

Visie op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

A. Aanleiding

Op initiatief van de Raad voor Rechtsbijstand is samen met de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en de Mediatorsfederatie Nederland (MfN) een visie op het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand opgesteld. Het Juridisch Loket heeft meegedaan aan de gesprekken hierover.

a.1 Rechtsbescherming voor minderdraagkrachtige burgers: mensenrecht én cruciaal

De overheid heeft als cruciale taak voor minder draagkrachtige burgers adequate rechtsbescherming te garanderen. Artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) schept verplichtingen voor Europese lidstaten, waaronder toegang tot het recht en de rechter. Een effectieve toegang is cruciaal. Want hoe sneller problemen worden gesignaleerd, aangepakt en opgelost, hoe beter.

Gezaghebbende OESO-rapporten (2019, 2021) wijzen op de negatieve sociale, economische en gezondheidseffecten van onbehandelde juridische problemen en geschillen. Een mensgerichte, effectieve toegang tot het recht is volgens de OESO van grote meerwaarde voor de bestrijding van ongelijkheid en de bevordering van welzijn en inclusieve groei.

a.2 Het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Hoe de Europese lidstaten de verdragsrechtelijke verplichtingen uit het EVRM uitvoeren wordt grotendeels aan henzelf overgelaten. Nederland heeft het recht op rechtsbijstand als grondrecht in de Grondwet (Gw) opgenomen. Artikel 18 lid 2 Gw bepaalt dat de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtige burgers. Die regels zijn neergelegd in de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb). Het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waarvoor de minister voor Rechtsbescherming beleidsverantwoordelijk is, staat garant voor de toegang tot het recht voor minder draagkrachtigen. Momenteel valt 36,3% (bereik 2020) van de Nederlandse bevolking onder het bereik van het stelsel (maximaal fiscaal jaarinkomen tot 29.400 euro voor alleenstaande en 41.600 euro voor niet alleenstaanden).

Het stelsel bestrijkt het hele palet aan dienstverlening dat nodig is voor het oplossen van een juridisch probleem: digitale voorlichting en zelfhulptools voor iedere burger (thans 'nulde lijn'); fysieke, digitale en telefonische informatieverstrekking, advisering en verwijzing voor minder draagkrachtige burgers (thans 'eerste lijn') en rechtsbijstand bestaande uit belangenbehartiging in en buiten rechte door sociaal advocaten en buitengerechterlijke conflictoplossing door mediators, eveneens voor minder draagkrachtige burgers (thans 'tweede lijn'). De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad) is volgens de huidige wet als zelfstandig bestuursorgaan verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van het stelsel.

B. Waar staan we nu met het stelsel en waar zitten nog aandachtspunten?

b.1 Stelselverbetering(en)

Rechtsbijstandstelsels zijn aan verandering onderhevig; ook het Nederlandse. Opeenvolgende commissies hebben de afgelopen jaren, impliciet of expliciet, geoordeeld dat de fundamentele deugden. Maar zij wijzen er ook op dat het stelsel verbetering en innovatie behoeft, wil het stabiel en duurzaam zijn. Het stelsel zou volgens de aanbevelingen:

- Beter moeten aansluiten bij burgers en hun hulpvragen;
- De kwaliteit van dienstverlening moeten verhogen en borgen;
- Duurzaam een reële vergoeding moeten garanderen voor de sociaal advocaten en mediators;
- Meer overzicht en inzicht moeten bieden in de werking van het stelsel; en
- Gebaat zijn bij een responsievere overheid, gezien het grote aandeel van zaken met de overheid als wederpartij.

Een stabiel en duurzaam stelsel is:

- **Mensgericht:** De burger en zijn hulpvraag staan centraal. Naast juridische kwaliteit vraagt dit om een integrale kijk op de burger en zijn hulpvraag en aandacht voor mogelijk onderliggende problematiek en verminderde zelfredzaamheid. Samenwerking binnen het

juridische domein en met het sociale domein in geval van niet-juridische problemen is nodig;

- **Lerend:** Kwaliteit van dienstverlening en uitkomsten van juridische problemen zijn door systematische evaluatie meetbaar en transparant. Door leercirkels, voortdurende monitoring van het stelsel (aanbod, vraag, kwaliteit, benodigde financiering) en de ontwikkeling van oplossingsroutes met rechtshulp pakketten kan worden gestuurd op verbetering. Het stelsel kan daardoor mee-ademen met de rechtsontwikkeling;
- **Effectief en doelmatig:** Het stelsel is doeltreffend en efficiënt. Er zijn waarborgen voor efficiency, adequate financiering en continuïteit en reële beloning van dienstverlening volgens de overeengekomen kwaliteit.

b.2 Aandachtspunten voor deze en volgende fasen

Inhoudelijk en relationeel leren de betrokken partijen steeds beter met elkaar te werken. Er is en wordt dus zeker vooruitgang geboekt op weg naar een duurzaam stelsel. Dat is winst.

In afgelopen jaren is er op een aantal punten gestart met deze verbeteringen:

- *Gezamenlijk beschrijven van oplossingsroutes en rechtshulp pakketten door NOvA, Juridisch Loket, MfN en Raad voor Rechtsbijstand:*
 - *Op dit moment: oplossingsroutes scheiden en arbeidsongeschiktheid;*
 - *Daarna: oplossingsroutes en rechtshulp pakketten voor andere levensgebeurtenissen te beginnen met asiel;*
- *Gezamenlijk ontwikkelen digitale voorlichting en zelfhulptools/gebruik maken van reeds ontwikkelde digitale instrumenten en de kennis die daaraan ten grondslag ligt;*
- *Digitale assistent hJL, 'Julo' is ontwikkeld i.s.m. de NOvA:*
 - *Online advisering over ontslag of scheiden*
 - *Online diagnose-instrument;*
- *Verbeteren samenwerking. Er zijn hoopvolle tussenresultaten van pilots gericht op samenwerking:*
 - *Pilot samenwerken in de eerste lijn (dienstverleners in eerste- en tweedelijns rechtsbijstand);*
 - *Pilot Hillesluis (samenwerking juridische en sociale domein);*
- *Analyse en verbetervoorstellen rol overheid en uitvoeringsorganisaties:*
 - *Programma burgergerichte overheid;*
 - *Datadialogen en dashboard rechtsbijstand gemeenten van de Raad voor Rechtsbijstand;*
 - *Onderzoek Rijksuniversiteit Groningen;*
- *Innovatie stelsel:*
 - *Subsidieregeling Stelselherziening Rechtsbijstand (RvR): 11 initiatieven van o.m. sociaal advocaten voor betere geschiloplossing burgers;*
 - *Innovatietraject RvR i.s.m. NOvA, VSAN en MfN;*
 - *Project samenwerking binnen de balie (NOvA): samenwerking kantoren met en zonder toevoegingspraktijk om kantoren en de goede rechtsbedeling te versterken en te innoveren.*

Maar er zijn ook een aantal punten die in deze en volgende fasen een gedegen praktische uitwerking vragen en dus aandacht behoeven.

Ten eerste is voor de uitvoering van het stelsel - naadloze dienstverlening aan burgers - **afstemming en coördinatie tussen de ketenpartners** nodig. In de kern gaat het er, volgens de Cie-Wolfson, om aan veel méér burgers vroeg, dichtbij huis, goede, afdoende hulp te bieden bij het (zelf of samen) vinden van passende oplossingen voor problemen. Het zou goed zijn om dit veel meer in samenhang en – zo nodig – verplichtend te organiseren, omdat dit past bij de fasen waarin we nu zitten en komen. Het kan bijvoorbeeld helpen als het ministerie van JenV integrale opdrachten aan het Juridisch Loket en de Raad verstrekt, en dat het Juridisch Loket en de Raad elkaars opdrachten kennen. Hierdoor kan er een samenhangende visie en coördinatie op de uitvoering ontstaan.

Dat investering in een goede keten-brede samenwerking werkt, laat de pilot "Samenwerken in de eerste lijn" zien. Rechtzoekenden worden beter en sneller geholpen in de zoektocht naar een passende oplossing. Deze samenwerking moet ook in de toekomst voortgezet worden, zowel op uitvoerend als bestuurlijk niveau. De ervaren leemtes in de huidige aansluiting tussen nulde-, eerste- en tweedelijns rechtshulp kunnen worden aangepakt. Zo worden in de Regeling Adviestoevoegingen Zelfredzaamheid (RATZ) burgers die tussen wal en schip vallen tijdelijk geholpen met een lichte adviestoevoeging. Het bijhorende evaluatieonderzoek zal samen met het onderzoek van het WODC naar de invulling van het begrip zelfredzaamheid rond de zomer van 2022 inzicht moeten geven in toekomstige voorzieningen en de afstemming tussen die

voorzieningen. Ook samenwerking in het structureel ophalen van signalen, zoals in de pilot Samenwerken in de eerste lijn is beproefd, kan worden voortgezet.

Ten tweede is er aandacht voor *de aansturing van het stelsel* nodig. In het vorige regeerakkoord was nog een fusie tussen het Juridisch Loket en de Raad voorzien. Inmiddels, om een integrale en naadloze dienstverlening aan burgers te kunnen garanderen, streven beide organisaties naar een intensievere, richtinggevende samenwerking (op inhoud en waarden, ook de Raad van Toezicht van het Juridisch Loket en de Raad van Advies van de Raad voor Rechtsbijstand).

Ten derde moet er *voldoende capaciteit van kwalitatief hoogwaardige sociaal advocaten en mediators* zijn. De Raad als bewaker van een kwalitatief hoogwaardig stelsel heeft belang bij voldoende en continue aanbod van goede kwaliteit. Een van de voorwaarden daarvoor is een *reële vergoeding*. Dit is in het Regeerakkoord 2021 door de invoering van scenario 1 van de Cie-Van der Meer en de periodieke herijking van de vergoedingen gewaarborgd. Voorts breidt de Raad de monitoring van het aanbod uit met een verdiepend dashboard en laat de Raad in samenspraak met de NOvA in 2022 een arbeidsmarktonderzoek uitvoeren naar wat nog meer nodig is voor continuering van voldoende aanbod. Ook zal het Kenniscentrum bij de Raad samen met de MfN vanuit bestaande en toekomstige onderzoeken en monitoring het kwalitatief hoogwaardig aanbod van mediators ondersteunen. Het Kenniscentrum zal hierover rechtstreeks aan de Tweede Kamer rapporteren. Ten slotte is er voor de opdrachten aan het Juridisch Loket en de Raad adequate financiering in de vorm van structurele middelen nodig om te kunnen bouwen aan een duurzaam stelsel.

C. Visie op een stabiel en duurzaam stelsel en op de aanpak van de knelpunten

Hieronder gaan wij eerst uitgebreider in op de 'wat'-vraag: Wat zou het stelsel aan burgers met een juridische hulpvraag moeten bieden teneinde hen daadwerkelijk en duurzaam te helpen? Na een uitvoerige beschrijving gaan wij korter in op de 'hoe'-vraag: Welke *governance* hoort daarbij?, en op de financiële vraag: Welke structurele financiële middelen zijn - buiten Van der Meer en de periodieke herijking - nodig?

c.1 Wat zou het stelsel aan burgers met een juridische hulpvraag moeten bieden om hen daadwerkelijk en duurzaam te helpen?

Ons antwoord is *integrale dienstverlening*. Problemen van mensen laten zich niet opknippen langs de nulde, eerste en tweede lijn; zij vragen om een integrale aanpak. We zien al dat innovatieve vormen van juridische dienstverlening zich rond de burger en zijn hulpvraag organiseren, door integrale behandelingen bestaande uit een combinatie van informatie en advies, pre-mediation, onderhandeling, bemiddeling, schikking en, zo nodig, onafhankelijke geschilbeslechting aan te bieden. *One-stop-shops* waarmee momenteel wordt geëxperimenteerd, zoals het Huis van het Recht, de SRV-bus, het scheidingsplatform uitelkaar.nl, Samenwerken in de eerste lijn en De wijkrechtspraak zijn enkele voorbeelden.

Een recent onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV (*Rebelgroup, 2020*) pleit eveneens voor verticale ketenintegratie en ook internationaal wordt dit genoemd als de manier om de burger centraal te stellen (*ILAG 2021*, Smith & Sandefur). Het internationale onderzoek van de Raad naar criteria van goede rechtsbijstand en de wijze(n) van organisatie uit 2020 bevestigt deze nieuwe inzichten in dienstverlening: burger centraal, integrale kijk, geborgde kwaliteit, bewezen en lerend (stelsel) en doelmatigheid zijn de overkoepelende thema's die goede rechtsbijstand omvatten. Het manifest van de NOvA uit 2018 *Voor goede rechtshulp* bevatte ook een reeks aanbevelingen om tot instrumenten te komen voor een bewezen en lerend stelsel.

Opeenvolgende geschilbeslechtingdelta's (WODC 2003, 2009, 2014, 2019) tonen een constant beeld van de oplossingsstrategieën van mensen met juridische problemen. 10% van de burgers met een serieus juridisch probleem blijven passief, zij doen niets. Anderen zoeken eerst naar **informatie en advies** – digitaal, telefonisch of persoonlijk – om in te schatten waar ze juridisch staan, welke oplossingen mogelijk zijn en wat ze kunnen doen om die te krijgen. Vervolgens gaan ze **met de wederpartij in gesprek**. Soms roepen ze daar hulp bij in, soms doen ze dat zelf. Wel of geen hulp inroepen blijkt afhankelijk van de ernst van het probleem, wie de wederpartij is, hoe hoog het conflict is opgelopen en de vaardigheden van de rechtzoekende zelf. Levert contact (al dan niet met hulp) met de wederpartij niks op, dan wordt de **stap naar een onafhankelijke instantie** overwogen. Soms is die gang verplicht en dus onvermijdelijk, bijvoorbeeld in een echtscheiding, strafzaak of bestuursrechtelijk geschil. Andere typen problemen worden minder vaak uit in formele procedures. Ook al wordt een formele stap naar bindende geschilbeslechting overwogen, partijen onderhandelen intussen door. Niet zelden wordt er onder dreiging van de juridische procedure een buitengerechtelijke (deel)oplossing bereikt (Hiil 2014).

Wanneer we dit op het Nederlandse stelsel toepassen, dan betekent dit:

- *Brede, laagdrempelige toegang*

'Burger centraal' betekent aandacht voor de rechtzoekende en zijn (onderliggende) hulpvraag, een integrale kijk op zijn situatie, passende juridische hulp en bemiddeling van goede kwaliteit voor de juridische kwestie en adequate samenwerking met het sociaal domein voor de niet-juridische problemen.

Voor de realisatie hiervan zorgt een duurzaam stelsel voor:

1. Objectieve, gebruikersvriendelijke voorlichting over juridische problemen en oplossingen. Deze digitale voorlichting is toegankelijk voor iedereen, ongeacht het inkomen en omvat onder meer informatie over rechten en plichten, mogelijkheden voor het (zelf, samen of met hulp) oplossen van problemen en de daarbij horende kosten en tijdsduur. Voor mensen die online hun weg niet kunnen vinden, is er een (telefonische) helpdesk die hen op beschikbare alternatieven wijst.

2. Voor minder draagkrachtigen (Wrb-gerechtigden) moet er de mogelijkheid zijn om dichtbij huis persoonlijke hulp te krijgen. Deze herkenbare, betrouwbare informatiepunten met kwalitatief goede medewerkers die zijn ingebed in de lokale context vormen de laagdrempelige toegang. Zij bieden o.a.:

- Een juridische diagnose op het probleem van de burger, inclusief toets op multiproblematiek door middel van een up-to-date diagnose-instrument;
- Informatie en advies op maat over bij het probleem horende rechten, plichten, oplossingen, proceskansen en alternatieven;
- Advies over oplossingsroutes bij juridische problemen;
- Juridische werkzaamheden van eenvoudige aard;
- Interventies bij niet-complexe problemen, zoals contact leggen met de wederpartij, pre-mediation en de burger bijstaan in bezwaar of bij een klacht;
- Advies over het type rechtshulp pakket (indien tweedelijns hulp nodig is), waar nodig hulp bij het aanvragen van een rechtshulp pakket alsmede verwijzing (triage) naar passende vervolgdienstverlening buiten het juridische domein.

- *Specialistische hulp bij complexere hulpvragen*

Wanneer het probleem van een minder draagkrachtige burger niet kan worden opgelost door informatie, advies of een andere lichte interventie, wanneer rechtstreeks toegang tot de tweede lijn vanwege het type problematiek nodig is (bijvoorbeeld straf, asiel, complexe sociale zekerheidskwesties) en/of wanneer sprake is van een verplichte of urgent geachte gang naar de rechter wordt de specialistische hulp van sociaal advocaten en mediators ingeschakeld. Zij bieden o.a.:

- Informatie en advies over rechten, plichten, oplossingen, proceskansen en alternatieven;
- Een onderbouwde analyse van en advies over de rechtspositie van de burger;
- Juridische werkzaamheden van complexe aard;
- Interventies bij complexe problemen, zoals feitenonderzoek, het voeren van onderhandelingen, het beproeven van schikkingen met de wederpartij; begeleiden naar een duurzame oplossing, de-escaleren, het herstellen van communicatie en verhoudingen tussen burgers;
- Waar nodig of verplicht het bijstaan van burgers in procedures.

- *Brede toegang en gespecialiseerde hulp in oplossingsroutes en rechtshulppakketten*

Er is een start gemaakt om oplossingsroutes en rechtshulppakketten te ontwikkelen. Elke oplossingsroute/rechtshulppakket bevat de beschreven en bewezen aanpak, aard en interventies en daarbij behorende (generalistische en specialistische) dienstverlener(s). Daarbij wordt ook voortdurend gekeken naar ontwikkelingen en verbeteringen binnen de dienstverlening en het stelsel.

Leidend is de vraag: *wat* moet er gebeuren om het probleem van de burger op te lossen, *hoe* zien de interventies eruit en *wie* kan die het beste leveren. Praktische conflictoplossing en rechtsbescherming gaan hierbij hand in hand: ze zijn complementair. Met organisaties die

De Raad beveelt aan om op een nieuwe manier naar deze groep te kijken, gegeven de diversiteit op de arbeidsmarkt (o.a. flex, zzp).

O.a. Samenwerken 1^e lijn; Huurketen; Hillesluis, Divosa.

O.a. RATZ, onderzoek RUG.

wederpartij in veel geschillen zijn (bijvoorbeeld overheidsinstanties) worden afspraken gemaakt over responsieve conflictoplossing, menselijke maat en de-escalatie (burgerloketten).

De professionals die hier actief zijn, zijn van hoge kwaliteit, staan voor de oplossing van het probleem en als nodig een formele rechtsgang en krijgen hiervoor een adequate vergoeding. De vergoedingssystematiek wordt in een duurzaam stelsel geborgd door binnen de rechtshulppakketten regelmatig de benodigde tijd voor de geleverde kwaliteit te meten, te evalueren en te actualiseren. Voortdurende monitoring in het Kenniscentrum met, voor en door ketenpartners is echter ook noodzakelijk om in te kunnen spelen op effecten van nieuwe en gewijzigde wetgeving en actuele ontwikkelingen.

Een duurzaam stelsel zal dus qua financieringssysteem een open-eind karakter moeten krijgen; zowel wat betreft het aantal burgers dat er gebruik van maakt (wat nu al zo is), als daarenboven wat betreft het actueel houden van het aantal uren waar het forfaitaire bedrag van een rechtshulppakket mee is opgebouwd. Zo'n periodieke herijking voorkomt dat in de toekomst weer een achterstand ontstaat in het forfaitaire systeem. Het tarief per forfaitair uur van het pakket, wat de uiteindelijke prijs van het pakket bepaalt, komt overeen met het jaarlijks te indexerende basistarief zoals deze is vastgesteld in het huidige Besluit vergoedingen rechtsbijstand en wordt bepaald door het ministerie.

- **De uitvoering**

Het Juridisch Loket - coördinerend voortrekker van de nulde en eerste lijn - stimuleert en stroomlijnt de brede, laagdrempelige toegang. Naast het Juridisch Loket als coördinerend voortrekker en uitvoerder van de brede laagdrempelige toegang zijn er ook andere voorzieningen in de brede, laagdrempelige toegang: de sociaal raadslieden, sociaal advocaten en mediators, wets- en rechtswinkels en de gespecialiseerde eerste lijn voor specifieke gebieden zoals VluchtelingenWerk Nederland. Zij zijn voor de uitvoering nodig, gezien de witte vlekken op de kaart van de laagdrempelige toegang (zie kader). Hierbij worden ook innovaties meegenomen zoals het instellen van een piketdienst waarbij de eerste lijn een kort advies kan vragen aan daarvoor opgestelde advocaten en mediators. In de pilots van Samenwerking eerste lijn en Hillesluis blijkt het vragen van een kort advies succesvol: het zorgt ervoor dat zaken terecht komen bij de juiste hulpverlener in eerste of tweede lijn en het versterkt de kwaliteit van de hulpverlening. Ook de innovatieve projecten van de rechtspraak waarin wordt geëxperimenteerd met laagdrempelige rechtspraak in de buurt kunnen hierbij worden betrokken.

Deze brede eerste lijn moet behouden en versterkt worden door middel van voldoende investeringen en goede onderlinge samenwerking. Gezamenlijk doel is een goede landelijke dekking van de laagdrempelige toegang. Het Juridisch Loket brengt daartoe samen met het Kenniscentrum bij de Raad de dekking van de digitale voorlichting en laagdrempelige toegang in kaart en doet op basis daarvan voorstellen aan het ministerie voor intensivering of samenwerking waar nodig. Het ministerie blijft verantwoordelijk voor de keuze voor de mate van dekking en prioriteiten in de nulde en eerste lijn. Het Juridisch Loket kan vervolgens met behulp van subsidie voor de eigen dienstverlening en door het maken van lokale en regionale afspraken de opdracht uitvoeren.

Leemte in de laagdrempelige toegang? Recente aandacht in de media* voor de grote vraag naar juridische eerstelijns hulp in steeds complexer wordende problematiek legt mogelijke tekorten in de laagdrempelige toegang bloot. In elk geval is een laagdrempelige toegang niet voor alle burgers dichtbij huis beschikbaar. In 169 van de 355 gemeenten waren in 2020 helemaal geen eerstelijnsvoorzieningen (geen Juridisch Loket, sociaal raadslieden of rechtswinkel). Ruim een kwart (27,3%) van de Nederlandse bevolking moet het op dit moment zonder laagdrempelige toegang in de buurt doen. Het Juridisch Loket is in 38 gemeenten fysiek actief. Daarmee wordt 36,7% van de bevolking bediend. Daarnaast is er een groot netwerk van andere laagdrempelige voorzieningen actief in gemeenten. In 16 gemeenten overlappen de drie genoemde voorzieningen elkaar, in 40 gemeenten zijn twee van de drie voorzieningen aanwezig en in 130 gemeenten is één voorziening beschikbaar.
*<https://www.trouw.nl/ws-b0082a516> | De Groene Amsterdammer nr 2, 2022 | Trouw 18 september 2021 "Rechtswinkel speciaal voor vrouwen hard nodig in Amsterdam".

Groeimodel

In een of meer vervolgesprekken werken het Juridisch Loket, Raad, NOvA, MfN en JenV aan de hand van een aantal klantreizen en langs de lat van waarden en beelden die daarover bestaan uit of er een rol van sociaal advocaten en mediators is als diagnosesteller in de eerste lijn. Ook praten zij verder over het verplichtende karakter van het diagnose-instrument (op uitzonderingen na).

Het stellen van een goede en brede diagnose van het probleem van de burger is een ander gezamenlijk doel van de laagdrempelige toegang. Het Juridisch Loket ontwikkelt hiervoor stap voor stap een diagnose-instrument dat wordt ingezet bij het Juridisch Loket en dat daarna wordt uitgerold bij anderen in de laagdrempelige toegang. In dit groeimodel (zie kader) wordt tevens voorzien dat bij het operationeel worden kwaliteitseisen voor toelating van diagnosestellers nodig zijn. De Raad is de toetsende organisatie die kwaliteitseisen stelt aan personen en organisaties in de laagdrempelige toegang. Uiteindelijk is het diagnose-instrument ook te gebruiken voor zelfdiagnoses van burgers.

De diagnose met behulp van het diagnose-instrument is de eerste stap vóór de tweede lijn. De diagnose moet zo goed zijn dat het advies in 90% kan worden overgenomen in tweede lijn. De burger krijgt informatie en advies aan de hand van de diagnose of er tweedelijns hulp nodig is en een advies over welk type rechtshulppakket. Vervolgens kan de burger, in het geval hij de geadviseerde dienst inderdaad wil, een aanvraag voor tweedelijns hulp doen bij de Raad. Dit gebeurt laagdrempelig, net als bij de aanvraag van een burger die zonder advies van de eerste lijn een aanvraag bij de Raad indient. De Raad neemt het besluit over het rechtshulppakket op basis van het advies en de gegevens van de diagnosesteller en de aanvraag van de burger. De Raad stuurt digitaal of per post aan de burger een bevestiging van het pakket plus uitleg. Als de rechtzoekende al een advocaat of mediator heeft, toetst de Raad of deze zich heeft ingeschreven voor het pakket en aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet. Als er nog geen dienstverlener is, biedt de Raad de burger een aantal dienstverleners aan die dit pakket aanbieden en zich daarvoor ingeschreven hebben bij de Raad, en door middel van kenmerken (zoals regio) en eventuele voorkeuren van de burger (zoals een man of vrouw). De burger laat de Raad weten welke dienstverlener hij kiest; de Raad kan daarna het beslisproces afronden en toevoegen.

- *Kwaliteitsborging*

Een van de taken van de Raad is het borgen van de kwaliteit van de aangeboden diensten. Het kwaliteitskader met criteria voor goede rechtsbijstand dat is ontwikkeld door het Kenniscentrum bij de Raad wordt samen met de ketenpartners geconcretiseerd en ingevuld. Op basis van periodiek onderzoek, data en praktijkervaring blijven de kwaliteitscriteria voor een lerend stelsel *up-to-date*. De andere vorm van kwaliteitsborging die tot de kerntaken van de Raad behoort, zijn de kwaliteitseisen die de Raad aan dienstverleners stelt via de inschrijving bij de Raad in de registers¹ en de dienstencatalogus. Ook dit gebeurt in nauwe samenspraak met de ketenpartners voor wie deze kwaliteitscriteria gaan gelden. Zij zullen hierin een adviserende rol hebben.

Als het gaat over specifiek de advocatuur, heeft de NOvA als taak het bewaken van de kwaliteit van dienstverlening door alle advocaten. Dit geldt evenzeer voor de mediators, waarvoor de MfN de kwaliteit bewaakt. In het stelsel gaat dat meer specifiek over het adviseren van de Raad over het vaststellen van kwaliteitscriteria, benodigde competenties en de reële tijdsbesteding voor advocaten en mediators die deelnemen aan een rechtshulppakket. Uitgangspunt moet zijn om regedruk voor advocaten en mediators in het stelsel te beperken en regels die er zijn zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen: kwaliteitscriteria van de Raad, eisen die specialisatieverenigingen stellen en de verplichtingen die voortvloeien uit het rechtsgebiedenregister van de NOvA en het MfN-register van de MfN. Daarnaast is van belang dat dienstverleners in de eerste en tweede lijn met elkaar *best practices* ontwikkelen om de kwaliteit van dienstverlening te bevorderen en op elkaar af te stemmen.

Voor het ingeschreven staan in het register van dienstverleners bij de Raad gelden basiscriteria. Voor de rechtshulppakketten worden, afhankelijk van de zwaarte van het pakket, aanvullende eisen gesteld. Van belang is dat er een *level playing field* gehandhaafd wordt: (eerste- dan wel tweedelijns) dienstverleners die in het stelsel rechtshulp verlenen op hetzelfde niveau dienen te voldoen aan dezelfde kwaliteitscriteria. De Raad is verantwoordelijk voor de toetsing hiervan, ook met betrekking tot eventuele nieuwe toetreders in het stelsel.

De kwaliteitscriteria zien grotendeels op de uitvoeringspraktijk van de dienstverlener. Om de criteria te kunnen toetsen kunnen diverse toetsinstrumenten worden ingezet. Peer review wordt door de Raad, de NOvA en de MfN als een zeer passend en belangrijk instrument gezien dat bijdraagt aan de borging van kwaliteit in het stelsel, naast andere methoden voor monitoring en evaluatie van kwaliteit. Er wordt in de projecten reeds geëxperimenteerd met het inzetten van een vorm van peer review, o.a. in het experiment scheiden.

Het Juridisch Loket is coördinerend voortrekker voor de kwaliteitseisen in de nulde en eerste lijn, met input vanuit het Kenniscentrum.

- *Kenniscentrum bij de Raad, met, voor en door ketenpartners*

Het Kenniscentrum dat bij de Raad is belegd biedt in samenwerking met de ketenpartners overzicht en inzicht in de werking van het stelsel. Door systematische en transparante monitoring

¹ De Raad beheert en bewerkt verschillende registers waarin advocaten, mediators, bewindvoerders en tolken en vertalers zijn ingeschreven: het gaat om het Register Wrb, het Register Wsnp-bewindvoerders en het Register beëdigde tolken en vertalers.

en evaluatie van de oplossingsroutes en rechtshulppakketten (en overige dienstverlening, zoals het diagnose-instrument) maakt het Kenniscentrum stapsgewijs duidelijk wat werkt en wat niet werkt in de dienstverlening aan burgers en welke verbeteringen nodig zijn. Op deze manier ontstaat er een lerend stelsel dat zich voortdurend verbetert en vernieuwt.

Over het stelsel publiceert het Kenniscentrum jaarlijks een "Stand van de Uitvoering Rechtsbijstand". In deze Stand geeft het Kenniscentrum bij de Raad met input van en in overleg met de ketenpartners onafhankelijk en rechtstreeks informatie over de toegang tot het recht voor minderdraagkrachtige burgers.

Het Kenniscentrum monitort en doet in de toekomst ook onderzoek naar het aanbod van dienstverleners. Dit is van belang voor de continuïteit van voldoende kwalitatief goed aanbod. De Subsidieregeling beroepsopleiding sociaal advocaten die na overleg tussen NOvA, VSAN en Raad in het leven is geroepen om advocatenkantoren te stimuleren stagiaires aan te trekken, is in dit kader een voorbeeld van een geslaagde interventie.

c.2 Welke governance hoort bij een integraal stelsel?

Ons antwoord is dat, gegeven onze visie op een naadloze dienstverlening aan burgers, de *governance* op het stelsel hierbij aansluit. Voor een duurzaam stelsel is dus een stabiele en bij de verschillende rollen passende *governance* van groot belang. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de uitvoerders en het ministerie transparant en rolvast acteren.

Het Juridisch Loket en de Raad zetten gezamenlijk in op een intensievere en collegiale samenwerking bij de overgang van de burger van de eerste naar de tweede lijn, zoals nu ook gebeurt bij de uitvoering van de RATZ. Hierbij is de voornoemde taakverdeling een gegeven. Ook de Raden van Advies en Toezicht van beide organisaties bespreken hoe zij rolvast de genoemde samenwerking op hun niveau kunnen vormgeven en borgen.

De organisatie van de tweede lijn ligt in handen van de Raad: het zelfstandig bestuursorgaan dat op basis van de wettelijk bepaalde reikwijdte (wie in welke situatie recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand, vastgelegd in de Wrb en andere besluiten) beslist of een burger in aanmerking komt voor gefinancierde rechtsbijstand. De Raad voert deze taak op transparante wijze uit en maakt - waar het kan en nodig is - gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid.

Tevens voorziet de Raad de regering, het parlement en via hen ook de burger van transparante informatie over de wijze waarop hij de Wrb uitvoert en brengt, met hulp van het Kenniscentrum ook de effecten van het gevoerde beleid in beeld. Door uitvoeringstoetsing op voorgenomen wet- en regelgeving wil de Raad beleidsvoorbereiders, regering en parlement inzicht geven in en rapporteren over eventuele hardheden in politieke besluitvorming.

Samenwerking met en advisering door de ketenpartners zijn onderdeel van de *governance*. De stelselverantwoordelijkheid is en blijft belegd bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

c.3 Hoeveel geld is er met een stabiel en duurzaam stelsel gemoeid?

Met de invoering van scenario 1 van de aanbevelingen van de Commissie Evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (Cie-Van der Meer) voorziet het kabinet Rutte 4 in de benodigde en toegezegde financiering van reële urenbesteding van de sociaal advocatuur en mediators zoals vastgesteld in 2017. Samen met de voorgenomen periodieke herijking van de puntentoekenning aan advocaten en mediators kan zo worden geborgd dat de vergoedingen ook in de toekomst reëel zijn en blijven. De Raad zal deze urenbesteding continu monitoren en hierover rapporteren in de Stand van de uitvoering Rechtsbijstand. Ook de in de komende jaren beschikbaar gestelde gelden voor de vernieuwing van het ICT-landschap van de Raad is een noodzakelijke investering die het stelsel uitvoerbaar houdt.

Wat resteert is de structurele financiering die nodig is voor versterking van de brede laagdrempelige toegang, oplopend op termijn tot 15 miljoen per jaar. Voor de uitvoering van de eerste lijn is meer geld nodig om een betere landelijke dekking te realiseren, de wenselijke taakverzwaring van de eerste lijn mogelijk te maken en ook tot een reëlere invulling van het begrip zelfredzaamheid te komen. Zo kan ook tegemoet gekomen worden aan inzichten over onbedoelde gevolgen van regelgeving opgedaan door de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de rapporten 'Werken aan Uitvoering'.

Op deze manieren kunnen de doelen van een stabiel en duurzaam stelsel – burger centraal, hogere kwaliteit, adequate vergoedingen voor dienstverleners, een lerend stelsel met meer innovatie - worden geborgd zodat duurzaam adequate rechtsbescherming aan burgers kan worden geboden.