

Nulmeting

Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand



L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij
met medewerking van K. Chinig

Nulmeting

Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

Utrecht, 2018

L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij
m.m.v. K. Chinig

Nulmeting

Stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand

L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij
m.m.v. K. Chinig

ISBN: 9789462405073

Dit boek is een uitgave van:
Wolf Legal Publishers (WLP)
Postbus 313
5060 AH Oisterwijk
E-Mail: info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

No part of this book may be reproduced without written permission from the publisher or author.

© L. Combrink-Kuiters, S.L. Peters & M. van Gammeren-Zoetewij, WLP 2018

Voorwoord

Hierbij presenteer ik u de resultaten van onderzoek dat in de periode 2017/2018 is verricht. Dit onderzoek is erop gericht geweest de stand van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te beschrijven. Als peildatum is hiervoor eind 2016 gekozen.

Deze zogenaamde nulmeting is bedoeld als referentie voor metingen die op termijn zullen worden uitgevoerd om de effecten van veranderingen in het stelsel te kunnen meten.

Bij deze nulmeting lag de focus op de kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel, de passendheid en de doelmatigheid ervan. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken. Niet alleen de enquêtes onder rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners, maar ook de expertmeetings met ketenpartners leverden een schat aan informatie op. Daarnaast is een aantal rechtzoekenden gevraagd om in detail hun klantreis te beschrijven. Dit leverde een duidelijk beeld van de hindernissen op de weg naar de oplossing van een juridisch probleem.

De resultaten van deze nulmeting bevestigen het beeld dat ook uit de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand en uit diverse rapportages naar voren is komt: het stelsel voldoet op hoofdlijnen aan de eisen die eraan gesteld mogen worden, maar kan op een aantal punten worden verbeterd.

Mijn dank gaat uit naar de onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand en de medewerkers van het Juridisch Loket die de deelonderzoeken in de eerste lijn hebben gecoördineerd voor het werk dat is verzet bij het verzamelen van de onderzoeksgegevens en het samenbrengen ervan in de vorm van deze rapportage. Daarnaast ben ik een woord van dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie. Zij bewaakten de wetenschappelijke kwaliteit tijdens de opzet en de uitvoering van deze nulmeting en zij lazen kritisch mee met de concepttekst van de onderzoeksrapportage. Het eindresultaat van de gezamenlijke inspanningen treft u hierna aan.

Ik wens u veel leesplezier.

Han von den Hoff, programmadirecteur

Samenvatting

Er zijn, na het uitkomen van de rapporten van twee commissies (onder leiding van Wolfsen en Barkhuysen), veranderingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te verwachten. De doelstelling van deze nulmeting is om, voorafgaand daaraan, met een aantal indicatoren de stand van het stelsel per eind 2016 te beschrijven. De drie leidende thema's hierbij zijn de kwaliteit, passendheid en doelmatigheid van de via het stelsel verleende diensten door advocaten, mediators en medewerkers van het Juridisch Loket. Een betrouwbare en gedegen nulmeting maakt het mogelijk om op termijn de gevolgen van de implementatie van diverse maatregelen vast te kunnen stellen.

Belangrijk hierbij om te vermelden, is dat deze nulmeting tot doel heeft de stand van zaken van het stelsel weer te geven zonder daar een waardeoordeel aan te verbinden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om vast te stellen in hoeverre er in het huidige stelsel sprake is van *voldoende* kwaliteit, passendheid en doelmatigheid.

Het meten van de indicatoren die voor deze nulmeting zijn vastgesteld, heeft plaatsgevonden via verschillende soorten onderzoeken. Hierbij moet u denken aan enquêtes, dossieronderzoek, expertmeetings, customer journey onderzoek en verdiepende data-analyses.

1 Kwaliteit

'Kwaliteit' is in deze nulmeting de juridisch inhoudelijke deskundigheid van dienstverleners en de ervaringen van rechtzoekenden hiermee. Maatstaf voor de inhoudelijke deskundigheid is het oordeel van de ketenpartners van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand, te weten rechters, officieren van justitie, advocaten en mediators, politiefunctionarissen, sociaal raadslieden en medewerkers van het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand. De oordelen van rechtzoekenden betreffen hun ervaringen met de dienstverlening van juridisch loketmedewerkers, advocaten en mediators.

Oordeel ketenpartners over deskundigheid

Eerste lijn

Het oordeel van advocaten en mediators over de kwaliteit van het Juridisch Loket is gemiddeld een 6,4 (op een schaal van 0 tot en met 10); meer dan de helft geeft een 7 of hoger. De overige ketenpartners (vooral sociaal raadslieden) zijn

gemiddeld genomen positief over het Juridisch Loket en achten het waarschijnlijk dat ze collega's het Juridisch Loket aanbevelen. Deskundigheid en bereikbaarheid/toegankelijkheid zijn veruit het vaakst genoemd als belangrijkste aspecten van kwalitatief goede dienstverlening.

In hoeverre er contact is tussen de sociaal raadslieden en het Juridisch Loket hangt samen met de afstand tot het dichtstbijzijnde loket. Naarmate de afstand groter is, zoeken sociaal raadslieden eerder contact met de lokale sociale advocatuur.

Loketmedewerkers zelf blijken redelijk tevreden te zijn over de mogelijkheden die ze hebben om hun klanten te helpen.

De medewerkers van de Raad hebben de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van de loketmedewerkers onvoldoende in beeld om daarover te kunnen oordelen. Wel hebben medewerkers van de Raad gezegd in hoeverre zij tevreden zijn over de samenwerking. De Raadsmedewerkers vinden de omschrijving in de diagnosedocumenten veelal duidelijk en het telefonisch contact wordt wederzijds als prettig omschreven. De Raadsmedewerkers zouden graag zien dat het Juridisch Loket beter noteert hoe zelfredzaam de klant is en welke stappen de klant al ondernomen heeft.

Tweede lijn

Ketenpartners blijken de kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners in het stelsel binnen alle rechtsgebieden als wisselend te ervaren, maar zijn over het algemeen positief.

Een toevoegingsadvocaat zou volgens de ketenpartners moeten beschikken over voldoende inhoudelijke kwaliteit en parate kennis; hij moet op basis van goede dossierkennis een reële inschatting kunnen maken van de haalbaarheid van een zaak en de stand van de procedure, alle mogelijkheden benutten die er juridisch gezien inzitten (dit wordt vooral genoemd bij strafzaken), waarbij hij het belang van de cliënt voor ogen houdt. De argumenten die hij in een zaak aanvoert, moeten voor de rechter relevant zijn. Een advocaat levert bovendien voldoende kwaliteit als hij zich voldoende inzet, gemotiveerd is en luistert naar zijn cliënt, zonder zich te veel met hem te vereenzelvigen. Daarnaast moet de advocaat voldoende samenwerken en op een adequate wijze communiceren met de andere professionals. Over het algemeen vinden ketenpartners dat specialisatie van advocaten de kwaliteit verhoogt. Een kwalitatief goede advocaat (en zeker de alleenwerkende advocaat) dient over specialisaties te beschikken en niet op te veel rechtsgebieden actief te zijn. De ketenpartners zijn over het algemeen van mening dat gespecialiseerde advocaten meer deskundigheid kunnen leveren dan generalisten. Ketenpartners vinden daarnaast dat advocaten verplicht aan vormen van kwaliteitstoetsing zouden moeten doen, zoals intervisie en peer review. Het is daarnaast, zeker voor eenmanskantoren, van belang dat zij contact onderhouden met vakgenoten. Ook is het van belang dat eenmanskantoren de waarneming goed regelen.

Ketenpartners die werkzaam zijn in de eerste lijn noemen nog enkele aanvullende kwaliteitsaspecten. Naast specialisatie/kennis en kunde vooral op de sociaal-juridische terreinen alsmede inlevingsvermogen in de sociale problematiek van deze rechtzoekenden zou er ook sprake moeten zijn van een goede bereikbaarheid voor deze doelgroep, voldoende feeling met de doelgroep en kennis van de sociale kaart.

De ketenpartners hebben de indruk dat advocaten over het algemeen te weinig spontaan feedback krijgen van hun ketenpartners en hier ook te weinig om vragen. Volgens de meeste ketenpartners zou zelfreflectie en intervisie ook bij het functioneren van de advocatuur structureel plaats moeten vinden. Ketenpartners zijn van mening dat een goede communicatie (zoals professionele ontmoetingen) tussen de advocatuur en de ketenpartners leidt tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening. Hiermee verbetert niet alleen de verstandhouding tussen de verschillende professionals, maar kunnen ook wederzijdse verwachtingen worden uitgesproken en kan er terugkoppeling naar elkaar plaatsvinden. De ketenpartners geven aan dat er op het gebied van de communicatie nog verbetering mogelijk is.

Niet alleen de kwaliteit, maar ook de passendheid van de dienstverlening kunnen beïnvloed worden door de aanwezigheid van een aantal perverse prikkels binnen het stelsel. Advocaten kunnen in de verleiding komen 'creatieve keuzes' te maken om daarmee (voldoende) omzet te genereren. Voorbeelden hiervan zijn het voeren van kansloze procedures of het ongewenst werven van cliënten in pro forma Wsnp zaken (schone lei zittingen). Hier zijn de cliënten niet bij gebaat.

De groep advocaten die langdurig werkzaam is binnen de advocatuur en advocaten die naar het einde van hun carrière gaan of al heel lang binnen een bepaald vakgebied werken, kunnen een risico vormen voor de kwaliteit volgens de geïnterviewden. Sommige langwerkende advocaten lijken vastgeroest in hun handelen en minder energie te hebben om hun kennis *up to date* te houden.

Wisseling van advocaten komt het vaakst voor in de strafsector. Gedetineerden hebben binnen de muren gelegenheid om informatie in te winnen over andere advocaten. Daarnaast doen advocaten zelf ook vaak aan acquisitie binnen de PI's. Een nieuwe advocaat betekent, vooral bij complexe zaken, doorgaans een vertraging in de route. Onduidelijk is of de dienstverlening door deze nieuwe advocaat tot een beter resultaat leidt.

Oordeel rechtzoekenden over deskundigheid

Eerste lijn

Loketklanten beoordelen de dienstverlening als geheel in de eerste lijn gemiddeld hoog, met een 7,8. De beoordeling van de algehele dienstverlening is bij de balie en telefonie gemiddeld significant hoger dan bij e-mail.

Samenvatting

De loketklanten vinden de deskundigheid van de medewerker het belangrijkste aspect van de dienstverlening van het Juridisch Loket. De respondenten waarderen deze deskundigheid gemiddeld met een rapportcijfer 7,9. De balieklanten geven voor de deskundigheid van de dienstverlener een significant hogere beoordeling dan de e-mail- en telefoonklanten.

De helft van de klanten, met name de spreekuurklanten, geeft aan in het vervolg direct naar het Juridisch Loket te gaan. Klanten geven gemiddeld een 8,0 op de vraag "Hoe waarschijnlijk is het dat u anderen die te maken hebben met juridische vragen of problemen zou aanraden om naar het Juridisch Loket te gaan?".

Ten slotte blijkt dat het merendeel van de toevoegingsgebruikers (87%) het gevoel heeft door het Juridisch Loket goed te zijn verwezen naar de advocaat of mediator die hen uiteindelijk heeft bijgestaan.

Tweede lijn

Toevoegingsgebruikers zijn gemiddeld (zeer) tevreden over de totale dienstverlening van de advocaat of mediator. Opvallend is wel de grote variatie in de tevredenheid tussen de verschillende rechtsgebieden. Toevoegingsgebruikers met een niet-straftoevoeging geven gemiddeld een 7,7 aan de totale dienstverlening en toevoegingsgebruikers die een straftoevoeging hebben gehad, geven gemiddeld een 8,3.

De respondenten met een niet-straftoevoeging beoordelen de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners met een rapportcijfer van een 7,9. Toevoegingsgebruikers met een straftoevoeging geven zelfs een 8,4 voor de deskundigheid van hun advocaat. Toevoegingsgebruikers die geen straftoevoeging hadden ontvangen, zien de deskundigheid ook als het belangrijkste aspect van de dienstverlening. Toevoegingsgebruikers met een straftoevoeging vinden de deskundigheid het op een na belangrijkste aspect van de dienstverlening; behulpzaamheid vinden zij nog belangrijker.

Een belangrijke graadmeter voor tevredenheid is het antwoord op de vraag of men in de toekomst opnieuw gebruik zal maken van dezelfde advocaat of mediator. Ruim 60% van de ondervraagde toevoegingsgebruikers met een niet-straftoevoeging gaf aan dit te zullen doen; 14% neemt een andere advocaat of mediator. Daarnaast een klein deel aan dat dit van het probleem afhangt of dat ze de rechtsbijstandsverzekering dan gaan aanspreken. Als men in de toekomst opnieuw verdachte zou zijn in een strafzaak, dan zou bijna driekwart van de respondenten de advocaat benaderen die hen bij de laatste strafzaak heeft geholpen.

Klachten van cliënten en ketenpartners over de dienstverlening binnen het stelsel

Eerste lijn

Over de dienstverlening van het Juridisch Loket zijn in 2016, gezien het grote aantal klantcontacten, relatief weinig klachten binnengekomen (39).

Tweede lijn

Uit cijfers van de NOvA over het aantal klachten over rechtsbijstandverleners mag worden geconcludeerd dat er relatief weinig wordt geklaagd gezien het aantal diensten dat wordt verleend. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête onder toevoegingsgebruikers.

Een verklaring voor het beperkt aantal klachten onder rechtzoekenden kan zijn dat deze (zeer) tevreden zijn. Daarnaast is het voor rechtzoekenden - vooral als er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie - lastig om te klagen bij de eigen dienstverlener over zijn functioneren. Ondanks de beschikbaarheid van informatie over de mogelijkheid tot klagen en de hierbij te volgen procedure, lijken vooral kwetsbare cliënten soms niet te weten hoe of waar ze kunnen klagen.

De ketenpartners zijn het erover eens dat advocaten die geen goede kwaliteit leveren, beter aangepakt zouden moeten worden, maar daar zijn nog weinig instrumenten voor. De klachtenprocedure is te veel gericht op incidenten.

Oordeel over het functioneren van de Raad

De ketenpartners zijn overwegend positief over het functioneren van de Raad. De rechtsbijstandverleners geven in de enquête het rapportcijfer 7,0 voor de kwaliteit van de totale dienstverlening van de Raad. Het oordeel van de Mediatorsfederatie Nederland over medewerkers van de Raad is wisselend en vooral afhankelijk van hun functie binnen de organisatie. Het oordeel van sociaal raadslieden over het functioneren van de Raad is overwegend positief. De politie vindt de relatie met de Raad belangrijk. Er is rechtstreeks contact met de Raad en dit wordt als erg prettig ervaren. De communicatie tussen het Juridisch Loket en Raad verschilt per locatie en kan op sommige locaties beter. De toevoegingsgebruikers hebben nauwelijks direct contact met de Raad. Als zij dit wel hebben, zijn ze daar positief over.

Inschrijvingsvoorwaarden en specialisatie

De Raad stelt steeds strengere eisen aan de kwaliteit via de inschrijvingsvoorwaarden. Jaarlijks toetst de Raad de mate waarin advocaten en mediators voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Dit doet hij door een deel van de ingeschreven advocaten te controleren op het behandelen van voldoende zaken en het behalen van voldoende opleidingspunten. Om die reden blijken er jaarlijks enkele honderden advocaten voor een of meer rechtsgebieden te worden uitgeschreven.

Een groot deel van de advocaten heeft als specialisatie relatie- en/of familiezaken (39%) en/of strafrecht (34%). Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat twee derde van hen lid is van een specialisatievereniging; mediators zijn vaker lid dan advocaten. Er wordt een grote variatie aan verenigingen opgegeven, met een maximum van vijf. De specialistenverenigingen pleiten, net als de commissie-Wolfsen en de ketenpartners, voor een beperking van het aantal toegestane specialisaties, met name bij de kleinere praktijken.

Verder is in de enquête gevraagd naar deelname aan verschillende activiteiten die de kwaliteit kunnen bevorderen. Afgezien van permanente educatie besteedt ongeveer de helft van de respondenten weinig tijd aan deze activiteiten (soms/nooit). De activiteiten waaraan men het meest deelneemt, zijn klanttevredenheidsonderzoeken en intervisie. Peer review komt hierbij het minst voor. Voor alle instrumenten geldt dat mediators over het algemeen actiever zijn dan advocaten.

2 Passendheid

'Passendheid' betekent in deze nulmeting: de mate waarin de route die de rechtzoekende aflegt, de dienstverlening en het resultaat (nu en in de toekomst) aansluiten bij diens behoeften, waarbij de beleving van de cliënt het uitgangspunt is.

Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden

Eerste lijn

Uit deze nulmeting blijkt dat de loketklanten de bekendheid, vindbaarheid en bereikbaarheid van het Juridisch Loket in het algemeen niet als probleem ervaren. Er is een kleine groep die het moeilijk vond de juiste hulp te vinden bij het Juridisch Loket. De wachttijden bij de telefoon en de kosten die hierdoor oplopen, worden expliciet genoemd als mogelijk obstakel. Veel klanten ervaren de gekozen route en de doorlooptijd als passend, maar ook dat geldt niet voor alle klanten. Bij de kleine groep klanten die veel begeleiding nodig hebben is het minder duidelijk of zij een passende route hebben bewandeld. Klanten met dit profiel blijken hun situatie en problematiek dusdanig ingewikkeld te vinden dat zij de situatie onvoldoende kunnen overzien. De passendheid van de online route (website) wordt als wisselend ervaren; in de adviesfase volstaat de website, maar het is niet mogelijk om via dit kanaal een doorverwijzing te realiseren naar de advocaat.

Tweede lijn

De route voor de toevoegingsgebruikers lijkt passend, omdat deze verloopt zonder al te veel obstakels. Slechts 15% van de toevoegingsgebruikers vond het (heel) moeilijk om een geschikte advocaat of mediator te vinden.

De toevoegingsgebruikers (zowel straf- als niet straf) zijn over het algemeen goed tevreden over de route die binnen de dienstverlening wordt afgelegd. In vergelijking met andere aspecten van de dienstverlening zijn de respondenten zelfs het meest tevreden over deze route-aspecten, zoals afstand en bereikbaarheid. Niet iedere rechtsbijstandverlener informeert bij de cliënt naar de route die de rechtzoekende reeds heeft afgelegd. Mogelijk is, in het kader van een passende dienstverlening, hier nog winst te behalen. De meerderheid van de rechtsbijstandverleners blijkt een gratis voorziening aan te bieden, zoals een inloopsprekuur of de mogelijkheid van telefonisch advies.

Soms blijkt een tweede toevoeging noodzakelijk te zijn om tot een passende oplossing voor de rechtzoekende te komen, bijvoorbeeld wanneer er bij een hogere instantie wordt doorgeprocedeerd. Extra stappen – vooral de verplichte gang naar het Juridisch Loket voor de diagnose- en triagekorting – worden door rechtzoekenden ervaren als obstakels. Enkele gedetineerden noemen als obstakel de doorlooptijd wanneer zij (overigens vaak op eigen verzoek) wisselen van advocaat.

Beleving van de dienstverlening door de rechtzoekenden

Eerste lijn

De medewerker van het Juridisch Loket wordt door de loketklanten gemiddeld het hoogst beoordeeld op vriendelijkheid (8,4), gevolgd door de mate waarin de medewerker de tijd heeft genomen voor het probleem en de behulpzaamheid.

Loketklanten zijn over het algemeen voldoende tot goed tevreden over de dienstverlening en het resultaat ervan. Er blijken verschillen te zijn bij de beoordeling van de tevredenheid tussen de diverse kanalen. Over het algemeen krijgt de medewerker voor balie-werkzaamheden gemiddeld een significant hogere beoordeling dan voor e-mail en telefonie.

Een groot deel van de klanten van het Juridisch Loket ervaart de dienstverlening van het Juridisch Loket als passend. Voor een kleine groep klanten die veel begeleiding nodig heeft, is niet uit de onderzoeksgegevens op te maken of de dienstverlening al dan niet passend is.

De verwachtingen die rechtzoekenden hebben, blijken, met name bij de website, in grote mate de passendheid die zij ervaren te bepalen. Een deel van de klanten ervaart de hulpverlening via de website als minder passend, omdat zij hiermee geen verwijzing kunnen bewerkstelligen.

Tweede lijn

De toevoegingsgebruikers (niet strafzaak) zijn het meest tevreden over het begrip dat de rechtsbijstandverlener heeft voor het probleem (8,1) en het minst - hoewel nog steeds ruim voldoende - over de snelheid van werken (7,4), die in de praktijk echter deels wordt bepaald door externe factoren.

De dienstverlening van de mediators werd over de gehele linie lager gewaardeerd, maar ook nog steeds met een 6,9 of hoger.

Bij de respondenten met een straf toevoeging liggen alle scores per deelaspect boven de 8 en zijn de scores over de hele linie gelijk of hoger dan die bij de niet-straf toevoegingsgebruikers. Ook deze respondenten vinden de behulpzaamheid het belangrijkste aspect van de dienstverlening.

De mening over de passendheid van de dienstverlening blijkt afhankelijk te zijn van de zelfredzaamheid van een rechtzoekende. Naarmate de rechtzoekende minder zelfredzaam is (bijvoorbeeld in bijstandszaken met de gemeente als wederpartij) is er meer behoefte aan de bijstand van de advocaat en wordt deze over het algemeen sneller als passend ervaren. Toevoegingsgebruikers in strafzaken vinden behulpzaamheid net iets belangrijker dan de deskundigheid, terwijl dat bij de gebruikers van een niet-straf toevoeging juist andersom is.

Oplossing van het probleem en tevredenheid over het resultaat

Eerste lijn

Het grootste deel van de loketklanten ervaart zijn probleem als (zeer) ernstig. Acht op de tien klanten voelt zich door het Juridisch Loket gedeeltelijk, grotendeels of helemaal geholpen. Gemiddeld geven de loketklanten een rapportcijfer 7,5 voor het resultaat van de dienstverlening. In vergelijking met andere aspecten van de dienstverlening is dit relatief laag.

Er blijken verschillen te zijn tussen de diverse kanalen bij de beoordeling van het resultaat. De balieklanten beoordelen het resultaat van de dienstverlening significant hoger (met een 8,7) dan de e-mail- en telefoonklanten. De beoordeling van het resultaat door telefoonklanten is gemiddeld significant hoger dan bij e-mail.

Ook het oordeel over de passendheid van het resultaat van de dienstverlening blijkt afhankelijk te zijn van de - soms verkeerde -verwachtingen van de klant, met name bij de website. Voor de kleine groep klanten die veel begeleiding nodig heeft, is het onduidelijk of het resultaat van de dienstverlening passend is. Een deel van de klanten vindt de resultaten van het gebruik van de website minder bevredigend, dus minder passend.

Tweede lijn

Een groot deel van de toevoegingsgebruikers beschouwt zijn probleem als ernstig. Twee vijfde van de niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers heeft behoefte aan een praktische oplossing van het probleem of aan begeleiding en advies over de aanpak van het probleem. Ook is er een deel van de toevoegingsgebruikers dat gerechtigheid wil (19%). Van de gebruikers van een strafrechtelijke toevoeging gaf bijna de helft aan het meest behoefte te hebben aan vrijspraak of een zo laag mogelijke straf.

Het merendeel van de toevoegingsgebruikers bij wie het probleem is opgelost, geeft aan dat de bijdrage van de rechtsbijstandverlener aan de oplossing van het probleem (zeer) positief was. Voor deze groep mag worden aangenomen dat de dienstverlening door de advocaat passend was. Niet verwonderlijk is dat deze groep gemiddeld ook positiever oordeelt over de dienstverlening dan de respondenten wiens probleem (nog) niet is opgelost. Voor een groot deel van de toevoegingsgebruikers kan de passendheid van de dienstverlening (nog) niet worden vastgesteld, omdat de zaak nog loopt.

De toevoegingsgebruikers in een niet-strafzaak beoordelen het resultaat van de dienstverlening met een 7,5. Het resultaat van de dienstverlening van mediators wordt gemiddeld iets lager beoordeeld met een 6,8. De respondenten met een straftoevoeging beoordelen het resultaat van de dienstverlening wat hoger met een 8,1.

Uit het customer journey onderzoek blijkt dat vooral toevoegingsgebruikers met bijstandsproblemen de oplossing van het probleem als passend ervaren. Zij zijn heel blij met de hulp van hun advocaat. Voor de andere rechtsgebieden is het vaak minder duidelijk of de rechtzoekende een passende oplossing heeft bereikt.

Tevredenheid na verloop van tijd

Eerste lijn

Een aantal maanden na de eerste enquête is bij een aantal klanten van het Juridisch Loket voor een tweede keer een klanttevredenheidsonderzoek afgenomen. Ten opzichte van het eerdere klanttevredenheidsonderzoek geldt dat voor dezelfde klanten over de gehele linie het gemiddelde rapportcijfer na verloop van tijd iets is gedaald.

Een groot deel van de loketklanten blijkt het advies van het Juridisch Loket te hebben opgevolgd, vooral bij spreekuur en telefonische contacten.

Zes op de tien klanten geven aan dat hun probleem helemaal of grotendeels is opgelost na het inschakelen van het Juridisch Loket. Bij spreekuur is dit vaker het geval dan bij e-mail en telefonie. Bij telefonie geeft men relatief vaak aan dat men is doorverwezen naar een advocaat of mediator en dat deze er nog mee bezig is. Een kleine 10% heeft het erbij laten zitten.

Zes op de tien klanten geven aan dat zij in het vervolg direct naar het Juridisch Loket zouden gaan. Bij telefonie en spreekuur geeft bijna driekwart van de klanten aan dat zij dit zouden doen, bij e-mail ongeveer de helft. Deze groep geeft relatief vaak aan dat het afhangt van het soort probleem. Bij telefonie geeft men relatief vaak aan direct naar een advocaat te zullen gaan. Ten opzichte van het eerdere klanttevredenheidsonderzoek zijn er geen significante verschillen te zien wat deze toekomstverwachting betreft.

Klanten geven in het vervolgonderzoek gemiddeld een 8,6 op de vraag "Hoe waarschijnlijk is het dat u anderen die te maken hebben met juridische vragen of problemen zou aanraden om naar het Juridisch Loket te gaan?", waarbij een score

10 betekent dat ze dit zeker zullen doen. Vergeleken met het eerste onderzoek zijn er geen significante verschillen tussen de gemiddelde scores.

Tweede lijn

De herhaalde enquête onder toevoegingsgebruikers laat zien dat de respondenten na verloop van tijd kritischer zijn over de dienstverlening van hun rechtsbijstandverlener. Als rechtzoekenden meer afstand nemen (bij een afgehandelde zaak) of verder komen in de procedure (bij een nog lopende zaak) wordt het oordeel over de dienstverlening van de rechtsbijstandverlener minder positief. Een kwart van de respondenten is minder tevreden dan bij de eerste meting en ook het percentage respondenten dat opnieuw voor zijn rechtsbijstandverlener zou kiezen, is gedaald.

3 Doelmatigheid

Bij het thema doelmatigheid gaat het om de vraag: kunnen dezelfde effecten en prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd worden of kunnen niet méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt worden met dezelfde inzet van middelen?

Aandachtspunten bij dit thema zijn: het meervoudig gebruik, de eigen bijdrage en het gebruik van de bijzondere bijstand hierbij, de dekking van rechtsbijstandverzekeringen en de afhandeling van bewerkelijke zaken.

Meervoudig gebruik

Eerste lijn

Het klantregistratiesysteem van het Juridisch Loket biedt door de aard en het achterliggende doel van dit systeem onvoldoende mogelijkheden om meervoudig gebruik onder loketklanten structureel in kaart te brengen. Aanwijzingen voor meervoudig gebruik en daarmee de doelmatigheid moeten daarom worden gevonden in enquêtes onder loketklanten. Hieruit blijkt dat zij tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat een substantieel deel van de klanten aangeeft dat de loketmedewerkers hebben bijgedragen aan de oplossing van het probleem. Hieruit zou mogen worden afgeleid dat de dienstverlening doelmatig is en meestal niet vaak leidt tot onnodige vervolcontacten over hetzelfde probleem. Waar nodig, wordt een loketklant doorverwezen naar de tweede lijn.

Tweede lijn

Er is sprake van een ondoelmatige besteding van middelen als er onnodig meerdere toevoegingen worden gebruikt bij de oplossing van hetzelfde probleem of als toevoegingsgebruikers onnodig voor meerdere zaaksoorten naast elkaar toevoegingen gebruiken. Bijna alle gebruikers van niet-straftoevoegingen hebben minder dan vijf toevoegingen gebruikt in de afgelopen twee jaar. Slechts een

zeer klein deel (6%) kan gekwalificeerd worden als 'veelgebruiker' (meer dan vijf toevoegingen). Bij deze veelgebruikers ging het meestal om een probleem met een overheidsinstantie.

De toevoegingsgebruikers met een straftevoeging maakten gemiddeld in de afgelopen twee jaar driemaal gebruik van juridische hulp. Het grootste deel hiervan heeft in de afgelopen twee jaar twee tot en met vijf toevoegingen gehad (40%). Slechts een zeer klein deel (6%) kan gekwalificeerd worden als 'veelgebruiker' (meer dan 5 toevoegingen).

Een meerderheid van toevoegingsgebruikers die meerdere toevoegingen nodig hadden om tot en oplossing van hun probleem te komen (69%) gaf aan dat men het gevoel had dat elke volgende toevoeging de oplossing van het probleem dichterbij heeft gebracht. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de behandeling van de zaak door een hogere instantie.

Uit de enquête onder advocaten en mediators blijkt dat 80% van de rechtsbijstandverleners aangeeft altijd/meestal te verwijzen naar een relevante instantie als hij merkt dat hij met een rechtzoekende met multiproblematiek te maken heeft. Ruim de helft van deze groep neemt de zaak, afhankelijk van de omstandigheden van de zaak, ook in behandeling. Advocaten of mediators verwijzen vooral door naar andersoortige voorzieningen als zij voorzien dat het een dermate lang traject gaat worden dat dit het aantal forfaitaire uren ver te boven gaat. Behandelen van zaken met forse problematiek tegen het huidige tarief achten zij niet haalbaar.

Een analyse van de toevoegingen die de afgelopen tien jaar zijn verstrekt, laat zien dat hoe meer toevoegingen er aan een rechtzoekende zijn afgegeven, des te hoger de kans op een volgende toevoeging. Ook blijkt dat meervoudig gebruik relatief veel voorkomt bij 'vreemdelingenbewaring', 'sociale verzekering', 'wet tijdelijk huisverbod' en 'straf overig'. Bij toevoegingen op het gebied van 'arbeid en ontslag', 'erfrecht' en 'schuldsanering' komt meervoudig gebruik relatief weinig voor. Bij een aantal toevoegingssoorten blijkt sprake te zijn van clustering van toevoegingen: een cluster straf, personen- en familierecht, een cluster asiel- en vreemdelingenbewaring/-recht, een cluster werk(loosheid) en sociale verzekering en een cluster (ver)huur, verbintenissen, sociale voorzieningen en bestuur overig. Daarnaast blijkt er sprake te zijn van een zekere volgorde van toevoegingen. Toevoegingsoorten die relatief weinig voorafgegaan worden door andere toevoegingen en waar relatief vaak andere toevoegingen op volgen, zijn 'arbeid en ontslag', 'echscheiding of echtscheidingsgerelateerd', 'schuldsanering' en 'huur en verhuur'. Toevoegingssoorten die relatief vaak worden voorafgegaan door andere toevoegingen en wellicht meer worden getriggerd, zijn 'straf overig', 'vreemdelingenbewaring' en 'sociale voorzieningen'.

Eigen bijdrage

Uit een analyse van de (hoogte van de) eigen bijdragen blijkt dat het percentage toevoegingen dat is verstrekt aan gebruikers die zijn ingeschaald in de laagste trede (89%), vooral de laatste jaren is toegenomen. Het percentage in de hoogste trede is, gerekend vanaf 2012, juist afgenomen (van 6% naar 4%). Mogelijke reden dat minder rechtzoekenden in de hoogste trede gebruikmaken van het stelsel is dat de hoge eigen bijdrage die geldt voor deze groep nog hoger is geworden, waardoor de drempel voor deze groep verder is verhoogd. De eigen bijdrage komt door verhogingen dicht bij het bedrag dat ze als commercieel tarief zouden moeten betalen. In de laagste trede ziet een deel van de toevoegingsgebruikers hun eigen bijdrage juist vergoed worden door de bijzondere bijstand, of kwijtgescholden worden door de rechtsbijstandverlener, waardoor deze geen kostenafweging hoeven te maken.

De maatregel diagnose en triage, waarbij korting op de eigen bijdrage wordt verleend aan rechtzoekenden die via het Juridisch Loket naar een advocaat worden verwezen, heeft voor een deel van de rechtzoekenden geleid tot een verlaging van de doelmatigheid van het stelsel. Hoewel de maatregel was bedoeld om het Juridisch Loket naar een doelmatiger oplossing te laten zoeken en het aantal toevoegingen te verminderen, konden deze positieve effecten ervan niet worden vastgesteld. Het halen van een diagnose-en-triageformulier bij het Juridisch Loket is vooral inefficiënt voor de rechtzoekenden die al bij een advocaat zijn geweest. Voor hen is er nu een extra handeling nodig om korting te krijgen.

Gelijktijdig met de invoering van de korting is de eigen bijdrage met ongeveer hetzelfde bedrag verhoogd. Elke niet opgevraagde diagnose-en-triagekorting levert de Raad dus in wezen voordeel en maakt het stelsel onbedoeld doelmatiger, omdat er per toevoeging gemiddeld minder publieke middelen worden besteed dan wanneer iedere rechthebbende gebruik zou maken van de korting. Het aandeel van toevoegingen waar de korting niet is gebruikt, wordt elk jaar iets kleiner. In 2016 werd bij 78% van de toevoegingen waarbij korting mogelijk is deze ook toegepast.

Slechts in een klein aantal gevallen blijkt de rechtsbijstandverlener de eigen bijdrage kwijt te schelden. Vooral wegens het lage inkomen van de cliënt of uit andere vormen van coulance. Een kwart van de rechtzoekenden die geen eigen bijdrage hebben betaald, geeft aan dat zij geen gebruik zouden hebben gemaakt van de advocaat of mediator als zij de eigen bijdrage wel zelf hadden moeten betalen. Een iets groter deel zegt dat ze de eigen bijdrage dan zelf zouden hebben betaald, eventueel met behulp van een lening.

Meer dan de helft van de rechtsbijstandverleners geeft aan dat het innen van de eigen bijdrage (heel) vaak of regelmatig moeite kost. Mogelijk wordt de inning

van de eigen bijdrage in de toekomst door de Raad verzorgd. De advocaten en mediators staan hier over het algemeen (zeer) positief tegenover.

Gebruik van bijzondere bijstand voor de betaling van de eigen bijdrage

Een van de manieren om de doelmatigheid van het stelsel te bevorderen, is de beoogde drempelwerking van het innen van de eigen bijdrage te versterken bij bijstandsgerechtigde toevoegingsgebruikers. Vanwege de prijsprikkel en de rechtsgelijkheid wordt het vergoeden van de eigen bijdrage uit de bijzondere bijstand bij bijstandsgerechtigden onwenselijk geacht. Een van de maatregelen in het kabinetsvoorstel is dat beroep op de bijzondere bijstand voor dit doel niet meer mogelijk zal zijn.

De helft van de advocaten of mediators geeft aan dat het (heel) vaak of regelmatig voorkomt dat de eigen bijdrage uit de bijzondere bijstand wordt betaald. Bij mediation komt dit beduidend minder vaak voor. Van de rechtzoekenden geeft maar een klein deel aan dat hier sprake van was.

Exacte landelijke gegevens over het daadwerkelijke gebruik van de bijzondere bijstand ter dekking van de eigen bijdrage zijn niet beschikbaar. Het lijkt erop dat er in de regel door gemeenten soepel wordt omgegaan met toekenning van de bijzondere bijstand voor dit doel.

Rechtsbijstandverzekering

Een groot aantal zaaksoorten waarvoor veel toevoegingen worden afgegeven, blijkt niet verzekeraar. Naar schatting is niet meer dan een vijfde van alle afgegeven toevoegingen verzekeraar.

Als alle Wrb-gerechtigden die zich dit redelijkerwijs financieel kunnen veroorloven een rechtsbijstandverzekering zouden afsluiten en de rechtsbijstandverleners binnen het stelsel hun cliënten hier zo goed mogelijk op zouden bevragen, dan zou dit tot op zekere hoogte nog bij kunnen dragen aan een doelmatigere besteding van overheidsgelden. Van de ondervraagde loketklanten beschikt minder dan een derde over een rechtsbijstandverzekering. Van deze mensen heeft ongeveer een kwart eerst contact gezocht met de rechtsbijstandsverzekeraar, maar meestal bleek het type probleem niet onder de dekking te vallen. Iets minder dan driekwart van de klanten met een rechtsbijstandverzekering geeft aan hier geen contact mee te hebben opgenomen. Veel van hen hebben meteen hulp gezocht bij het Juridisch Loket.

De meeste toevoegingsgebruikers (zo'n driekwart) blijken niet verzekerd voor rechtsbijstand. Een ruime meerderheid van de rechtsbijstandsverleners die werkzaam is binnen verzekerbare rechtsgebieden checkt doorgaans bij een Wrb-gerechtigde cliënt of deze een rechtsbijstandverzekering heeft.

Uitgaven voor bewerkelijke zaken

De mate waarin de afhandeling van aanvragen om een hogere vergoeding in exu-zaken (extra uren zaken) eenvoudig en transparant verloopt, bepaalt mede de doelmatigheid van het stelsel. Op de aanvraagprocedure voor de vergoeding van extra uren bestaat kritiek bij de advocatuur. De portee daarvan is echter lastig af te meten aan de hand van de bij de Raad beschikbare gegevens over exu-zaken. Enige indicatie kan gevonden worden in de effecten van de pilot exu-zaken op de tevredenheid van advocaten. Kern van de pilot is de implicatie van een snelle (beslis)procedure over extra uren zaken op basis van de principes van High-Trust. De deelnemende kantoren waardeerden de in de pilot ontwikkelde werkwijze als positief. Als belangrijke verbeteringen ten opzichte van de oude situatie werden genoemd: snelheid en inzicht, minder administratieve handelingen, zorgvuldiger wijze van aanvragen en een controle achteraf.

Tot besluit

Uit de rapporten van de commissie-Wolfsen, -Barkhuysen en -Van der Meer kwam naar voren dat het stelsel in principe goed functioneert, waarbij wel verbeterpunten zijn aangegeven. Met deze nulmeting wordt mogelijk gemaakt de effecten van door te voeren verbeteringen in de toekomst te monitoren.

Definities en afkortingen

In deze rapportage komt regelmatig een aantal begrippen terug waarvan de strekking niet voor iedereen duidelijk is en is ook sprake van gebruik van bepaalde afkortingen. In deze paragraaf worden deze begrippen gedefinieerd en veelgebruikte afkortingen verklaard.

Afkortingen

<i>AMvB:</i>	Algemene Maatregel van Bestuur
<i>Bd:</i>	Belastingdienst
<i>Bebr:</i>	Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand
<i>BOPZ:</i>	Bijzondere opname psychiatrisch ziekenhuis
<i>Bvr:</i>	Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000
<i>CIT:</i>	Commissie Intercollegiale Toetsing
<i>D&T:</i>	Diagnose en triage
<i>DJI:</i>	Dienst Justitiële Inrichtingen
<i>EXU:</i>	Extra uren-zaak (voorheen: Uiterst Bewerkelijke Zaak)
<i>FKC:</i>	Financieel Klanten Centrum van de Raad voor Rechtsbijstand
<i>Gras:</i>	Gefinancierde Rechtsbijstand Administratie Systeem
<i>HJL:</i>	Het Juridisch Loket
<i>HvA:</i>	Hogeschool van Amsterdam
<i>KRAV:</i>	Klachtencommissie rechtsbijstand asiel en vreemdelingenbewaring
<i>LSA:</i>	Vereniging van Letselschadeadvocaten
<i>Mfn:</i>	Mediatorsfederatie Nederland
<i>MGR:</i>	Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand
<i>NOvA:</i>	Nederlandse Orde van Advocaten
<i>NVJSA:</i>	Nederlandse Vereniging van Jonge StrafrechtAdvocaten
<i>NVSA:</i>	Nederlandse Vereniging van Strafrecht Advocaten
<i>OM:</i>	Openbaar Ministerie
<i>OvJ:</i>	Officier van justitie
<i>PI:</i>	Penitentiaire inrichting
<i>SKM:</i>	Stichting Kwaliteit Mediators
<i>SRW:</i>	Sociaal raadsliedenwerk
<i>STM:</i>	Stichting Tuchtrechtspraak Mediators
<i>SVB:</i>	Sociale verzekeringsbank
<i>SVMA:</i>	Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten
<i>UvA:</i>	Universiteit van Amsterdam
<i>UWV:</i>	Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen
<i>Vaan:</i>	Vereniging arbeidsrechtadvocaten Nederland
<i>vFas:</i>	vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators
<i>VNJA:</i>	Vereniging van Nederlandse Jeugdrecht Advocaten
<i>Voda</i>	Verordening op de Advocatuur
<i>WODC:</i>	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
<i>Wrb:</i>	Wet op de rechtsbijstand
<i>WRV:</i>	Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken
<i>ZSM:</i>	'Zo Spoedig Mogelijk': project ten behoeve van een versnelde afdoening van strafzaken

Begrippen

- *Bereik van de Wrb*: het deel van de bevolking dat in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.
- *Diagnose en triage*: de per 1 juli 2011 ingevoerde maatregel, waarmee rechtzoekenden een korting op de eigen bijdrage kunnen krijgen, indien zij – alvorens een advocaat in te schakelen – eerst het Juridisch Loket bezoeken en daar vanuit worden doorverwezen naar een advocaat.
- *Diagnosedocument*: het document dat het Juridisch Loket verstrekt bij een doorverwijzing naar een advocaat. Dit document bevat een korte analyse van het probleem.
- *Draagkracht*: het belastbaar loon of verzamelinkomen in het peiljaar in combinatie met het belastbaar vermogen van dat peiljaar.
- *High Trust*: een eenvoudiger 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:
 - *Rechtshulp*, verstrekt door het Juridisch Loket en bestaande uit 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 te kunnen invullen.
- *Peer review*: toetsing door een vakgenoot.
- *Peiljaar*: het jaar waarover de draagkracht is vastgesteld. In de meeste gevallen zal dit het tweede jaar zijn, voorafgaand aan het jaar waarin de aanvraag voor een toevoeging wordt gedaan (t-2).
- *Rechtsbijstandverlener*: alle tweedelijnsdienstverleners die rechtsbijstand kunnen verlenen op basis van een toevoeging, derhalve advocaten, mediators¹ en deurwaarders.
- *Toevoeging*: een verklaring op grond waarvan een rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand.
- *Toevoegingsgebruikers*: rechtzoekenden aan wie een toevoeging is afgegeven.
- *Vaststelling*: de vaststelling van de subsidie aan de advocaat voor de door hem verleende rechtsbijstand na beëindiging van de zaak.
- *Verwijsarrangement*: een overeenkomst tussen de Raad voor Rechtsbijstand en een advocaat, waarin wordt vastgelegd dat laatstgenoemde zich beschikbaar

1 Hoewel een mediator het mediationproces begeleidt en officieel geen rechtsbijstand verleent, wordt deze voor de leesbaarheid van deze monitor onder de term rechtsbijstandverlener geschaard.

Definities en afkortingen

stelt voor het verlenen van rechtsbijstand aan klanten die worden verwezen vanuit het Juridisch Loket.

- *Wrb-gerechtigden*: rechtzoekenden die op grond van onvoldoende financiële middelen aanspraak kunnen maken op gesubsidieerde rechtsbijstand bij het oplossen van een (serieus) juridisch probleem.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
Definities en afkortingen	19
1 Inleiding	27
2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016	37
2.1 De stand van het stelsel	37
2.2 Inschrijvingsvoorwaarden	39
2.2.1 Eerste lijn: functie-eisen het Juridisch Loket ten aanzien van de kwaliteit	39
2.2.2 Tweedelijns: Inschrijvingsvoorwaarden rechtsbijstandverleners die worden gehanteerd door de Raad	40
2.3 Toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening	42
3 Methoden van onderzoek	49
3.1 Literatuurstudie	50
3.2 Enquête onder rechtsbijstandverleners	50
3.3 Enquête onder loketklanten	50
3.4 Enquête onder toevoegingsgebruikers	51
3.5 Customer journey onderzoek	51
3.5.1 Het Juridisch Loket	52
3.5.2 Toevoegingsgebruikers	54
3.6 Enquête en expertmeeting met ketenpartners van het Juridisch Loket	55
3.6.1 Online enquête onder ketenpartners	55
3.6.2 Gesprek van medewerkers van het Juridisch Loket met Raadsmedewerkers	55
3.7 Expertmeeting en gesprekken met ketenpartners over het functioneren van de Raad	55
3.8 Expertmeetings met ketenpartners naar de inhoudelijke dienstverlening van de rechtsbijstandverleners binnen de tweede lijn	56
3.9 Dossieronderzoek bijzondere bijstand	57
3.10 Dossieronderzoek naar de dekking van rechtsbijstandverzekeringen	58
3.11 Data-analyse, dossieronderzoek en gesprekken over klachten, bezwaar en beroep	58

3.11.1	Klachten bij het Juridisch Loket	58
3.11.2	Klachten, bezwaar en beroep Raad	58
3.12	Dossieronderzoek functie-eisen loketmedewerkers en inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel	59
3.12.1	Het Juridisch Loket: functie-eisen loketmedewerkers	59
3.12.2	Inschrijvingsvoorwaarden Raad	59
3.13	Data-analyse meervoudig gebruik	60
3.14	Medewerkersbelevingsonderzoek van het Juridisch Loket	60
3.15	Enquête naar de duurzaamheid van bereikte oplossingen	60
3.15.1	Duurzaamheidsonderzoek bij loketklanten via enquête	60
3.15.2	Duurzaamheidsonderzoek bij toevoegingsgebruikers middels enquête	61
4	Kwaliteit	63
4.1	Literatuurstudie naar kwaliteit	63
4.2	Indicatoren van kwaliteit	65
4.3	Gebruikte methoden kwaliteit	66
4.4	Beleving rechtzoekenden van de geleverde deskundigheid door de dienstverleners (indicator 1)	67
4.4.1	Nuldlijn	67
4.4.2	Eerste lijn	67
4.4.3	Tweede lijn	69
4.5	Juridisch inhoudelijke deskundigheid zoals beoordeeld door ketenpartners over de dienstverlening (indicator 2)	72
4.5.1	Eerste lijn: Oordeel ketenpartners over de deskundigheid van de loketmedewerkers	72
4.5.2	Tweede lijn: Oordeel ketenpartners over de deskundigheid van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners	79
4.6	Klachten over de dienstverlening binnen het stelsel (indicator 3)	91
4.6.1	Klachten over dienstverlening het Juridisch Loket	91
4.6.2	Klachten over het functioneren van rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel	92
4.7	Beoordeling rechtsbijstandverleners, ketenpartners en rechtzoekenden van het functioneren van de Raad	97
4.8	Inschrijvingsvoorwaarden en specialisatie	101
4.8.1	Inschrijvingsvoorwaarden	101
4.8.2	Specialisatie en deelname aan kwaliteitsbevorderende maatregelen	102
4.9	De bezwaar-, beroeps- en hogerberoepsprocedures bij de Raad: de cijfers	105

5 Passendheid	107
5.1 Definiëring van het thema passendheid in de literatuur	107
5.2 Indicatoren van passendheid	109
5.3 Gebruikte methoden passendheid	109
5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)	110
5.4.1 Loketklanten over de passendheid van de afgelegde route	110
5.4.2 Toevoegingsgebruikers over de passendheid van de afgelegde route	113
5.5 Beleving van de dienstverlening door de rechtzoekende (indicator 2)	122
5.5.1 Loketklanten over de beleving van de dienstverlening	122
5.5.2 Toevoegingsgebruikers over hun beleving van de dienstverlening	125
5.6 Mate van oplossing of afhandeling van het probleem (indicator 3)	129
5.6.1 Loketklanten over de passendheid van het resultaat	129
5.6.2 Toevoegingsgebruikers over de passendheid van het resultaat	131
5.7 Duurzaamheid van het resultaat (indicator 4)	136
5.7.1 Loketklanten over de duurzaamheid van het resultaat	136
5.7.2 Toevoegingsgebruikers over de duurzaamheid van het resultaat	138
6 Doelmatigheid	141
6.1 Definiëring van doelmatigheid in de (internationale) literatuur	142
6.2 Indicatoren van doelmatigheid	143
6.3 Gebruikte methoden doelmatigheid	144
6.4 Meervoudig gebruik (indicator 1)	144
6.4.1 Meervoudig gebruik loketklanten	145
6.4.2 Meervoudig gebruik toevoegingsgebruikers	145
6.5 Eigen bijdrage (indicator 2)	153
6.6 Rechtsbijstandverzekering (indicator 3)	163
6.6.1 Rechtsbijstandverzekeringen onder loketklanten	163
6.6.2 Rechtsbijstandverzekeringen onder toevoegingsgebruikers en de verzekeraarbaarheid van toevoegingen	164
6.7 Uitgaven met betrekking tot bewerkelijke zaken (indicator 4)	168

Literatuurlijst	171
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	173
Bijlage 2 Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op kwaliteit	178
Bijlage 3 Klachten ingediend bij de NOvA in 2016	179
Bijlage 4 Aantallen bezwaren, beroepen en hoger beroepen in 2016	180
Bijlage 5 Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op passendheid	181
Bijlage 6 Maatregelen uit de kabinetsreactie met betrekking tot doelmatigheid	183
Bijlage 7 Data-analyse gegevens Raad voor Rechtsbijstand	186
Bijlage 8 (On)verzekerbaarheid van rechtsterreinen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand	199
Bijlage 9 Bewerkelijke zaken (EXU) in 2016	201
Bijlage 10 Leden van de begeleidingscommissie	203

1 Inleiding

Al meer dan een decennium lang wordt gesproken over structurele veranderingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Aanleiding destijds was de noodzaak tot bezuinigen, onder meer ten gevolge van de Salduz uitspraak die leidde tot een kostenstijging binnen het stelsel.² De openeindefinanciering van het stelsel en het jaarlijks toenemend aantal toevoegingen baarden zorgen. In het kader van de krimpende publieke middelen door de recessie werden die zorgen groter. Hoewel deze brede discussie heeft geleid tot het voorstel voor een jaarlijkse bezuiniging van € 85 mln is, behalve een aantal op korte termijn te implementeren aanpassingen binnen het stelsel, van een structurele stelselherziening tot op heden geen sprake geweest. Om deze te bewerkstelligen bleek nader onderzoek nodig ter evaluatie van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De concrete aanleiding hiervoor vormde de aanvaarding van de motie-Scholten c.s.³ en de motie-Franken c.s.⁴ Deze moties bevatten het verzoek om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand, dan wel tot nader order af te zien van de voorgenomen bezuinigingen en op zoek te gaan naar alternatieve financiering.

De "Commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel" onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen (hierna: de commissie-Wolfsen) kreeg van het toenmalige kabinet opdracht om het stelsel grondig door te lichten.⁵ Op 30 november 2015 is door de commissie-Wolfsen het rapport "Herijking rechtsbijstand Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand" aan de Tweede Kamer aangeboden. Met haar rapport heeft de commissie-Wolfsen uitvoering gegeven aan de opdracht om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en vervolgens aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Doel daarvan is een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel te bereiken, waarbij de toegang tot het recht voor de minderdraagkrachtigen gegarandeerd blijft. De commissie is tevens gevraagd om de effecten op het aanbod van rechtsbijstandverleners in kaart te brengen van

2 Naar aanleiding van de Salduz uitspraak is het tijdstip van het verlenen van piketbijstand aan verdachten van misdrijven verlegd. Sinds 1 april 2010 hebben verdachten van misdrijven waarbij in verzekeringstelling mogelijk is recht op een consult van een advocaat vóór het eerste politieverhoor.

3 *Kamerstukken I 2014/15*, 34 000 VI, O.

4 *Kamerstukken I 2014/15*, 34 000 VI, M.

5 *Kamerstukken II 2015/16*, 31 753, nr. 110; *Kamerstukken I 2015/16*, 34 300 VI, H.

1 Inleiding

het op 1 februari 2015 in werking getreden besluit tot wijziging van onder meer het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.⁶

Kort na het instellen van de commissie-Wolfsen heeft de Nederlandse Orde van advocaten (hierna: de NOvA) een eigen commissie ingesteld met de opdracht mogelijke noodzakelijke vernieuwingen in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand te onderzoeken. Deze "Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand" onder voorzitterschap van prof. T. Barkhuysen (hierna: de commissie-Barkhuysen) heeft op 2 december 2015 haar eindrapport uitgebracht. Ook dat rapport speelt een rol van betekenis in de discussie over de toekomst van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Beide evaluaties hadden onder meer tot doel om te bezien of het stelsel inclusief de daarbinnen geleverde dienstverlening in zijn geheel kwalitatief voldoet, of de dienstverlening aansluit bij de behoefte(n) van rechtzoekenden en of de rechtsbijstandverlening doelmatig geschiedt.

De eindrapporten bevatten naast een positief oordeel over het functioneren van het stelsel een aantal conclusies die structurelere veranderingen tot gevolg kunnen hebben dan tot nu toe zijn doorgevoerd.

Ter voorbereiding op een reactie van het kabinet is op 15 februari 2016 een werkconferentie georganiseerd. Aanwezig waren vertegenwoordigers van de NOvA, de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad), het Juridisch Loket, de Sociaal Raadslieden, de Mediatorsfederatie Nederland (hierna: de MfN), het Openbaar Ministerie (hierna: het OM), de politie, de Raad voor de Rechtspraak, het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Aansluitend daarop hebben op 6 en 7 april 2016 expertsessies plaatsgevonden met enkele van deze partijen. De uitkomsten daarvan hebben mede de inhoud van de kabinetsreactie, die op 31 mei 2016 aan de Kamer is gestuurd⁷, vormgegeven. In deze reactie wordt een aantal maatregelen gepresenteerd die tot doel hebben het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toekomstbestendig te maken. Belangrijkste uitgangspunt daarbij is de toegang tot het recht en daarmee een goede, laagdrempelige en zo eenvoudig mogelijke geschiloplossing waarbij de rechten van rechtzoekenden voorop staan. De versterkte eerste lijn zou daaraan moeten gaan bijdragen. De Raad zou dan als regievoerende instantie zorg moeten gaan dragen voor een goede afstemming tussen de eerste- en de tweedelijnsrechtsbijstand.

6 Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand; *Stb.* 2015, 35.

7 *Kamerstukken II* 2015/16, 31753 nr. 118.

Naar aanleiding van de kabinetsreactie van 31 mei 2016 heeft de commissie evaluatie puntentoekenning (hierna: de commissie-Van der Meer) onderzoek gedaan naar de vergoedingen die rechtsbijstandverleners ontvangen voor de door hen binnen het stelsel geleverde rechtsbijstand. Onderzocht werd in hoeverre deze in verhouding staan tot de werkzaamheden die in toevoegingszaken worden verricht. De commissie is tevens gevraagd te bezien welke prikkels in de vergoedingensystematiek de doelmatigheid van het stelsel zouden kunnen bevorderen. Het betreft hier een herhaling van de herijking van de vergoedingen uitgevoerd door de commissie Maan in 1997. De rapportage van de commissie-Van der Meer verscheen in november 2017.

Inhoudelijk gezien zijn er zowel bij de diverse commissies als bij het kabinet vragen gerezen over de *passendheid* van de geboden voorzieningen voor de rechtzoekende en de *kwaliteit* van de geleverde dienstverlening in het stelsel in samenhang met de *doelmatigheid* van het stelsel. Vragen als: is de bijstand van een advocaat voor de rechtzoekende wel de meest passende vorm van hulp? en: kan er niet een passende(re) oplossing bereikt worden zonder rechtsbijstand van een advocaat? Daarnaast werd de kwaliteitsborging zoals die wordt uitgevoerd door de Raad voor verbetering vatbaar geacht. De commissie-Wolfsen en het kabinet zien op dit gebied een belangrijke taak voor de Raad weggelegd in samenspraak met NOvA. Vragen over en kritiek op de kwaliteit, passendheid en doelmatigheid van (de dienstverlening in) het stelsel hebben geleid tot de wens hierover een duidelijk beeld te vormen met het oog op komende veranderingen. Wat is de stand van zaken van het stelsel met betrekking tot de kwaliteit, passendheid en doelmatigheid van (de dienstverlening in) het stelsel? Besloten werd een nulmeting uit te voeren waarin deze stand van zaken in kaart gebracht wordt en waarmee op termijn vergeleken kan worden wanneer veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd. Dit rapport toont de resultaten van deze nulmeting.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van der Meer en het regeerakkoord heeft de minister voor Rechtsbescherming in november 2017 een nieuwe herijking aangekondigd. Die moet na de zomer van 2018 tot een richtinggevend perspectief van het toekomstige stelsel leiden. Voor de hand ligt dat een aantal lijnen uit het rapport van de commissie-Wolfsen ook in die nieuwe schets een plaats gaat krijgen, maar het is denkbaar dat ook andere keuzes worden gemaakt.

Doelstelling nulmeting

De doelstelling van deze nulmeting is daarom om, voorafgaand aan de aanstaande veranderingen, de stand van het stelsel te beschrijven. De drie leidende thema's hierin betreffen de in de kabinetsbrief genoemde thema's kwaliteit, passendheid en doelmatigheid. Een betrouwbare nulmeting maakt het mogelijk om op termijn de gevolgen van de implementatie van diverse maatregelen in kaart te brengen. De Raad voert de regie over de nulmeting, in nauwe samenspraak met het Juridisch

1 Inleiding

Loket en de begeleidingscommissie die voor deze nulmeting is samengesteld.⁸ Zie bijlage 10 voor de leden van deze commissie. Als ijkdatum is 31 december 2016 vastgesteld. Deze nulmeting beschrijft aan de hand van een aantal indicatoren hoe op dat moment de kwaliteit van de dienstverlening was binnen het stelsel en in hoeverre deze dienstverlening tegemoetkwam aan de behoefte(n) van rechtzoekenden. Vervolgens wordt beschreven in hoeverre de dienstverlening per eind 2016 binnen het stelsel naast kwalitatief en passend ook doelmatig was. Immers, de middelen die worden besteed aan de dienstverlening moeten in juiste verhouding staan tot de kwaliteit en passendheid van de geleverde diensten. Belangrijk hierbij om te vermelden, is dat deze nulmeting tot doel heeft de stand van zaken van het stelsel weer te geven zonder daar een waardeoordeel aan te verbinden. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om vast te stellen in hoeverre er in het huidige stelsel sprake is van *voldoende* kwaliteit, passendheid en doelmatigheid.

Om in het kader van deze nulmeting deze drie thema's te kunnen definiëren is een literatuurstudie uitgevoerd naar de diverse wijzen waarop in de literatuur invulling wordt gegeven aan deze drie concepten. Op verschillende plekken in de literatuur wordt passendheid gedefinieerd als een onderdeel van kwaliteit. In deze nulmeting worden deze twee thema's los van elkaar beschreven, hoewel duidelijk moge zijn dat deze niet op zichzelf staan, maar dat ze onderling nauw met elkaar verweven zijn. Dit heeft geleid tot de keuze van de volgende definities.

Kwaliteit bestaat uit a) de juridisch inhoudelijke deskundigheid van dienstverleners (verder in dit rapport aangeduid als deskundigheid) en b) de subjectieve ervaringen van rechtzoekenden specifiek met betrekking tot deze deskundigheid. De juridisch inhoudelijke deskundigheid wordt bepaald door de wijze waarop ketenpartners de dienstverleners binnen het stelsel beoordelen op inhoudelijke kwaliteit. De subjectieve ervaringen van rechtzoekenden in de eerste en tweede lijn (loketklanten en toevoegingsgebruikers) betreffen hun oordeel over de deskundigheid van de dienstverleners.

Passendheid is de mate waarin de route die de rechtzoekende aflegt, de dienstverlening en het resultaat (nu en in de toekomst) in voldoende mate aansluiten bij zijn behoeften, waarbij de beleving van de cliënt als perspectief wordt gehanteerd.

Er is sprake van passendheid van **de route** als:

- de voorziening toegankelijk is voor de doelgroep en aansluit bij zijn behoefte;
- rechtzoekenden tevreden zijn over de route die zij hebben bewandeld;

⁸ Dit is de commissie die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand aangevuld met een vertegenwoordiger van de NOvA.

- het meest optimale kanaal wordt gebruikt, waarbij er bij de rechtzoekende op de juiste wijze is doorgevraagd naar zijn vraag of probleem en waarbij er sprake is geweest van persoonlijk contact indien gewenst. Hiertoe moet een frontoffice beschikken over voldoende kennis – zowel juridisch inhoudelijk, procesmatig als van de lokale sociale kaart - waardoor de zaak meteen of zo snel mogelijk bij de juiste persoon terechtkomt en in behandeling is genomen;
- een contact, indien nodig, een aanknopingspunt biedt voor een juist vervolcontact middels een 'warme verwijzing' (dossiers tussen diverse contacten 'warm' worden overgedragen), waarbij de hulpverlening samenhangend moet zijn en de overgang tussen dienstverleners zo naadloos mogelijk;
- de rechtzoekende desgewenst zelf invloed kan uitoefenen op het verloop van de procedure en het gevoel heeft de regie over het proces te kunnen hebben en het gedrag van de dienstverlener waar mogelijk is gericht op samenwerking met de rechtzoekende. De rechtzoekende die dat wil, wordt actief betrokken bij het bereiken van een oplossing (Tyler, 1997, p.89 en 91). De rechtzoekende moet voldoende op de hoogte zijn van alternatieve oplossingen, zodat formele processen waar mogelijk worden vermeden.

Er is sprake van passendheid van **de dienstverlening** als:

- de doorlooptijd tegemoetkomt aan de behoefte(n) van de rechtzoekende: er is tijdig (informeel) contact tussen de dienstverlener en rechtzoekende in een tijdsbestek dat overeenkomt met de wensen van de rechtzoekende;
- er sprake is van voldoende transparantie over de procedurestappen en de afwikkeling van de zaak, waardoor de rechtzoekende op de hoogte blijft van het proces, er geen informatie wordt achterhouden en de rechtzoekende tussentijds voldoende wordt ingelicht met duidelijke en voldoende toegankelijke informatie;
- de rechtzoekende wordt gehoord, met respect wordt behandeld en de dienstverlener voldoende doorvraagt om het probleem te verhelderen, waarbij accurate informatie wordt gebruikt (Tyler, 1997, p.91) en de geboden hulp is toegespitst op de vraag van de rechtzoekende. Daarbij krijgt de rechtzoekende het gevoel dat er sprake is van werkelijke aandacht en interesse;
- er sprake is van een gelijke behandeling ongeacht persoon of tijd (Tyler e.a., 1997, p. 91);
- er sprake is van juist taalgebruik en een heldere communicatie en motivatie vanuit het perspectief van de rechtzoekende, waar nodig eenvoudig, laagdrempelig en informeel;
- de rechtzoekende het gevoel heeft dat de dienstverlener voldoende opkomt voor zijn belangen.

1 Inleiding

Er is sprake van passendheid van **het resultaat** als dit een positief en duurzaam verschil maakt in de problematiek van de rechtzoekende.⁹

Voor de definitie van **doelmatigheid** wordt aangesloten bij de Algemene Rekenkamer. Bij dit thema gaat het om de vraag of de effecten en prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden dan wel of niet méér effecten of prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Doelmatigheid is een relatief begrip; het is slechts mogelijk om vast te stellen of iets (on)doelmatig(er) is (geworden) ten opzichte van een andere organisatie of systeem of een ander moment, met inachtneming van de gebruikte middelen en de hierbij geleverde kwaliteit. Doelmatigheid betekent, blijkens de kabinetsbrief van 31 mei 2016, dat de (financiële) middelen worden gebruikt door de juiste mensen (die voldoen aan de voorwaarden van het stelsel) en dat deze worden ingezet voor rechtsbijstandverlening die efficiënt verloopt en leidt tot een effectieve en duurzame oplossing.

De kabinetsbrief van 31 mei 2016 bevat een aantal minimale normen waaraan het stelsel zou moeten voldoen met betrekking tot de drie thema's van deze nulmeting. Het kabinet acht daarbij de toegang tot het recht en de rechter voor iedereen een belangrijke kernwaarde van een goed functionerende rechtstaat en in deze context vooral voor on- en minvermogenden.

Over de **kwaliteit** stelt de kabinetsbrief dat bij de inrichting van het stelsel de kwaliteit van de rechtsbijstand verzekerd moet zijn en dat het toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel gewaarborgd blijft. De kwaliteit van een advocaat, maar ook van een mediator, is bepalend voor het verloop van een (juridische) procedure. Van de Raad wordt gevraagd om onder meer in samenwerking met de dekens de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel nauwlettend te bewaken. Het kabinet hecht aan het ontwikkelen van nieuwe vormen van kwaliteitsborging, zoals *peer review*. Daarnaast stelt het kabinet dat de kwaliteit kan worden verbeterd, onder andere door andere dienstverleners bij het stelsel te betrekken.

Ten aanzien van de **passendheid** stelt de kabinetsbrief dat differentiatie en maatwerk nodig zijn om in de behoefte van de rechtzoekenden te kunnen voorzien. Minderdraagkrachtige rechtzoekenden moeten zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling kunnen wenden tot professionals met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de vraag of het geschil en de werkelijke behoefte van de rechtzoekende. Het kabinet mist een aanvullende

⁹ Passendheid en duurzaamheid worden door sommigen naast elkaar geplaatst (zie het position paper van het Juridisch Loket n.a.v. de ronde tafel van de commissie-Van der Meer).

beoordeling van de Raad op de *High Trust*-werkwijze¹⁰ over de vraag of de bijstand van de advocaat voor de rechtzoekende de meest passende oplossing is. Een goede oplossing van het geschil moet voorop staan. Het perspectief van de rechtzoekende die binnen het domein van het stelsel valt, staat voorop. Multiproblematiek kan, aldus het kabinet, naar haar aard niet (volledig) binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden opgelost. Het is problematiek waarnaar - breder dan vanuit het stelsel - gekeken moet worden. Er zal geïnvesteerd moeten worden in afspraken met eerstelijnspartners in brede zin over doorverwijzing van rechtzoekenden naar de meest passende hulp. Op het gebied van echtscheidingen moet zoveel mogelijk naar een minnelijke afdoening worden gestreefd om te komen tot de beste afdoening voor de rechtzoekende.

De kabinetsbrief ziet als een van de basisvoorwaarden voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat het een **doelmatige** besteding van middelen bevordert, dat de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand gezien de openeindefinanciering toch zoveel mogelijk voorspelbaar zijn. Het belang van de rechtzoekende moet leidend zijn bij het beantwoorden van de vraag of een toevoeging moet worden verleend. Misbruik van het stelsel moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Met betrekking tot het thema doelmatigheid concludeert de kabinetsbrief verder dat er sprake is van een toename van de uitgaven voor het stelsel tussen 2002 en 2014 met 11%; de commissie-Barkhuysen nuanceert dit en constateert een daling vanaf 2011.¹¹ Er worden bij deze berekeningen overigens verschillende ijkpunten gehanteerd, wat de vergelijking lastig maakt. De (vermeende) toename wordt in de kabinetsbrief verklaard door een aantal externe factoren zoals individualisering, juridisering, verzakelijking en toenemende complexiteit van de maatschappij.

Daarnaast worden economische veranderingen en demografische ontwikkelingen genoemd, wijzigingen in het stelsel als zodanig of wijziging in regelgeving. De kabinetsbrief geeft naast deze constatering geen expliciet oordeel over de (on) doelmatigheid van de besteding van publieke middelen, maar concludeert dat het stelsel op onderdelen doelmatiger kan. Het gaat erom dat in een concrete situatie een bewuste afweging wordt gemaakt, zodat op een zo efficiënte en voor de rechtzoekende zo laagdrempelig mogelijke wijze de beschikbare middelen voor gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet, aldus de kabinetsreactie.

De commissie-Wolfson wijst erop dat het stelsel nu door een gebrek aan coördinatie en regie onvoldoende kostenbewust gedrag van rechtzoekenden en rechtsbijstandsverleners stimuleert. Dit leidt tot een (te) frequent beroep van rechtzoekenden op het stelsel of een ondergebruik van private voorzieningen

10 High Trust is de vorm van administratieve samenwerking tussen Raad en rechtsbijstandverleners. Uitgangspunten zijn transparantie, vertrouwen en begrip. Hierbij kan worden vertrouwd op elkaars professionaliteit, integriteit en zorgvuldigheid. Er is een gedegen toets door de advocaat voorafgaand aan de aanvraag van toevoegingen en een controle door de Raad aan de achterkant van het proces. Deze samenwerking die uitgaat van pro-activiteit en compliance is de gangbare werkwijze geworden bij het aanvragen en declareren van toevoegingen.

11 Naar onze mening is deze nuancering terecht, gezien de analyse dat de stijging van de uitgaven veroorzaakt wordt door de inflatie en de hogere uurvergoeding. De kabinetsbrief heeft geen inflatiecorrectie toegepast.

zoals de rechtsbijstandverzekering. Door het uitvoeren van nader onderzoek van situaties waarin sprake is van meervoudig gebruik kan effectief regie worden gevoerd, waardoor de doelmatigheid kan worden vergroot. Het ontstaan van meerdere problemen met betrekking tot dezelfde rechtsvraag kan op die manier vroegtijdig worden gesignaleerd. De commissie-Wolfsen wijst op een goede toetsing op de doelmatigheid van de bestede extra uren bij strafzaken en op de huidige gang van zaken rond de inning van de eigen bijdrage, waarbij de doelmatigheidsprikkel wordt uitgeschakeld. De inning van de eigen bijdrage door de Raad kan, gelet op de individuele omstandigheden van de rechtzoekende, meer dan voorheen leiden tot individueel maatwerk binnen het stelsel.

Vraagstelling nulmeting

De vraagstelling bij deze nulmeting luidt:

Wat is de stand van zaken per eind 2016 ten aanzien van de kwaliteit, de passendheid en de doelmatigheid van de dienstverlening binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Beperkingen van de nulmeting

Deze nulmeting is gebaseerd op gegevens over het stelsel tot en met eind 2016. Voor het lezen van dit rapport wordt enige voorkennis van het stelsel verondersteld. Voor een uitgebreide beschrijving van het stelsel wordt verwezen naar de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand (2016).

Deze nulmeting kent enkele beperkingen. De meeste hiervan komen uitvoerig aan bod in het hoofdstuk dat de methoden en technieken beschrijft. Dit betreft onder meer de beperkte grootte van de steekproef bij sommige onderdelen, vooral bij duurzaamheidsmetingen, en de selectiewijze van respondenten bij het customer journey onderzoek.

Ten behoeve van deze nulmeting is geen aanvullend onderzoek uitgevoerd naar het niet-gebruik.¹² In 2015 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (hierna: het WODC), naar aanleiding van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer¹³, al onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van rechtshulp (ter Voert & Klein Haarhuis, 2015). Hieruit blijkt dat een deel van de burgers met een juridisch probleem afziet van het inschakelen van rechtshulp. Het is lastig vast te stellen in hoeverre dit niet-gebruik problematisch is, in hoeverre de belangen van rechtzoekenden worden geschaad en in hoeverre rechtzoekenden die geholpen willen worden nu niet geholpen worden. Een andere bevinding was

12 Onder niet-gebruikers verstaat de Algemene Rekenkamer de mensen 'die voldoen aan de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand (laag inkomen, geen of weinig vermogen, juridisch geschil), er geen gebruik van maken, maar dat wel nodig hadden'.

13 Verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/venj/beleidsinformatie/beter-inzicht-wenselijk-niet-gebruik-en-doelmatigheid-van-gesubsidieer-5.

dat de hoogte van het inkomen en het al of niet Wrb-gerechtigd zijn, geen verschil maakt voor het gebruik van rechtshulp of procedures.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage beschrijft de stand van zaken van het stelsel op voor deze nulmeting belangrijke onderdelen. Hierbij komen de randvoorwaarden aan bod waaraan een goed werkend stelsel moet voldoen. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de methoden en technieken die voor deze nulmeting zijn gebruikt. Hoofdstuk 4 gaat over het thema kwaliteit, hoofdstuk 5 over passendheid en hoofdstuk 6 over doelmatigheid. In deze laatste drie hoofdstukken is de opbrengst van een literatuurstudie naar het desbetreffende thema beschreven en de hieruit voortvloeiende definitie. Ook worden de indicatoren die hierbij zijn gebruikt en de resultaten van de onderzoeken van deze nulmeting weergegeven.

2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016

Voor deze nulmeting wordt in dit hoofdstuk de stand van zaken van het stelsel besproken voor zover deze relevant is voor de nulmeting (par. 2.1). Een uitgebreide beschrijving van het stelsel vindt u in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016. Vervolgens beschrijft dit hoofdstuk aan welke inschrijvingsvoorwaarden de rechtsbijstandverleners moeten voldoen (par. 2.2) en hoe het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel is vormgegeven (par. 2.3).

2.1 De stand van het stelsel

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kan worden onderverdeeld in drie lijnen: nuldelijns-, eerstelijns- en tweedelijnsrechtshulp. Nuldelijnsrechtshulp omvat rechtshulpvoorzieningen waar (nog) geen (rechts)hulpverlener aan te pas komt omdat de dienstverlening digitaal plaats vindt. Dit soort hulp wordt aangeboden via Rechtwijzer en door de website van het Juridisch Loket. In de eerste lijn wordt gesubsidieerde rechtsbijstand verstrekt via de overige niet-digitale kanalen van het Juridisch Loket en in de tweede lijn door rechtsbijstandverleners die bij de Raad staan ingeschreven. Dit zijn vooral advocaten, maar in toenemende mate ook mediators, bewindvoerders Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen) en enkele deurwaarders en bijzondere curatoren.

Een van de belangrijkste doelstellingen van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: de Wrb), is het bieden van een *toegankelijke voorziening* aan rechtzoekenden die onder het bereik van deze wet vallen. Een tweede hoofddoelstelling is te voorzien in een *voldoende aanbod* van kwalitatief goede rechtshulpverleners.

Er is sprake van een *goede toegankelijkheid* van gesubsidieerde rechtsbijstand voor Wrb-gerechtigde burgers met een juridische vraag of een juridisch probleem, als:

- het gebruik van de binnen het stelsel beschikbare voorzieningen in voldoende mate wordt gefaciliteerd en het aanbod binnen het stelsel voldoende passend is en de werking ervan voor rechtzoekenden voldoende transparant is;

2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016

- de door de burger te betalen eigen bijdrage – de prijs – geen belemmering vormt om bij serieuze problemen gebruik te maken van de voorzieningen binnen het stelsel.

Er is sprake van *voldoende aanbod* van gesubsidieerde rechtsbijstand van *goede kwaliteit*, als:

- het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand in evenwicht is met de vraag ernaar;
- de gesubsidieerde hulpverlening effectief is, in die zin dat hierdoor de informatiebehoefte wordt bevredigd, dan wel dat de zaak naar behoren wordt afgehandeld;
- de gebruikers tevreden zijn over de dienstverlening binnen het stelsel, waarvan de kwaliteit voor wat betreft de inrichting en uitvoering geborgd is.

Om een goede toegankelijkheid en voldoende aanbod van goede kwaliteit te realiseren, moet bewaakt worden dat de kosten die worden betaald uit publieke middelen zo doelmatig mogelijk worden besteed.

De Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand over het jaar 2016 concludeert dat het stelsel eind 2016 naar behoren functioneert. Rechtzoekenden weten de (digitale) weg naar en in het stelsel goed te vinden en lijken weinig drempels te ondervinden. Het aanbod lijkt de vraag voldoende aan te kunnen en er zijn op basis van de gegevens binnen het stelsel zoals het per eind 2016 functioneert geen acute zorgen over de continuïteit van de dienstverlening in de nabije toekomst. Ondanks de geconstateerde vergrijzing lijkt het aanbod, zeker bij mediators, vooralsnog ruim voldoende te zijn (zie box Aanbod).

Box Aanbod

In 2016 betrof het aanbod ruim 8.000 rechtsbijstandverleners die in 2016 ten minste 1 toevoegingszaak deden. Er is een grote vaste kern van advocaten die jaar in jaar uit binnen het stelsel werkzaam blijft. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat ze sterke affiniteit hebben met zaken die veelal op basis van een toevoeging worden behandeld en zij zich op die gebieden hebben gespecialiseerd en/of omdat zij affiniteit hebben met de doelgroep, de kwetsbare burger. Daarbij komt dat toevoegingszaken, ondanks het hieraan verbonden risico voor de advocaat van het niet kunnen innen van de eigen bijdrage, voor een vaste bron van inkomsten zorgen. Dit incassorisico is door de verhoogde eigen bijdragen de afgelopen jaren toegenomen, doordat de cliënt sindsdien meer zelf aan de advocaat moet betalen. Het totale aanbod van rechtsbijstandverleners is in 2016 licht afgenomen, waarbij opvalt dat het aantal deelnemende advocaten is gedaald en het aantal deelnemende mediators is gestegen. Deze daling van het aantal binnen het stelsel actieve advocaten is opmerkelijk te noemen, gezien de toename die vanaf 2007 continu zichtbaar was. Hoewel de geobserveerde daling niet direct zorgwekkend is, is het voor de nabije toekomst noodzakelijk om te blijven monitoren wat de ontwikkelingen op dit vlak zijn.¹⁴

Ook de commissies Wolfsen, Barkhuysen en Van der Meer concluderen, onderschreven in de kabinetsreactie, dat het stelsel in principe goed functioneert.

Het stelsel kan alleen goed functioneren als de kwaliteit optimaal wordt geborgd. Hieronder is beschreven hoe per eind december 2016 de kwaliteit en het toezicht daarop in het stelsel is geregeld.

2.2 **Inschrijvingsvoorwaarden**

Om werkzaam te kunnen zijn binnen het stelsel worden inschrijvingseisen gesteld, gericht op de kwaliteit van de dienstverlening. De eerste en tweede lijn stellen verschillende eisen. Hieronder volgt een beschrijving daarvan.

2.2.1 **Eerste lijn: functie-eisen bij het Juridisch Loket ten aanzien van de kwaliteit**

De juridisch medewerker van het Juridisch Loket verleent zelfstandig juridische hulp aan klanten van het Juridisch Loket. Dit doet hij door uiteenlopende

¹⁴ Dit geldt zeker gezien het rapport van de commissie-Van der Meer waaruit blijkt dat er sprake is van onderbetaling van deze beroepsgroep.

hulpvragen te verhelderen en te beantwoorden. Complexe en urgente hulpvragen worden verwezen naar externe rechtshulpverleners, zoals advocaten of andere organisaties. Voor juridisch medewerkers van het Juridisch Loket gelden geen inschrijvingseisen, maar functie-eisen. Om als juridisch medewerker werkzaam te kunnen zijn bij het Juridisch Loket moet de medewerker beschikken over een voltooide opleiding hbo Rechten of hbo Sociaal Juridische Dienstverlening, of een master Nederlands recht. De medewerker moet ook over bepaalde competenties beschikken zoals mondelinge en schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden, probleemanalyse, oordeelsvorming en klantgerichtheid.

De kerntaken verwijzen naar het Protocol Dienstverlening. Hierin heeft het Juridisch Loket behalve werkinstructies ten aanzien van de dienstverlening, ook de verwachtingen ten aanzien van de vakbekwaamheid, uitvoering en houding van de juridisch medewerker vastgelegd.

Voor de beginnende jurist is een inwerktraject ingericht. De nieuwe medewerker wordt stapsgewijs begeleid naar zelfstandige dienstverlening. Een basis cursus is onderdeel van het inwerktraject en hierin wordt de theorie van het recht vertaald naar de praktijk van het Juridisch Loket.

Medewerkers van het Juridisch Loket kunnen voor de beantwoording van vragen van klanten de kennisbank raadplegen. Deze kennisbank bevat zowel interne kennisbladen over alle relevante rechtsgebieden als externe informatiebronnen, zoals de SDU OpMaat serie en Schulinc Grip op's. Om de kennis van de juristen op peil te houden en te vergroten, organiseert het Juridisch Loket regelmatig (actualiteiten-) cursussen. Medewerkers treffen elkaar op een landelijke cursusdag en/of krijgen de informatie via webinars aangeboden. Behalve kenniscursussen krijgen de juristen ook vaardigheidstrainingen.

2.2.2 Tweedelijns: Inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners die worden gehanteerd door de Raad

In principe kan tweedelijns gesubsidieerde rechtsbijstand alleen worden verleend door rechtsbijstandverleners die staan ingeschreven bij de Raad. Deze moet een verzoek tot inschrijving eerst volledig hebben behandeld en ingewilligd, voordat een rechtsbijstandverlener een verzoek om een toevoeging kan doen.

De Raad kan bij hoge uitzondering een niet ingeschreven advocaat toevoegen.¹⁵ Dit is mogelijk als een rechtzoekende uitdrukkelijk en gemotiveerd om toevoeging van een niet ingeschreven advocaat verzoekt, een rechtzoekende na aanwijzing door de deken een niet ingeschreven advocaat krijgt of als voor de verlening

¹⁵ Op grond van artikel 16 Wrb.

van rechtsbijstand op een bepaald rechtsgebied onvoldoende advocaten met de desbetreffende specialistische deskundigheid zijn ingeschreven.

Inschrijvingsvoorwaarden advocaten

De NOvA heeft gedragsregels en verordeningen vastgesteld, waarnaar advocaten zich behoren te richten. De Raad heeft daarnaast een eigenstandige bevoegdheid¹⁶, gericht op het vaststellen van inschrijvingsvoorwaarden en de controle op de naleving daarvan. De inschrijvingsvoorwaarden van de Raad zijn algemeen verbindende voorschriften, die regels bevatten waaraan advocaten die zich bij de Raad inschrijven zich moeten houden.

Het bestuur van de Raad kan op grond van art. 14 en 15 van de Wrb voorwaarden aan de inschrijving verbinden die betrekking hebben op:

- de organisatie van het kantoor waar de rechtsbijstandverlener werkzaam is;¹⁷
- de verslaglegging van de advocaat over de door hem verleende bijstand;
- het minimum/maximum aantal zaken per jaar waarvoor een advocaat een toevoeging kan krijgen. Heeft de advocaat de grens van 250 eenheden bereikt (dit is op jaarbasis het maximum)? Dan ontvangt de advocaat een besluit tot uitschrijving voor dat jaar;
- de deskundigheid van de advocaat op bepaalde rechtsgebieden. Om ingeschreven te blijven bij de Raad, moet een advocaat aan deskundigheidseisen¹⁸ voldoen.

De Raad heeft in de inschrijvingsvoorwaarden afzonderlijke deskundigheidseisen opgenomen voor strafrecht, jeugdzaken, psychiatrische patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, asiel- en vluchtelingenrecht, internationale kinderontvoering, personen- en familierecht en slachtofferzaken. De Raad heeft ook afzonderlijke deskundigheidseisen opgenomen voor Piketdiensten; dit geldt voor jeugd(straf)-, vreemdelingen- en psychiatrisch patiëntenpiket. De Raad controleert steekproefsgewijs of de ingeschreven advocaat heeft voldaan aan de gestelde eisen voor het onderhouden van zijn deskundigheid op bovengenoemde rechtsgebieden.

In samenwerking met de NOvA heeft de Raad een Best Practice Guide tot stand gebracht in het asielrecht, het psychiatrische patiëntenrecht, vreemdelingenbewaring, arbeidsrecht en echtscheiding. De boeken beschrijven de juridische beroepsuitoefening op die rechtsterreinen in diverse situaties, bevatten minimumnormen en bieden een goed houvast bij intercollegiale toetsing en peer

16 Op basis van artikel 17 Wrb.

17 Artikel 2 lid 2 Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2017.

18 <https://www.rvr.org/Informatie+voor+advocaten/over-aanvragen/inschrijven/specialisaties/inschrijving-specialisaties.html>.

review. In de inschrijvingsvoorwaarden van de Raad voor de betreffende gebieden wordt naar de minimumnormen in de Best Practice Guides verwezen.

Inschrijvingsvoorwaarden mediators

Een mediator die op toevoegingsbasis werkt moet MfN-registermediator zijn. Dit is een absolute voorwaarde om ingeschreven te kunnen worden en blijven als mediator. Daarnaast moet de mediator een door de Stichting Kwaliteit Mediators afgenomen peer review met goed gevolg hebben ondergaan en in drie jaar voorafgaand aan de datum van inschrijving bij de Raad negen mediations op basis van de mediationovereenkomst voor de MfN-registermediator hebben verricht.

Mediators die daarnaast in aanmerking willen komen voor verwijzingen vanuit de gerechten of vanuit het Juridisch Loket¹⁹, moeten zich daartoe inschrijven bij de Raad. De Raad stelt voorwaarden die als algemene verbindende voorschriften zijn op te vatten.

Voor inschrijving voor het vakgebied personen- en familierecht, moet een mediator eveneens de specialisatieopleiding familiemediation die geaccrediteerd is door de Stichting Kwaliteit Mediators voltooid hebben.

2.3 Toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening

Toezicht nulde lijn: website van het Juridisch Loket

De juridische content op de website van het Juridisch Loket wordt continu bewaakt door webredacteurs. Dit zijn juridisch medewerkers die speciaal zijn opgeleid om relevante juridische informatie in begrijpelijke taal over te brengen. De webredactie staat onder leiding van de webmanager van het Juridisch Loket. De stafmanager houdt toezicht. Eindverantwoordelijk voor de content op de website is de algemeen directeur.

Toezicht eerste lijn: het Juridisch Loket

Nadat een loketmedewerker in dienst treedt bij het Juridisch Loket wordt zijn kwaliteit door de eigen organisatie geborgd, gehandhaafd en waar nodig verbeterd met behulp van verschillende instrumenten. Het Juridisch Loket kent een inwerktraject en een HR-cyclus waarmee gestimuleerd wordt dat de leidinggevende regelmatig in gesprek gaat met de juridisch medewerker over zijn functioneren. Er worden interne audits uitgevoerd om de inhoud van de kwaliteit van de dienstverlening te monitoren. Speciaal opgeleide medewerkers luisteren met iedere medewerker een aantal klantgesprekken mee. Deze auditor beoordeelt een gesprek op basis van een opgestelde checklist. Daarnaast kent het Juridisch Loket diverse interne

¹⁹ Dit zijn de twee verwijzingsvoorzieningen buiten de vrije markt verwijzing om.

opleidingsdagen (kennis) en trainingen (vaardigheden). Verder wordt erop toegezien dat de collega's regelmatig kwaliteitsoverleg en intercollegiaal overleg voeren. Tijdens het kwaliteitsoverleg bespreken de juridisch medewerkers nieuwe wetgeving en recente rechterlijke uitspraken. In het intercollegiaal overleg komen casussen aan de orde waarmee de medewerker moeite heeft gehad en waarover hij de zienswijze van zijn collega's wil horen.

Het toezicht op de kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket kent geen externe borging.

Als een klant ontevreden is over het advies of het gedrag van een medewerker van het Juridisch Loket, kan hij een klacht indienen. Klanten moeten eerst telefonisch, per e-mail of aan de balie hun onvrede melden. Als de afhandeling niet naar tevredenheid is, kan de klant een klacht indienen door een klachtenformulier in te vullen. Op de website van het Juridisch Loket is informatie over de klachtenprocedure en het klachtenformulier te vinden.²⁰

Formele klachten van klanten of andere partijen worden conform de klachtenprocedure gericht aan de algemeen directeur. Hij onderzoekt de feiten en reageert op de klacht. Zijn reactie is gebaseerd op de feiten die uit het onderzoek naar voren komen en op de uitgangspunten die in de klachtenprocedure zijn geformuleerd. Men kan geen klacht indienen over het algemene beleid of de bedrijfsvoering van het Juridisch Loket.

Is een klager na deze procedure van mening dat het Juridisch Loket zijn klacht niet naar behoren heeft afgehandeld? Dan kan hij zich tot de klachtencommissie van het Juridisch Loket wenden. De commissie adviseert de algemeen directeur en baseert haar advies op de oorspronkelijke klacht, het verslag van het inhoudelijk onderzoek naar de feiten en op eventuele verklaringen van getuigen.

Toezicht tweede lijn: Raad

Via steekproeven en gerichte controles toetst de Raad of ingeschreven advocaten nog aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoen. Is dit niet het geval? Dan volgen maatregelen of een tijdelijke, voorwaardelijke uitschrijving. De Raad heeft hiervoor een maatregelenbeleid vastgesteld²¹, dat ook nader ingaat op de afstemming tussen de Raad en de dekens, zodat een eenduidig en efficiënt kader ontstaat voor de beoordeling van advocaten binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Zo hebben de Raad en de dekens in 2011 een informatieprotocol afgesloten waarin afspraken zijn gemaakt over het uitwisselen van informatie om het toezicht op advocaten binnen het stelsel te verbeteren. De Raad en de NOVA evalueren de afspraken in beginsel jaarlijks en passen deze zo nodig aan.

²⁰ <https://www.juridischloket.nl/contact/>.

²¹ Dit maatregelbeleid is gepubliceerd op www.rvr.org.

2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016

Een andere manier om de kwaliteit van de rechtsbijstand te borgen, is het bewaken van de werklast van advocaten. Dit gebeurt door een bovengrens vast te stellen voor het aantal toevoegingen. Advocaten die in de twee jaren voorafgaand aan het jaar 2016 meer dan 2.000 punten per jaar declareerden, krijgen een lager maximum dan 250 toevoegingen op jaarbasis toebedeeld. Deze maatregel is op 1 januari 2014 in werking getreden. Het aantal advocaten met door de Raad betaalde vergoedingen hoger dan € 200.000 is in 2016 opnieuw afgenomen. Sinds enkele jaren daalt het aandeel rechtsbijstandverleners met hoge toevoegingsomzetten.

Dit is te verklaren door enerzijds een gedragseffect op de strengere handhaving die de Raad sinds een aantal jaren hanteert op het maximale puntenaantal. Anderzijds komen er minder extra uren-zaken voor.

Voor het asiel- en vreemdelingenrecht zijn extra initiatieven genomen om de kwaliteit te bewaken. In ieder Aanmeldcentrum voor asielzoekers is een door Raad ondersteunde Commissie Intercollegiale Toetsing (CIT) actief, door en voor advocaten. De commissie beziet hoe de advocaten de asielaanvragen van hun cliënten hebben behandeld en geeft feedback.

Samen met de NOVA en Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA) zijn er in 2016 concrete stappen gezet om, naar het voorbeeld van het asielrecht, de kwaliteit van de rechtsbijstand in het vreemdelingenrecht te verbeteren. Het is de bedoeling dat de intercollegiale toetsing op termijn ook wordt uitgebreid naar het rechtsgebied vreemdelingenbewaring.

Voor de rechtsterreinen asiel en vreemdelingenbewaring heeft de Raad een klachtencommissie ingesteld. Deze Klachtencommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (hierna: KRAV) kan naar aanleiding van een klacht, dan wel ambtshalve, besluiten om op grond van concrete feiten of omstandigheden een onderzoek in te stellen naar de taakuitoefening van rechtsbijstandverleners die ten tijde van de gewraakte gedraging zijn toegelaten tot de verlening van rechtsbijstand aan asielzoekers en vreemdelingen in bewaring. De KRAV kan de Raad adviseren om een maatregel te treffen. Die maatregelen zijn: een waarschuwing, een voorwaardelijke tijdelijke uitsluiting, een tijdelijke algehele uitsluiting of een algehele uitsluiting van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Raad heeft met de NOVA afgesproken, dat *soft signals* landelijk bij een meldpunt neergelegd worden. In het vreemdelingenrecht bleek een landelijk meldpunt (in plaats van regionaal) noodzakelijk, omdat deze advocaten ook landelijk werken. Dit meldpunt is vanuit de Rechtspraak samen met de NOVA opgezet.

Iedereen kan bij de Raad een klacht indienen over de gang van zaken bij de toevoegingsprocedure (zie voor de kwantitatieve gegevens over het aantal klachten paragraaf 4.3.4.). Deze klachten zijn onderverdeeld in meldingen over

het misbruik van toevoegingen door rechtzoekenden, klachten over advocaten/mediators en klachten over medewerkers van de Raad. De Raad heeft twee e-mailadressen opengesteld voor het indienen van klachten.²²

Ontvangt de Raad een klacht over een advocaat of mediator? Dan beoordeelt de klachtenfunctionaris van de Raad of de Raad deze klacht kan afhandelen. Bijvoorbeeld als sprake is van misbruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Betreft de klacht de inhoudelijke werkzaamheden van de advocaat? Dan verwijst de klachtenfunctionaris de klager naar de lokale deken. Klachten over advocaten worden veelal schriftelijk afgehandeld, omdat de meeste van deze klachten leiden tot een doorverwijzing naar de deken. Bij meldingen over misbruik van toevoegingen komt het merendeel van de klachten van ex-echtgenoten. Bijvoorbeeld een klacht over de toevoeging gebruikende ex, die ten onrechte beweert minder draagkrachtig te zijn.

Toezicht tweede lijn: NOvA (De Nederlandse Orde van Advocaten)

Kwaliteitszorg is primair de verantwoordelijkheid van de individuele rechtsbijstand-verlener. Klachten over de kwaliteit van de dienstverlening komen vaak voort uit teleurstelling bij de cliënt over de uitkomst van een zaak. Als de cliënt een zaak verliest, hoeft dat echter niet te betekenen dat de advocaat tuchtrechtelijk iets fout heeft gedaan.

Advocaten moeten zich houden aan de Advocatenwet en de beroepsregels die de NOvA aan hen stelt. Op 1 januari 2015 zijn de herziene Advocatenwet en de Verordening op de Advocatuur (Voda) in werking getreden. Alle advocaten moeten sindsdien een interne klachtenregeling hebben. Wie een klacht heeft over de eigen advocaat, kan de klacht eerst met zijn advocaat bespreken en als men er niet samen uitkomt, kan men de klacht – indien mogelijk – met diens klachtenfunctionaris bespreken. Leidt dit niet tot een oplossing? Dan kan de klager naar de deken en de Raad van Discipline (tuchtrechtelijke weg), naar de geschillencommissie of kan hij eventueel de civiele rechter inschakelen.

Het primaire toezicht op het functioneren van de advocatuur ligt binnen de organisatie van de NOvA bij de deken. Zij beschikken over wettelijke bevoegdheden en toezichtinstrumenten. De deken beschikken samen met de Raden en het Hof van Discipline over de volgende bevoegdheden:

- Onderzoeken en behandelen van klachten van belanghebbenden: deken hebben op grond van tuchtrechtelijke jurisprudentie een ruime mate van vrijheid om de klachtenprocedure in te richten. De deken van de plaatselijke orde van advocaten vervult een zogenaamde loketfunctie bij klachten over advocaten.

22 Deze e-mailadressen zijn meldmisbruik@rvr.org en klachten@rvr.org.

2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016

- Indienen van dekenbezwaren: dekenen kunnen een dekenbezwaar indienen op grond van algemeen belang, of als de kwaliteit van het werk van een advocaat onder de maat is. De deken kan ook via een dekenbezwaar 'mee-klagen' met een klager. Een dekenbezwaar is van toepassing als sprake is van een ernstige situatie of van herhaalde overtredingen door een advocaat. Dekens hebben afgesproken dat zij klachten afkomstig van ketenpartners (bijvoorbeeld rechters of OvJ 's) in beginsel – na een eigen afweging – overnemen.²³
- Nemen van tuchtrechtelijke of ordemaatregelen (niet punitief).²⁴
- Zelf kunnen ingrijpen als zij de indruk hebben dat een advocaat zich niet aan de regels houdt.
- Bestuursrechtelijk handhaven²⁵:
 - Last onder dwangsom
 - Bestuurlijke boete

De deken informeert eenieder die dat wenst over de mogelijkheid tot klacht- en geschilbeslechtingen en de mogelijkheid voor partijen om zich tot de tuchtrechter te wenden.

De dekenen voeren naast reactief toezicht ook proactief toezicht uit. Een van de kwaliteitsinstrumenten van de deken is het kantoorbezoek. Hiervoor geldt dat de keuze van de kantoren in belangrijke mate risico gestuurd is. De informatie en signalen over advocaten die worden benut voor risico gestuurd toezicht worden verkregen van partijen zoals rechters, OM, de Raad en de IND. De dekenen zijn in overleg met de Belastingdienst om ook van deze dienst informatie te verkrijgen.

Elk jaar wordt 10% van de advocatenkantoren door de deken bezocht. Als aan de advocaat toegestuurde checklist reden geeft tot nader onderzoek, er veel klachten zijn en/of een kantoor onvoldoende liquide lijkt, is bezoek aan de orde. Wordt op basis van die criteria de 10% nog niet gehaald? Dan worden willekeurig kantoren aan de lijst toegevoegd. Tijdens het kantoorbezoek wordt er in een sfeer van welwillendheid met advocaten gesproken en worden dossiers bekeken. Het bureau van de deken verricht het voorbereidend onderzoek.²⁶ Bij het constateren van ernstige onvolkomenheden en/of uitblijven van reparatie binnen een redelijke termijn wordt een specifiek toezichtdossier (S-dossier) aangemaakt.²⁷

Iedere zes tot acht weken vindt overleg plaats tussen de lokale Orde, de President van de rechtbank en de President van het gerechtshof overleg plaats. Indien noodzakelijk kan dit overleg ook ad-hoc plaats vinden. Tijdens dit overleg komen onder meer signalen over advocaten aan de orde. Deze gevallen worden opgepakt

23 Jaarverslag College van Toezicht, p. 25.

24 ex. Artikel 60ab/60b/60c Advocatenwet.

25 Art. 45 sub g Advocatenwet en Beleidsregel Bestuursrechtelijke Handhaving Advocatuur.

26 Artikel Advocatenblad: "De Deken komt naar u toe".

27 Jaarverslag 2016 Orde van advocaten 's-Hertogenbosch.

en de Orde legt dit vast in het S-dossier. Volgens de NOVA komen er weinig signalen binnen over advocaten die niet zouden functioneren. Naar aanleiding van een signaal wordt er een onderzoek ingesteld en bekeken welke stappen noodzakelijk zijn. De resultaten van dit onderzoek worden altijd teruggekoppeld aan de desbetreffende President van de rechtbank of het Gerechtshof.

Handhaving vindt via een stelsel van tuchtrechtspraak en via bestuurlijke boetes plaats.²⁸ De tuchtrechtspraak wordt uitgeoefend door onafhankelijke rechtsprekende colleges: in eerste aanleg door de Raden van Discipline en in hoger beroep door het Hof van Discipline. De tuchtcolleges zijn geen onderdeel van de NOVA; zij oordelen onafhankelijk en onpartijdig.

De tuchtrechter onderzoekt en toetst de laatste jaren steeds indringender de kwaliteit van de dienstverlening.²⁹ In de ranglijst van onderwerpen waarover wordt geklaagd staat de kwaliteit van de geleverde prestaties op nummer één. Het betreft hier twijfels of de dienstverlening voldoet aan datgene wat binnen de beroepsgrond als voldoende wordt gezien.

Met de invoering van de nieuwe advocatenwet per 1 januari 2015 is een College van Toezicht opgericht. Dit college heeft tot taak toe te zien op de werking van het toezicht en de klachtbehandeling door de deken.³⁰ Jaarlijks ontvangt het college van toezicht brieven en e-mails van burgers waarin zij hun ongenoegen uitten over de wijze waarop de deken hun klachten over advocaten heeft behandeld. Soms waren zij ook ontevreden over het optreden of over uitspraken van de tuchtrechter. Enkele keren benaderen advocaten het college over de wijze waarop een deken toezicht op hen uitoefende. Het gemelde kan aanleiding zijn voor het college om nadere informatie op te vragen, nader onderzoek te doen of bij het toezicht aandacht te besteden aan een specifiek onderwerp. Mede op basis daarvan kan het college nagaan of de klachtbehandeling of het toezicht in een arrondissement of in het algemeen naar behoren functioneert.³¹

De Algemene Raad van de NOVA is in een vergevorderd stadium met de invulling van de kwaliteitstoetsen. Deze toetsen moeten bevorderen dat een advocaat inzicht in en feedback op zijn handelen krijgt en waar nodig kan verbeteren. Gestructureerde feedback is een manier om met collegae of vakgenoten te leren van ervaringen, problemen, successen en uitdagingen in de dagelijkse

28 Handhaving via bestuurlijke wijze geldt sinds 2015. De deken namen zich voor om in 2016, als een van hun speerpunten, bestuursrechtelijk op te treden tegen advocaten in van geval van niet-naleving van de regelgeving over de advocatenpas, stichting derdengelden, kantoorklachtenregeling, informatieverstrekking en opdrachtbevestiging. Voornoemde speerpunten zijn gecontroleerd tijdens de afgelegde kantoorbezoeken. De regel is dat in alle arrondissementen minimaal 10% van de kantoren, steekproefsgewijs worden bezocht.

29 Zie onder andere: ECLI: NL: TAHVD: 2016:86.

30 Art. 34, 45a en 46c Advocatenwet en artt. 5.11, 5.12 en 5.15 Awb. De deken is onder meer bevoegd tot het betreden van plaatsen zonder toestemming (uitgezonderd woningen), inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen in ID gegevens, zaken te onderzoeken en mee te nemen. Eenieder is verplicht aan een toezichthouder medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen in de uitoefening van zijn bevoegdheden.

31 Jaarverslag 2016 College van Toezicht.

2 Beschrijving van het stelsel: stand van zaken per eind 2016

werkpraktijk. Die verdieping van kennis, inzicht en vaardigheden moet leiden tot effectiever professioneel gedrag. Alle advocaten zullen in de toekomst gehouden zijn ieder jaar deel te nemen aan een van de drie vormen van gestructureerde feedback: intervisie³², peer review³³ of gestructureerd intercollegiaal overleg³⁴. Een combinatie van de verschillende vormen is niet mogelijk, omdat anders onvoldoende inhoud kan worden gegeven aan de gekozen vorm.³⁵ Met de dekens is afgestemd dat zij het toezicht uitoefenen op de naleving door advocaten van de verplichtingen die voortvloeien uit de kwaliteitstoetsen.

De NOvA verwacht de kwaliteitstoetsen na 2017 te kunnen invoeren, in afwachting van een nadere wijziging van de Advocatenwet vooralsnog eerst op vrijwillige basis.

Peer review wordt beschouwd als een van de beste manieren om de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening te bewaken. In Engeland en Schotland zijn hiermee inmiddels goede ervaringen opgedaan (Alan Paterson, ILAG conference, 2017). In Nederland stuitte dit vooralsnog op bezwaren en werd een lopende pilot, ondanks goede resultaten, afgebroken, vanwege privacyaspecten over de dossiers die ter beschikking moesten worden gesteld.

Toezicht tweede lijn: MfN

Als een rechtzoekende ontevreden is over de afgeronde dienstverlening van een registermediator, dan kan een klacht worden ingediend bij de Stichting Kwaliteit Mediators (SKM). Als aan alle formele eisen is voldaan dan wordt een klachtenbehandelaar (een neutraal en externe deskundige met een brede oriëntatie en ervaring in de mediationwereld) benoemd. De behandelaar probeert vervolgens op een informele en laagdrempelige manier partijen te helpen met het vinden van een oplossing. Als er geen oplossing wordt bereikt en de klager kan zich daar niet in vinden, dan kan een klacht worden voorgelegd aan de Stichting Tuchtrechtspraak Mediators (STM). Als de klacht gegrond is, dan kan de Tuchtcommissie de mediator een maatregel opleggen. Die maatregelen zijn: waarschuwen, berispen, schorsen van de registratie of doorhalen van de registratie. De tuchtrechter kan een klacht ook gegrond verklaren zonder het opleggen van een maatregel. Is de mediator het niet eens met de maatregel? Dan kan de mediator in hoger beroep gaan bij het College van Beroep.

Er vindt vanuit het stelsel nauwelijks toezicht plaats op de kwaliteit van de zeer beperkte groep andere rechtsbijstandverleners in het stelsel, zoals deurwaarders en bewindvoerders. Voor hen gelden alleen inschrijvingseisen.

32 <https://www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/aan-de-slag-met-intervisie>.

33 <https://www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/peer-review>.

34 <https://www.advocatenorde.nl/dossier/kwaliteit/gestructureerd-intercollegiaal-overleg>.

35 Notitie Wijzigingsverordening kwaliteitstoetsing 7 juni 2017.

3 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de gegevensbronnen beschreven die zijn gebruikt om te komen tot de resultaten over kwaliteit, passendheid en doelmatigheid die in de volgende drie hoofdstukken zijn uitgewerkt. De vraagstelling bij deze nulmeting (zie hiervoor hoofdstuk 2) luidt:

Wat is de stand van zaken per eind 2016 ten aanzien van de kwaliteit, de passendheid en de doelmatigheid van de dienstverlening binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand?

Om deze vraag te beantwoorden, zijn indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan een beeld kan worden geschetst van de kwaliteit, passendheid en doelmatigheid van de dienstverlening binnen het stelsel. Voor een overzicht van deze indicatoren wordt verwezen naar de betreffende resultatenhoofdstukken (4 tot en met 6).

Het meten van de voor deze nulmeting opgestelde lijst van indicatoren heeft plaatsgevonden middels verschillende soorten onderzoeken. In dit hoofdstuk is beschreven welke onderzoeken hebben plaatsgevonden en waarom is gekozen voor deze specifieke aanpak. In bijlage 1 staat in detail beschreven hoe de specifieke onderzoeken praktisch zijn uitgevoerd. In dit hoofdstuk zijn de gebruikte methoden van de volgende onderzoeken kort beschreven:

- Literatuurstudie (3.1)
- Enquête onder rechtsbijstandverleners (3.2)
- Enquête onder loketklanten (3.3)
- Enquête onder toevoegingsgebruikers (3.4)
- Customer journey onderzoek onder loketklanten (3.5.1)
- Customer journey onderzoek onder toevoegingsgebruikers (3.5.2)
- Enquête en expertmeeting met ketenpartners van het Juridisch Loket (3.6)
- Expertmeeting en gesprekken met ketenpartners over het functioneren van de Raad (3.7)
- Expertmeetings met ketenpartners naar de inhoudelijke dienstverlening van de rechtsbijstandverleners binnen de tweede lijn (3.8)
- Dossieronderzoek bijzondere bijstand (3.9)
- Dossieronderzoek naar de dekking van rechtsbijstandverzekeringen (3.10)

3 Methoden van onderzoek

- Data-analyse, dossieronderzoek en gesprekken over klachten, bezwaar en beroep (3.11)
- Dossieronderzoek functie-eisen loketmedewerkers en inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel (3.12)
- Data-analyse meervoudig gebruik (3.13)
- Medewerkersbelevingsonderzoek van het Juridisch Loket (3.14)
- Enquête naar de duurzaamheid van bereikte oplossingen (3.15)

3.1 Literatuurstudie

Voor de theoretische onderbouwing van de thema's kwaliteit, passendheid en doelmatigheid is een literatuurstudie uitgevoerd.

Ook een aantal conclusies van recent of parallel aan deze nulmeting uitgevoerd onderzoek op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand is, daar waar het een relevante aanvulling of nuancering biedt, meegenomen in dit onderzoek. Dit betreft de rapporten van de commissie-Van der Meer, de commissie van der Vlist, een door SEO uitgevoerde rechtsvergelijkend onderzoek en de beleidsdoorlichting van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie.

3.2 Enquête onder rechtsbijstandverleners

Medio juni 2017 werd er een internetenquête gehouden onder alle 7.783 rechtsbijstandverleners die gedurende het eraan voorafgaande jaar als advocaat of mediator actief waren binnen het stelsel. Een aantal vragen werd voor de jaarlijkse Monitor al in drie eerdere enquêtes, gesteld. De laatste meting onder rechtsbijstandverleners was in 2015 (zie voor de resultaten MGR 2015, p. 133 en verder). Dit bood niet alleen de mogelijkheid om de gegevens voor deze nulmeting te actualiseren, maar ook om te kijken naar trends over de diverse metingen heen. Voor de respons op deze enquête wordt verwezen naar bijlage 1.

De NOVA bleek desgevraagd geen voorstander te zijn van het houden van een enquête onder advocaten over de kwaliteit van de dienstverlening van hun collega-advocaten. Om die reden is daarvan voor deze nulmeting afgezien.

3.3 Enquête onder loketklanten

Er is een enquête gehouden onder rechtzoekenden die contact hebben gehad met het Juridisch Loket. De dataverzameling is uitgevoerd door een onafhankelijk ISO-20252-gecertificeerd onderzoeksbureau. Voor overige technische details wordt verwezen naar bijlage 1.

In totaal hebben 1.154 klanten van het Juridisch Loket deelgenomen aan deze enquête. Klanten hebben via verschillende kanalen contact gehad met het Juridisch Loket, waarvan 105 via de balie, 755 via e-mail, 204 telefonisch en 90 via het spreekuur. De benadering voor het onderzoek volgt de manier waarop men contact heeft gehad met het Juridisch Loket. Alleen bij het spreekuur zijn klanten telefonisch benaderd terwijl het contact face-to-face heeft plaatsgevonden.

3.4 Enquête onder toevoegingsgebruikers

Er is een internetenquête gehouden onder toevoegingsgebruikers die in het voorjaar van 2017 een toevoeging hebben ontvangen. De dataverzameling via de internetenquête is uitgevoerd door een onafhankelijk ISO-20252-gecertificeerd onderzoeksbureau. Voor overige technische details wordt verwezen naar bijlage 1.

Omdat verwacht werd dat er grote verschillen zijn tussen twee groepen toevoegingsgebruikers zijn binnen de enquête twee routes mogelijk gemaakt: een route voor toevoegingsgebruikers met een strafrechtelijk probleem en een route voor toevoegingsgebruikers met een niet-strafrechtelijk probleem. Hoewel een groot deel van de vragen voor beide groepen gelijk was, lag bij de vragen in de strafrechtelijke route de focus meer op de specifieke bijdrage van de rechtsbijstandverleners tijdens de procedure en de zitting.

3.5 Customer journey onderzoek

Customer journey onderzoek wordt in tal van organisaties ingezet om de klantreis van verschillende doelgroepen zo soepel mogelijk in te richten.³⁶ Met klantreis wordt bedoeld het proces zoals de klant dit meemaakt, vanaf het ontstaansmoment van een bepaalde behoefte tot en met de bevrediging ervan. Resultaten van het customer journey onderzoek worden in deze nulmeting gebruikt om vooral de mate van passendheid van de geboden hulp en van de uitkomst van de zaak te kunnen schetsen. Customer journey onderzoek is per definitie niet kwantitatief en representatief. De resultaten zijn dan ook vooral kwalitatief van aard en zijn vooral bedoeld als aanvulling op de vele andere gegevens die de voor het thema passendheid beschikbaar zijn gekomen. Dit type onderzoek is zeer arbeidsintensief en leent zich, gezien de doorgaans lage aantallen respondenten, niet voor een kwantitatieve vergelijking met de resultaten van een eventuele vervolgmeting. Het resultaat van elk klantreisonderzoek is de beschrijving van een afzonderlijke klantreis die:

³⁶ Zie onder meer Zo stelt de Belastingdienst de klant centraal. Januari 2018. De BD heeft te maken met een enorm divers klantenbestand. De 'burger' is natuurlijk een breed begrip en onmogelijk om te veralgemeniseren. Dat vraagt om een scherpe afbakening. Voor wie wil de BD die klantreis optimaliseren? En hoe ziet zo'n klantreis er momenteel uit?

3 Methoden van onderzoek

- de stappen, ervaringen en emoties van de klant beschrijft in de volgorde zoals hij die ervaart;
- zowel betrekking heeft op de stappen die de klant zelfstandig zet als op die stappen waarbij er contact is geweest met de organisatie;
- geen aandacht besteedt aan wat er buiten het zicht van de klant binnen de organisatie gebeurt;
- ook partners en andere organisaties in de keten beschrijft die onderdeel zijn geweest van de klantreis.

3.5.1 Het Juridisch Loket

In 2016 heeft het Juridisch Loket een customer journey onderzoek uitgevoerd om de ervaringen van klanten te beschrijven met de dienstverlening verleend door medewerkers van het Juridisch Loket. Met klanten van het Juridisch Loket zijn op basis van een gespreksleidraad half-gestructureerde interviews gehouden. De klanten gaven een beschrijving van hun probleem en van de stappen die hen naar het Juridisch Loket brachten. Voor deze nulmeting is gebruik gemaakt van de uitgewerkte gespreksverslagen van dit eerder uitgevoerde customer journey onderzoek. Voor iedere typologie is de score op de voor deze nulmeting vastgestelde indicatoren uitgeschreven. In Bijlage 1 staat beschreven hoe dat precies is gedaan. Analyse van de individuele gespreksverslagen maakte het mogelijk om de verschillen te ontdekken tussen klanten en hun routes naar een oplossing. Hierin tekenden zich patronen af. Analyse van de verzamelde gesprekken laat zien dat er vier kenmerkende varianten bestaan van de klantroute. Elke route kent zijn eigen problematieken. Hieronder worden de verschillende klantroutes beschreven.

Er zijn klanten die worden doorverwezen naar een advocaat of mediator, klanten die slechts bevestiging zoeken bij het Juridisch Loket, klanten die een advies ('coach') zoeken bij een professional en klanten die echt goed begeleid moeten worden. In de box hieronder worden de vier klantroutes toegelicht.

Box **Klantroutes bij het Juridisch Loket***Klantroute Doorverwijzing naar advocaat of mediator*

De klant is onmachtig zelf zijn probleem op te lossen, wil of moet bijgestaan worden door een advocaat of mediator. Zijn of haar inkomen valt onder de grens van de toevoeging. De stappen die typisch bij deze reis horen zijn het (zelf) zoeken en vinden van een advocaat of mediator en door hem of haar doorgestuurd worden naar het Juridisch Loket voor het diagnosedocument dat nodig is voor de korting op de eigenbijdrage bij een toevoeging.

Klantroute Bevestiging

De klant kan en wil zijn probleem zoveel mogelijk zelf oplossen. Hij of zij wil de eigen bevindingen laten controleren en wil daarbij graag advies of een second opinion. De typerende stappen in deze reis zitten in de fase waarin iemand zelf op onderzoek uitgaat en een oplossing zoekt. In het contact met het Juridisch Loket wordt door de klant dikwijls de checkvraag gesteld "Klopt het dat...?"

Klantroute Coaching

De klant kan en wil zijn of haar probleem tot op zekere hoogte zelf oplossen, maar is onzeker over zijn of haar eigen kunnen in complexe situaties. Hij of zij zoekt advies bij een professional. Typerend voor deze klantroute is de vergeefse moeite die iemand tot dan toe zelf heeft gedaan om het probleem op te lossen. Dat leidt de volgende stap in: het zoeken van hulp.

Klantroute Geleide

De klant steunt of leunt voor de oplossing van zijn of haar probleem sterk op anderen. Hij of zij heeft nauwelijks overzicht over zijn of haar probleem. Het liefst zou hij of zij zien dat het Juridisch Loket de oplossing van het probleem overneemt. Typerend in deze klantroute is de grote stress in de aanloopfase waarin het probleem ontstaat. Dikwijls gaan klanten in deze klantroute samen met een begeleider naar het Juridisch Loket.

Naast de analyse van de circa 124 gespreksverslagen die eind 2015 - begin 2016 zijn afgenomen is ook nog meer kwantitatief gekeken naar de gegevensverzameling op basis van Google Analytics, te weten bezoekersgedrag op de website www.juridischloket.nl van 1 juli 2017 tot en met 30 september 2017. Anderzijds is er gekeken naar de circa 124 verslagen van klantinterviews.

3.5.2 Toevoegingsgebruikers

Ook onder toevoegingsgebruikers is een customer journey onderzoek (of klantreis) uitgevoerd om de ervaringen van klanten te beschrijven ten aanzien van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners in de tweede lijn. Het customer journey onderzoek onder toevoegingsgebruikers bestaat uit een aantal half gestructureerde interviews. Het totaal aantal gesprekken/categorieën is niet op voorhand vastgelegd, omdat niet vaststaat wanneer er voldoende materiaal is verzameld om patronen te kunnen herkennen en conclusies te kunnen trekken. In totaal zijn er 48 gesprekken gevoerd, waarvan 33 *face-to-face* en 15 telefonisch.

Omdat het in het tijdsbestek van de nulmeting niet mogelijk was om toevoegingsgebruikers op alle rechtsgebieden te spreken, is er een keuze gemaakt voor enkele specifieke rechtsgebieden. Er is voor gekozen om te starten met rechtzoekenden die een toevoeging hadden voor zaken aangaande bijstandsuitkeringen. Deze keuze is gebaseerd op het feit dat het een homogene groep betreft van bijstandsgerechtigden die vaak te maken hebben met problemen bij de gemeente, waarbij relatief vaak sprake zal zijn van meervoudige problematiek. Deze groep was vanwege de variatiemogelijkheden qua afdoeningswijzen bij uitstek geschikt om de passendheid van de dienstverlening te kunnen vaststellen. Daarnaast is ervoor gekozen om een aantal toevoegingsgebruikers te spreken op het gebied van het strafrecht, omdat dit rechtsgebied een grote groep toevoegingsgebruikers betreft. Daarnaast zijn toevoegingsgebruikers benaderd met een arbeidsrechtelijk probleem. Dit is een belangrijk rechtsgebied voor de eerste lijn, dus het is interessant om te zien hoe deze groep dan alsnog in de tweede lijn belandt. En ten slotte zijn er nog enkele toevoegingsgebruikers bevestigd - de niet digitaal vaardige uitvallers van de internetenquête onder rechtzoekenden - met toevoegingen op diverse andere rechtsgebieden.

Respondenten voor het customer journey onderzoek in de tweede lijn zijn deels geworven via rechtsbijstandverleners die aan de enquête onder rechtsbijstandverleners hebben deelgenomen. Omdat hierin het gevaar schuilt dat deze rechtsbijstandsverleners vooral toevoegingsgebruikers met een goede afloop van hun zaak aandragen, is daarnaast een beroep gedaan op respondenten die in een enquête onder rechtzoekenden zelf hebben aangegeven mee te willen doen aan aanvullend/verdiepend onderzoek. Bij de strafrechtelijke zaken zijn gedetineerden geworven via enkele PI's. Als laatste bron werd geput uit toevoegingsgebruikers die telefonisch contact hebben gezocht met het Financieel Klanten Centrum (hierna: het FKC) in Leeuwarden, dat vragen beantwoordt over de financiële afhandeling van de toevoeging (resultaatsbeoordeling, peiljaarverlegging of inning en restitutie). De toevoegingen van deze groep toevoegingsgebruikers zijn verspreid over verschillende zaakscategorieën. Voor de gang van zaken rondom de werving van respondenten wordt verwezen naar bijlage 1.

3.6 Enquête en expertmeeting met ketenpartners van het Juridisch Loket

Ketenpartners van het Juridisch Loket zijn bevroegd over de kwaliteit van de dienstverlening van medewerkers van het Juridisch Loket.

3.6.1 Online enquête onder ketenpartners

Het Juridisch Loket heeft eind 2017 een *online* enquête uit laten voeren onder hun ketenpartners. Dit onderzoek is erop gericht geweest inzicht te krijgen in de ervaringen die sociaal raadslieden en medewerkers van de rechtbank hebben met het Juridisch Loket. In totaal hebben 119 respondenten - 99 sociaal raadslieden en 20 rechtbankmedewerkers - meegewerkt aan dit onderzoek.

3.6.2 Gesprek van medewerkers van het Juridisch Loket met Raadsmedewerkers

Aanvankelijk was het de bedoeling om via een *online* enquête de tevredenheid van de medewerkers van de Raad over de dienstverlening van het Juridisch Loket te onderzoeken. Na een eerste verkenning bleek dat er te weinig contact is met de medewerkers van het Juridisch Loket om kwantitatief op grote schaal vragen over de dienstverlening te kunnen beantwoorden. Daarop zijn twee bijeenkomsten gehouden waarbij is gesproken met vier beschikkers, drie teamleiders, een relatiemanager en een medewerker van de afdeling Interne kwaliteit van de Raad. In deze bijeenkomsten is gesproken over de werkwijze van het Juridisch Loket rond diagnoseformulieren, de onderlinge communicatie tussen het Juridisch Loket en de Raad, verwijzingen vanuit de Raad naar het Juridisch Loket en de werkwijze van de Raad over High Trust.

3.7 Expertmeeting en gesprekken met ketenpartners over het functioneren van de Raad

Om een goed beeld te kunnen krijgen van het functioneren van de Raad is een aantal ketenpartners van de Raad hierover bevroegd. Er zijn door de onderzoekers van de Raad *face-to-face* gesprekken gevoerd met:

- de directeur van MfN/Stichting Kwaliteit Mediators over hun ervaringen met de Raad en over contacten met individuele Raadsmedewerkers;
- de voorzitter van het landelijk dekenberaad;
- een aantal medewerkers van het Juridisch Loket.

Daarnaast is er via de hiervoor genoemde internetenquête die is uitgezet door het Juridisch Loket onder sociaal raadslieden en rechtbankmedewerkers gevraagd naar hun mening over de dienstverlening van de Raad.

3.8 **Expertmeetings met ketenpartners naar de inhoudelijke dienstverlening van de rechtsbijstandverleners binnen de tweede lijn**

Ketenpartners van rechtsbijstandverleners in de tweede lijn zijn bevestigd om inzicht te krijgen in de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van deze rechtsbijstandverleners. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek in de vorm van rondetafelgesprekken en interviews. De volgende ketenpartners zijn in het onderzoek betrokken:

Politie:

- rondetafelgesprek gehouden met drie politiefunctionarissen uit verschillende regio's.

Rechterlijke Macht:

- rondetafelgesprek met vier kantonrechters uit verschillende regio's. De vier kantonrechters waarmee is gesproken behandel(d)en civiele-, www-zaken (wonen, werken en winkelen = consumentenzaken), beschermingsbewind-, straf- (overtredingen), wet Mulder en leerplicht-zaken;
- face-to-face-interview met een insolventierechter;
- rondetafel gesprek met drie bestuursrechters: een seniorrechter die voornamelijk vreemdelingenzaken doet, een rechter die voornamelijk Bestuurs- en Vreemdelingenrecht doet en een seniorrechter op het gebied van het bestuursrecht, ambtenarenrecht en socialezekerheidsrecht;
- face-to-face gesprek met twee familierechtrechters;
- telefoongesprek met een familierechtrechter;
- face-to-face gesprek met een Raadsheer-commissaris.

Openbaar Ministerie:

- drie afzonderlijke gesprekken met drie Officieren van Justitie.

Daarnaast is er gesproken met een deken vanuit het landelijk dekenberaad. Ook met een aantal loketmedewerkers is een expertmeeting gehouden. Het SRW en rechtbankmedewerkers zijn middels de hiervoor genoemde enquête van het Juridisch Loket gevraagd naar hun oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening en daarnaast is hierover met vijf SRW-medewerkers afzonderlijk *face-to-face* gesproken.

De commissie-Van der Meer heeft ook op beperkte schaal kwalitatief onderzoek gedaan naar de inhoudelijke kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Haar bevindingen zijn meegenomen in deze nulmeting.

Verdergaand kwantitatief onderzoek, zoals de begeleidingscommissie adviseerde in de bijeenkomst van 2 oktober 2017, lijkt op basis van de informatie verstrekt door WODC-onderzoeker Roland Eshuis binnen de gestelde termijn van dit onderzoek niet haalbaar. Hij liet in het kader van zijn onderzoek naar de verhoogde competentiegrenzen zittingsrechters het optreden van gemachtigden ter zitting beoordelen en enquêteerde rechtzoekenden direct na de zitting. Tevens liet hij de inleidende geanonimiseerde processtukken beoordelen via *peer rating* (waarbij eveneens de betrokken rechtzoekenden werden geënquêteerd). Uit het gesprek met de onderzoeker bleek dat dit soort onderzoek een forse tijdsinvestering vergt. Er moet toestemming van de Raad voor de Rechtspraak worden verkregen en medewerking van afzonderlijke rechtbanken. Vooral het beoordelen van processtukken was tijdrovend, gezien de reeks van handelingen: selectie van zaken op basis van registerdata van de rechtspraak, aanschrijven van potentiële respondenten (dat moet wegens privacyregels door de rechtspraak gebeuren), na respons processtukken van de zaken verzamelen en anonimiseren, organiseren van panels van rechters en advocaten die de stukken beoordeelden, analyse en rapportage. Dat traject kost minstens een jaar (in doorlooptijd).

Ter aanvulling op het onderzoek naar de kwaliteit van rechtsbijstandverleners is een interview gehouden met de voorzitter van het landelijk dekenberaad van de NOVA.

3.9 Dossieronderzoek bijzondere bijstand

De drempelwerking van de eigen bijdrage bij de toegang tot het stelsel wordt deels tenietgedaan doordat deze eigen bijdrage voor een bepaalde groep toevoegingsgebruikers uit de bijzondere bijstand wordt vergoed. Twee studenten van de HvA/UvA hebben in opdracht van de Raad met het oog op de doelmatigheid een verkenning uitgevoerd naar de beleidsregels bij een aantal gemeenten voor de vergoeding van de eigen bijdrage uit de bijzondere bijstand. Zij hebben hierbij gebruik gemaakt van de informatie die op dat moment (juni 2017) op de websites van de gemeenten beschikbaar was. Bij de selectie van de gemeenten is gekeken naar verschil in grootte, verschil in de mate van verstedelijking en naar welstandsniveau van de gemeente. De 31 gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken zijn weergegeven in de onderstaande tabel 3.1

Tabel 3.1 Selectie van gemeenten in het dossieronderzoek bijzondere bijstand

Inwoneraantal	Gemeente
>500.000	Amsterdam, Rotterdam en Den Haag
100.000 tot 500.000	Groningen, Amersfoort, Ede, Drechtsteden, Tilburg, Groningen, Haarlemmermeer, Apeldoorn, Leiden en Veere/Middelburg/Vlissingen
50.000 tot 100.000	Bergen op Zoom, Rijswijk, Barneveld, Schagen, Hollands Kroon, Twenterand, Lochem, Duiven, Roosendaal, Bergen op Zoom en Blaricum/Huizen/Laren
<50.000	Mook, Heemstede, Leiderdorp, Opmeer, Noordoostpolder, Culemborg en Oegstgeest

Helaas bleek het niet mogelijk om interviews af te nemen bij beleidsambtenaren van de gemeenten, omdat men bij geen van de hiertoe benaderde gemeenten bereid bleek om de studenten telefonisch dan wel *face to face* te woord te staan.

3.10 Dossieronderzoek naar de dekking van rechtsbijstandverzekeringen

Studenten van de HvA/UVA hebben in opdracht van de Raad een verkenning uitgevoerd naar de dekking van verschillende typen zaken onder de polis van de rechtsbijstandverzekering bij een aantal verzekeringsmaatschappijen. Bij de negen grootste maatschappijen is informatie verzameld aan de hand van gegevens op hun websites. Hiermee is de dekking van een belangrijk deel van polissen in kaart gebracht.

3.11 Data-analyse, dossieronderzoek en gesprekken over klachten, bezwaar en beroep

3.11.1 Klachten bij het Juridisch Loket

Het Juridisch Loket beschikt over een interne klachtenprocedure en een klachtencommissie. Alle klachten en de afhandeling ervan worden geregistreerd en jaarlijks gedeeld in het jaarverslag. Deze klachten worden gescreend en gecodeerd op onderwerp. Omdat het aantal klachten als een indicator kan worden beschouwd voor de inhoudelijke kwaliteit is aan de hand hiervan een rapportage gemaakt van de klachten die in 2016 werden ingediend, gesorteerd op onderwerp en afhandelingswijze.

3.11.2 Klachten, bezwaar en beroep Raad

Onderzoek naar klachten, bezwaar en beroep bij de Raad betreft deels kwantitatief en deels kwalitatief onderzoek. Er zijn gesprekken gevoerd met raadsmedewerkers van de afdelingen Bezwaar en Beroep en Kwaliteit. Daarnaast zijn de volgende stukken geanalyseerd:

- Beleidsdocumenten over de bezwaar en (hoger) beroepsprocedure
- Beleidsdocumenten over de klachtenprocedure
- Registratie aantal bezwaren en (hoger) beroepen
- Registratie aantal klachten

3.12 Dossieronderzoek functie-eisen loketmedewerkers en inschrijvingsvoorwaarden voor rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel

3.12.1 Het Juridisch Loket: functie-eisen loketmedewerkers

Onderzoek naar de functie-eisen van loketmedewerkers betreft kwalitatief dossieronderzoek. De volgende documenten zijn voor het onderzoek bestudeerd:

- functieprofiel juridisch medewerker;
- vacaturetekst juridisch medewerker;
- vacaturetekst medewerker Klantcontactcenter;
- werving- en selectieproces (2007).

3.12.2 Inschrijvingsvoorwaarden Raad

De Raad hanteert inschrijvingsvoorwaarden voor advocaten en mediators die willen deelnemen aan het stelsel. Een onderdeel van het kwaliteitsonderzoek bestaat uit een beschrijving van de gehanteerde inschrijvingsvoorwaarden en onderzoek naar de wijze waarop deze worden gehandhaafd. Dit betreft deels kwalitatief en deels kwantitatief onderzoek. Er zijn face-to-face-gesprekken gevoerd met:

- Raadsmedewerkers die zich bezighouden met in- en uitschrijvingen van advocaten en mediators;
- de directeur MfN/SKM;
- de voorzitter van het landelijk dekenberaad.

De volgende stukken zijn geanalyseerd:

- Inschrijvingsvoorwaarden 2017 Raad voor mediators en advocaten;
- Registratie inschrijvingen en uitschrijvingen (met -indien beschikbaar-redenen ervoor).

Hierbij zijn ook de bij de Raad beschikbare cijfers geanalyseerd naar uitschrijvingen naar aanleiding van controle op specialisatie(s).

3.13 Data-analyse meervoudig gebruik

Er is data-onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van toevoegingen en naar meervoudig gebruik van toevoegingen door eenzelfde toevoegingsgebruiker in de loop van de tijd, in het bijzonder op gebieden waar relatief vaak meervoudig gebruik/multiproblematiek voorkomt, zoals echtscheidingen, asiel en bijstandszaken. Daarbij is ook gekeken naar de mate van samenloop van problemen en de triggers (het eerste probleem) van meervoudig gebruik en de meest voorkomende clusters.

Eerder is, ten behoeve van de monitor, onderzoek uitgevoerd naar samenhangende toevoegingsproblematiek. In 2009 is dat onderzoek gepubliceerd in 'Recht en Werkelijkheid'. Voor deze nulmeting is dit onderzoek herhaald met data tot en met 2016.

3.14 Medewerkersbelevingsonderzoek van het Juridisch Loket

In oktober en november 2017 hebben 258 medewerkers deelgenomen aan een onlinetevredenheidsonderzoek van het Juridisch Loket. Uit de vragen van dit onderzoek is een inhoudelijke selectie gemaakt van relevante vragen om het oordeel te achterhalen van de beroepsgroep zelf over de kwaliteit van de verleende rechtsbijstand. Het onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijk ISO-20252-gecertificeerd onderzoeksbureau.

3.15 Enquête naar de duurzaamheid van bereikte oplossingen

3.15.1 Duurzaamheidsonderzoek bij loketklanten via enquête

Om te kunnen nagaan in hoeverre de oordelen van loketklanten door de tijd veranderen, is er in mei 2018 onder 583 loketklanten een duurzaamheidsenquête gehouden. De enquête is verspreid onder loketklanten van de contactkanalen telefonie, spreekuur (met afspraak) en e-mail³⁷ die bij het tevredenheidsonderzoek in januari 2018 hadden aangegeven dat ze nogmaals mochten worden benaderd.³⁸ Dit was ongeveer vier maanden na het invullen van de eerste enquête. Er namen 307 loketklanten deel aan de enquête. Dit leverde een respons op van 53%.

³⁷ Door een fout in de routing is deze vervolgmeting niet uitgevoerd bij balieklanten.

³⁸ Van de klanten die hiermee instemden zijn alleen diegene benaderd die in het vorige onderzoek niet hebben aangegeven dat er geen oplossing was voor hun probleem (86%).

3.15.2 Duurzaamheidsonderzoek bij toevoegingsgebruikers middels enquête

Om te kunnen nagaan in hoeverre de oordelen van rechtzoekenden door de tijd veranderen, is er in februari 2018 onder 202 rechtzoekenden een duurzaamheidsenquête verspreid. Het betreft rechtzoekenden die aan de enquête hadden deelgenomen en daarbij hadden aangegeven dat ze nogmaals mochten worden benaderd. Dit was ongeveer driekwart jaar na de verstrekking van de toevoeging waarop de enquête betrekking had en ongeveer vier maanden na het invullen van de eerste enquête. Er namen 51 rechtzoekenden deel aan de enquête. Dit leverde een respons op van 25%.

4 Kwaliteit

Het kabinet stelt zich op basis van de door de diverse commissies uitgebrachte rapportages op het standpunt dat de kwaliteitseisen binnen het stelsel in de toekomst, meer dan nu het geval is, voor verschillende rechtsgebieden en voor verschillende rechtsbijstandverleners op een vergelijkbaar en adequaat niveau moeten liggen. De kwaliteitseisen die diverse specialisatieverenigingen aan hun leden stellen, vormen daartoe voor het kabinet een belangrijk oriëntatiepunt.

Hieronder volgen eerst de opbrengsten van een literatuurstudie die is uitgevoerd naar het thema kwaliteit. Daarna worden de indicatoren weergegeven op basis waarvan het thema kwaliteit is onderzocht. Vervolgens is beschreven welke methoden zijn gebruikt. Ten slotte volgen de resultaten van de onderzoeken met betrekking tot de kwaliteit van het stelsel.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die worden voorgesteld in de kabinetsreactie die betrekking hebben op het thema kwaliteit.

4.1 Literatuurstudie naar kwaliteit

Een van de drie hoofdthema's van deze nulmeting is de kwaliteit van de dienstverlening binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat niet beoogd is te bepalen op welk niveau rechtsbijstandverleners *dienen* te functioneren. Deze normatieve vraag zal door beleidsmakers beantwoord moeten worden (Paterson & Sherr, 2017). De nulmeting is er op gericht vast te stellen op welk kwaliteitsniveau rechtsbijstandverleners – advocaten, mediators en loketmedewerkers – werkzaam binnen het stelsel en het Juridisch Loket en de Raad zelf daadwerkelijk functioneren. Uit de resultaten van eerder onderzoek naar de dienstverlening binnen het stelsel - die eind 2016 beschikbaar waren - blijkt dat er op dat moment onvoldoende zicht was op de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners die in het stelsel actief zijn (bron: beleidsdoorlichting toenmalige ministerie van V en J).

Het definiëren en vaststellen van de kwaliteit van dienstverlening in het algemeen en de juridisch inhoudelijke kwaliteit in het bijzonder, blijkt een lastige opgave te zijn (Paterson & Sherr, 2017; Curran & Crockett, 2016). Deze kwaliteit kan op verschillende manieren worden gemeten. Meestal wordt hierbij gebruik gemaakt van klanttevredenheidsonderzoeken met vragen die gaan over het subjectieve oordeel van de individuele klanten, vooral over de procedure

inclusief het resultaat. Deze kwaliteitsmetingen beschrijven de deskundigheid die rechtzoekenden hebben ervaren. Die ervaring wordt gekleurd door de persoon in kwestie, zijn omstandigheden en zijn verwachtingen. In deze rapportage worden alleen de subjectieve oordelen van rechtzoekenden die betrekking hebben op de deskundigheid in dit hoofdstuk beschreven. De overige subjectieve oordelen, zoals de bejegening en afgelegde route, worden in het volgende hoofdstuk over passendheid beschreven.

Daarnaast wordt het aantal gegronde klachten gezien als een graadmeter voor kwaliteit. Als de gemiddelde klanttevredenheid hoog is en er weinig geklaagd wordt, betekent dat echter nog niet dat er geen kwaliteitsprobleem is of kan zijn.³⁹ Hoewel het klanttevredenheidsonderzoek zeker een indicatie geeft over de kwaliteit, zou een kwaliteitsmeting eigenlijk (ook) moeten gaan over de juridisch inhoudelijke kwaliteit (deskundigheid). Wat had men aan rechtshulp *mogen* verwachten en komt de geboden hulp daarmee overeen? Dit type onderzoek is echter lastiger uit te voeren. Ook de commissie-Wolfsen ziet in het meten van inhoudelijke kwaliteit nog wel een uitdaging. De meeste rechtzoekenden missen immers de kennis om de inhoudelijke kwaliteit van de juridische dienstverlening te kunnen beoordelen. De mogelijkheid om te kunnen vergelijken met de juridische dienstverlening van andere aanbieders doet zich maar weinig voor. Het blijkt in de praktijk, zelfs voor de deken, lastig om de deskundigheid van de advocatuur te beoordelen. Dit komt omdat het voor externe beoordelaars vooral bij omvangrijke of complexe zaken niet mogelijk is een zaak in detail te kennen.⁴⁰ De beoordeling door professionele ketenpartners, zoals rechters en verwijzers, maar ook door instanties die structureel als wederpartij optreden zoals gemeenten, UWV en Belastingdienst wordt als cruciaal gezien om echt iets te kunnen zeggen over deskundigheid (van Delden, van Dijk & Bauw, 2007). Met name rechters bevinden zich in de unieke positie om de deskundigheid van dienstverlening van advocaten te kunnen beoordelen (Beumers & van de Pol, 2017). Zij zien immers de stukken die de rechtsbijstandverlener aanlevert en kunnen zich een oordeel vormen over het optreden tijdens de zitting. Zijn de juiste argumenten gebruikt ter behartiging van het belang van de cliënt? Is de inzet van de rechtsbijstandverlener in woord en geschrift proportioneel?

Onder **kwaliteit** wordt in deze nulmeting verstaan de inhoudelijke deskundigheid van dienstverleners en de ervaringen van rechtzoekenden specifiek m.b.t. deze inhoudelijke deskundigheid. De inhoudelijke deskundigheid wordt bepaald door de mate waarin ketenpartners van het Juridisch Loket en de Raad positief oordelen over de inhoudelijke kwaliteit zoals zij die in de praktijk waarnemen. De ervaringen

39 Zie hiervoor Paterson & Sherr (2017) en Doorbos (2017). Zij plaatsen kanttekeningen bij de interpretatie van de resultaten van klanttevredenheidsonderzoeken.

40 Zie Advocatenblad (2017): De deken komt naar u toe. De dekens toetsen daarom marginaal bij kantoorbezoeken of klachten en schakelen zonnodig leden van de lokale orden in die meer kennis hebben van het betrokken rechtsgebied.

van rechtzoekenden betreffen de mate waarin gebruikers van de eerste en tweede lijn (loketklanten en toevoegingsgebruikers) positieve ervaringen hebben met de dienstverlening van loketmedewerkers en advocaten en mediators.

Men is het er in de literatuur over eens dat de aangewezen manier om kwaliteit breed te kunnen meten, is om gebruik te maken van een aantal verschillende onderzoeksmethoden die elkaar aanvullen (Curran & Crockett, 2016). Zo worden zowel de methoden van het klanttevredenheidsonderzoek en het houden van interviews met cliënten genoemd, alsmede het houden van expertmeetings met juridische ketenpartners en professionals. In deze nulmeting is er daarom voor gekozen om het kwaliteitsonderzoek op deze wijze in te richten en binnen het thema kwaliteit het onderzoek op de volgende manieren vorm te geven:

- enquête onder loketklanten en toevoegingsgebruikers met vragen over ervaringen met loketmedewerkers, advocaten en mediators;
- expertmeetings en interviews met en een enquête onder ketenpartners van het Juridisch Loket en de Raad over de inhoudelijke kwaliteit zoals zij die in de praktijk waarnemen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die worden voorgesteld in de kabinetsreactie die betrekking hebben op kwaliteit. Er is een aantal indicatoren vastgesteld met behulp waarvan de kwaliteit van (de dienstverlening van) het stelsel in beeld kan worden gebracht (zie paragraaf 4.2).

4.2 Indicatoren van kwaliteit

Op basis van de maatregelen die het kabinet heeft voorgesteld is binnen het thema kwaliteit een aantal indicatoren vastgesteld op basis waarvan een beeld kan worden geschetst van zowel de kwaliteit als de kwaliteitsborging van de dienstverlening binnen het stelsel voorafgaand aan de inwerkingtreding van veranderingen zoals door het kabinet beoogd.

In deze nulmeting worden de volgende indicatoren gebruikt om kwaliteit(sborging) te meten:

1. Beleving rechtzoekenden van de geleverde deskundigheid door de dienstverleners:
 - 1a. de mate waarin rechtzoekenden tevreden zijn met de rechtsbijstand;
 - 1b. de mate waarin rechtzoekenden aangeven in het vervolg opnieuw gebruik te gaan maken van dezelfde rechtsbijstandverlener;
 - 1c. de mate waarin rechtzoekenden de gebruikte rechtsbijstandverlening aanraden aan anderen.

4 Kwaliteit

2. Juridisch inhoudelijke deskundigheid zoals beoordeeld door ketenpartners over de dienstverlening:
 - 2a. het oordeel van ketenpartners en beroepsgroep zelf⁴¹ over de deskundigheid van de verleende rechtsbijstand;
 - 2b. inschrijvingseisen ten aanzien van de deskundigheid om werkzaam te kunnen zijn binnen het stelsel;
 - 2c. de mate waarin rechtsbijstandverleners voldoen aan deze inschrijvingseisen.
3. Het aantal klachten over de dienstverlening dat binnen het stelsel bij de diverse instanties wordt ingediend en de mate waarin deze klachten gegrond worden verklaard.

4.3 Gebruikte methoden kwaliteit

De voornoemde indicatoren worden gemeten middels:

- een enquête onder loketklanten en toevoegingsgebruikers: indicator 1;
- interviews met ketenpartners in de eerste en tweede lijn: indicator 2a;
- een medewerkersbelevingsonderzoek onder loketmedewerkers: indicator 2a;
- een enquête onder rechtsbijstandverleners; indicator 2a: vervallen, zie noot 33
- een weergave van de kwaliteitseisen (zoals competentieprofielen in de eerste lijn en inschrijvingsvoorwaarden in de tweede lijn en) en van het sanctiebeleid: indicator 2b.
- een analyse van de uitschrijvingen op basis van inschrijvingsvoorwaarden: indicator 2c;
- bestudering van de klachten over de eerste en tweede lijn op basis van stukken en interviews: indicator 3.

Voor een beschrijving van de methoden en technieken zie hoofdstuk 3.

Hieronder zijn de resultaten weergegeven van onderzoek naar de deskundigheid van de dienstverleners van het Juridisch Loket en de advocaten en mediators die werkzaam zijn in het stelsel. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de deskundigheid zoals rechtzoekenden die hebben ervaren (par. 4.4) en de deskundigheid zoals die is beoordeeld door de ketenpartners (par. 4.5). In paragraaf 4.6 wordt de mate waarin wordt geklaagd over de dienstverlening binnen het stelsel en de route die daarbij kan worden afgelegd beschreven. In paragraaf 4.7 wordt het oordeel

⁴¹ De NOvA bleek desgevraagd geen voorstander te zijn van het houden van een enquête onder advocaten over de kwaliteit van de dienstverlening van hun collega-advocaten. Om die reden is daar verder voor deze nulmeting van afgezien.

van rechtsbijstandverleners, diverse ketenpartners en rechtzoekenden over het functioneren van de Raad als geheel beschreven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.8 over inschrijvingsvoorwaarden en specialisatie en paragraaf 4.9 die de cijfers bevat over bezwaar en beroep bij de Raad.

4.4 Beleving rechtzoekenden van de geleverde deskundigheid door de dienstverleners (indicator 1)

In deze paragraaf zijn de resultaten beschreven van de klanttevredenheids-onderzoekendie in 2017 zijn uitgevoerd onder loketklanten en toevoegingsgebruikers die betrekking hebben op hun beleving van (het resultaat) van de dienstverlening.

4.4.1 Nuldelijn

In deze nulmeting is geen nader onderzoek gedaan onder de gebruikers van Rechtwijzer, omdat over Rechtwijzer *uit elkaar* per eind 2016 voldoende gegevens bekend zijn uit het klanttevredenheidsonderzoek. Eind 2015 is in het kader van een duurzaamheidsenquête gestart met het benaderen van klanten. De enquête werd zes maanden nadat de klanten het gehele Rechtwijzerproces hebben doorlopen, gehouden. Hieruit komt een positief beeld naar voren: van de respondenten beoordeelt 91% Rechtwijzer *uit elkaar* met een voldoende ($n = 179$). De mate waarin men Rechtwijzer zou aanraden aan vrienden/familie/collega's is 7,9 op een schaal van 1 tot 10.⁴²

Onder de gebruikers van de website www.juridischloket.nl is voor deze nulmeting geen nader klanttevredenheidsonderzoek gedaan. In 2017, ten tijde van de nulmeting, heeft de website van het Juridisch Loket een grote verandering ondergaan. Een onderzoek naar de ervaring van rechtzoekenden geeft daarom geen inzicht meer in de situatie per eind 2016.

4.4.2 Eerste lijn

De dienstverlening in de eerste lijn wordt als geheel gemiddeld beoordeeld met een 7,8. De beoordeling van de algehele dienstverlening is bij balie (8,6) en telefonie (8,1) gemiddeld significant hoger dan bij e-mail (7,6).

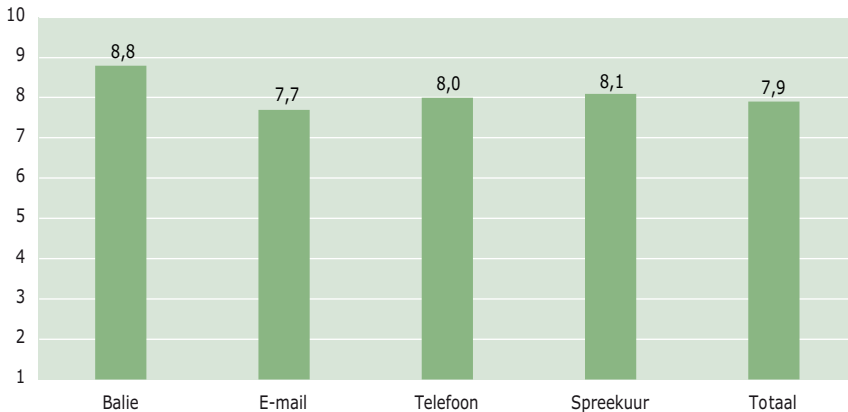
De loketklanten is gevraagd naar hun beleving van diverse aspecten van de dienstverlening, zoals de deskundigheid van de dienstverlener (indicator 1a; voor de overige aspecten van de dienstverleners word verwezen naar hoofdstuk 5). De deskundigheid van de dienstverlener bij het Juridisch Loket wordt door alle respondenten samen gemiddeld gewaardeerd met een rapportcijfer 7,9 (zie figuur 4.1). De balieklanten geven voor de deskundigheid van de dienstverlener

⁴² Dit resultaat is gemeten zes maanden nadat zij het hele Rechtwijzerproces hebben doorlopen. Deze cijfers zijn te vinden op <https://rechtwijzer.nl/binaries/content/assets/rechtwijzer/uitelkaar/klantonderzoek/resultaten-duurzaamheidsenquête-def.pdf>.

4 Kwaliteit

een significant hogere beoordeling (een 8,8) dan de e-mail- en telefoonklanten (respectievelijk een 7,7 en een 8,0).

Figuur 4.1 Beoordeling van de deskundigheid van de dienstverlener



De loketklanten vinden de deskundigheid van de medewerker het belangrijkste van de dienstverlening van het Juridisch Loket. Andere aspecten van de dienstverlening (die aan bod komen in hoofdstuk 5) vinden zij minder van belang.

De helft van de klanten geeft aan in het vervolg direct naar het Juridisch Loket te gaan (indicator 1b). In meerdere mate geldt dit bij spreekuur (76%), balie (69%) en telefonie (61%) dan bij e-mail (41%). Bij e-mail wordt relatief vaak aangegeven dat dit afhangt van het soort probleem.

Van klanten die aangeven niet direct weer naar het Juridisch Loket te gaan, geeft een klein aantal (rond de 15%) aan niet goed geholpen te zijn, het omslachtig te vinden om via het loket naar hun advocaat te gaan of meer vertrouwen te hebben in het oordeel van de advocaat dan in het oordeel van het Juridisch Loket. De helft van de klanten heeft hiervoor een andere reden. Klanten noemen bijvoorbeeld dat zij rechtstreeks contact hebben met hun advocaat of dat direct naar de rechtsbijstandverzekering gaan de kortste weg is, dat een vakbond meer specialistische kennis heeft en dat er dan direct actie ondernomen kan worden (bij het Juridisch Loket geeft men alleen advies).

Klanten geven gemiddeld een 8,0 (op een schaal van 0 tot 10) op de vraag "Hoe waarschijnlijk is het dat u anderen die te maken hebben met juridische vragen of problemen zou aanraden om naar het Juridisch Loket te gaan?" (indicator 1c). De

gemiddelde score bij balie (9,0), telefonie (8,6) en spreekuur (8,6) is significant hoger dan bij internet (7,7).

Uit de enquête onder toevoegingsgebruikers in 2017 blijkt ten slotte dat het merendeel van deze respondenten (87%) het gevoel heeft door het Juridisch Loket goed te zijn verwezen naar de advocaat of mediator die hen uiteindelijk heeft bijgestaan.

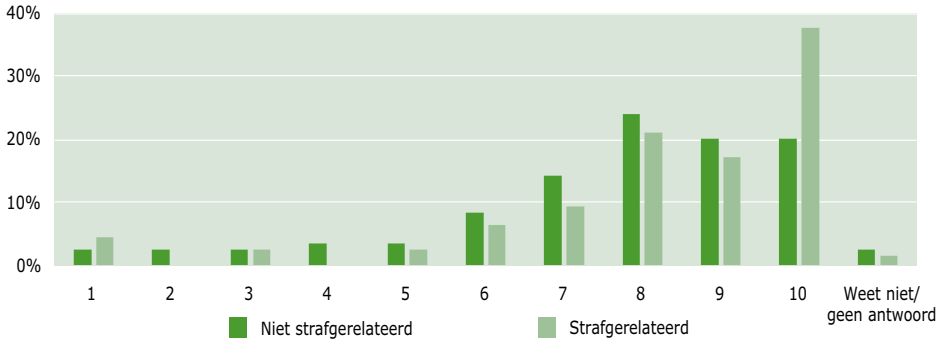
4.4.3 Tweede lijn

Vóór deze nulmeting is de kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners een aantal maal gemeten middels het bevragen van hun cliënten. Deze toevoegingsgebruikers zijn in 2003, 2005, 2009 en 2013 in het kader van de monitor gesubsidieerde rechtsbijstand bevraagd over de dienstverlening van de rechtsbijstandverleners en op hun oordeel over het resultaat. Uit deze onderzoeken kwam een overwegend positief beeld naar voren (zie MGR 2013, p. 117). Toevoegingsgebruikers beoordeelden de kwaliteit van de dienstverlening als 'voldoende' tot 'goed'.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat eind 2017 voor de nulmeting is gehouden onder 382 niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers en 82 strafrechtelijke toevoegingsgebruikers⁴³ blijkt dat deze ook nu gemiddeld weer tevreden tot zeer tevreden zijn over de totale dienstverlening van de advocaat of mediator (zie figuur 4.2 hieronder). De niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers geven een gemiddeld rapportcijfer van 7,7, waarbij 88% een rapportcijfer van 6 of hoger geeft. Over de dienstverlening van de mediator is men gemiddeld iets minder tevreden (een rapportcijfer van 7,3, n=27), hoewel niet significant, dan over de dienstverlening van de advocaat (n=355, rapportcijfer van 7,7). Een verklaring hiervoor is verderop in deze paragraaf gegeven. Het gemiddelde rapportcijfer dat de straftoevoegingsgebruikers (n=82) geven aan hun advocaat is een 8,3, waarbij ruim 38% de hoogst mogelijke score toekent. Ruim 90% geeft een 6 of hoger als rapportcijfer.

43 Hierbij moet benadrukt worden dat de respondenten met een straftoevoeging niet volledig representatief zijn voor de hele groep toevoegingsgebruikers met een straftoevoeging. Omdat er geen brieven zijn verstuurd naar toevoegingsgebruikers die in instellingen verblijven, bevat de groep respondenten per definitie geen personen die op het moment van versturen van de uitnodiging in de gevangenis zaten.

Figuur 4.2 Tevredenheid over de totale dienstverlening van de advocaat of mediator, niet straf gerelateerd (n=382) en straf gerelateerd (n=82)



Respondenten met een toevoeging die niet straf gerelateerd is, beoordelen de deskundigheid van de rechtsbijstandverleners met een rapportcijfer van een 7,9. Toevoegingsgebruikers met een straf toevoeging geven zelfs een 8,4 aan hun advocaat.

De deskundigheid wordt door de toevoegingsgebruikers die geen straf toevoeging hadden ontvangen ook gezien als het belangrijkste aspect van de dienstverlening; 53% noemt dit aspect het allerbelangrijkste en 24% het op een na belangrijkste.

Toevoegingsgebruikers met een straf toevoeging vinden de deskundigheid het op een na belangrijkste aspect van de dienstverlening; behulpzaamheid vinden zij nog belangrijker (zie verder hoofdstuk 5).

Opvallend is de grote variatie in de tevredenheid tussen de verschillende rechtsgebieden. De tevredenheid per zaaksoort loopt uiteen van een 9,3 bij Wonen (onroerend goed/hypotheek, etc.) tot een 6,4 bij de zaaksoorten Wonen (huur) en letselschade/medisch. Dit zal (deels) komen door het onderwerp van een zaak, zoals bij letselschade.

4.4. Beleving rechtzoekenden van de geleverde deskundigheid door de dienstverleners (indicator 1)

Tabel 4.1 Tevredenheid per rechtsgebied (n=382, niet straf gerelateerd)

Rechtsgebied	Aantal	Tevredenheidsscore
Wonen: buren en/of onroerend goed/hypotheek etc.	5	9,3
Werk/ontslag	26	8,3
Ontevreden over product of dienst	4	8,0
Schade/verzekering	5	8,0
Vluchtelingen en/of vreemdelingenrecht	20	8,0
Relatie- en/of familiezaken, zoals echtscheiding of alimentatie	149	7,8
Claim/vordering/betaling	16	7,5
Probleem overheidsinstantie (UWV, SVB, Bd, gemeente)	86	7,4
Schuldenproblematiek/betalingsproblemen	11	7,3
Wonen: huur	12	6,4
Letselschade/medisch	7	6,4

Een belangrijke graadmeter voor tevredenheid is het antwoord op de vraag of men in de toekomst opnieuw gebruik zal maken van dezelfde advocaat of mediator (indicator 1.b). Ruim 60% van de ondervraagde toevoegingsgebruikers met een niet straf gerelateerde toevoeging gaf aan dit te zullen doen; 14% neemt een andere advocaat of mediator. Daarnaast gaf 15% aan dat dit van het probleem afhangt of dat ze de rechtsbijstandverzekering dan gaan aanspreken (2%). Bij dit laatste zal het overigens ook van het soort probleem afhangen of dit mogelijk is.

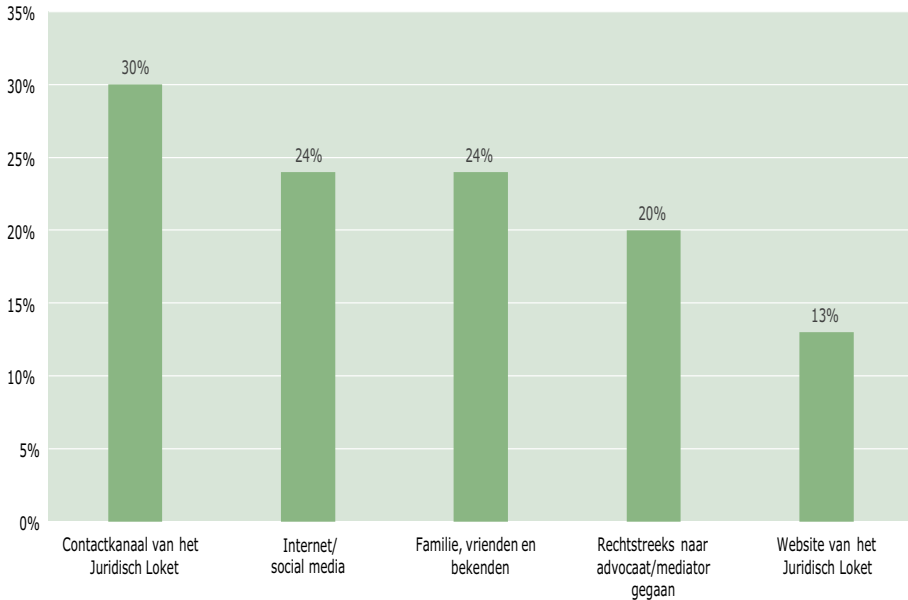
Als men in de toekomst opnieuw verdachte zou zijn in een strafzaak, dan zou bijna driekwart van de respondenten de advocaat benaderen die hen bij deze laatste strafzaak heeft geholpen (73%).

Bij strafrechtelijke verdachten moeten er vaak praktische zaken worden geregeld, zoals het regelen van documenten of het informeren van de achterban. Op de vraag of de strafrechtadvocaat voldoende tegemoet is gekomen aan eventuele extra verzoeken antwoordde 71% van de strafrechtelijke toevoegingsgebruikers dat dit het geval is. .

Ook over de mate waarin de strafrechtadvocaat hun belangen verdedigde zijn de respondenten goed te spreken. Twee derde gaf hierbij het oordeel 'goed' en 17% 'voldoende'.

De mate waarin familie, vrienden en bekenden een bepaalde dienstverlener aanraden is ook een indicator van de kwaliteit van de dienstverlener (indicator 1c). Een kwart van de toevoegingsgebruikers vond de advocaat of mediator op aanraden van vrienden. Op de vraag waar zoal informatie is gezocht voordat men bij de advocaat of mediator terecht is gekomen (zie figuur 4.3), wordt het Juridisch Loket het vaakst genoemd, namelijk door 43% van de respondenten (30% via een van de contactkanalen en 13% via de website). Daarnaast werden het internet (inclusief *social media*) en familie, vrienden en bekenden geraadpleegd.

Figuur 4.3 Belangrijkste informatiebronnen voorafgaand aan het benaderen van een advocaat of mediator, in percentages, meer antwoorden mogelijk (n=382, niet straf gerelateerd)



4.5 Juridisch inhoudelijke deskundigheid zoals beoordeeld door ketenpartners over de dienstverlening (indicator 2)

Nadat hiervoor de deskundigheid is beschreven zoals die door de gebruikers van het stelsel is ervaren, wordt in deze paragraaf een beeld geschetst van de deskundigheid van de dienstverleners binnen het stelsel in de ogen van ketenpartners. Om de deskundigheid zo goed mogelijk te onderzoeken is een aantal een-op-een- en rondetafelgesprekken gevoerd met professionals die zich een beeld kunnen vormen van de werkwijze van loketmedewerkers en rechtsbijstandverleners.

In paragraaf 4.5.1 wordt een beeld geschetst van de deskundigheid van loketmedewerkers en in paragraaf 4.5.2 van advocaten en mediators.

4.5.1 Eerste lijn: Oordeel ketenpartners over de deskundigheid van de loketmedewerkers

Allereerst wordt in deze paragraaf het oordeel beschreven van de Raadsmedewerkers en rechtsbijstandverleners over de deskundigheid van de loketmedewerkers. Daarna volgt een beschrijving van het beeld dat de overige ketenpartners hiervan hebben en hoe de loketmedewerkers hun eigen deskundigheid beoordelen.

Raadsmedewerkers over de dienstverlening van het Juridisch Loket: expertmeeting

Uit de gesprekken tussen Raadsmedewerkers en het Juridisch Loket bleek dat er weinig contact tussen beide organisaties is. De medewerkers van de Raad hebben de deskundigheid van de dienstverlening van de loketmedewerkers onvoldoende in beeld om daarover te kunnen oordelen. Wel zijn uitspraken gedaan over de tevredenheid over de samenwerking.

De Raadsmedewerkers vinden de omschrijving die de loketmedewerker in de diagnosedocumenten geeft veelal duidelijk. Het telefonisch contact wordt wederzijds als prettig omschreven. Periodieke wederzijdse werkbezoeken blijken in de praktijk zeer nuttig te zijn, omdat men hierdoor een beter inzicht krijgt in de werkprocessen.

De Raadsmedewerkers zouden graag zien dat het Juridisch Loket beter zou noteren hoe zelfredzaam de klant is en welke stappen de klant al ondernomen heeft zodat duidelijk wordt waarom het nu nodig is dat een advocaat de zaak gaat behandelen. De mate waarin een rechtzoekende een probleem zelf zou kunnen oplossen is namelijk een mogelijke grond voor afwijzing van de toevoeging. Van alle informatie die in het systeem Webtop over de zaak wordt genoteerd, gaat veel verloren bij de communicatie richting de Raad (die via de advocaat loopt). Dat lijkt een kostbaar verlies. Op operationeel niveau over en weer zou een koppeling tussen de systemen Webtop en GRAS welkom zijn⁴⁴, aldus de Raadsmedewerkers. Er is nu bijvoorbeeld geen zicht op het aantal afwijzingen van toevoegingen door de Raad waar wel een diagnosedocument voor is gegeven door het Juridisch Loket.

De Raadsmedewerkers verwijzen klanten voor een peiljaarverlegging, of in verband met een voorliggende voorziening en soms voor hulp bij het opstellen van een brief naar het Juridisch Loket. Niet alle vestigingen blijken klanten te helpen met het volledig invullen van het formulier peiljaarverlegging, omdat ze daar toch minimaal een half uur mee bezig zijn. De mate waarin de loketmedewerker taken uitvoert als het invullen van het formulier peiljaarverlegging of het verstrekken van informatie over de resultaatsbeoordeling, hangt af van de deskundigheid van de medewerker op dit gebied en het beleid op de vestiging.⁴⁵

De beleving bij Raadsmedewerkers is dat zij vaker dan voorheen klanten aan de telefoon krijgen die de Raad bellen in plaats van het Juridisch Loket omdat de klanten de telefoonkosten van het Juridisch Loket te hoog vinden. Het zou volgens de Raadsmedewerkers goed zijn als zij meer bekend zouden zijn met de

44 De datasystemen van het Juridisch Loket en de Raad.

45 Bron: Expertmeeting Raad met medewerkers van het Juridisch Loket (zie verder onder 4.3.4).

werkwijze (protocol) van het Juridisch Loket en met hetgeen het Juridisch Loket voor mensen kan betekenen.

De relatiemanager van de Raad is de schakel tussen de Raad en de ketenpartners. Niet iedere relatiemanager heeft regelmatig overleg met de manager uitvoering van het Juridisch Loket. In het verleden is dat het wel praktisch geweest. In dat overleg werden geconstateerde onjuistheden in de diagnosedocumenten doorgesproken, zodat medewerkers van het Juridisch Loket hierover geïnformeerd konden worden. Uit de gesprekken blijkt da er behoefte is, zowel bij de Raad als bij het Juridisch Loket, om samen inhoudelijk te discussiëren over de uitvoering van taken.

De afdeling interne kwaliteit van de Raad heeft sinds dit jaar het Juridisch Loket opgenomen in de consultatieronde die tweemaal per jaar plaatsvindt. Loketmedewerkers wordt gevraagd een terugkoppeling te geven over de Kenniswijzer. De afdeling interne kwaliteit kijkt vervolgens hoe zij de feedback kunnen verwerken in de Kenniswijzer. Deze consultatie vindt schriftelijk plaats. Deze input vanuit (de medewerkers van) het Juridisch Loket wordt zeer op prijs gesteld.

Rechtsbijstandverleners over de dienstverlening van het Juridisch Loket: enquête
Ongeveer de helft van de rechtsbijstandverleners die deelnamen aan de enquête heeft persoonlijk contact gehad met (een medewerker van) het Juridisch Loket. Het oordeel van de rechtsbijstandverleners over de deskundigheid van de dienstverlening van het Juridisch Loket is gebaseerd op wat zij in deze contacten met medewerkers ervaren, de diagnosedocumenten die zij onder ogen krijgen en wat zij van hun cliënten vernemen.

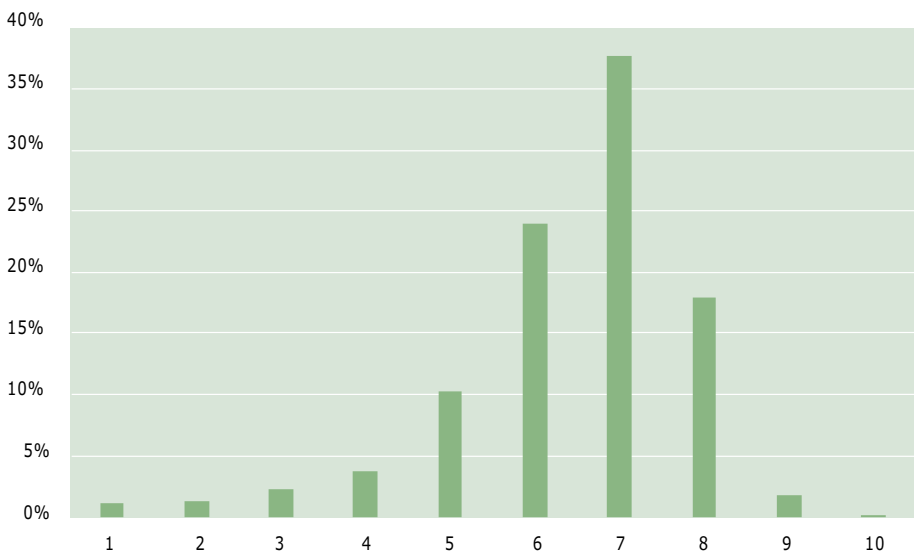
Advocaten hebben gemiddeld vaker contact met het Juridisch Loket dan mediators (45% tegen 37%). Het vaakst verliep dit contact telefonisch (90%) of per e-mail (37%). Mediators communiceren vaker per e-mail met het Juridisch Loket dan advocaten (respectievelijk 62% en 34%). *Face-to-face*contact met het Juridisch Loket komt slechts bij 4% van de rechtsbijstandverleners voor, het vaakst ad hoc en bij hoge uitzondering periodiek. Het Juridisch Loket zoekt vaker contact met de rechtsbijstandverleners dan andersom het geval is (42% tegen 28%). Bij 17% van de respondenten hangt het van de zaak af wie het initiatief neemt tot contact en bij 10% hangt het van de klant af.

Rechtsbijstandverleners krijgen weinig inhoudelijk juridische vragen van medewerkers van het Juridisch Loket; 30% geeft aan dat dit soms gebeurt en 62% zegt dit nooit mee te maken. Ook bij mediators komen nauwelijks vragen van medewerkers van het Juridisch Loket binnen (99% soms of nooit).

De onderwerpen waarover onderling contact is geweest variëren sterk, maar het vaakst gaat het om een gerichte vraag over een doorverwijzing, over toevoegwaardigheid van een zaak, over de kwalificatie van een juridisch geschil of over de juridische haalbaarheid van een zaak. Dit beeld wordt bevestigd door een expertmeeting onder loketmedewerkers. Als de advocaat ook twijfelt over de toevoegwaardigheid dan neemt de loketmedewerker contact op met de Raad, na eerst de Kenniswijzer te hebben geraadpleegd. Het komt geregeld voor dat de advocaat met het Juridisch Loket namens zijn cliënt belt voor het verkrijgen van een diagnosedocument als deze analfabeet of laaggeletterd is.

Het oordeel van rechtsbijstandverleners over de deskundigheid van het Juridisch Loket is gemiddeld een 6,4; meer dan de helft (57%) van de respondenten geeft een 7 of hoger.

Figuur 4.4 Oordeel rechtsbijstandverleners over deskundigheid van het Juridisch Loket (n=1.387)



Het verwijzingsarrangement is een middel dat het Juridisch Loket tot haar beschikking heeft om de verwijzing van loketklanten naar advocaten en mediators zo eerlijk mogelijk te laten verlopen. Ruim driekwart van de advocaten/advocaat-mediators geeft in de enquête aan een verwijzingsarrangement te hebben gesloten met het Juridisch Loket.

4 Kwaliteit

De ervaringen met het verwijzingsarrangement zijn gemiddeld genomen neutraal (2,8 op een schaal van 1= zeer positief tot 5= zeer negatief); iets minder dan 15% is hierover (zeer) negatief.

SRW en rechtspraak over de dienstverlening van het Juridisch Loket: enquête

Van alle ketenpartners binnen sociaal raadslieden werk (SRW) en de rechtspraak heeft 94% in de afgelopen twaalf maanden klanten 'koud' - zonder eerst contact gezocht te hebben met het Juridisch Loket- doorverwezen naar het Juridisch Loket. De sociaal raadslieden verwijzen klanten het vaakst door naar het Juridisch Loket voor een verwijzing naar een advocaat of mediator (93%). Dit doen ze (uiteraard) significant vaker dan medewerkers van de rechtbank (22%). De medewerkers van de rechtbank verwijzen klanten voornamelijk door voor juridische informatie en adviezen (94%).

Als deze ketenpartners klanten doorverwijzen naar het Juridisch Loket voor informatie en advies, dan gaat dit het vaakst om zaken op het gebied van arbeidsrecht (40%, vooral SRW), echtscheidingsrecht (21%) en personen- en familierecht (16%).

Ketenpartners omschrijven het Juridisch Loket vaak als een organisatie waar de klanten juridische informatie en advies kunnen krijgen (71%). Bij de rechtbankmedewerkers geeft een groter deel van de respondenten dit aan (85%) dan bij de sociaal raadslieden (63%). Daarnaast geeft de helft van de sociaal raadslieden aan dat het Juridisch Loket een plek is waar cliënten kunnen worden doorverwezen naar een advocaat (47%), bij de rechtbankmedewerkers is dit 15%.

De ketenpartners die in de afgelopen maanden geen klanten hebben doorverwezen naar het Juridisch Loket, lieten dit na omdat ze geen reden zagen om klanten door te sturen (rechtbankmedewerkers) of omdat ze zelf de vragen van klanten konden beantwoorden (sociaal raadslieden).

Een derde van alle ketenpartners heeft in de afgelopen twaalf maanden inhoudelijk contact gehad met het Juridisch Loket (anders dan de 'koude' verwijzingen). Onder de sociaal raadslieden is dit 36% en onder de medewerkers van de rechtbank 10%. Dit contact van sociaal raadslieden met het Juridisch Loket heeft meestal plaatsgevonden op initiatief van de ketenpartners ten behoeve van informatie en advies (59%) of voor warme verwijzingen (62%), om na te gaan of het Juridisch Loket een klant kan helpen.

Ketenpartners die contact hebben gehad met het Juridisch Loket geven gemiddeld een 7,8 (n=39) voor de kwaliteit van de totale dienstverlening van het Juridisch

4.5 Juridisch inhoudelijke deskundigheid zoals beoordeeld door ketenpartners over de dienstverlening (indicator 2)

Loket.⁴⁶ Zij zijn het meest positief over de behulpzaamheid, de deskundigheid, het nakomen van gemaakte afspraken en de wijze waarop ze te woord werden gestaan (alles gemiddeld een 8,0). Het minst positief zijn zij over de telefonische bereikbaarheid (gemiddeld 7,2).

Tabel 4.2 Oordeel ketenpartners over kwaliteit van het Juridisch Loket

Behulpzaamheid medewerker	8,0
Deskundigheid medewerker	8,0
Nakomen gemaakte afspraken	8,0
Wijze van te woord staan	8,0
Beschikbare tijd medewerker	7,9
Resultaat dienstverlening	7,8
Snelheid service	7,8
Telefonische bereikbaarheid	7,2

De ketenpartners blijken de deskundigheid van de medewerkers van het Juridisch Loket het belangrijkste aspect van de dienstverlening te vinden. Als verbeterpunten worden de beperkte openingstijden van de loketten genoemd, alsmede de hoge telefoonkosten.

De meerderheid van de ketenpartners geeft aan dat het waarschijnlijk is dat ze het Juridisch Loket aanbevelen aan collega's. De sociaal raadsliden die aangeven dat het onwaarschijnlijk is dat ze het Juridisch Loket zullen aanbevelen aan collega's, geven hiervoor onder andere als reden dat de dienstverlening te algemeen is, dat de dienstverlening te beperkt is geworden of dat de samenwerking beter kan. De sociaal raadsliden die aangeven dat aanbevelen aan klanten onwaarschijnlijk is, vinden het Juridisch Loket niet de juiste instantie om klanten naar door te verwijzen.

Ook uit gesprekken met een aantal medewerkers van het SRW blijkt dat men positief is over het Juridisch Loket als voorziening. Het Juridisch Loket wordt door hen vaak gebruikt als een soort overloop voor zaken die men niet zelf af kan doen en voor het verkrijgen van de korting indien gebruik moet worden gemaakt van de diensten van een advocaat. Er blijken grote verschillen te zijn in werkwijze op basis van de lokale inbedding en de externe contacten die er zijn met het Juridisch Loket en de advocatuur. In hoeverre er contact is met het Juridisch Loket hangt samen met de afstand tot het dichtstbijzijnde loket. Als het Juridisch Loket in de buurt is dan wordt gemakkelijker verwezen en zijn er nauwere banden. Naarmate

⁴⁶ Er zijn geen rechtbankmedewerkers die de algehele dienstverlening van het Juridisch Loket hebben beoordeeld. Het gemiddelde oordeel van sociaal raadsliden en respondenten met een andere functie verschilt niet.

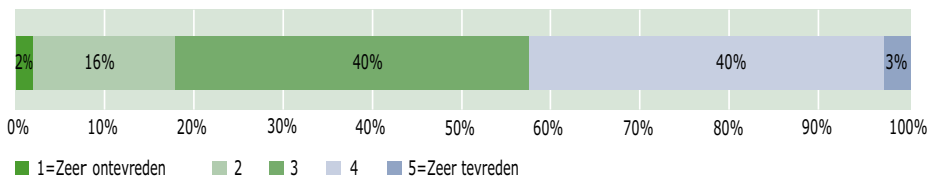
4 Kwaliteit

de afstand groter is, maakt men eerder gebruik van de lokale sociale advocatuur. Uit de gesprekken is gebleken dat veel zaken door SRW zelf worden afgedaan (95%). Als dit niet lukt dan verwijst men naar het Juridisch Loket.

Loketmedewerkers over de eigen deskundigheid: medewerkersbelevingsonderzoek

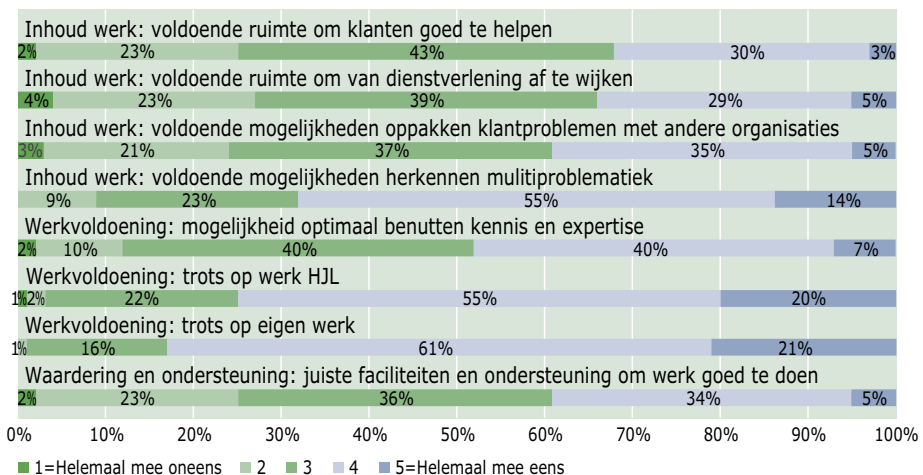
Uit het medewerkersbelevingsonderzoek van het Juridisch Loket blijkt dat de medewerkers van het Juridisch Loket redelijk tevreden zijn (zie figuur 4.5) over de mogelijkheden die ze hebben om klanten te helpen.

Figuur 4.5 Tevredenheid van loketmedewerkers over hun mogelijkheden klanten te helpen



Verder blijkt dat een kwart van de medewerkers aangeeft dat de juiste faciliteiten en ondersteuning om het werk goed te doen ontbreken (zie figuur 4.6). De meeste medewerkers zijn trots op het eigen werk (82%) en op het werk van het Juridisch Loket (75%). Multiproblematiek bij de klant wordt regelmatig gesignaleerd, maar de tijd ontbreekt om hiermee aan de slag te gaan. Medewerkers hebben kort contact met de klant en focussen zich op de juridische vraag.

Figuur 4.6 Oordelen van loketmedewerkers over de dienstverlening van het Juridisch Loket



4.5.2 Tweede lijn: Oordeel ketenpartners over de deskundigheid van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners

In deze paragraaf wordt het oordeel van diverse ketenpartners weergegeven over de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur werkzaam binnen het stelsel. Ook commissie-Van der Meer heeft parallel aan deze nulmeting met een aantal ketenpartners gesproken. Zij stelt in haar rapportage vast dat de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners als wisselend wordt ervaren (p. 91). Op basis van de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de diverse professionals durft de commissie de stelling aan dat de kwaliteit niet over de hele linie kan worden gegarandeerd (p. 144).

Bij de gesprekken met ketenpartners die ten behoeve van de nulmeting zijn gevoerd, is hen gevraagd te reflecteren op het functioneren van de advocatuur en dan met name zij die op toevoegingsbasis werken. In veel gevallen is er nauwelijks contact met de advocatuur en zegt de eerste lijn ook geen oordeel te kunnen geven over de kwaliteit. Wanneer dat wel het geval is, is het voor de ketenpartners doorgaans bekend wanneer een advocaat op basis van een toevoeging werkt, omdat dit uit de processtukken blijkt. De rechtbank moet dit weten voor een eventuele proceskostenveroordeling en de verlaging van de griffiekosten. De advocaten voegen de toevoegingen om die reden toe aan het verzoekschrift.

Allereerst wordt in deze paragraaf beschreven wat volgens ketenpartners kwaliteiten zijn van goed functionerende advocaten. Daarna volgen hun ervaringen in de praktijk. Hierbij moet benadrukt worden dat de informatie in deze paragraaf verkregen is in expertmeetings en interviews. Het aantal mensen dat gesproken is, is klein in vergelijking met data die afkomstig zijn uit enquêtes. De informatie in deze paragraaf moet dan ook met dat voorbehoud gelezen worden.

Door ketenpartners gewenste kwaliteiten van rechtsbijstandverleners binnen het stelsel advocaten

In de gesprekken met ketenpartners is een aantal thema's aan de orde geweest ten aanzien van de kwaliteit van rechtsbijstandverleners. Een standaardvraag aan de ketenpartners is geweest over welke kenmerken een goed functionerende toevoegingsadvocaat zou moeten beschikken. De kenmerken die daarbij met enige regelmaat vanuit verschillende hoeken expliciet worden genoemd, zijn het beschikken over voldoende deskundigheid en parate kennis met name over het procesrecht (zie ook van de Meer p. 144), een reële inschatting kunnen maken van een zaak, alle mogelijkheden benutten die er juridisch inzitten (met name bij strafzaken wordt dit van belang geacht), waarbij het belang van de cliënt voor ogen wordt gehouden.⁴⁷ De argumenten die in een zaak worden aangevoerd

⁴⁷ De kernwaarde partijdigheid geldt voor alle rechtsgebieden ex. Art. 10a Aw, waarbij de advocaat op grond van regel 5 van de gedragsregels eerst op zoek dient te gaan naar een regeling in der minne.

moeten relevant zijn, zodat de rechter hiermee uit de voeten kan. Het wordt van belang geacht dat de rechtsbijstandverlener het betreffende dossier kent en kennis heeft van de stand van de procedure. Een advocaat levert voorts voldoende kwaliteit als hij zich voldoende inzet en gemotiveerd is, luistert naar zijn cliënt, zonder zich te veel met hem te vereenzelvigen. Daarnaast dient de advocaat in het kader van kwaliteitsborging voldoende samen te werken en op een adequate wijze te communiceren met de andere professionals en oplossingsgericht te werken door samen te kijken wat de beste aanpak bij de betreffende persoon is of in de voorfase al naar geschiktere oplossingen te zoeken. Over het algemeen wordt specialisatie gezien als kwaliteit verhogend. Een kwalitatief goede advocaat (en zeker de alleenwerkende advocaat) dient dan ook over een specialisatie te beschikken, maar zeker niet over te veel specialisaties.

In de eerste lijn heeft men ook enkele specifieke eisen. Naast specialisatie/kennis en kunde vooral op de sociaal-juridische terreinen (zoals toeslagen, uitkeringen, huur en echtscheidingen) alsmede inlevingsvermogen in de sociale problematiek van deze rechtzoekenden zou er ook sprake moeten zijn van een goede bereikbaarheid voor deze doelgroep, voldoende feeling met de doelgroep (sociaal lagere klasse over het algemeen en de minder zelfredzame burger)⁴⁸ en kennis van de sociale kaart.

In het onderstaande wordt thematisch beschreven wat de ervaringen van ketenpartners zijn in de praktijk en in hoeverre wordt tegemoetgekomen aan de door hen genoemde aspecten van kwaliteit.

Wisselende kwaliteit

"De kwaliteit van de advocatuur is wisselend. Er zijn (echt) goede en minder goede advocaten. Die laatste schieten kwalitatief tekort." aldus een rechter.

Uit de gesprekken met ketenpartners blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandverleners in het stelsel, net als de commissie-Van der Meer heeft geconstateerd, binnen alle rechtsgebieden als wisselend wordt ervaren, maar dat positieve geluiden de boventoon voeren. De ketenpartners, geven unaniem aan dat zij een driedeling zien van zeer goed presterende advocaten, opvallend slecht presterende advocaten en een middengroep die gemiddeld presteert.⁴⁹ Hierbij wordt echter opgemerkt dat slecht presteren nog niet betekent dat er sprake is van klachtwaardig gedrag (zie voor het onderwerp klachten paragraaf 4.6.2). Omdat er per rechtsgebied verschillende eisen worden gesteld aan de deskundigheid, wordt hieronder per rechtsgebied weergegeven wat de meest in het oog lopende positieve en negatieve punten zijn voor wat betreft de deskundigheid.

48 Zie daarvoor ook Bantema (2017).

49 Deze verdeling doet zich natuurlijk in iedere beroepsgroep voor.

Enkele **politiefunctionarissen** binnen de **strafrechtketen** geven in een expertmeeting aan dat advocaten in de regel beschikken over voldoende basiskennis. Het grote verschil zit volgens hen in de bejegening, de houding en het gedrag naar de cliënt en de politiefunctionaris. Politie mensen ervaren soms dat advocaten in de verhoorkamer met non-verbale communicatie met hun cliënten proberen de communiceren of dat zij in de verhoorkamer de boel frustreren. Dit zijn echter uitzonderingen. Volgens het **OM** is de deskundigheid van rechtsbijstandverleners over het algemeen goed, zoals blijkt uit enkele interviews. Advocaten zetten zich in voor hun cliënten en de motivatie en toewijding is veelal goed. Er is volgens het OM ook voldoende oog voor de kwetsbare verdachten. Het OM noemt als voorbeeld van goed functioneren het opnemen van contact met het slachtoffer. De politie noemt als positief voorbeeld het tussentijds informeren naar de toestand van een kwetsbare cliënt in voorlopige hechtenis. Er wordt door het OM geen verschil geconstateerd tussen advocaten die op basis van toevoeging werken en advocaten die dit niet doen. Soms zien zij echter ook dat een zaak wordt 'afgeraffeld' om zo snel mogelijk te kunnen declareren. Vanuit het OM wordt, in tegenstelling tot de politiefunctionarissen, soms wél een gebrek aan juridische kennis en dossierkennis gesignaleerd (zie ook Van de Meer, p. 144).

Enkele **rechters** signaleren een gebrek aan kennis van het procesrecht, zo blijkt uit een expertmeeting. Dit lijkt meer en meer een ondergeschoven kindje te worden, niet alleen bij advocaten die binnen het stelsel werken. Dit geldt met name voor het continu veranderende **bestuursrecht**. Advocaten specialiseren zich wel inhoudelijk maar lijken dan het procesrecht te vergeten.

Kantonrechters, zo blijkt uit een expertmeeting, zien geen verschil tussen advocaten die op basis van een toevoeging werken en advocaten die dit niet doen. Wat wel opvalt is dat advocaten die werkzaam zijn bij de rechtsbijstandsverzekeraars goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen per rechtsgebied. Daar is sprake van een groot kwaliteitsbewustzijn. Zij moeten aanwezig zijn bij wekelijkse juridische overleggen of jurisprudentielunches en kunnen op die manier elkaars werk beoordelen. Doordat ze in loondienst zijn, kunnen slecht functionerende advocaten in die sector worden ontslagen.

De **kantonrechters** geven verder aan moeilijk de betrokkenheid van de advocaten te kunnen beoordelen. Soms merken zij dat er geen intake heeft plaatsgevonden op kantoor en dat advocaat en cliënt elkaar voor de zitting nog niet eerder hebben gezien. Dit getuigt niet van betrokkenheid.

Op het gebied van het **huurrecht** blijken advocaten redelijk goed op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving, maar daar zitten ook advocaten bij die daar "heel slecht in zijn", zo blijkt uit een expertmeeting. Bij het **arbeidsrecht** blijken advocaten soms niet voldoende op de hoogte te zijn van alle wetswijzigingen.

Bij het **asiel- en vreemdelingenrecht** zijn de advocaten heel betrokken en daardoor soms (te) begaan met het lot van de rechtzoekende, is de mening in een expertmeeting. Men ziet ook wel dat als advocaten zich te veel op één doel/ of bevolkingsgroep gaan focussen, zij zich hiermee gaan vereenzelvigen. ‘‘Sommigen gaan zelfs in de wij-vorm praten.’’ Er wordt volgens de rechters soms te veel puur vanuit het belang van de cliënt gedacht. Zo kan een advocaat de asielzoeker instrueren bepaalde dingen te verklaren om zijn zaak in een zo goed mogelijk daglicht te stellen of worden er soms kansloze zaken aangespannen. Op dit rechtsgebied, waar het individu tegenover de maatschappij staat en tijdwinst heel belangrijk kan zijn, is het echter de vraag of het niet juist als goede dienstverlening kan worden gezien als een advocaat tot het uiterste gaat voor zijn cliënt.⁵⁰ Ondanks de vaak negatieve berichtgeving hebben rechters op het gebied van het **vreemdelingenrecht** het gevoel dat er de laatste jaren veel is verbeterd op het gebied van kwaliteit, zo blijkt uit een expertmeeting. Er is veel tijd en energie gestoken in opleidingen, het vaststellen van duidelijke normen en in het ontwikkelen van intervisie (Cit).

Als er een advocaat betrokken is bij een **faillissement** dan is de kans dat er kwaliteit geleverd wordt groter, blijkt uit een interview. Wisselender is het beeld dat naar voren komt m.b.t. de kwaliteit bij **schuldsaneringszaken**. Ook hier komt het voor dat de advocaat voor de zitting de saniet nog nooit heeft gezien of nog niet kent omdat deze is overgenomen van een collega. Als er een insolventieadvocaat aanwezig is ter zitting, dan is de ervaring van de insolventierechter waarmee is gesproken dat het optreden/ondersteuning vaak teleurstellend is. Niet alle insolventieadvocaten zijn er voldoende van op de hoogte wat een rechter wil weten. De dossierkennis is niet optimaal, hoewel er veelal tijd genoeg is om de zaak voor te bereiden. Soms stelt een advocaat de wettelijke regeling ter discussie of hij beroept zich ten onrechte op ‘vaste jurisprudentie’, terwijl de nadruk juist zou moeten liggen op de omstandigheden van de schuldenaar. Als de cliënt de advocaat kent van een eerdere zaak dan weet deze vaak te weinig af van de Wsnp.

Over het functioneren van advocaten ter zitting in de het **personen- en familierecht** wordt door een tweetal familierechters gezegd dat mogelijk een deel van de goede advocaten niet bij de rechtbank terechtkomt, omdat zij andere wegen bewandelen om in een eerder stadium de zaak op te lossen. Personen/ en familierechters merken op dat zij, als zij een minder goed functionerende advocaat tegenkomen, vaak de combinatie zien van een gebrek aan juridische kwaliteit én een gebrek aan motivatie, waarbij ook de houding te wensen overlaat.

De **bestuursrechters** waarmee is gesproken ervaren juist een verschil tussen advocaten die er niet veel van afweten (juridische kwaliteit) en advocaten die er niet veel tijd in willen steken of moeite voor willen doen (motivatie). Advocaten

50 Deze belangenafweging en de morele redeneringen die hierbij een rol spelen is onderzocht in het proefschrift van Tamara Butter ‘De beroepsethiek van asieladvocaten in de praktijk’ (2018).

scoren dan slecht op een van die twee kwaliteitskenmerken. Het merendeel van de advocaten doet zijn best en kan aardig meedraaien en er is een groep advocaten die echt heel goed is. Er is een kleine groep advocaten die tekortschieten doordat ze niet voldoende op de hoogte is van recente jurisprudentie, zich niet verdiepen in het dossier of alleen afgaan op het verhaal van de cliënt. Bij het sociaizekerheidsrecht worden volgens de bestuursrechters de meeste brokken gemaakt.

Het **SRW** heeft over het algemeen goede ervaringen met advocaten die zich hebben toegelegd op de sociale advocatuur en men vindt hen betrokken. Dit positieve beeld is (mogelijk) mede te verklaren uit het feit dat men zelf kan bepalen met welk kantoor men zakendoet. Als dit niet blijkt te lukken dan wordt de advocaat niet meer benaderd. Soms is dat een kantoor dat in de wijk aanwezig is of men komt via een klant, op basis van diens positieve ervaringen, aan een goede verwijsadvocaat. Er wordt regelmatig samengewerkt met laagdrempelige advocaten die gratis inloopsprekuren aanbieden. Men kan dan met de cliënt mee naar de advocaat voor het inwinnen van aanvullende informatie en om zelf te beoordelen of de advocaat de cliënt mogelijk verder kan helpen. De laatste jaren verwijst het SRW vaker naar de advocatuur doordat de zaken complexer worden en er vaker op korte termijn een oplossing moet komen. Door SRW worden slechts enkele negatieve ervaringen genoemd. Zo gaan sommige toevoegingsadvocaten niet altijd even zorgvuldig te werk, wordt er soms slecht of te laat gecommuniceerd met de cliënt (bijvoorbeeld over de mogelijkheid om de eigen bijdrage te laten vergoeden door de bijzondere bijstand) of ze doen te weinig voor hun cliënt. Daarnaast zien ze dat sommige toevoegingsadvocaten bang zijn dat ze financieel op een zaak toe moeten leggen.

Uit een expertmeeting met **loketmedewerkers** blijkt dat zij ervaren dat advocaten welwillend en meedenkend zijn. Zij geven echter aan dat het voor hen lastig is een objectief oordeel te vellen over de kwaliteit van de dienstverlening van de advocatuur, omdat zij vooral de negatieve verhalen van klanten terug horen. Dit zijn dan de klanten die zo ontevreden zijn dat ze komen informeren hoe ze een klacht in kunnen dienen. Over het algemeen zijn de loketmedewerkers desondanks (erg) positief over de contacten met advocaten. Over de kwaliteit van de stukken die advocaten opleveren, kunnen de loketmedewerkers niet veel zeggen, omdat zij ook die alleen zien als een klant met een klacht komt.

Hoewel de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners door de meeste ketenpartners als wisselend wordt beschreven, komt vanuit de kant van het **toezicht/de deken** het geluid dat er relatief weinig klachten zijn over advocaten op dit gebied, zeker gezien het grote aantal zaken dat door een groot aantal advocaten wordt behandeld. Hierbij dient te worden bedacht dat het indienen van een klacht voor rechtzoekenden mogelijk een (te) hoge drempel kan zijn (zie verder onder klachten 4.6.2).

Perverse prikkels

"De verleiding is soms te sterk, waardoor ze vrij makkelijk in dit gedrag worden meegezogen. "

Kwaliteit kan beïnvloed worden door de aanwezigheid van een aantal perverse prikkels binnen het stelsel. Hierdoor komen advocaten in de verleiding 'creatieve keuzes' te maken. Het rapport van de commissie-Van der Meer (p. 78 en verder) besteedt veel aandacht aan dit onderwerp. Ook de ketenpartners waarmee in het kader van deze nulmeting is gesproken, geven hiervan een aantal voorbeelden.

Binnen het **personen- en familierecht** blijken (door)procederen en 'vechten' te lonen. Mediation, het 4-gesprek en interventies aan de voorkant zouden beter beloond moeten worden dan procederen, vinden enkele rechters.

Een **kantonrechter** gaf als voorbeeld dat een advocaat in eerste instantie een toevoeging aanvraagt en als er dan nog een aanverwante kwestie bijkomt soms nog een toevoeging aanvraagt. Ook bij het **bestuursrecht** zijn er advocaten die zich verzetten tegen het voegen van zaken, omdat ze dan een lagere vergoeding krijgen.

Bij sociale zekerheidszaken zien rechters relatief veel kansloze zaken, wordt gezegd in een expertmeeting. Gesubsidieerde advocaten bedienen dan cliënten waarvan de eigen bijdrage (toch) door bijzondere bijstand wordt vergoed. Hierbij behoort echter de kanttekening te worden geplaatst dat het soms de cliënt is die per se door wil gaan.

Ongewenste acquisitie

"Ambulance chasers."

Bij Wsnp-zaken zijn de (aspirant)sanieten zelden vertegenwoordigd door een advocaat, behoudens bij tussentijdse beëindigingszittingen. Omdat sanieten vaak zelf niet goed kunnen inschatten wanneer het verstandig is een advocaat mee te nemen naar zitting komen er te veel zaken onnodig in hoger beroep. Als een cliënt in eerste instantie goed wordt bijgestaan, dan is de kans immers groter dat de zaak positief wordt beslist. Bij een negatieve uitspraak in eerste instantie wordt de niet vertegenwoordigde saniet door de rechter geattendeerd op de mogelijkheid van het instellen van hoger beroep binnen een termijn van 8 dagen, bij voorkeur dan wel bijgestaan door een advocaat.

Het lijkt in de praktijk echter ook voor te komen dat sanieten bij klip-en-klare schoneleizitting nodeloos worden bijgestaan. Een eindzitting Wsnp kan zowel pro forma als niet-pro forma plaatsvinden. Alleen in het laatste geval is er nog iets met de saniet te bespreken en kan het handig zijn als er een advocaat meekomt,

in andere gevallen is dat niet nodig. Alle Wsnp-beëindigingen worden gepubliceerd en dit trekt advocaten aan die de sanieten vervolgens gaan benaderen ('ambulance chasers'). Hoewel dit soms voor de cliënt gunstig uitpakt heeft de Raad in samenwerking met de NOvA actie ondernomen om deze vorm van acquisitie door advocaten te beperken.

Als een advocaat zich dicht bij een vestiging van het Juridisch Loket vestigt dan heeft hij daar voordeel van, zeker als deze ook een gratis inloopspreekuur aanbiedt. Ook dit kan als een vorm van acquisitie gezien worden, hoewel mogelijk niet ongewenst.

Eenmanskantoren en specialisatie

"De advocaat die denkt dat hij alles kan".

Een van de onderwerpen die uit de gesprekken naar voren kwam, was het functioneren van eenmanskantoren en de mate van specialisatie.

De cijfers van de NOvA wijzen uit dat het aantal eenmanskantoren door de jaren heen toeneemt. Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners in het stelsel blijkt dat een derde van de ondervraagde advocaten alleen werkt. In de vorige metingen in 2004, 2006, 2010 was dit nog 15%, 17% en 17% van de ondervraagde toevoegingsadvocaten. De commissie-Van der Meer schrijft deze stijging toe aan het lage vergoedingsniveau, waardoor advocaten gedwongen zijn te bezuinigen op kantoorkosten. Er wordt daarom veelal individueel vanuit huis gewerkt (p. 146).

Hoewel er door de ketenpartners zorgen worden geuit over de kwaliteit die eenmanskantoren (kunnen) leveren, is een nuancering van dit beeld hier op zijn plaats. Een eenmanskantoor dient te worden beoordeeld naar de mate van specialisatie en de mate van intervisie en communicatie met vakgenoten. De ketenpartners zijn over het algemeen van mening dat gespecialiseerde (alleenwerkende) advocaten meer deskundigheid kunnen leveren dan generalisten. Een advocaat kan bepaalde zaaksoorten "er niet zomaar bij doen" en zij vinden dat generalisten niet meer van deze tijd zijn. De ontwikkelingen zijn niet op alle gebieden bij te houden. Voor alle advocaten zou een maximum van drie rechtsgebieden -moeten gelden (zie ook commissie-Van der Meer).

De commissie-Van der Meer brengt ook de nuancering aan van communicatie met vakgenoten. Deze commissie stelt dat advocaten die vanuit een eenmanskantoor werken verplicht zouden moeten samenwerken of aan activiteiten zoals intervisie zouden moeten doen. Ook uit deze nulmeting blijkt dat het zeker voor eenmanskantoren van belang is dat zij contact onderhouden met vakgenoten.

Het gaat er dus niet zozeer om of men al dan niet vanuit een eenmanskantoor werkt, maar in hoeverre men mogelijkheden heeft of creëert tot overleg met collegae (zie een voorbeeld hiervan in de box hieronder).

Box **Voorbeeld collegiaal overleg**

Een alleenwerkende advocaat gaf hiervan een zeer illustratief praktijkvoorbeeld. Zij werkte voorheen op een groot kantoor als enige strafrecht-specialist. Zij is op een gegeven moment voor zichzelf begonnen en houdt kantoor in een verzamelgebouw en zij deelt de gang met diverse strafrechtadvocaten. Zij beschrijft haar situatie nu als beter dan die voorheen, omdat er nu verschillende gestructureerde en ad hoc contactmogelijkheden zijn met collega strafrechtadvocaten. Dit verhoogt de kwaliteit van het door haar geleverde werk.

Daarnaast is het van belang dat de waarneming bij alleenwerkende advocaten goed is geregeld (zie verder onder Volle agenda's). Als een alleenwerkende advocaat kantoor houdt in een pand waar nog meer advocaten zijn gevestigd, is het eenvoudiger te organiseren dat zij, indien nodig, elkaars taken waarnemen. Ze kunnen dan bijvoorbeeld afspraken maken over het hanteren van dezelfde dossieropbouw.

Over de hele linie van rechtsgebieden wordt door de ketenpartners hetzelfde gedacht over de noodzaak van specialisatie en de noodzaak van het op enigerlei wijze uitwisselen van kennis en ervaring met vakgenoten. Echter, elk rechtsgebied heeft zijn eigen dynamiek. Hieronder wordt per rechtsgebied weergegeven wat er door de ketenpartners naar voren werd gebracht over eenmanskantoren en specialisatie.

Uit gesprekken met de **politie** kwamen de eenmanskantoren negatief naar voren vanwege het ontbreken van achtervang. De ervaring is dat advocaten die (in het weekend) toezeggen dat ze naar het bureau komen dit uiteindelijk niet of niet snel genoeg doen, omdat ze geen plaatsvervanger hebben. Ook het **OM** ervaart dat eenmanskantoren vaker om aanhouding vragen, omdat ze geen vervanging kunnen regelen. Dit leidt tot meer (pro forma) zittingen.⁵¹

Kantonrechters die hun ervaringen deelden in een expertmeeting, zeggen dat niet gespecialiseerde alleenwerkende advocaten vaak minder goed op de hoogte zijn van de laatste wetwijzigingen. Zij bieden minder kwaliteit dan bijvoorbeeld een advocaat die werkzaam is bij een rechtsbijstandsverzekeraar. Zij zien hierbij

51 Zie verder over dit onderwerp onder het kopje volle agenda's.

geen verschil tussen advocaten die werkzaam zijn op basis van een toevoeging en advocaten die betaalde zaken behandelen.

Er zijn, volgens deze **kantonrechters**, relatief veel eenmanskantoren die het minder goed doen wanneer de advocaten uit financiële nood voor zichzelf zijn begonnen. Zij kunnen het zich niet permitteren om zaken te weigeren en behandelen meestal alle/te veel rechtsgebieden.

Rechters geven aan het te betreuren dat er voor advocaten die werken op het gebied van het arbeidsrecht en het socialeverzekeringsrecht geen extra inschrijvingsvoorwaarden gelden. Voor andere gebieden zouden strengere eisen gesteld kunnen worden. Bijvoorbeeld geldt binnen het personen- en familierecht het lidmaatschap van de Vfas als een belangrijk keurmerk. Voor verschillende rechtsgebieden gelden speciale deskundigheden die wenselijk zijn: binnen het personen- en familierecht zijn bijvoorbeeld pedagogische kwaliteiten gewenst, net als bij het jeugdstrafrecht.

Het **SRW** is in de regel goed op de hoogte van de specialisaties en de deskundigheid van advocaten in de regio. Dit is een verschil met de werkwijze van het Juridisch Loket die in principe verwijst op basis van het verwijzarrangementen. Er zijn echter ook SRW-vestigingen die aangeven dat zij de cliënt zelf hun advocaat laten kiezen. Zij geven bijvoorbeeld bij echtscheidingszaken een pakketje mee met een lijst van advocaten die op dit rechtsgebied werkzaam zijn. De alleenwerkende advocaten vallen bij de **loketmedewerkers** niet negatief op.

Zelfreflectie en intervisie

"Er ontbreekt ter zitting een correctiemechanisme."

In veel gesprekken komen de onderwerpen zelfreflectie en intervisie naar voren. De ketenpartners met wie is gesproken hebben de indruk dat advocaten over het algemeen te weinig spontaan feedback krijgen en hier ook te weinig om vragen. Volgens de meeste ketenpartners met wie gesproken is zou zelfreflectie en intervisie ook ten aanzien van het functioneren van de advocatuur structureel moeten worden geregeld. Er ontbreekt nu een correctiemechanisme ten aanzien van het optreden van advocaten ter zitting. Het lijkt erop dat advocaten (en de NOVA) minder zijn geïnteresseerd in instrumenten zoals intervisie en peer review dan het OM en de ZM, zo is de indruk van de ketenpartners met wie gesproken is. Het is daar meer de cultuur om aan zelfreflectie te doen. Omdat deze beroepsgroepen zelf graag feedback willen ontvangen, worden er periodiek bijeenkomsten georganiseerd met ketenpartners.

Hierbij moet vermeld worden dat bovenstaande niet van toepassing is op de asiel- en vreemdelingenadvocaten. Deze specialisatie heeft intercollegiale toetsing specifiek georganiseerd (Cit).

Communicatie met ketenpartners

Een familierechter: *“Elk jaar is er een ‘meet and greet’ waarbij rechters en advocaten om de tafel zitten en overleggen. Daarmee wordt een cultuur gecreëerd waarin iedereen bewust is van zijn eigen rol en de afhankelijkheid van elkaar.”*

Ketenpartners zijn van mening dat een goede communicatie tussen de advocatuur en haar ketenpartners leidt tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening. Hiermee wordt niet alleen gewerkt aan de verstandhouding tussen de verschillende professionals, maar ook wederzijdse verwachtingen kunnen worden uitgesproken en er kan terugkoppeling naar elkaar plaatsvinden. De ketenpartners met wie gesproken is, geven aan dat er op het gebied van de communicatie nog een verbeteringslag mogelijk is. Hieronder wordt daar in meer detail op ingegaan.

Over het algemeen zijn de medewerkers van **het Juridisch Loket** (erg) positief over de contacten met advocaten. Zij vinden advocaten welwillend en meedenkend. Loketmedewerkers zien wel een verschil in motivatie tussen het functioneren van de echte sociaal advocaten en de advocaten die de toevoegingen erbij doen. De communicatie tussen het Juridisch Loket en de advocatuur hangt af van de mate waarin hiervoor op een bepaalde loketvestiging tijd vrij kan worden gemaakt. Mogelijk door de hoge werkdruk lijkt er de laatste tijd minder onderling contact te zijn en er is minder vaak sprake van een terugkoppeling. Niet voor alle rechtsbijstandverleners blijkt het duidelijk te zijn wat het Juridisch Loket doet en kan. Advocaten zoeken soms (in bepaalde regio's) zelf contact, komen een nieuwe collega voorstellen of geven lezingen voor de loketmedewerkers over een bepaald onderwerp. Dit gebeurt overigens ook bij het **SRW**. Advocatenkantoren zoeken soms ook contact met het SRW om stagiaires sociaaljuridische ervaring op te laten doen. In hoeverre er bij deze contacten met het SRW een acquisitieoogmerk meespeelt is niet te zeggen. Bij het Juridisch Loket speelt dit niet, aangezien daar wordt gewerkt met een verwijzarrangement waarin de volgorde van advocaten vastligt bij het verdelen van zaken.

Als voorbeeld van slechte communicatie wordt door de loketmedewerkers genoemd dat advocaten soms zonder toestemming van de Raad alvast op toevoegingsbasis aan de slag gaan of cliënten niet wijzen op de mogelijkheid van een toevoeging. Loketmedewerkers stellen dat bij twijfel over zaakcodes de rechtsbijstandverleners contact op zouden moeten nemen met de beschikker van de Raad.

Door **het OM** wordt gezegd dat een pleidooi vaak korter en bondiger kan. Het is voor hen begrijpelijk dat een advocaat zijn best wil doen en dat ook wil laten zien aan de cliënt en zijn in de zittingszaal aanwezige familie, vooral als er flink voor

betaald wordt. Dit laatste geldt uiteraard alleen voor betalende cliënten. Als een dergelijk lang pleidooi gaat irriteren bij het OM of ZM zou het juist nadelig kunnen uitpakken voor zijn cliënt.

Omdat de **rechterlijke macht** er veel aan is gelegen om de onderlinge verstandhouding met de advocatuur goed te houden en bovendien zelf ook graag feedback ontvangen wil, worden bijeenkomsten georganiseerd met ketenpartners. Dit leidt tot een kwaliteitverhogende kruisbestuiving tussen advocatuur en rechterlijke macht. Praten over elkaars functioneren blijkt echter moeizaam te zijn en gevoelig te liggen. Advocaten zijn in het algemeen niet gediend van een tik op de vingers of vrezes dat rechters strenger worden als zij op hun beurt kritiek uiten, zo wordt gezegd in een expertmeeting met rechters. Te kritische rechters zouden bovendien gewraakt kunnen worden. De rechterlijke macht geeft trainingen en cursussen aan advocaten op het gebied van het **personen- en familierecht**, waarbij ze leren hoe ze beter kunnen procederen. Hier blijken echter vooral de goede advocaten op af te komen.

Een voorbeeld van goede communicatie tussen advocatuur en ketenpartners is de werkwijze **ZSM**⁵². Sinds de werkwijze ZSM is ingevoerd, verloopt de communicatie tussen OM, politie en de advocatuur veel beter. De rollen zijn door ZSM veranderd, waardoor de advocaat en de OvJ dichter bij elkaar zijn komen te staan en elkaar beter kunnen vinden (letterlijk en figuurlijk). Hoewel de partijen – politie, OM en advocatuur - verschillende belangen dienen, werken ze nu meer samen in het belang van de verdachte. Door alle betrokkenen wordt dit als positief ervaren.

Oudere advocaten

"Sommige lang werkende advocaten lijken vastgeroest in hun handelen en minder energie te hebben."

Uit de interviews met diverse ketenpartners blijkt dat een ander risico voor wat betreft de kwaliteit wordt gevormd door de groep advocaten die langdurig werkzaam is binnen de advocatuur en/of advocaten die naar het einde van hun carrière gaan of al heel lang binnen een bepaald vakgebied werken. Sommige rechters zien bij de jongere advocaten meer idealisme en betrokkenheid. Zij lezen meer vakliteratuur en jurisprudentie en komen (mede daardoor) beter voorbereid ter zitting. Sommige lang werkende advocaten lijken vastgeroest in hun handelen en minder energie te hebben. Er wordt in hun stukken relatief vaak 'geknipt en geplakt', met slordigheden zoals verkeerde namen tot gevolg. Dit knippen-en-plakken zien rechters echter ook bij advocaten die het te druk hebben. Oudere advocaten vallen bij de loketmedewerkers in de regel niet negatief op.

52 De afkorting ZSM staat voor Zo Spoedig Mogelijk en refereert aan een werkwijze waarin er door partijen (politie, OM, slachtofferhulp, reclassering) wordt samengewerkt om een zo snel mogelijke afdoening van veel voorkomende criminaliteit te bewerkstelligen.

Volle agenda's van advocaten

Politiefunctionaris: *"De tweeuurstermijn is een farce"*.

Het thema 'volle agenda's' (zie ook commissie-Van der Meer p. 144) lijkt met name een rol te spelen binnen het strafrecht. De **politie** ervaart dat bij een reguliere procedure verdachten soms onterecht langer worden vastgehouden omdat de advocaat die de melding heeft geaccepteerd, niet direct beschikbaar is. De agenda van de advocaten blijkt (mede)bepalend voor de dienstverlening aan de verdachte, waardoor er soms veel vertraging wordt opgelopen voor de verdachte. Bij het aannemen van een opdracht, is de regel dat een advocaat binnen twee uur bij een verhoor verschijnt. Sommigen geven aan dat dit in de praktijk zelden wordt gehaald, terwijl anderen hier positiever over zijn. Mogelijk stammen de negatieve ervaringen uit de aanlooperperiode. Advocaten zeggen soms, "stel hem maar in verzekering en dan kom ik morgen." Soms gaat er dan 15 uur overheen, aldus de woordvoerder namens de politie. De melding had dan eigenlijk moeten worden doorgegeven aan een collega-advocaat, waardoor de verdachte sneller zou zijn geholpen. De 'punteradvocaten' kiezen dan toch voor het geld door de zaak zelf te houden wat niet in het belang is van hun cliënt. Hoewel dit soort piketadvocaten niet in de meerderheid is, gaat het ook niet slechts om een uitzondering, volgens de experts met wie gesproken is. De politie-experts betwijfelen of de verdachten veel zijn opgeschoten met het Salduz-arrest. Zij doelen daarmee op het tijdverlies, waardoor verdachten sindsdien feitelijk langer op het politiebureau vast zitten. Vooral voor minderjarige verdachten en kwetsbare groepen heeft Salduz een negatieve uitwerking.

Een ander gevolg van de volle agenda's is dat overbezette advocaten de verdachte soms pas kort voor de zitting voor het eerst hebben gesproken en het dossier vaak pas kort voor de zitting hebben gelezen. Hier komen dan vaak nog allerlei aanvullende onderzoekwensen uit voort (bijvoorbeeld een aanvullend getuigenverhoor), terwijl dat feitelijk veel eerder in gang gezet had kunnen worden.

Ook merkt de politie op dat er doordeweeks vaker consultatiebijstand plaatsvindt en in het weekend vaker verhoorbijstand. De advocaten hebben doordeweeks minder tijd voor verhoorbijstand, omdat ze dan veelal zittingen en dus een vollere agenda hebben; in het weekend hebben zij daar meer tijd voor.

De loketmedewerkers geven aan dat advocaten die deelnemen aan het verwijzingsarrangement op strikte volgorde ingezet worden. Sommigen geven na verwijzing aan geen lat, toevoeging of bepaalde zaaksoort te doen. Zij zouden dan zelf voor vervanging moeten zorgen, maar dat gebeurt niet altijd. Dan komt de klant terug bij het Juridisch Loket.

Wisseling van advocaat

"Als cliënten worden teleurgesteld gaan ze shoppen bij een ander."

Meestal maken verdachten gebruik van de piketadvocaat en minder vaak van een voorkeurstoevoegingsadvocaat. Piketadvocaten worden volgens de politie door verdachten nogal eens geassocieerd met minder kwaliteit of gezien als een verlengstuk van de politie. Dit wordt bevestigd door de gedetineerden waarmee is gesproken in het customer journey onderzoek. Het is aan de piketadvocaat om het vertrouwen van zijn cliënt te winnen. Volgens het OM komt het regelmatig voor dat een verdachte wisselt van advocaat. Een nieuwe advocaat betekent, vooral bij complexe zaken, doorgaans een vertraging in de route, omdat het dossier door de nieuwe advocaat opnieuw zal moeten worden gelezen en er in overleg met de cliënt een strategie moet worden bepaald. Onduidelijk is of deze nieuwe advocaat tot een beter resultaat leidt. Gedetineerden krijgen binnen de muren informatie over andere advocaten. Dit biedt hen de mogelijkheid om te vergelijken en daaruit conclusies te trekken. De respondenten in de PI 's steken wel energie en tijd in het zoeken van een andere (betaalde) advocaat, maar een klacht over de eerste advocaat blijft achterwege (zie voor klachten verderop in dit hoofdstuk). Verdachten van milieu en fraudezaken en recidivisten vragen relatief vaak naar hun eigen advocaat. Dit gebeurt vaker naarmate de zaak ernstiger is, waardoor er langer gebruik moet worden gemaakt van rechtsbijstand en er meer op het spel staat. In dit soort zaken worden relatief vaak dure zelf betaalde advocaten ingehuurd door een organisatie of groep die de verdachte financieel steunt. Daarnaast zijn rechtzoekenden tegenwoordig steeds mondiger en kritischer en gaan advocaten zelf ook vaker op zoek naar cliënten om hun praktijk draaiend te kunnen houden.

4.6 Klachten over de dienstverlening binnen het stelsel (indicator 3)

4.6.1 Klachten over dienstverlening het Juridisch Loket

Formele klachten van klanten of andere partijen worden conform de klachtenprocedure gericht aan de algemeen directeur. Deze onderzoekt de feiten en reageert op de klacht. Zijn reactie is gebaseerd op de feiten die uit het onderzoek naar voren komen en op de uitgangspunten die in de klachtenprocedure zijn geformuleerd. Men kan geen klacht indienen over het algemene beleid of de bedrijfsvoering van het Juridisch Loket.

Mocht een klager na deze procedure van mening zijn dat het Juridisch Loket zijn of haar klacht niet naar behoren heeft afgehandeld, dan kan hij of zij zich tot de klachtencommissie wenden. De commissie adviseert de algemeen directeur en baseert haar advies op de oorspronkelijke klacht, het verslag van het inhoudelijk onderzoek naar de feiten, en op eventuele verklaringen van getuigen.

Over de dienstverlening van het Juridisch Loket zijn in 2016 nauwelijks klachten binnengekomen. Het Juridisch Loket heeft in 2016 733.900 klantcontacten gehad. Hierop zijn in totaal 39 klachten ontvangen. Van deze klachten zijn er 23 informeel (door de manager uitvoering) en 16 formeel (door de algemeen directeur of klachtencoördinator) behandeld.

Tabel 4.3 Aantal klachten bij het Juridisch Loket in 2016

Informeel	23
Formeel	16
In behandeling	0
Totaal	39

Zowel de formele als informele klachten hadden betrekking op de advisering, de dienstverlening in het algemeen of de bejegening. Enkele klachten werden veroorzaakt door een systeemstoring die in 2016 plaatsvond. Alle klachten zijn in goed overleg tussen de manager uitvoering en de klant opgelost. De klachten die voortkwamen uit een systeemstoring zijn naar tevredenheid van de klant opgelost middels het schadeloos stellen van de betrokkenen (vergoeding onterecht gemaakte kosten telefonie naar aanleiding van systeemstoring). Alle klachten uit 2016 zijn afgehandeld.

4.6.2 Klachten over het functioneren van rechtsbijstandverleners werkzaam binnen het stelsel

In deze paragraaf wordt beschreven hoe door ketenpartners en rechtzoekenden wordt gereageerd op minder goed presterende rechtsbijstandverleners.

Hoe komen de klachten binnen, worden er drempels ervaren en hoe verloopt dan de procedure?

Klachten over advocaten werkzaam binnen het stelsel kunnen bij de NOvA binnenkomen via de Raad, rechtzoekenden of hun wederpartij, de rechtspraak en het OM. Klachten worden door de deken onderzocht, en zo nodig worden er ook dossiers opgevraagd en vindt er een kantooronderzoek plaats (zie hiervoor ook hoofdstuk 2). Zodra een kantoorbezoek negatief uitvalt, volgt er een dekenbezwaar. Dit wordt voorgelegd aan de tuchtrechter, zo nodig gevolgd door de Raad van Discipline of het Hof van Discipline. Voor een beschrijving van de klachtregeling zie hoofdstuk 1.

Advocaten die geen goede kwaliteit leveren, zouden beter aangepakt moeten worden, volgens geïnterviewden. De ketenpartners onderschrijven dat er centraal meer signalen zouden moeten worden afgegeven, zo nodig in de vorm van een klacht. Rechters constateren dat het correctiemechanisme niet optimaal werkt, omdat niet altijd duidelijk is hoe signalen kunnen worden afgegeven richting de

advocatuur. Rechters geven bij slecht functionerende advocaten signalen af aan de teamleider of de president van de rechtbank, niet rechtstreeks aan de NOVA. De rechtspraak zal in de regel alleen de excessen melden. Vanuit de rechtbanken hebben presidenten, voorzitters of teamleiders periodiek overleg met de deken. In dit overleg worden zorgpunten besproken met de portefeuillehouder bij de NOVA van het desbetreffende arrondissement, met de deken of met de desbetreffende advocaat. Deze signaleringsroutes worden in de praktijk echter weinig benut. De klachtenprocedure is te veel gericht op incidentenpolitiek, aldus de rechtspraak. Een geïnterviewde rechter noemt de deken 'de slager die zijn eigen vlees keurt'. Daarbij komt dat klachtenprocedures in de regel te lang duren.

Een melding of klacht kost in de regel veel tijd, voornamelijk de uitwerking en onderbouwing ervan. Soms laat de rechter het er daardoor bij zitten. De klacht moest tot voor kort door de klager zo worden uitgeschreven dat deze bij een WOB-verzoek openbaar kan worden gemaakt. Sinds kort is het op basis van een uitspraak van de Raad van State niet meer mogelijk om middels een WOB-verzoek afschriften van klachten op te vragen. Dit kan/mag dus geen belemmering meer zijn om een klacht in te dienen bij de deken. In plaats van het indienen van een klacht kan er door de rechter ook een brief worden gestuurd naar de Raad van Discipline.

Binnen het **vreemdelingenrecht**, waar advocaten landelijk optreden, wordt er gewerkt met een landelijk meldpunt bij de NOVA voor klachten over het optreden van advocaten vanuit de rechtspraak. Het register van dit meldpunt is niet openbaar.

Officiële klachten stellen de NOVA in staat hun rol als toezichthouder beter uit te oefenen. Met geruchten kan een deken niets. Minder goed presteren is echter niet altijd klachtwaardig. Er blijken in de wandelgangen meer informele signalen te worden afgegeven ten aanzien van de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners dan dat er daadwerkelijk klachten binnenkomen bij de deken.

Het is primair aan de advocatuur zelf om de kwaliteit van hun dienstverlening te bewaken. De drempel om bij kwalitatief onderpresteren door advocaten dit te melden bij de Dekens wordt als hoog ervaren, ondanks aandringen van de NOVA. Een melding kan voor de Dekens al een aanleiding zijn om in gesprek te gaan met een advocaat en/of een kantoorbezoek af te leggen. De deken heeft de mogelijkheid om een klacht in te nemen van een persoon die klaagt, of een signaal over te nemen van de klager, zodat de klager buiten beeld blijft. Deze laatste optie zou de drempel lager moeten maken.

Ontevreden cliënten die door het Juridisch Loket zijn doorverwezen naar een rechtsbijstandverlener komen terug bij het Juridisch Loket om te informeren hoe ze een klacht in kunnen dienen. In dat geval wordt verwezen naar het dekensprekeuur. De klachten gaan veelal over bereikbaarheid, inzet en het laten liggen van bepaalde aspecten in een zaak. Telefonisch contact van loketklanten

verloopt via het landelijke callcenter. Daardoor duurt het even voordat een bepaalde advocaat negatief opvalt. Toch is het belangrijk dat er namen worden doorgegeven bij excessen zodat die kunnen worden gebundeld. Binnen het Juridisch Loket is er een informeel circuit met betrekking tot het signaleren van ondermaats functionerende advocaten. Zij horen echter alleen het verhaal van de klant, zonder wederhoor van de advocaat in kwestie. Loketmedewerkers hebben het idee dat klanten eerder bij andere instanties (zoals Jurofoon) klagen over advocaten dan bij het Juridisch Loket, omdat rechtzoekenden het Juridisch Loket en de advocatuur soms als één zien.

Het aantal klachten van rechtzoekenden

In 2016 is zowel het aantal klachten bij de lokale dekens als het aantal tuchtzaken tegen advocaten afgenomen, een trend die de afgelopen jaar structureel lijkt door te zetten. Het aantal klachten daalde in 2016 licht naar 2.293.⁵³ Uit een analyse van de jaarverslagen van de 11 afzonderlijke arrondissementen blijkt dat er in 2016 in totaal 1.500 klachten zijn ingediend door rechtzoekenden over het functioneren van hun eigen advocaat. Als dit wordt afgezet tegen het aantal zaken dat jaarlijks wordt behandeld (alleen al binnen het stelsel gaat het om ruim 400.000 toevoegingszaken) dan mag worden geconcludeerd dat er weinig wordt geklaagd. In bijlage 3 is het resultaat opgenomen van een analyse van het aantal klachten dat in 2016 is ingediend door rechtzoekenden bij de lokale dekens tegen het optreden van de eigen advocaat. Hieruit blijkt dat er grote regionale verschillen zijn, waarbij Amsterdam en Den Haag het hoogst scoren (resp. 19,4 en 16,5 klachten per 100.000 inwoners). Ook Limburg scoort vrij hoog (12,9). De minste klachten worden ingediend door de inwoners van Overijssel (5,5) en Breda/Middelburg (5,6). Ook nam in 2016 het aantal dekenklachten af van 94 naar 79. Bij de raden van discipline werden het afgelopen jaar 998 zaken aangebracht, zeven procent minder dan in 2015. Misschien nog wel veelzeggender is dat het aantal gegronde klachten daalde van 345 naar 290. Deze cijfers doen vermoeden dat de advocaten beter zijn gaan presteren. Dit is een indicatie dat de beroepsgroep de verantwoordelijkheid neemt om de kwaliteit te verbeteren.⁵⁴ In de box hieronder staat toegelicht hoe het aantal klachten zich in het arrondissement Amsterdam verhoudt tot het aantal advocaten.

⁵³ Dit betreft alle klachten, niet alleen die binnen het stelsel.

⁵⁴ Zie Kees Pijnappels, Aantal tuchtzaken duikt onder de 1.000. *Advocatenblad*, nr. 4, 2017, p. 13 e.v..

Box Aantal klachten in het arrondissement Amsterdam

Als voorbeeld: In het arrondissement Amsterdam zijn er circa 5.500 advocaten. Ruim 3.000 daarvan krijgen praktisch zeker niet te maken met de deken als toezichthouder op onder andere de kwaliteit van de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand. Die maakt geen onderdeel uit van hun praktijk.

Daarmee resteren in Amsterdam circa 2.500 advocaten die daarin wel geheel of gedeeltelijk actief zijn. In de registratie wordt geen onderscheid gemaakt tussen door cliënten zelf en door de overheid gefinancierde rechtshulp. Het totaalbeeld is dat er in Amsterdam elk jaar ongeveer ruim 1.000 kwesties bij het Bureau van de Amsterdamse orde binnen komen waarop actie wordt ondernomen. Daaronder ook zo'n 700 klachten en signalen over advocaten die tekort zouden schieten. Elke klacht en ieder signaal wordt onderzocht. Zo'n 400 klachten en signalen worden opgelost door uitleg te geven, door acties van de advocaat op wie de klacht of het signaal ziet of door bemiddelingsgesprekken etc. Uiteindelijk gaan er per jaar ongeveer 300 onderzoek dossiers door naar de Raad van Discipline. Ongeveer 100 daarvan leiden tot het opleggen van een maatregel door de Raad van discipline. Het grootste aantal daarvan is de lichtste maatregel, de waarschuwing. De zwaarste maatregel, de schrapping van het tableau, is in 2017 in totaal 7 keer opgelegd. De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend leidt er toe dat alles wat ter kennis van de Raad van Discipline van de orde komt, ook daadwerkelijk wordt onderzocht en dat alle zaken waarvan beoordeling door de Raad van Discipline noodzakelijk of gewenst is ook ter kennis van de Raad van Discipline wordt gebracht en dat daarover ook wordt beslist. De dekking van het toezicht op de advocatuur is dus 100%.

Aan de respondenten die in de enquête onder rechtzoekenden een oordeel gaven over hun rechtsbijstandverlener dat lager was dan een vijf (n=35, 9%) is gevraagd of zij daadwerkelijk een klacht hebben ingediend bij de Raad over de dienstverlening van hun advocaat of mediator. Slechts driemaal is er een klacht ingediend en 15 maal is dit overwogen. Op de vraag waarom hiervan uiteindelijk is afgezien zijn de antwoorden divers: te weinig vertrouwen in een dergelijke procedure, te veel moeite, angst, omdat de rechtsbijstandverlener nog met de zaak bezig is en onbekendheid met de mogelijkheid een klacht in te dienen. Van de vijf strafrechtelijke toevoegingsgebruikers die voor de tevredenheid over de totale dienstverlening minder dan een vijf gaven (6%), heeft er één een klacht ingediend. De overige strafrechtelijke toevoegingsgebruikers hebben dit niet gedaan en ook niet overwogen. Loketmedewerkers die spreekuur houden in de PI's is gevraagd naar hun ervaringen met klachten onder gedetineerden. Hen is gevraagd hoe vaak zij te maken krijgen met gedetineerden die ontevreden zijn

over hun advocaat. In het algemeen krijgen zij hierover weinig klachten. Ook uit de gesprekken met gedetineerden zelf blijkt dat er weinig klachten worden ingediend. Ze denken dat het toch geen nut heeft en dat het hun woord tegen dat van de advocaat is. Liever steken ze moeite en tijd in het vinden van een andere advocaat. De bekendheid met de klachtprocedure onder de gedetineerden is zeer wisselend. Desgewenst wordt er door de loketmedewerkers een uitleg gegeven van de wijze waarop een klacht kan worden ingediend over de advocaat.

De klachten die de loketmedewerkers in de PI's wel krijgen gaan over de communicatie met de advocaat, de slechte bereikbaarheid en het niet-nakomen van afspraken. De frustratie van gedetineerden over de slechte bereikbaarheid van advocaten kan deels worden verklaard uit het feit dat het voor een gedetineerde per definitie lang duurt voordat iemand reageert vanuit zijn tijdsperspectief bezien en uit het feit dat hun mogelijkheden tot communicatie beperkt zijn.

Een verklaring voor het beperkt aantal klachten onder rechtzoekenden is dat zij het lastig vinden om te klagen bij hun eigen dienstverlener over zijn functioneren. Vooral als er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie (weinig zelfredzame burger in procedure tegen een overheidsinstantie/strafrechtelijk systeem). Vaak zoekt men dan liever een andere advocaat.

Vindbaarheid klachtenprocedures

Vooral kwetsbare cliënten (jeugdigen, rechtzoekenden in BOPZ-zaken, vreemdelingen en rechtzoekenden met een lage intelligentie) klagen niet vaak, omdat ze niet weten hoe of waar dat kan. Een aantal van de rechtzoekenden waarmee in het kader van het customer journey onderzoek is gesproken, geeft aan niet te weten waar zij zouden moeten klagen als de advocaat niet goed presteert. Een googlezoekactie leert echter dat dit via internet op diverse sites voor rechtzoekenden heel gemakkelijk te vinden is. Zo staat op de website van de NOvA een klachtformulier dat door eenieder kan worden ingevuld. Geconcludeerd zou mogen worden dat ondanks de voldoende vindbaarheid van de mogelijkheid tot klagen en de hierbij te volgen procedure het voor een deel van de rechtzoekenden gemakkelijker zou kunnen worden gemaakt om te klagen door hier meer informatie over te verstrekken. Rechtzoekenden moeten er dan wel voldoende van op de hoogte zijn wat ze van een advocaat (hadden) mogen verwachten. Van ketenpartners mag men verwachten dat zij de weg weten te vinden bij ernstig disfunctioneren van rechtsbijstandverleners.

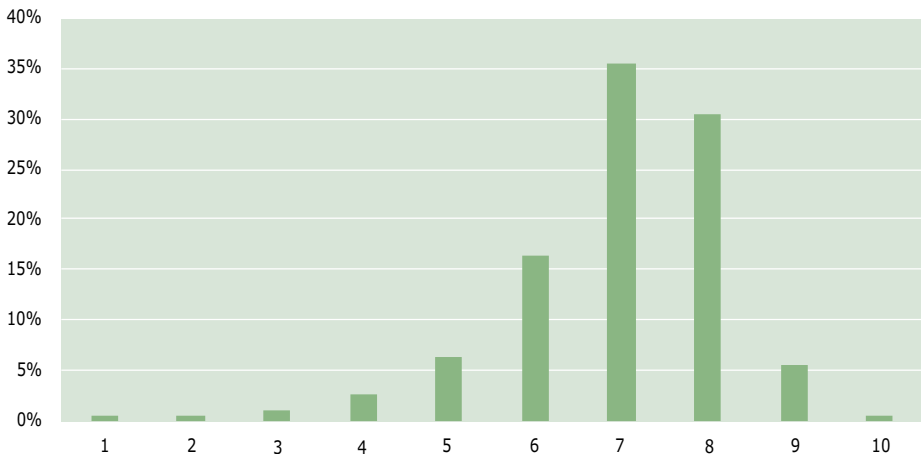
4.7 Beoordeling van rechtsbijstandverleners, ketenpartners en rechtzoekenden over het functioneren van de Raad

In deze paragraaf wordt beschreven hoe rechtsbijstandsverleners, een aantal ketenpartners en rechtzoekenden tegen de Raad aankijken. De gegevens zijn afkomstig van een gesprek met een vertegenwoordiger van de MfN, enkele politiefunctionarissen, gesprekken met loketmedewerkers, een enquête onder SRW en een enquête onder rechtsbijstandverleners.

Rechtsbijstandverleners: enquête

Gemiddeld geven de rechtsbijstandverleners in de enquête het rapportcijfer 7,0 voor de kwaliteit van de totale dienstverlening van de Raad.

Figuur 4.7 Oordeel rechtsbijstandverleners over dienstverlening Raad (n=2.079)



Aan de rechtsbijstandverleners is gevraagd om specifiek op een aantal aspecten van de dienstverlening hun oordeel te geven voor zover zij persoonlijk - hetzij telefonisch, hetzij *face to face* - contact hebben gehad met een medewerker van de Raad. Slechts 6% van de ondervraagde advocaten en mediators heeft het afgelopen jaar *geen* contact gehad met de Raad. Er blijkt een groot verschil te zijn in de tevredenheid over verschillende onderdelen.

Mediators zijn gemiddeld meer tevreden dan advocaten over dit contact. Het meest tevreden is men over de wijze waarop de Raad hen bij de steekproefcontrole te woord staat (82% is hierover (zeer) tevreden). Het persoonlijk contact bij de steekproefcontrole wordt het meest positief beoordeeld. Men is het minst tevreden over de tussentijdse informatievoorziening bij telefonisch en persoonlijk contact (respectievelijk 42% en 52% is hierover (zeer) tevreden).

De kwaliteit van de inhoudelijke informatie die wordt verstrekt over de voorzieningen die de Raad faciliteert, krijgt voor de website Mijn RvR (rvr.org)⁵⁵ een gemiddelde score van 2,4 op een vijfpuntsschaal, waarbij 61% (zeer) tevreden is. Over de nieuwsbrief is 58% (zeer) tevreden (gemiddelde score 2,4). De telefonische informatievoorziening via de helpdesk krijgt een score van 2,3 (advocaten: 2,3 en mediators: 2,1) en hierover is 66% (zeer) tevreden.

Kenniswijzer scoort gemiddeld een 2,7 en hierover is 55% (zeer) tevreden. Deze voorziening heeft het hoogste percentage ontevredenen (ruim 3%).

Tabel 4.4 Oordeel over aspecten van de dienstverlening per telefonisch contact, persoonlijk contact, overig en steekproefcontrole, in percentage (zeer) tevreden en de tevredenheidsscore (1= zeer tevreden, 5=zeer ontevreden)

	Telefonisch contact (n=1.869)		Persoonlijk contact, overig (n=623)		Persoonlijk contact steekproefcontrole (n=1.037)	
	% (Zeer) tevreden	Score totaal (advocaten/mediators indien significant <p.05)	% (Zeer) tevreden	Score totaal (advocaten/mediators indien significant <p.05)	% (Zeer) tevreden	Score totaal (advocaten/mediators indien significant <p.05)
Wijze van te woord staan	81%	2,1 (2,1/1,9)	79%	2,1 (2,1/1,7)	82%	1,9 (1,9/1,8)
Nakomen gemaakte afspraken	67%	2,2 (2,2/2,0)	69%	2,1	78%	2,0
Beschikbare tijd	76%	2,1	72%	2,1 (2,2/1,8)	80%	1,9
Behulpzaamheid	77%	2,1 (2,2/1,8)	74%	2,1 (2,2/1,7)	75%	2,0
Duidelijkheid advies	68%	2,3	65%	2,3 (2,3/2,0)	76%	2,0
Begrip probleem	63%	2,4 (2,5/2,1)	63%	2,4 (2,4/1,9)	67%	2,2
Deskundigheid	65%	2,3 (2,4/2,1)	65%	2,3 (2,3/1,9)	77%	2,0
Resultaat dienstverlening	66%	2,3 (2,4/2,1)	64%	2,3 (2,4/1,9)	73%	2,1
Telefonische bereikbaarheid	59%	2,5	57%	2,4	73%	2,1
Snelheid	61%	2,4	64%	2,4	76%	2,0
Tussentijdse informatievoorziening	42%	2,6	52%	2,4	62%	2,2
Inzet	71%	2,2 (2,2/1,9)	72%	2,1 (2,2/1,8)	79%	2,0

⁵⁵ De mediators beoordelen waarschijnlijk het gebruik van de website www.rvr.org, omdat zij (nog) geen gebruik maken van Mijn RvR.

MfN: interview

Met de directeur van MfN/Stichting Kwaliteit Mediators is een gesprek gevoerd over de samenwerking met de Raad. Hieruit blijkt dat het oordeel over de aard van de contacten van MfN/SKM met de medewerkers van de Raad afhankelijk is van hun plaats in de organisatie. Het contact met de werkvloer is goed. Er zijn voor MfN duidelijk aanspreekpunten binnen de Raad voor wat betreft de inschrijvingsvoorwaarden. Organisatorisch valt er nog wel een verbetering te maken, zodat de controle op kwaliteit door de Raad op de aanvullende voorwaarden die zij stelt beter kan worden uitgevoerd. Er zou hierbij meer gebruik kunnen worden gemaakt van de faciliteiten en de gegevens die bij MfN/SKW beschikbaar zijn.

Contact met de managementlaag is wisselend. Er wordt in voldoende mate informatie met elkaar uitgewisseld en meegedacht en men weet elkaar te vinden. Het uitdragen van het kwaliteitskeurmerk ("hier staan wij voor") wordt weleens gemist. Mediationland wordt niet altijd of te laat uitgenodigd bij het ontwikkelen van projecten of het oplossen van vraagstukken. Contact over projecten zoals Rechtwijzer is er te weinig geweest, zowel bij de ontwikkelingsfase als bij de inzet van mediators/niet-advocaten.

SRW: enquête

Het SRW is in een enquête gevraagd of zij een oordeel konden geven over het functioneren van de Raad. Hieraan hebben 34 sociaal raadsliden gehoor gegeven. Hun oordeel is overwegend positief. De communicatie en de samenwerking tussen SRW en de Raad verloop in het algemeen goed, er wordt goed meegedacht door de Raad en de sociaal raadsliden worden vriendelijk te woord gestaan. Zij vinden de Raad deskundig, maar niet altijd even begrijpelijk voor de klant. Soms zijn de procedures vrij complex, zoals bij de herberekening van de eigen bijdrage, en dan schort het soms aan een (heldere) uitleg van het door de Raad genomen besluit. De overige negatieve geluiden hadden betrekking op de (te) zware eisen die worden gesteld om voor een toevoeging in aanmerking te komen en een respondent gaf als beeld dat hij had van de Raad: te traag werkend en veel bureaucratie.

Politie: expertmeeting

Tussen de politie en de Raad is rechtstreeks contact en dit wordt door de politie als zeer prettig ervaren. De aanwezigen vinden dat de Raad strengere eisen zou moeten stellen aan advocaten die piket willen draaien, zoals het aanscherpen van inschrijvingseisen en randvoorwaarden, ook met betrekking tot houding, gedrag en integriteit.

Het Juridisch Loket: expertmeeting

De belangrijkste bevindingen van het gesprek met loketmedewerkers over de dienstverlening van de Raad zijn de volgende. De communicatie tussen het Juridisch

Loket en Raad verschilt per locatie en kan naar de mening van loketmedewerkers op sommige locaties beter. Men vindt het belangrijk dat er structurele contacten en korte lijntjes zijn tussen relatiemanagers bij de Raad en managers uitvoering bij he Juridisch Loket.

De door de Raad ontwikkelde tool Kenniswijzer wordt door loketmedewerkers veel gebruikt en volstaat in 9 van de 10 gevallen. Zo niet, dan wordt er door de loketmedewerkers contact opgenomen met de helpdesk van de Raad. Dit verloopt naar wens. Men belt de helpdesk via het algemene klantnummer. Men wordt dan snel geholpen en het is altijd zinvol. Kenniswijzer is gemakkelijk leesbaar en vindbaar. Het Juridisch Loket wordt ook geconsulteerd over wijzigingen in Kenniswijzer.

Soms wordt er namens de advocaat gebeld om wat voorwerk te doen om de klant juist te kunnen informeren. Het contact betreft meestal zaken die juridisch complex zijn of weinig voorkomen.

Niet iedereen is geabonneerd op de nieuwsbrief van de Raad. Zij die dat wel zijn, vinden het prettig om te weten wat advocaten aan informatie krijgen vanuit de Raad.

Loketmedewerkers zijn goed op de hoogte hoe te handelen bij een klant die per se wil worden doorverwezen, terwijl de loketmedewerker dat eigenlijk niet nodig vindt. Men gebruikt hiervoor een blanco document. Als de loketmedewerker een blanco document meegeeft en daarmee het signaal afgeeft dat een doorverwijzing volgens hen geen nut heeft, wordt het voor de Raad makkelijker om af te wijzen. Dit betekent dat advocaten naar de Raad toe extra motieven moeten aandragen om met een zaak aan de slag te kunnen gaan op toevoegingsbasis.

Waar relevant worden de klanten door de loketmedewerkers gewezen op de resultaatsbeoordeling. De Raad zou het werk van de loketmedewerkers kunnen vergemakkelijken als er op bijeenkomsten voor nieuwe advocaten vanuit het Loket iemand aanwezig zou zijn om toelichting te geven op hun werkwijze

Rechtzoekenden: enquête

De toevoegingsgebruikers die de enquête hebben ingevuld, blijken nauwelijks persoonlijk contact te hebben gehad met de Raad, maar als er contact is geweest (n=3) dan was dat per telefoon en is het oordeel hierover positief.

Uit aanvullend onderzoek in het kader van het customer journey onderzoek van het FKC waarbij expliciet door is gevraagd naar het contact van de rechtzoekende (n=9) met de Raad blijkt dat rechtzoekenden die contact opnemen met het FKC het belcontact veelal positief waarderen. Men wordt prettig en professioneel te woord gestaan en er wordt geduldig geluisterd. De informatie die wordt gegeven is duidelijk. Hoewel de medewerkers van de Raad in de regel strikt in de leer zijn, tonen zij waar mogelijk coulance om te komen tot passende oplossingen. De brieven van de Raad zouden duidelijker kunnen, aldus de rechtzoekenden. De website wordt wisselend beoordeeld. Sommige respondenten vinden hem te

complex, waardoor informatie niet goed kan worden gevonden en men mist wat moderne communicatiekanalen zoals WhatsApp en een chatfunctie.

4.8 Inschrijvingsvoorwaarden en specialisatie

4.8.1 Inschrijvingsvoorwaarden

Een van de instrumenten voor kwaliteitsborging is het stellen van deskundigheidseisen op specifieke rechtsterreinen. Voor de procesbeschrijving van de inschrijvingsvoorwaarden wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.

De steeds strengere eisen die worden gesteld aan de kwaliteit via inschrijvingsvoorwaarden kunnen een zware wissel trekken op de bedrijfsvoering van de advocaten binnen het stelsel. Het is van belang dat de tijds- en kosteninvesteringen die moeten worden gedaan, kunnen worden terugverdiend.

Ook kleine kantoren moeten voldoen aan de kwaliteitseisen. Dit betekent in de praktijk dat de kantoren die geopteerd hebben voor het voeren van een kleine maar brede praktijk naar verhouding een groter deel van hun tijd en hun budget zullen moeten investeren in het op peil houden van hun deskundigheid. Dit wordt steeds relevanter, omdat uit de cijfers van de NOvA blijkt dat het aantal kleine kantoren in 2016 wederom is toegenomen.

Jaarlijks toetst de Raad de inschrijvingsvoorwaarden, door een deel van de ingeschreven advocaten te controleren op het behalen van voldoende zaken en het behalen van voldoende opleidingspunten. In 2017 is getoetst of advocaten die ingeschreven stonden voor 1 of meer van de specialisaties op het terrein van psychiatrisch patiëntenrecht, vreemdelingenrecht, vreemdelingenpiket en asiel- en vluchtelingenrecht in de jaren 2015 en 2016 hieraan voldeden. Dit betrof in totaal 1.334 voor deze terreinen ingeschreven advocaten. Daarvan zijn er 506 gecontroleerd (38%). In onderstaande tabel is het resultaat van deze controle weergegeven.⁵⁶ In 2018 zijn de inschrijvingsvoorwaarden aangescherpt.

Tabel 4.5 Door de Raad uitgeschreven advocaten in 2017*

Psychiatrisch patiëntenrecht	30 van de 156
Vreemdelingenrecht	99 van de 231
Vreemdelingenpiket	96 van de 236
Asiel- en vluchtelingenrecht	3 van de 63

* *Eenzelfde advocaat kan voor meer specialisaties uitgeschreven worden.*

⁵⁶ De uitgeschreven advocaten deden mogelijk slechts enkele toevoegingen op het betreffende gebied.

4.8.2 Specialisatie en deelname aan kwaliteitsbevorderende maatregelen

Uit de cijfers van de Raad blijkt het volgende over specialisaties onder de advocaten. Een groot deel van de advocaten heeft als specialisatie relatie- en/of familiezaken (39%) en/of strafrecht (34%).⁵⁷

Van de respondenten van de enquête is tweederde lid van een specialisatievereniging; mediators zijn vaker lid dan advocaten (85% tegen 61%). Er wordt een grote variatie aan verenigingen opgegeven. Het vaakst worden genoemd de NVSA (Nederlandse Vereniging van StrafrechtAdvocaten), de vFas (Vereniging van familierechtadvocaten scheidingsmediators), de MfN (Mediationfederatie Nederland), de VNJA (Vereniging van Nederlandse JeugdrechtAdvocaten), de SVMA (SpecialistenVereniging MigratierechtAdvocaten), de LSA (Vereniging van Letselschadeadvocaten), de Vaan (Vereniging arbeidsrechtadvocaten Nederland), de NVJSA (Nederlandse Vereniging van Jonge StrafrechtAdvocaten) en de WRV (Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken).

Het maximumaantal lidmaatschappen van een vereniging per rechtsbijstandverlener onder de respondenten is vijf. De specialistenverenigingen pleiten, net als de commissie-Wolfsen en de ketenpartners, voor een beperking van het aantal toegestane specialisaties (commissie-Van der Meer, p.105), met name bij de kleinere praktijken.

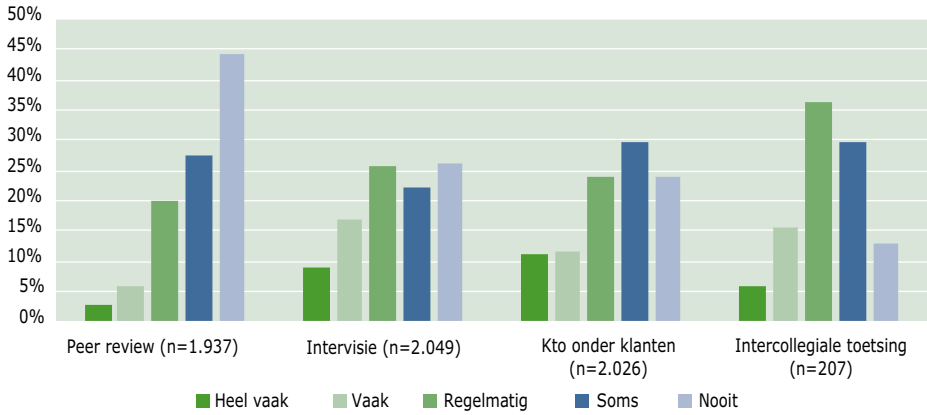
Als redenen waarom men geen lid is van een specialisatievereniging noemen de rechtsbijstandverleners:

- de hoge kosten;
- men heeft er geen behoefte aan;
- het heeft geen toegevoegde waarde;
- het kost te veel tijd;
- men voldoet nog niet aan de voorwaarden/te kort nog advocaat of nog bezig met een verdiepende cursus;
- men is het van plan of is bezig lid te worden.

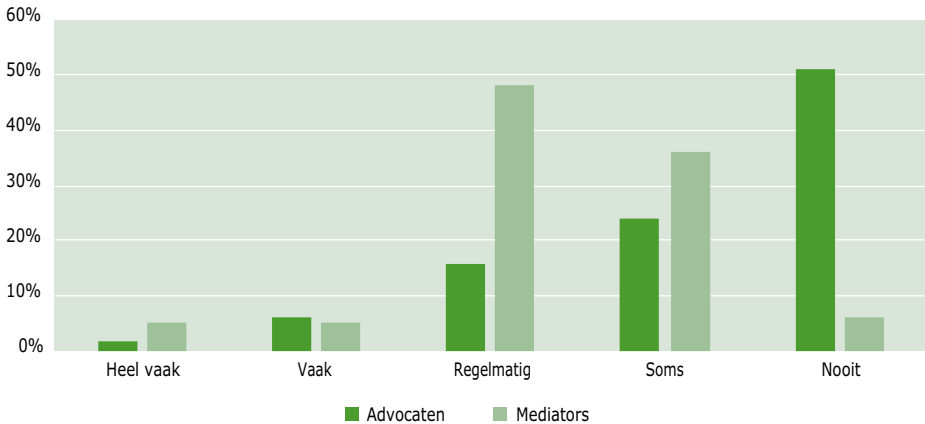
Verder is in de enquête gevraagd naar deelname aan verschillende activiteiten die kunnen worden ontplooid om de kwaliteit te bevorderen. Uit figuur 4.8 blijkt dat peer review hierbij het minst voorkomt. Een verklaring hiervoor is dat deze activiteit nog in ontwikkeling is. Vaker wordt deelgenomen aan intervisie of houdt men een klanttevredenheidsonderzoek onder klanten.

Intercollegiale toetsing is specifiek georganiseerd voor advocaten die zich bezighouden met asiel- en vreemdelingenrecht. De vraag over intercollegiale toetsing is daarom alleen aan hen gesteld. Ongeveer de helft van de respondenten besteedt weinig tijd aan deze activiteiten (soms/nooit).

⁵⁷ In de enquête onder rechtsbijstandverleners liggen deze percentages iets hoger: relatie- en/of familiezaken 54% en/of strafrecht 40%.

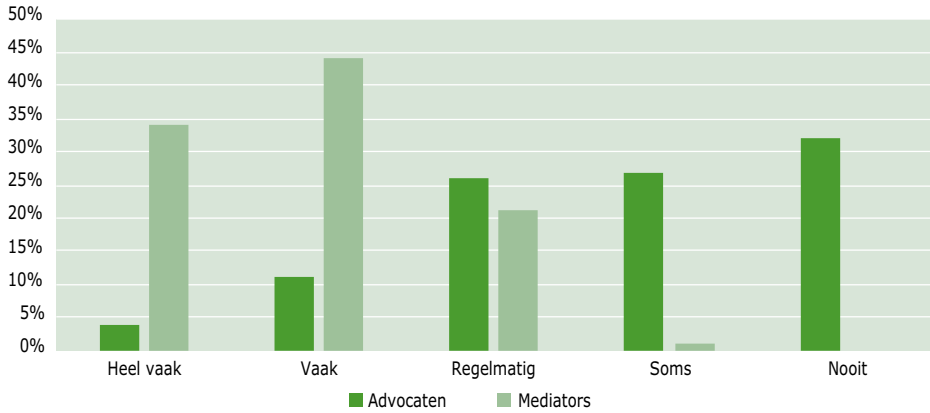
Figuur 4.8 Frequentie deelname kwaliteitsbevorderende instrumenten

Wat de deelname aan kwaliteit bevorderende instrumenten betreft, zijn er grote verschillen tussen advocaten en mediators. Mediators blijken op het gebied van peer review actiever te zijn dan advocaten. Ruim de helft van de advocaten doet nooit aan peer review (51%), terwijl peer review bij de mediators zeer gebruikelijk is (6% doet het nooit).

Figuur 4.9 Deelname aan peer review advocaten (n=1.582) en mediators (n=187)

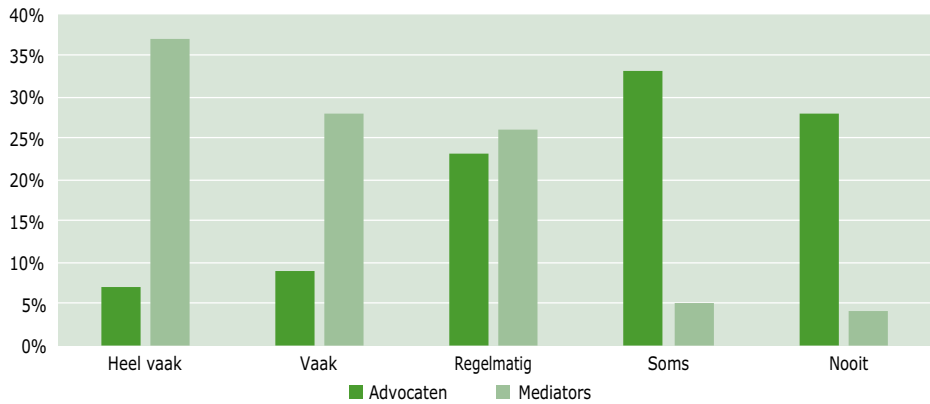
Alle mediators die werkzaam zijn binnen het stelsel doen in zekere mate aan intervisie, terwijl een derde van de advocaten aangeeft nooit aan intervisie te doen (32%).

Figuur 4.10 Deelname aan intervisie advocaten (n=1.660) en mediators (n=216)



Ook bij klanttevredenheidsonderzoek blijken de mediators actiever te zijn; twee derde doet dit (heel) vaak tegen 16% bij de advocaten. Slechts 4% van de mediators geeft aan nooit een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren.

Figuur 4.11 Uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoek advocaten (n=1.644) en mediators (n=212)



4.9 De bezwaar-, beroeps- en hogerberoepsprocedures bij de Raad: de cijfers

Met het indienen van een bezwaarschrift verzoekt een belanghebbende – een advocaat, mediator of een rechtzoekende – aan de Raad om een eerder genomen beslissing op een aanvraag gesubsidieerde rechtsbijstand of mediation, een declaratieverzoek of een verzoek tot deelname aan het stelsel te herzien. Wanneer het bezwaarschrift is ingediend door de rechtzoekende krijgt de advocaat of mediator een bericht dat er bezwaar is ingediend en nadien over de uitkomst.

Bezwaarprocedure

In 2016 zijn er bij de Raad ruim 9.500 bezwaarschriften ontvangen. Het informeel afhandelen van bezwaarschriften is een vast onderdeel geworden van de afhandeling van bezwaarschriften bij de Raad.⁵⁸ Door deze afhandeling is bij ongeveer 70% van de ingediende bezwaarschriften uiteindelijk geen formele beslissing op bezwaar genomen, omdat het bezwaar werd ingetrokken of omdat naar aanleiding van het bezwaar het bestreden besluit naar tevredenheid werd herzien. Daarnaast is slechts 3% van de ontvangen bezwaren gegrond verklaard, 23% ongegrond en 4% niet-ontvankelijk. Als het aandeel gegrond verklaarde bezwaren indicatief is voor de doelmatigheid van het stelsel, dan geeft dat een positief oordeel.

Beroep

Als het bezwaar door de Raad ongegrond wordt verklaard, kan daartegen beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Het aantal in 2016 ingestelde beroepen bedroeg 373. De rechtbanken hebben 315 beroepen afgehandeld, waarvan slechts 9% gegrond is verklaard. Daarnaast is er 11% op proactieve wijze afgehandeld⁵⁹ waardoor behandeling ter zitting niet meer nodig was, 67% ongegrond verklaard en 13% niet-ontvankelijk.

Hoger beroep

Als de rechtbank uitspraak heeft gedaan, is het mogelijk om daartegen hoger beroep in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In 2016 zijn er 95 hoger beroepen ingesteld. De Raad van State heeft in 2016 in totaal 70 hoger beroepszaken afgehandeld, waarvan het drie maal de Raad was die hoger beroep instelde (in deze zaken werd de Raad in het ongelijk gesteld). Daarnaast is 4% op proactieve wijze afgehandeld. Van de inhoudelijk behandelde hoger beroepszaken werd 77% van de zaken ongegrond en 17% gegrond verklaard.

58 De Raad is in 2010 begonnen met 'passend contact'. Passend contact houdt in dat bij het inhoudelijk behandelen van het bezwaarschrift persoonlijk (telefonisch) contact wordt opgenomen met de indiener.

59 D.w.z. dat er in een vroeg stadium is gebeld met de klant om tot overeenstemming te komen.

4 Kwaliteit

Daarnaast was 2% van de behandelde hoger beroepen niet-ontvankelijk. In bijlage 4, zijn de achterliggende cijfers van deze paragraaf opgenomen.

5 Passendheid

Een van de beoogde effecten van de herziening van het stelsel betreft het streven de dienstverlening beter aan te laten sluiten bij het probleem van de rechtzoekende. Zo is het kabinet van mening dat rechtsbijstandverleners zowel in de eerste als in de tweede lijn qua kennisniveau en vaardigheden aan zouden moeten sluiten bij het probleem en de werkelijke behoefte van de rechtzoekende. Een deel van de voorgestelde maatregelen zou ertoe moeten leiden dat door een betere diagnose bij de intake steviger kan worden ingezet op de oorzaken van het probleem, waardoor de bereikte oplossing een duurzamer karakter krijgt. Indien rechtsbijstand noodzakelijk is om het probleem op te lossen, moet kritisch worden bekeken welke vorm van rechtsbijstand het meest passend is. Soms is, bijvoorbeeld bij multiproblematiek, een niet-juridische afhandeling of een combinatie van een juridische en een niet-juridische aanpak het meest passend of volstaat bij kwesties van eenvoudige aard (praktische) eerstelijnsdienstverlening.

Hieronder volgt eerst een weergave van de resultaten van een literatuurstudie naar het thema passendheid (paragraaf 5.1). Daarna worden in paragraaf 5.2 de indicatoren weergegeven op basis waarvan het thema passendheid is onderzocht. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 kort beschreven welke methoden zijn gebruikt. Ten slotte volgen in paragraaf 5.4 de resultaten van de onderzoeken naar de passendheid van achtereenvolgend de gevolgde route, de dienstverlening en het resultaat.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die worden voorgesteld in de kabinetsreactie die betrekking hebben op het thema passendheid.

5.1 Definiëring van het thema passendheid in de literatuur

Over het begrip passendheid is met betrekking tot de dienstverlening bij het oplossen van juridische problemen weinig gepubliceerd. Uit een uitvoerige internetsearch blijkt dat de term passend vaak wordt gebruikt in het kader van passend contact met de overheid, met name met de gemeenten, en met uitvoeringsorganen zoals het UWV, de Belastingdienst en het CBR. In de Engelstalige onderzoeksliteratuur komen de begrippen '*legal need*', '*effectiveness*' en '*appropriateness*' het dichtst in de buurt van passendheid. Ook een aantal aspecten van *procedural justice* blijken goed bruikbaar om passendheid van de procedure te duiden (Barendrecht, van

Beek & Muller, 2017; Van den Bos, 2002).⁶⁰ In de Engelstalige literatuur wordt er van een passende interventie gesproken als deze de kans vergroot dat een gewenste oplossing wordt bereikt (Forell & McDonald, 2017).

De mate van passendheid is afhankelijk van de (behoefte van de) persoon van de rechtzoekende, het soort probleem, diens omstandigheden en diens mate van zelfredzaamheid (kennis en vaardigheden). Omdat de behoeften van rechtzoekenden zeer divers (en mogelijk ook onrealistisch) kunnen zijn, gaat deze nulmeting ervan uit dat de beleving van de klant de passendheid bepaalt en niet het perspectief van de professional. Als bijvoorbeeld een klant graag een snelle behandeling van zijn zaak ziet, wordt een snelle behandeling in dit hoofdstuk als passend beschouwd, ook al zegt de professional dat een langere doorlooptijd in dit specifieke geval de acceptatie van de situatie ten goede komt en dus eigenlijk beter voor de klant zou zijn. Wat is echter een passende benadering als een cliënt onrealistische behoeften heeft? Levert tegemoetkoming aan onrealistische behoeften een passende dienstverlening op? Op basis van de in deze nulmeting gehanteerde definitie zal deze vraag bevestigend dienen te worden beantwoord. Het gaat dus niet zozeer om het (objectieve) niveau van dienstverlening, maar wel om de mate waarin deze dienstverlening overeenkomt met de behoefte van de rechtzoekende (zie Bantema, 2017). Passendheid betreft de mate waarin de vraag of het probleem van een rechtzoekende wordt opgelost in overeenstemming met diens behoefte onder de gegeven omstandigheden. Als het een rechtzoekende bijvoorbeeld vooral gaat om excuses, dan is een rechtszaak hiervoor wellicht niet nodig. Voor een zelfredzame rechtzoekende kan het passend zijn om in een vroeg stadium door te worden verwezen naar de tweede lijn, terwijl een niet-zelfredzame rechtzoekende meer gebaat is bij hulpverlening vanaf de eerste lijn.

Daarnaast wordt de passendheid bepaald door de doelstellingen en reikwijdte van het soort interventie (Forell, 2017; Tyler e.a., 1997) die een dienst aanbiedt. Bij het Juridisch Loket kan men bijvoorbeeld terecht voor het verstrekken van advies en informatie en zo nodig worden verwezen. Bij de toevoegingsadvocaat is dat verdergaande rechtshulp in de vorm van advies, ondersteuning en bijstand tijdens een procedure.

Passendheid hoeft dus niet te betekenen dat er een optimaal haalbare kwaliteit wordt geleverd. Als een advocaat een procedure start of in hoger beroep gaat, dan kan het zijn dat er een beter resultaat wordt bereikt, terwijl de cliënt daar geen behoefte aan had. In dit geval kan men zich tevens afvragen in hoeverre er sprake is van doelmatige besteding van publieke gelden.

Onder **passendheid** wordt in deze nulmeting dus verstaan de mate waarin de route die de rechtzoekende aflegt, de dienstverlening en het resultaat (nu en in de toekomst) aansluiten bij diens behoeften, waarbij de beleving van de cliënt als perspectief wordt gehanteerd.

60 Bert Marseille en Marc Wever noemen in NJB 4 2018 een nieuw aspect van procedurele rechtvaardigheid in het bestuursrecht, te weten de uitlegbaarheid.

Om vast te stellen of passendheid al dan niet bereikt wordt, is naast het klanttevredenheidsonderzoek en (rondetafel)gesprekken met de ketenpartners ook gebruik gemaakt van het customer journey onderzoek, waarmee middels gesprekken met klanten in kaart gebracht is hoe de klantreis van de rechtzoekende is verlopen en tot welk resultaat dit heeft geleid. Hierbij wordt ook gekeken naar de mate van zelfredzaamheid, de tevredenheid over een aantal aspecten van de dienstverlening en de duurzaamheid van het resultaat.

5.2 Indicatoren van passendheid

Op basis van de maatregelen die het kabinet heeft voorgesteld is binnen het thema passendheid een aantal indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan een beeld kan worden geschetst van de passendheid van de route, de dienstverlening en het resultaat, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de diverse maatregelen. Indicatoren die bij deze nulmeting zijn gebruikt om de mate van passendheid te meten zijn:

1. Route van de klant/toegankelijkheid: de mate waarin de door de rechtzoekende afgelegde route naar zijn eigen beleving efficiënt is verlopen, vast te stellen door het vastleggen van de ervaren obstakels en de opgelopen vertraging ten opzichte van de optimale doorlooptijd (in tijd en aantal stappen) (paragraaf 5.4.1);
2. Beleving klant: de mate waarin gebruikers tevreden zijn over een aantal aspecten van de dienstverlening (onder meer de bejegening) (paragraaf 5.4.2);
3. De mate waarin de dienstverlening leidt tot een oplossing, dan wel afhandeling van het probleem inclusief het eventueel onderliggende juridische of niet-juridische probleem en de tevredenheid met het behaalde resultaat (paragraaf 5.4.3);
4. Duurzaamheid van het resultaat: de mate waarin het resultaat van de dienstverlening op langere termijn standhoudt en er na afronding van de rechtsbijstand geen nieuw beroep hoeft te worden gedaan op rechtsbijstand of andere vormen van dienstverlening voor hetzelfde of een daarmee verbonden probleem (paragraaf 5.4.4).

5.3 Gebruikte methoden passendheid

Tot nu toe kwamen gegevens over de passendheid van de dienstverlening voornamelijk uit eerder gehouden enquêtes onder loketklanten en toevoegingsgebruikers middels vragen naar de afhandeling van het probleem, de bijdrage van de rechtsbijstandverlener aan het bereikte resultaat, de routing, de vindbaarheid van het Juridisch Loket en de rechtsbijstandverlener en het doel van hun hulpvraag. In het kader van de nulmeting zijn deze vragen opnieuw gesteld. Daarnaast is middels diepte-interviews met loketklanten en toevoegingsgebruikers kwalitatief in kaart gebracht hoe zij hun klantreis, de dienstverlening en het

resultaat ervan (zo mogelijk ook op termijn) hebben ervaren. Het verhaal van de klant beoogt een beeld te geven van de passendheid vanuit zijn behoefte en van de emoties die daarbij optreden. Is er een oplossing bereikt die tegemoetkomt aan de individuele behoefte van de rechtzoekende? Welke weg is bewandeld? Voor een uitgebreide toelichting op de gebruikte methoden wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)

In deze paragraaf is beschreven hoe efficiënt de route die de rechtzoekende heeft afgelegd, is verlopen. Welke obstakels kwam hij tegen en in hoeverre was er sprake van een optimale doorlooptijd?

5.4.1 Loketklanten over de passendheid van de afgelegde route

Bekendheid met de diverse kanalen van het Juridisch Loket

Een mogelijk obstakel op de route naar de oplossing van een juridisch probleem is de mate waarin de rechtzoekenden bekend zijn met de voorzieningen binnen het stelsel. Een meerderheid van de klanten die via e-mail, telefonisch of middels het spreekuur contact hadden met het Juridisch Loket is bekend met de website van het Juridisch Loket (71%). De bekendheid van de website is, zoals te verwachten, een stuk groter onder klanten die via e-mail contact hebben gehad (80%) met het Juridisch Loket dan onder klanten die dit telefonisch (46%) of via het spreekuur hadden (50%). Met overige (*social*) *media* van het Juridisch Loket (zoals *twitter*, *facebook* of een *flyer*) zijn weinigen bekend (10%).

Geraadpleegde hulpbronnen

Internet/Google is de voornaamste informatiebron die klanten raadpleegden voordat zij naar het Juridisch Loket gingen. Dit percentage ligt beduidend hoger bij e-mail (61%) dan bij de overige contactkanalen (34%-40%). Bij de overige contactkanalen geeft men relatief vaak aan vooraf geen informatie te hebben gezocht. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze klanten al eerder bij het Juridisch Loket zijn geweest. Andere instanties en personen die als informatiebron worden genoemd zijn de woningbouwvereniging, vluchtelingenwerk, de ombudsman of de notaris.

Eerder geraadpleegde instantie

Een optimale doorlooptijd houdt in dat er geen onnodige stappen zijn gezet op de route naar de oplossing van het juridisch probleem. Aan klanten die hebben aangegeven eerder een instantie te hebben geraadpleegd, is gevraagd waarom die niet in staat was hen te helpen. Bij de balie is de voornaamste reden dat de eerdere hulpverlener niet de aangewezen persoon bleek te zijn. Bij e-mail en spreekuur wordt het vaakst genoemd dat de eerdere hulpverlener niet de kennis

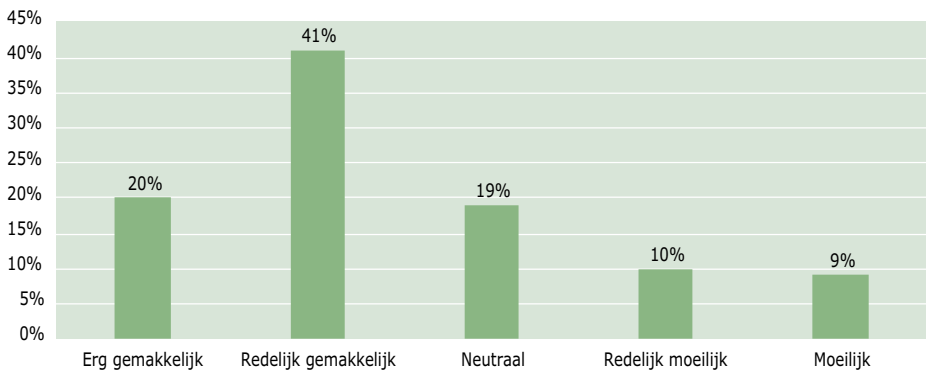
had om te helpen. Bij de overige contactkanalen wordt als reden onder meer gegeven dat klanten wel geholpen hadden kunnen worden (in dit geval door de advocaat), maar dat zij een verwijzing nodig hadden van het Juridisch Loket, bijvoorbeeld om korting te krijgen op de eigen bijdrage voor advocaatkosten. Deze omweg kan worden beschouwd als een belangrijk obstakel met betrekking tot het realiseren van de optimale route en doorlooptijd. Deze omweg langs het Juridisch Loket om een diagnoseformulier (en korting) te halen, zal overigens naar alle waarschijnlijkheid in de nabije toekomst worden afgeschaft.

Vindbaarheid en bereikbaarheid

De vindbaarheid van het Juridisch Loket wordt gemiddeld beoordeeld met een 8,5. Hier lijken dus geen obstakels te liggen in de eerstelijnsroute. Het gemak waarmee men wat betreft vervoer bij het Juridisch Loket kon komen wordt gemiddeld beoordeeld met een 8,3.

Zes op de tien loketklanten geven aan dat zij het (erg/redelijk) gemakkelijk vonden om de juiste hulp te vinden.

Figuur 5.1 Gemak waarmee loketklanten de juiste hulp vonden (n=1.140)



Loketklanten die het (redelijk) moeilijk vonden om de juiste hulp te vinden (19%), geven relatief vaak aan dat zij moeite hadden met het vinden van de juiste persoon of instantie. Deze klanten geven daarbij aan meermaals van het kastje naar de muur te zijn gestuurd. Daarnaast zeggen klanten relatief vaak het emotioneel moeilijk te hebben of geen vertrouwen te hebben in de (aangewezen) advocaat. Voor deze groep kan geconcludeerd worden dat de route (en mogelijk ook de hulpverlening) niet passend was.

Redenen om bij een vestiging binnen te lopen

Aan klanten die langs zijn gekomen bij de balie van het Juridisch Loket is *face-to-face* gevraagd waarom zij voor dit kanaal hebben gekozen. Drie op de tien klanten geven aan dat zij liever *face-to-face* contact hadden. Bijna 20% geeft aan door bijvoorbeeld familie of vrienden, een collega of een advocaat te zijn gewezen op de mogelijkheid om bij het Juridisch Loket naar binnen te lopen. Als andere reden voor het baliebezoek (44%) wordt genoemd dat men al vaker langs is geweest of via internet op de hoogte is geraakt van de mogelijkheid om langs te komen. De evaluatie van de baliesluiting bij het Juridisch Loket medio 2015 heeft aangetoond dat met name de meest kwetsbare burgers de beperkt toegankelijke balies van het Juridisch Loket zijn blijven bezoeken. Voor deze groep lijkt dit kanaal het meest passend. De meer zelfredzame klanten lijken andere wegen te (kunnen) bewandelen om hun probleem op te lossen of in hun informatiebehoefte te voorzien.

Doorlooptijd

Voor alle contactkanalen is een specifieke vraag gesteld naar de snelheid van de dienstverlening. Bij balie is men hierover het meest tevreden (8,8), gevolgd door spreekuur (8,0) en e-mail (7,6). Telefonie krijgt de laagste beoordeling (7,0). Deze klanten gegeven aan gemiddeld 8 minuten te moeten wachten voordat zij te woord worden gestaan. Omdat dit mogelijkwijs zou kunnen leiden tot uitval, mede vanwege de kosten die hieraan zijn verbonden, kan dit als risicofactor worden beschouwd ten aanzien van de toegankelijkheid en de doorlooptijd. Het feit dat er uitval kan zijn, zegt overigens niet dat de passendheid daardoor slecht is.

Vervolgactie na loketcontact

Een zeer ruime meerderheid (87%) geeft aan dat zij het advies van de loketmedewerker (zeer) waarschijnlijk gaan opvolgen of al hebben opgevolgd. Deze klanten ervaren de dienstverlening dus als passend. Bij balie (97%) en spreekuur (95%) geeft men significant vaker aan dit te gaan doen dan bij e-mail (84%). Van de klanten die aangeven te weten welke stappen zij moe(s)ten ondernemen na een bezoek aan het Juridisch Loket, zeggen de meesten dat dit het inschakelen van een advocaat is. Dit wordt vaker genoemd bij telefonie (50%) dan bij andere contactkanalen (25%-31%). Daarnaast worden contact opnemen/brief sturen naar wederpartij, het inschakelen van de rechtsbijstandverzekering of juist nietsdoen als vervolgstappen genoemd. In sommige gevallen wordt aangegeven dat het probleem inmiddels is opgelost en dat er geen vervolgstappen meer nodig zijn.

Resultaten customer journey onderzoek ten aanzien van de route

In de route die loketklanten doorlopen kan onderscheid worden gemaakt naar vier soorten klanten. Er zijn klanten die worden doorverwezen naar een advocaat of

5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)

mediator, klanten die slechts bevestiging zoeken bij het Juridisch Loket, klanten die een advies ('coach') zoeken bij een professional en klanten die echt goed begeleid moeten worden. In hoofdstuk 3 zijn deze vier verschillende soorten klanten in detail beschreven.

Voor de eerste drie soorten klanten (de klant met een doorverwijzing, de bevestigingszoeker en de klant die coaching behoeft) kan de route die doorlopen wordt over het algemeen passend worden genoemd. Mogelijke obstakels die genoemd worden zijn de wachttijd aan de telefoon of aan de balie en de beperkte openingstijden, maar dat lijken geen onoverkomelijke obstakels.

Bij de klanten die begeleiding nodig hebben, geldt dat het minder duidelijk is of zij een passende route hebben bewandeld. Klanten uit deze klantroute blijken hun situatie en problematiek dusdanig ingewikkeld te vinden dat zij de situatie onvoldoende kunnen overzien. Het is niet duidelijk geworden uit de analyse van de interviews of het Juridisch Loket hierin een passende route biedt.

Conclusies ten aanzien van de passendheid van de online route (website) van het Juridisch Loket

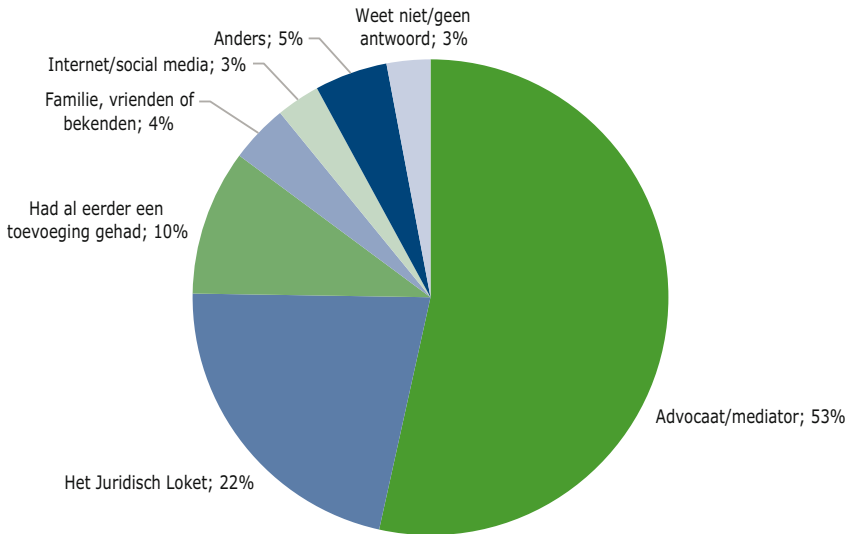
Het beeld ten aanzien van de passendheid van de online route is wisselend. Het is niet mogelijk om via de website van het Juridisch Loket een doorverwijzing te krijgen naar een advocaat of mediator. In de fase van het adviestraject, waarin de website voorziet in het downloaden van voorbeeldbrieven, lijkt de website een goede route om het (deel)probleem af te handelen.

5.4.2 Toevoegingsgebruikers over de passendheid van de afgelegde route

Bekendheid toevoeging

Ruim de helft van de toevoegingsgebruikers hoorde voor de eerste keer van de advocaat of mediator dat ze een toevoeging konden krijgen, een vijfde hoorde dat voor het eerst van het Juridisch Loket.

Figuur 5.2 Wijze waarop toevoegingsgebruikers op de hoogte komen van het recht op een toevoeging, in percentages (n=382)*



* Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen.

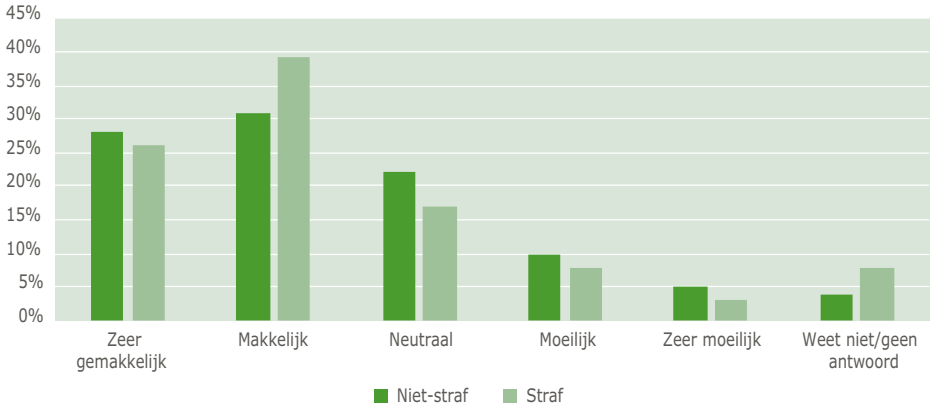
Vindbaarheid advocaat of mediator

Voor 59% van de toevoegingsgebruikers (niet straf gerelateerd) blijkt de advocaat of mediator (zeer) makkelijk te vinden, terwijl 15% hier (veel) moeite mee had (zie figuur 5.3). Bij strafrechtelijke toevoegingsgebruikers is het beeld vergelijkbaar, respectievelijk 65% en 12%.⁶¹

61 Van de 82 respondenten met een straf toevoeging hebben er 17 de advocaat niet gekozen, maar is deze hen toegewezen.

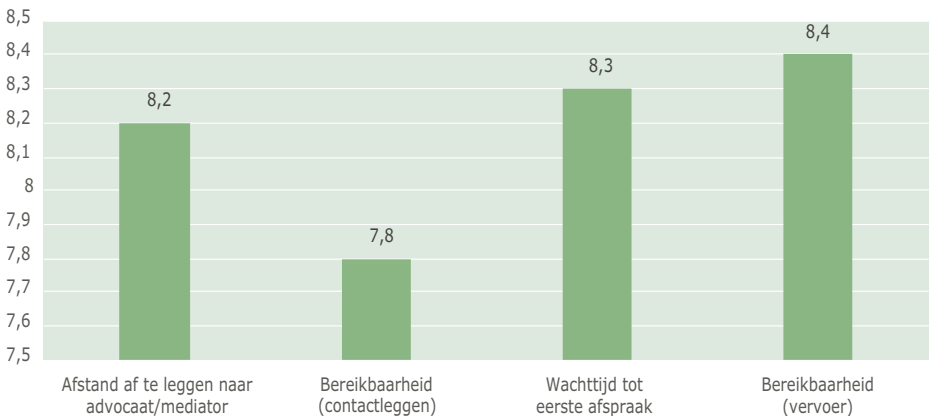
5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)

Figuur 5.3 Vindbaarheid advocaat of mediator (niet straf gerelateerd n=382, straf gerelateerd n=65)



De toevoegingsgebruikers (niet straf gerelateerd) zijn over het algemeen goed tevreden over de aspecten van de dienstverlening die met de afgelegde route te maken hebben (zie figuur 5.4). In vergelijking met andere aspecten van de dienstverlening (zie verderop in dit hoofdstuk) zijn de respondenten zelfs het meest tevreden over de route-aspecten. Ze zijn het meest tevreden over de bereikbaarheid en over de wachttijd tot de eerste afspraak.

Figuur 5.4 Tevredenscore per deelaspect van de afgelegde route, geordend naar belang (n=382, niet straf gerelateerd)



Uit de combinatie van de tevredenheidsscores en de mate van belang blijkt dat men de aspecten waarover men het meest tevreden is (bereikbaarheid en wachttijd), het minst belangrijk vindt.

Bij de respondenten met een straftoevoeging liggen de scores per deelaspect van de afgelegde route ongeveer gelijk als bij de niet straf gerelateerde toevoegingsgebruikers (zie figuur 5.5). Ook voor deze respondenten zijn de route-aspecten het minst belangrijk.

Figuur 5.5 Tevredenheidsscore per deelaspect van de afgelegde route, geordend naar belang (n=82, straf gerelateerd)



Bekendheid advocaat en motieven bij de keuze van een advocaat

Een mogelijk obstakel in de route is niet zozeer het vinden van een advocaat, maar het vinden van de meest geschikte advocaat. Een verkeerde *match* met daarna een overstap naar een andere advocaat en/of een andere (mogelijk niet-juridische) hulpverlener kan leiden tot onnodige vertraging. De groep (niet straf gerelateerd) die het moeilijk vond een advocaat of mediator te vinden heeft moeite met het vinden van een advocaat of mediator (25%) en/of het kiezen van de meest geschikte advocaat of mediator (54%) en/of met het benaderen van een advocaat of mediator (11%).

Ruim een kwart tot een derde van de strafrechtelijke respondenten kende de advocaat vanwege een eerder juridisch probleem en ruim een kwart gaf aan dat hij niet zelf had gezocht, maar dat de advocaat voor hem was ingeschakeld op het politiebureau. 15% van de respondenten is aan de advocaat gekomen via familie, vrienden of bekenden. Daarnaast werden het internet en het Juridisch Loket genoemd als informatiebronnen, respectievelijk door 12 en 9%. De niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers gingen voor het vinden van een advocaat of mediator relatief vaak te rade bij het Juridisch Loket.

Ruim een kwart tot een derde van de toevoegingsgebruikers (niet straf gerelateerd) zoekt doorgaans vooraf naar informatie op internet over de kwaliteit, de deskundigheid of de specialisatie van de advocaat of mediator. Daarnaast

5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)

informereren zij in de naaste omgeving naar ervaringen van familie, vrienden en bekenden. Het vaakst wordt de advocaat of mediator gekozen op basis van zijn specialisatie op het desbetreffende probleemgebied: 47% van de respondenten geeft dit als een van de redenen aan. Van de strafrechtelijke respondenten geeft 28% dit aan. Voor deze groep zijn daarnaast de belangrijkste motieven voor de keuze van een strafadvocaat de goede ervaringen van anderen of de eigen goede ervaring. Ook kiest een deel van zowel de strafrechtelijke als de niet-strafrechtelijke respondenten de advocaat of mediator op praktische gronden: 15 en 19% geeft als reden aan dat de advocaat of mediator gemakkelijk bereikbaar was of dicht in de buurt gevestigd en 12 en 14% omdat men snel terecht kon.⁶² De als vierde vaakst genoemde reden bij niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers was dat het Juridisch Loket deze advocaat of mediator had voorgesteld (17%).

Tabel 5.1 Keuzemotieven voor advocaat of mediator, in percentages, meer antwoorden mogelijk (niet straf gerelateerd n=382, straf gerelateerd n=82)

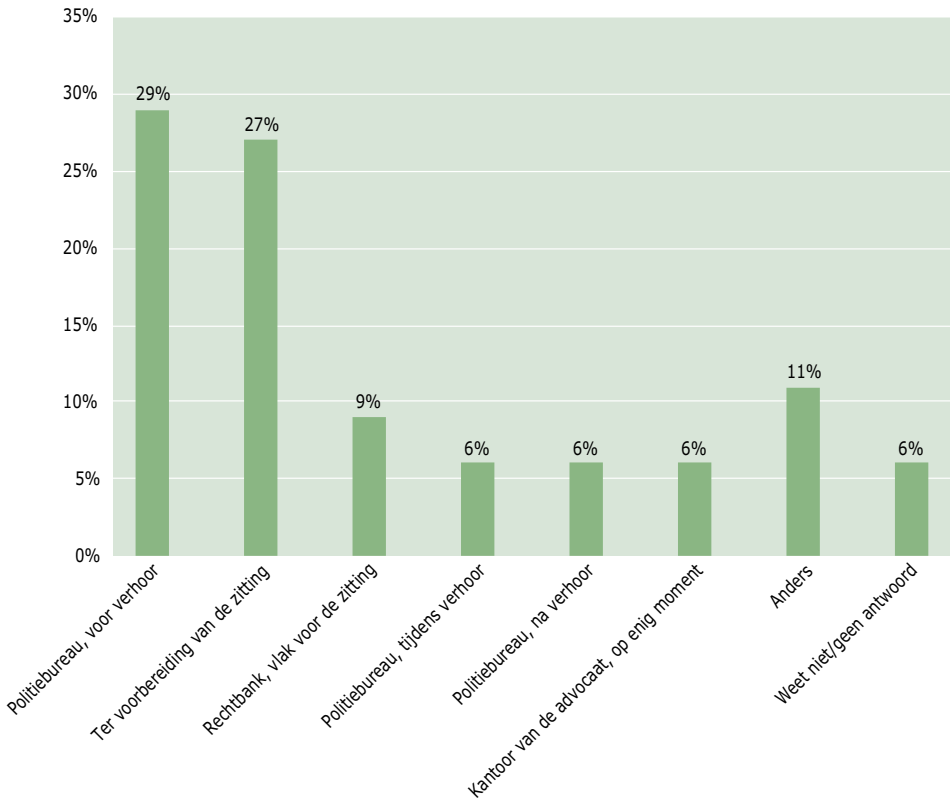
	Percentage niet straf gerelateerd	Percentage straf gerelateerd
Was gespecialiseerd in dit soort problemen	47	28
Gemakkelijk bereikbaar/dicht in de buurt	19	15
Het Juridisch Loket heeft deze voorgesteld	17	1
Ik kon snel terecht	14	12
Goede ervaringen van anderen/eigen goede ervaring	13/7	20/4
Doet zaken op toevoegingsbasis	8	7
Niet gekozen maar toegewezen	n.v.t.	18

Slechts bij hoge uitzondering geeft een toevoegingsgebruiker aan dat deze specifiek een rechtsbijstandverlener koos vanwege de (etnische of religieuze) achtergrond van de rechtsbijstandverlener of vanwege het geslacht van de rechtsbijstandverlener; men wilde in die gevallen per se een vrouw.

Eerste contactmoment strafadvocaat

Gevraagd is naar het moment waarop/de plaats waar de strafrechtelijke toevoegingsgebruikers de advocaat voor het eerst heeft ontmoet. Dit gebeurde het vaakst op het politiebureau voorafgaand aan het verhoor of ter voorbereiding van de zitting.

⁶² Deze drie redenen worden echter achteraf niet beoordeeld als belangrijkste aspecten van de dienstverlening. Dat laat zien dat mensen vooraf andere verwachtingen hebben over wat ze belangrijk vinden dan achteraf. Zie verder tabel 6 voor de scores per deelaspect.

Figuur 5.6 Contactmoment en -plaats met de strafadvocaat (n=82)

Informatievergaring bij cliënt

Een goede en duurzame afhandeling van het probleem zou moeten beginnen met een analyse van de hulpvraag. In de kabinetsbrief wordt hier veel aandacht aan besteed. Passendheid impliceert dat geïnventariseerd moet worden waar deze specifieke klant behoefte aan heeft. Een goede intake is daarbij van groot belang. Hierin zal de rechtsbijstandverlener zich onder meer moeten informeren over de reeds door de rechtzoekende afgelegde route. Aan advocaten en mediators is om die reden gevraagd in hoeverre zij bij hun cliënt in een vroeg stadium informeren naar de door de rechtzoekende afgelegde route.

5.4 Passendheid van de route afgelegd door de rechtzoekenden (indicator 1)

Tabel 5.2 Informatievergaring zaakhistorie cliënt totaal (n=2.053), advocaten (n=1.771) en mediators (n=216)*

	Totaal	Advocaten	Mediators
Eerdere contacten met een andere advocaat/mediator	70%	70%	63%
Recente toevoegingen	50%	47%	73%
Eerdere contacten met het Juridisch Loket	46%	46%	36%
Eerdere contacten met juridische eerstelijns dienstverleners	26%	**	**
Eerdere contacten met niet-juridische eerstelijns dienstverleners	20%	**	**

* Meerdere antwoorden mogelijk.

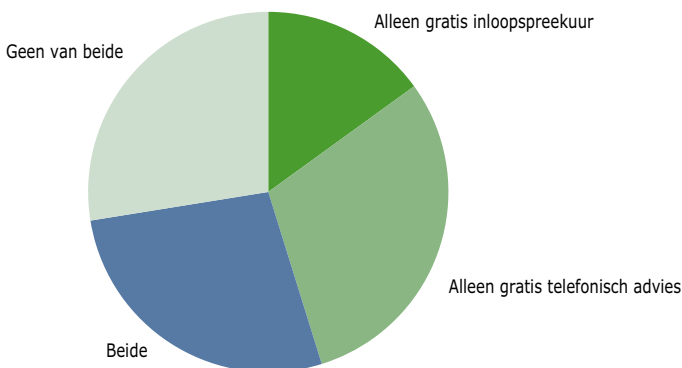
** Niet significant ($p > .005$).

Uit tabel 5.2 blijkt dat een aanzienlijk deel van de rechtsbijstandverleners informeert naar de door de rechtzoekende reeds afgelegde route. Hierbij gebruikt een derde van de rechtsbijstandverleners een standaardchecklist; 15% geeft aan dat zij die altijd gebruiken, waarbij mediators dit iets vaker doen (20%) dan advocaten (15%).

Gratis inlooppreekuur en/of gratis telefonisch advies

Om de route naar de rechtsbijstandverlener zo toegankelijk mogelijk te maken, bieden steeds meer rechtsbijstandverleners een gratis inlooppreekuur aan. Aan rechtsbijstandverleners is gevraagd in hoeverre zij dit doen. Een meerderheid van de rechtsbijstandverleners blijkt een dergelijke gratis voorziening aan te bieden. Alle respondenten tezamen (advocaten en mediators) geven het vaakst gratis telefonisch advies, al dan niet in combinatie met een gratis inlooppreekuur (57%).

Figuur 5.7 Verdeling rechtsbijstandverleners naar aanbod gratis voorzieningen (n=2.084)



Mediators geven vaker dan advocaten alleen gratis telefonisch advies (39% tegen 29%), terwijl advocaten vaker de beide gratis voorzieningen aanbieden (29% tegen 17%). Als belangrijkste redenen voor het aanbieden van de gratis voorzieningen geeft men idealistische motieven/klantvriendelijkheid aan (80% bij inloopspreekuur en 85% bij gratis telefonisch advies), gevolgd door het vergroten van de naamsbekendheid (respectievelijk 39% en 27%) en het teruglopend aanbod gesubsidieerde zaken/acquisitie (respectievelijk 34% en 25%). 'Als alternatief voor het Juridisch Loket vanwege de beperking van de openingstijden' wordt door 13% van de respondenten aangegeven als reden, met name met betrekking tot het aanbieden van het gratis inloopspreekuur. Een klein aantal rechtsbijstandverleners geeft ten slotte als reden dat zij op die manier een inschatting kunnen maken van de aard van de zaak en (zonder het aanmaken van een dossier) kennis kunnen maken met een potentiële cliënt. Bij twee derde van de ondervraagde advocaten kan men zonder afspraak het inloopspreekuur bezoeken, bij de mediators is dat aandeel een kwart.

Ketenpartners waarmee is gesproken, signaleren dat sommige advocaten zich uit strategische overwegingen dichtbij het Juridisch Loket vestigen om op deze manier hun (naams)bekendheid te vergroten. Als klanten van het Juridisch Loket een advocaat zoeken dan vinden ze die meteen naast of tegenover het Juridisch Loket. Dit beeld wordt bevestigd door de loketmedewerkers waarmee is gesproken. Als een advocaat dicht bij een vestiging van het Juridisch Loket in de buurt zit dan heeft hij daar volgens de loketmedewerkers voordeel van, zeker als deze ook een gratis inloopspreekuur aanbiedt.

Heeft een volgende toevoeging bijgedragen aan de oplossing?

Soms blijkt een rechtzoekende meer dan één toevoeging nodig te hebben om tot een passend resultaat te kunnen komen. De route loopt dan via meerdere toevoegingen. Aan de niet straf gerelateerde groep met meerdere toevoegingen (n=209) is gevraagd of de toevoegingen die de laatste twee jaren zijn aangevraagd allemaal betrekking hadden op hetzelfde probleem. Ruim de helft gaf aan dat dit inderdaad het geval was (60%) en 40% gaf aan dat het hierbij (steeds) om verschillende problemen ging. Van de eerste groep, waarbij het hetzelfde probleem betrof (n=120), gaf 69% aan dat de volgende toevoeging zinvol was geweest omdat men het gevoel had dat elke volgende toevoeging de oplossing van het probleem dichterbij heeft gebracht. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de behandeling van de zaak door een hogere instantie. Deze respondenten geven aan dat er een verbetering kwam in de situatie door toedoen van de volgende toevoeging. Enkele respondenten die de vraag of de volgende toevoeging zinvol was geweest ontkennend beantwoordden (n=28), gaven als toelichting hierop dit niet te weten, omdat de zaak nog loopt (eerste aanleg of hoger beroep) of gaven aan dat de zaak verslechterd was, doordat het probleem (soms zelfs door toedoen van de rechtsbijstandverlener) erger was geworden.

Resultaten customer journey onderzoek met betrekking tot de route

De start van de route die wordt gevolgd om een probleem op te lossen, blijkt sterk te worden bepaald door het soort zaak. Bij bijstandszaken (C010, n=11) is de gemeente, waarmee de rechtzoekenden een probleem heeft, doorgaans het vertrekpunt, omdat daar het probleem is ontstaan en daar in eerste instantie nog zonder toevoeging een klacht of bezwaarschrift kan worden ingediend. Daarnaast wordt het Juridisch Loket regelmatig genoemd als vertrekpunt.

Bij andere zaaksoorten (arbeidsrecht en personen- en familierecht) begint de route het vaakst op het internet, bij het Juridisch Loket of bij familie/vrienden of bekenden. Dit komt overeen met de hiervoor beschreven resultaten van de enquête onder loketklanten en toevoegingsgebruikers.

Obstakels in de route die een rechtzoekende aflegt, worden gevormd door omwegen in de vorm van extra stappen. Als voorbeelden van door de rechtzoekende als overbodig ervaren stappen worden genoemd:

- naar een voorliggende instantie geweest, zonder resultaat en daarna alsnog naar het Juridisch Loket gegaan;
- de route van de advocaat naar het Juridisch Loket ten behoeve van de korting en daarna weer terug naar deze advocaat.

Uit de gesprekken blijkt dat bij aanhouding in een strafzaak en de daaropvolgende inverzekeringstelling de piketadvocaat veelal wordt aangezocht via de politie. In ongeveer een derde van de zaken schakelt de verdachte alsnog zelf een andere advocaat in (bij zeven van de negentien strafzaken was dit het geval). Dit gebeurt vooral bij verdachten die ofwel langer in detentie zijn (geweest) en hierdoor in staat waren de dienstverlening van hun eigen advocaat te vergelijken met die van andere gedetineerden dan wel bij gedetineerden die niet tevreden waren over de straf die ze uiteindelijk hebben gekregen. Zij wijten dit deels aan het falende optreden van hun advocaat. Een nieuwe advocaat betekent, vooral bij complexe zaken, doorgaans een vertraging in de route, omdat het dossier door de nieuwe advocaat opnieuw zal moeten worden gelezen en er in overleg met de cliënt een strategie moet worden bepaald. Onduidelijk is of deze nieuwe advocaat tot een beter resultaat leidt. Als voorbeelden van door de rechtzoekende met een straftoevoeging als overbodig ervaren stappen worden genoemd:

- hoger beroep waar dat niet gewenst was (hoewel dit soms wel goed heeft uitgepakt voor de verdachte).

Deze laatste casus illustreert dat de wens van de rechtzoekende, en de mate waarin hij de route(/dienstverlening) als passend zal ervaren, niet altijd overeenkomt met die van de advocaat. Zo wilde in een andere casus een advocaat de zaak niet opstarten, waardoor de cliënt het gevoel had dat hem een zitting werd ontnomen. Ook hier is sprake van een spanningsveld tussen wat de advocaat en wat de

cliënt een passende route vindt. Het omgekeerde doet zich echter ook voor: een advocaat die blijft procederen op formele gronden zonder het inhoudelijke probleem aan te pakken.

5.5 Beleving van de dienstverlening door de rechtzoekende (indicator 2)

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de rechtzoekende de dienstverlening heeft beleefd. Eerst worden de ervaringen van de loketklanten beschreven (paragraaf 5.5.1) en daarna de belevingen van de toevoegingsgebruikers (paragraaf 5.5.2).

5.5.1 Loketklanten over de beleving van de dienstverlening

Voor wat betreft de eerste lijn dateerden de meest recente gegevens over klanttevredenheidsonderzoek uit 2012. Hieruit en uit twee eerdere klanttevredenheidsmetingen is gebleken dat de klanten van het Juridisch Loket (zeer) tevreden waren over de gang van zaken en de bejegening. Dit beeld wordt bevestigd door het klanttevredenheidsonderzoek dat in 2017 werd gehouden in het kader van deze nulmeting.

De dienstverlening als geheel wordt gemiddeld beoordeeld met een 7,8, zoals ook in hoofdstuk 4 al aan de orde is geweest. De beoordeling van de algehele dienstverlening is bij balie (8,6) en telefonie (8,1) gemiddeld significant hoger dan bij e-mail (7,6).

De loketklanten is gevraagd naar hun beleving ten aanzien van diverse aspecten van de dienstverlening (indicator 2). In tabel 5.3 staan de tevredenheidsscores weergegeven van deze aspecten. Daaruit blijkt dat de medewerker gemiddeld het hoogst wordt beoordeeld op vriendelijkheid (8,4), gevolgd door de mate waarin de medewerker van het Juridisch Loket tijd heeft genomen voor het probleem (8,0) en de behulpzaamheid (8,0).

Er blijken verschillen te zijn bij de beoordeling van de tevredenheid tussen de diverse kanalen. Over het algemeen krijgt de medewerker bij balie gemiddeld een significant hogere beoordeling dan bij e-mail en telefonie.

Tabel 5.3 **Tevredenheidsscores over de beleving van de dienstverlening**

Vriendelijkheid van de medewerker	8,4
Tijd genomen voor de zaak	8,0
Behulpzaamheid	8,0
Duidelijkheid van het advies	7,9
Begrip voor het probleem	7,8

5.5 Beleving van de dienstverlening door de rechtzoekende (indicator 2)

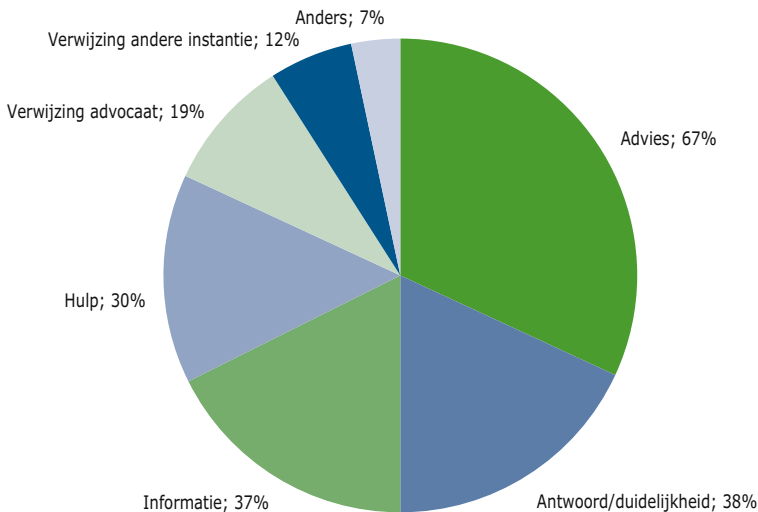
Van bovenstaande aspecten vinden de balie- en emailklanten de duidelijkheid van het antwoord en het gegeven advies het meest belangrijk. De balieklanten vinden daarnaast de behulpzaamheid van de medewerker van belang. Bij telefonie en spreekuur staan de vriendelijkheid van de medewerker en het begrip voor het probleem op een gedeelde eerste plek voor wat zij het belangrijkste vinden in de dienstverlening van het Juridisch Loket.

Om na te kunnen gaan of de dienstverlening tegemoetkomt aan de behoefte van de loketklanten is allereerst in beeld gebracht wat de klanten zoal verwachten van het Juridisch Loket. De verwachting die klanten hebben blijkt in grote mate de passendheid die zij ervaren te bepalen.

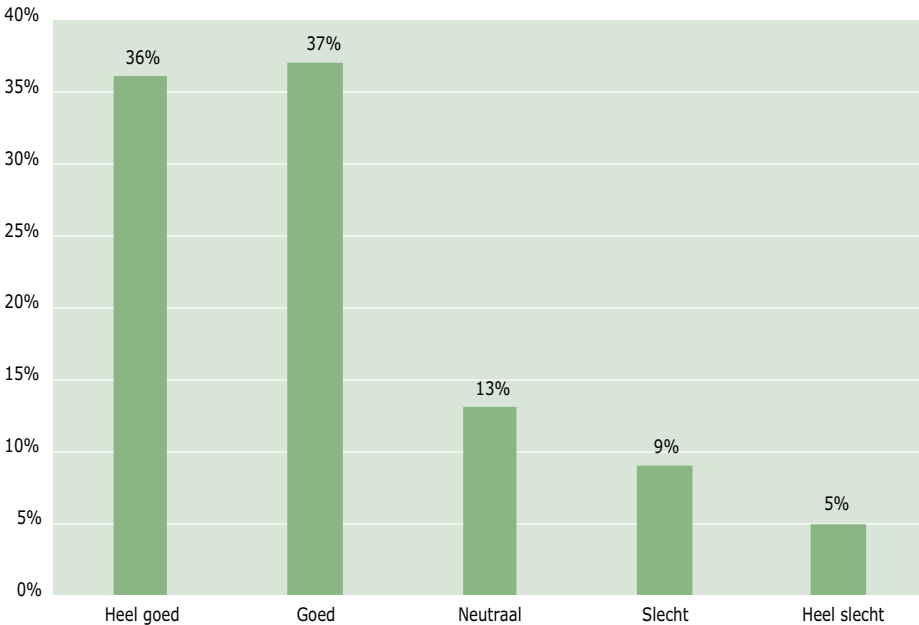
Verwachtingen loketklanten

Klanten die contact hadden met het Juridisch Loket verwachten in eerste instantie advies te krijgen, al geldt dit in sterkere mate bij e-mail (73%) dan bij de overige contactkanalen (39%-53%). Bij e-mail geeft men daarnaast relatief vaak aan antwoord/duidelijkheid te hebben verwacht.

Figuur 5.8 Verwachtingen van dienstverlening bij klanten van het Juridisch Loket



De dienstverlening van het Juridisch Loket sluit over het algemeen (heel) goed aan bij de behoefte van de klant. Bij ongeveer 15% van de klanten lijkt het Juridisch Loket *niet* de meest passende voorziening te zijn. Bij balie en spreekuur sluit de dienstverlening significant beter aan dan bij e-mail.

Figuur 5.9 Mate van aansluiting dienstverlening bij de verwachtingen van loketklanten

Conclusies uit het customer journey onderzoek ten aanzien van de passendheid van de dienstverlening van het Juridisch Loket (niet online)

Op basis van de overwegend positieve reacties van de loketklanten die deel uitmaakten van het customer journey onderzoek kan worden geconcludeerd dat de dienstverlening van het Juridisch Loket passend is voor de klanten die willen worden doorverwezen, bevestiging zoeken of klanten die een advies ('coach') zoeken. Enkele (kleine) obstakels die genoemd worden zijn het gebrek aan privacy aan de balie en de beperkte openstelling van de balie. Zodra er niet wordt voldaan aan de verwachting van de klant, wordt de dienstverlening ook als minder passend ervaren.

Bij de klanten die begeleiding nodig hebben, zijn de reacties wisselend. Deze klanten blijken hun situatie en problematiek dusdanig ingewikkeld te vinden dat zij de situatie onvoldoende overzien. Het is niet duidelijk geworden uit de analyse van de interviews of het Juridisch Loket hierin een voldoende passende dienstverlening biedt.

Conclusies ten aanzien van de passendheid van de onlinedienstverlening (website) van het Juridisch Loket

Waar het gaat om tevredenheid, blijkt dat de klant in de fase 'Wil Het Juridisch Loket raadplegen' in een derde van de gevallen aangeeft dat de website niet heeft

geholpen. Hier is echter niet uit op te maken of dit gaat om ontevredenheid over de al dan niet bereikte oplossing of over de tevredenheid over de dienstverlening. Ook is het mogelijk dat de klanten een te hoge verwachting hadden van wat het Juridisch Loket voor hen kan betekenen.

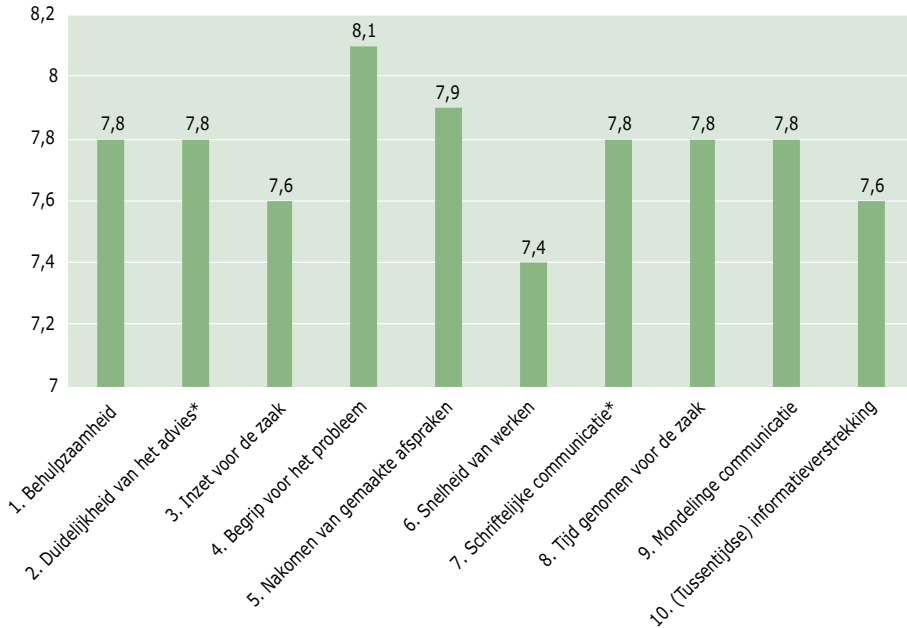
5.5.2 Toevoegingsgebruikers over hun beleving van de dienstverlening

Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat eind 2017 in het kader van de nulmeting is gehouden onder 382 niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers en 82 strafrechtelijke toevoegingsgebruikers⁶³ blijkt dat deze ook nu gemiddeld weer tevreden tot zeer tevreden zijn over de totale dienstverlening van de advocaat of mediator (zie hoofdstuk 4).-

Naast een rapportcijfer voor de totale dienstverlening, is er in de enquête ook gevraagd naar deelaspecten van de dienstverlening. De resultaten van de tevredenheid met deze deelaspecten komt hier aan bod. Voor het vervolg van de analyses worden de resultaten van de respondenten met een niet straf gerelateerde toevoeging en met een straf toevoeging apart weergegeven.

Als per deelaspect van de dienstverlening wordt uitgesplitst dan geeft dit het beeld dat staat weergegeven in figuur 5.10 hieronder. De toevoegingsgebruikers (niet straf gerelateerd) zijn het meest tevreden over het begrip voor het probleem (8,1) en het minst -hoewel nog steeds ruim voldoende - tevreden over de snelheid van werken (7,4). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de snelheid van werken ook afhangt van externe factoren, waar de advocaat geen invloed en de cliënt geen zicht op heeft, zoals de planning bij de rechtbank.

63 Hierbij dient benadrukt te worden dat de respondenten met een straf toevoeging niet volledig representatief zijn voor de hele groep toevoegingsgebruikers met een straf toevoeging. Omdat er geen brieven zijn verstuurd naar toevoegingsgebruikers die in instellingen verblijven, zitten er bij de respondenten per definitie geen mensen die op het moment van versturen van de uitnodiging in de gevangenis zaten.

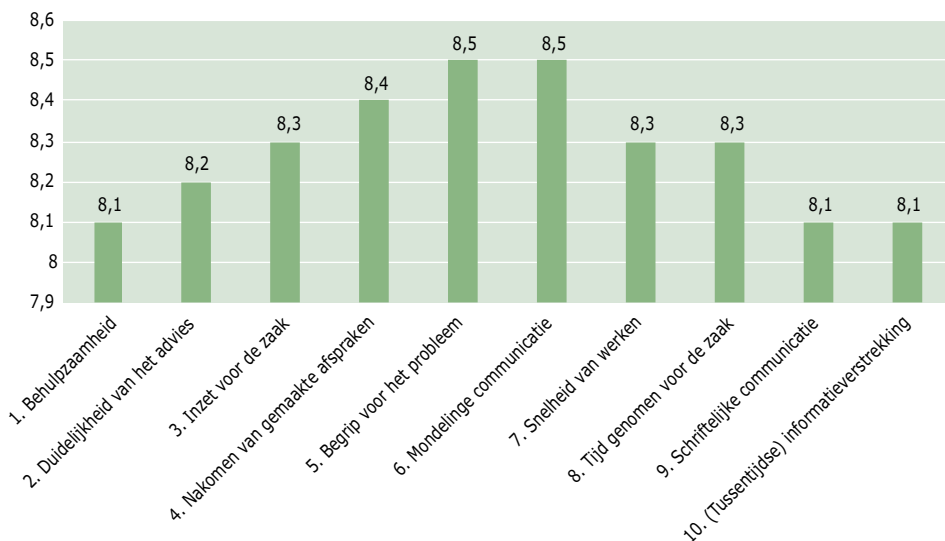
Figuur 5.10 Tevredenheidsscore per deelaspect, geordend naar belang (n=382, niet straf gerelateerd)

* Significant verschil tussen advocaten en mediators $p < .010$.

De dienstverlening van de mediators werd over de gehele linie lager gewaardeerd, maar ook nog steeds met een 7 of hoger, met uitzondering van de duidelijkheid van het advies (6,9). Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat het geven van advies niet behoort tot de *core business* van de mediator.

Een verklaring voor de bevinding dat mediators iets lager dan de advocaten scoren op klanttevredenheid kan vanuit het perspectief van passendheid mogelijk verklaard worden door de neutrale opstelling van de mediator. Dit kan de toevoegingsgebruiker die behoefte heeft aan een vertrouwelijke band met 'hun' dienstverlener het gevoel geven dat de mediator er niet voldoende 'voor hem is'. Van bovenstaande aspecten wordt de behulpzaamheid het belangrijkste gevonden door de toevoegingsgebruikers met een niet straf gerelateerde toevoeging: ruim een derde vindt dit het allerbelangrijkste aspect van dienstverlening. Verder scoren de duidelijkheid van het advies, de inzet voor de zaak, het begrip voor het probleem en het nakomen van de gemaakte afspraken hoog.

Bij de respondenten met een straf toevoeging liggen de scores per deelaspect allemaal boven de 8 en zijn over de hele linie gelijk of hoger dan bij de niet-straf toevoegingsgebruikers. Hier wordt ook de behulpzaamheid het belangrijkste aspect gevonden van de dienstverlening, gevolgd door de duidelijkheid van het advies, zie figuur 5.11.

Figuur 5.11 Tevredenheidsscore per deelaspect, geordend naar belang (n=82, straf gerelateerd)

De hogere tevredenheidsscores bij de strafrechtelijke toevoegingsgebruikers zouden kunnen voortvloeien uit de vaak afhankelijke en onzekere positie van de gebruikers van dit soort toevoegingen, zeker daar waar het gaat om *first offenders*. Dan zou het als erg ondersteunend kunnen worden ervaren als een advocaat zijn cliënt begrijpt en aan zijn kant staat. Bij de relatief hoge score bij straf gerelateerde zaken dient echter te worden opgemerkt dat er voor strafrechtelijke toevoegingen relatief vaak geen eigen bijdrage wordt betaald (45% tegen 25% bij niet straf gerelateerd), hetgeen mogelijk ook van invloed kan zijn op de tevredenheid.⁶⁴

Ook bij de customer journey gesprekken is gevraagd naar de aspecten die cliënten van belang vinden bij kwalitatief goede voor hen passende dienstverlening. Dit blijkt af te hangen van de zelfredzaamheid van de persoon en van de situatie. De zelfredzaamheid van mensen blijkt soms (zeer) beperkt, mede gezien de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving. De wijze waarop de overheid met zijn burgers communiceert helpt niet mee om de zelfredzaamheid te vergroten. De Wrb-gerechtigden en de Wrb-gebruikers vormen doorgaans een kwetsbare groep. Uit de gevoerde gesprekken ten behoeve van deze nulmeting blijkt dat de rechtzoekenden waarmee is gesproken, zelfs bij bijstandszaken, meestal wél redelijk tot goed zelfredzaam zijn. Dit is deels te verklaren uit een selectie-effect: de respondenten groep bestond uit rechtzoekenden die niet alleen bereid, maar ook in staat waren in gesprek te gaan over hun klantreis en (deels) door

⁶⁴ In dit onderzoek kon echter geen significant verband worden aangetoond tussen de tevredenheid en het al dan niet betalen van de eigen bijdrage.

hun advocaat hierop waren geselecteerd. Bij de PI's gaat het om een specifieke groep, namelijk gedetineerden die zichzelf hebben aangemeld om geïnterviewd te worden. Zij kregen hiervoor geen beloning.

Toevoegingsgebruikers (niet straf gerelateerd) noemen als kenmerk van een goede rechtsbijstandverlener dat hij juridisch goed moet zijn. De voorbeelden die hierbij worden gegeven, zijn: goed voorbereid ter zitting verschijnen, de juiste bewijsstukken verzamelen, belangrijke brieven kunnen schrijven, goed weten hoe de zaak in elkaar zit⁶⁵, argumenten goed kunnen verwoorden tijdens de verdediging, goed documenteren, de zaak doorgronden en weten of de cliënt in zijn recht staat. Naast deze juridisch inhoudelijke eigenschappen, vinden toevoegingsgebruikers het belangrijk dat de advocaat zich 100% voor hen inzet. Voorbeelden die hierbij genoemd worden, zijn: de belangen van de cliënt voorop hebben staan en niet alleen voor de centen gaan. Ook vinden toevoegingsgebruikers het belangrijk dat er goed met hen gecommuniceerd wordt. Voorbeelden hiervan zijn dat er direct antwoord wordt gegeven op vragen, dat afspraken worden nagekomen, dat de advocaat goed contact onderhoudt met zijn cliënt, dat er informatie gedeeld wordt en open wordt gecommuniceerd over de zaak. Ten slotte zijn sociale vaardigheden en bejegening van belang, zoals de cliënt geruststellen tijdens de zitting, er zijn voor de cliënt en luisteren naar de cliënt.

De toevoegingsgebruikers met een straf toevoeging geven min of meer dezelfde eigenschappen aan van een goede rechtsbijstandverlener, hoewel meer toegespitst op het strafrecht. De voorbeelden van goede juridisch inhoudelijke kwaliteiten die door hen genoemd worden, zijn: de juiste strategie kunnen bepalen in een specifieke situatie, een goed pleidooi kunnen houden, juridisch voldoende onderlegd zijn, gespecialiseerd zijn (in dit geval op het strafrecht), de verdediging moet in orde zijn, procedurele fouten in de opsporings- en vervolgingsfase uit de zaak kunnen halen en beoordelen of rechters vervolgens geen fouten maken, serieus met de zaak omgaan en welbespraakt en daadkrachtig zijn. Ook deze toevoegingsgebruikers noemden verder de inzet als belangrijke kwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn: aanwezig zijn bij verhoren en hiervoor tijd nemen, afspraken nakomen, alles uit de zaak halen wat er in zit, uit zichzelf moeite doen voor de cliënt en de cliënt het gevoel geven dat er voor hem gestreden wordt. Ook communicatie vinden de strafrechtelijke toevoegingsgebruikers van belang: snel reageren, helder communiceren, goed (kunnen) overleggen rekening houdend met het niveau van de cliënt en vooral bereikbaar zijn. Ten slotte zijn sociale vaardigheden en bejegening van belang: goed kunnen luisteren, écht contact maken met de cliënt, vertrouwen wekken en persoonlijke betrokkenheid.

65 Hieronder valt ook het informeren naar achtergrondkenmerken en zaakhistorie, zie hiervoor onder 5.4.2.

5.6 Mate van oplossing of afhandeling van het probleem (indicator 3)

Deze paragraaf beschrijf in welke mate de loketklanten en de toevoegingsgebruikers het resultaat van de dienstverlening als passend hebben ervaren.

5.6.1 Loketklanten over de passendheid van het resultaat

Als het gaat om het tegemoetkomen aan de behoefte van de individuele rechtzoekende dan dient door de dienstverlener rekening te worden gehouden met hoe zij de ernst van het probleem ervaren. De loketmedewerker zal hierop op een juiste wijze dienen te acteren om een passend resultaat te kunnen bereiken.

Ernst van het probleem

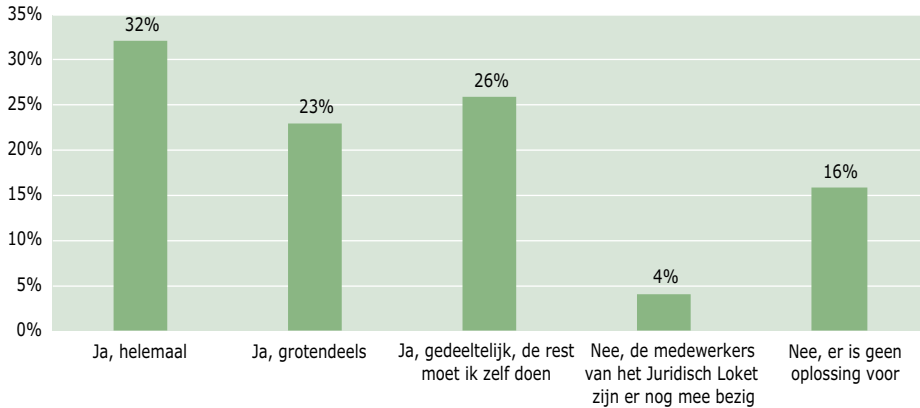
Een meerderheid van de ondervraagde loketklanten (n=1.150) schat hun probleem in als (zeer) ernstig (61%). Klanten met een (zeer) ernstig probleem lijken eerder telefonisch of via de balie contact te zoeken met het Juridisch Loket dan via de e-mail. Bij telefoon en balie vindt ongeveer 80% van de klanten hun probleem (zeer) ernstig. Dit verschilt significant met klanten die via e-mail contact hebben gehad. Daarvan beschouwt 52% hun probleem als (zeer) ernstig. Spreekuurklanten beschouwen hun probleem in 58% van de gevallen als (zeer) ernstig.

Loketklanten vinden hun probleem om meerdere redenen (zeer) ernstig (n=698). Bijna de helft vindt dat het probleem emotioneel belastend is. Iets minder dan de helft geeft aan dat er sprake is van een (zeer) ernstig probleem omdat hen onrecht is aangedaan of dat het gaat om veel geld/een aanzienlijke daling van het inkomen.

Oplossing van het probleem

Bij ten minste een derde van de loketklanten (32%) kan met zekerheid worden gesteld dat er ten tijde van het onderzoek sprake is van een passende oplossing. Zij geven aan dat het Juridisch Loket hen helemaal heeft kunnen helpen. Bij telefonie en spreekuur is het percentage dat aangaf helemaal geholpen te zijn het hoogst (42%). Bij circa de helft van de loketklanten is niet bekend of ze volledig passend zijn geholpen; zij zijn grotendeels of gedeeltelijk geholpen. Bijna twee op de tien klanten zijn (nog) niet geholpen bij het Juridisch Loket; voor hen is er zeker (nog) geen passende oplossing bereikt.

Figuur 5.12 Mate waarin het Juridisch Loket respondenten heeft kunnen helpen (n=1.137)



Uit eerder klanttevredenheidsonderzoek onder loketklanten is gebleken dat zij (zeer) tevreden waren over het resultaat van de dienstverlening. Dit beeld wordt bevestigd door het klanttevredenheidsonderzoek dat in 2017 werd gehouden in het kader van deze nulmeting.

De loketklanten is gevraagd naar hun tevredenheid over het resultaat (indicator 3). Gemiddeld genomen geven de loketklanten een rapportcijfer van een 7,5 voor het resultaat van de dienstverlening. In vergelijking met andere aspecten van de dienstverlening (zie paragraaf 5.5.1) is dit relatief laag.

Er blijken verschillen te zijn bij de beoordeling van het resultaat tussen de diverse kanalen. De balieklanten beoordelen het resultaat van de dienstverlening significant hoger (met een 8,7) dan de e-mail- en telefoonklanten. En de beoordeling van het resultaat door telefoonklanten is gemiddeld significant hoger dan bij e-mail (7,8 versus 7,2). De spreekuurklanten beoordelen het resultaat daar tussenin, met een 7,9.

Uit het customer journey onderzoek van het Juridisch Loket blijkt dat de passendheid van het resultaat van de dienstverlening afhankelijk is van de verwachting die de klant had - ook als deze verwachting onterecht was - (zie verder over verwachtingen in de vorige paragraaf). Voor de klanten die voor een doorverwijzing naar het Juridisch Loket kwamen, is het resultaat passend als ze daadwerkelijk een doorverwijzing hebben gekregen. Voor de klanten die bevestiging zochten, is het resultaat passend als zij bevestiging hebben gekregen. Ook klanten die op zoek zijn naar coaching zijn teleurgesteld als ze niet krijgen waar ze voor kwamen.

Bij de klanten die begeleiding nodig hebben, zijn de reacties wisselend. Deze klanten blijken hun situatie en problematiek dusdanig ingewikkeld te vinden dat zij de situatie onvoldoende kunnen overzien. Het is niet duidelijk geworden uit

de analyse van de interviews of het Juridisch Loket hierin een passend resultaat biedt.

Conclusies ten aanzien van de passendheid van de online dienstverlening (website) van het Juridisch Loket

Bij het gebruik van de website is het beeld ten aanzien van de passendheid wisselend. Vooral in de eerste stappen van de generieke klantroute, het zoeken naar informatie, biedt de website van het Juridisch Loket een goede oplossing of afhandeling van het (deel)probleem, waar de klant op dat moment verder mee kan. Ook in de fase waarin de klant het Juridisch Loket wil raadplegen, blijkt de website te voorzien in een oplossing: het bieden van informatie over de contactgegevens van het Juridisch Loket. Waar het gaat om een doorverwijzing naar een advocaat of mediator, biedt de website echter geen oplossing of afhandeling van het probleem. Waar het gaat om tevredenheid blijkt dat de klant in de fase 'Wil het Juridisch Loket raadplegen' in een derde van de gevallen aangeeft dat de pagina hen niet verder heeft geholpen. Hier is echter niet uit op te maken of dit gaat om ontevredenheid over de al dan niet bereikte oplossing of over de dienstverlening, de gebruiksvriendelijkheid van de website.

5.6.2 Toevoegingsgebruikers over de passendheid van het resultaat

Enkele vragen in de enquête onder straf en niet straf gerelateerde toevoegingsgebruikers zijn specifiek gesteld om de bereikte oplossing en het resultaat in beeld te kunnen brengen.

Ernst van het probleem

De gedachte achter de inkomensafhankelijke eigen bijdrage is dat rechtzoekenden een drempel ervaren in het aanvragen van een toevoeging. Zo wordt er niet voor bagatelzaken gesubsidieerde rechtsbijstand verleend. De Raad beoordeelt (sinds High Trust in hoofdzaak steekproefsgewijs achteraf) of een zaak toevoegwaardig is. Toevoegingsgebruikers in niet-strafrechtelijke zaken blijken zeker niet zomaar gebruik te maken van een toevoeging. De meeste van hen ervaren het probleem namelijk als ernstig (46%) of zeer ernstig (32%). Ook het merendeel van de straf gerelateerde toevoegingsgebruikers vindt het probleem waarvoor de (laatste) toevoeging was aangevraagd ernstig (35%) of zeer ernstig (52%).

De belangrijkste redenen die voor het ervaren van de ernst van het probleem werden genoemd zijn weergegeven in tabel 5.4.⁶⁶

66 Deze vraag is aan de strafrechtelijke toevoegingsgebruikers niet gesteld.

Tabel 5.4 Belangrijkste redenen ernst van het probleem (n=334), meer antwoorden mogelijk

	Percentage
Vanwege de emotionele belasting/stress	55
Het ging om veel geld/aanzienlijke daling van het inkomen	42
In de praktijk veel hinder/overlast van het probleem	28
Het ging om een echtscheiding	20
Het ging om een principekwestie	12

De volgende van deze redenen hangen onderling significant samen:

- emotionele belasting en hinder/overlast van het probleem;
- daling inkomen en hinder/overlast van het probleem;
- daling inkomen en echtscheiding;
- hinder/overlast van het probleem en principekwestie.

Doel van de hulpvraag

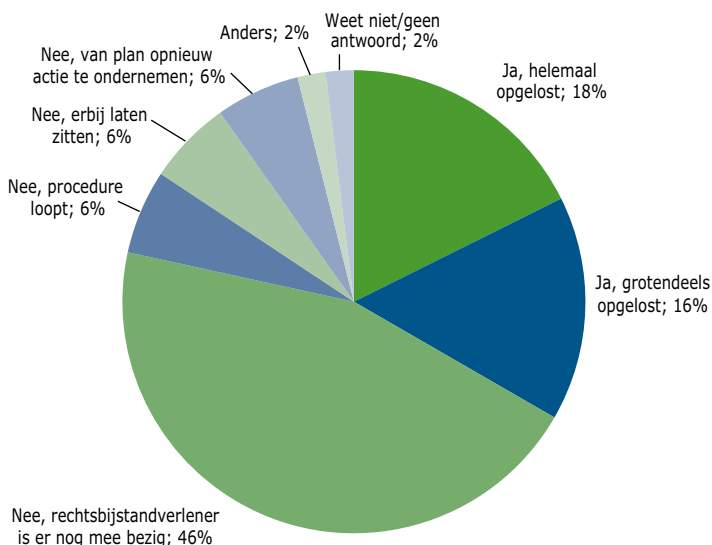
Bij de toevoegingsgebruikers is geïnformeerd naar het resultaat dat men wilde bereiken toen men hulp zocht bij het (laatste) juridische probleem. Waar had men het meest behoefte aan? Welk doel wilde men bereiken? De meeste niet-strafrechtelijke toevoegingsgebruikers (30%) blijken behoefte te hebben aan een praktische oplossing van het probleem. Hierbij worden een goed lopende omgangsregeling of een betalingsregeling als voorbeelden genoemd. De afwikkeling van een echtscheiding (11%) zou hiertoe ook kunnen worden gerekend. Daarnaast heeft men veelal behoefte aan begeleiding bij en advies over de aanpak van het probleem (24%). Ook is er een aantal toevoegingsgebruikers (19%) dat gerechtigheid wil. De strafrechtelijke gebruikers hadden het vaakst behoefte aan vrijspraak of een zo laag mogelijke straf (41%, n=36).

Tabel 5.5 Belangrijkste resultaat dat men wilde bereiken met het zoeken van juridische hulp (niet straf gerelateerd n=382, straf gerelateerd n=82)

	Percentage niet straf gerelateerd	Percentage straf gerelateerd
Praktische oplossing	30	10
(Deskundige) juridische hulp/begeleiding/(deskundig) advies bij het (snel) afhandelen/oplossen van het probleem	24	7
Gerechtigheid/recht(vaardigheid)/eerlijkheid/'winnen'/rehabilitatie	19	10
Afwikkeling echtscheiding	11	-
Begrip en erkenning	7	8
Duidelijkheid en/of beslissing	4	8
Vrijpraak/invrijheidstellingen/een zo laag mogelijke straf	-	41

Oplossing van het probleem

De toevoeging was ten tijde van het afnemen van de enquête ten minste drie maanden geleden afgegeven. Op de vraag of het probleem waarvoor de laatste toevoeging is afgegeven, is opgelost dan wel deze kwestie is afgehandeld, gaf bijna een vijfde (18%) aan dat dit het geval was. Hieruit kan worden afgeleid dat er bij 18% van de respondenten sprake is van een passende oplossing. Voor 16% van de respondenten was het probleem grotendeels opgelost. Bij deze groep zou er sprake kunnen zijn van een passende oplossing, mits de werkelijke behoefte is bevredigd. In 52% van de zaken is de rechtsbijstandverlener nog bezig met de zaak of loopt de procedure nog. Deze zaken kunnen nog niet als afgehandeld worden beschouwd, dus er kan geen uitspraak worden gedaan over de passendheid van het eindresultaat.

Figuur 5.13 Mate waarin het probleem is opgelost (n=382)

Voor de groep die het erbij heeft laten zitten, is niet vast te stellen of zij een passende oplossing hebben gekregen. Er zijn verschillende redenen waarom men het erbij laat zitten: mogelijk was het probleem niet ernstig genoeg, mogelijk moesten zij meer aan de hand worden genomen en hebben zij dus geen passende hulp ontvangen, of hebben zij al voldoende resultaat geboekt met de hulp die ze gekregen hebben. Bij de groep die van plan is opnieuw actie te gaan ondernemen, is op moment van ondervraging nog geen sprake van een passend eindresultaat, hoewel het resultaat van het reeds doorlopen traject mogelijk passend was als voorbereiding om tot de volgende stap te komen.

Tevredenheid met het resultaat

De toevoegingsgebruikers met een niet straf gerelateerde toevoeging beoordelen het resultaat van de dienstverlening met een 7,5. Het resultaat van de dienstverlening van mediators wordt gemiddeld iets lager beoordeeld met een 6,8. De respondenten met een straf toevoeging beoordelen het resultaat van de dienstverlening wat hoger met een 8,1.

Als alleen gekeken wordt naar de tevredenheid over het resultaat van de dienstverlening bij respondenten bij wie het probleem geheel of grotendeels is opgelost, dan blijkt deze hoger te liggen: zij geven een 8,5 tegenover een 7,5 bij de gehele groep toevoegingsgebruikers.⁶⁷ De groep respondenten bij wie het probleem geheel of grotendeels is opgelost, blijken overigens gemiddeld

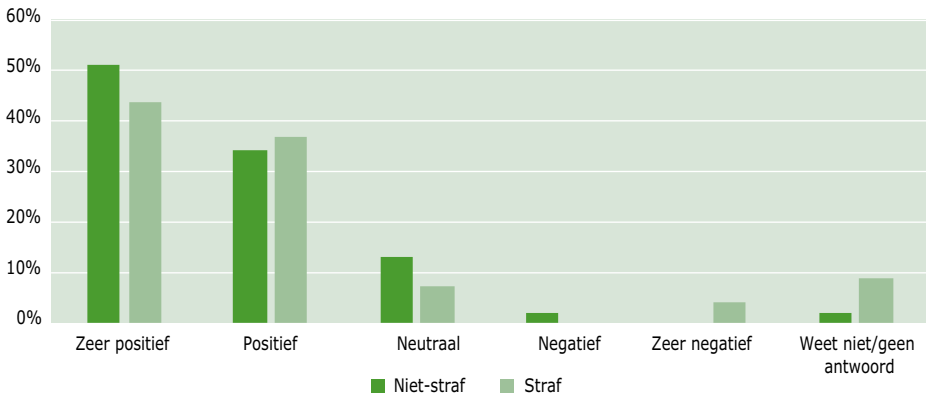
67 Zie hiervoor ook Nienke Doornbos RdW 2017 (38) 2, p. 109, waar zij verwijst naar onderzoek van Velthoven uit 2011 die vaststelt dat de acceptatie van de uitkomst toch in (zeer) sterke mate bepaald worden door de uitkomst.

overall hogere cijfers te geven. Zij geven ook een hogere gemiddelde algehele tevredenheid (een 8,4 tegen een 7,7 van de hele groep respondenten).

Van de rechtzoekenden die hebben aangegeven dat hun probleem helemaal of grotendeels is opgelost, geeft het merendeel aan (85%) dat de bijdrage van de advocaat of mediator hierbij (zeer) positief was (zie figuur 5.14).⁶⁸ Voor deze groep (n=109) mag worden aangenomen dat de dienstverlening door de advocaat passend was (29% van alle 382 ondervraagden).

Van de straf gerelateerde toevoegingsgebruikers geeft 40% aan dat hun strafzaak inmiddels volledig is afgehandeld. Van deze groep geeft ook ruim 80% aan dat hun advocaat (tot nu toe) positief of zeer positief heeft bijgedragen aan de afhandeling van hun strafzaak.

Figuur 5.14 Bijdrage van de advocaat of mediator aan de oplossing van het probleem (n=128)/ de strafrechtadvocaat tot nu toe aan de afhandeling van de strafzaak, in percentages (n=82)



Customer journey onderzoek

Uit het customer journey onderzoek blijkt dat het resultaat in bijstandszaken passend was. Mede omdat er bij bijstandszaken sprake was van een selectie-effect doordat de advocaten zelf cliënten hebben aangedragen, was het door de advocaat behaalde resultaat doorgaans positief; slechts in twee van de 11 zaken liep het minder goed af voor de rechtzoekende. In de bijstandszaken hebben rechtzoekenden met een gemeente te maken en zij ervaren dat die hen veel onrecht aandoet. Deze rechtzoekenden geven vaak aan echt een advocaat nodig te hebben (gehad) die het voor hen opneemt en tegen de gemeente optreedt. Sommige rechtzoekenden blijken zelf geen ingang te kunnen krijgen bij de

⁶⁸ Het betreft hier wel een selectie van de snelst oplosbare problemen, omdat dit zaken zijn die binnen drie maanden na afgifte van de toevoeging afgerond zijn.

gemeente/instanties, terwijl de deuren voor hun advocaat wel worden opengezet. Zij zijn zó blij eindelijk geholpen te worden, dat dat tot grote tevredenheid over het resultaat leidt ook al kreeg men soms niet voor 100% wat men wilde.

Bij de overige zaaksoorten – strafrecht, arbeidsrecht en personen- en familierecht - was de passendheid van het resultaat zeer wisselend of soms ook nog niet bekend. Voorbeelden (vooral van rechtzoekenden met een straf toevoeging) die werden genoemd van minder goede ervaringen met betrekking tot het resultaat zijn:

- Advocaat had de zaak niet goed afgehecht;
- Er zijn ooggetuigen opgeroepen door advocaat die anders gingen verklaren dan de verdachte;
- De advocaat heeft niet alles eruit gehaald, waardoor verdachte naar zijn beleving een hogere straf kreeg;
- Aanpak advocaat was te voorzichtig, waardoor verdachte naar zijn beleving een hogere straf kreeg;
- De cliënt werd door zijn advocaat geadviseerd iets te verklaren dat niet zo was, waardoor verdachte naar zijn beleving een hogere straf kreeg.

5.7 Duurzaamheid van het resultaat (indicator 4)

De duurzaamheid van een oplossing is de vierde indicator van passendheid. Deze paragraaf beschrijft in hoeverre het resultaat van de dienstverlening duurzaam is. De gegevens zijn verkregen door een herhalingsenquête onder respondenten die eerder hebben deelgenomen aan de enquête onder loketklanten en toevoegingsgebruikers.

5.7.1 Loketklanten over de duurzaamheid van het resultaat

Algehele tevredenheid

De dienstverlening als geheel wordt in het vervolgonderzoek gemiddeld beoordeeld met een 8,1. Ten opzichte van het eerdere klanttevredenheidsonderzoek geldt dat voor dezelfde klanten over de gehele linie het gemiddelde rapportcijfer iets is gedaald (in het eerdere klanttevredenheidsonderzoek werd de dienstverlening als geheel met een 8,4 beoordeeld).⁶⁹ Alleen bij telefonie is het verschil tussen het vervolgonderzoek (8,1) en het klanttevredenheidsonderzoek (8,5) ook echt significant.

Als toelichting op het rapportcijfer konden meer redenen worden gegeven. Drie op de tien klanten (29%) geven aan prima geholpen te zijn. Ongeveer een kwart

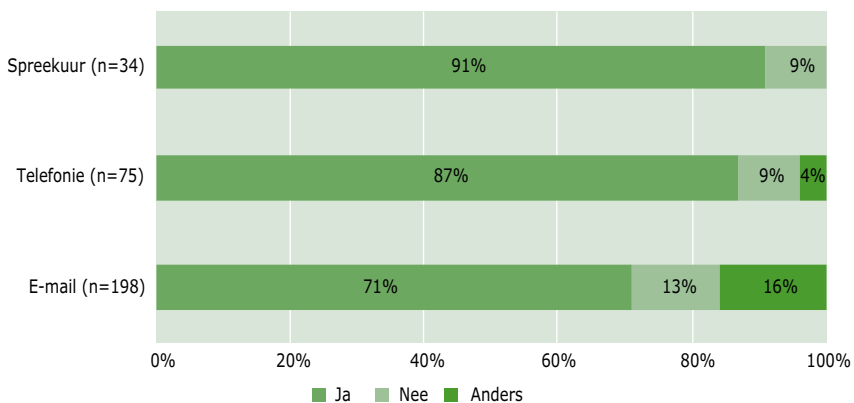
⁶⁹ In deze vergelijking zijn alleen de resultaten meegenomen van de klanten die in beide metingen hierover een oordeel hebben gegeven.

vindt dat zij duidelijke antwoorden hebben gekregen (22%). Daarnaast wordt relatief vaak de snelle service (19%) en goed(e) informatie/advies (18%) als een van de redenen in de toelichting genoemd.

Opvolgen van advies

Een groot deel van de loketklanten in deze vervolgmeting heeft het advies van het Juridisch Loket opgevolgd. Bij spreekuur (91%) en telefonie (87%) heeft men het advies significant vaker opgevolgd dan bij e-mail (71%) (zie figuur 5.15). Redenen bij e-mail om het advies niet op te volgen zijn onder andere dat het advies uiteindelijk niet nodig was of dat klanten geen geld hadden voor een advocaat. Bij de andere antwoorden geven klanten bijvoorbeeld aan dat zij geen contact hadden gezocht voor advies maar een verwijzing nodig hadden voor een korting op advocaatkosten of dat het alleen ging om het inwinnen van informatie.

Figuur 5.15 Heeft u het advies van het Juridisch Loket opgevolgd?



Afhandeling van probleem

Zes op de tien klanten geven aan dat hun probleem helemaal of grotendeels is opgelost na het inschakelen van het Juridisch Loket. Bij spreekuur (62%) is dit vaker het geval dan bij e-mail (54%) en telefonie (48%). Bij telefonie geeft men relatief vaak aan dat men is doorverwezen naar een advocaat of mediator en dat deze er nog mee bezig is. Een kleine 10% heeft het erbij laten zitten.

Hulp in de toekomst

60% Geeft aan dat zij in het vervolg direct naar het Juridisch Loket zouden gaan. Bij telefonie en spreekuur geeft bijna driekwart van de klanten aan dit te zullen doen, bij e-mail is dat ongeveer de helft. Deze groep geeft relatief vaak aan dat het afhangt van het soort probleem. Bij telefonie geeft men relatief vaak

aan direct naar een advocaat te zullen gaan. Ten opzichte van het eerdere klanttevredenheidsonderzoek zijn er geen significante verschillen te zien wat deze toekomstverwachting betreft. Bij de groep klanten die een ander antwoord geeft, wordt regelmatig aangegeven dat zij eerst zelf actie zullen ondernemen. Indien nodig zal men zich dan alsnog tot het Juridisch Loket wenden.

Aanraden van het Juridisch Loket aan anderen

Klanten geven in het vervolgonderzoek gemiddeld een 8,6 (op een schaal van 0 tot 10) op de vraag "Hoe waarschijnlijk is het dat u anderen die te maken hebben met juridische vragen of problemen zou aanraden om naar het Juridisch Loket?". Vergeleken met het eerste onderzoek zijn er geen significante verschillen tussen de gemiddelde scores.

Als toelichting op deze vraag geven klanten het vaakst aan dat zij prima geholpen zijn (30%) of vanwege goed(e) informatie/advies die (20%).

5.7.2 Toevoegingsgebruikers over de duurzaamheid van het resultaat

De meest optimale wijze van vergelijken zou zijn geweest om alleen die groepen te gebruiken waarbij het probleem volledig of grotendeels is opgelost. Omdat de aantallen bij de vervolgmeting op die manier te klein zouden zijn geworden, is ervoor gekozen om de resultaten van alle respondenten van beide metingen met elkaar te vergelijken.

Algehele tevredenheid

Bijna twee derde van de respondenten (63%) is even tevreden over de dienstverlening van de advocaat of mediator in vergelijking met de eerste enquête en 8% van de respondenten is hier meer tevreden over. De toelichtingen van deze laatste groep respondenten variëren. Er is sindsdien een betere band ontstaan met de advocaat, de zaak is goed afgehandeld en een respondent geeft aan dat hij nog steeds bij de advocaat terecht kan voor advies over bijkomende problemen. Een kwart van de respondenten is minder tevreden met de dienstverlening van de rechtsbijstandverlener dan ten tijde van de vorige enquête. De toelichtingen van de respondenten variëren. Een enkele respondent is bij aanvang van de zaak niet goed geïnformeerd door zijn/haar advocaat, een andere respondent heeft het gevoel dat de advocaat niets aan de zaak doet en een andere respondent vindt dat er van alles fout gaat in de zaak. Er zijn ook respondenten die niet tevreden zijn en vinden dat de advocaat niet alles heeft gedaan om de zaak te winnen/zich niet voor de 100% heeft ingezet.

Zelfde advocaat of mediator in de toekomst (N=50)

Ruim de helft van de respondenten (56%) geeft aan voor dezelfde advocaat of mediator te zullen kiezen als ze opnieuw eenzelfde juridisch probleem krijgen. Bij de eerste meting lag dit percentage hoger: 62% bij niet straf gerelateerde en 73%

bij straf gerelateerde toevoegingsgebruikers. Respondenten kiezen voor dezelfde rechtsbijstandverlener, omdat zij vinden dat deze goed werk heeft verricht, kennis van zaken heeft, deskundig en professioneel is, zich goed kan verwoorden en de respondent goed heeft begeleid. 28% Van de respondenten kiest in dat geval voor een andere advocaat of mediator, 6% van de respondenten zou helemaal niet meer naar een advocaat of mediator gaan en 10% van de respondenten weet het niet of wil bij deze vraag geen antwoord geven.

Status van het probleem bij de tweede meting

Bij 25% van de respondenten is het probleem inmiddels opgelost of is de kwestie volledig afgehandeld en bij 8% van de respondenten is het probleem grotendeels opgelost of afgehandeld. 4% van de respondenten heeft het erbij laten zitten. Bij 14% is het probleem nog niet opgelost en deze respondenten zijn van plan opnieuw actie te ondernemen. Bij 20% van de ondervraagden is de advocaat of de mediator nog bezig met het oplossen van het probleem en bij 22% loopt de procedure bij een rechterlijke instantie.

Tabel 5.6 Mate waarin het probleem is opgelost (n=382 en n=51)

	Percentage 1 ^e meting	Percentage 2 ^e meting
Ja, helemaal opgelost	18	25
Ja, grotendeels opgelost	16	8
Nee, rechtsbijstandverlener is er nog mee bezig	46	20
Nee, procedure loopt	6	22
Nee, erbij laten zitten	6	4
Nee, van plan opnieuw actie te ondernemen	6	14
Anders/ Weet niet/geen antwoord	4	7
Totaal	100	100

Aanraden van de rechtsbijstandsverlener aan een ander

Meer dan de helft (55%) van de respondenten zou zijn advocaat of mediator aan een ander aanraden. Ruim 20% raadt zijn rechtsbijstandsverlener niet aan (22%) en 24% weet het niet of wil geen antwoord geven op deze vraag. Deze vraag is bij de vorige meting niet gesteld.

6 Doelmatigheid

Uit de resultaten die zijn beschreven in de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand blijkt dat het stelsel per eind 2016 naar behoren functioneert, maar dat de doelmatigheid ervan, net als de inhoudelijke kwaliteit (zie hiervoor hoofdstuk 4) van de dienstverlening, op basis van de gegevens in de monitor lastig te beoordelen is. Om die reden is in deze nulmeting (opnieuw) aanvullend onderzoek gedaan.

Uit het rapport van de commissie-Wolfsen, de kabinetsreactie daarop en de beleidsdoorlichting uit 2016 van het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie komt de wens naar voren de voorspelbaarheid en de doelmatigheid van de (overheids)uitgaven aan het stelsel te vergroten. In hun analyses concluderen zowel de commissie-Wolfsen als de commissie-Barkhuysen dat de doelmatigheid van het stelsel op velerlei vlakken voor verbetering vatbaar is. Het merendeel van de aanbevelingen en maatregelen in de kabinetsreactie is direct of indirect op verbetering van de doelmatigheid gericht.

Deze bevindingen worden ondersteund door een internationale vergelijking van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. Daaruit blijkt dat de uitgaven per hoofd van de bevolking in Nederland relatief hoog zijn. Zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren verschilt echter zo sterk per land dat het onmogelijk is om hier harde conclusies uit te trekken (zie hiervoor ook het rapport van de commissie-Van der Meer, p.63 en de internationale verkenning van het SEO: Scholte e.a., 2017). Dit neemt niet weg dat de uitgaven per hoofd van de bevolking zo'n vier tot vijf keer hoger zijn dan in veel opzichten vergelijkbare landen. Een te duur stelsel kan ondoelmatig zijn, maar een stelsel waaraan te weinig geld wordt besteed is zeker ondoelmatig.

In de navolgende paragrafen volgt eerst een korte samenvatting van een literatuurstudie betreffende het thema doelmatigheid (paragraaf 6.1) die is uitgevoerd om te komen tot een voor deze nulmeting bruikbare definitie. Daarna komen de in deze nulmeting gebruikte indicatoren voor de doelmatigheid van het huidige stelsel aan de orde (paragraaf 6.2). Dan volgt een korte samenvatting welke methoden zijn gebruikt om tot deze oordelen te komen (paragraaf 6.3). Ten slotte worden de resultaten hiervan besproken (paragrafen 6.4 tot en met 6.7).

6.1 Definiëring van doelmatigheid in de (internationale) literatuur

Een derde hoofdthema binnen deze nulmeting is de doelmatigheid van het stelsel en van de dienstverlening. Doelmatigheid van de dienstverlening binnen het stelsel betekent, blijkens de brief van het kabinet van 31 mei 2016, dat de (financiële) middelen worden gebruikt door de juiste rechtzoekenden (die voldoen aan de voorwaarden van het stelsel), worden ingezet voor rechtsbijstandverlening die efficiënt verloopt en die leidt tot een effectieve en duurzame oplossing. Het betreft hier een ruimere definitie dan de Algemene Rekenkamer hanteert. In de definitie van de kabinetsbrief zijn ook elementen van kwaliteit en passendheid te herkennen. De doelstelling bij het streven naar doelmatigheid is om met een zo gering mogelijke inspanning en dus meestal tegen zo laag mogelijke kosten (voor de rechtzoekende en voor het stelsel) een zo goed mogelijk effect – een kwalitatief goede en passende dienstverlening – te bereiken. Onnodige werkzaamheden zouden vermeden moeten worden om de kosten van (de dienstverlening binnen) het stelsel zo laag mogelijk te houden.

De Algemene Rekenkamer stelt dat het bij doelmatigheid om de vraag gaat of de effecten en prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden dan wel of niet méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen. Zij benadrukken dat doelmatigheid in meerdere opzichten een relatief begrip is (Uit: handreiking doelmatigheid van de Rekenkamer). Het is slechts mogelijk om vast te stellen of iets (on)doelmatig(er) is (geworden) ten opzichte van een andere organisatie of systeem of een ander moment, met inachtneming van de gebruikte middelen en de hierbij geleverde kwaliteit. Een vergelijking met andere (buitenlandse⁷⁰) systemen blijkt ten aanzien van rechtsbijstand in de praktijk echter op nogal wat problemen te stuiten. Bij de resultaten van vergelijkend onderzoek op het gebied van de doelmatigheid van de diverse stelsels wordt in de regel een groot aantal kanttekeningen geplaatst over de beperkte vergelijkbaarheid (Barendrecht e.a., 2017; Scholte e.a., 2017). Zo blijkt uit een internationale vergelijking van de uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand dat deze per hoofd van de bevolking in Nederland relatief hoog zijn (CEPEJ, 2017). Echter, zowel de inrichting van de verschillende rechtsbijstandsstelsels als de juridische en maatschappelijke context waarin zij functioneren verschillen zo sterk, dat het niet mogelijk is om op deze conclusie een oordeel over de doelmatigheid van het Nederlandse stelsel te baseren (zie ook beleidsdoorlichting toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie). Zo kan de inkoopprijs van rechtsbijstand in landen verschillend zijn.

70 Het ministerie van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de organisatie van gesubsidieerde rechtsbijstand en het toezicht daarop. De Raad heeft als zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie de opdracht gekregen om gesubsidieerde rechtsbijstand te regelen in Nederland. Vergelijking met andere organisaties is daarom binnen Nederland niet mogelijk.

Een beredeneerde vergelijking van het Nederlandse stelsel en datzelfde na bepaalde veranderingen – de implementatie van de voorgestelde maatregelen - is natuurlijk wel mogelijk. Al geeft de Rekenkamer aan dat een goede meting van doelmatigheid niet eenvoudig is.

In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de maatregelen die worden voorgesteld in de kabinetsreactie die direct of indirect betrekking hebben op doelmatigheid. Gezien de aard van deze maatregelen, de gehanteerde meetindicatoren en de strekking van de kabinetsbrief worden de voor het stelsel benodigde middelen alleen daar waar dat relevant is, uitgedrukt in euro's.

6.2 Indicatoren van doelmatigheid

In hoofdstuk 1 is toegelicht dat voor de definitie van doelmatigheid wordt aangesloten bij de Algemene Rekenkamer. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de effecten en prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden dan wel of niet méér effecten respectievelijk prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Er zijn verschillende manieren om dit in kaart te brengen. Een eerste mogelijkheid is om specifiek aandacht te besteden aan meervoudig gebruik (bijvoorbeeld door de aanpak van multiproblematiek). Een tweede manier is om te onderzoeken in hoeverre de drempelwerking van de eigen bijdrage optimaal werkt en proportioneel is. Als zij zo veel mogelijk naar vermogen bijdragen aan de dienstverlening leidt dat tot een doelmatig gebruik van middelen. Een derde manier is onderzoek te doen naar het gebruik van rechtsbijstandverzekeringen waar mogelijk. En ten slotte door te onderzoeken in hoeverre een eenvoudig en transparant verloop van EXU-zaken bijdraagt aan een doelmatig stelsel.

Op basis van bovenstaande is er een aantal indicatoren vastgesteld die een beeld kunnen geven van de doelmatigheid van (de dienstverlening binnen) het stelsel voorafgaand aan de inwerkingtreding van de door het kabinet beoogde veranderingen.

Indicator 1:

- De aard en de mate van meervoudig gebruik;

Indicator 2:

- De mate waarin rechtzoekenden zo veel mogelijk naar vermogen zelf bijdragen aan de dienstverlening;

6 Doelmatigheid

Indicator 3:

- De mate waarin rechtzoekenden waar mogelijk gebruik maken van een verzekeringspolis;

Indicator 4:

- De mate waarin afhandeling van EXU-zaken eenvoudig en transparant verloopt.⁷¹

6.3 Gebruikte methoden doelmatigheid

De metingen van deze doelmatigheidsindicatoren worden in de nulmeting uitgevoerd middels:

- een analyse van GRAS-bestanden: indicator 1, 2 en 4;
- een onderzoek bij gemeenten naar gebruik bijzondere bijstand ter dekking van de eigen bijdrage: indicator 2;
- een enquête onder toevoegingsgebruikers en loketklanten: indicator 3;
- een enquête onder rechtsbijstandverleners: indicator 3 en 4
- een onderzoek naar gebruik en dekking rechtsbijstandverzekeringen: indicator 3.

Voor een uitgebreide toelichting op de gebruikte methoden en technieken wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van deze nulmeting.

6.4 Meervoudig gebruik (indicator 1)

De Raad brengt via de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand continu de mate waarin meervoudig gebruik voorkomt in beeld. Het veelvuldig voorkomen hiervan zou een aanwijzing kunnen zijn voor ondoelmatig gebruik van toevoegingen. Het zou erop kunnen duiden dat een eerdere toevoeging niet heeft geleid tot een finale afdoening, zeker als het gaat om een volgende toevoeging op hetzelfde rechtsgebied. Hiervoor zou een plausibele verklaring kunnen zijn, zoals bij de instelling van hoger beroep, maar het zou ook als oorzaak kunnen hebben dat niet meteen de juiste actie is ondernomen, een actie waarmee het onderliggende probleem zou zijn opgelost. Om die reden is voor deze nulmeting opnieuw diepgaand onderzoek uitgevoerd naar de mate van voorkomen en de aard van het meervoudig gebruik.

⁷¹ Deze indicator maakt ook deel uit van het onderzoek van de commissie-Van der Meer.

6.4.1 Meervoudig gebruik loketklanten

Door de aard en het achterliggende doel van het klantregistratiesysteem van het Juridisch Loket biedt dit systeem onvoldoende mogelijkheden om meervoudig gebruik structureel in kaart te kunnen brengen. Op basis van het huidige registratiesysteem kan het exacte aantal unieke loketklanten (en dus het aantal meervoudige contacten) niet worden gemeten. De schattingen hierover lopen uiteen van 258.000 tot 393.000 unieke klanten in 2016, afhankelijk van de bronnen en de methode die zijn gebruikt (zie hiervoor MGR2016, p. 55). Naarmate er meer unieke klanten kunnen worden herkend, kan de route die de klant zowel binnen als buiten het Juridisch Loket aflegt en ook de mate waarin de klant binnen een bepaalde periode (meervoudig) gebruik maakt van bepaalde juridische dienstverlening beter in beeld worden gebracht. Een door het kabinet beoogd instrument hiervoor is het klantvolgsysteem, waarbij de loketbestanden kunnen worden gekoppeld aan die van de Raad, voor wat betreft zowel Wrb-gebruikers als de sanieten binnen het Wsnp-bestand. Voorwaarde hiervoor is dat de persoonsgegevens van de loketklanten integraal worden geregistreerd. Omdat een aantal loketklanten het loket benadert met een eenvoudige vraag, lijkt dit echter voor die gevallen geen realistische en/of wenselijke optie.

Aanwijzingen voor meervoudig gebruik en doelmatigheid moeten daarom worden gezocht in enquêtes onder loketklanten. Hieruit blijkt dat zij tevreden zijn over het resultaat van de dienstverlening en dat een substantieel deel van de klanten aangeeft dat de loketmedewerkers hebben bijgedragen aan de oplossing van het probleem (zie hiervoor hoofdstuk 5). Hieruit zou mogen worden afgeleid dat de dienstverlening doelmatig is en doorgaans niet onnodig leidt tot vervolcontacten inzake hetzelfde probleem. Wanneer dat wel nodig is, wordt een loketklant doorverwezen naar de tweede lijn.

6.4.2 Meervoudig gebruik toevoegingsgebruikers

De rapportage van de commissie-Wolfsen stelt dat een toevoeging door invoering van de maatregelen die hieraan raken vaker zal moeten leiden tot een definitieve oplossing, waardoor er geen vervolgrechtsbijstand meer nodig is. Aanvullend onderzoek van de commissie-Van der Meer laat zien dat de aanwezigheid van multiproblematiek niet zozeer valt af te leiden uit het aantal toevoegingen per gebruiker als wel uit het soort zaak en de relatie met eventuele eerdere zaken. Daar waar sprake is van meervoudig gebruik gaat het vaak om zaken binnen eenzelfde of daarmee verwante zaakcode (CievdMeer⁷², p.102). Er wordt momenteel over nagedacht hoe voorkomen kan worden dat er steeds nieuwe afzonderlijke toevoegingen nodig zijn.

72 De commissie-Van der Meer heeft zelf slechts op kleine schaal dossieronderzoek gedaan naar multiproblematiek (p.103, steekproef n=13).

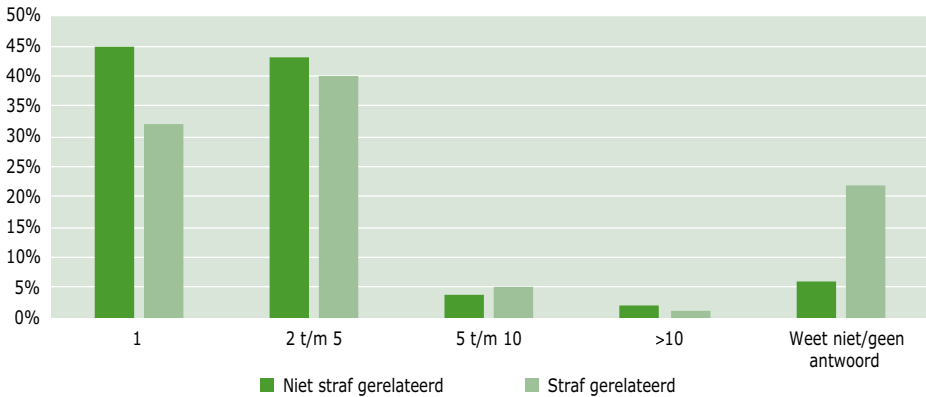
De doelmatigheid van het stelsel kan worden verhoogd als er meer kennis is over het ontstaan van reeksen toevoegingen. Wat is de probleemsoort die doorgaans leidt tot een reeks toevoegingen? Op basis van die kennis kan worden ingezet op het finaal afdoen van juist dit soort problemen. In deze paragraaf worden de resultaten beschreven die betrekking hebben op het meervoudig gebruik van toevoegingen, die mogelijk kunnen duiden op het vóórkomen van multiproblematiek.

Het aantal juridische problemen

Uit de enquête onder toevoegingsgebruikers blijkt dat niet straf gerelateerde toevoegingsgebruikers gemiddeld in de afgelopen twee jaren 2,7 maal een probleem of kwestie hebben gehad waarvoor ze juridische hulp hadden kunnen gebruiken; 4% van hen had in deze periode tien of meer juridische problemen. Gemiddeld heeft men gedurende de afgelopen twee jaar op enigerlei wijze - dit kan zijn in de eerste of tweede lijn - 2,5 keer gebruik gemaakt van juridische hulp. Het merendeel van de niet straf gerelateerde toevoegingsgebruikers heeft minder dan vijf toevoegingen gebruikt in de afgelopen twee jaar; 45% ontving een toevoeging, 43% twee tot en met vijf toevoegingen en 6% gaf aan meer dan vijf toevoegingen te hebben gehad in de afgelopen twee jaar (zie figuur 6.1). Bij deze laatste groep veelgebruikers ging het meestal om een probleem met een overheidsinstantie.

De straf gerelateerde toevoegingsgebruikers (n=82) hebben gemiddeld in de afgelopen twee jaren vier maal een probleem of kwestie gehad waarvoor ze juridische hulp hadden kunnen gebruiken (zie figuur 6.1); 12% van hen had in deze periode tien of meer juridische problemen (zowel straf gerelateerd als niet straf gerelateerd). Men maakte gemiddeld drie maal gebruik van juridische hulp. Het grootste deel hiervan heeft in de afgelopen twee jaar twee tot en met vijf toevoegingen gehad (40%).

Figuur 6.1 Het aantal afgegeven toevoegingen van niet straf gerelateerde en straf gerelateerde toevoegingsgebruikers in de afgelopen twee jaar (n=382 en n=82)



Heeft een volgende toevoeging bijgedragen aan oplossing?

Een meerderheid van toevoegingsgebruikers die meerdere toevoegingen nodig hadden om tot en oplossing van hun probleem te komen (69%) gaf aan dat de volgende toevoeging zinvol was geweest, in die zin dat men het gevoel had dat elke volgende toevoeging de oplossing van het probleem dichterbij heeft gebracht (zie hiervoor paragraaf 5.4.2 in hoofdstuk 5). Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de behandeling van de zaak door een hogere instantie. Deze respondenten geven aan dat er een verbetering kwam in de situatie door toedoen van de volgende toevoeging. Dit betekent dat de voorgaande toevoeging nog niet tot een passende oplossing heeft geleid en dat een volgende toevoeging daarom doelmatig is geweest.

Wat doet een advocaat als hij merkt dat hij te maken heeft met een cliënt met multiproblematiek? Uit de enquête onder advocaten en mediators blijkt dat 80% van de rechtsbijstandverleners aangeeft altijd/doorslaans te verwijzen naar een relevante instantie als hij merkt dat hij met een rechtzoekende met multiproblematiek te maken heeft. Ongeveer 5% van de rechtsbijstandverleners doet dit 'nooit'.

Ruim de helft van de ondervraagden die aangeven altijd/meestal door te verwijzen neemt de zaak ook in behandeling (50% altijd en 5% doorslaans), maar vaak hangt dit af van de omstandigheden van de zaak. Een op de vijf ondervraagden neemt de zaak in dat geval zelf niet in, waarbij advocaten dit vaker aangeven (21%) dan mediators (13%). Uit de toelichtende antwoorden blijkt dat de advocaten of mediators vooral doorverwijzen vooral naar andersoortige voorziening en minder snel de zaak innemen als zij voorzien dat het een lang traject gaat worden dat het aantal forfaitaire uren ver te boven gaat. Gesteld wordt dat er op toevoegbasis zo

weinig uren worden vergoed, dat het behandelen van zaken met forse problematiek tegen het huidige tarief niet haalbaar is. Soms wordt het juridische deel van de zaak ingenomen en parallel daaraan verwezen naar instanties die kunnen helpen bij de niet-juridische problemen, of men trekt samen op met de instantie of persoon waarnaar is doorverwezen. De belangrijkste afweging daarbij is, in hoeverre er bij een zaak sprake is van een juridische component en toevoegwaardigheid.

Een goede en duurzame afhandeling van het probleem begint met een analyse van de hulpvraag. Dit is al aan de orde gekomen in hoofdstuk 5: Passendheid impliceert dat geïnventariseerd moet worden waar deze specifieke klant behoefte aan heeft. Een goede intake is daarbij van groot belang. De rechtsbijstandverlener zal zich onder meer moeten informeren over de reeds door de rechtzoekende afgelegde route. Dit bevordert niet alleen de passendheid, maar ook de doelmatigheid. Op die manier kan immers optimaal gebruik worden gemaakt van de reeds eerder verrichte inspanningen. Aan advocaten en mediators is om die reden gevraagd in hoeverre zij bij hun cliënt in een vroeg stadium informeren naar de door de rechtzoekende afgelegde route. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat een aanzienlijk deel van de rechtsbijstandverleners informeert naar de door de rechtzoekende reeds afgelegde route. Hierbij gebruikt een derde van de rechtsbijstandverleners een standaardchecklist; 15% geeft aan dat zij deze checklist altijd gebruiken, waarbij mediators dit iets vaker doen (20%) dan advocaten (15%).

Data-analyse gegevens Raad

In het kader van meervoudig gebruik worden in de jaarlijkse Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand analyses uitgevoerd, zie hiervoor MGR2016 (paragraaf 5.1, blz. 97 t/m 101). Daarnaast zijn er voor deze nulmeting analyses uitgevoerd via de bij de Raad beschikbare data over een langere periode van tien jaar. De resultaten van deze kwantitatieve analyses volgen hieronder.⁷³

Deze data-analyse beoogt het meervoudig gebruik van verschillende soorten toevoegingen in beeld te brengen. Onderzocht is in hoeverre clustering van soorten toevoegingen voorkomt en in welke volgorde de verschillende soorten toevoegingen voorkomen. Vooral de eerste toevoeging in een reeks is hierbij interessant.

Bij het design van dit onderzoek is gebruikgemaakt van eerdere onderzoeken die in dit kader zijn uitgevoerd. Krop, Van Velthoven en Ter Voert (2006) hebben data over het voorkomen van (potentieel) juridische problemen die ten grondslag liggen aan de Geschilbeslechtingdelta (Van Velthoven & Ter Voert, 2004) diepgaand geanalyseerd. Zij hebben daarbij onder meer gebruikgemaakt van de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004). De meerwaarde van het door de Raad

⁷³ Deze analyses naar meervoudig gebruik zijn circa tien jaar geleden ook uitgevoerd t.b.v. MGR2008 (vanaf p. 63), wat heeft geresulteerd in een artikel in *Recht der Werkelijkheid* (Peters e.a., 2010).

uitgevoerde onderzoek ligt in de hoeveelheid en de aard van de beschikbare data. Het voor dit onderzoek gebruikte databestand bevat meer dan vier miljoen cases. Deze data worden gedurende het werkproces standaard van elke zaak verzameld, in tegenstelling tot eerder uitgevoerd onderzoek op dit gebied, waarbij de data zijn verkregen middels het houden van kleinschaligere enquêtes. Omdat er geen sprake is van een steekproeftrekking, is de representativiteit per definitie gegarandeerd en zullen er ook geen geheugeneffecten optreden.

Het voor deze analyses gebruikte databestand bestaat uit 4,3 mln toevoegingen die zijn afgegeven in de periode van 1 januari 2007 tot en met 30 november 2016. Voor een deel van de analyses is ingezoomd op de groep gebruikers met meer dan 1 toevoeging in een afgesloten reeks toevoegingen.⁷⁴ Dat betreft bijna 477 duizend gebruikers met totaal 1.7 mln toevoegingen.

Door de volgende vragen te beantwoorden is stapsgewijs het meervoudig gebruik onder toevoegingsgebruikers in beeld gebracht:

1. In hoeverre wordt een toevoeging gevolgd door een nieuwe toevoeging?
2. Komen bepaalde toevoegingssoorten vaker voor bij meervoudig gebruik?
3. Is er sprake van clustering van toevoegingssoorten?
4. Is er sprake van een bepaalde volgorde van toevoegingssoorten?

Samenvatting van de resultaten

Hieronder volgt een samenvatting van de resultaten van deze data-analyse. In bijlage 7 staat een meer gedetailleerde beschrijving van het onderzoek dat tot deze resultaten heeft geleid.

De gevonden resultaten lijken de bestaande veronderstellingen te bevestigen. De situatie door de jaren heen blijkt vrij stabiel te zijn. Ondanks de veranderingen in de asielprocedure, het afschaffen van de vrijstelling van de eigen bijdrage voor reguliere straf toevoegingen, de afschaffing van de anticumulatieregeling en de verhoging van de eigen bijdrage voor alle toevoegingen lijkt er weinig verandering te zijn in het algemeen beeld van meervoudig gebruik van toevoegingen, hoewel de effecten van de laatste maatregelen wellicht nog te kort van kracht zijn om van invloed te kunnen zijn op deze waarneming.

- *Toevoegingen worden gevolgd door nieuwe toevoegingen.*

Hoe meer toevoegingen er zijn afgegeven, des te hoger de kans op een volgende toevoeging.

⁷⁴ Er is voor gekozen alleen te werken met toevoegingsreeksen die binnen de termijn van 10 jaar zijn gestart en beëindigd.

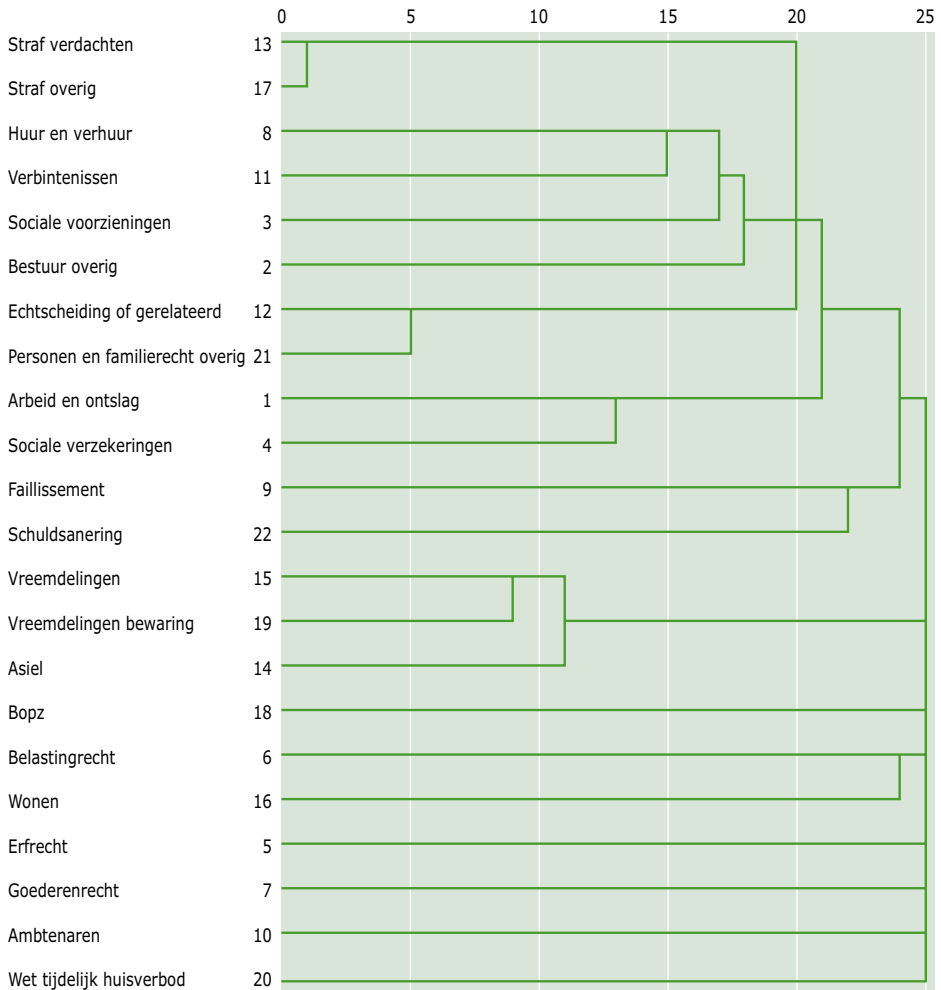
6 Doelmatigheid

- Meervoudig gebruik komt bij een aantal toevoegingssoorten relatief vaker voor.

Bij de toevoegingssoorten 'vreemdelingenbewaring', 'sociale verzekering', 'wet tijdelijk huisverbod' en 'straf overig' komt meervoudig gebruik relatief vaak voor. De toevoegingssoorten 'arbeid en ontslag', 'erfrecht' en 'schuldsanering' laten een tegenovergesteld beeld zien. Hierbij komt meervoudig gebruik relatief weinig voor. Deze laatste toevoegingssoorten betreffen vaker op zichzelf staande toevoegingen.

- Er is bij een aantal toevoegingssoorten sprake van clustering van toevoegingen.

Uit een hiërarchische clusteranalyse (zie figuur 6.2) blijkt dat bepaalde toevoegingssoorten relatief vaak voorkomen in combinatie met specifieke andere toevoegingssoorten. In de figuur zijn verbindingslijnen te zien die tot uitdrukking brengen in welke mate de verschillende toevoegingssoorten samengaan. Hoe verder de verbindingslijnen in de figuur naar rechts staan, des te zwakker de samenhang is.

Figuur 6.2 Dendrogram, hiërarchische clusteranalyse

In bovenstaande figuur is een vijftal clusters van toevoegingssoorten te onderscheiden: een cluster straf, een cluster personen- en familierecht, een cluster asiel- en vreemdelingenbewaring/-recht, een cluster werk(loosheid) en sociale verzekering en een cluster (ver)huur, verbintenissen, sociale voorzieningen en bestuur overig. Daarnaast lijkt er een weliswaar zwak verband te zijn tussen faillissement en schuldsanering.

- Er is sprake van een zekere volgorde van toevoegingen.

Toevoegingssoorten die relatief weinig voorafgegaan worden door andere toevoegingen en waar relatief vaak andere toevoegingen op volgen, zijn 'arbeid en ontslag', 'echtscheiding of gerelateerd', 'schuldsanering' en 'huur en verhuur'. Toevoegingssoorten die relatief vaak worden voorafgegaan door andere toevoegingen en wellicht meer worden getriggerd, zijn 'straf overig', 'vreemdelingenbewaring' en 'sociale voorzieningen'.

Betekenis van gevonden resultaten

Om beter te kunnen overzien wat de hiervoor beschreven resultaten in de praktijk betekenen, is voor de drie grootste groepen toevoegingen (strafzaken verdachten, echtscheiding en daaraan gerelateerd en verbintenissenrecht) beschreven hoe deze toevoegingssoorten voorkomen bij meervoudig gebruik.

'Strafzaken verdachten', de meest voorkomende toevoegingssoort, is 'gemiddeld' verdeeld over het enkel- en meervoudig gebruik (namelijk ongeveer gelijk aan de gemiddelde verdeling over enkelvoudig en meervoudig gebruik). Wordt er echter binnen de groep meervoudig gebruik gekeken, dan wordt duidelijk dat deze toevoegingssoort is oververtegenwoordigd onder de toevoegingsreeksen van 10 of meer toevoegingen. Deze toevoegingssoort komt dus relatief meer voor wanneer er 10 of meer toevoegingen aan één persoon worden afgegeven.

Rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor 'strafzaken verdachten' krijgen vaak óók een toevoeging voor 'met strafzaken samenhangende zaken'. Ten slotte komt naar voren dat toevoegingen uit deze toevoegingssoort 'straf verdachten' gemiddeld ongeveer evenveel worden voorafgegaan door toevoegingen uit andere toevoegingssoorten als gevolgd. Daarmee behoort deze groep toevoegingen niet tot de triggers.

Een tweede groep veelvoorkomende toevoegingen zijn de echtscheidingen en daaraan gerelateerde toevoegingen. Deze toevoegingssoort komt in relatief hoge mate voor onder de enkelvoudige gebruikers. Binnen de meervoudige reeksen zien we dat deze toevoegingssoort ondervertegenwoordigd is onder de langere reeksen. Deze toevoegingssoort komt dus relatief vaak voor wanneer er minder dan vier toevoegingen worden afgegeven.

Rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor een echtscheiding, krijgen, áls zij daarnaast nog een toevoeging ontvangen van een andere soort, vaak ook een toevoeging voor 'personen- en familierecht overig' (bijvoorbeeld voogdij). Relatief gezien behoort de toevoegingssoort echtscheidingen tot de triggers, want deze groep wordt relatief weinig voorafgegaan door andere toevoegingen, ofschoon ook relatief weinig gevolgd door vervolgtoevoegingen. Het betreft wellicht vooral de toevoegingssoort 'personen- en familierecht overig' die wordt getriggerd door de echtscheidingen.

Een volgende groep relatief veelvoorkomende toevoegingen zijn de toevoegingen verbintenissenrecht. Het betreft een groep met relatief veel enkelvoudig gebruik. Binnen de meervoudige gebruikers komt deze groep relatief iets minder vaak voor

in lange toevoegingsreeksen. Deze toevoegingssoort komt dus relatief minder vaak voor wanneer er 10 of meer toevoegingen aan één persoon worden afgegeven. Met de hiërarchische clusteranalyse wordt een cluster gevonden met de toevoegingssoort 'huur en verhuur', gevolgd door 'sociale voorzieningen' en 'bestuur overig'. Met andere woorden, rechtzoekenden die een toevoeging krijgen voor verbintnissenrecht, krijgen vaak ook een toevoeging voor 'huur en verhuur', 'sociale voorzieningen' en/of 'bestuur overig'. Opvallend is dat toevoegingen verbintnissenrecht relatief iets meer voorafgegaan worden dan gevolgd door andere toevoegingen, al is het verschil klein.

Ten slotte is het mogelijk binnen de afgesloten reeksen te kijken op gebruikersniveau hoeveel toevoegingen er voor bepaalde toevoegingssoorten voorkomen. Dit laat samenhang binnen een soort toevoeging zien.

Uit een dergelijke analyse blijkt onder meer dat als een gebruiker een toevoeging heeft voor asiel er relatief veel kans is op een volgende asieltoevoeging. Datzelfde geldt voor de toevoegingssoorten Bopz, vreemdelingen(bewaring), sociale voorzieningen, straf verdachten, echtscheiding (gerelateerd), sociale verzekeringen en ambtenaren.

6.5 Eigen bijdrage (indicator 2)

Deze paragraaf beschrijft de mate waarin rechtzoekenden naar vermogen bijdragen aan de dienstverlening. De eigen bijdrage is het bedrag dat de toevoegingsgebruiker aan de rechtsbijstandverlener geacht wordt te betalen voor de te verlenen rechtsbijstand. Deze is inkomensafhankelijk en bedoeld als prijsprikkel om rechtzoekenden te motiveren een afgewogen keuze te maken of het juridische probleem serieus genoeg is om er rechtsbijstand voor in te schakelen.⁷⁵ Een toevoegingsgebruiker die een toevoeging op last van de rechter (ambtshalve) krijgt, hoeft geen eigen bijdrage te betalen. Dit is het geval bij onvrijwillige vrijheidsontneming, bijvoorbeeld als iemand in bewaring is gesteld of gedwongen in een psychiatrische inrichting is geplaatst. Ook asielzoekers hoeven geen eigen bijdrage te betalen. In een aantal gevallen komen toevoegingsgebruikers, anders dan ambtshalve of bij asiel, in aanmerking voor een vrijstelling van de eigen bijdrage op basis van wet- en regelgeving (art. 6 Bebr of 44 lid 4 Wrb).⁷⁶

Er zijn vijf treden van de eigen bijdrage, afhankelijk van de uitkomst van de toets op inkomen en vermogen; in 2016 varieerde de eigen bijdrage van € 196 in de laagste trede tot € 823 in de hoogste trede. Voor echtscheiding gerelateerde reguliere toevoegingen is er sinds 1 oktober 2013 een hogere eigen bijdrage van

⁷⁵ De commissie-Wolfsen benoemt in haar rapport dat de afweging van deze keuze teniet wordt gedaan door het vergoeden van de eigen bijdrage door gemeenten middels bijzondere bijstand.

⁷⁶ Zie paragraaf 4.1.2. in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016.

toepassing dan voor overige reguliere toevoegingen (variërend van € 340 tot € 849).⁷⁷

Uit een analyse van de (hoogte van de) eigen bijdragen (zie de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016, vanaf p.85) blijkt dat het percentage toevoegingen verstrekt aan gebruikers die zijn ingeschaald in de laagste trede, vooral de laatste jaren, is toegenomen (van 85% in 2012 naar 89% in 2016). Het percentage in de hoogste trede is, gerekend vanaf 2012, juist afgenomen (van 6% naar 4%). Mogelijke reden dat minder rechtzoekenden in de hoogste trede gebruikmaken van het stelsel is dat de eigen bijdrage hoger is geworden, waardoor de drempelwerking voor deze groep is verhoogd. In de laagste trede ziet een deel van de toevoegingsgebruikers hun eigen bijdrage juist vergoed worden door de bijzondere bijstand, waardoor ze geen kostenafweging hoeven te maken. Dit wordt bevestigd door de enquête onder toevoegingsgebruikers. Het gaat hierbij echter om kleinere aantallen dan door de commissie-Wolfsen werd aangenomen (zie verder in deze paragraaf).⁷⁸ Het is ook mogelijk dat de hoogte van de eigen bijdrage in de hogere treden inmiddels te hoog is geworden en/of dat deze rechtzoekenden andere manieren zijn gaan zoeken om hun juridische problemen op te lossen (buitengerechtelijk), zoals meer gebruik maken van hun rechtsbijstandverzekering (zie verder onder paragraaf 6.6).

In een focusgroep met enkele kantonrechters werd de volgende uitspraak gedaan: "Bij de rechtzoekenden in de midden-categorie, die net niet in aanmerking komen voor een toevoeging, procederen er heel weinig mensen. De risico's zijn te groot om een zaak te verliezen. Je hoopt dat deze categorie mensen een rechtsbijstandverzekering heeft."

Uit de enquête onder toevoegingsgebruikers blijkt dat ongeveer twee derde van hen vooraf niet bekend was met de hoogte van de eigen bijdrage. Twee derde tot drie kwart vond het bedrag redelijk voor de hulp die men kreeg.

De kortingsmaatregel 'diagnose en triage'

Rechtzoekenden die binnen de doelgroep van het stelsel vallen, worden aangemoedigd zo veel mogelijk gebruik te maken van het Juridisch Loket bij het oplossen van juridische problemen. Per 1 juli 2011 is hiertoe de maatregel 'diagnose en triage' in werking getreden. Rechtzoekenden die eerst langs het Juridisch Loket gaan, krijgen een korting van € 53 op de eigen bijdrage, indien een toevoeging

⁷⁷ Voor een overzicht van de eigen bijdrage per trede wordt verwezen naar de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2016, bijlage 1.

⁷⁸ De commissie-Wolfsen heeft een ruwe inschatting gemaakt en concludeerde dat 1/3 van de toevoegingsgebruikers de eigen bijdrage vergoed krijgt door de bijzondere bijstand (p. 53).

alsnog noodzakelijk blijkt.⁷⁹ Daarnaast geldt voor bepaalde categorieën zaken een zogenaamde 'automatische' korting op de eigen bijdrage. De categorieën die voor deze automatische korting in aanmerking komen, zijn: strafzaken, zaken betreffende een procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, zaken betreffende een bestuurlijke sanctie en hogerberoeps- en cassatiezaken.⁸⁰

Bij een verwijzing naar een rechtsbijstandverlener of andere instanties krijgt de klant van het Juridisch Loket een diagnosedocument, met daarin een analyse van het juridisch probleem en zo mogelijk een advies voor de rechtsbijstandverlener waarheen is verwezen.

Het halen van een diagnose-en-triageformulier is vooral inefficiënt voor de rechtzoekenden die al bij een advocaat zijn geweest (zie ook Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016, paragraaf 3.1.3). Voor hen is er nu een extra handeling nodig om korting te krijgen. Deze maatregel lijkt vanwege de inefficiënte en dus iets minder passende route die hiermee gepaard gaat voor een deel van de rechtzoekenden dan ook te hebben geleid tot een kleine verlaging van de doelmatigheid van het stelsel. Hoewel de maatregel was bedoeld om het Juridisch Loket naar een doelmatiger oplossing te laten zoeken en het aantal toevoegingen te verminderen, konden deze positieve effecten ervan destijds niet worden vastgesteld (Combrink-Kuiters & Peters, 2012).⁸¹

De maatregel diagnose en triage is voor wat betreft de betaling van de Raad aan de rechtsbijstandsverleners (forfaitaire vergoeding minus de eigen bijdrage) kostenneutraal ingevoerd. Gelijktijdig met de invoering van de korting is de eigen bijdrage met ongeveer hetzelfde bedrag verhoogd. Elke niet opgevraagde diagnose-en-triagekorting levert de Raad dus in wezen voordeel en maakt het stelsel onbedoeld doelmatiger, omdat er per toevoeging gemiddeld minder publieke middelen worden besteed dan wanneer iedere rechthebbende gebruik zou maken van de korting.

In 2016 was op 37% van de reguliere toevoegingen diagnose-en-triagekorting (D&T) niet van toepassing, omdat er bij deze toevoegingen geen eigen bijdrage werd opgelegd (bijvoorbeeld bij ambtshalve straf- en asielzaken en zaken waarin een nihilstelling wordt afgegeven, zie figuur 6.3). Bij 49% van alle reguliere toevoegingen werd de diagnose-en-triagekorting (D&T) op de eigen bijdrage verleend, al dan niet automatisch (voor de cijfermatige onderbouwing hiervan zie

79 De commissie-Wolfsen doet de aanbeveling om de diagnose- en triagekorting te laten vervallen. Feitelijk is het diagnoseformulier volgens de commissie verworden tot een kortingsbon van € 53 en de aanbevelingen rondom het versterken van de eerste lijn maken diagnose en triage overbodig (commissie-Wolfsen, 'Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand').

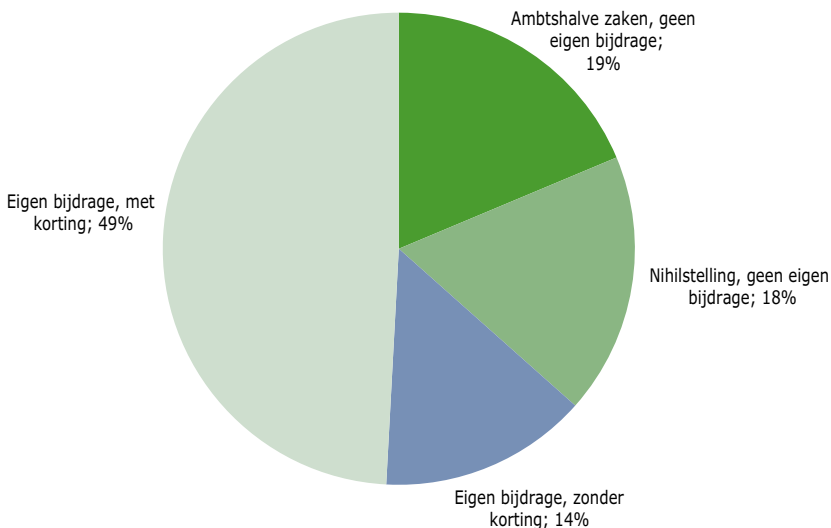
80 Bij de discussie rondom de griffierechten speelde het argument dat met name bij hoger beroep een bewuste afweging gemaakt zou moeten worden, Bij de D&T korting speelt dit argument niet. De bedoeling van de D&T korting was om rechtzoekenden te stimuleren om eerst het juridisch loket te bezoeken voor een diagnose en triage. Zij werden dan beloond met een korting op de eigen bijdrage. Diagnose en triage is vooral bedoeld om te kijken of een rechtzoekende naar een advocaat moet of juist een andere hulpverlener en/of oplossing nodig heeft voor zijn probleem. Bij hoger beroep ligt een andere hulpverlener niet voor de hand. De afweging of hoger beroep/cassatie zinvol is, is alleen door een advocaat te maken, en niet (meer) door het JL of een andere hulpverlener.

81 Sindsdien zijn er veel dingen veranderd in de hoogte van de eigen bijdrage.

Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2016, p. 89). In 14% van de gevallen werd geen gebruik gemaakt van de korting omdat men niet naar het Juridisch Loket is geweest, terwijl er wel een eigen bijdrage is opgelegd. Het is niet duidelijk waarom er geen diagnose- en triageformulier is gehaald bij het Juridisch Loket. Mogelijk dat rechtsbijstandverleners dit bedrag voor hun rekening nemen om het de rechtzoekenden, die zich rechtstreeks bij hen gemeld hebben, gemakkelijker te maken.

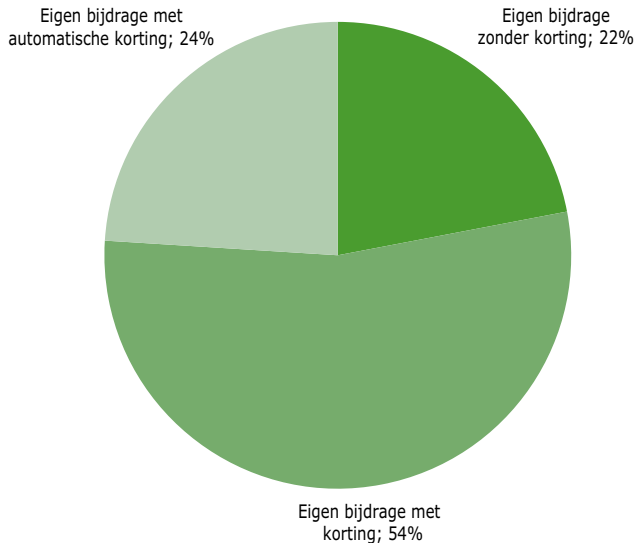
Het aandeel van toevoegingen waar deze korting niet is gebruikt, wordt elk jaar iets kleiner.

Figuur 6.3 Aandeel kortingsmaatregel D&T ten opzichte van alle toevoegingen



Als specifiek wordt gekeken naar de groep rechtzoekenden die een eigen bijdrage moeten betalen, dan kan onderscheid gemaakt worden tussen de groep die een automatische korting krijgt op de eigen bijdrage (24%; dat geldt bijvoorbeeld voor straf toevoegingen)⁸², de groep die de korting krijgt omdat zij deze bij HJL hebben 'gehaald' (54%) en de groep die geen korting is gaan halen bij het Juridisch Loket (22%). Dus bij 78% van de toevoegingen waarbij korting mogelijk is, is deze ook toegepast; waarvan een groot deel automatisch gebeurt.

⁸² De groep rechtzoekenden aan wie een automatische korting wordt verleend, is eigenlijk groter. Echter, niet alle rechtzoekenden kunnen op deze manier uit het systeem gehaald worden. Het hier vermelde percentage is dus een minimum en ligt feitelijk wat hoger.

Figuur 6.4 Kortingsmaatregel D&T voor toevoegingen met een eigen bijdrage

Betaling en inning eigen bijdrage in de praktijk

De gemiddelde betaalde eigen bijdrage van toevoegingsgebruikers voor een reguliere toevoeging neemt ondanks de verhoging van de eigen bijdrage (vooral bij echtscheidingszaken)⁸³ licht af in de afgelopen jaren en lag in 2016 op € 234 (zie MGR2016, p. 87). Een verklaring voor deze daling is tweeledig. Zoals hiervoor is beschreven vallen steeds meer toevoegingen in de laagste eigenbijdragetrede en daarnaast zijn er steeds iets meer mensen gebruik gaan maken van de korting via 'diagnose en triage'.

Opvallend is daarnaast dat het percentage toevoegingen waarvoor een eigen bijdrage opgelegd wordt in de afgelopen jaren is afgenomen. In 2016 werd voor 63% van de reguliere toevoeging een eigen bijdrage opgelegd. De overige 37% was geen eigen bijdrage verschuldigd. Reden hiervoor was dat er steeds meer mensen op basis van wet- en regelgeving geen eigen bijdrage werd opgelegd; in 2016 betrof dat vooral asielzoekers.

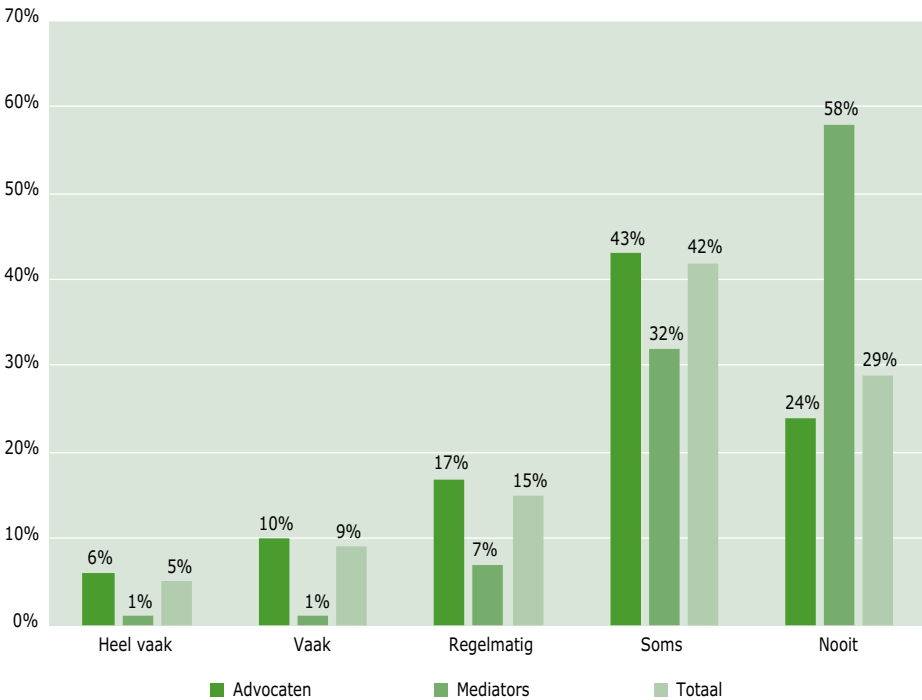
De vastgestelde eigen bijdrage wordt in mindering gebracht op de forfaitaire vergoeding die de Raad na afronding van de zaak aan de rechtsbijstandverlener betaalt. Wat de toevoegingsgebruiker daadwerkelijk aan zijn rechtsbijstandverlener betaalt, is niet bekend, omdat dit zich afspeelt tussen de toevoegingsgebruiker en de rechtsbijstandverlener.

⁸³ In 2014 was er juist een stijging in de gemiddelde eigen bijdrage te zien, vanwege de verhoging van de eigen bijdrage bij de inwerkingtreding van de AMvB van oktober 2013. Daarnaast is de anticumulatieregeling toen afgeschaft.

6 Doelmatigheid

In de enquête onder toevoegingsgebruikers wordt door een zeer klein aantal respondenten aangegeven dat dit bedrag door de advocaat of mediator is kwijtgescholden (n=7 van de 382 respondenten)⁸⁴. Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat de eigen bijdrage door een kwart tot een derde van de rechtsbijstandverleners nooit wordt kwijtgescholden; 24% bij de advocaten en 58% van de mediators geeft dit aan.

Figuur 6.5 Ervaringen advocaten (n=1.771), mediators (n=216) en totaal (n=2.163) met kwijtschelding eigen bijdrage*



* Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen.

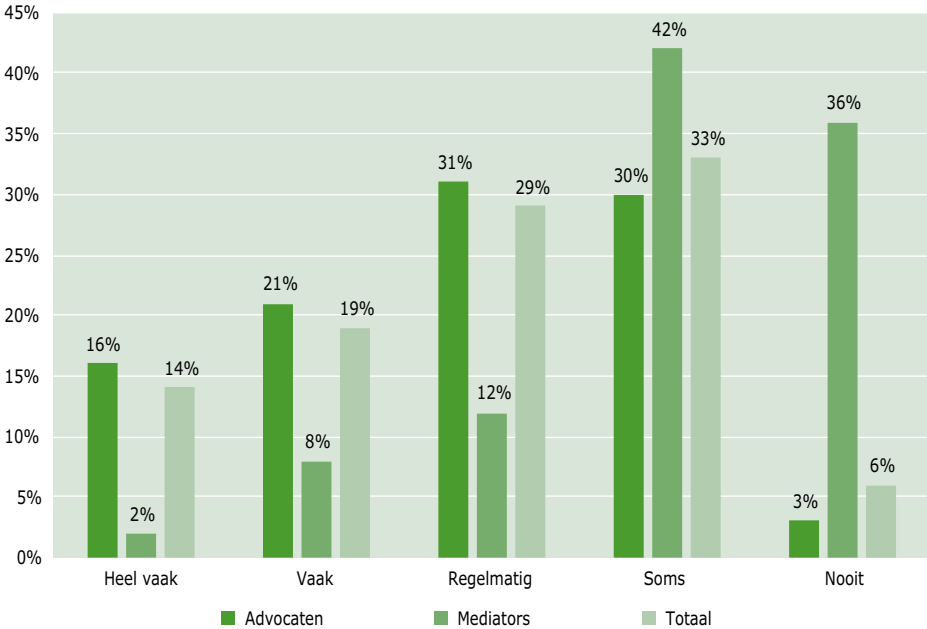
84 Dit aantal is lager dan de schattingen die door de commissie-Wolfsen werden gemaakt. Zij concludeerden, middels een ruwe schatting, dat bij 1/3 van de toevoegingsgebruikers de eigen bijdrage niet werd geïnd door de rechtsbijstandverlener (p. 53).

Mogelijk dat de inning van de eigen bijdrage in de toekomst door de Raad verzorgd gaat worden. De advocaten en mediators staan over het algemeen (zeer) positief tegenover de plannen van het kabinet dat de Raad in de toekomst de eigen bijdrage gaat innen (70%). Men vindt dit logisch, omdat op deze wijze het innen van de eigen bijdrage niet langer de verantwoordelijkheid is van de ondernemer. Dit scheelt de advocatuur veel tijd en moeite en dus geld. Ook de NOVA heeft zich hierover positief getoond in hun plan 'Red de rechtsbijstand'.

Maar er zijn ook rechtsbijstandverleners die hier negatief tegenover staan. De advocaten (13%) zijn hierover vaker (zeer) negatief dan de mediators (5%). Men maakt zich zorgen over de groep heel kwetsbare cliënten die mogelijk uitgesloten worden van hulp, omdat zij die eigen bijdrage echt niet kunnen betalen, of alleen met een betalingsregeling. Men vreest dat er door de Raad minder of geen rekening zal worden gehouden met de daadwerkelijke situatie van cliënten of de omstandigheden in een zaak. De kans bestaat, aldus enkele van de rechtsbijstandverleners, dat de Raad besluiten gaat nemen over een cliënt met wie de rechtsbijstandverlener een relatie moet blijven onderhouden. Dit beperkt de ondernemingsvrijheid van de advocaat en brengt rechtzoekenden wellicht nog meer in de problemen.⁸⁵

Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat dat rechtsbijstandverleners in meer of mindere mate moeite hebben om de eigen bijdrage bij rechtzoekenden te innen. Ruim 60% van de respondenten geeft aan dat dit (heel) vaak of regelmatig het geval is. Hier zien we overigens grote verschillen tussen advocaten en mediators, in die zin dat mediators significant minder ervaring hebben met niet-betalende cliënten. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de eigen bijdrage bij mediation beduidend lager ligt (tussen de € 53 en de € 105) dan bij de reguliere toevoegingen (tussen de € 143 en de € 849).

85 Zie ook S. Droogleever Fortuyn *Advocatenblad* 96^e jaargang, nr. 8, 2016. Sociaal raadslieden vinden de verschuiving van het incassorisico een verlichting, maar zien ook nadelen. Zij vrezen dat toevoegingen afhankelijk gaan worden van het vermogen van de cliënt om een eigen bijdrage te betalen. Daarnaast vinden zij dat rechtzoekenden in hun gang naar de rechter een extra drempel krijgen opgeworpen.

Figuur 6.6 Ervaringen advocaten (n=1.771), mediators (n=216) en totaal (n=2.163) met niet betalende cliënten*

* Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen.

Redenen voor rechtsbijstandverleners om de eigen bijdrage wél kwijt te schelden zijn vooral het lage inkomen van de cliënt (60% van de rechtsbijstandverleners geeft dit aan) en uit coulance (52% van de rechtsbijstandverleners geeft dit aan). Andere redenen die genoemd werden door rechtsbijstandverleners waren de volgende: het ging om een vaste klant met een klein probleem, het ging om een klein probleem, waarbij de eigen bijdrage niet in verhouding staat tot het werk dat moet worden verricht of acquisitie-overwegingen.

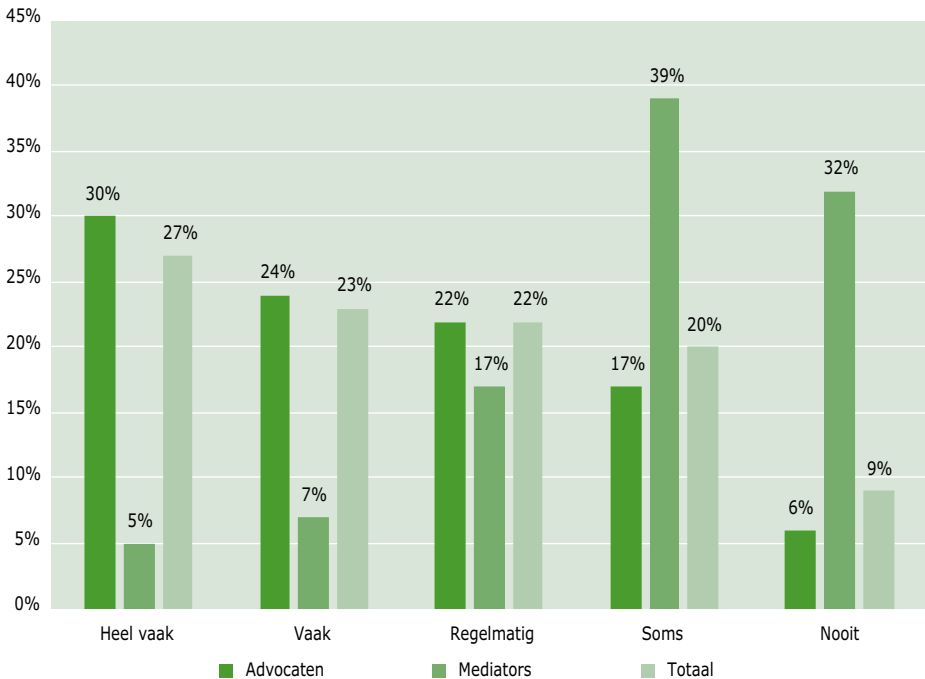
Aan de rechtzoekenden die geen eigen bijdrage hebben betaald, is gevraagd wat zij zouden hebben gedaan als ze toch een eigen bijdrage hadden moeten betalen. Een kwart van de rechtzoekenden zegt dat zij dan geen gebruik zouden hebben gemaakt van de advocaat of mediator (21% niet-straf/30% straf) en een iets groter deel zegt dat ze de eigen bijdrage dan zelf zouden hebben betaald, eventueel met behulp van een lening (39% niet-straf en 30% straf).

Het blijkt een uitzondering te zijn dat een rechtsbijstandverlener een zaak tussentijds beëindigt wegens het niet betalen van de eigen bijdrage. Minder dan 5% van de respondenten (uitsluitend advocaten, bij mediators werden deze opties niet aangevinkt) geeft aan dit (heel) vaak of regelmatig te doen. Bijna een vijfde

van de mediators geeft aan niet te weten dat dit mogelijk was tegen 4% van de advocaten.

Ook bij het hanteren van een gematigd tarief voor rechtzoekenden met een inkomen en/of vermogen net boven de Wrb-grens is het beeld wisselend en significant verschillend tussen advocaten en mediators. Mediators doen dit bij uitzondering, terwijl dit bij advocaten meer de regel is. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het gemiddeld uurtarief van de mediator lager ligt dan bij de advocatuur.

Figuur 6.7 Handelwijze advocaten (n=1.682), mediators (n=203) en totaal (n=2.152) bij het hanteren van een gematigd tarief voor rechtzoekenden net boven de Wrb-grens*



* Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen.

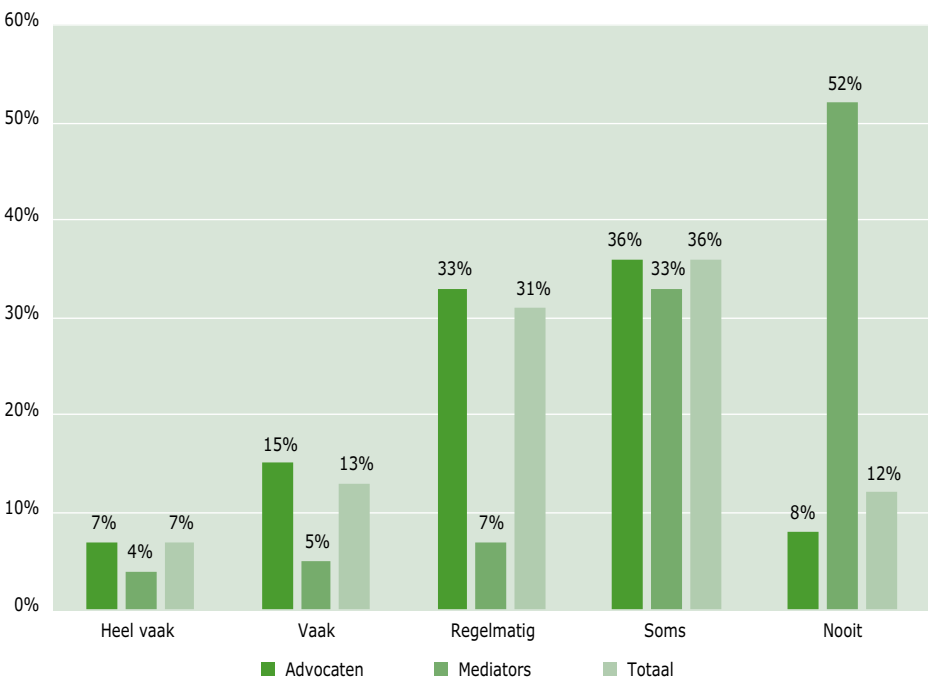
Gebruik van bijzondere bijstand voor de betaling van de eigen bijdrage

Een van de manieren om de doelmatigheid van het stelsel te bevorderen is de beoogde drempelwerking van het innen van de eigen bijdrage te handhaven, ook daar waar sprake is van bijstandsgerechtigde toevoegingsgebruikers. Een van de bevindingen van de commissie-Wolfsen is dat de eigen bijdrage regelmatig met een beroep op de bijzondere bijstand wordt vergoed. Gemeenten hanteren soms

als enige norm voor de toewijzing van een beroep op de bijzondere bijstand dat de rechtzoekende bijstandsgerechtigd is of minder verdient dan maximaal 120% van deze norm en is doorverwezen naar een rechtsbijstandsverlener of het Juridisch Loket. Het besluit eigen bijdrage rechtsbijstand van de Raad bevat echter reeds de afweging voor de heffing van een eigen bijdrage bij bijstandsgerechtigden. Vanwege de prijsprikkel en de rechtsgelijkheid wordt het niet-innen van de eigen bijdrage onwenselijk geacht. Een van de maatregelen in het kabinetsvoorstel is dat beroep op de bijzondere bijstand voor dit doeleinde niet meer mogelijk zal zijn.

De helft van de advocaten of mediators geeft aan dat het (heel) vaak of regelmatig voorkomt dat de eigen bijdrage uit de bijzondere bijstand wordt betaald. Bij mediation komt dit beduidend minder vaak voor (85% antwoordde 'soms' of 'nooit').

Figuur 6.8 Ervaringen advocaten (n=1.771), mediators (n=216) en totaal (n=2.163) met betaling eigen bijdrage door de bijzondere bijstand*



* Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen.

Resultaten van de enquête onder toevoegingsgebruikers laten zien dat minder dan 10% van de rechtzoekenden aangeeft dat hun eigen bijdrage door de bijzondere bijstand is vergoed (27 van de in totaal 382 niet-strafrechtelijke

toevoegingsgebruikers). Uit bovenstaande gegevens uit enquêtes kan niet kwantitatief worden afgeleid hoe vaak het voorkomt dat rechtzoekenden die hiertoe de mogelijkheid hebben hun eigen bijdrage vergoed krijgen door de bijzondere bijstand. Alleen de groep die tot maximaal 120% van de bijstandsnorm aan inkomen heeft komt hiervoor mogelijk in aanmerking. De inkomens van de deelnemers aan de enquête zijn echter niet bekend.

Exacte landelijke gegevens over het daadwerkelijke gebruik van de bijzondere bijstand ter dekking van de eigen bijdrage zijn niet beschikbaar. Om een inschatting te maken van het huidige beleid van gemeenten omtrent de bijzondere bijstand is hier onderzoek naar gedaan. Over heel Nederland verdeeld is een aantal gemeentes van verschillende inwoneraantallen bevestigd op hun beleid (zie hoofdstuk Methode en technieken voor de gemeenten en de verdeling naar grootte).

Uit het onderzoek blijkt dat beleidsregels van de diverse gemeenten niet ver uiteenlopen en dat er in de regel soepel met toekenning van de bijzondere bijstand voor dit doel wordt omgegaan. Het verschil lijkt in hoofdzaak te liggen in de draagkrachtvoorwaarde. Doorgaans wordt 110% van de bijstandsnorm aangehouden als grens, met een marge van 100% tot 130%. Verschillen in toekenning zijn niet afhankelijk van de grootte en het aandeel huishoudens met een laag inkomen binnen een bepaalde gemeenten.

In beginsel wordt de bijzondere bijstand als gift verleend, tenzij er ex art. 48 lid 2 sub b bij de rechtzoekende een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid zichtbaar is. In die gevallen wordt de bijstand verleend in de vorm van een lening of helemaal niet. Soms wordt een eigen bijdrage gevraagd.

Daarnaast zijn er gemeenten die een terugbetalingseis hanteren indien de wederpartij veroordeeld wordt tot betaling van de proceskosten.

6.6 Rechtsbijstandverzekering (indicator 3)

Als alle Wrb-gerechtigden die dit kunnen betalen een rechtsbijstandverzekering zouden afsluiten en de rechtsbijstandverleners binnen het stelsel hun cliënten hier zo goed mogelijk op zouden bevragen, dan zou dit bij kunnen dragen aan een doelmatigere besteding van overheidsmiddelen. In onderstaande paragrafen komt aan bod in hoeverre rechtzoekenden in het stelsel een rechtsbijstandverzekering hebben afgesloten en daar gebruik van hebben gemaakt.

6.6.1 Rechtsbijstandverzekeringen onder loketklanten

Een minderheid van de loketklanten die deelnamen aan de enquête beschikt over een rechtsbijstandverzekering (29%). Van de klanten die wel een rechtsbijstandverzekering hebben, geeft ongeveer een kwart aan hiermee contact gezocht te hebben. In de meeste gevallen gaf de rechtsbijstandsverzekeraar aan dat het type probleem niet onder de dekking viel. Iets minder dan driekwart van de klanten met een rechtsbijstandverzekering geeft aan hier geen contact mee

te hebben opgenomen inzake dit probleem. Als reden wordt meestal aangegeven dat dit niet nodig of niet van toepassing was. Ook geven klanten relatief vaak aan meteen hulp of advies te hebben gezocht bij het Juridisch Loket. Hierbij wordt onder andere de laagdrempeligheid en eerdere positieve ervaringen met het Juridisch Loket als reden genoemd. Indien het probleem niet onder de dekking valt, geven klanten bijvoorbeeld aan dat dit komt omdat relatie- en/of familie zaken niet worden gedekt, of dat de rechtsbijstandverzekering alleen geldt voor verkeer en auto.

6.6.2 Rechtsbijstandverzekeringen onder toevoegingsgebruikers en de verzekeraarbaarheid van toevoegingen

In hoeverre zijn de rechtsgebieden binnen het stelsel (niet) verzekeraarbaar middels een rechtsbijstandverzekering en in hoeverre zijn Wrb-gerechtigden verzekerd voor rechtsbijstand?

Verzekerbaarheid rechtsgebieden

Uit een analyse van de uitsluitingsvoorwaarden in de diverse polissen van rechtsbijstandverzekeringen blijkt dat buitengerechtigde kosten niet worden vergoed door de rechtsbijstandverzekering. Buitengerechtigde kosten zijn kosten die betaald moeten worden door derden of hun verzekering of door de overheid. Verder is rechtsbijstand niet verzekerd als er sprake is van opzettelijk veroorzaakte schade bij een ander, vervolging van strafbare feiten binnen het strafrecht, behandeling van strafbare feiten binnen het bestuursrecht of als men optreedt als betaald bestuurder of bij een conflict rond een verblijfsvergunning, faillissement, schuldsanering of uitstel van betaling. Ook als een conflict te maken heeft met een natuurramp, aardbeving, vulkaanuitbarsting, overstroming, terrorisme, atoomkernreactie, octrooirecht of eigendomsrechten, molest, leningen voor kansspelen, erfenissen van overleden personen voor het afsluiten van de polis, echtscheiding, scheiding van tafel en bed of beëindiging van een samenlevingsverband en de gevolgen hiervan, snelheids- en behendigheidswedstrijden is er in basis geen dekking.

Rechtsgebieden die wel verzekeraarbaar zijn, zijn de rechtsgebieden consument en wonen, letsel en verkeer, werk, sociale verzekeringen en inkomen en pensioen, fiscaal en vermogensbeheer, al dan niet met een eigen risico of tegen een hogere premie. Een deel van strafrechtelijke en familierechtelijke conflicten is middels een aanvullend pakket of module bij een aantal aanbieders te verzekeren. Een aantal jaren geleden was dit nog niet mogelijk. Mediation kan binnen bepaalde in de polisvoorwaarden vastgestelde grenzen ook worden verzekerd. De vergoeding is wel aan een maximum gebonden. Alleen de kosten van de cliënt zelf worden vergoed, er moet sprake zijn van een huwelijk dat minimaal drie jaar heeft geduurd en de cliënt moet minimaal drie jaar verzekerd zijn.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat rechtsbijstandsverzekeraars de kosten voor zaken binnen het personen- en familierecht, strafrecht en mediation, in ruimere mate vergoeden dan een aantal jaren geleden, maar nog steeds niet in zijn geheel.

De premiestijging voor de verzekerden is aanzienlijk geweest, mede door verandering van het tarief van de assurantiebelasting. De verruiming van de mogelijkheid om gebruik te maken van een zelf gekozen advocaat op basis van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie⁸⁶ leidt tot hogere kosten bij de verzekeraars. Dat is waarschijnlijk terug te zien in de verzekeringspremies. Omdat verzekeraars dit als onwenselijk beschouwden, hebben zij maatregelen getroffen. Klanten die ervoor kiezen om een externe advocaat in te schakelen terwijl de afhandeling ook door de juridisch specialisten van de verzekeraar zelf gedaan kan worden, zijn een eigen bijdrage verschuldigd. De kosten worden vergoed tot een vastgesteld maximum.

Verzekerbaarheid toevoegingen

Wrb-gerechtigden kunnen in principe voor alle problematiek een beroep doen op gesubsidieerde rechtsbijstand, terwijl niet alle problemen verzekeraar zijn bij rechtsbijstandverzekeringen. Om de (on-)mogelijkheid van rechtsbijstandverzekeringen op bepaalde rechtsgebieden als alternatief voor gesubsidieerde rechtsbijstand in beeld te brengen is de verzekeraarbaarheid van toevoegingen geanalyseerd.

Een rechtsbijstandverzekering vormt slechts een alternatief voor een toevoeging daar waar sprake is van problematiek die verzekeraar is. In bijlage 8 is een overzicht opgenomen van toevoegingsoorten die kunnen worden aangemerkt als mogelijk verzekeraar. Hieruit blijkt dat zo'n 92.000 reguliere toevoegingen verzekeraar waren in 2016 (inclusief mediations), dat is 21% van het totaal aantal afgegeven reguliere toevoegingen in dat jaar. Ook 3.900 lichte advies toevoegingen waren verzekeraar (43% van het totaal aantal lichte advies toevoegingen). Grofweg was in 2016 dus een vijfde van de afgegeven toevoegingen verzekeraar. De overige afgegeven toevoegingen in het stelsel komen niet in aanmerking voor substitutie door een verzekering.

Dekkingsgraad rechtsbijstandverzekeringen onder toevoegingsgebruikers

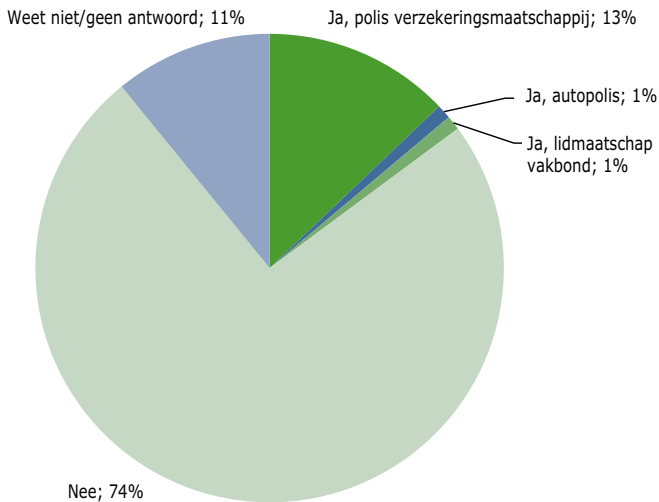
De meeste toevoegingsgebruikers blijken niet of slechts beperkt verzekerd voor rechtsbijstand.

Een onderzoek dat in opdracht van de Raad werd uitgevoerd door studenten van de Hogeschool van Amsterdam onder een beperkt aantal respondenten (veelal uit de naaste omgeving van de studenten) laat zien dat binnen hun steekproef 27% van de Wrb-gerechtigden (n= 96) een rechtsbijstandverzekering heeft.

⁸⁶ Het Europese Gerechtshof vindt dat de verzekerde, als er een gerechtelijke of administratieve procedure gevoerd moet worden, zelf zijn rechtshulpverlener mag kiezen (7 november 2013).

Uit het klanttevredenheidsonderzoek dat in 2017 werd gehouden onder toevoegingsgebruikers blijkt 15% van de toevoegingsgebruikers op het moment dat het probleem speelde een polis te hebben (zie figuur 6.9). Dit percentage ligt lager dan bij eerdere metingen.⁸⁷ Driekwart van de toevoegingsgebruikers geeft aan op het moment dat het probleem speelde geen polis te hebben.

Figuur 6.9 Beschikking over rechtsbijstandspolis onder toevoegingsgebruikers (n=382)*



**Door afronding lijkt het totaal niet overeen te komen met de som van de deeltotalen. Hoewel dit een meerkeuzenvraag was, was er slechts een respondent die meerdere antwoorden gaf: lidmaatschap vakbond + polis verzekeringsmaatschappij.*

De cijfers van het Verbond van Verzekeraars laten een stabiel cijfer zien voor wat betreft de landelijke dekkinggraad (zie MGR2016, bijlage 12). De hierboven genoemde afname van verzekeringen onder toevoegingsgebruikers (blijkens uit enquêtes) zou erop kunnen duiden dat toevoegingsgebruikers, vaker gebruik maken van hun rechtsbijstandverzekering, waardoor de bezitters van een dergelijke polis minder vaak voorkomen onder de toevoegingsgebruikers. Redenen hiervoor zouden bijvoorbeeld kunnen zijn dat het Juridisch Loket of de rechtsbijstandverleners rechtzoekenden vaker attent maken op de mogelijkheid om gebruik te maken van hun polis. Een andere mogelijke verklaring voor het gestegen niet-verzekerd-zijn van toevoegingsgebruikers is dat toevoegingsgebruikers gedurende de recessie relatief vaak hun polis hebben opgezegd.

Op de vraag waarom men geen gebruik heeft gemaakt van de rechtsbijstandspolis gaf de grootste groep (46%) aan dat het probleem niet onder de dekking viel

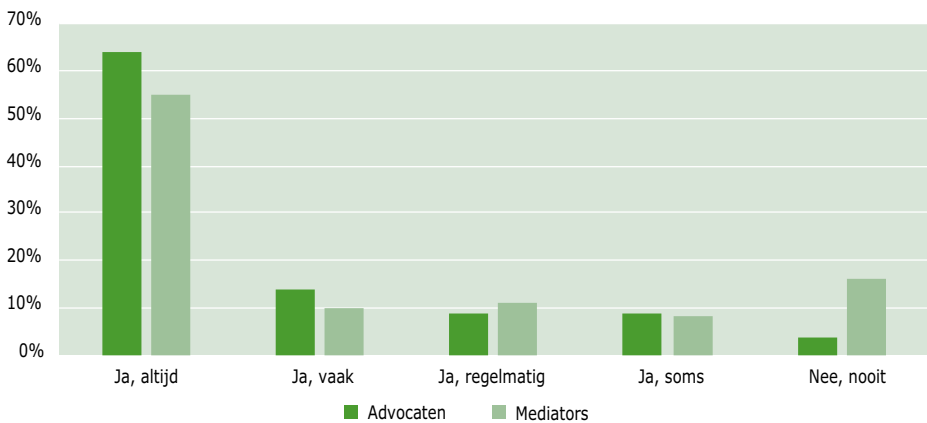
87 In het geheel niet verzekerd: 2004: 67%, 2009: 61%, 2013: 64% en 2017: 75%.

(was 34% in 2009 en 53% in 2013). Een kwart had er niet aan gedacht de verzekering te benutten (36% in 2009 en 20% in 2013).⁸⁸ Dit ondersteunt de mogelijke verklaring dat rechtzoekenden vaker attent worden gemaakt op hun verzekeringspolis.

Van de groep die op het moment dat het probleem speelde geen rechtsbijstandverzekering had, heeft 6% inmiddels wel een dergelijke polis (n=17) en 26% geeft aan van plan te zijn er een af te sluiten (n=74). Een ruime meerderheid (56%, n=159) is dit niet van plan en de overige toevoegingsgebruikers hebben hierover geen mening.

Uit de enquête onder rechtsbijstandverleners blijkt dat driekwart van de advocaten en twee derde van de mediators die werkzaam zijn binnen verzekerbare rechtsgebieden aangeeft 'altijd' of 'vaak' te checken bij een Wrb-gerechtigde cliënt of deze een rechtsbijstandverzekering heeft; bij de mediators is dat twee derde.⁸⁹

Figuur 6.10 Navraag naar rechtsbijstandverzekeringen bij toevoegingsgebruikers door advocaten (n=1.524) en mediators (n=201) in percentages



Rechtsbijstandverleners die aangeven 'soms' of 'nooit' te vragen naar een rechtsbijstandsverzekering doen dit wél als er aanwijzingen zijn dat de cliënt zo'n verzekering heeft en laten dit doorgaans na bij rechtsgebieden die niet of nauwelijks verzekeraar zijn. Men gaat er bij bepaalde groepen toevoegingsgebruikers (asiel, vreemdelingenrecht en strafrecht) eigenlijk van uit dat die nooit beschikken over een rechtsbijstandsverzekering. Sommigen gaan er (wellicht ten onrechte) van uit dat de cliënt er zelf mee komt als er een verzekeringspolis loopt. Een aantal

⁸⁸ Het betreft hier een verdiepende vraag aan de groep die een polis heeft en die niet heeft gebruikt. Het gaat daarom om kleine aantallen (20019: n= 130, 2013: n=57 en 2017: n=46), waardoor de vergelijkbaarheid slechts beperkt is.

⁸⁹ De resultaten van deze vraag laten zich niet vergelijken met die van 2010. Toen is de vraag vrij algemeen gesteld aan alle advocaten, ook zij die werkzaam zijn op niet verzekerbare rechtsgebieden, terwijl in de laatste meting aan de advocaten is gevraagd of ze bij klanten met verzekerbare rechtsgebieden nagaan of ze een polis rechtsbijstandverzekering hebben.

rechtsbijstandverleners geeft aan er nog nooit bij stil te hebben gestaan dat er ook sprake kan zijn van een rechtsbijstandsverzekering; ook dit is wellicht afhankelijk van het rechtsterrein waarop de rechtsbijstandverlener werkzaam is.

Als een cliënt een rechtsbijstandsverzekering blijkt te hebben, geeft 94% van de advocaten en mediators aan de cliënt op de mogelijkheid te wijzen een beroep te doen op de verzekering. Men laat de cliënt dan vaak zelf nagaan of de zaak wordt gedekt door zijn polis. Als dit het geval is onderzoekt een aantal rechtsbijstandverleners de mogelijkheid om de cliënt zelf als voorkeursadvocaat bij te kunnen staan middels een beroep op de vrije advocatenkeuze.

6.7 Uitgaven met betrekking tot bewerkelijke zaken (indicator 4)

Algemeen uitgangspunt van het Bvr is dat voor rechtsbijstand die verleend is op basis van een toevoeging een forfaitaire vergoeding wordt toegekend, waarvan de hoogte gerelateerd is aan de aard van de zaak in kwestie. Op deze regel is echter een uitzondering mogelijk. Het gaat hierbij om bewerkelijke zaken, waarin boven een bepaalde grens de vergoeding niet meer forfaitair wordt vastgesteld, maar op urenbasis. Voorwaarde voor het verkrijgen van deze vorm van vergoeding is dat de Raad vooraf toestemming geeft om de extra uren te mogen besteden en het aantal uren minimaal drie keer zo hoog ligt als het forfaitaire aantal uren. De regelgeving biedt de Raad een zekere beleidsvrijheid bij de beoordeling van deze bewerkelijke zaken.

Er is een aantal voorwaarden waaraan moet worden voldaan om extra uren toegekend te krijgen. Ten eerste moeten de extra uren tijdig aangevraagd worden (voordat de forfaitaire grens overschreden wordt). Ten tweede moet het voorstel doelmatig bevonden worden. Ten derde moeten de kosten van de rechtsbijstandverlening in verhouding staan tot het belang waarvoor de toevoeging is afgegeven (proportionaliteitsbeginsel). Meer gedetailleerde informatie is te vinden in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand 2015 (Box 9.2, p. 155).

Uit de cijfers van de Raad blijkt dat er in 2016 ruim 9.000 aanvragen werden ingediend voor de toekenning van extra uren, waarvan er ruim 6.600 (73%) werden toegekend en ruim 1.800 (20%) afgewezen. De overige 6% werd buiten behandeling gesteld of is nog in behandeling. Van het totaal aantal uren dat extra werd aangevraagd, is gemiddeld slechts een deel, namelijk 82%, daadwerkelijk toegekend. Dat wil zeggen dat als er extra uren werden aangevraagd, er gemiddeld 82 van de 100 extra uren werden toegekend. Voor meer gedetailleerde cijfers wordt verwezen naar bijlage 9.

De indicator zoals geformuleerd in dit rapport ('De mate waarin afhandeling van EXU-zaken eenvoudig en transparant verloopt') is lastig te meten aan de hand van de beschikbare gegevens over exu-zaken. De commissie-Van der Meer heeft het onderwerp bewerkelijke zaken bij zijn onderzoek betrokken en enkele

aanbevelingen gedaan (zie commissie-Van der Meer, p. 11 en p. 72). Maar ook deze commissie kan weinig uitspraak doen over de eenvoud en transparantie van de afhandeling van exu zaken. Enige indicatie voor de indicator kan gevonden worden in de effecten van de pilot extra uren zaken, waarover hieronder meer

Pilot EXU High Trust

Vanaf mei 2015 loopt er een pilot 'EXU in High-Trust' van de Raad in samenwerking met een aantal advocatenkantoren. Kern van de pilot is een snelle (beslis) procedure over extra uren zaken op basis van de principes van High-Trust. De deelnemende kantoren waardeerden de in de pilot ontwikkelde werkwijze als positief. Als belangrijke verbeteringen ten opzichte van de oude situatie werden genoemd: snellere procedure, snel schakelen en inzicht, minder stukken en minder administratieve handelingen, en aanvragers zijn zich meer bewust van zorgvuldig aanvragen, controle achteraf biedt mogelijkheid om zaken te bespreken. Er is een tussentijdse evaluatie aan het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie aangeboden. Uitbreiding van de pilot is on hold gezet in afwachting van de stelselherziening. In een later stadium zou onderzocht kunnen worden in hoeverre het proces van exu-zaken is veranderd, zoals voorgesteld, en heeft geleid tot verandering in uitgaven op het gebied van exu-zaken.

Literatuurlijst

Algemene rekenkamer (2013). Verantwoordingsonderzoek 2013.

<https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2013>.

Bantema, W. (2017). "Ik ben slecht in het legen van mijn brievenbus en heb een telefoonfobie". Het belang van een match in het soort contact tussen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsinstanties. *Recht der Werkelijkheid* (38) 1, p. 47-72.

Barendrecht, M., van Beek, K. en Muller, S. (2017). *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtstaat er voor de burger?* op <http://www.hiil.org/insight/menselijk-en-rechtvaardig-is-de-rechtsstaat-er-voor-de-burger-report>.

CEPEJ (2017). *2016 Activity report by the European Commission for the efficiency of justice* (CEPEJ).

Combrink-Kuiters, L. & Peters, S. L. (2012). *Evaluatie maatregel 'diagnose en triage'*. Raad voor Rechtsbijstand, Utrecht.

Commissie-Barkhuysen (2015). *Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand*. Publicatie van de Nederlandse Orde van Advocaten op 2 december 2015. <http://njb.nl/Uploads/2017/2/Eindrapport-cie-duurzaam-def.pdf>.

Commissie-Van der Meer (2017). *Eindrapport andere tijden. 25 oktober 2017*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/25/tk-eindrapport-andere-tijden>.

Commissie-Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand - Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*. Bijlage bij Kamerstuk 31753, nr.110, 30 november 2015. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjzhit6cyozf>.

Curran, L. & Crockett, A. (2016). Measuring the impact, quality and effectiveness of legal assistance services in a climate of reduced funding and increased government expectations: the Australian experience. *European Journal of Current Legal Issues*, Vol 22 (3).

Doornbos, N. (2017). Voorbij procedurele rechtvaardigheid: De betrekkelijkheid van de beleving van respondenten. *Recht der werkelijkheid* (38)2, p. 99-109.

Forell, S. & McDonald, H. (2017). *Evaluation of legal service delivery: challenges and opportunities and work toward a framework*, Ilag Conference, Johannesburg, 2017.

Gammeren, M. van, Combrink-Kuiters, L. & Peters, S.L. (2017). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand* (2016). Wolf publishers.

Gloude-mans-Voogd, N. (2017). De deken komt naar u toe. *Advocatenblad* (97, 10)

Marseille, B. & Wever, M. (2018). Huisvuil en responsiviteit. *Nederlands Juristenblad*, 93(4), 275-277.

Paterson, A. & Sherr, A. (2017). *Peer review and cultural change: Quality assurance, legal aid and the legal profession*. Paper presented at ILAG conference, South-Africa, Johannesburg, 2017.

Pijnappels, K. (2017). Aantal tuchtzaken duikt onder de 1.000. *Advocatenblad*, nr. 4, 2017, p. 13 e.v..

Scholte, R., ter Weel, B. & Westerveld, M. (2017). *Internationale verkenning kosten gesubsidieerde rechtsbijstand*. SEO economisch onderzoek, Amsterdam. SEO-rapport nr. 2017-58.

Tyler, T.R., Boeckmann, R.J., Smith, H.J. & Huo, Y.J. (1997). *Social Justice in a diverse society*, Westview Press, Oxford.

Van den Bos, K. (2002). *De sociale drie-eenheid: sociale wetenschappen, sociale psychologie en sociale rechtvaardigheid*, Utrecht University Repository, Lecture.

Voert, M. ter & Klein Haarhuis, C. (2015). *Rechtshulp gemist?* WODC Cahier 2015-5, Den Haag.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Enquête onder rechtsbijstandverleners

Er namen 2.163 rechtsbijstandsverleners deel aan de enquête. Dit levert een respons op van 28%. Het merendeel van de respondenten (1.771, 82%) was als advocaat werkzaam binnen het stelsel, 216 respondenten (10%) uitsluitend als mediator en 176 respondenten (8%) zowel als advocaat en mediator. Dit betekent dat bij de advocaten de respons 26% was, bij de mediators was dit 36% en bij de advocaat-mediators 35%. Mediators zijn derhalve licht oververtegenwoordigd. Het onderzoek is uitgevoerd door een onafhankelijk ISO-20252-gecertificeerd onderzoeksbureau.

Enquête onder loketklanten

In de periode van 18 september tot en met 5 oktober zijn klanten ondervraagd op vestigingen in Rotterdam, Enschede, Assen, Heerlen, Amersfoort en Haarlem. Klanten die via het spreekuur of telefonisch contact hebben gehad zijn telefonisch benaderd. Onder klanten die via e-mail contact hebben gehad is via e-mail een online vragenlijst uitgezet. Het telefonisch veldwerk liep van 15 januari tot en met vrijdag 26 januari. De online vragenlijst is uitgezet op 18 januari en sloot op 7 februari. Op 31 januari is een reminder verstuurd naar de respondenten die nog niet gereageerd hadden.

Voor het telefonisch en online veldwerk heeft het Juridisch Loket bestanden aangeleverd waarvan de mutatedatum voor contact niet langer dan vier maanden geleden was. Verder bevatte deze bestanden namen, geslacht en telefoonnummers of e-mailadressen van de betreffende klanten en de locatie waarmee contact is gezocht. In het telefonisch bestand is verder nog opgenomen of iemand langs is geweest op het spreekuur bij het Juridisch Loket of het 0900 nummer heeft gebeld (+ tijdsduur gesprek) en op welk rechtsgebied het probleem betrekking had.

Bij klanten die aan de balie langskwamen zijn in totaal 105 enquêtes afgenomen. Telefonisch zijn 294 klanten ondervraagd, waarvan 90 zijn langs geweest op het spreekuur en 204 het 0900 nummer hebben gebeld. Van de 9.984 klanten die per e-mail zijn benaderd hebben 755 deelgenomen (8%) (zie tabel B1.1).

Tabel B1.1 Responsoverzicht van enquête onder loketklanten

	Face-to-face	E-mail	Telefoon	Totaal
Respons	105	755	294	1.154
Non-respons		9.229	465	9.694
Totaal benaderd	105	9.984	759	10.848

Redenen voor de telefonische non-respons waren onder andere dat personen – binnen vijf pogingen – niet bereikbaar waren (14%) of dat het telefoonnummer van personen was afgesloten (13%).

Enquête onder toevoegingsgebruikers

Aan een deel van de toevoegingsgebruikers die in maart en april 2017 een toevoeging hebben ontvangen, is een brief gestuurd met daarin een uitnodiging om met de aangeleverde unieke inlogcode deel te nemen aan een internetenquête. Gezien de lage respons en de scheve verdeling van zaaksoorten is het nodig gebleken een tweede groep toevoegingsgebruikers die in mei 2017 een toevoeging hebben ontvangen, aan te schrijven. De enquête werd in de periode september tot en met november 2017 afgenomen.

Op voorhand zijn de volgende categorieën toevoegingsgebruikers uitgesloten:

- Asiel en vreemdelingenbewaring, vanwege taalproblemen en bereikbaarheid;
- Bopz, vanwege bereikbaarheid;
- Rechtzoekenden met een p/o-adres, een buitenlands adres, een adres van een instelling of van de rechtsbijstandverlener. Hierbij kon echter niet worden voorkomen dat een deel van de gebruikte adressen alsnog niet van een particulier bleek te zijn, maar van een instelling of kantoor van een rechtsbijstandverlener en retour werd gezonden. In totaal zijn er circa 700 brieven naar de Raad teruggestuurd.

Bij de eerste steekproef zijn 4.000 brieven verstuurd. Dit leverde een respons op van 263 respondenten, waarbij de zaaksoort echtscheiding (gerelateerd) was oververtegenwoordigd en de zaaksoort strafrecht was ondervertegenwoordigd.

Een tweede zending betrof 5.000 brieven, waarbij er 3.000 uitnodigingsbrieven zijn gestuurd naar toevoegingsgebruikers op het gebied van strafrecht en 2.000 naar de overige toevoegingsgebruikers, exclusief rechtzoekenden in echtscheiding (gerelateerde) zaken. De tweede zending leverde een respons op van 206 respondenten.

Het aantal respondenten kwam na twee zendingen uit op 469, waarvan 87 respondenten met een straf toevoeging. Bij nadere analyse bleek dat er vijf

respondenten ten onrechte de strafroute hadden gekozen. Deze zijn uit het bestand verwijderd, waardoor het aantal uiteindelijk uitkwam op 82.

De respons van deze enquête is 5%. In de enquête die in 2013 werd gehouden, lag de respons op een kleine 3%. Deze vergelijking is slechts indicatief bedoeld, omdat de selectie, versturing en beloning bij beide enquêtes niet exact overeenkomen. Gezien de lage respons bij vorige metingen, is in overleg met het onderzoeksbureau besloten om respondenten voor hun deelname te belonen met een digitale cadeaubon (bij de eerste zending betrof dit € 7,50 en bij de tweede zending, gezien de onvoorziene kosten van de tweede mailing, € 5). Ook is onder alle respondenten een tablet verloot.

Als men niet beschikte over een internetvoorziening, kon men contact opnemen met het onderzoeksbureau. Een klein aantal rechtzoekenden is op deze wijze ingestroomd in het customer journey onderzoek dat parallel aan dit onderzoek wordt uitgevoerd. Met hen is een telefonisch of een face-to-face-interview gehouden over hun klantreis en hun ervaringen met de rechtsbijstandverlener.

De verdeling man/vrouw van alle respondenten was 42% tegen 58%. Onder alle toevoegingsgebruikers is de verhouding 45% tegen 56%.

Aan de enquête namen relatief vaak wat oudere toevoegingsgebruikers deel vergeleken met de Wrb-gerechtigden. Als peiljaar is het jaar 2016 gebruikt (de meest recente gegevens).

Tabel B1.2 Verdeling naar leeftijd, enquête en Wrb-gerechtigden 2016

Leeftijd	Enquête (n=476)	Wrb-gerechtigden
<25 jaar	7	17
25 tot 35	20	26
35 tot 45	22	24
45 tot 55	25	20
55 tot 65	17	9
65 jaar of ouder	9	5

Customer journey onderzoek bij het Juridisch Loket

Ten behoeve van deze nulmeting is in de eerste lijn gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd customer journey onderzoek bij het Juridisch Loket. Voor iedere typologie die daaruit naar voren is gekomen (zie hoofdstuk 3 is de score op de in deze nulmeting gehanteerde indicatoren uitgeschreven. De twaalf meest bruikbare en typerende verslagen per typologie zijn uit de 124 geanalyseerde gespreksverslagen geselecteerd voor het onderzoek. Verdere analyse van volgende verslagen leverde geen nieuwe of andere inzichten ten opzichte van de twaalf geselecteerde verslagen per typologie.

Het customer journey onderzoek naar de digitale dienstverlening is gebaseerd op een kwalitatieve (offline) en kwantitatieve (online) dataset. Enerzijds is gekeken naar de kwantitatieve dataset op basis van Google Analytics, het bezoekersgedrag op de website www.juridischloket.nl van 1 juli 2017 tot en met 30 september 2017. Anderzijds is er gekeken naar de circa 124 verslagen van klantinterviews die in eind 2015 - begin 2016 zijn afgenomen.

Customer Journey onderzoek bij toevoegingsgebruikers

In totaal zijn er bij het customer journey onderzoek bij toevoegingsgebruikers 48 gesprekken gevoerd, waarvan 33 face to face en 15 telefonisch.

Er is voor gekozen om te starten met rechtzoekenden die een toevoeging hadden op het gebied van bijstandsuitkeringen, omdat dit een homogene groep betreft van bijstandsgerechtigden die vaak te maken hebben met problemen bij de gemeente. Hierbij zal relatief vaak sprake zijn van meervoudige problematiek. De meeste respondenten zijn geworven via de advocatuur.

Tabel B1.3 Klantreizen bijstandszaken

	Gerealiseerd
Via de advocatuur	n=9
Via enquête rechtzoekenden	n=1
Via FKC (Financieel Klanten Centrum van de Raad)	n=1

Daarnaast is een aantal toevoegingsgebruikers op het gebied van het strafrecht benaderd. Ook hiervoor is contact gelegd met rechtsbijstandverleners, maar het bleek lastig voor advocaten om cliënten bereid te vinden mee te werken en dit leverde slechts vier respondenten op. Om die reden is contact gelegd met Reclassering Nederland om in gesprek te kunnen raken met ex-gedetineerden en met DJI, om toegang te kunnen krijgen tot gedetineerden in de PI's. Reclassering Nederland heeft aangegeven niet mee te willen werken aan ons verzoek, omdat er op dat moment al een aantal andere onderzoeken liep. Via DJI werd toegang verkregen tot de PI's in Arnhem en Zutphen. Er is daar met respectievelijk vijf en acht gedetineerden gesproken. Daarnaast heeft een aantal rechtzoekenden met een strafrechtelijk probleem in de enquête aangegeven mee te willen werken aan aanvullend onderzoek. Deze zijn voor dit onderzoek benaderd.

Tabel B1.4 Strafrechtelijke klantreizen

	Gerealiseerd
Via advocatuur	n= 4
Via enquête rechtzoekenden	n= 4
Via PI's Arnhem en Zutphen	n=13

Daarnaast is een aantal toevoegingsgebruikers benaderd met een arbeidsrechtelijk probleem.

Tabel B1.5 Arbeidsrechtelijke klantreizen

	Gerealiseerd
Via de advocatuur	n=0
Via enquête rechtzoekenden	n=5
Via FKC	n=2

De overige zaken die via de enquête en het FKC binnenkwamen betreffen huur/wonen (n=2), personen- en familierecht (n=5), bestuursrecht (n=2) en vordering/betaling (n=2).

De deelnemers ontvingen als incentive een bon t.w.v. €7,50 of €5 voor hun deelname ter vergoeding van mogelijke (reis)kosten en voor de genomen moeite.

Bijlage 2 Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op kwaliteit

Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op het hoofdeffect kwaliteit zijn:

- De intake in de eerste lijn wordt verbeterd.
- De kwaliteit van rechtsbijstand in de eerste lijn wordt versterkt.
- Kwaliteitsafspraken met eerstelijnsorganisaties voor doorverwijzing naar de tweede lijn.
- Afspraken om advocaten in de eerste lijn in te zetten.
- Aanscherpen kwaliteitseisen advocaten in inschrijvingsvoorwaarden binnen stelsel rechtsbijstand.
- Verdere vormgeving peer review voor rechtsbijstandverleners in stelsel rechtsbijstand.
- Rechtzoekenden hebben voldoende waarborgen ten aanzien van de kwaliteit van rechtsbijstandverleners.
- Maximumvergoeding binnen het stelsel.

Van de volgende maatregelen zal op termijn worden gemonitord of deze zijn geïmplementeerd:

- Zijn er kwaliteitsafspraken voor doorverwijzing met ketenpartners?
- Zijn er afspraken over de inzet van advocaten in de eerste lijn gemaakt?
- Zijn de kwaliteitseisen voor advocaten aangescherpt?
- Is peer review vormgegeven?
- In hoeverre en met welke instrumenten wordt het toezicht op kwaliteit gewaarborgd?
- Is er een maximumvergoeding ingesteld voor deelnemende rechtsbijstandverleners?

Bijlage 3 Klachten ingediend bij de NOvA in 2016

Klachten over de eigen advocaat:	Breda - Middelburg		Noord-Nederland		Noord-Holland		Gelderland		Den Bosch		Limburg		Amsterdam		Midden-Nederland		Overijssel		Den Haag		Rotterdam		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Kwaliteit van de dienstverlening	23	34	40	28	55	42	38	23	48	40	41	34	43	27	73	51	3	6	47	19	67	42	
Opdracht	7	10	11	8	2	2	13	8	9	7	4	3	6	4	3	2	1	2	24	10	4	3	
Declaratie, aanvullende zekerheid of incasso	5	7	5	3	4	3	27	17	6	5	4	3	8	5	8	6	2	4	10	4	3	2	
Communicatie cliënt of bejegening	4	6	11	8	17	13	17	10	13	11	13	11	33	20	11	8	9	18	30	12	13	8	
Informatieverschaffing of instemming cliënt	4	6	12	8	5	4	13	8	8	7	12	10	11	7	3	2	8	16	20	8	9	6	
Financien algemeen	4	6	22	15	14	11	2	1	9	7	12	10	16	10	18	13	5	10	19	8	11	7	
Belangenverstrengeling	4	6	3	2	3	2	4	2	3	2	7	6	4	2	1	1	1	1	4	2	4	3	
Toevoegingsmogelijkheden en aanvraag	3	4	2	1	2	2	6	4	1	1	1	1	2	1	1	1	2	4	1	1	1	1	
Traagheid	3	4	16	11	9	7	11	7	4	3	4	3	5	3	8	6	4	8	29	12	14	9	
Vrijheid terugtrekken of bijstand weigeren	2	3	3	2	5	4	5	3	12	10	9	8	8	5	5	3	3	6	5	2	13	8	
Termijnen	2	3	2	1	4	3	2	1	2	2	1	1	4	2	2	1	2	4	5	2	5	2	
Beleidsvrijheid	2	3	5	3	1	1	7	4	1	1	2	2	5	3	4	3	6	12	23	9	10	6	
Toevoeging en financien	2	3	4	3	9	7	6	4	3	2	5	4	7	4	4	3	6	12	9	4	9	6	
Geheimhoudingsplicht	1	1	2	1	1	1	3	2	1	1	4	3	3	2	1	1	2	4	1	1	1	1	
Verste schriftelijke vastlegging	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	2	1	2	1	
Retentierecht	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2	1	1	1	1	4	2	4	2	
Andere bezwaren							7	4	1	1	1	1	4	2	4	3	2	4	10	4	2	1	
Grievende uitlatingen, dreigementen of berichten dertden									1	1													
Totaal aantal klachten	67	140	132	163	121	120	162	144	49	243	159	1500	897.544	1.472.760	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	
Inwoneraantallen 18+	1.189.181	1.380.358	1.203.490	1.617.962	1.126.605	926.943	834.910	1.501.900	897.544	1.472.760	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886	1.410.886
Aantal klachten per 100.000 inwoners 18+	5,6	10,1	11,0	10,1	10,7	12,9	19,4	9,6	5,5	16,5	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	

Bijlage 4 Aantallen bezwaren, beroepen en hoger beroepen in 2016

Bezwaren	Aantal	Percentages
Ontvangen bezwaren	9.561	
Bezwaren afgehandeld	8.608	
Waarvan:		
Proactief afgehandeld ⁹⁰		70%
Gegronnd		3%
Ongegrond		23%
Niet ontvankelijk		4%
Beroepen		
Ingestelde beroepen	373	
Beroepen behandeld	315	
Waarvan:		
Proactief afgehandeld		11%
Gegronnd		9%
Ongegrond		67%
Niet ontvankelijk		13%
Hoger beroepen		
Ingestelde hoger beroepen	95	
Hoger beroepen behandeld	70	
Waarvan:		
Proactief afgehandeld		4%
Gegronnd		17%
Ongegrond		77%
Niet ontvankelijk		2%

90 D.w.z. dat er in een vroeg stadium met de klant is gebeld om tot overeenstemming te komen.

Bijlage 5 Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op passendheid

De maatregelen uit de kabinetsbrief die betrekking hebben op passendheid zijn:

- De intake in de eerste lijn wordt verbeterd.
- Verruiming van de mogelijkheden van de eerste lijn om eenvoudige rechtsbijstand te verlenen, waaronder invoering van de eenvoudige behandeling.
- De kwaliteit van rechtsbijstand in de eerste lijn wordt versterkt.
- Invoering klantvolgsysteem.
- Afspraken om advocaten in de eerste lijn in te zetten.
- Invoering verplicht oriëntatiegesprek bij echtscheiding.
- Ontwikkelen van vroegsignalering bij multiproblematiek, onder meer door ontsluiting van de toevoeghistorie van rechtzoekenden voor de medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand c.q. het Juridisch Loket in het klantvolgsysteem.
- Ontwikkelen van best practices met de ketenpartners in de schuldhelpverlening en het sociale domein.
- Aansluiten bij lokale overlegstructuren om in complexe situaties met de ketenpartners af te stemmen welke hulp het meest doeltreffend is, en hoe deze kan worden verleend.
- Medewerking rechtzoekende aan het bereiken van een structurele oplossing in geval van multiproblematiek, is voorwaardelijk voor het verkrijgen van een toevoeging.
- Verkennen van de mogelijkheden om, samen met het Verbond van Verzekeraars, een database op te zetten waarin (voor de eerste lijn zichtbare) gegevens over rechtsbijstandsverzekeringen zijn verwerkt.
- In de eerste lijn worden rechtzoekenden systematisch bevraagd op de aanwezigheid van een rechtsbijstandverzekering.

Van de volgende maatregelen wordt op termijn ook gemonitord of deze zijn geïmplementeerd:

- Is er een klantvolgsysteem ingevoerd?
- Zijn de mogelijkheden verruimd van de eerste lijn om eenvoudige rechtsbijstand te verlenen, waaronder invoering van de eenvoudige behandeling?
- Zijn er afspraken over de inzet van advocaten in de eerste lijn gemaakt?

Bijlage 5 Maatregelen uit de kabinetsreactie die betrekking hebben op passendheid

- Is het verplicht oriëntatiegesprek bij echtscheiding geïmplementeerd?
- Is er een methodiek ontwikkeld voor vroegsignalering bij multi-problematiek?
- Zijn er best practices ontwikkeld met de ketenpartners in de schuldverleners en het sociale domein?
- Is een aansluiting gerealiseerd met lokale overlegstructuren ter afstemming met ketenpartners
- Is de voorwaarde geïmplementeerd dat de klant mee moet werken aan het bereiken van een structurele oplossing in geval van multi-problematiek als voorwaarde voor het verkrijgen van een toevoeging?
- Is er een grondslag gecreëerd voor traject- en pakkettoevoegingen?
- Zijn de mogelijkheden verkend met het verbond voor verzekeraars voor het opzetten van een database?
- Worden rechtzoekenden in de eerste lijn systematisch bevraagd op de aanwezigheid van een rechtsbijstandsverzekering?

Bijlage 6 Maatregelen uit de kabinetsreactie met betrekking tot doelmatigheid

Bij de nulmeting is ervoor gekozen doelmatigheid te formuleren op basis van de voorgestelde maatregelen en de daaruit volgende te verwachten effecten. Om een doelmatige werkend stelsel te bewerkstelligen zijn de volgende maatregelen in de kabinetsreactie voorgesteld:

- Verruiming van de mogelijkheden van de eerste lijn om eenvoudige rechtsbijstand te verlenen, waaronder invoering van de eenvoudige behandeling.
- Invoeren eigen bijdrage voor eenvoudige behandeling.
- Invoering klantvolgsysteem.
- Mogelijkheid voor raad voor rechtsbijstand c.q. juridisch loket om juridisch advies en rechtshulpverlening in te kopen.
- Afspraken om advocaten in de eerste lijn in te zetten.⁹¹
- Invoering verplicht oriëntatiegesprek bij echtscheiding.
- Ontwikkelen van vroegsignalering bij multiproblematiek, onder meer door ontsluiting van de toevoeghistorie van rechtzoekenden voor de medewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand c.q. het Juridisch Loket in het klantvolgsysteem.
- De diagnose en triagekorting wordt afgeschaft, met gelijktijdige verlaging van alle eigen bijdragen.
- Creëren grondslag trajecttoevoeging echtscheiding, asielzaken en pakkettoevoeging multiproblematiek.
- Vervallen administratieve vergoeding.
- Maximumvergoeding binnen het stelsel.
- Ontwikkelen vergoedingssystematiek eerstelijnsrechts-bijstandsverleners.
- Vereenvoudiging en betere beheersing vergoedingen bewerkelijke zaken.
- Instelling door de Raad van een commissie van deskundigen die de Raad desgewenst voor- of achteraf adviseert over de toekenning en doelmatige besteding van extra uren in complexe strafzaken
- Bij de draagkrachttoets of men al dan niet in aanmerking komt voor een toevoeging wordt de waarde van de eigen woning meegenomen.
- Bij een aanvraag voor een echtscheidingstoevoeging wordt uitgegaan van het gezinsinkomen in plaats van het individuele inkomen.

⁹¹ Maatregelen 8, 9 en 10 komen bij meerdere thema's voor. Zij worden daar afzonderlijk vanuit het perspectief van het desbetreffende hoofdeffect beschreven.

- Een verdachte wiens bewaring direct wordt geschorst, krijgt geen ambtshalve toevoeging. Nader wordt uitgewerkt of deze maatregel ook kan gelden bij verdachten die niet direct, maar wel later worden geschorst.
- Aanscherping van de mogelijkheid voor de Raad om de rechtzoekende te verplichten tot een oriëntatiegesprek.
- Het systeem voor de inning van eigen bijdragen wordt herzien. In plaats van de rechtsbijstandsverleners int de Raad de eigen bijdragen van rechtzoekenden. Hierbij kan de Raad betalingsregelingen treffen.
- De eigen bijdrage wordt niet via de bijzondere bijstand gecompenseerd. De Wrb wordt zodanig uitgevoerd dat deze ten aanzien van de bijzondere bijstand geldt als een toereikende en passende voorliggende voorziening.
- Verkennen van de mogelijkheden om, samen met het Verbond van Verzekeraars, een database op te zetten waarin (voor de eerste lijn zichtbare) gegevens over rechtsbijstandsverzekeringen zijn verwerkt.
- In de eerste lijn worden rechtzoekenden systematisch bevraagd op de aanwezigheid van een rechtsbijstandverzekering.

Van de volgende maatregelen wordt op termijn gemonitord of deze zijn geïmplementeerd:

Betreffende het gebruik van toevoegingen:

- Is de eenvoudige behandeling ingevoerd?
- Wordt er juridisch advies en rechtshulpverlening ingekocht door de eerste lijn?
- Zijn er afspraken gemaakt voor het inzetten van advocaten in eerste lijn?⁹²
- Is er een maximumvergoeding ingesteld voor deelnemende rechtsbijstandverleners? Zo ja, wat is het verschil met de oude regeling?
- Is er een O-toets ingesteld voorafgaand aan het verlenen van rechtsbijstand?
- Hoe wordt toegezien op de effecten van nieuwe wetgeving?
- Is de maatregel diagnose en triage afgeschaft?
- Is de administratieve vergoeding vervallen?
- Is de vergoedingssystematiek eerstelijnsdienstverlening ontwikkeld?
- Is er een klantvolgsysteem ingevoerd?
- Is het verplichte oriëntatiegesprek bij echtscheiding ingevoerd?
- Is er een methodiek ontwikkeld voor vroegsignalering bij multi-problematiek?

92 Zie ook onderzoek SEO 2017, scenario 1.

Betreffende de betaling van de eigen bijdrage:

- Is de eigen bijdrage voor eenvoudige behandeling ingevoerd?
- Wordt de inning van de eigen bijdrage door de Raad uitgevoerd?

Betreffende de afname van cliënten met een rechtsbijstandverzekering:

- Is er een database opgezet door het Verbond van Verzekeraars?
- Zijn er voorwaarden gerealiseerd ten aanzien van het checken van het bezit van een polis voor een rechtsbijstandsverzekering? ⁹³

Betreffende de afname van het gebruik van EXU bij strafrechtelijke zaken:

- Is er een EXU-commissie ingesteld?

93 Zie ook onderzoek SEO 2017, scenario 2.

Bijlage 7 Data-analyse gegevens Raad voor Rechtsbijstand

In het kader van meervoudig gebruik zijn er analyses uitgevoerd op basis van de bij de Raad beschikbare data over een periode van tien jaar. De samenvatting van de resultaten van deze kwantitatieve analyses zijn beschreven in hoofdstuk 6. De meer gedetailleerde analyses worden hieronder gepresenteerd.

Een aantal externe factoren is van invloed op de in-, uit- en terugstroom van en naar het stelsel. Personen bereiken immers de leeftijd waarop ze toevoegingen kunnen gaan aanvragen, overlijden, migreren, wisselen van inkomen. Deze externe factoren zijn van invloed op de kans dat rechtzoekenden onder het bereik van de Wrb vallen en derhalve in het GRAS-bestand kunnen voorkomen, met name omdat over een lange termijn wordt gemeten. De gebruikers maken mogelijk gedurende slechts een deel van deze tien jaar deel uit van de doelgroep van het stelsel; het gebruikersbestand varieert door de tijd heen. Enerzijds zal dit leiden tot lichte vertekeningen van het beeld dat hierna wordt gepresenteerd over meervoudig gebruik. De mate van vertekening is niet bekend. In welke mate leidt emigratie, inkomensstijging en overlijden tot een lager meervoudig gebruik dan wanneer deze omstandigheden zich niet voordoen? Datzelfde geldt voor inkomensdaling, echtscheiding en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Deze kunnen tot gevolg hebben dat men instroomt in het stelsel. Hoe vaak komt het voor dat men het stelsel verlaat vanwege een te hoog inkomen, en welk deel van deze groep komt op een later moment dan weer wél onder het bereik van het stelsel te vallen? Het lijkt waarschijnlijk dat er eerder een onderschatting plaatsvindt van het meervoudig gebruik dan een overschatting. Uit onderzoek naar het bereik door de jaren heen blijkt dat dit varieert van 36% naar 40%.⁹⁴ De meeste fluctuaties werden veroorzaakt door invloeden buiten het stelsel om, zoals de recessie en wijzigingen in het belastingregime.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat een aantal van deze externe effecten zal worden genivelleerd, doordat is gewerkt met een zeer groot bestand van 1,7 miljoen toevoegingsgebruikers.

Databestand

In GRAS, het registratiesysteem van de Raad, wordt de zaaksoort van alle afgegeven toevoegingen vastgelegd. Omdat deze indeling erg fijnmazig is, is

94 Zie MGR 2016, p.191.

er voor dit onderzoek een wat grovere indeling gehanteerd die in de Monitor gesubsidieerde rechtsbijstand ook gebruikelijk is.

Tabel B7.1 Frequentie van toevoegingen, per toevoegingssoort en totaal voor de periode 2007 tot december 2016

Toevoegingssoorten	Aantal	Percentages
Straf verdachten	939.853	22
Echtscheiding of gerelateerd	867.425	20
Verbintenissen	314.315	7
Asiel	268.054	6
Sociale voorzieningen	257.748	6
Vreemdelingen	227.460	5
Bopz	223.742	5
Straf overig	218.788	5
Personen- en familierecht overig	208.139	5
Arbeid en ontslag	165.078	4
Vreemdelingenbewaring	146.282	3
Sociale verzekeringen	134.344	3
Huur en verhuur	112.490	3
Bestuur overig	101.189	2
Schuldsanering	30.629	1
Belastingrecht	12.607	<1
Erfrecht	11.032	<1
Wonen	9.682	<1
Faillissement	7.030	<1
Ambtenaren	5.556	<1
Goederenrecht	3.951	<1
Wet tijdelijk huisverbod	2.205	<1
Subtotaal	4.267.599	100%
Ontbrekende soort	35.034*	-
Totaal	4.302.633	-

* In de analyses zijn deze toevoegingen buiten beschouwing gelaten.

Het voor deze analyses gebruikte databestand bestaat uit 4,3 mln toevoegingen die zijn afgegeven in de periode van 1 januari 2007 tot en met 30 november 2016. Voor een deel van de analyses is ingezoomd op de groep gebruikers met meer dan één toevoeging in een afgesloten reeks toevoegingen. Dat betreft bijna 477 duizend gebruikers met totaal 1.7 mln toevoegingen.

Onderzoeksvragen en methodologie

Door de volgende vragen te beantwoorden is stapsgewijs het meervoudig gebruik onder toevoegingsgebruikers in beeld gebracht:

1. In hoeverre wordt een toevoeging gevolgd door een nieuwe toevoeging?
2. Komen bepaalde toevoegingssoorten vaker voor bij meervoudig gebruik?

3. Is er sprake van clustering van toevoegingssoorten?
4. Is er sprake van een bepaalde volgorde van toevoegingssoorten?

- *Toevoegingen worden gevolgd door nieuwe toevoegingen.*

Hoe meer toevoegingen er zijn afgegeven, des te hoger de kans op een volgende toevoeging.

1. *Meervoudig gebruik komt bij een aantal toevoegingssoorten relatief vaker voor.*

Bij de toevoegingssoorten 'vreemdelingenbewaring', 'socialeverzekeringszaken', 'wet tijdelijk huisverbod' en 'straf overig' komt meervoudig gebruik relatief vaak voor. De toevoegingssoorten 'arbeid en ontslag', 'erfrecht' en 'schuldsanering' laten een tegenovergesteld beeld zien. Hierbij komt meervoudig gebruik relatief weinig voor. Men zou kunnen stellen dat deze laatste toevoegingssoorten meer op zichzelf staande toevoegingen betreffen.

- *Er is bij een aantal toevoegingssoorten sprake van clustering van toevoegingen.*

Sommige toevoegingssoorten komen relatief vaak voor in combinatie met specifieke andere toevoegingssoorten. Er is een vijftal clusters van toevoegingssoorten te onderscheiden. Er is sprake van een cluster straf, personen- en familierecht, een cluster *asiel- en vreemdelingenbewaring/-recht* en een cluster *werk(eloosheid) en sociale verzekering*. Daarnaast is er een cluster (ver)huur, verbintenissen, sociale voorzieningen en bestuur overig. Daarnaast lijkt er een weliswaar zwak verband te zijn tussen faillissement en schuldsanering.

- *Er is sprake van een zekere volgorde van toevoegingen.*

Toevoegingssoorten die relatief weinig voorafgegaan worden door andere toevoegingen en als trigger kunnen worden beschouwd voor andere toevoegingen, zijn 'arbeid en ontslag', 'echtscheiding of gerelateerd', 'schuldsanering' en 'huur en verhuur'.

Toevoegingssoorten die relatief veel worden voorafgegaan door andere toevoegingen en wellicht meer worden getriggerd, zijn 'straf overig', 'vreemdelingenbewaring' en 'sociale voorzieningen'.

Hieronder zal per deelvraag meer in detail verslag worden gedaan van de analyses en de resultaten.

In hoeverre wordt een toevoeging gevolgd door een nieuwe toevoeging?

Zoals in hoofdstuk 5 bij het thema passendheid is beschreven, geeft het merendeel van de ondervraagde toevoegingsgebruikers aan dat de volgende toevoeging bij eenzelfde probleem toch zinvol is geweest in die zin dat men het gevoel had dat elke volgende toevoeging de oplossing van het probleem dichterbij heeft gebracht. Soms blijkt een rechtzoekende meer dan één toevoeging nodig te hebben om te kunnen spreken van de passende dienstverlening en om tot een passend resultaat te komen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om de behandeling van de zaak door een hogere instantie.

Andere onderzoeken op het gebied van juridische problematiek laten zien dat elke keer als iemand een juridisch probleem krijgt, de kans op een nieuw juridisch probleem toeneemt (Pleasence e.a., 2004; Krop, Van Velthoven & Ter Voert, 2006). Het is niet onwaarschijnlijk dat dit ook bij toevoegingen het geval is, ook al speelt hier natuurlijk tevens een rol dat er niet alleen sprake moet zijn van een probleem, maar dat men daadwerkelijk in actie moet zijn gekomen en een rechtsbijstandverlener moet hebben benaderd. Als iemand deze drempel eenmaal heeft genomen, dan blijkt deze stap een volgende keer gemakkelijker gezet. Men weet immers inmiddels beter de weg. Bovendien was in de beginjaren van deze reeks een anticumulatieregeling van kracht, die de kosten van een volgende toevoeging verlaagt. Deze regeling is sinds 1 oktober 2013 opgeheven.

De resultaten van deze analyse staan weergegeven in tabel B7.2. Op basis van deze tabel kan worden geconcludeerd dat toevoegingen tot nieuwe toevoegingen leiden. Immers, de kans op een volgende toevoeging blijkt *toe te nemen* naarmate het aantal toevoegingen hoger wordt.⁹⁵ In de eerste kolom van deze tabel staat het aantal toevoegingen weergegeven en in de tweede kolom hoeveel toevoegingsgebruikers *ten minste* dit aantal toevoegingen hebben ontvangen. Alle toevoegingsgebruikers hebben (uiteeraard) ten minste één toevoeging ontvangen, dus in de rij van één toevoeging staan alle 1.744.976 gebruikers genoemd; 774.831 gebruikers hebben ten minste twee toevoegingen ontvangen. In de derde kolom staat weergegeven hoe hoog het aantal toevoegingsgebruikers is met het exacte aantal toevoegingen van de eerste kolom. Er zijn dus 970.145 gebruikers die exact één toevoeging hebben ontvangen en 312.327 met exact twee toevoegingen. In de vierde kolom staat weergegeven wat de kans is dat een gebruiker het aantal toevoegingen van de eerste kolom ontvangt en in kolom vijf staat weergegeven wat de kans is dat een gebruiker meer toevoegingen ontvangt dan in de eerste kolom staat vermeld. Logischerwijs tellen kolom vier en kolom vijf op tot één; de kans dat een gebruiker één toevoeging ontvangt, is bijvoorbeeld 56%, en de kans dat een gebruiker méér dan één toevoeging ontvangt, is 44%.

Uit deze analyse blijkt dat er een relatief groot aantal toevoegingsgebruikers is die één toevoeging krijgt binnen de periode van 2000 tot en met 2008 (56%), terwijl 44% twee of meer toevoegingen ontvangt (zie tabel B7.2). Dit betekent

⁹⁵ Dit patroon wordt tevens gevonden door Pleasence e.a. (2004), en ook door Krop, Van Velthoven en Ter Voert (2006).

dat op basis van de analyses van 3.193.418 afgegeven toevoegingen kan worden gesteld dat iemand die één toevoeging aanvraagt, een kans van 44% heeft op ten minste een tweede toevoeging binnen de periode 2007-dec. 2016. Van de toevoegingsgebruikers met twee toevoegingen heeft 60% drie of meer toevoegingen ontvangen. Iemand die twee toevoegingen aanvraagt, heeft dus een kans van 60% op ten minste een derde toevoeging. Van de toevoegingsgebruikers met drie toevoegingen heeft 65% vier of meer toevoegingen ontvangen. Dit patroon herhaalt zich en loopt geleidelijk op tot 88%.

Tabel B7.2 De kans op een nieuwe toevoeging

Toevoegingen	Aantal toevoegingsgebruikers met ten minste x toevoegingen	Aantal toevoegingsgebruikers met x toevoegingen	Kans op x toevoegingen	Kans op meer dan x toevoegingen
1	1.744.976	970.145	0,56	0,44
2	774.831	312.327	0,40	0,60
3	462.504	159.947	0,35	0,65
4	302.557	91.898	0,30	0,70
5	210.659	57.237	0,27	0,73
6	153.422	38.148	0,25	0,75
7	115.274	26.750	0,23	0,77
8	88.524	19.095	0,22	0,78
9	69.429	14.180	0,20	0,80
10	55.249	10.842	0,20	0,80
...
30	2.415	291	0,12	0,88

Komen bepaalde toevoegingssoorten vaker voor bij meervoudig gebruik?

Om meer duidelijk te maken welke soorten zaken relatief meer voorkomen in isolement en welke relatief meer voorkomen in combinatie met een andere toevoeging is in tabel B7.3 de verhouding tussen enkelvoudig en meervoudig gebruik weergegeven. In de eerste en tweede kolom staat het aantal toevoegingen weergegeven dat per toevoegingssoort is afgegeven; hierbij is onderscheid gemaakt tussen het aantal toevoegingen dat enkelvoudig voorkomt (wanneer een gebruiker in die jaren slechts één toevoeging heeft ontvangen, kolom 1) en het aantal toevoegingen dat meervoudig voorkomt (kolom 2). In kolom 3 en 4 staan de percentages weergegeven van het totaal aantal toevoegingen dat is afgegeven binnen de betreffende toevoegingssoort; ook hier is weer onderscheid gemaakt tussen enkelvoudig voorkomende toevoegingen (kolom 3) en meervoudig voorkomende toevoegingen (kolom 4). Ten slotte staan in kolom 5 en 6 de percentages weergegeven van het enkelvoudig voorkomen van toevoegingen binnen de toevoegingssoort en het meervoudig voorkomen van toevoegingen

binnen de toevoegingssoort. De laatste twee kolommen tellen logischerwijs op tot 100% en geven daardoor weer welk percentage van een toevoegingssoort in 'enkelvoudig gebruik' en welk percentage van een toevoegingssoort in 'meervoudig gebruik' voorkomt.

Uit tabel B7.3 blijkt bijvoorbeeld dat het meervoudig gebruik bij 'wet tijdelijk huisverbod' het grootst is. Bij 96% van deze toevoegingen gaat het om een toevoeging die niet op zichzelf staat, hetgeen zeker gezien de zaaksoort zou kunnen duiden op de aanwezigheid van multiproblematiek. Rechtzoekenden die een kwestie hebben op het gebied van het erfrecht, vragen het minst vaak ook nog een andere toevoeging aan; erfrechtzaken komen dus relatief vaak voor in isolement (60% tegen een gemiddelde van 77%). De toevoegingssoort 'straf verdachten' scoort qua verhouding tussen enkelvoudige en meervoudige zaken gemiddeld; 77% van deze zaken betrof meervoudig gebruik en 23% betrof enkelvoudig gebruik. In het vorige onderzoek over de periode 2000-2008 was dit 74% tegenover 26%.

Tabel B7.3 Verhouding van enkelvoudig en meervoudig gebruik binnen alle toevoegingssoorten

Toevoegingssoort	Aantal toevoegingen		% Totaal aantal toevoegingen		% Per toevoegingssoort	
	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik	Enkelvoudig gebruik	Meervoudig gebruik
Arbeid en ontslag	62.291	102.787	6,4%	3,1%	38%	62%
Bestuur overig	12.021	89.168	1,2%	2,7%	12%	88%
Sociale voorzieningen	21.228	236.520	2,2%	7,2%	8%	92%
Sociale verzekeringen	16.608	117.736	1,7%	3,6%	12%	88%
Erfrecht	4.458	6.574	0,5%	0,2%	40%	60%
Belastingrecht	1.761	10.846	0,2%	0,3%	14%	86%
Goederenrecht	1.331	2.620	0,1%	0,1%	34%	66%
Huur en verhuur	28.486	84.004	2,9%	2,5%	25%	75%
Faillissement	1.777	5.253	0,2%	0,2%	25%	75%
Ambtenaren	913	4.643	0,1%	0,1%	16%	84%
Verbintenissen	80.772	233.543	8,3%	7,1%	26%	74%
Echtscheiding of gerelateerd	266.121	601.304	27,4%	18,2%	31%	69%
Straf verdachten	226.871	712.982	23,4%	21,6%	24%	76%
Asiel	79.130	188.924	8,2%	5,7%	30%	71%
Vreemdelingen	31.763	195.697	3,3%	5,9%	14%	86%
Wonen	1.596	8.086	0,2%	0,2%	17%	84%
Straf overig	22.975	195.813	2,4%	5,9%	11%	90%
Bopz	41.056	182.686	4,2%	5,5%	18%	82%
Vreemdelingenbewaring	26.472	119.810	2,7%	3,6%	18%	82%
Wet tijdelijk huisverbod	85	2.120	0,0%	0,1%	4%	96%
Personen- en familierecht overig	33.082	175.057	3,4%	5,3%	16%	84%
Schuldsanering	9.348	21.281	1,0%	0,6%	31%	70%
Totaal	970.145	3.297.454	100,0%	100,0%	23%	77%

Tot nu toe is beschreven dat bepaalde soorten toevoegingen vaker in combinatie voorkomen met andere toevoegingen ongeacht hun soort. Hoe vaak komt het voor dat er meerdere toevoegingen in een reeks worden afgegeven vanuit dezelfde toevoegingssoort? In veel gevallen is er een patroon zichtbaar per toevoegingssoort; in tabel B7.4 staat dit weergegeven.

De eerste kolom bevat alle toevoegingen en de mate waarin deze 25 soorten toevoegingen voorkomen in een reeks van twee t/m vijf toevoegingen opgedeeld naar toevoegingssoort; 4,4% van deze meervoudige toevoegingen hebben bijvoorbeeld betrekking op arbeids- en ontslagzaken. In de tweede kolom staan alle toevoegingen weergegeven die voorkomen in een reeks met ten minste zes toevoegingen tot maximaal tien; 2,3% van alle toevoegingen die voorkomen in

een reeks met zes tot en met tien toevoegingen betreft dan ontslagzaken. In de derde kolom staan alle toevoegingen weergegeven die voorkomen in een reeks met meer dan tien toevoegingen.

Op deze manier kan in beeld gebracht worden welke toevoegingssoorten een relatief groot aandeel hebben in de reeksen toevoegingen van verschillende grootte.

Deze gegevens laten zien dat er voor de diverse gekozen cohorten verschillen zijn in de mate waarin de toevoegingssoort deel uitmaakt van het totaal. Zo laat deze tabel zien dat de toevoegingssoorten 'sociale voorzieningen', 'bestuur overig', 'straf verdachten' en 'straf overig' relatief veel voorkomen bij multigebruik (kolommen 3 en 4); de percentages van deze toevoegingssoorten lopen op naarmate het aantal toevoegingen hoger wordt.

De toevoegingssoorten 'arbeid en ontslag', 'huur en verhuur', 'verbintenissen', 'chtscheiding of gerelateerd' en 'asiel' komen juist relatief veel voor bij laag gebruik; de percentages van deze toevoegingssoorten lopen af naarmate de toevoegingsreeks langer is. De toevoegingssoorten die in het voorgaande niet bij name worden genoemd, hebben een minder duidelijk patroon.

Tabel B7.4 Percentage per toevoegingssoort binnen toevoegingsreeksen van diverse lengte

	Reeks 2 tot en met 5 toevoegingen (n=1.758.272)	Reeks 6 tot en met 10 toevoegingen (n=804.938)	Reeks met meer dan 10 toevoegingen (n=734.244)
Stijgers			
Sociale voorzieningen	5,5	8,2	10,0
Bestuur overig	2,4	2,9	3,3
Straf verdachten	18,9	20,5	29,3
Straf overig	4,5	6,2	9,1
Wonen	0,2	0,3	0,3
Belastingrecht	0,3	0,4	0,4
Wet tijdelijk huisverbod	0,0	0,1	0,1
Dalers			
Arbeid en ontslag	4,4	2,3	1,1
Huur en verhuur	2,7	2,4	2,2
Verbintenissen	7,6	6,7	6,3
Echtscheiding of gerelateerd	22,6	16,0	10,3
Asiel	7,0	5,7	2,8
Erfrecht	0,3	0,1	0,1
Goederenrecht	0,1	0,1	0,0
Faillissement	0,2	0,1	0,1
Ambtenaren	0,2	0,1	0,1
Schuldsanering	0,8	0,5	0,4
Geen duidelijk patroon			
Sociale verzekeringen	3,6	4,0	3,1
Vreemdelingen	5,7	6,6	5,8
Bopz	5,1	6,7	5,4
Vreemdelingenbewaring	3,2	4,3	4,1
Personen- en familierecht overig	4,9	6,0	5,6
Totaal	100	100	100

Is er sprake van clustering van bepaalde toevoegingssoorten? Komen toevoegingen samen voor?

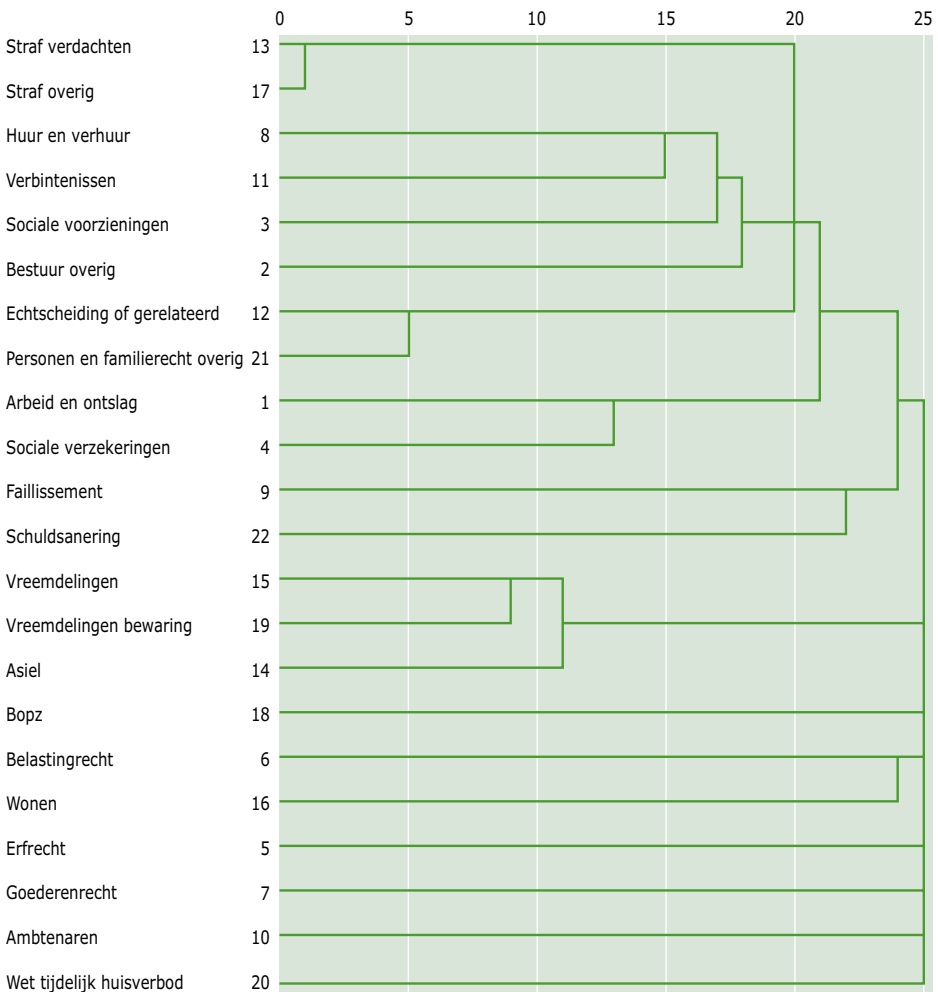
Uit tabel B6.4 is duidelijk geworden welke toevoegingssoorten veel voorkomen bij multigebruik. De vraag is nu echter nog in hoeverre bepaalde toevoegingssoorten samengaan met andere toevoegingssoorten (clustering) in een toevoegingsreeks. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat toevoegingen ten behoeve van sociale voorzieningen relatief veel voorkomen binnen de groep meervoudiggebruikers. De vraag is nu in hoeverre de gebruikers van toevoegingen voor sociale voorzieningen ook nog

toevoegingen uit andere toevoegingssoorten hebben ontvangen en er sprake is van multiproblematiek.

Wanneer rechtzoekenden meerdere toevoegingen ontvangen, is het de vraag of bepaalde combinaties van toevoegingen vaker voorkomen dan andere; we spreken dan van de samenloop of clustering van verschillende soorten toevoegingen.

Om te onderzoeken of er samenloop van problemen optreedt is een hiërarchische clusteranalyse uitgevoerd. De resultaten staan weergegeven in figuur B7.1. De verbindingslijnen in de figuur brengen tot uitdrukking in welke mate de verschillende toevoegingssoorten samengaan. Hoe verder de verbindingslijnen in de figuur naar rechts staan, des te zwakker de samenhang is.

Figuur B7.1 Dendrogram, hiërarchische clusteranalyse



In de figuur is een vijftal toevoegingen clusters te zien. Sommige sterker, maar ook wat minder duidelijke. In hoofdlijnen komt het beeld overeen met hoe het er in 2008 uit zag.

Ten eerste is er een cluster 'strafzaken verdachten' en 'straf overig' zichtbaar. Dit cluster wordt aangeduid met de term 'strafrecht'. Dit cluster komt niet voor in de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004) en Krop e.a. (2006), omdat zij informatie over strafzaken niet in hun data hadden opgenomen. Dit cluster was in de analyses van 2008 ook al zichtbaar, maar op de derde plaats.

Het tweede cluster is een cluster 'personen- en familierecht' en dit omvat 'echtscheiding of gerelateerd' en 'personen- en familierecht overig'. Eenzelfde cluster treffen we aan bij Pleasence e.a. (2004) en in iets mindere mate bij Krop e.a. (2006). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze onderzoekers juridische problemen onderzochten en geen afgegeven toevoegingen. Bij de eerdere analyse stond dit cluster op de eerste plaats.

Een derde cluster wordt gevormd door vreemdelingenbewaring, vreemdelingenrecht en asielrecht. Dit cluster kan worden aangeduid met de term 'asiel- en vreemdelingenrecht'. Dit cluster komt niet voor in de onderzoeken van Pleasence e.a. (2004) en Krop e.a. (2006), omdat informatie omtrent deze problemen geen onderdeel waren van hun dataset. In de analyse in 2008 stond dit cluster op de vierde plaats.

Een vierde cluster wordt door arbeid en ontslag en sociale verzekeringen gevormd. Dit cluster kan dan ook aangeduid worden als het cluster 'werk(eloosheid) en uitkering'. In de eerdergenoemde literatuur (Pleasence e.a., 2004; Krop e.a., 2006) komt dit cluster niet en minder sterk naar voren. In eerdere analyses stond dit cluster op de tweede plaats.

Het vijfde cluster omvat diverse soorten toevoegingen, maar is als zwakker te bestempelen. Hierin zijn opgenomen huur en verhuur, verbintenissen, gevolgd door sociale voorzieningen en bestuur overig. Dit cluster is in de eerdere analyses minder zichtbaar, maar bevat wel een aantal zaaksoorten die regelmatig worden genoemd in samenhang met multiproblematiek.

Is er een volgorde vast te stellen wanneer problemen samen voorkomen?

Zijn er toevoegingen die *triggeren*, dat wil zeggen die voorafgaan aan volgende toevoegingen?

Door gemiddelden van de rangordening van toevoegingen naar tijd binnen een reeks (afgesloten) toevoegingen te berekenen, komt de informatie beschikbaar zoals weergegeven in tabel B7.5.

Tabel B7.5 Toevoegingen voorafgaand en volgend per toevoegingssoort binnen een reeks toevoegingen

Per soort toevoeging	Gemiddeld aantal toevoegingen			Gemiddelde lengte van een reeks
	Voor	Na	Saldo (na – voor)	
Arbeid en ontslag	1,2	1,6	0,4	2,8
Bestuur overig	2,9	2,2	-0,7	5,1
Sociale voorzieningen	3,1	2,9	-0,2	6,0
Sociale verzekeringen	2,3	2,2	-0,1	4,5
Erfrecht	1,6	1,4	-0,2	2,9
Belastingrecht	2,8	2,3	-0,5	5,1
Goederenrecht	2,0	1,4	-0,6	3,4
Huur en verhuur	2,0	2,0	0,0	3,9
Faillissement	2,0	1,8	-0,2	3,8
Ambtenaren	2,0	2,5	0,5	4,5
Verbintenissen	2,1	2,0	-0,1	4,1
Echtscheiding of gerelateerd	1,6	1,8	0,2	3,5
Straf verdachten	2,3	2,4	0,1	4,7
Asiel	2,0	2,4	0,4	4,4
Vreemdelingen	2,9	2,5	-0,4	5,4
Wonen	2,3	2,3	0,0	4,7
Straf overig	3,0	2,4	-0,6	5,4
Bopz	2,0	1,9	-0,1	3,8
Vreemdelingenbewaring	3,0	3,1	0,1	6,1
Wet tijdelijk huisverbod	2,4	3,1	0,7	5,5
Personen- en familierecht overig	2,5	2,2	-0,3	4,7
Schuldsanering	1,9	1,4	-0,5	3,3
Totaal	2,2	2,2	0,0	4,5

Kolom twee van tabel B7.5 geeft weer hoeveel toevoegingen er gemiddeld voorafgingen aan een toevoeging van een toevoegingssoort, terwijl kolom drie aangeeft hoeveel er gemiddeld nog volgen. Voor arbeid en ontslag betekent dit dat er gemiddeld 1,2 toevoegingen voorafgingen aan elke toevoeging en er gemiddeld 1,6 volgden.

De vierde kolom geeft aan welke toevoegingssoort relatief weinig wordt voorafgegaan door andere toevoegingen (saldo is positief). Dat komt met name voor bij 'ambtenarenrecht', 'arbeid en ontslag' en 'wet tijdelijk huisverbod' en in wat mindere mate ook bij 'asiel' en 'echtscheiding en gerelateerd'. Deze groepen zouden een 'trigger' voor andere toevoegingen kunnen zijn.

Is het saldo echter negatief, dan wil dat juist zeggen dat het relatief meer voorkomt dat de toevoeging van dit type wordt voorafgegaan door andere toevoegingen.

Dit lijkt met name zo te zijn bij 'bestuur overig', 'straf overig', 'goederen' en 'schuldsanering'. Deze toevoegingssoorten lijken dus te worden getriggerd door andere toevoegingssoorten.

Interessante vragen zijn vervolgens welke andere toevoegingssoort een trigger vormt voor welke toevoegingssoorten én door welke toevoegingssoorten bepaalde toevoegingssoorten worden getriggerd. Dit behoeft nog nader onderzoek.

Bijlage 8 (On)verzekerbareid van rechtsterreinen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Rechtsterreinen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand die in elk geval niet verzekerbareid zijn, zijn Vreemdelingenrecht en Asiel, BOPZ en Strafrecht. Voor mediations en personen- en familierecht geldt dat deze, onder bepaalde voorwaarden, mogelijk wel verzekerbareid zijn. In de tabel hieronder staat een overzicht weergegeven welke rechtsterreinen (toevoegcodes) eventueel wel verzekerbareid zijn.⁹⁶

96 Dit is een inschatting van zaakcodes die verzekerbareid zijn. Of een zaak daadwerkelijk verzekerbareid is, hangt af van het exacte rechtsprobleem dat erachter ligt.

Tabel B8.1 Rechtsterreinen/toevoegcodes die eventueel wel verzekerbare zijn en aantallen

Eventueel verzekerbare		Aantal afgegeven reguliere toevoegingen in 2016	Aantal afgegeven lichte advies- toevoegingen in 2016
A010	Nietig ontslag	2.124	76
A011	Kennelijk onredelijk ontslag	322	11
A012	Ontslagvergunning	221	11
A020	Ontbinding arbeidsovereenkomst (7:685 BW)	1.169	126
A030	Arbeidsrecht – overige geschillen	3.171	323
A031	Loonvordering / secundaire arbeidsvoorwaarden	4.458	248
B010	Bestuursrecht	10.181	404
D010	Werkloosheidswet	1.198	38
D020	Arbeidsongeschiktheid (w.o. WIA / WAO)	7.084	165
D070	Sociale verzekeringen – overige zaken	3.996	106
E010	Geschillen m.b.t. het erfrecht	1.348	68
G010	Goederenrecht	549	38
H010	Beëindiging huurovereenkomst	5.717	232
H020	Onderhoud door verhuurder	1.008	54
H030	Wet huurprijzen woonruimte	156	4
H040	Geschil (ver)huur woonruimte	4.663	391
H050	Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	165	0
M010	Ambtenarenrecht	371	9
O010	Geschil onrechtmatige daad	6.275	324
O011	Straat- en/of contactverbod	991	21
O013	Gewelds- en zedenmisdrijf met ernstig letsel	1.206	0
O020	Geschil verzekering	2.375	21
O030	Geschil verbintenissenrecht	11.627	937
O040	Geschil medisch handelen	836	40
O090	Aandelenlease	32	0
R010	Te gebruiken voor alle civiele zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	3.988	272
Mediations		17.029	0

Bijlage 9 Bewerkelijke zaken (EXU) in 2016

In 2016 is ruim 37 miljoen uitgegeven aan extra uren zaken. Op ruim 5.000 dossiers zijn extra uren afgegeven. Gemiddeld is er ruim € 7.300 per EXU-zaak uitgegeven.⁹⁷ Omdat er een klein aantal zeer kostbare zaken bij zit, zegt de mediaan echter meer⁹⁸; deze ligt op ruim € 5.400.⁹⁹ Gemiddeld genomen worden er 53 uren per extra uren zaak besteed (mediaan 36 uur). Het grootste deel (89%) van de 37 miljoen werd gespendeerd in de categorie straf (verdachten). Deze EXU-uitgaven beslaan zo'n 11% van de totale uitgaven aan vaststellingen.

97 Dit bedrag is inclusief reistijd, reiskosten, tolkosten, BTW en een post 'overig'.

98 Het gemiddelde wordt te zeer vertekend door de 'uitschieters'.

99 Dit bedrag gaat over 2015. Feitelijk ligt het gemiddelde per zaak hoger omdat de declaraties over meerdere jaren kunnen plaatsvinden.

Tabel B9.1 Uitgaven voor vaststellingen (in euro's) per soort toevoeging in 2016*

Soort toevoeging	Aantal	Totale uitgaven (x 1.000)	EXU- uitgaven (x 1.000)	Totale uitgaven incl. EXU (x 1.000)	Percentage van de totale uitgaven
Straf (verdachten)	88.525	77.456	33.121	110.577	33
Personen & familie echtscheidinggerelateerd	57.953	40.195	1.005	41.200	12
Asielrecht	37.988	38.176	149	38.325	11
Personen & familie overig	24.308	19.522	52	19.575	6
Verbintnissenrecht	21.498	18.461	856	19.317	6
Sociale voorzieningen	25.302	18.122	1	18.124	5
Straf (overig)	22.978	13.037	1.369	14.406	4
Bopz	25.975	14.307		14.307	4
Vreemdelingenrecht	16.584	13.756	55	13.812	4
Mediation	-				0
Sociale verzekeringen	12.025	8.442	23	8.465	3
Huur/verhuur	10.351	8.311	71	8.381	3
Arbeids/ontslagrecht	10.453	8.051	126	8.177	2
Bestuursrecht	9.222	6.833	55	6.888	2
Schuldsanering	3.645	4.401	7	4.408	1
Restgroep privaet	3.324	2.511	16	2.527	1
Vreemdelingenbewaring	4.897	2.299	4	2.304	1
Erfrecht	923	844	61	906	<1
Fiscaal recht	906	640	19	659	<1
Wonen	651	501		501	<1
Goederenrecht	421	386	4	390	<1
Faillissement	414	374	6	381	<1
Ambtenarenrecht	372	327	0	327	<1
Milieurecht	210	163	6	169	<1
Wet tijdelijk huisverbod	238	88		88	<1
Totaal reguliere toevoegingen***	379.727	297.755	37.004	334.760	100
Totaal mediation toevoegingen	15.723	8.965	4	8.970	100
Totaal lichte adviestoevoegingen	8.937	1.763		1.763	100
Totaal	404.387	308.483	37.009	345.492	

* De gegevens in deze tabel zijn ontleend aan gegevensbestanden uit GRAS. Het betreft vastgestelde toevoegingen (inclusief btw), reiskosten, kosten voor eventuele opvolging en administratieve kosten (exclusief eigen bijdrage en eventuele proceskosten).

** De categorie 'Overig' is opgebouwd uit onbekende soorten toevoegingen, oude codes en niet-ingevulde codes.

*** Door afronding lijkt het totaal niet altijd overeen te komen met de som van de deeltotalen.

Bijlage 10 Leden van de begeleidingscommissie

mr. P.J.E. van Bree (vanaf 2018)	Senior adviseur, Directie Financieel Economische Zaken, ministerie van Justitie en Veiligheid
mr. B. de Leest	Advocaat bij Zumpolle Advocaten, lid van de Algemene Raad van de NOvA
prof. dr. mr. E. Niemeijer (vz.)	Bijzonder hoogleraar rechtssociologie, faculteit Rechtsgeleerdheid, VU Amsterdam, Rector Academie voor Overheidsjuristen en academie voor Wetgeving
mr. H.J. Schilperoort	Hoofd Stafdiensten, Raad voor Rechtsbijstand
dr. F.P. van Tulder	Adviseur/onderzoeker, afdeling Ontwikkeling, Raad voor de Rechtspraak
mw. dr. M.J. ter Voert	Senior onderzoeker WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid

Hoe staat het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand er voor? Wordt er voldoende kwaliteit geleverd? Is de dienstverlening passend? Kan de werking van het stelsel als doelmatig worden gekwalificeerd?

Dit zijn de vragen die in deze rapportage worden beantwoord op basis van een gedegen analyse van het stelsel, specifiek op deze drie aspecten.

De beschreven resultaten zijn verkregen door kwalitatief en kwantitatief onderzoek dat in de loop van 2017/2018 is uitgevoerd door de onderzoekers van de Raad voor Rechtsbijstand.

De resultaten van dit onderzoek zullen worden gebruikt om de effecten van toekomstige veranderingen in het stelsel te kunnen meten. Daarnaast schetst deze evaluatie een tijdsbeeld van het stelsel voor iedereen die op enigerlei wijze geïnteresseerd is in juridische dienstverlening aan mensen die qua inkomen en vermogen in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

