



Algemene Bestuursdienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket



ABD TOP Consult
Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Hans van der Vlist

In samenwerking met
Geert. M. Bos
José van de Wiel

ABDTOPConsult

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Van juli tot en met oktober 2017 heb ik interessante en intensieve gesprekken mogen voeren met medewerkers van het ministerie van Justitie & Veiligheid, de Raad voor de Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en diverse andere betrokkenen bij het thema gesubsidieerde rechtsbijstand. De gesprekken waren erop gericht goed inzicht te krijgen in de effectiviteit van de samenwerking en de rolverdeling bij de implementatie van de maatregelen uit het rapport Wolfsen. Daarover gaat dit rapport. De werkbezoeken en de gesprekken hebben ook inzicht gegeven in de grote mate van betrokkenheid, inzet en passie van de medewerkers bij het werk om burgers met rechtsvragen te helpen. Daarvan ben ik onder de indruk.

Ik wil graag alle betrokkenen bij dit onderzoek hartelijk danken voor de grote mate van medewerking die zij hebben geleverd. Iedereen heeft ruim de tijd genomen om met een zeer coöperatieve grondhouding en betrokkenheid open met ons te spreken. Dankzij hen is dit rapport tot stand gekomen.

Hans van der Vlist

Managementsamenvatting

In juni 2017 heeft ABDTOPConsult van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: het Ministerie) de opdracht gekregen om te verkennen of de beoogde intensivering van de samenwerking tussen de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) en het Juridisch Loket (hierna: het Loket) en de beoogde rolinvulling van beide organisaties vorm heeft gekregen, inclusief de rol van het Ministerie daarbij. In het bijzonder is de verkenning gericht op het doel om de maatregelen die voortvloeien uit het rapport van de commissie onder leiding van de heer mr. A. (Aleid) Wolfsen ("Herijking rechtsbijstand- naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand") op basis van een gedeelde visie duurzaam te implementeren. De maatregelen zien met name op de verbreding en versterking van de eerste lijn, de regierol van de Raad en de opdrachtgeversrol van het Ministerie. De opdracht is verbijzonderd in een achttal vragen.

Gelet op het karakter van de vraagstelling is gekozen voor een aanpak waarbij gesprekken met betrokkenen centraal hebben gestaan. In de gesprekken is gevraagd naar de belevingen en ervaringen van betrokkenen over de kwesties die in de onderzoeksvragen zijn genoemd. Van deze gesprekken zijn persoonlijke aantekeningen gemaakt die de basis vormen voor de bevindingen. De bevindingen zijn geordend in de volgende thema's:

- Visie,
- rolinvulling,
- regierol Raad,
- samenwerking en informatiedeling Raad en Loket,
- financiën,
- en tot slot het thema wel/ niet samenvoegen.

Over dit laatste punt is recent in het regeerakkoord kabinet Rutte III vastgelegd om tot juridische samenvoeging over te gaan. In de slotbeschouwing wordt de samenhang van het regeerakkoord met de bevindingen en een mogelijk handelingsperspectief geduid. Op basis van de bevindingen worden de onderzoeksvragen beantwoord die leiden tot de kernconclusie van de verkenning.

Wat betreft het thema "visie" is de bevinding dat de visie vanuit het Ministerie op het gehele stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en het maatschappelijk belang daarvan, niet herkend wordt. Er blijkt ook geen gedeelde visie op de context waarbinnen het Ministerie en de Raad opereren, en op de rollen die dit van de organisaties vraagt. Wel delen het Ministerie en de Raad op hoofdlijnen de uitgangspunten uit het rapport Wolfsen en de benodigde maatregelen. Dit geldt niet in dezelfde mate voor het Loket. Het programma om de maatregelen uit het rapport Wolfsen te implementeren stagneert door het gebrek aan een visie op het gehele stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Partijen kunnen de maatregelen soms moeilijk duiden en mede als gevolg daarvan lopen meningen over de wijze waarop aan de maatregelen invulling moet worden gegeven uiteen. Daarnaast ontbreekt het aan gedeelde visie op de onderlinge sturings- en verantwoordingsrelaties.

Wat opvalt over "rolinvulling" is dat de praktische invulling daarvan en de percepties daarover nogal uiteenlopen en afwijken van de formele structuur en verhoudingen. De Raad is een zelfstandig bestuursorgaan dat in onafhankelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid besluit over het al dan niet verstrekken van subsidie voor de toegang tot rechtsbijstand, en over de toegang en de kwaliteit van de gesubsidieerde rechtsbijstand door advocaten.

In de percepties van meerdere partijen wordt de Raad vooral gezien als verlengstuk van het Ministerie in het kader van beleidsontwikkeling en budgetbeheersing.

Het Loket wordt gezien als de onafhankelijke partij voor advisering van de burger. Deze stelt zich autonoom op en geeft weinig rekenschap van zijn positie als subsidieontvanger gebonden aan subsidievoorschriften.

Bij het programma om tot invulling van de maatregelen uit het rapport Wolfsen te komen valt op dat er een complexe aansturings- en besluitvormingsstructuur is ingericht, waarbinnen rollen niet voor iedereen helder zijn. Binnen deze structuur toetst het Ministerie projectplannen ook gedetailleerd op kosten, inhoud en uitvoering. Het bestuurlijk overleg tussen het Ministerie, de Raad en het Loket heeft weliswaar de communicatie verbeterd, maar niet aan de rolvastheid van de betrokken partijen bijgedragen, in tegendeel.

Over de wijze waarop de Raad invulling moet geven aan zijn "regierol" bestaan verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Door het Ministerie is op stelselniveau onvoldoende helder gemaakt waarop de regierol precies ziet en welke rol het Ministerie zelf heeft in het stelsel en hoe dat is afgebakend van die van de Raad. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld wie in kaart brengt welke impact de decentralisatie van het sociale domein heeft op de ontwikkeling van de hulpverleningsstructuur op gemeentelijk niveau en hoe het stelsel van rechtsbijstand zich daartoe verhoudt. De Raad ervaart gebrek aan instrumentarium en ruimte om zijn regierol waar te maken. Het Loket vraagt zich af waar de regie van de Raad zich op zou moeten richten en hoe de rol van het Loket eruit zou moeten zien.

Ten aanzien van de "samenwerking en informatiedeling" valt op dat de Raad en het Loket op werkvloerniveau altijd op afstand van elkaar hebben gewerkt. Sinds de komst van de nieuwe bestuurder bij de Raad zijn de verhoudingen op bestuursniveau verbeterd. Dit heeft echter nog niet geleid tot echte materiële verbetering van de samenwerking. Daarvoor is er een onvoldoende gedeeld beeld over de toekomst van het stelsel, de invulling van de maatregelen uit het rapport Wolfsen en de wederzijdse rolinvulling. Dit uit zich bijvoorbeeld in stagnatie om tot realisatie van afspraken te komen over de planning en verantwoording en de gezamenlijke informatiehuishouding.

Ten aanzien van de "financiën", de beschikbare budgettaire kaders voor het Loket en het afleggen van verantwoording over de besteding ervan aan de Raad, bestaan nog veel onvolkomenheden. Eerdere afspraken hierover van eind 2015, begin 2016 zijn nog niet uitgewerkt in een voor beide partijen werkbaar planning- en controlcyclus. Tussen het Ministerie en de Raad is er wederzijds onbegrip over het beschikbaar stellen van budget voor het programma om de maatregelen uit het rapport Wolfsen te implementeren. Dit leidt tot gedetailleerde projectplantoetsing door het Ministerie en vertraging in plaats van overeenstemming over kwaliteit en budget voor het gehele programma.

Er is op bestuurlijk niveau grote behoefte aan finale duidelijkheid over de vraag "wel/ niet samenvoegen" van de Raad en het Loket. Die vraag hangt al te lang boven de markt. Daarnaast is er al te lang wederzijdse irritatie over de sturingsrelatie: de Raad krijgt onvoldoende grip op de volledig gesubsidieerde, maar autonoom optredende monopolist en het Loket ontbeert heldere kaders, voelt zich niet serieus genomen door de Raad en benadrukt het belang van zijn onafhankelijkheid. Vanuit het perspectief om de maatregelen uit het rapport Wolfsen gerealiseerd te krijgen, ligt voor de meeste geïnterviewden samenvoeging voor de hand. Vanuit de advocatuur en het Loket ziet men niet in welk probleem met samenvoeging wordt opgelost. Inmiddels is in het regeerakkoord voor het kabinet Rutte III geformuleerd dat de Raad en het Loket juridisch worden samengevoegd conform het advies uit het rapport Wolfsen.

Op basis van de bevindingen worden de onderzoeksvragen in samenhang als volgt beantwoord. Van effectieve intensieve, laat staan duurzame, samenwerking is geen sprake. Er is geen gedeelde visie en het wederzijds vertrouwen is minimaal. De betrokkenheid bij de realisatie van de maatregelen uit het rapport Wolfsen is bij de Raad intensiever dan bij het Loket. Op de regierol van de Raad is geen gedeelde visie.

Kernconclusie van de verkenning is dat doorgaan op de huidige weg niet zal leiden tot de beoogde realisatie van de maatregelen uit het rapport Wolfsen.

Advies is om grondig opnieuw te beginnen. In het licht van het regeerakkoord kabinet Rutte III is in de slotbeschouwing een mogelijk handelingsperspectief geduid met de volgende elementen:

- Zorg voor een gezaghebbende interim leiding die, bijgestaan door een begeleidingscommissie, uitwerking geeft aan de opdracht uit het regeerakkoord tot een juridische samenvoeging van Raad en Loket,
- het creëren en uitwerken van een gedeelde visie,
- het positioneren van het stelsel in de veranderende rol van de gemeenten op het sociaal domein en in dat kader zoeken naar innovatieve samenwerking,
- het herdefiniëren van rollen,
- het expliciteren van het begrip onafhankelijkheid en het daarbij passende toezicht,
- het inrichten van goed werkbare sturings- en verantwoordingsrelaties,
- het inrichten van de informatiehuishouding gericht op een effectieve relatie tussen frontoffice en backoffice, en tot slot
- het uitvoeren van een stevig programma om werkprocessen en werkwijze/werkcultuur weer dicht bij elkaar te brengen.

Deze elementen moeten worden opgevat als noodzakelijke randvoorwaarden om tot een effectieve uitwerking te komen van een juridische samenvoeging zoals geformuleerd in het regeerakkoord kabinet Rutte III.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
2	Opdracht en onderzoeksvragen.....	2
3	Werkwijze.....	3
4	Bevindingen.....	4
	4.1 <i>Visie</i>	4
	4.2 <i>Rolinvulling en sturing</i>	5
	4.3 <i>Regierol Raad</i>	7
	4.4 <i>Samenwerking en informatiedeling</i>	8
	4.5 <i>Financiën</i>	8
	4.6 <i>Samenvoeging</i>	9
5	Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies.....	11
6	Slotbeschouwing en advies.....	13
	Bijlagen.....	16
	Bijlage 1: De onderzoeksopdracht.....	16
	Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden.....	19

1 Inleiding

De Raad en het Loket zijn hoofdrolspelers in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad is een zelfstandig bestuursorgaan dat wordt gefinancierd door het Ministerie. Zijn taak bestaat uit het zorg dragen voor de organisatie en verlening van rechtsbijstand en mediation. Voor de uitoefening van zijn taken kan de Raad voorzieningen treffen. Hierbij bepaalt art. 7 lid 2 Wet op de Rechtsbijstand dat de Raad in ieder geval “een afzonderlijke voorziening treft die belast is met de verlening van rechtshulp en aanvullende rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation” (hierna te noemen: eerste lijns rechtsbijstand). Sinds 2009 zijn deze taken neergelegd bij het Loket. Het Loket is een stichting die volledig wordt gesubsidieerd door de Raad.

Het toenmalige kabinet heeft bij brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 31 mei 2016¹ gereageerd op het rapport “Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand” van de “Commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel” onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen. In deze brief wordt aangegeven dat het kabinet net als de commissie Wolfsen een goede samenwerking tussen de Raad en het Loket essentieel vindt om de beoogde maatregelen door te kunnen voeren. Daarom zal de verlening van de eerste lijns rechtsbijstand onderdeel uit gaan maken van de organisatie van de Raad. Het Loket zal organisatorisch worden ondergebracht bij de Raad.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 8 september 2016 over deze brief zei toenmalig Minister Van der Steur echter “Wat mij betreft is samenvoeging geen noodzaak. Als er goede samenwerking zou kunnen ontstaan, hoeft er wat mij betreft geen sprake te zijn van samenvoeging.”

In juni 2017 heeft het Ministerie ABD Topconsult gevraagd de samenwerking in kaart te brengen. In dit rapport treft u de opbrengst van het onderzoek.

Leeswijzer

Het rapport begint met de onderzoeksopdracht en een toelichting op de werkwijze. Dit wordt gevolgd door de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. In de slotbeschouwing en advies staan de randvoorwaarden om tot effectieve uitwerking te komen van het regeerakkoord kabinet Rutte III.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 753, nr. 118

2 Opdracht en onderzoeksvragen

De onderzoeksopdracht (bijlage 1) van de Directeur Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie luidt als volgt:

1. Breng in kaart in hoeverre de intensivering van de samenwerking tussen de Raad en het Loket vorm heeft gekregen, inclusief de rol van VenJ daarbij,
2. breng in kaart of de mate waarin wordt samengewerkt en de rol die daarbij mag worden verwacht een waarborg zijn voor de realisatie van de maatregelen, vooral die zien op de verbreding en versterking van de eerste lijn (oriëntatiegesprek bij het Loket, aanvullende rechtshulp door het Loket, aanpak multiproblematiek en samenwerking met andere rechtsbijstandverleners, verbetering kwaliteit eerste lijn),
3. breng in kaart of deze samenwerking na de implementatie van de maatregelen voldoende ruimte biedt voor de uitoefening van de regierol door de Raad in het stelsel en de uitoefening van de opdrachtgeversrol door VenJ, en
4. adviseer VenJ uiterlijk in het najaar 2017, of zoveel eerder als mogelijk is, schriftelijk over de bevindingen van het onderzoek.

Hierbij zijn de volgende specifieke onderzoeksvragen gesteld:

1. Heeft de intensivering van de samenwerking tussen de organisaties, zoals voorzien door de minister en geconcretiseerd in het ambitie- en kaderdocument VenJ, vorm gekregen?
2. In welke mate wordt nu samengewerkt?
3. Wordt er op basis van wederzijds vertrouwen samengewerkt? Worden hierbij nog knelpunten ervaren?
4. Wordt er vanuit een gezamenlijke visie samengewerkt, is er een basis voor duurzame samenwerking en wordt dit door de organisaties actief uitgedragen?
5. Wat is de betrokkenheid bij en de bijdrage van de organisaties (inclusief de samenwerking) aan de realisatie van de maatregelen en de daarvoor gemaakte projectplannen, in het bijzonder die zien op de nulmeting, de verbreding en versterking van de eerste lijn (o.a. multiproblematiek en aanvullende rechtshulp) en het klantvolgsysteem.
6. Wat is de visie van de organisaties op de regierol van de Raad?
7. Is de mate waarin wordt samengewerkt een waarborg voor de realisatie van de maatregelen, vooral die zien op de verbreding en versterking van de eerste lijn?
8. Biedt de mate waarin wordt samengewerkt de Raad ook voldoende ruimte om regie te voeren nadat de maatregelen zijn geïmplementeerd?

3 Werkwijze

Om tot een advies te kunnen komen is de verkenning gericht geweest op gesprekken met (voormalig) betrokken partijen, van bestuursniveau tot medewerker niveau. Een lijst van geïnterviewden is bijgevoegd (bijlage 2). Deze gesprekken hadden tot doel een breed beeld te krijgen van alle aspecten die van belang zijn om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. En hebben zich toegespitst op de beleving en ervaring van betrokkenen over de wijze waarop en de mate waarin de Raad en het Loket met elkaar samenwerken, en op die elementen die aan de basis liggen van samenwerking. Daarbij is ook de rol van het Ministerie aan bod gekomen. Daarnaast zijn werkbezoeken afgelegd aan de Raad en het Loket, waarbij de werkzaamheden op de werkvloer van dichtbij konden worden ervaren. De bevindingen in het rapport (hoofdstuk 4) komen dan ook voort uit de opbrengst van de gesprekken. Aldaar verwoorde meningen en belevingen zijn die van de betrokkenen die geïnterviewd zijn.

Vanuit het Ministerie is relevante documentatie beschikbaar gesteld over het stelsel van rechtsbijstand. Gaandeweg het proces is aanvullende informatie opgevraagd bij betrokken partijen. Er is gebruik gemaakt van de documentatie voor zover deze de gesprekken met betrokkenen ondersteunden. Het zwaartepunt van de verkenning lag echter bij de gesprekken.

De gesprekken hebben zich telkens gericht op de volgende vier thema's:

1. Visie: functioneren van het stelsel van rechtsbijstand, de voorziene veranderingen en de wijze waarop deze een vertaling krijgen naar concrete beleidsvoornemens en werkzaamheden.
2. Rolinvulling en sturing: invulling van de rollen van het Ministerie, de Raad en het Loket.
3. Regierol Raad: definiëring van de regierol en invulling van de rol in de praktijk.
4. Samenwerking en informatiedeling: samenwerking en informatieuitwisseling op alle niveaus tussen het Ministerie, de Raad en het Loket.

Daarnaast zijn in de gesprekken door alle gesprekspartners nog twee thema's aangedragen te weten, financiën en het wel/ niet samenvoegen van de Raad en het Loket.

4 Bevindingen

4.1 Visie

Voor het Ministerie ligt de visie op het stelsel van rechtsbijstand besloten in de kabinetsreactie op het rapport Wolfsen, het concept wetsvoorstel “Wet duurzaam stelsel rechtsbijstand” dat mede daaruit voort is gekomen en de toelichting daarop.² De Raad en het Loket daarentegen missen in deze documenten een duiding en interpretatie van de afzonderlijke maatregelen en de wijze waarop zij in onderling verband samenhangen. Met andere woorden: de inhoudelijke visie op basis waarvan het Ministerie tot de voorgestelde maatregelen is gekomen. Diverse betrokkenen geven aan dat de bezuinigingen die met de start van kabinet Rutte II werden afgekondigd zeker in het begin van de kabinetsperiode door het Ministerie geregeld werden aangehaald als reden voor stelselvernieuwing. Betrokkenen zijn van mening dat door deze sturing op de aantallen en de mate van besparing, de inhoud van de stelselvernieuwing op de achtergrond is geraakt. Dit heeft (gemeenschappelijke) visievorming belemmerd.

Ook komt naar voren dat de medewerkers bij het Ministerie gebukt gaan onder de werkdruk die samenhangt met de (politieke) waan van de dag. Geconstateerd is dat de politieke leiding van het Ministerie is gewisseld en daarmee ook de politieke koers ten aanzien van de samenvoeging van Raad en Loket. Ondanks dat in de kabinetsreactie op het rapport Wolfsen nog als voornemen werd geuit de beide organisaties samen te voegen, gaf de politiek in een later stadium ruimte om hier toch van af te zien. Het feit dat het Ministerie is begonnen met implementeren voordat duidelijk is of de ingezette beleidswijzigingen politiek zullen worden gesteund, en het daarbij behorende concept wetsvoorstel daadwerkelijk tot stand komt, is een belemmering geweest voor breed commitment.

Wat het meest wordt gemist door Raad en Loket is een duidelijke visie en die visie, op hoofdlijnen, vertalen naar de verantwoordelijkheden van de Raad. Deze visie zou concreter moeten zijn dan hetgeen daarover door het kabinet aan de Tweede Kamer is geschreven. Meer richting voor vertaling ervan in de praktijk is nodig, zo wordt gesteld.

Ten aanzien van de inhoud van de visie op het stelsel voor rechtsbijstand, is reeds opgemerkt dat de noodzaak tot besparing heeft geleid tot een beleidsarme doorvertaling naar het stelsel. Betrokkenen stellen dat minder toevoegingen als zodanig geen overheidsbeleid kan zijn. Het zou er om moeten gaan hoe, binnen de financiële kaders, de burger zo goed mogelijk geholpen kan worden. Partijen onderschrijven de maatregelen uit het rapport Wolfsen om de intake te verbeteren en de burger beter naar de juiste vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand te verwijzen. Tegelijkertijd merkt men op dat dit een te smalle opvatting is van de stelselvernieuwing. Het oplossen van het probleem van de burger zou centraal moeten staan. Tevens mist men het beeld van het Ministerie op de wijze waarop de gevolgen

² Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/16/wetsvoorstel-duurzaam-stelsel-rechtsbijstand-consultatie>

van de decentralisatie van het sociale domein richting gemeenten in het stelsel kunnen worden ingepast. Op welke wijze worden (gemeentelijke) partijen betrokken, zoals sociale raadslieden en interventieteams, de schuldhulpverlening, mediators, en andere niet-juridische hulpverleners. Onduidelijk is welke organisatie (Ministerie, Raad of Loket) verantwoordelijk is deze 'sociale kaart' inzichtelijk te maken, hoe partijen betrokken kunnen worden en door wie.

4.2 Rolinvulling en sturing

De gesprekken hebben de volgende bevindingen opgeleverd over rolinvulling en sturing.

Het Ministerie

Het beeld komt naar voren dat het Ministerie op detail niveau stuurt op inhoud en financiën. Er wordt bijvoorbeeld gedetailleerd gekeken naar de projectplannen van de Raad en het Loket. Daarbij wordt ook scherp gelet op de mogelijkheid de te maken kosten per project te verantwoorden. Ondanks deze bemoeienis op detailniveau, wordt op de algemene voortgang van het programma niet gestuurd. Er worden wel hoge eisen gesteld door deadlines te stellen (naar het oordeel van sommigen irreële deadlines), maar het overschrijden daarvan heeft geen concreet effect.

Door deze werkwijze van het Ministerie krijgen de Raad en het Loket geen gevoel van vertrouwen. Ook het feit dat deze verkenning in opdracht van het Ministerie wordt verricht, wordt (met name aan de kant van het Loket) zo geduid.

Het Ministerie geeft aan dat het druk op het proces is gaan zetten om zo te bewerkstelligen dat er voortgang wordt geboekt. Het Ministerie erkent hiermee verantwoordelijkheden van de Raad over te nemen en zo eigenlijk op de verkeerde stoel te gaan zitten.

De Raad

Algemeen wordt de Raad gezien als een administratiekantoor ('backoffice') dat zorgt voor het beheer van de registers van advocaten en mediators, dat toevoegingen verstrekt en dat een monitor uitbrengt. De Raad wordt niet gezien als de organisatie die bij de uitvoering van beleidswijzigingen aan het roer staat. Men ziet de Raad als verlengstuk van het Ministerie voor de uitvoering van beleid. Er wordt overigens geen gebrek aan onafhankelijkheid gezien waar het gaat om het verstrekken van de individuele toevoegingen.

Bij enkele gesprekspartners wordt de status van de Raad als zbo, in de praktijk niet herkend. Tenslotte wordt de vraag opgeworpen of de Raad kwalitatief en kwantitatief sterk genoeg is geëquipeerd om zijn rol als regievoerder, zelfstandig bestuur orgaan, subsidieverstrekker én opdrachtgever van het Loket waar te maken.

De Raad geeft aan te ervaren niet over voldoende instrumenten te beschikken om te sturen op de eerste lijn en om vermindering van het aantal toevoegingen te realiseren. Tevens voelt de Raad een grote mate van afhankelijkheid van het Loket, aangezien deze in de praktijk een monopoliepositie in de eerste lijn vervult. Sturing via de subsidierelatie lukt onvoldoende, al wil de Raad dat wel. De Raad zegt onvoldoende informatie te hebben om op output van het Loket te kunnen sturen. Gevolg daarvan is bijvoorbeeld dat de planning & control cyclus niet naar tevredenheid verloopt (overigens ook tot ontevredenheid van het Loket). Zowel de Raad als het Loket wil

graag andere managementinformatie en beoordelingscriteria. Ook zijn zij beiden ontevreden over de opzet en praktische uitvoering van de jaarlijkse subsidieaanvraag waarbij deadlines regelmatig worden overschreden.

Het Loket

Breed gedeeld is dat het Loket er is voor de contacten met de burger ('frontoffice'). In de jaren van zijn bestaan is het Loket uitgegroeid tot een sterk, herkenbaar merk. Het Loket geeft aan dat 'onafhankelijkheid' essentieel is voor de organisatie om zo burgers met geschillen met de overheid duidelijk te maken dat het Loket geen overheidsorganisatie is. Door anderen worden vraagtekens geplaatst bij hoe noodzakelijk dat is vanuit het perspectief van de burger. Gesprekspartners signaleren ook dat deze visie van het Loket op onafhankelijkheid heeft doorgewerkt in de bestuurlijke relaties en zo heeft geleid tot afstand en weinig onderling contact. Sinds de bestuurswissel bij de Raad, ruim een jaar geleden, zijn de persoonlijke samenwerking en de sfeer wel verbeterd.

Programmastructuur en overlegstructuren

Het Ministerie en de Raad hebben een bilateraal bestuurlijk overleg. Tevens is er een tripartiet overleg van het Ministerie, de Raad en het Loket over de voortgang van het programma HSGR ('Herijking stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand', dit programma zorgt voor de uitwerking en implementatie van de maatregelen uit het rapport Wolfsen en het concept wetsvoorstel). Betrokken partijen geven aan dat er geen formele grondslag is voor een tripartiet overleg, het Ministerie heeft immers geen rechtstreekse bestuurlijke relatie tot het Loket. De voordelen van deze constructie zijn volgens betrokkenen: een platform voor het Ministerie om de voortgang van het programma te bespreken, toename van samenwerking tussen de Raad en het Loket, toename van betrokkenheid van het Loket bij het programma HSGR en verbetering van de onderlinge communicatie. Nadeel is dat de Raad een minder stevige positie inneemt in relatie tot het Loket. Die rol neemt het departement vaak over, aldus betrokkenen. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat deze constructie bijdraagt aan een 'veelheid aan overleg' wat de transparantie en helderheid over verantwoordelijkheden, besluitvorming en voortgang belemmert.

Het programma HSGR kent een eigen organisatiestructuur. De bestuurders van de Raad en het Loket zijn de formele opdrachtgevers van het programma. Een programmadirecteur leidt het programma. Deze programmadirecteur is aangesteld door de Raad, zonder medeweten van het Loket. Dit wordt gezien als 'een slechte start'. Onder de programmadirecteur ressorteren projectleiders van zowel de Raad als het Loket. Deze projectleiders zijn verantwoordelijk voor de afzonderlijke projecten die deel uitmaken van het programma. Een klein aantal projecten wordt in gezamenlijkheid opgepakt, het merendeel ziet op aanpassingen in de afzonderlijke organisaties en wordt apart opgepakt. De projectplannen worden goedgekeurd door de opdrachtgevers én door het Ministerie. Wanneer de opdrachtgevers er onderling niet uitkomen, wordt opgeschaald naar het Ministerie.

Het programma blijkt weinig voortgang te boeken en wordt zelfs bij veel betrokkenen, zowel aan de kant van de Raad als aan de kant van het Loket, als een energielek ervaren. Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd. Allereerst wordt de complexe en formele programmastructuur vaak genoemd. De overlegstructuren zijn niet voor alle spelers helder. Bij discussie over de inhoud van het programma en/of de projectplannen is het voor betrokkenen onduidelijk wie uiteindelijk de knoop doorhakt, en wanneer. Het formele karakter van de programmastructuur wordt ook gezien als

een gebrek aan vertrouwen in open samenwerking en een belemmering voor een goede communicatie tussen projectleiders, programmadirecteur en opdrachtgevers.

Verder is aangegeven dat er zowel inhoudelijk als methodologisch grote verschillen van inzicht en aanpak bestaan tussen verschillende projectleiders en de programmadirecteur, alsmede tussen de opdrachtgevers. Tenslotte blijkt dat de goedkeuring van de verschillende projectplannen door het Ministerie moeizaam verloopt, zowel op inhoud als op budget.

De uitwerking van het programma verschilt ook per organisatie. De Raad gaat uit van een integrale heroverweging en hernieuwde inrichting van de primaire werkprocessen in de eerste lijn, zodat ook de beperking van het aantal toevoegingen langs die lijnen kan worden bewerkstelligd. De Raad heeft een afzonderlijke programma- en projectstructuur opgebouwd (eigen medewerkers aangevuld met externe inhuur). Het Loket daarentegen kiest ervoor zo dicht mogelijk bij bestaande werkprocessen binnen de organisatie te blijven en de projecten in de bestaande werkzaamheden en structuur te passen. Dit wordt gezien als enerzijds een teken van de cultuurverschillen tussen de organisaties, en anderzijds als teken van het verschil in opvatting over de reikwijdte van het programma, en belang en urgentie dat de organisaties hechten aan de opdracht.

4.3 Regierol Raad

Gekeken is naar wat de regierol van de Raad inhoudt en zou moeten inhouden, alsmede hoe daaraan in de praktijk invulling wordt gegeven volgens de betrokkenen.

Volgens de gesprekspartners heeft het Ministerie de regierol onvoldoende duidelijk gemaakt. Over de wijze waarop de Raad invulling moet geven aan zijn regierol, hoe ver deze strekt en hoe gedetailleerd dat moet zijn, bestaan dan ook verschillen van inzicht. De percepties over de ontwikkeling van de Rechtswijzer door de Raad zijn hiervoor illustratief. Zowel de meningen over het feit dat de Raad de Rechtswijzer ontwikkelde, als over de wijze waarop dat gebeurde, blijken sterk uiteen te lopen.

Bij gesprekspartners bestaan verschillende visies op de regierol van de Raad. Grofweg worden hierbij twee soorten regie onderscheiden. De eerste is een regierol ten aanzien van het functioneren van het stelsel. Daarbij gaat het om de verdeling van het beschikbare budget, het scheppen van beleidskaders waarbinnen dat gebeurt, het beheren van de registratie van de tweede rechtsbijstandverleners, het administratieve proces rondom de verstrekking van toevoegingen en het toezicht op de naleving van de daaraan verbonden voorwaarden. De tweede regierol die wordt onderscheiden speelt zich meer af op uitvoeringsniveau. Dit is de regie over de oplossing van problemen van burgers. Daarbij gaat het om de analyse van het probleem en het selecteren van de meest effectieve weg om het op te lossen. De regie bestaat er dan uit de juiste hulpverlener in te zetten voor het oplossen van het desbetreffende probleem. In dit verband wordt ook het vormen van een poortwachterfunctie (conform de werkwijze van de huisarts) als essentieel gezien.

De Raad ervaart onvoldoende ruimte en onvoldoende instrumentarium om zijn regierol waar te kunnen maken. Aan de ene kant ervaart zij het Ministerie dat zich op detailniveau roert en aan de andere kant het Loket dat zich autonoom opstelt. Beperking van het aantal toevoegingen is volgens de Raad alleen haalbaar indien het Loket in de intakegesprekken het aantal doorverwijzingen naar advocaten terugbrengt

(de poortwachterfunctie). Het Loket geeft aan geen commitment te voelen aan een poortwachterfunctie. Het Loket beschikt niet over de beslissingsbevoegdheid een toevoeging voor rechtsbijstand al dan niet toe te wijzen, dit is voorbehouden aan de Raad. Het Loket staat er niet achter om te moeten beoordelen of het nodig is een bepaald geschil aan een advocaat voor te leggen met als doel het aantal toevoegingen terug te brengen. Tevens is er onduidelijkheid over het in beeld brengen van de 'sociale kaart'. Onduidelijk is welke organisatie daarvoor verantwoordelijk is, hoe partijen betrokken kunnen worden en door wie.

4.4 Samenwerking en informatiedeling

Bekeken is hoe de samenwerking op verschillende niveaus gestalte krijgt, welke informatie wordt gedeeld tussen de Raad en het Loket en hoe dat gebeurt.

Ten aanzien van de samenwerking op bestuurlijk niveau is van belang dat zich wijzigingen in de directie van de Raad hebben voorgedaan. Per 1 april 2016 is de Raad gewijzigd van een tweehoofdige directie naar één directeur. Geconstateerd is dat met de komst van de nieuwe directeur de relatie en de sfeer zijn verbeterd. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er weliswaar minder conflicten zijn maar dat in de samenwerking er materieel (nog) weinig lijkt te zijn veranderd. Zo is er weinig tot geen onderling contact bij de totstandkoming van de formele stukken in het kader van de subsidierelatie (kaderbrief, subsidiebeschikking, jaarplan, jaarverslag enz.). Op werkvloer niveau wordt weinig samengewerkt tussen Raad en Loket. Er is ook wel gesteld dat voor zover deze er is, de beste samenwerking buiten de formele structuren om gebeurt (op medewerker niveau in individuele gevallen). Dit contact verloopt goed. In zijn algemeenheid bestaat echter het beeld dat men niet ten volle uit gaat van elkaars kracht, laat staan elkaars kracht versterkt.

Met betrekking tot de gegevensuitwisseling is gebleken dat er geen goed werkend klantvolgsysteem bestaat dat door zowel Raad als Loket raadpleegbaar is. Met een dergelijk systeem zou de hulpverlening aan burgers beter op hun probleem kunnen worden toegespitst en zou ook de controle op een effectieve inzet van toevoegsubsidies kunnen worden verbeterd, zo is geschetst. Er bestaat geen gemeenschappelijke visie op de vorm en uitwerking van dergelijke informatievoorziening.

Verder geeft de Raad aan dat er geen duidelijke en bruikbare informatie voorhanden is waarmee de output van het Loket kan worden bepaald. Het Loket weerspreekt dit, maar de Raad ervaart het wel als een belemmering in de aansturing.

4.5 Financiën

Het thema 'Financiën' maakt geen deel uit van de onderzoeksopdracht. Echter, in nagenoeg alle gesprekken is het ter tafel gebracht. De bevindingen zijn hieronder opgenomen.

Zoals hierboven beschreven bij 'Rolinvulling en sturing' geven Raad en Loket aan ontevreden te zijn met de invulling van de planning & control cyclus. Tevens blijkt dat sinds de start van het programma HSGR er onduidelijkheid is over de financiële dekking. Het Ministerie heeft verzocht de afzonderlijke projectplannen met begroting te accorderen. Daar bestaat het beeld dat er onvoldoende onderbouwing is om de geclaimde kosten publiekelijk te kunnen verantwoorden. Aan de kant van de Raad en

het Loket bestaat het beeld dat het Ministerie van alles wil, maar daarvoor niet de middelen ter beschikking wil stellen.

De mate van bemoeienis van het Ministerie met de financiering van het programma en de projecten wordt als te groot en gedetailleerd beoordeeld. Hoewel het Ministerie stelt dat financiën geen belemmering vormen, wordt dat anders ervaren. Op initiatief van de Raad vindt er een doorrekening van de projectkosten plaats door een accountant, 'om de zaak in beweging te krijgen'. Nagenoeg alle gesprekspartners brengen naar voren dat discussie over financiën de inhoudelijke voortgang frustreert.

4.6 Samenvoeging

Ook de vraag of de Raad en het Loket moeten worden samengevoegd is niet expliciet opgenomen in de onderzoeksopdracht. Echter, de gesprekspartners gaven aan dat deze vraag 'te lang' boven de markt hangt en dat een knoop moet worden doorgesneden. Diverse gesprekspartners geven aan dat samenwerking van wezenlijk belang is voor het slagen van de maatregelen uit het rapport Wolfsen. Indruk is overigens dat het thema met name op bestuursniveau leeft. Op de werkvloer lijkt de vraag minder te leven.

Als belangrijkste reden voor samenvoeging komt naar voren dat alleen door directe aansturing door de Raad van de eerste lijn, het mogelijk is het voorgestane nieuwe beleid te implementeren. Als voorbeeld is hierbij vaak het verbeteren van de informatievoorziening op cliënt-niveau genoemd. Een vorm van een klantvolgsysteem wordt als belangrijk instrument gezien om de rechtshulp effectief en efficiënt aan te kunnen bieden.

Sommige gesprekspartners verwachten dat ook enige besparing op de uitvoeringskosten mogelijk is. Dit komt ook naar voren in het rapport "Uitvoering Wet op de Rechtsbijstand; verkenning naar de effecten van intensiever samenwerken of samenvoegen voor de Raad voor Rechtsbijstand en het Juridisch Loket" dat adviesbureau AEF op 3 maart 2015 publiceerde. Over de bruikbaarheid van hetgeen AEF daarover in het rapport heeft gerapporteerd, bestaat overigens (ook) geen overeenstemming tussen de partijen.

Als argument tegen samenvoeging noemt het Loket dat het voor burgers van belang is te weten dat de instantie die hen helpt (bijvoorbeeld in juridische geschillen met de overheid) op geen enkele wijze is verbonden met de overheid. Het Loket hecht zeer aan deze zelfstandige positie. De huidige getrapte subsidiestructuur wordt door het Loket en door de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) dan ook van meerwaarde geacht. Op deze manier kan het Loket zich presenteren als onafhankelijk van de Raad en het Ministerie.

Van de kant van het Loket is ook de vraag naar voren gebracht wat de samenvoeging voor voordeel zou hebben voor de burger. Dat wordt door hen niet gezien.

Door alle betrokkenen wordt verder aangegeven dat het samengaan van de organisaties veel tijd en energie zou kosten. Tijdens de transitie zou de implementatie van nieuw beleid zelfs nog verder worden bemoeilijkt. Cultuurverschillen tussen de beide organisaties zullen ook een rol spelen bij een eventuele samenvoeging.

In het licht van hetgeen hierboven al bij de andere thema's is omschreven, wordt er ook aan getwijfeld of enkel een fusie voldoende is om weer tot voortgang in de implementatie van de beleidsvoornemens te komen.

5 Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

Op basis van bovenstaande bevindingen worden de onderzoeksvragen als volgt beantwoord.

1. Heeft de intensivering van de samenwerking tussen de organisaties, zoals voorzien door de minister en geconcretiseerd in het ambitie- en kaderdocument V&J, vorm gekregen?

In het ambitiedocument is onder meer vastgelegd dat het Loket en de Raad met wederzijds vertrouwen zichtbaar en actief met elkaar moeten samenwerken. De verschillende aspecten waaruit dat zou moeten blijken zijn opgesomd. Geconcludeerd moet worden dat die samenwerking zoals verwoord in het ambitiedocument niet tot stand is gekomen en dat (mede daardoor) niet gekomen is tot de oplevering van de projectplannen van het programma HSGR binnen de gestelde termijn van 1 mei 2017. Ook de implementatietermijn van 1 juli 2018 lijkt gegeven de huidige stand van zaken weinig realistisch. Ten aanzien van de inzet en betrokkenheid van de medewerkers dient opgemerkt te worden dat die zowel aan de kant van de Raad als aan de kant van het Loket groot is gebleken.

2. In welke mate wordt nu samengewerkt?

Tussen Raad en Loket vindt enkel de hoogst noodzakelijke samenwerking plaats. Ondanks een verbetering in de persoonlijke verhoudingen heeft zich nog geen wezenlijke kwalitatieve of kwantitatieve verbetering afgetekend. Er is te weinig samenwerking om beleidsontwikkelingen in gezamenlijkheid te concretiseren en te implementeren.

3. Wordt er op basis van wederzijds vertrouwen samengewerkt? Worden hierbij nog knelpunten ervaren?

Nee, er wordt niet op basis van wederzijds vertrouwen samengewerkt. Er bestaat van de kant van de Raad te weinig vertrouwen dat het Loket de uitgangspunten van de stelselvernieuwing steunt en daaraan ook loyaal uitvoering wil geven. Het Loket voelt zich niet altijd serieus genomen en vertrouwt er niet op dat zijn belangen in voldoende mate in het oog worden gehouden door het Ministerie en de Raad. Het Loket vertrouwt er niet volledig op dat de maatregelen uit het rapport Wolfsen echt zijn bedoeld om de burger te helpen. Tenslotte vertrouwt het Ministerie de Raad de eigenstandige regierol niet volledig toe.

4. Wordt er vanuit een gezamenlijke visie samengewerkt, is er een basis voor duurzame samenwerking en wordt dit door de organisaties actief uitgedragen?

Nee, een gezamenlijke of gemeenschappelijke visie ontbreekt op essentiële punten. Gezamenlijkheid wordt door de organisaties niet actief uitgedragen. De samenwerking is gebaseerd op de formele bestuurlijke en financiële lijnen tussen de Raad als subsidieverstrekker en het Loket als subsidieontvanger.

5. Wat is de betrokkenheid bij en de bijdrage van de organisaties (inclusief de samenwerking) aan de realisatie van de maatregelen en de daarvoor gemaakte projectplannen, in het bijzonder die zien op de nulmeting, de verbreding en

versterking van de eerste lijn (o.a. multiproblematiek en aanvullende rechtshulp) en het klantvolgsysteem.

Geconstateerd is dat de projectplannen nog niet gereed zijn en dat daarmee nog niet is toegekomen aan de realisatie van de genoemde maatregelen. Gebleken is wel dat de organisaties weliswaar activiteiten ontplooiën op de genoemde terreinen, maar dat niet doen op basis van een gemeenschappelijke visie of duidelijke sturing. De benaderingswijzen zijn anders. Bij het Loket wordt minder capaciteit vrij gemaakt in vergelijking met de Raad.

6. Wat is de visie van de organisaties op de regierol van de Raad?

Er is niet één visie op de regierol van de Raad. Er bestaat verschil van inzicht over de exacte inhoud ervan, alsmede over de wijze waarop deze ingevuld dient te worden. Te onderscheiden vallen hierbij de regierol op stelselniveau en de regierol op uitvoeringsniveau. Van een effectieve invulling ervan is op beide niveaus nog onvoldoende gebleken. Vanuit het Ministerie zijn te weinig kaders meegegeven.

7. Is de mate waarin wordt samengewerkt een waarborg voor de realisatie van de maatregelen, vooral die zien op de verbreding en versterking van de eerste lijn?

Nee.

8. Biedt de mate waarin wordt samengewerkt de Raad ook voldoende ruimte om regie te voeren nadat de maatregelen zijn geïmplementeerd?

Nee.

6 Slotbeschouwing en advies

Op 10 oktober jongstleden publiceerde het kabinet Rutte III zijn regeerakkoord. Daarin is te lezen dat “het stelsel van rechtsbijstand herzien <wordt> langs de lijnen van het rapport Commissie Herijking Rechtsbijstand <Wolfsen> en het tussenrapport van de commissie Evaluatie puntentoekenning rechtsbijstand <Van der Meer> binnen de bestaande budgettaire kaders. (...) Conform het advies van het eerstgenoemde rapport worden de Raad voor de Rechtsbijstand en het Juridisch Loket juridisch samengevoegd. Door deze intensieve samenwerking kan de eerstelijns hulp beter worden gestroomlijnd en kunnen meer eenvoudige zaken door het Juridisch Loket worden afgedaan. (...)”³.

Het kabinetsbeleid is hiermee lopende de verkenning duidelijk geworden. Desalniettemin is deze verkenning doorgezet. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat uit de verkenning naar voren is gekomen dat het, ondanks de grote en bevolgen inzet van vele betrokkenen, nog ontbreekt aan randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om tot implementatie van het nieuwe beleid te komen. Deze randvoorwaarden zijn ook van belang met het oog op een effectieve uitwerking van het regeerakkoord. De bevindingen uit deze verkenning wijzen uit dat doorgaan op de huidige weg, aangevuld met enkel een juridische samenvoeging, niet zal leiden tot de beoogde realisatie van de maatregelen uit het rapport Wolfsen.

Hoofdadvis:

- Zo doorgaan leidt niet tot de realisatie van de gewenste maatregelen.
- Een grondige herstart is noodzakelijk.
- Een stabiele basis is nodig met als uitgangspunt: Hoe kun je problemen voor de burger effectiever en efficiënter oplossen?

Daarvoor is het creëren van de volgende randvoorwaarden nodig.

1) Benoem gezaghebbende interimleiding

Vanuit het Ministerie wordt een gezaghebbende interim opdrachtnemer aangesteld die de opdracht uit het regeerakkoord van een juridische samenvoeging van de Raad en het Loket uitvoert. De huidige betrokkenen, bij alle organisaties, zijn te zeer vervlochten geraakt met de werkwijzen en aansturing van de afgelopen jaren. De opdrachtnemer richt een programma in om de synergie tussen de organisaties uit te werken. Voordelen zijn te vinden in de inrichting van de gezamenlijke informatiehuishouding: de frontoffice (belichaamd door het Loket) en de backoffice (de Raad) kunnen beter op elkaar aansluiten. Informatie over rechtzoekenden kan gedeeld worden en de burger beter geholpen naar de juiste hulpverlener. Dit geldt met name voor de verbeterde intake en het klantvolgsysteem. Hiermee kan ook beter worden toegezien op een effectieve inzet van de toevoegsubsidies.

De opdrachtnemer introduceert ook een stevig programma om werkprocessen en werkwijze/ werkcultuur van de twee organisaties dicht bij elkaar te brengen. De opdrachtnemer brengt een cultuuromslag teweeg in het denken van beide organisaties. Waar het Loket zich beschrijft als ‘hands on’ en verandering van het werk

³ Regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”, pag. 5

wil integreren in bestaande werkprocessen, beziet de Raad het stelsel met meer afstand en heeft daarmee meer overzicht van de knelpunten. Kennis en kunde van medewerkers bij beide organisaties kunnen ingezet worden om de maatregelen uit het rapport Wolfsen op te pakken. Hier liggen ook kansen voor de (verdere) professionele ontwikkeling van de medewerkers. Met goede begeleiding kunnen de twee culturen elkaar versterken en wordt voorkomen dat er twee eilanden blijven bestaan die langs elkaar heen werken.

De opdrachtnemer wordt bijgestaan door een gezaghebbende begeleidingscommissie.

2) Gedeelde visie op het stelsel & de uitwerking daarvan

Het ontbreken van een gedeelde visie wordt gezien als de belangrijkste factor voor het spaak lopen van de samenwerking en de inhoudelijke voortgang. Een gezamenlijk en gedeeld beeld van de toekomst van het stelsel van rechtsbijstand is daarom essentieel. Deze visie gaat verder dan het bereiken van een besparingspotentieel, en neemt als uitgangspunt hoe de burger beter geholpen kan worden nu en in de toekomst. En scheidt de kaders waarbinnen de Raad het stelsel vormgeeft en positioneert op de sociale kaart. Het Ministerie heeft hierin het voortouw.

Onderdeel van die visie moeten nieuwe, innovatieve manieren zijn om burgers te helpen bij problemen. Effectieve oplossing van problemen van de burger vergt vaak een niet-juridische aanpak. In beeld moet worden gebracht welke relevante hulpverleners op de sociale kaart (al) te vinden zijn. Hierbij moeten gemeenten (al dan niet via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) betrokken worden. Zo kan verkend worden of het nuttig is juridische loketten los van gemeentelijke loketten gevestigd te houden. Tevens kan de synergie onderzocht worden tussen werkzaamheden die via lokale overheden (met name de grotere gemeenten) worden verricht en die van het Loket. Daar kunnen kansen liggen voor een (nog) betere en efficiëntere hulpverlening voor de burger.

In de visie dient tevens speciale aandacht uit te gaan naar de vraag hoe de regierol van de Raad op het gehele stelsel zich verhoudt tot het binnen de eigen organisatie verlenen van eerste lijns rechtshulp. Regie veronderstelt over het algemeen een andere rol dan die van uitvoerder. Hier ligt een nieuwe rolverwarring op de loer.

3) Herdefiniëren rollen en posities

Gebleden is dat alle spelers, maar met name de Raad en het Ministerie, weinig rolvast zijn opgetreden. Het gaat hierbij om rolvastheid op het gebied van visie, beleidsontwikkeling én aansturing. De bemoeienis van het Ministerie met het stelsel is te gedetailleerd geweest. De Raad is uit positie geraakt. Dat maakte het oplossen van de moeizame besturingsrelatie van de Raad met het Loket eerder moeilijker dan makkelijker.

Formeel gezien zijn de structuren echter helder. Het nemen van de formele verhoudingen als uitgangspunt schept duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.

Dat betekent meer afstand tussen het Ministerie en de Raad. Het Ministerie zal zich moeten concentreren op het strikt uitvoeren van de eigen verantwoordelijkheden. Dat betekent een duidelijke en werkbare visie neerzetten en de sturing van het Ministerie

op het stelsel expliciteren. De Raad zal een steviger positie binnen het stelsel moeten innemen. Binnen de wettelijke en financiële kaders bepaalt de Raad wat er binnen het stelsel gebeurt. De Raad moet kwalitatief en kwantitatief in staat zijn de eigen verantwoordelijkheden volledig waar te maken. Wanneer de indruk bestaat dat de Raad onvoldoende in staat is om de eigen positie te pakken in het stelsel, dient dat probleem bij de Raad te worden geadresseerd en daar te worden opgelost.

Als argument tegen samenvoeging van Raad en Loket is veel gewezen op de onafhankelijkheid van het Loket en het belang dat burgers daaraan zouden hechten. Dit is opvallend, aangezien formeel de Raad in zijn hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan onafhankelijk is van het Ministerie en als zodanig in onafhankelijkheid beslissingen met rechtsgevolg neemt voor burgers en advocaten. Er zal ook expliciet gemaakt moeten worden wat het begrip 'onafhankelijkheid' betekent. Een eigenstandiger en stevigere rol van de Raad binnen het stelsel kan de vrees voor een gebrek aan onafhankelijkheid beperken. Het omvormen van de Raad van Advies tot een Raad van Toezicht kan hieraan bijdragen. De huidige getrapte subsidiestructuur van Raad naar Loket is niet noodzakelijk ter borging van onafhankelijkheid in de hulp aan de burger.

4) Inrichten sturings- en verantwoordingsrelaties

Uit de herdefiniëring van rollen en posities volgt ook een herinrichting van de sturings- en verantwoordingsrelaties. Ten aanzien van het Loket moet worden opgemerkt dat deze een te autonome positie in heeft genomen. Het Loket is gebonden aan de voorwaarden die de subsidieverstrekker (de Raad) oplegt. Daarover zou geen discussie behoren te bestaan. Door een gebrek aan concurrentie tussen aanbieders in de eerste lijn, heeft het Loket de positie van een monopolist gekregen en is de Raad in een afhankelijkheidspositie beland.

De inzet van het subsidiemiddel als sturingsmechanisme zou in de relatie vanzelfsprekend moeten zijn. De autonome positie van het Loket verhindert dit echter. Innovatie en verbreding van het hulpaanbod aan burgers komt hiermee niet voldoende van de grond. Het subsidiëren van andere organisaties in de eerste lijn kan concurrentiekracht op gang brengen en helpen om een breder palet aan hulp voor burgers te bieden. Tegelijkertijd kan de Raad de aansturing door middel van de subsidievoorwaarden versterken door de afnemende afhankelijkheid van één aanbieder.

Bijlagen

Bijlage 1: De onderzoeksopdracht

Onderzoeksopdracht verkenning samenwerking raad voor rechtsbijstand en Juridisch Loket

Achtergrond

Eind 2015 heeft de commissie-Wolfsen haar rapport “Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand” opgeleverd. In de kabinetsreactie hierop, van 31 mei 2016, zijn maatregelen gepresenteerd die het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand in de komende jaren beheersbaar en toekomstbestendig maken (kamerstuk TK 31753, nr.118). Deze maatregelen zien op een verbreding en versterking van de rechtsbijstand. Voor een toekomstbestendig stelsel is het ook nodig dat één organisatie de regie binnen het stelsel voert. In de kabinetsreactie is deze rol toebedeeld aan de raad voor rechtsbijstand (Hierna: de Raad). Met deze maatregel hangt ook de maatregel samen om de Raad en het Juridisch Loket, wat op dit moment nog een door de Raad in het leven geroepen stichting is, samen te voegen. In de kabinetsreactie is daarover opgenomen:

Het kabinet vindt net als de commissie-Wolfsen een goede samenwerking tussen de raad en het juridisch loket essentieel om de hiervoor geschetste maatregelen door te kunnen voeren. Daarom zal de verlening van de eerstelijns rechtsbijstand onderdeel uit gaan maken van de organisatie van de Raad. Het juridisch loket zal organisatorisch worden ondergebracht bij de Raad. Aan de Raad zal worden verzocht dit proces in gezamenlijkheid met het Juridisch Loket vorm te geven. Overigens vinden op dit moment al gesprekken plaats tussen beide organisaties over de intensivering van de huidige samenwerking.

Toenmalig minister Van der Steur heeft in aanvulling hierop, tijdens het algemeen overleg op 8 september 2016 over de kabinetsreactie voornoemd, meegedeeld dat als de maatregelen via de weg van de intensievere samenwerking gerealiseerd kunnen worden de samenvoeging wat hem betreft geen noodzaak hoeft te zijn. Besloten is daarom om eerst in te zetten op een intensivering van de samenwerking tussen beide organisaties en medio 2017 een definitief besluit over de samenvoeging te nemen.

In de kaderbrief 2017 van VenJ aan de Raad is opgenomen dat een sterke regierol en centrale positie van de Raad in het stelsel en de intensivering van de samenwerking tussen de Raad en het Juridisch Loket randvoorwaardelijk is voor de implementatie van de maatregelen. De Raad is in de kaderbrief gevraagd om deze rol op te pakken, om samen met het Juridisch Loket een plan van aanpak op te stellen waarin de ambities en aanpak voor samenwerking worden opgenomen en om samen met het Juridisch Loket zorg te dragen voor de inhoudelijke uitwerking van meerdere maatregelen die op haar terrein en dat van het Juridisch Loket liggen. De Raad en het Juridisch Loket hebben er voor gekozen om de uitvoering van de maatregelen in een gezamenlijk programma op te pakken. Binnen de reikwijdte van dit programma vallen de uitvoering en implementatie van de maatregelen die het taakgebied van de Raad en het Juridisch Loket raken. De maatregelen worden ondergebracht in projecten waarbij: 1) de Raad en het Juridisch Loket samen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (en betrokkenheid van andere ketenpartners nodig is); 2) de Raad

verantwoordelijk is voor de uitvoering (en betrokkenheid van het Juridisch Loket en/of andere ketenpartners nodig is).

Op 16 februari 2017 is het wetsvoorstel "Duurzaam Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand" in consultatie gebracht waarin een wettelijke basis is opgenomen voor een groot deel van de maatregelen waarmee het stelsel zal worden herijkt. Voor de samenvoeging van de Raad en het Juridisch Loket is sec gezien geen wetswijziging nodig. In de Toelichting op het wetsvoorstel is met betrekking tot de samenvoeging het volgende opgenomen.

Voor de uitoefening van zijn taken kan de Raad op grond van het huidige artikel 7 Wrb voorzieningen treffen. Hierbij is bepaald dat de raad in ieder geval een afzonderlijke voorziening treft die belast is met de verlening van rechtshulp en aanvullende rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator alsmede met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation. Thans zijn deze taken neergelegd bij het Juridisch Loket. Voor 2004 waren er verschillende stichtingen rechtsbijstand (bureaus voor rechtshulp), die zowel eerstelijns rechtsbijstand verleenden als op toevoegbasis werkten. Met de wetswijziging van 2009 werden de raden voor rechtsbijstand, waarvan er op dat moment vijf waren, belast met de uitvoering van de eerstelijns rechtsbijstand. Vanwege de wens van uniformiteit was het van belang dat deze raden één eerstelijns voorziening in het leven zouden roepen, die een landelijk uniforme uitstraling en werkwijze zou kennen. Om deze reden hebben de raden voor rechtsbijstand gezamenlijk de stichting Het Juridisch Loket opgericht. Inmiddels kent de Wrb nog maar één raad voor rechtsbijstand en is daarmee de directe aanleiding tot het beleggen van de eerstelijns rechtsbijstand bij de stichting achterhaald. Er zijn ook geen andere doorslaggevende argumenten om de verlening van eerstelijns rechtsbijstand bij een aparte stichting te beleggen. Daarbij kent de huidige constructie wel het nadeel van minder sturingsmogelijkheden voor de raad op de rechtshulp. Vanwege de toenemende integratie van de werkprocessen van de raad en het Juridisch Loket, onder meer bij het oriëntatiegesprek, zal de samenwerking tussen beide partijen intensiveren. Op termijn zal de verlening van eerstelijns rechtsbijstand en daarmee de organisatie van het Juridisch Loket kunnen worden ondergebracht bij de Raad. In dat geval zal wel het Juridisch Loket in zijn huidige verschijningsvorm met merknaam en loketten voor rechtzoekenden herkenbaar blijven. De formulering van het huidige én van het voorgestelde artikel 7 laat hiervoor de ruimte.

Sinds de zomer van 2016 heeft VenJ meerdere gesprekken met de Raad en het Juridisch Loket samen gevoerd teneinde de intensivering van de samenwerking op gang te brengen en te monitoren. VenJ heeft hiervoor tevens een ambitie- en kaderdocument Herijking Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand opgeleverd. De kabinetsreactie van 31 mei 2016 en de uitwerking van de daarin aangekondigde maatregelen in het wetsvoorstel Duurzaam Stelsel Gesubsidieerde Rechtsbijstand hebben substantiële veranderingen in de werkwijze van de Raad en het Juridisch Loket tot gevolg. Met de ambities in het ambitie- en kader document zijn daar de verschillende focuspunten voor aangegeven. Verder is in dit document opgenomen dat voor de verwezenlijking van de ambities in het document een intensieve samenwerking tussen de Raad en het Juridisch Loket noodzakelijk is en welke criteria daarvoor gelden.

Ten behoeve van de advisering van de minister van VenJ over de definitieve besluitvorming over de al dan niet samenvoeging van beide organisaties medio 2017,

is in het overleg van VenJ, de Raad en het Juridisch Loket over de samenwerking op 15 mei 2017 besloten om een onafhankelijke verkenner aan te stellen die de stand van zaken met betrekking tot de samenwerking tussen de Raad en het Juridisch Loket zal onderzoeken. Aanleiding om deze verkenner aan te stellen is dat de Raad en het Juridisch Loket tijdens de overleggen onder leiding van de DGRR zeggen dat de samenwerking is verbeterd. Maar VenJ krijgt geen goed zicht op de samenwerking in relatie tot de realisatie van de doelstellingen / ambities. Tijdens genoemd overleg is geconstateerd dat ook het departement een belangrijke rol zal vervullen bij de implementatie van de kabinetsmaatregelen. Dit betekent dat ook de rol van het departement onderdeel dient uit te maken van het onderzoek.

De mate waarin de maatregelen en de ambities gerealiseerd zijn maken geen onderdeel uit van het onderzoek.

Opdrachtgever

VenJ

Onderzoeksopdracht

1. Breng in kaart in hoeverre de intensivering van de samenwerking tussen de Raad en het Juridisch Loket vorm heeft gekregen, inclusief de rol van VenJ daarbij,
2. breng in kaart of de mate waarin wordt samengewerkt en de rol die daarbij mag worden verwacht een waarborg zijn voor de realisatie van de maatregelen, vooral die zien op de verbreding en versterking van de eerste lijn (oriëntatiegesprek bij het Juridisch Loket, aanvullende rechtshulp door het Juridisch Loket, aanpak multiproblematiek en samenwerking met andere rechtsbijstandverleners, verbetering kwaliteit eerste lijn),
3. breng in kaart of deze samenwerking na de implementatie van de maatregelen voldoende ruimte biedt voor de uitoefening van de regierol door de Raad in het stelsel en de uitoefening van de opdrachtgeversrol door VenJ, en
4. adviseer VenJ uiterlijk in het najaar 2017, of zoveel eerder als mogelijk is, schriftelijk over de bevindingen van het onderzoek.

Onderzoeksvragen

1. Heeft de intensivering van de samenwerking tussen de organisaties, zoals voorzien door de minister en geconcretiseerd in het ambitie- en kaderdocument V&J, vorm gekregen?
2. In welke mate wordt nu samengewerkt?
3. Wordt er op basis van wederzijds vertrouwen samengewerkt? Worden hierbij nog knelpunten ervaren?
4. Wordt er vanuit een gezamenlijke visie samengewerkt, is er een basis voor duurzame samenwerking en wordt dit door de organisaties actief uitgedragen?
5. Wat is de betrokkenheid bij en de bijdrage van de organisaties (inclusief de samenwerking) aan de realisatie van de maatregelen en de daarvoor gemaakte projectplannen, in het bijzonder die zien op de nulmeting, de verbreding en versterking van de eerste lijn (o.a. multiproblematiek en aanvullende rechtshulp) en het klantvolgsysteem.
6. Wat is de visie van de organisaties op de regierol van de Raad?
7. Is de mate waarin wordt samengewerkt een waarborg voor de realisatie van de maatregelen, vooral die zien op de verbreding en versterking van de eerste lijn?
8. Biedt de mate waarin wordt samengewerkt de Raad ook voldoende ruimte om regie te voeren nadat de maatregelen zijn geïmplementeerd?

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Met de volgende organisaties en personen zijn gesprekken gevoerd gericht op specifieke kennis en expertise.

AEF	K. Bron	Partner
Juridisch Loket	M. Aertssen	Manager uitvoering
	E. Holster	Lid OR
	S. Koelink	Programma manager
	H. de Krijger	Lid OR
	J. Vredenburg	Voorzitter OR
	J. Waal	Directeur
	R. van Zutphen	Voorzitter Raad van Toezicht
Ministerie van Justitie en Veiligheid	N. Albayrak	Coördinerend beleidsmedewerker
	L. Gielen	Hoofd afdeling Toegang Rechtsbestel
	K. de Jonge	Coördinerend beleidsmedewerker
	H. Schipper	Als voormalig directeur Rechtsbestel
	A. Vegter	Directeur Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
	I. Wamelink	Senior adviseur
Nederlandse Orde van Advocaten	R. van den Berg	Algemeen secretaris
Onderzoekscommissie gesubsidieerde rechtsbijstand	T. Boersema	Lid Algemene Raad
Raad voor Rechtsbijstand	A. Wolfsen	Voorzitter
	P. van den Biggelaar	Als voormalig directeur
	K. van den Blink	Secretaris OR
	H. Gerritsen	Directeur
	H. von den Hoff	Programmamanager Versterking Rechtsbijstand
	H. Kol	Lid OR
	J. Lubbers	Manager Productie
	M. van Rijk	Lid Raad van Advies
	O. Wilders	Programmadirecteur (IDEA en Wolfsen)
	M. van de Scheur	Voorzitter OR
	H. Schilperoort	Manager Stafdiensten
	G. Schouw	Voorzitter Raad van Advies
	M. Stegeman	Manager Dienstverlening, Faciliteiten en Financiën
	G. van der Vossen	Lid Raad van Advies
	M. de Vries	Lid Raad van Advies
Universiteit Tilburg/ The Hague Institute for the Innovation of Law	M. Barendrecht	Hoogleraar privaatrecht/ Research director



Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid

www.algemenebestuursdienst.nl