

Vergaderjaar 2001–2002

**28 000 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002**

**Nr. 3**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2001

Tijdens het algemeen overleg van 4 juli jl. (27 400-VI, nr. 88) heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de financiële positie van de stichtingen rechtsbijstand (bureaus rechtshulp). Aanleiding hiervoor vormden de signalen vanuit de bureaus rechtshulp dat zij niet in staat zouden zijn een sluitende exploitatie te realiseren, hetgeen zou hebben geleid tot sluiting van vestigingen en substantiële exploitatietekorten in het jaar 2000. Door de bureaus is ervoor gepleit het totale budget voor de bureaus rechtshulp te verhogen met f 12 miljoen.

Ik heb mij over het vorenstaande door de raden laten informeren en kan u thans het volgende melden.

#### **Sluitingen**

De situatie van de door de bureaus gemelde sluiting van vestigingen is als volgt.

De aangevoerde sluitingen van elf zelfstandige vestigingen hebben vóór 1999 plaatsgevonden, het overgrote deel hiervan stamt zelfs van vóór 1995. In negen gevallen ging het niet om een sluiting, maar om een omzetting van een zelfstandige vestiging naar een zogenaamd buitensprekkuur. Alle mutaties vonden bovendien plaats op voorstel van het desbetreffende bureau rechtshulp, veelal in samenhang met de invoering van de Wet op de rechtsbijstand, meer in het bijzonder het onderbrengen van de toevoegtaken van de bureaus bij de raden voor rechtsbijstand en de daarmee gemoeide vermindering van de formatie. De desbetreffende bureaus kwamen tot de conclusie dat het aantal cliënten, gelet op de beschikbare alternatieven, geen zelfstandige vestiging, d.w.z. een vestiging die tijdens alle werkdagen open is, rechtvaardigde. Gegeven de werkelijke vraag werd besloten de openstelling van het bureau door middel van een buitensprekkuur meer af te stemmen op de werkelijke vraag naar diensten van het bureau. Met andere woorden: de fysieke bereikbaarheid van het bureau bleef in tact, zij het dat de openstelling naar behoefte werd teruggebracht tot enkele werkdagen per week. Bij de twee daadwerkelijke sluitingen, het ging daarbij om een vestiging in

Amsterdam-Zuid (1998) en in Spijkenisse (1994), vond eveneens een dergelijke afweging plaats. Hierbij werd echter door deze bureaus en de desbetreffende raden geconcludeerd dat sluiting, zonder omzetting naar een buitenspreekuur, verantwoord was gezien de reisafstand tot de dichtstbijzijnde vestiging van een ander bureau. Bijvoorbeeld: bij de sluiting van Amsterdam-Zuid werd geconcludeerd dat, gegeven de toeloop naar het bureau en de spreiding daarvan, versterking van de vestiging Amsterdam-Oost was aangewezen. Daarbij werd afgewogen dat de doelgroep in Amsterdam-Zuid zonder een al te grote belasting in termen van reistijd, ook geholpen zou kunnen worden door de andere drie vestigingen in Amsterdam.

Ik ben dan ook tot de conclusie gekomen dat een directe relatie tussen het sluiten van vestigingen (met in veel gevallen het in standhouden van een spreekuur) en de financiële positie, zoals deze nu door de bureaus rechtshulp naar voren gebracht, ontbreekt. Tot een onverantwoorde vermindering van de toegankelijkheid hebben deze sluitingen niet geleid. Voor de volledigheid merk ik op dat de doelmatigheidswinsten die samenhangen met onderhavige aanpassingen noch door de raden voor rechtsbijstand noch door mij zijn afgeroomd.

### **Financiële positie**

#### *• Bekostigingssystematiek*

De bureaus en de raden voor rechtsbijstand hebben op basis van adviezen van een extern onderzoeksbureau in 1998 een financieringsakkoord gesloten. Kern van de toen ingevoerde systematiek is dat de bureaus worden bekostigd op basis van de geleverde prestaties. Bij de totstandkoming van dit akkoord is het budget van de bureaus substantieel (landelijk met 10%) verhoogd in verband met de versterking van de publieksfunctie van de bureaus.

Op grond van het akkoord zijn de bureaus de eerstverantwoordelijken om met de door de raden beschikbare gestelde subsidies uit te komen. Als er zich knelpunten voordoen, moeten zij – al dan niet in overleg met de betreffende raad – tijdig zodanige maatregelen treffen dat kosten en baten structureel met elkaar in evenwicht worden gebracht. Deze verantwoordelijkheidsverdeling past in het besturingsmodel van het stelsel.

#### *• Tekorten 2000*

Een aantal bureaus rechtshulp heeft het jaar 2000 afgesloten met een substantieel tekort. Onder substantieel versta ik in dit verband tekorten die niet kunnen worden opgevangen binnen de egaliseringsreserve van het bureau<sup>1</sup>. Opvallend is dat de bedoelde tekorten zich pas vanaf vorig jaar manifesteren en dat die problematiek zich niet bij alle bureaus voordoet. Er zijn bureaus die wél in staat zijn om te presteren binnen de gezamenlijk overeengekomen normen van het financieringsakkoord en derhalve uitkomen met de subsidie van de raad.

Vanuit de raden is mij gemeld dat bij de volgende bureaus rechtshulp sprake is van bedoeld exploitatietekort.

In het ressort *Den Haag* gaat het om de Rotterdamse bureau. Bij de overige drie bureaus zijn er geen exploitatietekorten.

Voor een belangrijk deel is het tekort bij het bureau Rotterdam veroorzaakt door eenmalige afvloeiingskosten van personeel. Ter vermindering van liquiditeitsproblemen heeft de raad Den Haag hiervoor een overbruggingskrediet ter beschikking gesteld. Over de oorzaken van het andere deel van het tekort en de eventuele maatregelen die zijn aangewezen, is de Haagse raad nog in overleg met het bureau Rotterdam.

In het *Bosssche* ressort zijn er geen bureaus met exploitatietekorten.

---

<sup>1</sup> Op grond van de Wrb is het de bureaus toegestaan een egaliseringsreserve te vormen tot een maximum van 10% van de subsidieverlening. Deze reserve dient ertoe om schommelingen in de exploitatie (overschotten en tekorten) over de jaren heen te neutraliseren.

In het *Amsterdamse* ressort heeft het Utrechtse bureau problemen in de exploitatie gehad. Bij dit bureau was een aantal jaren, als gevolg van een tekortschietend beheer en management, sprake van exploitatietekorten. De Amsterdamse raad heeft met dit bureau afspraken gemaakt die moesten leiden tot een duurzame oplossing van deze problematiek. In dat kader zijn door de raad voorzieningen (waaronder financiële) getroffen, die inmiddels tot een positieve exploitatie hebben geleid. Het Amsterdamse bureau had over 2000 een fors exploitatietekort dat voornamelijk te wijten was aan het in dienst hebben van niet gesubsidieerd personeel. Inmiddels is, mede op aandringen van de raad, de boventallige formatie teruggebracht.

In het *Arnhemse* ressort gaat het om drie van de vier bureaus. De Arnhemse raad heeft een onderzoek geïnitieerd om te bezien wat de oorzaken zijn van de tekorten bij zijn bureaus rechtshulp. De resultaten van dit onderzoek zullen binnenkort beschikbaar komen.

In het ressort *Leeuwarden* lijken alle drie de bureaus rechtshulp met forse exploitatietekorten te zijn geconfronteerd. In dit ressort speelt echter de bijzondere situatie dat twee van deze bureaus (Leeuwarden en Assen) een betalende praktijk uitoefenen, naast de gesubsidieerde praktijk. Deze bureaus hebben over het jaar 2000 wel kosten van de betalende praktijk maar niet de daarop betrekking hebbende baten in de jaarrekening van de gesubsidieerde praktijk opgenomen. Hierdoor is logischerwijs een tekort ontstaan. Afgezien van het feit dat de huidige betalende praktijk naar mijn oordeel en dat van de raad (en inmiddels ook dat van de rechtbank Leeuwarden) niet is toegestaan, geeft deze wijze van verantwoorden een onjuist beeld van de werkelijke financiële situatie. Bij het bureau rechtshulp Groningen bestaat thans onduidelijkheid over een aantal posten die ten laste van het resultaat zijn gebracht, als gevolg waarvan een compleet beeld op dit moment nog niet is te geven. De raad Leeuwarden is momenteel met de drie bureaus rechtshulp in overleg teneinde tot een juiste verantwoording van de gesubsidieerde praktijk te komen.

Samengevat stel ik vast dat afgezien van de bijzondere situatie in Leeuwarden 5 van 14 bureaus rechtshulp een substantieel exploitatietekort over het jaar 2000 hebben gerealiseerd. Het geheel overziende zijn er sterke aanwijzingen dat deze tekorten niet hun hoofdoorzaak vinden in knelpunten in de bekostigingssystematiek.

- *Herijking bekostigingsnormen*

Namens de bureaus rechtshulp heeft de VRN gepleit voor een algehele subsidieverhoging van f 12 miljoen voor verbetering van het loongebouw, kwaliteitsverbetering, ICT, werving en selectie en organisatiekosten. Een dergelijk bedrag zou een subsidieverhoging betekenen van ruim 20%. Desgevraagd heeft de VRN mij medegedeeld dat het hier gaat om een grove indicatie van de door de bureaus rechtshulp gepercipieerde financiële noden.

In zijn algemeenheid ben ik er geen voorstander van om te snel naar het budgettaire instrument te grijpen. Met betrekking tot de door de bureaus bepleite verhoging met f 12 mln., een bedrag dat mij op voor hand zeer hoog voorkomt, mis ik bovendien een adequate onderbouwing. Met de raden ben ik van mening dat een verhoging van het subsidieniveau slechts verantwoord is wanneer deze kan worden gebaseerd op de resultaten van een evaluatie van de bekostigingssystematiek. Zoals ik reeds aangaf zijn de huidige bekostigingsregels in 1998 na goed overleg tussen de raden en de bureaus rechtshulp tot stand gekomen. Toen zijn ook afspraken gemaakt over de evaluatie daarvan.

Onlangs is een eerste resultaat tot aanpassing van diverse normen in de bekostigingssystematiek bereikt. Hiermee zal de financiële armslag voor de bureaus met ingang van dit jaar worden verruimd.

Het gaat hierbij met name om een aanpassing van de normen gericht op de honorering van de geleverde prestaties (spreekuren, verlengde spreekuren, toevoegingen). Bepaalde activiteiten, met name het behandelen van toevoegingen, vergen een hogere inzet van administratieve ondersteuning.

Daarnaast bleek een (bescheiden) impuls in het wervings- en opleidings-traject van de bureaus aangewezen. Net als bij vele andere sectoren kampen de bureaus met problemen op de arbeidsmarkt. Deze staan echter los van de specifieke financiële problematiek waar een aantal bureaus mee worstelt.

De financiële consequenties van bovengenoemde aanpassingen zullen minimaal f 1,3 mln. bedragen maar kunnen oplopen tot f 5,0 mln. Het exacte bedrag per bureau is afhankelijk van het aandeel van toevoegingen in de totale samenstelling van geleverde prestaties.

De herijking van de bekostigingssystematiek is hiermee niet afgerond. Er volgen nog twee fasen in het streven om te komen tot een volledige integrale kostprijs voor de verschillende producten van de bureaus rechtshulp. In de kostprijs zullen normen voor bibliotheek, huisvesting, ICT en de administratieve ondersteuning van de directie worden opgenomen. Daarnaast zal nog een herijking van de loonsommen plaatsvinden op basis van de uitkomsten van een functiewaarderingsonderzoek en een onderzoek naar de ideaaltypische inrichting en opbouw van de bureaus.

### **Ten slotte**

Binnen de door mij gestelde kaders zijn de raden primair verantwoordelijk voor de bekostiging van en het toezicht op de bureaus rechtshulp.

Naar mijn overtuiging wordt door de raden, zoals ook uit de hiervoor geschetste aanpak mag blijken, aan de te onderscheiden aspecten van die verantwoordelijkheid op adequate wijze invulling gegeven.

Enerzijds staan de raden open voor het zoeken naar oplossingen voor reële knelpunten om de toegang van het rechtsbijstandstelsel te kunnen waarborgen. Anderzijds geven de raden hun financieringsbeleid zodanig vorm dat een rechtmatige, doelmatige en effectieve besteding van de hun toevertrouwde middelen kan wordt verzekerd. Ingeval zich exploitatiekosten voordoen wordt onderzocht welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en worden de noodzakelijke maatregelen in het kader van de subsidievoorwaarden genomen.

De Staatssecretaris van Justitie,  
N. A. Kalsbeek