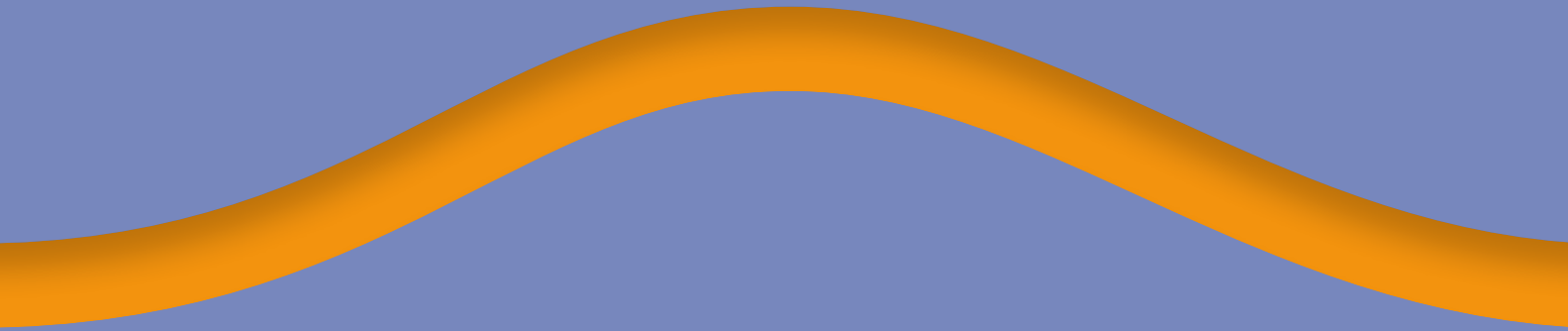


Naar een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp in Nederland

Helder denken over
doelen en opties

Dries Bartelink
Maarten Gehem
Liza Sandtke



Naar een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp in Nederland

**Helder denken over
doelen en opties**

**Dries Bartelink
Maarten Gehem
Liza Sandtke**

Colofon

Naar een laagdrempelige voorziening
voor rechtshulp in Nederland

*Helder denken over
doelen en opties*

Auteurs

Dries Bartelink
Maarten Gehem
Liza Sandtke

Ontwerp

Willem van den Goorbergh
Leonie Lous

Drukwerk

Drukkerij RaddraaierSSP

In opdracht van

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
Programma Rechtsbijstand



Ministerie van Justitie
en Veiligheid

Het Juridisch Loket



De Argumentenfabriek

© 2019 september 2019

www.argumentenfabriek.nl

Inleiding	5
Hoofdstuk 1	
Doelen	9
Doelenkaart	10
Hoofdstuk 2	
Opties	13
Samenvattingskaart	14
Optie Rijksoplossingenpleinen	16
Optie Gemeentelijke oplossingenpleinen	18
Optie Juridische robot	20
Optie Lokale juridische verwijzers	22
Hoofdstuk 3	
Beoordeling opties	25
Scorematrix	26
Bijlagen	29
Overzicht deelnemers denksessies	29
Onderliggende scores	30

Inleiding

Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil samen met belanghebbenden zoals advocaten, mediators, sociaal raadslieden, gemeenteambtenaren en medewerkers van uitvoeringsorganisaties denken over een herziening van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. In maart 2019 vroeg het ministerie De Argumentenfabriek hierbij te helpen, specifiek op één onderdeel van een nieuw stelsel, te weten ‘een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp’.

Wat is een ‘voorziening voor rechtshulp’?

In het huidige stelsel kunnen mensen met een laag inkomen en juridische problemen zich melden bij Het Juridisch Loket. Het Juridisch Loket is een onafhankelijke stichting met dertig vestigingen en negen servicepunten verspreid over Nederland gefinancierd door de Raad voor Rechtsbijstand en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het loket biedt gratis eerstelijns hulp in de vorm van informatie advies en doorverwijzing op locatie, per mail en per telefoon. Naast Het Juridisch Loket bieden ook andere nationale en lokale partijen eerstelijns juridische hulp aan burgers: zoals gemeenten, sociaal raadslieden, vakbonden, universiteiten en welzijnsinstellingen.

Mensen met een laag inkomen die Het Juridisch Loket niet binnen maximaal één uur kan helpen, kunnen rechtsbijstand aanvragen in de vorm van bijstand door een mediator of een advocaat. De Raad voor Rechtsbijstand regelt dit op basis van de Wet op de Rechtsbijstand (Wrb). Rechtsbijstand door mediators en advocaten is een vorm van tweedelijns hulp. Mensen met weinig inkomen en vermogen krijgen de kosten voor deze tweedelijns hulp vergoed. Dit heet ‘gesubsidieerde rechtsbijstand’.

Op basis van onderzoeken en gesprekken met professionals heeft de minister voor Rechtsbescherming de contouren geschetst voor een nieuw

stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Hieronder valt ook ‘een laagdrempelige voorziening’ voor rechtshulp. Hoe kunnen we de voorziening toegankelijker, doelmatiger en doeltreffender inrichten? Een ‘voorziening voor rechtshulp’ gaat alleen over de organisatie van eerstelijns hulp aan burgers die juridische hulp zoeken. ‘Rechtshulp’ vatten we breed op en kan gaan van het verstrekken van juridische informatie tot het adviseren over, of verhelpen van, concrete juridische problemen. Bij het nadenken over een nieuwe eerstelijnsvoorziening spelen allerlei inrichtingsvragen, zoals:

- Welke diensten biedt de voorziening aan burgers en via welke kanalen?
- Op welke doelgroepen richt de voorziening zich?
- Hoe komen burgers bij de voorziening terecht?
- Welke rollen spelen het Rijk en gemeenten bij de voorziening?

Wat staat er in dit boek?

Dit boek geeft antwoord op de vraag: *‘Welke doelen heeft de overheid met een voorziening voor laagdrempelige rechtshulp en welke opties onderscheiden we om deze te realiseren?’*

Hoofdstuk 1 geeft een overzicht van zes hoofdoelen die de overheid nastreeft met een nieuwe eerstelijnsvoorziening voor burgers die juridische hulp zoeken. Deze hoofdoelen vallen uiteen in negentien specifiekere doelen.

De negentien doelen zijn onmogelijk allemaal te verenigen. Sommige doelen leveren spanning op met andere doelen. Dit maakt het complex om een voorziening voor rechtshulp uit te denken. De ‘beste’ inrichting van een toekomstige voorziening is mede afhankelijk van het gewicht dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en belanghebbenden toekennen aan de doelen.

Om een goed gesprek tussen overheden en andere belanghebbenden te voeren staan in hoofdstuk 2 vier mogelijke opties voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp op hoofdlijnen beschreven. Deze vier opties zijn bewust scherp neergezet, zodat de opties duidelijk onderscheidend van elkaar zijn zonder door te schieten in ‘luchtfietserij’: elk van de opties is voorstelbaar en uitvoerbaar.



In hoofdstuk 3 staat hoe de vier opties scoren op de hoofddoelen uit hoofdstuk 1. Op deze wijze ontstaat een eerste beeld van de voor- en nadelen van de vier opties.

Voor wie is dit boek bedoeld en wat kunnen zij ermee?

Dit boek geeft nog geen antwoord op de vraag hoe de laagdrempelige voorziening voor rechtshulp eruit kan komen te zien. Hiervoor is het nog te vroeg. Dit boek beschrijft de tussenstand van het denken per september 2019.

Het boek is bedoeld voor mensen en partijen die mee willen denken over een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp, zoals gemeenteambtenaren en medewerkers van bestaande uitvoeringsorganisaties op het gebied van rechtshulp, en rechtzoekenden. Het biedt hen inzicht in, en overzicht van mogelijke doelen en onderscheidende kenmerken van (hoofd-)opties voor een toekomstige voorziening. Op basis van dit gedeelde inzicht en overzicht kunnen zij met elkaar in gesprek over hun voorkeursopties en hoe deze verder te concretiseren (en eventueel te combineren).

Hoe hebben we dit boek gemaakt?

Om de centrale vraag van dit boek te beantwoorden, hebben we over een periode van vijf maanden een reeks denksessies georganiseerd met een groep bestaande uit vertegenwoordigers van Divosa, Het Juridisch Loket, de Koninklijke Bibliotheek, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Nederlandse Mediatorsvereniging, de Nederlandse Orde van Advocaten, het Netwerk Directeuren Sociaal Domein, de Raad voor Rechtsbijstand, Sociaal Werk Nederland, de Universiteit van Amsterdam en de VNG. Tijdens vijf bijeenkomsten hebben we de gezamenlijke kennis van de denkgroep gebruikt om een analyse te maken van de huidige situatie en de knelpunten hierbij, te denken over de doelen, de opties te ontwikkelen en deze te beoordelen. Op basis van dit denkwerk hebben we dit boek gemaakt. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud, ook voor eventuele fouten, ligt bij De Argumentenfabriek.

Achterin dit boek staan alle meedenkers genoemd. We bedanken ze hartelijk voor hun betrokken en enthousiaste bijdrage en wensen ze veel succes bij het denken in de toekomst!

Dries Bartelink
Maarten Gehem
Liza Sandtke
De Argumentenfabriek

Hoofdstuk 1

Doelen

Welke doelen heeft de overheid met een voorziening voor laagdrempelige rechtshulp?

Deze deelvraag is niet eenvoudig te beantwoorden.

Uit beleidsstukken¹ blijkt dat de huidige eerste-lijnsvoorziening voor rechtshulp op meerdere punten beter kan. Ervaringen uit de praktijk die tijdens onze denksessies naar boven kwamen, bevestigen dit. Er is dus veel te wensen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp!

In dit hoofdstuk zetten we de verschillende wensen op een rij. We doen dit in de vorm van doelen voor de voorziening. Sommige doelen staan op gespannen voet met elkaar. Het is dus de vraag of alle doelen met elkaar zijn te verenigen.

Voor het overzicht hebben we de doelen geordend in drie groepen:

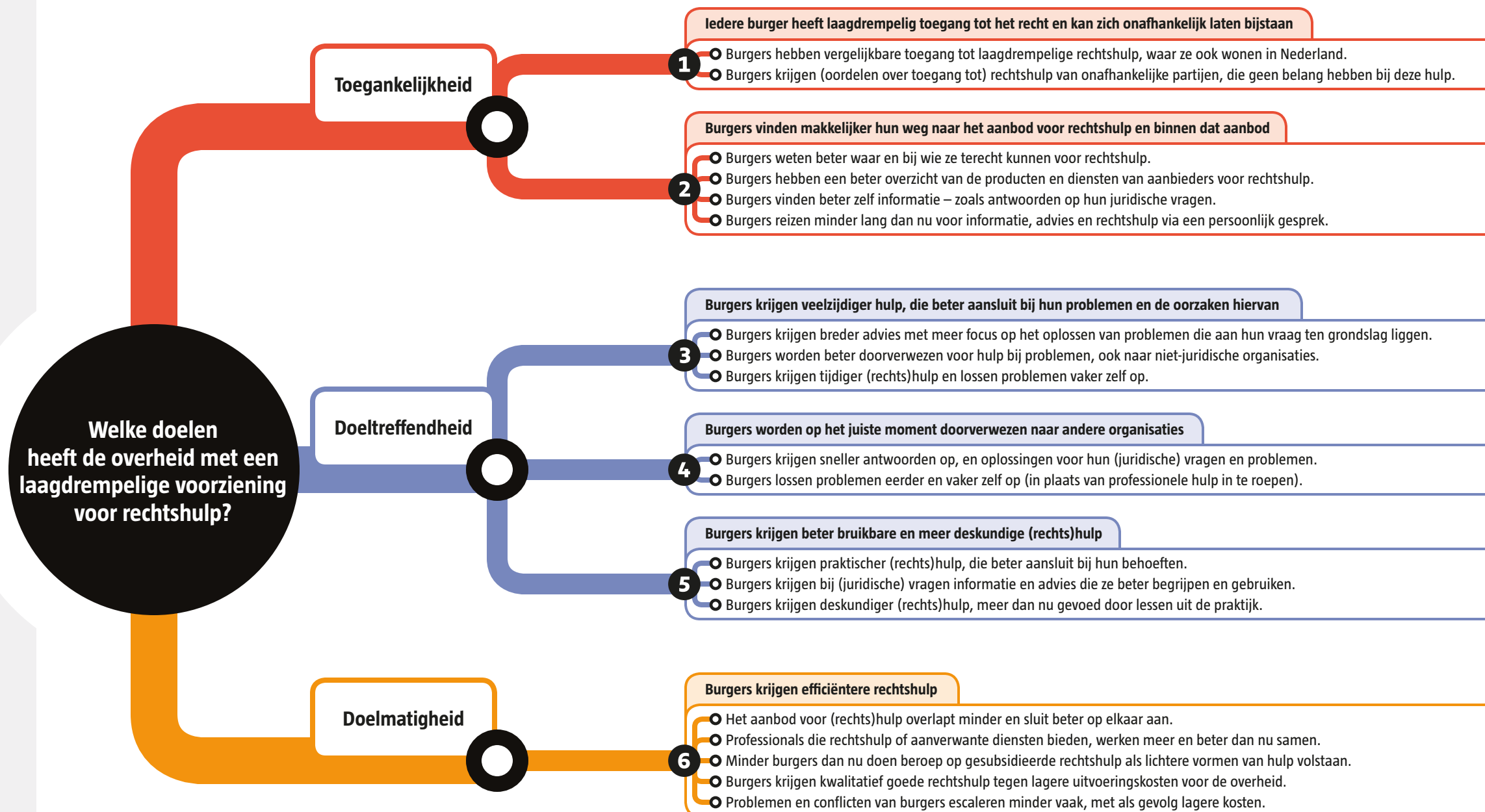
- doelen over de toegankelijkheid van (rechts)hulp
- doelen over de doeltreffendheid van (rechts)hulp
- doelen over de doelmatigheid van (rechts)hulp

Het overzicht bevat geen doel om te bezuinigen op de totale kosten voor rechtshulp. In 2017 is in het regeerakkoord afgesproken het stelsel voor rechtsbijstand 'binnen de bestaande budgettaire kaders' te herzien. Concreet gaat het dan om een bedrag van 409 miljoen euro per jaar. Bezuinigen op dit bedrag is geen doel van beleid, doelmatiger werken wel.

¹ Bijvoorbeeld de brief aan de Tweede Kamer d.d. 9 november 2018 met als onderwerp 'Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand'

Doelenkaart

Op deze kaart staat wat de overheid wil bereiken met een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp. De kaart geeft een overzicht van mogelijke doelen. Sommige doelen hebben specifiek betrekking op rechtshulp oftewel juridische hulp. Andere doelen gaan over bredere hulp, zoals het terugdringen van problematische schulden, waar juridische hulp onderdeel van kan zijn. In dit laatste geval formuleren we dit als '(rechts)hulp'.
De doelen zijn geordend in drie groepen: toegankelijkheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Binnen deze groepen onderscheiden we zes hoofddoelen (vetgedrukte zinnen) met negentien onderliggende doelen.





Hoofdstuk 2 Opties

‘Welke opties onderscheiden we om de doelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp te realiseren?’ Dat is de centrale vraag waar we in dit hoofdstuk antwoord op geven.

We hebben gezien dat de doelen onderling spanning kunnen geven, bijvoorbeeld tussen het streven naar meer doeltreffendheid én meer doelmatigheid. Er is niet één ideale oplossing waarmee de overheid alle doelen zal kunnen realiseren. Wel zijn meerdere opties denkbaar die in meer of mindere mate bijdragen aan de doelen uit hoofdstuk 1. De voorkeursoptie is mede afhankelijk van het gewicht dat beslissers en belanghebbenden toekennen aan de doelen.

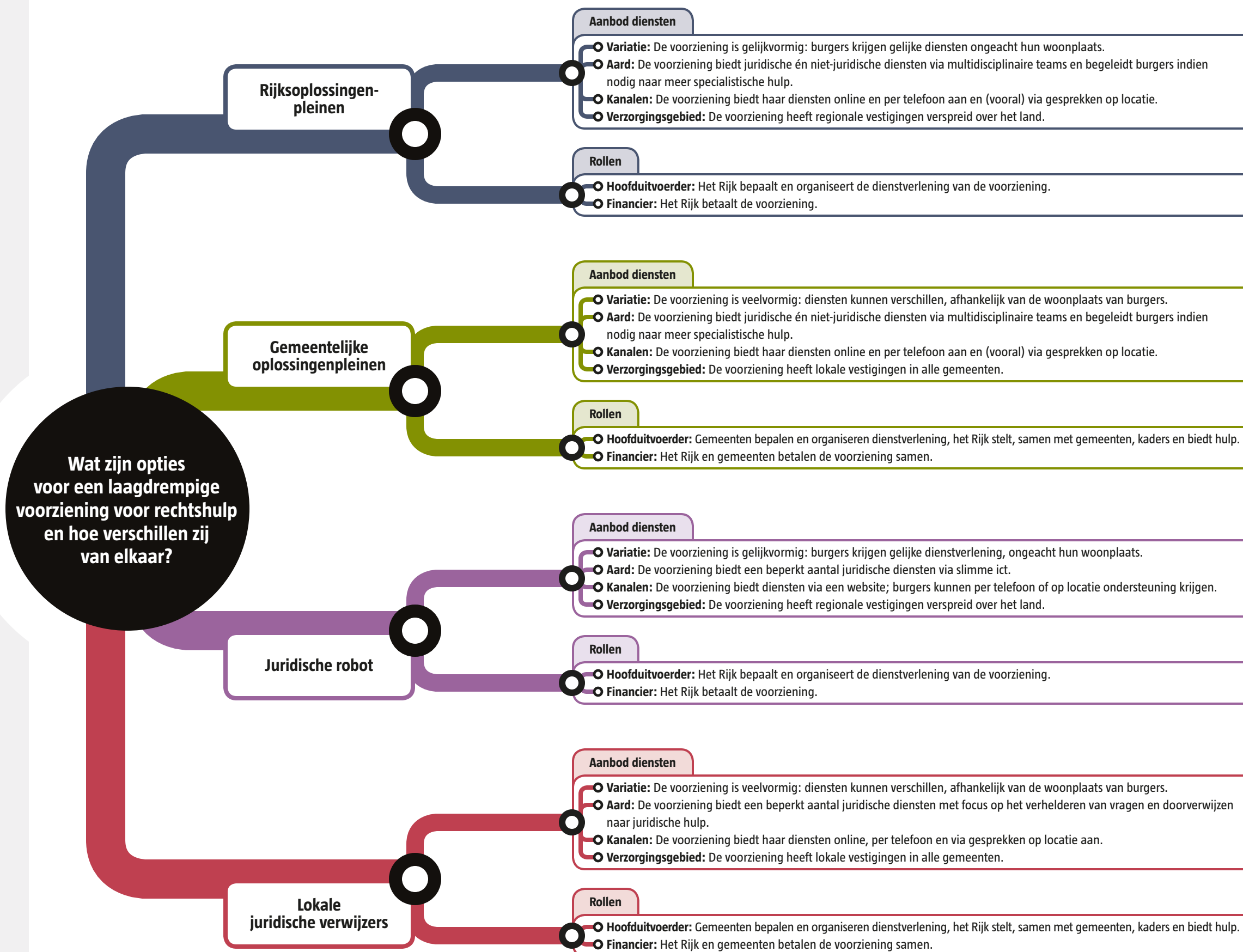
Om een beeld te vormen van de verschillende mogelijkheden voor een voorziening voor rechtshulp schetsen we in dit hoofdstuk vier opties op hoofdlijnen. Dit doen we in vijf visualisaties:

- één overzichtskaart met de vier opties en hun belangrijkste onderscheidende kenmerken en
- vier kaarten (per optie één), waarop we de opties verder inkleuren.

We zetten de opties bewust scherp neer, zodat ze duidelijk onderscheidend van elkaar zijn. Hier slaan we echter niet in door. Tijdens de denksessies hebben we gecontroleerd of de opties voorstelbaar en uitvoerbaar zijn.

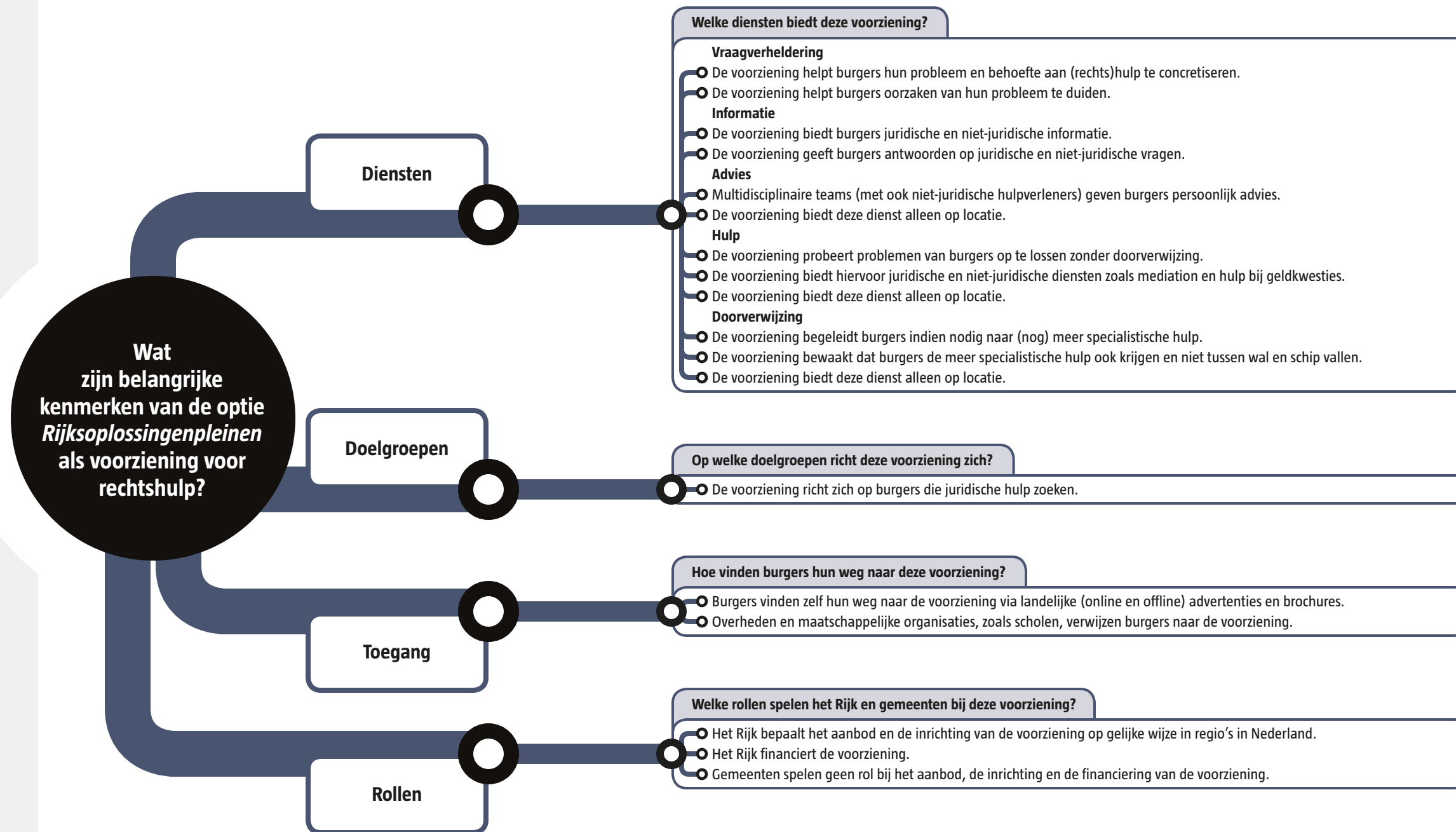
Samenvattingskaart

In deze samenvattingskaart worden de vier opties vergeleken aan de hand van hun belangrijkste onderscheidende kenmerken. De namen van de opties zijn werktitels.



Optie Rijksoplossingenpleinen

Deze kaart beschrijft de optie 'Rijksoplossingenpleinen' (werktitel) als mogelijke laagdrempelige voorziening voor rechtshulp.



Aanbod diensten

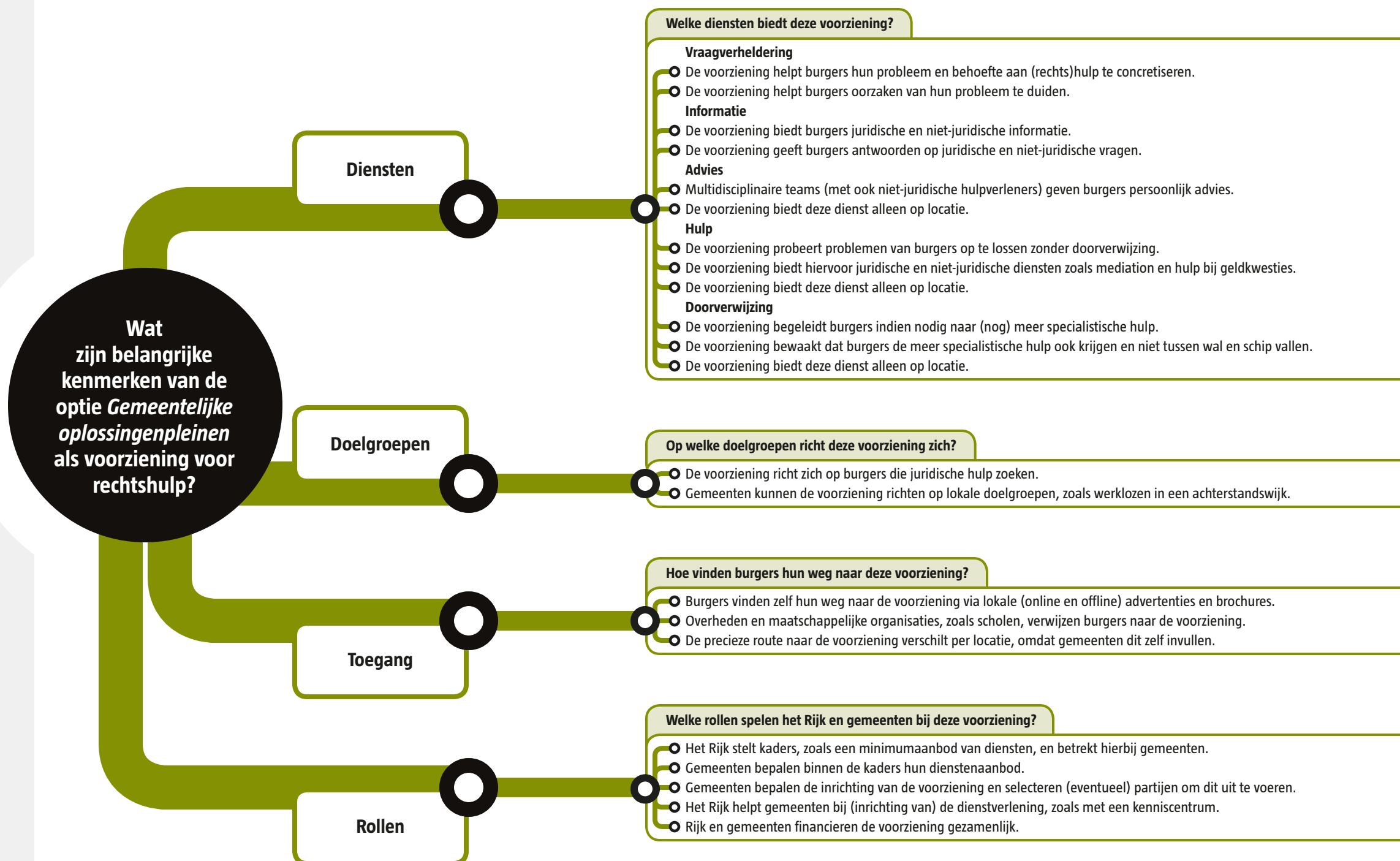
Variatie	Gelijkvormig	Veelvormig
Aard	Juridisch	Juridisch en niet-juridisch
Kanalen	Website en Telefoon	Gesprek op locatie (vooral)
Verzorgingsgebied	Regionaal	Lokaal

Rollen

Hoofduitvoerder	Rijk	Gemeenten
Financier	Rijk	Rijk en gemeenten

Optie Gemeentelijke oplossingenpleinen

Deze kaart beschrijft de optie 'Gemeentelijke oplossingenpleinen' (werktitel) als mogelijke laagdrempelige voorziening voor rechtshulp.



Aanbod diensten

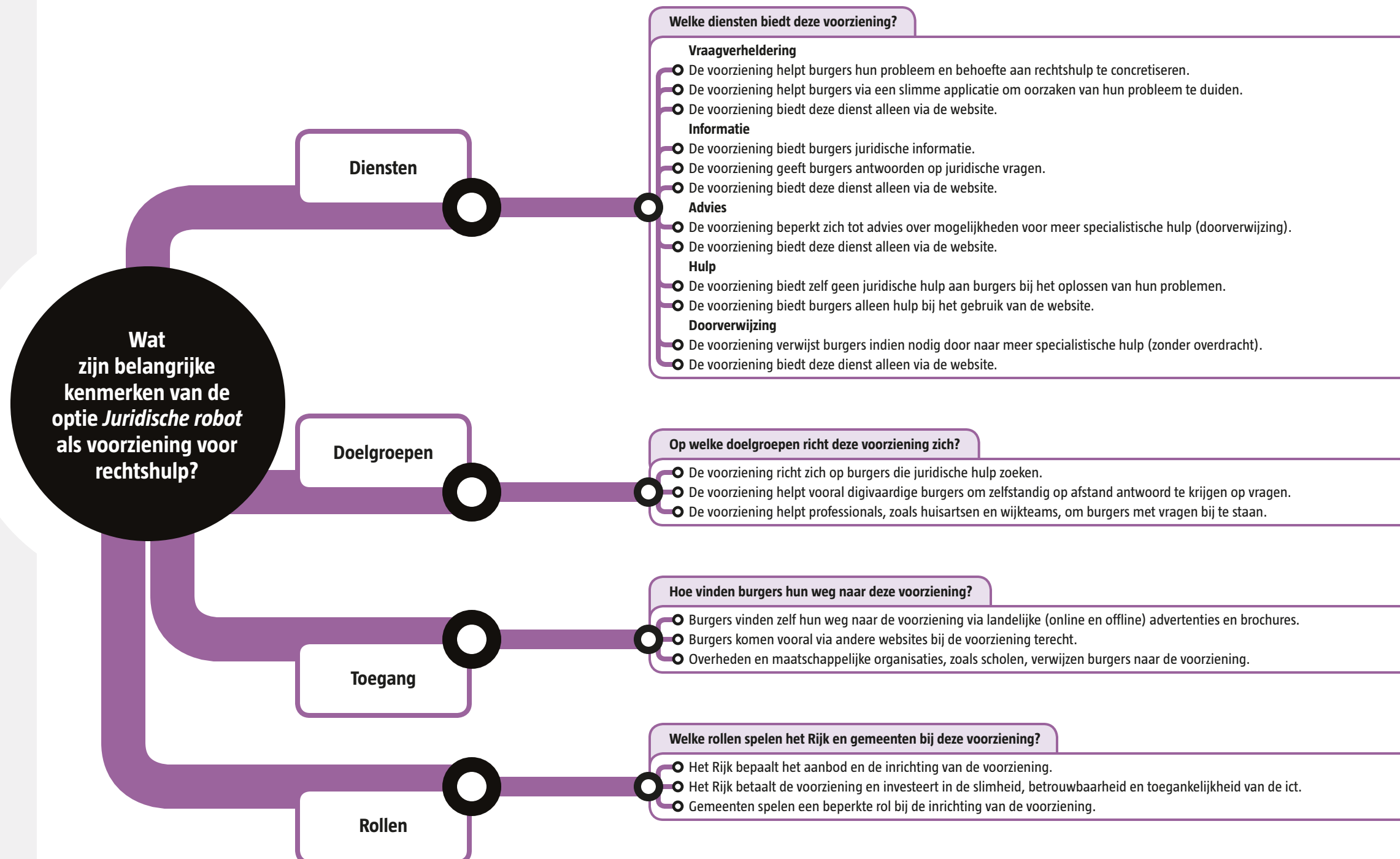
Variatie	Gelijkvormig	Veelvormig
Aard	Juridisch	Juridisch en niet-juridisch
Kanalen	Website en Telefoon	Gesprek op locatie (vooral)
Verzorgingsgebied	Regionaal	Lokaal

Rollen

Hoofduitvoerder	Rijk	Gemeenten
Financier	Rijk	Rijk en gemeenten

Optie Juridische robot

Deze kaart beschrijft de optie 'Juridische robot' (werktitel) als mogelijke laagdrempelige voorziening voor rechtshulp.



Aanbod diensten

Variatie	Gelijkvormig	Veelvormig
Aard	Juridisch	Juridisch en niet-juridisch
Kanalen	Website en Telefoon (vooral)	Gesprek op locatie
Verzorgingsgebied	Regionaal	Lokaal

Rollen

Hoofduitvoerder	Rijk	Gemeenten
Financier	Rijk	Rijk en gemeenten

Optie Lokale juridische verwijzers

Deze kaart beschrijft de optie 'Lokale juridische verwijzers' (werktitel) als mogelijke laagdrempelige voorziening voor rechtshulp.

Wat zijn belangrijke kenmerken van de optie Lokale juridische verwijzers als voorziening voor rechtshulp?

Diensten

Welke diensten biedt deze voorziening?

Vraagverheldering

- De voorziening helpt burgers hun probleem en behoefte aan rechtshulp te concretiseren.
- De voorziening helpt burgers oorzaken van hun probleem te duiden.

Informatie

- De voorziening biedt burgers juridische informatie.
- De voorziening geeft burgers antwoord op veelgestelde juridische vragen.

Advies

- De voorziening beperkt zich tot advies over mogelijkheden voor meer specialistische juridische hulp (doorverwijzing).

Hulp

- De voorziening biedt zelf geen juridische hulp aan burgers bij het oplossen van hun problemen.

Doorverwijzing

- De voorziening verwijst burgers door naar juridische hulp (zonder overdracht); dit is haar kerntaak.

Doelgroepen

Op welke doelgroepen richt deze voorziening zich?

- De voorziening richt zich op burgers die juridische hulp zoeken.
- De voorziening helpt vooral burgers met een onduidelijke hulpvraag.
- De voorziening helpt vooral burgers die moeite hebben hun weg te vinden naar de juiste hulporganisaties.

Toegang

Hoe vinden burgers hun weg naar deze voorziening?

- Burgers vinden hun weg naar de voorziening via lokale (online en offline) advertenties en brochures.
- Overheden en maatschappelijke organisaties, zoals scholen, verwijzen burgers naar de voorziening.
- De precieze route naar de voorziening verschilt per locatie, omdat gemeenten dit zelf invullen.

Rollen

Welke rollen spelen het Rijk en gemeenten bij deze voorziening?

- Het Rijk stelt kaders, zoals een minimumaanbod van diensten en betreft hierbij gemeenten.
- Gemeenten bepalen binnen de kaders het dienstenaanbod en breiden dit indien gewenst uit.
- Gemeenten bepalen de inrichting van de voorziening en selecteren (eventueel) partijen om dit uit te voeren.
- Het Rijk helpt gemeenten bij (inrichting van) de dienstverlening, zoals met een kenniscentrum.
- Rijk en gemeenten financieren de voorziening gezamenlijk.

Aanbod diensten

Variatie	Gelijkvormig	Veelvormig
Aard	Juridisch	Juridisch en niet-juridisch
Kanalen	Website en Telefoon	Gesprek op locatie (vooral)
Verzorgingsgebied	Regionaal	Lokaal

Rollen

Hoofduitvoerder	Rijk	Gemeenten
Financier	Rijk	Rijk en gemeenten



Hoofdstuk 3 Beoordeling opties

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag: Hoe scoren de vier opties op de hoofddoelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp?

Het antwoord op deze vraag geeft een beeld in welke mate de onderscheiden opties bijdragen aan de doelen uit hoofdstuk 1.

Hier passen twee opmerkingen bij.

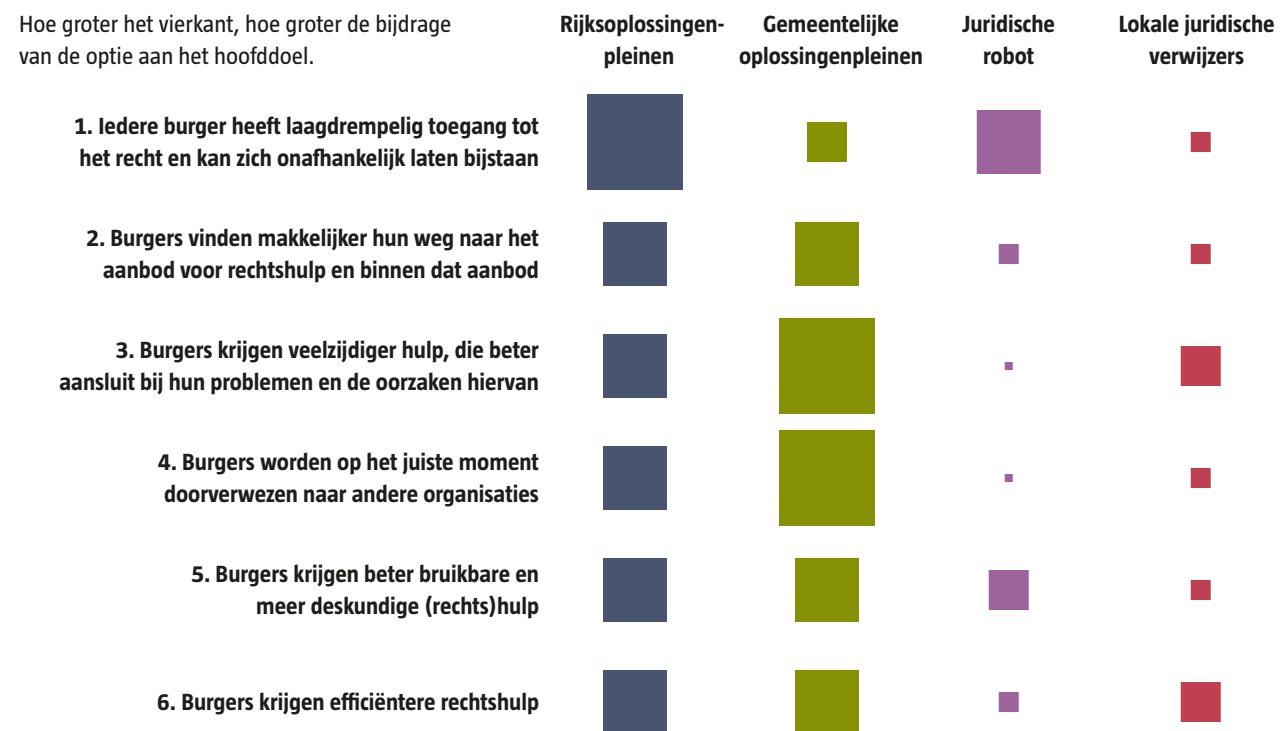
1. De scores zijn gebaseerd op een eerste grove evaluatie van de denkgroep, niet op een doorwrochte berekening. In de bijlage lichten we toe welk proces we hebben gevolgd en hoe de opties scoren op de onderliggende doelen bij de hoofddoelen.
2. De scores gaan alleen over de mate waarin een optie inspeelt op de doelen uit hoofdstuk 1. Er zijn natuurlijk meer criteria denkbaar om de opties op te beoordelen.

De scores helpen bij het bepalen van een (voorlopige) voorkeur voor één of meer opties. Ook bieden ze inzicht op welke punten opties nog zijn te verbeteren, zoals door elementen uit andere opties in te passen.

Scorematrix

De matrix beschrijft in welke mate de vier opties bijdragen aan de zes hoofdoelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp. In de bijlage staan de volledige scores van de opties op alle subdoelen.

In welke mate dragen de vier opties bij aan de zes hoofdoelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp?



Bijlagen

Overzicht deelnemers denksessies

Bernard de Leest, *Nederlandse Orde van Advocaten*

Chris van Overbeeke, *Nederlandse Mediatorsvereniging*

Elise Luijcx, *VNG*

Emese van Wamelen, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Ernst Radius, *Sociaal Werk Nederland*

Frits Haarlemmer, *Raad voor Rechtsbijstand*

Hans Bekkers, *Nederlandse Mediatorsvereniging*

Kim Houben, *Divosa*

Maaïke Toonen, *Koninklijke Bibliotheek*

Mechteld Bras, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Mies Westerveld, *Universiteit van Amsterdam*

Monique Peltenburg, *Netwerk Directeuren Sociaal Domein*

Nadia Walraven, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Richard van der Zand, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Rien Sonneveld, *Het Juridisch Loket*

Sophie Beelaerts van Blokland, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Vivian Schrijber-Leloux, *Het Juridisch Loket*

Willem Stapel, *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Onderliggende scores

Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de vier opties scoren op de zes hoofdoelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp.

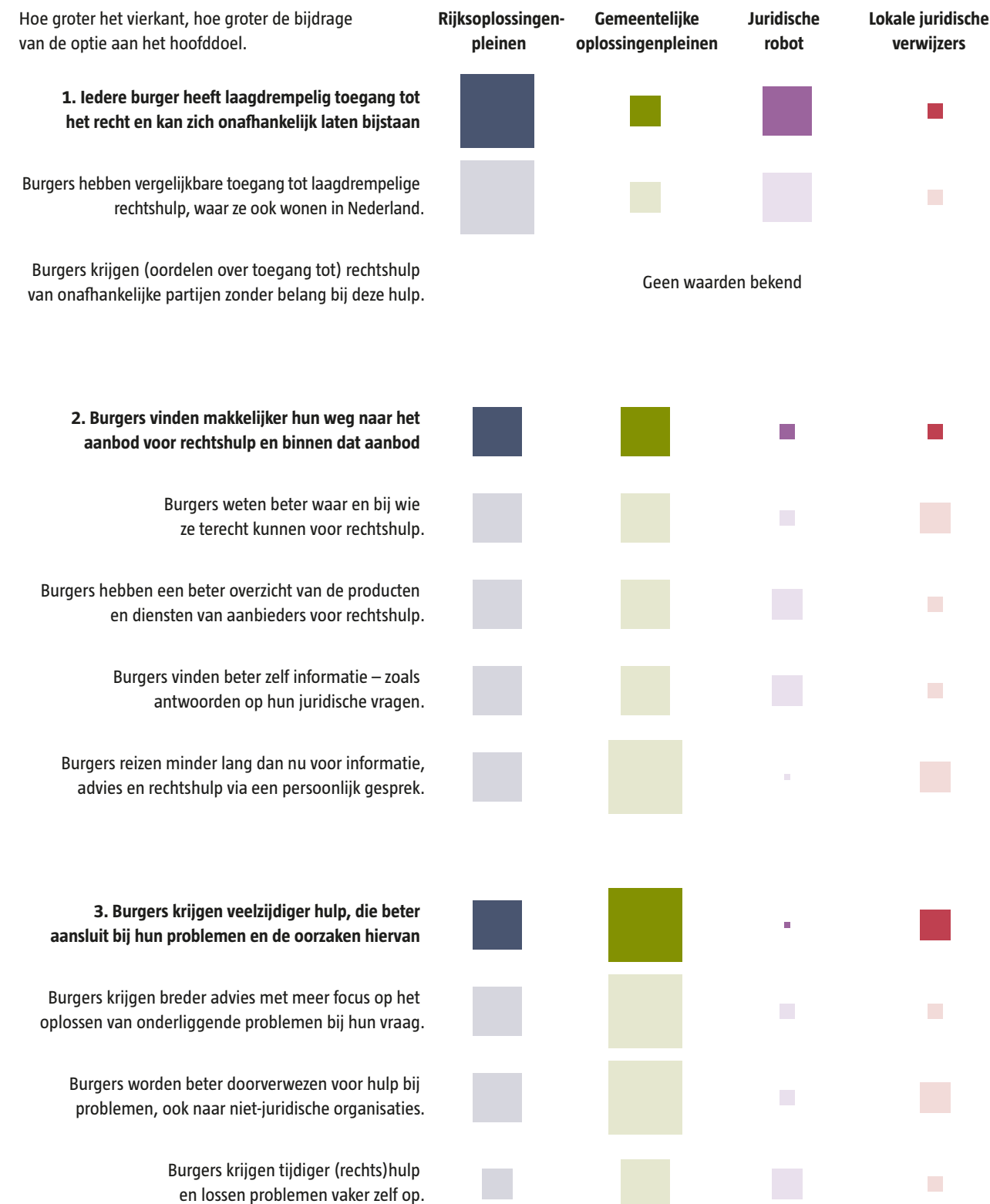
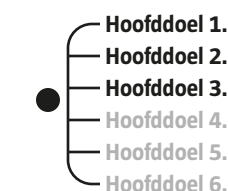
De visualisaties hierna laten zien hoe de opties scoren op de onderliggende doelen.

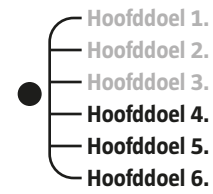
Hoe zijn we tot deze scores gekomen?

- Tijdens een denksessie op 16 juli 2019 hebben twaalf deelnemers van de denkgroep onafhankelijk van elkaar de vier opties beoordeeld op achttien doelen. Hierbij konden ze op een vijfpuntsschaal aangeven in welke mate een optie bijdraagt aan een doel.
- Op basis van die beoordeling zijn de scores van de vier opties op de achttien doelen berekend.
- De scores per hoofddoel zijn berekend door gemiddelden te nemen van de doelen die onder het hoofddoel vallen.

Na de denksessie op 16 juli 2019 heeft De Argumentenfabriek de formulering van de doelen nog tekstueel aangescherpt. Ook is in overleg met de opdrachtgever nog één doel toegevoegd onder het eerste hoofddoel. Van dit doel zijn geen scores bekend.

In welke mate dragen de vier opties bij aan de zes hoofdoelen en hun subdoelen voor een laagdrempelige voorziening voor rechtshulp?





Hoe groter het vierkant, hoe groter de bijdrage van de optie aan het hoofddoel.

	Rijkoplossingen-pleinen	Gemeentelijke oplossingenpleinen	Juridische robot	Lokale juridische verwijzers
4. Burgers worden op het juiste moment doorverwezen naar andere organisaties	■	■	■	■
Burgers krijgen sneller antwoorden op, en oplossingen voor hun (juridische) vragen en problemen.	■	■	■	■
Burgers lossen problemen eerder en vaker zelf op (in plaats van professionele hulp in te roepen).	■	■	■	■
5. Burgers krijgen beter bruikbare en meer deskundige (rechts)hulp	■	■	■	■
Burgers krijgen praktischer (rechts)hulp die beter aansluit bij hun behoeften.	■	■	■	■
Burgers krijgen bij (juridische) vragen informatie en advies die ze beter begrijpen en gebruiken.	■	■	■	■
Burgers krijgen deskundiger (rechts)hulp, meer dan nu gevoed door lessen uit de praktijk.	■	■	■	■
6. Burgers krijgen efficiëntere rechtshulp	■	■	■	■
Het aanbod voor (rechts)hulp overlapt minder en sluit beter op elkaar aan.	■	■	■	■
Professionals die rechtshulp of aanverwante diensten bieden, werken meer en beter dan nu samen.	■	■	■	■
Minder burgers dan nu doen beroep op gesubsidieerde rechtshulp als lichtere vormen van hulp volstaan.	■	■	■	■
Burgers krijgen kwalitatief goede rechtshulp tegen lagere uitvoeringskosten voor de overheid.	■	■	■	■
Problemen en conflicten van burgers escaleren minder vaak, met als gevolg lagere kosten.	■	■	■	■

