

Raad voor Rechtsbijstand

L. Combrink-Kuiters & S.L. Peters

Evaluatie maatregel 'diagnose en triage'

Utrecht, september 2012

Inhoudsopgave

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen	3
1 Inleiding	9
1.1 <i>Context van de maatregel</i>	
1.2 <i>Het voortraject</i>	
1.3 <i>Middelen die zijn ingezet</i>	
1.4 <i>Onderzoeksvraag</i>	
1.5 <i>Onderzoeksbronnen en -methoden</i>	
1.6 <i>Indeling rapport</i>	
2 De versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket	15
2.1 <i>Schatting versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket op basis van het aantal toevoegingen</i>	
2.2 <i>Schatting van de versterkte filterfunctie op basis van de enquête onder loketklanten</i>	
2.3 <i>Oordeel loketmedewerkers over de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket</i>	
2.4 <i>Oordeel advocaten over de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket</i>	
3 Vormgeving van de maatregel in de praktijk	23
3.1 <i>De diagnosedocumenten</i>	
3.2 <i>Persoonlijk contact versus telefonisch verwijzen</i>	
4 Neveneffecten van de maatregel	29
4.1 <i>Financiële gevolgen van differentiatie in de eigen bijdragen</i>	
4.2 <i>Werkdruk bij het Juridisch Loket voor en na inwerkingtreding van de maatregel</i>	
4.3 <i>Effecten in het juridische werkveld</i>	
4.4 <i>Overige kanttekeningen vanuit de praktijk</i>	
Bijlage Onderzoeksverantwoording	39

Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Op 1 juli 2011 is bij AMvB (verder te noemen 'het besluit') de maatregel 'diagnose en triage' (verder te noemen de maatregel) in werking getreden.¹ Rechtzoekenden worden gestimuleerd zoveel mogelijk gebruik te maken van het Juridisch Loket bij het oplossen van juridische problemen. De verwachting is dat meer rechtsvragen en –problemen in een vroegtijdig stadium of via een andere route kunnen worden opgelost, wanneer zij eerst aan het Juridisch Loket worden voorgelegd: een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket. Hierdoor zouden er in de toekomst minder toevoegingen nodig zijn.

De maatregel beoogt op termijn een kostenbesparing te bewerkstelligen van € 6,3 miljoen voor 2012 oplopend tot € 9,2 miljoen in 2015. Deze kostenbesparing zou gerealiseerd moeten worden door een afname van het aantal toevoegingen vanwege een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket.

Rechtzoekenden worden gestimuleerd eerst langs het Juridisch Loket te gaan door hen een korting van € 51 te geven op de eigen bijdrage, indien een toevoeging alsnog noodzakelijk blijkt. Rechtzoekenden met een toevoeging die niet eerst bij het Juridisch Loket zijn geweest, krijgen deze korting op de eigen bijdrage niet. Met de wijziging van de eigen bijdrage wordt ook een financieel effect gerealiseerd. Dit effect is echter niet meegenomen in de berekening van bovengenoemde besparing. In deze evaluatie wordt het financiële effect van de wijziging in de eigen bijdrage daarom als neveneffect bestempeld.

Het grote financiële belang van de maatregel maakt dat reeds op korte termijn behoefte bestaat aan inzicht in de mate waarin de doelstelling van de maatregel wordt bereikt. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft daarom de Raad voor Rechtsbijstand (verder te noemen 'de Raad') verzocht de maatregel te evalueren.

De evaluatie is erop gericht de beoogde kostenreductie als gevolg van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket inzichtelijk te maken. Daarnaast richt het onderzoek zich op (bedoelde en onbedoelde neven-) effecten die de maatregel teweeg heeft gebracht in het werkveld van eerste en tweedelijns juridische dienstverlening.

Middelen die zijn ingezet

In deze evaluatie wordt specifiek aandacht besteed aan de middelen die zijn ingezet om het gewenste doel te bereiken, te weten de kortingsregeling die is ingezet om het gedrag van de rechtzoekenden te beïnvloeden en de diagnosedocumenten, als voorwaarde voor het verkrijgen van de korting.

Kortingsregeling

Om de korting op de eigen bijdrage te realiseren is de eigen bijdrage generiek verhoogd met € 25. Met de korting van € 51 komt de eigen bijdrage hierdoor lager te liggen dan deze lag op het moment van inwerkingtreding van de maatregel, zonder korting is de eigen bijdrage hoger dan voordien.

De maatregel geldt uiteraard alleen voor toevoegingen waarbij sprake is van een eigen bijdrage. De ambtshalve afgegeven toevoegingen vallen hierdoor buiten het bereik van de gedragsbeïnvloeding die de maatregel beoogt. Daarnaast geldt voor bepaalde categorieën zaken een zogenaamde 'automatische' korting op de eigen

¹ Staatsblad 2011 nr. 322.

bijdrage. De categorieën zaken die voor deze automatische korting in aanmerking komen zijn strafzaken, zaken betreffende een procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, zaken betreffende een bestuurlijke sanctie, hogerberoeps- en cassatiezaken. Daarnaast kunnen er bijzondere omstandigheden zijn waardoor een rechtzoekende vooraf niet langs het Juridisch Loket hoeft te gaan, maar wel de korting op de eigen bijdrage krijgt.

Diagnosedocumenten

Bij een verwijzing naar een rechtsbijstandverlener of andere instantie wordt door het Juridisch Loket een diagnosedocument opgesteld en ter beschikking gesteld aan de rechtzoekende. Het diagnosedocument is een schriftelijk document, waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem, een advies en zo nodig een doorverwijzing naar een andere instantie of een rechtsbijstandverlener. Met het diagnosedocument wordt 'informatie verschaft aan de rechtzoekende over de aard en omvang van het probleem en mogelijke vervolgstappen'. Alleen als er door het Juridisch Loket een diagnosedocument is opgesteld is de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage verschuldigd voor de verkrijging van verdergaande rechtsbijstand.

Versterkte filterfunctie

Het is nauwelijks mogelijk om vast te stellen in hoeverre er sprake is van vermindering van toevoegingen doordat het Juridisch Loket meer zaken zelf is gaan afdoen. Het is immers moeilijk te achterhalen in hoeverre een probleem dat sinds de inwerkingtreding van de maatregel in de eerste lijn wordt afgehandeld, voorheen een toevoeging zou zijn geworden. Om die reden is het onderzoek er op gericht zo breed mogelijk gegevens te verzamelen waarmee de versterkte filterfunctie ook op een andere, indirecte, wijze in beeld kan worden gebracht.

Schatting werking van de filterfunctie op basis van toevoegingen

Op basis van het aantal afgegeven toevoegingen vóór en na de invoering van de maatregel zijn er op dit moment nog geen aanwijzingen dat er toevoegingen in een eerder stadium worden weggefilterd als gevolg van de maatregel. Dit zegt niet per definitie dat de maatregel geen effect heeft op het aantal afgegeven toevoegingen; wel kan met zekerheid gezegd worden dat de maatregel niet een dusdanig groot effect sorteert dat effecten ervan in de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen terug te zien zijn.

Schatting werking van de filterfunctie op basis van de enquête onder loketklanten

Uit een enquête onder klanten van het Juridisch Loket blijkt dat 90% van de ondervraagde klanten het Juridisch Loket rechtstreeks (zonder tussenkomst van de advocaat) benadert, terwijl 10% van de ondervraagden vooraf contact heeft gehad met een advocaat.

Van de (90%) groep die het Juridisch Loket rechtstreeks benadert, wordt 22% verwezen naar een advocaat. De overige 78% wordt door het Juridisch Loket zelf geholpen met het probleem/van advies of informatie voorzien, wordt naar een andere persoon of instantie verwezen of laat het er verder bij zitten. Op basis van de enquête wordt de filterfunctie van het Juridisch Loket voor de groep rechtzoekenden die het Juridisch Loket rechtstreeks benadert dus geschat op 78%. Deze filterfunctie kan echter niet (geheel) toegeschreven worden aan de invoering van de maatregel. Vóór de invoering van de maatregel bestond de filterfunctie immers ook al. Bovendien komt een groot gedeelte van de rechtzoekenden bij het Juridisch Loket voor informatie en advies, zonder een daadwerkelijk juridisch probleem te hebben; deze contacten zouden sowieso geen toevoeging zijn geworden.

Van de (10%) groep die via een advocaat bij het Juridisch Loket komt, wordt 75% terugverwezen naar dezelfde of een andere advocaat. Een (groot) gedeelte

van deze groep betreft de rechtzoekenden die alleen voor een diagnosedocument (lees: een korting) naar het Juridisch Loket zijn gekomen. De andere 25% wordt door het Juridisch Loket zelf geholpen of naar een andere persoon of instantie verwezen. Op basis van de enquête wordt de filtering van het Juridisch Loket voor de groep rechtzoekenden die via een advocaat het Juridisch Loket benadert dus geschat op 25%. Ook deze filtering kan echter niet (geheel) toegeschreven worden aan de invoering van de maatregel. Vóór de invoering van de maatregel bestond deze filtering immers ook al.

Een vergelijking van de huidige filterfunctie met de filterfunctie voorheen is lastig doordat de groepen rechtzoekenden niet dezelfde zijn. Zowel bij klanten die het Juridisch loket rechtstreeks benaderen als bij klanten die via een advocaat komen, spelen andere motieven dan voorheen.

Hoewel de filtering van het Juridisch Loket aangetoond kan worden, kan op basis van de beschikbare cijfers niet aangetoond worden dat er sprake is van een **versterkte** filterfunctie die is toe te schrijven aan de maatregel.

De verwachting is echter wel dat in de toekomst de filtering zal toenemen. Op dit moment is de maatregel nog weinig bekend bij rechtzoekenden; de verwachting is dat deze met het verloop van de tijd steeds bekender wordt. Daarnaast geeft een meerderheid van de respondenten die nu via een advocaat bij het Juridisch Loket terechtkomen aan dat zij in de toekomst rechtstreeks voor het Juridisch Loket zal kiezen. Verder blijkt uit de cijfers van de Raad dat nu nog slechts 35% van de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingen vergezeld gaat van een diagnosedocument.

Oordelen van loketmedewerkers en advocaten over de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket

Hoewel de loketmedewerkers al wel effect zien van de maatregel vinden zij dat de versterkte filterfunctie nu nog niet voldoende uit de verf komt. Dit komt enerzijds door de toegenomen werkdruk. Anderzijds komt dat doordat het als lastig wordt ervaren om de **mindset** van de klant, die voor een diagnosedocument komt ('is gestuurd'), te veranderen. De loketmedewerkers zien bovendien voor zichzelf geen rol weggelegd bij klanten die sowieso een advocaat nodig hebben en bij klanten die al te ver in de procedure zitten.

Advocaten hebben niet de ervaring dat er door de maatregel sprake is van een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket. Zij zien veel cliënten die zij langs het Juridisch Loket sturen voor een diagnosedocument weer bij hen terugkomen. Als rechtzoekenden eenmaal cliënt zijn (geweest) bij een advocaat dan lijkt volgens de geïnterviewde advocaten het Juridisch Loket voor hen geen optie meer om rechtstreeks naar toe te stappen. Een meerderheid van de loketklanten die via de advocaat naar het Juridisch Loket is gegaan, geeft echter aan de volgende keer rechtstreeks het Juridisch Loket te zullen benaderen.

De wijze waarop de advocaat zijn cliënt terugstuurt kan de werking van de filterfunctie van het Juridisch Loket beïnvloeden. In hoeverre laat een advocaat de mogelijkheid open voor het Juridisch Loket om nog iets te bewerkstelligen?

Vormgeving van de maatregel in de praktijk: diagnosedocumenten

In het eerste jaar sinds de invoering van de maatregel zijn er 82.000 diagnosedocumenten afgegeven. Niet al deze verwijzingen worden toevoegingen: 20% van deze zaken is niet terug te vinden in de toevoegingsaanvragen en kunnen worden gekenmerkt als 'uitval'. Een gedeelte hiervan 'valt uit' tussen het Juridisch Loket en de advocaat, een ander gedeelte 'valt uit' tussen de advocaat en de Raad. Eerder onderzoek wijst uit dat deze uitval zeker niet als negatief bestempeld hoeft te worden.

In het besluit staat beschreven hoe het diagnosedocument bedoeld is en welke elementen het document dient te bevatten. De praktijk lijkt hiermee niet altijd overeen te komen; er is op pragmatische wijze invulling is gegeven aan de regeling. In de praktijk worden bijvoorbeeld veel vaker telefonisch diagnosedocumenten verstrekt dan op basis van het besluit had mogen worden verwacht. Ook blijkt er in de praktijk minder vaak een analyse van het probleem in het diagnosedocument beschreven te zijn dan op basis van het besluit had mogen worden verwacht. De vraag is of het doel van het diagnosedocument en de praktijk niet beter op elkaar afgestemd moeten worden.

Diagnosedocumenten worden relatief weinig afgegeven op de rechtsgebieden arbeids-/ontslagrecht en verbintenissenrecht. Op deze twee terreinen leidt de advisering door het Juridisch Loket kennelijk naar verhouding vaker tot oplossing van het rechtsprobleem. Bij personen- en familierecht en sociale voorzieningen wordt daarentegen relatief vaak een diagnosedocument verstrekt. In dit soort zaken is vaak sprake van een (reeds in gang gezette) procedure met verplichte procesvertegenwoordiging en kan het Juridisch Loket vaak niet veel (meer) betekenen.

Neveneffecten van de maatregel

Financiële gevolgen van de wijziging in de hoogte van de eigen bijdrage

Met de maatregel is een tweetal veranderingen doorgevoerd met betrekking tot de eigen bijdrage. Dit betreft een **generieke verhoging** van de eigen bijdrage ter compensatie van de kosten die voortvloeien uit de **verlaging** van de eigen bijdrage bij gebruik van de kortingsregeling.

Daarnaast is een extra voorwaarde gesteld voor de toepassing van de anticumulatieregeling; deze is alleen van toepassing wanneer de korting op de eigen bijdrage is toegepast op de tweede, derde of vierde toevoeging.

De wijzigingen in de eigen bijdrage en anticumulatie hebben een direct financieel effect dat niet in de financiële paragraaf van het besluit² is opgenomen. Dit financiële effect betreft echter 'bijvangst' en is derhalve niet indicatief voor de mate waarin de maatregel zijn financiële doelstelling heeft waargemaakt. De generieke verhoging van de eigen bijdrage zorgt ervoor dat rechtzoekenden die niet over een diagnosedocument beschikken een hogere eigen bijdrage moeten betalen dan voorheen. Als dit wel het geval is, of als er een automatische korting geldt (zoals bij straf- als asielrechttoevoegingen), betalen rechtzoekenden een lagere eigen bijdrage. Het beoogde gedragsbeïnvloedende effect van de kortingsregeling zal dus niet optreden bij zaaksoorten waarbij de korting automatisch wordt verstrekt of waarbij in het geheel geen sprake is van een eigen bijdrage, maar enkel bij civiel- en bestuursrechttoevoegingen. Het financiële effect is hierdoor bij civiel- en bestuursrechttoevoegingen anders dan bij straf- en asielrechttoevoegingen. Voor civiel- en bestuursrechttoevoegingen heeft de mogelijkheid tot het halen van een diagnosedocument en de daarbij behorende korting geleid tot een positief saldo van € 1,7 miljoen in de eerste helft van 2012 louter en alleen omdat een aantal toevoeginggebruikers géén diagnosedocument heeft gehaald. Naarmate meer toevoeginggebruikers een diagnosedocument halen en van de anticumulatieregeling gebruik kunnen maken, zal dit positieve neveneffect dus **afnemen** of zelfs verdwijnen. De automatisch verstrekte korting bij straf- en asielrechttoevoegingen heeft geleid tot een negatief saldo van € 331.000 in de eerste helft van 2012. Dit negatieve saldo is een constante kostenpost, aangezien het een automatische korting betreft.

² De beoogde € 6,3 miljoen voor 2012, oplopend naar € 9,2 miljoen in 2015.

Voor wat betreft de eigen bijdrage (de 'bijvangst') heeft de maatregel in de eerste helft van 2012 dus geleid tot een opbrengst van € 1,4 miljoen. Voor de tweede helft van 2011 betrof dit een opbrengst van € 1,5 miljoen. Dit is echter een momentopname, omdat de filterfunctie van het Juridisch Loket nog niet volledig wordt benut.

Werkdruk bij het Juridisch Loket voor en na inwerkingtreding van de maatregel
Sinds de invoering van de maatregel ervaren medewerkers van het Juridisch Loket een toegenomen werkdruk. Het aantal klantactiviteiten bij het Juridisch Loket is toegenomen en ook het aantal verwijzingen naar de advocatuur is toegenomen. Daarnaast is voor wat betreft de drie belangrijkste contactkanalen het totaal aantal contactminuten toegenomen. Dit alles wordt opgevangen door een relatief kleine netto toename in het aantal fte's bij het Juridisch Loket. Hoewel de werkdruk is toegenomen, blijft de tevredenheid van de klanten onverminderd hoog. De verwachting voor de toekomst is dat de werkdruk omlaag gaat door een aantal innovaties die op korte termijn zullen worden doorgevoerd. Met behulp van een **call center** en het gebruik van virtuele spreekuren wordt verwacht dat de contactkanalen efficiënter zullen worden benut.

Effecten van de maatregel in het juridisch werkveld

De invoering van de maatregel heeft verschillende effecten op het juridische werkveld tot gevolg.

- Sinds de invoering van de maatregel krijgt het Juridisch Loket te maken met een ander soort klant, te weten de klant die speciaal voor een korting komt. De loketmedewerkers geven aan dat zij het als lastig ervaren om de **mindset** van deze klanten te veranderen. De vraag is welke rol het Juridisch Loket kan vervullen voor deze groep rechtzoekenden en in hoeverre het überhaupt wenselijk is dat zij langs het Juridisch Loket gaan.
- Sinds de invoering van de maatregel is het gratis spreekuur bij advocatenkantoren (dat in het verleden ook bestond) nieuw leven ingeblazen. Sommige kantoren nemen de korting van € 51 voor eigen rekening, zodat hun cliënt daarvoor niet langs het Juridisch Loket hoeft te gaan.
- Sociaal raadslieden zouden dezelfde rol als het Juridisch Loket willen en kunnen vervullen. Op dit moment vindt dubbel werk plaats wanneer een klant van sociaal raadslieden eerst langs het Juridisch Loket moet om verwezen te worden naar een advocaat.
- Er wordt door zowel loketmedewerkers als advocaten gepleit voor een differentiatie naar zaaksoort of fase van een procedure. Niet voor alle rechtzoekenden kan het Juridisch Loket (nog) iets betekenen. Het wordt als belastende extra stap gezien om deze mensen langs het Juridisch Loket te sturen.

Overige kanttekeningen vanuit de praktijk

Advocaten zien de maatregel als een gebrek aan vertrouwen in de integriteit van de beroepsgroep. Bovendien vinden zij dat de maatregel op gespannen voet staat met de nieuwe werkwijze High Trust. Daarnaast vinden zij de maatregel onnodig belastend voor hun (veelal vaste) cliënten. Zij zien verder in de praktijk dat de financiële prikkel van € 51 niet voor iedereen werkt. Dit hangt sterk samen met de moeite die een cliënt moet doen om een loket te bereiken.

De medewerkers van het Juridisch Loket zien de maatregel als een terechte erkenning van het Juridisch Loket als voorportaal van de rechtsbijstand. Zij vinden echter dat de maatregel (nog) niet volledig uit de verf komt. Door de toegenomen werkdruk, heeft hun werk nog niet de verdieping gekregen die zij hadden verwacht. Door de maatregel zouden zij namelijk meer inhoudelijk met de klant en het probleem bezig kunnen zijn.

Vooral het onderzoek naar de toevoegwaardigheid van de zaak/klant vergt veel tijd. De vraag is in hoeverre het Juridisch Loket deze taak op zich moet nemen, aangezien de Raad hier uiteindelijk over beslist.

1. Inleiding

1.1 Context van de maatregel

Op 1 juli 2011 is de maatregel (verder te noemen: de maatregel) in werking getreden. Rechtzoekenden worden gestimuleerd zoveel mogelijk gebruik te maken van het Juridisch Loket bij het oplossen van juridische problemen. De verwachting is dat meer rechtsvragen en –problemen in een vroegtijdig stadium of via een andere route kunnen worden opgelost, wanneer zij eerst aan het Juridisch Loket worden voorgelegd: een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket. Hierdoor zouden er in de toekomst minder toevoegingen nodig zijn. De maatregel beoogt op termijn een kostenbesparing te bewerkstelligen van € 6,3 miljoen voor 2012 oplopend tot € 9,2 miljoen in 2015.³ Deze kostenbesparing zou gerealiseerd moeten worden door een afname van het aantal toevoegingen door een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket.

Rechtzoekenden worden gestimuleerd eerst langs het Juridisch Loket te gaan door hen een korting van €51 te bieden op de eigen bijdrage, indien een toevoeging alsnog noodzakelijk blijkt. Rechtzoekenden met een toevoeging die niet eerst bij het Juridisch Loket zijn langs geweest, krijgen deze korting op de eigen bijdrage niet. Met de wijziging van de eigen bijdrage wordt ook een financieel effect gerealiseerd. Dit effect is echter niet meegenomen in de berekening van bovengenoemde besparing. In deze evaluatie wordt het financiële effect van de wijziging in de eigen bijdrage daarom als neveneffect bestempeld en in hoofdstuk 4 besproken.

Het grote financiële belang van de maatregel maakt dat reeds op korte termijn behoefte bestaat aan inzicht in de mate waarin de doelstellingen van de maatregel worden bereikt. Aan de Raad is gevraagd de maatregel te evalueren.⁴ De voorliggende evaluatie heeft betrekking op de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012.

Deze evaluatie is erop gericht zo breed mogelijk gegevens te verzamelen waarmee het effect van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket in beeld kan worden gebracht. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de middelen die zijn ingezet om het gewenste doel – een reductie van het aantal toevoegingen door de versterkte filterfunctie – te bereiken, te weten de kortingsregeling die is ingezet om het gedrag van de rechtzoekenden te beïnvloeden en de diagnosedocumenten, als voorwaarde voor het verkrijgen van de korting. Daarnaast richt het onderzoek zich op (bedoelde en onbedoelde neven-) effecten die de maatregel te weeg heeft gebracht in het werkveld van eerste en tweedelijns juridische dienstverlening.

1.2 Het voortraject

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie is naar aanleiding van de taakstelling op de gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van het coalitieakkoord uit februari 2007 het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand gestart.⁵ In het kader van dat programma is een regiegroep ingesteld, waaraan is gevraagd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel van gesubsidieerde

³ Op het bedrag voor 2012 is al in mindering gebracht de investerings- en meerkosten voor de exploitatie van het Juridisch Loket, te weten €2,3 miljoen. Voor 2011 was rekening gehouden met de initiële investeringskosten.

⁴ Brief Ministerie V&J aan RvR 26 april 2012.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 13.

rechtsbijstand te analyseren en de effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten in beeld te brengen. Verder is de regiegroep gevraagd te onderzoeken "hoe het stelsel van voorzieningen zodanig kan worden ingericht dat voor alle actoren optimale prikkels aanwezig zijn om te komen tot een effectieve en doelmatige werkwijze". De regiegroep heeft het advies ***Van duur naar duurzaam*** uitgebracht, dat op 24 oktober 2008 aan de Tweede Kamer is gezonden. In dat advies doet de regiegroep een aantal aanbevelingen om te komen tot wijziging van het bestaande stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Eén van de genoemde maatregelen is de versterking van de zogenoemde filterfunctie van het Juridisch Loket. Met deze filterfunctie kan worden bereikt dat rechtzoekenden zoveel mogelijk pas na een eerste beoordeling door het Juridisch Loket doorstromen naar verdergaande rechtsbijstand. Deze filterfunctie wordt ook wel aangeduid als 'diagnose en triage'. Deze functie van het Juridisch Loket laat zich vergelijken met de rol die de huisarts vervult binnen de gezondheidszorg. Cliënten worden gestimuleerd om eerst gebruik te maken van laagdrempelige, algemene voorzieningen, alvorens zich tot specialisten te wenden.

Over de wijze waarop de maatregel in de praktijk vorm heeft gekregen, heeft afstemming plaatsgevonden tussen de Raad en het Juridisch Loket.

1.3 Middelen die zijn ingezet

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de middelen die zijn ingezet om het gewenste doel – een reductie van het aantal toevoegingen door de versterkte filterfunctie – te bereiken: te weten de kortingsregeling die is ingezet om het gedrag van de rechtzoekenden te beïnvloeden en de diagnosedocumenten, als voorwaarde voor het verkrijgen van de korting.

1.3.1 Korting op de eigen bijdrage

Sturing van rechtzoekenden op het gebruik maken van de route langs het Juridisch Loket is slechts op een gering aantal manieren mogelijk. De meest voor de hand liggende is de invoering van een financiële prikkel. Daarvoor is dan ook gekozen via de weg van een korting op de hoogte van de eigen bijdrage die rechtzoekenden verschuldigd zijn in het geval dat een toevoeging aan de orde is.

Een van de doelstellingen van de eigen bijdrage is dat rechtzoekenden een afweging maken tussen enerzijds het belang dat is gemoeid met het verkrijgen van rechtsbijstand en anderzijds de kosten van de eigen bijdrage. Lichtvaardig procederen kan hiermee worden voorkomen. Uitgangspunt van de eigen bijdrage is dat deze proportioneel moet zijn voor de rechtzoekende die een beroep doet op gesubsidieerde rechtsbijstand. Om deze reden is de hoogte van de eigen bijdrage gerelateerd aan het inkomen van de rechtzoekende. Voor rechtshulp die door het Juridisch Loket wordt geboden, geldt geen eigen bijdrage. Het Juridisch Loket biedt daarmee een zeer laagdrempelige vorm van kosteloze rechtshulp.

De invoering van de maatregel voorziet in een korting op de eigen bijdrage van € 51 indien aan de rechtzoekende rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang door het Juridisch Loket alvorens een toevoeging aan te vragen. Om dit te realiseren is de eigen bijdrage generiek verhoogd met € 25. Met de korting van € 51 komt de eigen bijdrage hierdoor lager te liggen dan deze lag op het moment van inwerkingtreding van de maatregel; zonder korting is de bijdrage hoger dan voordien. Door de maatregel is een geheel nieuwe vorm van differentiatie ontstaan in de hoogte van de eigen bijdrage die rechtzoekenden verschuldigd zijn in geval van een toevoeging. Vóór de inwerkingtreding van deze

maatregel bestond er alleen een differentiatie in de hoogte van de eigen bijdrage op basis van de hoogte van het inkomen van de rechtzoekende. In aanvulling daarop vindt nu ook een differentiatie plaats al naar gelang aan rechtzoekenden (door het Juridisch Loket) in persoon rechtshulp is verleend met betrekking tot diens individuele rechtsbelang.

De maatregel geldt uiteraard alleen voor toevoegingen waarbij sprake is van een eigen bijdrage. De ambtshalve afgegeven toevoegingen vallen hierdoor buiten het bereik van de gedragsbeïnvloeding die de maatregel beoogt. Daarnaast geldt voor bepaalde categorieën zaken een zogenaamde 'automatische' korting op de eigen bijdrage. De categorieën zaken die voor deze automatische korting in aanmerking komen zijn strafzaken, zaken betreffende een procedure ter verkrijging van een verblijfsvergunning, zaken betreffende een bestuurlijke sanctie, hogerberoeps- en cassatiezaken.⁶ Daarnaast kunnen er bijzondere omstandigheden zijn waardoor een rechtzoekende vooraf niet langs het Juridisch Loket hoeft te gaan, maar wel de korting op de eigen bijdrage krijgt. De Raad heeft een bevoegdheid om een hardheidsclausule toe te passen als daarom verzocht wordt.

1.3.2 Verwijzing naar een rechtsbijstandverlener en het diagnosedocument

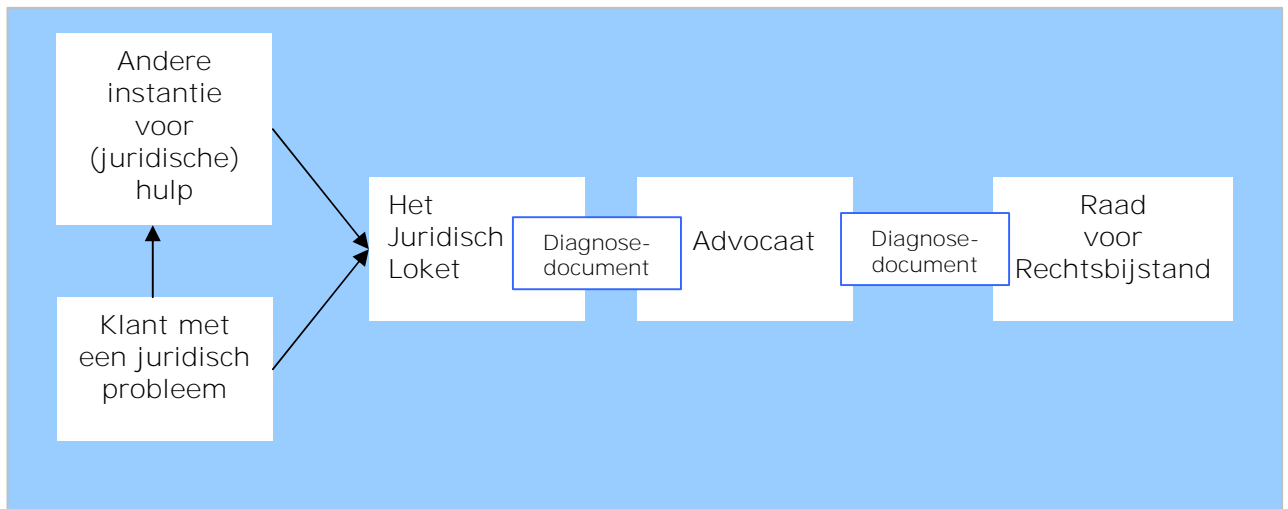
Wanneer niet met eerstelijns rechtshulp kan worden volstaan om het probleem van de rechtzoekende op te lossen of om betrokkene verder op weg te helpen, verzorgt het Juridisch Loket de doorverwijzing naar een rechtsbijstandverlener (veelal een advocaat) of andere personen of instanties. Wanneer de rechtzoekende aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand vraagt de rechtsbijstandverlener, namens de rechtzoekende, een toevoeging aan. Het bestuur van de Raad beslist op de aanvraag om een toevoeging. De rechtsbijstandverlener verzorgt vervolgens de tweedelijns rechtsbijstand.

Bij een verwijzing naar een rechtsbijstandverlener of andere instantie wordt door het Juridisch Loket een diagnosedocument opgesteld en ter beschikking gesteld aan de rechtzoekende. Het diagnosedocument is een schriftelijk document (hetgeen ook elektronisch kan zijn), waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem, een advies en zo nodig een doorverwijzing naar een andere instantie of een rechtsbijstandverlener. Met het diagnosedocument wordt 'informatie verschaft aan de rechtzoekende over de aard en omvang van het probleem en mogelijke vervolgstappen'.

Alleen als er door het Juridisch Loket een diagnosedocument is opgesteld, dan is de rechtzoekende een lagere eigen bijdrage verschuldigd voor de verkrijging van verdergaande rechtsbijstand.

⁶ Artikel 1 lid 7, Besluit 22 juni 2011 ter invoering van de maatregel (Staatsblad 2011, 322).

Figuur 1 De beoogde route voor het verkrijgen van korting



1.4 Onderzoeksvraag

In deze evaluatie staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre heeft de invoering van de maatregel geleid tot een kostenbesparing op het gebied van rechtsbijstand?

Dit leidt tot de volgende twee onderzoeksvragen

1. In hoeverre is er een kostenbesparing gerealiseerd doordat er minder toevoegingen nodig zijn als gevolg van de filterfunctie van het Juridisch Loket?
2. Welke andere (bedoelde en onbedoelde) effecten heeft de invoering van de maatregel gedurende het eerste loopjaar gehad?

De eerste onderzoeksvraag blijkt in de praktijk niet rechtstreeks op basis van de cijfers te beantwoorden. Het is immers niet met zekerheid vast te stellen in hoeverre er voor een probleem dat sinds de inwerkingtreding van de maatregel in de eerste lijn wordt afgevangen voorheen een toevoeging nodig zou zijn geweest. Het onderzoek is er dientengevolge op gericht zo breed mogelijk gegevens te verzamelen waarmee de werking van de filterfunctie van de maatregel ook op een andere, indirecte, wijze in beeld kan worden gebracht. Om die reden is tevens gebruik gemaakt van een klanttevredenheidsonderzoek waarin ondermeer de routing van de klant voor en na het bezoek aan het Juridisch Loket inzichtelijk kan worden gemaakt.

In ruimere zin richt het onderzoek zich op (bedoelde en onbedoelde neven-) effecten in het werkveld van eerste en tweedelijns juridische dienstverlening die de maatregel te weeg heeft gebracht (onderzoeksvraag 2).

Andere effecten die zijn onderzocht hebben betrekking op:

- de financiële gevolgen van de wijziging van de eigen bijdrage;
- de werkdruk bij het Juridisch Loket;
- de effecten van de maatregel binnen het juridische werkveld.

1.5 Onderzoeksbronnen en –methoden

Om te kunnen meten in hoeverre het doel van de maatregel wordt bereikt is een goede registratie van het gebruik door het Juridisch Loket en door de Raad van essentieel belang.

Ten behoeve van deze evaluatie zijn verschillende onderzoeksbronnen gebruikt:

- Webtopbestand van het Juridisch Loket met gegevens over de contacten met klanten;
- Grasbestanden van de Raad met gegevens over de toevoegingen;
- de diagnosedocumenten (database + feitelijke documenten);
- medewerkers van het Juridisch loket;
- klanten van het Juridisch Loket;
- advocaten werkzaam binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand;
- overige aanbieders eerstelijnsvoorzieningen: sociaal raadslieden.

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van verschillende methoden als statistische bestandsanalyses, enquêtes (internet en telefonisch), interviews (telefonisch en face-to-face) en het houden van een brainstormsessie. Voor de onderzoeksverantwoording wordt verwezen naar de bijlage.

1.6 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 wordt de doelstelling van de maatregel geëvalueerd. Hierin wordt beschreven wat het effect is van de versterkte filterwerking van het Juridisch Loket. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de maatregel in de praktijk vorm heeft gekregen. Dit wordt vergeleken met hoe de besluitgever de maatregel heeft bedoeld. Ten slotte komen in hoofdstuk 4 de neveneffecten van de maatregel aan bod.

2 De versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket

Om het effect van de versterkte filterfunctie te kunnen meten zijn verschillende paden bewandeld.

Allereerst is, onder het plaatsen van voorgaande kanttekeningen ten aanzien van de causaliteit (zie hiervoor hoofdstuk 1), gekeken naar trends bij het aantal afgegeven toevoegingen. Daarnaast is aan de hand van de afgelegde route van loketklanten onderzocht of er sprake was van een veranderde route. Tot besluit is gebruik gemaakt van de ervaringen van betrokkenen – loketmedewerkers en advocaten – over het effect van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket.

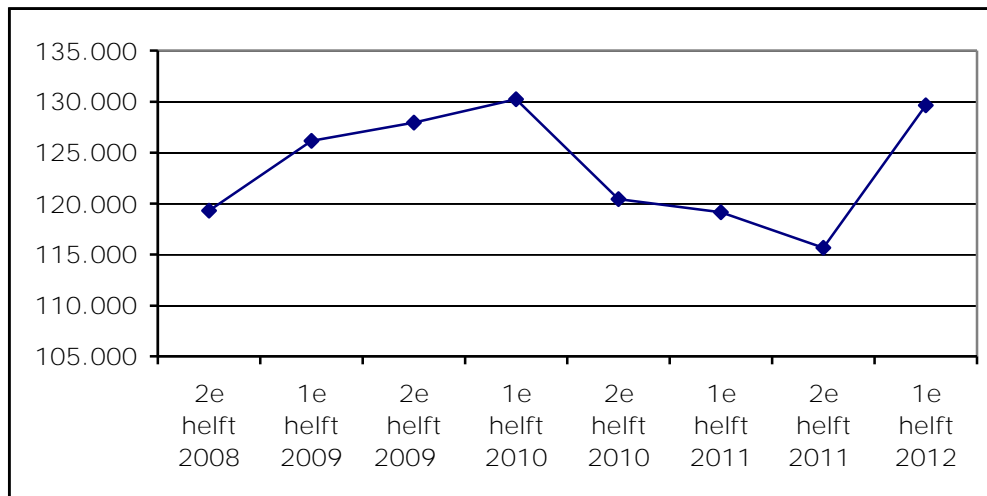
2.1 Schatting versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket op basis van het aantal toevoegingen

In hoeverre kan een versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket worden aangetoond op basis van het aantal toevoegingen? Voor 2012 is een besparing van € 6,3 miljoen begroot op basis van een afname van het aantal toevoegingen met 10.000. Om de filterfunctie aan te kunnen tonen, is gekeken naar de ontwikkeling van het aantal afgegeven toevoegingen. Hierbij is speciaal gekeken naar de ontwikkelingen van de toevoegingen op het gebied van het civiel- en bestuursrecht. De kortingsregeling zal immers alleen het gedrag kunnen beïnvloeden van rechtzoekenden die een eigen bijdrage verschuldigd zijn. Op de toevoegingsgebruikers op het gebied van het straf- en asielrecht, die automatisch de korting krijgen van € 51, zal het effect van de maatregel nauwelijks zichtbaar zijn.

Ook al zou er een dalende trend waarneembaar zijn in het aantal toevoegingen op bepaalde rechtsgebieden (met uitzondering van die gebieden waarop de korting niet van toepassing is) dan nog kan dit niet met zekerheid worden toegeschreven aan de invoering van de maatregel. Niet alleen spelen economische en maatschappelijke ontwikkelingen hierbij een rol, zoals de aanhoudende recessie of een verandering van het aantal echtscheidingen. Maar ook andere effecten kunnen een rol spelen, zoals het verhoogde gebruik van de vernieuwde Rechtwijzer of van Pago.

Sinds 2000 was er een vrijwel ononderbroken trendmatige toename van het aantal afgegeven toevoegingen op het gebied van het civiel- en bestuursrecht. Deze trend werd in 2010 doorbroken. In het laatste halfjaar van 2010 was er voor het eerst een daling te zien in dit aantal toevoegingen. In 2011 is dit aantal opnieuw gedaald. Als 2011 het eerste jaar was geweest waarin een daling te zien was, dan zou deze daling (deels) aan de maatregel toegeschreven kunnen worden. Nu er echter in 2010 ook al een daling plaatsvond, ligt het minder voor de hand om de voortgezette daling in 2011 in belangrijke mate toe te schrijven aan de maatregel. Bovendien blijkt dat de daling in 2011 zowel in het eerste als in het tweede half jaar heeft plaatsgevonden; ook daarin ligt geen aanwijzing dat de invoering van de maatregel heeft geleid tot een aantoonbare, aan de maatregel toe te schrijven, wezenlijke daling van het aantal toevoegingen. Uit de cijfers over het jaar 2012 blijkt voorts er in dat jaar juist sprake is van een toename van het aantal toevoegingen. Een gedeelte van deze stijging kan overigens worden toegeschreven aan het wegwerken van werkvoorraden bij de Raad. Of de High Trustbenadering hierop van invloed is kan niet worden aangetoond.

Figuur 2 Ontwikkeling in het aantal afgegeven toevoegingen per halfjaar



Een andere benadering om het effect van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket aan te tonen is om de gerealiseerde cijfers te vergelijken met de prognosecijfers die jaarlijks worden opgesteld door het WODC. Deze prognoses geven ondermeer weer wat de verwachting is ten aanzien van het aantal afgegeven toevoegingen als de maatregel niet ingevoerd zou worden. Omdat er een te grote onzekerheidsmarge bestaat zijn deze prognosemodellen echter niet geschikt als meetinstrument voor deze beleidsevaluatie.

Samengevat kan op basis van de analyse van de trends in het aantal afgegeven toevoegingen op het gebied van civiel- en bestuursrecht in de afgelopen periode worden gesteld dat er geen concrete aanwijzingen zijn gevonden dat er wezenlijk minder toevoegingen op het gebied van civiel- en bestuursrecht zijn afgegeven als gevolg van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket.

Hiermee is niet per definitie gezegd dat de maatregel geen effect heeft op het aantal afgegeven toevoegingen; wel kan met zekerheid worden gezegd dat de maatregel niet een dusdanig groot effect sorteert dat effecten ervan in de ontwikkeling van het aantal toevoegingen te zien zijn.

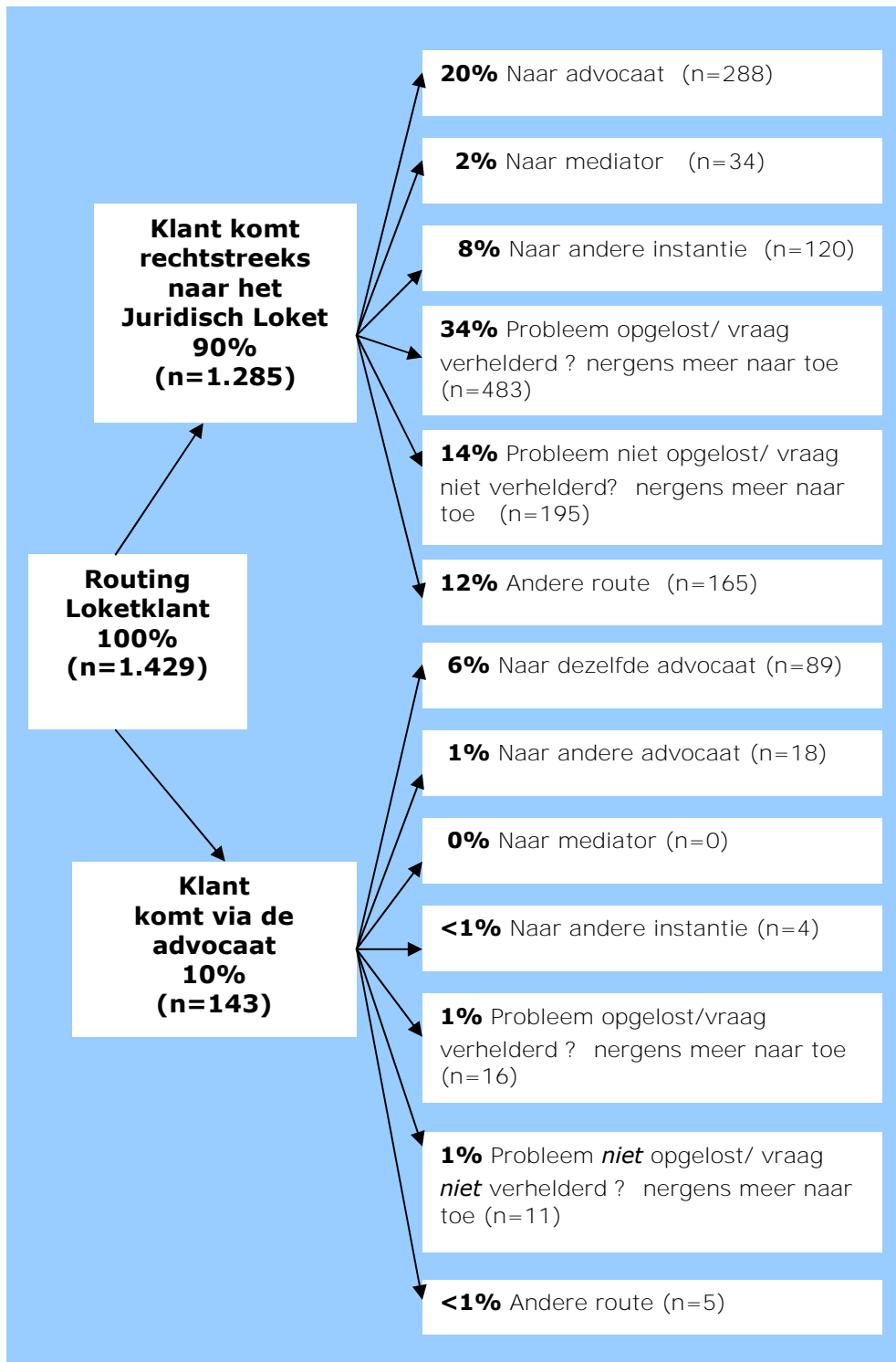
2.2 Schatting versterkte filterfunctie op basis van de enquête onder loketklanten

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd ten aanzien van de werking van de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket op basis van een enquête onder loketklanten.

Routing van de loketklanten voorafgaand aan het Juridisch Loket

Uit de enquête blijkt dat 90% van de ondervraagde loketklanten het Juridisch Loket rechtstreeks (zonder tussenkomst van de advocaat) heeft benaderd, terwijl 10% van de ondervraagden vooraf contact heeft gehad met een advocaat. In figuur 2 is dit terug te zien.

Figuur 3 Routing loketklanten



Van de groep die **via de advocaat** bij het Juridisch Loket instroomt (10% van alle klanten), ging 75% terug naar een advocaat: 62% ging terug naar dezelfde advocaat en 13% naar een andere advocaat (zie tabel 1). Dit betekent dat het Juridisch Loket 25% van de klanten die via de advocaat bij hen binnenkomen van een andere route of oplossing voorziet (dit is 2,5% van alle klanten). Dit kan worden gezien als een meetbare bevestiging van het effect van de filterfunctie van het Juridisch Loket. Hierbij dient echter wel de kanttekening te worden geplaatst dat in het verleden ook al een klein deel (ongeveer 5 à 6%) van de klanten via de advocaat bij het Juridisch Loket binnenkwam.⁷ Deze groep ging in de regel daarna ook niet meer terug naar de advocaat.

Tabel 1 Routing klanten die via de advocaat bij het Juridisch Loket komen (n=143)

	Percentage
Ik ging naar dezelfde advocaat terug	62
Ik ging naar een andere advocaat	13
Ik ben naar een mediator verwezen	0
Ik ging naar een andere persoon of instantie	3
Vraag beantwoord/ probleem opgelost door het Juridisch Loket	11
Probleem nog niet opgelost, verder geen actie ondernomen	11
Anders	4
Totaal	100

Hoewel het als positief effect is te beschouwen dat 25% van de loketklanten die via de advocaat bij het Juridisch Loket terecht komen niet meer naar de advocaat teruggaat, waardoor er voor 2,5% van de loketklanten geen toevoeging meer nodig is, is de maatregel vooral bedoeld om rechtzoekende middels de kortingsregeling rechtstreeks naar het Juridisch Loket te leiden.

Van de loketklanten die **rechtstreeks** naar het Juridisch Loket zijn gegaan (nu nog 90% van alle loketklanten), is 22% verwezen naar de advocaat. Van deze groep wordt dus 78% weggefilterd door het Juridisch Loket: 3% naar een mediator en 9% naar een andere persoon of instantie (zie tabel 2). Van 38% van deze rechtstreekse klanten is het probleem door het Juridisch Loket afgehandeld en bij 15% is het probleem niet opgelost, maar men heeft het er verder bij laten zitten. De overige 13% zijn zelf aan de slag gegaan met het probleem, nog klant bij het Juridisch Loket of wachten nog ergens op.

Tabel 2 Routing klanten die rechtstreeks naar het Juridisch Loket zijn gegaan (n= 1.285)

Antwoord	Percentage
Ik ging naar een advocaat	22
Ik ben naar een mediator verwezen	3
Ik ging naar een andere persoon of instantie	9
Vraag beantwoord/ probleem opgelost door het Juridisch Loket	38
Probleem nog niet opgelost, verder geen actie ondernomen	15
Anders	13
Totaal	100

Uit beide bovenstaande tabellen en uit figuur 3 kan worden afgeleid dat er ten tijde van de enquête (juni 2012) in totaal 28% van alle loketklanten bij een

⁷ Zie de twee eerdere klanttevredenheidsonderzoeken van 2009 en 2007.

advocaat terechtkomt (n=395).⁸ Dit betekent dat de filterfunctie voor 72% van de loketklanten er toe heeft geleid dat de klant niet naar de advocaat is gegaan. Bij dit positieve resultaat dient echter te worden aangetekend dat vóór de inwerkingtreding van de maatregel het beleid van het Juridisch Loket er meer en meer op was gericht om de zaken zo laagdrempelig mogelijk af te doen. Dit leidde ertoe dat in 2010 slechts bij 4% van de klantactiviteiten (ongeveer 10% van de klanten)⁹ sprake was van een verwijzing naar de advocaat.¹⁰ Deze eerdere percentages hebben uiteraard betrekking op klanten die het Juridisch Loket, vaker dan nu het geval is, rechtstreeks, en niet via een advocaat, benaderden. Bovendien komt een gedeelte van de klanten bij het Juridisch Loket voor informatie en advies, zonder daadwerkelijk een juridisch probleem te hebben; deze contacten zouden sowieso geen toevoeging zijn geworden.¹¹ Een vergelijking van klantenstromen voor en na de inwerkingtreding van de maatregel wordt bovendien bemoeilijkt doordat zowel bij klanten die het Juridisch loket rechtstreeks benaderen als bij klanten die via een advocaat komen andere motieven en verwachtingen spelen dan voorheen.

Dit leidt tot de conclusie dat er sprake is van een filterfunctie van het Juridisch Loket, maar dat op basis van de bovengenoemde cijfers een **versterkte** filterfunctie van het Juridisch Loket niet zondermeer kan worden aangetoond.

Verwachting voor de toekomst

Hoewel de maatregel nu nog geen duidelijk aanwijsbaar effecten heeft op de aantallen toevoegingen, wijzen de cijfers uit de enquête uit dat dit in de toekomst wel het geval zou kunnen zijn.

De maatregel is nog maar bij weinig loketklanten bekend (10%). Bij de implementatie van de maatregel is in overleg met het Ministerie van Veiligheid en Justitie besloten om af te zien van pr-activiteiten om de maatregel meer bekendheid te geven.

Hoewel het aantal klanten dat nu al aangeeft rechtstreeks het Juridisch Loket te hebben benaderd met het oog op de korting nu nog klein is (ongeveer 1% van de groep die niet via de advocaat kwam), geeft van de groep die via de advocaat naar het Juridisch Loket is gegaan 62% aan in de toekomst rechtstreeks voor het Juridisch Loket te kiezen, terwijl 8% toch weer liever rechtstreeks naar een advocaat zou gaan. Naarmate er meer klanten rechtstreeks het Juridisch Loket benaderen zullen de mogelijkheden om de filterfunctie te effectueren zeker toenemen.

⁸ Dit percentage komt overeen met de junicijfers van het Juridisch Loket. In die maand blijkt dat 13% van de klantactiviteiten een verwijzing naar de advocaat betreft. Uitgaande van een meervoudig gebruik van loketklanten van 2,3 klantactiviteit per klant per jaar in 2011 komt dit neer op 30% van alle loketklanten die naar de advocaat worden verwezen.

⁹ Uitgaande van een meervoudig gebruik van loketklanten van 2,3 klantactiviteit per klant per jaar in 2011. Omdat er sinds de inwerkingtreding van de maatregel vaker sprake zal zijn van mensen die al bij een advocaat zijn geweest en het Juridisch Loket louter en alleen bezoeken voor een diagnosedocument, zal het meervoudig gebruik iets gedaald zijn sinds de laatste meting in 2011. In 2011 was er ook al een daling ten opzichte van 2010 (van 2,7 naar 2,3).

¹⁰ Zie MGR 2010, p. 30.

¹¹ Dit betreft 20% van de loketklanten zo bleek uit het klanttevredenheidsonderzoek van juni 2011.

2.3 Oordeel loketmedewerkers over de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket

Hoewel de loketmedewerkers in de praktijk zeggen te zien dat de versterkte filterfunctie effect heeft, hadden ze meer van de maatregel verwacht. Ze hadden gedacht er nog meer zaken uit te kunnen filteren dan nu het geval is. Een van de oorzaken hiervan is de toegenomen werkdruk, waardoor deze uitgebreide taak nog niet volledig uit de verf komt. Als andere mogelijke oorzaak wordt genoemd dat medewerkers het als lastig ervaren ze om de **mindset** van de klant, die voor een diagnoseformulier komt ('is gestuurd'), te veranderen. Deze situatie komt in de praktijk nog vaak voor. Uit de enquête onder de klanten van het Juridisch Loket blijkt dat tweederde van de ondervraagde loketklanten die eerst een advocaat hebben bezocht, de beleving heeft dat zij door de advocaat naar het Juridisch Loket zijn gestuurd met de 'opdracht' ten behoeve van een korting een document op te halen, terwijl 11% de beleving heeft daadwerkelijk voor een nadere 'diagnose en triage' naar het Juridisch Loket te zijn gestuurd.¹² Het kost de loketmedewerkers veel energie om de 'gestuurde' klanten (de 'kortinghalers') in een andere richting te krijgen. De loketmedewerkers zijn van mening dat zij geen toegevoegde waarde hebben bij klanten die sowieso een advocaat nodig hebben en bij klanten die al te ver in de procedure zitten.

2.4 Oordeel advocaten over de versterkte filterfunctie van het Juridisch Loket

Advocaten hebben niet de ervaring dat er door de maatregel sprake is van filterende werking door het Juridisch Loket. Zij zien veel cliënten die zij langs het Juridisch Loket sturen voor een diagnosedocument weer bij hen terugkomen. Middels een internetenquête geeft drie kwart van de advocaten aan ten minste 80% van deze cliënten terug te zien komen, tweederde noemt een percentage van ten minste 90%.¹³

Als rechtzoekenden eenmaal cliënt zijn (geweest) bij een advocaat dan lijkt het Juridisch Loket voor hen geen optie meer om rechtstreeks naar toe te stappen. De advocaten schatten in dat zij voor hen het eerste aanspreekpunt zullen blijven.

De advocaten hebben niet de ervaring vaker dan voorheen klanten doorverwezen te krijgen die eerder bij een andere advocaat zijn geweest.

De werking van de filterfunctie van het Juridisch Loket wordt volgens de advocaten waarmee is gesproken negatief beïnvloed door de verhoogde werkdruk bij het Juridisch Loket. Daarnaast is de procedure voor de loketmedewerkers bureaucratischer geworden. Er moet meer worden geregistreerd, het diagnosedocument moet worden ingevuld, hetgeen bovenop de tijd komt die daadwerkelijk inhoudelijk aan de klant kan worden besteed. Om deze reden pleit een aantal van de ondervraagde advocaten ervoor om de medewerkers van het Juridisch Loket niet extra te belasten met het verwijzen van zaken waarin zij volgens de inschatting van de advocatuur duidelijk niets (meer) kunnen betekenen.

Enkele advocaten hebben de indruk dat ze juist lichtere zaken krijgen verwezen dan voorheen; zaken die voorheen door het Juridisch Loket werden afgedaan. Dit wordt echter niet bevestigd door een internetenquête onder advocaten en ook de

¹² Hiertoe behoort naar verwachting ook de groep van 5 à 6% die voorheen ook al werd teruggestuurd naar het Juridisch Loket.

¹³ Er is bij de Raad tot nu toe eenmaal een klacht gemeld van een advocaat die na terugverwijzing een klant was 'verloren'. Deze klant is verwezen naar de klachtencommissie van het Juridisch Loket.

medewerkers van het Juridisch Loket hebben niet de indruk dat dit gebeurt. Wel blijkt het aantal lichte adviestoevoegingen bij de Raad voor het eerst sinds jaren te stijgen.¹⁴ Advocaten merken op dat zij in de maatregel een mogelijkheid zien om cliënten die voorheen op de koop toe werden genomen (bijvoorbeeld een vaste strafklant door de jaren heen die nu met een schuldenkwesitie komt) naar het Juridisch Loket te sturen.

De wijze waarop de advocaat zijn cliënt naar het Juridisch Loket stuurt, lijkt de werking van de filterfunctie van het Juridisch Loket te beïnvloeden. In hoeverre laat een advocaat de mogelijkheid open voor het Juridisch Loket om nog iets te bewerkstelligen? Uit de interviews met advocaten en uit de bijeenkomst met loketmedewerkers blijkt dat er per advocaat grote verschillen zijn op dit punt. Het kan gaan om een uitvoerige instructie bedoeld voor de verwijzende loketmedewerker – standaardbrief met casus - of om een introducerend telefoontje met de mededeling dat er een cliënt aankomt voor een diagnosedocument met verwijzing. Soms volstaat een advocaat met het verstrekken van de adresgegevens van de loketvestiging waar de cliënt het document kan gaan halen.

¹⁴ Zowel het aantal lichte adviestoevoegingen stijgt, als het aandeel van het aantal lichte adviestoevoegingen op het totaal aantal toevoegingen

3 Vormgeving van de maatregel in de praktijk

De maatregel is ingezet met als doel de filterfunctie van het Juridisch Loket te versterken en daarmee het aantal toevoegingen te verminderen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de maatregel door de besluitgever is bedoeld en op welke wijze deze in de praktijk is vormgegeven.

3.1 De diagnosedocumenten

Om voor de korting op de eigen bijdrage in aanmerking te komen schrijft het besluit voor dat de rechtzoekende dient te beschikken over een diagnosedocument. In de nota van toelichting van het besluit wordt het diagnosedocument omschreven als "een schriftelijk document (hetgeen ook elektronisch kan zijn), waarin is opgenomen een analyse van het juridisch probleem, een advies en zo nodig een doorverwijzing naar een andere instantie of rechtshulpverlener". Met het diagnosedocument wordt "informatie verschaft aan de rechtzoekende over de aard en omvang van het probleem en mogelijke vervolgstappen".

3.1.1 Korte profielschets van de verwijzingen

In het eerste volledige jaar waarin de maatregel van kracht was zijn ruim 82.000 diagnosedocumenten afgegeven. Niet al deze verwijzingen worden aanvragen voor toevoegingen: 20% van deze zaken is niet terug te vinden in de toevoegingsaanvragen bij de Raad en kunnen worden gekenmerkt als 'uitval'. Een gedeelte hiervan 'valt uit' tussen het Juridisch Loket en de advocaat, een ander gedeelte 'valt uit' tussen de advocaat en de Raad. Eerder onderzoek ter evaluatie van het verwijsarrangement wijst uit dat deze uitval zeker niet als negatief bestempeld hoeft te worden.¹⁵

Doordat een deel van de gegevens van de diagnosedocumenten elektronisch wordt geregistreerd is het mogelijk het profiel te schetsen van de gemiddelde zaak waarin een dergelijk document wordt verstrekt.

Per unieke klant is in het eerste jaar gemiddeld 1,17 een diagnosedocument afgegeven (minimaal 1 en maximaal 12 maal per klant). Iets minder dan de helft van de advocaten die binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand werkzaam is, heeft inmiddels ervaring opgedaan met verwijzingen van en naar het Juridisch Loket in het kader van de maatregel. Deze advocaten hebben gemiddeld 15 verwijzingen van het Juridisch Loket ontvangen. Een deel van de advocaten heeft nog maar incidenteel met een diagnosedocument te maken gehad. Bij 4% van deze advocaten betreft het één verwijzing, bij 18% minder dan vijf.

De grootste drie (Randstedelijke) vestigingen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag nemen tezamen 28% van het aantal verwijzingen voor hun rekening. Dit is hoger dan op basis van de landelijke totaalcijfers van het aantal klantactiviteiten mag worden verwacht. Deze drie vestigingen namen in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de maatregel 19% van het totaal aantal klantactiviteiten voor hun rekening. Een verklaring hiervoor kan zijn dat in de grote steden advocatenkantoren relatief dichtbij een loketvestiging gevestigd zijn en cliënten sneller geneigd zullen zijn om een diagnosedocument te gaan halen.

¹⁵ Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007, p 28, onder 2.1.8.

Zaken op het rechtsgebied arbeids-/ontslagrecht en verbintenissenrecht worden relatief weinig naar een advocaat verwezen. Op dit terrein leidt de advisering door het Juridisch Loket kennelijk naar verhouding vaker tot oplossing van het rechtsprobleem. Dit wordt bevestigd door de loketmedewerkers. Zij geven aan dat het Juridisch Loket op deze rechtsterreinen (dit geldt met name voor arbeidsrecht) inmiddels veel expertise heeft opgebouwd, waardoor de klant afdoende kan worden geïnformeerd en geadviseerd.

Bij personen- en familierecht en sociale voorzieningen wordt daarentegen relatief vaak een diagnosedocument verstrekt. In dit soort zaken is vaak sprake van een (reeds in gang gezette) procedure en kan het Juridisch Loket vaak niet veel (meer) betekenen.

3.1.2 Het diagnosedocument: uitvoering van het besluit in de praktijk

Op basis van het besluit wordt door het Juridisch Loket de volgende werkinstructie/handelwijze gehanteerd.¹⁶

Het Juridisch Loket heeft een document ontworpen dat allereerst de persoonsgegevens van de klant bevat, inclusief het bsn, en daarnaast de gegevens van de advocaat, de wederpartij, de aard van de rechtsbijstand, het rechtsgebied en de naam van de betrokken medewerker en de vestiging waar hij werkt. Ook geeft het document een omschrijving van het juridisch probleem (veld 1) en de inhoud van het advies (veld 2). Daarmee is aan de formele vereisten (zoals in het besluit verwoord) van het document voldaan. De omschrijving van het juridisch probleem geeft immers op basis van analyse aan wat er in juridisch opzicht aan de hand is en bij de inhoud van het advies wordt aangegeven wat aan de klant is geadviseerd. De medewerker heeft bij alle klanten en dus ook in het geval van een verwijzing, instructie om na te gaan of er ook andere opties mogelijk zijn dan een verwijzing naar een advocaat. Soms vindt de medewerker dat (eerst) een andere weg kan worden bewandeld dan de gang naar een advocaat, maar wil de klant dat toch direct verwezen wordt naar een advocaat. Als de klant op grond van de wet- en regelgeving recht heeft op een verwijzing, vindt die ook plaats. Het andersluidende advies van de medewerker wordt dan wel in het document opgenomen en is dus bij de klant, advocaat en Raad voor Rechtsbijstand bekend. Als de medewerker zonder voorbehoud vindt dat er kan worden verwezen, wordt doorgaans volstaan met het weergeven van de omschrijving van het juridisch probleem en de inhoud van het advies. Dat betekent dus niet dat er geen afweging heeft plaatsgevonden, maar deze zal niet steeds op het document worden vermeld. De meerwaarde daarvan zou ook zeer betrekkelijk zijn. Bovendien zou de medewerker extra tijd moeten besteden aan het formuleren van zinnen die niet tot een zinvol resultaat leiden. Deze extra tijd heeft en had de medewerker, gelet op de drukte van het afgelopen jaar, ook niet beschikbaar.'
Bron: het Juridisch Loket

Uit bovenstaande werkinstructie blijkt dat op pragmatische wijze invulling wordt gegeven aan de regeling. De visie die hierin doorklinkt is dat onnodige administratieve handelingen op de werkvloer zoveel mogelijk dienen te worden vermeden.

Het besluit bevat een aantal elementen die in een diagnosedocument moeten voorkomen. Het document is bedoeld voor de klant. Er wordt gesproken over een analyse, een advies en zo nodig een verwijzing.

Als het besluit op deze onderdelen wordt vergeleken met de werkinstructie van het Juridisch Loket dan valt een aantal zaken op:

¹⁶ Bron: directie het Juridisch Loket

- In het besluit staat vermeld dat een analyse van het juridisch probleem opgenomen moet zijn in het diagnosedocument. In de praktijk blijkt in bepaalde gevallen met een summiere omschrijving te (kunnen) worden volstaan.
- In het besluit staat vermeld dat het diagnosedocument bedoeld is voor de rechtzoekende. In de werkinstructie van het Juridisch Loket staat vermeld dat het document bedoeld is voor de rechtzoekende, de advocaat en de Raad.
- In het besluit staat vermeld dat bij de analyse van een probleem een diagnosedocument aangemaakt moet worden. In de praktijk wordt het diagnosedocument alleen aangemaakt bij verwijzing naar een advocaat

Hieronder worden deze drie elementen nader uitgewerkt.

Analyse van het juridisch probleem

Hoe uitvoerig dient het juridisch probleem en de inhoud van het advies te worden omschreven? Kan, met name op rechtsterreinen waarbij veelal sprake is van een procedure – dus een verplichte advocaat, zoals bij echtscheidingszaken – , worden volstaan met een summiere toelichting? Over de invulling die men geeft aan de term ‘analyse’ lijken de meningen te verschillen. In de praktijk blijkt in bepaalde gevallen met een summiere omschrijving te kunnen worden volstaan. De vraag is of alle (denk)stappen die een medewerker van het Juridisch Loket heeft genomen en de afwegingen die hierbij een rol hebben gespeeld, expliciet in het diagnosedocument moeten worden vermeld. Wat zou hiervan de toegevoegde waarde zijn? Het werkproces wordt hierdoor (onnodig) bureaucratischer. Het is voor een medewerker vaak lastig om intuïtief genomen afwegingsstappen op papier te zetten. Vaak is de oplossing/ het advies er al snel en realiseert men zich niet meer hoe de weg ernaartoe tot stand is gekomen. Dit geldt zeker voor (zeer) ervaren krachten.

Bij sommige zaken is het voor alle betrokkenen duidelijk dat er een advocaat aan te pas moet komen. Wie is er dan nog gebaat bij een uitvoerige onderbouwing van dit advies?

De analyse van 100 diagnosedocumenten laat, ondanks het vaste stramien, grote verschillen zien in mate van uitvoerigheid. Dit wordt door de loketmedewerkers herkend. Zij vinden dat de kwaliteit van de documenten voor verbetering vatbaar is. Ook naar de vorm zou nog nader kunnen worden gekeken.

De ervaring van de loketmedewerkers is dat, hoewel het invullen van het document extra tijd kost, het formulier hen dwingt de inhoud van de zaak te verwoorden.

Sommige medewerkers blijken moeite te hebben met de tweedeling ‘omschrijving juridisch probleem’ en ‘inhoud’ advies. Men kan zich bovendien afvragen wat hiervan de toegevoegde waarde is als het document alleen voor de klant is bedoeld (zoals uit het besluit valt op te maken).

In het algemeen zijn de beschikkers van de Raad tevreden over de kwaliteit van de documenten, hoewel soms wat minder als het een telefonische verwijzing betreft. Er is volgens de medewerkers van de Raad een duidelijk verschil tussen de loketmedewerkers voor wat betreft de wijze waarop de documenten worden ingevuld. Zo gaan de loketmedewerkers met veel ervaring in de juridische dienstverlening dieper op de inhoud in en geven dan aan wat er volgens hen zou moeten gebeuren. Er wordt echter, aldus de medewerkers van de Raad, door de medewerkers van het Juridisch Loket te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om over individuele gevallen rechtstreeks contact op te nemen met een medewerker van de Raad.

De toelichting (in de twee velden) wordt als waardevol ervaren. Vaak is alleen het bovenste veld (omschrijving van het juridisch probleem) ingevuld en soms is er sprake van bijna lege documenten en is de advocaat genoodzaakt de zaak alsnog toe te lichten.

Voor beschikkers bij de Raad is het van belang te weten waarvoor een klant bij het Juridisch Loket is geweest en wat er wordt geadviseerd. Zij behoren dus duidelijk ook tot de doelgroep van het diagnosedocument (zie verder in deze paragraaf)

Soms heeft men de ervaring dat er te snel wordt doorverwezen en is men van mening dat het Juridisch Loket de zaak zelf zou hebben kunnen adviseren.

Ook advocaten zien een verschil tussen medewerkers voor wat betreft de wijze waarop de diagnosedocumenten zijn ingevuld.

De loketmedewerkers geven aan dat er tot op heden geen signalen zijn gekomen vanuit de Raad of de advocatuur richting het Juridisch Loket dat er iets mis zou zijn met de kwaliteit of bruikbaarheid van de diagnosedocumenten. Er bestaat bij de medewerkers wel behoefte aan feedback op dit punt. Vanuit de Raad wordt aangegeven dat er in het periodiek overleg signalen worden afgegeven naar het Juridisch Loket als de kwaliteit van de documenten te wensen over laat. De ervaring is dat deze feedback goed wordt opgepakt.

Voor wie is het diagnosedocument bedoeld?

In het besluit staat vermeld dat het diagnosedocument bedoeld is voor de rechtzoekende. In de werkinstructie van het Juridisch Loket staat dat het document bedoeld is voor de rechtzoekende, de advocaat en de Raad. Wie maken er in de praktijk gebruik van het diagnosedocument?

Van de rechtzoekenden is niet bekend in hoeverre zij baat hebben bij de informatie op het diagnosedocument.

De ondervraagde advocaten geven aan weinig meerwaarde toe te kennen aan het diagnosedocument, vooral als een advocaat al zelf een eerste inventarisatie heeft gemaakt. Vaak wordt zijn, aan de cliënt meegegeven, diagnose ten aanzien van de aard van het juridisch probleem door het Juridisch Loket "woordelijk" overgenomen.

Soms vragen advocaten zich af of medewerkers van het Juridisch Loket wel voldoende doorvragen. Soms heeft men geen oordeel over het document, omdat **'de secretaresse het document opbergt'** en de advocaat het niet te zien krijgt.

Zoals hiervoor al is vermeld, hechten medewerkers van de Raad belang aan de inhoud van het diagnosedocument. Verder blijken de medewerkers van de Raad niet eensluidend in de wijze waarop toevoegingsaanvragen die vergezeld gaan van een diagnosedocument, worden behandeld. In principe is het de beschikker die toetst, maar dit wordt op sommige regiokantoren marginaler gedaan dan bij aanvragen zonder diagnosedocument. Bij de eerste categorie geldt 'ja, tenzij'. Als het Juridisch Loket van oordeel is dat een bepaalde klant (voor wat betreft de inhoud van de zaak) niet toevoegwaardig is, dan vindt dan altijd een volledige – bepaald niet marginale – toetsing plaats. Soms geeft het Juridisch Loket aan dat er onvoldoende stukken waren om een goed oordeel te vormen. De stukken blijven dan op het advocatenkantoor achter (men hoeft ten slotte alleen maar een diagnosedocument te gaan halen bij het Juridisch Loket). Vaak geeft de advocaat in die gevallen nog wel aanvullende informatie op basis waarvan een zaak wel toevoegwaardig blijkt te zijn.

Ik welke gevallen moet een klant worden voorzien van een diagnosedocument?

In het besluit staat op pagina 14 en 15 vermeld dat het diagnosedocument voor alle verwijzingen vanuit het Juridisch Loket (of zelfs alle contacten met het Juridisch Loket) zou moeten gelden, ook de verwijzingen naar andere instanties dan de advocaat. In de praktijk wordt het diagnosedocument echter alleen gebruikt als verwijzing naar een advocaat. Bij verwijzen naar een andere persoon of instantie wordt gebruik gemaakt van het adviesformulier.

De vraag rijst of het gebruik van deze verschillende formulieren - hetgeen is afgestemd met de Raad - effectief is, terwijl de regelgeving voorschrijft dat in alle gevallen het diagnosedocument gebruikt zou moeten worden. Van de huidige diagnosedocumenten vindt een uitwisseling plaats met de Raad. Daarmee heeft de Raad alleen inzage in het aantal verwijzingen naar een advocaat. Hierdoor valt lastig vast te stellen in hoeverre de filterfunctie werkt, omdat er geen inzicht is in aard en inhoud van de niet verwezen zaken.

3.2 Persoonlijk contact versus telefonisch verwijzen

In het besluit staat vermeld dat persoonlijk contact is vereist om een diagnosedocument af te geven (hierop zijn enkele uitzonderingen gemaakt). In de praktijk worden meer diagnosedocumenten telefonisch afgegeven dan bedoeld is in het besluit.

In principe heeft de besluitgever bedoeld dat een diagnosedocument alleen aan de balie of in het spreekuur afgegeven zou worden, dus aan de rechtzoekende in persoon. De Nota van Toelichting op het besluit zegt hierover het volgende: **'(...) Met rechtshulpverlening in persoon wordt bedoeld dat er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden tussen de rechtzoekende en het juridisch loket. Dit persoonlijk contact is noodzakelijk om het juridisch loket en later, bij een eventuele aanvraag van een toevoeging, het bestuur van de raad voor rechtsbijstand in staat te stellen de identiteit van de rechtzoekende te verifiëren. Van belang is dat het de rechtzoekende zelf is die het contact zoekt met het loket, en bijvoorbeeld niet een raadsman namens hem. (...)'** **'Op dit moment zal de rechtzoekende doorgaans een baliebezoek of een bezoek aan het spreekuur moeten afleggen (...) Op termijn is zeer goed denkbaar dat dit persoonlijk contact ook plaatsvindt langs elektronische weg'.**

Blijkens de artikelsgewijze toelichting op het besluit is hierbij de achterliggende gedachte dat:

- de persoon geïdentificeerd kan worden en
- dat het contact van dien aard is dat het loket een diagnosedocument op kan stellen.

Het Juridisch Loket heeft al in het najaar van 2011 aangegeven dat voorkomen moet worden dat klanten alleen voor een stempel een bezoek moeten brengen aan het Juridisch Loket. Met name in het kader van 'het rondpompen van klanten' lijkt hen dit een onwenselijke situatie.

Om die reden heeft het Juridisch Loket de Raad en het Ministerie van Veiligheid en Justitie verzocht om telefonisch verwijzen te concretiseren. Dit heeft geleid tot de drie volgende door de Raad geformuleerde uitzonderingssituaties, die zijn afgestemd met het ministerie:

- voor het voeren van verweer tegen de uithuisplaatsing of ondertoezichtstelling;

- bij echtscheiding waarbij al een verzoekschrift is ontvangen en mediation geen zin heeft. Dit geldt ook wanneer de cliënt(e) in een blijf van mijn lijfhuis zit;
- voor connexe procedures aan echtscheiding of beëindiging samenwoning zoals omgang, alimentatie, etc., waarbij sprake is van een 'eerste' vaststelling van de afspraken. Dus niet bij wijziging van de afspraken.¹⁷

Raad en ministerie staan op het standpunt dat in de overige gevallen het contact zo veel mogelijk persoonlijk en aan de balie moet plaatsvinden. In overige gevallen zou telefonische consultatie uitgesloten moeten zijn. De Raad en het ministerie zijn van mening dat telefonische consultatie onvoldoende garantie biedt voor een zorgvuldige beoordeling. Voorts geeft de Raad aan dat het meer voor de hand ligt om die gevallen helemaal uit te sluiten van diagnose en triage door het Juridisch Loket waarin telefonische consultatie een oplossing moet bieden voor het grote aantal gevallen waarin diagnose en triage weinig tot geen mogelijkheden biedt om te dejuridiseren. Soms is het echter wel voorstelbaar (aldus de 'Kennisswijzer' van de Raad) dat het Juridisch Loket bij telefonisch benadering een diagnose stelt en op basis daarvan concludeert dat het geen nut heeft voor rechtzoekenden om nog bij een vestiging langs te komen. Een verwijzing naar een advocaat is dan noodzakelijk gebleken aan de hand van het telefonisch contact. De Raad lijkt op zijn de mogelijkheid van telefonisch verwijzen in zeer specifieke gevallen te ondersteunen (zie hiervoor hoofdstuk 5).

In de praktijk heeft dit echter een andere vorm aangenomen. Verwijzen per telefoon blijkt inmiddels geheel ingeburgerd te zijn bij het Juridisch Loket, zolang er, volgens de medewerkers van het Juridisch Loket, maar sprake is van het 'persoonlijk contact' waar het besluit op p. 14 over spreekt. De loketmedewerkers geven aan de ervaring te hebben ook per telefoon voldoende door te kunnen vragen.

Verschillende bronnen wijzen uit dat het aandeel van de telefonisch verstrekte documenten substantieel is en toeneemt. In het eerste volledige jaar wordt ongeveer 40% van de diagnosedocumenten verstrekt per telefoon.¹⁸ Verwijzen per telefoon gebeurt relatief vaak bij zaken op de rechtsgebieden personen- en familierecht en strafrecht, hetgeen deels kan worden herleid tot de expliciete uitzonderingen in het besluit. Verwijzen per telefoon gebeurt relatief weinig bij zaken op het gebied van het vreemdelingenrecht.

Een aantal advocaten geeft te kennen dat hun cliënten regelmatig gebruik maken van de telefoon om een diagnosedocument te verkrijgen. Als er taalproblemen zijn komt het ook voor dat de advocaat belt om een document in aanwezigheid van de klant. Sommige advocaten kennen deze mogelijkheid echter (nog) niet en sturen al hun cliënten langs het loket als er sprake zou kunnen zijn van het verkrijgen van een korting, mocht het tot een toevoeging komen.

Een en ander leidt tot de vraag in hoeverre het wenselijk is de huidige werkwijze van het Juridisch Loket volledig te autoriseren. Mede gezien het feit dat er voor de toekomst in het besluit wel openingen worden geboden om 'persoonlijk contact' op andere wijze dan via **face-to-face**contact vorm te geven.

¹⁷ http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/diagnose_en_triage.Vraag-en-antwoord-D-T.html (geraadpleegd 14-09-2012).

¹⁸ Bron: Webtop het Juridisch Loket, periode 1/7/2011 tot 1/7/2012.

4 Neveneffecten van de maatregel

Hiervoor is het hoofddoel van de maatregel (de filterfunctie van het Juridisch Loket) geëvalueerd. De maatregel heeft echter ook (onbedoelde) effecten gehad op andere gebieden. In dit hoofdstuk komen deze neveneffecten aan bod. In paragraaf 4.1 worden de financiële effecten van de maatregel besproken. In paragraaf 4.2 wordt aandacht besteed aan de verhoogde werkdruk bij het Juridisch Loket sinds de inwerkingtreding van de maatregel. In paragraaf 4.3 worden enkele effecten van de maatregel in het juridische werkveld belicht. In paragraaf 4.4 worden enkele kanttekeningen weergegeven die zijn geplaatst door medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten.

4.1 Financiële gevolgen van differentiatie in de eigen bijdragen

De maatregel is bedoeld een kostenreductie te bewerkstelligen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en in het verlengde daarvan de rechtspraak. Deze kostenreductie zou voort moeten komen uit een verminderd aantal toevoegingen. Voor 2012 is een besparing van € 6,3 miljoen begroot op basis van een afname van het aantal toevoegingen met 10.000. Omdat echter niet kan worden vastgesteld in hoeverre de ontwikkeling van het aantal toevoegingen aan de maatregel kan worden toegerekend, is het ook niet mogelijk te kwantificeren tot welke besparing de maatregel op dit punt heeft geleid. Nu in samenhang met de kortingsregeling een tweetal veranderingen is doorgevoerd in de eigen bijdrage, zijn op dit punt wel kosten en baten in kaart te brengen. Deze zijn echter 'bijvangst' en derhalve niet indicatief voor de mate waarin de maatregel zijn financiële doelstelling heeft waargemaakt. Het tweetal veranderingen betreft een **generieke verhoging** van de eigen bijdrage, ter compensatie van de kosten die voortvloeien uit de **verlaging** van de eigen bijdrage bij gebruik van de kortingsregeling. Daarnaast is een extra voorwaarde gesteld voor de toepassing van anticumulatieregeling. Met de implementatie van de maatregel is de anticumulatieregeling alleen van toepassing, wanneer een korting op de eigen bijdrage is toegepast bij een tweede, derde of vierde toevoeging.

In deze paragraaf worden de financiële effecten van het veranderde regime rondom de eigen bijdrage in kaart gebracht.

In de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 zijn er in totaal 237.000 toevoegingen afgegeven waarvoor een eigen bijdrage diende te worden betaald. Op deze groep is de kortingsregeling van toepassing. Een deel van deze groep rechtzoekenden dient een diagnosedocument te halen bij het Juridisch Loket om in aanmerking te komen voor de korting. Het andere deel krijgt de korting automatisch, ook zonder dat zij bij het Juridisch Loket langsgaan, te weten bij straf- en asielrechttoevoegingen.¹⁹ Op rechtzoekenden die een toevoeging aanvragen waarvoor geen eigen bijdrage wordt betaald heeft de maatregel geen invloed.

De maatregel heeft verschillende effecten op de toevoegingen waarvoor een diagnosedocument t.b.v. de korting noodzakelijk is en de toevoegingen waarvoor automatisch een korting wordt verstrekt. Daarom is in het vervolg van deze paragraaf een tweedeling aangebracht tussen enerzijds civiel- en bestuursrechtelijke toevoegingen en anderzijds straf- en asielrechttoevoegingen. Bij de civiel- en bestuursrechttoevoegingen is sprake van het beïnvloeden van rechtzoekenden door middel van een prijsprikkel, terwijl bij straf- en asielrechttoevoegingen deze prikkel bewust achterwege is gelaten.

¹⁹ Tevens zaken die betrekking hebben op bestuurlijke sancties en zaken in hoger beroep en cassatie.

Civiel- en bestuursrechttoevoegingen

In de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 zijn er in totaal 193.000 civiel- en bestuursrechttoevoegingen afgegeven waarvoor toevoegingsgebruikers een diagnosedocument hadden kunnen halen om een korting te verkrijgen. Uit de cijfers blijkt dat voor 30% van deze toevoegingen daadwerkelijk een diagnosedocument is gehaald. Hieruit blijkt dat de filterfunctie van het Juridisch Loket nog lang niet volledig wordt benut. Naarmate de tijd voortschrijdt, blijken rechtzoekenden steeds vaker over een diagnosedocument te beschikken en wordt steeds vaker een korting verstrekt.²⁰

Op 10% van de civiel- en bestuursrechttoevoegingen is de anticumulatiebepaling toegepast. Ook de toepassing van de anticumulatieregeling blijft ver achter bij eerdere jaren. Ter referentie: vóór de invoering van de maatregel werd in 26% van de zaken waarin een eigen bijdrage werd opgelegd de anticumulatieregeling toegepast.²¹

Tabel 3 toont het totaaloverzicht van de baten en lasten die betrekking hebben op de betaalde eigen bijdrage en toepassing van anticumulatie voor de civiel- en bestuursrechttoevoegingen.

De baten worden veroorzaakt door de generieke verhoging van de eigen bijdrage met € 25 en het met de maatregel samenhangende niet-gebruik van de anticumulatieregeling. Deze baten zouden bij het volledig benutten van de mogelijkheden van de maatregel niet voorkomen.

De lasten hebben betrekking op de verlaging van de eigen bijdrage met € 51 voor de toevoegingen waarvoor wél een diagnosedocument is gehaald.²²

Uit tabel 3 blijkt dat de maatregel in de eerste helft van 2012 voor de civiel- en bestuursrechttoevoegingen in totaal een positief saldo van € 1,7 miljoen heeft opgeleverd. Dit positieve saldo is vooral toe te schrijven aan de toevoeginggebruikers die geen diagnosedocument hebben gehaald. Naarmate meer toevoeginggebruikers een diagnosedocument halen en dus een sterker effect van de filterfunctie, zal de netto winst op dit gebied dus *afnemen* en uiteindelijk uitmonden in een negatief saldo.

Tabel 3 **Civiel- en bestuursrecht: overzicht baten en lasten**
(bedragen x € 1.000)

Periode	2e helft 2011	1e helft 2012	Totaal
Baten			
Verhoging eigen bijdrage	1.959	2.636	4.595
Aanpassing anticumulatie	752	718	1.470
Totaal baten	2.711	3.354	6.065
Lasten			
Korting eigen bijdrage	838	1.648	2.486
Totaal Lasten	838	1.648	2.486
Saldo baten en lasten	1.873	1.706	3.579

²⁰ In de tweede helft van 2011 lag het percentage op 24%, in de eerste helft van 2012 lag het percentage op 35%.

²¹ Zie Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2011, p. 71. Dit verschil is in lijn met de hiervoor gesignaleerde 30% ten aanzien van het nog niet volledig benutten van de kortingsmogelijkheid.

²² In 2011 bedroeg de korting € 50.

Straf en asielrechttoevoegingen

In de periode van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 zijn er in totaal 43.306 toevoegingen afgegeven op het gebied van het straf- en asielrecht. Uit de cijfers blijkt dat voor het merendeel van deze toevoegingen een automatische korting op de eigen bijdrage is gegeven.²³

Op 23% van de straf- en asielrechttoevoegingen is de anticumulatiebepaling toegepast. Ook hier blijft de toepassing van de anticumulatieregeling achter bij eerdere jaren.

In tabel 4 wordt een totaaloverzicht gegeven van de baten en lasten die betrekking hebben op de betaalde eigen bijdrage en toepassing van anticumulatie voor de straf- en asielrechttoevoegingen.

De baten hebben betrekking op de generieke verhoging van de eigen bijdrage met € 25. Ook hier is de toepassing van de anticumulatieregeling in de berekening meegenomen.

De lasten hebben betrekking op de verlaging van de eigen bijdrage met € 51 voor de toevoegingen waarvoor een korting is verleend.

In tabel 4 is te lezen dat de maatregel in de eerste helft van 2012 voor de straf- en asielrechttoevoegingen in totaal € 331.000 heeft gekost aan lagere eigen bijdrage. In de eerste helft van 2012 heeft de Raad dus € 331.000 meer moeten uitkeren aan advocaten ter compensatie van de lagere eigen bijdrage die cliënten aan advocaten betaalden. Het negatieve saldo op dit gebied is een constante kostenpost, aangezien het een automatische korting betreft.

Tabel 4 **Straf- en asielrecht: overzicht baten en lasten**
(bedragen x € 1.000)

Periode	2e helft 2011	1e helft 2012	Totaal
Baten			
Verhoging eigen bijdrage	383	577	960
Aanpassing anticumulatie	154	168	322
Totaal baten	398	745	1.282
Lasten			
Korting eigen bijdrage	728	1.076	1.804
Totaal Lasten	728	1.076	1.804
Saldo baten en lasten	-330	-331	-661

Totaaleffect

Als we de kosten en baten van de veranderde eigen bijdrage en anticumulatieregeling uit beide tabellen samenvoegen dan komt dit neer op een positief saldo voor de tweede helft van 2011 van € 1,5 miljoen en voor de eerste helft van 2012 van € 1,4 miljoen.

Dit neveneffect betreft echter een momentopname, omdat de filterfunctie van het Juridisch Loket nog niet volledig wordt benut en dus nog maar voor een deel van de toevoegingsgebruikers werkt; nu gaat nog slechts 35% van de civiele en bestuursrechtelijke toevoegingen vergezeld van een diagnosedocument.

Naarmate er meer gebruik zal worden gemaakt van de regeling zullen de baten voor wat betreft dit neveneffect, die overigens niet door de regelgeving waren berekend, afnemen.

De baten zullen in de toekomst met name moeten worden gevonden in een afnemend aantal toevoegingen en dientengevolge een lagere instroom bij de rechtspraak.

²³ Dit geldt voor 94% van deze toevoegingen. Formeel zou dit 100% moeten zijn, omdat de korting automatisch wordt verleend.

4.2 Werkdruk bij het Juridisch Loket voor en na inwerkingtreding van de maatregel

De medewerkers van het Juridisch Loket ervaren sinds de inwerkingtreding van de maatregel een toegenomen werkdruk. Vooral bij de balie is het aantal klanten toegenomen. Desondanks geven de loketmedewerkers aan voldoende tijd te nemen om de klant te woord te staan. Dit beeld wordt bevestigd door de hoge tevredenheidscijfers van klanten over het Juridisch Loket.²⁴ Om dit objectief te kunnen duiden zijn de beschikbare cijfers – klantcontacten, contactminuten en fte's - van voor en na inwerkingtreding van de maatregel met elkaar vergeleken.

Aantal klantcontacten

In het eerste volledige jaar vanaf de invoering van de maatregel werden 808.300 klantactiviteiten geregistreerd, terwijl er in 2010 770.400 klantcontacten waren. Een vergelijking van het 2^e halfjaar van 2011 met het 1^e halfjaar van 2012 (waarbij wel gebruik kon worden gemaakt van dezelfde soort registratie) laat een verdere stijging in het totaal aantal klantactiviteiten zien van 8%. Het huidige aantal klantactiviteiten kan niet exact worden vergeleken met het aantal klantcontacten voor 1 juli 2011 doordat er binnen het werkproces van het Juridisch Loket twee wijzigingen tegelijkertijd zijn doorgevoerd. Per 1 juli 2011 is niet alleen de maatregel ingevoerd, maar is ook de wijze van registreren gewijzigd. Ondanks deze samenloop is aan de hand van de ongewijzigde registratiekanalen toch met zekerheid vast te stellen dat het aantal klantactiviteiten met name aan de balie na de maatregel is toegenomen. In de prognose van het Juridisch Loket was uitgegaan van 100.000 extra klantcontacten op jaarbasis.²⁵

Het aantal verwijzingen naar de advocatuur is, zoals was te verwachten, sinds 1 juli 2011 enorm toegenomen. Vóór de inwerkingtreding van de maatregel werd er 33.000 maal per jaar naar een advocaat verwezen en sindsdien is dat 82.000 maal per jaar. Een deel hiervan bestaat uit klanten die reeds bij een advocaat zijn geweest (zie ook figuur 3). Ongeveer een kwart van de klanten die naar een advocaat wordt verwezen komt via de advocaat bij het Juridisch Loket binnen. Dit aandeel zal, naarmate de maatregel meer bekendheid krijgt en de spontane stroom naar het Juridisch Loket ten behoeve van diagnose en triage op gang komt, geleidelijk afnemen.

Contactminuten

Als de maanden juni van 2011 en 2012 met elkaar worden vergeleken voor wat betreft de klantactiviteiten balie, telefoon en spreekuur dan blijkt dat er in juni 2012 32% meer contactminuten zijn geweest dan in de laatste maand voordat de maatregel in werking is getreden (juni 2011). Bij de balie is het duidelijkst sprake van meer contacten én de contacten duren bovendien gemiddeld langer dan voor de maatregel. Dat de contacten gemiddeld langer duren, geldt overigens voor alle drie de contactkanalen, waarbij de toename bij het kanaal telefoon het grootst is.²⁶

²⁴ In Rapportage Diagnose & Triage, 17 november 2011 (p. 4) van het Juridisch Loket wordt de toegenomen werkdruk als volgt verwoord: 'De maatregel blijkt in de praktijk een hoge wissel te trekken op de werkdruk. Met name de significante stijging van het aantal baliecontacten en die van de workload, maakt dat de werkdruk zeer hoog is en ook als zodanig wordt ervaren.'

²⁵ Plan van Aanpak, 15 februari 2011, p. 10.

²⁶ Telefooncontacten duren gemiddeld per contact een derde langer dan voor de maatregel, baliecontacten 16%. Spreekuurcontacten zaten al bijna op het maximum van 30 minuten en zijn nauwelijks langer geworden (+3%).

Tabel 5 Ontwikkeling aantal contactminuten per klantactiviteit balie, telefoon en spreekuur voor en na inwerkingtreding van de maatregel

	Juni 2011			Juni 2012			Verschil voor en na d&t
	Gemiddeld aantal minuten	Aantal klant-contacten	Totaal aantal minuten	Gemiddeld aantal minuten	Aantal klant-activiteiten	Totaal aantal minuten	
Balie	12,7	14.169	179.946	14,7	21.725	319.358	+77%
Telefoon	8,7	31.266	272.014	11,5	28.706	330.119	+21%
Spreekuur	27,5	5.489	150.948	28,3	5.237	148.207	-2%
Totaal			602.908			797.684	+32%

Bron: Het Juridisch Loket

Het aantal spreekuurcontacten is afgenomen, waarbij de gemiddelde tijd per contact ongeveer gelijk is gebleven. Het gemiddeld aantal spreekuurafspraken per klant blijkt nauwelijks te zijn veranderd (gemiddeld 1,2 per klant, zowel voor als na de invoering van de maatregel).

Er lijkt bij de spreekuren sprake te zijn van een capaciteitsprobleem. Dit kan worden afgeleid uit het feit dat 6% van alle loketklanten aangeeft te hebben ervaren dat er een wachttijd was voor het spreekuur die langer was dan 2 weken, waardoor er geen afspraak kon worden ingeboekt.²⁷ Door de uitval die hiervan het gevolg is kan de filterfunctie van het Juridisch Loket mogelijk worden beperkt.

Formatie

Op p.10 van *het Plan van Aanpak* van het Juridisch Loket wordt uiteengezet wat er verwacht wordt van het effect van de maatregel op het benodigde aantal fte's van het Juridisch Loket op basis van de vooraf ingeschatte 100.000 extra klantcontacten (en wat dit zou betekenen voor 200.000 extra klantcontacten). Op basis hiervan werd geconcludeerd dat het Juridisch Loket formatie tekort komt om het extra werk op te kunnen vangen.

In de financiële stukken wordt een formatie opgevoerd van 25,8 fte voor diagnose en triage.²⁸ In de praktijk komt het er op neer dat de formatie vanaf de inwerkingtreding van de maatregel feitelijk met 7 fte's is uitgebreid op een totale formatie van 227 fte (inclusief vestigingsmanagers en algemeen loketmedewerkers).²⁹ Het Juridisch Loket mocht tijdelijk beschikken over 18,8 fte mediationformatie. Deze formatie kon voor diagnose en triage aanblijven en was anders niet meer gefinancierd. Dit leidt tot de conclusie dat het aantal fte's procentueel minder is toegenomen dan het percentage klantminuten.

Daarnaast dient te worden meegewogen dat er in dit eerste loopjaar van de maatregel veel tijd is geïnvesteerd in het opleiden van de medewerkers om hen voldoende toe te rusten voor de uitbreiding van hun taken.

Meerdere diagnosedocumenten per klant per dag

Bij de analyse van de diagnosedocumenten is gebleken dat het geen uitzondering is dat er klanten zijn die per dag meerdere diagnosedocumenten ontvangen. Het betreft zowel klanten met meerdere rechtsproblemen op hetzelfde of ongeveer hetzelfde terrein als klanten met totaal verschillende rechtsproblemen. Het is de vraag in hoeverre deze situatie wenselijk is. De Raad stelt op haar site³⁰ in deze een pragmatisch aanpak voor. Zelfs wanneer het rechtsprobleem meerdere personen aangaat, bijvoorbeeld de uithuisplaatsing van meerdere kinderen uit een gezin, zou in bepaalde gevallen met één diagnosedocument kunnen worden volstaan.

²⁷ Dit cijfer wordt door de loketmedewerkers herkend.

²⁸ Subsidiebeschikking 2012, RvR, bijlage 2.

²⁹ Het gaat hier om de formatie die zich daadwerkelijk bezighoudt met klantactiviteiten. Bron: het Juridisch Loket Jaarplan 2011, p. 29.

³⁰ http://www.rvr.org/nl/subhome_rbv/diagnose_en_triage.Vraag-en-antwoord-D-T.html (geraadpleegd 14-09-2012).

Oordeel van de klant

In het eerste jaar van de maatregel zijn bij het Juridisch Loket veel veranderingen in vrij korte tijd doorgevoerd. De medewerkers kregen te maken met de veranderde werkprocessen en met 'een nieuw type klant' die vooralsnog vaker dan voorheen via de advocaat bij het Juridisch Loket binnenkomt voor een diagnosedocument. Uit de klanttevredenheidscijfers blijkt dat het Juridisch Loket er kennelijk in geslaagd is de dienstverlening op een hoog niveau te houden. Dit is de derde keer sinds het bestaan van het Juridisch Loket dat de klanttevredenheid op een vast aantal punten wordt gemeten. Dat biedt de mogelijkheid om de cijfers van voor en na de inwerkingtreding van de maatregel met elkaar te vergelijken. Over het algemeen zijn de tevredenheidsscores hoger dan de toch al hoge waarden van de vorige metingen. Als wordt gekeken naar onderdelen die specifiek samenhangen met de werkdruk dan blijkt de tevredenheid over de wachttijden licht te zijn gedaald ten opzichte van de vorige meting: van 8,2 naar 7,4.³¹ Ook het oordeel over de bereikbaarheid was iets minder positief: dit daalde van 8,2 naar 7,6.

Tabel 6 **Tevredenheidsscores klanttevredenheidsonderzoek 2012 en 2009**

	2012	2009
De behulpzaamheid van het loket	8,5	8,3
De deskundigheid van het loket	8,3	8,0
Het nakomen van afspraken door het loket	8,5	8,5
De duidelijkheid van het advies van het loket	8,3	8,2
Het begrip voor het probleem/ inlevingsvermogen	8,3	8,2
De wachttijd voor het loket	7,4	8,2
Het resultaat van de dienstverlening van het loket	8,2	7,8
De telefonische bereikbaarheid van het loket	7,6	8,2
De afstand om het loket te bereiken	8,1	7,8
De manier waarop u te woord bent gestaan	8,6	8,4
De beschikbare tijd van de loketmedewerker	8,5	8,3

Van de klanten die rechtstreeks het Juridisch Loket hebben benaderd met een concreet probleem en die aangeven dat hun probleem is opgelost geeft 57% aan, dat het probleem is opgelost door het opvolgen van het advies van de loketmedewerker of op basis van de informatie die door het Juridisch Loket is verstrekt. Dit is in lijn met de hoge tevredenheidsscores.³²

Uit de cijfers kan voorts worden geconcludeerd dat de klanten door de veranderde werkwijze zeker niet minder zorgvuldig worden behandeld. De scores voor behulpzaamheid, begrip voor het probleem, de wijze waarop men te woord werd gestaan en de tijd die de loketmedewerker beschikbaar had zijn hoger dan bij de vorige meting.

³¹ De tevredenheid hierover is bij de groep die door de advocaat naar het Juridisch loket is verwezen iets lager dan bij de groep die het Juridisch Loket rechtstreeks heeft benaderd (7,37 tegen 7,45). Significant op 0.05-niveau.

³² Dit percentage ligt hoger dan in de vorige meting (toen 47%), maar kan hiermee lastig worden vergeleken. Deze vraag werd in de vorige meting namelijk na twee maanden gesteld en in deze meting na twee weken. Dit betekent dat het aantal klanten waarvan het probleem inmiddels is opgelost in deze meting kleiner is (35% van de groep die in deze meting rechtstreeks het Juridisch Loket benaderde tegen 49% van alle klanten bij de vorige meting) en dat de klant op een andere fase van zijn oplossingsproces zit.

Verwachtingen werkdruk

Voor wat betreft de werkdruk wordt veel verwacht van een aantal innovaties die op korte termijn zullen worden doorgevoerd (al dan niet als experiment). Met behulp van een **call center** in Zutphen en gebruik van virtuele spreekuren wordt verwacht dat de contactkanalen efficiënter zullen worden benut.

4.3 Effecten in het juridische werkveld

De invoering van de maatregel heeft verschillende effecten op het juridische werkveld tot gevolg. In de praktijk zullen alle organisaties in het eerste- en tweedelijnswerkveld hun werkwijzen aanpassen totdat er een nieuw evenwicht ontstaat.

Een ander soort klant bij het Juridisch Loket

De medewerkers van het Juridisch Loket geven aan dat er sinds de inwerkingtreding van de maatregel sprake is van 'een ander soort klant'. Het betreft klanten die contact opnemen met het Juridisch Loket met een ander doel dan het verkrijgen van advies en informatie en zondig een verwijzing. Deze nieuwe klant is meer gefocust op een verwijzing met korting. De loketmedewerkers vinden het lastig om de **mindset** van dit nieuwe type klant te veranderen. Dit kost hen veel extra tijd en energie.

Uit aanvullend onderzoek naar een aantal achtergrondkenmerken van de ruim 80.000 loketklanten aan wie een diagnosedocument is verstrekt blijkt dat deze klanten duidelijk overeenkomsten vertonen met de toevoegingsgebruikers. De naar de advocaat verwezen klanten zijn op basis van hun bsn gekoppeld aan CBS-cijfers zoals dat jaarlijks in het kader van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand plaatsvindt.³³

Als de achtergrondkenmerken van deze klanten worden vergeleken met die van de gemiddelde loketklant en van de gemiddelde toevoegingsgebruiker dan valt een aantal verschillen op. De klant die is voorzien van een diagnosedocument:

- is vaker dan de gemiddelde loketklant 1^e generatie allochtoon (Marokkaans, Turks of overig niet Westers). In dit opzicht lijkt deze klant meer op een toevoegingsgebruiker.
- komt vaker uit sterk verstedelijkte gebieden. Dit wordt bevestigd door het gegeven dat de grote loketvestigingen zijn oververtegenwoordigd voor wat betreft het percentage verwezen klanten.
- is minder vaak werknemer en vaker bijstandsontvanger (ook hier meer overeenkomst met de toevoegingsgebruikers).
- maakt vaker deel uit van een eenoudergezin en minder vaak van een 'paar zonder kinderen' (ook hier meer overeenkomst met de toevoegingsgebruikers).

Uit het KTO blijkt dat niet alleen de achtergrondkenmerken van de nieuwe klant – de klant die via de advocaat binnenkomt – anders zijn, maar dat zij ook vaker aangeven dat het gaat om een (zeer) ernstig probleem. Van alle loketbezoekers geeft driekwart aan dat het gaat om een (zeer) ernstig probleem. Bij de groep die via de advocaat komt is dat 86%.

Gratis inloopspreekuur advocatuur

Sinds de invoering van de maatregel is nieuw leven geblazen in de, voorheen ook al bestaande, gratis inloopsprekuren van advocatenkantoren. Verschillende initiatieven zijn ontstaan, zoals het Landelijk Netwerk Gratis Inloopspreekuur Advocaten.³⁴

³³ Zie voor alle onderzochte kenmerken Bijlage 6 en 9 van MGR 2011.

³⁴ <http://www.inloopspreekuuradvocaat.nl>

Een deel van deze advocatenkantoren biedt zelfs een korting(sbon) aan en stimuleert klanten om zich direct bij het kantoor te melden zonder eerst naar het Juridisch Loket te gaan.

Zij achten zichzelf in staat een juiste inschatting te maken of een klant al dan niet door hen kan of moet worden geholpen. Door de eigen **screening** buigt ook zonder de maatregel een deel van de intake al af naar een andere instantie.

Deze regeling blijkt niet in strijd te zijn met het provisieverbod van gedragsregel 2 waaraan advocaten zich dienen te houden. Er wordt immers geen geld betaald aan derden voor het aanleveren van klanten.

Enkele advocaten met wie is geproken om hun ervaringen te horen over deze voorziening spreken niet van een enorme toeloop aan klanten. Hoewel het 'togatarief' is verdwenen boden veel advocaten aan klanten toch al op enigerlei wijze de mogelijkheid om gratis of tegen een speciaal gereduceerd tarief advies te vragen over hun zaak.

Sociaal raadslieden als verwijzer

Het sociaal raadsliedenwerk heeft niet de bevoegdheid om diagnosedocumenten af te geven. Sociaal raadslieden achten zich prima toegerust om klanten indien nodig naar de advocatuur te verwijzen. Ze zijn ten minste hbo-jurist en hebben vaak **face-to-face**contact met de klant en nemen 20 minuten de tijd per klant. Zij zijn bovendien goed toegerust om te signaleren wanneer er ook andere dan juridische aspecten spelen. Sociaal raadslieden zien de maatregel als een miskenning van hun deskundigheid als verwijzer naar de advocatuur.

Door de invoering van de maatregel zijn zij nu genoodzaakt klanten eerst langs het Juridisch Loket te sturen. Dit is een extra hindernis voor de klant. Uit de cijfers van het sociaalraadsliedenwerk blijkt dat momenteel gemiddeld 2% van de klanten naar het Juridisch Loket wordt verwezen. Dit zijn 9.000 klanten op jaarbasis. Bovendien vindt er veel dubbel werk plaats, omdat het Juridisch Loket opnieuw naar de zaak gaat kijken, terwijl zij kunnen weten dat er al goed naar de zaak gekeken is. Het Juridisch Loket zou, volgens sociaal raadslieden, de zaak niet meer opnieuw hoeven te analyseren wanneer zij er al naar gekeken hebben.

Sociaal raadslieden pleiten ervoor dat het Juridisch Loket hun diagnose overneemt zonder dat de klant een loket hoeft te bezoeken. Daarnaast pleiten zij ervoor om zelf ook diagnosedocumenten te mogen verstrekken.

Differentiatie naar zaaksoort of fase in de procedure

De loketmedewerkers pleiten, net als de advocaten, voor een differentiatie naar zaaksoort, maar het is volgens hen nog te vroeg om dat rigoureuus te doen. Zij denken, net als de advocaten, dat de zaaksoort minder van belang is dan de fase in de procedure waarin de klant op dat moment zit. De advocaat heeft immers vaak al tijd gestoken in de klant alvorens hem te verwijzen naar het Juridisch Loket.

Klanten bij wie duidelijk is dat zij een procedure moeten voeren kunnen volgens de ondervraagde advocaten niet door het Juridisch Loket worden geholpen. Om deze groep naar het Juridisch Loket te sturen, ervaren zij als een onnodige extra stap. Zij vinden dit belastend voor de cliënt én voor henzelf (én overigens ook voor het Juridisch Loket waar het al veel drukker is geworden). Advocaten geven aan dat in bepaalde soorten zaken, bijvoorbeeld bij consumentenkoop, wél nuttig zou kunnen zijn om de cliënt naar het Juridisch Loket te verwijzen.

4.4 Overige kanttekeningen vanuit de praktijk

Medewerkers van het Juridisch Loket

De medewerkers van het Juridisch Loket hadden bij de start van de maatregel de verwachting dat hun werk door de maatregel meer verdieping zou krijgen. Zij zouden meer inhoudelijk met de klant en het probleem bezig kunnen zijn om de juiste afdoeningswijze vast te kunnen stellen.³⁵ Zij zijn van mening dat hun expertise juist op dit terrein ligt. De loketmedewerkers zien de toebedeling van die nieuwe rol als een erkenning van het Juridisch Loket als voorportaal van de rechtsbijstand.³⁶ De medewerkers geven hiermee niet aan dat hun nieuwe werkzaamheden geen effect hebben, maar door de toegenomen klantenstromen en de als hoog ervaren werkdruk komt de maatregel echter (nog) niet volledig uit de verf.

De als hoog ervaren werkdruk wordt niet alleen veroorzaakt door de toegenomen klantenstroom, vooral via de balie, maar ook doordat de loketmedewerkers onderzoeken of een klant toevoegwaardig is. Deze opdracht staat verwoord in het Protocol verwijzen naar de advocatuur onder punt 4:

'Het Juridisch Loket maakt een inschatting of de zaak toevoegwaardig is. Het is de RvR die uiteindelijk beslist over het al dan niet toekennen van een toevoeging.'

De vraag is echter hoe diepgaand dit onderzoek dient plaats te vinden en of het Juridisch Loket hiermee niet te veel werk naar zich toetrekt. In de Nota van Toelichting op het besluit (p.16) wordt gesteld dat

'het nadrukkelijk de wettelijke taak van de Raad is om te toetsen of betrokkene voldoet aan de criteria om voor een toevoeging in aanmerking te komen en op basis daarvan vervolgens een beslissing te nemen over het verlenen van een toevoeging.'

Volgens deze tekst zou het Juridisch Loket, zoals zij dat voor de inwerkingtreding van de maatregel gewend waren, kunnen volstaan met te onderzoeken of de klant een probleem heeft waar een advocaat voor moet worden ingeschakeld.

Van de mogelijkheid om met vragen omtrent de toevoegwaardigheid van een zaak of klant contact te zoeken met het regiokantoor Den Bosch wordt, volgens de Raad, nog maar weinig gebruik gemaakt.

Advocaten

Uit de interviews met advocaten komt naar voren dat de maatregel ervaren wordt als een gebrek aan vertrouwen in integriteit van hun beroepsgroep. Zij vinden dat de maatregel op gespannen voet staat met de nieuwe werkwijze van de raad onder het regime High Trust. Ook vinden zij de maatregel onnodig belastend voor hun (veelal vaste) cliënten. Advocaten zijn op zoek naar alternatieven die zij hun

³⁵ Zie ook: Het Juridisch Loket, Diagnose & Triage Plan van Aanpak, programmteam 2011, 15 februari 2011. Op p. 4 wordt opgesomd wat de verwachte impact is op het primaire proces. "Met invoering van d&t wordt de dienstverlening verbreed en verdiept en wordt de tijdsbesteding per vraag verlengd tot maximaal 2 uur. De (senior) medewerker kan hierdoor meer dan voorheen de vraag zelf afhandelen."

³⁶ Zie ook: Het Juridisch Loket, Diagnose & Triage Plan van Aanpak, programmteam 2011, 15 februari 2011 (p. 25) Kernboodschap in externe communicatie:

"... Om u nog beter te kunnen helpen, heeft het Juridisch Loket haar dienstverlening uitgebreid. Zo helpt het Juridisch Loket u met het schrijven van brieven op maat en nemen juridisch medewerkers contact op met personen of bedrijven voor verheldering van uw vraag of probleem...."

cliënten kunnen bieden om toch op de een of andere wijze van de korting gebruik te kunnen maken zonder dat ze bij het Juridisch Loket langs hoeven te gaan. Dit heeft ondermeer geleid tot het Landelijk Netwerk Gratis Inloopspreekuur Advocaten.³⁷

De financiële prikkel van € 51 werkt, volgens advocaten, niet voor iedereen. Dit hangt sterk samen met de moeite die een cliënt moet doen om een loket te bereiken. Met name advocaten die ver van een loketvestiging vandaan praktijk houden, ervaren dat de cliënt afziet van de korting. Daarnaast gaan advocaten zeer verschillend om met het voor eigen rekening nemen van de korting. Uit eerder onderzoek in het kader van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand is gebleken dat coulancregelingen ook vóór de inwerkingtreding van de maatregel al gebruikelijk waren binnen deze beroepsgroep (de zogenaamde pro bonoregelingen of het hanteren van een gematigd tarief zie MGR 2004, p. 74).

³⁷ www.inloopspreekuuradvocaat.nl. Zie verder onder paragraaf 4.3.

Bijlage Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- *Webtopbestand van het Juridisch Loket*

Aan de hand van kwantitatieve analyse van de jaarcijfers van het Juridisch Loket van 1 juli 2011 tot 1 juli 2012 kunnen deze cijfers worden vergeleken met de ontwikkelingen door de jaren heen, zoals die worden beschreven in de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2011. Zo kan worden gekeken naar de ontwikkelingen in de klantenaantallen sinds 1 juli 2011, het aantal verwijzingen naar de advocatuur en de verdeling over de kanalen en rechtsgebieden.

- *Grasbestanden van de Raad*

Middels kwantitatieve analyse van de Grasbestanden van de Raad is informatie te vinden over het aantal aangevraagde toevoegingen. Door koppeling op bsn met het bestand met digitale gegevens omtrent diagnose en triage wordt zichtbaar welk deel van de klanten, waaraan een document is verstrekt een toevoeging aanvraagt.

Daarnaast biedt het Gras bestand met afgegeven toevoegingen inzicht in de mate waarin de korting in het kader van de maatregel wordt toegepast. Hoe hoog zijn de extra baten, als er geen beroep wordt gedaan op de kortingsregeling waardoor de anticumulatieregeling dan niet meer geldt?

Verder kan worden geanalyseerd of er bij bepaalde zaaksoorten een trendbreuk is waar te nemen na 1 juli 2011 die mogelijk kan worden toegeschreven aan de maatregel. Op basis van deze aantallen zou een besparing kunnen worden berekend die mogelijk kan worden toegeschreven aan de maatregel. Maar ook andere besparingsinterventies zouden die claim kunnen leggen (Rechtwijzer, Pago, beleid UWV).

Ten slotte leent het Grasbestand met vastgestelde toevoegingen zich voor het maken van een berekening omtrent de kosten en de besparingen die door de maatregel optreden.

- *De diagnosedocumenten (database + feitelijke documenten)*

Het Juridisch Loket beschikt inmiddels over een groot bestand met een aantal digitale gegevens van alle diagnosedocumenten, die tot nu toe door het Juridisch Loket zijn meegegeven aan rechtzoekenden in het kader van de maatregel. De gegevens over het eerste volledige jaar vanaf 1 juli 2011 zijn voor deze evaluatie geanalyseerd. Aan de hand van deze gegevens ontstaat inzicht in de verdeling naar rechtsgebied, naar loketvestiging, het soort verwijzing, het aantal documenten per klant en de achtergrondkenmerken van de klanten die in de verwijsdatabase voorkomen. Voor dit laatste is een koppeling met de bestanden van het CBS nodig.

Naast dit bestand zijn conform de afspraken bij de implementatie van de maatregel alle diagnosedocumenten bij de Raad opgeslagen. Uit deze documenten is een steekproef getrokken van 100 documenten om inzicht te kunnen krijgen in de wijze waarop het Juridisch Loket invulling geeft aan de verwijsprocedure in het kader van de maatregel. Hierbij is speciaal aandacht besteed aan de analyse van het probleem en aan de strekking van het advies.

- *Medewerkers van het Juridisch loket*

Om de resultaten van het onderzoek onder klanten, specifiek gericht op diagnose en triage met hen te bespreken is er een bijeenkomst gehouden met

medewerkers van het Juridisch Loket. Daarnaast werden de ervaringen met de nieuwe werkwijze doorgesproken, zoals het werken met de diagnosedocumenten, de 'nieuwe klant', begeleiding van en informatieverstrekking aan de klant door de advocaat, gemiddelde tijdsbesteding per klant en werkdruk, verwijskanaal en de werking van de filterfunctie.

Bij deze bijeenkomst waren medewerkers en leidinggevenden aanwezig van drie verschillende vestigingen en de directeur uitvoering van het Juridisch Loket.

- Klanten van het Juridisch Loket

Ruim 1.200 klanten van het juridisch Loket zijn via een internetenquête bevestigd op hun routing naar het Juridisch Loket; tenzij een klant liever telefonisch benaderd wilde worden (n=200). Dit is gebeurd in combinatie met de derde meting van het klanttevredenheidsonderzoek. Bij 143 klanten bleek er sprake te zijn geweest van de route via een advocaat. De onderwerpen die hierbij aan de orde zijn gekomen, zijn de routing van de klant voor en na het bezoek aan het Juridisch Loket (de werking van de versterkte filterfunctie), de tevredenheid over de procedure in vergelijking met eerdere metingen (met name ten aanzien van de bereikbaarheid, bejegening en de wachttijden).

- Advocaten werkzaam binnen het stelsel

Om inzicht te krijgen in de ervaringen die de advocaten inmiddels hebben opgedaan met de maatregel is een aantal advocaten (n=13) telefonisch ondervraagd. Deze advocaten is ondermeer gevraagd naar het algemene oordeel over de maatregel, de wijze van instrueren van de cliënt, de ingeschatte effecten van de filterfunctie van het Juridisch Loket, het type zaak/cliënt waarvoor de advocaat diagnose en triage het meest (on)geschikt acht, oordeel over het diagnosedocument en de werking van de prijsprikkel van € 51.

In aanvulling hierop is aan het advocatenpanel van de Raad via internet een korte enquête voorgelegd. Deze enquête is door 223 advocaten ingevuld.

Daarnaast zijn enkele advocaten die deelnemen aan het Landelijk Netwerk Gratis Inloopspreekuur Advocaten telefonisch geïnterviewd om hen te vragen naar hun ervaringen en hun motieven voor deelname.

- Overige aanbieders eerstelijnsvoorzieningen: sociaal raadslieden

Het ministerie heeft er destijds uitdrukkelijk voor gekozen om de maatregel alleen van toepassing te laten zijn op het Juridisch Loket. Met één van de beleidsmedewerkers van de MO-groep is een interview gehouden over de effecten die de maatregel heeft binnen het werkveld van de sociaal raadslieden.

Het onderzoek wordt begeleid door de begeleidingscommissie van de Monitor Gesubsidieerde rechtsbijstand.