied van te vergoeden werkzaamheden aan de advocaat. Het gaat om wijzigingen in de inhoudelijke beoordeling wanneer een toevoeging wordt verstrekt: rechtzoekende in kwetsbare situatie, aanpassingen in het Bvr en ontwikkelingen die spelen binnen het programma stelselvernieuwing van het ministerie van J&V.

¹¹⁵ Naar gangbaar taalgebruik wordt onder het begrip ‘instantie’ verstaan ‘aanleg’ dan wel ‘openbaar lichaam’ of ‘overheidsorgaan’, o.a. [ECLI:NL:RVS:2014:3343](#)

¹¹⁶ Zie werkinstructie Bereik op Kenniswijzer: [Bereik - rvr.org](#), paragraaf 1.2 geraadpleegd op 27-01-2025.

¹¹⁷ [ECLI:NL:RVS:2022:3383](#)

¹¹⁸ [ECLI:NL:RVS:2014:4118](#)

¹¹⁹ [ECLI:NL:RVS:2012:BX5992](#); het feit dat aanvragers verschillende rechtssubjecten zijn is niet relevant.

7.2.1 Rechtzoekenden in kwetsbare situatie

Rechtsbijstand wordt niet verleend als het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met hulp van een ander (artikel 12 lid 2 aanhef en onder g. Wrb). Zo wordt geen toevoeging verstrekt voor het treffen van een afbetalingsregeling of het kwijtschelden van een schuld, als de onderliggende vordering onbetwist blijft.

De door RvR, Juridisch Loket en NOvA gezamenlijk aangewezen onafhankelijke adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand schrijft in haar rapport dat er aan de regelingen in de Wrb een aantal veronderstellingen ten grondslag te ligt¹²⁰:

- op basis van het juridisch probleem wordt bepaald of de rechtzoekende dit probleem zelf kan oplossen;
- bestuursorganen bieden hulp aan de rechtzoekende en zijn responsief;
- er is in die gevallen altijd andere rechtshulp (eerstelij, commissie) beschikbaar om de rechtzoekende te ondersteunen.

Deze veronderstellingen zijn gaandeweg zodanig vergaand geïnterpreteerd dat steeds vaker zelfredzaamheid wordt vermoed. Bij de invoering van de Wrb per 1 januari 1994 is de stap gezet van een meer subjectieve benadering van zelfredzaamheid naar een meer objectieve: er is minder ruimte om rekening te houden met individuele omstandigheden dan voorheen. Jurisprudentieonderzoek¹²¹ over de periode na invoering van de Wrb laat zien dat in de loop der jaren de rechtzoekende steeds een stukje zelfredzamer werd geacht, er steeds minder oog was voor de daadwerkelijke zelfredzaamheid en daarmee was er steeds minder ruimte om de omstandigheden van het geval mee te wegen. Tot zover de bevindingen uit het rapport van de genoemde adviescommissie. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een steeds grotere terughoudendheid bij bestuursorganen (inclusief de RvR) om rekening te houden met de daadwerkelijke zelfredzaamheid van de individuele burger.

In juli 2021 is, mede naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020)¹²² en van signalen van de VSAN, door de RvR de Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz)¹²³ ingevoerd in samenwerking met de NOvA en het Juridisch Loket. Deze regeling voorziet in kortdurende rechtsbijstand van een advocaat aan burgers in die gevallen waar rechtshulp van het Juridisch Loket niet toereikend is, er geen alternatieve hulpverlening beschikbaar is en er volgens het beleid van de RvR (nog) geen recht op een toevoeging bestaat. Voor de afgifte van een Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) moet het op geld waardeerbaar belang ten minste €250,- bedragen of er moet sprake zijn van een voldoende geobjectiveerd immaterieel belang. Met deze tijdelijke aanvullende regeling wil de RvR voorkomen dat burgers met juridische problemen tussen wal en schip vallen.

De Ratz is tot 2023 gemonitord door het Kenniscentrum. Mede op basis van deze monitor heeft de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand advies over de regeling uitgebracht.¹²⁴ Volgens de adviescommissie is *rechtsbijstand* voor Atz-zaken geïndiceerd als:

- geen *rechtshulp* beschikbaar is, of;
- sprake is van een onvoldoende responsieve houding van een bestuursorgaan en de inzet van een advocaat deze mogelijk kan forceren, of;

¹²⁰ Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023, p. 6.

¹²¹ Schepel en De Leest 2019.

¹²² Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020

¹²³ Ratz-regeling, *Stcr* 2021, 33169.

¹²⁴ Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023 en Kenniscentrum 2023

- sprake is van een dermate juridisch of feitelijk complex probleem dan wel van zodanige persoonlijke omstandigheden dat direct de inzet van een advocaat nodig is, of;
- er voor een belanghebbende zoveel op het spel staat dat juridisch advies met de kwaliteitswaarborgen van een advocaat nodig is.

De adviescommissie adviseert ook dat de RvR in 'kansloze' zaken incidenteel toch toevoegt om de advocaat de ruimte te geven om 'iets uit te proberen' of te forceren.¹²⁵ De adviescommissie beveelt aan om de tijdelijke regeling op te laten gaan in het reguliere beleid. Verder beveelt de adviescommissie aan om meer maatwerk in toekenning van rechtsbijstand mogelijk te maken, door context- en persoonsgebonden factoren in de beoordeling mee te nemen te betrekken. Deze factoren verdienen volgens de adviescommissie een plek in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft in reactie op het rapport van de adviescommissie erkend dat de verschillende aannames over zelfredzaamheid in de regelgeving niet overeenkomen met de dagelijkse realiteit en heeft toegezegd de aanbevelingen uit het rapport mee te nemen bij de toekomstige invulling van het zelfredzaamheidscriterium als onderdeel van het wetstraject; sluitstuk van het programma stelselvernieuwing.¹²⁶ Ook heeft de minister toegezegd dat de Ratz blijft bestaan, 'zolang de heroverweging van het zelfredzaamheidscriterium niet is doorgevoerd in de wet- en regelgeving'.¹²⁷

Een rechtzoekende kan dus in een eerder stadium dan voorheen gebruik maken van de diensten van een rechtsbijstandverlener, die hiervoor op zijn beurt een vergoeding ontvangt. De op basis van de Ratz toegekende Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) kent eenzelfde vergoeding als de Lichte adviestoevoeging (LAT): 2 forfaitaire punten voor een zaak die binnen drie uren advies behandeld kan worden. De op de Ratz gebaseerde toevoeging kan later worden omgezet in een Toevoeging zelfredzaamheid (Tz) als blijkt dat uitgebreidere advisering nodig is en/of een procedure gevoerd moet worden. Sinds 1 september 2023 wordt de vergoeding voor de Atz niet meer verrekend met een daarop volgende reguliere forfaitaire vergoeding voor de Tz.¹²⁸

7.2.2 Aanpassingen Bvr

Invoering Wvvggz en Wzd

Per 1 januari 2020 is de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet BOPZ) vervangen door de Wet verplichte ggz (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd). In opdracht van het ministerie van J&V heeft het onderzoeksbureau Significant onderzoek gedaan naar de effecten van de Wvvggz op de gesubsidieerde rechtsbijstand.¹²⁹ Uit het onderzoek komt naar voren dat het aantal activiteiten en bijbehorende tijdsbesteding zijn toegenomen. Dit geldt met name bij de zorgmachtiging zonder voorafgaande crisismaatregel en ook bij procedures waarbij er sprake is van een verlenging van de zorgmachtiging. De invoering van beide wetten heeft geleid tot aanpassing van het Bvr. Zo is een drietal nieuwe zaakcategorieën ingevoerd: Zo21 (overige procedures Wvvggz en Wzd) met een vergoeding van 4 punten, Zo22 (verlenging zorgmachtiging Wvvggz) met een vergoeding van 5 punten en Zo23 (zorgmachtiging zonder crisismaatregel Wvvggz) met een vergoeding van 6 punten.¹³⁰

¹²⁵ Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023, p. 9.

¹²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 286.

¹²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 753, nr. 271.

¹²⁸ Wijziging vergoedingsbeleid Adviestoevoegingen Zelfredzaamheid (Atz) bij bereik, per 1 september 2023 - rvr.org, geraadpleegd op 27-01-2025.

¹²⁹ Jongebreur & Kalisvaart 2020.

¹³⁰ stcr-2020-53633.pdf (officiële bekendmakingen.nl)

Wijzigingen per 1 januari 2022

Per 1 januari 2022 is het vergoedingsbesluit opnieuw gewijzigd: een deel van deze wijzigingen is in overeenstemming met de aanbevelingen in het rapport 'Andere tijden' van de Commissie-Van der Meer I. Een tweetal wijzigingen ziet op het onderwerp van dit hoofdstuk.¹³¹

Zo is in de categorie asielzaken de reikwijdte van de toevoeging aangepast, in die zin dat er niet langer een afzonderlijke toevoeging voor een voorlopige voorziening in asielzaken wordt verstrekt. De werkzaamheden voor de voorlopige voorziening vallen nu onder de toevoeging voor de bodemprocedure. De RvS besliste eerder dat de RvR terecht een afzonderlijke toevoeging voor procedure verstrekt bij een voorlopige voorziening naast die voor de bodemprocedure, *omdat hiervoor een afgescheiden inhoudelijke rechtsgang bestaat*.¹³² De nota van toelichting gaat hieraan voorbij. Behandelt de rechter de voorlopige voorziening op een aparte zitting, dan volgt een toeslag.¹³³

Zaken voor een Europese klachtinstantie worden voortaan vergoed als procedure in plaats van advies. Het rapport Commissie-Van der Meer I uit 2017 bevatte ook het voorstel om het toevoegmoment bij cassatie aan te passen: eerst ná indiening van de middelen. Deze aanbeveling is (nog) niet ingevoerd. Het ministerie van J&V laat desgevraagd weten te werken aan een nadere afweging, omdat de aanbeveling zowel voor- als nadelen kent. De aanbeveling loopt daarom mee met het onderdeel wet- en regelgeving van de stelselvernieuwing.

7.2.3 Stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand

De vergoeding van werkzaamheden die de rechtsbijstandverlener verricht is ook onderwerp van gesprek in het, in 2018 door het ministerie van J&V opgezette, programma stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand.¹³⁴ Dit programma zit in de laatste fase, die van borging en implementatie. Sluitstuk van het programma is de start van de consultatie van een gewijzigde Wrb.

De stelselvernieuwing rust op drie pijlers:

1. laagdrempelige, effectieve en zoveel mogelijk integrale hulp (fysiek) dichtbij de rechtzoekende;
2. verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening en blijvend adequate vergoedingen voor de professionals;
3. voorkomen van geschillen tussen overheid en burger en daarmee van onnodige procedures in het bestuursrecht.

Het gaat hier dus niet meer sec om de 'toegang tot het recht'. De roep om efficiëntere, effectievere en vooral ook meer integrale hulpverlening vraagt om meer samenwerking en communicatie tussen het juridische en het sociale domein, alsook om betere samenwerking tussen betrokken hulpverleners binnen het juridische domein.

In de periode 2019-2022 heeft het ministerie van J&V ruimte geboden aan tal van pilots¹³⁵ om nieuwe werkwijzen en (digitale) instrumenten te ontwikkelen en beproeven, die kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de stelselvernieuwing.

¹³¹ Besluit van 7 juli 2022 tot wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000, het Besluit toevoeging mediation en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de vergoedingen van rechtsbijstandverleners en mediators, *Staatsblad 2022-295*.

¹³² *ECLI:NL:RVS:2014:3343*.

¹³³ Rapport Commissie-Van der Meer I 2017, p. 10. Aanbeveling 16

¹³⁴ *Programma stelselvernieuwing rechtsbijstand 2023-2026 | Publicatie | Rijksoverheid.nl geraadpleegd op 27-01-2025*.

¹³⁵ Zie 'Pilotoverzicht Stelselwijziging Rechtsbijstand' bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22, 31753, nr. 262*.

Binnen een aantal pilots verrichten tweedelijsrechtsbijstandverleners werkzaamheden die nu niet regulier binnen het huidige stelsel worden vergoed. Bijvoorbeeld:

- pilot samenwerken in de eerste lijn: piketdienst en signaleringsoverleg;
- pilot Rotterdam-Zuid: deelname werkoverleg wijkteams, online juridisch spreekuur voor wijkteams, kennisbijeenkomsten;
- pilot regie op geschiloplossing in het huurdomen: verbetering samenwerking tussen betrokken organisaties.

Het ministerie heeft het WODC gevraagd om een overkoepelende analyse ¹³⁶ uit te voeren op de evaluaties van al deze pilots, om te bezien in hoeverre de ontwikkelde werkwijzen en (digitale) instrumenten bijdragen aan het behalen van de gestelde doelen en wat er nodig is om tot implementatie te komen. Het WODC heeft begin oktober 2024 het rapport 'Onderweg naar betere rechtshulp, inzichten en kansen afgeleid uit 34 pilots bij het Programma stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand' opgeleverd. ¹³⁷ Naast een overzicht van wat de pilotfase in termen van effectieve pilotonderdelen heeft opgeleverd, beoogt het rapport ook een overzicht te geven van wat nodig is voor een succesvolle doorwerking van de met de pilots behaalde resultaten. ¹³⁸ Het WODC heeft achttien veelbelovende en werkbare pilotonderdelen gevonden die betekenis kunnen hebben voor de stelselwijziging, waaronder de hiervoor genoemde piketdienst en het signaleringsoverleg. ¹³⁹

Het ministerie van J&V gaat met ketenpartners in gesprek om het vervolgproces van de beoogde stelselwijziging verder uit te werken. De beleidsreactie op het rapport is opgenomen in de twaaalfde voortgangsrapportage van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand, die in december 2024 naar de Tweede Kamer is verstuurd.

Tot de pilots van het programma stelselvernieuwing wordt ook een aantal pilots gerekend die door de RvdR zijn geïnitieerd: het gaat om pilots waarin verschillende vormen van wijkrechtspraak zijn beproefd in toevoegingszaken. De advocaat treedt in deze wijkrechtspraak op als onafhankelijke casemanager voor de rechtzoekende bij het oplossen van zijn uiteenlopende, meervoudige problemen. De werkzaamheden bestaan onder meer uit het bijwonen van multidisciplinaire overleggen, het onderhouden van contacten met andere betrokken ketenpartijen en het voeren van aanvullend overleg met de rechtzoekende. Deze pilots zijn positief beoordeeld ¹⁴⁰ en het concept wordt landelijk uitgerold. De advocaat ontvangt voor deze aanvullende werkzaamheden een toeslag van 3 punten. ¹⁴¹

7.3 Signalen

De commissie heeft vanuit het werkveld meerdere signalen ontvangen over werkzaamheden die niet worden vergoed. Bijvoorbeeld over werkzaamheden in verband met problemen die direct met het probleem waarvoor de toevoeging is verleend samenhangen, maar buiten de reikwijdte van de toevoeging vallen. Of over al dan niet juridische problemen die niet rechtstreeks samenhangen met het probleem waarvoor de toevoeging is verstrekt, maar die de situatie van de rechtzoekende wel compliceren. De commissie heeft de signalen in categorieën ingedeeld. Na de beschrijving van de signalen volgt een analyse en eventuele bevindingen van de commissie.

¹³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 753, nr. 270, p. 4.

¹³⁷ Verhoeven e.a. 2024

¹³⁸ Verhoeven e.a. 2024, p. 114.

¹³⁹ Verhoeven e.a. 2024, paragraaf 3.4.6.

¹⁴⁰ Jongebreur & Onstenk 2022

¹⁴¹ Subsidieregeling werkzaamheden ten behoeve van rechtsbijstand in locaties voor Wijkrechtspraak 2024-2026 Start 2024-12401.

7.3.1 Rechtzoekende (in kwetsbare situatie)

Onder meer de NOvA en de RvR signaleren dat er rechtzoekenden zijn die extra begeleiding en tijd vragen door de maatschappelijke/sociaal-economische omstandigheden waarin deze zich bevinden.¹⁴² Het gaat daarbij vaak om niet-juridische werkzaamheden ten behoeve van de rechtzoekende. De RvR verzoekt de commissie om zich uit te spreken over een eventuele vergoeding van deze werkzaamheden binnen het forfaitaire stelsel. Ook ontving de commissie uit het directe werkveld vragen of bij de vergoeding van werkzaamheden meer rekening kan worden gehouden met de persoon van de rechtzoekende en de omstandigheden waarin deze verkeert. Op dit moment is deze rechtzoekende in kwetsbare situatie afhankelijk van de mogelijkheid die de rechtsbijstandverlener heeft om de rechtzoekende voor een deel kosteloos bij te staan. Niet iedere rechtsbijstandverlener heeft tijd en middelen om dit te doen, afgezien nog van de vraag of dit van een rechtsbijstandverlener verwacht kan worden. Daardoor bestaat volgens een aantal partijen het risico dat deze rechtzoekende vervolgens van de ene naar de andere (niet-juridische) hulpverlener wordt ‘doorgeschoven’, waardoor een effectieve hulpverlening ontbreekt en zelfs de toegang tot het recht in gedrang kan komen.

De hiervoor bedoelde extra werkzaamheden worden door betrokken rechtsbijstandverleners als noodzakelijk gezien wegens de beperkte zelfredzaamheid van de rechtzoekende, al dan niet in relatie tot de aard van de onderliggende zaak. Genoemd zijn: meer en vaker dan bij andere rechtzoekenden gebruikelijk uitleg geven, begeleiden bij het verzamelen en opvragen van dossier- en andere bewijsstukken, uitleg geven van brieven van instanties aan rechtzoekende, contact opnemen met andere hulpverleners. Dit laatste is ook nodig omdat de rechtzoekende vaak zelf niet of nauwelijks in staat is om aan andere hulpverleners uit te leggen wat er door die andere hulpverlenende instanties zou kunnen worden geregeld of opgepakt. Aanvullend wordt opgemerkt dat deze aanvullende werkzaamheden waar mogelijk deels ook door anderen zoals eerstelijnsbuitenhulpverleners opgepakt zouden kunnen worden, maar dat deze hulpverlening niet altijd en niet overal in Nederland in voldoende mate beschikbaar is. Ten slotte heeft de advocaat, als de rechtzoekende de vrijheid is ontnomen, behalve met zijn cliënt ook te maken met zijn familie, waarbij deze contacten niet zelden tijdrovend zijn.

Verder ervaren advocaten verschil in opstelling van cliënten. Advocaten zijn gebonden aan gedragsregels en geven aan tuchtrechtelijk verplicht te zijn om kennis te nemen van de vragen van de cliënt en e-mails en telefoontjes tijdig te moeten beantwoorden. Men mist een rem om overvragende cliënten een halt toe te kunnen roepen: een verwijzing naar de beperkte voor de zaak staande uren¹⁴³ en/of vergoeding biedt tuchtrechtelijk geen soelaas.

De signalen laten volgens de commissie zien dat de betekenis van de context- en persoonsgebonden factoren voor de werking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand een ernstig probleem is, dat van een verdergaande en duurzamere oplossing dient te worden voorzien dan op dit moment door middel van de (tijdelijke) Ratz en de hiervoor genoemde pilots het geval is. De aard en ernst van de toeslagenaffaire heeft voldoende duidelijk gemaakt dat deze specifieke problematiek bij de inrichting van het stelsel niet langer genegeerd kan worden. De ooit, vanuit het concept van de redelijkerwijs te verwachten ‘zelfredzaamheid’ van elke burger, gemaakte keuzes verdienen heroverweging.

De commissie ziet hier binnen het stelsel twee aspecten na(ast) elkaar: de context- en persoonsgebonden factoren van de rechtzoekende moeten betrokken worden bij de beslissing om al dan niet een toevoeging

¹⁴² Signaal is ook afgegeven door de MfN, zie hoofdstuk 6 over mediation.

¹⁴³ ECLI:NL:TADRARL:2024:278

te verstrekken, maar vervolgens zijn deze factoren (na verlening van de toevoeging) ook van invloed op de werkzaamheden van de betreffende rechtsbijstandverlener. Voor het eerste aspect verwijst de commissie korthedshalve naar het eerder aangehaalde rapport van de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, waarin een ruimhartiger toevoegingsbeleid wordt bepleit.

Waar het gaat om de vergoeding van de extra werkzaamheden van de toegevoegde rechtsbijstandverlener bij een rechtzoekende in een kwetsbare situatie, ziet de commissie zich voor een aantal vragen gesteld: is aan de hand van objectieve criteria vast te stellen of sprake is van een rechtzoekende in een kwetsbare situatie? Wat is het effect van de context- en persoonsgebonden factoren op de behandeling van de zaak voor de rechtsbijstandverlener, met andere woorden: welke extra werkzaamheden zijn hiervan het gevolg?

Voorafgaand aan de hoorzittingen heeft de commissie de gesprekspartners uit het werkveld gevraagd om in dit verband objectieve criteria te benoemen en aan te geven welke extra werkzaamheden verricht moeten worden bovenop de reguliere juridische werkzaamheden.

In de reacties op de vraag naar objectieve criteria zijn twee categorieën te onderscheiden: de aard van de persoon en de zaaksoort. Bij de op de aard van de persoon betrekking hebbende criteria zijn genoemd: de psychische gesteldheid, detentie, opleidingsniveau, taalvaardigheid (mede in relatie tot het aantal jaren verblijf in Nederland) en minderjarigheid. Als specifieke rechtsterreinen waarbij dit gebrek aan zelfredzaamheid het sterkste speelt zijn genoemd: sociaal zekerheidsrecht, uitkering en toeslagen, wonen, strafrecht, vreemdelingenbewaring en terbeschikkingstelling (tbs). In dit soort zaaktypen is ook de vaak starre en weinig oplossingsgerichte opstelling van de wederpartij (doorgaans de overheid of een bestuursorgaan) van invloed op de intensiteit en duur van de zaak.

Mede op basis van de aanbevelingen van de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand heeft de RvR criteria ontwikkeld die behulpzaam zijn bij het gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid bij de toekenning van de gesubsidieerde rechtsbijstand. De RvR ziet conflictescalatie, sterke wederpartij, afhankelijkheidsrelatie, multiproblematiek en grote maatschappelijke kosten als relevante aspecten.¹⁴⁴

In paragraaf 7.1.2 is de huidige situatie beschreven met betrekking tot declarabele werkzaamheden. Daaruit blijkt dat rechtsbijstandverlening door de advocaat declarabel is voor zover het *juridische werkzaamheden* betreft. De Wrb noch de onderliggende besluiten beschrijven wat hier precies onder moet worden verstaan. Wel geven de Wrb en de Advocatenwet kaders van wat van de advocaat wordt verwacht. Voor inzicht in wat onder juridische werkzaamheden zou moeten vallen kan aansluiting worden gezocht bij de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs uit deze kaders voortvloeien.

Op grond van de Advocatenwet draagt de advocaat zorg voor de rechtsbescherming van zijn cliënt en handelt hij zoals een behoorlijk advocaat betaamt (artikel 10a Advocatenwet).

Als uitvloeisel van de Advocatenwet kent de advocatuur gedragsregels, deze brengen de normen onder woorden, die naar de heersende opvattingen binnen de advocatuur door elke advocaat in acht behoren te worden genomen. Zoals een zorgvuldige behandeling van de aan hem opgedragen zaken (regel 12) en een (schriftelijke) informatieplicht richting cliënt over belangrijke informatie, relevante feiten en gemaakte afspraken (regel 16). De gedragsregels zijn richtlijnen en geen verplichtende, bindende voorschriften. De gedragsregels normeren wel in tuchtrechtelijke zin het handelen van de advocaat.

¹⁴⁴ Zie werkinstructie Algemeen Toevoegbeleid op Kenniswijzer, geraadpleegd op 27-01-2025.

De Wrb, [artikel 24](#) jo [artikel 1 Wrb](#), spreekt over het op toevoegbasis verlenen van *rechtsbijstand*: rechtskundige bijstand aan een rechtzoekende ter zake van een rechtsbelang dat hem rechtstreeks en individueel aangaat, voor zover in deze wet en de daarop berustende bepalingen geregeld.

De commissie leidt hieruit af dat onder juridische, declarabele werkzaamheden op dossierniveau een aantal (hoofd)categorieën te onderscheiden zijn ongeacht het soort zaak:

- correspondentie: noodzakelijke (e-)correspondentie met cliënt en met andere bij de zaak betrokken partijen;
- communicatie: noodzakelijke contacten met cliënt en met andere bij de zaak betrokken partijen (telefoon, Whatsapp, e-mail);
- overleg / gesprek: noodzakelijke contacten met cliënt en met andere bij de zaak betrokken partijen;
- zitting: bijwonen van een zitting, zie [artikelen 7 en 18 Bvr](#);
- processtukken: opstellen van schriftelijke stukken in het kader van een procedure als bedoeld in [artikel 1 Bvr](#);
- dossierstudie: bestuderen stukken in verband met selectie relevante feiten, bestudering van op de bijzonderheden in de zaak gerichte jurisprudentie (en eventuele regelgeving).

De omvang en intensiteit van deze werkzaamheden varieert, afhankelijk van de juridische context van het specifieke geval.

De commissie is van oordeel dat ook bij de hierboven bedoelde extra werkzaamheden (die worden veroorzaakt door context- en persoonsgebonden factoren) onderscheid gemaakt moet worden tussen juridische werkzaamheden die direct verband houden met de zaak waarvoor de toevoeging is verstrekt, juridische werkzaamheden die hier indirect mee samenhangen en niet-juridische werkzaamheden.

Uit de reacties op de uitvraag naar objectieve criteria leidt de commissie af dat een belangrijk deel van de voor de cliënt in kwetsbare situatie te verrichten werkzaamheden onder een van de hiervoor genoemde categorieën van tijdsbesteding vallen die een betamelijk handelend advocaat behoort te verrichten, maar dat deze werkzaamheden in deze context meer tijd vragen.

Juridische werkzaamheden die direct verband houden met de zaak waarvoor de toevoeging is verstrekt vallen onder de reikwijdte van de toevoeging en worden vergoed. De commissie meent dat daarbij geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen rechtshulp en rechtsbijstand. Vervolgens worden alle onder de toevoeging verrichte werkzaamheden via het periodiek tijdschrijfonderzoek in de aanpassing van de forfaitaire punten meegenomen. De commissie wil in dit verband wijzen op de noodzaak en het belang van tijdschrijven en het bij declaratie doen van een daarop gebaseerde urenopgave. Dit is des te meer belangrijk bij de hiervoor genoemde specifieke rechtsgebieden, waar in vrijwel alle zaken context- en persoonsgebonden factoren een rol spelen.

Echter volgens huidig, door de RvR gevoerd beleid, kan bestede tijd die specifiek veroorzaakt is door of herleidbaar is tot de persoonlijkheid van de rechtzoekende niet worden gedeclareerd bij de RvR. Dit wringt voor de sociaal advocaat die zijn cliënt in kwetsbare situatie goed wil bedienen. De extra tijd die bijvoorbeeld een advocaat kwijt is aan meer of herhaalde uitleg aan zijn cliënt verblijvend in een Wvggz-instelling dient redelijkerwijs niet voor rekening van de advocaat te blijven. De commissie beveelt aan dat de RvR zijn beleid hierop aanpast.

Anderzijds begrijpt de commissie dat een limiet gesteld moet worden aan overvragende cliënten. De meeste cliënten zijn in de loop der tijd mondiger geworden en veeleisender, dit vertaalt zich onder andere in meer contactmomenten. De extra tijd moet wel in verhouding (blijven) staan tot het belang van de zaak

waarvoor de hulp van de advocaat is ingeroepen. De verderop in dit rapport aanbevolen best practices, hierover meer in hoofdstuk 8, kunnen hierin behulpzaam zijn. De advocaat weet daarmee wat er in de sfeer van het tuchtrecht, maar ook in relatie tot de RvR en de cliënt, van hem verwacht mag worden. De cliënt wordt met zo'n best practice vooraf goed geïnformeerd over het mogelijke verloop van zijn zaak en wanneer (en daarmee globaal ook; hoeveel) contact gebruikelijk is. De 'best practice' biedt daarmee voordelen op diverse terreinen. De commissie meent dat de ontwikkeling daarvan hoge prioriteit dient te verkrijgen.

Waar het gaat om declarabele juridische werkzaamheden merkt de commissie voorts op dat onder het huidige beleid van de RvR studietijd (de tijd besteed aan het bestuderen van wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie) niet binnen het forfait wordt vergoed. De commissie begrijpt dat de gedachte daarachter is dat van de gespecialiseerde advocaat voldoende basiskennis verwacht mag worden waardoor dergelijke studietijd niet nodig is. Dit criterium lijkt niet langer houdbaar in de huidige specialistische praktijk.

De commissie is daarom van mening dat onderscheid gemaakt moet worden tussen routinematige en niet routinematige studietijd met betrekking tot de individuele zaak. Routinematige vraagstukken rekent de commissie tot de basiskennis waarover de (in dit vakgebied enigermate gespecialiseerde) advocaat dient te beschikken. Het bijhouden van kennis is geen onderdeel van de op zaaksniveau vergoede bestede tijd, daarmee is bij het punttarief al rekening gehouden (door van 1.200 declarabele uren per jaar uit te gaan, waar de reguliere studietijd niet in zit). De hier bedoelde 'routinematige' studietijd is dus niet declarabel op dossierniveau. Redelijke studietijd in de individuele zaak die besteed is aan niet routinematige vraagstukken zou volgens de commissie wel tot de declarabele juridische werkzaamheden op dossierniveau moeten behoren. De commissie merkt op dat het beleid van de RvR op dit punt nu dus te terughoudend is. Bij de door de commissie voorgestelde verruiming van de definitie van wel te vergoeden 'juridische werkzaamheden' wordt deze niet routinematige studietijd door de advocaat opgegeven bij zijn declaratie. Vergoeding van deze studiwerkzaamheden gebeurt dan uiteindelijk via het tijdschrijven, want wordt daarmee uiteindelijk onderdeel van het forfait. De commissie beveelt aan dat de RvR haar beleidskader in die zin aanpast dat direct zichtbaar is dat alle hierboven genoemde werkzaamheden vallen onder 'juridische werkzaamheden'. Daarmee is ook duidelijk dat de met deze werkzaamheden gemoeide tijd dient te worden opgegeven bij de declaratie. Bij juridische werkzaamheden die indirect verband houden met de zaak waarvoor de toevoeging is verstrekt is het van belang om te onderzoeken of deze extra werkzaamheden op zichzelf beschouwd de afgifte van een afzonderlijke toevoegemodaliteit rechtvaardigen. Hierbij kan gedacht worden aan een Atz, een lichte adviestoevoeging (LAT) of een reguliere toevoeging.

Blijft over de vraag hoe de RvR om dient te gaan met door de advocaat noodzakelijk geachte juridische werkzaamheden die enerzijds buiten de reikwijdte van de verstrekte toevoeging vallen en anderzijds op zichzelf staand van onvoldoende gewicht zijn om daarvoor een andere (nieuwe) toevoeging te verstrekken. Dergelijke werkzaamheden vallen strikt genomen buiten de formele verantwoordelijkheid van de advocaat op basis van de aan hem verleende toevoeging. Het beeld dat de commissie hierbij heeft is dat van incidentele randwerkzaamheden, zoals het plegen van een telefoontje of het schrijven van een enkele e-mail of brief, waardoor een ander aanstaand of potentieel (juridisch) probleem wordt voorkomen, dan wel in een vroeg stadium wordt opgelost. De commissie is van mening dat dit type werkzaamheden niet afzonderlijk vergoed hoeven te worden, maar verdisconteerd behoren te zijn in het punttarief.

Dan de vraag hoe om te gaan met *niet-juridische* werkzaamheden: deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. De commissie meent dat het verrichten van deze werkzaamheden noodzakelijk moet zijn ter ondersteuning van de behandeling van de zaak waarvoor is toegevoegd. Dat geldt bijvoorbeeld voor contact met de familie bij een rechtzoekende die rechtens van zijn vrijheid is beroofd. Deze werkzaamhe-

den worden onder het huidige beleid van de RvR niet gezien als juridische werkzaamheden. Gelet op ontwikkelingen binnen bijvoorbeeld de Wvvgg, zie verderop in dit hoofdstuk, is dit standpunt volgens de commissie niet langer onverkort houdbaar. Van een bekwaam handelend advocaat mag immers verwacht worden dat hij contact opneemt en waar noodzakelijk onderhoudt met de directe familie van de van zijn vrijheid ontnomen cliënt. De commissie beveelt de RvR aan zijn beleid hierop aan te passen, in die gevallen waarin sprake is van een van zijn vrijheid ontnomen cliënt.

Tot slot nog een enkel woord over eerder al genoemde ‘overvragende cliënt’. De commissie begrijpt de behoefte van advocaten om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te voorzien van concrete instrumenten om grenzen te kunnen stellen aan de overvragende cliënt. De commissie acht een expliciete normering van het aantal keren dat een cliënt contact mag zoeken met zijn rechtsbijstandverlener niet functioneel. De commissie is van mening dat de ‘best practices’ hier wel een functie kunnen hebben, ook omdat het de cliënt inzicht kan geven hoe een zaak normaliter verloopt en wie daarin wanneer welke stappen onderneemt. De kennis van de gemiddelde cliënt over hetgeen hem te wachten staat en wat hij van een rechtsbijstandverlener mag verwachten is in algemene zin immers zeer beperkt tot geheel afwezig. In de beschrijving van de best practices vallen ook de gebruikelijke contactmomenten tussen rechtsbijstandverlener en cliënt te onderkennen. Deze contactmomenten kunnen vooraf extra onder de aandacht worden gebracht bij de cliënt. Ook ziet de commissie hier een taak voor de administratieve ondersteuner of secretaresse die vragen kan beantwoorden van cliënten en een ‘buffer’ kan zijn om ‘overvragende’ cliënten op te vangen. Ook om die redenen is de aanwezigheid van ondersteunend personeel in het licht van een doelmatige besteding van middelen wenselijk. Meer hierover in hoofdstuk 3.

7.3.2 Verschil vergoeding werkzaamheden commerciële en sociale praktijk

De commissie is van meerdere kanten gewezen op het in de praktijk bestaande verschil in vergoeding van (niet-)juridische werkzaamheden tussen de commerciële en de gesubsidieerde rechtsbijstandspraktijk. Genoemd zijn onder meer: wachttijd op het gerecht op de zittingsdag, jurisprudentie- en/of literatuurstudie ten behoeve van de specifieke zaak, administratieve werkzaamheden in verband met dossiervoering en declaratie van werkzaamheden. Het soms maandenlange wachten voordat een zaak op zitting komt leidt bovendien tot extra contacten met de rechtzoekende. Deze werkzaamheden plegen in de commerciële praktijk wel gefactureerd te worden (geheel of gedeeltelijk). In de gesubsidieerde rechtsbijstandverlening worden deze werkzaamheden niet of niet afzonderlijk vergoed.

Anders dan de commerciële praktijk die ook in de prijsvorming te maken heeft met marktwerking kent de gesubsidieerde rechtsbijstand een forfaitair stelsel van vergoedingen. Het forfaitaire model kent in essentie een vaste vergoeding per zaakcode en -type, waarvan de hoogte is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Door periodieke evaluatie ontwikkelt het forfait zich aan de hand van de in het (recente) verleden daadwerkelijk bestede gemiddelde tijd. Voorts ligt aan het forfaitaire karakter van het stelsel ten grondslag dat sprake moet zijn van doelmatige tijdsbesteding en van juridische werkzaamheden op het niveau van een tweedelijnsrechtsbijstandverlener.

In de commerciële praktijk ontvangt de cliënt doorgaans periodiek een factuur. Deze periodieke confrontatie met kosten heeft vaak een natuurlijke rem op het aantal contactmomenten en verzoeken tot gevolg. Binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand betaalt de rechtzoekende aan het begin van de zaak een eigen bijdrage. De rest van de vergoeding regelt de advocaat met de RvR.

Binnen het stelsel kan de rechtzoekende na afloop alsnog te maken krijgen met een factuur voor het geleverde werk. Is bijvoorbeeld het met de zaak behaalde financiële resultaat hoger dan de voor rechtzoekende geldende vermogensgrens dan wordt de toevoeging ingetrokken omdat de rechtzoekende in staat

wordt geacht de kosten van rechtsbijstand zelf te kunnen dragen ([artikel 34g Wrb](#)). De werkzaamheden die onder de toevoeging zijn verricht kunnen dan door de advocaat bij de cliënt in rekening gebracht te worden. Dit doet zich vooral in bepaalde zaaksoorten voor, bijvoorbeeld personen- en familierecht. De commissie geeft de advocatuur in overweging om in toevoegzaken waarin dit kan spelen te werken met een periodieke opgave van de verrichte werkzaamheden. Dit kan een matigend effect hebben op overvragende cliënten.

Vorenstaande overwegingen hebben betrekking op de binnen het stelsel te financieren werkzaamheden van de toegevoegde advocaat. Niet ter discussie staat de eerder voorgestelde en door de regering overgenomen normstelling ten aanzien van de hoogte van het 'norminkomen' van de sociaal advocaat. Zoals ook in de opdracht aan de commissie is verwoord is het uitgangspunt dat de bekwaam en efficiënt handelend advocaat met 1.200 vergoede punten (= forfaitair gefinancierde uren) een netto-jaarinkomen kan verwerven op het niveau van het maximum van schaal 12 CAO Rijk. Hierover meer in hoofdstuk 3. Tot slot nog een korte reactie op de signalen over administratieve werkzaamheden en kosten. Binnen het vergoedingsbesluit is voorzien in een vergoeding voor administratieve kosten.¹⁴⁵ Hieronder vallen kosten als porti en kopieerkosten die niet bij rechtzoekende in rekening kunnen worden gebracht en kosten die zijn gemaakt voor het aanvragen van de toevoeging. Deze vergoeding bedraagt €22,70 per toegekende toevoeging; dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. De administratieve werkzaamheden na afgifte van de toevoeging zijn inbegrepen in het gehanteerde punttarief en worden niet afzonderlijk vergoed.

7.3.3 Effecten wetgeving op (juridische) werkzaamheden

De Vereniging voor Psychiatrisch Patiëntenrecht Nederland (hierna: vPAN) is van mening dat de in 2020 ingevoerde Wvggz en Wzd de advocaat een meer actieve rol toebedelen en werkzaamheden vragen die nu niet onder de definitie 'juridische werkzaamheden' vallen en dus niet in het forfait zijn meegenomen. Zo voorziet de wet erin dat het netwerk van de patiënt actief betrokken dient te worden bij de verleende zorg. Dit leidt er dan ook toe dat personen uit dit netwerk contact zoeken met de advocaat. Een ander gevolg van de nieuwe wetgeving is dat niet alleen de patiënt schriftelijk bericht ontvangt over de toepassing van de diverse vormen/modaliteit van verplichte zorg maar dat ook de advocaat daar telkens standaard afschriften van ontvangt. Gevolg is meer contactmomenten met rechtzoekende en zijn netwerk en meer administratief werk.

De commissie is gewezen op het, in 2020, door Significant Public uitgevoerde onderzoek naar de effecten van de Wvggz op de werkzaamheden van de advocaat en de verhouding van deze werkzaamheden ten opzichte van de Bopz.¹⁴⁶ Uit het rapport valt op te maken dat rekening is gehouden met de hierboven genoemde werkzaamheden. Op basis van het rapport zijn nieuwe zaakcategorieën met bijbehorend forfaitair puntental ingevoerd, zoals eerder in dit hoofdstuk in paragraaf 7.2.2 is beschreven. Het rapport bevat geen kwantitatief onderzoek naar de door de advocaat bestede tijd en maakt dan ook een voorbehoud vanwege gedane aannames en wijst op het belang van monitoring van de ontwikkelingen om de aannames te verifiëren en waar nodig bij te stellen.¹⁴⁷ Voor zover bekend heeft er nog geen onderzoek plaatsgevonden naar de effecten van de Wzd.

Dat het bijhouden van ontwikkelingen in wet- en regelgeving noodzakelijk is voor alle rechtsgebieden, maar niet altijd gebeurt, blijkt niet alleen uit gebruik van verouderde zaakcodes, maar ook uit jurisprudentie. Zie de uitspraak van de *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State* (hierna: RvS) met kenmerk

¹⁴⁵ Art. 27 Bvr, deze administratieve vergoeding geldt niet voor de Vo6o en ambtshalve toevoegingen, deze worden namelijk niet door de rechtsbijstandverlener aangevraagd.

¹⁴⁶ Zie onderzoeksvragen, Jongebreur & Kalisvaart 2020, p. 4.

¹⁴⁷ Jongebreur & Kalisvaart 2020, p. 26.

[ECLI:NL:RVS:2024:155](#) over rechtsbijstandverlening aan slachtoffers. De hoogste algemene bestuursrechter doet een nadrukkelijke oproep aan de wetgever om te bezien of het stelsel van rechtsbijstand bij de tijd is waar het gaat om rechtsbijstandverlening aan slachtoffers in het strafproces.¹⁴⁸

Het is de commissie niet duidelijk of de voorgestelde Wvggz-monitoring is opgepakt en door wie. Wel gaat de commissie ervan uit dat dit wordt opgepakt, alsook dat gevolg wordt gegeven aan de uitkomsten van de monitoring. De commissie neemt aan dat ook de Wzd gemonitord wordt.

De commissie onderschrijft de noodzaak van het bijhouden van de effecten van ontwikkelingen in wet- en regelgeving op rechtsbijstandverlening. De huidige praktijk ziet vooral op het vooraf inschatten van volume-effecten (het aantal zaken). Het verdient aanbeveling om bij nieuwe wetgeving niet alleen de volume effecten daarvan op de belasting van de rechterlijke macht en rechtsbijstand mee te nemen, zoals sinds enkele jaren stelselmatig gebeurt, maar ook stelselmatig de effecten op de tijdsbesteding van rechtsbijstand te onderzoeken en in het wetgevingsproces te betrekken. Een goede en gedifferentieerde tijdregistratie is hiervoor randvoorwaardelijk. Het is van belang om na invoering van een (ingrijpende) wetwijziging met een vooraf geschatte impact op het daardoor veroorzaakte beroep op rechtsbijstand deze geschatte impact na enige tijd te evalueren en waar nodig bij te stellen. De praktijk leert dat de inschatting vooraf van vele variabelen afhankelijk is en de indruk bestaat dat deze inschattingen niet altijd blijken aan te sluiten bij de zich ontwikkelende werkelijkheid. Zo kunnen de te verrichten werkzaamheden door nieuwe wetgeving tijdelijk toenemen, maar naarmate er meer jurisprudentie beschikbaar is over bijvoorbeeld open normen vervolgens ook weer afnemen. Een hulpmiddel om ontwikkelingen op gestructureerde wijze bij te houden is het opstellen en bijhouden van best practices (hierover leest u meer in hoofdstuk 8).

7.3.4 Bereik

De *Vereniging van Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten* (hierna: VNJA) geeft aan dat in jeugdbeschermingszaken met ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing vaak daarna ook problematiek rond een omgangsregeling speelt. De vereniging is van mening dat dan, anders dan nu het geval is, voor de omgangsregeling een afzonderlijke toevoeging verstrekt moet worden. De vereniging sluit niet uit dat het in de huidige situatie voorkomt dat rechtsbijstandverleners – onnodig – een afzonderlijke gerechtelijke procedure voor de omgangsregeling starten, puur omdat in dat geval wel een tweede afzonderlijke toevoeging verstrekt wordt.

Daarnaast is het bijstaan van meerdere rechtzoekenden op één toevoeging onder andere door de VNJA genoemd als ‘pijnpoint’. Het gaat dan om de situatie waarin meerdere rechtzoekenden hetzelfde rechtsbelang hebben, bijvoorbeeld verweer uithuisplaatsing van meerdere minderjarigen uit een gezin; in dat geval wordt één toevoeging verstrekt. De rechtsbijstandverlener moet echter niet alleen naar het gezamenlijke belang kijken, maar ook naar de individuele belangen van de afzonderlijke gezinsleden. Dit laatste leidt wel tot extra werkzaamheden, maar niet tot extra vergoeding, aldus de VNJA. De VNJA stelt voor om per rechtzoekende een toevoeging te verstrekken en de vergoeding vervolgens met toepassing van de korting wegens samenhang vast te stellen.

De commissie begrijpt de context van deze kritiek aldus dat de binnen één procedure vallende werkzaamheden voor de ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en omgangsregeling zo nauw met elkaar verweven zijn dat zij, ook al zijn er meerdere personen bij betrokken, binnen het vigerende beleid onder hetzelfde rechtsbelang vallen: het gezinsleven.

¹⁴⁸ Zie r.o. 20 [ECLI:NL:RVS:2024:155](#), Raad van State, 202205342/1/A2 ([rechtspraak.nl](#))

De commissie heeft onvoldoende aanknopingspunten gevonden om voor te stellen de bestaande praktijk op dit punt te wijzigen. De commissie vraagt zich op dit punt ook af of het in dezelfde periode tijdens een lopend geding rond uithuisplaatsing indienen van een afzonderlijk verzoekschrift voor de omgangsregeling doorgaans wel zal leiden tot de afgifte van een tweede (afzonderlijke) toevoeging voor die procedure, zoals in de geuite kritiek besloten ligt. De commissie gaat er vanuit dat de procedure voor de omgangsregeling in beginsel tegelijkertijd bij dezelfde instantie als de andere procedure (ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing) wordt behandeld, zodat in zo'n geval geen recht op een tweede toevoeging bestaat. Wat betreft het signaal over meerdere rechtzoekenden op één toevoeging stelt de commissie vast dat het beleid van de RvR ruimte biedt voor afgifte van twee afzonderlijke toevoegingen als sprake is van zodanig substantiële verschillen in problematiek, waardoor hieraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend.¹⁴⁹ Het voorstel van de VNJA lijkt de commissie daarom niet noodzakelijk om recht te kunnen doen aan de bedoelde situatie.

7.3.5 Einde van de rechtsbijstand?

Een aantal specialisatieverenigingen heeft expliciet aandacht gevraagd voor vergoeding van (juridische) werkzaamheden 'tussen procedures in' of in het kader van 'nazorg': werkzaamheden die nu niet worden vergoed.

Volgens de Vereniging van TBS-Advocaten gaat het daarbij om tussentijdse werkzaamheden die van invloed zijn op een (veelal automatisch) volgende tbs-verlengingszitting of daarbij een rol zouden kunnen gaan spelen. Omdat de toevoeging voor de eerdere tbs-beslissing is afgesloten en er nog geen nieuwe toevoeging voor de volgende tbs-behandeling kan worden afgegeven (er is immers nog geen zitting ingepland) vallen alle in die tussenliggende periode verrichte werkzaamheden tussen wal en schip. Toch achten tbs-advocaten zich gehouden om die werkzaamheden te verrichten, al was het maar omdat ook de tbs-instellingen graag zien dat de advocaat de patiënt (van wie hij het vertrouwen heeft gewonnen) bijstaat, bijvoorbeeld bij de bespreking van een aanpassing van het behandelplan. Advocaten melden dat zij daarvoor actief worden uitgenodigd door de tbs-instellingen.

Ook de vPAN heeft aandacht gevraagd voor vergoeding van werkzaamheden in de tussenliggende periode. De vPAN is van mening dat de werkzaamheden van de (bekwaam handelende) toegevoegde advocaat doorlopen totdat de Wvggz- of Wzd- zaak opnieuw op zitting komt. Zodra de zittingsdatum bekend is kan hiervoor een nieuwe toevoeging worden verstrekt. De daaraan voorafgaande uitgevoerde werkzaamheden vallen dan onder geen van beide toevoegingen. Werkzaamheden die volgens hen wel vergoed behoren te worden.

De VNJA maakt bij Po43 (Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) zaken melding van stelselmatige nazorguren die niet in het systeem zitten. De commissie is in diverse hoorzittingen geconfronteerd met klachten over dit soort situaties en is gevraagd aandacht te hebben voor het gestelde stelselmatige karakter daarvan in specifieke situaties.

De rechtsbijstandverlener kan de toevoeging pas declareren bij de RvR als de werkzaamheden waarvoor de toevoeging is verstrekt zijn beëindigd.¹⁵⁰ In lijn met artikel 32 Wrb wordt de rechtsbijstand na de tenuitvoerlegging van de (rechterlijke) beslissing als beëindigd beschouwd. In sommige situaties loopt de vraag naar rechtsbijstand echter door (doorgaans afkomstig van de cliënt, maar in voorkomende gevallen kennelijk

¹⁴⁹ Zie Kenniswijzer: Hoofdstuk 3 - Bereik civielrechtelijke zaken - rvr.org, geraadpleegd op 27-01-2025.

¹⁵⁰ Art. 28 Bvr.

ook van de tbs-inrichting). Er kan voor hetzelfde rechtsbelang pas een nieuwe toevoeging worden verstrekt als sprake is van een nieuwe, afzonderlijke (gerechtelijke) procedure.¹⁵¹ De in de tussentijd verrichte (en noodzakelijk geachte) werkzaamheden vallen zodoende tussen twee toevoegingen in, worden vervolgens ook niet meegenomen in de registratie van de aan deze zaaksoort bestede tijd en worden dus op geen enkele wijze vergoed.

Kortgezegd gaat het hier om rechtzoekenden die door de situatie waarin zij zich bevinden langduriger behoefte hebben aan rechtsbijstand (voor hetzelfde rechtsbelang) dan tot kort na de uitkomst van de rechterlijke procedure.

De commissie kan zich voorstellen dat zo lang de rechtzoekende rechtens en feitelijk is beperkt in de uitoefening van zijn (volledige) vrijheid een aanvullende werking van de toevoeging tot in die gehele periode verleende rechtsbijstand gerechtvaardigd is. Daarbij speelt soms ook het hebben van een meer duurzame vertrouwensrelatie (tussen enerzijds de van zijn volledige vrijheid ‘berooft’ rechtzoekende en anderzijds de rechtsbijstandverlener) een positieve rol in de lopende behandeling. De commissie acht het daarom doelmatig dat het stelsel in een nazorgvergoeding voorziet in zaken waarbij de rechtzoekende rechtens en feitelijk is beperkt in de uitoefening van zijn (volledige) vrijheid. Dit geldt meer in het bijzonder bij diegenen die een op hun (geestelijke) gezondheid gerichte behandeling ondergaan. (De commissie realiseert zich dat ook in reguliere strafzaken personen van hun vrijheid zijn beroofd, maar daar ziet dit onderdeel niet op.)

De commissie beschikt op dit moment over onvoldoende cijfermatige informatie wat betreft de precieze aard, omvang en frequentie van deze werkzaamheden om nu al finaal te kunnen adviseren over een passende nazorgvergoeding. De commissie beveelt aan dat de RvR dit onderzoek oppakt.

7.3.6 Samenwerken in het stelsel

Onvoldoende beschikbaarheid eerste lijn

Zowel de NOVA als de *Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht advocaten* (hierna: SSZ) signaleren dat de eerstelijnsrechtshulp niet overal aanwezig is, en waar wel aanwezig niet altijd in voldoende mate beschikbaar is.¹⁵² Gevolg is dat advocaten zich in zo’n situatie gedwongen voelen werkzaamheden met een eerstelijns karakter te verrichten. De NOVA heeft de commissie gevraagd zich te ‘*buigen over de vraag of implementatie van de aanbevelingen van het Ratz-rapport volstaat om een (advies-)toevoeging te verstrekken in die gevallen*’.

Uit het rapport van de adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand blijkt dat de RvR een Atz verleent als andere rechtsbijstand niet (in voldoende mate) beschikbaar is.¹⁵³ De adviescommissie adviseert om een LAT te verstrekken als rechtshulp gevraagd is, maar niet beschikbaar is.¹⁵⁴ De commissie concludeert hieruit dat bij implementatie van deze aanbeveling de huidige situatie wordt voortgezet.

¹⁵¹ Zie voor meer informatie ‘Reikwijdte toevoeging (bereik)’ in paragraaf 7.1.3.

¹⁵² Signaal wordt ook benoemd in: Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023 en Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.

¹⁵³ Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023 p. 9.

¹⁵⁴ Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023 p. 10.

Samenwerking met de eerste lijn

Verder is door meerdere advocaten, specialisatieverenigingen en de NOvA naar voren gebracht dat eerste-lijnshulpverleners (zoals het Juridisch Loket) in de praktijk steeds vaker een beroep op advocaten doen voor informatie en advies. Dit zijn daarmee juridische werkzaamheden die nu niet worden vergoed aan de geraadpleegde rechtsbijstandverlener.

De commissie ziet het beroep door de eerste lijn op de tweede lijn als een ontwikkeling die aansluit op de doelstelling van het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand: versterking en verbreding van de eerste lijn. Zonder vooruit te willen lopen op bevindingen van het ministerie van J&V met betrekking tot de resultaten uit de pilotfase, is de commissie van mening dat een meer structureel beroep door de eerste lijn op de tweede lijn in beginsel vergezeld dient te gaan van een adequate vergoeding.¹⁵⁵ Daarbij valt te denken aan het inrichten van een samenwerkingsrelatie van eerstelijnsbijkshulpverlenende organisaties als het Juridisch Loket met in het stelsel werkzame lokale/regionale sociale advocatenkantoren. Ook kan gedacht worden aan het ‘draaien’ van spreekuren door advocaten in enige vorm van relatie met bijvoorbeeld het Juridisch Loket of een andere eerstelijnsorganisatie, afhankelijk van de door de RvR in kaart gebrachte behoefte. Daarbij is, gelet op de grote lokale en regionale verschillen, maatwerk noodzakelijk. De commissie beveelt aan dat de RvR wensen en omissies in kaart brengt, en de vergoeding van deze werkzaamheden faciliteert. Ook kunnen (mogelijk ook online) spreekuren voor rechtzoekenden een mogelijkheid bieden voor efficiënte en effectieve ondersteuning bij hulp voor eenvoudige juridische vertegenwoordigingen, zeker in die gebieden waar makkelijk toegankelijke sociaal advocatenkantoren dun gezaaid zijn, en beveelt aan dat het ministerie van J&V gelden hiervoor ter beschikking stelt aan de RvR.

Overige werkzaamheden

Ook vraagt de NOvA aandacht voor vergoeding van zaak overstijgende stelsel-gerelateerde werkzaamheden door individuele advocaten, omdat daardoor minder tijd overblijft voor de behandeling van zaken. Te denken valt aan het deelnemen aan klankbordgroepen en signaleringsoverleggen, maar ook aan gesprekken met overheidsorganen in verband met monitoring en evaluatie van (nieuwe) wet- en regelgeving.

De RvR kent een vergoedingsregeling voor door het bestuur van de RvR ingestelde commissies die ziet op vergoeding van bepaalde werkzaamheden, zoals de adviescommissies extra-uren. Daarnaast vergoedt de RvR, op verzoek van het ministerie van J&V, werkzaamheden van rechtsbijstandverleners die een bijdrage leveren aan projecten (van de RvR) binnen het programma stelselvernieuwing. De RvR vergoedt de werkzaamheden tegen het geldende punttarief uit het Bvr. Het ministerie van J&V kent voor zover de commissie heeft kunnen achterhalen geen eigen vergoedingsregeling voor dit type werkzaamheden van rechtsbijstandverleners.

De commissie is van mening dat onderscheid gemaakt moet worden naar de rol van de genodigde. Het kan zijn dat iemand wordt uitgenodigd op persoonlijke titel of uit hoofde van zijn functie binnen bijvoorbeeld een specialistenvereniging, NOvA of MfN. In het laatste geval worden de werkzaamheden als onderdeel van de uitgeoefende functie gezien en is een vergoeding in de ogen van de commissie, niet opportuun. Anders is het als iemand op persoonlijke titel wordt uitgenodigd. De commissie is van mening dat het gesprek over de (hoogte van de) vergoeding van de gevraagde inzet aan de uitnodigende organisatie en de individuele rechtsbijstandverlener kan worden overgelaten. De commissie ziet daarom onvoldoende reden om op dit punt met een aanbeveling voor enige nieuwe regeling te komen.

¹⁵⁵ Zie ook Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023, p. 63.

7.5 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

Juridische werkzaamheden

- De commissie beveelt aan dat de RvR zijn beleidskader op de voet van artikel 2 Bvr aanpast zodat:
 - a. direct zichtbaar is welke werkzaamheden vallen onder ‘juridische werkzaamheden’;
 - b. werkzaamheden die tot de persoon van de rechtzoekende herleidbaar zijn wel voor vergoeding in aanmerking komen als de cliënt in een Wvggz-instelling verblijft;
 - c. zaakgerelateerde studietijd voor niet routinematige vraagstukken tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt;
 - d. in die gevallen waarin sprake is van een van zijn vrijheid ontnomen cliënt, noodzakelijk contact met de directe familie tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt.
- De commissie beveelt aan dat de RvR onderzoek verricht naar de precieze aard, omvang en frequentie van nazorg werkzaamheden in zaken waarbij de rechtzoekende rechtens en feitelijk is beperkt in de uitoefening van zijn (volledige) vrijheid.

Samenwerking eerste en tweede lijn

- Een meer structureel beroep door de eerste lijn op de tweede lijn moet vergezeld gaan van een adequate vergoeding. De commissie beveelt aan dat de RvR wensen en tekortkomingen in kaart brengt, de vergoeding van deze werkzaamheden faciliteert en dat het ministerie van J&V hiervoor gelden ter beschikking stelt aan de RvR.



8. Kwaliteit

Rechtsbijstand door een vakbekwame rechtsbijstandverlener is essentieel voor een effectieve toegang tot het recht. Dit geldt in het bijzonder voor zaken waarbij sprake is van rechtzoekenden in kwetsbare situaties en waarbij (veelal) geen sprake is van voldoende inzicht van de rechtzoekende in de kwaliteit van de dienstverlening.

In dit hoofdstuk gaat de commissie nader in op het onderwerp 'kwaliteit'. In paragraaf 8.1 wordt de huidige situatie beschreven: aan welke kwaliteitseisen moet een sociaal advocaat voldoen? In paragraaf 8.2 komen de recente ontwikkelingen en de door de commissie ontvangen signalen aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf dat ingaat op de voor de commissie verrichte onderzoeken (paragraaf 8.3) en de daaropvolgende aanbevelingen (paragraaf 8.4).

8.1 Huidige situatie

Het is de commissie bekend dat er reeds allerlei kwaliteitsmaatregelen en - een zekere mate van - kwaliteitsborging van het werk van rechtsbijstandverleners in het stelsel van **gesubsidieerde rechtsbijstand** aanwezig zijn. Naast deze maatregelen zal de commissie in dit hoofdstuk enkele aanvullende aanbevelingen doen ten aanzien van kwaliteitsverhoging en -borging. De commissie meent dat een verhoogd kwaliteitsniveau van het verrichte werk de werking van het stelsel in het algemeen verbetert, alsook de bedrijfsvoering van het individuele sociale kantoor ten goede komt. In de opdracht van de commissie ligt immers besloten dat de voorstellen voor de zaakcodes en affiniteitscodes gebaseerd zijn op actuele metingen van de tijdsbesteding, gerelateerd aan de verrichte werkzaamheden, waarbij het uitgangspunt een **doelmatige praktijkvoering** door mediators en advocaten(kantoren) is.¹⁵⁶

Voor een goed begrip licht de commissie eerst de huidige systematiek van de kwaliteitseisen toe.

Rechtsbijstandverleners die op basis van een toevoeging rechtsbijstand willen gaan verlenen moeten zich eerst inschrijven bij de RvR. In dit hoofdstuk ligt de focus op de voorwaarden waaraan de (sociaal) advocaat moet voldoen (in hoofdstuk 6 zijn de inschrijvingsvoorwaarden voor mediators toegelicht). Aan de inschrijving als sociaal advocaat heeft de RvR in overeenstemming met artikel 14 en 15 van de Wrb voorwaarden verbonden. Die voorwaarden kunnen, blijkens artikel 15 Wrb, betrekking hebben op:

- a. het minimum en het maximum aantal zaken waarvoor een advocaat jaarlijks zal worden toegevoegd;
- b. de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden;
- c. de organisatie van het kantoor waar de advocaat werkzaam is;
- d. de verslaglegging door de advocaat omtrent de door hem verleende rechtsbijstand.

De hierboven genoemde, *algemene* inschrijvingsvoorwaarden gelden voor elke bij de RvR ingeschreven advocaat.

¹⁵⁶ Artikel 3 sub b van het Instellingsbesluit.

Aanvullende inschrijvingsvoorwaarden

Kwaliteit is volgens de RvR niet los te zien van specialisatie. Een advocaat kan immers niet voldoende deskundig zijn op alle rechtsgebieden. Gespecialiseerde advocaten zijn doorgaans wel goed op de hoogte van de stand van zaken in hun rechtsgebied. De RvR hanteert om die reden 13 specialisaties, telkens met *aanvullende* inschrijvingsvoorwaarden: strafrecht, psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, personen- en familierecht, bijzondere curator, jeugdstrafrecht en civiel jeugdrecht, internationale kinderontvoeringszaken, slachtofferzaken, arbeidsrecht, huurrecht en sociaal zekerheidsrecht. De *aanvullende* inschrijvingsvoorwaarden voor deze specialisaties hebben betrekking op toelating en op voortgezette inschrijving. Voorbeelden zijn het periodiek behalen van opleidingspunten en het behandelen van een minimumaantal zaken op het specifieke rechtsterrein. De RvR stelt jaarlijks de *aanvullende* inschrijvingsvoorwaarden vast na overleg met de NOvA. Deze voorwaarden behoeven de goedkeuring van het ministerie van J&V. Periodiek controleert de RvR of aan de inschrijvingsvoorwaarden wordt voldaan.

Rol NOvA

Naast het voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR heeft elke advocaat te maken met kwaliteitsregels van de NOvA (waarbij de NOvA en de RvR overigens hun voorwaarden grotendeels harmoniseren). Op grond van [artikel 26](#) Advocatenwet (Aw) rust op de algemene raad van de NOvA de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van kwaliteitstoetsen bij advocaten.¹⁵⁷ De NOvA kent drie vormen van kwaliteitstoetsing: intervisie, **peer review** en gestructureerd intercollegiaal overleg. [Artikel 4.3a](#) van de Verordening op de advocatuur (Voda) bepaalt dat de advocaat ieder kalenderjaar aan één van deze drie kwaliteitstoetsen moet deelnemen.

Professionele kennis en kunde

De advocatuur kent gedragsregels¹⁵⁸; een uiteenzetting van de balie over de wettelijke en professionele eisen aan de advocaat. De gedragsregels beschrijven de normen waaraan advocaten moeten voldoen bij het uitoefenen van hun beroep. Zo voert de advocaat zijn beroep betamelijk uit (regel 1), is hij onafhankelijk en partijdig (regel 2), is hij verplicht tot geheimhouding (regel 3) en houdt hij voor ogen dat een regeling in der minne veelal de voorkeur verdient boven een proces (regel 5).

Advocaten moeten hun professionele kennis en kunde continu op peil houden binnen de voor hun praktijk relevante rechtsgebieden. Daarnaast stelt de NOvA regels over de praktijkvoering. Zo dient de advocaat de organisatie van zijn kantoor en de dienstverlening ‘adequaat’ in te richten. Bovendien mag een advocaat alleen zaken aannemen die hij ‘adequaat’ kan behandelen.

Samenwerking

De NOvA heeft de commissie meegegeven dat van advocaten mag worden verwacht dat zij hun kennis en kunde op peil houden, maar ook dat zij investeren in samenwerking met collega’s binnen en buiten de advocatuur. Sociaal advocaten onderhouden tevens contacten in het sociaal domein, zoals jeugdzorg, gemeenten, UWV en met eerstelijns(rechts)hulpverleners en ketenpartners.

Toezicht

Verbeteren en borgen van kwaliteit kan niet alleen via het stellen van regels, het gaat ook om het naleven van de regels en het toezicht daarop. Advocaten staan onder toezicht van de deken. De lokale deken is belast met het toezicht op advocaten in het eigen arrondissement op grond van [artikel 45a](#) van de Aw en

¹⁵⁷ In het vierde lid van artikel 26 is een doorbreking van de geheimhoudingsplicht opgenomen, zodat het beroepsgeheim van advocaten er niet aan in de weg staat om mee te werken aan de kwaliteitstoetsen.

¹⁵⁸ [Gedragsregels advocatuur](#) | [Regelgeving Advocatenorde](#)

artikel 24 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Hij heeft daarvoor verschillende toezichtsinstrumenten en -methoden, waaronder het verzamelen en analyseren van informatie. De deken heeft als toezichthouder tevens verschillende mogelijkheden om op te treden bij overtredingen of laakbaar handelen: een norm- overdragend gesprek, het opleggen van een boete of last onder dwangsom, of de mededeling dat de deken voornemens is om een tuchtklacht tegen de advocaat in te dienen bij de Raad van Discipline.

Advocaten zijn gehouden mee te werken aan het toezicht. Jaarlijks wordt advocaten gevraagd om de *centrale controle op de Verordening (ccv)* in te vullen. In de ccv wordt onder meer gevraagd naar de certificaten van de behaalde opleidingspunten en een afschrift en betalingsbewijs van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering. De deken bezoekt daarnaast jaarlijks ten minste tien procent van alle advocatenkantoren in het arrondissement.

De dekens acteren op signalen en klachten van zowel (oud-)cliënten van advocaten als op signalen van professionals die te maken hebben gehad met een advocaat. De dekens onderschrijven het belang van goede informatie-uitwisseling over het functioneren van advocaten in het kader van toezicht. Met verschillende ketenpartners vindt op zowel formele als informele basis informatie-uitwisseling plaats, zoals met de RvR¹⁵⁹ en de *Immigratie- en Naturalisatie Dienst* (hierna: IND). De RvR heeft in het kader van toezicht risicoprofielen opgesteld en verstrekt één keer per jaar aan de lokale dekens overzichten van sociaal advocaten aan de hand van objectieve criteria. Indien de RvR van mening is dat de advocaat niet meer voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden, zoals ter zake van de deskundigheid op bepaalde rechtsgebieden en het bereiken van het maximumaantal toevoegingen, is het van belang dat de deken in een zo vroeg mogelijk stadium hierover wordt geïnformeerd. Ook vindt er een uitwisseling plaats van specifieke signalen als deze signalen van invloed kunnen zijn op de inschrijving van de advocaat bij de RvR of van belang zijn voor de deken in zijn rol van toezichthouder.

De gegevensuitwisseling tussen deken en RvR kan leiden tot een onderzoek aan één of beide zijden. Op grond van de uitkomst van dit onderzoek kan de deken bijvoorbeeld een dekenbezwaar indienen bij de Raad van Discipline en kan de RvR de advocaat een maatregel opleggen zoals neergelegd in het *Maatregelbeleid*.¹⁶⁰

De RvR toetst verder jaarlijks steekproefsgewijs of advocaten aan de deskundigheidseisen voor voortzetting van de inschrijving voor een specialisatie hebben voldaan.

Ook met de Rechtspraak heeft de deken regelmatig overleg. Tijdens deze informatie-uitwisseling kan de Rechtspraak bij de deken signalen afgeven over een mogelijk ondermaats presterende advocaat. De lokale deken pakt deze signalen vervolgens op.

In de praktijk wordt, zo lijkt het, informeel veel breder geklaagd dan formeel wordt gemeld aan de toezichthouder. Het is van belang dat signalen worden gemeld bij de dekens; dat blijft helaas vaak achterwege blijkt bij navraag. Dat geldt ook voor de signalen van rechters over advocaten. De deken of een lid van de raad van de orde heeft periodiek contact met de president van de rechtbank en onregelmatig contact met de president van het gerechtshof. Deze bestuurders worden intern echter slechts in beperkte mate geïnformeerd over door rechters ervaren tekortschieten van advocaten. De commissie is van mening dat uitgangspunt moet zijn dat bij twijfels over de kwaliteit van de rechtsbijstandverlener dit door de Rechtspraak bij de

¹⁵⁹ Convenant informatie-uitwisseling tussen dekens en RvR, [Convenant informatie-uitwisseling tussen de dekens van de orde in het arrondissement en de Raad voor Rechtsbijstand - raadvoorrechtsbijstand.org](https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/convenant-informatie-uitwisseling-tussen-de-dekens-van-de-orde-in-het-arrondissement-en-de-raad-voor-rechtsbijstand)

¹⁶⁰ [wetten.nl - Regeling - Maatregelbeleid Raad voor Rechtsbijstand - BWBR0042090 \(overheid.nl\)](https://www.wetten.nl/Regeling-Maatregelbeleid-Raad-voor-Rechtsbijstand-BWBR0042090-overheid.nl)

deken wordt gemeld. Het komt de kwaliteit van de rechtsbijstand niet ten goede dat dit slechts in zeer beperkte mate lijkt te gebeuren. Juist daar waar de rechtzoekende onvoldoende in staat is om de kwaliteit van het geleverde werk te beoordelen, moet de Rechtspraak die rol op zich nemen.

Maximum inschrijving rechtsgebieden

Sinds 2019 stelt de NOvA de advocaat verplicht zich te registreren in het rechtsgebiedenregister. Het rechtsgebiedenregister omvat 36 rechtsgebieden¹⁶¹ en een advocaat moet zich op minimaal één tot maximaal vier rechtsgebieden registreren. In [artikel 4.4 van de Verordening op de advocatuur](#) is bepaald dat de advocaat jaarlijks minimaal 20 opleidingspunten moet behalen. Daarnaast geldt de verplichting voor de advocaat om voor elk geregistreerd rechtsgebied jaarlijks ten minste tien opleidingspunten te halen. Dat kan erin resulteren dat een advocaat 40 opleidingspunten per kalenderjaar moet behalen, indien hij zich op vier rechtsgebieden registreert.

Het rechtsgebiedenregister is een belangrijk objectief instrument om de kwaliteit van de advocatuur handen en voeten te geven. Jaarlijks hebben de NOvA en de RvR overleg over de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR en wordt ook de harmonisatie van kwaliteitsmaatregelen besproken. Niet alleen de NOvA stelt het maximum aantal rechtsgebieden waarop een advocaat zich kan inschrijven op vier; dit maximum geldt ook bij de RvR: een sociaal advocaat mag zich bij de RvR inschrijven tot een maximum van vier specialisatiegroepen. De bestaande specialisaties bij de RvR zijn daarvoor ingedeeld in specialisatiegroepen die corresponderen met de hoofdrechtsgebieden in het rechtsgebiedenregister van de NOvA.

De commissie stelt vast dat NOvA en RvR hier een zelfde of althans goed vergelijkbaar doel nastreven en daar elk instrumenten voor inzetten, die met en op elkaar worden afgestemd.

Specialisatieverenigingen

Binnen de advocatuur zijn verschillende specialisatieverenigingen actief. Leden van een specialisatievereniging zijn advocaten die zich hebben gespecialiseerd in het betreffende rechtsgebied. Er zijn ruim 30 specialisatieverenigingen actief. Elke vereniging stelt haar eigen toelatingseisen en eisen voor voortgezette inschrijving. Advocaten die lid zijn van een specialisatievereniging moeten voldoen aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden, die elke vereniging zelf mag formuleren. Eenduidigheid in de eisen van de specialisatieverenigingen ontbreekt. De commissie heeft signalen opgevangen dat (sociaal) advocaten soms de kosten van het lidmaatschap van een specialisatievereniging te hoog vinden.

Het actieve lidmaatschap van een specialisatievereniging leidt tot vergrote saamhorigheid en tot collegiaal overleg. Ook helpt het kunnen raadplegen van het specialisatieregister van de NOvA rechtzoekenden in hun zoektocht naar een advocaat voor het oplossen van het specifieke probleem.

8.2 Recente ontwikkelingen en signalen uit de praktijk

De commissie heeft signalen van politici en juristen ontvangen ten aanzien van de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat er sinds 2017 meerdere kwaliteitsbevorderende maatregelen door de NOvA en de RvR zijn genomen.

¹⁶¹ [Bijlage 9](#) van de Regeling op de advocatuur

Politieke financiële keuzes

Dat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voortdurend in de belangstelling staat, komt mede door enkele rapportages over ontwikkelingen waarin ook de gesubsidieerde rechtsbijstand een rol speelt. De commissie verwijst allereerst naar het rapport *Blind voor mens en recht* van de Fraudecommissie.¹⁶² Dit rapport meldt ondoordachte bezuinigingen, dwingende financiële kaders en perverse prikkels van beleid die hebben geleid tot een verlies van de kwaliteit van de dienstverlening van diverse overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, gemeenten en UWV. Het rapport onderstreept, om reden van de macht van deze instanties, het grote belang van de sociale advocatuur. Vanwege de diverse signalen over dreigende tekorten en afbraak van de sociale advocatuur beveelt de Fraudecommissie onder meer aan de vergoedingen te verhogen.

De Staatscommissie komt in haar rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat* onder andere tot de constatering: door tekorten in de rechtshulp wordt de toegang tot het recht ernstig belemmerd.¹⁶³

“De regering heeft te lang geen aandacht gehad voor mens en rechtshulp. Een stevige inhaalslag is nodig om te voldoen aan het rechtsstatelijk niveau dat de Grondwet vereist. De staatscommissie adviseert investeringen op verschillende terreinen.

*Het is om te beginnen van groot belang om de achterstanden in de vergoeding van de sociale advocatuur op korte termijn weg te werken. Een fatsoenlijke beloning maakt het vak namelijk aantrekkelijk voor nieuwe toetreders. Die zijn nodig: er zijn nu al te weinig sociaal advocaten en dit aantal is mede door de vergrijzing aan het afnemen. Naast een fatsoenlijke beloning zijn er ook **investeringen nodig in de kwaliteit** van de sociale advocatuur. Die investeringen kan de regering doen in samenwerking met de NOvA.”*

In de rapporten wordt niet nader gespecificeerd waar zich een (kwaliteits-)lacune bevindt en welke maatregelen nodig zijn als kwaliteitsinvestering. De commissie maakt uit de ontvangen signalen wel op dat het jarenlange, achterstallige onderhoud aan het stelsel en de daarbij behorende vergoeding voor de rechtsbijstandverleners heeft geleid tot een afname van kwaliteit van individuele advocaten(kantoren). De commissie kan dat niet op wetenschappelijk verantwoorde wijze onderbouwen, maar maakt dat op uit de vele signalen die zij heeft ontvangen over onder andere het opzeggen van juridische abonnementen, verminderde inzet of zelfs vertrek van juridisch medewerkers en/of secretariaat en het afschalen van de kantoorruimte.

De commissie heeft in de hoorzittingen ook herhaaldelijk gehoord dat sociaal advocaten een hoge druk ervaren om te voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria: als sociaal advocaat heb je immers te maken met de algemeen geldende kwaliteitseisen van de NOvA, maar ook met de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR. Dat de RvR eigen regels stelt, is verklaarbaar gelet op zijn positie in het stelsel. Uit sommige rechtspraktijken klinkt het signaal dat de hoogte van de vergoedingen uit de pas loopt met de eisen die aan de kwaliteit worden gesteld. De tijd en de kosten die advocaten besteden aan verplichte opleidingen zijn, volgens de signalen, bedrijfsmatig niet altijd in verhouding met de geringe vergoeding die advocaten ontvangen voor werken binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, wat zich, naar eigen zeggen, in sommige specialisaties sterker dan gemiddeld doet voelen. De tijdsdruk die hier ervaren wordt om te streven naar een minimaal redelijk inkomen kan hier een belangrijke rol spelen: de ‘luxe’ van een cursus volgen is volgens deze signalen financieel nauwelijks haalbaar.

¹⁶² Fraudecommissie 2024, p. 13.

¹⁶³ Staatscommissie 2024, p. 72.

Integratie eisen specialisatieverenigingen bij RvR

De commissie heeft de voor het stelsel relevante specialisatieverenigingen aangeschreven en verzocht om een position paper ten aanzien van de vragen waar de commissie voor staat. Een groot aantal verenigingen is tevens gehoord in een hoorzitting. De meeste specialisatieverenigingen geven aan met hun eigen toelatings- en voortgezette kwaliteitseisen aan te sluiten bij de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR. Enkele specialisatieverenigingen hebben zwaardere eisen (o.a. de VNJA en vFAS).

Een aantal verenigingen heeft bij de commissie aangegeven belang te hechten aan het door de RvR formuleren van specifiekere kwaliteitseisen: op het gebied van letselschade, arbeidsrecht en terbeschikkingstelling (tbs). De vereniging van TBS-advocaten pleit ervoor dat de RvR specifieke eisen ten aanzien van het behandelen van tbs-zaken stelt, omdat deze eisen te prefereren zijn gelet op de kwetsbare situatie van de cliëntèle. Niet zelden zijn de gevolgen van een niet voldoende voor tbs-zaken geëquiperde advocaat groot voor een cliënt in een kwetsbare situatie. Gespecialiseerde advocaten beklagen zich voorts over in hun ogen te geringe kwaliteit van collega-advocaten.

De commissie heeft tijdens de hoorzittingen met verscheidene specialisatieverenigingen gesproken over het integreren van de voor hun rechtsgebied geldende specialisatie-eisen met de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR. Het is de commissie duidelijk geworden dat het 'niveau' van kwaliteitseisen per specialisatievereniging verschilt. Bij een enkele specialisatievereniging gelden de eisen als entreekaartje en nadien vindt er geen controle op de jaarlijkse eisen plaats. Een andere specialisatievereniging toetst jaarlijks of is voldaan aan de opleidingseisen en verwacht van haar leden dat de certificaten van de bijgewoonde trainingen en cursussen met het secretariaat van de vereniging wordt gedeeld. Ook neemt de commissie een verschil in 'vlieguren' waar. Er zijn specialisatieverenigingen die geen 'vliegureneis' hebben, sommigen hebben een eis dat ten minste 50% van de praktijk aan het betreffende rechtsgebied is besteed en weer anderen kennen een eis van ruim 700 uur per kalenderjaar, besteed aan het betreffende rechtsgebied. De commissie signaleert ook grote verschillen in de handhaving van de kwaliteitseisen, uiteenlopend van het ontbreken van handhaving, tot 'vertrouwen', maar ook tot uitschrijving van de vereniging als bij de reguliere kwaliteitscontrole is gebleken dat de advocaat niet aan de gestelde eisen voldoet.

Gelet op de grote verschillen in de (voortgezette) toelatingseisen en de handhaving van die eisen tussen de diverse specialisatieverenigingen meent de commissie dat op dit moment het verplichte lidmaatschap van een specialisatievereniging als inschrijvingsvoorwaarde het kwaliteitsniveau over de hele linie onvoldoende borgt.

De commissie onderkent dat de laatste jaren door de NOvA en de RvR een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen is genomen, mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie-Van der Meer I.¹⁶⁴ Van een postacademisch geschoolde advocaat mag worden verwacht dat hij deskundig en vakbekwaam optreedt. Van de inrichting van het stelsel mag daarentegen worden verwacht dat investeringen in de kwaliteit een regulier onderdeel ervan zijn en dat deze ook worden beloond. Hoge kwaliteitseisen zijn meestal een forse kostenpost. Wanneer het stelsel de financiering ervan onvoldoende borgt, kan dit leiden tot een dusdanige werkdruk voor de sociaal advocaten dat zij dit niet meer kunnen bolwerken of een te laag inkomen verwerven en daarom niet meer zullen kiezen voor het betreffende rechtsgebied. De commissie heeft van de NOvA begrepen dat de aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden de laatste jaren op enkele rechtsgebieden heeft geleid tot een vermindering van het aantal advocaten dat werkzaam is in de sociale advocatuur.

¹⁶⁴ Aanbevelingen 36 en 37 van Commissie-Van der Meer I.

Voor een effectieve toegang tot het recht is deskundigheid en ervaring van de advocaat en daarmee goede kwaliteit van rechtsbijstand op het specifieke rechtsgebied van groot belang. De commissie meent dat het stelsel moet faciliteren dat in elk relevant rechtsgebied voldoende gespecialiseerde en kwalitatief goede advocaten voor rechtzoekenden beschikbaar zijn, zodat er een rechtvaardig en gelijkwaardig proces kan plaatsvinden, onafhankelijk van het inkomen dat de rechtzoekende heeft. Alleen dan is er sprake van een rechtsstaat waar de burgers vertrouwen in kunnen hebben. De verwachting is dat het behalen van de specialisatievereisten op termijn in de regio's buiten de Randstad een probleem zou kunnen worden. Achtergrond is dat daar vaak sociaal advocaten op meer rechtsgebieden actief zijn. Het risico bestaat dat minder sociaal advocaten zich zullen specialiseren in een aantal van de kleinere rechtsgebieden, met als gevolg een tekort van aanbod buiten de Randstad op die rechtsgebieden.¹⁶⁵ De RvR en de NOvA wordt aanbevolen te monitoren of er in elke regio kwantitatief voldoende aanbod van gespecialiseerde (sociaal) advocaten is en bij afwezigheid daarvan voorstellen te doen voor de wijze waarop in een dergelijke lacune kan worden voorzien. De algemene teruggang van het aantal advocaten (waarover elders meer) dwingt tot een dergelijke monitoring. De commissie beveelt aan bij deze monitoring ook het aanbod van (sociaal) advocaten in piketdiensten mee te nemen.

Peer review en monitoring als kwaliteitsbevordering

Uit de hoorzittingen is de commissie gebleken dat de RvR de wens heeft om een permanent en breder karakter te geven aan het monitoren van de kwaliteit, onder andere door de verplichting tot deelname aan onderzoek en peer review en het onderzoek op te nemen in de voorwaarden. Peer review is een goed inzetbare kwaliteitsstoets in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het levert een kritisch evaluatieproces op om de kwaliteit te meten, te controleren en te beoordelen. Deze review kan de advocaat ook zelf benutten als feedbackinstrument. Delen ervan moeten met adequate borging van privacy en vertrouwelijkheid ter beschikking worden gesteld aan het Kenniscentrum voor breed kwaliteitsonderzoek ten bate van een door de RvR in te stellen feedbackloop. Dit kan één van de instrumenten voor de RvR worden om aan de hiervoor genoemde monitoring invulling te geven en vervolgens op basis daarvan faciliterend te handelen.

Peer review heeft een vertrouwelijk karakter: het geeft immers inzicht in de behandeling van de zaak door de advocaat. De advocaat kent geheimhouding. Bij de uitwerking van peer review als kwaliteitsinstrument moet de vertrouwelijkheid goed geborgd zijn, omdat met peer review inzicht wordt verkregen in de zaaksbehandeling van de advocaat. Peer review zou moeten worden ingezet als kwaliteitsinstrument voor de individuele advocaat om feedback te krijgen op zijn werkwijze en als meetinstrument voor de algehele kwaliteit van de sociale advocatuur. Binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zou een peer review (financiële) gevolgen voor de rechtsbijstandverlener kunnen hebben, vergelijkbaar met een fout-score en daaropvolgende financiële terugvordering bij de High Trust-werkwijze van de RvR.

De commissie steunt de wens van de RvR om peer review in te zetten en te organiseren. De reviewer, die moet voldoen aan de door de NOvA gestelde eisen, wordt in beginsel geleverd door een kantoor met de status 'preferred supplier' en ontvangt hiervoor een vergoeding. De sociaal advocaat die wordt gereviewd, behaalt (maximaal vier) opleidingspunten met ieder heel uur dat hij heeft deelgenomen aan peer review.¹⁶⁶ De RvR heeft zich positief uitgesproken over het uitgangspunt dat de tijd die de sociaal advocaat besteedt aan peer review door de RvR vergoed moet worden. De vraag of dat een concrete vergoeding moet zijn of een vergoeding die in het tarief (en dus met opleidingspunten) moet worden opgenomen dient nog beantwoord te worden.

¹⁶⁵ Panteia 2022, p. 20-21.

¹⁶⁶ Artikel 4.4 lid 5 aanhef en sub d (onder ii) Verordening op de advocatuur

Op dit moment stelt de RvR peer review verplicht bij twee speciale regelingen, zowel bij de herstelregeling ter afwikkeling van de kinderopvangtoeslagaffaire als de regeling Mijnbouwschade Groningen. Advocaten moeten bij deelname aan deze regelingen bereid zijn deel te nemen aan peer review.¹⁶⁷ De peer review wordt gedaan door een door de NOvA aangestelde reviewer; een advocaat die ten minste zeven jaar op het tableau staat ingeschreven, aantoonbare specifieke deskundigheid op een bepaald rechtsgebied heeft en een cursus tot reviewer heeft gevolgd. Een deel van de data die de peer reviewers verzamelen, wordt (vertrouwelijk) gedeeld met het Kenniscentrum. Het Kenniscentrum voegt deze data samen, analyseert en borgt de anonimiteit; de data worden nooit op individueel niveau met anderen dan het Kenniscentrum gedeeld. Het Kenniscentrum rapporteert de data enkel op groepsniveau. Deze regelingen kennen geen specifieke bekostiging van de deelname van de advocaat aan peer review, maar zijn onderdeel van de forfaitaire financiering van de regeling.

De SSZ stelt het kwaliteitsinstrument peer review verplicht voor haar leden. Alle leden krijgen elke drie jaar een review: de gespecialiseerde reviewer neemt als steekproef vijf dossiers door uit de in het jaar voorafgaande aan de peer review gearchiveerde dossiers en toetst onder meer de inhoudelijke kwaliteit. Peer review staat hier dus voor krachtige intercollegiale toetsing van de kwaliteit van de advocaat en zijn praktijk. Uitgangspunt van peer review is hier dat ervaren beroepsgeenoten het beste kunnen beoordelen of een advocaat kwalitatief goed werk aflevert. Leidraad bij peer review zijn de door de SSZ ontwikkelde kwaliteitscriteria, die gebaseerd zijn op internationale normen. Bij navraag is het de commissie duidelijk geworden dat peer review tot gedegen kwaliteitsborging leidt en dat het een waardevol kwaliteitsinstrument is om in te bedden in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De reviewer komt immers op de werkvloer van de individuele advocaat en krijgt daarmee aanvullende indrukken van de bedrijfsvoering en het inhoudelijke kwalitatieve niveau van het werk. Een peer review heeft ook een preventieve werking en maakt het voeren van een coachingsgesprek mogelijk.

De commissie beveelt aan de RvR aan om peer review als kwaliteitsinstrument in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR te verplichten.

Kwaliteitsborging en best practices

De commissie heeft in meerdere position papers van de zijde van de specialisatieverenigingen gelezen dat deze vinden dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners moet zijn geborgd. De rechtzoekende heeft recht op transparantie en kwalitatief hoogwaardige rechtsbijstand en een ieder moet erop kunnen vertrouwen dat het geld ten behoeve van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doelmatig wordt besteed.

De RvR heeft een paar jaar geleden op enkele rechtsterreinen ‘best practices guides’ laten ontwikkelen, onder meer over *Gedwongen opname en behandeling van psychiatrische patiënten*, *echtscheidingszaken* en *asielrecht*.¹⁶⁸ Recent is de best practices leidraad asielrecht vernieuwd. Het papieren handboek is aangepast naar een online versie waarmee de toegankelijkheid en effectiviteit voor het lezen en zoeken van informatie enorm is verbeterd. Sinds 1 juli 2024 biedt een website door middel van 22 knoppen inzicht in de verschillende stappen in de asielprocedure: - ter illustratie - kopje 1 start met een uitleg van de asielprocedure, onder 10 wordt gezinshereniging toegelicht en onder 22 staat een totaaloverzicht van doen en niet doen.¹⁶⁹

Deze best practices leidraad is geschreven door acht advocaten. Vervolgens heeft een leescommissie, met een afvaardiging van specialisatieverenigingen, advocaten, wetenschap, Rechtspraak, de directie

¹⁶⁷ Stcrt. 2023, 29583, p. 7, [stcrt-2023-29583.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

¹⁶⁸ Zie artikel 3, tweede lid, van de [Inschrijvingsvoorwaarden 2024](#).

¹⁶⁹ [Home - Asielguide \(bestpracticesleidraad.nl\)](#)

Migratiebeleid, Vluchtelingenwerk Nederland en de RvR meegelezen en commentaar gegeven. Deze aanpak heeft geleid tot een hoge kwaliteit van de leidraad en een breed draagvlak voor de beschreven best practices.

Tijdens de hoorzittingen is naar voren gekomen dat er behoefte is aan enige uniformiteit in werkwijze van de advocatuur. Zo heeft de commissie ter beeldvorming van de tijd die een slachtofferadvocaat aan zwaardere zaken (bijvoorbeeld een zedenzaak) besteedt, een slachtofferadvocaat naar een overzicht van de gebruikelijke werkzaamheden gevraagd en nadien dit overzicht ontvangen. De commissie is ervan overtuigd dat een beschrijving van werkzaamheden in de vorm van best practices de transparantie van de werkwijze van de advocaat vergroot: de rechtzoekende weet welke werkzaamheden in welke fase van het proces worden verricht. Daarnaast geeft het de advocaat richting: het is een uitgeschreven juridisch stappenplan. Voor de ontwikkeling van de best practices stelt de commissie voor dat de RvR dit initieert en faciliteert en de NOvA de inhoudelijke kwaliteit levert en beveelt aan dat de RvR het werkveld hierbij betreft. Best practices kunnen op deze wijze bijdragen aan een efficiënte en doelmatige besteding van de middelen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Het idee van best practices is een specificatie van de suggestie tot het formuleren van standaarden voor de vakinhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening. Binnen de balie hebben enkele specialisatieverenigingen al een voorschot genomen op het formuleren van dergelijke kwaliteitsstandaarden. Het gaat hier bijvoorbeeld om de Kwaliteitsverklaring van de LSA en de Gedragscode van de vFAS. Deze Kwaliteitsverklaring en Gedragscode zijn bruikbaar als aanzet tot breed gedragen kwaliteitsstandaarden, omdat deze al concreet ingaan op de vaktechnische kwaliteit die verlangd wordt van advocaten in het betreffende rechtsgebied.¹⁷⁰

Aanscherping inschrijvingsvoorwaarden

Zoals al eerder in dit hoofdstuk is beschreven, heeft de commissie van enkele gespecialiseerde advocatenverenigingen het verzoek gekregen om de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR aan te scherpen of om aanvullende voorwaarden te formuleren. De commissie stelt voor dat de RvR initiatief ontwikkelt om voor de volgende rechtsgebieden toepasselijke inschrijvingsvoorwaarden te formuleren of om de bestaande inschrijvingsvoorwaarden te wijzigen:

- **Terbeschikkingstelling**

Voor het behandelen van tbs-zaken gelden nu geen specifieke inschrijvingsvoorwaarden. Dat is vanuit het oogpunt van de inrichting van het strafproces logisch: niet in elke strafzaak is vooraf te voorzien dat een terbeschikkingstelling wordt gevorderd of opgelegd.

De *Vereniging van TBS-advocaten* heeft de commissie duidelijk gemaakt dat kwaliteitseisen zouden leiden tot (meer) gespecialiseerd werk, nadat de rechter een terbeschikkingstelling heeft opgelegd. De commissie onderschrijft die constatering. *Aanvullende* inschrijvingsvoorwaarden ten aanzien van de verlengingszittingen kunnen een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het werk en het begrip voor elkaars positie in de verlengingszaak. Dit zal invloed hebben op de samenwerking van gespecialiseerde tbs-advocaten en de betrokken ketenpartners.

De commissie beveelt om die reden de formulering van tbs-inschrijvingsvoorwaarden aan; de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR zouden dwingend kunnen worden geformuleerd voor reeds ter beschikking gestelde cliënten ten behoeve van onder meer verlengingszittingen.

¹⁷⁰ L. Verweij, *Professionele standaarden voor de advocatuur*, *Ars Aequi* september 2024, p. 755.

- **Letselschade**

Ten aanzien van schade als gevolg van ernstige geweld- en zedenmisdrijven (Oo13) gelden in strafzaken de specialisatievereisten voor slachtofferadvocaten. Voor civiele letselschadezaken geldt een dergelijke verplichting niet. Er zouden soortgelijke specialisatievereisten moeten komen voor advocaten die letselschadezaken doen binnen het civiele recht. De specialisatieverenigingen *Advocaten voor Slachtoffers van Personenschade* en *Letselschade Advocaten* hebben de commissie laten weten dat civiele letselschadezaken vaak juridisch ingewikkelder zijn dan de letselschadezaken die afgedaan kunnen worden binnen het strafrecht.

Arbeidsongevallen vallen onder het arbeidsrecht (Ao32). Voor arbeidsrechtelijke toevoegingen gelden op het arbeidsrecht georiënteerde specialisatie-eisen, maar voor de zaakcode Ao32 is een uitzondering gemaakt, zodat letselschadeadvocaten deze rechtsbijstand ook kunnen verlenen op basis van toevoeging. Voor civiele letselschadeadvocaten zijn er geen specialisatievereisten, terwijl dit wel om specialistisch werk gaat. In dit soort civiele zaken zouden daarom eigen specialisatie-eisen moeten gelden voor letselschade. Als arbeidsrechtadvocaten arbeidsongevallen zouden willen behandelen, zouden zij ook aan de specialisatievereisten rond letselschade moeten voldoen, vooral in verband met kennis op het vlak van schadebegroting.

Gehoord deze wensen heeft de commissie gekeken naar de uitvoerbaarheid van nieuw te formuleren inschrijvingsvoorwaarden. De commissie heeft begrepen dat civiele letselzaken onder verschillende zaakcodes en rechtsterreinen voorkomen en dat het niet werkbaar is om aparte inschrijvingsvoorwaarden hiervoor te formuleren. De commissie beveelt om die reden aan dat voor dergelijke zaken best practices worden geformuleerd, zodat aan deze zaken (toch) kwaliteitseisen kunnen worden gesteld.

- **Psychiatrisch patiëntenrecht**

Deze gespecialiseerde groep advocaten heeft verzocht om een verduidelijking van de inschrijvingsvoorwaarden ten aanzien van deelname aan een (landelijke of regionale) werkgroep of lidmaatschap van een specialisatievereniging. Tevens is tijdens de hoorzitting gesproken over de huidige regeling van 70 toevoegingen per kalenderjaar voor een psychiatrisch patiëntenrechtadvocaat. De commissie veronderstelt dat deze regeling op goede gronden is ontwikkeld; de RvR blijkt voornemens te zijn het bestaande beleid te evalueren.

- **Arbeidsrecht**

De *Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland* (hierna: VAAN) kan zich vinden in de kwaliteitseisen die de RvR als voorwaarde stelt voor een inschrijving met als specialisatie arbeidsrecht, met uitzondering van de norm die aan de ervaring van de betrokken advocaat wordt gesteld:

'Het onder begeleiding van een reeds op het terrein van arbeidsrecht ervaren rechtsbijstandverlener behandeld hebben van vijf arbeidsrechtzaken.'

In deze voorwaarde is niet gedefinieerd wat onder het 'behandelen van een arbeidszaak' wordt verstaan (in of buiten rechte). De VAAN meent dat deze eis in artikel 6k van de Inschrijvingsvoorwaarden, mede gezien het belang van procesrechtelijke ervaring, moet worden aangescherpt door dat aantal te koppelen aan actieve rechtsbijstand in arbeidsrechtelijke procedures op tegenspraak.

Ten aanzien van *exit mediations* oppert de VAAN dat kwaliteitsmaatregelen en een redelijke vergoeding noodzakelijk zijn. De VAAN stelt dat exit mediation, te weten: mediation bij de beëindiging van de arbeidsrelatie, steeds vaker voorkomt en dat deskundige ondersteuning van een advocaat in die fase

cruciaal is. Bij exit mediation stelt de werkgever de werknemer mediation voor als voorfase van een ontbindingsverzoek wegens een verstoorde arbeidsverhouding. Het deskundig geïnformeerd worden door een advocaat tijdens een exit mediation is voor de cliënt van groot belang voor het vervolg van de ontbindingsprocedure, maar binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is hiervoor geen billijke vergoeding voor de bijstand van de advocaat geregeld, meent de VAAN. De advocaat moet daarnaast over de juiste kwaliteit en vaardigheden beschikken, omdat mediation een aanzienlijke andere procedure is en andere vaardigheden moeten worden ingezet dan in een gerechtelijke procedure op tegenspraak.

De commissie heeft gekeken of met data het beeld kan worden onderbouwd dat exit mediations veelvuldig voorkomen en dat kwaliteitsmaatregelen - en een redelijker vergoeding - noodzakelijk zijn. Dat is niet het geval: Cebeon geeft aan dat voor affiniteitscode M120, mediation ontslag/beëindiging arbeidsovereenkomst, een n kleiner dan vijf voor het tijdsbestedingsonderzoek geldt.¹⁷¹ Ook blijkt de mogelijkheid tot het verstrekken van een LAT voor rechtspositionele vragen gedurende de mediation te bestaan. De RvR geeft daarbij als voorbeeld van een rechtspositionele vraag die tot afgifte van een LAT kan leiden, een afkoopsom bij ontslag.¹⁷² De commissie stelt daarom voor dat de betrokken partijen (VAAN, MfN) de komende jaren monitoren hoe vaak een dergelijke exit mediation binnen de termen van het stelsel voorkomt en contact zoeken met de RvR als het hier zou gaan om significante aantallen (n > 50) en vervolgens over te gaan tot gedegen onderzoek over de noodzakelijke werkzaamheden en benodigde vaardigheden.

- **Strafcassaties**

De commissie heeft van de *Vereniging Cassatieadvocaten in Strafzaken* (hierna: VCAS) begrepen dat in het verleden is gesproken over mogelijke inschrijvingsvoorwaarden en/of de invoering van een strafcassatiebalie. Voor civiele cassatiezaken gelden immers de kwaliteitseisen die horen bij het kunnen optreden als “advocaat bij de Hoge Raad”.

Kwaliteitsverhoging bij strafcassaties is een nastrevenswaardig doel. De VCAS heeft de commissie er echter op gewezen dat hogere kwaliteitseisen in een redelijke verhouding tot een adequate beloning moeten staan. Hogere eisen stellen betekent namelijk extra kosten in de vorm van extra inspanningen die tot die verhoging van de kwaliteit voor advocaten zouden moeten leiden. En naar het oordeel van de VCAS wringt daar de schoen. Strafcassaties vallen onder het forfaitaire stelsel waarin de strafzaak wordt bekostigd als een enkelvoudige of meervoudige zaak. In theorie zou dit kunnen betekenen dat tijdrovende en minder tijdrovende zaken elkaar afwisselen. Dat blijkt echter geen praktijk te zijn bij strafcassaties: iedere strafcassatiezaak is bewerkelijk en een praktijk met louter strafcassaties zou zonder aparte zaakcode economisch niet rendabel zijn, ondanks de reeds bestaande mogelijkheid tot het aanvragen van extra-uren. De VCAS verwacht dat het aantal advocaten dat deel zal willen uitmaken van een strafcassatiebalie vanwege een tekortschietende financiering van de werkzaamheden beperkt zal zijn. Dit zou daarmee niet toereikend zijn om het grote aantal strafcassatiezaken dat jaarlijks bij de Hoge Raad aanhangig is te behandelen, meer in het bijzonder gelet op de toegenomen complexiteit van de verdediging in strafcassatiezaken. De commissie beveelt aan dat de NOvA op termijn een met de civiele cassatiebalie vergelijkbaar systeem nastreeft.

¹⁷¹ Cebeon 2025, p. 67.

¹⁷² [Mediation toevoegen - rvr.org](#), geraadpleegd op 27-01-2025.

De commissie verwijst voor de forfaitaire vergoeding van cassatie naar hoofdstuk 2 van dit rapport, waar dieper wordt ingegaan op de wijze van vergoeden van cassaties. De commissie neemt de aanbeveling van Commissie-Van der Meer I daarmee over:

Het instellen van cassatie valt onder het bereik van de toevoeging voor het hoger beroep. Voor het louter instellen ontvangt de rechtsbijstandverlener geen toevoeging. Voor een procedure in cassatie wordt uitsluitend een toevoeging verstrekt indien ook middelen zijn ingediend.

- **Asiel- en migratierecht**

De *Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN)* en *Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten* (hierna: SVMA) geven in hun position paper aan zich te kunnen vinden in de inschrijvingsvoorwaarden. Zij stellen daarbij dat de controle op en handhaving van de inschrijvingsvoorwaarden beter kan. In artikel 6 van de Inschrijvingsvoorwaarden 2024 is bepaald dat de RvR steekproefsgewijs toetst of de ingeschreven advocaat heeft voldaan aan de aanvullende voorwaarden voor de dertien specialisaties. De RvR controleert dit niet als de advocaat lid van een specialisatievereniging die van de NOvA het keurmerk ‘specialisatievereniging’ heeft gekregen. De SVMA heeft dergelijk keurmerk, waarmee tot uitdrukking komt dat de bij de SVMA aangesloten advocaten minstens vijf jaar staan ingeschreven op het tableau, ten minste 500 uur van hun praktijk aan het desbetreffende rechtsgebied besteden en ten minste de helft van de opleidingspunten op dit rechtsgebied behalen.¹⁷³ Dit keurmerk heeft betrekking op (voortgezette) toelatingseisen, maar ziet niet op controle op of handhaving van de gestelde eisen. Dat sluit aan bij de eerdere constatering van de commissie dat er grote verschillen in de (voortgezette) toelatingseisen en de handhaving van die eisen tussen de diverse specialisatieverenigingen zijn. Het is om die reden dat de commissie de RvR en de NOvA aanbeveelt om een solide systeem van controle op naleving en sanctionering van niet-naleving van de inschrijvingsvoorwaarden in te richten en te onderhouden.

Voor bestaande en nieuwe specialisaties geldt in algemene zin dat in het Panteia-rapport 2022 Arbeidsmarkt Sociale Advocatuur en ook in de beleidsdoorlichting *Rechtspleging en Rechtsbijstand* is gewezen op het spanningsveld tussen specialisatie van rechtsbijstandverleners op bepaalde rechtsterreinen en het (door specialisatievereisten schaarser wordende) aanbod van rechtsbijstandverleners. Dat signaal heeft de commissie ook ontvangen van specialisatieverenigingen. De commissie beoordeelt dit signaal als evenzeer zorgelijk als typerend voor de werking van het stelsel: bij onvoldoende vergoeding neemt het aanbod en/of de kwaliteit van het aanbod gaandeweg steeds meer af. Het is daarom essentieel voor een goede kwaliteit binnen het stelsel dat op alle rechtsterreinen van de sociale advocatuur een adequate vergoeding voor sociaal advocaten beschikbaar komt. Daarbij hoort een degelijke ‘werking’ van het stelsel te zorgen voor voldoende spreiding van sociaal advocaten over de verschillende rechtsgebieden in de arrondissementen. Daarom rekent de commissie het tot de taak van de RvR (namens de stelselverantwoordelijke minister) de kwaliteit van de rechtsbijstand te monitoren en bij verschillen tussen regio’s, rechtsgebieden of anderszins, de Tweede Kamer daarover in te lichten en de minister, samen met de NOvA voorstellen te doen voor beslechting ervan.

¹⁷³ Zie Keurmerk specialisatievereniging | Nederlandse orde van advocaten, geraadpleegd op 27-01-2025.

8.3 Onderzoeken

De belangrijkste bronnen voor commissie zijn, waar het kwantitatieve gegevens betreft, de onderzoeken van Cebeon en het Kenniscentrum. Het onderzoek van Cebeon levert ten aanzien van bevindingen over de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners geen relevante data op. In het rapport van het Kenniscentrum over het verdienvermogen van sociaal advocatenkantoren zijn enkele passages van belang als het gaat om de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners.

Kenniscentrum

In de opdracht van de commissie ligt de taak besloten om te onderzoeken of een sociaal advocaat met een bruto omzet van 1.200 vergoede punten een netto jaarinkomen op het niveau van schaal 12 trede 10 CAO Rijk kan behalen. Daarbij is een doelmatige praktijkvoering door sociaal advocaten het uitgangspunt.

Investeren in kwaliteit is onderdeel van een duurzame en daarmee doelmatige praktijkvoering. In het rapport van het Kenniscentrum wordt terecht opgemerkt dat bij de duurzaamheid van het stelsel aspecten als kwaliteitsborging en -bevordering een belangrijke rol spelen.¹⁷⁴

Ongeveer de helft van de bij de RvR ingeschreven (sociaal) advocaten werkt in een eenpersoonspraktijk, stelt het rapport van het Kenniscentrum vast.¹⁷⁵ Uit de cijfers blijkt niet in welke mate deze advocaten een samenwerkingsverband zijn aangegaan en/of een bedrijfspand delen met andere advocaten, maar het leidt wel tot de voorzichtige conclusie dat het aantal zogenaamde eenpersoonspraktijken binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand hoog is.

Daarmee hangt samen dat de commissie meerdere keren is gewezen op jarenlange bezuiniging op kantoorkosten door sociale kantoren: juridisch ondersteunend personeel is afgeschaald naar stagiaire/ 'werkstudent' of zelfs afwezig. Op secretariële ondersteuning wordt evenzeer bezuinigd (indien nog aanwezig) en uiteindelijk wordt het eigen kantoorpand gesloten en gaan advocaten ertoe over om al dan niet ad hoc of tijdelijk een kantoorruimte in een bedrijfsverzamel pand te huren of zelfs vanuit huis te werken. Deze tendens is al jarenlang gaande en zorgelijk, te meer daar er zorgen zijn dat eenpersoonspraktijken vaak zaken op (te) veel verschillende rechtsgebieden behandelen, deze zaken in het algemeen steeds complexer worden en de kwaliteit van het geleverde werk van deze advocaat voortdurend onder druk staat. Ook van de eenpersoonspraktijk wordt een hoge kwaliteitsstandaard verwacht, maar zonder enige vorm van (secretariële/administratieve/juridische) ondersteuning vloeien kostbare uren weg naar niet-juridische werkzaamheden, die immers ook verricht moeten worden, zeker bij mensen in kwetsbare situaties die deze aandacht nodig hebben. Die tijd kan niet besteed worden aan zaken of aan kwaliteitsverhogende activiteiten. Het risico van 'onbewust onbekwaam' ligt dan in algemene zin hoger dan bij samenwerken in kantoorverband met andere advocaten. Zoals eerder aangegeven is de kwetsbare rechtzoekende veelal zelf niet in staat om de kwaliteit van het werk van de advocaat te controleren en beoordelen. De commissie acht het daarom, zoals eerder gemeld, van belang dat er een continue monitoring is van de kwaliteit en dat bij verschillen (bijvoorbeeld tussen rechtsgebieden, maar ook bij eenpersoonspraktijken) wordt gerapporteerd en er aanbevelingen komen om deze te beslechten, bijvoorbeeld door aansluiting bij advocatenkantoren te bevorderen. Daarover meer in hoofdstuk 3 over de bestendigheid van het stelsel.

¹⁷⁴ Cebeon 2025, p. 8.

¹⁷⁵ Cebeon 2025, p. 5.

8.4 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

Peer review en best practices

- De commissie beveelt de RvR aan deelname aan peer review voor alle rechtsbijstandverleners in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR verplicht te stellen. De RvR faciliteert en organiseert de peer review. De kantoren met de status ‘preferred supplier’ leveren in beginsel de reviewers.
- De commissie beveelt aan de NOvA aan het opstellen van best practices voor hoofdrechtsgebieden en van kwaliteitsstandaarden voor de overige rechtsterreinen, waarbij in ieder geval de op het rechtsgebied toeziende specialisatieverenigingen zijn betrokken. De commissie beveelt de RvR aan dit proces te organiseren en te faciliteren en na goedkeuring van de NOvA zorg te dragen voor inbedding van deze best practices in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR.

Aanvullende inschrijvingsvoorwaarden

- De commissie beveelt de RvR aan om aanvullende inschrijvingsvoorwaarden te formuleren voor tbs-zaken (specifiek voor verlengingszittingen). De commissie beveelt de RvR aan om de bestaande inschrijvingsvoorwaarden te wijzigen op het gebied van
 - a. psychiatrisch patiëntenrecht ten aanzien van deelname aan een landelijke of regionale werkgroep en
 - b. arbeidsrecht door de voorgestelde eis van vijf arbeidsrechtelijke procedures in de voorwaarden te verwerken.
- Voor de behandeling van strafcassaties bij de Hoge Raad stelt de commissie voor dat de NOvA op termijn een strafcassatiebalie opricht, zodra de vergoeding van strafcassaties op adequaat niveau is.
- De commissie beveelt de RvR en de NOvA aan om een solide systeem in te richten en te onderhouden dat ziet op controle op naleving van de inschrijvingsvoorwaarden.



9. Allerhande onderwerpen

De commissie heeft veel input gekregen over allerlei onderwerpen. In dit hoofdstuk komen enkele belangrijke onderwerpen aan bod, die naar aard en inhoud een eigen plek in het rapport verdienen:

- 9.1 Eigen bijdragen
- 9.2 Griffierechten
- 9.3 Proceskosten(veroordeling) en verdeling
- 9.4 Wachtijden en gerechten
- 9.5 Rogatoire commissie
- 9.6 Monitoring
- 9.7 Innovatie

De commissie behandelt deze onderwerpen op bovengenoemde, genummerde volgorde.

9.1 Eigen bijdragen

Huidige situatie

Voor de vraag of iemand daadwerkelijk een beroep kan doen op **gesubsidieerde rechtsbijstand** gelden naast inhoudelijke criteria ook financiële criteria. De hoogte van het fiscaal jaarinkomen in combinatie met de samenstelling van het huishouden bepaalt of een rechtzoekende vanwege zijn financiële positie in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Ligt het fiscaal jaarinkomen binnen de door de Wrb-gestelde grenzen dan legt de RvR afhankelijk van de hoogte van het fiscaal jaarinkomen en de zaak waarvoor om toevoeging wordt verzocht een eigen bijdrage op aan de rechtzoekende.¹⁷⁶

Tabel 9.1 Fiscaal jaarinkomen en hoogte eigen bijdrage

Alleenstaand	Normen	2024	Gehuwd, samenwonend of eenoudergezin
Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar	Eigen bijdrage reguliere toevoegingen	Eigen bijdrage (echt)scheiding gerelateerde toevoegingen	Fiscaal jaarinkomen in het peiljaar
t/m € 22.100	€ 226	€ 394	t/m € 30.700
€ 22.101 – € 22.800	€ 417	€ 477	€ 30.701 – € 31.800
€ 22.801 – € 24.200	€ 595	€ 656	€ 31.801 – € 33.300
€ 24.201 – € 26.200	€ 775	€ 834	€ 33.301 – € 37.200
€ 26.201 – € 31.100	€ 952	€ 984	€ 37.201 – € 44.000
Boven de € 31.100	Aanvrager komt niet in aanmerking voor een toevoeging		Boven de € 44.000

¹⁷⁶ Zie [Eigen bijdrage - Rechtsbijstand](#) voor meer informatie over de financiële criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand en uitzonderingsregelingen voor het opleggen van de eigen bijdrage.

De door de RvR opgelegde eigen bijdrage moet de rechtzoekende betalen aan de rechtsbijstandverlener. Dit is vastgelegd in [artikel 38 lid 4 Wrb](#). Bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding voor de verleende rechtsbijstand brengt de RvR de opgelegde eigen bijdrage standaard in mindering op de aan de rechtsbijstandverlener uit te betalen vergoeding, zo volgt uit [artikel 37 lid 3 Wrb](#).

Voor het daadwerkelijk innen van de eigen bijdrage is de rechtsbijstandverlener zelf verantwoordelijk. De RvR gaat ervan uit dat de rechtsbijstandverlener direct bij aanvang van de werkzaamheden begint met het innen van de eigen bijdrage. Lukt het innen niet, dan kan de rechtsbijstandverlener op grond van [artikel 33 lid 1 aanhef en sub c Wrb](#) binnen drie maanden na afgifte van de toevoeging maar in ieder geval vóór beëindiging van de rechtsbijstand, vragen om de toevoeging te beëindigen vanwege het niet betalen van de eigen bijdrage. Eerst na beëindiging van de toevoeging mag de rechtsbijstandverlener zich aan de zaak onttrekken ([artikel 33 lid 2 Wrb](#)). Na de tussentijdse beëindiging van de toevoeging op deze grond brengt de RvR bij de vaststelling van de vergoeding alleen de daadwerkelijk betaalde eigen bijdrage in mindering op de uit te betalen vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. Overigens is de rechtsbijstandverlener niet verplicht om de door de RvR opgelegde eigen bijdrage te innen.¹⁷⁷

Ontwikkelingen

De Commissie-Wolfsen¹⁷⁸ adviseerde eind 2015 om de inning van de eigen bijdrage bij de RvR te beleggen in plaats van bij de rechtsbijstandverlener. In de kabinetsreactie¹⁷⁹ op het rapport geeft de minister aan het advies over te nemen, ook het incassorisico komt dan bij de RvR te liggen. De maatregel is nog niet ingevoerd, omdat dit bij wet geregeld moet worden. Recent heeft de minister aan de Kamer bevestigd dat in het vernieuwde stelsel de RvR de opgelegde eigen bijdrage rechtstreeks bij de rechtzoekende int.¹⁸⁰ Het ministerie van J&V verwacht het programma Stelselvernieuwing eind 2025 af te ronden met een conceptwetsvoorstel, de inning van de eigen bijdrage door de RvR wordt hierin meegenomen.

9.1.1 Onderzoek

Uit door de RvR gepubliceerde cijfers blijkt dat in circa 85% van de gevallen waarin een eigen bijdrage is opgelegd, dit de laagste eigen bijdrage is. In circa 6% van de gevallen is dat de hoogste eigen bijdrage.¹⁸¹ De commissie heeft verzocht aan te geven in hoeveel gevallen een toevoeging tussentijds is beëindigd vanwege het niet betalen van de eigen bijdrage. Het Kenniscentrum laat weten dat dit 750 keer is gebeurd in 2023.

9.1.2 Signalen

De commissie heeft van zowel specialisatieverenigingen als individuele advocaten signalen ontvangen over de hoogte van de eigen bijdrage bij (echt)scheiding gerelateerde toevoegingen en over de inning van de eigen bijdrage in het algemeen. Het innen van de eigen bijdrage kan veel administratieve lasten met zich brengen. In sommige gevallen laten advocaten het innen van de eigen bijdrage achterwege of onderneemt de advocaat verder geen actie na een eerste vergeefse poging deze te innen. Zo meldt de NVSA dat de eigen bijdrage vaak voor rekening van de advocaat blijft omdat de cliënt deze niet kan betalen. De vereniging stelt voor om de eigen bijdrage in strafzaken helemaal af te schaffen. Ook de vFAS wijst op het incassorisico voor de advocaat wat betreft de eigen bijdrage: daar komt bij dat voor (echt)scheiding gerelateerde toevoegingen een verhoogde eigen bijdrage geldt, zie ook tabel 9.1 hierboven. De commissie

¹⁷⁷ Hof van Discipline 10 april 2015, ECLI:NL:TADRSGR:2014:276.

¹⁷⁸ Commissie Wolfsen 2015.

¹⁷⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 31 753, nr. 118, p. 19.

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2021-2022, 31 753, nr. 262, p. 5.

¹⁸¹ [Toevoegingsgebruikers - raadvoorrechtsbijstand.org](#), geraadpleegd op 27-01-2025.

is ook gewezen op het fenomeen ‘spookhuwelijk’, waarbij partijen niet officieel scheiden, omdat zij de kosten niet kunnen dragen. Na verloop van tijd kunnen er nieuwe relaties ontstaan, waaruit soms kinderen worden geboren, hetgeen tot zeer ingewikkelde familierechtelijke situaties leidt. Ook het innen bij de cliënt van (bijvoorbeeld: spoedheidshalve) door de advocaat voorgeschoten griffierechten lukt volgens de vFAS niet altijd. In diverse hoorzittingen heeft de commissie de mogelijkheid besproken dat de inning van de eigen bijdrage bij de RvR komt te liggen. Hier is door de gesprekspartners positief op gereageerd. De NVSA benadrukt dat de RvR, in het belang van de rechtzoekende, wel voldoende beleidsruimte moet krijgen voor het (bij betalingsonmacht: niet) innen van de eigen bijdrage.

Meerdere advocaten melden bekend te zijn met de mogelijkheid om een toevoeging tussentijds te beëindigen als de rechtzoekende de eigen bijdrage niet betaalt. Zij maken hier geen gebruik van, omdat volgens hen daarmee de toegang tot het recht in het geding komt. Vaak moet direct begonnen worden met rechtsbijstandverlening, betaling van de eigen bijdrage kan dan niet worden afgewacht. Tussentijds stopzetten van de rechtsbijstand kan ernstige gevolgen hebben voor de rechtzoekende. Een andere belangrijke reden om de eigen bijdrage voor eigen rekening te laten is dat de rechtzoekende voor hetzelfde rechtsbelang niet nog een keer een beroep kan doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, als de toevoeging tussentijds is beëindigd vanwege het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage.

Bij de taakstellingsoperatie van 2013 is een afzonderlijk, verhoogd eigen bijdrage tarief ingevoerd voor scheidinggerelateerde zaken. In de nota van toelichting¹⁸² is de verhoging als volgt gemotiveerd:

“Gezien de hoge aantallen vervolgzaken kan worden geconcludeerd dat afspraken die tussen partijen met het oog op de echtscheiding of verbreking van de relatie zijn gemaakt regelmatig opnieuw ter discussie worden gesteld. Door een extra verhoging van de eigen bijdrage van de rechtzoekende wordt verwacht dat partijen vanaf het begin van de verbreking van de relatie zich meer dan voorheen toeleggen op het realiseren van een duurzame oplossing.”

Het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand (Bebr) voorziet in een hardheidsclausule.¹⁸³ Als de situatie van rechtzoekende aan de voorwaarden voldoet kan de RvR de opgelegde verhoogde eigen bijdrage verlagen naar het reguliere tarief (artikel 2a lid 5 Bebr).

Voor zover bekend heeft er geen onderzoek plaatsgevonden naar de effecten en effectiviteit van deze maatregel.

De rechtsbijstandverlener ontvangt in het algemeen zijn vergoeding verspreid over twee momenten in de tijd. Het eerste moment is bij of kort na aanvang van de rechtsbijstand, doordat de rechtzoekende de opgelegde eigen bijdrage aan hem betaalt. Het tweede moment is bij declaratie van de werkzaamheden nadat de rechtsbijstand is beëindigd. De RvR betaalt in dat geval de vastgestelde vergoeding uit onder verrekening van de opgelegde eigen bijdrage. Op het moment dat de RvR de eigen bijdrage gaat innen bij de rechtzoekende valt het incassorisico weg bij de rechtsbijstandverlener, hij krijgt na afloop van de zaak de volledige vergoeding uitbetaald door de RvR. De commissie ziet geen aanleiding om het voorstel tot afschaffing van de eigen bijdrage in strafzaken vanwege het niet kunnen innen van de eigen bijdrage over te nemen. Verder vermindert de administratieve lastendruk van de rechtsbijstandverlener door het niet meer hoeven innen van de eigen bijdrage.

¹⁸² Staatsblad 2013, 345 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

¹⁸³ Werkinstructie Hardheidsclausule personen- en familierecht - rvr.org, geraadpleegd op 27-01-2025.

De commissie onderschrijft het plan om de inning van de eigen bijdrage bij de RvR te beleggen. Aan de ene kant worden rechtsbijstandverleners ontzorgd en aan de andere kant weten zij zich verzekerd van een volledige vergoeding van de werkzaamheden. De commissie beveelt aan het ministerie van J&V aan de RvR te voorzien van voldoende beleidsruimte discretionaire bevoegdheid voor noodzakelijk maatwerk bij opleggen en innen van de eigen bijdrage.

Het tussentijds beëindigen van de toevoeging betekent in de praktijk dat de rechtzoekende feitelijk geen toegang meer heeft tot de rechter. De mogelijkheid voor de rechter om bij daadwerkelijke betalingsonmacht het griffierecht op nihil te stellen om zo de realisatie van de rechten voortvloeiend uit artikel 6 EVRM niet in de weg te staan, kent geen parallel in de Wrb. Met verplaatsing van de incasso van de eigen bijdrage naar de RvR én daaraan gekoppeld een discretionaire bevoegdheid bij de RvR om bij daadwerkelijke betalingsonmacht af te zien van incasso wordt de werking van de Wrb in de praktijk verbeterd. Op het moment dat de RvR de eigen bijdrage int vraagt de commissie zich af of de huidige regel van tussentijdse beëindiging van de rechtsbijstand door het niet kunnen betalen van de eigen bijdrage in stand moet blijven.

Ruim 10 jaar geleden is de maatregel van de verhoogde eigen bijdrage in scheidingsgerelateerde zaken ingevoerd met als doel minder vervolgzaken. De commissie is van mening dat een dergelijke maatregel na verloop van tijd onderzocht moet worden op de effecten en de effectiviteit ervan. Komen ex-partners inderdaad tot duurzamere afspraken? Zijn er daadwerkelijk minder vervolgpcedures? De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de (maatschappelijke) effecten van deze voor de rechtzoekende ingrijpende maatregel van de verhoogde eigen bijdrage. De commissie roept op om hierbij de (maatschappelijke) effecten van het uitstellen van de scheiding te betrekken omdat partijen de kosten ervan niet kunnen dragen.

9.2 Griffierechten

Bij de gang naar de rechter dient de rechtzoekende griffierechten te betalen. Te late betaling van griffierechten kan tot niet-ontvankelijkheid van de zaak kan leiden, reden waarom de griffierechten veelal door de advocaat vooruit wordt betaald via zijn rekening-courant bij de griffie. Gevolg is dat de advocaat naast de hiervoor beschreven incassorisico voor de eigen bijdrage ook incassorisico loopt over het voorgeschoten griffierecht.

Naast de opgelegde bijdrage voor de verlening van rechtsbijstand ziet de commissie ook in het heffen van het griffierecht een risico voor de toegang voor het recht: door de werking van het ‘systeem’ (vooruitbetaling via de advocaat) komen deze risico’s hier veelal bij de advocaat terecht.

Dat signaal is ook afgegeven door de Staatscommissie in aanbeveling 8 van het rapport “*De gebroken belofte van de rechtsstaat*”:

“Het aantal sociaal advocaten is sinds 2014 gestaag aan het teruglopen, terwijl het aantal toevoegingen (toewijzingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand) groeit: er is dus meer werk, dat met minder mensen gedaan moet worden. De drempels om toegang te krijgen tot het recht, een grondbeginsel van de rechtsstaat, zijn daardoor flink hoger geworden. Om de toegankelijkheid te herstellen is een forse verhoging van de vergoedingen nodig. De staatscommissie wil een verlaging van het griffierecht voor natuurlijke personen en onvermogenen.”¹⁸⁴

¹⁸⁴ Staatscommissie 2024, p. 15.

Gelet op de opdracht van de commissie ziet zij af van het doen van een aanbeveling over een verlaging van de griffierechten; dit is al door de Staatscommissie aanbevolen en valt formeel ook buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Materieel is het heffen van griffierecht via de rekening-courant van de advocaat wel van invloed op diens financiële positie. Het is van essentieel belang om de samenhang te zien teneinde de toegang tot het recht te (blijven) garanderen. De commissie heeft niet de indruk gekregen dat van de theoretische mogelijkheid om het griffierecht op grond van het recht op toegang tot de rechter wegens betalingsonmacht op nihil te stellen veel gebruik wordt gemaakt. Dit recht kan ook illusoir zijn als verzoeker/eiser bij non-betaling van het griffierecht niet-ontvankelijk wordt verklaard (zoals de wet bepaalt). Gelet op het advies van de Staatscommissie is er alle reden om bij de besluitvorming over dat advies vorenstaande in de beoordeling te betrekken.

9.3 Proceskosten(veroordeling) en verdeling

De SSZ heeft de commissie in haar position paper geïnformeerd over een verschil in de vergoedingensystematiek in relatie tot de proceskostenveroordeling in bestuurszaken. Op grond van het Bvr bedraagt de hoogte van de vergoeding voor een arbeidsongeschiktheidszaak 10 punten; met het punttarief 2024 inclusief btw komt dat uit op €1.531,26. De proceskostenveroordeling op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor een dergelijke zaak bedraagt 2 punten x €875 = € 1.750 inclusief btw. De proceskosten op grond van het Bpb zijn dus hoger dan de vergoeding op grond van het Bvr; het verschil is € 218,74.

Verder is in het Bpb voorzien in de toekenning van extra punten voor bijzondere verrichtingen, zoals het geven van schriftelijke inlichtingen op grond van art. 8:45 lid 1 Awb (0,5 punt). Anders dan het Bpb kent het Bvr aan deze extra verrichtingen geen extra punten toe. Alleen voor het bijwonen van extra zittingen kent het Bvr een toeslag van 2,5 punt per extra zitting. In de praktijk kan de situatie zich voordoen dat de rechtzoekende nog een schuld heeft aan het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan verrekent dan de te betalen proceskosten met deze schuld. De advocaat in kwestie moet het dan doen met de lagere vergoeding op grond van het Bvr. De SSZ verzoekt om ‘reparatie’ van dit verschil in behandeling.

De commissie erkent dat deze situatie niet ideaal is, maar constateert dat hier sprake is van twee verschillende besluiten: het Bvr en het Bpb. De commissie ziet geen rol voor zichzelf weggelegd om zich uit te laten over de afstemming van twee verschillende regelingen die om eigen moverende redenen zo zijn ingericht.

9.4 Wachttijden bij gerechten

De commissie heeft signalen ontvangen dat de wachttijden bij de gerechten de laatste maanden zijn toegenomen en dat niet alle rechterlijke instanties een systeem hebben ingericht om de advocaat hierover tijdig te informeren, bijvoorbeeld door een seintje te geven als de planning uitloopt. Daarnaast is het voor advocaten op dit moment vaak niet mogelijk om in de advocatenkamer op het gerecht te werken zonder het risico te lopen dat de zitting wordt uitgeroepen.

Advocaten verlangen niet per se een vergoeding voor wachttijd, maar wel een systeem dat erop is ingericht dat wachttijd efficiënt benut kan worden. Mogelijke praktische oplossingen zijn: een degelijke advocatenkamer in het gerechtsgebouw, met toegang tot een voldoende beveiligd wifi-netwerk, stopcontacten en voldoende inventaris. Een app of website waarop het actuele zittingsrooster te zien is (aanvangstijd en real-time gegevens over uitloop en eindtijd van zittingen alsmede de aangepaste verwachte aanvangstijd van daarna geplande zittingen), zou standaard bij alle rechtbanken en gerechtshoven beschikbaar moeten

zijn, net als de mogelijkheid om middels een korte omroep of signaal in de advocatenkamer aan te geven dat de bode de volgende zitting gaat uitroepen. De inzet van moderne techniek en communicatiemiddelen lijkt hier voor de hand te liggen om de efficiency van andere procesdeelnemers dan de rechter en griffier van dienst te zijn.

9.5 Rogatoire commissie

Naast het verschil in vergoeding van pro-formazitting, waarover u meer leest in paragraaf 5.3, is er nog een vorm van ongelijke behandeling tussen strafrechtadvocaten en slachtofferadvocaten gemeld aan de commissie. Zo geven slachtofferadvocaten aan dat in geval van een rogatoire commissie de strafrechtadvocaten een vergoeding voor verblijfskosten ontvangen, maar slachtofferadvocaten niet.

Een rogatoire commissie is een getuigenverhoor dat in opdracht van de behandelend rechter door een andere instantie (meestal een rechtbank in het buitenland) wordt uitgevoerd. De rechter beslist of een advocaat dit getuigenverhoor mag bijwonen. Voor strafrechtadvocaten die op basis van een last tot toevoeging hun cliënt bijstaan en door de rechter zijn uitgenodigd voor dit getuigenverhoor, heeft het ministerie van J&V een regeling getroffen voor de vergoeding van hun reis- en verblijfskosten. Deze regeling wordt uitgevoerd door de RvR.

Het komt in dit soort strafzaken voor dat de rechter ook de advocaat van het slachtoffer uitnodigt voor het bijwonen van het getuigenverhoor. Eerdergenoemde regeling voor strafrechtadvocaten biedt de RvR echter geen grondslag voor vergoeding van de reis- en verblijfskosten van slachtofferadvocaten. De commissie roept daarom het ministerie van J&V op om bij rogatoire commissie-zaken de slachtofferadvocaten een gelijke behandeling te geven als de strafrechtadvocaten.

9.6 Monitoring

Uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat er voor het grootste deel van de toevoegingen een helder en betrouwbaar beeld gegeven kan worden. Helaas moet de commissie op sommige onderdelen toch nader onderzoek aanbevelen, omdat er bijvoorbeeld niet voldoende data aanwezig zijn bij kleinere rechtsgebieden of onderdelen zoals piket waarvoor helemaal geen uren worden bij gehouden. Dit is jammer, omdat daardoor op sommige kleinere onderdelen de vergoedingen voor de sociaal advocatuur nu nog niet op orde gebracht kan worden, in afwachting van nadere gegevens.

Daarnaast is de aanbeveling van de commissie om vanaf nu elke drie jaar zowel de tijdsbesteding als het tarief te actualiseren; deze actualisatie vindt plaats naast de jaarlijkse indexatie van het punttarief. Dit vergt directe beschikbaarheid van betrouwbare gegevens over de volle breedte van de zaken.

Structureel en systematisch verzamelde gegevens over tijdsbestedingen, werkzaamheden en geleverde kwaliteit helpen om het beeld feitelijk en meer representatief te houden. Het voorhanden zijn van dergelijke gegevens is essentieel met het oog op monitoring ten behoeve van een duurzaam stelsel, op de mogelijkheden voor nader onderzoek (waaronder het leggen van een solide basis voor toekomstige evaluaties), en is ook belangrijk voor signalering.

De commissie constateert dat het beschikbaar maken van tijdsbestedingsgegevens voor onderzoek bewerkelijk is. Dit ziet met name op gegevens die over de volle breedte van gesubsidieerde rechtsbijstand

inzicht geven in de gemiddelde tijdsbesteding van rechtsbijstandsverleners en de werkzaamheden die ze per toevoeging uitvoeren. Daarnaast ontbreken gegevens die een goed en representatief inzicht geven in de kwaliteit die aan burgers wordt geleverd door rechtsbijstandsverleners in het stelsel.

Per 1 juli 2024 is een belangrijke stap gezet om hier verbetering in te brengen. Per voornoemde datum is in artikel 28 Bvr de verplichting opgenomen voor de rechtsbijstandverlener om bij een declaratieverzoek een specificatie van de tijdsbesteding te overleggen. Het ministerie van J&V geeft hiermee invulling aan aanbeveling 47 van Commissie-Van der Meer I. Blijkens de nota van toelichting is het aan de RvR overgelaten om nadere regels te stellen ten behoeve van goede monitoring en periodieke evaluatie. De commissie leidt hieruit af dat het gebruik van deze gegevens voor deze doeleinden niet langer afhankelijk is van de toestemming van de rechtsbijstandverlener.

In aanvulling op deze aanpassing van het Bvr beveelt de commissie aan het ministerie van J&V aan om:

- a. de in artikel 28 Bvr opgelegde verplichting aan rechtsbijstandverleners uit te breiden tot vergoedingen die meelopen in de declaratie voor de rechtsbijstandverlener zoals vergoedingen voor een medisch adviseur. De declarerende rechtsbijstandverlener is verantwoordelijk voor het aanleveren van de in artikel 28 Bvr bedoelde informatie;
- b. stelselmatig na invoering van een (ingrijpende) wetswijziging de (vooraf geschatte) impact op de tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners na enige tijd te evalueren en waar nodig bij te stellen. Voor de gesubsidieerde rechtsbijstand kan deze opdracht worden belegd bij de RvR.

In aanvulling op het voorgaande beveelt de commissie aan de RvR aan om:

- a. naast deelname aan peer review ook deling van de gegevens uit peer review met het Kenniscentrum verplicht te stellen voor rechtsbijstandsverleners;
- b. het Kenniscentrum opdracht te geven structureel en systematisch gegevens te verzamelen over tijdsbesteding en werkzaamheden van rechtsbijstandsverleners, alsmede over de geleverde kwaliteit in het stelsel;
- c. het Kenniscentrum opdracht te geven tijdsbesteding, werkzaamheden en geleverde kwaliteit op basis van deze gegevens te monitoren;
- d. voorschriften vast te stellen over de wijze, vorm, en structuur van aanlevering van eerder genoemde gegevens, ten behoeve van goede monitoring en (periodieke) evaluatie door het Kenniscentrum;
- e. het Kenniscentrum daarin voor het overige ook te accommoderen en faciliteren.

Ten aanzien van de aan het Kenniscentrum te verstrekken opdracht beveelt de commissie aan de RvR aan om:

- f. de (uren)registratie van samenhangende zaken zodanig aan te passen dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding in samenhangende zaken nauwkeuriger mogelijk is;
- g. de (uren)registratie bij zaken met toeslagen zodanig in te richten dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding bij zaken met toeslagen nauwkeuriger mogelijk is;
- h. de (uren)registratie bij mediation zodanig in te richten dat nader onderzoek naar de tijdsbesteding bij mediations met één of meer toevoegingen nauwkeuriger mogelijk is;
- i. de (uren)registratie in cassatiezaken beter te registreren, bijvoorbeeld door het forum van de rechtszaak als verplicht veld op te nemen in de registratie van de zaak;
- j. periodiek de tijdsbesteding in piketzaken te onderzoeken en hier de vergoedingssystematiek van piket bij te betrekken;
- k. bij het stellen van voorschriften in ieder geval te betrekken of een zaak geëindigd is via een vaststellingsovereenkomst;

9.7 Innovatie

De NOvA heeft de commissie het signaal afgegeven dat reis-, incheck-, en wachttijd in piketzaken niet worden vergoed. Advocaten zijn hier veel tijd aan kwijt. De NOvA wijst de commissie op een app die door advocaten in Vlaanderen gebruikt wordt. Via deze app komen de piketmeldingen binnen op de telefoon van de advocaat. Daarnaast kan via de app een telefonische oproep worden gedaan door de verbalisant over het moment dat men een verdachte wil horen. Hierdoor kunnen advocaten en verbalisanten direct afspraken met elkaar maken over de start van het verhoor, de locatie en de aanwezigheid van de advocaat. De NOvA meent dat introductie van een dergelijke tool aanmerkelijke tijdswinst zou opleveren voor politie, OM en advocatuur.

De app wordt sinds januari 2012 in Vlaanderen gebruikt in verschillende piketfases (zoals bij telefonische bijstand, bijstand bij verhoor op het politiebureau, bij het afstand nemen van het recht op consultatie-bijstand, dit alles voor zowel minder- als meerderjarigen). De hoofddoelstelling van de app is het zo snel mogelijk, binnen 2 uur, regelen van bijstand. Overige doelstellingen zijn een eenvoudig, gebruiksvriendelijk en efficiënte app in een geautomatiseerd proces dat ondersteuning biedt via alle platformen (pc, telefoon).¹⁸⁵ Introductie van deze app in Nederland zal kunnen leiden tot een afname van kosten van het piketproces. De applicatie wordt in België gefinancierd door de overheid. Aanpassingen in wetgeving worden indien nodig doorgevoerd in de app.

De commissie beveelt aan om ook in Nederland deze of een vergelijkbare app te introduceren teneinde de efficiency in de piketfase te verbeteren. De advocaat krijgt zo direct contact met de bij de zaak betrokken verbalisant en zij maken afspraken over de planning van het verhoor. Daarbij krijgt de advocaat via de app direct toegang tot de relevante dossierstukken. Ook kan de advocaat via de app zelf aangeven voor welke vormen van piket hij beschikbaar is (bijvoorbeeld enkel bij een specifiek verzoek van een cliënt naar deze advocaat of enkel voor minderjarigen). Uit de berichten van de NOvA begrijpt de commissie dat de NOvA positief is over de mogelijkheden van de app. Het is de commissie niet bekend of de NOvA en de RvR na de presentatie in 2023 verder gesproken hebben over de mogelijkheden om een dergelijke app ook in Nederland uit te rollen.

De commissie beveelt een nadere verkenning op de mogelijkheden aan door de RvR en de NOvA en adviseert hierbij het ministerie van J&V, en in een later stadium ook politie en het OM, te betrekken. Omdat het organiseren van rechtsbijstand in de piketfase primair een overheidstaak is, beveelt de commissie aan om het initiatief (organisatorisch en budgettair) bij de RvR te beleggen.

¹⁸⁵ Orde van Vlaamse Balies | [Salduz applicatie](#), geraadpleegd op 27-01-2025

9.8 Aanbevelingen

De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

- De commissie beveelt aan het ministerie van J&V aan de RvR te voorzien van voldoende beleidsruimte en discretionaire bevoegdheid voor (noodzakelijk) maatwerk bij het opleggen en innen van de eigen bijdrage.
- De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de effecten van de voor de rechtzoekende ingrijpende maatregel van de verhoogde eigen bijdrage bij scheidingsgerelateerde zaken.
- De commissie roept het ministerie van J&V op om bij rogatoire commissie-zaken de slachtofferadvocaten een gelijke behandeling te geven als de strafrechtadvocaten, waar het gaat om de vergoeding van reis- en verblijfkosten.
- Zie voor de aanbeveling over monitoring paragraaf 9.6.
- De commissie beveelt een nadere verkenning op de mogelijkheden voor een piketapp aan door de RvR en de NOvA en adviseert hierbij het ministerie van J&V, en in een later stadium ook politie en het OM, te betrekken. Omdat het organiseren van rechtsbijstand in de piketfase primair een overheidstaak is, beveelt de commissie aan om het initiatief (organisatorisch en budgettair) bij de RvR te beleggen.



10. Financiën (deel II)

In dit hoofdstuk schetst de commissie de verwachte kosten van de overige aanbevelingen. De commissie gaat bij het vaststellen van het uitgavenkader uit van de gegevens uit het jaar 2024. Bij de berekening is uitgegaan van het punttarief € 126,55¹⁸⁶ (exclusief btw) voor reguliere zaken. De in dit hoofdstuk opgenomen bedragen zijn (tenzij anders vermeld) inclusief btw.

In de eerste paragraaf wordt een tabel getoond waarin per aanbeveling de geschatte meerkosten worden weergegeven. In de berekeningen is geen rekening gehouden met uitvoeringskosten. In de daarop volgende paragrafen wordt de tabel nader toegelicht.

Het gebruikte rekenmodel is opgesteld door specialisten van de RvR en het ministerie van J&V. Het onafhankelijk onderzoeksbureau Cebeon heeft het rekenmodel gecontroleerd. Het positief oordeel van Cebeon over de gehanteerde rekenmethodiek is terug te vinden in bijlage 8.

10.1 Geschatte meerkosten aanbevelingen

Tabel 10.1 Geschatte meerkosten van de gekwantificeerde overige aanbevelingen

Aanbeveling	Geschatte meerkosten ¹⁸⁷
12. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcodes Ho30 en Ho40 samen te voegen tot één zaakcode en het forfait op 18 punten te stellen.	Kosten zijn meegenomen in de berekening van de meerkosten van het aanpassen van de forfaits, aanbeveling 1. Zie hoofdstuk 4.
13. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcode Ao11 te schrappen.	
14. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan zaakcodes Ao10 en Ao20 samen te voegen tot één zaakcode en het forfait op 24 punten te stellen.	
15. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om de zaakcode Pog1 (bijzondere curator) te splitsen in twee aparte zaakcodes. Stel het forfait in zaken ex artikel 1:212 BW vast op 10 punten en stel het forfait in zaken ex artikel 1:250 BW vast op 13 punten.	
16. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om, in overleg met de Raad voor de rechtspraak en de RvR, alle bestaande mediationregelingen te uniformeren en de uitvoering (toekenning, declaratie, controle) onder te brengen bij de RvR: één uitvoeringsorganisatie, één financiële verantwoording, een algemeen geldende reiskosten- en reistijdregeling en specifieke voor alle mediators geldende inschrijvingsvoorwaarden.	Overheveling van werk van de Rechtspraak naar de RvR. Budgetneutrale maatregel voor het ministerie van J&V.
17. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om voor mediators een algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding te creëren, die aansluit op de regelingen voor advocaten. Als in de mediationverwijzing van de Rechtspraak een verplichte locatie is opgenomen, is een vergoeding voor reistijd en reiskosten gerechtvaardigd.	P.M. naar verwachting niet substantieel.

¹⁸⁶ Dit is het punttarief 2024 exclusief btw, op grond van artikel 3 eerste lid Bvr. In de berekeningen van de kosten per aanbeveling is gerekend met de kosten inclusief btw.

¹⁸⁷ Bedragen zijn afgerond op € 100.000.

Aanbeveling	Geschatte meerkosten ¹⁸⁷
18. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om piketmediators per piketdienst van een dagdeel een vergoeding van 1,5 punt te betalen, die – om de uitvoerbaarheid te vergemakkelijken – automatisch wordt gekoppeld aan de algemeen geldende regeling voor reistijd- en reiskostenvergoeding.	P.M.
19. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de afhechtingstoelag in artikel 8, derde lid, van het Btm eveneens met 35% te verhogen van 2,5 naar 3,5 punt.	€ 700.000
20. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan binnen twee jaar voor wettelijk geregleerde kwaliteitsborging van mediation te zorgen; de commissie beveelt hierbij aan te onderzoeken of het toezicht kan worden ondergebracht bij een publieke organisatie.	P.M.
21. De commissie beveelt aan dat de RvR zijn beleidskader op de voet van artikel 2 Bvr aanpast zodat: a. direct zichtbaar is welke werkzaamheden vallen onder 'juridische werkzaamheden'; b. werkzaamheden in verband met tot de persoon van de rechtzoekende herleidbare omstandigheden wel voor vergoeding in aanmerking komen als de cliënt in een Wvggz-instelling verblijft; c. zaakgerelateerde studietijd voor niet routinematige vraagstukken tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt; d. in die gevallen waarin sprake is van een van zijn vrijheid ontnomen cliënt, noodzakelijk contact met de directe familie tot declarabele juridische werkzaamheden gerekend wordt.	P.M.
22. De commissie beveelt aan dat de RvR onderzoek verricht naar de precieze aard, omvang en frequentie van nazorgwerkzaamheden in zaken waarbij de rechtzoekende rechte en feitelijk is beperkt in de uitoefening van zijn (volledige) vrijheid.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
23. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan de vergoeding van piketverhoren in jeugdzaken te heroverwegen vanuit het uitgangspunt dat advocaten een passende vergoeding moeten krijgen voor het geleverde werk.	P.M.
24. De commissie beveelt de RvR deelname aan peer review voor alle rechtsbijstandverleners in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR verplicht te stellen. De RvR faciliteert en organiseert de peer review. De kantoren met de status 'preferred supplier' leveren in beginsel de reviewers.	P.M.
25. De commissie beveelt aan de NOvA aan het opstellen van best practices voor hoofdrechtgebieden en van kwaliteitsstandaarden voor de overige rechtsterreinen, waarbij in ieder geval de op het rechtsgebied toeziende specialisatieverenigingen zijn betrokken. De commissie beveelt de RvR aan dit proces te organiseren en te faciliteren en na goedkeuring van de NOvA zorg te dragen voor inbedding van deze best practices in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR.	In verband met capaciteit betrokkenen is de verwachting dat er maximaal 3 best practices per jaar kunnen worden opgesteld. Bandbreedte: € 100.000 - € 300.000
26. De commissie beveelt de RvR aan om aanvullende inschrijvingsvoorwaarden te formuleren voor tbs-zaken (specifiek voor verlengingszittingen). De commissie beveelt de RvR aan om de bestaande inschrijvingsvoorwaarden te wijzigen op het gebied van: a. psychiatrisch patiëntenrecht ten aanzien van deelname aan een landelijke of regionale werkgroep en b. arbeidsrecht door de voorgestelde eis van vijf arbeidsrechtelijke procedures in de voorwaarden te verwerken.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
27. Voor de behandeling van strafcassaties bij de Hoge Raad stelt de commissie voor dat de NOvA op termijn een strafcassatiebalie opricht, zodra de vergoeding van strafcassaties op adequaat niveau is.	P.M.

Aanbeveling	Geschatte meerkosten ¹⁸⁷
28. De commissie beveelt de RvR en de NOvA aan om een solide systeem in te richten en te onderhouden dat ziet op controle op naleving van de inschrijvingsvoorwaarden.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
29. Monitoring, zie volledige tekst in het 'Overzicht aanbevelingen'.	P.M.
30. Monitoring, zie volledige tekst in het 'Overzicht aanbevelingen'.	P.M.
31. De commissie beveelt aan het ministerie van J&V aan de RvR te voorzien van voldoende beleidsruimte en discretionaire bevoegdheid voor (noodzakelijk) maatwerk bij het opleggen en innen van de eigen bijdrage.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
32. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om onafhankelijk onderzoek te laten verrichten naar de effecten van de voor de rechtzoekende ingrijpende maatregel van de verhoogde eigen bijdrage bij scheidingsgerelateerde zaken.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
33. De commissie beveelt de RvR aan om bij een ontvankelijk verklaarde klacht aangebracht bij het EHRM het beginsel van fair trial te betrekken in de beoordeling van een aanvraag voor extra-uren.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
34. De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om op korte termijn te zorgen voor de vereiste wettelijke grondslag voor de vergoeding van het medisch haalbaarheidsonderzoek. De commissie beveelt het ministerie van J&V eveneens aan om op korte termijn een adequaat subsidiebedrag vast te stellen voor het medisch haalbaarheidsonderzoek en dit bedrag vervolgens jaarlijks te indexeren.	P.M.
35. Een meer structureel beroep door de eerste lijn op de tweede lijn moet vergezeld gaan van een adequate vergoeding. De commissie beveelt aan dat de RvR wensen en tekortkomingen in kaart brengt, de vergoeding van deze werkzaamheden faciliteert en dat het ministerie van J&V gelden hiervoor ter beschikking stelt aan de RvR.	P.M.
36. De commissie roept het ministerie van J&V op om bij rogatoire commissie-zaken de slachtofferadvocaten een gelijke behandeling te geven als de strafrechtadvocaten, waar het gaat om de vergoeding van reis- en verblijfkosten.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
37. De commissie beveelt de RvR aan het aantal aanvragen die verband houden met de procedure van prejudiciële vragen in het strafrecht te monitoren en in overleg met de NOvA te kijken naar een passende vergoeding voor de door de advocaat verrichte werkzaamheden.	P.M. naar verwachting niet substantieel.
38. De commissie beveelt een nadere verkenning op de mogelijkheden van een piketapp aan door de RvR en de NOvA en adviseert hierbij het ministerie van J&V, en in een later stadium ook politie en het OM, te betrekken. Omdat het organiseren van rechtsbijstand in de piketfase primair een overheidstaak is, beveelt de commissie aan om het initiatief (organisatorisch en budgettair) bij de RvR te beleggen.	P.M.
Totaal geschatte jaarlijkse meerkosten van alleen de gekwantificeerde aanbevelingen:	€800.000 - €1.000.000 + P.M.

10.2 Overige aanbevelingen

Aanbeveling 19:

Verhoog de afhechtingstoeslag in artikel 8, derde lid, van het Btm van 2,5 naar 3,5 punten.

De afhechtingstoeslag wordt door de RvR niet afzonderlijk geregistreerd. Voor de berekening van de kosten van de afhechtingstoeslag is op basis van de toegekende basispunten voor mediationzaken in 2022 en 2023 het aantal zaken in beeld gebracht waar een afhechtingstoeslag aan de orde kan zijn geweest. Dit aantal is vermenigvuldigd met het verschil tussen de huidige en geadviseerde afhechtingstoeslag en vervolgens met het punttarief. Dit leidt tot meerkosten van afgerond € 700.000.

Aanbeveling 25:

De commissie beveelt de RvR en de NOvA aan over te gaan tot het opstellen van best practices voor de hoofdrechtsgebieden binnen het stelsel. Voor de 'kleinere' rechtsgebieden binnen het stelsel kan worden volstaan met het opstellen van kwaliteitsstandaarden. De RvR neemt hierin het initiatief en faciliteert de benodigde activiteiten om tot de best practices en kwaliteitsstandaarden te komen. Ook betreft de RvR het werkveld hierin. De NOvA draagt zorg voor de inhoudelijke kwaliteit. De commissie beveelt de RvR aan te zorgen voor inbedding van deze best practices en kwaliteitsstandaarden in de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR.

Recent heeft de RvR in samenwerking met de NOvA en het werkveld een best practice opgesteld voor asielzaken. De RvR heeft dit gefaciliteerd. Onderdeel van de kosten die gemaakt worden bij het opstellen van een best practice is een passende vergoeding voor de rechtsbijstandverleners die hier een bijdrage aan geleverd hebben. De RvR schat het opstellen van een uitgebreide best practice, vergelijkbaar met de best practice van asiel, op € 100.000. In verband met de capaciteit bij betrokken organisaties schat de commissie in dat per jaar maximaal drie best practices kunnen worden opgesteld. De meerkosten worden dan ook geschat tussen de € 100.000 - € 300.000.

Aanbeveling 34:

De commissie beveelt het ministerie van J&V aan om op korte termijn te zorgen voor de vereiste wettelijke grondslag voor de vergoeding van het medisch haalbaarheidsonderzoek. De commissie beveelt het ministerie van J&V eveneens aan om op korte termijn een adequaat subsidiebedrag vast te stellen voor het medisch haalbaarheidsonderzoek en dit bedrag vervolgens jaarlijks te indexeren.

De meerkosten die volgen uit deze aanbeveling zijn afhankelijk van de nieuwe nog vast te stellen (subsidie) bedragen. De RvR heeft de huidige kosten van de MHO in beeld en weet ook hoeveel facturen er in de jaren 2023 en 2024 zijn gestuurd. Wanneer een nieuw (subsidie)bedrag is vastgesteld zijn de meerkosten met de gegevens van de RvR eenvoudig te berekenen.

10.3 Kosten onbekend

Het is niet mogelijk de meerkosten van alle aanbevelingen op voorhand te berekenen. In enkele gevallen zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar bij de RvR over de specifieke zaaksoort, bijvoorbeeld in het geval van mediation (aanbeveling 16 en 17). In andere gevallen leidt de aanbeveling van de commissie tot een nieuwe situatie waarvan de meerkosten niet in te schatten zijn aan de hand van de tot nu toe geregistreerde gegevens. Tot slot zijn er aanbevelingen die naar verwachting leiden tot niet substantiële kosten. Deze kosten heeft de commissie niet nader onderzocht.

10.4 Totale kosten aanbevelingen

In hoofdstuk 4 zijn de geschatte meerkosten van de hoofdaanbevelingen opgenomen. In dit hoofdstuk zijn de meerkosten van de overige aanbevelingen omschreven. In onderstaande tabel worden de totaal geschatte meerkosten van de aanbevelingen tezamen getoond.

Tabel 10.2 Totaal geschatte meerkosten aanbevelingen

Aanbevelingen	Geschatte meerkosten
Meerkosten hoofdaanbevelingen (hoofdstuk 4)	€ 31.600.000 - € 38.100.000 + P.M.
Meerkosten overige aanbevelingen (hoofdstuk 10)	€ 800.000 - € 1.000.000 + P.M.
Totaal geschatte jaarlijkse meerkosten van alleen de gekwantificeerde aanbevelingen:	€ 32.400.000 - € 39.100.000 + P.M.

Bijlagen



Bijlage 1

Instellingsregeling



STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 4375

8 februari

2024

Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 januari 2024, nr. 5076899, houdende de instelling van de Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II (Instellingsbesluit Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II)

De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: Minister voor Rechtsbescherming;
- b. *commissie*: de Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. Het op onafhankelijke wijze adviseren over het actualiseren van het aantal toegekende punten in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De bestaande systematiek van forfaitaire vergoedingen in het stelsel is daarbij een randvoorwaarde;
 - b. Op basis van de onder a. verkregen gegevens een voorstel te doen met betrekking tot het aantal punten per zaaksoort voor alle rechtsgebieden;
 - c. In beeld te brengen of met een bruto omzet die behaald kan worden met 1.200 gedeclareerde punten met het in 2024 geldende punttarief in het stelsel een netto jaarinkomen verdiend kan worden vergelijkbaar met het netto jaarinkomen van een rijksambtenaar op het niveau van de hoogste trede (10) van schaal 12 voor rijksambtenaren en, indien van toepassing, een voorstel te doen hoe dit niveau bereikt kan worden. De commissie betreft hierbij het onderzoeksrapport van het Kenniscentrum van het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand op dit onderwerp;
 - d. Het uitbrengen van een eindverslag.
3. In aanvulling op de taakomschrijving zoals bedoeld in het tweede lid, is het referentiekader van de commissie:
 - a. De taak ziet niet op de systematiek van de jaarlijkse indexering van de vergoedingen per punt aan rechtsbijstandsverleners. Evenmin ziet de opdracht op vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandsverleners;
 - b. De voorstellen voor het puntenaantallen per zaaksoort moeten gebaseerd zijn op actuele metingen van de tijdsbesteding, gerelateerd aan de verrichte werkzaamheden waarbij het uitgangspunt een doelmatige praktijkvoering door mediators en advocaten(kantoren) is;
 - c. De voorstellen moeten voor zowel de Raad voor rechtsbijstand als de advocatuur eenvoudig toepasbaar en uitvoerbaar zijn;
 - d. De commissie valideert de gegevens over de gemiddelde tijdsbesteding met (technologische, juridische, maatschappelijke) ontwikkelingen die de tijdsbesteding kunnen beïnvloeden;
 - e. Voor artikel 2, tweede lid, onder c. houdt de commissie rekening met voor mediators en advocaten gebruikelijke bedrijfskosten, pensioenkosten, kosten voor arbeidsongeschiktheid, belastingen en dergelijke.
4. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

**Artikel 3. Samenstelling**

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.
2. De voorzitter en leden worden bij ministerieel besluit benoemd.

Artikel 4. Instellingsduur en rapportageverplichting

1. De commissie brengt uiterlijk 31 december 2024 een eindverslag uit met betrekking tot het onderzoek, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder a. tot en met c.
2. De commissie kan een tussentijds verslag uitbrengen.
3. De commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindverslag bedoeld in het eerste lid is uitgebracht.

Artikel 5. Secretariaat

1. De Minister voorziet in het secretariaat van de commissie.
2. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.
3. De secretaris en de medewerkers van het secretariaat zijn geen lid van de commissie.
4. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 6. Inwerkingtreding en vervaldatum

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2024.
2. Dit besluit vervalt op het moment dat de commissie wordt opgeheven.

Artikel 7. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 30 januari 2024

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen*



TOELICHTING

Aanleiding

Het uitgangspunt voor de forfaitaire vergoedingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is dat een rechtsbijstandverlener gemiddeld genomen voor één uur werken één forfaitair punt krijgt vergoed. De Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (de 'commissie-Van der Meer I') concludeerde in 2017 dat dit voor veel rechtsgebieden niet (meer) het geval was en dat een rechtsbijstandverlener vaak meer dan één uur moest werken voor één forfaitair punt. Met de inwerkingtreding van de AMvB voor de aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr), het Besluit toevoeging mediation (Btm) en het Vreemdelingenbesluit 2000 per 1 september 2022 zijn de forfaits aangepast conform de adviezen van de commissie. Daarmee werd weer voldaan aan het uitgangspunt van het stelsel dat gemiddeld met één uur werken één forfaitair punt kan worden verdiend.

De herijking op basis van het advies van de eerdere Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand was gebaseerd op gegevens over de tijdsbesteding uit de periode van 2014-2016. In de afgelopen periode klonk vanuit de beroepsgroep en de politiek herhaaldelijk de roep om de vergoedingen in het stelsel wederom te herijken. Gelet op het tijdsverloop is het aannemelijk dat er inmiddels veranderingen in de tijdsbesteding zijn opgetreden en de vergoedingen op onderdelen niet meer bij de tijd zijn. Om die reden is enkele maanden geleden besloten een nieuwe herijkingscommissie in te stellen. Dit is in de voornoemde negende voortgangsrapportage Stelselvernieuwing Rechtsbijstand aan de Tweede Kamer gemeld.

Er is gekozen voor de instelling van een onafhankelijke commissie, omdat er op dit moment geen andere mogelijkheid voorhanden is om te komen tot een zo objectief mogelijk advies over de herijking van de puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het enkel vaststellen van de huidige tijdsbesteding van rechtsbijstandverleners en de discrepantie tussen die tijdsbesteding en de bestaande vergoedingen is hiervoor onvoldoende, omdat er dan geen onpartijdige analyse, validatie en consolidatie van deze bevindingen kan plaatsvinden. Vervolgens kan de politieke besluitvorming over het daadwerkelijk aanpassen van de vergoedingen op grond van deze onafhankelijke rapportage plaatsvinden. Overigens wordt op dit moment ook een systematiek voor periodieke herijking van de vergoedingen ontwikkeld, zodat in de toekomst niet telkens een eenmalige adviescollege hoeft te worden ingesteld om de vergoedingen aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke tijdsbesteding.

Dit besluit regelt de instelling van de Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II.

Opdracht aan de commissie

De belangrijkste opdracht voor de commissie is het actualiseren van het aantal toe te kennen punten per zaaksoort voor alle rechtsgebieden in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De bestaande systematiek van forfaitaire vergoedingen in het stelsel is daarbij een randvoorwaarde. De commissie zal ook in beeld brengen of met een bruto omzet die behaald kan worden met 1.200 gedeclareerde punten met het in 2024 geldende punttarief in het stelsel een netto jaarinkomen kan worden verdiend op het niveau van het netto jaarinkomen van een Rijksambtenaar op het niveau van de hoogste trede (10) van schaal 12 voor Rijksambtenaren en, indien nodig, een voorstel doen hoe dit niveau kan worden bereikt. De commissie brengt een eindverslag uit.

Om een dergelijk onderzoek uit te kunnen voeren, zal de commissie moeten beschikken over een uitgebreid tijdsbestedingsonderzoek over de jaren 2022 en 2023. De bevindingen in dit onderzoek zullen vervolgens door de commissie worden gevalideerd aan de hand van technologische, juridische, maatschappelijke ontwikkelingen die de tijdsbesteding kunnen beïnvloeden. Ten tijde van de werkzaamheden van de eerdere Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (2016-2017) is het tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd door een extern bureau. Inmiddels is via het WODC een soortgelijk onderzoek opnieuw aangevraagd.

De opdracht van de herijkingscommissie ziet niet op de systematiek voor jaarlijkse indexering van het punttarief en de vergoedingen aan eerstelijnsrechtsbijstandverleners. Aan de commissie wordt verder de randvoorwaarde gegeven dat eventuele voorstellen eenvoudig uitvoerbaar moeten zijn voor de Raad voor Rechtsbijstand en de advocatuur.

De taak van de commissie bestaat uit drie onderdelen (artikel 2, tweede lid). 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, inclusief de categorieën voor piketzaken, de gemiddelde tijdsbesteding in kaart, waarbij wordt uitgegaan van een efficiënte en doelmatige beroepsuitoefening. De gegevens over de gemiddelde tijdsbesteding waarvan de commissie uitgaat dienen gebaseerd te zijn op de gegevens van doelmatig functionerende kantoren.
3. Onderzoek in hoeverre de puntentoeslagen redelijk zijn.
4. Breng ten aanzien van een mogelijke regeling voor reiskostenvergoeding van mediators conform met artikel 25 Bvr in beeld in welke gevallen mediators verplicht moeten reizen naar een rechtbank voor mediationgesprekken en hoe vaak dit per jaar gemiddeld voorkomt.

Secretariaat

Het secretariaat van de commissie zal worden gevormd door een algemeen secretaris en twee adjunct-secretarissen. De algemeen secretaris zal een aanstelling krijgen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en zal worden vrijgesteld voor de werkzaamheden ten behoeve van de commissie. Daarnaast zal de Raad een adjunct-secretaris afvaardigen en werft het Ministerie van Justitie en Veiligheid een adjunct-secretaris vanuit de advocatuur. Uiteraard zullen de leden van het secretariaat lopende het onderzoek hierover geen mededelingen doen aan andere werknemers van de organisaties waar zij werkzaam zijn.

Den Haag, 30 januari 2024

*De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen*

Bijlage 2

Samenstelling commissie

- mr. H. Th. van der Meer (voorzitter), senior raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- dr. I.D. Nijboer, directeur/ bestuurder Raad voor Rechtsbijstand
- dr. H. Goudriaan, onderzoeker Centraal Bureau voor de Statistiek
- mr. W.F. Hendriksen, advocaat te Amsterdam
- drs. G.W.M. Beltman, directeur Financieel Economische Zaken, ministerie van Justitie en Veiligheid

De commissie is ondersteund door een secretariaat bestaande uit mr. T.A. Krapels, mr. A.M.M. de Jong-Brand en mr. E.T. Schepel.

Bijlage 3

Lijst met aangehaalde literatuur

Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand 2023

Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, *Zelfredzaamheid in theorie en praktijk. Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, Den Bosch: Raad voor Rechtsbijstand 2023.

Cebeon 2025

Cebeon, *Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand – tijdsbestedingsonderzoek*, Den Haag: Cebeon 2025.

Commissie-Maan 1997

Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand, *Fair forfaitair*, Den Haag: ministerie van Justitie 1997.

Commissie-Van der Meer I 2017

Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand, *Andere Tijden*, Den Haag: ministerie van Justitie en Veiligheid 2017.

Commissie-Wolfsen 2015

Commissie Herijking rechtsbijstand, *Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015, bijlage bij *Kamerstukken II 2015/16*, 31753, 110.

Jongebreur & Kalisvaart 2020

Jongebreur & Kalisvaart, *Onderzoek naar de gevolgen van de Wvggz op de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Utrecht: Significant Public 2020.

Kenniscentrum 2025

Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand, *Verdienvermogen sociaal advocatenkantoren*, Den Bosch: Kenniscentrum Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2025.

Panteia 2022

Panteia Research to Progress, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, Zoetermeer: Panteia 2022.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 35867, 5.

Schepel en De Leest 2019

Schepel en De Leest, *Een holistische kijk op zelfredzaamheid*. In D. de Wolf (red.), *Toegang tot recht: Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld*. Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 169-182.

Staatscommissie rechtsstaat 2024

Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat*, Den Haag: Staatscommissie rechtsstaat 2024.

Verhoeven e.a.

Verhoeven e.a., *Onderweg naar betere rechtshulp – rapport over kansen en inzichten afgeleid uit 34 pilots bij het Programma stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand*, Den Haag: WODC 2024.

Bijlage 4

Lijst met definities en afkortingen

Definities

Bruto steekproef

De vaststellingen in de periode 2021-2023 waarover de rechtsbijstandverlener desgevraagd toestemming gaven voor het anoniem koppelen van de gegevens uit de web-enquête aan de gegevens van de RvR.

High Trust

Een eenvoudigere en snellere manier van het aanvragen van toevoegingen, die gebaseerd is op transparantie, vertrouwen en begrip.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

Rechtsbijstand die de overheid (deels) vergoedt door middel van een subsidie. Hierbinnen is te onderscheiden:

- Rechtskundige bijstand, verstrekt door rechtsbijstandverleners aan een rechtzoekende ter zake van een rechtsbelang dat hem/haar rechtstreeks en individueel aangaat;
- Rechtshulp, het geven van eenvoudige juridische adviezen (waarbij geen sprake is van vertegenwoordiging), informatieverstrekking of vraagverheldering en het verwijzen naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandverleners;
- Mediation: het bemiddelen in een geschil, waarbij een neutrale bemiddelingsdeskundige de onderhandelingen tussen de rechtzoekende en zijn wederpartij begeleidt, teneinde vanuit hun werkelijke belangen te komen tot gezamenlijk gedragen oplossingen en tot voor ieder van hen optimale resultaten.

Kenniswijzer

Kennisdatabank van de Raad waarin de noodzakelijke informatie is te vinden om een aanvraag voor een toevoeging en declaratie te kunnen invullen.

Peer review

Toetsing door een vakgenoot.

Populatie

Het totaal aantal vaststellingen in de periode 2021-2023.

Ratio

De opgegeven tijdsbesteding gedeeld door het aantal toegekende punten.

Rechtsbijstandverlener

Alle tweedelijnsdienstverleners die rechtsbijstand kunnen verlenen op basis van een toevoeging, derhalve advocaten, mediators en deurwaarders.

Selectie

De zaken uit de bruto steekproef waarbij de rechtsbijstandverleners in de web-enquête hebben aangegeven dat hun urenregistratie bij de declaratie in zeer sterke mate (90-100%) overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding in hun zaken.

Toevoeging

Een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Vaststelling

De vaststelling van de subsidie aan de rechtsbijstandverlener voor de door hem verleende rechtsbijstand na beëindiging van de zaak.

Wrb-gerechtigden

Rechtzoekenden die op grond van onvoldoende financiële middelen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand bij het oplossen van een (serieus) juridisch probleem.

Afkortingen

Afkorting	Beschrijving
Art.	Artikel
Atz	Adviestoevoeging zelfredzaamheid
Bebr	Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand
Bvr	Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000
Btm	Besluit toevoeging mediation
Commissie-Maan	Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand
Commissie-Wolfsen	Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel
Commissie-Van der Meer I	Commissie evaluatie puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand
Ministerie van J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LAT	Lichte adviestoevoeging
NOvA	Nederlandse orde van advocaten
NVSA	Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten
NVVMa	Nederlandse Vereniging van Mediation Advocaten
MfN	Mediatorsfederatie Nederland
De Fraudecommissie	Parlementaire enquêtecommissie Fraudebestrijding en Dienstverlening
RvS	Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand

Afkorting	Beschrijving
Ratz	Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid
SSZ	Specialisatievereniging Sociaal Zekerheidsrecht
tbs	Ter beschikking stelling
Tz	Toevoeging zelfredzaamheid
vFAS	Vereniging Familie- en erfrechtadvocaten en scheidingsmediators
vPAN	Vereniging voor Psychiatrisch Patiëntenrecht Nederland
VNJA	Vereniging Nederlandse Jeugdrechtsadvocaten
VSAN	Vereniging Sociale Advocatuur Nederland
Wet BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wrb	Wet op de rechtsbijstand
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Bijlage 5

Lijst met gesprekspartners

De commissie heeft onderstaande organisaties aangeschreven met het verzoek om een position paper aan te leveren. Indien de position paper aanleiding gaf tot verdere bespreking heeft de commissie de organisatie uitgenodigd voor een hoorzitting. De commissie heeft hoorzittingen gehouden op 6, 7, 10 en 11 juni 2024:

1. ASP
2. LANGZS
3. LSA
4. MfN
5. NMv
6. NOvA
7. NVJSA
8. NVSA
9. NVVMA
10. Openbaar Ministerie
11. RvR
12. SSZ
13. Stichting Bijzondere Curator Nederland
14. SVMA
15. VA
16. VAAN
17. VAJN
18. VCCA
19. VCAS
20. VEAN
21. Vereniging van TBS-advocaten
22. vFAS
23. VHA
24. VNJA
25. VSAN
26. vPAN
27. Verbond van Verzekeraars

Tijdens de onderzoeksperiode heeft de commissie ook (meermalen) gesproken met de onderzoekers van Cebeon en het Kenniscentrum en is de commissie op werkbezoek geweest bij de advocaten van Meesters aan de Maas in Rotterdam en de advocaten en mediators van Oudegracht advocaten in Alkmaar. De commissie dankt allen voor hun inbreng.

Bijlage 6

Uitleg onderzoek Cebeon

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven bij het onderzoek van Cebeon. Cebeon is het onderzoek gestart vanuit het volgende kader:

- het registreren, beoordelen en honoreren (de zgn. ‘vaststelling’) van de aanvragen voor gesubsidieerde rechtsbijstand wordt gedaan door de RvR. De RvR beschikt over een (digitale) database met gedetailleerde gegevens van alle aanvragen en vaststellingen;
- met het oog op het voldoen aan de betrouwbaarheidstoets heeft Cebeon aanvullende informatie verzameld.

1. Onderzoekperiode

In het onderzoek heeft Cebeon gekeken naar gegevens van de RvR over de jaren 2021-2023 (hierna: de referteperiode). In deze periode is de puntentoekenning ingrijpend gewijzigd, conform de aanbevelingen van de Commissie-Van der Meer I. De grootste wijzigingen werden doorgevoerd per 1 januari 2022. Op 1 september van dat jaar volgden nog enkele kleine wijzigingen. Hoewel er geen indicatie voor is gevonden, valt volgens Cebeon niet uit te sluiten dat deze wijzigingen invloed hebben op de (bij de RvR opgegeven) tijdsbesteding. Cebeon heeft er daarom voor gekozen niet te werken met een driejaarsgemiddelde, maar om onderscheid te maken tussen de oude puntentoekenning (2021) en de nieuwe puntentoekenning (2022 en 2023). Het moment van afgifte van de toevoeging is bepalend voor de indeling van de vaststellingen in de categorie ‘oude’ of ‘nieuwe’ puntentoekenning, aangezien het moment van afgifte de hoogte van het forfaitair aantal punten bepaalt. Door alleen te kijken naar de periode 2022-2023, zijn de resterende aantallen waarnemingen substantieel lager dan deze in het voor de Commissie-Van der Meer I verrichte onderzoek over de jaren 2014-2016 waren. Dit heeft er mede toe geleid dat nu voor een deel van de zaakcodes geen gemiddelde tijdsbesteding berekend kon worden. Meer informatie over de onderzoeksperiode vindt u in het rapport van Cebeon.¹⁸⁸

2. Gebruikte gegevens

Alvorens Cebeon gegevens uit de database van de RvR ontving, heeft men een web-enquête onder bij de RvR geregistreerde rechtsbijstandverleners gehouden. De door Cebeon gebruikte gegevens worden hieronder toegelicht.

De web-enquête

Deze enquête is uitgezet bij alle rechtsbijstandverleners die in de referteperiode minimaal één toevoeging hebben gedeclareerd.¹⁸⁹ Het gaat dan om 6.738 rechtsbijstandverleners. De enquête is, in een periode van

¹⁸⁸ Rapport Cebeon 2025, p. 19.

¹⁸⁹ Rapport Cebeon 2025, p. 18.

drie weken, door 38% van de aangeschreven rechtsbijstandverleners volledig ingevuld.¹⁹⁰ Dit is een hoog percentage gezien de beperkte duur waarin de enquête opengesteld was. Uit een responsanalyse zijn geen aanwijzingen voor vertekening door non-respons gevonden.

De web-enquête heeft informatie opgeleverd over de ervaringen van rechtsbijstandverleners met het stelsel (en eventuele verbetermogelijkheden). Van de respondenten heeft 68% desgevraagd toestemming gegeven aan Cebeon voor het maken van een geanonimiseerde koppeling tussen hun antwoorden op de enquête en hun vaststellingsgegevens in de database van de RvR.¹⁹¹ Alleen van deze respondenten heeft de RvR vaststellingsgegevens aan Cebeon geleverd (265.997 vaststellingen over de periode 2021-2023). De gegevensuitwisseling tussen de RvR en Cebeon is zo ingericht, dat de onderzoekers niet weten van welke rechtsbijstandverlener de gegevens van een zaakcode of een vaststelling afkomstig zijn. Omgekeerd heeft de RvR geen inzicht in reacties op de webenquête. Hiermee is de privacy van de betrokken rechtsbijstandverleners geborgd.

De gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand

De RvR registreert en beoordeelt de aanvragen voor toevoeging en de declaratie van verstrekte toevoegingen. De RvR beschikt daarom over gedetailleerde gegevens van 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 aan de betreffende zaak. Die gegevens maken het mogelijk om periodiek per zaakcode de opgegeven tijdsbesteding te vergelijken met de forfaitair toegekende punten (waarbij een punt in theorie voor gemiddeld één uur staat).

De urenopgave is meestal niet (direct) van invloed op de hoogte van de vergoeding in die specifieke zaak. Dit is slechts anders bij adviesvergoedingen, voortijdig beëindigde procedures en bij maatwerk. Indirect beïnvloedt de urenopgave op termijn wel de hoogte van vergoedingen in soortgelijke zaken, namelijk via de periodieke herijking (waar dit rapport de uitkomst van is). Aangezien het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in beginsel een forfaitair stelsel is, waarin de hoogte van de vergoeding in elke concrete zaak vooraf is bepaald, worden betekenis en belang van het opgeven van de daadwerkelijk bestede uren echter niet door alle betrokkenen gezien. Dit kwam naar voren tijdens de hoorzittingen die de commissie gehouden heeft en dit bleek eveneens uit de resultaten van de web-enquête.

De ervaring leert dat de opgegeven uren niet in alle gevallen overeenstemmen met de werkelijk bestede uren.¹⁹² Zo vermeldt een deel van de rechtsbijstandverleners bij declaratie niet de werkelijk bestede uren, maar het aantal punten die voor de zaak staan. Of de rechtsbijstandverlener geeft zelfs nul uren op.¹⁹³ Cebeon heeft daarom, net als ten tijde van het onderzoek voor de Commissie-Van der Meer I, nader onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de opgegeven data. Met de als onvoldoende betrouwbaar aangemerkte data is geen rekening gehouden bij het vaststellen van de uitkomsten.

¹⁹⁰ Rapport Cebeon 2025, p. 18.

¹⁹¹ Rapport Cebeon 2025, p. 18.

¹⁹² Commissie-Van der Meer I 2017, p. 108-109. Ook tijdens de hoorzittingen in 2024 is dit meermaals benoemd door de verschillende gesprekspartners.

¹⁹³ Rapport Cebeon 2025, p.15-18.

3. Betrouwbare gegevens

Het is van groot belang dat de door Cebeon gebruikte gegevens betrouwbaar zijn. Het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand en de beroepsgroep zelf kennen elk een aantal waarborgen die bijdragen aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de database van de RvR.

1. Regels vanuit de beroepsgroep

Advocaten zijn gebonden aan beroepsregels. Beroepsregels zijn opgenomen in wet- en regelgeving en zijn daarmee bindend. De tuchtrechter toetst of het handelen van een advocaat (on)aanvaardbaar is.¹⁹⁴ Voor wat betreft de betrouwbaarheid van de tijdschrijfgegevens die advocaten doorgeven aan de RvR zijn onder meer de [artikelen 10a en 28 Advocatenwet](#) relevant. In het eerstgenoemde artikel staan de kernwaarden van een advocaat omschreven. Een van deze kernwaarden is integriteit: een advocaat staat boven de zaak, gaat belangenverstengeling tegen en kan zijn keuzes verantwoorden. Ook de financiële integriteit valt onder dit begrip. Artikel 28 Advocatenwet geeft de NOvA de opdracht regels te stellen aan ‘de goede uitoefening van de praktijk’. Hieronder wordt onder meer een behoorlijke inrichting van de administratie van de praktijkvoering van advocaten verstaan. Uit het rapport van Cebeon blijkt dat circa 70% van de rechtsbijstandverleners die de web-enquête in heeft gevuld gebruik maakt van digitale tijdschrijfsoftware waarmee gedurende de dag de tijdsbesteding (deels automatisch) wordt bijgehouden.¹⁹⁵ Ook voor de eigen administratie (en de eventueel aanwezige commerciële praktijk) vormt deze urenregistratie de basis; zorgvuldigheid in het bijhouden van de urenregistratie is daarmee geborgd. Ook tuchtrechtelijk is een correcte urenregistratie de norm.¹⁹⁶ De combinatie van de regels over (financiële) integriteit en een behoorlijke inrichting van de administratie binnen de advocatuur in combinatie met het gebruik van hulpmiddelen voor het tijdschrijven zoals geautomatiseerde software geven waarborgen voor een correcte opgave van tijdschrijfgegevens bij de RvR.

2. Regels vanuit de RvR

Ook het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand zelf kent waarborgen die de betrouwbaarheid van het gegevensbestand van de RvR ten goede komen.

A. High trust kantoren

High trust is de belangrijkste basis voor een goede samenwerking tussen de RvR en rechtsbijstandverleners. In deze manier van samenwerken staat gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal. Het hebben van een High-trustrelatie maakt het proces eenvoudiger voor de RvR en de rechtsbijstandverlener doordat een aanvraag voor een toevoeging alleen op hoofdlijnen wordt gecontroleerd voordat de toevoeging wordt afgegeven. Hierdoor kan een rechtsbijstandverlener direct na de aanvraag aan de slag. De controle vindt achteraf plaats via óf een steekproef óf één-op-één controle. De High-trustrelatie met de RvR is een belangrijke prikkel voor de rechtsbijstandverlener om een betrouwbare urenopgave te doen: een onjuiste opgave zet immers de High-trustrelatie op het spel (met alle negatieve gevolgen van dien). Ongeveer driekwart van de bij de RvR geregistreerde advocatenkantoren heeft een High-trustrelatie met de RvR.¹⁹⁷

B. Maximumbeleid

De RvR stelt in haar inschrijvingsvoorwaarden grenzen aan het aantal zaken waarvoor een rechtsbijstand-

¹⁹⁴ Art. 46 Advocatenwet

¹⁹⁵ Rapport Cebeon 2025, p. 16.

¹⁹⁶ Art. 17 Gedragsregels advocatuur.

¹⁹⁷ Cebeon 2025, p. 16.

verlener jaarlijks kan worden toegevoegd.¹⁹⁸ Dit maximum is gesteld om te voorkomen dat de kwaliteit van de rechtsbijstand in het gedrang komt, door onder meer het te snel en te veel aanvragen van toevoegingen of door het onvoldoende tijd en aandacht besteden aan zaken. Bij het berekenen van het maximum houdt de RvR rekening met de specifieke opbouw van een praktijk. Het maximum wordt dan ook berekend in 'eenheden'. Een toevoeging waar 6 punten of meer voor afgegeven wordt en die dus relatief meer tijd vraagt telt voor 1 eenheid. Een toevoeging waar minder punten voor staat en die relatief minder tijd vraagt telt, afhankelijk van het aantal punten gekoppeld aan de specifieke toevoeging, voor 0,67, 0,5 of 0,33 eenheid. Het maximum aantal eenheden op jaarbasis is 250. Wanneer een rechtsbijstandverlener het maximum aantal toevoegingen (lees: eenheden) heeft bereikt, zal de RvR in dat kalenderjaar geen toevoegingen meer aan de rechtsbijstandverlener afgeven. Het maximumbeleid van de RvR is een waarborg voor kwaliteit.

C. Akkoord op juistheid gegevens:

Artikel 28 Bvr bepaalt dat een ingediende declaratie vergezeld wordt van een specificatie van de met de rechtsbijstandverlening gemoeide tijdsbesteding. Declaraties worden veelal ingediend via het daartoe openstaande digitaal portaal van de RvR. Bij de declaratie verklaart de advocaat dat hij het verzoek om vergoeding van zijn werkzaamheden volledig en naar waarheid heeft ingevuld. De advocaat vult op deze vraag zelf het antwoord in, dit is een actieve handeling. Deze controlevraag in combinatie met de hierboven beschreven strenge (onder meer: tuchtrechtelijke) regels met betrekking tot de integriteit van de beroepsgroep borgt de betrouwbaarheid van de declaratiegegevens van de RvR.

De hierboven genoemde generieke waarborgen bieden een solide basis voor de betrouwbaarheid van de gegevens in het systeem van de RvR. De commissie stelt vast dat Cebeon voor het onderzoek dezelfde methodiek heeft gebruikt als in het onderzoek uitgevoerd voor de Commissie-Van der Meer I. Dit onderzoek en de gebruikte methodologie zijn niet bekritiseerd en de betrouwbaarheid heeft niet ter discussie gestaan. De commissie heeft dan ook het volste vertrouwen in de uitkomsten van dit onderzoek. De commissie stelt vast dat de uitkomst van het onderzoek van Cebeon een betrouwbare basis vormt om haar advies op te baseren. De maatregelen die genomen zijn om de betrouwbaarheid van de gegevens te optimaliseren worden hieronder beschreven.

1) Onderzoeksmethode

De door Cebeon gebruikte onderzoeksmethode komt overeen met de onderzoeksmethode die zij gebruikt heeft in het onderzoek voor het adviesrapport van de Commissie-Van der Meer I in 2017. Het onderzoek is beide keren uitgevoerd in opdracht van het WODC. Eén van de kerntaken van het WODC is het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek. Het WODC heeft ten behoeve van beide onderzoeken een begeleidingscommissie aangesteld.¹⁹⁹

2) Selectie betrouwbare urenopgave

Cebeon heeft voor hun rapport gebruik gemaakt van tijdschrijfgegevens van rechtsbijstandverleners die in de eerder genoemde web-enquête aangaven dat hun urenregistratie bij de declaratie in zeer sterke mate (90-100%) overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding voor hun zaken.²⁰⁰ Na toestemming van de

¹⁹⁸ Art. 5 Inschrijvingsvoorwaarden RvR voor advocaten en art. 13 Inschrijvingsvoorwaarden RvR voor mediators.

¹⁹⁹ De taak van een begeleidingscommissie is:

a) het bevorderen van de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek en
b) het waarborgen van de onafhankelijke, objectieve uitvoering en rapportage van het onderzoek.

De commissie stelt vast dat de door Cebeon gebruikte onderzoeksmethode en de uitvoering van het onderzoek voldoet aan de door het WODC gestelde normen voor wat betreft kwalitatief hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek.

²⁰⁰ Rapport Cebeon 2025, p. 17.

respondenten voor koppeling van hun antwoorden op de web-enquête met de registratie bij de RvR (68% van de respondenten heeft hiervoor toestemming gegeven) is ingezoomd op alleen de meest betrouwbare urenopgaven.

Tabel 6.1 Selectiemethode zaken

Selectiemethode zaken	Aantal zaken
1. Vaststelling in 2021-2023 door RvR	979.375
2. Na toestemming in webenquête	265.997
3. Na betrouwbare opgave	134.123
3a. Waarvan voor 1-1-2022	68.644
3b. Waarvan na 1-1-2022	65.479

Zie tabel 3.3 rapport Cebeon 2025, p. 25

3) Representativiteit bruto steekproef en selectie

Cebeon heeft de representativiteit van de *bruto steekproef* en *selectie* vastgesteld door deze per rechtsgebied te vergelijken met de populatie. De aandelen van de verschillende rechtsgebieden in de bruto steekproef en selectie zijn vergelijkbaar met de aandelen van de rechtsgebieden in de populatie. Dit betekent dat de rechtsgebieden in de steekproef en de selectie een representatief beeld geven.²⁰¹

4. Zaakcodes met een (te) klein aantal waarnemingen

Om de betrouwbaarheid van de gegevens te borgen is door Cebeon een ondergrens van 50 (resterende) waarnemingen gehanteerd als vereiste om te kunnen rapporteren over een zaakcode.²⁰² Cebeon heeft de commissie laten weten dat een uitkomst vanaf 50 waarnemingen representatief wordt geacht.

In de bruto steekproef komen 143 codes terug.²⁰³ Als we op dit getal inzoomen zien we 17 affiniteitscodes die gelden voor mediation. Binnen de 126 voor advocaten resterende zaakcodes is over 67 zaakcodes gerapporteerd in het Cebeon-rapport over de periode ná 1-1-2022. Over 59 zaakcodes is niet gerapporteerd omdat het aantal waarnemingen in elk van die zaakcodes na de toegepaste selectie kleiner is dan 50. Binnen deze groep komen 11 zaakcodes voor die voor het onderzoek naar tijdsbesteding niet relevant zijn, aangezien er geen forfaitaire punten aan de code gekoppeld zijn of omdat de code sinds de wijzigingen in 2022 niet meer bestaat.²⁰⁴ Een 12^e code blijkt eveneens verouderd.²⁰⁵

Een nadere analyse op de overgebleven 47 zaakcodes waarover in het Cebeon-rapport niet is gerapporteerd laat zien dat voor (47-29=)18 zaakcodes het aantal waarnemingen in de *bruto steekproef* vóór het maken van de selectie al dusdanig laag was dat Cebeon hierover op basis van de gehanteerde onderzoeksnormen geen uitspraak kon doen. Voor de 29 overige zaakcodes heeft Cebeon op verzoek van de Commissie een nadere analyse uitgevoerd.

²⁰¹ Rapport Cebeon 2025, p. 20.

²⁰² Rapport Cebeon 2025, p. 25.

²⁰³ Cebeon 2025, tabel D, p. 64 en verder.

²⁰⁴ Zaakcodes Zo20, Oo41, Oo42, Oo45, Oo46, Po10, Po11, Po20, Po21, Po44, categorie 'overige'

²⁰⁵ Zaakcode Ao11. Zie toelichting in paragraaf 5.2.

In deze nadere analyse heeft Cebeon een andere onderzoekssystematiek gebruikt dan voor de overige zaakcodes. Deze analyse is opgedeeld in drie stappen.

(1) Allereerst zijn de vaststellingen uit het jaar 2021 bij de selectie betrokken. Hierbij is, net als in het Cebeon-rapport, alleen gebruik gemaakt van tijdschrijfgegevens van rechtsbijstandverleners die in de eerder genoemde web-enquête aangaven dat hun urenregistratie bij de declaratie in zeer sterke mate (90-100%) overeenkomt met de werkelijke tijdsbesteding voor hun zaken.

(2) Wanneer de voorgaande stap niet leidde tot een aantal waarnemingen hoger dan 50 is de hierboven beschreven opgegeven mate van betrouwbaarheid afgezwakt naar (>) 80%.

(3) Tot slot is, wanneer ook de voorgaande stap niet leidde tot een aantal waarnemingen hoger dan 50, de hierboven beschreven opgegeven mate van betrouwbaarheid afgezwakt naar (>) 70%. Met deze aanvullende analyse heeft Cebeon de tijdsbesteding kunnen analyseren van nog 19 extra zaakcodes. Omdat, zoals in hoofdstuk 2 staat toegelicht, een grote schommeling in de forfaits niet wenselijk is, adviseert de commissie om niet voor al deze zaakcodes, maar slechts voor 15 hiervan, het forfait aan te passen aan de (afgeronde) gemiddelde tijdsbesteding.

Tabel 6.2 Nadere analyse Cebeon op zaakcodes met een beperkt aantal waarnemingen

Zaak-code	Omschrijving	Huidige forfait	Gemiddelde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Standaard-deviatie	Ondergrens betrouwbaarheid
A012	Ontslagvergunning	11	13,17	52	8,01	70%
A030	Arbeidsrecht- overige geschillen	20	23,96	95	14,24	90%
B060	Klachten overheidshandelen	10	11,46	50	6,02	80%
C012	Verhaal bijstand	10	10,58	71	7,74	80%
D071	Algemene kinderbijslagwet	9	9,08	50	3,78	90%
F010	Belastingrecht	9	15,00	104	13,89	90%
G010	Goederenrecht	21	27,15	52	16,71	90%
K010	Milieurecht	16	16,78	95	10,86	90%
O012	Geschil onrechtmatige overheidsdaad	16	21,54	50	17,46	90%
O020	Geschil verzekering	17	19,46	83	11,11	90%
O040	Geschil medisch handelen	18	24,42	50	19,53	90%
P050	Boedelscheiding	21	22,06	252	13,49	90%
P080	Voornaamswijziging	8	8,54	76	5,64	90%
R010	Te gebruiken voor alle civiele zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	15	17,49	122	14,30	90%
V030	Naturalisatie	9	9,85	124	6,53	90%
V041	Voornemen asiel	9	10,54	50	5,90	70%
V076 (vast-stelcode)	Beroep vervolg asiel, niet gegrond	5	9,22	59	4,33	70%
V078 (vast-stelcode)	HB asiel (eis: ongegrond) (verw: gegrond)	4	6,55	66	2,99	70%
Z141	Vervolgberoep vreemdelingenbewaring	4	5,91	53	3,62	90%

5. Afronding cijfers

Cebeon heeft de commissie laten weten dat de cijfers over de tijdsbesteding zijn afgerond volgens de gebruikelijke afrondingsregels. Cijfers met een waarde van 0,01 tot 0,49 worden naar beneden afgerond, cijfers met een waarde van 0,50 tot 0,99 worden naar boven afgerond. Cebeon heeft in haar rapport afgerond tot één decimalen achter de komma. De commissie rondt de puntenaantallen af tot gehele cijfers. Om dubbele afronding te voorkomen heeft de commissie bij Cebeon de cijfers opgevraagd afgerond tot twee decimalen achter de komma. Deze cijfers zijn weergegeven in bijlage 7 van dit rapport, waarin de commissie de geadviseerde puntentoekenning per zaakcode weergeeft.

Bijlage 7

Actualisering puntentoekenning

Tabel 7.1 Advies standaardzaken²⁰⁶

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemid- delde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
Arbeidsrecht						
A010 + A020 **	(Ver)nietig(ing) ontslag + ontbin- ding arbeidsovereenkomst	resp. 19 en 16	A+B	24,39	139	24
A012	Ontslagvergunning	11	C	13,17	52	13
A030	Arbeidsrecht – overige geschillen	20	C	23,96	95	huidig
A031	Loonvordering / secundaire arbeidsvoorwaarden	17	A	17,93	189	18
A032	Bedrijfsongeval	31	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Bestuursrecht						
B010	Bestuursrecht	9	B	10,20	570	10
B011	Gijzeling Wet administratief- rechtelijke handhaving verkeers- voorschriften	8	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
B060	Klachten overheidshandelen	10	C	11,46	50	11
Sociale voorzieningen						
C010	Wet werk en bijstand (Participatiewet)	8	B	8,46	700	8
C012	Verhaal bijstand	10	C	10,58	71	11
C020	Uitkering vervolgings- / oorlogs- slachtoffers	15	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
C030	Sociale voorzieningen – overige zaken	9	B	8,92	310	9
C031	Studiefinanciering	10	A	11,46	293	11
Sociale verzekeringen						
D010	Werkloosheidswet	9	A	7,76	93	8

²⁰⁶ Dit zijn de waarden zoals opgenomen in bijlage A, tabel A.1 en bijlage I, tabel I.1. In het rapport van Cebeon zijn de cijfers afgerond op 1 decimaal.

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemid- delde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
D020	Arbeidsongeschiktheid (w.o. WIA / WAO)	10	B	9,44	708	9
D070	Sociale verzekeringen – overige zaken	10	B	9,28	302	9
D071	Algemene kinderbijslagwet	9	C	9,08	50	9
Erfrecht						
E010	Geschillen m.b.t. het erfrecht	25	A	17,88	66	huidig
Belastingrecht						
F010	Belastingrecht	9	C	15,00	104	huidig
Goederenrecht						
G010	Goederenrecht	21	C	27,15	52	huidig
Huurrecht						
H010	Beëindiging huurovereenkomst	15	A	16,00	387	16
H020	Onderhoud door verhuurder	22	A	21,75	53	22
H030 + H040***	Geschil (ver)huur woonruimte en huurprijzen	15	A	17,82	135	18
H050	Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	19	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Faillissementsrecht/ schuldsanering						
I010	Faillissementsrecht	11	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Milieurecht						
K010	Milieurecht	16	C	16,78	95	17
Ambtenarenrecht						
M010	Ambtenarenrecht	17	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Verbintenissenrecht						
O010	Geschil onrechtmatige daad	19	A	19,42	103	19
O011	Straat- en/of contactverbod	11	B	14,91	54	15
O012	Geschil onrechtmatige overheidsdaad	16	C	21,54	50	huidig
O013	Gewelds- en zedenmisdrijf met ernstig letsel	15	A	14,45	490	14
O020	Geschil verzekering	17	C	19,46	83	19
O030	Geschil verbintenissenrecht	16	A	18,52	273	19
O033	Schuldsanering / betalingsregeling	10	B	13,21	114	13
O040	Geschil medisch handelen	18	C	24,42	50	huidig
O090	Aandelenlease	14	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Personen- en familierecht						
P012	Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen	13	A	17,33	195	17

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemid- delde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
P013	Echtscheiding (ambtshalve ex art. 817 Rv)	13	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
P015	Echtscheiding of beëindiging partnerschap met nevenvorde- ringen	13	A	11,57	604	12
P030	Alimentatie / levensonderhoud	13	A	14,03	1020	14
P040	Ouderlijk gezag / voogdij	11	B	12,75	538	13
P041	Omgangsregeling	12	A	13,96	866	14
P042	Ondertoezichtstelling (ambtshalve ex art. 1:261 BW)	6	A	6,45	276	6
P043	Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing	8	B	8,41	1695	8
P050	Boedelscheiding	21	C	22,06	252	22
P060	Adoptie	11	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
P070	Vaderschapsactie / ontkenning vaderschap	10	B	10,27	164	10
P080	Voornaamswijziging	8	C	8,54	76	9
P090	Curatele / onderbewindstelling	10	B	13,38	143	13
P091****	Bijzondere curator	10	B	12,63	123	-
NIEUW	1: 212 BW	n.v.t.				10
NIEUW	1: 250 BW	n.v.t.				13
P100	Personen- en familierecht, overige geschillen	12	A	12,97	749	13
Overige zaken - Civiel recht						
R010	Te gebruiken voor alle civiele zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	15	C	17,49	122	17
Strafrechtelijke zaken: verdachten						
S010	Overtreding, dienend voor de sector kanton	6	A	6,30	364	6
S020	Jeugdstrafzaken	7	A	6,77	454	7
S030	Rijden onder invloed	6	A	5,44	320	5
S040	Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer	7	A	6,95	4345	7
S041	OM-afdoening / strafbeschikking	6	A	5,74	1321	6
S042	Supersnelrecht	5	A	5,47	176	5
S050	Misdrijven, eerste aanleg behandeling meervoudige kamer	14	A	15,03	614	15
Asiel- en vreemdelingenrecht						
V010	Vreemdelingenrecht	8	B	8,29	734	8
V013	Verblijf gezinsleden	8	B	10,33	338	10

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemid- delde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
Vo30	Naturalisatie	9	C	9,85	124	10
Vo41	Voornemen asiel	9	C	10,54	50	11
Vo42	Beroep asiel	10	A	9,20	648	9
Vo43	Hoger beroep asiel	6	A	6,88	177	7
Vo60	A.A.– procedure (v.a. 1-9-2011); toevoegcode, vergoeding a.d.h.v. Vo61 t/m Vo66	4	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	huidig
Vo61	Rechtsbijstand in één fase; vaststelcode	7	A	7,73	104	8
Vo62	Rechtsbijstand in twee fases; vaststelcode	8	A	8,99	2042	9
Vo63	Rechtsbijstand in drie fases; vaststelcode	10	A	11,38	123	11
Vo64	zaak als bedoeld in art. 30 Vw; vaststelcode	6	A	6,17	786	6
Vo66	LAT; vaststelcode	2	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	huidig
Vo70	Voornemen vervolgaanvraag asiel; toevoegcode	11	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo71	Beroep vervolgaanvraag asiel; toevoegcode	10	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo72	Hoger beroep vervolgaanvraag asiel; toevoegcode	6	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo73	Voornemen vervolgaanvraag, inwilliging; vaststelcode	11	A	11,90	112	12
Vo74	Voornemen vervolg, geen inwilliging; vaststelcode	5	B	8,62	77	9
Vo75	Beroep vervolgaanvraag asiel, gegrond; vaststelcode	10	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo76	Beroep vervolg asiel, niet ge- grond; vaststelcode	5	C	9,22	59	9
Vo77	HB asiel (eis:gegrond)(verw: ongegron); vaststelcode	6	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo78	HB asiel (eis:ongegron)(verw: gegrond); vaststelcode	4	C	6,55	66	7
Vo80	Bezwaar vervolgaanvraag regulier; toevoegcode	7	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo81	Beroep vervolgaanvraag regulier; toevoegcode	8	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo82	Hoger beroep vervolgaanvraag regulier; toevoegcode	5	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo83	Bezwaar vervolgaanvraag regulier, gegrond; vaststelcode	7	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo84	Bezwaar vervolgaanvraag regulier, niet gegrond; vaststelcode	4	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemiddelde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
Vo85	Beroep vervolg regulier, gegrond; vaststelcode	8	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo86	Beroep vervolg regulier, niet gegrond; vaststelcode	5	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo87	HB regulier (eis:gegrond)(verw: ongegrond); vaststelcode	5	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Vo88	HB regulier (eis:ongegrondd)(verw: gegrond); vaststelcode	2	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Woonrecht						
Wo10	Woonrecht	12	A	13,60	103	14
Wo13	Geschil woon- of huurtoeslag	9	B	10,63	275	11
Strafrechtelijke zaken: niet-verdachten						
Zo10	Uitleveringswet	10	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Zo11	Overleveringswet	9	A	9,07	56	9
Zo21	Overige Wvggz en Wzd; vaststelcode	4	A	4,26	3697	4
Zo22	Zorgmachtiging Wvggz na voorafgaande zorgmachtiging; vaststelcode	5	A	4,80	2004	5
Zo23	Zorgmachtiging Wvggz zonder voorafgaande crisismaatregel; vaststelcode	6	A	4,81	546	5
Zo60	Terbeschikkingstelling (TBS)	10	A	11,37	454	11
Zo80	Geschillen / klachtzaken gedetineerden	4	A	4,36	883	4
Z100	Bezwaar weigering teruggave rijbewijs	5	A	5,27	314	5
Z110	Vordering benadeelde partij in strafproces	9	A	8,63	76	9
Z120	Weigering teruggave inbeslaggenomen zaken / goederen	5	A	5,36	329	5
Z130	Gratieverlening	6	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Z140	Vreemdelingenbewaring	4	A	4,32	736	4
Z141	Vervolgberoep vreemdelingenbewaring	4	C	5,91	53	6
Z150	Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf	5	A	5,14	673	5
Z151	Omzetting taakstraf	5	A	5,31	715	5
Z160	Schadevergoeding na voorlopige hechtenis	5	A	4,89	56	5
Z180	Beklag niet-vervolgning	7	A	8,25	122	8
Z190	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS)	9	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig

Zaakcode	Omschrijving	Huidig forfait	Bron*	Gemid- delde tijd (uren)	Aantal waarop gemiddelde is gebaseerd (n)	Advies nieuw forfait
Z230	Ontnemingsvordering ex art. 36e Sr	6	A	7,30	151	7
Z250	Te gebruiken voor alle strafrechtelijke zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	6	A	6,98	228	7
Z251	Wet tijdelijk huisverbod – voorlopige voorziening	6	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Z252	Wet tijdelijk huisverbod - beroep	6	n.v.t.	n.v.t.	<50	huidig
Z260	Bezwaarschrift DNA-profiel	5	A	5,97	91	6

* A = Rapport Cebeon 2025, tabel A.1 in bijlage A, pp. 51-54

B = Rapport Cebeon 2025, tabel I.1 in bijlage I, p. 88

C = Nadere analyse Cebeon, tabel 6.2 in bijlage 6

n.v.t. = aantal waarnemingen te laag voor analyse

** Voor toelichting: zie hoofdstuk 5 paragraaf 2. De gemiddelde tijd is het gewogen gemiddelde van beide zaakcodes.

*** Voor toelichting: zie hoofdstuk 5 paragraaf 2. Voor zaakcode Ho30 is het aantal waarnemingen te laag voor analyse. De gemiddelde tijd en het aantal zijn gebaseerd op de beschikbare data voor Ho40. Het huidig forfait is voor beide zaakcodes 15 punten.

**** Voor toelichting: zie hoofdstuk 5 paragraaf 7.

Tabel 7.2 Advies cassatie

Zaakcode	Omschrijving	Huidig	Gemeten tijd	Aantal (n)	Advies
So40	Misdrijven enkelvoudige kamer, geen middelen	5	4,40	96	4
So40	Misdrijven enkelvoudige kamer, wel middelen	9	8,92	77	9
So50	Misdrijven meervoudige kamer, geen middelen	5	6,19	67	6
So50	Misdrijven meervoudige kamer, wel middelen	12	13,10	88	13

Tabel 7.3 Advies toeslagen

Rechtsterrein	Soort toeslag	Huidig	Advies
straf	toeslag aanwezigheid bij getuigenverhoor	1,5	2
asiel	toeslag VA procedure	2,5	3,5
straf	toeslag opvolging Straf	2	2,5
	toeslag opvolging Cassatie	2	2,5
civiel	toeslag opvolging Civiel	2	2,5
civiel	toeslag opvolging advies (civiel)	2	2,5
straf	toeslag gevangenhouding	2,5	3,5
straf	toeslag verlenging gevangenhouding	1,5	2
straf	toeslag descente	1,5	2
civiel	toeslag extra zittingen Civiel	2,5	3,5
straf	toeslag extra zittingen Straf	2,5	3,5
straf	toeslag verhoor verdachte tbv gerechtelijk vooronderzoek (GVO)	1,5	2
p & f	toeslag scheiding VOVO tegenspraak	4	5,5
P & f	toeslag scheiding met minderjarige kinderen	4	5,5
p & f	toeslag scheiding partneralimentatie	4	5,5
asiel	toeslag herleving asiel	2,5	3,5
asiel	toeslag asiel nader verhoor	2,5	3,5
asiel	toeslag VOVO asiel	4	5,5
p & f	toeslag afhechting	2,5	3,5

Bijlage 8

Beoordeling rekenmodel



Opdracht voor controle berekeningen

Na afronding van het onderzoek Puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand (2025), waarin Cebeon de huidige tijdsbesteding van zaakscodes heeft bepaald, heeft de commissie Van der Meer II 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 op de berekeningen van de uitkomst van de scenario's.

Uitgevoerde werkzaamheden

We hebben van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Raad voor de Rechtsbijstand de volgende bestanden gekregen (eindversies):

- 250128 berekeningen VdM II;
- 250121a berekening kantoortoeslag – Cebeon;
- 250116 berekening afhechtingstoeslag.

Daarnaast is een korte toelichting gegeven (mondeling en schriftelijk).

In de excel-bestanden worden verschillende maatregelen (voorstellen) van de Commissie van der Meer II doorgerekend. Daarnaast zijn de bestanden zo opgebouwd dat met een 'knop' een variant op een maatregel kan worden berekend.

Doorgerekend zijn de volgende maatregelen:

- aanpassing forfaits conform tijdregistratieonderzoek Cebeon;
- aanpassing toeslagen;
- aanpassing kantoortoeslag
- aanpassing afhechtingstoeslag
- aanpassing wettelijk punttarief van € 126,55 naar € 128,01 (exclusief btw).

Berekeningen zijn gebaseerd op gegevens van de Raad voor Rechtsbijstand en de voorstellen door de Commissie van der Meer II: We hebben de gebruikte bronnen globaal gecontroleerd op plausibiliteit en hebben de berekeningen (interne verwijzingen) nagelopen. De berekeningen zijn logisch en navolgbaar opgebouwd waarbij de brongegevens (toevoegingen) over twee jaar (gemiddelde over 2022 en 2023) zijn gebruikt in combinatie met de voorgestelde maatregelen.

Algemene conclusie Cebeon

De uitkomsten geven een goede inschatting (ceteris paribus) van de toekomstige financiële consequenties van een aanpassing in de puntentoekenning conform de voorstellen van de Commissie van der Meer II.



Colofon:

Dit is een uitgave van de Commissie evaluatie
puntentoekenning gesubsidieerde rechtsbijstand II

februari 2025