

# Ontwerp- en kwaliteitscriteria rechtshulppakketten

In opdracht van de Programmadirectie Modernisering  
Rechtsbijstand, Ministerie van Justitie en Veiligheid

9 april 2020



## Managementsamenvatting 1/4

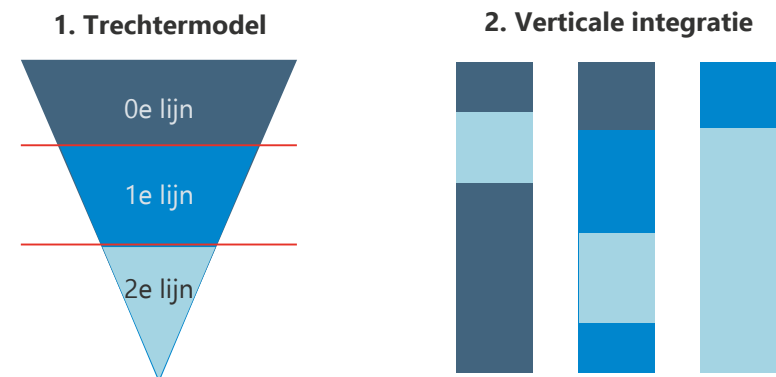
Als onderdeel van het programma Modernisering Rechtsbijstand heeft Rebel in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) ondersteuning geboden bij de ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor rechtshulp pakketten. Samen met ruim 60 professionals – mediators, advocatuur, verzekeraars, Raad voor Rechtsbijstand, ministerie van JenV, Juridische Loket, en overige dienstverleners in en om het stelsel – is gewerkt aan het ontwerp van rechtshulp pakketten en kwaliteitscriteria, en zijn deze voor de levensgebeurtenissen echtscheiding en ontslag nader verkend en geconcretiseerd.

Bevindingen van deze verkenning zijn:

**Kwaliteit van gesubsidieerde rechtsbijstand:** Op dit moment is er geen gestructureerde en eensluidende informatie over de kwaliteit van de rechtsbijstand; dat komt onder meer door het ontbreken van een gedeeld en uniform toegepast kwaliteitskader en daarvan afgeleide informatie. Daarmee is er beperkt grip en zicht op kwaliteit en is het lastig onderbouwde uitspraken te doen over eventuele lacunes in de kwaliteit. Daarnaast is uniformiteit gewenst, zodat sprake is van een level playing field voor alle toekomstige dienstverleners in het stelsel. Vanuit het perspectief van de rechtzoekende draagt het bij aan duidelijkheid en transparantie over de kwaliteit van de rechtshulp; overall waar hij/zij komt worden dezelfde criteria gehanteerd.

**Scope rechtshulppakketten:** Het ontwerp van de rechtshulppakketten en de ontwikkeling van kwaliteitscriteria zijn aan elkaar gekoppeld. Het gekozen perspectief voor het ontwerp van de pakketten is in sterke mate bepalend voor hoe het begrip kwaliteit verder invulling krijgt. De keuze voor de scope, de ordening, de inhoud en de mate van diversiteit van de rechtshulppakketten waren bij de start van deze verkenning nog niet gemaakt. Om het gesprek over kwaliteit te voeren zijn twee modellen voor de ordening van de rechtshulppakketten besproken; 1)

een trechtermodel dat uitgaat van een harde afbakening tussen de nulde (oriëntatie), eerste (advies) en tweede (de huidige toevoegingspraktijk) lijn, waarbij sprake is van een expliciete overgang van het ene naar het andere deel van het stelsel en 2) een verticaal integratiemodel, waarin de nulde, eerste en tweede lijn worden geïntegreerd en op een meer vloeiende manier aangeboden kunnen worden al naar gelang de vraag van de rechtzoekende.



Dit traject geeft aanleiding de keuze om rechtshulppakketten specifiek voor de tweede lijn in te richten nog eens tegen het licht te houden. De argumenten hiervoor zijn:

- Het principe van matched care, iedere rechtzoekende kan instappen op het niveau dat past, en ook direct door kan naar een gespecialiseerde vorm van rechtshulp indien nodig.
- doelmatigheid: toewerken naar een werkwijze met minder overdrachtsmomenten en de verdere verbetering van onderliggende werkprocessen en (ICT) bedrijfsvoering; in de regel lukt dat minder goed in een keten bestaande uit verschillende, los van elkaar staande organisaties of professionals

## Managementsamenvatting 2/4

**Rechtshulppakketten ordenen naar levensgebied:** Het verdient de voorkeur pakketten te ordenen en te ontwerpen naar levensgebied (wonen, werk etc.) en niet zozeer naar rechtsgebied (huurrecht, arbeidsrecht). Hierdoor wordt aangesloten bij de taal en leefwereld van de burger. Ik heb een probleem met: A. mijn woning; B. mijn werk; C. mijn familie/gezin; D. de overheid, etc.

Het ontwerp en de inhoud van de pakketten verschilt per levensgebied en hangt af van specifieke kenmerken die samenhangen met deze levensgebieden. Er zijn specifieke kwaliteitscriteria te koppelen aan specifieke levensgebieden. Ook de operationalisering van het begrip 'duurzame oplossing' is niet voor ieder levensgebied gelijk. Het verdient dan ook aanbeveling de verdere uitwerking van de pakketten gedifferentieerd naar levensgebied op te pakken. Voor de pakketten ontslag en echtscheiding is een eerste stap in het ontwerp gezet.

**Uniform raamwerk voor kwaliteit:** In dit traject is een raamwerk ontwikkeld voor kwaliteit bestaande uit 3 elementen: criteria gericht op de dienstverlener (input), criteria die zien op de dienstverlening (proces) en criteria gericht op de oplossing c.q. uitkomst van de geboden rechtshulp (resultaat).

Dit raamwerk vormt de basis voor kwaliteit voor alle dienstverleners in het nieuwe stelsel. Het raamwerk staat en wordt door de gesprekspartners ondersteund. Dit raamwerk biedt uniformiteit in ordening en definiëring van de kwaliteitscriteria, en biedt tegelijkertijd ruimte voor specifieke invulling en normering per levensgebied.

Categorieën	Kwaliteitscriteria
Dienstverlener	Kennis & Vaardigheden
	Organisatie & bedrijfsvoering
Dienstverlening	Laagdrempelig en toegankelijk
	Begrijpelijkheid en transparantie
	Snelheid en bereikbaarheid
	Voortgangsbewaking en casemanagement
Oplossing	Klanttevredenheid: werkbaarheid en acceptatie uitkomst
	Proportionaliteit
	Nazorg / Borging uitkomst

In het huidige stelsel ligt de nadruk op de inputcriteria. Deze inputcriteria zijn staande praktijk, maar in aanvulling daarop worden ze verder gedifferentieerd naar specialisatie-eisen per beroepsgroep. Het tempo waarin dat gebeurt verschilt, maar de koers is ingezet.

## Managementsamenvatting 3/4

De uitkomst van dit traject is dat het zeer wenselijk is om kwaliteitscriteria te ontwikkelen gericht op de dienstverlening en op de uitkomst van de geleverde rechtsbijstand. Dat vergt een flinke ontwikkelinspanning die zich vooral moet richten op de objectieve toepasbaarheid en proportionaliteit van de inspanning om deze criteria te meten en daarmee te toetsen. Tegelijk zijn er al bewezen 'instrumenten' waarmee de procescriteria vormgegeven kunnen worden. Zo is gewezen op bestaande verzekeringskaarten, waar op een begrijpelijke en beknopte manier vastgelegd wordt wat een cliënt mag verwachten van de rechtshulp, maar ook wat er van de cliënt verwacht wordt. De stelselbrede toepassing van peer reviews en audits zijn passende methoden om het kwaliteitsniveau van de dienstverlening te meten.

Een zelfde beeld zagen we ten aanzien van het meten van klanttevredenheid. Ons advies is om een vragenset te ontwikkelen die door alle dienstverleners in het stelsel wordt toegepast. Betrek hierin ook de ervaringen van repeat players en belangrijke stakeholders als de rechtspraak

### Vervolgstappen

In het rapport geven we een aantal adviezen voor het vervolg. Die bestaan uit:

**Keuzes over scope en ontwerp rechtshulppakketten:** Met de uitkomsten van dit traject kan/moet het Ministerie van JenV keuzes maken over de scope (lengte en breedte van het werkingsgebied) en het ontwerp van de rechtshulppakketten en de daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria. Daarmee wordt het programma van eisen voor het ontwerpproces scherper, wordt de scoping eenduidig en kan binnen dat raamwerk verdere uitwerking plaatsvinden.

**Normering van kwaliteitscriteria:** De criteria krijgen waarde als deze worden verbonden aan een set van normen. Streefwaarden waarmee het mogelijk wordt om kwaliteit te waarderen. Die normen moeten realistisch en haalbaar zijn en gedragen door betrokken professionals. Het is denkbaar dat de hoogte van de normen gedifferentieerd wordt per rechtsgebied. Ons advies is om de rechtsbijstand-professionals medeverantwoordelijk te maken voor deze normering.

**Aandacht voor leren en dataverzameling:** Een nieuw stelsel is niet van de ene op de andere dag gebouwd. Zeker de eerste jaren vraagt dat veel aandacht voor reflectie, leren en verbeteren. Normeren en handhaven zijn hierop volgend. Structureel verzamelen en analyseren van data om objectieve uitspraken te kunnen doen over kwaliteit, normering van kwaliteit en kwaliteitsverbetering is daarbij van belang. Daarmee wordt het mogelijk om meer *real time* inzicht te krijgen in de kwaliteit.

**Onderhoudsfunctie:** Zowel de pakketten als ook de kwaliteitscriteria moeten onderworpen worden aan een 'feedbackloop'. Denkbaar is een vierjaarlijkse cyclus waarbij na twee jaar geëvalueerd wordt en na vier jaar verbeteringen worden doorgevoerd.

**Interactieve aanpak voortzetten:** Dit rapport is het product van interactie met een brede groep professionals in en om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het doorlopend benutten van de kennis van deze groep professionals draagt bij aan de kwaliteit van de pakketten en van de kwaliteitscriteria. Het verdient aanbeveling deze interactieve aanpak per levensgebied toe te passen. Bij voorkeur met actieve inbreng van rechtzoekenden.

## Managementsamenvatting 4/4

**Veranderagenda:** Het loont om de veranderstrategie voor het ontwerp en de implementatie van de pakketten en de daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria meer te delen, zodat er voor partners actief in rechtsbijstand duidelijkheid komt over:

- samenhang tussen de verschillende deelprogramma's
- mate van interactie met partners in het vervolgtraject
- fasering en snelheid van ontwerp en implementatie.

Voor de rol- en taakverdeling voor het vervolg is wat ons betreft het ministerie van JenV – in haar rol als stelselverantwoordelijke – opdrachtgever voor het ontwerp- en implementatieproces en geeft duidelijke kaders mee en een gerichte ontwerpopdracht per levensgebied. De Raad voor Rechtsbijstand is opdrachtnemer en organiseert – met betrokkenheid van andere landelijke branche of beroepsorganisaties – per rechts-/levensgebied de verdere inkleuring van het ontwerp van de pakketten en de kwaliteitscriteria.

# Inhoud



1. Aanleiding voor en scope van deze opdracht	7
2. De rol van kwaliteit en kwaliteitscriteria	12
3. De functie en scope van rechtshulppakketten	16
4. Rechtshulppakketten in de praktijk	22
5. Concreet: welke kwaliteitscriteria?	30
6. Ten slotte: enkele observaties over het gelopen proces	45

Bijlage: beoordelingskader kwaliteitscriteria



1.

## Aanleiding voor en scope van deze opdracht



# Modernisering Rechtsbijstand: de opgave

## Contourennota Modernisering Rechtsbijstand als vertrekpunt

In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd te gaan werken aan een nieuw systeem voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. In deze "contourennota" zijn een aantal problemen met betrekking tot het huidige systeem benoemd. In het kort zijn dat de volgende:

- Juridische oplossingen zijn vaak geen echte oplossingen
- Stijgend beroep op rechtsbijstand
- Verkeerde prikkels
- Onnodige procedures door de overheid
- Ongelijke toegang tot recht
- Vergoedingen zijn niet meer bij de tijd
- Kwaliteit rechtsbijstandsverlening moet beter.

Het doel van de modernisering is een systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand dat voor de lange termijn deze problemen wegneemt en daarbij voldoet aan een aantal uitgangspunten. In de contourennota zijn (samengevat) de volgende uitgangspunten benoemd:

- Toegankelijkheid
- Onafhankelijkheid
- Kwaliteit
- Duurzaamheid

Een en ander leidt tot een aantal 'contouren' voor het te ontwikkelen systeem:

- Laagdrempeligere informatie en advies voor iedereen
- Meer triage aan de voorkant
- Meer grip op kosten en kwaliteit door rechtshulppakketten
- Nieuwe systematiek eigen bijdrage rechtzoekenden
- Betere vergoeding voor gewerkte uren

## Meer grip op kosten en kwaliteit door rechtshulppakketten

Dit rapport richt zich met name op de ambitie 'meer grip op kosten en kwaliteit door rechtshulppakketten'.

Het gebruik van rechtshulppakketten moet tot een aantal effecten leiden:

- **een betere match** tussen de vraag van de rechtzoekende en het aanbod. Deze match hoeft niet per definitie een juridische match te zijn, sterker nog: het doel is om *waar mogelijk* te dejuridiseren en vragen breder dan sec vanuit juridisch perspectief te bekijken.
- **duidelijke routes** zodat zowel de dienstverlener als ook de cliënten door de bomen het bos weer kunnen zien en weten wat ze kunnen verwachten.
- **betere en duurzame resultaten** die met de inzet van rechtsbijstand bereikt worden; dit wordt algemeen vaak aangeduid als het zoeken naar een "duurzame oplossing".



# Modernisering Rechtsbijstand: onze opdracht

## Rechtshulppakketten centraal in onze opdracht

De programmadirectie modernisering rechtsbijstand heeft in het najaar van 2019 Rebel gevraagd het proces te begeleiden om samen met partijen in en om het stelsel van rechtsbijstand kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten te ontwikkelen. Vanuit de wens tot een uniforme basisset voor kwaliteit te komen voor alle dienstverleners in het toekomstige stelsel.

Bij de start van deze opdracht bleek dat een nadere invulling van het concept rechtshulppakket nodig was om richting te geven aan het gesprek over kwaliteit. Met name de **scope** - waaronder de ordening en de inhoud - **van rechtshulppakketten** is een terugkerend onderwerp geweest in dit traject. We hebben ervoor gekozen het onderzoek concreet te maken door twee levensgebeurtenissen uit te lichten; echtscheiding en ontslag.

En ten tweede was er de vraag naar de **functie van kwaliteit** in het stelsel van rechtsbijstand. In dit traject is gesproken over een uniform raamwerk voor kwaliteit, specifieke kwaliteitscriteria per levensgebeurtenis, kwaliteitsborging, toetsing en handhaving, en leren en verbeteren.

## Hoe zijn we te werk gegaan?

In dit onderzoek is in eerste instantie het concept van rechtshulppakketten en kwaliteit van rechtsbijstand verkend, nader geduid en geconcretiseerd. Dit hebben we gedaan aan de hand van verkennende gesprekken en documentenanalyse. Doel hiervan was het aanbrengen van structuur in het complexe vraagstuk. Op basis hiervan is voor echtscheiding en ontslag een eerste ontwerp van de rechtshulppakketten en een algemeen, uniform raamwerk voor kwaliteitscriteria gemaakt. Het projectteam heeft gedurende deze fase van het onderzoek meerdere malen gebruik gemaakt van de expertise

van prof. dr. Mies Westerveld. We zijn haar zeer erkentelijk voor haar input en feedback; de verantwoordelijkheid voor dit rapport blijft bij het projectteam.

Vervolgens is dit getoetst en aangescherpt in werksessies met een brede vertegenwoordiging van professionals in en om het stelsel van rechtsbijstand. Na elke sessie zijn nieuwe inzichten verwerkt, en is steeds een geactualiseerd beeld voorgelegd aan de volgende groep. De inzichten uit alle sessies zijn meegenomen in het formuleren van conclusies en adviezen in dit rapport.

Helaas is het ons slechts zeer beperkt gelukt om de rechtzoekende zelf te betrekken bij deze verkenning. We kregen echter gedurende het traject wel de indruk dat de positie van de rechtzoekende duidelijk vertegenwoordigd en verwoord werd door een aantal deelnemers aan de werksessies.

## Over dit rapport

Dit rapport is een weergave van wat wij afgelopen periode in verschillende gesprekken en sessies hebben opgehaald. Het geeft inzicht in een aantal keuzes, en een advies op inhoud en proces over de ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten, als instrument voor het bieden van gesubsidieerde rechtshulp. Evenals voor de ordening en het ontwerp van de pakketten en de wijze waarop het vervolg van het werkproces kan worden georganiseerd.

Dit rapport doet geen uitspraken over de governance (bestuurlijke organisatie en sturing) in het stelsel. Ook de kosten van rechtshulppakketten blijven in dit rapport buiten beschouwing.

Het rapport is ontstaan na een werkproces waaraan veel stakeholders hebben deelgenomen; dit wil niet zeggen dat alle onderdelen door alle deelnemers worden onderschreven. Waar meningen sterk uiteenliepen, hebben we gepoogd dat weer te geven in de verslaglegging.

## Ordering van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (1/2)

Mensen in Nederland die op welke manier dan ook te maken hebben met een juridisch vraagstuk of conflict kunnen onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van gesubsidieerde rechtshulp. Hieronder schetsen we kort de wijze waarop het huidige stelsel is georganiseerd.

De Wet op de Rechtsbijstand (Wrb) is het wettelijk kader voor de gesubsidieerde rechtsbijstand.

### De belangrijkste spelers in het stelsel

Het Ministerie van JenV is stelselverantwoordelijke wat betreft de Wrb. De Raad voor Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan dat in opdracht van de Minister van JenV zorg draagt voor de organisatie en de bekostiging van de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De rechtzoekenden kan middels een toevoeging aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. Advocaten en mediators zijn volgens de wet aangewezen als rechtshulpverleners. Deze rechtshulpverleners onderhouden een juridisch-contractuele relatie met de Raad.

### De ordening van het stelsel langs drie lijnen

Het stelsel is volgens drie lijnen of niveaus geordend:

- **Nulde lijn:** breed toegankelijke informatie die via verschillende kanalen en modaliteiten (internet, papier, mondeling, etc.) beschikbaar is. Aan het gebruik maken hiervan zijn geen voorwaarden verbonden, evenmin vindt er centrale sturing plaats op de nulde lijn. Daarmee is de kwaliteit van de nuldelijn niet zondermeer geborgd.
- **Eerste lijn:** dienstverlening door het Juridisch Loket; op 43 locaties in Nederland wordt eerstelijns rechtsbijstand verleend. Het loket heeft een adviesfunctie en een doorverwijfsfunctie naar de tweede

lijn. Het Juridisch Loket ontvangt vanuit het ministerie van JenV een jaarlijkse subsidie van ca. 25,7 miljoen euro.

- **Tweede lijn:** gespecialiseerde rechtsbijstand door advocaten en mediators die zijn ingeschreven bij de Raad voor Rechtsbijstand. In 2019 telde het register 6.883 advocaten en 935 mediators. De dienstverleners zijn in hoge mate individueel georganiseerd.

De hierboven geschetste indeling hebben we gehanteerd in dit traject.

Daarnaast is er sprake van verzekerde rechtsbijstand. Dit is een privaat aanbod, geboden door rechtsbijstandsverzekeraars. Op dit moment maken de rechtsbijstandsverzekeraars geen deel uit van het stelsel van het gesubsidieerde rechtsbijstand. Ze hebben wel actief meegedacht in dit traject.

### Gesubsidieerde rechtsbijstand in de tweede lijn

Rechtsbijstand in de tweede lijn is op basis van de Wet op de Rechtsbijstand gesubsidieerd voor mensen die dat zelfstandig niet kunnen betalen. Hierbij wordt getoetst op een verzamelinkomen van 27.300 euro voor alleenstaanden en 38.600 euro voor gehuwden, samenwonenden of eenoudergezin met minderjarig kind.

Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt geboden door rechtsbijstandverleners, zoals advocaten en mediators. Het gaat dus om een hybride systeem: het is publiek gefinancierd, maar de dienstverlening wordt verricht door private rechtsbijstandverleners.

De kern van de bijstandsverlening is de relatie tussen cliënt en rechtsbijstandverlener. De subsidierelatie is er tussen rechtsbijstandverlener en de Raad.

## Ordering van het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (2/2)

Individuele beroepsbeoefenaars worden door de Raad voor de Rechtsbijstand toegelaten om diensten te verlenen op basis van gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad stelt hiervoor toelatingscriteria op. De rechtzoekende heeft keuzevrijheid in de keuze voor een rechtshulpverlener.

De rechtzoekende krijgt van de Raad een zogenoemde toevoeging. In de praktijk verloopt dat via advocaat of mediator. Wel moet de rechtzoekende in veel gevallen rekening houden met een eigen bijdrage. Deze is inkomensafhankelijk, en daarnaast afhankelijk van het rechtsgebied en de soort toevoeging.

In 2019 zijn door de Raad in totaal 401.630 toevoegingen afgegeven; hiervan bestond veruit het grootste deel uit reguliere toevoegingen (376.660). Daarnaast waren er 8.390 lichte advies toevoegingen en 16.580 mediationtoevoegingen. De uitgaven voor deze toevoegingen bedroegen in 2019 (raming rijksbegroting) zo'n 366 miljoen euro.

### Bekostiging

Rechtsbijstandverleners ontvangen een subsidie, genoemd vergoeding, van de Raad voor verleende diensten op basis van de toevoeging van de cliënt. De Wet op de rechtsbijstand is daarmee een subsidieregeling en is op totaalniveau een open einderegeling— er is dus geen maximum van het aantal zaken per jaar waarvoor de Raad een subsidie verstrekt. Op zaakniveau is er daarentegen wel een maximum van het toegekende bedrag, dit is afhankelijk van het type toekenning.

De hoogte van de vergoeding per toevoeging is gerelateerd aan een puntensystematiek. Deze systematiek is geordend naar rechtsgebied: de Raad onderscheidt bijna 20 rechtsgebieden zoals bestuursrecht, huurrecht of personen- en familierecht. Binnen elk rechtsgebied zijn er

één (bijv. milieurecht) of meerdere (bijv. asiel- en vreemdelingenrecht: bijna 50) toevoegingen. In totaal zijn er bijna 150 toevoegingen. In een aantal gevallen kan een cliënt in aanmerking komen voor meerdere toevoegingen.

Door middel van het aantal punten is het geldbedrag waarvoor de dienstverlening kan worden verleend vooraf in principe afgebakend. De rechtsbijstandverlener declareert zijn werkzaamheden bij de Raad, die het te vergoeden bedrag vaststelt.

Voor alle rechtsgebieden (waaronder strafrecht) is tevens een "extra uren" regeling beschikbaar; deze regeling voorziet in de bekostiging van de werkzaamheden in bewerkelijke zaken.

### Wat hier aan vooraf is gegaan

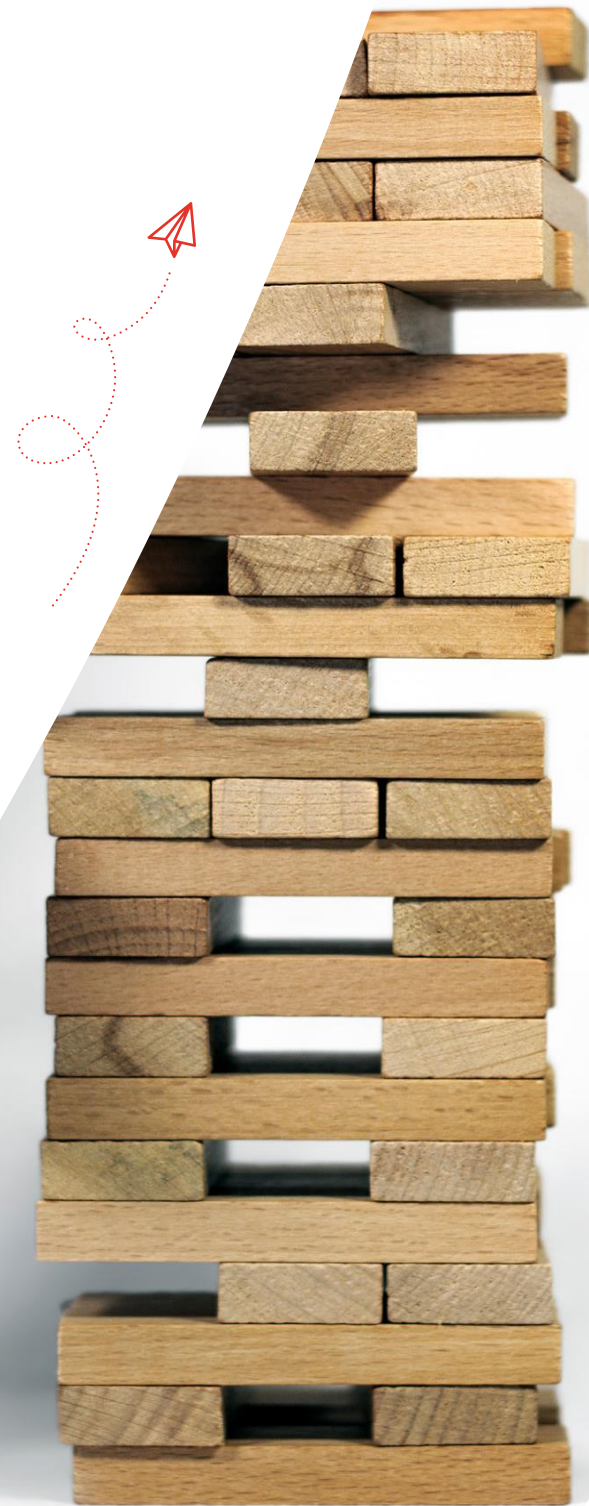
In de afgelopen jaren zijn twee expertcommissies ingesteld. In 2015 heeft de commissie-Wolfsen gerapporteerd over een mogelijke herijking van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, en in 2017 volgde een rapport van de commissie-van der Meer over een evaluatie van het systeem van puntentoekenning dat verband houdt met de bekostiging van de dienstverlening. Met name het rapport van de Commissies van der Meer is regelmatig aangehaald in de gesprekken en werksessies. De analyses en conclusies van dit rapport worden breed erkend door partijen.

Voor dieper gaande beschrijvingen en analyses van de huidige uitvoeringspraktijk verwijzen we naar deze twee rapporten.



2.

## De rol en functie van kwaliteit en kwaliteitscriteria



## De rol en functie van kwaliteit (1/3)

### Nadere duiding van het kwaliteitsprobleem

Met de contourennota heeft de minister de kwaliteit van de rechtsbijstand geagendeerd. Op dit moment is er geen gestructureerde en eensluidende informatie over de kwaliteit van de rechtsbijstand; dat komt onder meer door het ontbreken van een gedeeld en uniform toegepast kwaliteitskader en daarvan afgeleide informatie. Daarmee is er beperkt grip en zicht op kwaliteit en is het lastig mogelijke lacunes in kwaliteit te benoemen dan wel te onderbouwen. Grip op kwaliteit is nodig om te borgen dat elke cliënt kan vertrouwen op kwalitatief goede dienstverlening, en om in te kunnen grijpen in de specifieke gevallen waar de kwaliteit ondermaats is.

### Advies Van der Meer inzake specialisatie-eisen opgepakt

Partijen hebben niet stil gezeten sinds de publicatie van de rapportages Wolfsen en Van der Meer. Een aantal belangrijke kwaliteitsissues waar Van der Meer op wijst – gebrek aan specialisatie en vliegreun – worden op dit moment door de Raad voor Rechtsbijstand opgelost door aanvullende eisen te stellen aan specifieke rechtsgebieden. Zo is het aantal rechtsgebieden waarop een rechtsbijstandverlener actief mag zijn inmiddels gemaximeerd en zijn aan een groot deel van de rechtsgebieden aanvullende eisen gesteld die zien op o.a. lidmaatschap van een specialisatievereniging en een minimum aantal zaken per jaar dat uitgevoerd moet zijn op het specifieke rechtsgebied. Deze ontwikkeling is echter nog niet afgerond.

### 'Geen grip op kwaliteit' – wat betekent dat concreet?

Daarnaast is er meer nodig om tot een volledig en gedegen kwaliteitssysteem voor de gesubsidieerde rechtsbijstand te komen.

Gedurende het onderzoek zijn we de volgende (inhoudelijke en procesmatige) gebreken tegengekomen die er gezamenlijk toe leiden dat er nu te weinig grip op kwaliteit is:

- De huidige kwaliteitseisen zijn **niet ingericht vanuit het perspectief van de rechtzoekende**. Ze zijn niet of nauwelijks te begrijpen zonder een hoog niveau aan voorkennis. Hierdoor wordt het voor de cliënt onmogelijk om de nakoming van de kwaliteitseisen in zijn of haar eigen zaak te toetsen. De huidige kwaliteitseisen spelen daarmee een informatie-asymmetrie tussen cliënt en dienstverlener in de hand.
- De huidige kwaliteitseisen zijn **primair gericht op de 'input'**, zoals het opleidingsniveau van de dienstverlener. Het zijn daarmee vooral toelatingscriteria. Ze zijn niet of nauwelijks gericht op het proces van de dienstverlening of op het resultaat.
- De huidige kwaliteitseisen zijn **niet uniform**. Er zijn andere kwaliteitseisen per beroepsgroep en per specialisatie. Een gezamenlijke basiskwaliteit voor alle dienstverleners is niet als zodanig gedefinieerd.
- Er is over het algemeen **weinig aandacht voor toetsing (achteraf) en handhaving**. De focus ligt vooral op de toetsing van de rechtmatigheid van de toevoegingsaanvraag. Wel is er via het tuchtrecht aandacht voor toezicht op de kwaliteit van de advocatuur en de mogelijkheid te sanctioneren.
- Er is **beperkt aandacht voor een continue verbeterproces** van de kwaliteit. Er is geen structurele "feedback-loop" ingericht, op basis waarvan optimalisaties doorgevoerd worden en "best practices" uit naar voren kunnen komen. Data-gestuurd werken is nog beperkt ontwikkeld.

## De functie van kwaliteitscriteria (2/3)

Het is van belang om vooraf duidelijk te zijn over de functie van de kwaliteitscriteria, de daaraan verbonden normen en de informatie die daaruit voortkomt. Waarom en waarvoor wordt dit kwaliteitssysteem voor rechtsbijstand ingezet? We onderscheiden de volgende functies, die naast elkaar kunnen bestaan.

### Voor de toelating van rechtsbijstandverleners tot het stelsel

De criteria worden gebruikt als toelatingscriteria om te kunnen bepalen of een rechtsbijstandverlener voldoende is toegerust om de beoogde diensten te verlenen. In het geval van de rechtsbijstand is het de taak van de overheid om deze criteria vast te stellen en toe te passen, omdat de rechtszoekende de kwaliteit van de dienstverlener niet altijd goed kan beoordelen (informatie-asymmetrie). Periodiek kan de toetsing worden herhaald en op die manier wordt de toelating en daarmee de 'license to operate' geactualiseerd. Deze vorm van toelating en toezicht daarop wordt feitelijk toegepast door de Raad voor Rechtsbijstand.

### Als keuze-informatie voor de rechtzoekende

De rechtsbijstandzoekende/client heeft keuzevrijheid en er is sprake van 'vrije advocatenkeuze'. Om de client te ondersteunen in zijn/haar zoektocht naar een geschikte rechtsbijstandverlener kan de informatie die voortkomt uit de toepassing c.q. meting van de kwaliteitscriteria openbaar worden gemaakt tot op het niveau van de individuele dienstverlener. Een dergelijke toepassing maakt het ook mogelijk om klantervaringen te verzamelen.

### Voor de inkoop en bekostiging van dienstverlening

Op dit moment is sprake van een subsidieverlening en wordt de dienstverlening zoals geboden door rechtsbijstandverlener betaald op basis van een puntensystematiek. In een situatie waarin de dienstverlening wordt ingekocht en per dienstverlener afspraken worden gemaakt over prijs en kwaliteit, kunnen de kwaliteitscriteria een rol spelen bij het maken

van afspraken over de dienstverlening tussen opdrachtgever en dienstverlener. Min of meer gelijk aan andere publiek gefinancierde sectoren is het dan mogelijk om prijsprikkels te verbinden aan kwaliteit, minimumkwaliteitseisen op te nemen in een programma van eisen en te gunnen op beste kwaliteit via gunningscriteria.

### Voor het toezicht en de handhaving

Bij de toepassing van kwaliteitscriteria in het kader van toezicht en handhaving uit hoofde van de uitvoering van wettelijke taken, gaat het eerder over criteria die uitdrukking geven aan de basiskwaliteit van de dienstverlener, de dienstverlening en de uitkomsten daarvan. Het gaat hierbij om minimale kwaliteitseisen; op het moment dat kwaliteit onder die norm komt kan er sprake zijn van verscherpt toezicht en kan dat mogelijkwjs gevolg hebben op de toelating dan wel uitsluiting van een dienstverlener. Deze functie raakt dan ook sterk aan de toelating en de functie die kwaliteitscriteria daarin spelen.

### Om te leren en beter te worden

We hebben gezien dat veel rechtsbijstandverleners binnen de beroepsgroep van elkaar leren en werken met 'peer reviews'. Dat is goed, maar tegelijk is er sprake van veel verschillende definities van kwaliteit en daaraan verbonden criteria. Een landelijk, uniform begrippenkader helpt bij uitwisseling van lessen en ervaringen.

Bij de toepassing van kwaliteitscriteria gericht op leren en kwaliteitsverbetering gaat het niet zozeer om het afrekenen als men onder de norm scoort, maar veel meer om het goede gesprek over de cijfers en het duiden van verschillen. Zo ontstaat inzicht in best practices en kan over en weer van elkaar geleerd worden. Hier is het van belang dat informatie wordt gedeeld en dat er structuren of plekken zijn die uitwisseling van ervaring mogelijk maakt.

## Funcies van kwaliteitscriteria (3/3)

### Noodzakelijke keuzes

In de doorontwikkeling van de kwaliteitscriteria moeten door het Ministerie van JenV keuzes worden gemaakt over:

- De functies van het kwaliteitssysteem voor de gesubsidieerde rechtsbijstand. De hiervoor genoemde functies zijn daarvoor bruikbaar.
- De uniformiteit van het kwaliteitskader, omdat hiermee de vergelijkbaarheid en daarmee de herkenbaarheid en bruikbaarheid van de kwaliteitscriteria en daaruit voortvloeiende informatie wordt vergroot. Een uniforme basisset is aan te bevelen. Het is aan het ministerie van JenV om deze basisset vast te stellen
- De criteria krijgen waarde als deze worden verbonden aan een set van normen. Streefwaarden waarmee het mogelijk wordt om kwaliteit te waarderen. Die normen moeten realistisch en haalbaar zijn en gedragen zijn door betrokken professionals. Het verdient aanbeveling dat het normenkader wordt ontwikkeld door de beroepsgroepen, waarbij de overheid 'doorzettingsmacht' heeft indien de beroepsgroepen er niet uitkomen; een dergelijke rol- en taakverdeling is de basis voor de kwaliteitskaders in andere publiek gefinancierde stelsels zoals de langdurige zorg en de curatieve zorg.
- Het is vervolgens de vraag welke beroepsgroepen hierbij betrokken moeten zijn; dat hangt sterk af van de mate waarin andere dienstverleners dan advocaten en mediators toegang krijgen tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Het verdient aanbeveling om de positie van de rechtszoekende op een of andere manier te borgen in de ontwikkeling van criteria en normen. Het is de taak van het Ministerie JenV om er voor te zorgen dat de passende structuren voor consultatie er zijn.
- De snelheid waarmee een dergelijk systeem wordt ontwikkeld en toegepast. De ervaring in andere publiek gefinancierde sectoren laat zien dat bruikbaarheid en betrouwbaarheid van kwaliteitsinformatie in stappen groter wordt en daarmee eisen stelt aan de snelheid waarmee deze informatie openbaar wordt (bijvoorbeeld om toe te passen als keuze-informatie).
- Het verdient aanbeveling voldoende ontwikkeltijd in te bouwen om een gedegen kwaliteitssysteem te ontwikkelen, voorzien van betrouwbare meetinstrumenten en passende normen die onderschreven worden door de vertegenwoordigers van de dienstverleners actief in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.



3.

## Functie en scope van rechtshulppakketten





## Functie en scope van rechtshulppakketten

### Wat is een rechtshulppakket?

Naast het begrip 'kwaliteit' is ook een nadere invulling en operationalisering van het begrip 'rechtshulppakket' nodig.

Om tot een concrete invulling van kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten te komen, moeten twee keuzes gemaakt worden:

1. over de functie van het pakket
2. over de scope van het pakket; zowel in de lengte (welk deel van de keten) als breedte (inhoud van de problematiek en daarbij horende oplossing).

### Functie van het pakket

Op basis van gesprekken met het ministerie van JenV zijn we tot een nadere functiedefiniëring van de pakketten gekomen:

- **Routekaart/gids:** het pakket maakt duidelijk welke stappen gezet gaan worden c.q. welke route gevolgd gaat worden.
- **Indicatie van prijs/tarief:** voor de rechtzoekende (duidelijkheid over eigen bijdrage) en de rechtsbijstandverlener (vergoeding voor de dienstverlening).

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze functies worden erkend en onderschreven.

### Scope van het pakket

Vertrekpunt van onze opdracht was dat rechtshulppakketten worden ontwikkeld voor de tweedelijnsrechtsbijstand; de rechtsbijstand waar op

dit moment toevoegingen voor worden afgegeven.

In alle gevoerde gesprekken en werksessies is lang stilgestaan bij de scope van de rechtshulppakketten. Mede in relatie tot het begrip duurzame oplossing. Daarbij is gebleken dat de discussie over de scope van rechtshulppakketten langs twee 'dimensies' kan worden gevoerd:

- **Lengte** van de werking van de pakketten; welk deel van de keten dienen de pakketten idealiter te beslaan?
- **Breedte;** hoe ver reikt de inhoud van de pakketten, mate waarin verschillende type disciplines kunnen worden ingezet

Op de volgende pagina's gaan we in op deze twee dimensies.

## De 'lengte' van rechtshulppakketten (1/2)

### Orderingsvarianten rechtshulppakketten: twee smaken

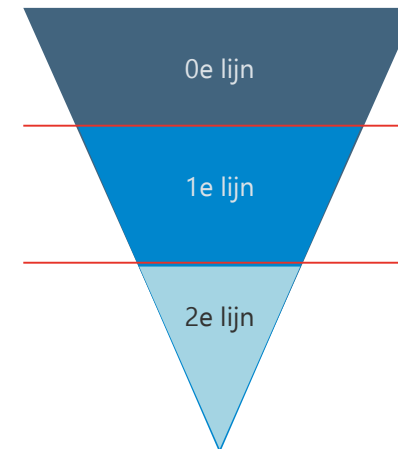
Op basis van de verkenning onderscheiden we twee mogelijke orderingsvarianten voor de rechtshulppakketten. Deze representeren een korte (beperkt tot de 2<sup>e</sup> lijn) en een lange benadering van de scope van de pakketten. Een visualisatie van de modellen is hiernaast weergegeven.

Het eerste model is een **trechtermodel** met gescheiden schakels tussen 0<sup>e</sup> lijn, 1<sup>e</sup> lijn en 2<sup>e</sup> lijn. Dit model gaat uit van een stepped care model waarin iedere rechtzoekende start bij dezelfde uniforme toegangspoort. Een groot deel van de zaken/vragen kunnen worden afgedaan met goede informatievoorziening, digitale tools en een accurate inschatting van de kansrijkheid en wenselijk van het starten van een procedure. Volgende stap in de keten is advies in de eerste lijn. Alleen de zaken die om een juridisch procedure en/of specialistische expertise vragen, worden doorgezet naar de tweede lijn. Hoe beter de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn functioneren, hoe minder zaken in de 2<sup>e</sup> lijn eindigen, zo is de veronderstelling achter dit model.

Model twee gaat uit van **verticale integratie**; communicerende vaten tussen 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Er wordt dan geen specifiek onderscheid meer gemaakt tussen 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn, maar van verschillende vormen van lichte en specialistische rechtshulp die gekoppeld/geschakeld aangeboden kunnen worden al naar gelang de persoon en problematiek van de rechtzoekende. Er zijn verschillende routes denkbaar passend bij verschillende type doelgroepen. Een deel van de doelgroep komt digitaal/online binnen, en een deel bij een fysiek loket.

Het model biedt de mogelijkheid om specialistische kennis in te schakelen bij een adviestraject (kolom 2), een juridische casemanager toe te voegen bij een digitaal 'do it yourself' pakket (kolom 1), maar ook om snel op te schalen naar een specialist waar nodig (kolom 2).

Trechtermodel



Verticale integratie



## De 'lengte' van rechtshulppakketten (1/2)

### Conclusies t.a.v. de lengte van de rechtshulppakketten

Deze twee varianten zijn uitgebreid besproken in verschillende werksessies en gesprekken. Bij de keuze voor een variant spelen de volgende overwegingen een rol:

- **Kwaliteitswinst door ketenintegratie;** in het huidige stelsel is sprake van gescheiden schakels. Vernieuwing en optimalisatie zit in verbinding van die schakels, aldus onze gesprekspartners. Integratie van de keten, daar is met name kwaliteitswinst te boeken.
- Vanuit het perspectief van de rechtzoekende is het volgende van belang:
  - **Matched care:** verbinden van behoefte/vraag aan gepast aanbod. Dat kan informatie zijn, maar ook doorgeleiding naar passende hulpverlening buiten het juridisch domein, advies door het juridisch loket en/of de inzet van tweedelijns, gespecialiseerde rechtsbijstand. Lichte inzet waar het kan, maar ook de mogelijkheid om direct op te schalen naar de 2<sup>e</sup> lijn indien dat nodig is.
  - **Een naadloze keten:** waar je ook binnenkomt, de dienstverlener moet zich opstellen als casemanager en je de juiste route op begeleiden. Niet tien keer je verhaal hoeven doen aan verschillende professionals. Voor de meeste rechtzoekenden is het geen keuze om in een juridische procedure te belanden, maar iets was hen overkomt: *'ik wil door met mijn leven, ik wil er vanaf'*: dit onderstreept het belang van operational excellence in de keten.
- **Operational excellence in de keten:** de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd en wordt uitgevoerd kan efficiënter. Daarmee lijkt niet zozeer sprake te zijn van een kwaliteits-, maar veel

meer van een doelmatigheidsvraagstuk. Denk aan de toepassing van digitale tools en standaardisering van delen van het werkproces. Verzekeraars hebben hun werkprocessen op basis van ervaringscijfers geoptimaliseerd. Zo is het mogelijk delen van het werkproces te digitaliseren, te checken waar uitval optreedt en werkende weg de instructies aan te passen. Dit geeft inzicht in momenten in het proces waar behoefte is aan 1-op-1 contact, zodat hier vaste afspraken opgenomen kunnen worden. Door de services aan de voorkant te optimaliseren, kan een groot deel van de vragen met advies of lichte juridische bijstand worden opgelost. Daarnaast kan gedacht worden aan shared service concepten die een deel van de administratieve en backoffice taken van rechtsbijstandverleners kunnen overnemen. Rechtsbijstandverleners zouden hier collectief gebruik van kunnen maken.

Op basis van voorgaande argumenten verdient het verticale integratiemodel de voorkeur. Echter, de transformatieopgave van deze variant is groot. Wat nu volledig gescheiden schakels zijn in termen van verantwoordelijkheid, wettelijk kader, bekostiging wordt in deze variant gebundeld.

## De 'breedte' van rechtshulppakketten

### Wat zit in het pakket, wat niet?

Aan de basis van de voorgenomen stelselherziening ligt de veronderstelling dat strikt juridische oplossingen vaak geen duurzame oplossingen zijn. Dit omdat in veel gevallen sprake is van een mix aan problematiek, waar het juridisch probleem deel van uitmaakt. Dat vraagt om integrale probleemoplossing. In de werksessies is besproken hoe breed de scope van de pakketten zou moeten reiken, mede in relatie tot de wens om tot duurzame oplossingen te komen.

- **Juridische component bovenliggend:** uit onze gesprekken blijkt dat de juridische component van een probleem bovenliggend dient te zijn om überhaupt in het 'bakje' rechtshulp te komen. Als het juridische probleem slechts "additioneel" is, kan een cliënt vaak beter primair geholpen worden in het zorg- c.q. sociale domein. Hier ligt een belangrijke taak voor de gemeente en voor de eerste triage.
- **Aanvullende kennis en competenties grotendeels gedekt door specialisatie-eisen:** de benodigde competenties (anders dan de strikt juridische kennis), worden grotendeels gedekt door de specialisatie-eisen die de Raad voor Rechtsbijstand stelt aan de dienstverleners in de 2<sup>e</sup> lijn. Zo is er binnen de specialisatie familierecht bijvoorbeeld extra aandacht voor gezinssystemen. Tegelijkertijd mag er meer aandacht zijn voor de ontwikkeling van competenties en vaardigheden naast de juridisch inhoudelijke kennis. Hierover meer in het hoofdstuk over kwaliteitscriteria.
- **Preferred suppliers voor aanvullende kennis en kunde:** Aanvullende specialismen als fiscalisten, psychologen, etc. kunnen niet standaard in de pakketten worden opgenomen. Dit leidt namelijk tot hoge standaardkosten, en/of tot een

coördinatieprobleem. Een mogelijke oplossing is het werken met preferred suppliers en vaste doorverwijslijnen. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door specifieke kwaliteitscriterium ("aantoonbare afspraken met erkende specialisten"). Zo ontstaat helderheid voor het geval dát die expertise nodig is, zonder de standaarddienstverlening hierdoor ingewikkelder te maken dan nodig.

## Conclusies en advies functie en scope rechtshulppakketten

### Functie rechtshulppakketten

De functie van de rechtshulppakketten is tweeledig:

- **Routekaart/gids:** het pakket maakt duidelijk welke stappen gezet gaan worden c.q. welke route gevolgd gaat worden
- **Indicatie van prijs/tarief:** voor de rechtzoekende (duidelijkheid over eigen bijdrage) en de rechtsbijstandverlener (vergoeding voor de dienstverlening).

### Inhoudelijke scope van de pakketten

De juridische component dient bovenliggend te zijn om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Aanvullende kennis en competenties worden voor een groot deel gedekt door specialisatie-eisen (*kwalitycriterium*). Aanvullende specialismen als fiscalisten, psychologen, etc. kunnen eventueel als extra module opgenomen worden in pakketten, of door middel van het werken met preferred suppliers en vaste doorverwijslijnen. (*kwalitycriterium: aantoonbare afspraken met erkende specialisten*).

### Heldere keuze scope rechtshulppakketten nodig

We constateren dat de scope van de pakketten een continu terugkerend onderwerp van gesprek is. Het ministerie van JenV heeft

de keuze gemaakt pakketten in te richten voor 2<sup>e</sup>lijns rechtsbijstand. Dit traject geeft aanleiding die keuze nog eens tegen het licht te houden;

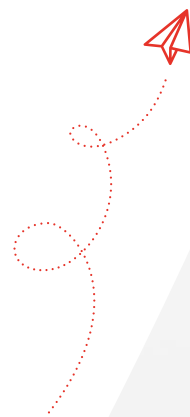
- Met name voor juridische vragen die zich lenen voor standaardisering/digitalisering en voor de zelfredzame groep die voorkeur geeft aan digitale deels *do it yourself* dienstverlening, ligt het voor de hand pakketten te ontwikkelen die uitgaan van een geïntegreerde keten van in ieder geval 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn.
- Ook is verschillende keren gewezen op de mogelijkheid om 'een module' advocaat of mediation in te zetten in de 1e lijn.
- Tegelijkertijd zijn er ook tussenvormen denkbaar om de samenwerking tussen de professionals in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn te versterken en te verbeteren en procesoptimalisaties te realiseren. Dit kan door vaste lijnen tussen juridisch loket en 2<sup>e</sup>lijns rechtsbijstandverleners te creëren middels het werken met preferred suppliers of collectiviteiten van rechtsbijstandverleners.

Het gekozen perspectief is in sterke mate bepalend voor hoe het begrip kwaliteit verder invulling krijgt. Er is op korte termijn behoefte aan een duidelijke keuze.



4.

## Rechtshulppakketten in de praktijk



# Ordening en opbouw van de rechtshulppakketten

## Aansluiten bij de leefwereld van de rechtzoekende

De rechtshulppakketten zijn er voor veelvoorkomende geschillen en dienen aan te sluiten bij de leefwereld van de rechtzoekende waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij 'life events'. Dit principe hebben we getoetst in een aantal werksessies door twee levensgebeurtenissen centraal te stellen: echtscheiding en ontslag. We constateren:

- De ordening naar levensgebeurtenis helpt om het gesprek over pakketten en kwaliteit te concretiseren.
- Verschillende levensgebeurtenissen leiden tot een verschillende ordening; specifieke elementen voor kwaliteit zijn te koppelen aan verschillende levensgebeurtenissen.

## Ordening naar levensgebieden

Op basis van de werksessies kan geconcludeerd worden dat een indeling naar levensgebeurtenissen waarschijnlijk tot een te vergaande differentiatie leidt. De huidige toevoegingspraktijk kent al een vergaande bundeling tot enkele zaakscategorieën per rechtsgebied. De Commissie van der Meer constateerde destijds al in haar rapport dat verzekeraars een verder gedifferentieerde indeling hanteren dan de Raad voor Rechtsbijstand doet (zie Rapport Commissie van de Meer pag. 97).

Het verdient de voorkeur pakketten te ordenen naar levensgebied: Ik heb een probleem met: A. mijn woning; B. mijn werk; C. mijn familie/gezin; D. de overheid, etc.

De mate waarin daarbinnen wordt gespecificeerd naar levensgebeurtenissen is in sterke mate afhankelijk van verschillen in zaakswaarte, expertise en te volgen routes/stappen. Hiertoe is een set aan ontwerpeisen opgesteld.

## Ontwerpeisen voor de rechtshulppakketten

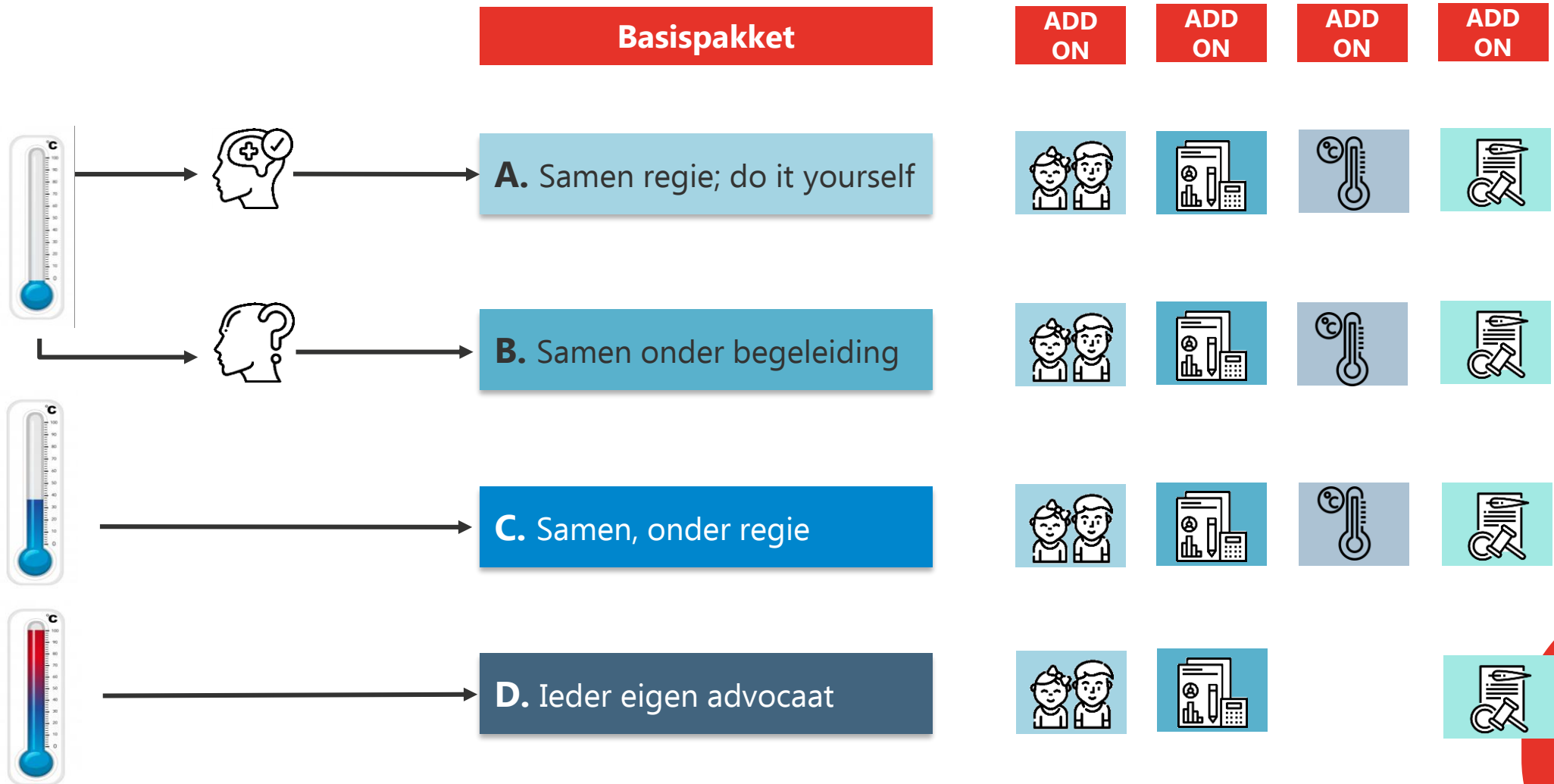
Alvorens nader in te zoomen op de mogelijke ordening van pakketten voor echtscheiding en ontslag, hebben we een aantal meer algemene ontwerpeisen voor de samenstelling en opbouw van pakketten getoetst. Deze ontwerpeisen worden door onze gesprekspartners herkend en gedeeld.

- De pakketten zijn gestructureerd rondom objectieve, onderscheidende factoren. Bijvoorbeeld voor de ordening van een echtscheidingspakket: zijn er wel of geen minderjarige kinderen?
- Enige 'homogeniteit' van de zaakswaarte binnen pakketten is nodig. Zeker in geval van vaste vergoedingen per pakket. Daarmee bedoelen we dat er sprake is van een beperkte spreiding in het aantal uren dat mogelijk besteed moet worden aan een zaak.
- Gelijkheid en uniformiteit in advieskeuze pakket: De praktijkvariatie in de toekenning van pakketten dient zo klein mogelijk te zijn; advies voor een pakket op basis van zelfde zaakskennmerken in het hele land gelijk
- De pakketten dienen een groot deel (bijv.: minimaal 80%) van de zaken af te dekken. Er zijn daarbij altijd zaken die buiten de pakketten vallen en om maatwerkoplossingen vragen.
- De voorspelbaarheid van het te lopen proces aan de voorkant bepaalt in hoge mate of pakketten vaste of flexibele routes kennen.
- De pakketten zijn niet statisch, maar worden op basis van monitoringsgegevens en maatschappelijke ontwikkelingen periodiek (bijvoorbeeld jaarlijkse cyclus) geactualiseerd.

## Ontwerp rechtshulppakketten echtscheiding en ontslag

Voor de levensgebieden echtscheiding en ontslag is een eerste aanzet gemaakt voor het ontwerp van rechtshulppakketten. Deze zijn hierna verder uitwerkt en toegelicht.

# Eerst opzet ontwerp rechtshulppakketten echtscheiding





# Ontwerp rechtshulppakketten echtscheiding (1/2)

## Specifieke kenmerken

Bij het ontwerp van rechtshulppakketten voor echtscheiding zijn een aantal specifieke kenmerken van echtscheidingsprocedures relevant:

- De conflictdynamiek in het echtscheidingsproces laat zich slecht voorspellen en fluctueert veelal gedurende het proces. Er is sprake van twee rechtzoekenden – de scheidende partners – die vaak in een verschillende stadium van verwerking zitten en verschillende behoeften hebben op verschillende momenten in de tijd.
- Er kan sprake zijn van een veelvoud aan aspecten: financieel, fiscaal, voogdij.
- Belangrijk onderscheidend kenmerk is of al dan niet sprake is van minderjarige kinderen.

## Ordering pakketten langs 2 variabelen

Er zijn gedurende het traject een aantal varianten voor pakketten onderscheiden. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in een voorkeursordering voor 4 pakketten, die worden geordend langs 2 variabelen:

1. Intensiteit van de conflictdynamiek
2. Mate van zelfredzaamheid rechtzoekende(n); in geval van echtscheiding ook wel 'samenredzaamheid'

## Pakket A. Samen regie

Voor de doelgroep die de zaken goed op orde heeft, er samen uit wil komen en dit grotendeels zelfstandig via digitale tools kan doen. Snelheid en eigen regie is belangrijk voor deze groep. Wel met casusregie en een juridische toets op een aantal belangrijke momenten in het proces, om te voorkomen dat het in een later stadium escaleert; het komt regelmatig voor dat men op voorhand onderschat wat er

allemaal komt kijken bij een echtscheiding.

## Pakket B. Samen onder begeleiding

Voor de doelgroep die er samen uit wil komen, maar behoefte heeft aan ondersteuning c.q. begeleiding bij dit traject.

## Pakket C. Samen onder regie

Voor de doelgroep waar er samen uitkomen nog steeds het uitgangspunt is, maar wel sprake is van enige mate van conflict. Meer regie op het te lopen proces om het gesprek tussen de scheidende partners zo constructief mogelijk te maken, is in dat geval wenselijk.

## Pakket D. Ieder eigen advocaat

Voor de doelgroep waar het conflict dermate is geëscaleerd dat samen niet meer lukt. Voor deze groep wordt op dit moment binnen het programma Scheiden zonder Schade bezien of het alsnog mogelijk is om de scheiding met één dezelfde advocaat te doorlopen.

## Ontwerp rechtshulppakketten echtscheiding (2/2)













### Add-ons / modules

- Kinderen: extra handelingen (waaronder ouderschapsplan), andere dynamiek en belangen.
- Fiscaliteit: bijvoorbeeld in geval van eigen BV. Dit is soms erg complexe materie, waar aanvullende specialistische kennis voor nodig is.
- Escalatie van het conflict: conflictdynamiek laat zich moeilijk voorspellen. Het kan zijn dat men samen aan de procedure begint, maar er gedurende het proces toch niet samen uitkomt. Dan moet er de mogelijkheid zijn op te schalen; niet via een volledig nieuw pakket, maar middels een extra module bovenop het bestaande pakket. Tevens dient de mogelijkheid te bestaan tot afschalen binnen hetzelfde pakket.
- Rechterlijke beslissing: het komt weleens voor dat de rechter een specifieke route voorschrijft. Daar heeft de rechtsbijstandverlener geen invloed op. Daarom de mogelijkheid bieden om die extra stap via een add-on toe te voegen aan het pakket.

### Overwegingen bij pakketten echtscheiding

- In de werksessies is aangegeven dat de complexiteit van de scheiding mogelijk ook als primair ordenend principe gehanteerd kan worden, juist omdat de conflictdynamiek kan wisselen gedurende het proces.

## Eerste opzet ontwerp rechtshulppakketten ontslag

	Module beoordeling/advies	Module onderhandelen/ bemiddelen	Module procederen
Ontslag om bedrijfseconomische redenen			
Ontslag bij langdurige ziekte / arbeidsongeschiktheid			
Ontslag bij verwijtbaar handelen of nalaten			
Ontslag bij disfunctioneren, frequent verzuim, etc.			

# Ontwerp rechtshulppakketten ontslag

## Specifieke kenmerken

- Ontslagzaken beslaan slechts een klein deel van het aantal toevoegingen; veel mensen hebben een rechtsbijstandsverzekering, kunnen een beroep doen op de vakbond en veel werkgevers bieden bij ontslag een adviestraject op hun kosten.
- Zekerheid over de financiële situatie is voor de rechtzoekende erg belangrijk naast de procedure. Baanzekerheid wordt ingeruild voor inkomenszekerheid; in het proces gaat veel aandacht uit naar onderhandeling over de (hoogte) van de transitievergoeding.
- Het perspectief samen verder is bij ontslag niet zozeer aan de orde. Het gaat veel meer over verheldering van het juridisch kader, het op basis daarvan inschatten van de kansrijkheid van een procedure en je recht halen.
- Hoge mate van standaardisering en digitalisering mogelijk c.q. beschikbaar. Waaronder digitale tools als magontslag.nl ter objectivering van de zaak; inschatting kans van slagen procedure, berekenen hoogte transitievergoeding. Ander voorbeeld is een tool waarmee aan de hand van een stoplichtmethodiek een eerste toets op een vaststellingsovereenkomst wordt gedaan.

## Ordenend principe: ontslaggronden zoals opgenomen in de wet

De wet kent acht ontslaggronden, die gebundeld kunnen worden tot vier hoofdpakketten. Ontslagreden heeft veel voorspellende waarde voor de prijs van het traject. Tegelijkertijd kan bij alle ontslaggronden sprake zijn van een grote bandbreedte van snel opgelost tot complexe procedures. Dit is ook afhankelijk van welke positie de tegenpartij - de werkgever - inneemt.

## Modulaire opbouw

Zwaartepunt en belangrijke toegevoegde waarde van rechtshulp bij ontslag zit in de fase van objectivering, ordening en advies. Dit is een belangrijke eerste filter. Biedt in veel gevallen voldoende ondersteuning aan de rechtzoekende. Op basis van *expert judgement* in de werksessies kan zo'n 40% van de zaken hiermee worden afgedaan. Vervolgens start de onderhandelfase en tot slot procederen.

Deze opbouw sluit aan bij het 'rechtshulp *on demand* model' zoals dat sinds kort op kleine schaal wordt beproefd bij aantal verzekeraars. De eerste ervaringen hiermee zijn positief.

## Add-ons

In sommige gevallen is fiscale expertise gewenst; warm en actief kunnen doorverwijzen van mensen naar een fiscalist. Bijvoorbeeld bij WSW'ers. Voor de niet zelfredzame doelgroep is het wenselijk dit als add-on in het pakket op te nemen.

## Overwegingen bij ontwerp pakketten ontslag

- Ontslag is te smal, verbreden naar arbeidsrecht
- Kwaliteit van de beoordeling van de zaak en het daaropvolgende advies is zeer belangrijk om dubbel werk in de 2<sup>e</sup> lijn te voorkomen. Anderzijds maakt beoordeling van de zaak vaak deel uit van de strategie van de advocaat in de 2<sup>e</sup> lijn. Dit pleit voor een geïntegreerde keten, of in ieder geval een goede verbinding tussen de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn.

## Conclusies en advies ordening en opbouw rechtshulppakketten

### Rechtshulppakketten ordenen naar rechtsgebied, maar in de taal van de burger = levensgebied

Ik heb een probleem met:

- A. mijn woning
  - B. mijn werk
  - C. mijn familie/gezin
  - D. de overheid
- Etc.

### Opbouw rechtshulppakket verschilt per rechtsgebied

Op basis van een eerste oefening met het ontwerp van pakketten voor echtscheiding en ontslag constateren we dat de opbouw van de pakketten verschillend is voor verschillende rechtsgebieden en afhangt van specifieke kenmerken die samenhangen met deze rechtsgebieden.

### Modulair opbouwen met ruimte voor op en afschalen

- De voorspelbaarheid van de route bepaalt in hoge mate of vaste of modulaire pakketten passend zijn. Omdat deze voorspelbaarheid in de meeste gevallen niet 100% gegeven is, is een modulaire opbouw aan te raden.
- Binnen de pakketstructuur dient het mogelijk te zijn om op en af te kunnen schalen.

### Add-ons

- Waar een zaak specifieke elementen kan bevatten die specialistische expertise vereisen, kan het een zinvolle optie zijn om basispakketten

te ontwerpen die met behulp van “add-ons” uitgebreid kunnen worden. Het is daarmee ook mogelijk specifieke kwaliteitseisen te verbinden aan deze zogenaamde “add-ons”.

### Aandacht voor ‘special care’ doelgroep

Rechtshulppakketten zijn bedoeld voor de veelvoorkomende routes en geschillen. Daarnaast dient de mogelijkheid voor maatwerk te blijven bestaan. In dat kader is gewezen op de special care groep; een kleine groep met een – soms zeer – hoge ondersteuningsvraag. Verzekeraars hebben hier vaak een aparte afdeling voor; op basis van ervaring een werkpraktijk ontwikkeld om deze groep goed te bedienen en tegelijkertijd de inzet behapbaar te houden.

### Rechtshulppakketten echtscheiding en ontslag: basis gelegd voor verdere uitwerking

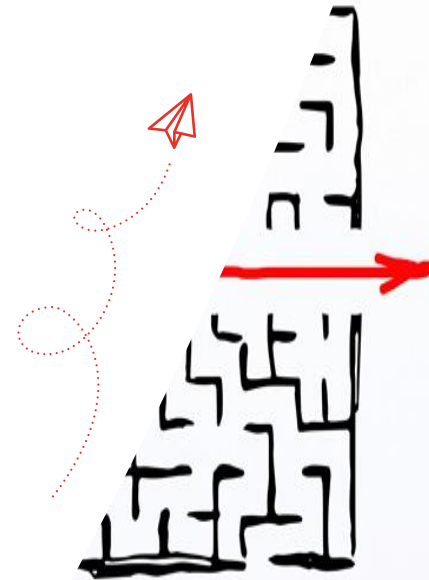
Met de eerste uitwerking van de pakketten voor ontslag en echtscheiding is een belangrijke concretiseringsslag gemaakt. Dit vormt een goede basis voor het verder uitwerken van de pakketten. De basisopbouw zoals gepresenteerd in dit rapport wordt door deelnemers aan de werksessies herkend. Bouw hier op voort.

- **Echtscheiding:** vier basispakketten geordend naar conflictdynamiek en samenredzaamheid van de scheidende partners. Waarbij gewerkt wordt met add-ons
- **Ontslag:** vier basisroutes geordend naar ontslaggronden zoals opgenomen in de wet. De routes zijn modulair opgebouwd. De levensgebeurtenis ontslag onderbrengen onder rechtshulppakketten ‘werk’.



5.

**Concreet: welke  
kwaliteitscriteria?**



# Naar een uniform raamwerk voor kwaliteit

## Invulling kwaliteitscriteria

De verdere invulling van kwaliteitscriteria voor rechtsbijstand hebben we gezien vanuit het perspectief van de rechtzoekende: wat mag deze verwachten op het moment dat hij/zij toegang krijgt tot een rechtshulp pakket?

Daarbij is onderscheid gemaakt naar:

- Een algemene set aan criteria: wat is goede rechtshulp?
- Specifieke criteria: kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten c.q. levensgebeurtenissen

## Waarom uniforme kwaliteitscriteria?

Het belang van uniforme kwaliteitseisen werd in onze gesprekken breed gedeeld, omdat uniformiteit waardevol is. Dat geldt zowel voor een uniforme structuur van de criteria (je kijkt altijd naar dezelfde dingen), als ook voor het bepalen van een gedeeld minimum. Waar huidige eisen voor een bepaalde beroepsgroep al verder gaan, is dat prima. Uniforme kwaliteitscriteria vereenvoudigt de toegang tot het stelsel voor nieuwe toetreders; voor bestaande en nieuwe dienstverlener gelden gelijke criteria en daarmee kunnen nieuwe toetreders zich voorbereiden; het geeft duidelijkheid over de spelregels.

## Raamwerk voor kwaliteit van rechtsbijstand

Onderscheid en opbouw naar drie elementen

1. Kwaliteit van de **dienstverlener** c.q. de dienstverlenende organisatie (input)
2. Kwaliteit van de **dienstverlening** (proces)
3. Kwaliteit van de **oplossing** (resultaat)

Dit raamwerk is in alle werksessies besproken en getoetst. Het onderscheid naar input, proces, resultaat is herkenbaar en werkbaar.

Het is wenselijk om een uniform raamwerk te hanteren voor alle rechtshulppakketten. Dit vergroot de herkenbaarheid en transparantie. Zowel bij de rechtzoekende als de rechtsbijstandverlener.

Zwaartepunt in het huidige stelsel ligt op de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de dienstverlener van rechtsbijstand. Er is meer aandacht nodig voor kwaliteitscriteria die zien op de dienstverlening (het gelopen proces) en het resultaat van het gelopen proces. Tegelijkertijd zijn deze criteria minder makkelijk te operationaliseren.

## Wat maakt een kwaliteitscriterium een goed kwaliteitscriterium?

Niet ieder kwaliteitscriterium is ook automatisch een goed criterium. Het criterium moet toepasbaar en werkbaar zijn in de uitvoeringspraktijk van rechtsbijstand. We onderscheiden vier elementen die van bepalen of een criterium ook een goed criterium is:

1. Het criterium is op een eenduidige en objectieve manier toepasbaar
2. Het criterium is controleerbaar; is het meetbaar, toetsbaar
3. Het criterium vergt aanvaardbare inspanning en is daarmee doelmatig; de registratielast om het criterium te toetsen, weegt op tegen de kwaliteitsbijdrage die het criterium levert.
4. Het criterium draagt bij aan goede rechtsbijstand en is daarmee doeltreffend

Alle criteria die tijdens dit traject de revue zijn gepasseerd zijn langs dit beoordelingskader gelegd. Dit heeft geresulteerd in het volgende raamwerk. De uitgebreide beoordeling van de criteria is opgenomen in de bijlage.

## Het raamwerk biedt categorieën en kwaliteitscriteria, maar specificeert deze (nog) niet

Categorieën	Kwaliteitscriteria	Specificatie criterium	Beoordeling criterium
Dienstverlener	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kennis &amp; Vaardigheden</li> <li>Organisatie &amp; bedrijfsvoering</li> </ul>	<p>Uitgaan van één raamwerk kwaliteitscriteria voor alle rechtsgebieden, pakketten en dienstverleners, t.b.v. uniformiteit, herkenbaarheid en transparantie.</p> <p>Met de mogelijkheid aanvullende kwaliteitscriteria te verbinden aan de rechtshulppakketten.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eenduidig en objectief toepasbaar</li> <li>2. Controleerbaar</li> <li>3. Doelmatig</li> <li>4. Doeltreffend</li> </ol>
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laagdrempelig en toegankelijk</li> <li>Begrijpelijkheid en transparantie</li> <li>Snelheid en bereikbaarheid</li> <li>Voortgangsbewaking en casemanagement</li> </ul>		
Oplossing	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klanttevredenheid: werkbaarheid en acceptatie uitkomst</li> <li>Proportionaliteit</li> <li>Nazorg / Borging uitkomst</li> </ul>		

**Advies:** hanteer dit raamwerk als basis voor kwaliteitscriteria voor alle rechtshulppakketten. Werk het kader samen met de Raad voor de Rechtsbijstand en de specialistenverenigingen en kwaliteitsregister MfN verder uit voor de verschillende rechtshulppakketten.



# Inputcriteria: kwaliteit van de dienstverlener

## Kwaliteit van de dienstverlener (inputcriteria)

Inputcriteria hebben betrekking op de vraag wie de rechtsbijstand mag uitvoeren. Deze criteria zijn niet nieuw: ook op dit moment worden toegangs- of toelatingscriteria toegepast, zowel voor de toelating tot de beroepsgroepen als ook voor de inschrijving bij de Raad.

Binnen de inputcriteria maken we onderscheid naar de individuele dienstverleners enerzijds en de dienstverlenende organisaties anderzijds.

## Inputeisen goed geregeld en afgelopen jaren aangescherpt

We concluderen dat de inputeisen die worden gesteld aan de huidige dienstverleners van rechtsbijstand goed geregeld zijn. Er is het afgelopen jaar veel geïnvesteerd in aanvullende eisen rondom specialisaties. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een van de aanbevelingen van de commissie-van der Meer: *“De commissie beveelt aan om de kwaliteitsvoorwaarden aan te scherpen voor rechtsbijstandverleners die actief willen zijn binnen het stelsel van de gesubsidieerde rechtsbijstand en wat betreft de voorwaarden op een gelijk niveau te brengen met de opleidingseisen van specialisatieverenigingen.”*

Concrete kwaliteitseisen zijn opgenomen in:

- De Wet op de Rechtsbijstand
- De beroepscode van de Nederlandse Orde van Advocaten
- Aanvullende eisen die gesteld (mogen) worden door specialistenvereniging(en)
- Kwaliteitscode en het kwaliteitsregister van de MfN
- Inschrijfcriteria plus aanvullende specialisatie-eisen die gesteld

worden door de Raad voor Rechtsbijstand.

Het huidige stelsel biedt een goede basis. Er zou wel meer aandacht mogen zijn voor de ontwikkeling van competenties en vaardigheden – waaronder brede vraagverheldering, gespreksvaardigheden, bejegening van de cliënt - in de opleidingseisen van met name de advocatuur. Mogelijk middels het intensiveren van mediation in de opleiding. Daarnaast dient in samenspraak met MfN bezien te worden of het kwaliteitsregister uitgebreid dient te worden met specialisatie-eisen gekoppeld aan rechtshulppakketten.

Ook constateren we dat de inputcriteria niet als zodanig gepresenteerd worden aan de rechtzoekende. Ze worden nu vooral toegepast bij toelating en toezicht door de Raad voor Rechtsbijstand.

## Belang van specialisatie- en vliegureneis

In de werksessies wordt het belang van specialisatie-eisen en voldoende vlieguren benadrukt. In de huidige toevoegingspraktijk is dit al een eis. Het is van belang dat deze eis blijft bestaan; die is er in de commerciële rechtshulp niet. Deelnemers geven aan dat dit niet zelden tot ondermaatse kwaliteit leidt.

## Zelfregulering als kwaliteitswaarborg

In het huidige stelsel is binnen de advocatuur sprake van een vorm van zelfregulering, in de vorm van tuchtrecht. Dat geeft een basis c.q. waarborg aan de kwaliteit van dienstverlener en dienstverlening. Een dergelijke vorm van zelfregulering is wenselijk voor alle dienstverleners op het gebied van gesubsidieerde rechtsbijstand en geeft een stevig fundament onder een uniform kwaliteitskader voor de rechtsbijstand.

## Inputcriteria: kwaliteit van de dienstverlenende organisatie

### Kwaliteitseisen op niveau van de individuele dienstverlener of op niveau van de organisatie c.q. collectiviteit van dienstverleners?

De keuze of rechtshulppakketten straks worden uitgevoerd door individuele dienstverleners en/of door collectiviteiten van rechtsbijstandverleners of organisaties is nog niet gemaakt. In het licht van de discussie over kwaliteit is hierover het volgende genoemd:

- Het koppelen van een pakket aan een organisatie of collectiviteit van rechtsbijstandverleners biedt de mogelijkheid om continu op zoek te gaan naar 'the best (wo)man for the job', en binnen die organisatie specifieke kennisgebieden en schaarse specialismen te ontwikkelen. Evenals de mogelijkheid om pakketten door een combinatie van dienstverleners uit te laten voeren, waar het zeer complexe zaken betreft die multidisciplinaire inzet vragen.
- Kwaliteit van de geboden rechtshulp wordt in sterke mate bepaald door de bewegingsruimte van rechtsbijstandverleners: ruimte om die zaken aan te pakken waar je zelf specialist bent, en door te verwijzen naar een collega wanneer die beter geëquipeerd is. Dat mechanisme in zaakstoedeling is makkelijker te organiseren bij grotere kantoren en verzekeraars. Anderzijds wordt dit niet primair bepaald door de omvang van de organisatie, maar ook door financiële ruimte; in de huidige situatie hebben kleinere en zelfstandige rechtsbijstandverleners die ruimte veelal niet.

Bij deze twee punten geldt wel een kanttekening: ze zijn vooral bij de complexe casuïstiek aan de orde (meerdere disciplines dan wel zeer specifieke deskundigheid). Een groot deel van de zaken is relatief enkelvoudig waar dit verschil veel minder of niet aan de orde is.

### Kwaliteitscriteria t.a.v. de organisatie en bedrijfsvoering

In het licht van de discussie over standaardisering en de inzet van digitale tools is het relevant ook eisen te stellen aan de kwaliteit van deze dienstverlening.

Gewezen is op de wildgroei aan onlinedienstverleners en -tools waar op dit moment geen of zeer beperkt sturing op plaatsvindt. De kwaliteit van deze diensten is niet getoetst en daarmee niet zonder meer geborgd. Wanneer de kwaliteit van deze diensten ondermaats is, kan dat leiden tot escalatie van het juridisch probleem.

Zeker waar het diensten in de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn betreft is er een wens om tot enige uniformering en standaardisering te komen. Hiermee zijn al eerste ervaringen opgedaan: de Raad heeft een lijst opgesteld met eisen waar Uitelkaar.nl aan moet voldoen. Dit zou als leidraad/basis kunnen dienen voor de uitwerking van uniforme kwaliteitseisen die aan online-dienstverleners worden gesteld. Daarnaast is gewezen op het structureel uitvoeren van audits op digitale tools.

Eisen die onafhankelijk van het rechtsgebied gesteld worden aan de organisatie en bedrijfsvoering van de rechtsbijstandverleners zien o.a. op het naleven van de AVG, het inrichten van een gedegen klachtenprocedure, toetsing op conflicterende belangen en eisen die worden gesteld aan de financiële bedrijfsvoering.

## Procescriteria: kwaliteit van de dienstverlening (1/2)

### **Een goed gelopen proces draagt in sterke mate bij aan een duurzame uitkomst.**

In de bijeenkomsten hebben we gesproken over de kwaliteit van de dienstverlening c.q. de kwaliteit van het gelopen proces. Daarbij is gebleken dat de mate waarin de rechtzoekende zich gesteund en gehoord voelt in het proces, in sterke mate bepalend is voor de tevredenheid over de uitkomst en mate waarin de rechtzoekende de uitkomst accepteert. Tweede aspect daaraan is de mate waarin de rechtzoekende invloed heeft op het proces en zich daarmee verbonden voelt aan de stappen die zijn gezet; 'shared decision making' als een voorspeller van een duurzame oplossing.

In het werkproces kwamen de volgende concrete criteria ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening naar voren.

### **Laagdrempelig en toegankelijk**

de toegang tot rechtshulp is niet voor iedere rechtzoekende gelijk; sommigen geven voorkeur aan online dienstverlening, anderen aan een fysiek loket. Van belang is dat duidelijk is waar men terecht kan, dat de informatievoorziening helder is. Dit criterium is met name een stelselcriterium, waarbij de invulling sterk afhankelijk is van de keuze voor de inrichting van de 'voorkant' van het stelsel.

Het criterium is moeilijk toepasbaar op individuele dienstverleners., tenzij het gaat over de vindbaarheid van goede expertise en toegang tot keuze-informatie.

De rechtsbijstand moet laagdrempelig zijn, zeker gezien de kwetsbaarheid van de doelgroep. In de gesprekken is hierbij vooral gewezen op het belang van het eerste contact tussen cliënt en dienstverlener. Een goed contact creëert rust en vertrouwen en werkt de-escalerend.

### **Begrijpelijkheid en transparantie**

Hierbij is de vraag of het pakket zelf voldoende begrijpelijk is voor de rechtzoekende. Deze moet (kunnen) weten wat het pakket omvat en wat niet. Dit draagt bij aan verwachtingsmanagement en voorspelbaarheid. Duidelijkheid moet bijvoorbeeld bestaan over de eigen bijdrage, een indicatie van het verwachte tijdpad, en wat er van de rechtzoekende verwacht wordt. Dat laatste is belangrijk: door gesprekspartners is gewezen op het belang de rechtzoekende te wijzen op zowel zijn rechten als plichten. Een toegangsticket tot rechtsbijstand betekent niet onbeperkt recht op juridische ondersteuning.

Tegelijkertijd betekent begrijpelijkheid en transparantie ook dat de rechtzoekende niet overladen wordt met informatie die voor hem of haar niet relevant is. Zo hoeft de rechtzoekende in de meeste gevallen niet te weten hoe hoog de vergoeding van de dienstverlener is, of welke inschatting van het aantal uren ten grondslag ligt aan deze vergoeding.

Dit criterium is goed op landelijk niveau te normeren. Als voor hetzelfde rechtshulppakket landelijk en bij alle dienstverleners dezelfde voorwaarden gelden, dan is het logisch om hierover ook op een uniforme manier – dus voor iedereen op dezelfde manier begrijpelijk en transparant – te communiceren.

### **Snelheid en bereikbaarheid**

Bij dit criterium gaat het om de snelheid waarmee een dienstverlener reageert op vragen en verzoeken van de cliënt. In onze gesprekken is gebleken dat een concrete, breed toepasbare normering hiervan ingewikkeld is. Dit kent oorzaken zowel aan de kant van de cliënt als ook aan de kant van de dienstverlener.

## Procescriteria: kwaliteit van de dienstverlening (2/2)

Ten eerste is de invulling mede afhankelijk van de doelgroep. Er is een groep waar snelheid een zeer belangrijk criterium is, voor anderen speelt vooral dat ze goed aan de hand genomen willen worden en dat een luisterend oor wordt geboden. Zo heeft Uitelkaar.nl op basis van data een aantal profielen ontwikkeld, waaronder de 'runners'. Dit zijn mensen die voorkeur geven aan een snelle afhandeling van hun echtscheiding, hier zelf regie op willen houden en het proces grotendeels digitaal doorlopen. Er zijn echter ook meer kwetsbare doelgroepen, waar persoonlijk contact meer op de voorgrond staat.

Ten tweede is de invulling ook afhankelijk van de dienstverlener. Niet alleen omdat je niet kan verwachten dat een mail die op vrijdagmiddag binnenkomt voor maandagochtend is beantwoord. Maar ook omdat de dienstverlener in staat moet zijn om te prioriteren: urgente vragen worden sneller beantwoord dan niet urgente vragen.

Door deze factoren is het niet raadzaam om één uniforme norm (bijv.: elke vraag beantwoorden binnen 3 werkdagen) te zetten. Beter is om een procesnorm te bepalen. Een denkbare procesnorm is "bepaal en bespreek aan het begin van het traject met de cliënt welke reactietijd in acht wordt genomen". Zo'n afspraak wordt dan niet alleen een verplichting voor de dienstverlener, maar bepaald ook de verwachtingen van de cliënt. Daarbij is wachten voor veel mensen niet erg, als je maar weet waar je op wacht en dat er in de tussentijd iemand voor je aan de slag is.

### Voortgangsbewaking en casemanagement

In alle zaken is belangrijk dat de dienstverlener stuurt op mijlpalen (zoals bijvoorbeeld wettelijke termijnen in een juridische procedure) en de rechtzoekende hier goed in mee te nemen. Dat is zowel belangrijk om rust te creëren bij de rechtzoekende, als ook om deze in de "meewerkstand" te krijgen, bijv. waar het gaat om het aanleveren van informatie.

Ingeval van complexe zaken met een multidisciplinair karakter is daarnaast casusregie heel belangrijk. De dienstverlener moet verschillende elementen van de zaak coördineren, en een vast aanspreekpunt bieden voor de rechtzoekende. Hierbij is overigens nog de vraag hoever deze casusregie gaat, met name waar het zaken op het snijvlak van juridisch en sociaal domein betreft.

### Instrumenten zijn deels al beschikbaar

Veel deelnemers aan de werksessies geven aan een groot deel van de beschreven en besproken procescriteria al toe te passen, en hier ook op getoetst te worden. Tegelijkertijd constateren we dat deze criteria nu niet uniform zijn vastgelegd en niet gelden voor alle dienstverleners in het stelsel van rechtsbijstand, en dat dit wel zeer wenselijk is. Deze praktijk is dus niet geborgd in het huidige stelsel rechtsbijstand en daarmee wordt er niet op toegezien door de Raad; ze maken geen onderdeel uit van het toezichtskader van de Raad.

Bij mediators vinden regelmatig peer reviews plaats. Deze zien niet alleen op de 'harde' uitkomsten van een traject, maar (vooral) ook op de 'zachte' procescriteria van het werk. Naast peer review kan ook een audit een methode zijn om het niveau van dienstverleners te meten. Bijvoorbeeld de audit en het kwaliteitskeurmerk zoals door Viadicte is ontwikkel voor de advocatuur.

Een ander voorbeeld: cliënten van een mediator moeten nu al vaak een verklaring c.q. mediationovereenkomst tekenen waarin ze zich committeren aan regels ten aanzien van deelname aan het traject: ik kom afspraken na, ik kom op tijd, ik deel informatie, etc.

Daarnaast is gewezen op bestaande verzekeringskaarten, waarbij op een begrijpelijke en beknopte manier vastgelegd wordt wat een cliënt mag verwachten, maar ook wat er van de cliënt verwacht wordt.

## Resultaatscriteria: kwaliteit van de oplossing (1/3)

### Bijdrage aan duurzame oplossing

In de verkenning en de daarop volgende gesprekken is het concept van de duurzame oplossing veelvuldig aan de orde gekomen. Het toekomstig stelsel, de rechtshulp pakketten en de kwaliteitscriteria moeten hieraan bijdragen. In de gesprekken vielen een aantal zaken op:

- Het concept van duurzame oplossing wordt herkend en tegelijk op velerlei manieren uitgelegd en geïnterpreteerd. De cliënt moet “verder kunnen met het leven”, hij of zij moet het “gevoel hebben dat recht is gedaan”. Dit zijn twee formuleringen die we vaker hebben gehoord. Daarmee is dit concept meer te betitelen als een **leidend principe** en niet zozeer een kwaliteitscriterium dat verbonden kan worden aan een “harde” indicator en daaraan verbonden norm.
- De duurzame oplossing hangt ook samen met **proportionaliteit** van de gekozen route. Uit een onderzoek van de Raad blijkt dat een veel mensen met de kennis en ervaring na afloop van een juridische procedure deze niet nog een keer zouden willen doorlopen. Dit onderstreept het belang van een goede triage en adviesfunctie in de richting van de rechtzoekende wat passend en wenselijke route is.
- De duurzame oplossing is ook **niet op alle rechtsgebieden** of levensgebeurtenissen even relevant of aan de orde. Bij geschillen waarvan de uitkomst een structureel effect heeft op het leven van mensen is duurzaamheid van groot belang. Bijvoorbeeld in het geval van een echtscheiding. De afspraken die daar worden gemaakt moeten een aantal jaren stand houden en voor beide ex-partners acceptabel zijn; zowel ten tijde van de beschikking als ook later in het leven. Anders is dat bij de levensgebeurtenis ontslag; dat is ontegenzeggelijk een ingrijpende gebeurtenis, maar de oplossing

van dit geschil heeft een beperkte duurzaamheidswaarde. Ingeval van ontslag is het doel vaak niet het in stand houden van de relatie tussen twee partijen, maar veel meer je recht halen.

Als we het gesprek voeren over concrete zaken – en niet alleen over abstracte principes – blijkt dat er bij onze gesprekspartners wel veel beelden bestaan over wat voorspellers zijn van een duurzame oplossing. Op hoofdlijnen worden dan twee zaken genoemd:

- De kans op een duurzame oplossing stijgt indien integraal gekeken wordt naar de zaak. Belangrijk is dat het probleem goed wordt “afgepeld”, bij voorkeur al tijdens intake of triage: op welke levensgebieden heeft de problematiek betrekking, en in hoeverre heeft de rechtzoekende baat bij sec een juridische oplossing voor het geschil dat men ervaart.
- De kans op een duurzame oplossing stijgt door de cliënt of rechtzoekende een vorm van “eigenaarschap” geven. Door “shared decision making” krijgt de rechtzoekend zicht en grip op het te lopen proces en voelt hij of zij zich hiervoor medeverantwoordelijk. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit niet opgaat voor alle rechtzoekenden; soms is het wenselijk en nodig om regie te pakken.

### Hoe meten we “de duurzame oplossing”?

In bijna alle gesprekken die we hebben gevoerd, zijn we erop gewezen dat de ‘duurzame oplossing’ niet meetbaar is. Er is niet één indicator die uitwijst of de oplossing duurzaam is, en als een oplossing nu “goed” is, kan jaren later alsnog blijken dat ze niet duurzaam was. Ook verschilt de operationalisatie van het begrip voor de verschillende life events. Daarom benaderen we de duurzame oplossing via een aantal routes.

## Resultaatscriteria: kwaliteit van de oplossing (2/3)

### Klanttevredenheid

Het criterium klanttevredenheid als indicator voor de kwaliteit van de uitkomst van de geboden dienstverlening. Daarbij is verschillende keren genoemd dat een goed gelopen proces in sterke mate bijdraagt aan de kwaliteit van de uitkomst. Klanttevredenheid zou zich dan ook nadrukkelijk moeten richten op het proces en de mate waarin de rechtszoekende zich gehoord en betrokken voelt in dat proces.

Eén instrument c.q. indicator om de klanttevredenheid te meten, is de zogenaamde Netto Promotor Score (NPS). Hierbij wordt, kort gezegd, de klant gevraagd of hij/zij met de kennis van nu het traject (of: de dienstverlener) zou aanbevelen aan een vriend.

Naast tevredenheid van de rechtzoekende is het wenselijk op gezette tijden onderzoek te doen naar de ervaringen met en tevredenheid van repeat players en belangrijke stakeholders als de rechtspraak.

Er wordt door de Raad voor Rechtsbijstand al onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid. In 2018 is een nulmeting uitgevoerd waar ook ervaringen van rechtspraak in meegenomen zijn. Tevredenheid wordt op dit moment in beeld gebracht op niveau van de rechtsgebieden. Het verdient aanbeveling tevredenheidsonderzoek op niveau van de dienstverleners in te richten.

### Proportionaliteit van het gelopen proces

Hierbij wordt gekeken naar mate waarin de inspanning (tijd, emotie etc.) in verhouding staat tot het resultaat. Proportionaliteit kan onderdeel zijn van het klanttevredenheidsonderzoek. Onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak laat zien dat de meerderheid van de rechtzoekenden achteraf aangeeft niet nog een keer een procedure te starten. Dit onderstreept het belang van een goed advies over een passende route aan de voorkant en de-escaleren waar mogelijk.

Een indicator hiervoor is het percentage adviesopvolgingen. Dit is overigens ook interessant voor een benchmark oefening om verschillende regio's met elkaar te vergelijken om zo op zoek te gaan naar best practices in het triage/adviesproces.

Peer review kan een ander instrument om de proportionaliteit te beoordelen zijn. Hierbij kijkt een vakcollega naar de centrale stukken. Op basis van zijn of haar eigen ervaring volgt hieruit een oordeel of de gevolgde route, mede gezien het resultaat, paste bij de zaak. De collega kan ook een inschatting geven of de cliënt met de gevolgde route optimaal geholpen is. Uiteraard kent zo'n peer review een duidelijke grens: zonder volledige informatie – ook informatie die niet op schrift staat – kan ook geen oordeel met volledige zekerheid gegeven worden. Een peer review is daarom ook vooral een instrument om te leren, en niet om de naleving van normen te borgen.

### Nazorg: nut en noodzaak verschilt per rechtsgebied

Er is gesproken over nut en noodzaak van een soort 'onderhoudsgarantie' op het pakket. In theorie draagt het bij aan de kwaliteit van de uitkomst om op één of meer momenten na afloop samen met de rechtzoekende te bezien of de uitkomst nog steeds passend en werkbaar is.

Bij echtscheiding kan dit wenselijk zijn, omdat er vaak na afronding van de formele scheiding nog veel in beweging is of kan veranderen. Een check op ouderschapsplan en de mogelijkheid om daar o.b.v. voortschrijdend inzicht aanpassingen in te doen, is dan zeer wenselijk. Een aantal gesprekspartners geeft aan deze nazorg ook al standaard te bieden.

## Resultaatscriteria: kwaliteit van de oplossing (3/3)

Bij ontslag is nazorg daarentegen veel minder aan de orde, omdat je juist niet meer met elkaar verder hoeft. De focus ligt hier veel meer op 'je recht halen', zo snel mogelijk afronden en verder kunnen met je leven.

Ook moet er bij een eventuele 'onderhoudsgarantie' aandacht zijn voor risico's in de uitvoering; wat als dienstverlener er mee stopt, niet meer voldoet aan inschrijfeisen of niet meer gecontracteerd is. Moet en mag hij dan nog nazorg verlenen?

Een en ander vraagt dat je scherp kunt maken wat de houdbaarheid van de uitkomst is. Vaak spelen er daarna allerlei andere zaken in het leven van iemand mee die medebepalend zijn voor de duurzaamheid van de oplossing. Die zijn niet beïnvloedbaar voor de rechtsbijstandverlener.

# Specifieke kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten

## Aanvullende criteria per pakket

Naast de basisset is het denkbaar dat er aanvullende kwaliteitscriteria worden gesteld aan specifieke pakketten. We hebben getoetst of een uniforme basisset volstaat of dat aanvullende criteria wenselijk zijn, evenals de mate waarin er differentiatie tussen pakketten bestaat. Dit is getoetst door de criteria te verdiepen voor twee levensgebeurtenissen: echtscheiding en ontslag.

## Kwaliteitscriteria echtscheiding

### *Expertise bij complexe scheidingen*

- Te overwegen is om complexe scheidingen enkel door bij de VFAS aangesloten advocaten te laten uitvoeren.
- MfN-register heeft op dit moment geen specialisatie familie/echtscheiding. Wel een training van 7 dagen die resulteert in een aantekening familiezaken in het register. Het verdient aanbeveling in samenspraak met de MfN-register te bezien of het wenselijk is tot een specialisatie voor familie/echtscheidingsmediation te komen.
- Bij alle dienstverleners en pakketten aandacht voor mediationvaardigheden

### *Kwaliteit van de dienstverlening*

- Shared decision making is genoemd als criterium bij echtscheiding. Mate waarin de rechtzoekenden het gevoel hebben eigenaar te zijn van het eigen scheidingsproces en hier regie op te hebben, draagt in sterke mate bij aan de werkbaarheid en acceptatie van de uitkomst.
- Casusregie bij complexe zaken waar aanvullende specialisten betrokken zijn.

### *Nazorg c.q. borging van de afspraken*

Onderzoek van de VFAS onder 500 cliënten geeft aan dat 40% achteraf

niet tevreden is met de gemaakte afspraken. Er verandert vaak nog veel in de periode na afronding van de formele scheiding (verhuizingen, nieuwe partner(s) etc.). Een vast moment enige tijd na afronding van de procedure waarin de gemaakte afspraken worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de duurzaamheid van de oplossing. Nazorg zou geoperationaliseerd kunnen worden door contactmoment na 6 maanden, en bij complexe zaken eventueel een tweede contactmoment na 12 maanden. Randvoorwaardelijk is dat deze contactmomenten geprijsd worden in de pakketten.

## Kwaliteitscriteria ontslag

Het is belangrijk om ook kwaliteitseisen te stellen aan digitale tools, zodat iedere rechtzoekende gebruik kan maken van een uniforme tool die hetzelfde serviceniveau biedt.

Daarnaast zijn geen aanvullende criteria genoemd, maar werden de volgende elementen benadrukt:

- Kwaliteit van de triage: eerste inschatting kansrijkheid van het starten van een procedure, mede i.r.t. verwachtingsmanagement en proportionaliteit.
- Snelheid: in relatie tot het sturen op wettelijke termijnen, maar ook voor die gevallen waarin door de wederpartij een hoog tempo in besluitvorming en onderhandeling wordt geforceerd. Illustratief is het voorbeeld waarbij werkgevers op zaterdag een vaststellingsovereenkomst toesturen met de mededeling deze op maandag om 9 uur te ondertekenen. Dat zorgt voor veel onrust en stress bij rechtzoekenden. Een eerste telefoontje waarin de rechtzoekende gerust wordt gesteld, de route wordt uitgelegd en de rechtzoekende wordt gewezen op zijn rechten (er hoeft niets getekend te worden voor maandag) is daarin heel belangrijk.



## Kwaliteitsverbetering binnen huidige stelsel is op korte termijn mogelijk

Ook al werd het belang van nieuwe en uniforme kwaliteitscriteria door de meeste gesprekspartners herkend, toch werd vaak de oproep gedaan om ook gebruik te maken van “laaghangend fruit” binnen het huidige systeem. De volgende voorbeelden zijn genoemd:

- Ook de huidige praktijk van toevoegingen kent al “routes”. Het is alleen zo dat de toevoegingen nu als juridisch-technisch feit worden gezien, waarover met cliënten niet gecommuniceerd wordt. Een duidelijke communicatie hierover (in begrijpelijke taal) kan helpen om het proces voor de cliënt te verduidelijken en kan daarmee ook zijn of haar eigenaarschap vergroten.
- In het (private) verzekeringswezen wordt nu al gewerkt met zogenaamde ‘Verzekeringskaarten’. Hierin wordt, in begrijpelijke taal en uniform voor alle verzekeringsnemers van een specifieke verzekering, toegelicht wat de scope is van de verzekering, wat de verzekerde mag verwachten en wat van hem of haar wordt verwacht. Soortgelijke verzekeringskaarten zouden ook voor de gesubsidieerde rechtsbijstand geïntroduceerd kunnen worden, ook binnen het huidige systeem.
- Een (meer dan nu) sluitende feedbackloop kan ook binnen het huidige systeem georganiseerd worden. Het systeem van ‘peer review’, zoals toegepast door mediators, biedt hier een voorbeeld voor. Zo kan het lerende karakter van kwaliteitscriteria versterkt worden t.o.v. het controlekarakter.

## Kwaliteitsborging: toetsen, verbeteren en handhaven (1/2)

### Eisen stellen is niet genoeg

Duidelijk werd in de gesprekken dat het niet genoeg is om eisen te stellen. Deze eisen moeten ook worden nageleefd, en op de naleving moet worden toegezien. Hiervoor zijn er de volgende aandachtspunten. Dat speelt vooral als het kwaliteitssysteem onderdeel is van het toelatingen en/of bij de functie toezicht en handhaving.

### Inschrijfvoorwaarden

De vormgeving van inputeisen is voor een belangrijk deel afhankelijk van de wijze waarop de pakketten straks worden weggezet. Als dat zoals nu gebeurt via een registersysteem, dan is het logisch om hierbij toelatingseisen te blijven opstellen. Bij een eventueel inkoopmodel is dat anders. Hier kan, evenals bij alle andere aanbestedingen, een onderscheid worden gemaakt tussen minimeisen (programma van eisen) en wensen (gunningscriteria).

### Data-gestuurd werken aan kwaliteit

Op dit moment vindt er sturing plaats via de inschrijfvoorwaarden aan de 'voorkant', en – waar het de advocatuur betreft – via het tuchtrecht bij grove nalatigheid aan de 'achterkant'. Daarnaast wordt via steekproeven toegezien op de rechtmatigheid van de afgegeven toevoegingen.

Structurele monitoring c.q. dataverzameling op het niveau van de dienstverlening, en daarmee de mogelijkheid om meer *real time* inzicht te krijgen in de kwaliteit, is op dit moment niet ingericht.

Het verdient aanbeveling de komende jaren te werken aan uniforme en

meetbare kwaliteitsindicatoren voor de rechtshulppakketten, bijvoorbeeld ten aanzien van de klanttevredenheid. Ontwikkel een vragenset die door alle dienstverleners in het stelsel wordt toegepast.

Data-gestuurd werken kent verschillende toepassingen:

1. Voor de ontwikkeling van en het onderhoud op de pakketten
2. Voor de dienstverlener; geeft inzicht in de kwaliteit van het eigen werk
3. Voor toezicht en handhaving op de kwaliteit in het stelsel.

### Gelaagdheid in toezicht en handhaving

De eerste jaren staan in het teken van het optimaliseren van de monitoring: komen tot een betrouwbaar en valide meetinstrument. Laat de normering vervolgens over aan de beroepsgroep. Het is denkbaar dat hierin gedifferentieerd wordt per rechtsgebied, omdat de tevredenheid bij echtscheidingszaken in de regel lager ligt dan bij bijvoorbeeld arbeidsrecht. Maak afspraken op welk moment sprake is van ondermaats presteren; minimum aantal waarnemingen, waarvan X percentage onder de norm.

Overweeg een tweetrap in te bouwen waarbij ondermaats presteren eerst leidt tot een gesprek op basis van het principe 'comply or explain'. Er kunnen immers goed onderbouwde argumenten zijn waarom de norm niet wordt gehaald. Bij het ontbreken van die onderbouwing volgt een waarschuwing met de mogelijkheid – al dan niet onder verscherpt toezicht – te verbeteren. Bij structureel onderpresteren bestaat tot slot de mogelijkheid om dienstverleners uit te schrijven dan wel bij een volgende inkoopronde niet meer te contracteren.

## Kwaliteitsborging: toetsen, verbeteren en handhaven (2/2)

### Aandacht voor leren en verbeteren

Werken aan een nieuw kwaliteitssysteem kost tijd. Dat vraagt ruimte om te oefenen, te leren en te verbeteren in plaats van direct afgerekend worden op cijfers. We constateren daarnaast dat er in het huidige stelsel weinig aandacht is voor leren. Daarvoor zijn sluitende *feedbackloops* nodig; wanneer weet je dat je het goed doet? Inzicht in tevredenheid geeft dienstverleners inzicht in de kwaliteit van de eigen dienstverlening en waar ruimte is voor verbetering. Landelijke vergelijkbaarheid maakt het tevens mogelijk best practices te ontwikkelen en van elkaar te leren.

Meer overleg tussen de dienstverleners van rechtsbijstand, de repeat players en de rechtspraak zou hierbij kunnen helpen. Het huidige signaleringsoverleg zou hier een goede basis voor kunnen bieden.

### Keuze-informatie voor de rechtzoekende

Ons advies is om de rechtzoekende te helpen bij het kiezen van een passende rechtsbijstandverlener. Door hem/haar informatie aan te bieden over dienstverleners geordend op basis van de drie typen kwaliteitscriteria zoals wij deze hier hebben gepresenteerd. Voorwaarde is dat deze informatie is gebaseerd op voldoende waarnemingen over de kwaliteit van een dienstverlener en dat de criteria zich hebben bewezen en voldoende robuust zijn.

### Onderhoudsfunctie

Zowel de pakketten als ook de kwaliteitscriteria moeten onderworpen worden aan een 'feedbackloop'. Denkbaar is een vierjaarlijkse cyclus,

waarbij na twee jaar geëvalueerd wordt, en na vier jaar verbeteringen worden doorgevoerd.

Interessant punt voor de doorontwikkeling van het stelsel en de daaraan verbonden kwaliteitscriteria is het ontwikkelen van criteria op niveau van de keten. Op dit moment zijn criteria en normering vooral verbonden aan de dienstverleners en dienstverlenende organisaties in het stelsel. Wanneer meer en meer gewerkt gaat worden vanuit één keten, is het wenselijk tevens criteria en normen te verbinden aan de kwaliteit van die keten.

## Conclusies en advies kwaliteitscriteria

### Uniform raamwerk voor kwaliteit van rechtshulppakketten

De ordening naar de drie elementen dienstverlener, dienstverlening en de oplossing werkt en is herkenbaar. We adviseren het ministerie van JenV dit raamwerk als basis te nemen voor de verder uitwerking van kwaliteitscriteria voor rechtshulppakketten.

### Specificatie naar levensgebied

Er horen specifieke criteria bij specifieke levensgebieden. Zo is nazorg c.q. borging van afspraken belangrijk bij echtscheiding in het kader van een duurzame oplossing. Arbeidsrecht leent zich voor verdergaande standaardisering en digitalisering wat eisen stelt aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering en digitale tools en services.

### Inputcriteria

Ga door met de uitwerking van specialisatie-eisen per rechtsgebied. Heb daarbij specifiek aandacht voor de ontwikkeling van relevante competenties en vaardigheden per rechtsgebied. Doe dit samen met de beroepsverenigingen, aangevuld met mogelijke toekomstige toetreders.

### Procescriteria

Veel 'zachte' criteria die zich slecht lenen voor meten/normeren, maar wel via peer reviews en intercollegiale toetsing aan bod kunnen komen.

Ontwikkel een pakketkaart per rechtshulppakket met duidelijke informatie over de rechten en plichten van de rechtzoekende en de rechtsbijstandverlener: dit vergroot de transparantie en de

voorspelbaarheid.

### Resultaat

De 'duurzame oplossing' is geen meetbaar criterium, maar een leidend principe.

Ontwikkel een uniforme klanttevredenheidstool/onderzoek op het niveau van de dienstverleners in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Betrek hierin ook de ervaringen van repeat players en belangrijke stakeholders als de rechtspraak.

### Aandacht voor leren en dataverzameling

Een nieuw stelsel is niet van ene op de andere dag gebouwd. Zeker de eerste jaren vraagt dat veel aandacht voor reflectie, leren en verbeteren. Normeren en handhaven zijn hierop volgend.

Structureel verzamelen en analyseren van data om objectieve uitspraken te kunnen doen over kwaliteit, normering van kwaliteit en kwaliteitsverbetering is daarbij van belang.

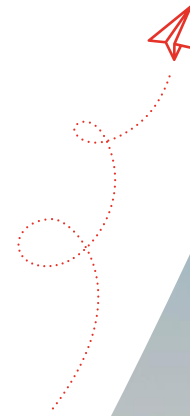
### Een eerste stap

Een deel van de kwaliteitscriteria geldt onafhankelijk van de ordening van het toekomstig stelsel; en kan ook al in de huidige toevoegingspraktijk toegepast worden: doorontwikkelen van specialisatie-eisen voor alle rechtsgebieden, verbeteren van de informatievoorziening over de dienstverlening aan de rechtzoekende en het uniform toepassen van peer reviews. Begin daar morgen mee.



6.

**Ten slotte: enkele observaties  
over het gelopen proces**



## Over het gelopen proces (1/2)

### Het proces...

In de periode november 2019-maart 2020 is een denk- en werkproces doorlopen waaraan vele verschillende professionals uit verschillende beroepsgroepen deel namen. Het is beperkt gelukt om vertegenwoordigers van organisaties te betrekken die het geluid en het perspectief van de rechtzoekende konden verwoorden.

We hebben verschillende voorbereidende gesprekken en twee expertsessies georganiseerd, en in totaal 4 zogenoemde Red Team sessies. In totaal met circa 60 deelnemers. Kleinschalige bijeenkomsten waarin deelnemers veelal in groepen van 6-8 mensen onder leiding van een Rebel-gespreksleider aan de slag gingen, aan de hand van een agenda en met concrete bespreekpunten. Gericht op twee afzonderlijke rechtsgebieden c.q. levensgebeurtenissen:

- echtscheiding
- ontslag

Afgesloten met twee bijeenkomsten waarin we algemene bevindingen hebben getoetst.

### ...en onze bevindingen

Dit zijn onze bevindingen wat betreft de inrichting, het verloop en de effecten van dit interactieve proces:

- Deze interactieve aanpak werkt en heeft waarde toegevoegd. We hebben deelnemers uitgenodigd en opgeroepen om een bijdrage te leveren op basis van hun **inhoudelijke expertise**, en niet zozeer om een bepaald (welbegrepen) belang of standpunt in te nemen of te verdedigen. Daarbij viel het wel op dat veel deelnemers vaak nogal

**'geharnast' en/of afwachtend** het gesprek starten. Dat kwam voor een belangrijk deel doordat deelnemers het gevoel en de verwachting hadden dat er weinig ruimte is voor inbreng c.q. dat inbreng beperkt terugkomt in formele besluitvorming en dat daarmee de beïnvloedingsmogelijkheden op het resultaat van dit traject beperkt zijn.

- Door te verschuiven van een oriëntatie op standpunten naar een oriëntatie op ambitie en doelen, merkten wij dat houding van deelnemers meer open en ontvankelijk werd. Door meer **opgavegericht te werken** en te appelleren aan gezamenlijke doelen en ambities (bijvoorbeeld 'de rechtzoekende meer transparantie geven over kwaliteit van de dienstverlening') ontstaat er meer ruimte om vrij te denken over passende oplossingen.
- Door opgavegericht te werken en ruimte te bieden aan partners werkzaam in het stelsel van rechtsbijstand om zelf oplossingsrichtingen aan te reiken en in te vullen, ontstaat **meer eigenaarschap bij deze partners** en minder de neiging om alle verantwoordelijkheid voor de moderniseringsopgave bij het ministerie te leggen.
- Door de 'verharde' relatie tussen ministerie en partijen actief in het stelsel van rechtsbijstand, was/is het voor het ministerie lastig om zelf dit gesprek te voeren. De inzet van een **onafhankelijk procesbegeleider** helpt bij het ordenen van het gesprek, maar vooral om de 'angel' uit het gesprek te halen. In onze rol van onafhankelijke derde was het dan ook makkelijker om partijen aan te spreken als zij bijvoorbeeld 'off topic' gingen of vervielen in het herhaald uitleggen van standpunten en onderliggende belangen. Ook kan een onafhankelijk procesbegeleider **transparant en eerlijk** zijn over de zaken die niet duidelijk zijn etc.

## Over het gelopen proces (2/2)

- Het **Paard van Marmer**. Een meer ontwikkelgerichte aanpak – ‘laten we maar eens beginnen met een eerste schets en kijken hoe dat uitpakt’ – is moeilijk toe te passen gezien de historie van het huidige stelsel (bijna 20 jaar onveranderd) en het beroepsperspectief (juridisch) van veel deelnemers aan de sessies en van veel partijen actief in de rechtsbijstand. Een perspectief waarin zaken worden vastgelegd en geformaliseerd voor een langere periode, en daarmee zeer nauwkeurig moeten worden vastgelegd. Dat is een traditie en wijze van denken en werken die niet zo maar ingeruild wordt voor een meer **ontwikkelgerichte, ‘trial and error’ aanpak** gericht op kleinschalig proberen, leren en opnieuw toepassen.
- Veel deelnemers waren **het overzicht kwijt** over de stand van de Modernisering en de samenhang tussen de verschillende programmaonderdelen. De veelheid aan acties, bijeenkomsten en berichten leidt tot het gevoel dat op verschillende plekken hetzelfde gesprek wordt gevoerd en men daardoor ook niet zeker weet of de inbreng wel beklijft en waarde heeft.

## Agenda voor het vervolg (1/3)

### Hoe verder?

Op basis van het gelopen traject stellen wij voor dat het ministerie van JenV voor de doorontwikkeling van rechtshulppakketten en de daaraan verbonden kwaliteitscriteria een agenda hanteert met drie elementen:

- Doorgaan met het ingezette ontwerpproces, maar eerst besluiten over de scope van rechtshulppakketten en ontwerp-eisen
- Doorgaan met een interactieve aanpak
- Aan de hand van een herkenbare en gedeelde veranderstrategie.

Het ministerie van JenV is – in haar rol als stelselverantwoordelijke – opdrachtgever voor het ontwerp- en implementatieproces en geeft duidelijke kaders mee en een gerichte ontwerpopdracht per levensgebied. De Raad voor Rechtsbijstand is opdrachtnemer en organiseert - met betrokkenheid van andere landelijke branche of beroepsorganisaties – per rechts-/levensgebied de verdere detaillering van het ontwerp van de pakketten en de kwaliteitscriteria.

### Ontwerp

Het ontwerp van de pakketten en kwaliteitscriteria moet verder worden uitgewerkt. Met dit traject is een eerste invulling gedaan en het is van belang om tempo te houden op het ontwerpproces. Het volgende moet gebeuren.

#### *Ministerie JenV besluit over scope en raamwerk*

Met de uitkomsten van dit traject kan/moet het ministerie van JenV keuzes maken over de scope (lengte en breedte van het werkingsgebied) en het ontwerp van de rechtshulppakketten, en de daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria. Daarmee wordt het programma van eisen voor het ontwerpproces scherper, wordt de scoping eenduidig en kan binnen dat raamwerk verdere uitwerking plaatsvinden.

Het ministerie moet vervolgens per levensgebied een verdere uitwerking op gang brengen, door het formuleren van gerichte opdrachten.

#### *Uitwerking per rechtsgebied, naar een dekkend geheel*

De uitwerking vindt plaats per rechtsgebied c.q. te onderscheiden levensgebied. Het ministerie benoemt deze en maakt een afbakening/definiëring. Het ministerie beslist over de ordening en verstrekt de Raad voor de Rechtsbijstand de opdracht om deze invulling per levensgebied uit te voeren. De opdracht aan de Raad is voor alle levensgebieden gelijk: ontwerp een structuur voor rechtshulppakketten, ontwerp de inhoud van de pakketten en beschrijf (aan hand van het ontwikkelde raamwerk) de kwaliteitscriteria en de toepassing c.q. operationalisering van de criteria. Betrek op het moment dat er genormeerd kan worden bij die normering per pakket de specialistenverenigingen en het kwaliteitsregister MfN.

Niet voor alle rechtsgebieden is een volledig herontwerp nodig. Zo is voor strafrecht besloten om binnen bestaande aanpak optimalisering toe te passen.

Voor echtscheiding en ontslag is in deze verkenning een eerste ontwerp gemaakt voor de pakketten en daaraan verbonden kwaliteitscriteria; neem dat als vertrekpunt en de raad kan raamwerk verder invullen en zien als 'referentie-aanpak' voor het ontwerpproces in de andere rechtsgebieden.

#### *Data-gedreven aanpak.*

Tot nu toe is het ontwerp van de rechtshulppakketten voornamelijk gebaseerd op kwalitatieve overwegingen en argumenten van deelnemers aan dit traject. Nog te weinig is data over de bestaande uitvoeringspraktijk in dit ontwerpproces gebracht.



## Agenda voor het vervolg (2/3)

Veel data over gebruik van rechtsbijstand is beschikbaar, maar moet nog ontsloten worden c.q. slim gekoppeld worden. Deze data moet ingezet worden in het ontwerpproces, zodat onderbouwde keuzes gemaakt kunnen worden over de mate van uniformiteit/variëteit in het aantal pakketten (mate van homogeniteit bepalen, veelvoorkomende combinaties van toevoegingen) en de onderbouwing van de prijs per pakket.

### *Inrichten cruciale functies*

De rechtshulp pakketten en daaraan verbonden kwaliteitscriteria vereisen onderhoud; dat wil zeggen een periodieke toets op de mate waarin de pakketten (scope, ordening, inhoud, aantal punten/uren) nog passen bij de praktijk en de ontwikkelingen naar vraag naar rechtsbijstand. Deze onderhoudsfunctie moet worden georganiseerd, inclusief een beschrijving van de beoogde onderhoudscyclus en daaraan verbonden werkprocessen.

Dat geldt ook voor de positionering en inrichting van de toezichtsfunctie. Het toezicht op basis van de vastgestelde kwaliteitscriteria is essentieel. Ons inziens maken deze functies deel uit van het ontwerpproces.

### **Doorgaan met interactieve aanpak met duidelijke rolverdeling**

Circa 60 mensen hebben deelgenomen aan de verschillende werkbijeenkomsten die zijn georganiseerd over dit onderwerp. Vanuit verschillende disciplines; zowel partijen die participeren in het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand als partijen daarbuiten. Dat heeft verrijkend gewerkt op de inhoud en op verbinding met de beoogde verandering. De interactie die in dit traject is toegepast draagt bij aan een goed ontwerp. De verschillen in opvattingen en standpunten bleken op een aantal punten minder groot dan voorzien

bij de start van het traject. Door de interactieve aanpak is een meer gedeeld beeld ontstaan over de invulling van begrippen en definities waardoor een deel van de onduidelijkheid over met name rechtshulppakketten is weggenomen. De deelnemers hebben zich daarmee verbonden aan dit werkproces en velen willen 'aangehaakt' blijven.

De meerwaarde van deze inbreng is groot en het hulpaanbod van de deelnemers is 'goud'. Het ontwerp van de pakketten en van de kwaliteitscriteria wordt beter en daarmee groeit het draagvlak voor de toepassing. Het doorlopend benutten van de kennis van deze groep professionals draagt bij aan de kwaliteit van de pakketten en van de kwaliteitscriteria. Het verdient aanbeveling deze interactieve aanpak per levensgebied toe te passen.

Bij voorkeur met actieve inbreng van rechtzoekenden. Uit dit traject is echter gebleken dat deze groep niet/nauwelijks georganiseerd is en dat andere manieren moeten worden gezocht om het perspectief van de rechtzoekende in te brengen.

### **Veranderstrategie: overzicht geven en delen**

Het programma Modernisering Rechtsbijstand heeft in de fase van ideevorming en verkenning van oplossingen een ontwikkelgerichte aanpak toegepast, waarin door kleinschalige pilots etc. wordt ontdekt en beproefd wat werkt en wat niet. Keerzijde is dat het voor niet ingewijden lastig is om te herkennen wat er precies gebeurt. Veel van onze gesprekspartners waren het zicht kwijt op het programma door de vele acties die lopen, met als risico dat de verbinding met het programma en de opgave minder wordt en daarmee ook de bereidheid om hier een actieve bijdrage aan te leveren.

## Agenda voor het vervolg (3/3)

Het ministerie van JenV is opdrachtgever, formuleert de veranderstrategie en kaders, en stuurt op samenhang tussen de verschillende ontwerptrajecten en op voortgang van het programma. Onder andere via tussentijdse trechtering en besluitvorming, zodat de invulling van het nieuwe stelsel steeds scherper en duidelijker wordt.

Het loont om de veranderstrategie voor het ontwerp en de implementatie van de pakketten en de daaraan gekoppelde kwaliteitscriteria meer te delen, zodat het voor partners actief in rechtsbijstand duidelijkheid komt over:

- samenhang tussen de verschillende deelprogramma's
- mate van interactie met partners in het vervolgtraject
- fasering en snelheid van ontwerp en implementatie.

Maak bijvoorbeeld een aparte website die dient als 'werkplaats' en platform voor een ontwerp-community bestaande uit professionals in en om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

## Deelnemers werksessies

Voor deelname aan de werksessies is een open uitnodigingen beleid gehanteerd. Naast het aanschrijven van de contactpersonen bij de verschillende ketenpartners is een uitnodiging via LinkedIn verspreid, zodat eenieder die graag mee wilde denken over dit onderwerp in de gelegenheid is gesteld zich aan te melden voor deelname.

Dat heeft geresulteerd in deelname van circa 60 personen vanuit de volgende organisaties:

- VSAN, Vereniging Sociale Advocatuur Nederland
- VFAS, Vereniging Familie- en Erfrecht advocaten, Scheidingsmediators
- NOVA, Nederlandse Orde van Advocaten
- Mfn, Mediatorsfederatie Nederland
- Mfn-register
- MFAM, Nederlandse Vereniging van Familiemediators
- Nederlandse Mediatorsvereniging
- ARAG rechtsbijstand
- Achmea rechtsbijstand
- DAS rechtsbijstand
- Raad voor Rechtsbijstand
- Wolters Kluwer
- Uitelkaar.nl
- College Voor de Rechten van de Mens
- ADR register
- Hogeschool Utrecht
- Magontslag.nl / Universiteit van Amsterdam
- Nederlands Instituut voor Psychologen (NIP), sectie mediation
- Rechtspraak
- Nederlandse Vereniging voor Rechtskundig adviseurs
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
- Juridisch Loket
- Blended Law
- Programmadirectie Modernisering Rechtsbijstand, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ervaringsdeskundige echtscheiding
- Verschillende mediators en advocaten die op persoonlijke titel hebben deelgenomen



## Hans Broere

+31 6 39570306  
Hans.broere@rebelgroup.com

## Enno Gerdes

+31 6 34491864  
Enno.gerdes@rebelgroup.com

## Katja Crooijmans

+31 6 55692901  
Katja.crooijmans@rebelgroup.com



Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam  
Nederland  
+31 10 275 59 90

info@rebelgroup.com  
www.rebelgroup.com

## Over Rebel

### No change without a Rebel

Rebels werken aan de vraagstukken van de toekomst op het gebied van duurzaamheid, transport, gebiedsontwikkeling, zorg en de sociale sector. Wij maken impact, niet alleen als adviseur maar ook als investeerder. Want wie gelooft in zijn eigen adviezen, investeert mee. Toegewijd aan het creëren van verandering, initiëren en realiseren we ook onze eigen projecten. We leveren kwaliteit op het gebied van o.a. strategisch advies & ontwikkeling, beleidsanalyses & evaluatie, partnership consulting & contracten, financieel advies & modellering en investeren & fondsbeheer.

### Samen buiten de lijntjes kleuren

Het Rebel-avontuur begon in 2002 met tien stoelen. Aan een grote ronde tafel besloten de eerste Rebels – na een carrière bij adviesbureaus – een eigen onderneming te starten. Eentje zonder kaders, hiërarchie en bazen. Een plek waarbinnen iedereen zijn beste zelf kan zijn. Alles wat we in ons hebben, leggen we op tafel. Intrinsieke motivatie, de drang om verandering te brengen, inhoud en één focus: impactvolle projecten realiseren, wereldwijd. Inmiddels werken we met meer dan 180 Rebels vanuit onze kantoren in Rotterdam, Amsterdam, Antwerpen, Düsseldorf, Washington D.C., Nairobi, Johannesburg,

Mumbai, Manila en Jakarta.

Hoe we op die dag met elkaar begonnen, is hoe we vandaag werken voor en met onze samenwerkingspartners: op basis van vertrouwen. In alles wat we doen – en dat is veel – is ons streven om een positieve impact op de wereld te hebben. Op het raakvlak van publiek en privaat, omdat ons Rebel-rode hart daar ligt waar maatschappelijke waarden en privaat ondernemerschap samenkomen.

Een ambitieuze doelstelling misschien, maar wel één die uitdaagt. We nodigen iedereen uit aan te schuiven en onderdeel te worden van de verandering. Samen buiten de lijntjes kleuren. Als overheid, bedrijf en individu.

