



**BEZWAARLAB.NL**  
EINDRAPPORTAGE  
MONITORING EN EVALUATIE

**KLANT**  
**KENMERK**  
**AUTEUR(S)**  
**DATUM**

Knowit  
002295/nb/MB  
Nienke Bilo en Michiel Blom  
14 november 2022

---

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Achtergrond en context van de monitoring	3
1.2	Doelstelling van de evaluatie	3
1.3	Onderzoeksaanpak	4
<b>2</b>	<b>De applicatie Bezwaarlab.nl</b>	<b>5</b>
2.1	Omschrijving van het initiatief	5
2.2	Doelen en beoogde veranderingen	6
<b>3</b>	<b>Procesevaluatie</b>	<b>8</b>
3.1	De pilot is anders gelopen dan gepland, maar heeft wel geleid tot de beoogde applicatie voor ondersteuning bij bezwaar voor zaken die vallen onder de Participatiewet	8
3.2	De ontwikkelde interventie bevat de beoogde werkende elementen voor het faciliteren van een integrale benadering van rechtsproblemen	8
3.3	De technische innovatie van Bezwaarlab.nl biedt inzicht in mogelijkheden om op vernieuwende wijze de situatie en het welzijn van de rechtzoekende in kaart te brengen en te komen tot een passend hulpaanbod	10
<b>4</b>	<b>Effectevaluatie</b>	<b>11</b>
4.1	Gerealiseerde resultaten en veranderingen	11
4.2	Het benaderen en bedienen van de doelgroep is onderbelicht geweest in de aanpak, waardoor het aanbod en de vraag niet goed zijn samengekomen	12
4.2.1	<i>Google-ads heeft een positieve invloed op het websitebezoek, maar dit heeft niet geresulteerd in meer gebruikers</i>	12
4.2.2	<i>Een gebrek aan vertrouwen in zichzelf, de overheid en Bezwaarlab staan naar verwachting het gebruik van de applicatie het meest in de weg</i>	13
4.3	Nieuwe werkwijzen binnen het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand vragen om goede vertegenwoordiging van de doelgroep in de ontwikkeling en implementatie	13
<b>5</b>	<b>Voor het nieuwe stelsel biedt Bezwaarlab.nl een nieuwe kijk op de inzet van innovatie</b>	<b>15</b>
<b>A.</b>	<b>Hoofd- en deelvragenevaluatie</b>	<b>16</b>
<b>B.</b>	<b>Onderzoeksaanpak</b>	<b>18</b>

---

# 1 Inleiding

Deze rapportage is de afsluiting van een monitoring en evaluatietraject waarvoor Significant mee heeft mogen kijken naar de ontwikkeling van de applicatie Bezwaarlab.nl, een initiatief van Knowit B.V. en Van Doorn cs advocaten. Bezwaarlab.nl is een applicatie voor bestuursrechtelijke problemen waarmee door een integrale benadering van rechtsproblemen met aandacht voor niet-juridische oplossingen mogelijk wordt. In hoofdstuk 2 wordt dit verder toegelicht. We beginnen de rapportage echter, zoals gebruikelijk, met een inleidend hoofdstuk waarin we kort ingaan op de achtergrond, doelstelling en aanpak van de monitoring en evaluatie. In hoofdstuk 2 geven we een korte beschrijving van de applicatie en gaan we in op de doelstellingen van de pilot aan de hand van een reconstructie van de *Theory of Change* (ToC). Vervolgens gaan we in op de resultaten, door te kijken hoe de stappen uit de ToC in de praktijk vorm hebben gekregen. Tot slot reflecteren we op wat geleerd kan worden van de pilot Bezwaarlab.nl voor het nieuwe stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand.

## 1.1 Achtergrond en context van de monitoring

Het rechtsbijstandsbestel staat al jaren onder druk. Daarom heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een stelselherziening geïnitieerd. In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer de contouren geschetst voor de herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Raad voor Rechtsbijstand (verder de Raad) is verantwoordelijk voor de toegang tot goede en betaalbare dienstverleners en ondersteuning voor alle burgers bij juridische problemen. Dit kan via de tweedelijns-rechtsbijstand (toevoegingen), maar ook via de 0e of 1e lijn (bijvoorbeeld via het Juridisch Loket). De Raad heeft in de stelselherziening een aantal verantwoordelijkheden. Een daarvan is het stimuleren van innovatie ten behoeve van de stelselherziening via een subsidieregeling. Een belangrijk onderdeel van de subsidieregeling is het evalueren van de initiatieven, zodat in kaart kan worden gebracht in welke mate en hoe de initiatieven bijdragen aan de achterliggende doelstellingen van de stelselherziening. De vijf doelen waar de Raad naar kijkt zijn toegankelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, kwaliteit en duurzaamheid van rechtsbijstand<sup>1</sup>.

Knowit heeft een projectvoorstel ingediend en subsidie gekregen om een innovatief rechtshulpportal te bouwen. De applicatie onder de naam Bezwaarlab.nl is een dynamisch zaakstelsel voor bestuursrechtelijke problemen in het sociale domein (i.e. Participatiewet, WIA). De oplossingsroute die door de portal wordt aangeboden is een combinatie van informatie, advies, diagnose, triage, de werkwijze van een *living lab* en het gebruik van artificiële intelligentie. Hiermee wordt een integrale benadering van rechtsproblemen mogelijk met aandacht voor niet-juridische oplossingen.

## 1.2 Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van de evaluatie is om vast te stellen in welke mate Bezwaarlab.nl bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen zoals deze staan vermeld in het evaluatiekader en in welke mate de resultaten ook toe te passen zijn in het kader van de stelselherziening. Het evaluatiekader zoals dat is vastgesteld geldt als uitgangspunt voor deze evaluatie. De hoofdvraag van dit onderzoek is gebaseerd op de doelstelling van de Raad voor Rechtsbijstand en luidt als volgt:

*In hoeverre draagt de Bezwaarlab.nl bij aan de toegankelijkheid van rechtsbijstand en leidt het tot kwalitatieve (rechts)hulpverlening, een doelmatige inzet van middelen en duurzame oplossingen?*

---

<sup>1</sup> Zie Evaluatiekader 'Stelselherziening rechtsbijstand', Handreiking voor het monitoren en evalueren van initiatieven in het kader van de Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand die door de Raad is verstrekt.

---

Voor de uitvoering van de monitoring en evaluatie hebben we de hoofdvraag uitgewerkt naar deelvragen die aansluiten bij de doelstellingen en indicatoren geformuleerd door de Raad. Deze vragen staan opgenomen in bijlage A en zijn onderverdeeld in vragen over de toegankelijkheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, kwaliteit en duurzaamheid.

### **1.3 Onderzoeksaanpak**

Voor de monitoring en evaluatie is een onderzoeksvoorstel gedaan bestaande uit een kleinschalige monitor en een eindevaluatie. In juni 2022 is een voortgangsnotitie geschreven waarin op basis van verschillende interviews gereflecteerd wordt op het proces en de resultaten van de pilot. Voor de eindevaluatie waren verschillende onderzoeksactiviteiten beoogd, maar deze zijn om verschillende redenen niet allemaal volgens plan uitgevoerd. In totaal zijn vier interviews gehouden en is een korte mailwisseling geweest met betrokken advocaten. Verder is voor het opstellen van de eindrapportage geput uit de eerder gedane interviews voor de voortgangsnotitie en de voortgangsrapportages aan de Raad en is gekeken naar de ontwikkeling van het websitebezoek. In bijlage B is zijn de beoogde en uitgevoerde onderzoeksactiviteiten naast elkaar gezet.

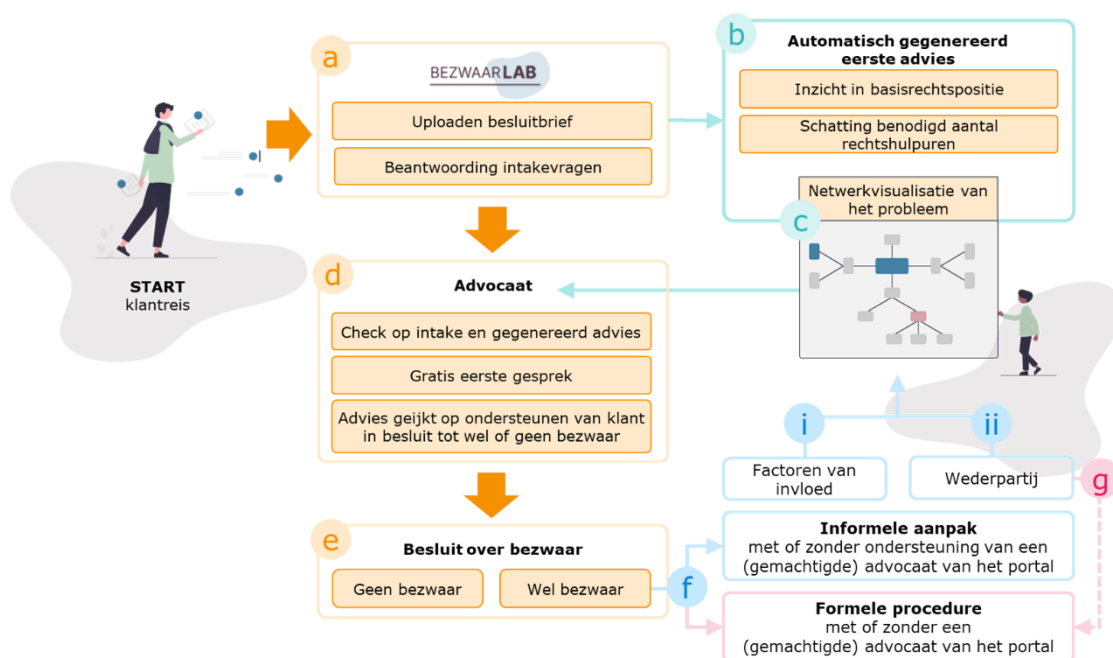
## 2 De applicatie Bezwaarlab.nl

De Raad heeft subsidie verstrekt voor de ontwikkeling van Bezwaarlab.nl om te kijken in hoeverre de applicatie bijdraagt aan de toegankelijkheid van rechtsbijstand en leidt het tot kwalitatieve (rechts)hulpverlening, een doelmatige inzet van middelen en duurzame oplossingen. Om hier iets over te kunnen zeggen, is het goed om duidelijk te hebben wat beoogd is met de ontwikkeling van de applicatie. Dat doen we in dit hoofdstuk door een korte omschrijving van de applicatie te geven en de beoogde doelstellingen en veranderingen stapsgewijs door te lopen aan de hand van een reconstructie van de *Theory of change*.

### 2.1 Omschrijving van het initiatief

Bezwaarlab.nl is de applicatie die door Knowit in samenwerking met Van Doorn cs advocaten is ontwikkeld met behulp van subsidie uit de Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand van de Raad voor Rechtsbijstand. De applicatie is een dynamisch zaakstelsel voor bestuursrechtelijke problemen in het sociale domein. De oplossingsroute die door de applicatie wordt aangeboden is een combinatie van informatie, advies, diagnose, triage, de werkwijze van een living lab en het gebruik van artificiële intelligentie. Deze combinatie biedt mogelijkheid tot een integrale benadering van rechtsproblemen waarin aandacht is voor niet-juridische/informele oplossingen.

Hoe de applicatie beoogt te werken, illustreren we aan de hand van de klantreis van een potentiële gebruiker van Bezwaarlab.nl. In figuur 1 is de klantreis schematisch weergegeven en onder de figuur wordt deze verder toegelicht. De klantreis start als gebruikers met hun hulpvraag op de website komen.



Figuur 1. Klantreis Bezwaarlab.nl

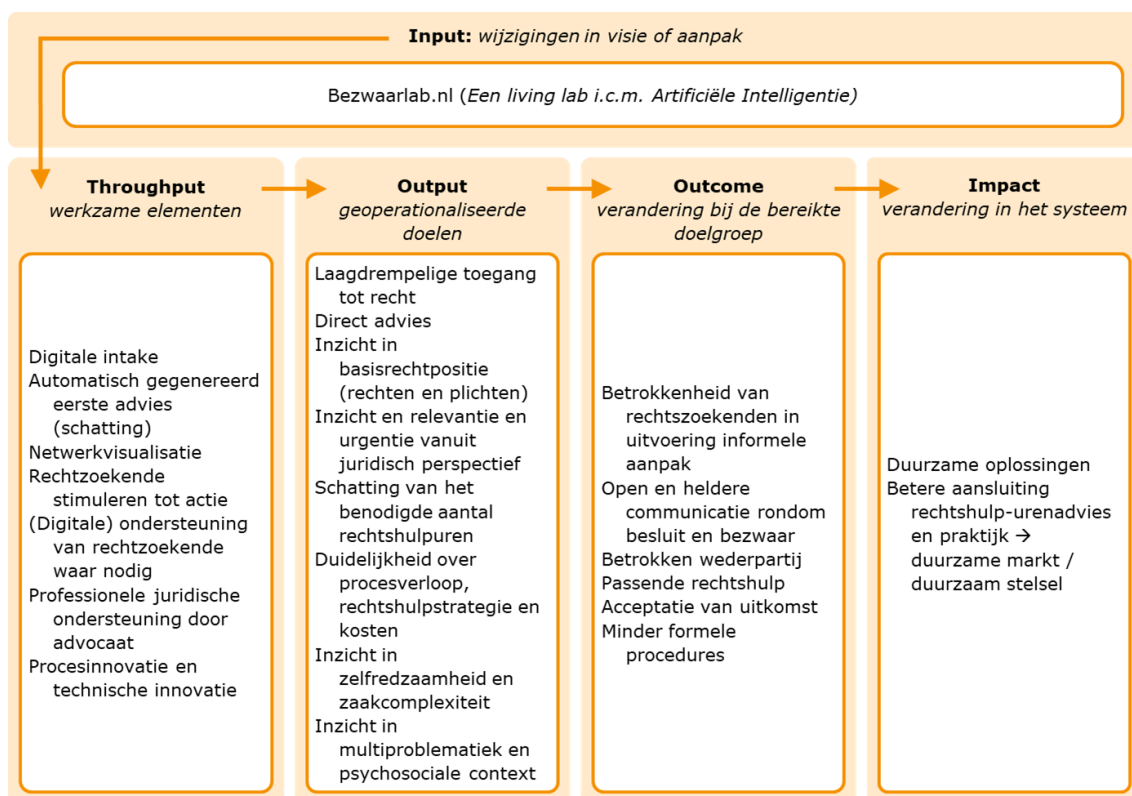
De klantreis ziet er - in grote lijnen - als volgt uit:

- Rechtzoekende uploadt een besluitbrief en beantwoordt intakevragen;
- Uit de intake volgt een automatisch gegenereerd eerste advies. Dit advies biedt inzicht in de basisrechtspositie en geeft een schatting van het benodigde aantal rechtshulpuren. Voor de invulling van deze rechtshulpuren wordt een rechtshulpstrategie gegenereerd op basis van verzamelde best-practices en een genetisch algoritme. Omdat er slechts beperkt inzicht zal zijn in de stukken van de tegenpartij betreft het een schatting;

- c. Op basis van de intake-informatie wordt ook een netwerkvisualisatie gegenereerd van het besluit, zodat rechtzoekende het besluit beter kan begrijpen en bezwaar kan overwegen;  
*Indien gewenst (en afhankelijk van het zelfredzaamheidsniveau) biedt het portal de rechtzoekende ondersteuning van een advocaat om te komen tot een besluit omtrent bezwaar:*
- d. Er vindt een gratis eerste gesprek plaats met een gemachtigde advocaat van het portal. Deze advocaat doet een check op de intake in de portal en het automatisch gegenereerde advies en komt op basis daarvan met een advies dat de rechtzoekende moet helpen in het besluiten tot bezwaar;
- e. Rechtzoekende besluit tot bezwaar met behulp van een advocaat van de portal;
- f. De advocaat en rechtzoekende doen een kort vooronderzoek naar de geschiktheid van de zaak voor een informele aanpak en bereiden zich voor indien geschikt:
- Dit doen zij onder andere door in de netwerkvisualisatie bezwaren aan te brengen en andere belangrijke aspecten zoals emoties, communicatieproblematiek, conflicten, multiproblematiek en andere psychosociale probleemaspecten;
  - De tegenpartij wordt vervolgens uitgenodigd om op de portal in de netwerkvisualisatie samen te werken aan een duurzame oplossing voor alle partijen;
- g. Wanneer de informele aanpak niet slaagt, volgt alsnog de formele procedure. Tijdens de pilotperiode richt Bezwaarlab.nl zich op de bezwaarprocedure en niet op de beroepsprocedure.

## 2.2 Doelen en beoogde veranderingen

De basis voor de inrichting van de evaluatie van Bezwaarlab.nl is een reconstructie van de zogenaamde *Theory of Change* (hierna: ToC), ook wel beleidstheorie genoemd. In een ToC worden de achterliggende gedachten bij de gekozen interventie in relatie tot de gestelde doelen en beoogde veranderingen uitgewerkt. Deze beantwoordt vragen als: Welke interventie wordt gepleegd? Welke doelen streeft het initiatief na en wat zijn de beoogde veranderingen? Daarbij gaat het niet alleen om einddoelen, maar ook om tussendoelen en wordt gekeken naar veranderingen voor de doelgroep en het systeem. In figuur 2 is de ToC voor Bezwaarlab.nl weergegeven.



Figuur 2. Theory of Change Bezwaarlab.nl

---

De interventie (**input**) waar de evaluatie om draait is Bezwaarlab.nl. Dit is een online portal in de vorm van een applicatie die is gebaseerd op een *living lab* en artificiële intelligentie. Bezwaarlab.nl bestaat uit verschillende werkende elementen (**throughput**), namelijk:

- a. Intake middels de portal, het visualiseren van het probleem en het genereren van een (eerste) advies. Het eerste advies dat gegeven wordt na de digitale intake betreft een schatting van de beste aanpak en benodigde rechtshulp-uren. De informatie uit de intake (waaronder soort besluit, ontvankelijkheid, Wrb-gerechtigheid) gecombineerd met besluitbrievendata, Wrb, gerelateerde wetgeving, best-practices en open data van de Raad voor de Rechtsbijstand zijn de basis voor het eerste advies;
- b. Check intake en eerste advies door een advocaat. Dit vormt een check op de digitale intake en biedt ruimte voor een professioneel oordeel op basis van juridische kennis en ervaring;
- c. Ondersteuning van de rechtzoekende bij juridische en technische vragen en het ondernemen van actie voor een informele oplossing;
- d. Procesinnovatie en technische innovatie. Op basis van best-practices en een genetisch algoritme worden de tool en het gegeven advies continu verbeterd.

De throughput moet leiden tot directe resultaten. Dit zijn de geoperationaliseerde doelen (**output**) van Bezwaarlab.nl en deze zijn met name gericht op de meerwaarde voor de gebruikers van de portal, de rechtzoekende en de rechtshulpverlener. Zo heeft de portal tot doel om breder toegankelijke hulp te realiseren, zelfredzaamheid te bevorderen en gepaste ondersteuning en hulp te bieden.

De veranderingen die beoogd worden voor de doelgroepen (**outcome**) hebben met name betrekking op de wijze waarop een zaak wordt afgehandeld. Dit is idealiter informeel, met betrokkenheid van de wederpartij, met open en heldere communicatie rondom het besluit en bezwaar en een oplossing die passend is en acceptabel voor de rechtzoekende. De beoogde **impact** is een duurzaam systeem, waarin passende, waar mogelijk informele, oplossingen worden geboden aan rechtzoekenden en op de vraag afgestemde (rechts)hulp de markt en het stelsel verduurzamen.

---

## 3 Proceसेvaluatie

In dit hoofdstuk bespreken we het proces van de ontwikkeling van de pilot. Hiervoor gaan we allereerst in op hoe de ontwikkeling procesmatig is verlopen gedurende de subsidieperiode. Vervolgens gaan we in op de resultaten op de proceselementen uit de *Theory of change*, namelijk de throughput. We sluiten het hoofdstuk af met een korte reflectie op het proces en de bijdragen/leerpunten voor de stelselherziening.

### 3.1 De pilot is anders gelopen dan gepland, maar heeft wel geleid tot de beoogde applicatie voor ondersteuning bij bezwaar voor zaken die vallen onder de Participatiewet

Bezwaarlab.nl is ontstaan vanuit de praktijk van de sociale advocatuur en het idee iets te doen met *legal tech*<sup>2</sup>. Dankzij de subsidie van de Raad werd het mogelijk voor Van Doorn cs advocaten om samen met Knowit B.V. het bestaande idee uit te werken tot wat Bezwaarlab.nl geworden is: een platform dat partijen dichterbij elkaar brengt en juridische 'conflicten' vanuit een minder formeel oogpunt aanvliegt.

De ontwikkeling van Bezwaarlab.nl bestond enerzijds uit het vaststellen van de inhoud en functies en anderzijds uit de technische ontwikkeling van de applicatie. In dit deel van de subsidieperiode lag de nadruk op het ontwikkelen van een tool met daarin complete, correcte en duidelijke (juridische) informatie voor de gebruiker en een functionele en effectieve uitvraag van relevante aanvullende informatie. Dit was zowel technisch als inhoudelijk een complexe uitdaging, die langere ontwikkeltijd heeft gekost dan aanvankelijk in de subsidieaanvraag was voorgesteld. Omdat de subsidieperiode een langere doorlooptijd betrof dan het ingediende voorstel, was het mogelijk om de extra benodigde tijd voor de ontwikkeling te nemen. Op basis van voortschrijdend inzicht en in afstemming met de Raad is Bezwaarlab.nl, een jaar later dan gepland, begin februari 2022 gelanceerd. Sindsdien is de applicatie online beschikbaar voor rechtszoekenden. Als casemanagers zijn twee advocaten aangetrokken, om samen met Van Doorn cs advocaten de aanmeldingen op het platform te monitoren en begeleiden. Achteraf bezien geeft het projectteam aan dat het ook goed had geweest om de eindgebruikers bij het ontwikkelproces te betrekken, omdat zij in het proces alleen indirect vertegenwoordigd zijn door de juridisch partners.

Op basis van de inzichten opgedaan bij de ontwikkeling van de tool, is de scope ten opzichte van de subsidieaanvraag aangepast. Bij de aanvraag was het plan met de applicatie zowel de bezwaar-, beroeps- en hoger-beroepsprocedures te ondersteunen, zowel op het gebied van de Participatiewet als de WIA. Met name in de toolontwikkeling bleek het zoeken naar kernwoorden in besluiten tijdrovend te zijn. Op basis van deze ervaring is in afstemming met de Raad de scope van de applicatie verengd. De applicatie is nu ingericht op ondersteuning bij bezwaar, met advies voor beroep, voor zaken met betrekking tot de Participatiewet.

### 3.2 De ontwikkelde interventie bevat de beoogde werkende elementen voor het faciliteren van een integrale benadering van rechtsproblemen

Met Bezwaarlab.nl beogen de ontwikkelaars een interventie om te komen tot een integrale benadering van rechtsproblemen waarin aandacht is voor niet-juridische/informele oplossingen. De elementen uit Bezwaarlab.nl die hieraan moeten bijdragen zijn opgenomen in de ToC (zie figuur 2). In deze evaluatie kijken we in hoeverre deze beoogde werkende elementen ook daadwerkelijk in de praktijk zichtbaar zijn. Voor Bezwaarlab.nl betekent dat in eerste instantie hoe deze elementen een plek hebben gekregen in de ontwikkelde applicatie.

---

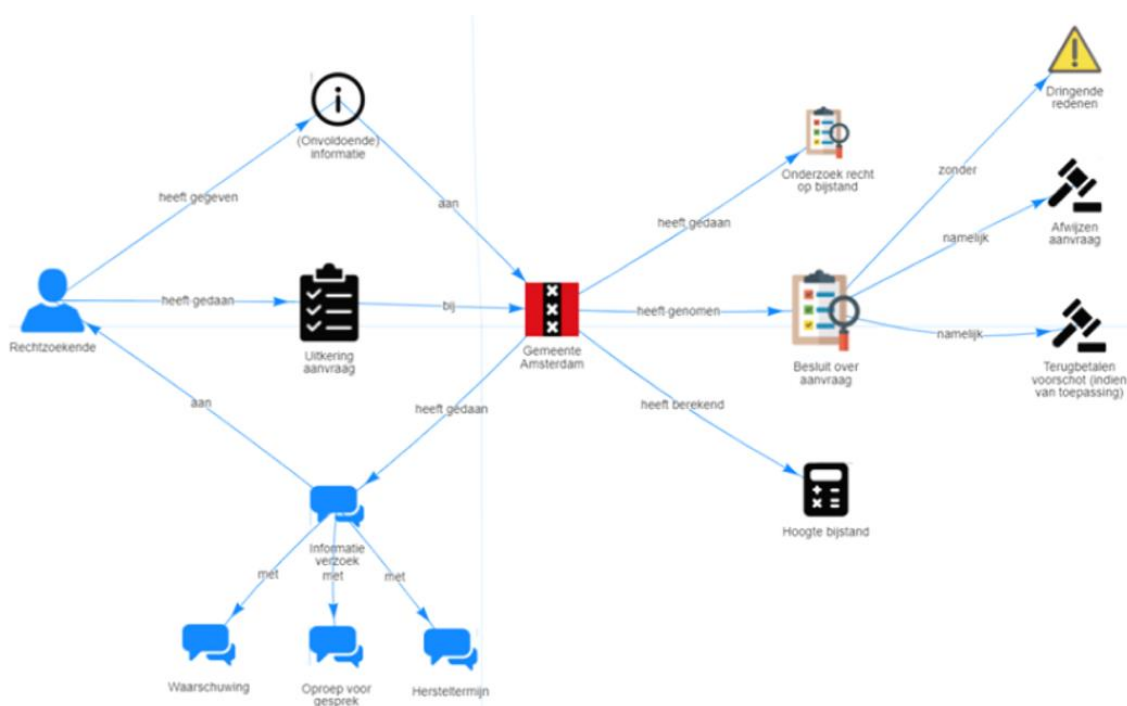
<sup>2</sup> De term legal tech verwijst naar (met name) ICT-technologie, die het werk van de juridische dienstverlener raakt en gaat over de toepassing van (digitale) technologie en software voor juridische diensten ([Wat is legal tech nu eigenlijk? - Juriblox](#))



Eerder in de voortgangsnotitie concludeerden we al dat alle beoogde werkzame elementen die zijn opgenomen in de ToC ook in meer of mindere mate in de applicatie zitten.

Bezwaarlab.nl bevat de volgende werkende elementen:

- Digitale intake.** Er is een lanceringswebsite, waar klanten zich kunnen aanmelden. In de applicatie zit een briefscan en worden aanvullende vragen gesteld voor een goede probleemanalyse;
- Automatisch gegenereerd advies.** De applicatie genereert dit op basis van de briefscan en probleemanalyse;
- Netwerkvisualisatie.** De applicatie biedt een visualisatie van het besluit, waarbij alle onderdelen (zoals bezwaarbepaling, betaaltermijnbepaling, vordering verzoek, verzuimstraf bepaling) en betrokken partijen (zoals rechtzoekenden en gemeenten) zijn opgenomen (zie figuur 3);
- Rechtzoekende stimuleren tot actie.** De applicatie biedt een stappenplan. Hierin zitten opdrachten en aanwijzingen ter voorbereiding van bijvoorbeeld afspraken;
- (Digitale) ondersteuning + professionele juridische ondersteuning door advocaat.** Er zit veel uitleg in de applicatie en er is een hulpknop waarmee de rechtzoekende op ieder moment hulp kan vragen. Ook is er een video waarin het gebruik van de netwerkvisualisatie wordt uitgelegd;
- Procesinnovatie en technische innovatie.** Dit zit in het genetisch algoritme, dat op basis van de gebruikersdata continu de optimale ondersteuning en oplossingen (best practices) zoekt en aanbiedt. De procesinnovatie is erop gericht de rechtzoekende zo optimaal mogelijk te ondersteunen om goed voorbereid aan de slag te gaan. De technische innovatie bestaat uit het leren van de beste manier van oplossen om het proces te optimaliseren per soort bezwaar.



Figuur 3. Voorbeeld van de netwerkvisualisatie in Bezwaarlab

Naast een intake en een eerste advies biedt de applicatie ook gedurende het proces ondersteuning. Er is een kennismodel gebouwd dat het proces ondersteunt door aanvullende informatie uit te vragen. Zo is er een onderdeel dat inzichtelijk maakt of de zaak van de rechtzoekende geschikt is voor informele geschiloplossing, zitten er opdrachten ingebouwd om mensen meer de juiste mindset te geven en is er een vragenlijst die helpt inzicht te krijgen in wat de uitkomst zou kunnen zijn van informeel overleg. In het model zijn juridische en medische kennis samengebracht. Samengevat zitten er in het model achter de applicatie juridische informatie en wetsartikelen, verschillende uitvragen voor probleemanalyse (zelfredzaamheid en multiproblematiek) en een netwerkvisualisatie.

---

### 3.3 De technische innovatie van Bezwaarlab.nl biedt inzicht in mogelijkheden om op vernieuwende wijze de situatie en het welzijn van de rechtzoekende in kaart te brengen en te komen tot een passend hulpaanbod

De vormgeving van de intake, de vertaling hiervan in een netwerkvisualisatie en de innovatie achter de applicatie komen in de gesprekken over Bezwaarlab.nl terug. We trekken uit de gesprekken hierover en de reflectie hierop een tweetal lessen voor de herziening van het stelsel:

- a. *Bezwaarlab brengt op vernieuwende wijze de situatie en het welzijn van de rechtzoekende in kaart.* In de applicatie is het juridische probleem het uitgangspunt, maar voor de oplossing wordt niet alleen hiernaar gekeken. De applicatie is zo vormgegeven dat er meer holistisch gekeken wordt naar de rechtzoekende. Als deze een juridisch probleem heeft, dan is dit vaak niet puur een juridisch probleem of het enige probleem. De wijze waarop Bezwaarlab.nl is vormgegeven biedt ruimte om het niet-juridische aspect mee te nemen en heeft dit op een innovatieve en doordachte wijze vormgegeven. De uitvraag is opgebouwd aan de hand van de antwoorden die worden gegeven en dus zo efficiënt mogelijk. Dat is waardevol voor de rechtzoekende. Vervolgens zijn de inzichten waardevol voor zowel de rechtsbijstandverlener als de tegenpartij<sup>3</sup>. Dit geeft een kwalitatief inzicht en draagt bij aan de kans op een informele oplossing. Bovendien geeft de applicatie ook advies op maat en tips over hoe een gesprek in te steken, afhankelijk van de antwoorden van de rechtzoekende.
- b. *Technische innovatie biedt kansen voor triage en verwijzen van de rechtzoekende naar passend hulpaanbod.* Advocatenkantoren krijgen vaak veel vragen binnen die niet echt juridische hulpvragen zijn of vragen voor de tweede lijn. Bezwaarlab.nl kan in theorie een op basis van de briefscan die eerste filtering kan maken in alles wat binnenkomt. Dat is interessant en biedt mogelijkheid voor een lichte vorm van triage. Dit kan op verschillende wijzen ingezet worden. Het kan puur zijn om te kunnen zeggen of een klant aan het goede adres is. Een iets verdere vorm van triage zou kunnen zijn om klanten naar de juiste hulpverlener te verwijzen, zij het een advocaat, para-legal of partner in sociaal domein. Momenteel is de briefscan van Bezwaarlab.nl alleen ingericht voor zaken die vallen onder de Participatiewet, maar het is mogelijk dit uit te breiden naar andere domeinen die werken met besluiten.

---

<sup>3</sup> Hierbij is wel een kanttekening te plaatsten over hoeveel de tegenpartij te zien krijgt over de situatie van de rechtzoekende. Dit punt stippen wij ook kort aan in hoofdstuk 4.2.

---

## 4 Effectevaluatie


De effecten van een interventie kunnen uitgedrukt worden in directe resultaten, veranderingen bij de doelgroep(en) en veranderingen in het systeem. Dit zijn in de Theory of Change de output, outcome en impact (zie ook hoofdstuk 2.2). Voor Bezwaaarlab.nl gaat het daarbij om de directe resultaten ofwel geoperationaliseerde doelen van de applicatie, de veranderingen bij de groep rechtzoekenden en betrokken professionals en de veranderingen in de rechtsbijstandsketen. In dit hoofdstuk gaan we in op deze drie punten, om vervolgens af te sluiten met een reflectie op de resultaten in het licht van de stelselherziening.

### 4.1 Gerealiseerde resultaten en veranderingen

Op outputniveau kijken we naar wat de applicatie direct oplevert voor de gebruikers, zowel de rechtzoekenden als de rechtshulpverleners. In de voortgangsnotitie concludeerden we dat Bezwaaarlab.nl een goed werkende tool is, maar dat directe resultaten op basis van gebruik nog ontbraken. Hier is in de resterende looptijd van de pilot geen verandering in gekomen. Daarom kijken we in deze eindevaluatie naar de beoogde output en in hoeverre deze realistisch geacht wordt op basis van de applicatie en de ervaringen van geïnterviewde stakeholders.

De beoogde resultaten op basis van de werkende elementen (throughput) zijn:

- a. **Laagdrempelige toegang tot recht:** dit zit volgens de ontwikkelaars in twee punten. Heel direct in het vergroten van de toegankelijkheid van de brief die rechtzoekenden ontvangen. Vervolgens zit de toegankelijkheid ook in het bieden van een informele oplossing, wat een recht is en wat toegankelijker is dan een formele oplossing;
- b. **Direct advies + inzicht in basisrechtpositie:** na het doorlopen van de intake, ontvangt de rechtzoekende een advies:

 Ons systeem geeft automatisch een advies nadat je de vragen hebt ingevuld. Het advies geeft aan hoeveel uren rechtshulp nodig zijn in jouw situatie. Dit is een inschatting. In de volgende stap ga je een afspraak inplannen met de advocaat voor een \*gratis\* adviesgesprek. De advocaat kijkt goed naar jouw situatie en zal vertellen hoeveel uur hulp precies nodig is als je in bezwaar wilt gaan. Een deel van de kosten voor de advocaat betaal je zelf. Dit heet de eigen bijdrage.

Naast deze uitleg wordt aangegeven tot welke datum bezwaar gemaakt kan worden, over welk rechtsgebied het gaat en welke besluiten zijn gevonden in de brief;

- c. **Inzicht en relevantie en urgentie vanuit juridisch perspectief:** de doorlooptijden en deadlines voor het maken van bezwaar worden meegenomen in de intake;
- d. **Schatting van het benodigde aantal rechtshulpuren:** op basis van de briefscan en intake;
- e. **Duidelijkheid over procesverloop, rechtshulpstrategie en kosten:** rechtzoekenden ontvangen naast de inschatting van rechtshulpuren inzicht in de kosten die hieraan verbonden zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen kosten voor Wrb-gerechtigden en niet-Wrb-gerechtigden. Dit is onderdeel van het advies. Hierna volgt nog een gratis adviesgesprek. De intake wordt daarvoor gecontroleerd. Dit moet een goed beeld geven van het procesverloop en de te nemen stappen;
- f. **Inzicht in zelfredzaamheid en zaakcomplexiteit:** in de intake zitten drie vragen die inzicht moeten geven in de zelfredzaamheid van de rechtzoekende. Deze vragen zijn gebaseerd op de zelfredzaamheidsmatrix en gaan over het sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en het mentaal vermogen. De zaakcomplexiteit wordt vastgesteld op basis van de besluitsoort die is vastgesteld en artikelen die kunnen voorkomen. Deze hebben een gewicht toegekend gekregen door ervaren rechtshulpverleners;
- g. **Inzicht in multiproblematiek en psychosociale context:** de applicatie is zo ingericht dat het een heel rijk beeld van de rechtzoekende verzamelt.

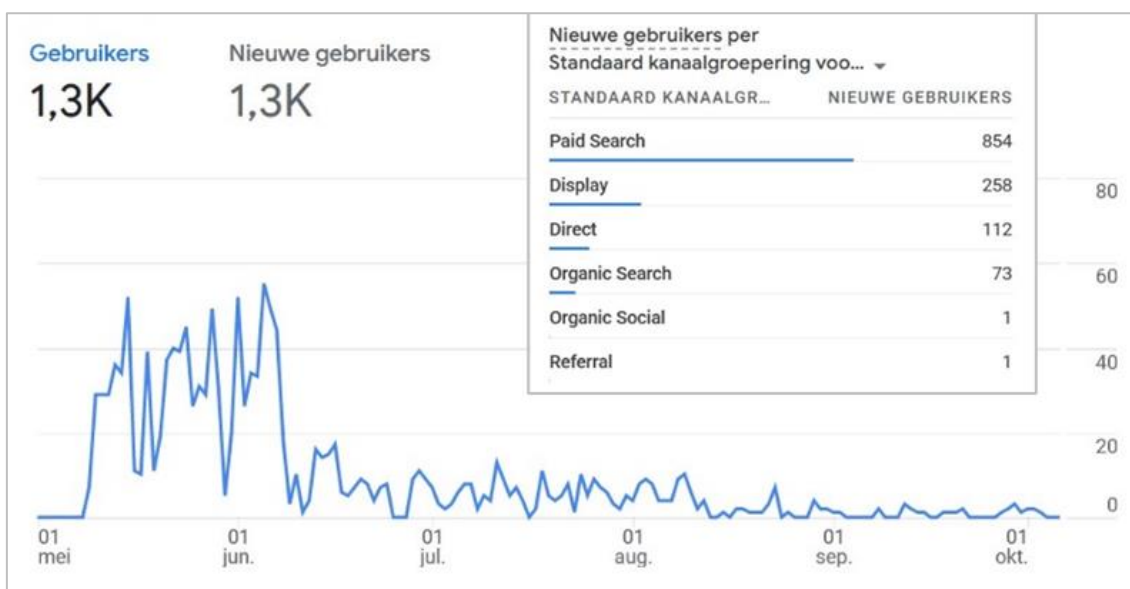
De outcome en impact van Bezwaarlab.nl volgen logischerwijs op de outcome. De outcome zijn de directe resultaten van het gebruik van de interventie. Doordat er geen gebruikers van de applicatie zijn, is het niet mogelijk in te gaan op wat de veranderingen zijn bij de doelgroep rechtzoekenden of in het stelsel.

#### 4.2 Het benaderen en bedienen van de doelgroep is onderbelicht geweest in de aanpak, waardoor het aanbod en de vraag niet goed zijn samengekomen

Er zijn geen actieve gebruikers van de tool, waardoor ook geen directe resultaten te meten zijn. In termen van *de theory of change* resulteert de throughput niet in output. In de voortgangsnotitie redeneerden we dat er een drietal mogelijke oorzaken voor is, namelijk: vraag en aanbod komen niet goed samen en/of de vraag is anders dan verwacht en/of de doelgroep is anders dan verwacht. In andere woorden, zoals de uitdaging door het projectteam is samengevat: hoe benader je de doelgroep en hoe bedien je de succesvol de benaderde groep? Met de input uit de gevoerde gesprekken voor deze eindevaluatie, reflecteren we hierop.

##### 4.2.1 Google-ads heeft een positieve invloed op het websitebezoek, maar dit heeft niet geresulteerd in meer gebruikers

Het idee was dat het gebruik van de applicatie achterbleef omdat deze nog niet bekend genoeg was bij rechtzoekenden en rechtshulpaanbieders en niet goed gevonden werd via huidige kanalen. Om deze reden is ingezet op de toegankelijkheid van de website en bekendheid door optimaliseren van de Google-advertenties. Vanaf mei is data bekend over het bezoek aan de website. Deze is weergegeven in figuur 4. De data van het websitebezoek laten zien dat de Google-advertentiecampagne het aantal bezoekers aan de website heeft vergroot en dat het grootste aantal gebruikers binnenkomt via gesponsorde zoekresultaten. De toename in bezoekers heeft echter niet geleid tot gebruikers.



Figuur 4. Ontwikkeling websitebezoek Bezwaarlab.nl en de 'herkomst' van de bezoekers (nieuwe gebruikers) in de periode mei tot en met september 2022.

Dat de toename in websitebezoek niet heeft geresulteerd in gebruikers doet vermoeden dat het uitblijven van gebruikers niet of niet alleen ligt aan de onbekendheid van Bezwaarlab.nl, maar mogelijk ook in een mismatch tussen de applicatie en de vraag van de doelgroep. Zo is het mogelijk dat de bezoekers die de website vinden niet tot de doelgroep behoren, maar ook dat de doelgroep mogelijk niet de stap waagt van bezoek naar gebruik. Vanuit de projectgroep is ook genoemd dat de klantreis mogelijk beter kan starten via een warm contact in plaats van digitaal. In onderstaande paragraaf werken we verder uit waarom dit mogelijk zo is.

---

#### 4.2.2 Een gebrek aan vertrouwen in zichzelf, de overheid en Bezwaarlab staan naar verwachting het gebruik van de applicatie het meest in de weg

In de voortgangsnotitie concludeerden we reeds dat de applicatie werkt en doet wat het moet doen. Ons inziens kon het achterblijven van gebruik dus logischerwijs niet verklaard kan worden door het aanbod op zich. Uit de gesprekken toen, maakten we op dat de rechtzoekende mogelijk niet alleen op zoek is naar een praktische oplossing voor een juridisch probleem, maar vooral ook naar een luisterend oor, begrip voor hun situatie en ontzorging. Zo wordt vanuit zowel de eerste als tweede lijn aangegeven dat mensen bij juridische kwesties ook vertrouwen op de rechtsbijstandverlener om tot een oplossing te komen. Dat vertrouwen wekt een applicatie niet zomaar.

Over vertrouwen en *legal tech* speelt ook een bredere discussie. Vanuit verschillende hoeken klinkt de vraag of *legal tech* aansluit bij de doelgroep die gebruikmaakt van gefinancierde rechtsbijstand. In de voor deze eindevaluatie gevoerde gesprekken klinkt dit ook door in twee verschillende aangedragen voorbeelden:

- a. De doelgroep van Bezwaarlab.nl is mogelijk meer wantrouwend richting een applicatie die gericht is op een informele oplossing. Het gaat namelijk om de groep burgers die een besluit ontvangen van de gemeente dat betrekking heeft op hun sociale zekerheid. Vaak is het in deze situaties de gemeente die zorgt voor onzekerheid en daaraan gerelateerd wantrouwen aan de kant van de burger. Dit kan zorgen voor terughoudendheid richting een informele oplossing en het delen van een hoeveelheid persoonlijke informatie met de partij waar je in feite als burger tegenover staat.
- b. De doelgroep van Bezwaarlab.nl is naar verwachting een groep met een gebrek aan (zelf)vertrouwen om zelfstandig aan de slag te gaan met een applicatie om een juridische kwestie op te lossen. Dit heeft enerzijds te maken met een mogelijk lage taal- of digitale vaardigheid, maar anderzijds ook met het onder punt a genoemde wantrouwen. Wanneer het gaat over geld en afhankelijkheid van de overheid, kan wel gezegd worden dat het algemene sentiment in de media is dat dit heel erg fout kan gaan. De kinderopvangtoeslagenaffaire is hiervan de ultieme illustratie. Bij de doelgroep van Bezwaarlab.nl zal dit sentiment mogelijk ook meespelen in de afweging voor de oplossingsrichting. Vragen als 'doe ik het wel goed?' en 'wat als ik per ongeluk iets fout invul?' zullen naar verwachting van enkele van onze gesprekspartners zeker door het hoofd spelen van potentiële gebruikers.

De vraag over wat mogelijk het gebrek van gebruik van de applicatie verklaart, gaat dus niet alleen over of behoeften van de rechtzoekende, maar ook over vertrouwen. Alles wat speelt bij de burger en tussen de burger en de overheid, zoals de benodigde vaardigheden en vertrouwen, speelt door in hoe burgers kijken naar Bezwaarlab.nl. Dit is ook aan bod gekomen in enkele van de gesprekken die we hebben gevoerd. Zo is aangegeven dat de website van Bezwaarlab.nl aan de voorkant mogelijk niet genoeg vertrouwen en zekerheid biedt aan de doelgroep om de stap te wagen. Om te weten wat je krijgt met Bezwaarlab.nl moeten rechtzoekenden eigenlijk direct registreren, ook om erachter te komen of Bezwaarlab.nl iets is voor hen is. Bij het registreren wordt vervolgens alleen om toestemming en akkoord gevraagd, maar wordt niets gezegd over vertrouwelijke omgang met de persoonlijke informatie. Volgens enkele gesprekspartners, kan dit goed een obstakel zijn voor mensen om niet te registreren. Ook de ontwikkelaars zijn zich ervan bewust dat het proces niet helemaal transparant is en dat meer uitleg en vertrouwen kunnen helpen om de drempel voor gebruik te verlagen.

#### 4.3 Nieuwe werkwijzen binnen het stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand vragen om goede vertegenwoordiging van de doelgroep in de ontwikkeling en implementatie

Met name vertrouwen is teruggekomen in de gesprekken als mogelijke oorzaak voor het uitblijven van gebruik van Bezwaarlab.nl. Dit is driedelig, namelijk het vertrouwen van de rechtzoekende in zichzelf en de eigen vaardigheden, het vertrouwen van de rechtzoekende in de overheid en het vertrouwen in de applicatie en daarmee geboden oplossingsroute. Logischerwijs volgen hier vervolgens een drietal lessen uit voor de ontwikkeling van het nieuwe stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Eén over het zelfvertrouwen van de rechtzoekende, één over het vertrouwen tussen rechtzoekende en overheid en één over vertrouwen in de applicatie en de geboden oplossingsroute. Volgens ons is dat te vatten in de les dat nieuwe werkwijzen, met name ook technische innovaties, vragen om goede vertegenwoordiging

---

en inspraak van de doelgroep in zowel ontwikkeling en implementatie. Dit is ook wat vanuit het projectteam is aangegeven. De eindgebruiker van Bezwaarlab.nl is niet betrokken in het ontwikkelproces, terwijl alleen zij kunnen aangeven wat zij nodig hebben of wat hen belemmert om voor een oplossingsroute te kiezen. Het is goed om scherp te zijn en te weten voor wie je het doet, maar ook om continu scherp te blijven dat wat je doet ook aansluit bij en voorziet in de behoefte van de groep voor wie je het doet. Alleen door vanaf het begin af te stemmen met de eindgebruiker kan dit goed meegenomen worden. Vertaald naar Bezwaarlab.nl: alleen de rechtszoekende weet wat hij of zij nodig heeft om vertrouwen te hebben in de geboden oplossingsroute en wat dit vertrouwen en dus mogelijk het gebruik van de applicatie in de weg staat.

---

## 5 Voor het nieuwe stelsel biedt Bezwaarlab.nl een nieuwe kijk op de inzet van innovatie

Het laatste hoofdstuk van deze rapportage beantwoordt de onderzoeksvraag die aan het begin van de monitoring en evaluatie van de pilot Bezwaarlab.nl is opgesteld, namelijk: *In hoeverre draagt de Bezwaarlab.nl bij aan de toegankelijkheid van rechtsbijstand en leidt het tot kwalitatieve (rechts)hulpverlening, een doelmatige inzet van middelen en duurzame oplossingen?*

Voor de beantwoording van deze vraag is het nogmaals belangrijk te noemen dat de pilot anders is gelopen dan bij aanvang was bedacht en dat de ontwikkelde applicatie Bezwaarlab.nl tijdens de looptijd van de subsidieregeling helaas geen gebruikers heeft gehad. Dit heeft erin geresulteerd dat ook de monitoring en evaluatie anders is gelopen en dat de resultaten waarop kan worden teruggegrepen beperkt zijn. We zijn hier in hoofdstuk 4 al uitgebreider op ingegaan. Desalniettemin zien wij een duidelijke opbrengst van de pilot op één van de doelstellingen van de Raad voor Rechtsbijstand, namelijk op 'innovatie' wat valt onder de doelstelling 'kwaliteit'. In het kort is ons antwoord op de onderzoeksvraag dat Bezwaarlab.nl met de technische innovatie en procesinnovatie een basis heeft gelegd voor innovatie binnen het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand en daarmee ook voor mogelijkheden om op punten de kwaliteit te verbeteren. Dit werken we hieronder kort uit.

Bezwaarlab.nl is opgezet om zowel de techniek als het proces te innoveren voor het oppakken van gemeentelijke besluiten rondom de Participatiewet en tot een informele oplossing tussen gemeente en rechtzoekende te komen. Daarnaast is de applicatie opgezet als een *living lab* in combinatie met artificiële intelligentie. Termen die niet iedereen meteen iets zeggen. Wat door de ontwikkelaars in de applicatie is gedaan, is op een slimme en innovatieve wijze besluitbrieven vertalen in een advies en op basis daarvan via een genetisch algoritme relevante informatie uitvragen bij de rechtzoekende. De applicatie 'denkt' als het ware mee met de gebruiker en vraagt zo efficiënt mogelijk de benodigde informatie uit. De rechtzoekende wordt zo niet meer dan nodig belast.

De inrichting van de applicatie is niet alleen innovatief, maar draagt ook bij aan het verkrijgen van inzicht in multiproblematiek en psychosociale context, een voorwaarde voor passende hulp en dus doeltreffendheid. Hiernaast berekent de applicatie op basis van de intake een passende inzet van rechtsbijstand. De techniek werkt bovendien zo dat op basis van (de uitkomsten van) afgeronde zaken het advies aan de rechtzoekende en de berekening voor passende rechtsbijstand actueel worden gehouden. Hoewel de applicatie geen gebruikers heeft gehad, zijn dit wel punten die inzichten bieden over nieuwe mogelijkheden voor de inzet van deze of soortgelijke technische innovaties ten behoeve van de toegang tot het recht en een duurzaam stelsel voor gefinancierde rechtsbijstand.

Wat betreft het uitblijven van gebruikers, is er een tweetal lessen te trekken. De eerste is dat het belangrijk is om gebruikers ofwel rechtzoekenden vroegtijdig te betrekken bij ontwikkelingen, zeker wanneer die ontwikkelingen erop gericht zijn de toegang tot recht voor hen te vergroten. De tweede les is ook nauw hieraan gerelateerd, namelijk dat de toegankelijkheid van rechtshulp niet alleen zit in laagdrempeligheid in termen van afstand, toegang en duidelijkheid, maar juist ook in vertrouwen. De oplossing moet ook zo vroeg mogelijk in het proces zoveel mogelijk onduidelijkheid en twijfel wegnemen en bijdragen aan het vertrouwen van de rechtzoekende om te komen tot een oplossing. Dit zit net zoveel in het binnen handbereik hebben van rechtshulp als in het vertrouwen in de geboden rechtshulp. Dit geldt zowel voor applicaties als voor rechtshulpverleners. De ervaring van Bezwaarlab.nl leert deze uitdaging groter is voor een applicatie waarbij geen persoonlijk contact is en mensen zelfstandig aan de slag moeten.

---

# A. Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is gebaseerd op de doelstelling van de Raad voor Rechtsbijstand en luidt als volgt:

*In hoeverre draagt de Bezwaarlab.nl bij aan de toegankelijkheid van rechtsbijstand en leidt het tot kwalitatieve (rechts)hulpverlening, een doelmatige inzet van middelen en duurzame oplossingen?*

We werken de hoofdvraag uit naar de volgende deelvragen, waarbij we de aansluiting zoeken bij de doelstellingen en indicatoren geformuleerd door de Raad<sup>4</sup>:

- a. In hoeverre en op welke wijze draagt Bezwaarlab.nl bij aan de **toegankelijkheid** van rechtsbijstandshulp, in termen van:
  - i. Laagdrempeligheid:
    - Op welke wijze en in welke mate is de laagdrempeligheid verbeterd (reistijd, digitale mogelijkheden et cetera)?
  - ii. Tijdigheid:
    - Wordt in vergelijking met de reguliere aanpak de hulpvraag/het probleem eerder erkend of opgepakt?
    - Welke stappen zijn er te onderkennen en wat is de doorlooptijd per stap?
  - iii. Ondersteuning:
    - Op welke wijze en in welke mate is het initiatief ondersteunend?
    - In hoeverre worden cliënten ondersteund om zelf meer te doen?
  - iv. Duidelijkheid:
    - Op welke manier wordt de duidelijkheid van het rechtsproces en begrip van eigen rechtspositie in dit initiatief verbeterd?
    - In hoeverre is voor cliënten de werkwijze en hun rol duidelijk?
- b. In hoeverre en op welke wijze draagt Bezwaarlab.nl bij aan **doelmatigheid en doeltreffendheid**, door een focus op:
  - i. Passende hulp:
    - In hoeverre en op welke wijze is gekeken of de aangeboden hulp ook de best passende hulp is voor de rechtszoekende?
    - Hoe is inzicht verkregen over multiproblematiek en psychosociale context en op welke wijze heeft dit bijgedragen aan passende hulpaanbod?
  - ii. Begrijpelijkheid:
    - Hoe is de communicatie over het proces en de geboden oplossingen van het initiatief vormgegeven?
    - In hoeverre begrijpen de rechtzoekenden de geboden informatie over het proces en de geboden oplossingen?
  - iii. Samenwerking:
    - In hoeverre en met welk resultaat is er sprake geweest van samenwerking tussen de betrokken partijen (rechtzoekende, wederpartij, rechtshulpverlener en ketenpartners)?
    - Hoe verliep deze samenwerking?
  - iv. Oplossingsgericht:
    - Is het juridisch probleem opgelost?
    - Hoe tevreden is de cliënt met de oplossing?
    - In hoeverre zou de cliënt deze oplossing(sroute) aanbevelen aan anderen?

---

<sup>4</sup> Zie: Evaluatiekader 'Stelselherziening rechtsbijstand', Handreiking voor het monitoren en evalueren van initiatieven in het kader van de Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand die door de Raad is verstrekt.



- 
- v. Proportionaliteit:
    - In hoeverre ervaren cliënten de ondersteuning als proportioneel?
    - In hoeverre ervaren de professionals de ondersteuning als proportioneel?
    - Waar blijkt dat uit?
  - c. In hoeverre en op welke wijze draagt Bezwaarlab.nl bij aan **goede kwaliteit** door:
    - i. Juridische kennis en vaardigheden:
      - Welke eisen zijn gesteld aan de juridische kennis en vaardigheden van betrokken juridische professionals?
      - Op welke wijze draagt het initiatief bij aan het verbeteren van de (juridische) kennis en vaardigheden ?
    - ii. Kwaliteitsborging:
      - Hoe is kwaliteit van de geboden en verleende hulp in het initiatief geborgd en hoe draagt dit bij aan de kwaliteitsboring van juridische hulpverlening in het algemeen?
    - iii. Innovatie:
      - In hoeverre draagt het initiatief bij aan innovatie op het gebied van rechtshulpverlening?
  - d. In hoeverre en op welke wijze draagt Bezwaarlab.nl bij aan **duurzaamheid** voor:
    - i. De burger:
      - In hoeverre accepteren de betrokken partijen (inclusief de wederpartij) de oplossing?
      - Wat verwachten geholpen burgers van de bereikte uitkomst/oplossing op de lange termijn?
    - ii. Rechtshulpaanbieders:
      - In hoeverre leidt het initiatief tot de mogelijkheid tot een meer passende vergoeding (dat is een juiste inschatting van het benodigde aantal rechtshulpuren)?
      - Welk effect heeft het initiatief op de samenwerking (werkrelatie) tussen betrokken ketenpartners?
    - iii. Het stelsel:
      - In hoeverre draagt deze oplossing bij aan een duurzaam rechtsbijstandsbestel en waar blijkt dat uit?

## B. Onderzoeksaanpak

Plan	Realisatie en toelichting
<p><b>Interviews</b></p> <p>a. Advocatuur (drie interviews). Voor inzicht in de werkwijze en het gebruiksgemak van de applicatie en hoe dit zich verhoudt tot de 'oude' werkwijze.</p> <p>b. Projectgroep (één interview). Voor inzicht in de realisatie van de gestelde doelen, de duiding hiervan en de toekomstige inzet van de tool.</p> <p>c. Het Juridisch Loket Amsterdam (één interview). Voor inzicht in hoe de applicatie past binnen de huidige werkwijze van hJL en aansluit bij de rechtzoekenden die bij het loket binnenkomen.</p> <p>d. Cliënten (vijf interviews). Voor inzicht in de gebruikerservaring, het gemak, de tevredenheid over de applicatie, het hulpaanbod en de afhandeling van de hulpvraag.</p>	<p>a. Nul interviews. Vanuit de pilot zijn twee advocaten aangetrokken om te helpen met de zaken die binnenkomen via de portal. Zij hebben afgezien van deelname aan de monitor en evaluatie.</p> <p>b. Twee interviews, één met de technisch ontwikkelaars en één met de betrokken advocaat.</p> <p>c. Eén interview met het Juridisch Loket.</p> <p>d. Nul interviews. De pilot heeft niet geresulteerd in actieve gebruikers, oftewel cliënten. Om deze reden zijn deze interviews vervallen.</p> <p>e. Eén interview met twee medewerkers Sociaal Juridische Dienstverlening van de gemeente Den Haag.</p>
<p><b>Een data-analyse</b> van:</p> <p>a. Rechtsgebied probleem, hulpvraag en primaire besluitsoort;</p> <p>b. Mate van tevredenheid van de burger en andere betrokkenen;</p> <p>c. Verkregen uitkomsten: Zaak overgedragen OF Zaak afgesloten OF Zaak opgelost/afgedaan;</p> <p>d. Wijze van afdoening.</p>	<p>Een analyse van de data was niet mogelijk omdat er niet voldoende data waren om een analyse op te doen. Voor de eindevaluatie is daarom alleen gekeken naar de ontwikkeling van het websitebezoek.</p>
<p><b>Twee groepsbijeenkomsten</b>, waarvan één met professionals om de uitkomsten te toetsen en verder te duiden, en één met cliënten om punten uit de bevindingen te kunnen uitdiepen.</p>	<p>Er zijn geen groepsbijeenkomsten gehouden omdat er geen professionals of cliënten zijn geweest die tijdens de pilotperiode ervaring hebben opgedaan met de applicatie.</p>