

Rechtsbijstand bij de tijd

*Verantwoording en verslaglegging van het
ontwerpproces*

Policy Design Studio
Amsterdam, 18 juli 2018
Krijn van Beek en Henk Gossink

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Vraagstelling vanuit het programma	3
1.2	Opzet van het traject ontwerpessies.....	3
1.3	Designmethode	4
1.4	Profiel deelnemers aan de sessies	5
1.5	Besloten en open	6
2	Oogst van de algemene sessies	6
2.1	Vraagstelling.....	6
2.2	Oogst algemene sessies	6
2.3	Van oogst naar contouren.....	7
3	Oogst themasessies	8
3.1	De vijf themasessies	9
3.2	Van themasessies naar testbaar prototype	12
4	Testen en verbeteren: conferentie Rechtsbijstand bij de tijd.....	14
4.1	Doel en opzet van de conferentie	14
4.2	Presentatie en ontvangst contouren	14
4.3	Vier deelsessies voor testen en verbeteren.....	14
5	Afronding en vervolg	17

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling vanuit het programma

Voor u ligt het eindverslag van de ontwerpessies in het kader van het programma 'Rechtsbijstand bij de tijd' van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Policy Design Studio is gevraagd om een reeks bijeenkomsten te begeleiden met als doel:¹

- te komen tot een ontwerp voor een stelsel voor door de overheid gefinancierde rechtsbijstand;

en als randvoorwaarden:

- gebruikmakend van de aanwezige kennis, ervaring en inzichten in het veld en bij de experts van/over deze materie;
- dat betere resultaten zou kunnen leveren voor burgers binnen de bestaande budgettaire kaders.

Bedacht moet worden dat het in deze ontwerpessies niet gaat over een *analyse* van de materie die tot een objectieve waarheid zou leiden of dat in de sessies een *discussie* werd gevoerd waar aan het eind een partij in het gelijk gesteld zou kunnen worden. Ook werd in de sessies niet gestreefd naar consensus over een voorstel, of naar representativiteit. De sessies zijn uitdrukkelijk ingericht *om het beste op te leveren dat we met elkaar kunnen bedenken*.

De sessies vonden plaats onder de zogeheten *Chatham House Rule* die er op neer komt dat alles uit de sessies naar buiten mag, maar niet wie het heeft gezegd. Deze afspraak diende om deelnemers zoveel mogelijk vrijheid van denken en spreken te geven.

3

De achtergrond van de vraag was (1) rapporten van verschillende commissies (Wolfsen, Vander Meer, e.a.) die aangeven dat doorgaan op de huidige weg met de bestaande vergoedingensystematiek niet past binnen het bestaande budgettaire kader en (2) de hoop dat er nieuwe wegen te vinden zouden zijn om met het bestaande budget een beter maatschappelijk resultaat te behalen.

1.2 Opzet van het traject ontwerpessies

De Policy Design Studio heeft een reeks van negen ontwerpessies begeleid, waarbij we zijn gestart met vier algemene sessies in april 2018. De inzet in de sessies kan globaal geschetst worden als "als u met al uw kennis en ervaring het opnieuw zou mogen uitdenken, hoe zou u het dan vormgeven?".

¹ De letterlijke tekst uit de inkoopaanvraag luidt: "In het kader van het programma rechtsbijstand, wordt er een conferentie georganiseerd voor partijen binnen en buiten het stelsel van rechtsbijstand. Deze conferentie wordt voorafgegaan aan diverse sessies om de partijen al van tevoren bij elkaar te brengen en in gesprek te laten gaan. Doel van de offerteaanvraag is om een partij te contracteren die ons gaat helpen met de inhoudelijke vormgeving van de sessies en de conferentie en die zorgt voor verslaglegging in de vorm van een samenvatting van de opgehaalde ideeën."

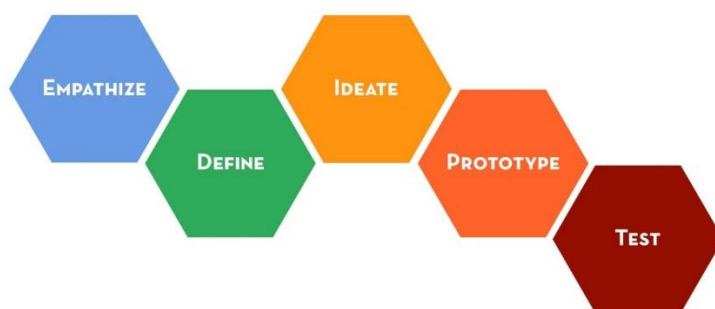
Op basis van de uitkomsten van de vier algemene sessies zijn vervolgens vijf themasessies gehouden die meer specifiek antwoord zochten op verdiepingsvragen. Ter voorbereiding op de sessies zijn voor de algemene en voor de themasessies factsheets gemaakt door het ministerie.

Het aantal deelnemers per sessie verschilde: gemikt werd op 10 à 12 deelnemers per sessies om ruimte te hebben voor ieders inbreng, maar in de praktijk waren er soms meer deelnemers met één uitschieter van 24 deelnemers.

Een redactieteam was belast met verslaglegging van de sessies, terugrapportage naar deelnemers, verwerking van nadere suggesties en opmerkingen en het daadwerkelijk uitschrijven van de voorstellen zoals die in de sessies werden ontworpen. Dit redactieteam bestond uit de directeur en medewerkers van het programma en de twee moderatoren vanuit de Policy Design Studio.

1.3 Designmethode

De Policy Design Studio heeft voor dit traject gewerkt met de zogeheten Stanford design Methode. Deze methode ziet er in schema als volgt uit (bron: Stanford D-School):



4

Toelichting per stap:

- *Empathize*: voor wie gaan we ontwerpen, waar heeft hij of zij op dit moment last van? Welke omstandigheden zijn voor deze persoon belangrijk? Wat gun je deze persoon in zijn of haar omstandigheden? Deze vragen hebben tot doel om aan te sluiten op de leefwereld van de gebruiker.
In het geval van de gesubsidieerde rechtsbijstand gaat het hierbij onder andere om de partijen in het juridische conflict, hun respectieve advocaten of andersoortige hulpverleners, maar ook om de belastingbetaler en uiteindelijk ook om de politicus die het moet kunnen uitleggen.
- *Define*: waarvoor zitten we bij elkaar? Nu we ons hebben verdiept in de doelgroep, wat is nu precies de vraag waarop we in deze bijeenkomst een antwoord zoeken? Deze vragen hebben tot doel een gemeenschappelijke focus van de deelnemers te organiseren.
De ontwerpvrage kon verschillen per sessie, waarbij de themasessies van meet af aan al een andere focus hadden dan de algemene.
- *Ideate*: welke ideeën kunnen helpen om het vraagstuk op te pakken? Wat kun je morgen al doen? Wat zou Elon Musk doen? Deze vragen hebben tot doel om een groslijst te ontwikkelen van mogelijkheden om het vraagstuk op te pakken.

Per sessie ontstonden op deze manier lijsten met soms wel zestig verschillende ingrediënten waar mensen wel mee aan de slag zouden kunnen.

- *Prototype*: selecteer de beste ideeën die je hebt geoord, combineer ze tot een logisch geheel, bespreek met elkaar wat er werkt, waarom. Maak een schets van het geheel aan ideeën in samenhang: deze stap heeft tot doel om een logisch geheel te maken van de losse ideeën.

Per sessie ontstonden op deze manier tussen de twee en vier afzonderlijke (prototypes van) voorstellen.

- *Test*: leg je prototype voor aan anderen, vraag feedback, kritiek, suggesties: deze stap heeft tot doel om zwaktes in het prototype snel op te sporen, voorstellen aan te vullen en te verbeteren.

De test en reflectie op de afgelegde route resulteert ook in een beeld van de wijze waarop de verschillende gemaakte prototypes zich tot elkaar verhouden. Het kan voorkomen dat voorstellen echt fundamenteel verschillen van elkaar. Het kan ook voorkomen dat voorstellen wel eenzelfde denklijn volgen, maar dat sommige bewoordingen juist aanspreken (of juist verkeerd vallen) of dat sommige ingrediënten van de een het voorstel van de ander versterken, etc. Dit is allemaal cruciaal voedsel voor het redactieteam om 'het beste' uit de sessies te halen.

1.4 Profiel deelnemers aan de sessies

Voor de sessies zijn deelnemers uitgenodigd met diverse achtergronden. De deelnemers namen deel op persoonlijke titel – en niet als vertegenwoordiger van een organisatie of achterban. Aan deelnemers werd uitdrukkelijk verzocht om te putten uit hun eigen ervaringen en kennis en evenzeer uit alles wat ze mee konden brengen van collega's/achterban/cliënten/buitenlandse ervaring/ en wat dies meer zij.

5

Om een indruk te geven van de verscheidenheid aan deelnemers, hieronder (in willekeurige volgorde) een opsomming van de organisaties waar zij werkzaam zijn:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Advocatuur
- Raad voor Rechtsbijstand
- Juridisch loket
- HiiL Innovating Justice
- Nederlandse Orde van Advocaten
- Vereniging Sociale Advocatuur Nederland
- Vereniging van Familierecht Advocaten Scheidingsmediators
- Justice42
- Gemeenten
- Andere bestuursorganen, zoals de Belastingdienst en andere ministeries
- Vakbonden
- Verzekeraars
- Ombudsmannen (lokaal en nationaal)
- Wetenschap (juridische, sociale en economische wetenschappen)
- (Raad voor de) Rechtspraak
- Private ondernemingen met een voor het onderwerp relevant profiel
- Anderen...

Een enkele deelnemer heeft zowel deelgenomen aan een algemene als aan één van de themasessies (naast de leden van het redactieteam die allemaal bij meerdere sessies aanwezig waren). In totaal hebben ongeveer 120 personen mee ontworpen.

1.5 Besloten en open

De ontwerpessies zijn naar hun aard kleine besloten bijeenkomsten om ervoor te zorgen dat de mensen in de sessie zoveel mogelijk tijd en ruimte hebben om hun eigen ideeën naar voren te brengen, om nieuwsgierig te zijn naar wat de ander nou eigenlijk bedoeld te zeggen en om samen tot iets te komen dat uitstijgt boven de meningen en voorstellingen waarmee elke deelnemer afzonderlijk binnenkwam.

Tegelijk was het proces open in die zin dat van meet af aan een LinkedIngroep 'meeliep' - <https://www.linkedin.com/showcase/rechtsbijstand-bij-de-tijd/> - waarop de belangrijkste documenten werden gepubliceerd en die mensen ook de mogelijkheid gaf suggesties te doen in inhoudelijke zin of te wijzen op mogelijk relevante deelnemers voor de ontwerpessies. De LinkedIngroep telt 590 volgers (12 juli 2018).

2 Oogst van de algemene sessies

2.1 Vraagstelling

De vraagstelling van de algemene sessies luidde in de uitnodiging:

Wat kan de overheid het beste doen voor minder draagkrachtigen die in een conflict terecht komen waar ze zelf niet uit kunnen komen?

Daarbij zijn in de uitnodiging twee kaders gegeven: de huidige budgettaire kaders en de toegang tot het recht in de Grondwet.

2.2 Oogst algemene sessies

Tijdens de vier algemene sessies is een stroom aan ideeën geïnventariseerd en geordend in prototypes. Na afloop van de sessies werd verslag opgemaakt, dat ook weer aan de deelnemers werd voorgelegd voor verbetering en nadere suggesties. In totaal tellen de verslagen zo 12 verschillende voorstellen voor een stelsel die elk in bullets en steekwoorden zijn vastgelegd.

In alle sessies werd uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de problematische financiële situatie van de sociale advocatuur: er zijn veel advocaten die het hoofd nauwelijks (of zelfs niet meer) boven water kunnen houden. Deelnemers wezen op de rapporten Wolfsen, Van der Meer en Barkhuysen die in verschillende bewoordingen beargumenteren dat op de bestaande voet verdergaan ofwel leidt tot onderbetaling van juridische dienstverleners ofwel tot overschrijding van het beschikbare overheidsbudget ofwel tot rechtzoekenden die geen hulp meer krijgen. In de sessies is deze weerkerende waarneming vooral geïnterpreteerd en ingezet als ondersteuning van de urgentie van de sessies: is het denkbaar om *op andere voet* verder te gaan? Kunnen we nieuwe wegen bedenken (ontwerpen/designen) waardoor we met het beschikbare budget wel recht kunnen doen aan de behoeften van rechtzoekenden?

De sessies werden zo expliciet een ontdekkingstocht naar nieuwe wegen en dat kunnen we illustreren aan de hand van de 'saillante punten' die in de verslagen werden opgenomen en die een beeld geven zowel van de denkrichtingen die in de sessies werden bewandeld als van de verscheidenheid/eensluidendheid van die denkrichtingen.

Enkele saillante punten uit de verslagen van de algemene sessies:

- Belang van een goede intake en triage door degene aan wie als eerste de hulpvraag wordt gesteld of die een hulpvraag identificeert (fysiek, telefonisch, of online);
- Tijdig identificeren van een hulpvraag of die voorkomen levert veel op;
- Organiseer op lokaal niveau hulp aan de voorkant, om eerder in te grijpen en daarmee ook problemen te voorkomen.
- Zorg voor multidisciplinaire, zeer toegankelijke loketten waar een intaker het probleem integraal bekijkt, indien mogelijk oplost en anders doorverwijst naar de meest aangewezen hulpverlener.
- Betrek, waar nodig, advocaten al in een vroeg stadium bij de mogelijke oplossing.
- Differentieer daarbij naar het soort vraag, het soort (rechts)gebied en de mate van zelfredzaamheid van de persoon die voor je staat;
- Bundel problemen om ze efficiënter en sneller op te kunnen lossen.
- Verzamel meer data over problemen en succesvolle oplossingsrichtingen en richt je processen daarnaar in.
- Redeneer vanuit het perspectief van de mens. Organiseer maatwerk, regie en een warme overdracht tussen verschillende professionals.
- Beloon samenwerking tussen verschillende domeinen en hulpverleners.
- Bezie daarbij met lokaal of regionaal organiseren van (rechts)hulp voordeel biedt.
- Zorg voor mogelijkheden voor de sociale advocatuur om te (blijven) innoveren en daarmee kwaliteit te kunnen (blijven) garanderen.
- Beloon advocaten voor het vinden van een oplossing (maatwerk), niet voor procederen.
- Kijk als overheid kritisch naar je eigen processen en maak deze simpeler en duidelijker.
- Laat de (overheids)vervuiler betalen voor het veroorzaken van een beroep op rechtsbijstand. Zowel op niveau wetgever, als uitvoeringsinstantie.
- Creëer meer mogelijkheden voor gezamenlijk oplossen (door de overheid zelf en voor rechters).
- Voorkomen is beter dan genezen: zet stevig in op preventie en snelle feedbackloops om problemen direct aan te kunnen pakken.
- Garandeer laagdrempelige (en fysieke) toegang tot rechtshulpverleners.
- Gebruik technologie om toegang tot het recht te verschaffen en om data over problemen en processen te verzamelen.

2.3 Van oogst naar contouren

Het redactieteam heeft de oogst die hiervoor is weergegeven vervolgens verwerkt tot één samenhangend voorstel "Contouren van een nieuw stelsel van rechtsbijstand - uitkomsten van

4 parallelle ontwerpessies en inzet voor vervolg”. Dit stuk is in een schriftelijke ronde nog een keer voorgelegd aan alle deelnemers van de algemene sessies en aan de hand van hun reacties op enkele punten verbeterd.

In het kort gaat het om vier ‘hoofdpijnen’:

1. **Radicaal investeren en innoveren in de voorkant; laagdrempelige multidisciplinaire intake, fysiek (bijv. bieb), telefonisch en online.** Om mensen adequater te kunnen helpen en minder van hun problemen te laten ontaarden in juridische procedures, is het nodig om hulp (informatie, advies, bijstand) eerder in te zetten, die meer direct toe te spitsen op de kern van de problemen en direct te richten op oplossingen.
2. **Evidence-based oplossingsroutes en de kwaliteit van het antwoord.** Er is veel te winnen door voor veel voorkomende problemen, best practices te creëren, vast te leggen en te valideren. Dergelijke gestandaardiseerde beste oplossingsroutes voor veel voorkomende zaken kunnen combinaties zijn van juridische en andersoortige hulp. Dit vereist ook dat het veld van aanbieders een ontwikkeling doormaakt naar bundeling van kennis en ervaring, betere vormen van samenwerking, specialisatie, enz.
3. **Betere prikkels en bekostiging van het goede.** In alle sessies wordt een lans gebroken voor een bekostigingssystematiek die minder perverse prikkels bevat en meer goede prikkels. Met name wringt de ervaring dat het kan voorkomen dat hulpverleners betaald krijgen voor activiteiten die hun klanten geen stap verder brengt en dat het evengoed kan voorkomen dat ze hun klant echt met zijn problemen hebben geholpen, maar daar niet voor betaald krijgen.
4. **Overheden die zorgen voor simpeler wetgeving en minder procedures.** Veel van de (zich opstapelende) problemen van de doelgroep vloeien voort uit het handelen van overheidsinstanties. Soms in de uitvoering, soms ook in de vorm van complexe regelgeving waarin mensen kunnen verdwalen. Hier lijkt winst te behalen, immers doordat op termijn bespaard kan worden op de verzamelde kosten van uitvoeringsinstanties bij hun klacht-, bezwaar-, en beroepsafdelingen. Hier komt nog bij de maatschappelijke winst voor partijen die dan niet meer in diepe procedures verzeild hoeven te raken.

Deze vier hoofdpijnen roepen elk op hun beurt ook weer vragen op. Om op die vragen antwoord te geven, zijn themasessies ingericht. De contourenschets benoemt vijf themasessies en voor elk de ontwerp vragen waarmee de deelnemers aan de slag zouden gaan, die in de volgende paragraaf worden besproken.

3 Oogst themasessies

De nadere ontwerpessies of themasessies die volgden op de vier hiervoor beschreven algemene sessies, poogden elk deelnemers ‘mee te nemen’ in de gedachtenlijn uit de algemene sessies. Het stuk over de contouren gaf de deelnemers een beeld van de grote lijn en van de plek die hun specifieke ontwerp vraag daarin speelt.

Voorafgaand aan elke sessie kregen de deelnemers bovendien een op het specifieke thema toegespitst 'factsheet' om te zorgen dat ze allemaal over dezelfde informatie zouden beschikken.

Hierna geven we van elk van de themasessies de precieze vraagstelling weer waarmee de sessie van start ging. De sessies hanteerden vervolgens dezelfde methodiek om samen een voorstel te ontwikkelen (zie par 1.3) als de algemene sessies. Na afloop van de themasessies werd verslag opgemaakt, dat ook weer aan de deelnemers werd voorgelegd voor verbetering en nadere suggesties. Van deze verslagen geven we hierna ook de 'saillante punten' zoals die in de verslagen werden opgenomen en die een goed beeld geven zowel van de denkrichtingen die in de sessies werden ontwikkeld als ook van de verscheidenheid/ eensluidendheid van die denkrichtingen.

Op basis van de uitkomsten van de themasessies heeft het redactieteam vervolgens een tweede versie van de 'contouren van een nieuw stelsel' samengesteld. Die versie is ter 'test en verbetering' voorgelegd op de conferentie die gehouden werd op 25 juni 2018 te Gouda die in de volgende paragraaf besproken wordt.

3.1 De vijf themasessies

3.1.1 Versterking van laagdrempelige (juridische) hulp

Vraagstelling:

Om mensen adequater te kunnen helpen en minder van hun problemen te laten ontaarden in juridische procedures, is het nodig om hulp (informatie, advies, bijstand) eerder in te zetten, die meer direct toe te spitsen op de kern van de problemen en direct te richten op oplossingen. Het gaat dan onder meer om intake, triage en oplosstraten waar direct oplossingen worden geboden. De ontwerpvrage luidt:

- hoe geef je dat nu precies vorm, die voorkant met goede multidisciplinaire intake, triage, warme overdracht, oog voor eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheid en wellicht direct een oplossing? Hoe ziet de infrastructuur eruit?
- Hoe sluiten we aan op de al aanwezige eerste lijn in het sociale domein? Wat is de verhouding tussen fysieke aanwezigheid en online voorziening? Wie organiseert?
- Voor wie is de hulp eigenlijk bedoeld. Het gaat vaak meer om mensen met 'een tas vol bonnetjes' dan per se om minder draagkrachtigen. Wie precies willen we bedienen met welke mate van overheidshulp? Iedere burger kan immers te maken krijgen met belangrijke rechtsvragen, zoals ontslag, strafbaar gedrag, schade, echtscheiding.

Enkele saillante punten uit het verslag:

- Richt fysieke, onafhankelijke loketten in op toegankelijke locaties en zorg dat iedere burger weet daar terecht te kunnen voor hulp.
- Laat de nulde, eerste en tweede lijn intensief met elkaar samenwerken en communiceren bij en na de diagnose van het probleem.

- Werk samen (kan op dezelfde locatie) met allerlei instanties en hulpverleners: sociaal domein, huisartsen, iedereen die signalen kan opvangen en zorg voor een goed onderling netwerk.
- Investeer radicaal in de kennis en vaardigheden van de professionals, om het probleem en de mate van zelfredzaamheid in te schatten. Zet professionals neer met goede sociale vaardigheden en mensenkennis.
- Zorg dat hulp op allerlei manieren en te allen tijde bereikbaar is: online, fysiek, per telefoon en Whatsapp. Ga ook de buurt in om mensen te spreken.
- Creëer best practices en gestandaardiseerde routes/procedures die door alle eerste contactpunten worden gehanteerd.

3.1.2 Civielrecht

Vraagstelling:

Effectievere routes naar oplossingen vormen het hart van het nieuwe stelsel. Om die routes goed uit te denken, zijn e afzonderlijke ontwerpbijsenkomsten georganiseerd voor straf- en civiele zaken (de bestuurszaken komen aan bod in de sessie onder 3.1.5 hierna).

De ontwerpvrage voor beide sessies is: hoe deze slag naar meer adequate oplossingsroutes aan te jagen, vanuit de overheid, in samenwerking met het veld? Hoe kunnen we regie organiseren en ruimte geven voor het uitvinden van effectieve oplossingen? Welke kaders horen daarbij?

Enkele saillante punten uit het verslag:

- Er is al zo veel bedacht en er loopt al zo veel. Waarom dat niet op korte termijn uitvoeren of verder brengen. Hoe kunnen we het viraal karakter van goede initiatieven vergroten?
- De problematiek is breder dan alleen juridisch, dus het loket moet ook breder dan juridisch.
- Zorg voor senioriteit en wijsheid op de plekken waar de burger hulp zoekt (nu worden daar vaak de junioren of trainees neergezet)
- Maak breder gebruik van juridische hulpverleners dan alleen de advocaten in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand. Hier ligt mogelijk ook een oplossing voor de middeninkomens.
- Zorg dat de oplossingsroutes ook daadwerkelijk beschikbaar zijn (en iemand niet bijv. een half jaar moet wachten op hulp of een opvangplek).

10

3.1.3 Strafrecht

Vraagstelling:

Effectievere routes naar oplossingen vormen het hart van het nieuwe stelsel. Om die routes goed uit te denken, zijn afzonderlijke ontwerpbijsenkomsten georganiseerd voor straf- en civiele zaken (de bestuurszaken komen aan bod in de sessie onder 3.5 hierna).

De ontwerpvrage voor de sessie over strafzaken (identiek aan die over civiele zaken): hoe deze slag naar meer adequate oplossingsroutes aan te jagen, vanuit de overheid, in samenwerking met het veld? Hoe kunnen we regie organiseren en ruimte geven voor het uitvinden van effectieve oplossingen? Welke kaders horen daarbij?

Enkele saillante punten uit het verslag:

- Zorg voor een oplossing voor de korte termijn van de huidige problematiek voordat gekeken wordt naar verbeteringen in het stelsel.
- De ideeën voor verbeteringen in het strafrecht zijn niet nieuw, er is doorzettingskracht nodig om de bestaande ideeën uit te voeren.
- Er wordt veel gevraagd van het geduld van de ketenpartners. Er is de afgelopen jaren veel ingezet op verbeteringen in het huidige stelsel ten aanzien van strafrecht.
- Onderzoek de impact als de burger in de macht van de overheid komt. Dan is het minder relevant om een discussie te voeren over hoe je in de beloning onderscheid maakt in de zwaarte van strafzaken.
- Maak verbinding tussen het stelsel en de strafrechtketen. Beschouw de advocatuur als ketenpartner en voer op basis van gelijkwaardigheid het gesprek.
- Betrek de advocatuur meer aan het begin van het strafproces (in het bijzonder ZSM).
- Voor een meer optimale kwalitatieve inzet van de advocatuur zijn er veel efficiencyverbeteringen (inclusief digitalisering) mogelijk in de strafrechtketen. Hoe werkt het stelsel daarop in en houdt het daar rekening mee?

Bijzonder aan deze sessie was dat twee deelnemers uit protest de sessie verlieten; ongeveer halverwege. Ze zeiden dat ze het een herhaling van zetten vonden en dat ze hier geen oplossingen voor de problemen van de sociale advocatuur uit zagen komen. Dit heeft tot enige aandacht in de media geleid.

3.1.4 Besturing en bekostiging

Vraagstelling:

‘Betalen voor oplossingen in plaats van voor procedures’ is een mooi motto en constructieve wens, maar hoe doe je dat eigenlijk? Hoe geef je dat vorm? Dit is de centrale vraag voor de specifieke ontwerpessie over bekostiging en regulering van het stelsel. Met vervolgens een heleboel subvragen: hoe komt het geld bij degenen die werken met goede regie en effectieve behandelroutes? Mag een consument blijven kiezen welke hulpverleners voor hem werken? Hoe zien eigen bijdragen eruit en welke balans tussen solidariteit en prikkels moet er zijn? Ook is er de vraag naar de besturing van het stelsel: wie is verantwoordelijk voor kwaliteitsnormen, voor het up-to-date houden van de bekostigingsstructuur en voor toezicht?

11

Enkele saillante punten uit het verslag:

- Standaardiseer processen en objectiveer problemen voor meer efficiëntie en kwaliteit (schaalgrootte, “collectiviseer”).
- Stap af van een bekostiging per zaak: help de persoon
- Verdeel middelen per regio, gedifferentieerd naar bevolkingskarakteristiek
- Zorg voor een poortwachter, die de aanvraag en het probleem indiceert en waar mogelijk problemen al oplost. Maak deze poortwachter ook financieel verantwoordelijk voor de volgende stappen zodat die belang heeft bij goed werkende hulp
- Besteed zoveel mogelijk lokaal aan, richt die aanbestedingen op langdurige relaties, kwaliteit, transparantie en een reële beloning voor dienstverleners.
- Geef ruimte voor en experimenteer met een bekostigingssystematiek die meer mogelijkheden biedt dan “uurtje factuurtje”.
- Creëer een inkoper, die de juiste prikkels heeft om bij gecontracteerde partijen te sturen op kwaliteit en efficiëntie.

- Differentieer naar rechtsgebied zowel m.b.t. oplossingsroutes als in de bekostigingssystematiek.
- Creëer een basisverzekering – al is bij nadere beschouwing niet helder welk probleem dit op zou lossen.

3.1.5 Bestuursrecht; overheid als wederpartij

Vraagstelling:

Er is op het gebied van overheidsgedrag de afgelopen jaren ook al veel gebeurd, waarbij het programma Passend Contact met de Overheid in het oog springt. Er kan goed voortgebouwd worden op deze ervaring, tegelijk lijken er extra stappen nodig om meer te bereiken dan waar we nu staan. De vijfde nadere ontwerpessie heeft als vraag: hoe kunnen we overheidsinstanties aanzetten om een volgende stap te maken in hun dienstverlening en hoe kunnen we complexiteit voor burgers reduceren? Met als doel dat zij snellere, betere oplossingen krijgen en veel minder vaak in procedures tegen de overheid terechtkomen.

Enkele saillante punten uit het verslag:

- Geef uitvoeringsorganisaties ruimte en bevoegdheid om maatwerk toe te passen, waar dat in het belang van de burger is.
- Daarbij hoort dat er professionele standaarden en best practices worden ontwikkeld, om rechtsgelijkheid te behouden. Investeer in de kennis van de professionals.
- Zorg ervoor dat signalen vanuit de praktijk kunnen landen bij de wetgever, die daar dan ook iets mee doet.
- De overheid moet betrouwbaar zijn: verbeter de communicatie richting de burger, wees duidelijker over de inhoud van beslissingen en acteer als één overheid.
- Maak gegevensuitwisseling mogelijk waar dat tegemoetkomt aan het belang van de burger. Zoek dwarsverbanden en maak koppelingen zodat uitvoeringsorganisaties gezamenlijk en vroegtijdig kunnen signaleren en ingrijpen waar dat nodig is.

12

3.2 Van themasessies naar testbaar prototype

Het redactieteam heeft de opbrengsten van de themasessies uitgewerkt in een samenhangend voorstel dat vervolgens als inzet diende voor de ‘test- en verbeterconferentie’ die op 25 juni 2018 werd gehouden. Het samenhangend verhaal werd verteld in drie producten, bovenop de contourenschets die aan de algemene sessies was ontsproten:

- een overzichtsposter van de opbrengsten van de themasessies (zie hierna);
- een kort animatiefilmpje die in opdracht van het ministerie van JenV werd gemaakt. De animatie is [hier](#) te zien².
- een uitnodigingsbrief van de programmadirecteur die de hoofdlijn schetst van het samenhangend verhaal met vier bijlagen die elk nader invulling geven aan de vier hoofdlijnen van de contouren – en die tegelijk input vormen voor de deelsessies op de conferentie.

De volgende paragraaf geeft een overzicht van de inzet en uitkomsten van de conferentie.

² Als de link niet werkt, kunt u bijgaande url invullen in uw browser:
<http://www.rovid.nl/jv/dv/2018/jv-dv-20180626-idk7e08ws-web-hd.mp4>

Uitkomsten themasessies rechtsbijstand – mei 2018

Zorg ervoor dat signalen uit de praktijk kunnen landen bij de wetgever die daar ook iets mee doet

De overheid moet betrouwbaar zijn: verbeter de communicatie, duidelijke inhoud en acteer als één overheid

Bestuursrecht, de overheid als wederpartij – 9 mei

Geef uitvoeringsorganisaties ruimte en bevoegdheid om maatwerk toe te passen

Maak gegevensuitwisseling mogelijk waar dat tegemoet komt aan het belang van de burger

Ontwikkel professionele standaarden en best practices om rechtsgelijkheid te behouden

Strafrecht – 15 mei

Zorg voor een oplossing op de korte termijn van de huidige problematiek voor langetermijnverbeteringen in het stelsel

De ideeën voor verbeteringen in strafrecht zijn niet nieuw, er is doorzettingsskracht nodig om bestaande ideeën uit te voeren

Er wordt veel gevraagd van het geduld van de partners. Er is afgelopen jaren al veel ingezet op verbetering huidig stelsel

Stap af van een bekostiging per zaak: help de persoon

Verdeel middelen per regio, gedifferentieerd naar bevolkingskarakteristiek

Besteed zo veel mogelijk lokaal aan, richt de aanbesteding op langdurige relaties, kwaliteit, transparantie en een reële beloning

Geef ruimte voor en experimenteer met een bekostigings-systematiek die meer mogelijkheden biedt dan "uurfje factuurfje"

Besturing en bekostiging – 15 mei

Creëer een inkoper die de juiste prikkels heeft om gecontracteerde partijen te sturen op kwaliteit en efficiëntie

Differentieer naar rechtsgebied zowel m.b.t. oplossingsroutes als in de bekostigings-systematiek

Creëer een basisverzekering – al is bij nadere beschouwing niet helder welk probleem dit zou oplossen

Civielrecht – 17 mei

Er is al veel bedacht en er loopt al veel, voer dat vooral uit en breng het verder

Zorg voor een intake die ook aansluit op bredere dan strikt juridische problematiek

Zorg voor senioriteit en wijsheid op de plekken waar de burger hulp zoekt

Maak in het stelsel breder gebruik van juridische hulpverleners dan alleen advocaten

Zoek naar oplossingen voor de middeninkomens

Maak verbindig tussen het stelsel en de strafrechtketen, beschouw advocatuur als ketenpartner

Betrek advocatuur meer aan het begin van het strafproces (in het bijzonder ZSM)

Onderzoek de impact als de burger in de macht van de overheid komt.

Voor meer optimale kwalitatieve inzet van de advocatuur zijn veel efficiency-verbeteringen mogelijk in de strafrechtketen

Versterking van laagdrempelige (juridische) hulp – 17 mei

Richt fysieke, onafhankelijke loketten in op toegankelijke locaties en zorg dat burgers weten dat ze daar terecht kunnen

Laat de 0^e, 1^e en 2^e lijn intensief samenwerken en communiceren bij en na diagnose van het probleem

Werk samen (evt op zelfde locatie) met allerlei instanties en hulpverleners en zorg voor een goed onderling netwerk

Investeer in de kennis en vaardigheden van de professionals om het probleem en de mate van zelfredzaamheid in te schatten

Zorg dat hulp op allerlei manieren en 24/7 bereikbaar is – online, fysiek, telefoon, whatsapp en ga de buurt in

Creëer best practices en gestandaardiseerde routes die door alle eerste contactpunten worden gehanteerd

4 Testen en verbeteren: conferentie Rechtsbijstand bij de tijd

4.1 Doel en opzet van de conferentie

Het doel van de conferentie “Rechtsbijstand bij de tijd” was om alle deelnemers aan de ontwerpessies plus relevante stakeholders en andere belangstellenden kennis te laten nemen van de vorderingen tot dan en de kans te geven samen te reflecteren op de concepten zoals die ontwikkeld waren.

Met dit doel werden in totaal zo’n 300 mensen persoonlijk uitgenodigd en konden mensen ook via de LinkedIn-groep (zie par 1.5) kennisnemen van de geplande conferentie en zich als deelnemers aanmelden.

Uiteindelijk verzamelden zich op 25 juni 2018 een kleine 100 deelnemers in het oude stadhuis van Gouda om onder andere met de minister voor Rechtsbescherming van gedachten te wisselen over het ontwerp voor een nieuw stelsel van rechtsbijstand.

4.2 Presentatie en ontvangst contouren

De minister voor Rechtsbescherming schetste in zijn openingspeech de noodzaak om samen na te denken over nieuwe wegen naar rechtvaardige oplossingen³, de contouren van een nieuw stelsel werden geschetst in de vorm van de eerdergenoemde film. Een paneldiscussie gaf vervolgens de aanzet om in vier deelsessies dieper in te gaan op de verschillende hoofdlijnen van het voorstel. Via de app Mentimeter kon ook de zaal reageren. Het ontwerp voor een nieuw stelsel werd beoordeeld met een 7-.

14

4.3 Vier deelsessies voor testen en verbeteren

De inzet voor de vier deelsessies was expliciet om de levensvatbaarheid van de ontwikkelde richting te toetsen en waar mogelijk verbeteringen aan te brengen. Hiertoe had elke deelsessie een beknopte beschrijving van de thematieken was de gespreksstructuur erop gericht samen te reflecteren op het voorstel en suggesties te doen voor verbetering.

In het navolgende geven we de belangrijkste suggesties weer per deelsessie.

4.3.1 Suggesties gedaan in de deelsessie besturing en bekostiging

1. *Experimenteer aanpak*: integreer besturing en bekostiging in de experimenten. Start snel, programmatisch aangestuurd en niet vanuit een eerst uitgedachte regisseur of oude of nieuwe organisatie. Definieer al lerend de rollen in het nieuwe stelsel en verzand niet in ‘totaaloplossingen’.
2. *Differentieer in rechtsgebieden*: kies voor één of twee rechtsgebieden in de experimenten en onderzoek verzekeringsmogelijkheden (vormen van verzekeringen voor een deel van de doelgroep).
3. *Vernieuwing in de markt*: geef innovatoren en outsiders (nieuwe marktpartijen) de ruimte. De regulering van de advocatuur is een belemmerende factor. Tegelijkertijd is er een

³ De volledige speech is hier te lezen:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/06/25/toespraak-van-minister-voor-rechtsbescherming-dekker-bij-de-conferentie-over-rechtsbijstand-25-juni-2018>

kansrijke veranderende rol van de advocaat in het stelsel, onderzoek een organisatiestructuur waarin samenwerkingsverbanden mogelijk zijn voor de advocatuur.

4. *Kijk over de grens heen*: leer van de manier waarop rechtsbijstand, inclusief verzekeringsvormen, is georganiseerd in het buitenland.
5. *Geef ruimte in een nieuw stelsel*: er zijn meerdere (onafhankelijke) gevalideerde goede routes voor één rechtsvraag. Zorg dat de 'routes' niet te veel met regulering en tarieven worden dichtgetimmerd.

4.3.2 Suggesties gedaan in de deelsessie uitkomstroutes

1. *Begin bij het begin: een goede conflict diagnose*
Goede conflict diagnose en triage bij de intake is van groot belang om te weten wat het echte probleem is, en of dat juridisch van aard is. Zet professionals aan de voorkant die breder opgeleid zijn, of over meer competenties beschikken, dan alleen expertise in een bepaald rechtsgebied. Denk bijvoorbeeld ook aan financiële expertise. Kijk bijv. naar het model 7i. Is dit probleem en deze klant – deze klanten - passend voor een oplossingsroute? Is naast een inhoudelijke ook een emotionele interventie nodig? Op basis van de conflict diagnose kan in zaken die zich daarvoor lenen vervolgens een gestandaardiseerde oplossingsroute worden gevolgd. Die kan ook bestaan uit hulp bij zelfoplossingen.
2. *Bied gestandaardiseerde oplossingsroutes voor eenduidige zaken, en maatwerk voor complexe zaken*
Het gros van de gevallen gaat over eenduidige vragen. Daarop kan een gestandaardiseerde oplossingsroute antwoord geven. Burgers zijn over het algemeen goed in staat om de koers (mede) te bepalen en betalen. Maar als er heel veel emotie is niet meer. Ook dat kan reden voor maatwerk zijn. Dat maatwerk is overigens niet altijd van juridische aard; maar wellicht ook in bijvoorbeeld communicatie. Door voor standaardisering te kiezen kun je bij zaken die er echt toe doen de diepte ingaan en daar ook een goede vergoeding voor krijgen. Leer van rechtsbijstandverzekeraars, vakbonden, en organisaties als de ANWB. Ontwikkel ook een juridische productcatalogus. Dat draagt bij aan inzicht.
3. *Denk vanuit de rechtzoekende*
Gestandaardiseerde oplossingsroutes moeten niet vanuit de organisatie, maar vanuit de mens worden ontworpen. Begin bij het begin, bijvoorbeeld bij een echtscheiding: wat heb je nodig? Dat kan een netwerk van voorzieningen zijn. Maar wie neemt daarover de regie? Denk aan een huisarts: die heeft een breder beeld van een patiënt en vraagt door naar andere problematiek. De mate waarin doorvragen nodig is, verschilt overigens wel per rechtsgebied. Zo zijn huurzaken over het algemeen vrij overzichtelijk.
4. *Heb oog voor de wederpartij*
Idealiter geeft een gestandaardiseerde oplossingsroute weer welke stappen beide partijen zetten. In de meeste gevallen meldt zich één van de partijen in het voortraject. Goed om te bezien of en hoe de wederpartij in de conflict diagnose en triage kan worden betrokken. In het bijzonder als de wederpartij de overheid is. Ook bestuursorganen moeten meewerken aan het goed laten functioneren van oplossingsroutes.
5. *Geef gestandaardiseerde oplossingsroutes flexibel vorm en leer*
Een goede oplossingsroute begint als in kaart is wat de rechtzoekende wil, wat hij kan, en waar hij mee zit. Vervolgens moet duidelijk en transparant zijn waarom een bepaalde oplossingsroute wordt gekozen en welke (andere) disciplines daarbij aan zet kunnen zijn. Denk aan TomTom, of Google Maps: hoe wil je van A naar B komen en welk vervoersmiddel past jou? Flexibiliteit is belangrijk. Goede routes vormgeven doe je ook door achteraf te kijken wat (niet) heeft gewerkt en de rechtzoekende daarop te bevragen. Overweeg fixed fees.

4.3.3 Suggesties gedaan in de deelsessie responsieve overheid

1. *Kernwaarden*: Stel kernwaarden op die professionals kunnen hanteren wanneer zij gemotiveerd van beleid of regels willen afwijken. Geef op basis van deze kernwaarden professionals ruimte om waar nodig van regels af te wijken en maatwerk te leveren
2. *Burgerperspectief leidend*: Ga bij het gelijkheidsbeginsel niet uit van gelijkheid vanuit het overheidsperspectief, maar vanuit het perspectief van de burger. Ontwikkel rond het gelijkheidsbeginsel 'moresprudentie': maak transparant welke mores (in termen van afwegingen bij keuzes in maatwerk) leidend zijn.
3. *Vroegsignalering*: Evalueer wetgeving eerder en minder abstract. Organiseer vroegsignalering op basis van casuïstiek om aan de wetgever duidelijk te maken wanneer bepaalde regels niet goed werken in de praktijk. Zet 'beleidsbemiddelaars' in die conflicten tussen overheid en burgers diagnosticeren en bemiddelen tussen bedoelingen van het beleid en onverhoopte effecten voor de burger.
4. *Uitvoering verkennen in de keten*: Ga met ketenpartijen om tafel zitten wanneer nieuwe regels worden opgesteld om te voorzien of zich problemen in de uitvoering gaan voordoen. Als dat het geval is en het beleid wordt toch geïmplementeerd, kunnen hier financiële consequenties aan verbonden worden.
5. *Recht op een fout*: Geef inwoners het recht om een fout te maken. Geef overheidsinstanties de plicht om in de reactie op eventuele fouten van inwoners altijd *proportioneel* te reageren.

4.3.4 Suggesties gedaan in de deelsessie laagdrempelige toegang

Algemene opmerkingen n.a.v. het filmpje: zorg voor goede samenwerking met het sociaal domein en zorg voor bekendheid bij diverse hulpverleners. Behoud het onafhankelijke karakter van de voorziening. Benut bestaande ingangen beter. Haal drempels voor de burger weg, zorg voor kosteloze eerste hulp. Betrek de doelgroep en definieer goed wat je doelgroep is (kan verschillen bij verschillende oplossingen), organiseer hulp dicht bij de burger.

1. *Fysieke toegang*: maak persoonlijk contact met de hulpverlener mogelijk, dicht bij de burger. Zorg voor goede samenwerking met het sociale domein. Betrek de doelgroep, investeer tijd in hen en ontwikkel het aanbod o.b.v. de vraag/behoefte. Creëer één onafhankelijke toegang, benut ook de ingangen die er al zijn beter. Haal drempels om hulp te zoeken weg. Faciliteer goede initiatieven die er al zijn, zorg voor goede voorlichting en landelijke communicatie. Investeer in de competenties en kundigheid van de betrokken medewerkers en om ervoor te zorgen dat de voorziening écht toegankelijk is.
2. *Telefonische toegang*: zorg voor een gratis nummer, dat iedereen mag bellen. Zet je beste man/vrouw achter de telefoon, degene die het best geëquipeerd is om aan de telefoon een goede diagnose te kunnen doen, te kunnen doordringen tot de werkelijke vraag en om de juiste hulpverlener aan die vraag te kunnen koppelen. Zorg voor goede administratie om cliëntgedrag bij te houden, zodat je weet wanneer iemand voor de zoveelste keer belt. Leg de prikkels anders, voorkom procederen waar dat kan. Kijk niet te veel/alleen naar de investering, maar naar de opbrengsten op de langere termijn. Algemeen: beloon meer voor een snellere en duurzame oplossing van het probleem.
3. *Online toegang*: richt meerdere toegangswegen in, dat is relatief makkelijk vorm te geven online. Organiseer de informatie rond life events. Zorg voor een eenduidig en herkenbaar merk, dat mensen de informatie goed weten te vinden en als betrouwbaar zien (maak daarbij gebruik van de betrouwbaarheid van de Rijksoverheid). Realiseer je dat online onderdeel is van een hybride oplossing: ook na het zoeken van informatie online, willen mensen vaak nog iemand spreken om te controleren dat ze het juiste hebben gevonden.

Zorg voor diagnose om het probleem te definiëren en verwijs waar nodig door naar lokale hulp. Zorg voor goede ICT: een klantvriendelijke site zonder te veel overbodige tekst en waar mensen feedback kunnen geven. De site moet gedragen worden door de markt en bij de advocatuur en dan moet er ook echt op de marketing worden ingezet (eerste hit bij Google bijvoorbeeld).

4. *Triage*: Zorg voor één aanspreekpunt die niet alleen op juridische problemen ziet, een soort 'welzijnsbalie'. Zorg dat er goed opgeleid en ervaren personeel aan de balie zit om zoveel mogelijk problemen vroegtijdig op te lossen. Dat personeel moet de juiste competenties hebben en fungeren als een casemanager, met een multidisciplinair team erachter naar wie kan worden doorverwezen. Er moet een feedbackloop teruglopen om zicht te kunnen houden op het succes van de doorlopen route. Differentieer per rechtsgebied. Deze voorziening zou werken voor 80% van de mensen, voor 20% zal je iets anders moeten bedenken.
5. *Aansluiten bij*: richt een 'paddenstoel' in, een wegwijzer die op simpele wijze de weg/route wijst voor iemand met een probleem, zowel van juridische aard maar ook in samenwerking met andere domeinen. De paddenstoel bestaat zelf door de burger online worden ingevuld, maar er kan ook hulp worden geboden, een medewerker die helpt om de wegwijzer in te vullen. Uit de paddenstoel volgt een diagnose en een aangeraden route richting een oplossing en de tool is voor iedereen toegankelijk. De routes worden gemaakt door de overheid i.s.m. professionals. De invulling en het aanbod van hulp is per rechtsgebied verschillend.

5 Afronding en vervolg

Zoals uit het voorgaande is gebleken is hebben het programmteam Rechtsbijstand bij de tijd en Policy Design Studio eendrachtig samengewerkt om zoveel mogelijk van de kennis, ervaring, denk- en verbeeldingskracht uit het veld (incl. ministerie, universiteiten e.d.) te bundelen tot een ontwerp voor een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Met deze verantwoording en verslaglegging van de ontwerpfase geven wij inzicht in de wijze waarop het ontwerp tot stand is gekomen en de betrokkenheid van vele professionals bij de totstandkoming daarvan.

