

RAPPORT

Stakeholderanalyse organisatiemodellen rechtsbijstand

RAPPORT

Stakeholderanalyse organisatiemodellen rechtsbijstand

Laurens Vellekoop
Jeroen Boot
Pepijn van der Beek
Kees Gillesse

20 januari 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Het stelsel in rollen en belangen	6
Rollen binnen het stelsel.....	6
Belangen binnen het stelsel.....	8
Het stelsel en publieke waarde.....	10
Het publieke waarde model.....	10
Publieke waarde in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand.....	11
Inzet capaciteit binnen stelsel rechtsbijstand.....	11
Legitimiteit (draagvlak) voor de inzet van capaciteit	12
Werkende elementen	13
Algemene observaties over kwaliteitscriteria en modellen.....	13
Werkende elementen per model	14
Public defender model.....	16
One-stop-shop breedtemodel.....	17
One-stop-shop dieptemodel.....	19
Conclusie	21
Contractmodel	21
Public defender model.....	21
One-stop-shop breedtemodel.....	22
One-stop-shop dieptemodel.....	23

Inleiding

Al jarenlang is er een discussie over het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. In 2013 kondigde toenmalig staatssecretaris Teeven een bezuiniging aan op de rechtsbijstand. Na stevige oppositie daartegen werd door de commissie Wolfsen onderzoek gedaan naar de oorzaken van de kostenstijging en werden aanbevelingen geformuleerd voor de vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Parallel aan dit onderzoek deed ook de commissie Barkhuysen (2015), ingesteld door de NOvA, en later de commissie Van der Meer (2017) onderzoek naar respectievelijk de vormgeving van een duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

In 2017 gaat het wetsvoorstel Duurzaam stelsel rechtsbijstand in consultatie. Doel van deze wet is om het stelsel op onderdelen te verbeteren, doelmatiger vorm te geven en duurzamer te maken. Eind 2018 wordt het wetsvoorstel ingetrokken en presenteert de minister een nota met daarin de contouren voor het nieuwe stelsel van rechtsbijstand. Ook hiertegen bestaat oppositie, met name uit de hoek van de advocatuur.

Positie en rol Raad voor Rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand wil graag vanuit zijn kennisfunctie een inhoudelijke bijdrage leveren aan de dialoog over het stelsel van rechtsbijstand. Het doel daarvan is niet om het debat een bepaalde kant op te sturen maar om betrokkenen te voeden met informatie en ideeën over de mogelijke vormgeving van het stelsel. De Raad beoogt daarmee een bijdrage te leveren aan de vorming van een duurzaam en effectief stelsel van rechtsbijstand. Of in de woorden van de Raad: 'een kwalitatief en financieel solide stelsel voor de toekomst'.

De Raad is naast opdrachtgever voor deze stakeholderanalyse ook zelf een stakeholder binnen het stelsel. Dit betekent dat ook de opvattingen van de Raad over de organisatiemodellen een plek krijgen in deze notitie.

Doel stakeholderanalyse

De Raad heeft onder meer uitvoerig literatuuronderzoek gedaan naar kwaliteitscriteria voor effectieve rechtsbijstand en verkennend onderzoek verricht naar alternatieve organisatiemodellen waarmee effectieve rechtsbijstand kan worden georganiseerd. Dit onderzoek vormt de basis voor de stakeholderanalyse. Deze analyse is gericht op het raadplegen van ketenpartners en andere stakeholders over (de) alternatieve modellen voor de organisatie en borging van effectieve rechtsbijstand. Daarbij staat de vraag centraal welke aspecten vanuit alternatieve stelsels aantrekkelijk (kunnen) zijn in de Nederlandse context. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het huidige stelsel geheel te verlaten, maar om richtingen te verkennen waarlangs het stelsel verbeterd kan worden. Deze raadpleging is er primair op gericht het draagvlak voor de verschillende organisatiemodellen te onderzoeken en analyseren en niet om het draagvlak te vergroten. Van belang hierbij is dat het niet gaat om een stakeholderanalyse vanuit het perspectief van de Raad voor Rechtsbijstand maar vanuit het perspectief van de stakeholders bij het stelsel van rechtsbijstand, waar de Raad er één van is.

Resultaat stakeholderanalyse

Het resultaat van de stakeholderanalyse bestaat uit voorliggende analyse van de opgehaald inzichten. Hiermee wordt voortgebouwd op de initiële *eight pager* van de Raad.¹ Deze analyse moet de Raad voor Rechtsbijstand in staat stellen te bepalen welke vervolgstappen opportuun zijn.

¹ Raad voor Rechtsbijstand, Organiseren van goede rechtsbijstand (2020).

Opbouw van de analyse

De analyse bestaat uit vier delen. Het eerste deel bestaat uit een weergave van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, de verschillende partijen daarbinnen en de belangen die zij hebben. Daarmee ontstaat inzicht in rollen en belangen van partijen binnen het stelsel.

Het tweede deel bestaat uit een analyse van het stelsel langs het publieke waarde model van Mark Moore. Deze analyse verklaart de uiteenlopende opvattingen van de stakeholders over de organisatiemodellen. We onderkennen in dit deel ook expliciet dat sommige (private) stakeholders niet zozeer een publieke waarde propositie hebben, maar vanuit een commercieel bedrijfsbelang handelen.

Het derde deel bestaat uit een weergave van werkende elementen uit de organisatiemodellen. Dit zijn elementen die op basis van de gesprekken met stakeholders en analyse naar boven zijn komen drijven als mogelijk kansrijk. Voor elk van de mogelijke werkende elementen analyseren wij de onderliggende belangen voor zover van belang.

In het vierde deel beschrijven wij onze conclusies naar aanleiding van de door ons gemaakte stakeholderanalyse.

DEEL 1

Het stelsel in rollen en belangen

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand heeft diverse stakeholders. Elk met een eigen rol in het stelsel en belangen bij het stelsel. Rollen gaan over wat stakeholders binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand doen. Belangen gaan over datgene wat stakeholders belangrijk vinden en waar het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand effect op heeft.

Rollen binnen het stelsel

Binnen het stelsel onderscheiden wij een vier verschillende rollen.

1. Verantwoordelijkheid voor het stelsel

Het Ministerie van J&V is stelselverantwoordelijke, omdat het ministerie verantwoordelijk is voor de Wet op rechtsbijstand (Wrb) en de budgetten beheert. Ook geeft het ministerie richtinggevende beleidskaders voor de uitvoering.

2. Wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het stelsel

De Raad voor Rechtsbijstand is op grond van de Wet op rechtsbijstand (Wrb) verantwoordelijk om

- zorg te dragen voor de organisatie en de verlening van rechtsbijstand;
- zorg te dragen voor de organisatie en de uitvoering van de mediation (en het gebruik van mediation te bevorderen);
- een afzonderlijke voorziening te treffen die belast is met de verlening van rechtshulp, het bevorderen van het gebruik van mediation, het verwijzen naar een mediator en met het benaderen van de wederpartij van de rechtzoekende met het oog op mediation.

3. Verlenen van rechtshulp, rechtsbijstand en mediation

Meerdere stakeholders zijn binnen het stelsel verantwoordelijk voor het verlenen van rechtshulp. Deze rechtshulp is als volgt onder te verdelen.

- **Nuldelijns rechtshulp.** Nuldelijns rechtshulp omvat ten eerste rechtshulpvoorzieningen waar (nog) geen (rechts)hulpverlener aan te pas komt omdat de dienstverlening digitaal plaatsvindt, en ten tweede hybride dienstverlening, waarbij digitale en persoonlijke vormen van dienstverlening worden geboden. Deze hulp wordt primair aangeboden door Het Juridisch Loket, maar ook de Raad voor Rechtsbijstand verleent nuldelijns rechtshulp (Rechtwijzer.nl).
- **Eerstelijns rechtshulp.** Eerstelijns rechtshulp omvat vraagverheldering, informatie en advies en doorverwijzingen. Het Juridisch Loket heeft in het kader van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand primair een rol als eerstelijns rechtshulpverlener. Al zijn er in de praktijk ook andere stakeholders, zoals rechtswinkels en advocaten, die met gratis spreekuren eerstelijns rechtshulp geven. Daarnaast zijn er nog andere eerstelijns hulpverleners zoals sociaal raadslieden.
- **Tweedelijns rechtshulp.** Tweedelijns rechtsbijstand en mediation wordt verleend door advocaten en mediators op basis van een toevoeging die door de Raad voor Rechtsbijstand wordt afgegeven.

4. Verantwoordelijkheid voor toezicht en kwaliteitsborging

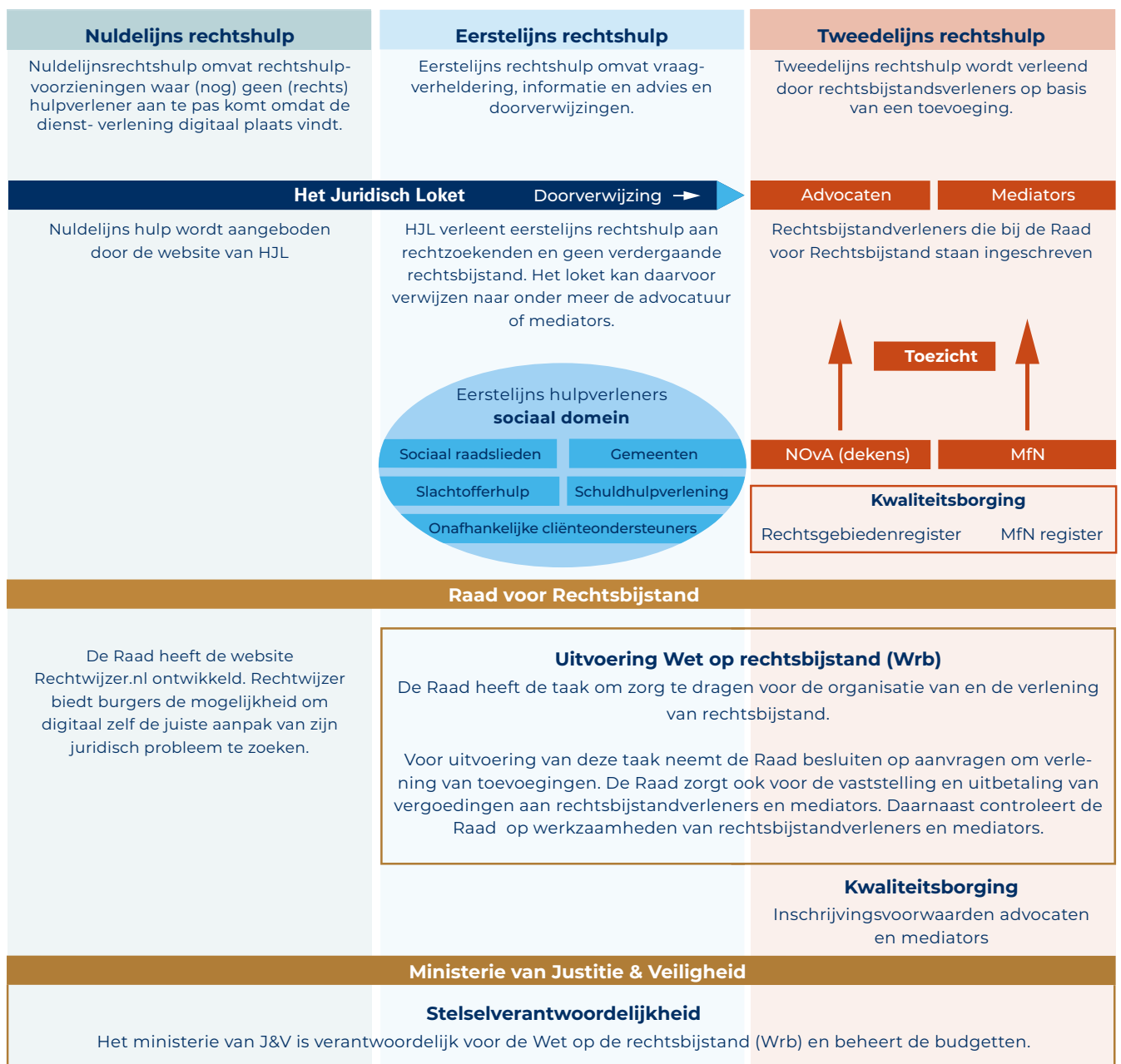
Alle advocaten zijn verplicht lid van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Om bij de Raad voor Rechtsbijstand ingeschreven te kunnen worden, moet een advocaat op het tableau van de NOvA staan. Het primaire toezicht op het functioneren van de advocatuur ligt binnen de organisatie van de NOvA bij de dekens. Zij beschikken over wettelijke bevoegdheden en toezichtinstrumenten.

De Mediatorsfederatie Nederland verzorgt de kwaliteitsborging via het MfN-register. Het MfN-register is erkend door de Raad van de Rechtspraak en de Raad voor Rechtsbijstand.

Om in aanmerking te kunnen komen voor een toevoeging voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand moeten advocaten en mediators daarnaast ook ingeschreven staan bij de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad heeft inschrijvingsvoorwaarden waaraan deze advocaten en mediators moeten voldoen. Voorwaarde om ingeschreven te staan bij de Raad is dat een mediator ook MfN-geregistreerd moet zijn.

Toelichting op het figuur

Het figuur is een vereenvoudigde weergave van de rollen binnen het stelsel en geeft de belangrijkste stakeholders weer die een rol hebben binnen het stelsel. We zijn ons ervan bewust dat het onderscheid naar verschillende soorten rechtshulp (nulde-, eerste- en tweedelijns) en de plek van stakeholders daarbinnen in de praktijk minder rigide is. Zo leveren bijvoorbeeld tweedelijns rechtshulpverleners zoals advocaten soms ook eerstelijns rechtshulp.



Figuur 1. Rollen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand



Figuur 2. Belangen binnen en ten aanzien van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Belangen binnen het stelsel

Binnen het stelsel onderscheiden wij vijf categorieën van belangen van waaruit door stakeholders wordt geredeneerd en gehandeld. Op basis van de gesprekken zijn wij tot deze categorisering gekomen. Elk van de stakeholders hebben we in de categorie ondergebracht waar vanuit ze primair redeneren en handelen. Dit betekent echter niet dat dit hun enige belang is. Zo zullen advocaten, mediators en verzekeraars primair gericht zijn op behoud dan wel uitbreiding van hun werkzaamheden maar staan ze ook voor kwaliteit en het belang van de rechtzoekende. Ook organisaties als de Raad en het Juridisch Loket hebben eigen (niet-commerciële) organisatiebelangen.

Hieronder volgt een korte toelichting op de categorieën van belangen in figuur 2.

Belang (organisatie) stelsel

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Raad voor Rechtsbijstand en Het Juridisch Loket redeneren vanuit het belang van het stelsel, en in afgeleide vorm hun positie daarin. Bij deze stakeholders staat de (abstracte) werking van het stelsel centraal in hun redenering, te meer omdat zij daarover (publiekelijk) verantwoording dienen af te leggen. Het gaat ten slotte om de besteding van publieke middelen.

Organisatiebelangen (commercieel)

Advocaten, mediators en verzekeraars hebben een duidelijk commercieel belang bij het stelsel. De belangen van deze drie stakeholders zijn overigens onderling tegengesteld. De wijze waarop het stelsel is vormgegeven heeft effect op zaken als het aantal toevoegingen en de vergoeding. De sociale advocatuur staat onder druk, voelt zich bedreigd en zet zich vooral in op behoud van werkzaamheden. Daarnaast wordt gepleit voor een (meer) passende vergoeding. Mediators en verzekeraars daarentegen zien vooral kansen voor uitbreiding van werkzaamheden. Verzekeraars zijn niet actief in het huidige stelsel en slechts een klein deel van de toevoegingen gaat naar mediators. Zij pleiten beiden voor een betere conflictanalyse en van daaruit grotere differentiatie in het aanbod van rechtshulp.

Belang van toegang en kwaliteit

Het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak redeneren primair vanuit de toegang tot recht en de kwaliteit van de rechtshulpverlening. Het belang dat ze bij het stelsel hebben is echter relatief beperkt ten opzichte van veel andere stakeholders.

De NOvA, dekens en Mediatorsfederatie Nederland (MfN) nemen een bijzondere positie in. Deze stakeholders redeneren vanuit het belang van toegang tot recht en een goede kwaliteitsborging (toezicht inbegrepen), maar komen tegelijkertijd (weliswaar vanuit dat bredere perspectief) op voor de belangen van respectievelijk advocaten en mediators. Daardoor ontstaat wel eens verwarring over de rol van met name de NOvA.

Organisatiebelangen (maatschappelijk)

Gemeenten en sociaal-maatschappelijke partijen redeneren en handelen primair vanuit hun organisatiebelang. Dit belang is alleen niet commercieel, maar maatschappelijk. Zij willen dat mensen met problemen zo goed mogelijk geholpen worden. Voor hen zou het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dan ook meer moeten zijn dan een stelsel dat ondersteunt bij juridische geschilbeslechting. Het stelsel moet dus bijdragen of op zijn minst ondersteunend zijn aan het breed oplossen van problematiek van mensen die zich veelal aan de “onderkant van de samenleving” bevinden.

Belang van rechtzoekenden

De Nationale Ombudsman, de Landelijke Cliëntenraad, Slachtofferhulp Nederland en het College voor de Rechten van de Mens vervullen een beperkte rol in het stelsel. Wel zijn het organisaties die staan voor het belang van de rechtzoekende. Elk vanuit een verschillende invalshoek. Belangrijke nuancering is dat deze stakeholders dus niet het belang van alle rechtzoekenden vertegenwoordigen, maar opkomen voor een specifieke groep. De Nationale Ombudsman ondersteunt burgers die een conflict hebben met de overheid middels het aanreiken van informatie en interventies gericht op het oplossen van problemen en niet het juridiseren daarvan. De Landelijke Cliëntenraad maakt zich sterk voor een specifieke groep burgers die een geschil heeft met de gemeente op het gebied van sociale voorzieningen en pleit voor een zo direct mogelijke toegang tot een advocaat en de rechter voor die groep. Slachtofferhulp Nederland pleit voor een integrale benadering van het slachtoffer en van daaruit aanbieden van de juiste hulp. Het College voor de Rechten van de Mens bevindt zich op het snijvlak van het perspectief van de rechtzoekende en de toegang tot recht. Vanuit het belang van de rechtzoekende dienen juridische problemen zo veel mogelijk voorkomen te worden maar tegelijkertijd hoort een kwestie soms ook gewoon juridisch aangepakt te worden en dan moet de toegang tot het recht en rechtsbijstand effectief zijn.

DEEL 2

Het stelsel en publieke waarde

Het publieke waarde model



Het publieke waarde model is ontwikkeld door de Amerikaanse bestuurskundige Mark Moore² en helpt bij het maken van een analyse over de werking van publieke organisaties en stelsels. In het publieke waarde denken wordt succes van publieke organisaties afgemeten aan de maatschappelijke meerwaarde die door deze organisaties wordt gerealiseerd. Om publieke waarde te realiseren werkt elke organisatie vanuit een waardedriehoek. Deze waardedriehoek is opgebouwd uit drie elementen.

1. **Waardepropositie** - Dit is een omschrijving van de maatschappelijke meerwaarde die een organisatie wil bereiken.
2. **Capaciteit** - Dit zijn de mensen, middelen, processen en structuren die nodig zijn om tot realisatie van de waardepropositie te komen.
3. **Legitimiteit** - Daarmee wordt enerzijds bedoeld op rechtmatigheid en anderzijds op steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders voor de waardepropositie en de wijze waarop dat wordt gerealiseerd.

In een waardeketen wordt gewerkt aan het realiseren van de waardepropositie. Deze waardeketen is een keten van activiteiten die bijdraagt aan het realiseren van de waardepropositie.

Publieke waarde in stelsels

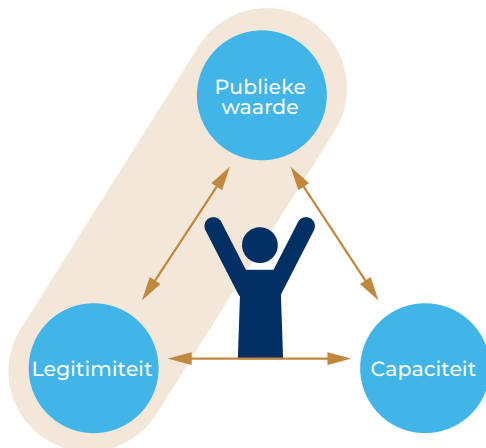
Een dergelijke waardebenadering kan ook worden toegepast op het denken over stelsels.³ **Stelsels** zijn er immers om tot maatschappelijke meerwaarde te komen. Daartoe wordt binnen die stelsels capaciteit ingezet. Ook is men binnen stelsels voor succes afhankelijk van steun en draagvlak van de belangrijkste stakeholders (*legitimiteit*).

Daarbij geldt dat elk van de stakeholders binnen een stelsel ook zijn eigen waardepropositie heeft. Deze individuele waardeproposities zijn sturend in de opvattingen van de stakeholders over wat de publieke waardepropositie van het stelsel zou moeten zijn en (afgeleid daarvan) hoe deze gerealiseerd moet worden. Voor ondernemingen geldt dat zij (ook) een commercieel bedrijfsbelang hebben en daardoor niet primair gericht zijn op het realiseren van publieke waarde maar op private (aandeelhouders)waarde. Dit vertaalt zich naar de belangen die zij hebben.

² Moore, M. (1995). *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

³ Zie voor een dergelijke benadering bijv.: Nieuwenhuis et al. De creatie van publieke waarde in het middelbaar beroepsonderwijs (2012).

Publieke waarde in het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand



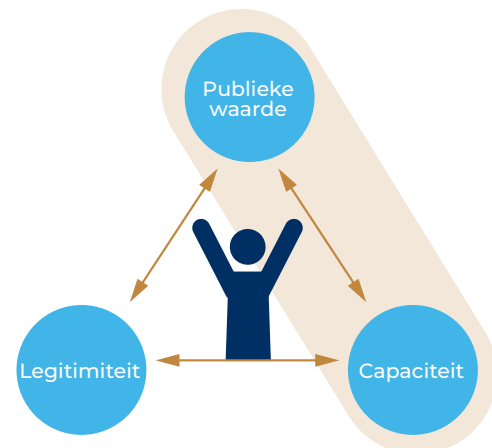
Ook het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand heeft een waardepropositie die door middel van de inzet van capaciteit geprobeerd wordt te realiseren. Bovendien is het stelsel afhankelijk van de steun en draagvlak van een groot aantal stakeholders.

Publieke waardepropositie

De publieke waardepropositie van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is de omschrijving van de maatschappelijke meerwaarde die het stelsel beoogt te bereiken. In de brief van 9 november 2018 van de Minister voor Rechtsbescherming⁴ is dit als volgt omschreven: “Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is er om te waarborgen dat eenieder, waaronder minder draagkrachtigen, toegang heeft tot het recht ten behoeve van een goed functionerende rechtsstaat, om juridische problemen op te lossen en te voorkomen dat het recht van de sterkste prevaleert.”

Stakeholders onderschrijven deze waardepropositie van het stelsel en daarmee de beoogde maatschappelijke meerwaarde die het stelsel op moet leveren. In de uitwerking van deze waardepropositie worden wel de verschillen tussen de stakeholders zichtbaar. Dit zit hem bijvoorbeeld in de uitwerking van de termen “toegang tot recht” en “rechtsbijstand”. Deze verschillen zijn goed te verklaren vanuit de belangen en rollen van de stakeholders.

Inzet capaciteit binnen stelsel rechtsbijstand



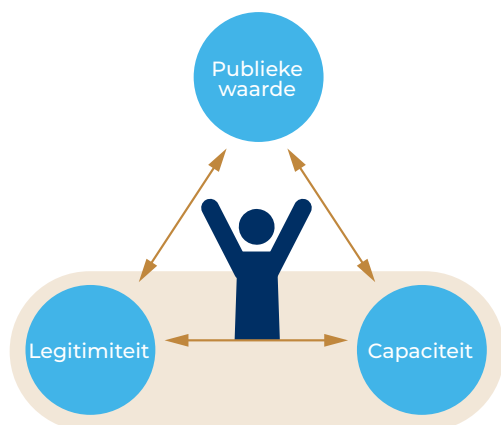
Inzet van capaciteit gaat over de zogenaamde “hoe-vraag”: hoe komen partijen binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand gezamenlijk op effectieve wijze tot realisatie van de publieke waardepropositie?

Daartoe leveren de verschillende stakeholders en/of hun achterban een bijdrage. Gezamenlijk komen ze in een waardeketen tot maatschappelijke meerwaarde. Daarvoor zijn allerlei systemen, processen, financieringsarrangementen en governancestructuren ingericht.

Deze verkenning naar en analyse van alternatieve organisatiemodellen heeft betrekking op de effectieve inrichting van de “capaciteitsbol”. De vraag is: welke elementen uit alternatieve organisatiemodellen voor gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen, gezien vanuit de verschillende belangenposities van de stakeholders binnen het stelsel, een bijdrage leveren aan effectieve realisatie van publieke waarde door het stelsel van rechtsbijstand.

⁴ 31 753, nr. 155.

Legitimiteit (draagvlak) voor de inzet van capaciteit



De rollen en belangen van de stakeholders zijn niet alleen van invloed op hun opvatting over wat het stelsel *op moet leveren*, maar ook *hoe* dit te bereiken. Daarbij redeneren de meeste stakeholders vanuit een aantal uitgangspunten die voor hen specifiek belangrijk zijn.

Deze uitgangspunten zijn afhankelijk van hun rol, belangen en visie op wat het stelsel op zou moeten leveren. We constateren dat enkele uitgangspunten breed gedragen worden onder vrijwel *alle stakeholders*, ongeacht hun rol of belang. Dit zijn:

- er dient een goede (lees: betere) diagnose/ conflictanalyse plaats te vinden,
- er is behoefte aan enige mate van ontschotting tussen het sociaal en juridisch domein,
- rechtshulpverleners dienen op een goede manier te worden gecompenseerd.

Naast deze gezamenlijke uitgangspunten constateren we ook *specifieke uitgangspunten* bij verschillende (*groepen*) *stakeholders*. De mate waarin de stakeholders binnen deze groepen de uitgangspunten onderschrijven varieert. Onze taxatie is dat de meeste specifieke uitgangspunten van stakeholders elkaar veelal niet (hoeven te) bijten en met elkaar in lijn te brengen zijn. In voorkomende gevallen kunnen zij echter ook conflicteren.

BELANG	UITGANGSPUNTEN
Rechtzoekenden	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op toegankelijke en laagdrempelige informatievoorziening • Aandacht voor mate van zelfredzaamheid en het doenvermogen van de burger • Breder kijken dan alleen het juridische en passende hulp bieden, zonder concessies te doen aan een laagdrempelige toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand / het recht
Toegang en kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Zo min mogelijk drempels bij toegang tot rechtshulp of gesubsidieerde rechtsbijstand • Nadruk op de kwaliteit van juridische rechtshulpverlening
Organisatiebelang – commercieel (advocatuur)	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op behoud van (rol in) het stelsel • Laagdrempelige toegang tot recht en vrije advocaatkeuze • Realistische kwaliteitseisen voor advocaten
Organisatiebelang -commercieel (mediators en verzekeraars)	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op een goede conflictanalyse en passende (rechts)hulp • Inzet op een stevigere positionering van andere rechtshulp dan de advocatuur • Inzet op de-escalatie van conflicten
Organisatiebelang - maatschappelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Gerichtheid op het oplossen van problemen van burgers • Inzet op een sterk netwerk van sociaaljuridische hulpverlening • Inzet op dejuridisering van conflicten • Inzet op vroegsignalering van problemen
(Organisatie) stelsel	<ul style="list-style-type: none"> • Zorg dragen voor een goede toegang tot het recht • Duurzame conflictoplossing van burgers • Nadruk op de werking van het stelsel (incl. overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid) • Samenwerking, samenhang en aansluiting; verbinding tussen nulde, eerste en tweede lijn • Een goede publieke verantwoording over de besteding van publieke middelen

DEEL 3

Werkende elementen

Vanuit rol en belangen van de verschillende stakeholders maken we een vertaling naar werkende elementen van de verschillende organisatiemodellen. Daaraan voorafgaand doen we enkele algemene observaties van de stakeholders ten aanzien van de modellen.

Algemene observaties over kwaliteitscriteria en modellen

- De kwaliteitscriteria van goede rechtsbijstand worden onderschreven

De Raad voor Rechtsbijstand heeft vijf overkoepelende kwaliteitscriteria geformuleerd, te weten: burger centraal, integrale kijk, geborgde kwaliteit, doelmatigheid en bewezen en lerend. Deze uitwerking van wat goede rechtsbijstand inhoudt, wordt op hoofdlijnen onderschreven door de stakeholders. Vanuit belangen en rollen wordt door stakeholders aan het ene criterium meer waarde gehecht dan aan het andere.

- Het onderscheid tussen integrale kijk en burger centraal is moeilijk te maken

Beide kwaliteitscriteria hangen zo sterk met elkaar samen dat het onderscheid lastig te maken is. Door stakeholders worden deze twee criteria vaak in een adem genoemd.

- Het draait niet om de modellen maar om de uitgangspunten

Een deel van de stakeholders geeft aan een discussie over werkende elementen binnen modellen minder zinvol te vinden. Het draait om het goed verwerken van hun uitgangspunten (zie deel 2). Dit zou volgens hen in elk model kunnen en is afhankelijk van de concrete uitwerking van een organisatie-model.

- De modellen hebben deels een theoretisch karakter, de beoogde effecten berusten veelal op aannames

Hierdoor is het voor een deel van stakeholders nog ingewikkeld zich een goede voorstelling te maken van de modellen en de potentiële effecten ervan.

- Het one-stop-shop breedtemodel en het one-stop-shop dieptemodel worden gezien als twee modellen

Wat deze twee modellen gemeen hebben is dat alle benodigde (juridische) hulpverlening zich op één plek bevindt. Afgezien daarvan zijn het twee verschillende modellen, met een ander doel, die in potentie een oplossing bieden voor uiteenlopende problematiek.

- De modellen zijn geen organisatiemodellen en vertegenwoordigen uiteenlopende grootheden

De naam “organisatiemodel” impliceert dat het alomvattende modellen betreffen voor de vormgeving van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand in zijn geheel. Dit terwijl de “modellen” staan voor een alternatieve manier van werken/organiseren van onderdelen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. De modellen kunnen toegepast worden in combinatie met elkaar en/of voor onderdelen van het stelsel.

- In alle modellen is verbinding nodig tussen het juridisch domein en het sociaal domein.

Stakeholders geven aan dat in alle gevallen de verbinding met het sociaal domein nodig is. Daarbij merken zij op dat deze domeinen niet per se tegenover elkaar te staan: het aanpakken van multiproblematiek laat onverlet dat ook recht moet worden gedaan en vice versa. Wel verschillen de meningen over waar de nadruk op moet liggen: rechtshulp/rechtsbijstand met daarbij oog voor het maatschappelijke, of maatschappelijke hulp en ondersteuning met daarbij oog voor het juridische.

Werkende elementen per model

In het onderstaande presenteren per model wat wij bij de stakeholders hebben opgehaald.

De werkende en niet-werkende elementen die wij per model beschrijven, zijn een weergave van de reflecties vanuit stakeholders en bevatten geen waardeoordeel of weging vanuit Berenschot.

De visie van de stakeholders op de modellen

geredeneerd vanuit hun belangen is een analyse door Berenschot van hoe de belangen van stakeholders tot uiting komen per model, op basis van de door ons gevoerde gesprekken. Wij hechten eraan hierbij aan te geven dat deze analyse het beginpunt kan zijn voor het (verdere) gesprek, en niet gezien moet worden als posities die in beton gegoten zijn. Dat zou geen recht doen aan de open gesprekken die wij gevoerd hebben. Alle stakeholders waren desgevraagd bereid met ons mee te denken over alternatieve organisatiemodellen en vanuit daar te reflecteren op het stelsel van rechtsbijstand. Wij proberen met onderstaande analyse een objectieve weergave te geven vanuit belangen, zonder daarmee een uitspraak te doen over wat “goed” of “fout” is.

In de **conclusie** (deel 4) beschrijven wij per model de synthese van de werkende en niet-werkende elementen en de visie van de stakeholders op de vier modellen geredeneerd vanuit hun belangen.

Contractmodel

Algemeen

De organisatorische wijziging is relatief beperkt. In plaats van een inschrijving bij de Raad voor Rechtsbijstand als basis voor het mogen verstrekken van gesubsidieerde rechtsbijstand vormt het contract tussen de Raad en de rechtshulpverlener de basis. De effecten (op de kwaliteitscriteria) zijn voor stakeholders nog zeer lastig te overzien. Een deel van de stakeholders trekt de parallel met de (inkoop van) jeugdzorg. Hoewel niet geheel te vergelijken (o.a. geen decentralisatie, ander domein) is volgens hen niet ondenkbaar dat vergelijkbare problematiek (betaalbaarheid, bureaucrativering, prikkel om dure hulp in te zetten, lastig kwaliteit toetsen) rondom de inkoop van rechtshulp zich voor gaat doen. De vraag is voor een groot deel van de stakeholders of de onzekerheid die dit contractmodel met zich meebrengt opweegt tegen de veronderstelde kwaliteitswinst die met het model wordt beoogd.

Werkende en niet werkende elementen vanuit het perspectief van stakeholders

- + Gezamenlijk toezicht op kwaliteit door Raad en NOvA. Door zowel via het contract als via de beroepsregels toezicht te houden kan dit de kwaliteit ten goede komen.
- + Contracteren leent zich in het bijzonder voor zaken waarbij sprake is van enige massa en definieerbare oplossingspaden. Dit kan leiden tot kwaliteitswinst en doelmatigheidswinst.
- + Afname van het aantal advocaten in het stelsel leidt tot hogere volumes voor de overblijvende advocaten, specialisatie en een positief effect op de kwaliteit en het lerend vermogen.
- + In het contract kunnen specifieke eisen worden opgenomen om de verbinding met het sociaal domein te bevorderen.
- +/- Contracteren van andere aanbieders dan advocatenkantoren, waaronder verzekeraars voor de verlening van rechtshulp.
- Multiproblematiek laat zich lastiger regelen in een contract. Nadruk op winst, volume en gestandaardiseerde dienstverlening staat haaks op het criterium “mens centraal”.

Visie van de stakeholders op het contractmodel geredeneerd vanuit hun belangen

Perspectief	Visie op organisatie-model
Rechtzoekende <ul style="list-style-type: none"> ● Nationale Ombudsman ● Slachtofferhulp Nederland ● Landelijke Cliëntenraad ● College voor de Rechten van de Mens (snijvlak toegang en kwaliteit) 	<p>Vanuit het perspectief van de rechtzoekende bezien, zijn er geen fundamentele bezwaren tegen het contractmodel. Deze organisaties ervaren geen individuele belangen die daarmee strijdig zijn. Wel is er over de brede linie gereserveerdheid, doordat de organisaties niet goed kunnen overzien welke impact het model in de praktijk op de rechtzoekende zal hebben. Dit gaat met name om de angst dat kleinere kantoren buiten de boot zullen vallen, waardoor nabijheid mogelijk in gevaar komt.</p>
Toegang en kwaliteit <ul style="list-style-type: none"> ● Raad voor de rechtspraak ● Openbaar Ministerie ● NOvA en dekens (snijvlak organisatiebelangen commercieel) ● Mediatorsfederatie Nederland (MfN) (snijvlak organisatiebelangen commercieel) 	<p>Vanuit de rechterlijke macht is er vanuit het perspectief van toegang en kwaliteit geen direct belang bij een contractmodel. In een strafrechtelijke procedure is er een wettelijk recht op een advocaat. Zolang dit wettelijk recht gerespecteerd wordt, is het model bespreekbaar.</p> <p>Vanuit de advocatuur is sprake van sterke verdeeldheid over de wenselijkheid van het contractmodel. Deze dissensus is terug te voeren naar de commerciële organisatiebelangen van individuele advocaten. Aan de ene kant zou het contractmodel een impuls kunnen geven voor toegang en kwaliteit, door dit als selectiecriteria te hanteren en via het contract op kwaliteit te sturen. De inschatting is bovendien dat de Raad (vanuit het contract) en NOvA (vanuit het toezicht) hierin complementair zijn.</p> <p>Tegelijkertijd zien advocaten dat als gevolg van het contractmodel het aantal (gecontracteerde) aanbieders zal teruglopen. Dit betekent onherroepelijk iets voor de inkomstenbron voor advocaten die buiten de boot vallen. In dit verband wordt aangevoerd dat dit een bedreiging zou zijn voor de vrije advocaatkeuze.</p> <p>Ook vanuit mediators is scepsis over het model. Dit is eveneens te verklaren vanuit het perspectief van commerciële belangen. Binnen de mediation zijn veel eenpitters actief, waardoor het moeilijker zou zijn om – in tegenstelling tot de advocatuur – grote aanbieders te contracteren. Ook mediators betwisten de relevantie van het model, omdat ook vanuit mediators niet wordt (h)erkend dat er een kwaliteitsprobleem is.</p>
Organisatiebelangen (maatschappelijk) <ul style="list-style-type: none"> ● Schuldhulpverlening (NVVK) ● Sociaal Werk Nederland ● (SWN)/Sociaal Raadsliden (LOSR) ● VNC/Divosa ● Rechtswinkels 	<p>Maatschappelijke organisaties zien kansen ten aanzien van het contractmodel, maar zijn ook gereserveerd. Deze gereserveerdheid is niet zozeer het gevolg van organisatie-specifieke belangen, maar eerder ingegeven vanuit hun ervaringen met vergelijkbare modellen in het sociaal domein.</p> <p>Mits daartoe in de contracten de juiste prikkels (kunnen) worden opgenomen, ligt een kans in het versterken van de verbinding tussen het sociaal en juridische domein. Deze borging is voor deze stakeholders van groot belang. Hierbij geldt ook het voorbehoud dat toepassing van een contractmodel niet afdoet aan de noodzaak om (financieel) te investeren in goede netwerken en overlegstructuren.</p>
Organisatiebelangen (commercieel) <ul style="list-style-type: none"> ● Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV) ● Verbond van Verzekeraars ● Advocatenbelangen ● Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) (snijvlak organisatiebelangen maatschappelijk) 	<p>Vanuit (sociaal) advocaten, verzekeraars en mediators zijn er tegengestelde beelden over de wenselijkheid van het contractmodel. Dit loopt langs de lijn of een contractmodel naar verwachting commerciële kansen biedt of eerder commerciële bedreigingen met zich meebrengt. Aan de ene kant zijn (sociaal) advocaten en mediators kritisch tot zeer negatief over dit model, omdat zij vrezen dat met name kleinere aanbieders in het contractmodel buiten de boot vallen. Vanuit de advocatuur wordt bovendien de relevantie van het model betwist omdat geen sprake zou zijn van een (structureel) kwaliteitsprobleem. Aan de andere kant zien verzekeraars juist kansen om hun activiteiten uit te breiden.</p> <p>Sociaal advocaten – die zich op het snijvlak organisatiebelangen maatschappelijk begeven – zijn bovendien kritisch over de werking van het model voor burgers met multiproblematiek.</p> <p>Sommige mediators zijn ook licht optimistisch over het model, omdat mediation op dit moment maar een klein deel van de toevoegingen krijgt. Daarmee liggen er kansen om dit percentage omhoog te brengen door het aangaan van allianties met de grotere aanbieders (advocaten).</p>
(Organisatie) stelsel <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) ● Raad voor Rechtsbijstand (RvR) ● Het Juridisch Loket (HJL) 	<p>Vanuit stelselperspectief is er in de basis een neutrale uitgangspositie ten opzichte van de verschillende modellen, zolang de toegang tot het recht daarin goed is geborgd en het model leidt tot oplossing van conflicten.</p> <p>In dit verband is bij het contractmodel genoemd dat inkopen bij grotere of andere dan de reguliere marktaanbieders kan leiden tot innovatie en meer doelmatige besteding van overheidsgeld. De vraag of een model een positieve of negatieve impact heeft op de werking van het stelsel en de toegang tot het recht voor de burger, zal sterk afhangen van de in de (verdere) uitwerking te maken keuzes.</p>

Public defender model

Algemeen

Dit model is voor veel van de stakeholders het meest controversiële model. De vorm staat ver af van wat stakeholders nu gewend zijn. De grootste vraagtekens worden gezet bij de onafhankelijkheid van de rechtshulpverlener in overheidsdienst. Verder is voor een deel van de stakeholders onduidelijk welke problematiek hiermee wordt opgelost en wordt de beoogde meerwaarde in twijfel getrokken. Desondanks bevat dit model wel enkele elementen die volgens stakeholders interessant zijn onder de voorwaarde dat fundamentele bezwaren met name op het gebied van onafhankelijkheid worden geadresseerd.

Werkende en niet werkende elementen vanuit het perspectief van stakeholders

- + Inzet van public defenders bij zaken waar multiproblematiek speelt. Kortere lijntjes met het sociale domein en gericht op het oplossen van problemen (in plaats van het verdienmodel).
- + Publieke mediators die bemiddelen in conflicten tussen overheid en burgers.
- Wat met het oog op de onafhankelijkheid minder goed werkt is een advocaat in dienst van de overheid die een cliënt vertegenwoordigt in een geschil met de overheid.

Visie van de stakeholders op het public defender model geredeneerd vanuit hun belangen

Perspectief	Visie op organisatiemodel
Rechtzoekende <ul style="list-style-type: none"> ● Nationale Ombudsman ● Slachtofferhulp Nederland ● Landelijke Cliëntenraad ● College voor de Rechten van de Mens (snijvlak toegang en kwaliteit) 	<p>Vanuit het perspectief van de rechtzoekende bezien is sprake van gereserveerd tot een zeer kritische houding tegenover dit model. Dit is goed te verklaren vanuit het belang van rechtzoekenden: in veel gevallen hebben zij namelijk een zaak tegen de overheid (zoals binnen het sociale zekerheidsrecht). Het borgen van de gewenste onafhankelijkheid wordt in dit model als een ingewikkeld punt beschouwd.</p> <p>Tegelijkertijd wordt ook genoemd dat er kansen zijn voor specifieke rechtsgebieden waarbinnen zich soms langdurige en 'slepende' trajecten voordoen. Dit wordt gedreven door het vermoeden dat advocaten in de huidige systematiek onvoldoende prikkel hebben om dit proces te versnellen, terwijl dit in de taxatie van de stakeholders soms wel degelijk dienstig is voor de rechtzoekende. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken waarin 'zware' multiproblematiek een rol speelt.</p>
Toegang en kwaliteit <ul style="list-style-type: none"> ● Raad voor de rechtspraak ● Openbaar Ministerie ● NOvA en dekens (snijvlak organisatiebelangen commercieel) ● Mediatorsfederatie Nederland (MfN) (snijvlak organisatiebelangen commercieel) 	<p>Vanuit de Raad voor de rechtspraak is er vanuit het perspectief van toegang en kwaliteit geen direct belang bij het public defender model. In een strafrechtelijke procedure is er een wettelijk recht op een advocaat. Zolang dit recht gerespecteerd wordt, is het model bespreekbaar.</p> <p>De advocatuur is overwegend kritisch over dit model, omdat het borgen van de onafhankelijkheid als een ingewikkeld punt wordt beschouwd. Meer praktisch vraagt men zich af of advocaten wel in loondienst van de overheid willen werken. Overigens maakt een deel van de advocatuur de kanttekening dat sommige sociaal advocaten niet onwelwillend tegenover dit model staan vanuit inkomenszekerheid. Het werken in loondienst zou een aantrekkelijk perspectief kunnen zijn, gegeven de lage vergoedingen die veel van de sociaal advocaten nu krijgen.</p> <p>Voorbeelden van public mediators bij Defensie en de Belastingdienst laten zien dat dit model kansen biedt bij conflicten met de overheid. Vereist is wel dat de onafhankelijkheid en neutraliteit van deze public mediators goed geborgd is. Daarbij is een punt van zorg hoe mediators in dienst van de overheid de relatie met de beroepsgroepsorganisatie behouden.</p>
Organisatiebelangen (maatschappelijk) <ul style="list-style-type: none"> ● Schuldhulpverlening (NVVK) ● Sociaal Werk Nederland ● (SWN)/Sociaal Raadslieden (LOSR) ● VNG/Divosa ● Rechtswinkels 	<p>Maatschappelijke organisaties zijn kritisch over het model. Dit is goed te verklaren vanuit hun belang, omdat zij vaak in aanraking komen met rechtzoekenden die een zaak tegen de overheid hebben (zoals binnen het sociale zekerheidsrecht). Het borgen van de gewenste onafhankelijkheid wordt daarbij als een (te) ingewikkeld punt beschouwd en is de reden om het public defender model in totaliteit zeer kritisch te bejegenen. Ter nuancering zien gemeenten dat de roltegenstrijdigheid, die in dit model ontstaat, hanteerbaar gemaakt kan worden. Dit gebeurt nu ook al bij andere roltegenstrijdigheden op gemeentelijk niveau.</p> <p>Ook plaatsen maatschappelijke organisaties vraagtekens of verbindingen tussen het sociaal domein en het juridisch domein beter tot stand zouden komen als juridische hulpverleners in overheidsdienst zijn.</p>

Perspectief	Visie op organisatie-model
<p>Organisatiebelangen (commercieel)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV) • Verbond van Verzekeraars • Advocatenbelangen • Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) (snijvlak organisatiebelangen maatschappelijk) 	<p>Vanuit de advocatuur is er overwegend kritiek op het model. Dit is niet direct verklaarbaar vanuit belangen, maar vanuit onzekerheid over het functioneren van het model in de praktijk. Een deel van de sociale advocatuur is echter wel degelijk geïnteresseerd in het model, omdat sociaal advocaten hierdoor verzekerd zouden kunnen worden van een vaste toestroom aan werk. Andere rechtsgebieden waarvoor dit model zou kunnen werken is voor de wet BOPZ en het asielrecht omdat binnen die rechtsgebieden 90% van de zaken op toevoegingsbasis is.</p> <p>Met name mediators zien kansen binnen dit model. Zij zien voor zich dat gemeenten een mediator in dienst nemen die helpt in het geval van een conflict tussen de gemeente en burgers.</p> <p>Verzekeraars hebben geen (principiële) bezwaren tegen dit model. Verzekeraars verwachten dat dit model hen niet in positieve maar ook niet in negatieve zin raakt.</p>
<p>(Organisatie) stelsel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) • Raad voor Rechtsbijstand (RvR) • Het Juridisch Loket (HJL) 	<p>Vanuit stelselperspectief is er in de basis een neutrale uitgangspositie ten opzichte van de verschillende modellen, zolang de toegang tot het recht daarin goed is geborgd en het model leidt tot oplossing van conflicten.</p> <p>Het public defender model heeft in de beeldvorming diverse haken en ogen, bv. waar het gaat om de onafhankelijkheid, kwaliteit en 'concurrentie' met de markt. Het model stuit echter niet op fundamentele bezwaren vanuit het stelselbelang en zou bij specifieke levensgebeurtenissen interessant kunnen zijn. Dit zou het geval kunnen zijn bij rechtsgebieden waar vanuit de 'vrij markt' maar beperkt aanbod is (in termen van specifieke expertise en capaciteit).</p>

One-stop-shop breedtemodel

Algemeen

Dit model wordt niet zozeer gezien als een organisatie-model maar een (bruikbare) manier om de diagnose/triage te organiseren en eerstelijns hulp te bieden. Stakeholders zijn over het algemeen positief over de filosofie achter de breedtevariant. Het is duidelijk welke problematiek met het model wordt geadresseerd en daarmee wat de potentiële meerwaarde hiervan is ten opzichte van de huidige manier van werken. Aan dit model wordt met name de potentie toegekend dat mensen met multiproblematiek beter kunnen worden geholpen dan in de huidige situatie.

Werkende en niet werkende elementen vanuit het perspectief van stakeholders

- + De insteek is dat het oplossen van problemen centraal naast het oplossen van juridische problematiek staat. Om echt te kunnen functioneren zou het model een bredere insteek moeten hebben dan het juridische.
- + Laagdrempelige toegang voor rechtzoekende met een beperkt doenvermogen.
- + Inbedding van juridische expertise in het sociale wijkteam.
- + De multidisciplinaire samenstelling leidt tot brede en diepe analyse van problematiek.
- Het is de vraag of rechtzoekenden naar een breed maatschappelijk loket komen als zij een juridisch probleem ervaren.

Visie van de stakeholders op het one-stop-shop breedtemodel geredeneerd vanuit hun belangen

Perspectief	Visie op organisatiemodel
<p>Rechtzoekende</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nationale Ombudsman ● Slachtofferhulp Nederland ● Landelijke Cliëntenraad ● College voor de Rechten van de Mens (snijvlak toegang en kwaliteit) 	<p>Vanuit het perspectief van de rechtzoekende bezien, bestaat in ieder geval op papier enthousiasme over dit model. Dit is te verklaren vanuit belangen, omdat rechtzoekenden binnen het one-stop-shop breedtemodel centraal staan (meer dan bij het contract- en public defender model).</p> <p>Het is daarbij wel de vraag hoe het model in de praktijk invulling krijgt. Op voorhand is niet zeker dat de rechtzoekende daadwerkelijk geholpen is met het one-stop-shop breedte model. Daarvoor zijn serieuze investeringen aan de voor- (goede mensen) en achterkant (multidisciplinaire teams) nodig. Vanuit het belang van de rechtzoekende is het daarnaast de vraag zij voldoende bereikt worden, omdat niet op voorhand duidelijk is dat de doelgroep zelfredzaam genoeg is om zelf hulp te zoeken. Voorts is een zorg of in een breedtemodel wel voldoende aandacht is voor een stevige juridische inbreng en het mensenrechtelijke perspectief. In het one-stop-shop breedte model zou mogelijk te veel gedacht worden vanuit het perspectief van hulpverlening en het dejuridiseren van problemen. Organisaties die mensenrechten bevorderen wijzen erop dat het in voorkomende gevallen van belang is om fundamentele juridische kwesties, waarbij mensenrechten in het geding zijn, voor te leggen aan de rechter.</p>
<p>Toegang en kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Raad voor de rechtspraak ● Openbaar Ministerie ● NOvA en dekens (snijvlak organisatiebelangen commercieel) ● Mediatorsfederatie Nederland (MfN) (snijvlak organisatiebelangen commercieel) 	<p>Vanuit de rechterlijke macht is er vanuit het perspectief van toegang en kwaliteit geen direct belang bij one-stop-shop breedte model. In de basis wordt het model wel een warm hart toegedragen, zolang het maar niet ten koste gaat van de toegang tot recht. In een strafrechtelijke procedure is er een wettelijk recht op een advocaat. Zolang dit wettelijk recht gerespecteerd wordt, is het model bespreekbaar.</p> <p>Onder advocaten wordt de noodzaak van het model betwijfeld, overigens zonder tegenstander te van het model te zijn. Mediators zien kansen, omdat binnen dit model sprake is van een diagnoseerol (aan de voorkant). Dit is vanuit individuele (commerciële) belangen verklaarbaar. Mediators zien voor zichzelf de kans om aan de diagnoseerol aan de voorkant van het model invulling te geven. De advocatuur ziet in dit model niet direct een bedreiging, mits zij in het one-stop-shop breedte model aan de voorkant een rol spelen.</p>
<p>Organisatiebelangen (maatschappelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Schuldhulpverlening (NVVK) ● Sociaal Werk Nederland ● (SWN)/Sociaal Raadslieden (LOSR) ● VNG/Divosa ● Rechtswinkels 	<p>Maatschappelijke organisaties zijn overwegend enthousiast over dit model. Dit is te verklaren vanuit belangen, omdat de integraliteit binnen het one-stop-shop breedtemodel nadrukkelijk centraal staat (meer dan bij het contract- en public defender model). Om dit model echt tot een succes te maken dan zou het een bredere insteek moeten hebben dan het juridische. Kortom: een maatschappelijk loket, waarin ook het juridische een plek krijgt, in plaats van een zuiver juridisch loket.</p> <p>Het model biedt kansen om juridisering te voorkomen, doordat maatschappelijke organisaties een rol 'aan de voorkant' spelen. Wel onder de voorwaarde dat ze hiervoor (financieel) gecompenseerd worden. Gemeenten ontberen een financiële prikkel om vol in zetten op een one-stop-shop wanneer de financiële vruchten (namelijk dejuridisering en dus ook minder toevoegingen) niet bij hen maar elders in het stelsel landen.</p> <p>De vraag is wel of het model uitvoerbaar is. Versterking van het onderlinge netwerk binnen en tussen sociaal en juridisch domein is cruciaal voor een goede werking van het model. Voldoende geld en kennis ontbreken echter. Daarnaast waakt men voor een te grote veranderingsdrang en pleit men ervoor te kijken naar wat er al is en dit te optimaliseren en te verbeteren. Deze houding is te verklaren vanuit de veranderingen (vnl. decentralisaties sociaal domein) die deze stakeholders de laatste jaren al meegemaakt hebben.</p>

Perspectief	Visie op organisatiemodel
<p>Organisatiebelangen (commercieel)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV) ● Verbond van Verzekeraars ● Advocatenbelangen ● Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) (snijvlak organisatiebelangen maatschappelijk) 	<p>Onder advocaten wordt de noodzaak van het model betwijfeld, overigens zonder tegenstander te van het model te zijn. Mediators zien kansen, omdat binnen dit model sprake is van een diagnoserol (aan de voorkant). Dit is vanuit individuele (commerciële) belangen verklaarbaar. Mediators zien voor zichzelf de kans om aan de diagnoserol aan de voorkant van het model invulling te geven. De advocatuur ziet in dit model niet direct een bedreiging, mits zij in het one-stop-shop breedte model aan de voorkant een rol spelen.</p> <p>Sociaal advocaten beschouwen de aandacht voor de voorkant in het one-stop-shop breedte model als kans, omdat dit aansluit bij hun vertrouwde manier van werken.</p> <p>Verzekeraars hebben geen (principiële) bezwaren tegen dit model. Verzekeraars verwachten dat dit model hen niet in positieve maar ook niet in negatieve zin raakt.</p>
<p>(Organisatie) stelsel</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) ● Raad voor Rechtsbijstand (RvR) ● Het Juridisch Loket (HJL) 	<p>Vanuit stelselperspectief is er in de basis een neutrale uitgangspositie ten opzichte van de verschillende modellen, zolang de toegang tot het recht daarin goed is geborgd en het model leidt tot oplossing van conflicten.</p> <p>Het one-stop-shop breedtemodel biedt kansen, mits de uitwerking daarvan op goede wijze vorm krijgt, bijvoorbeeld door lokaal/regionaal aan te sluiten op de organisatie van het sociaal domein.</p> <p>Deze positieve grondhouding ten opzichte van dit model is te verklaren door vanuit het belang dat de daadwerkelijke oplossing voor de hulpvraag en conflictoplossing centraal staat. Die oplossing is niet altijd juridisch. Indien een hulpvraag enkel juridisch is gefixeerd, maakt dat ook een meer doelmatige oplossing mogelijk.</p>

One-stop-shop dieptemodel

Algemeen

Dit model wordt door het merendeel van de stakeholders geïnterpreteerd als een mogelijke aanvulling en niet zozeer als een vervanging voor de huidige manier van werken. Het model zou volgens hen op een specifiek aantal rechtsgebieden toegevoegde waarde kunnen hebben, omdat het model in opzet zeer doelmatig kan zijn. Tegelijkertijd vindt een deel van de stakeholders het lastig zich bij dit model een goede voorstelling te maken en zien ze de nodige bezwaren. Zo bestaat volgens hen het gevaar dat dit niet werkt voor de minder zelfredzame burger. Ook vrezen stakeholders dat dienstverlening suboptimaal is, vooral omdat persoonlijk contact ontbreekt en mogelijk te laat gespecialiseerde kennis wordt ingebracht. Daarmee is dit model volgens hen ongeschikt bij multiproblematiek omdat de verbinding met andere domeinen in het dieptemodel beperkt aanwezig is.

Werkende en niet werkende elementen vanuit het perspectief van stakeholders

- + Oplossing voor rechtsgebieden en levensgebeurtenissen waarbij keuzes gepresenteerd kunnen worden als 'beslisboom'.
- + Proactieve vormen van het one-stop-shop dieptemodel, zoals voorlichting op locatie, kunnen minder zelfredzame rechtzoekenden effectief bereiken.
- + Kan zowel een tijdelijke one-stop-shop zijn rondom een bepaald actueel thema of een permanente one-stop-shop.
- +/- Een (online) one-stop-shop vergt een zekere mate van zelfredzaamheid en doenvermogen van rechtzoekenden.
- Een one-stop-shop werkt minder goed voor signalering en adressering van multiproblematiek.

Visie van de stakeholders op het one-stop-shop dieptemodel geredeneerd vanuit hun belangen

PERSPECTIEF	VISIE OP ORGANISATIEMODEL
<p>Rechtzoekende</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nationale Ombudsman ● Slachtofferhulp Nederland ● Landelijke Cliëntenraad ● College voor de Rechten van de Mens (snijvlak toegang en kwaliteit) 	<p>Vanuit het perspectief van de rechtzoekende bezien zijn er zorgen over dit model. Dan gaat het met name om de burger met een beperkte zelfredzaamheid. Menselijk contact is voor deze rechtzoekenden het startpunt om van daaruit te kijken wat gepaste stappen zijn. Dit model voorziet in een gedeeltelijke eigen triage op basis waarvan een keuze gemaakt kan worden door de rechtzoekende zelf. Dit is voor sommige groepen rechtzoekenden niet reëel. Voor andere groepen rechtzoekenden is het potentieel juist van toegevoegde waarde. Het one-stop-shop dieptemodel is daarom eerder een aanvulling op dan ter vervanging van andere modellen.</p>
<p>Toegang en kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Raad voor de rechtspraak ● Openbaar Ministerie ● NOvA en dekens (snijvlak organisatiebelangen commercieel) ● Mediatorsfederatie Nederland (MfN) (snijvlak organisatiebelangen commercieel) 	<p>Vanuit de rechterlijke macht is er vanuit het perspectief van toegang en kwaliteit geen direct belang bij het one-stop-shop diepte model. Voor strafrechtelijke procedures is dit model niet toepasbaar. Deze stakeholders redeneren vanuit een wettelijk recht op een advocaat in een strafrechtelijke procedure, waarbij een nulde en eerste lijn niet aan de orde is.</p> <p>Advocaten en mediators zijn gereserveerd. De bezwaren die zij noemen komen overeen met de bezwaren die vanuit het belang van rechtzoekenden klinken. Dit is niet direct verklaarbaar vanuit individuele belangen van advocaten en mediators, maar eerder vanuit onzekerheid en scepsis over het functioneren van het model in de praktijk voor complexe rechtsgebieden (zoals echtscheidingen). Alleen voor overzichtelijke (deel)rechtsgebieden (zoals deelgebieden binnen arbeidsrecht en bestuursrecht) kan het model potentieel een uitkomst bieden, maar dan is nog steeds de vraag of dit wel de doelgroep bedient die in aanmerking komt voor een toevoeging.</p>
<p>Organisatiebelangen (maatschappelijk)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Schuldhulpverlening (NVVK) ● Sociaal Werk Nederland ● (SWN)/Sociaal Raadslieden (LOS) ● VNG/Divosa ● Rechtswinkels 	<p>Maatschappelijke organisaties hebben integraliteit hoog in het vaandel en plaatsen serieuze vraagtekens of integraliteit wel te borgen is binnen dit model. Het beeld is dat een grotendeels gestandaardiseerde manier van het organiseren van de ondersteuning onvoldoende aansluit bij de mensen die te kampen hebben met multiproblematiek. Bovendien is doorverwijzing naar de sociale kolom onvoldoende te borgen in dit model. Dit pleit ervoor dat de one-stop-shop terughoudend ingezet wordt voor levensgebeurtenissen en leefgebieden waar zich relatief veel multiproblematiek voordoet. Ook in het ontwerp van de one-stop-shop kunnen mogelijk oplossingen worden gevonden om integraliteit te bevorderen. Denk aan online doorverwijsmogelijkheden naar betreffende andere rechtsgebieden of verwijzing naar een brede diagnose.</p>
<p>Organisatiebelangen (commercieel)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Nederlandse Mediatorsvereniging (NMV) ● Verbond van Verzekeraars ● Advocatenbelangen ● Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) (snijvlak organisatiebelangen maatschappelijk) 	<p>Onder (sociaal) advocaten, verzekeraars en mediators is er verdeeldheid over de wenselijkheid van het one-stop-shop diepte model. Vanuit advocaten en mediators wordt gepleit terughoudend om te gaan met deze vormen, omdat complexiteit van het recht al snel specialistische kennis vereist en persoonlijk contact vaak noodzakelijk is. Bovendien zou met een dergelijk model de toegang tot tweedelijns hulp (en daarmee het recht) te veel worden beknot en raakt dit hen in hun (commerciële) belangen. Dat kan worden ondervangen door deze one-stop-shop vooral in te zetten voor rechtsgebieden waarbij het mogelijk is keuzes in de vorm van een beslisboom te presenteren, in aanvulling op andere modellen. Doorverwijzing naar eerstelijns of tweedelijns rechtshulp vindt plaats op het moment dat de beslisboom geen antwoord kan geven of wanneer rechtzoekenden daar behoefte aan hebben.</p> <p>Verzekeraars zien kansen in dit model voor dienstverlening in samenhang met het contractmodel. Vanuit hun omvang en opgebouwde kennis over effectieve conflictbeslechting op een leefgebied of levensgebeurtenis kunnen zij een one-stop-shop organiseren.</p>
<p>(Organisatie) stelsel</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) ● Raad voor Rechtsbijstand (RvR) ● Het Juridisch Loket (HJL) 	<p>Vanuit stelselperspectief is er in de basis een neutrale uitgangspositie ten opzichte van de verschillende modellen, zolang de toegang tot het recht daarin goed is geborgd en het model leidt tot oplossing van conflicten. De vraag of een model een positieve of negatieve impact heeft op de werking van het stelsel en de toegang tot het recht voor de burger, zal sterk afhangen van de in de (verdere) uitwerking te maken keuzes.</p>

DEEL 4

Conclusie

In deze conclusie beschrijven wij per model de synthese van de werkende en niet-werkende elementen en de visie van de stakeholders op de vier modellen geredeneerd vanuit hun belangen.

Contractmodel

Het contractmodel kan op een aantal manieren (mogelijk) meerwaarde leveren. Toch zijn de stakeholders nog niet unaniem enthousiast. Vanuit organisaties met een maatschappelijk belang is angst voor een “one-size-fits-all-aanpak” waarbij de nadruk op winst en volume ten koste gaat van maatwerk, een integrale kijk en de burger centraal. Vanuit het perspectief van de rechtzoekende spelen vergelijkbare zorgen en vanuit de hoek van de kwaliteit wordt de meerwaarde van het model betwist ten opzichte van de huidige manier van werken. Commerciële organisaties zien overwegend de kansen van dit model. Voor een groep sociaal advocaten die vreest buiten de boot te vallen, is het model echter bedreigend.

Een groot deel van deze bezwaren kan worden ondervangen door de algemene uitgangspunten zoals eerder geformuleerd in dit model te verwerken. Dan gaat het hier met name om een betere organisatie van de diagnose/triage waarbij zowel in diepte wordt gekeken naar de aard van het conflict en in de breedte naar raakvlakken met andere domeinen (bijv. schuldhulp of jeugd). Op basis van deze diagnose kan vervolgens een rechtzoekende een verwijzing krijgen (triage) naar een gecontracteerde (op burger en hulpvraag te matchen) rechtshulpverlener indien de casus zich daarvoor leent. Dit zal dus, gezien de werkende elementen, eerder het geval zijn bij cases waarbij sprake is van massa en gedefinieerde oplossingspaden dan in het geval van multiproblematiek. Rechtsbijstand via gecontracteerde partijen wordt daarmee een van de onderdelen van het palet aan juridische bijstand dat geleverd kan worden en niet een vervanging voor het huidige stelsel.

Dit heeft naar verwachting implicaties voor een groep sociaal advocaten die tamelijk breed georiënteerd zijn. Zeker als nieuwe aanbieders de markt betreden, zoals bijvoorbeeld verzekeraars, wat in een contractmodel voor de hand ligt. Dit zijn begrijpelijke zorgen, maar dient niet te worden verward met de discussie over de potentiële meerwaarde van het model, de kwaliteitssprong en mogelijke doelmatigheidswinst die gemaakt kan worden op het moment dat het op de goede manier wordt ingezet.

Public defender model

Het onafhankelijkheidsargument wordt door een groot deel van de stakeholders ingezet om het gehele public defender model (zeer) kritisch te bejegenen. Vanuit het perspectief van de rechtzoekende en de maatschappelijke partijen is dit goed voor te stellen, evenals voor organisaties die actief zijn binnen het rechtsgebied sociale zekerheid. Het gaat daar veelal om conflicten tussen rechtzoekenden en de overheid. Ook vanuit de hoek van kwaliteit en toegang klinken deze (meer principiële) bewaren. Vanuit de hoek van de commerciële organisaties klinken ook bezwaren op het gebied van onafhankelijkheid maar worden ook kansen gezien voor advocaten en mediators in overheidsdienst.

Ook bij toepassing van dit model is het een voorwaarde dat algemene uitgangspunten in het model worden verwerkt. Dan gaat het om ontschotting tussen het sociaal domein en het juridisch domein en een hele goede diagnose/triage waarbij zowel in diepte wordt gekeken naar de aard van het conflict en in de breedte naar raakvlakken met andere domeinen (bijv. schuldhulp of jeugd). In het geval sprake is van een conflict met de overheid wordt geen gebruik gemaakt van een public defender maar wanneer bijvoorbeeld sprake is van complexe scheidingsproblematiek kan een public defender als optie worden aangeboden.

Overwogen kan worden om deze public defenders onder te brengen in een publiek te financieren aparte stichting, zoals nu ook al met het Juridisch Loket het geval is. Daarmee wordt de onafhankelijkheid zo veel mogelijk gewaarborgd. Binnen een stichting kan expertise worden opgebouwd over de omgang met multiproblematiek, en kunnen goede banden worden onderhouden met de lokale en regionale organisaties in het sociale domein. Voorwaarde voor een goede inbedding is wel dat deze stichting regionale vertakkingen heeft. Daarmee zou mogelijk tegemoet gekomen kunnen worden aan het breed levende bezwaar dat de verbinding tussen overheden vaak (ook) niet goed tot stand komt. Een dergelijke stichting kan bijvoorbeeld bestaan uit juridisch medewerkers, psychosociale ondersteuning en advocaten. Deze advocaten kunnen deels of volledig in dienst zijn van de stichting.

Publieke mediators zijn een andere uitwerking van het public defender model. Dit zijn mediators in dienst van de overheid die worden ingezet om te bemiddelen tussen burger en overheid. Bijvoorbeeld door te werken met een regionale poule van mediators die ingezet kunnen worden bij conflicten tussen gemeente en burger, kan onafhankelijkheid worden geborgd. Bovendien is het inschakelen van een mediator niet verplicht. Binnen de poule kan door middel van uitwisseling succesvolle methodieken worden ontwikkeld. Ook hier lijkt wel de noodzaak voor gezamenlijke financiering (in ieder geval gemeenten en J&V).

One-stop-shop breedtemodel

De one-stop-shop gedachte heeft volgens vrijwel alle stakeholders potentie. Om deze richting echt tot een succes te maken, is de ontschotting tussen het sociaal en juridisch domein cruciaal. Het is op dit moment namelijk niet in het belang van de gemeente om te investeren in een one-stop-shop oplossing, omdat het directe financiële voordeel van de mogelijke dejuridisering landt bij het ministerie van J&V. Ook investeringen in preventie en vroegsignalering levert een gemeente geen direct financieel voordeel op, maar vraagt van gemeenten juist een investering. Op de langere termijn kan dat anders liggen, maar op dit moment missen gemeenten een directe financiële prikkel om een one-stop-shop te organiseren.

Tegelijkertijd hebben de stelselverantwoordelijken een doelmatigheidsbelang. Dit model levert potentieel maatschappelijke meerwaarde, maar het is op dit moment de vraag of deze meerwaarde in verhouding staat tot de kosten. Daarnaast is nog onduidelijk hoe de ontwikkeling gefinancierd dient te worden. In ieder geval ligt gezamenlijke of domein overstijgende financiering voor de hand. Het is het overwegen waard in dit kader op zoek te gaan naar innovatieve financieringsvormen.

Vanuit het belang van toegang tot het recht en kwaliteit van rechtshulp worden zorgen geuit over dit model. Het heeft het gevaar in zich op beperking van de toegang tot het recht omdat wordt gefocust op onderliggende problematiek en niet op de juridische rechten van een rechtzoekende. Dit lijkt ondervangen te kunnen worden door (mogelijk gecertificeerde) juridische expertise te borgen binnen de one-stop-shop, kennisuitwisseling, ondersteuning door middel van data (bijv. vanuit de Raad) over de afhandeling van veel voorkomende juridische casuïstiek bij multiproblematiek en goede contacten met sociaal advocaten bij ingewikkelde cases.

Vanuit het belang van de rechtzoekende is het de vraag of mensen voldoende zelfredzaam zijn om naar het loket te komen als ze met een probleem zitten. Dit kan bijvoorbeeld worden ondervangen door inbedding van juridische expertise in het sociale wijkteam. Daarmee ontstaat een mobiele one-stop-shop. In veel wijkteams gebeurt dit al in de vorm van een sociaal raadsman of raadvrouw. Een andere manier is positionering van het loket op een centrale plaats als een bibliotheek of het gemeentehuis.

One-stop-shop dieptemodel

Vanuit commercieel organisatiebelang van verzekeraars worden kansen gezien in dit model. Vanuit hun omvang en opgebouwde kennis over effectieve conflictbeslechting op een leefgebied of levensgebeurtenis kan een one-stop-shop worden gemaakt. Hetzij rondom een tijdelijk onderwerp (ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen in verband met corona) hetzij rondom een permanent onderwerp.

Wij zien echter ook dat vanuit de verschillende belangen van stakeholders uiteenlopende bezwaren tegen een dergelijk model bestaan. Met name vanuit het belang van de rechtzoekende worden zorgen geuit over dit model. Dan gaat het met name om de burger met een beperkte zelfredzaamheid. Menselijk contact is voor deze rechtzoekenden het startpunt om van daaruit te kijken wat gepaste stappen zijn. Dit model voorziet in een gedeeltelijke 'zelf'-diagnose op basis waarvan een keuze gemaakt kan worden door de rechtzoekende zelf. Dit pleit ervoor het one-stop-shop dieptemodel vooral als aanvulling te zien in plaats van vervanging. Een one-stop-shop dieptemodel, alhoewel daarbij ongetwijfeld ook gebruik zal worden gemaakt van online tools, sluit menselijk contact of een proactieve insteek bovendien niet uit en zal vaak zelfs een noodzakelijke aanvulling zijn.

Vanuit maatschappelijk organisatiebelang worden vraagtekens gezet bij de integraliteit van een dergelijk model. Het beeld is dat een grotendeels gestandaardiseerde manier van het organiseren van de ondersteuning onvoldoende aansluit bij de mensen die te kampen hebben met multiproblematiek. Bovendien is doorverwijzing naar de sociale kolom onvoldoende geborgd. Dit zou ervoor pleiten dat de one-stop-shop terughoudend ingezet wordt voor levensgebeurtenissen en leefgebieden waar zich relatief veel multiproblematiek voordoet. Ook in het ontwerp van de one-stop-shop kunnen mogelijk oplossingen worden gevonden om integraliteit te bevorderen. Denk aan online doorverwijsmogelijkheden naar betreffende andere rechtsgebieden of verwijzing naar een brede diagnose.

Vanuit commercieel organisatiebelang en vanuit het belang van kwaliteit en toegang wordt gepleit terughoudend om te gaan met deze vormen omdat complexiteit van het recht al snel specialistische kennis vereist en persoonlijk contact vaak noodzakelijk is. Bovendien zou met een dergelijk model de toegang tot tweedelijns hulp (en daarmee het recht) te veel worden beknot. Dat kan worden ondervangen door deze one-stop-shop vooral in te zetten voor rechtsgebieden waarbij het mogelijk is keuzes in de vorm van een beslisboom te presenteren, in aanvulling op andere modellen. Doorverwijzing naar eerstelijns of tweedelijns rechtshulp vindt plaats op het moment dat de beslisboom geen antwoord kan geven of wanneer rechtzoekenden daar behoefte aan hebben. Afhankelijk van de complexiteit de vraag, de doorontwikkeling van een platform en de wensen van de rechtzoekende zal dit in een vroeger dan wel later stadium gebeuren.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep b.v.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl