Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Pilots Eerstelijns Rechtsbijstand

Eindrapportage

Opdrachtgever: Ministerie van Veiligheid en Justitie
Barneveld, 25 september 2014
Referentie: VD/bv/13.481
Versie: 2.0 (definitief)
Auteur(s): Vicky Drost, Wouter Jongebreur, Ruben Lindenberg en Jan Reitsma

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **4**

1. Inleiding **12**

1.1 Achtergrond en aanleiding pilots 12

1.2 Evaluatie en reikwijdte van de pilot 13

1.3 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten 14

1.4 Leeswijzer 15

2. Werkwijze pilots **17**

2.1 Twee pilotmodellen 17

2.2 Werkwijze pilot 17

3. Doelgroep pilots **22**

3.1 Bereik van de pilots 22

3.2 Respons 22

3.3 Voortraject richting Juridisch Loket 24

4. Noodzakelijkheidstoets **25**

4.1 Zelfredzaamheid 26

4.2 Adequate voorliggende voorziening 29

4.3 Financieel belang 32

4.4 Juridische grondslag 35

4.5 Kansrijkheid om zaak in drie uur op te lossen 37

4.6 Geschillen op het terrein van huurrecht en verbintenissenrecht 40

4.7 Mate waarin de selectiefunctionaris van mening is dat doorverwijzing naar de tweedelijn plaats dient te vinden op grond van de noodzakelijkheidstoets 42

4.8 Totaaloordeel noodzakelijkheidstoets 44

4.9 Tijdsbesteding spreekuur 48

4.10 Aanvraag en verstrekken toevoeging na spreekuur 49

4.11 Toevoegwaardigheid en oplossingsmogelijkheden in het spreekuur 51

5. Eenvoudige behandeling **52**

5.1 Toepassing en verloop van de eenvoudige behandeling 52

5.2 Aanvraag en verstrekken toevoeging na eenvoudige behandeling 54

5.3 Toevoegwaardigheid en oplossingsmogelijkheden in de eenvoudige behandeling 56

5.4 De ervaringen van selectiefunctionarissen met de eenvoudige behandeling 57

5.5 Activiteiten eenvoudige behandeling 60

5.6 Advies aan rechtzoekenden indien de eenvoudige behandeling niet heeft geleid tot een oplossing van het geschil 61

6. Kosten-batenanalyse **63**

6.1 Reikwijdte kosten-batenanalyse 63

6.2 Rekenmethode 63

6.3 Vergelijking raming kosten van geschillen met en zonder pilot 64

7. Ervaring rechtzoekenden **71**

7.1 Algemene waardering van het spreekuur 71

7.2 Ervaren toegevoegde waarde van het spreekuur 72

7.3 Beoordeling stellingen en rapportcijfer 72
7.4 Voorgenomen vervolgstappen 75
8. Ervaring van selectiefunctionarissen 76
8.1 Communicatie 76
8.2 Uitvoeringspraktijk 77
9. Slotopmerkingen 78
9.1 Is specialisatie of generalisme wenselijk? 78
9.2 Competenties van een selectiefunctionaris voor eenvoudige behandeling 78
9.3 Kansen voor het versterking van de eerste lijn 79
9.4 Risico's voor versterking van de eerste lijn 80
Welke competenties zijn benodigd voor de vervulling van de rol van selectiefunctionaris? 81
A. Definitielijst 91
B. Kenmerken rechtzoekenden 92
C. Noodzakelijkheidstoets 94
D. Detail kosten-batenanalyse 96
E. Opzet intervisiebijeenkomst 106
F. Samenstelling werkgroep 109

Managementsamenvatting

Achtergrond en aanleiding, doelstelling en aanpak van het onderzoek

01 Bij brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014[1] heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand aangekondigd. In het licht van de besparingsopgave waar het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: het ministerie) mee is geconfronteerd, is het stelsel van rechtsbijstand integraal heroverwogen. Op basis van deze heroverweging is door de Staatssecretaris geconcludeerd dat een aantal maatregelen vereist is om het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand toekomstbestendig te maken.

02 Eén van de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen[2] betreft de 'selectie aan de poort'. Met deze maatregel krijgt de eerste lijn een selectiefunctie. Een rechtzoekende moet zich van 2016 eerst melden bij de eerste lijn wil hij aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. In die eerste lijn wordt vervolgens door een selectiefunctionaris aan de hand van een noodzakelijkheidstoets beoordeeld of het noodzakelijk is om een toevoeging in het kader van tweedelijns rechtsbijstand af te geven. Door deze zogenoemde noodzakelijkheidstoets voor een aanspraak op tweedelijns rechtsbijstand te hanteren, verwacht het ministerie dat een sterkere filter door de eerste lijn wordt toegepast op de doorverwijzing naar de tweede lijn. Tegelijkertijd met invoering van 'selectie aan de poort' wordt de eerste lijn versterkt. De staatssecretaris beoogt de versterkte eerste lijn zodanig in te richten dat zij vaker in staat is om rechtzoekenden te helpen met het vinden van een passende oplossing voor hun geschil. Ook moet de rechtzoekende meer dan nu het geval is waar mogelijk een beroep gaan doen op het gebruik van beschikbare alternatieve oplossingen.

03 In de pilot eerstelijns rechtsbijstand is door selectiefunctionarissen aan de hand van een fictief beoordelingskader[3] onderzocht of een rechtzoekende voor een toevoeging in het kader van tweedelijns rechtsbijstand in aanmerking komt, of dat die rechtzoekende door middel van de eerste lijn geholpen kan worden zijn juridische geschil op te lossen. In de pilot wordt de rol van selectiefunctionaris ingevuld door een medewerker van het Juridisch Loket (hierna: loketmedewerker) of een advocaat, niet zijnde een advocaat in loondienst (hierna: een advocaat). De selectiefunctionaris ziet de rechtzoekende op een spreekuur. Na dit spreekuur kan de selectiefunctionaris de volgende beslissingen nemen:

a. De rechtzoekende is op basis van het advies dat hij tijdens het spreekuur van de selectiefunctionaris heeft ontvangen voldoende geholpen (het probleem is opgelost of de rechtzoekende kan zelfstandig verder om het probleem op te lossen);
b. De selectiefunctionaris is van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen. In de pilot is deze uitkomst als 'positieve beoordeling' aangeduid;

[1] Kenmerk 271901; kenmerk 393870; kenmerk 480749

[2] Aangekondigd in de brief 'Stelselvernieuwing rechtsbijstand' aan de Tweede Kamer, 12 juli 2013, kenmerk 393870.

[3] Aangekondigd in de brieven van de Staatssecretaris (zie voetnoot 2)

c. De selectiefunctionaris is niet van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen In de pilot is deze uitkomst als 'negatieve beoordeling' aangeduid[4];
d. De selectiefunctionaris schat is dat hij in maximaal drie uur activiteiten kan verrichten die leiden tot een oplossing van het geschil. In de pilot is deze uitkomst als 'start van eenvoudige behandeling' aangeduid.

04 Op zes pilotlocaties is de werkwijze rond selectie aan de poort getest aan de hand van twee pilotmodellen: op drie vestigingen wordt de rol van selectiefunctionaris ingevuld door een advocaat en op drie andere vestigingen door een loketmedewerker.

05 In opdracht van het ministerie zijn de pilots geëvalueerd door onderzoeksbureau Significant. De doelstelling van het evaluatieonderzoek is het evalueren van de pilotmodellen afzonderlijk om een geïnformeerde en onderbouwde keuze te kunnen maken voor de inrichting van de selectie aan de poort en het versterken van de eerste lijn. De evaluatie levert geen advies op met een keuze voor één van de pilotmodellen, maar biedt inzichten in de uitwerking en gevolgen van de verschillende bouwstenen van ieder van de pilotmodellen en de modellen als geheel. De pilot staat daarmee op zichzelf en de evaluatie geeft alleen informatie over de pilotmodellen.

06 Voor het evaluatieonderzoek is een aantal verschillende onderzoeksmethoden ingezet:
a. Registraties voor het spreekuur en de eenvoudige behandeling:
    i. Voor ieder spreekuur is een registratieformulier ingevuld met daarin de kenmerken van de rechtzoekende, de kenmerken van het geschil, de uitkomsten van de vijf aspecten van de noodzakelijkheidstoets en de uitkomst van het spreekuur.
    ii. Voor iedere eenvoudige behandeling hebben de selectiefunctionarissen het verloop en de uitkomst van de eenvoudige behandeling geregistreerd.
b. Online en telefonische enquête onder rechtzoekenden gericht op de tevredenheid van de rechtzoekenden en een online enquête onder alle selectiefunctionarissen waarin hen is gevraagd naar de ervaringen in de pilot.
c. In een groepsinterview met selectiefunctionarissen zijn de conceptresultaten van het onderzoek getoetst en gevalideerd.
d. Door de raad voor rechtsbijstand is uitgezocht voor welke geschillen die in de pilotperiode zijn behandeld, een toevoeging is aangevraagd[5] (bij huidige regelgeving). De raad voor rechtsbijstand heeft tevens de toevoegwaardigheid volgens huidige regelgeving van een geschil getoetst.
e. Om meer zicht te krijgen op de competenties die nodig zijn om de rol van selectiefunctionaris op een kwalitatief adequate wijze te kunnen vervullen, is, op voorstel van het ministerie, een intervisiebijeenkomst georganiseerd. In deze bijeenkomst is een aantal casussen besproken en is per casus discussie gevoerd over welke overwegingen een rol spelen bij het oordelen van de verschillende elementen van de noodzakelijkheidstoets.

[4] Gewaarborgd is dat binnen de pilot rechtzoekenden niet zijn benadeeld in hun mogelijkheden om een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand te verkrijgen waarop zij volgens huidig recht aanspraak maken. Rechtzoekenden is aangeboden vrijwillig aan de pilot deel te nemen, waardoor hun geschil mogelijk alsnog zonder gesubsidieerde rechtsbijstand en het betalen van een eigen bijdrage zou kunnen worden opgelost.

Bereik van de pilots

07 De doelgroep voor de pilots betreft rechtzoekenden die zich in persoon melden aan de balie van het Juridisch Loket en aan wie na het contact met de baliemedewerker een diagnosedocument verstrekt kan worden. Aan deze groep rechtzoekenden wordt door de baliemedewerker gevraagd om deel te nemen aan de pilot. 55% van de rechtzoekenden bleek bereid tot deelname aan de pilot. De groep rechtzoekenden die deelneemt aan de pilots betreft daarmee een selectie van de totale populatie van rechtzoekenden die zich meldt bij het Juridisch Loket en in aanmerking komt voor een toevoeging.

08 Alle rechtzoekenden die deelnemen aan de pilots worden gezien door een selectiefunctionaris in het spreekuur. Gedurende de pilotperiode zijn 1.155 registratieformulieren geheel of gedeeltelijk ingevuld, waarvan 1.057 registratieformulieren bruikbaar waren voor het onderzoek. De geschillen zijn in 39% van de gevallen behandeld door een loketmedewerker en in 61% van de behandelde geschillen is het geschil door een advocaat behandeld (41% door een gespecialiseerde advocaat en 20% door een niet (in het betreffende rechtsgebied) gespecialiseerde advocaat).

Resultaten evaluatie van het spreekuur

09 In de pilot eerstelijns rechtsbijstand is door selectiefunctionarissen een fictief beoordelingskader (de noodzakelijkheidstoets) gebruikt. Onderstaande tabel geeft de criteria van de noodzakelijkheidstoets weer, inclusief de evaluatieresultaten. Hierin is de vaststelling van de toevoegwaardigheid van de geschillen nog niet meegenomen.

Criterium van de noodzakelijkheidstoets	**Kwantitatieve resultaten ten aanzien van het criterium**	**Kwalitatieve bevindingen van de selectiefunctionaris t.a.v. de werkbaarheid en relevantie van het criterium**
Zelfredzaamheid van de rechtzoekende	In totaal wordt in 71% van de geschillen door de selectiefunctionaris de inschatting gemaakt dat de rechtzoekende het geschil niet zelf of met hulp van anderen kan oplossen. Advocaten beoordelen de zelfredzaamheid vaker positief dan de loketmedewerkers.	Selectiefunctionarissen zijn verdeeld over de werkbaarheid en relevantie van het criterium.
Aanwezigheid van adequate voorliggende voorziening	Voor een ruime meerderheid (82%) van de geschillen is geen voorliggende voorziening voorhanden of is deze niet adequaat. Er is geen significant verschil gevonden in de beoordeling van adequate voorliggende voorzieningen tussen loketmedewerkers en advocaten. In geschillen die betrekking hebben op huurrecht en verbintenissenrecht beoordelen selectiefunctionarissen vaker dan in andere geschillen dat er sprake is van een voorliggende voorziening.	Selectiefunctionarissen ervaren het criterium als werkbaar en relevant, maar geven aan dat het inschatten of een voorliggende voorziening adequaat is, lastig in te schatten is.
Financieel belang van het geschil	In 80% van de geschillen lijkt in meer of mindere mate sprake van een financieel belang, in 20% van de gevallen	Selectiefunctionarissen zijn over het algemeen van

Criterium van de noodzakelijkheidstoets	Kwantitatieve resultaten ten aanzien van het criterium	Kwalitatieve bevindingen van de selectiefunctionaris t.a.v. de werkbaarheid en relevantie van het criterium
	lijkt het rechtsbelang volledig immaterieel. Van de geschillen met een financieel belang bedraagt het belang in ruim de helft van de gevallen meer dan €1.000, 8% betreft een financieel belang tussen de €500 en €1.000, 4% minder dan €500 en van 11% kon de omvang van het financieel belang niet worden gecategoriseerd. Bij geschillen behandeld door een jurist werkzaam bij Juridisch Loket is vaker sprake van een financieel belang dan bij advocaten (85% versus 77%).	mening dat het criterium werkbaar en relevant is, maar uiten hun zorgen over de consequenties van het criterium voor bepaalde groepen rechtzoekenden waarbij het financieel belang net onder de grens van €1.000 valt.
Juridische grondslag	Voor een ruime meerderheid (93%) van de geschillen is er sprake van juridische grondslag. Er is geen significant verschil gevonden tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten. Bij arbeidsrecht wordt de juridische grondslag vaker als voldoende beoordeeld (98%), bij huurrecht en de restcategorie 'ander rechtsgebied' wordt de juridische grondslag juist minder vaak als voldoende beoordeeld (88%).	Selectiefunctionarissen zijn het unaniem eens dat het criterium werkbaar en relevant is.
Kansrijkheid om een zaak binnen drie uur op te lossen	Van de geschillen wordt door de selectiefunctionarissen 34% kansrijk geacht om binnen drie uur op te lossen, terwijl 50% van de geschillen daarvoor niet kansrijk worden geacht. In 16% van de geschillen is de inschatting dat de rechtzoekende met het spreekuur al afdoende is geholpen. Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket achten bijna de helft van de door hun behandelde geschillen kansrijk om in drie uur op te lossen, terwijl advocaten de meerderheid van de geschillen die zij behandelen juist niet kansrijk achten om in drie uur op te lossen. Het maakt in de beoordeling van de kansrijkheid om de zaak in drie uur op te lossen geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet.	Het criterium wordt als werkbaar en relevant beoordeeld, waarbij advocaten het criterium als iets minder werkbaar ervaren dan loketmedewerkers.

10 Loketmedewerkers en advocaten beoordelen de verschillende onderdelen van de noodzakelijkheidstoets die in de pilot is gehanteerd ter beoordeling van de toevoegwaardigheid van geschillen, over het algemeen als werkbaar en relevant. Over de werkbaarheid en relevantie van het criterium 'zelfredzaamheid' bestond verdeeldheid. De afbakening tussen 'zelfredzaamheid' en 'adequate voorliggende voorziening' bleek soms diffuus. In geschillen die betrekking hebben op huurrecht en verbintenissenrecht beoordelen selectiefunctionarissen vaker dan in andere geschillen dat er sprake is van een voorliggende voorziening.

11 De uitkomsten van het spreekuur (op basis van totaaloordeel van de noodzakelijkheidstoets) door de selectiefunctionaris, zijn als volgt:

a. De selectiefunctionaris komt in 23% van de zaken tot het oordeel dat het geschil na afloop van het spreekuur is opgelost of dat de rechtzoekende zelf verder kan om het geschil op te lossen. De loketmedewerker komt in 17% van de zaken tot dit oordeel en de advocaat in 27% van de zaken.
b. De selectiefunctionaris oordeelt in 36% van de gevallen dat het starten van een eenvoudige behandeling zinvol is. De loketmedewerker doet dit vaker dan de advocaat (57% vs. 22%).
c. De selectiefunctionaris geeft in 40% van de zaken een positief advies voor (directe) doorverwijzing naar een advocaat. De loketmedewerker doet dit minder vaak dan de advocaat (25% vs. 49%).
d. De selectiefunctionaris komt in een zeer beperkt aantal zaken (2%) tot een negatief oordeel ten aanzien van de doorverwijzing naar een advocaat en ook geen start van een eenvoudige behandeling. In deze gevallen is wel een diagnosedocument verstrekt.

12 Bij huurrecht is het geschil relatief vaak al opgelost in het spreekuur of kan de rechtzoekende na het spreekuur verder (41%). Start van eenvoudige behandeling vindt relatief vaak plaats bij arbeidsrecht (53%) en verbintenissenrecht (43%). Er wordt relatief vaak doorverwezen naar een advocaat bij personen- en familierecht (62%) en sociale zekerheidsrecht (50%).

Resultaten evaluatie van de eenvoudige behandeling

13 In totaal zijn er volgens het totaaloordeel van het spreekuur 374 eenvoudige behandelingen gestart. Voor 280 zaken (75%) van deze zaken zijn gegevens beschikbaar voor de evaluatie. Deze gegevens zijn voor 81% afkomstig van loketmedewerkers en voor 19% van advocaten. In onderstaande resultaten is nog geen rekening gehouden met de inschatting van de toevoegwaardigheid.

14 In 52% van de eenvoudige behandelingen heeft de selectiefunctionaris aangegeven dat het geschil is opgelost. Hierbij is er geen significant verschil tussen loketmedewerkers en advocaten. Over het algemeen zijn loketmedewerkers positiever over eenvoudige behandeling dan advocaten en zien zij eerder kans om eenvoudige behandeling te starten.

15 Ten aanzien van de inschatting van het type zaken dat geschikt is voor eenvoudige behandeling worden geen grote verschillen geconstateerd tussen loketmedewerkers en advocaten. In zijn algemeenheid worden huurrecht, arbeidsrecht en verbintenissenrecht aangemerkt als rechtsgebieden waar eenvoudige behandeling vaak kan worden ingezet. Vaak is er bij geschillen op deze gebieden nog ruimte voor informele onderhandeling met de wederpartij met als doel de partijen nader tot elkaar te brengen opdat een oplossing gevonden kan worden. Geschillen op het terrein van personen- en familierecht, sociaal zekerheidsrecht, bestuursrecht en vreemdelingenrecht worden door de selectiefunctionarissen minder geschikt gevonden voor eenvoudige behandeling.

Toevoegwaardigheid van de geschillen en oplossingsmogelijkheden in de eerste lijn

16 In voorgaande resultaten is geen rekening gehouden met de toevoegwaardigheid van zaken. In de evaluatie heeft de raad voor rechtsbijstand een inschatting gemaakt van de toevoegwaardigheid van de

geschillen. Tevens is bijgehouden of er voor deze geschillen in een later stadium (alsnog) een toevoeging is verstrekt (tot 2,5 maanden na afronding van het laatste spreekuur). Dit is in 882 van de geschillen in de pilot gelukt[6]. Van deze geschillen bleek 73% toevoegwaardig. In het onderzoek hebben we aangenomen dat een toevoegwaardig geschil na het spreekuur en eventuele eenvoudige behandeling definitief is opgelost als er niet alsnog een toevoeging is verstrekt.

17 De resultaten van de pilot rekening houdend met de toevoegwaardigheid van de geschillen zijn als volgt:

a. Van de toevoegwaardige geschillen blijkt 11% al tijdens het spreekuur definitief te kunnen worden opgelost. Hierin is geen significant verschil tussen loketmedewerkers en advocaten.
b. Van de toevoegwaardige geschillen blijkt, maar niet tijdens het spreekuur konden worden opgelost, bleek 18% definitief door middel van eenvoudige behandeling te kunnen worden opgelost. Loketmedewerkers slagen er in 29% van de toevoegwaardige zaken tijdens de eenvoudige behandeling op te lossen, advocaten in 11%.
c. Van de toevoegwaardige geschillen is in zeer beperkt aantal gevallen (1%) geoordeeld dat de rechtzoekende op grond van het gehanteerde beoordelingskader niet voor een toevoeging in aanmerking komt. Dit geldt zowel voor loketmedewerkers als voor advocaten.
d. Bij elkaar genomen (geschillen die zijn opgelost tijdens spreekuur of eenvoudige behandeling, en geschillen die volgens het gehanteerde beoordelingskader niet toevoegwaardig zijn) volgt uit de pilotsituatie een afname met 30% van het aantal toevoegwaardige geschillen.

18 Opgemerkt wordt dat in de huidige situatie in 22% van alle toevoegwaardige zaken geen toevoeging wordt aangevraagd. Daarnaast kunnen aangevraagde toevoegingen alsnog om inhoudelijke redenen (3%) of financiële redenen (3%) worden afgewezen.

Resultaten kosten-batenanalyse

19 In het onderzoek zijn de kostenbesparende effecten als gevolg van de gehanteerde werkwijze in de pilots inzichtelijk gemaakt. De kosten in de pilot worden veroorzaakt door een cumulatie het spreekuur, eventuele eenvoudige behandeling en alsnog verstrekte toevoegingen. De baten worden bepaald door de mate waarin kosten voor toevoegingen worden uitgespaard door de werkwijze in de pilot.

20 De vergelijking tussen kosten en baten heeft betrekking op de pilot en geeft daarom geen indicatie van het te verwachten kostenvoordeel of kostennadeel indien bij de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inrichtingskeuzes worden gemaakt die afwijken van de pilotsituatie.

21 De behandeling van een geschil in de pilotsituatie is gemiddeld € 39 duurder gebleken dan in het geval het geschil niet in de pilot zou zijn ingebracht. Hierbij wordt opgemerkt dat de € 39 negatief een gemiddelde uitkomst is van alle modaliteiten die in de pilot zijn toegepast. Het kostennadeel is het kleinst bij geschillen die

[6] Aangezien in 882 van de 1.057 geschillen de toevoegwaardigheid kon worden vastgesteld en de koppeling met een geldig BSN kon worden gemaakt, kunnen de uitkomsten van het spreekuur licht verschillen van de eerder gepresenteerde percentages (waarin nog geen rekening is gehouden met toevoegwaardigheid en het volgen van verstrekte toevoegingen).

zijn behandeld door loketmedewerkers (€ 14) en het grootst bij geschillen die zijn behandeld door advocaten (€ 76). Deze bedragen zijn alleen van toepassing onder de condities waaronder de pilot heeft plaatsgevonden.

22 Met het spreekuur en de eenvoudige behandeling gaan kosten gepaard. Deze bedragen in de pilot gemiddeld € 60, maar verschilt afhankelijk van het type selectiefunctionaris: gemiddeld € 38 voor loketmedewerkers, gemiddeld € 69 voor niet gespecialiseerde advocaten en gemiddeld € 76 voor gespecialiseerde advocaten. Eenvoudige behandeling kost in de pilot gemiddeld € 149, indien verricht door loketmedewerkers gemiddeld € 108 en indien uitgevoerd door een advocaat € 317. Als een toevoegwaardige zaak tijdens het spreekuur of eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost, leidt dit tot een besparing. Deze toevoegingen kosten gemiddeld € 726 per zaak.

23 Als een toevoegwaardig geschil tijdens het spreekuur definitief wordt opgelost, leidt dit tot een substantiële besparing van gemiddeld € 682 bij de uitvoering door loketmedewerkers en € 648 bij de uitvoering door een advocaat. Als een toevoegwaardige zaak door middel van eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost, dan leidt dit ook tot een besparing. Deze besparing is per zaak gemiddeld € 563 als een loketmedewerker de eenvoudige behandeling uitvoert, en € 336 als de eenvoudige behandeling wordt gedaan door een advocaat. Deze besparingen gelden in het geval dat voor het betreffende geschil in de huidige situatie wel een toevoeging aangevraagd zou worden. In deze bedragen is derhalve geen rekening gehouden met het percentage van de zaken waarin in de huidige situatie geen toevoeging wordt aangevraagd, de aanvraag om andere redenen wordt afgewezen of een LAT wordt toegekend. Zie voor een verdere toelichting bijlage D.

Ervaringen van rechtzoekenden en selectiefunctionarissen

24 Tot slot is in het evaluatieonderzoek aandacht besteed aan de ervaringen van rechtzoekenden met de pilot en aan de ervaringen van selectiefunctionarissen met de pilot. Medewerkers van het Juridisch Loket beoordelen de uitvoeringspraktijk van het spreekuur gemiddeld met een rapportcijfer 7,5. Het oordeel van de advocaten is met een 7,2 iets lager. Rechtzoekenden blijken zeer tevreden over de hulp die hen tijdens het spreekuur wordt geboden. Gemiddeld krijgt het spreekuur een rapportcijfer een 8,4, en 97% van de rechtzoekenden geeft een voldoende (een 6 of hoger).

25 De medewerkers van het Juridisch Loket vinden specialisatie over het algemeen geen vereiste voor het werken met de noodzakelijkheidstoets tijdens het spreekuur. Naar hun mening vraagt het inschatten van de ‘kans van slagen’ van een zaak niet om specialisatie. De overige vragen van de noodzakelijkheidstoets (zoals zelfredzaamheid en aanwezigheid van voorliggende voorzieningen) zijn dermate feitelijk en door een generalist daarmee goed te beantwoorden. Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket vinden specialisatie eveneens geen vereiste voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling. Advocaten geven aan dat, naarmate een selectiefunctionaris meer gespecialiseerd is in een vakgebied, deze beter in staat is te beoordelen wat de kansrijkheid van een zaak is. Naar hun mening is specialisatie juist ook een vereiste voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling. Vanwege de korte behandelingstijd is specialisatie nodig om snel tot de kern van de zaak te komen en te kunnen beoordelen waar de mogelijke oplossingen liggen.

26 Als kansen voor de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand worden genoemd - zowel door medewerkers van het Juridisch Loket als advocaten – het besteden van meer tijd per zaak in de eerste lijn, en een betere samenwerking tussen eerste lijn en tweede lijn. Medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten verschillen in hun mening over de risico's van versterking van de eerste lijn. Medewerkers van het Juridisch Loket zien de risico's met name gelegen in de organisatorische beheersbaarheid. Ook vrezen zij minder effectief te kunnen zijn als zij door de wederpartij van de rechtzoekende voor belangenbehartiger worden aangezien. Advocaten zien vooral het risico dat de kwaliteit in de eerste lijn onvoldoende zal zijn gewaarborgd, en vrezen dat rechtzoekenden zullen worden weggehouden van tijdige en adequate rechtsbijstand.

27 Uit de intervisiebijeenkomst blijkt dat loketmedewerkers en advocaten aangeven aan dat een basisniveau aan juridische kennis, empathisch vermogen en overtuigingskracht belangrijk zijn om rechtzoekenden kwalitatief goede rechtsbijstand te kunnen verlenen. Op de vragen of de selectiefunctionaris een belangenbehartiger zou moeten zijn en over specialistische kennis zou moeten beschikken, heeft de bijeenkomst geen eenduidig antwoord opgeleverd.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding pilots

28 Gesubsidieerde rechtsbijstand is een belangrijk maatschappelijk goed. Voor iedere burger dient de toegang tot het recht te zijn gewaarborgd wanneer hij serieuze zaken ter toetsing aan de rechter wil voorleggen. Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand stelt mensen die de kosten van rechtsbijstand niet geheel zelf kunnen dragen in staat met juridische hulp een adequate oplossing voor hun serieuze geschillen te bereiken. In Nederland zijn de regels betreffende de gesubsidieerde rechtsbijstand neergelegd in de Wet op de rechtsbijstand (hierna: de Wrb) en enkele algemene maatregelen van bestuur.

29 Bij brieven van 10 juli 2012, 12 juli 2013 en 18 februari 2014[7] heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand (hierna: de stelselvernieuwing) aangekondigd. In het licht van de besparingsopgave waar het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: het ministerie) mee is geconfronteerd, is het stelsel van rechtsbijstand integraal heroverwogen. Op basis van deze heroverweging is door de staatssecretaris geconcludeerd dat een aantal maatregelen vereist is om het systeem van de gesubsidieerde rechtsbijstand toekomstbestendig te maken.

30 Eén van de door de staatssecretaris aangekondigde maatregelen[8] betreft de 'selectie aan de poort'. Met deze maatregel krijgt de eerste lijn een selectiefunctie. Een rechtzoekende moet zich van 2016 eerst melden bij de eerste lijn wil hij aanspraak maken op gesubsidieerde rechtsbijstand. In die eerste lijn wordt vervolgens door een selectiefunctionaris aan de hand van een noodzakelijkheidstoets beoordeeld of het noodzakelijk is om een toevoeging in het kader van tweedelijns rechtsbijstand af te geven. Door deze zogenoemde noodzakelijkheidstoets voor een aanspraak op tweedelijns rechtsbijstand te hanteren, verwacht het ministerie dat een sterkere filter door de eerste lijn wordt toegepast op de doorverwijzing naar de tweede lijn. Tegelijkertijd met invoering van 'selectie aan de poort' wordt de eerste lijn versterkt. De staatssecretaris beoogt de versterkte eerste lijn zodanig in te richten dat zij vaker in staat is om rechtzoekenden te helpen met het vinden van een passende oplossing voor hun geschil. Ook moet de rechtzoekende meer dan nu het geval is waar mogelijk een beroep gaan doen op het gebruik van beschikbare alternatieve oplossingen (zoals rechtsbijstandverzekeringen of rechtsbijstand via vakbonden).

31 Selectie aan de poort veronderstelt dat in de eerste lijn een functionaris werkzaam is die de selectie uitvoert. De rol van selectiefunctionaris zou door verschillende typen professionals kunnen worden ingevuld. In de pilot wordt de rol van selectiefunctionaris vervuld door een medewerker van het Juridisch Loket of een advocaat, niet zijnde een advocaat in loondienst (hierna: een advocaat).

32 Teneinde de pilot logistiek beheersbaar te houden en te voorkomen dat een te intensieve inzet van medewerkers van het Juridisch Loket een risico zou vormen voor de continuïteit van het primaire proces, zijn van de vier modellen er in de praktijk twee beproefd. Deze twee modellen betreffen beide de variant waarin de eenvoudige behandeling kan worden uitgevoerd. Op zes pilotlocaties wordt de werkwijze rond selectie aan de poort getest aan de hand van twee pilotmodellen: op drie vestigingen wordt de rol van selectiefunctionaris

[7] Kenmerk 271901; kenmerk 393870; kenmerk 480749.

[8] Aangekondigd in de brief 'Stelselvernieuwing rechtsbijstand' aan de Tweede Kamer, 12 juli 2013, kenmerk 393870.

ingevuld door een advocaat en op de drie andere vestigingen vervult een jurist werkzaam voor het Juridisch Loket de rol van selectiefunctionaris.

1.2 Evaluatie en reikwijdte van de pilot

33 In opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn de pilots zijn geëvalueerd door onderzoeksbureau Significant.

34 De doelstelling van het evaluatieonderzoek is het evalueren van de pilotmodellen (zie alinea 04) afzonderlijk om een geïnformeerde en onderbouwde keuze te kunnen maken voor de inrichting van de selectie aan de poort en het versterken van de eerstelijn.

35 Om de doelstelling te realiseren, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

a. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan het toepassen van de noodzakelijkheidstoets? (Onderdeel van de noodzakelijkheidstoets is de vraag of eenvoudige behandeling zinvol wordt geacht).
b. Wat is de kwaliteit van de door de selectiefunctionarissen geboden dienstverlening:
    i. Objectief: Hoeveel geschillen zijn opgelost na het spreekuur en hoeveel geschillen zijn opgelost na eenvoudige behandeling?
    ii. Subjectief: Wat is de ervaring van rechtzoekenden ten aanzien van hun behandeling tijdens de pilot? Wat is de tevredenheid van de rechtzoekenden die gebruik hebben gemaakt van de dienstverlening van de selectiefunctionarissen?
c. Wat zijn de kosten en baten van de pilot?
d. Hoeveel zaken zijn doorverwezen naar de tweedelijns rechtsbijstand op grond van het toepassen van de noodzakelijkheidstoets?
e. Wat zijn de ervaringen van de selectiefunctionarissen die aan de pilots hebben deelgenomen?
f. Wat zijn de motieven van rechtzoekenden die weigeren mee te werken aan de pilot?

36 Bovenstaande vragen worden waar mogelijk onderverdeeld naar type rechtsgebied en type selectiefunctionaris. Indien er statistisch significante verschillen waarneembaar zijn bij deze uitsplitsingen in de analyse wordt dit vermeld bij de bevindingen in de rapportage. Statistisch significant wil zeggen dat de kans kleiner dan 5% is dat het gevonden verschil op basis van toeval gevonden is.

37 De evaluatie levert geen advies op met een keuze voor één van de pilotmodellen, maar biedt inzichten in de uitwerking en gevolgen van de verschillende bouwstenen van ieder van de pilotmodellen en de modellen als geheel. De pilot staat daarmee op zichzelf en de evaluatie geeft alleen informatie over de pilotmodellen. De modulaire opbouw van het onderzoek biedt daarmee inzicht in de afzonderlijke elementen uit de pilots. Deze inzichten kunnen door het ministerie worden benut bij het maken van een keuze door wie en hoe de rol van de selectiefunctionaris kan worden ingericht en hoe de eerste lijn wordt ingericht.

38 In hoofdstuk 2 wordt de werkwijze van de pilots uitvoerig beschreven. De pilots zijn op een wijze opgezet dat een rechtzoekende na binnenkomst bij het Juridisch Loket gezien wordt door een baliemedewerker. De baliemedewerker doet - na het doorlopen van een aantal stappen die in hoofdstuk 2.2. uitvoerig worden beschreven - aan een selectie van de rechtzoekenden die zich melden bij de balie het aanbod tot deelname

aan de pilot. De evaluatie van de pilot richt zich op het proces dat start nadat een rechtzoekende heeft aangegeven deel te nemen aan de pilot en gezien wordt door een selectiefunctionaris op het spreekuur. Het voortraject bij de balie valt buiten de reikwijdte van de evaluatie.

1.3 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

39 Voor het evaluatieonderzoek is een aantal verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

f. Registratieformulier per cliënt. Bij iedere casus die de selectiefunctionarissen op het spreekuur heeft gezien, is dit formulier ingevuld. In de registratie zijn de kenmerken van de rechtzoekende en de kenmerken van het geschil vastgelegd. Ook is de toepassing van de noodzakelijkheidstoets geregistreerd, inclusief de uitkomst van het spreekuur. Deze registratie is gebruikt voor het verkrijgen van statistische informatie en voor kwalitatieve informatie over de overwegingen die spelen bij het toepassen van het noodzakelijkheidstoets;

g. Online enquête onder de rechtzoekenden die op het spreekuur zijn geweest. Iedere rechtzoekende is door de selectiefunctionaris tijdens het spreekuur gevraagd of ze voor een enquête benaderd mochten worden. Degenen die hiermee akkoord gingen hebben een e-mail ontvangen van het onderzoeksbureau met het verzoek om een online vragenlijst in te vullen[9]. Indien een rechtzoekende na één week de vragenlijst nog niet had ingevuld, is er door het onderzoeksbureau eenmaal gerappelleerd. Met de vragenlijst is gemeten hoe tevreden men was over de verschillende aspecten van de dienstverlening en in hoeverre het spreekuur voor de rechtzoekenden van toegevoegde waarde is geweest. Er is een combinatie gebruikt van open vragen, het geven van rapportcijfers en het aangeven van de mate waarin men het eens was met stellingen. Met deze methode is de subjectieve kwaliteit van de werkwijze onderzocht;

h. Telefonische enquête onder rechtzoekenden die op het spreekuur zijn geweest. In aanvulling op de online enquêtes, is een aantal rechtzoekenden benaderd voor een telefonisch interview. In deze korte interviews werd de respondenten ruimte geboden om meer te vertellen over waarom ze de dienstverlening wel of niet goed vonden. Hiermee zijn de resultaten uit de online enquêtes verdiept;

i. Online enquête onder alle selectiefunctionarissen. Aan het einde van de pilot is een online enquête onder alle selectiefunctionarissen uitgezet. In deze enquête is de selectiefunctionarissen gevraagd naar de ervaringen in de pilot met betrekking tot de organisatie van de pilot, de toepassing van de noodzakelijkheidstoets, het uitvoeren van de eenvoudige behandeling, de vereisten die aan een selectiefunctionaris worden gesteld en verbeterpunten ten aanzien van de versterking van de eerste lijn;

j. Interviews met selectiefunctionarissen. Na vier weken pilotperiode zijn met zes selectiefunctionarissen interviews uitgevoerd. Hierin is gevraagd naar de ervaringen met betrekking tot de toepassing van de criteria uit de noodzakelijkheidstoets, de uitvoering van de eenvoudige behandeling en de organisatie van de pilot;

k. Handmatige registratie door selectiefunctionarissen ten aanzien van het verloop van de eenvoudige behandeling. De selectiefunctionarissen hebben allen een Excelformulier ontvangen waarin zij, voor alle zaken die ze in eenvoudige behandeling hebben behandeld, gevraagd zijn welke activiteiten ze hebben

[9] Indien een rechtzoekende bereid was mee te werken aan de vragenlijst, maar niet in de mogelijkheid was om een e-mail te ontvangen, is aan de rechtzoekende de vragenlijst op papier verstrekt inclusief een retourenvelop om de ingevulde vragenlijst naar het onderzoeksbureau terug te sturen.

uitgevoerd, de uitkomst van de eenvoudige behandeling en de eventuele vervolgstappen na de eenvoudige behandeling. Ook zijn de tijdbesteding en doorlooptijd van de eenvoudige behandeling hierin vastgelegd. De analyse van deze registratie levert een kwantitatief beeld op van de effectiviteit van de eenvoudige behandeling en de benodigde tijd. Daarnaast levert de analyse een kwalitatief beeld op van de handelingen die uitgevoerd worden tijdens de eenvoudige behandeling en de adviezen die worden gegeven indien eenvoudige behandeling niet leidt tot een oplossing van het geschil;

l. Groepsinterview met selectiefunctionarissen. Na afloop van de pilot is met een aantal selectiefunctionarissen (advocaten en medewerkers van het Juridisch Loket samen) een groepsinterview gehouden. Hierin is een aantal conceptresultaten van het onderzoek op hoofdlijnen teruggekoppeld en is de deelnemers ter toetsing gevraagd of zij zich kunnen herkennen in de resultaten. Daarnaast zijn de positieve en negatieve ervaringen met de nieuwe werkwijze opgehaald;

m. Database aangevraagde toevoegingen van de raad voor rechtsbijstand. Door de raad voor rechtsbijstand is uitgezocht voor welke zaken die in de pilotperiode zijn behandeld, een toevoeging is aangevraagd[10] . De raad voor rechtsbijstand heeft tevens de toevoegwaardigheid van een zaak getoetst. Dat betreft een toevoeging volgens de huidige regelgeving. De raad voor rechtsbijstand heeft tevens de toevoegwaardigheid volgens huidige regelgeving van een zaak getoetst;

n. Om meer zicht te krijgen op de competenties die nodig zijn om op een kwalitatief adequate wijze de rol van selectiefunctionaris te kunnen vervullen, is, op voorstel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, een intervisiebijeenkomst georganiseerd. De opzet daarvan is afgestemd met betrokkenen namens de advocatuur, het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand.

40 Bij alle dataverzameling is het onderscheid gemaakt tussen een advocaat als selectiefunctionaris en een medewerker van het Juridisch Loket als selectiefunctionaris, zodat vast te stellen is of er significante verschillen zijn bij de invulling van de rol als selectiefunctionaris.

41 De opzet van het onderzoek, de tussentijdse bevindingen en de conceptversie van de eindrapportage zijn besproken in een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie (tevens voorzitter van de werkgroep), het Juridisch Loket, de advocatuur en de raad voor rechtsbijstand (zie bijlage F).

1.4 Leeswijzer

42 De rapportage is als volgt opgebouwd:

a. Hoofdstuk 2 geeft inzicht de werkwijze van de pilots;
b. Hoofdstuk 3 gaat in op het bereik van de pilots. Ook presenteren we in dit hoofdstuk de responspercentages van de vragenlijsten die selectiefunctionarissen invullen;
c. In hoofdstuk 4 geven we de bevindingen (zowel kwantitatief als kwalitatief) weer ten aanzien van de noodzakelijkheidstoets en het totaaloordeel;
d. De bevindingen ten aanzien van eenvoudige behandeling zijn verwoord in hoofdstuk 5;
e. Hoofdstuk 6 betreft de kosten-batenanalyse;

[10] Half juni is door de raad van rechtsbijstand voor alle zaken die zijn gehandeld in de pilotperiode bekeken of er een toevoeging is aangevraagd.

f. De ervaringen van rechtzoekenden met de pilots zijn verwoord in hoofdstuk 7;
g. Hoofdstuk 8 beschrijft de ervaringen van selectiefunctionarissen met hun deelname aan de pilots;
h. Enkele slotopmerkingen zijn opgenomen in hoofdstuk 9;
i. Een rapportage over een intervisiebijeenkomst is opgenomen na hoofdstuk 9;
j. In bijlage A is een definitielijst opgenomen.

2. Werkwijze pilots

43 In voorliggend hoofdstuk wordt de werkwijze beschreven die in de pilots wordt gevolgd.

2.1 Twee pilotmodellen

44 Zoals aangegeven in alinea 04 kent de pilot rond selectie aan de poort twee modellen:

a. Pilotmodel 1 - Eerste lijn met een selectiefunctionaris, een jurist van het Juridisch Loket, die zowel de selectie van zaken doet, als eenvoudige zaken in de eerste lijn zelf afhandelt;
b. Pilotmodel 2 - Eerste lijn met een selectiefunctionaris, zijnde advocaat, die zowel de selectie van zaken doet, als eenvoudige zaken in de eerste lijn zelf afhandelt.

45 Zoals hiervoor beschreven voert de selectiefunctionaris de selectie van zaken uit én kan de selectiefunctionaris eenvoudige zaken in de eerste lijn afhandelen. Bij de afhandeling van eenvoudige zaken in de eerste lijn geldt dat wanneer een advocaat de rol van selectiefunctionaris invult er sprake is van een belangenbehartiger in deze rol. Bij invulling van de rol door een jurist van het Juridisch Loket bij eenvoudige behandeling is dit niet het geval; deze kan puur adviserend of bemiddelend optreden. Bij de opzet van de pilots is door de werkgroep besloten om van één rol te spreken, namelijk die van selectiefunctionaris. Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over selectiefunctionaris, kan dit dus de selectiefunctionaris betreffen die de selectie van zaken tijdens het spreekuur uitvoert óf de persoon (advocaat dan wel medewerker van het Juridisch Loket) die de eenvoudige behandeling uitvoert.

46 De pilots worden uitgevoerd op zes vestigingen van het Juridisch Loket. Op de locaties Enschede, Rotterdam, en Zwolle vervult een advocaat de rol van de selectiefunctionaris. Op de locaties Almelo, Den Haag en Leeuwarden vervult een medewerker van het Juridisch Loket de rol van selectiefunctionaris.

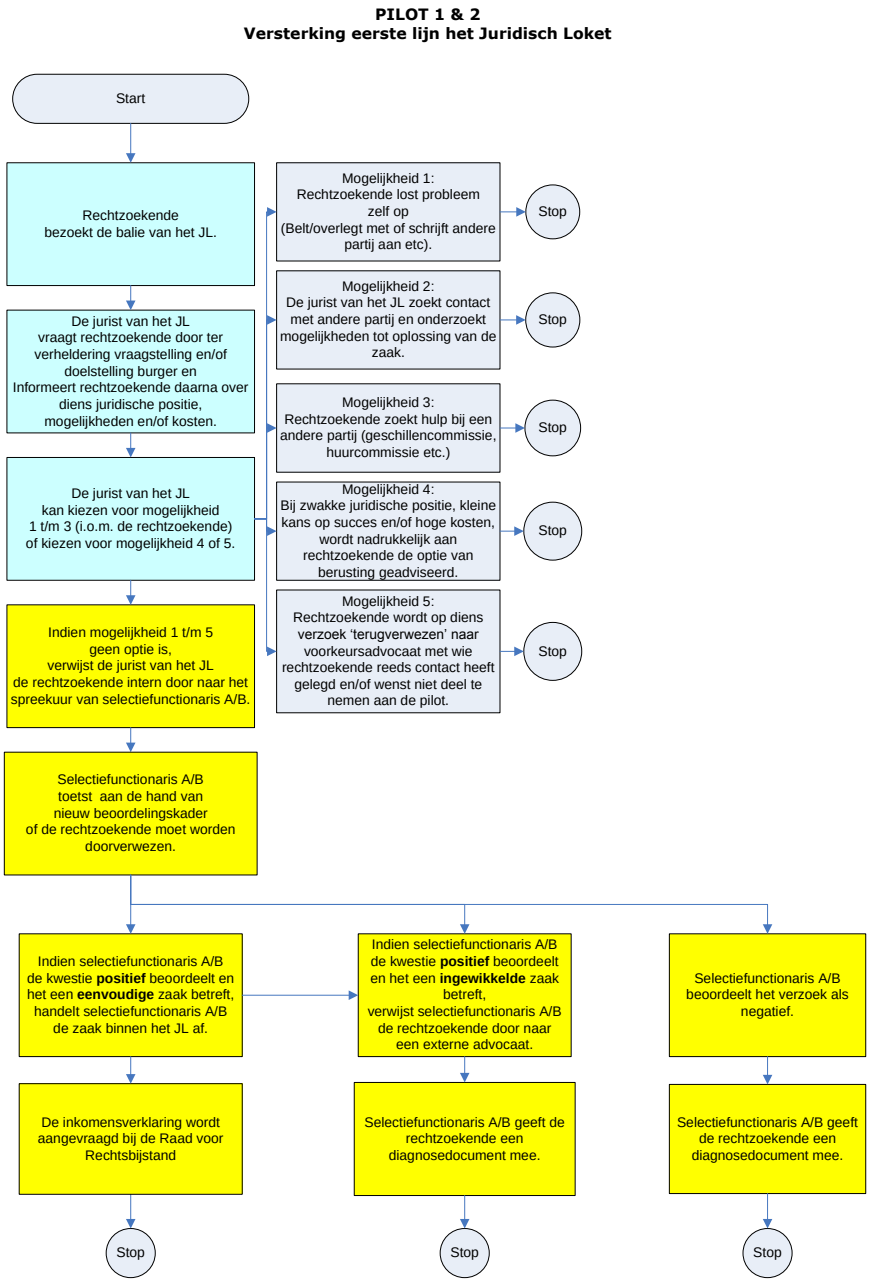
47 Kenmerkend voor een pilot is dat deze is gericht op het experimenteren met een werkwijze. Ook voor de pilots die onderwerp zijn van de evaluatie geldt dat er wordt geëxperimenteerd met toetsingscriteria die nog niet in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Gewaarborgd is - door middel van de instructie aan selectiefunctionarissen en de aandacht die hiervoor is gevraagd tijdens de informatiebijeenkomsten - dat rechtzoekenden niet zijn benadeeld in hun mogelijkheden een toevoeging voor gesubsidieerde rechtsbijstand te verkrijgen waarop zij volgens huidig recht aanspraak maken. Rechtzoekenden is aangeboden vrijwillig aan de pilot deel te nemen, waardoor hun geschil mogelijk alsnog zonder gesubsidieerde rechtsbijstand en het betalen van een eigen bijdrage zou kunnen worden opgelost.

2.2 Werkwijze pilot

48 De doelgroep voor de pilots is de groep rechtzoekenden die zich in persoon melden aan de balie van het Juridisch Loket en die na het contact met de balie in aanmerking komen voor een diagnosedocument.

49 Figuur 1 betreft het stroomschema waarin de werkwijze van de pilots is weergegeven.

a. De selectiefunctionaris, zijnde een jurist van het Juridisch Loket, wordt in het schema aangeduid als ‘selectiefunctionaris A’. De selectiefunctionaris, zijnde een advocaat, wordt aangeduid met ‘selectiefunctionaris B’. Let op: hierbij geldt de opmerking zoals gemaakt in alinea 17;
b. Waar in het stroomdiagram wordt gesproken van een ‘eenvoudige’ zaak, wordt daarmee bedoeld dat de selectiefunctionaris een zaak als eenvoudig beoordeelt en dus inschat dat de zaak binnen drie uur kan worden afgehandeld binnen de eerste lijn;
c. Waar in het stroomdiagram wordt gesproken van een ‘ingewikkelde’ zaak, wordt daarmee bedoeld dat de selectiefunctionaris een zaak als ingewikkeld beoordeelt en dus inschat dat de zaak niet binnen drie uur binnen de eerste lijn kan worden afgehandeld.



Figuur 1. Stroomschema pilot: de geel gekleurde blokken geven de reikwijdte van de evaluatie van de pilot aan. De evaluatie richt zich op het proces dat start op het moment dat een rechtzoekende de selectiefunctionaris ziet in het spreekuur. De stappen dei de baliemedewerker doorloopt (blauwe en grijze blokken) behoren niet onder de reikwijdte van de evaluatie

50 Een toelichting op de werkwijze zoals weergegevens in figuur 1 is in onderstaande alinea's uitgeschreven.

51 De werkwijze start op het moment dat een rechtzoekende bij de balie van het Juridisch Loket komt met een vraag of conflict. De baliemedewerker (jurist, niet in de hoedanigheid van selectiefunctionaris) van het

Juridisch Loket vraagt door om de vraag van de rechtzoekende helder te krijgen. Tevens vraagt de baliemedewerker door om erachter te komen wat het doel van de rechtzoekende is; wat zijn wat de rechtzoekende betreft de gewenste en denkbare oplossingen, ook op de langere termijn?

52 De baliemedewerker geeft informatie over de vraag van de rechtzoekende en informeert de rechtzoekende over diens juridische positie. Vervolgens informeert de baliemedewerker de rechtzoekende over de mogelijkheden om een oplossing dichterbij te brengen en welke kosten dat met zich meebrengt. De volgende opties neemt de baliemedewerker door:

a. Wat kan de rechtzoekende zelf doen om tot een oplossing te komen? Er zijn diverse mogelijkheden, zoals bellen of overleg met de andere partij, een brief schrijven;
b. Wat kan de jurist van het Juridisch Loket in gang zetten door contact te leggen met de andere partij? Kunnen standpunten nog bij elkaar worden gebracht, is bemiddeling mogelijk, kan een derde partij, zoals een deskundige, nog iets betekenen et cetera?
c. Als de rechtzoekende het geschil niet zelf kan oplossen en ook de hulp van de jurist van het Juridisch Loket niet effectief is, gaat de baliemedewerker na welke andere partijen buiten de juridische keten van advocaat en rechter, de rechtzoekende kunnen helpen. Te denken valt aan een geschillencommissie, buurtbemiddeling, echtscheidingsadviseur, andere bemiddelaars, diverse websites et cetera;
d. Als de juridische positie zwak is en/of de kans op succes klein en/of de kosten hoog, wordt door de baliemedewerker nadrukkelijk de optie van berusting in de situatie besproken of geadviseerd aan de rechtzoekende.

53 Indien de hiervoor genoemde opties geen reële mogelijkheden zijn in de betreffende zaak en verwijzing naar een advocaat naar inschatting van de baliemedewerker noodzakelijk is, wordt de rechtzoekende gewezen op het bestaan van een pilot binnen het Juridisch Loket. Indien de rechtzoekende aangeeft niet aan de pilot te willen deelnemen, bijvoorbeeld om de rechtzoekende wenst te worden terugverwezen naar een advocaat die hij/zij eerder in de betreffende kwestie heeft gesproken, wordt aan de balie een diagnosedocument verstrekt .

54 Indien de rechtzoekende aangeeft wel deel te willen nemen aan de pilot, wordt een afspraak aangeboden op het spreekuur van selectiefunctionaris A/B. Dit spreekuur vindt binnen enkele werkdagen na het bezoek aan de balie plaats. Tijdens het spreekuur toetst selectiefunctionaris A/B - op basis van een daarvoor opgesteld beoordelingskader (zie bijlage C) [11] - in hoeverre de rechtzoekende op grond van noodzakelijkheid in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Indien selectiefunctionaris A/B van mening is dat het een eenvoudige zaak betreft die binnen een tijdsbestek van drie uur kan worden afgehandeld, wordt deze zelfstandig door de selectiefunctionaris afgehandeld. De selectiefunctionaris A/B registreert de persoonsgegevens en vraagt bij de raad voor rechtsbijstand een inkomensverklaring aan. Op het moment dat de selectiefunctionaris, zijnde een advocaat, goede redenen heeft om de eenvoudige behandeling niet zelf te doen, treedt hij in overleg met een andere deelnemende advocaat met de vraag of die de eenvoudige behandeling op zich kan nemen. Indien gedurende de afhandeling van een vooraf als eenvoudig ingeschatte kwestie blijkt dat deze zich niet (meer) leent voor afhandeling binnen het Juridisch Loket, wordt aan de

[11] Opgemerkt moet worden dat er sprake is van een overlap in werkzaamheden tussen de baliemedewerker en de selectiefunctionaris; onderdelen van de noodzakelijkheidstoets worden aan de balie ook al gevraagd aan de rechtzoekende.

rechtzoekende alsnog een diagnosedocument verstrekt en wordt deze naar een externe advocaat verwezen. Indien het een verwijzing naar de reeds behandelend selectiefunctionaris betreft (advocaat) dient deze plaats te vinden door een jurist van het Juridisch Loket.

55 Indien selectiefunctionaris A/B van mening is dat het een complexe zaak betreft, waarbij de verwachte afhandelingsduur meer dan drie uur bedraagt wordt de rechtzoekende verwezen naar een externe mediator of advocaat, niet zijnde zichzelf. Indien selectiefunctionaris A/B van mening is dat een doorverwijzing op basis van het nieuwe beoordelingskader al of niet aan de orde is, wordt dit ten behoeve van de pilot geregistreerd. In alle gevallen wordt echter een diagnosedocument inhoudende een verwijzing aan de rechtzoekende verstrekt, tenzij laatstgenoemde anders beslist.

3. Doelgroep pilots

56 Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de doelgroep die is behandeld tijdens de pilotperiode. We starten met een beschrijving van het bereik van de pilots. Vervolgens presenteren we de respons van de pilots.

3.1 Bereik van de pilots

57 In hoofdstuk 2 is de werkwijze van de pilots beschreven. Zoals aangegeven betreft de doelgroep voor de pilots de groep rechtzoekenden die zich in persoon meldt aan de balie van het Juridisch Loket en aan wie na het contact met de baliemedewerker een diagnosedocument verstrekt kan worden. Aan deze groep rechtzoekenden wordt door de baliemedewerker gevraagd om deel te nemen aan de pilots.

58 Van de rechtzoekenden aan wie de keuze is voorgelegd om deel te nemen aan de pilots, zijn er in de pilotperiode 862 personen (45%) niet bereid tot deelname aan de pilot. Veelgehoorde redenen hiervoor zijn:

a. Er is reeds een voorkeursadvocaat en de rechtzoekende wil alleen een diagnosedocument zodat een toevoeging kan worden aangevraagd (58% van de rechtzoekenden die niet meededen aan de pilot gaf deze reden op);
b. Rechtzoekende is van mening dat een advocaat zeker ingeschakeld moet worden omdat de verwachting is dat er geprocedeerd moet worden. (26% gaf dit als reden op);
c. In 10% van de gevallen was er sprake van spoed, waardoor geen tijd meer beschikbaar was om een afspraak op het spreekuur te plannen.

Het percentage rechtzoekenden dat niet in de pilot wenst deel te nemen verschilt per rechtsgebied. (Tabel 1).

Rechtsgebied	Percentage weigering	N
Personen en familierecht	66%	286
Huurrecht	21%	38
Arbeidsrecht	27%	85
Verbintenissenrecht	38%	96
Sociaal zekerheidsrecht	58%	357

Tabel 1. Percentage weigering deelname aan de pilots per rechtsgebied

59 Uit voorgaande mag blijken dat de groep rechtzoekenden die deelneemt aan de pilots een selectie is van de totale populatie van rechtzoekenden die zich meldt bij het Juridisch Loket en in aanmerking komt voor een toevoeging. De groep personen die zich niet in persoon meldt bij de balie en de groep weigeraars (zie alinea 30) behoren niet tot de pilotpopulatie. Het betreft daarmee geen aselecte steekproef. In de kostenbatenanalyse (hoofdstuk 6) zijn varianten uitgewerkt waarin de doelgroep die niet participeert in de pilots is betrokken.

3.2 Respons

60 Alle rechtzoekenden die deelnemen aan de pilots worden gezien door een selectiefunctionaris in het spreekuur. Het is de bedoeling dat de selectiefunctionaris voor iedere casus een registratieformulier invult. Gedurende de pilotperiode zijn 1.155 registratieformulieren geheel of gedeeltelijk ingevuld. Formulieren die onvoldoende waren ingevuld om bruikbaar te zijn voor de analyse zijn uit de gegevens verwijderd; het betreft

25 formulieren waarbij 10 of meer vragen niet beantwoord waren. In 73 gevallen (6%) was de rechtzoekende niet aanwezig op de afspraak (no-show)[12]. Tabel 2 geeft een overzicht van de respons en no-show per locatie.[13] In totaal resteren er 1.057 registratieformulieren voor de analyse. Doordat niet in alle gevallen alle vragen in de formulieren zijn beantwoord, kunnen de aantallen in de afzonderlijke analyses (zie tabel 3 en tabel 4) enigszins van elkaar afwijken.

Aan welke pilotlocatie bent u verbonden?	Is de rechtzoekende aanwezig op de afspraak?		
	Ja, rechtzoekende is aanwezig	Nee, rechtzoekende is afwezig	**Totaal**
Rotterdam	421	22	**443**
Den Haag	251	23	**274**
Enschede	135	6	**141**
Almelo	96	8	**104**
Leeuwarden	65	3	**68**
Zwolle	89	9	**98**
Totaal	**1.057**	**71**	**1.128**

Tabel 2. Respons per locatie

De verdeling van de geschillen over de verschillende rechtsgebieden (waarbij in een deel van de gevallen combinaties van rechtsgebieden aan de orde zijn) is weergegeven in tabel 3.

Rechtsgebied	**N**	**%**
Personen- en familierecht	150	14%
Huurrecht	139	13%
Arbeidsrecht	233	22%
Verbintenissenrecht	159	15%
Sociaal zekerheidsrecht	255	24%
Anders	143	14%
Totaal	**1.052**	

Tabel 3. Overzicht van de respons naar rechtsgebied van het geschil (meerdere antwoorden mogelijk)

61 In 61% van de behandelde geschillen wordt het geschil door een advocaat behandeld, waarvan in 41% een in het rechtsgebied gespecialiseerde advocaat, in 20% een niet in het rechtsgebied van het geschil gespecialiseerde advocaat. In de overige 39% van de geschillen worden deze behandeld door een medewerker die werkzaam is voor het Juridisch Loket (zie tabel 4).

Type selectiefunctionaris	**N**	**%**
Jurist werkzaam voor het Juridisch Loket	412	39%
Advocaat, geen specialist voor het geschil	208	20%
Advocaat, gespecialiseerd in het rechtsgebied van het geschil	434	41%
Totaal	**1.054**	**100%**

Tabel 4. Type selectiefunctionaris naar specialisatie op het rechtsgebied van het geschil

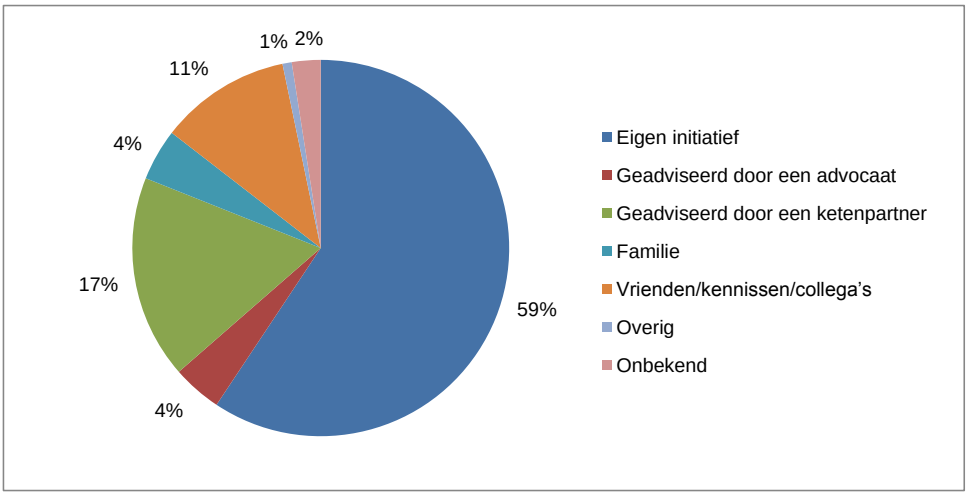
[12] Deze zaken zijn niet meegenomen in de kostenbatenanalyse (zie hoofdstuk 6).

[13] In 2 gevallen van no-show is de locatie onbekend.

3.3 Voortraject richting Juridisch Loket

62 Ruim de helft van de rechtzoekenden die heeft deelgenomen aan de pilot (59%) is op eigen initiatief naar het Juridisch Loket gekomen, 17% doet dit op advies van een ketenpartner of andere instelling en 4% op advies van een advocaat (zie figuur 2). Veel rechtzoekenden gaan op het advies van een advocaat naar het Juridisch Loket om een diagnosedocument te verkrijgen. Zoals in hoofdstuk 3.1 beschreven betreft de groep weigeraars aan de pilots voor een groot deel de groep rechtzoekenden die reeds een voorkeursadvocaat hebben. Om deze reden is dit percentage laag. Daarnaast worden rechtzoekenden door familie (4%) en vrienden, kennissen of collega's (11%) op het Juridisch Loket gewezen (zie figuur 2).

63 Degenen die op eigen initiatief naar het Juridisch Loket zijn gekomen, zijn rechtzoekenden die ofwel via zoekacties op internet bij het Juridisch Loket terechtkomen, ofwel al eerder door het Juridisch Loket zijn geholpen.



Figuur 2. Wijze waarop rechtzoekende bij het Juridisch Loket terecht is gekomen (N=1.013)

64 In bijlage B zijn de kenmerken van rechtzoekenden opgenomen.

4. Noodzakelijkheidstoets

65 Voorliggend hoofdstuk gaat in op de noodzakelijkheidstoets. In bijlage C is het kader voor de noodzakelijkheidstoets opgenomen. De noodzakelijkheidstoets is door het Ministerie van Veiligheid en Justitie opgesteld en is fictief. De selectiefunctionaris toetst op basis van dit kader in hoeverre de rechtzoekende op grond van noodzakelijkheid in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

66 De noodzakelijkheidstoets kent de volgende onderdelen:

a. Zelfredzaamheid van de rechtzoekende;
b. Aanwezigheid van adequate voorliggende voorzieningen;
c. Financieel belang van het geschil;
d. Juridische grondslag;
e. Kansrijkheid van een zaak (inclusief kansrijkheid om een zaak binnen drie uur te op te lossen).

67 Bij geschillen op het terrein van het huur- en verbintenissenrecht gaat het ministerie ervan uit dat er adequate alternatieven beschikbaar zijn voor een juridische procedure, waardoor tweedelijnsrechtsbijstand minder vaak noodzakelijk is. Indien adequate alternatieven ontbreken en tweedelijns rechtsbijstand toch noodzakelijk is om een oplossing voor een geschil te vinden, dan is die ook beschikbaar voor het huur- en verbintenissenrecht.

68 De verschillende elementen van de noodzakelijkheidstoets worden in dit hoofdstuk zowel kwantitatief als kwalitatief behandeld (paragraaf 4.1 tot en met 4.6). Op basis van de verschillende elementen van de noodzakelijkheidstoets vormt de selectiefunctionaris een eindoordeel. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 4.7 af met een analyse op dit totaaloordeel.

69 Per onderdeel van de noodzakelijkheidstoets zijn twee onderdelen opgenomen:

a. De resultaten op basis van de casusregistraties. Indien er statistisch significante verschillen[14] waarneembaar zijn in de analyse wordt dit vermeld bij de bevindingen. Hierbij worden uitsplitsingen gemaakt naar type selectiefunctionaris (jurist werkzaam voor Juridisch Loket, advocaat niet gespecialiseerd op het rechtsgebied van het geschil of advocaat gespecialiseerd op het rechtsgebied van het geschil) en type rechtsgebied;
b. De bevindingen uit de enquête onder selectiefunctionarissen waarbij hen is gevraagd naar de werkbaarheid en relevantie van het betreffende criterium. Vanwege het relatief gering aantal enquêtes kunnen er geen significante verschillen berekend worden tussen type selectiefunctionarissen. De data die op de enquêtes is gebaseerd is puur kwalitatief van aard en betreft meningen van de selectiefunctionarissen.

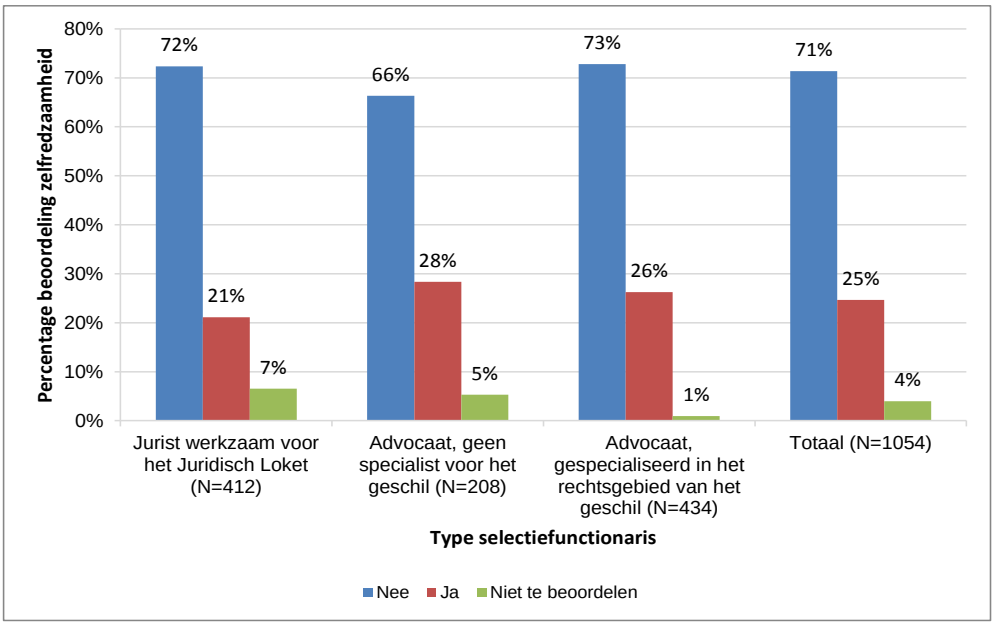
70 Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de tijdsbesteding van de selectiefunctionaris op het spreekuur wordt uitgelicht (paragraaf 4.9) en een paragraaf met de resultaten van de analyse op het aantal zaken waar na het spreekuur alsnog een toevoeging is aangevraagd (paragraaf 4.10).

[14] Statistisch significant wil zeggen dat de kans kleiner dan 5% is dat het gevonden verschil op basis van toeval gevonden is.

4.1 Zelfredzaamheid

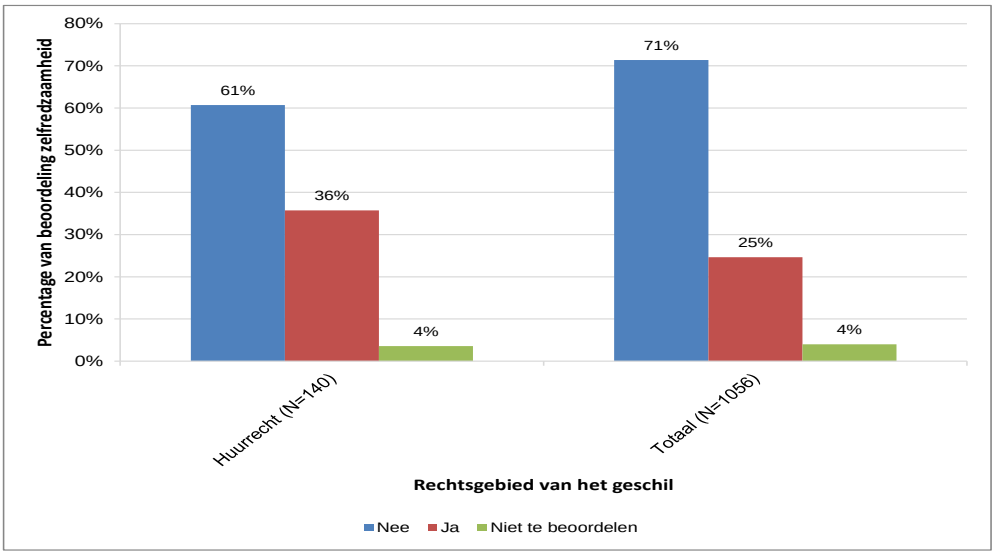
4.1.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

71 In totaal wordt in ruim twee derde van de geschillen door de selectiefunctionaris de inschatting gemaakt dat de rechtzoekende het geschil niet zelf of met hulp van anderen kan oplossen (zie figuur 3). Advocaten beoordelen de zelfredzaamheid vaker positief dan de medewerkers van het Juridisch Loket. Advocaten die geen specialist zijn op het rechtsterrein van het geschil, beoordelen vaker dat een rechtzoekende niet zelfredzaam is. Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket en niet gespecialiseerde advocaten vinden de zelfredzaamheid relatief vaker niet te beoordelen dan in het rechtsgebied gespecialiseerde advocaten.



Figuur 3. Kan de rechtzoekende zelf of met hulp van anderen zijn geschil oplossen? Uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

72 In het geval van huurrecht wordt de zelfredzaamheid met 36% relatief vaker positief beoordeeld dan voor de overige rechtsgebieden (zie figuur 4). Tussen de overige rechtsgebieden zijn geen significante verschillen gevonden in de beoordeling van zelfredzaamheid.



Figuur 4. Kan de rechtzoekende zelf of met hulp van anderen zijn geschil oplossen? Uitgesplitst naar rechtsterrein van het geschil

73 Zoals in figuur 3 te lezen, is door de selectiefunctionarissen in 25% van de geschillen de betreffende rechtzoekende als zelfredzaam beoordeeld. Bij deze 25% zijn de volgende varianten (of een combinatie daarvan) aangegeven als verklaring voor de beoordeling tot zelfredzaam:

a. Met het advies van de selectiefunctionaris is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder (15%);
b. Met behulp van sociaal raadslieden (3,8%);
c. Met behulp van een echtscheidingsbemiddeling of andere bemiddelaar (0,7%);
d. Met behulp van buurtbemiddeling (0,1%);
e. Met behulp van mensen in de omgeving van de rechtzoekende (0,1%);
f. Met andere voorzieningen (6,2%). Onder andere voorzieningen wordt het Juridisch Loket (al dan niet via eenvoudige behandeling) genoemd, wordt een advocaat noodzakelijk geacht (al dan niet een reeds toegevoegde advocaat) of wordt door de selectiefunctionaris aangegeven dat er een andere sociale instantie is die de rechtzoekende zou kunnen ondersteunen, zoals maatschappelijk werk;
g. Een laatste antwoordmogelijkheid is ‘Met behulp van de rechtwijzer’. Het antwoordpercentage hierop betreft 0,0%.

74 Een voorbeeldcasus waarbij is aangegeven voor een selectiefunctionaris dat de rechtzoekende zelfredzaam is betreft een zaak op het gebied van arbeidsrecht waarbij de rechtzoekende zelfstandig (voordat hij zich meldde bij het Juridisch Loket) per aangetekende brief de nietigheid van een ontslag heeft ingeroepen en loon heeft gevorderd. Een andere voorbeeld van een casus waarbij is aangegeven dat de rechtzoekende zelf of met hulp van iemand het probleem kan oplossen betreft een familierechtzaak waarbij de rechtzoekende niet de stap naar een advocaat wenst te maken. Deze rechtzoekende is geadviseerd om de ex-partner eerst nog een keer aan te schrijven om te kijken of er onderling uit kan worden gekomen, eventueel met mediation.

4.1.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium

75 Uit de enquête onder de selectiefunctionarissen blijkt dat zowel medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket als advocaten de werkbaarheid van het criterium 'zelfredzaamheid' zeer verschillend beoordelen. De selectiefunctionarissen die het criterium werkbaar vinden, geven aan dat zij - ondanks de door de selectiefunctionarissen ervaren subjectiviteit van het criterium - op basis van hun professioneel oordeel tot een goede beoordeling ten aanzien van de zelfredzaamheid van een persoon kunnen komen. Degenen die het geen werkbaar criterium vinden, onderbouwen dat met de volgende argumenten:

a. Zelfredzaamheid is geen onderscheidend criterium: alle rechtzoekenden op het spreekuur zijn niet zelfredzaam, gezien het feit dat er alleen doorverwijzing van de balie van het Juridisch Loket naar het spreekuur plaatsvindt indien er sprake is van beperkte zelfredzaamheid;
b. Zelfredzaamheid is een subjectief criterium: zelfredzaamheid is van vele factoren afhankelijk, waarbij selectiefunctionarissen zich afvragen hoe ze deze (objectief) kunnen meewegen in hun beoordeling;
c. Zelfredzaamheid is geen zinnig criterium, omdat rechtzoekenden die zelfredzaam lijken hun eigen zaak "Hopeloos kunnen verprutsen, omdat de juridische merites niet duidelijk zijn";
d. Als een zaak voldoende juridisch grondslag heeft, dient de zelfredzaamheid volgens een selectiefunctionaris geen toets te zijn.

76 De selectiefunctionarissen (zowel medewerkers Juridisch Loket als advocaten) zijn verdeeld over de vraag of de zelfredzaamheid een relevant criterium is. Een kleine meerderheid vindt het een relevant criterium omdat van de ene rechtzoekende nu eenmaal meer eigen inbreng kan worden verwacht dan van de ander (bijvoorbeeld door opleidingsniveau of taalbeheersing) en daar mag in de beslissing over gesubsidieerde rechtsbijstand rekening mee gehouden worden. De selectiefunctionarissen die zelfredzaamheid geen relevant criterium vinden, argumenteren dat ook zelfredzame rechtzoekenden adequate juridische bijstand nodig hebben om tot een oplossing van een juridisch geschil te komen.

Samengevat:

- In totaal wordt in 71% van de geschillen door de selectiefunctionaris de inschatting gemaakt dat de rechtzoekende het geschil niet zelf of met hulp van anderen kan oplossen. Advocaten beoordelen de zelfredzaamheid vaker positief dan de medewerkers van het Juridisch Loket. Advocaten die geen specialist zijn op het rechtsterrein van het geschil, beoordelen vaker dat een rechtzoekende niet zelfredzaam is.
- Wanneer de selectiefunctionaris inschat dat de rechtzoekende wel zelfredzaam is, wordt vaak bedoeld dat met het advies van de selectiefunctionaris het geschil tijdens het spreekuur is opgelost óf met het advies van de selectiefunctionaris de rechtzoekende verder kan. Tevens worden sociale raadslieden relatief vaak genoemd als reden waarom een rechtzoekende zelfredzaam wordt ingeschat.
- Het criterium zelfredzaamheid wordt aan de balie door de baliemedewerker al gecheckt, waardoor het percentage 'niet zelfredzaam' in de pilots redelijk hoog is.
- Selectiefunctionarissen zijn verdeeld over de werkbaarheid en relevantie van het criterium.

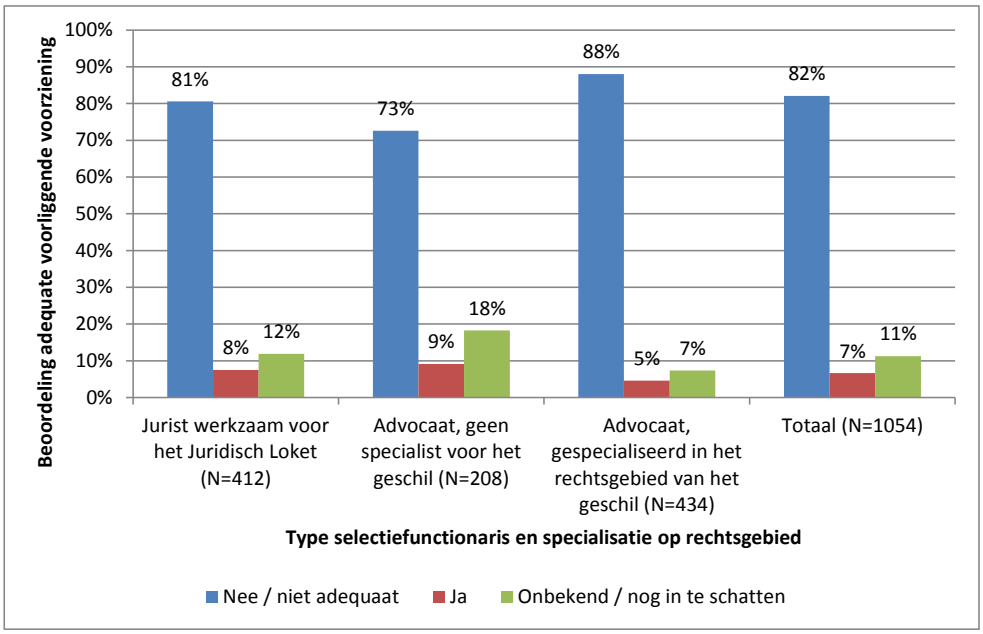
4.2 Adequate voorliggende voorziening

4.2.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

77 Voor een ruime meerderheid (82%) van de geschillen is geen voorliggende voorziening voorhanden of is deze niet adequaat (zie figuur 5). In 11% van de geschillen is onbekend of er een voorliggende voorziening is of moet nog ingeschat worden of deze adequaat is. In de resterende 7% van de gevallen is de beoordeling dat er sprake is van één of meerdere adequate voorliggende voorzieningen:

a. Rechtsbijstandsverzekering (1,4%);
b. Geschillen- of klachtencommissie (1,3%);
c. Vakbond (0,6%);
d. Arbitrage (0,1%);
e. Andere voorliggende voorziening (3,2%).

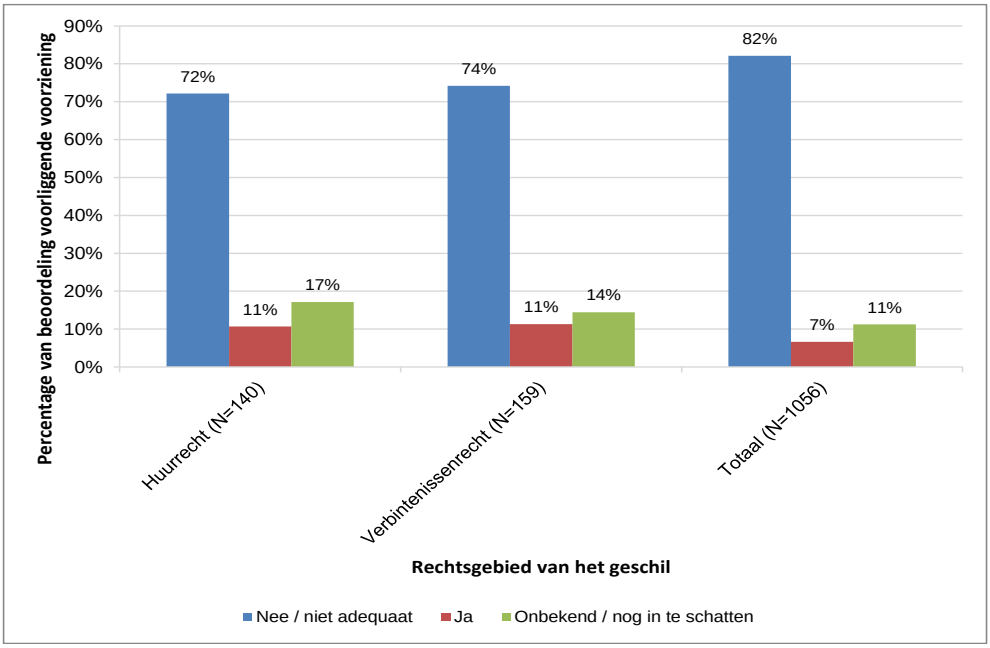
78 Er is geen significant verschil gevonden in de beoordeling van adequate voorliggende voorzieningen tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten. Er is echter wel verschil tussen gespecialiseerde en niet gespecialiseerde advocaten (zie figuur 5). Gespecialiseerde advocaten geven relatief minder vaak dan niet gespecialiseerde advocaten aan dat er een adequate voorliggende voorziening is (5% tegenover 9%) en geven ook minder vaak aan dat het onbekend is of nog ingeschat moet worden of er een adequate voorliggende voorziening is (7% tegenover 18%).



Figuur 5. Is het mogelijk dat de rechtzoekende een beroep kan doen op een andere adequate voorliggende voorziening? Uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

79 In geschillen die betrekking hebben op huurrecht en verbintenissenrecht beoordelen selectiefunctionarissen vaker dan in andere geschillen dat er sprake is van een voorliggende voorziening (11%). Ook wordt bij deze geschillen relatief vaker aangegeven dat een voorliggende voorziening nog

onbekend is of nog ingeschat moet worden (zie figuur 6).



Figuur 6. Is het mogelijk dat de rechtzoekende een beroep kan doen op een andere adequate voorliggende voorziening? Uitgesplitst naar rechtsterrein van het geschil

80 In 82% van de gevallen is de selectiefunctionaris van mening dat er voor het geschil geen adequate andere voorliggende voorziening is. Over het algemeen worden een of twee van de volgende redenen genoemd voor het ontbreken van voorliggende voorzieningen:

a. De rechtzoekende heeft geen sociaal netwerk dat kan ondersteunen in het oplossen van het geschil;
b. De rechtzoekende heeft al andere voorliggende voorzieningen aangesproken, maar die hebben onvoldoende resultaat opgeleverd. Bijvoorbeeld in het geval van echtparen die met behulp van mediation hebben geprobeerd om tot overeenstemming te komen rondom de scheiding, maar waarbij dat niet is gelukt;
c. De voorliggende voorzieningen zullen niet adequaat zijn. Met enige regelmaat vermelden selectiefunctionarissen dat zij inschatten dat het geschil te complex is om te kunnen worden opgelost door het sociaal raadsliedenwerk. Ook komt het voor dat voorliggende voorzieningen naar inschatting van de selectiefunctionaris het betreffende geschil niet kunnen oplossen of dat er voor het type geschil per definitie een advocaat vereist is (omdat er een juridische procedure gestart moet worden);
d. De rechtzoekende heeft geen rechtsbijstandsverzekering en/of is geen lid van een vakbond (Zie voor een voorbeeld casus I).

Casus I

Een rechtzoekende heeft met haar ex-partner drie kinderen. Deze man heeft de kinderen niet erkend. Zij is van mening dat hij desondanks alimentatie zou moeten betalen en zoekt juridische hulp om dat te kunnen afdwingen, omdat haar eigen pogingen tot op heden geen resultaat hebben opgeleverd. Omdat de rechtzoekende geen rechtsbijstandsverzekering heeft, is er volgens de selectiefunctionaris geen sprake van een adequate voorliggende voorziening.

81 In het geval de selectiefunctionaris wel vaststelt dat er sprake is van een voorliggende voorziening, maar dat nog onbekend is of deze adequaat is, heeft dit vooral betrekking op situaties waarin de rechtzoekende nog moet afwachten of de betreffende voorziening hem/haar goed van dienst wil en kan zijn. Een voorbeeld hiervan is een rechtzoekende die weer contact wil hebben met zijn vijfjarige zoontje. Het zoontje, over wie hij geen gezag heeft, is door zijn ex-vrouw meegenomen naar het buitenland. De selectiefunctionaris heeft deze rechtzoekende doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming, maar geeft aan dat nog moet blijken of die instantie het geschil kan oplossen. Daarnaast komt het voor dat de selectiefunctionaris niet kan inschatten of de voorliggende voorziening adequaat zal zijn omdat de rechtzoekende nog geen uitspraak heeft gedaan over de eigen bereidheid om de voorziening daadwerkelijk te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is een rechtzoekende die zelf openstaat voor mediation in het kader van de echtscheiding, maar waarbij het nog onbekend is of de partner hier ook toe bereid is.

82 In een beperkt aantal gevallen (16 geschillen) is er wel een voorliggende voorziening, maar wordt deze niet adequaat geacht. Het zijn zaken waarbij de rechtzoekende geen gebruik *wil* maken van de voorliggende voorziening. Voorbeelden hiervan zijn rechtzoekenden die niet tevreden zijn over de ondersteuning door de advocaat die hen via de rechtsbijstandsverzekering is toegewezen, maar ook rechtzoekenden die de betreffende voorziening - zoals mediation - bij voorbaat afwijzen.

83 In de gevallen waarin de selectiefunctionaris aangeeft niet te weten of de rechtzoekende een beroep kan doen op een andere adequate voorliggende voorziening (categorie ‘onbekend’), blijkt uit de gegeven toelichting dat zij wel degelijk een mogelijke voorliggende voorziening op het oog hebben. Zij geven daarbij aan dat zij nog niet zeker weten of deze werkelijk adequaat zal zijn. Feitelijk wijkt deze categorie daarmee weinig af van de antwoordcategorie dat er sprake is van een voorliggende voorziening, maar dat nog onbekend is of deze adequaat is.

4.2.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium

84 Uit de analyse van de enquête onder selectiefunctionarissen blijkt dat medewerkers van het Juridisch Loket het beoordelen van de beschikbaarheid van een adequate voorliggende voorziening iets vaker dan advocaten als (zeer) werkbaar beschouwen. Zij geven aan dat het al dan niet aanwezig zijn van een adequate voorliggende voorziening vaak samen met de rechtzoekende goed bepaald kan worden.

85 Selectiefunctionarissen die het criterium onvoldoende werkbaar vinden, geven daarvoor verschillende redenen:

a. De mate waarin een voorliggende voorziening adequaat zal blijken is vaak moeilijk in te schatten: op basis waarvan kan bepaald worden of de betreffende voorziening werkelijk in staat zal zijn op het geschil op te lossen?
b. Het beoordelen van het beschikbaar zijn van een adequate voorliggende voorziening is niet zinnig, omdat er door de baliemedewerkers van het Juridisch Loket alleen rechtzoekenden naar het spreekuur worden doorverwezen die geen adequate voorliggende voorziening hebben;
c. Een geschillencommissie kan vaak niet worden beschouwd als een adequate voorliggende voorziening omdat rechtzoekenden in de regel moeten worden begeleid bij de voorbereiding om een zaak bij de geschillencommissie voor te leggen.

86 Verreweg het merendeel van de selectiefunctionarissen (zowel juristen werkzaam voor het Juridisch Loket als advocaten) vindt de beschikbaarheid van een adequate voorliggende voorziening een relevant criterium. Zij vinden het logisch dat eerst gekeken moet worden of een rechtzoekende geholpen kan worden met een goedkopere vorm van (rechts)bijstand dan door een advocaat. Zij plaatsen evenwel kritische kanttekeningen bij de onduidelijkheid van het begrip 'adequaat': wanneer kan een voorliggende voorziening als adequaat worden aangemerkt?

87 De kleine groep selectiefunctionarissen die niet overtuigd is van de relevantie van dit criterium geeft aan dat zij geen rechtzoekenden op het spreekuur hebben gezien die over een adequate voorliggende voorziening beschikten. Ook voeren zij aan dat de genoemde voorliggende voorzieningen volgens hen feitelijk geen voorliggende voorziening zijn: "Een geschillencommissie is geen voorliggende voorziening", is de mening van een klein aantal respondenten.

Samengevat:

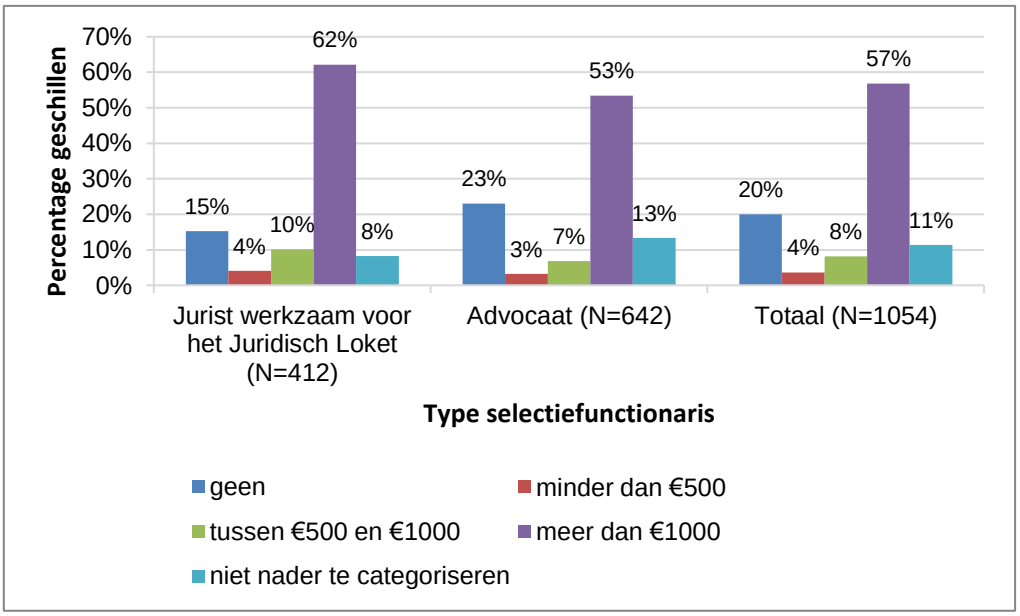
- Voor een ruime meerderheid (82%) van de geschillen is geen voorliggende voorziening voorhanden of is deze niet adequaat.
- Er is geen significant verschil gevonden in de beoordeling van adequate voorliggende voorzieningen tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten. Gespecialiseerde advocaten geven relatief minder vaak dan niet gespecialiseerde advocaten aan dat er een adequate voorliggende voorziening is (5% tegenover 9%) en geven ook minder vaak aan dat het onbekend is of nog ingeschat moet worden of er een adequate voorliggende voorziening is (7% tegenover 18%).
- In geschillen die betrekking hebben op huurrecht en verbintenissenrecht beoordelen selectiefunctionarissen vaker dan in andere geschillen dat er sprake is van een voorliggende voorziening.
- Het criterium wordt aan de balie door de baliemedewerker al gecheckt, waardoor het percentage 'geen adequate voorliggende voorziening' in de pilots redelijk hoog is.
- Selectiefunctionarissen ervaren het criterium als werkbaar en relevant, maar geven aan dat het inschatten of een voorliggende voorziening adequaat is, lastig in te schatten is.

4.3 Financieel belang

4.3.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

In 80% van de geschillen lijkt in meer of mindere mate sprake van een financieel belang, in 20% van de gevallen lijkt het rechtsbelang volledig immaterieel. Van de geschillen met een financieel belang bedraagt het belang in ruim de helft van de gevallen meer dan € 1.000,-, 8% betreft een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,-, 4% minder dan € 500,- en van 11% kon de omvang van het financieel belang niet worden gecategoriseerd.[15] Bij geschillen behandeld door een jurist werkzaam bij Juridisch Loket is vaker sprake van een financieel belang dan bij advocaten (85% versus 77%; zie figuur 7).

[15] Op basis van de beschrijving van het geschil en het financiële belang is een indeling gemaakt van de omvang van het financiële belang. Voor bedragen per tijdseenheid (bijvoorbeeld per maand) is een periode van 24 maanden gehanteerd. .



Figuur 7. Categorisatie van financieel belang naar type selectiefunctionaris

88 Het financieel belang van de geschillen verschilt tussen de rechtsgebieden (zie tabel 5). Bij personen- en familierecht is in de meerderheid van de geschillen geen sprake van een financieel belang. Ook bij huurrecht is relatief minder vaak sprake van financieel belang dan bij andere rechtsgebieden. Bij sociale zekerheidsrecht en arbeidsrecht is relatief vaak sprake van een financieel belang hoger dan € 1.000,-. In het geval van personen- en familierecht is de omvang van het financieel belang relatief vaak onduidelijk en daardoor niet nader te categoriseren[16].

Rechtsgebied van het geschil	Categorisatie van financieel belang					
	Geen financieel belang	**Minder dan € 500,-**	**Tussen € 500,- en € 1000,-**	**Meer dan € 1000,-**	**Niet nader te categoriseren**	N
Personen- en familierecht	57%	1%	1%	21%	21%	150
Huurrecht	29%	5%	18%	38%	11%	140
Arbeidsrecht	9%	2%	3%	74%	12%	234
Verbintenissenrecht	9%	10%	14%	58%	8%	159
Sociaal zekerheidsrecht	3%	3%	8%	77%	10%	256
Anders	32%	2%	10%	49%	7%	144
Totaal	**20%**	**4%**	**8%**	**57%**	**11%**	1.056

Tabel 5. Categorisatie van financieel belang uitgesplitst naar rechtsgebied van het geschil

[16] Daar waar de exacte omvang van het financieel belang niet bekend is, is zoveel mogelijk geprobeerd een inschatting te maken of de omvang daarvan meer is dan € 1000,- op basis van de omschrijving van het geschil. Bijvoorbeeld gevallen van aangevochten ontslag of recht op uitkering gaan over (substantiële delen van) het inkomen van de rechtzoekende. Op grond daarvan is het financieel belang in die gevallen als meer dan € 1000,- gecategoriseerd.

89 Om een beeld te krijgen van de zaken waarop het financieel belang betrekking heeft, is er per rechtsgebied een analyse gemaakt. Deze is weergegeven in tabel 6.

Rechtsgebied	**Financieel belang heeft betrekking op (onder andere):**
Personen- en familierecht	Te betalen alimentatie, opgebouwd pensioen of erfenis.
Huurrecht	Vergoeding bij renovatie, herstelkosten, vergoeding van geleden schade door achterstallig onderhoud, vordering van te veel betaalde makelaarskosten, te veel betaalde huurkosten, nog niet terugbetaalde borgsom en betaling van opleveringsschade.
Arbeidsrecht	Te weinig betaalde maandlonen, ontslagvergoeding, WW-uitkering, smartengeld na bedrijfsongeval, opleidingskosten, uitbetaling vakantiedagen/vakantiegeld/reiskosten, inkomstenderving.
Verbintenisrecht	Inkomensschade door arbeidsongeschiktheid, terugbetaling van lening, betaling van (niet-verzekerde) schade, verliezen op een beleggingspolis of de aankoopsom van een ondeugdelijk product.
Sociaal zekerheidsrecht	Uitkering of toeslagen. Ook: te betalen boete.

Tabel 6. Overzicht financiële belangen naar rechtsgebied

4.3.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium

90 Een meerderheid van de selectiefunctionarissen vindt het criterium financieel belang werkbaar. Juristen van het Juridisch Loket vinden het beoordelen van het financieel belang vaker werkbaar dan advocaten. Deze juristen geven aan dat het soms weliswaar moeilijk is om het financieel belang nauwkeurig te schatten, maar dat het goed mogelijk is om in te schatten of het financieel belang boven of onder de norm (van de Wrb) ligt.

91 Het inschatten van het financieel belang wordt door een minderheid van de selectiefunctionarissen niet (of beperkt) werkbaar geacht, omdat:

a. Het belang niet altijd even makkelijk is uit te drukken in financiële termen. Wat is bijvoorbeeld het financieel belang van (dreigende) uithuiszetting? Of van een verhuurder die regelmatig ongevraagd de woning binnentreedt?
b. Het is een relatief criterium: een belang van € 1.000,- is voor de ene rechtzoekende van groter belang dan voor de andere. Een huurachterstand van twee maanden is bijvoorbeeld meer prangend (omdat na drie maanden immers ontruiming kan worden gevraagd) dan bijvoorbeeld een geschil over een energienota uit 2012. Bovendien wordt aangegeven dat de grens van € 1.000,- te hoog is; “Het betreft voor minima een bedrag gelijk aan een hele maand inkomsten” aldus één van de respondenten.

92 Op een enkeling na vinden alle selectiefunctionarissen de hoogte van het financieel belang een relevant criterium. Zij zijn van mening dat dit criterium mede zou moeten bepalen of gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde is. Zij maken daarbij wel de kritische kanttekening dat de grens van het gekozen minimale financiële belang arbitrair is: voor de ene persoon heeft het mislopen van dat bedrag veel grotere consequenties dan voor de ander. Bijvoorbeeld bij sociaal zekerheidsrecht, geldt dat één maand inkomen bij een eenoudergezin onder de norm van € 1.000,- valt en daardoor bij dit type zaken de consequenties van het trekken van een lijn op dit bedrag erg groot (en zeer onwenselijk) zijn, aldus de selectiefunctionarissen.

93 De enkele selectiefunctionarissen die dit criterium niet relevant vinden, voeren aan dat iedereen in staat zou moeten worden gesteld om zijn gelijk te halen ongeacht hoe groot het financieel belang is. Zij voegen daaraan toe dat sommige 'schade' zich niet zo makkelijk laat uitdrukken in euro's terwijl het belang van het oplossen van het geschil wel groot is, omdat de niet-financiële gevolgen voor de rechtzoekende groot zijn.

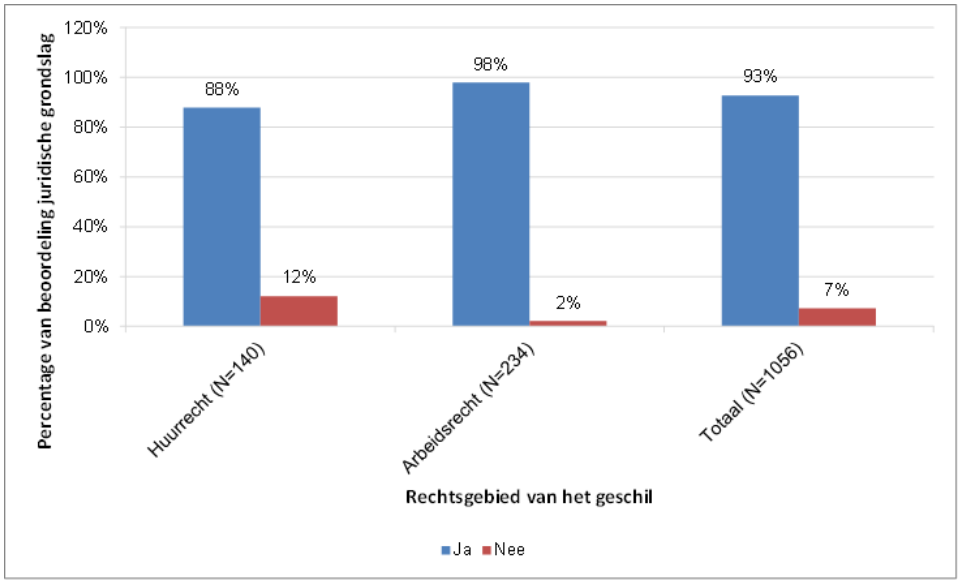
Samengevat:

- In 80% van de geschillen lijkt in meer of mindere mate sprake van een financieel belang, in 20% van de gevallen lijkt het rechtsbelang volledig immaterieel.
- Van de geschillen met een financieel belang bedraagt het belang in ruim de helft van de gevallen meer dan € 1.000,-, 8% betreft een financieel belang tussen de € 500,- en € 1.000,-, 4% minder dan € 500,- en van 11% kon de omvang van het financieel belang niet worden gecategoriseerd.
- Bij geschillen behandeld door een jurist werkzaam bij Juridisch Loket is vaker sprake van een financieel belang dan bij advocaten (85% versus 77%).
- Selectiefunctionarissen zijn over het algemeen van mening dat het criterium werkbaar en relevant is, maar uiten hun zorgen over de consequenties van het criterium voor bepaalde groepen rechtzoekenden waarbij het financieel belang net onder de grens van € 1.000,- valt.

4.4 Juridische grondslag

4.4.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

94 Voor een ruime meerderheid (93%) van de geschillen is er sprake van juridische grondslag, voor 7% van de geschillen geldt dat echter niet. Hierbij is geen significant verschil gevonden tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten. Wel is er verschil in de beoordeling van juridische grondslag tussen de verschillende rechtsgebieden van de geschillen (zie figuur 8). Bij arbeidsrecht wordt de juridische grondslag vaker als voldoende beoordeeld (98%), bij huurrecht en de restcategorie 'ander rechtsgebied' wordt de juridische grondslag juist minder vaak als voldoende beoordeeld (88%).



Figuur 8. Heeft de zaak voldoende juridische grondslag? Uitgesplitst naar rechtsgebied van het geschil

95 Selectiefunctionarissen hebben de juridische grondslag getoetst door onder andere te bekijken of zij het geschil kunnen relateren aan een wetsartikel, jurisprudentie of geldige overeenkomst (zie voor een voorbeeld Casus II). In die gevallen hebben zij aangegeven dat er sprake is van juridische grondslag. Ook als de rechtzoekende steekhoudende argumenten aandraagt of zelf concrete bewijzen meebrengt (zoals verstuurde e-mails, contracten, et cetera) beoordeelt de selectiefunctionaris de juridische grondslag als voldoende.

Casus II

Een vrouw, die geen Nederlands spreekt en schrijft, heeft van haar werkgever een document gekregen waarin wordt vermeld dat haar salaris wordt verlaagd. Het geschil heeft volgens de selectiefunctionaris voldoende juridische grondslag, omdat de rechtzoekende volgens de geldende CAO recht heeft op een hoger loon.

96 In een beperkt aantal gevallen is er volgens de selectiefunctionaris sprake van onvoldoende juridische grondslag. In de regel verwijst de selectiefunctionaris daarbij naar regelgeving of jurisprudentie. Als de selectiefunctionaris tijdens het gesprek vaststelt dat de rechtzoekende nalatig is geweest (bijvoorbeeld door reactietermijnen te overschrijden), dan geeft de selectiefunctionaris - op basis van jurisprudentie of eigen ervaringen - aan dat de rechtzoekende in dergelijke gevallen het gelijk niet aan zijn zijde zal vinden. Ook komt het voor dat de selectiefunctionaris na raadpleging van regelgeving moet vaststellen dat de rechtzoekende zich niet op een recht *kan* beroepen. Een voorbeeld hiervan is een rechtzoekende die recht meent te hebben op aanvullende woonkostentoeslag. Na een berekening van de huurkosten blijkt echter dat de rechtzoekende niet voldoet aan de criteria op basis waarvan aanvullende woonkostentoeslag wordt toegekend.

4.4.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium

97 Uit de enquête onder selectiefunctionarissen blijkt dat zowel de medewerkers van het Juridisch Loket als de advocaten het werkbaar vinden om de juridische grondslag te bepalen. Ze vinden dat het één van hun

kerntaken is. Tevens wordt het criterium ook aan de balie door de baliemedewerker gecheckt. Bovendien zijn zij het unaniem eens dat het een relevant criterium is: als er geen sprake is van juridische grondslag, dan hebben rechtzoekenden hulp nodig, geen rechtshulp.

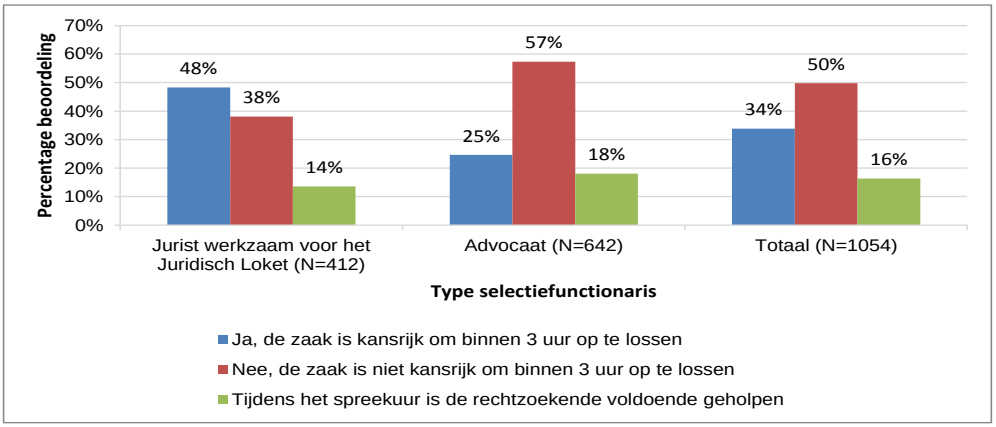
Samengevat:

- Voor een ruime meerderheid (93%) van de geschillen is er sprake van juridische grondslag, voor 7% van de geschillen geldt dat echter niet.
- Er is geen significant verschil gevonden tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten.
- Er is verschil in de beoordeling van juridische grondslag tussen de verschillende rechtsgebieden van de geschillen: Bij arbeidsrecht wordt de juridische grondslag vaker als voldoende beoordeeld (98%), bij huurrecht en de restcategorie 'ander rechtsgebied' wordt de juridische grondslag juist minder vaak als voldoende beoordeeld (88%).
- Selectiefunctionarissen zijn het unaniem eens dat het criterium werkbaar en relevant is.

4.5 Kansrijkheid om zaak in drie uur op te lossen

4.5.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

98 Van de geschillen wordt door de selectiefunctionarissen 34% kansrijk geacht om binnen drie uur op te lossen, terwijl 50% van de geschillen daarvoor niet kansrijk worden geacht. In 16% van de geschillen is de inschatting dat de rechtzoekende met het spreekuur al afdoende is geholpen. De kansrijkheid van de zaak om in drie uur opgelost te worden wordt door juristen werkzaam voor het Juridisch Loket anders beoordeeld dan door advocaten (zie figuur 9). Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket achten 48% van de door hun behandelde geschillen kansrijk om in drie uur op te lossen, terwijl advocaten 57% van de geschillen die zij behandelen juist niet kansrijk achten om in drie uur op te lossen. Tegelijkertijd is het percentage rechtzoekenden dat naar inschatting van de selectiefunctionaris tijdens het spreekuur al voldoende geholpen is bij advocaten wat hoger dan bij medewerkers van het Juridisch Loket (18% tegen 14%).
Het maakt in de beoordeling van de kansrijkheid om de zaak in drie uur op te lossen geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet.

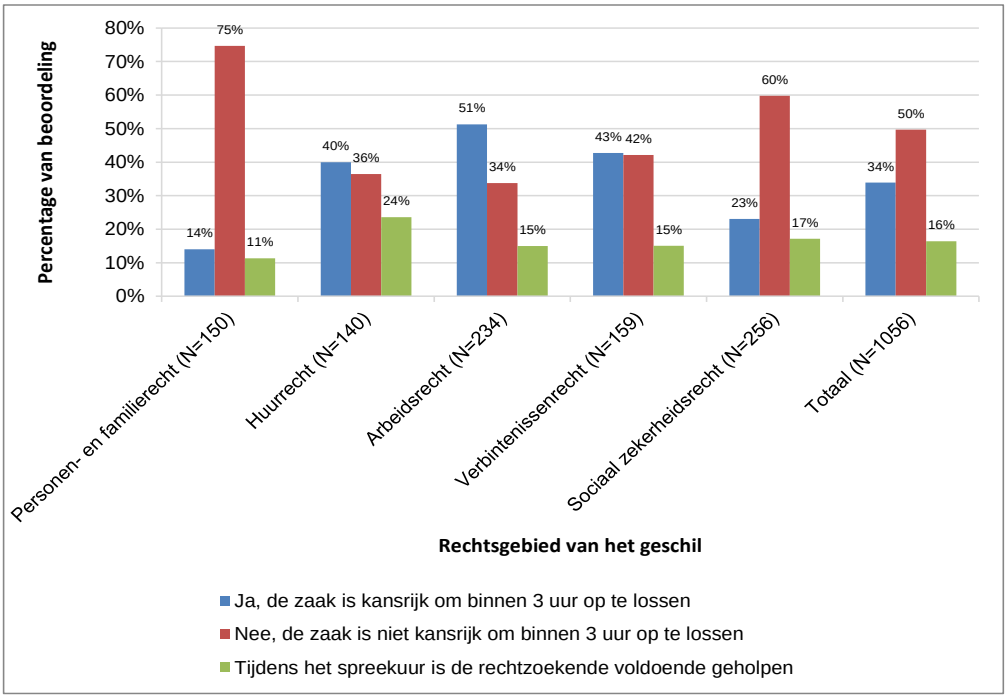


Figuur 9. Kansrijkheid van de zaak om binnen drie uur te worden opgelost naar type selectiefunctionaris

99 Opvallend zijn de verschillen in onderbouwing die medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten geven voor hun inschatting dat de zaak binnen drie uur kan worden opgelost. Bij juristen van het Juridisch Loket speelt vaker dan bij advocaten de bereidheid van de tegenpartij tot medewerking een rol bij hun beslissing of een zaak kansrijk wordt gevonden om binnen drie uur op te lossen. Advocaten gaan er vaker van uit dat als zij tijdens de eenvoudige behandeling een of meerdere brieven stuurt aan de tegenpartij, deze zal bijdraaien en bereid zal zijn tot het oplossen van het geschil. Advocaten en medewerkers van het Juridisch Loket verschillen niet in hun verwachting bij relatief simpele zaken: die kunnen zondermeer binnen drie uur worden opgelost. Van zaken op het gebied van arbeidsrecht wordt vaker aangegeven dat ze binnen drie uur kunnen worden opgelost, omdat er volgens de selectiefunctionarissen met relatief weinig inspanning (bijvoorbeeld in overleg treden met de werkgever) tot een oplossing kan worden gekomen.

100 De beoordeling van de kansrijkheid om het geschil binnen drie uur op te lossen, verschilt per rechtsgebied (zie figuur 10). Bij geschillen op het gebied van arbeidsrecht, verbintenissenrecht en huurrecht wordt relatief vaker kans gezien om het geschil binnen drie uur op te lossen. Bij huurrecht wordt de rechtzoekende relatief vaak al tijdens het spreekuur afdoende geholpen. Bij personen- en familierecht en sociale zekerheidsrecht geldt juist dat relatief vaak geen kans gezien wordt het geschil binnen drie uur op te lossen.

101 De zaak is volgens selectiefunctionarissen niet kansrijk om binnen drie uur te worden opgelost als het een complexe zaak betreft en/of een juridische procedure gestart moet worden. Zeker als een hoorzitting in de lijn der verwachting ligt, is een afhandeling binnen drie uur niet reëel. Ook als de tegenpartij niet bereid lijkt tot onderhandelen, is meer dan drie uur nodig. Selectiefunctionarissen geven hierbij aan dat vooral geschillen met in hun woorden 'logge' instanties (zoals UWV en gemeenten) zich niet lenen voor eenvoudige behandeling, omdat het vinden van gehoor bij deze tegenpartijen lastig en tijdrovend blijkt.



Figuur 10. Kansrijkheid van de zaak om binnen drie uur te worden opgelost. Uitsplitsing naar rechtsgebied

4.5.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium[17]

102 Het merendeel van de selectiefunctionarissen geeft in de enquête aan dat zij het werkbaar vinden om te beoordelen of de zaak kansrijk is om binnen drie uur te worden opgelost. De advocaten zijn hierin iets terughoudender dan de medewerkers van het Juridisch Loket. Tegelijkertijd geeft een aanzienlijk deel van de selectiefunctionarissen (zowel medewerkers Juridisch Loket als advocaten) aan dat het van veel (onvoorspelbare) factoren afhangt of een zaak binnen drie uur kan worden opgelost. Vaak is tijdens het spreekuur nog niet duidelijk of de tegenpartij bereid is tot meewerken, waardoor het beoordelen van dit criterium lastig is.

103 Bij deze bevindingen kan de kanttekening worden gemaakt dat het uitvoeren van een eenvoudige behandeling een nieuw fenomeen is, zeker voor de medewerkers van het Juridisch Loket. Selectiefunctionarissen zullen, zoals één van hen letterlijk aangeeft: “Ervaring moeten opdoen met wat er tijdens een eenvoudige behandeling wel en niet opgelost kan worden. Zodra zij daarmee meer ervaring hebben opgedaan, is dit criterium ook meer werkbaar is hun verwachting”. Op basis van de data is dit effect niet te onderbouwen.

104 Alle medewerkers van het Juridisch Loket beoordelen dit criterium als relevant (of hebben daar geen specifieke mening over[18]), terwijl enkele advocaten van mening zijn dat dit geen relevant criterium is. Dat laatste wordt onderbouwd met het feit dat het in de praktijk heel moeilijk is om vooraf in te schatten of een zaak binnen drie uur is op te lossen.

[17] In de enquête is ook gevraagd naar de werkbaarheid van het criterium kansrijkheid. Juristen die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket beoordelen dit criterium als (min of meer) werkbaar, terwijl advocaten minder positief zijn over de werkbaarheid. Een gehoorde reden hiervoor betreft: “Rechtzoekenden geven tijdens het spreekuur een voorstelling van zaken, op basis waarvan de zaak kansrijk lijkt, terwijl dat later - bijvoorbeeld na inzage in het verweerschrift van de wederpartij onterecht blijkt”. Zowel de juristen van het Juridisch Loket als de advocaten zijn over het algemeen van mening dat het bepalen van de kansrijkheid een relevant criterium is. Tegelijkertijd geven zij aan dat het beoordelen van de kansrijkheid in het eerste gesprek vaak lastig is, omdat het van veel factoren afhankelijk is. Degenen die dit criterium niet relevant vinden, zijn van mening dat zelfs als de kansrijkheid klein is, zij de rechtzoekende zouden moeten helpen om het geschil op te lossen.

[18] Deze juristen kozen voor de antwoordcategorie ‘neutraal’.

Samengevat:

- Van de geschillen wordt door de selectiefunctionarissen 34% kansrijk geacht om binnen drie uur op te lossen, terwijl 50% van de geschillen daarvoor niet kansrijk wordt geacht. In 16% van de geschillen is de inschatting dat de rechtzoekende met het spreekuur al afdoende is geholpen.
- Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket achten bijna de helft van de door hun behandelde geschillen kansrijk om in drie uur op te lossen, terwijl advocaten de meerderheid van de geschillen die zij behandelen juist niet kansrijk achten om in drie uur op te lossen. Tegelijkertijd is het percentage rechtzoekenden dat naar inschatting van de selectiefunctionaris tijdens het spreekuur al voldoende geholpen is bij advocaten wat hoger dan bij medewerkers van het Juridisch Loket (zie verder hoofdstuk 5, eenvoudige behandeling).
- Het maakt in de beoordeling van de kansrijkheid om de zaak in drie uur op te lossen geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet.
- Het criterium wordt als werkbaar en relevant beoordeeld, waarbij advocaten het criterium als iets minder werkbaar ervaren dan loketmedewerkers.

4.6 Geschillen op het terrein van huurrecht en verbintenissenrecht

105 Binnen de pilots is geëxperimenteerd met criteria van de noodzakelijkheidstoets specifiek voor geschillen op het terrein van huurrecht en verbintenissenrecht.

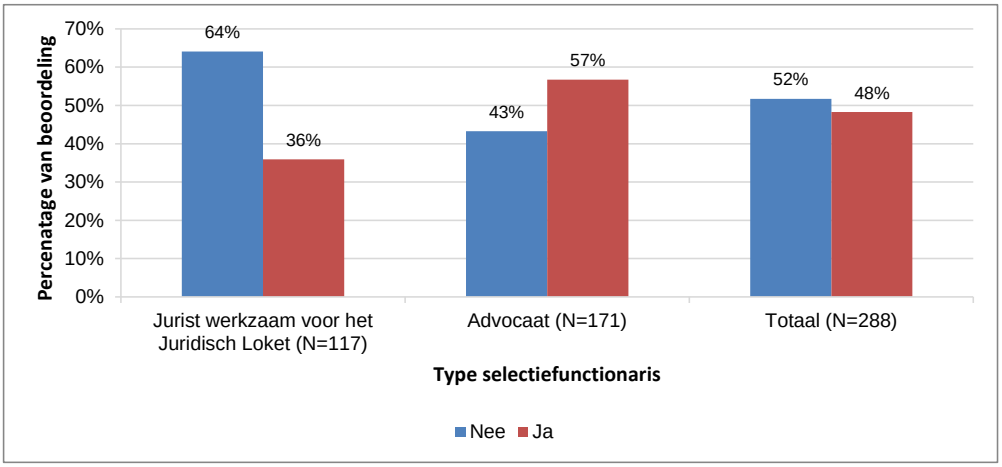
106 Bij deze zaken komt gesubsidieerde rechtsbijstand in beeld wanneer een rechtzoekende een zwaarwegend belang heeft en een toevoeging noodzakelijk is om diens fundamentele rechten te borgen. Voor bepaalde categorieën onrechtmatige daden gaat het ministerie van Veiligheid en Justitie er van uit dat het voor een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand voldoende is als aan de reguliere noodzakelijkheidstoets is voldaan. In deze geschillen hoeft de zwaarwegendheid van het belang niet nader te worden onderzocht.[19]

4.6.1 Bevindingen op basis van de casusregistraties

107 De beoordeling van het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand bij huurrecht en verbintenissenrecht verschilt tussen juristen werkzaam voor het Juridisch Loket en advocaten (zie figuur 11). In het algemeen is bij 48% van deze geschillen door de selectiefunctionaris aangegeven dat er sprake is van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket geven vaker aan dat er geen recht bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand terwijl advocaten juist vaker aangeven dat er wel sprake is van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. Voor de beoordeling maakt het geen significant verschil of de advocaat

[19] Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 18 februari 2014 (Kamerstukken II 2013-2014, 31 753, nr. 70). Het gaat om straat- en contactverboden, gewelds- en zedenmisdrijven, medisch handelen en de onrechtmatige overheidsdaad.

gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet. Ook maakt het geen significant verschil of het huurrecht of verbintenissenrecht betreft.



Figuur 11. Huurrecht of verbintenissenrecht: Kunt u aangeven of er sprake is van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand?

108 Er is zowel volgens juristen van het Juridisch Loket als volgens advocaten sprake van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand in de volgende situaties:

a. De rechtzoekende is onvoldoende zelfredzaam en heeft niet de beschikking over andere voorliggende voorzieningen, terwijl de negatieve gevolgen voor de cliënt bij het uitblijven van rechtsbijstand groot zullen zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de hoogte van het financieel belang (met als potentieel gevolg een hoge schuldenlast), dreigende uithuiszetting of gebrek aan kwaliteit van leven (bijvoorbeeld door stalking of aanhoudende dreigementen). Zie voor een voorbeeld casus III;

b. Er dient een (beroeps)procedure te worden gestart.

Casus III

Een rechtzoekende huurt een kamer van een andere partij. De rechtzoekende staat volgens het GBA op dit adres ingeschreven, maar er is geen schriftelijke huurovereenkomst. De rechtzoekende betaalt de huur contant. De verhuurder heeft aangegeven dat de rechtzoekende twee dagen later de woning moet hebben verlaten, omdat de verhuurder in de betreffende woning wil gaan samenwonen met een andere partij. De rechtzoekende is hiermee niet akkoord gegaan en wordt sindsdien bedreigd. De rechtzoekende heeft inmiddels aangifte gedaan.

Casus IV

Een rechtzoekende heeft na oplevering van de huurwoning de borg niet teruggekregen, terwijl de verhuurder geen protest heeft laten horen ten aanzien van de wijze van oplevering. De selectiefunctionaris stelt vast dat de wederpartij 'in verzuim' is. Het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand is volgens de selectiefunctionaris aan de orde vanwege 'het fundamentele recht op toegang tot de rechter'. Rechtsbijstand is in deze casus nodig omdat 'voor het starten van een procedure een dagvaarding nodig is, die alleen door een deskundige kan worden opgesteld.

109 Juristen van het Juridisch Loket benoemen vaker dan advocaten expliciet de potentiële ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende. Advocaten onderbouwen het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand met enige regelmaat met de verwijzing naar het fundamentele recht op toegang tot de rechter (zie casus iv), terwijl juristen van het Juridisch Loket dat niet (expliciet) doen.

110 Rechtzoekenden hebben volgens de selectiefunctionaris geen recht op gesubsidieerde rechtsbijstand als er (conform de voorwaarden in de wegwijzer) 'geen bijzondere situatie' is, het uitblijven van gesubsidieerde rechtsbijstand niet tot zeer ingrijpende gevolgen voor de rechtszoekende leidt en fundamentele rechten niet worden aangetast. In de praktijk betekent dit dat er geen sprake is van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand als het (financieel) belang gering is, er mogelijk andere voorliggende voorzieningen zijn en/of als een minnelijke oplossing nog niet is uitgesloten. Ook als selectiefunctionarissen inschatten dat het een 'kansloze' zaak betreft, is er volgens hen geen sprake van recht op gesubsidieerde rechtsbijstand.

4.6.2 Werkbaarheid en relevantie van het criterium

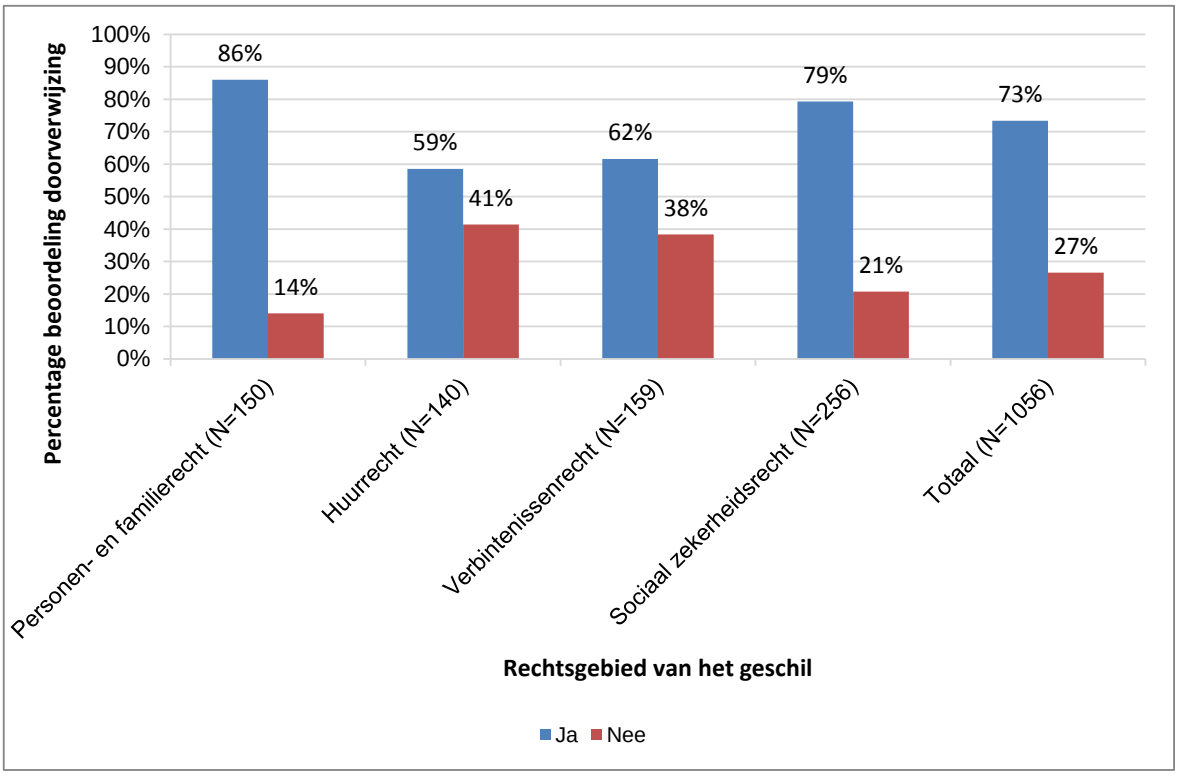
111 Uit de enquête onder de selectiefunctionarissen blijkt dat bijna alle advocaten dit criterium onwerkbaar vinden, terwijl de medewerkers van het Juridisch Loket verdeeld zijn over de werkbaarheid. Het standpunt dat het niet werkbaar is om vast te stellen of het uitblijven van gesubsidieerde rechtsbijstand tot zeer ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende zal leiden en of die inzet ook noodzakelijk is ter waarborging van fundamentele rechten, wordt vooral onderbouwd met de onduidelijkheid over de definitie. Wat zijn 'fundamentele rechten' en 'zeer ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende'? Wanneer zijn de gevolgen zo erg dat rechtsbijstand gerechtvaardigd is?

112 De meeste medewerkers van het Juridisch Loket vinden het criterium niet werkbaar en vinden tevens het criterium ook niet wenselijk. Zij geven bijvoorbeeld aan dat er sprake is van een arbitraire keuze om dit criterium alleen op deze twee rechtsgebieden toe te passen. Bovendien geven ze aan dat rechtsbijstand ook beschikbaar zou moeten zijn om niet-fundamentele rechten te waarborgen.

113 Ten aanzien van de relevantie van dit criterium oordelen advocaten duidelijk negatiever dan juristen van het Juridisch Loket. De argumenten die zij hiervoor aanvoeren, komen grotendeels overeen met de argumenten die zij geven voor de onwerkbaarheid van dit criterium.

4.7 Mate waarin de selectiefunctionaris van mening is dat doorverwijzing naar de tweedelijn plaats dient te vinden op grond van de noodzakelijkheidstoets

114 In ongeveer driekwart van de geschillen wordt een doorverwijzing naar de tweede lijn redelijk geacht in het licht van de ernst van de zaak (zie figuur 12). Bij geschillen op het terrein van personen- en familierecht (86%) en sociaal zekerheidsrecht (79%) is dit hoger dan bij andere soorten geschillen. Bij huurrecht (59%) en verbintenissenrecht (62%) wordt juist minder vaak dan bij andere geschillen doorverwijzing naar de tweede lijn redelijk geacht. Er is geen significant verschil gevonden in de beoordeling van de redelijkheid van de doorverwijzing naar de tweede lijn tussen medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten.



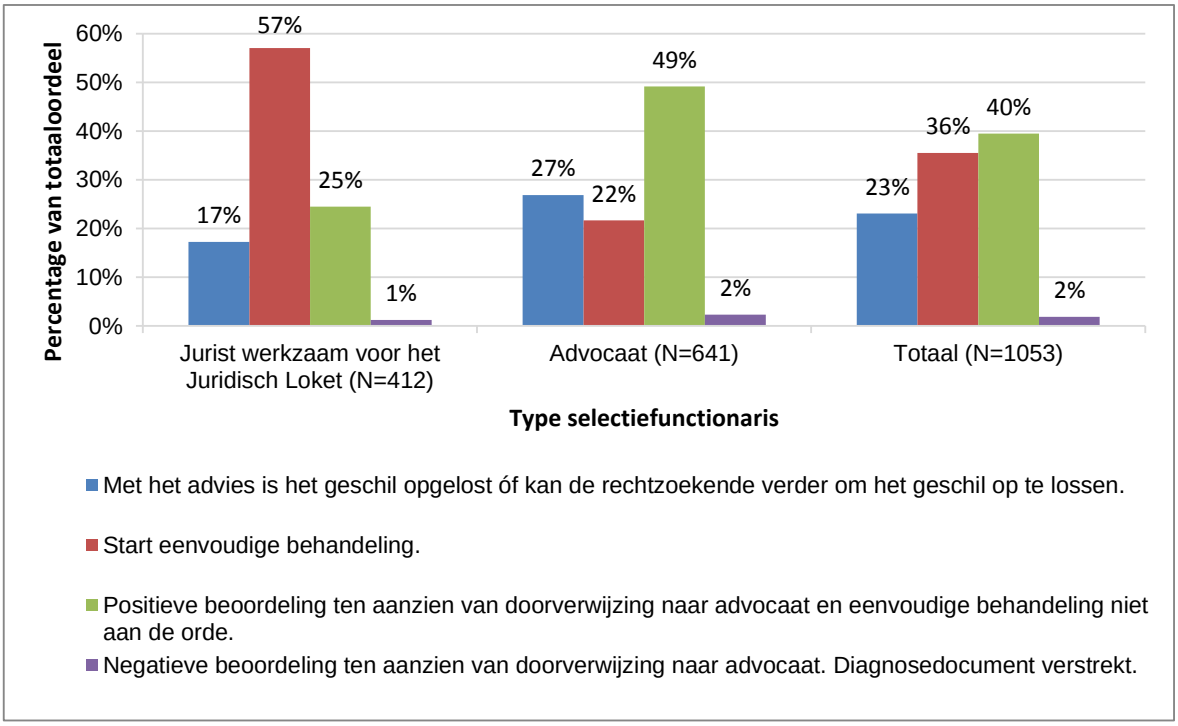
Figuur 12. Is het redelijk in het licht van de ernst van de zaak dat doorverwijzing naar de tweedelijn plaatsvindt?

115 Doorverwijzing naar de tweede lijn wordt om meerdere redenen redelijk geacht. Deze redenen worden logischerwijs gevormd op basis van de eerder behandelde criteria. Dat is in de eerste plaats omdat er voor de rechtzoekende veel op het spel staat (zoals het verliezen van de voornaamste inkomensbron). Het doorverwijzen naar een advocaat wordt onder andere redelijk geacht vanwege de omvang van de potentiële negatieve gevolgen van het achterwege blijven van uitgebreide en/of specialistische juridische ondersteuning. Ten tweede wordt doorverwijzing redelijk geacht als de rechtzoekende zelf niet in staat is om het geschil op te lossen, er geen andere voorliggende voorzieningen beschikbaar zijn en ook het eigen netwerk van de rechtzoekende niets kan betekenen. Een voorbeeld hiervan is een mevrouw met MS en Parkinson die niet in staat is om zelf brieven te schrijven, noch een netwerk heeft die dat voor haar kan doen. Tot slot wordt doorverwijzing redelijk geacht als de rechtzoekende alleen met ondersteuning door een advocaat een gelijkwaardige partij voor de tegenpartij kan zijn in de rechtszaal.

116 Doorverwijzing wordt niet redelijk geacht als er mogelijk andere manieren zijn om het geschil buiten een advocaat om op te lossen. Er zijn kortom nog andere - mogelijk adequate - voorliggende voorzieningen. Ook komt het voor dat het financieel belang te klein is om daarvoor de gang naar de rechter te willen maken. Tot slot worden sommige zaken als zodanig ‘kansloos’ beschouwd, dat doorverwijzing naar de advocatuur niet als redelijk wordt gekwalificeerd.

4.8 Totaaloordeel noodzakelijkheidstoets

117 Het totaaloordeel van de noodzakelijkheidstoets is samengevat in figuur 13 en uitgesplitst naar type selectiefunctionaris.[20] In 23% van de gevallen geldt dat het probleem met het advies is opgelost of dat de rechtzoekende verder kan om het geschil op te lossen. In 36% van de gevallen wordt een eenvoudige behandeling gestart. Voor 40% van de geschillen wordt direct doorverwezen naar een advocaat. Voor een klein deel van de geschillen (2%) is sprake van een negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar een advocaat. Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket starten relatief vaker een eenvoudige behandeling (57%), terwijl advocaten relatief vaker direct doorverwijzen naar de advocatuur (49%). Het maakt daarbij verder geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsterrein waarop het geschil betrekking heeft.



Figuur 13. Totaaloordeel van de noodzakelijkheidstoets uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

4.8.1 Overwegingen bij het totaaloordeel

118 De zaken waarin wordt geoordeeld dat met het advies het geschil is opgelost óf dat de rechtzoekende verder kan om het geschil op te lossen, zijn vooral zaken waarin de rechtzoekende is doorverwezen naar een andere voorliggende voorziening (zoals bijvoorbeeld maatschappelijk werk of een huurcommissie), de rechtzoekende voldoende advies heeft gekregen om zelf een bezwaarschrift op te stellen of naar aanleiding van het spreekuur heeft besloten om geen verdere stappen te ondernemen. Het betreft evenwel ook zaken

[20] Het totaaloordeel van de noodzakelijkheidstoets is gebaseerd op de casusregistratie. Voor 39 gevallen bleek negatieve beoordeling te zijn aangekruist, terwijl uit de toelichting blijkt dat het om een positieve beoordeling gaat. In 37 gevallen bleek daarnaast tijdens het onderzoek dat toch een eenvoudige behandeling is gehouden, terwijl dit niet als totaaloordeel was aangegeven. De hier gepresenteerde gegevens over het totaaloordeel zijn gecorrigeerd voor deze latere bevindingen.

waarin de rechtzoekende voor het moment voldoende is geholpen, maar waarbij de kans groot is dat deze op een later tijdstip alsnog bijstand nodig zal hebben. Dit betreft bijvoorbeeld de rechtzoekenden die na afloop van het spreekuur met een advies weg zijn gegaan waar zij nog over moeten nadenken (bijvoorbeeld ten aanzien van het overwegen van mediation). Het is mogelijk dat zij zich opnieuw bij het Juridisch Loket melden, waarna doorverwijzing naar de advocatuur of mediator mogelijk aan de orde kan zijn.

119 Selectiefunctionarissen hebben verschillende werkwijzen ingezet die ertoe hebben geleid dat de rechtzoekende na het spreekuur weer zelf verder kan[21]. De belangrijkste daarvan is het bellen met de wederpartij, om direct te kunnen afstemmen over de mogelijkheden om er onderling uit te komen.
Ook bieden zij direct ondersteuning door bijvoorbeeld berekeningen uit te voeren of gezamenlijk een brief op te stellen. Daarnaast zetten zij in sommige gevallen in op het overtuigen van de rechtzoekende om af te zien van verdere stappen of informeren zij de rechtzoekende over de kosten van een gerechtelijke procedure. In andere gevallen is het ophelderen van het probleem al voldoende waaruit blijkt dat er eigenlijk geen sprake is van een probleem.

120 Het starten van een eenvoudige behandeling wordt zinvol geacht in zaken waarvoor de selectiefunctionaris tijdens het spreekuur net onvoldoende tijd heeft om de rechtzoekende voldoende te helpen. De aanvullende drie uur zal de selectiefunctionaris besteden aan bijvoorbeeld het beoordelen of een bezwaarprocedure zinvol is, aan het namens de rechtzoekende contact opnemen met de werkgever, aan het regelen van mediation of aan het ondersteunen bij het opstellen van een bezwaarschrift. Uit de registratiegegevens blijkt dat er ook eenvoudige behandelingen worden gestart in situaties waarin de selectiefunctionaris nog niet zeker weet of het geschil binnen drie uur kan worden opgelost, maar dat wel wil proberen.

121 De meest genoemde reden voor directe doorverwijzing naar een advocaat is de reden dat een procedure gestart moet worden. Dit is onmogelijk uit te voeren binnen de drie uur van een eenvoudige behandeling. Ook in het geval van complexe zaken (bijvoorbeeld als de hoogte van een vordering in het kader van letselschade onderbouwd moet worden) is doorverwijzing naar de advocatuur aan de orde.

Casus V
De rechtzoekende heeft bezwaar gemaakt tegen de beslissing inzake terugvordering van te veel ontvangen studiebeurs. Daarnaast heeft rechtzoekende een boete gekregen vanwege het verschaffen van verkeerde informatie. Rechtzoekende betwist dit. Het financieel belang is groot (€ 4.000,-). Selectiefunctionaris heeft geholpen met het opstellen van een voorlopig beroepschrift en heeft de rechtzoekende doorverwezen naar een advocaat, omdat de rechtzoekende bijstand in de procedure nodig heeft.

122 Er wordt een negatieve beoordeling gegeven inzake verwijzing naar een advocaat als de zaak naar oordeel van de selectiefunctionaris toch geen stand zal houden. Daarnaast is een veelgenoemde reden voor afzien van doorverwijzen naar de advocatuur dat er nog alternatieve voorzieningen zijn, die de rechtzoekende nog niet heeft geprobeerd aan te wenden.

[21] Bron: enquête onder selectiefunctionarissen.

Ook worden zaken genoemd waarbij is besloten tot negatieve beoordeling in de nieuwe situatie vanwege het te lage financiële belang (bijvoorbeeld een casus met financieel belang van 600 euro).

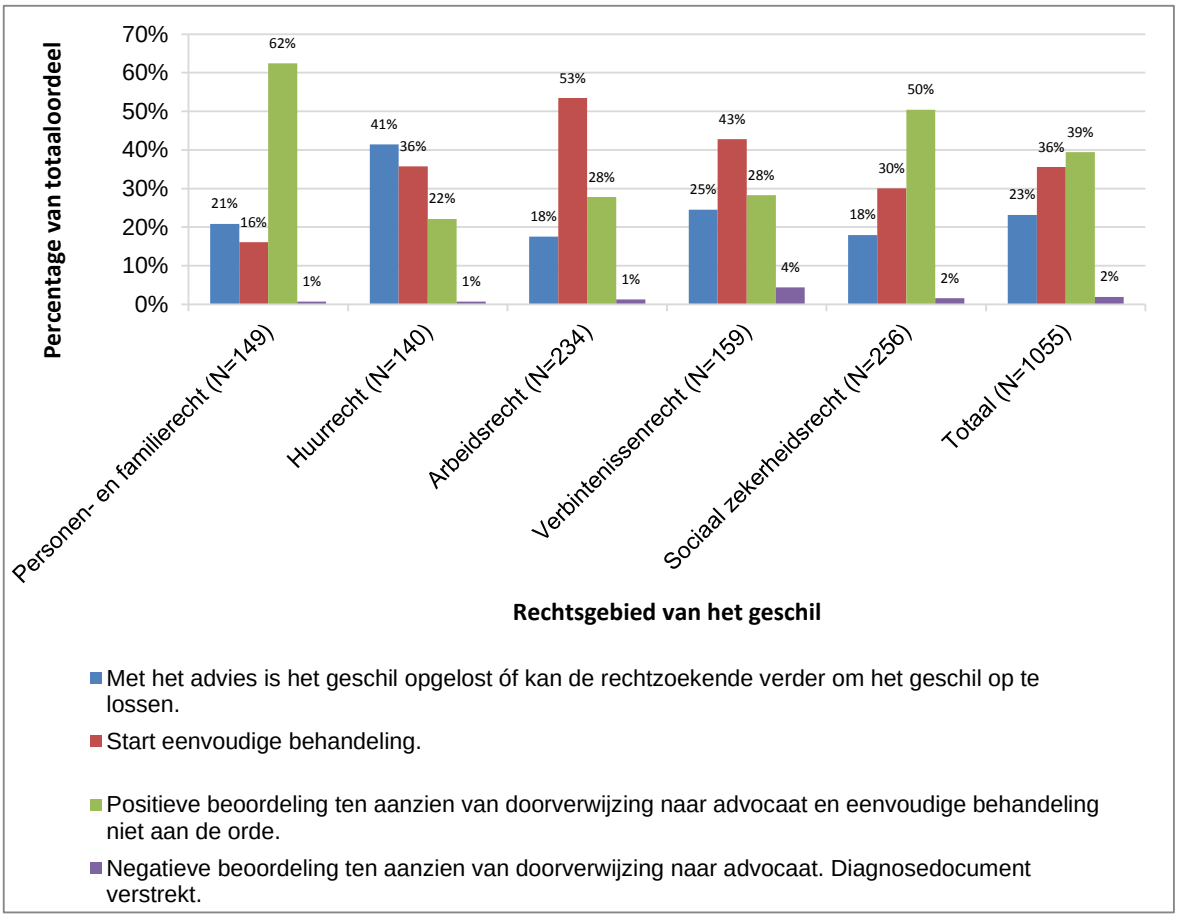
123 Enkele casussen waarbij is besloten tot negatieve beoordeling:

a. Een casus waarbij bezwaar is gemaakt tegen terugvordering WW–uitkering. Rechtzoekende zegt aan UWV te hebben doorgegeven dat hij heeft gewerkt, UWV stelt dat dat niet is gebeurd en vordert WW terug met een boete. Rechtzoekende wil geen advocaat. Selectiefunctionaris heeft Sociaal raadslieden aangedragen, wilde rechtzoekende ook niet. Selectiefunctionaris heeft wel een lijst met adressen sociaal raadslieden meegegeven aan de rechtzoekende;
b. Een casus gericht op een geschil met energieleverancier. Cliënt heeft veel zelf gedaan in de procedure, maar nu de zaak voor dupliek staat, wordt het te moeilijk. Geen doorverwijzing op grond van het nieuwe beoordelingskader. Geen reden om aan te nemen dat cliënt in een ernstige schuldensituatie zal komen te verkeren;
c. Klant krijgt per 31-3-2014 een afwijzing WWB in verband met volgens sociale zaken geen levensvatbaar bedrijf starten. Klant wil restaurant beginnen pizzeria en heeft alle benodigde papieren. Klant heeft al ervaring in de horeca als werknemer en wil nu voor het eerst als ondernemer aan de slag. Klant is het niet eens met de motivering van sociale zaken, die is wel erg mager (er wordt alleen verwezen naar het rapport van IMK) en om die reden al zou een bezwaar zinvol kunnen zijn. Klant geadviseerd om de schade te beperken en de zaak te verkopen, om zich daarna via schuldhulpverlening en eventueel WSNP en WWB in financieel veiligere situatie te brengen. Klant staat echter op verwijzing naar advocaat voor bezwaar tegen afwijzing BBZ aanvraag. Vanwege pilot is de klant de verwijzing niet onthouden. Klant nog wel geadviseerd om vanwege ondernemerscasus de toekenning van een toevoeging af te wachten, zodat hij niet onverwacht voor hoge advocaatkosten komt te staan;
d. Een rechtzoekende heeft een auto gekocht via Marktplaats. De auto gaat al na 400 km kapot. De rechtzoekende wil de verkoper/particulier aanspreken. Besloten tot negatieve beoordeling met als reden dat er eerst een gedegen onderzoeksrapport moet komen.

4.8.2 Totaaloordeel per rechtsgebied

124 In het totaaloordeel is er verschil tussen geschillen van de diverse rechtsterreinen (zie figuur 14). Bij huurrecht is het geschil relatief vaak al opgelost in het spreekuur of kan de rechtzoekende na het spreekuur verder (41%). Start van eenvoudige behandeling vindt relatief vaak plaats bij arbeidsrecht (53%) en verbintenissenrecht (43%). Er wordt relatief vaak doorverwezen naar een advocaat bij personen- en familierecht (62%) en sociale zekerheidsrecht (50%).

125 Doorverwijzing naar de advocatuur op het gebied van personen- en familierecht lijkt relatief vaak aan de orde omdat de twistende partijen er onderling duidelijk niet uit zullen komen. Het gaat veelal om zaken waarin echtscheiding, gezag, voogdij of alimentatie centraal staat (en waarin verplichte procesvertegenwoordiging geldt).



Figuur 14. Totaaloordeel van de noodzakelijkheidstoets uitgesplitst naar rechtsgebied van het geschil

4.8.3 Weging criteria in het totaaloordeel

126 Aan selectiefunctionarissen is in de enquête de vraag voorgelegd welke relatie zij zien tussen de 'scores' op de verschillende onderdelen van de noodzakelijkheidstoets en het totaaloordeel. De opvattingen daarover blijken nogal uiteen te lopen. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat juridische grondslag, financieel belang en 'waarborging van fundamentele rechten' relatief zwaar meewegen in het eindoordeel. Kansrijkheid van de zaak is voor de ene selectiefunctionaris van groot belang voor het eindoordeel, terwijl de andere selectiefunctionaris aangeeft dat dit nauwelijks meespeelt (vanwege het feit dat dit slecht is in te schatten). Zelfredzaamheid en beschikbaarheid van adequate voorliggende voorzieningen worden nooit genoemd als doorslaggevend voor het eindoordeel. Geconcludeerd kan worden dat de noodzakelijkheid in de pilots door de selectiefunctionaris niet vaak als 'trechter' is gebruikt, maar dat de beoordeling op de verschillende onderdelen van de noodzakelijkheidstoets na afronding van de toets integraal zijn bekeken en op basis daarvan een totaaloordeel is gevormd.

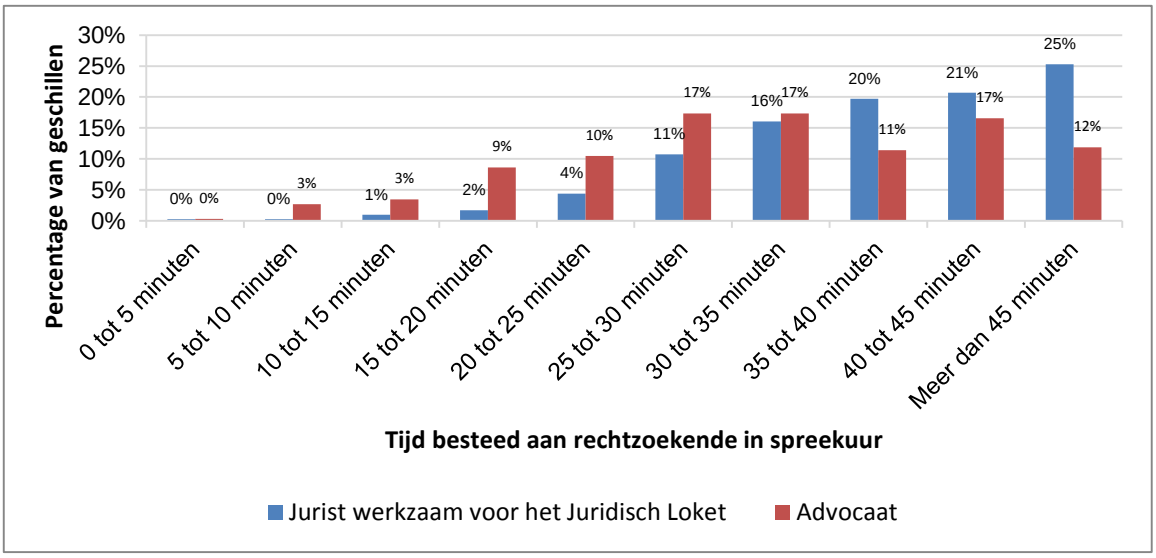
127 Op de vraag in de enquête of er typen rechtsterreinen zijn waar volgens selectiefunctionarissen bepaalde criteria van de noodzakelijkheidstoets zwaarder wegen, antwoordt ongeveer een derde dat er geen verschillen tussen rechtsterreinen zijn. Door anderen worden wel specifieke rechtsterreinen genoemd, maar daarin is geen duidelijke lijn in vast te stellen. Hieronder worden de suggesties weergegeven (zo mogelijk met

onderbouwing). (Let op: onderstaande opsomming betreft de meningen van selectiefunctionarissen, zoals zij hebben weergegeven in de enquête):

a. Bij de rechtsterreinen huurrecht en verbintenissenrecht zou het criterium van een ‘adequate voorliggende voorziening' zwaarder moeten wegen;
b. Bij verbintenissenrecht is het financieel belang het belangrijkste criterium. Wanneer er sprake is van een relatief gering financieel belang en er onvoldoende zekerheid is op succes, bestaat het risico dat een rechtzoekende vanwege proceskosten en eigen bijdrage er financieel niets op vooruit gaat;
c. Op het gebied van het sociaal zekerheidsrecht gaat het vooral om het financieel belang, aangezien er met uitkeringsinstanties of overheden vaak niet tot een oplossing wordt gekomen;
d. Bij huurgeschillen en arbeidsrechtelijke geschillen zal de zelfredzaamheid een grotere rol spelen, omdat de betrokken partijen een duurzame relatie met elkaar zullen (moeten) onderhouden;
e. In het personen- en familierecht (indien onderling overleg onmogelijk blijkt), het vreemdelingenrecht (vrij specialistisch rechtsgebied) en in spoedeisende zaken is het gezien de omvang, de korte termijn of de verplichte procesvertegenwoordiging overduidelijk dat de zaak niet binnen drie uren en/of zonder belangenbehartiging kan worden opgelost. Daarom speelt daarin het criterium ‘kansrijkheid’ de hoofdrol;
f. Bij het personen- en familierecht is de vraag of er een adequate voorliggende voorziening is vaak niet van belang gezien de verplichte procesvertegenwoordiging;
g. Bij consumentenrecht weegt financieel belang zwaarder;
h. Bij geschillen met overheidsorganisaties (bijvoorbeeld sociale zekerheidsrecht, vreemdelingenrecht) zouden criteria wellicht minder zwaar getoetst moeten worden om toch een bepaalde waarborg te bieden aan de burger.

4.9 Tijdsbesteding spreekuur

128 De tijd die door de selectiefunctionaris in het spreekuur besteed wordt aan de rechtzoekende is in twee derde van de gevallen meer dan een half uur, de mediaan ligt bij ongeveer 35 minuten. De tijdsbesteding van medewerkers van het Juridisch Loket is wat hoger (mediaan 35 tot 40 minuten) dan die van advocaten (mediaan 30 tot 35 minuten; zie figuur 15). Het maakt hierbij verder geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied van het geschil.



Figuur 15. Hoeveel tijd (in minuten) heeft u besteed aan het gesprek met de rechtzoekende? Uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

4.10 Aanvraag en verstrekken toevoeging na spreekuur

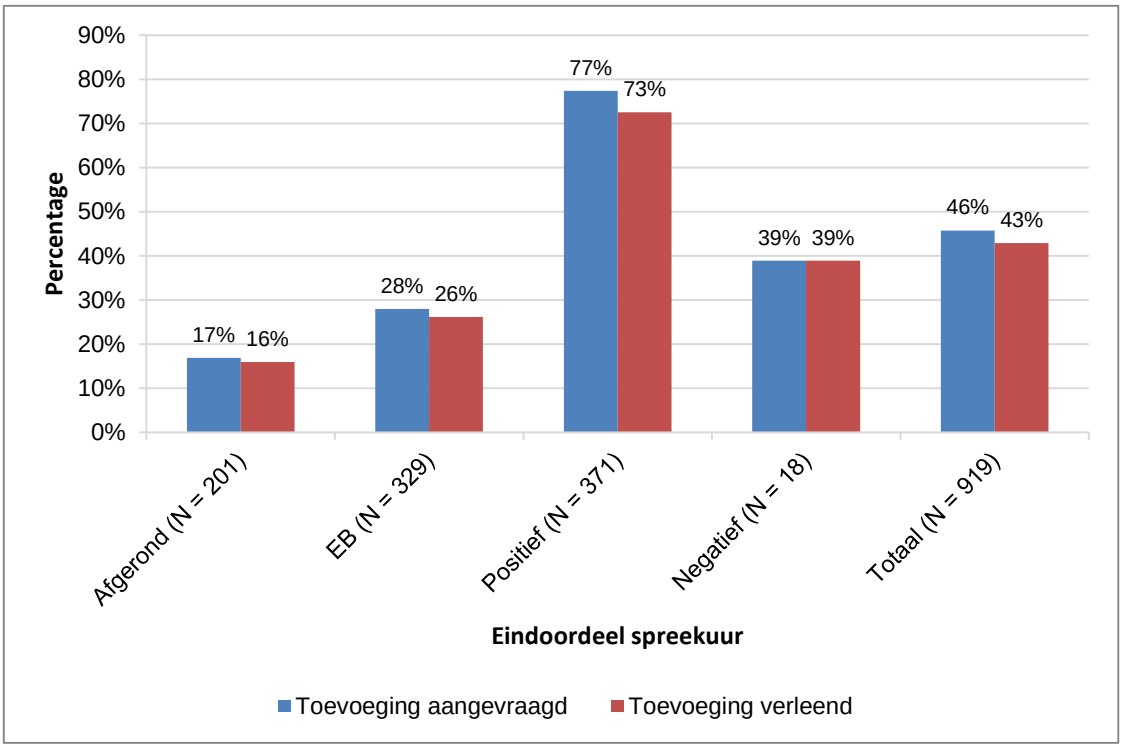
129 In een deel van de geschillen wordt na het spreekuur alsnog een toevoeging aangevraagd. Onderstaande resultaten gaan over een deel van de geschillen waarvoor de aanvraag en het verstrekken van toevoegingen kan worden getraceerd. Het betreft hier geschillen waarvoor een geldig BSN beschikbaar was voor koppeling met gegevens van de raad voor rechtsbijstand.[22] Door de raad is met als peildatum 21 augustus 2014, twee en een halve maand na afronding van de pilot, een controle uitgevoerd op alsnog aangevraagde toevoegingen.[23]

130 In figuur 16 zijn de percentages van aangevraagde en verleende van toevoegingen weergegeven uitgesplitst naar uitkomst van het spreekuur. Op het totaal is bij 46% van de geschillen een toevoeging aangevraagd en in 43% van de gevallen ook definitief verleend. Een deel van de aangevraagde toevoegingen is niet verleend. Afwijzingen op financiële gronden en aanvulling van onvolledige aanvragen kunnen uiteindelijk alsnog tot een toevoeging leiden na respectievelijk peiljaarverlegging of aanvulling. Hierdoor zal het aantal verstrekte toevoegingen mogelijk in de toekomst iets hoger worden.

131 Bij positieve beoordeling voor doorverwijzing naar de tweede lijn worden verhoudingsgewijs de meeste toevoegingen aangevraagd (77%) en verleend (73%). Indien de behandeling in het spreekuur is afgerond in de zin van een oplossing of dat de cliënt na het spreekuur zelfstandig verder kan, is er relatief het minst sprake van een alsnog aangevraagde toevoeging (17%).

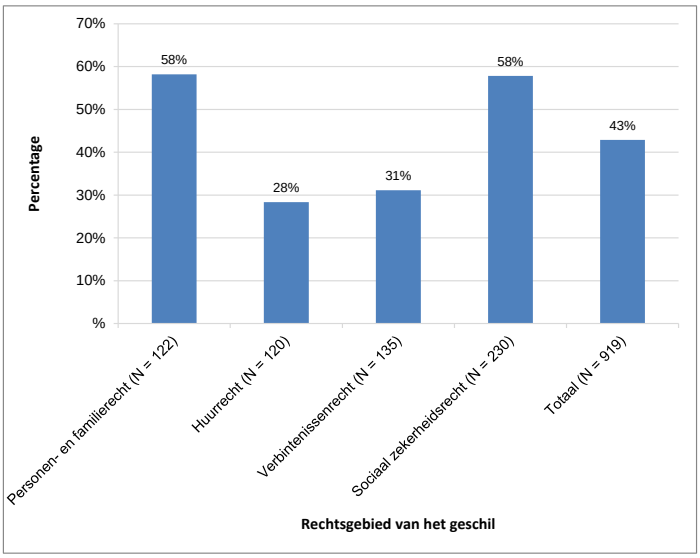
[22] Geldigheid van het BSN is bepaald op basis van de 11-proef: een berekening op basis van het BSN-nummer moet een uitkomst hebben die deelbaar is door 11.

[23] Het is niet uitgesloten dat na deze periode alsnog een toevoeging wordt aangevraagd. Uit de registratie blijkt dat tot bijna vier en een halve maand (133 dagen) na het spreekuur toevoegingen zijn aangevraagd. De kans op het aanvragen van een toevoeging is na 2,5 maand echter niet zo groot meer. Van 76 tot 133 dagen na spreekuur neemt de kans op het aanvragen van een toevoeging met 3% toe.



Figuur 16. Aanvragen en verlenen van toevoeging naar eindoordeel van het spreekuur

132 Advocaten en juridisch medewerkers van het Juridisch Loket verschillen niet significant van elkaar in het percentage alsnog aangevraagde of verleende toevoegingen. Wel zijn er verschillen tussen een aantal van de rechtsgebieden (zie figuur 17 voor de significante verschillen). Bij personen- en familierecht en sociaal zekerheidsrecht wordt relatief vaak alsnog een toevoeging verstrekt. Bij huurrecht en verbintenissenrecht is dit juist relatief minder vaak het geval.



Figuur 17. Percentage verleende toevoegingen na spreekuur uitgesplitst naar rechtsgebied van het geschil

4.11 Toevoegwaardigheid en oplossingsmogelijkheden in het spreekuur

133 In voorgaande resultaten is geen rekening gehouden met de toevoegwaardigheid van zaken. In de evaluatie heeft de raad voor rechtsbijstand een inschatting gemaakt van de toevoegwaardigheid van de geschillen. In figuur 18 is de samenvatting aangegeven hoe de toevoegwaardigheid van geschillen in de pilot is beoordeeld per type uitkomst van het spreekuur en per type selectiefunctionaris. Vervolgens is per type selectiefunctionaris vastgesteld in welk deel van de toevoegwaardige geschillen vervolgens geen toevoeging is verstrekt. Als er geen toevoeging is verstrekt voor de geschillen waarin geen positieve beoordeling voor doorverwijzing naar de tweede lijn heeft plaatsgevonden, wordt deze aangemerkt als definitief opgelost in de eerste lijn.

Spreekuur

	JL	Advocaat	Totaal
	N = 345	N = 537	N = 882
Opgelost in het spreekuur	N = 58	N = 122	N = 180
Verwezen naar eenvoudige behandeling	N = 198	N = 117	N = 315
Positieve beoordeling doorverwijzing advocaat	N = 84	N = 285	N = 369
Negatieve beoordeling doorverwijzing advocaat	N = 5	N = 13	N = 10

Toevoegwaardig

% van de zaken die toevoegwaardig zijn per uitkomst van het spreekuur per type selectiefunctionaris	JL	Advocaat	Totaal
	N=265	N=387	N = 652
Opgelost in het spreekuur	69% (N=40)	54% (N=66)	59% (N=106)
Verwezen naar eenvoudige behandeling	73% (N=144)	53% (N=62)	65% (N=206)
Positieve beoordeling doorverwijzing advocaat	90% (N=76)	88% (N=251)	89% (N=327)
Negatieve beoordeling doorverwijzing advocaat	100% (N=5)	62% (N=8)	72% (N=13)

Geen toevoeging verstrekt

% zaken waarin geen toevoeging is verstrekt t.o.v. het totaal aan toevoegwaardige zaken per type selectiefunctionaris	JL	Advocaat	Totaal
	N = 115	N = 143	N = 258
Opgelost in het spreekuur	10% (N=26)	12% (N=48)	11% (N=74)
Verwezen naar eenvoudige behandeling	29% (N=76)	11% (N=44)	18% (N=120)
Positieve beoordeling doorverwijzing advocaat	5% (N=12)	12% (N=46)	9% (N=58)
Negatieve beoordeling doorverwijzing advocaat	0% (N=1)	1% (N=5)	1% (N=6)

Figuur 18. Toevoegwaardigheid en oplossingsmogelijkheden in de eerste lijn

134 De resultaten van de pilot rekening houdend met de toevoegwaardigheid van de geschillen zijn als volgt (zie figuur 18):

e. Van de toevoegwaardige geschillen blijkt 11% (74 van de 652 toevoegwaardige geschillen) al tijdens het spreekuur definitief te kunnen worden opgelost. Hierin is geen significant verschil tussen loketmedewerkers en advocaten.

f. Van de toevoegwaardige geschillen is in zeer beperkt aantal gevallen (1%) geoordeeld dat de rechtzoekende op grond van het gehanteerde beoordelingskader niet voor een toevoeging in aanmerking komt. Dit geldt zowel voor loketmedewerkers als voor advocaten.

5. Eenvoudige behandeling

135 In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen ten aanzien van de eenvoudige behandeling. In het hoofdstuk worden de volgende onderwerpen achtereenvolgens behandeld:

a. Kwantitatieve gegevens over de toepassing en het verloop van de eenvoudige behandeling:
   i. De mate waarin eenvoudige behandeling is toegepast;
   ii. De mate waarin eenvoudige behandeling volgens de selectiefunctionaris heeft geleid tot een oplossing van het geschil;
   iii. Gemiddelde tijdsbesteding voor eenvoudige behandeling;
   iv. De frequentie waarmee na eenvoudige behandeling alsnog een toevoeging wordt aangevraagd.
b. De ervaringen van selectiefunctionarissen[24] met de eenvoudige behandeling;
c. Een beschrijving van de uitgevoerde activiteiten binnen de eenvoudige behandeling;
d. Indien het geschil niet binnen eenvoudige behandeling is opgelost, een beschrijving van de adviezen die aan de rechtzoekenden zijn gegeven hoe door te gaan met het vinden van een oplossing voor hun geschil.

5.1 Toepassing en verloop van de eenvoudige behandeling

136 In totaal zijn er volgens het totaaloordeel van het spreekuur 374 eenvoudige behandelingen gestart.[25] Voor deze cases zijn in totaal 280 (75%) formulieren over de eenvoudige behandeling volledig ingevuld door de selectiefunctionarissen en retour gestuurd aan het onderzoeksbureau. De respons onder advocaten was aanmerkelijk lager dan de respons door juristen werkzaam voor het Juridisch Loket (zie tabel 7). Een deel van de eenvoudige behandelingen door advocaten blijkt op moment van rapportage nog niet te zijn afgerond. In totaal blijkt uit declaratie bij de raad voor rechtsbijstand dat door advocaten 83 eenvoudige behandelingen zijn gedeclareerd en daarmee kennelijk zijn afgerond. Afgezet tegen de 53 ontvangen formulieren van advocaten betekent dit een (gecorrigeerd) responspercentage van 64% van de afgeronde en gedeclareerde eenvoudige behandelingen door advocaten. Het aantal ontvangen formulieren is van voldoende omvang om substantiële verschillen statistisch betrouwbaar te kunnen toetsen.[26]

Type selectiefunctionaris	Aantal eenvoudige behandelingen o.b.v. spreekuur	Aantal ontvangen formulieren t.a.v. eenvoudige behandeling	Respons
Jurist werkzaam voor het Juridisch Loket	235	227	97%
Advocaat	139	53	38%
Totaal	**374**	**280**	**75%**

Tabel 7. Respons formulieren eenvoudige behandeling

[24] In dit hoofdstuk wordt conform de opzet van de pilot gesproken over selectiefunctionaris. Let hier op de eerder gemaakte opmerking dat de advocaat in de rol als selectiefunctionaris bij eenvoudige behandeling optreedt als belangenbehartiger.

[25] Het totaaloordeel is hierbij gecorrigeerd voor 37 gevallen waar aanvankelijk geen sprake leek van een eenvoudige behandeling maar toch een formulier eenvoudige behandeling is ingevuld.

[26] Het gaat hier om de gerealiseerde statistische 'power', de kans om een verschil van bepaalde omvang statistisch significant te vinden. Een voorbeeld: met een aantal observaties van 227 versus 53 kan een verschil van 61% in de ene groep tegen 39% in de andere groep met een kans van 80% (power) statistisch significant worden vastgesteld (significantieniveau = 0,05; tweezijdig getoetst).

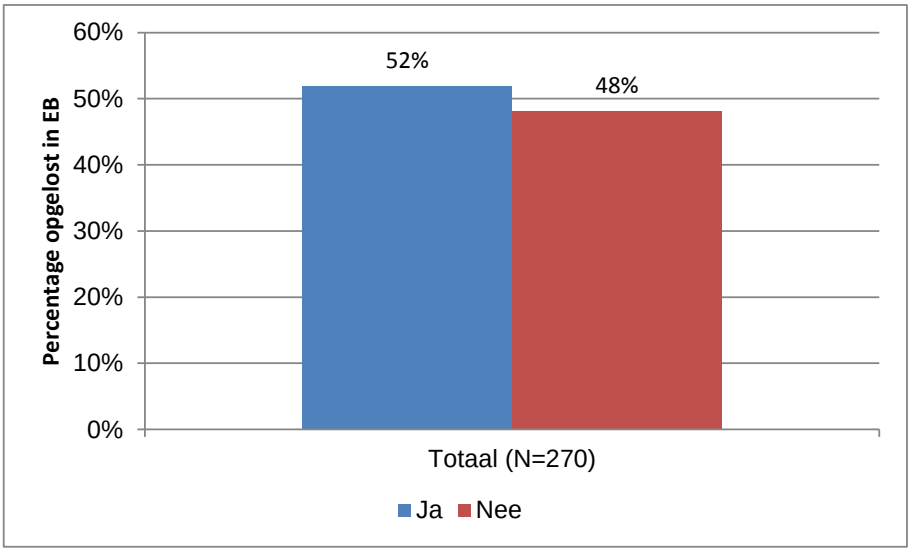
137 Van de in totaal 280 formulieren is 81% afkomstig van juristen werkzaam voor het Juridisch loket en 19% van advocaten. Een klein aantal van 13 formulieren is afkomstig van advocaten die niet gespecialiseerd zijn op het rechtsgebied. Dit lage aantal maakt het onmogelijk niet gespecialiseerde advocaten statistisch zinvol te onderscheiden in de analyse.

138 Tabel 8 geeft de verdeling van de ontvangen formulieren van eenvoudige behandeling weer naar rechtsgebied. Arbeidsrecht is het meest voorkomende rechtsgebied en personen- en familierecht komt het minst voor. Er is echter geen sprake van significant afwijkende respons percentages tussen de rechtsgebieden.

Rechtsgebied	Aantal ontvangen formulieren eenvoudige behandeling	%
Personen- en familierecht	19	7%
Huurrecht	39	14%
Arbeidsrecht	91	33%
Verbintenissenrecht	48	17%
Sociaal zekerheidsrecht	59	21%
Anders	34	12%
Totaal	280	100%

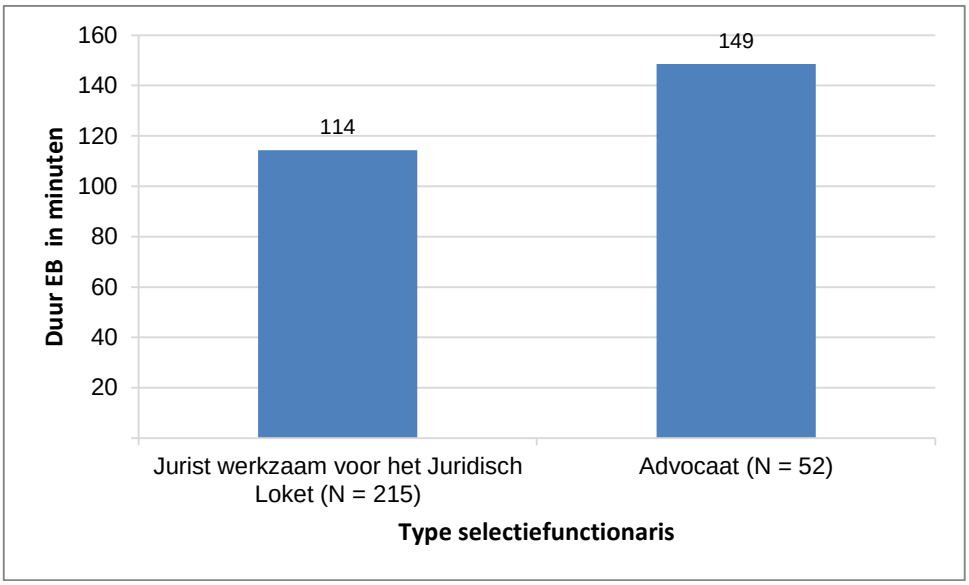
Tabel 8. Verdeling van formulieren eenvoudige behandeling naar rechtsgebied

139 In 52% van de eenvoudige behandelingen waarbij volgens het ingevulde registratieformulier de uitkomst van de eenvoudige behandeling bekend is, heeft de selectiefunctionaris aangegeven dat het geschil is opgelost (zie figuur 19). Hierbij is er geen significant verschil tussen juristen die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket en advocaten. Door de relatief kleine aantallen geschillen per rechtsgebied, is toetsing van verschillen tussen rechtsgebieden beperkt mogelijk. Er zijn geen significante verschillen tussen rechtsgebieden gevonden met betrekking tot de oplossing van het geschil met een eenvoudige behandeling.



Figuur 19. Aandeel opgeloste zaken in eenvoudige behandeling

140 De duur van de eenvoudige behandeling liep uiteen van 10 tot 360 minuten. Gemiddeld duurde de eenvoudige behandeling 121 minuten met een mediaan van 115 minuten. Advocaten gebruiken met gemiddeld 149 minuten significant meer tijd voor een eenvoudige behandeling dan medewerkers van het Juridisch Loket met 114 minuten (zie figuur 20).[27] Tussen de rechtsterreinen zijn geen significante verschillen gevonden in de duur van de eenvoudige behandeling.



Figuur 20. Gemiddelde duur van de eenvoudige behandeling naar type selectiefunctionaris

141 De doorlooptijd tussen datum spreekuur en datum waarop de eenvoudige behandeling is afgerond, is gemiddeld 20 dagen. Medewerkers van het Juridisch Loket ronden de eenvoudige behandeling gemiddeld genomen met 16 dagen sneller af dan advocaten waarbij het gemiddelde 38 dagen is.[28] Uit een groepsbijeenkomst die is georganiseerd met selectiefunctionarissen blijkt dat advocaten in vergelijking met juristen werkzaam voor het Juridisch Loket vaker per brief communiceren met de wederpartij, hetgeen leidt tot langere doorlooptijden. Er wordt door de advocaten die hebben deelgenomen aan de groepsbijeenkomst opgemerkt dat de doorlooptijd wel erg afhankelijk is van het rechtsterrein waarop het geschil betrekking heeft.

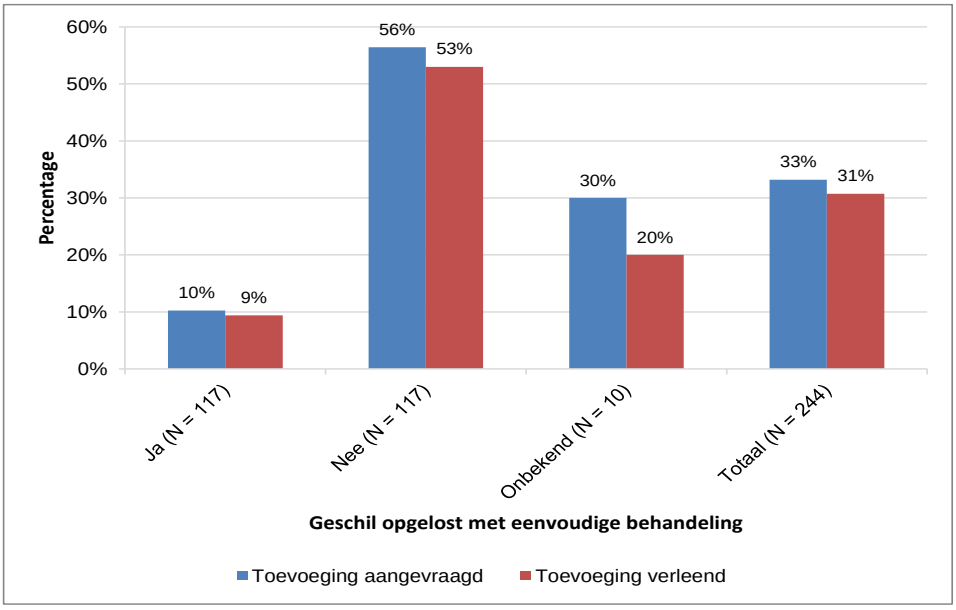
5.2 Aanvraag en verstrekken toevoeging na eenvoudige behandeling

142 Na afronding van de eenvoudige behandeling wordt in een deel van de gevallen alsnog een toevoeging aangevraagd (33%) en verleend (31%). Indien het geschil na afronding van de eenvoudige behandeling lijkt te zijn opgelost is in 10% van de geschillen een toevoeging aangevraagd, tegen 56% aangevraagde toevoegingen wanneer bij eenvoudige behandeling het geschil nog niet is opgelost. Zie figuur 21. Deze cijfers hebben betrekking op de geschillen waarvoor de aanvraag en het verstrekken van de toevoeging met een minimale betrouwbaarheid kan worden getraceerd. Het betreft hier geschillen waarvoor de uitkomst van de

[27] Totaal N = 267 en SD = 62; Advocaten N = 52 en SD = 68; juristen Juridisch Loket N = 215 en SD = 59.

[28] Totaal N = 186 en SD = 22; Juridisch Loket N = 152 en SD = 20; advocaten N = 34 en SD = 21.

eenvoudige behandeling bekend is en een geldig BSN beschikbaar was voor koppeling met gegevens van de raad voor rechtsbijstand met betrekking tot aangevraagd toevoegingen.[29] [30]



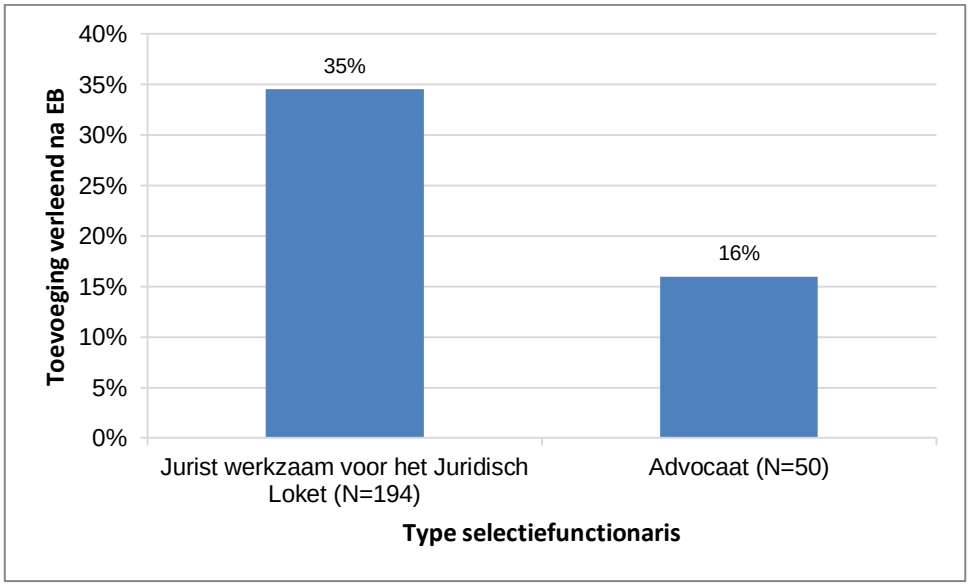
Figuur 21. Aangevraagde en verleende toevoegingen na afronding eenvoudige behandeling

143 Bij eenvoudige behandelingen door advocaten ligt het percentage alsnog verleende toevoegingen (16%) significant lager dan bij medewerkers in dienst van het Juridisch Loket (35%; zie figuur 22).[31]

[29] Aangezien niet voor alle eenvoudige behandelingen een uitkomst bekend is op basis van een ingestuurd formulier (zie de responscijfers in paragraaf 5.1), heeft deze figuur op lagere aantallen betrekking dan figuur 17 in hoofdstuk 4 waarin ook eenvoudige behandelingen opgenomen zijn die nog lopen en/of waar geen formulier van retour ontvangen is.

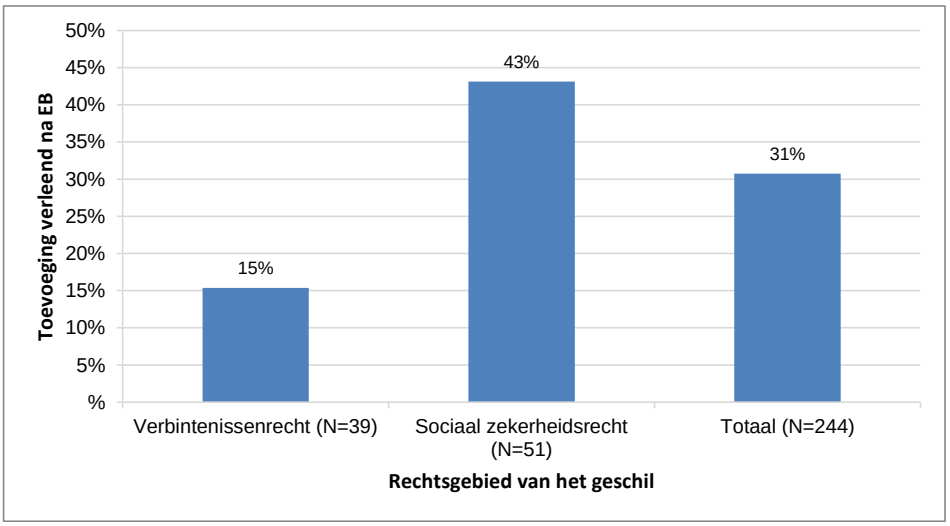
[30] Een deel van de eenvoudige behandelingen is afgehandeld na afloop van de pilotperiode (14%; N=186). Deels is de datum van afsluiting van de eenvoudige behandeling ook onbekend. Hierdoor is observatieperiode voor alsnog aangevraagde toevoegingen voor een deel van de eenvoudige behandelingen korter dan 2,5 maanden. Vergelijking met een analyse met een strengere selectie op een minimaal 2,5 maand observatieperiode levert echter vergelijkbare percentages aangevraagde en verleende toevoegingen op.

[31] Een verklaring hiervoor kan zijn dat geschillen waarvoor advocaten eenvoudige behandelingen starten relatief gezien minder vaak toevoegwaardig zijn (52%; N=44) dan geschillen waarvoor medewerkers van het Juridisch Loket eenvoudige behandelingen starten (72%; N=193; zie bijlage D voor een toelichting).



Figuur 22. Verleende toevoegingen na afronding eenvoudige behandeling naar type selectie functionaris

144 Ook tussen de rechtsterreinen zijn na eenvoudige behandeling verschillen gevonden in het percentage aangevraagde of verleende toevoegingen. Bij geschillen op het gebied van verbintenissenrecht worden relatief weinig toevoegingen verstrekt na eenvoudige behandeling, en bij sociaal zekerheidsrecht juist relatief veel (zie figuur 23).



Figuur 23. Verleende toevoegingen na afronding eenvoudige behandeling naar rechtsgebied van het geschil

5.3 Toevoegwaardigheid en oplossingsmogelijkheden in de eenvoudige behandeling

145 De resultaten van de eenvoudige behandeling rekening houdend met de toevoegwaardigheid van de geschillen zijn als volgt (zie figuur 18 in paragraaf 4.11):

a. Van de toevoegwaardige geschillen blijkt, maar niet tijdens het spreekuur konden worden opgelost, bleek 18% (120 van de 652 geschillen) definitief door middel van eenvoudige behandeling te kunnen worden opgelost. Loketmedewerkers slagen er in 29% (76) van de (265) toevoegwaardige geschillen

tijdens de eenvoudige behandeling op te lossen, advocaten in 11% (44 van de 387 toevoegwaardige geschillen).

b. Bij elkaar genomen (geschillen die zijn opgelost tijdens spreekuur (11%) of eenvoudige behandeling, en geschillen die volgens het gehanteerde beoordelingskader niet toevoegwaardig zijn) volgt uit de pilotsituatie een afname met 30% van het aantal toevoegwaardige geschillen.

5.4 De ervaringen van selectiefunctionarissen met de eenvoudige behandeling

146 Deze paragraaf start met een aantal hoofdconclusies gericht op de ervaring van selectiefunctionarissen over eenvoudige behandeling. In de subparagrafen worden specifieke aandachtspunten over de ervaring van zowel medewerkers Juridisch Loket als advocaten uiteen gezet. De bevindingen zijn gebaseerd op een enquête die selectiefunctionarissen aan het einde van de pilotperiode hebben ingevuld en waarin hen is gevraagd naar hun ervaring met de pilots én op de groepsbijeenkomst die aan het einde van de pilotperiode is georganiseerd met een aantal selectiefunctionarissen.

147 Over het algemeen zijn medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket positiever over eenvoudige behandeling dan advocaten. In een situatie zonder pilotwerkwijze ervaren zij dat ze regelmatig rechtzoekenden moeten doorverwijzen naar de tweede lijn omdat ze zelf niet voldoende tijd hebben om de zaak op te lossen (en niet omdat ze niet over de juiste competenties zouden beschikken). De extra tijd die beschikbaar is binnen de pilots ervaren de medewerkers Juridisch Loket als zeer positief en als een kans om de rechtzoekende zelf te helpen bij het oplossen van het geschil.

148 Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket zien eerder kans om een zaak met eenvoudige behandeling af te handelen dan advocaten. Dit komt overeen met de kwantitatieve bevindingen benoemd in figuur 9 waaruit blijkt dat een medewerker van het Juridisch Loket eerder start met een eenvoudige behandeling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de groepsbijeenkomst door de deelnemende loketmedewerkers is aangegeven dat zij een lerend effect hebben ervaren in verloop van de pilotperiode; bij start van de pilot waren zij optimistischer over de kansrijkheid om een zaak binnen eenvoudige behandeling tot oplossing te brengen. Op basis van de opgedane ervaring in de pilots gaven zij aan naarmate de pilots vorderen zij realistischer werden in de selectie van zaken. Dit wordt geïllustreerd door een quote van een medewerker van het Juridisch Loket: “In het begin dachten we nog dat we met de gemeenten even overleg konden voeren over een zaak”.

149 Advocaten zijn kritischer in de selectie van zaken waarbij zij een eenvoudige behandeling starten omdat zij aangeven aan dat hetgeen bereikt kan worden binnen de tijdsbesteding van drie uur snel onderschat wordt. Tevens geven advocaten aan dat zij geen eenvoudige behandeling starten voor zaken die zich op een rechtsterrein bevinden waar zij niet op gespecialiseerd zijn. Wanneer een advocaat een zaak behandelt op het rechtsterrein waarop hij/zij gespecialiseerd is, volstaat soms het beschikbare uur van het spreekuur om de rechtzoekende verder te helpen of het geschil op te lossen en worden deze zaken daarmee niet naar eenvoudige behandeling doorgezet.

150 Ten aanzien van de inschatting van het type zaken dat geschikt is voor eenvoudige behandeling worden geen grote verschillen geconstateerd tussen medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket en advocaten.

In zijn algemeenheid worden huurrecht, arbeidsrecht en verbintenissenrecht aangemerkt als rechtsgebieden waar eenvoudige behandeling vaak kan worden ingezet. Dit komt overeen met de kwantitatieve bevindingen zoals in figuur 10 weergegeven: arbeidsrecht, verbintenissenrecht en huurrecht worden kansrijk geacht voor eenvoudige behandeling. Vaak is er bij geschillen op deze gebieden nog ruimte voor informele onderhandeling met de wederpartij met als doel de partijen nader tot elkaar te brengen opdat een oplossing gevonden kan worden.

151 Persoon- en familierecht, sociaal zekerheidsrecht, bestuursrecht en vreemdelingenrecht worden door de selectiefunctionarissen als minder geschikt gevonden voor eenvoudige behandeling. (Zie ook figuur 10 waarin de kwantitatieve bevindingen in lijn zijn met deze bevinding).

a. In het personen- en familierecht zit vaak veel emotie en om die reden kost het vaak al meer tijd om tot de kern van de zaak te komen, aldus de selectiefunctionarissen. Procederen is vaak aan de orde in deze zaken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket over het algemeen iets positiever zijn en in een klein aantal gevallen mediation willen overwegen in deze zaken;
b. Bij sociaal zekerheidsrecht wordt vaak geprocedeerd en heeft men te maken met vaak logge instanties waardoor eenvoudige behandeling niet mogelijk is;
c. In bestuurszaken kost het veel tijd om het dossier goed te leren kennen en een bezwaarschrift te schrijven. Pas als er een verweerschrift ligt is pas echt goed in te schatten wat er nog gedaan kan worden in de procedure. Om deze reden zijn de meeste selectiefunctionarissen terughoudend met het aanbieden van eenvoudige behandeling in bestuurszaken.

5.4.1 Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket

152 Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket geven aan positief te zijn over de eenvoudige behandeling. Ze waarderen de uitvoering van eenvoudige behandeling gemiddeld met een 7,7 als rapportcijfer. De extra tijd die beschikbaar is voor een zaak waarderen de juristen en maakt dat zij positief zijn over de eenvoudige behandeling. Met de extra beschikbare tijd is het naar de mening van de juristen goed mogelijk om met een gedegen juridisch voorbereiding te bemiddelen voor de rechtzoekende. Met name wanneer de tegenpartij goed bereikbaar is (zoals een werkgever) lukt hen om een casus uit te diepen, contact te hebben met de tegenpartij en door goed en snel contact met de tegenpartij tot handelen over te gaan.

153 Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket zijn positief over hun rolinvulling tijdens eenvoudige behandeling. Ze zijn van mening dat de onafhankelijkheid van hun rol de bereidheid tot medewerking van de tegenpartij versterkt. Juist omdat ze optreden als neutraal persoon en dit ook benadrukken richting rechtzoekende en wederpartij, hadden zij (geciteerd door een selectiefunctionaris): “Over het algemeen geen last van het feit dat ze als belangenbehartiger gezien zouden worden”. Integendeel, een aantal selectiefunctionarissen ervaart juist een toegevoegde waarde om als ‘neutraal’ persoon het verhaal van rechtzoekende en wederpartij te horen en hierin te bemiddelen.

154 Medewerkers van het Juridisch Loket geven aan dat drie uur toereikend is om eenvoudige behandeling uit te voeren. Zij zijn van mening dat geschillen op het terrein van arbeidsrecht, huurrecht of verbintenisrecht bewerkelijker kunnen zijn en in die gevallen is de drie uur niet altijd toereikend. Dit is vooral gelegen in het

onderhoud met de wederpartijen: contact leggen met de juiste afdeling, intern overleg bij de wederpartij, vervolgcontacten en terugkoppelingen naar de rechtzoekende. Dat drie uur toereikend is, blijkt ook uit de kwantitatieve bevindingen zoals weergegeven in figuur 19.

155 Medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket geven aan dat zij eenvoudige behandeling starten wanneer er sprake is van de volgende omstandigheden of kenmerken:

a. De relatie tussen de rechtzoekende en de persoon/instantie met wie het geschil speelt. Indien de verwachting is dat partijen er samen graag zonder procederen en met hulp van bemiddeling uitkomen, wordt eenvoudige behandeling gestart. Een toelichting van een selectiefunctionaris illustreert deze bevindingen. 'Huurder en verhuurder hebben belang bij een goede verstandhouding. De benadering vanuit het Juridisch Loket is informerend en oplossingsgericht en goed toepasbaar binnen eenvoudige behandeling. Daarnaast zijn huurder en verhuurder niet gebaat bij langdurige procedures bij de kantonrechter maar wensen in zijn algemeenheid op korte termijn overeenstemming te bereiken;
b. De verwachting dat het geschil relatief snel kan worden opgelost. Wanneer de tegenpartij een logge organisatie betreft (zoals overheidsinstanties of uitkeringsinstanties) worden stroperige procedures verwacht hetgeen niet haalbaar is binnen een eenvoudige behandeling van drie uur;
c. Situaties waarin er nog niet veel actie is ondernomen door de rechtzoekende en er nog geen contact is geweest met de wederpartij na briefwisseling;
d. Zaken waarbij geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging. Het voeren van verweer bij een echtscheiding is bijvoorbeeld binnen eenvoudige behandeling niet mogelijk;
e. De complexiteit van de zaak: In complexe/specialistische zaken is deskundig advies/inschatting noodzakelijk;
f. Eenvoudige behandeling kan ruimte bieden om de rechtzoekende inzicht te geven over de kansen alvorens te gaan procederen.

5.4.2 Advocaten

156 Advocaten waarderen de eenvoudige behandeling gemiddeld met het rapportcijfer 6,6. Zij geven aan dat voor hen de toegevoegde waarde ten opzichte van een LAT niet groot is. Ze voeren dezelfde werkzaamheden uit.

157 De tijdsduur van drie uur voor eenvoudige behandeling vindt circa de helft van de advocaten voldoende om een zaak op te lossen. Hierbij merken zij op dat als het geschil niet binnen drie uur kan worden opgelost, het vaak een langdurige (en daarmee geen eenvoudige) kwestie betreft. De andere helft van de advocaten is het (volstrekt) oneens met de stelling dat drie uur voldoende is voor eenvoudige behandeling. Zij geven aan dat het lastig is om een inschatting te maken van de verwachte tijdsbesteding en de drie uur al snel is bereikt wanneer men grote dossiers moet bestuderen. Uit figuur 19 blijkt ook dat advocaten meer tijd besteden aan eenvoudige behandeling dan loketmedewerkers.

158 Advocaten geven aan dat zij eenvoudige behandeling starten wanneer er sprake is van de volgende omstandigheden of kenmerken:

a. De verwachting dat het geschil relatief snel kan worden opgelost. Bijvoorbeeld het schrijven van één of twee brieven of een eenvoudig bezwaarschrift. Wanneer de tegenpartij een logge organisatie betreft

(zoals overheidsinstanties of uitkeringsinstanties) worden stroperige procedures verwacht hetgeen niet haalbaar is binnen een eenvoudige behandeling van drie uur;

b. Situaties waarin beide partijen gebrand zijn op een snelle oplossing;
c. De verwachting van bereidheid tot coöperatie van de wederpartij, zoals blijkt uit de hoedanigheid (professional of niet) maar ook uit de beschikbare correspondentie;
d. Een wederpartij die zelf voldoende onderlegd is om in te zien hoe in de rechtspraak of wet bepaalde problemen worden opgelost. Voorbeeld: huurrechtzaken waarbij de verhuurder een woningbouwvereniging is die voldoende juridische kennis heeft om snel tot afwikkeling van de zaak te komen;
e. De schikkingsbereidheid van de rechtzoekende.

159 Advocaten geven aan zich prima te kunnen vinden in hun rol tijdens eenvoudige behandeling, aangezien deze niet afwijkt van de rol tijdens de uitvoering van een LAT.

5.5 Activiteiten eenvoudige behandeling

160 Op basis van de analyse van uitgevoerde activiteiten tijdens de eenvoudige behandeling, wordt geconcludeerd dat de medewerkers van het Juridisch Loket veel telefonisch contact leggen met de wederpartij, correspondentie uitvoeren (brief opstellen voor rechtzoekende bijvoorbeeld) en een bezwaarschrift indienen voor de rechtzoekenden of hen daarbij te helpen.

161 Een voorbeeld van een activiteit die is uitgevoerd door een medewerkers van het Juridisch Loket: “Voorlopig bezwaar ingediend op nader aan te voeren gronden, dossier opgevraagd bij UWV en bestudeerd. Contact gelegd met werkgever om aard dienstverband te bespreken, jurisprudentie onderzoek gedaan waarbij doorslaggevende uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is gevonden ten aanzien van rechtspositie van de klant. Klant geïnformeerd dat de zaak juridisch niet kansrijk is. Klant heeft daarop besloten geen advocaat in te schakelen voor verdere bijstand in bezwaar.”

162 In (verreweg) het grootste gedeelte van de zaken voeren advocaten tijdens de eenvoudige behandeling ook correspondentie met de wederpartij uit. Daarnaast geven zij aan telefonische communicatie met de wederpartij uit te voeren en te onderhandelen over beëindigingsovereenkomst. Er is geen verschil in activiteiten zichtbaar tussen zaken waarbij eenvoudige behandeling wel of niet leidt tot oplossing van het geschil.

163 Een voorbeeld van een omschrijving van een activiteit uitgevoerd door een advocaat: “Werkgever had al een verzoek ingediend bij de kantonrechter tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dit verzoek was goed gemotiveerd, zij het dat vergoeding en einddatum voor discussie vatbaar waren. De werkgever werd bijgestaan door een goed bekend staand advocatenkantoor. Daarom is gezocht naar een opening voor onderhandeling. De ruimte werd gevonden en er is alsnog overeenstemming bereikt tussen partijen.”

164 Uit de groepsbijeenkomst met selectiefunctionarissen blijkt - conform voorgaande bevindingen - dat er weinig verschil in type activiteiten is dat door loketmedewerkers of advocaten wordt uitgevoerd. Advocaten zullen over het algemeen eerder starten met het schriftelijk communiceren met de wederpartij, waar

loketmedewerkers vaak eerst telefonisch met de wederpartij contact leggen. Een advocaat gaf tijdens de groepsbijeenkomst aan dat het feit dat een advocaat - en daarmee een belangenbehartiger - contact opneemt met de wederpartij, een reden is om per brief te communiceren (“Een advocaat kan zijn jas van advocaat niet uittrekken tijdens de eenvoudige behandeling”). Een medewerker van het Juridisch Loket belt vanuit een onafhankelijke positie).

5.6 Advies aan rechtzoekenden indien de eenvoudige behandeling niet heeft geleid tot een oplossing van het geschil

165 Wanneer het geschil niet met eenvoudige behandeling is opgelost, geven medewerkers van het Juridisch Loket vaak als reden aan dat het geschil een punt bereikt heeft waarbij, gezien de belangen van de rechtzoekende, belangenbehartiging noodzakelijk is en daarmee tussenkomst van een advocaat is genoodzaakt. Een voorbeeld is een rechtzoekende die geen loon heeft ontvangen, de betreffende rechtzoekende heeft er belang bij het dienstverband juist af te wikkelen in verband met rechten sociale zekerheid. In dit geval zag de betreffende selectiefunctionaris geen andere mogelijkheid dan tegen het ontslag in te gaan en daarom een advocaat de zaak te laten behandelen

166 Een enkele keer geeft de medewerker van het Juridisch Loket aan dat vanwege complexiteit of gebrek aan specialisme de zaak niet heeft geleid tot een oplossing. Tevens wordt enkele malen aangegeven in de registraties dat eenvoudige behandeling niet is gelukt omdat de wederpartij geen gehoor (meer) geeft aan correspondentie of pogingen tot communicatie.

167 De medewerkers van het Juridisch Loket verwijzen in het grootste gedeelte van de zaken (ruim 80%) waarbij eenvoudige behandeling niet leidt tot oplossing van het geschil de rechtzoekende naar een advocaat. In circa 5% van de zaken geeft de rechtzoekende aan zich te berusten in de zaak. Bij een kleine 5% van de zaken wordt mediation geadviseerd aan de rechtzoekende. Bij de overige zaken is nog niet bekend of de rechtzoekende verwezen wenst te worden naar een advocaat.

168 Aangezien het aantal formulieren over eenvoudige behandeling ontvangen van advocaten gering is, is het lastig om een uitspraak te doen over de redenen waarom eenvoudige behandeling niet leidt tot oplossing van het geschil. In het kleine aantal casussen dat wij tot onze beschikking voor de analyse hebben, wordt een paar keer als reden genoemd dat de tegenpartij zich niet wenst te schikken (Verhuurder betaalt niet of werkgever wil geen regeling treffen). In de helft van de casussen waarbij eenvoudige behandeling niet heeft geleid tot oplossing van het geschil, wordt in de toelichting vermeld dat op dit moment nog onduidelijk is of de oplossing daadwerkelijk is bereikt.

Samengevat:

- In 52% van de eenvoudige behandelingen heeft de selectiefunctionaris aangegeven dat het geschil is opgelost. Hierbij is er geen significant verschil tussen juristen die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket en advocaten. Door de relatief kleine aantallen geschillen per rechtsgebied, is toetsing van verschillen tussen rechtsgebieden beperkt mogelijk. Er zijn geen significante verschillen tussen rechtsgebieden gevonden met betrekking tot de oplossing van het geschil met een eenvoudige behandeling.
- Na afronding van de eenvoudige behandeling wordt in een deel van de gevallen alsnog een toevoeging aangevraagd (33%) en verleend (31%). Indien het geschil na afronding van de eenvoudige behandeling lijkt te zijn opgelost is in 10% van de geschillen een toevoeging aangevraagd, tegen 56% aangevraagde toevoegingen wanneer bij eenvoudige behandeling het geschil nog niet is opgelost. Bij eenvoudige behandelingen door advocaten ligt het percentage alsnog verleende toevoegingen (16%) significant lager dan bij medewerkers in dienst van het Juridisch Loket (35%). Bij geschillen op het gebied van verbintenissenrecht worden relatief weinig toevoegingen verstrekt na eenvoudige behandeling, en bij sociaal zekerheidsrecht juist relatief veel.
- Over het algemeen zijn medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket positiever over eenvoudige behandeling dan advocaten. Ook zien zij eerder kans om eenvoudige behandeling te starten dan advocaten.
- Ten aanzien van de inschatting van het type zaken dat geschikt is voor eenvoudige behandeling worden geen grote verschillen geconstateerd tussen medewerkers werkzaam voor het Juridisch Loket en advocaten. In zijn algemeenheid worden huurrecht, arbeidsrecht en verbintenissenrecht aangemerkt als rechtsgebieden waar eenvoudige behandeling vaak kan worden ingezet. Dit komt overeen met de kwantitatieve bevindingen zoals in figuur 10 is weergegeven: arbeidsrecht, verbintenissenrecht en huurrecht worden kansrijk geacht voor eenvoudige behandeling. Vaak is er bij geschillen op deze gebieden nog ruimte voor informele onderhandeling met de wederpartij met als doel de partijen nader tot elkaar te brengen opdat een oplossing gevonden kan worden. Personen- en familierecht, sociaal zekerheidsrecht, bestuursrecht en vreemdelingenrecht worden door de selectiefunctionarissen als minder geschikt gevonden voor eenvoudige behandeling.

6. Kosten-batenanalyse

169 Zoals aangegeven in de inleiding van deze rapportage vormt een onderdeel van het onderzoek het uitvoeren van een kosten-batenanalyse.

6.1 Reikwijdte kosten-batenanalyse

170 De kosten-batenanalyse beperkt zich tot de kosten in het kader van de pilot: spreekuur, eenvoudige behandeling en toevoeging. Hierbij is uitgegaan van de regelgeving en praktijk rond rechtsbijstand zoals die ten tijde van de pilot geldt. Eventuele andere kosten en baten die door de wijzigingen optreden worden niet meegenomen (zo worden kosten ten aanzien van inrichtingsvraagstukken of wijziging van regelgeving rond toevoegingen niet opgenomen). Ook is de analyse beperkt tot de geschillen die in de pilot terecht zijn gekomen en heeft het geen betrekking op geschillen van rechtzoekenden aan wie de pilot niet is aangeboden of die deelname aan de pilot hebben geweigerd (zie paragraaf 3.1). Zoals eerder opgemerkt heeft de balie een filterende werking gehad ten aanzien van de populatie rechtzoekenden die participeert in de pilots.

171 De resultaten van de kosten-batenanalyse zijn dan ook niet zondermeer generaliseerbaar naar alle geschillen die bij het Juridisch Loket worden gemeld.

172 De kosten en baten berekenen wij zo veel als mogelijk per zaak, zodat relevante uitsplitsingen zoals bijvoorbeeld naar type selectiefunctionaris of rechtsgebied gemaakt kunnen worden. Of daadwerkelijk een toevoeging is uitgespaard blijkt pas naar verloop van tijd. Hiervoor is een observatieperiode gehanteerd van 2,5 maand na afronding van de pilot.[32]

173 In het onderzoek zijn de kostenbesparende effecten als gevolg van de toepassing van de noodzakelijkheidstoets inzichtelijk gemaakt. De kosten in de pilot worden veroorzaakt door het spreekuur, eventuele eenvoudige behandeling en alsnog verstrekte toevoegingen. De baten worden bepaald door de mate waarin kosten voor toevoegingen worden uitgespaard door de werkwijze in de pilot.

174 De vergelijking tussen kosten en baten heeft betrekking op de pilot en geeft daarom geen indicatie van het te verwachten kostenvoordeel of kostennadeel indien bij de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inrichtingskeuzes worden gemaakt die afwijken van de pilotsituatie.

6.2 Rekenmethode

175 In het onderzoek worden de kostenbesparende effecten als gevolg van de toepassing van het beoordelingskader inzichtelijk gemaakt. De kosten in de pilot worden veroorzaakt door het spreekuur, eventuele eenvoudige behandeling en alsnog verstrekte toevoegingen volgens het huidige recht. De baten worden bepaald door de mate waarin kosten voor toevoegingen worden uitgespaard.

[32] Peildatum tot wanneer aanvraag van toevoegingen is gevolgd is 21 augustus 2014.

176 De kosten-batenanalyse bouwt voort op de resultaten met betrekking tot de spreekuren (hoofdstuk 4) en eenvoudige behandeling (hoofdstuk 5). Op basis hiervan worden de kosten van geschillen in de pilot berekend en vergeleken met een raming van kosten die naar verwachting met de betreffende geschillen gepaard waren gegaan zonder pilot.

177 De volgende rekenmethode is gevolgd bij het opstellen van de kostenbatenanalyse (zie bijlage D voor gedetailleerde verantwoording en tussenresultaten):

a. In de eerste plaats zijn de kosten berekend van de geschillen die in de pilot zijn behandeld. Dit zijn de kosten die gemaakt zijn door het uitvoeren van het spreekuur en indien van toepassing de eenvoudige behandeling. Indien er na het spreekuur of eenvoudige behandeling alsnog een toevoeging is verleend, behoren ook deze kosten tot de kosten van de pilot.
b. Vervolgens is voor de geschillen die in de pilot zijn behandeld bekeken welke kosten voor deze geschillen gemaakt zouden zijn in een niet-pilotsituatie. Er is per geschil gekeken of dit geschil toevoegwaardig is en wat de kosten van de eventuele toevoeging waren. Om de kosten voor de geschillen in de niet-pilotsituatie in te kunnen schatten moet gecorrigeerd worden voor geschillen waarvoor geen toevoeging wordt aangevraagd, de aanvraag wordt afgewezen om inhoudelijke of financiële redenen en het deel van de geschillen waarin een LAT wordt verstrekt in plaats van reguliere toevoeging.[33] Deze correctie is voor het geheel toegepast en niet verbijzonderd naar het type uitkomst van het spreekuur, aangezien die niet is vast te stellen.
c. Ten slotte is het verschil berekend tussen a. en b.: Voor de geschillen die in de pilot zijn behandeld is berekend of de kosten zonder pilotsituatie hoger of lager waren.

178 De resultaten van de analyses worden weergegeven in tabellen met een gemiddelde en met een (indicatief) betrouwbaarheidsinterval. Het betrouwbaarheidsinterval wil zeggen dat als de pilot herhaald zou worden waarschijnlijk het gemiddelde dan weer in de betreffende bandbreedte zal liggen.

6.3 Vergelijking raming kosten van geschillen met en zonder pilot

179 In de kern gaat de kosten-batenafweging om het verschil in de raming van de kosten in de situatie van de pilot versus de raming van de kosten zonder pilotsituatie. Voor een goed inzicht in de kosten-batenverhouding dienen de kosten op casusniveau te worden vergeleken. Hierbij is eerst het verschil in kosten berekend zonder te corrigeren (zie bijlage D). Voor de geraamde kosten van de geschillen in de niet-pilotsituatie dient echter rekening te worden gehouden met de correcties (zie ook punt b. in alinea 148): voor een deel van de toevoegwaardige geschillen wordt in de praktijk toch geen toevoeging aangevraagd, voor een deel wordt de aangevraagde toevoeging alsnog afgewezen en een deel van de verstrekte toevoegingen zal een LAT betreffen in plaats van een reguliere toevoeging. Tabel 15 geeft een uitsplitsing weer van de kosten en het

[33] Voor deze factoren kan alleen op geaggregeerd niveau worden gecorrigeerd. De reden hiervan is dat niet exact bekend is in welk geschil precies geen toevoeging wordt aangevraagd, wordt afgewezen of het uiteindelijk een LAT betreft. Correctie op geaggregeerd niveau veronderstelt echter dat de correctie op alle groepen geschillen in gelijke mate van toepassing is. In de praktijk gaat die assumptie niet geheel op, waardoor geaggregeerde resultaten bij uitsplitsingen tot enige overcorrectie en ondercorrectie kunnen leiden voor subgroepen van geschillen.

kostenverschil van de pilot waarbij deze (overall) correctie is toegepast met een indicatief betrouwbaarheidsinterval.[34]

180 De pilotsituatie als geheel laat gemiddeld gezien geen financieel voordeel zien ten opzichte van de kosten die naar verwachting gemaakt zouden zijn zonder pilot (zie tabel 9). De kosten in de pilot – indien alle pilotsituaties worden samengenomen - zijn per geschil gemiddeld € 42 hoger dan de kosten in de niet-pilotsituatie. Gewogen naar het eindoordeel van het spreekuur zijn de kosten na correcties gemiddeld € 39 hoger dan in de situatie zonder pilot (met een indicatief betrouwbaarheidsinterval van € 63 negatief tot € 14 negatief).

181 Het kostenverschil verschilt per type eindoordeel van het spreekuur. Indien het geschil na het spreekuur is opgelost of de rechtzoekende verder kan om het geschil op te lossen is het gemiddelde gecorrigeerde kostenvoordeel in de pilot € 118 (met een indicatief betrouwbaarheidsinterval van € 65 tot € 171). Het starten van een eenvoudige behandeling blijkt op de gecorrigeerde kosten geen kostenvoordeel op te leveren maar juist extra geld te kosten, hetgeen ook geldt voor een positieve beoordeling. Voor een negatieve beoordeling is er (op basis van een klein aantal waarnemingen) geen duidelijk kostenvoordeel (gemiddeld € 34 maar niet significant afwijkend van € 0). Het ontbreken van het kostenvoordeel wordt onder andere veroorzaakt door alsnog aangevraagde toevoegingen.

Eindoordeel spreekuur	Kosten pilot	Buiten pilot	Verschil kosten	Indicatief betrouwbaarheidsinterval		N	Weging
Uitkomst spreekuur	Spreekuur, eenvoudige behandeling en verstrekte toevoeging	Raming gemiddelde kosten toevoeging (gecorrigeerd)		laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 176,06	€ 294,31	€ 118,24	€ 65,24	€ 171,25	178	244
Start eenvoudige behandeling.	€ 411,57	€ 346,20	€ -65,37	€ -115,88	€ -14,86	224	375
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 564,75	€ 454,98	€ -109,77	€ -138,62	€ -80,92	360	416
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 335,36	€ 369,57	€ 34,21	€ -128,21	€ 196,63	18	20
Totaal	€ 426,77	€ 385,10	€ -41,66	€ -65,61	€ -17,72	780	1.055
Gewogen gemiddelde			€ -38,52	€ -62,96	€ -14,09	780	

Tabel 9. Overzicht van *gecorrigeerde* gemiddelde verschil in kosten tussen raming zonder pilot en kosten in de pilot

182 De gemiddelde meerkosten van de pilot verschillen per type selectiefunctionaris (zie tabellen 10 en 11). De gecorrigeerde meerkosten van de werkwijze in de pilot zijn gemiddeld € 14 (maar niet significant te onderscheiden van een verschil van € 0) voor juristen werkzaam bij het Juridisch Loket versus € 61 voor advocaten (€ 76 meerkosten gewogen naar uitkomst van het spreekuur). Met name voor geschillen waarin is

[34] Het indicatieve betrouwbaarheidsinterval is gebaseerd op het betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde kostenvoordeel (zie bijlage D). Doordat de correctie op geaggregeerd niveau wordt toegepast, is er niet eenvoudig een correct betrouwbaarheidsinterval voor te berekenen. Doordat de spreiding in de kosten toeneemt door de correcties, zal het betrouwbaarheidsinterval naar verwachting ten minste de omvang hebben van het betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde kostenvoordeel. Eventueel is het correcte betrouwbaarheidsinterval door herhaalde simulatie te bepalen.

gekozen voor eenvoudige behandeling is er verschil in de kosten-batenbalans tussen medewerkers van het Juridisch Loket (meerkosten gemiddeld € 26 maar niet significant afwijkend van € 0) en advocaten (meerkosten gemiddeld € 233). Dit verschil wordt met name veroorzaakt door het verschil in kosten van eenvoudige behandeling door medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten (zie ook bijlage D). Het maakt verder voor het kostenverschil geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenverschil pilot (gecorrigeerd)	Indicatief betrouwbaarheidsinterval Laag	hoog	N	Weging
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 148,87	€ 56,34	€ 241,41	58	71
Start eenvoudige behandeling.	€ -25,59	€ -79,78	€ 28,60	181	235
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ -99,33	€ -155,66	€ -43,00	84	101
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ -79,08	€ -394,23	€ 236,08	5	5
Totaal	€ -14,44	€ -52,47	€ 23,60	328	412
Gewogen gemiddelde	€ -14,25	€ -52,40	€ 23,90	328	

Tabel 10. Overzicht van *gecorrigeerd* verschil in kosten bij medewerkers Juridisch Loket als selectiefunctionaris

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenverschil pilot (gecorrigeerd)	Indicatief betrouwbaarheidsinterval Laag	hoog	N	Weging
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 103,44	€ 39,02	€ 167,86	120	172
Start eenvoudige behandeling.	€ -232,82	€ -347,83	€ -117,81	43	139
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ -112,95	€ -146,49	€ -79,41	276	315
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 77,78	€ -118,49	€ 274,06	13	15
Totaal	€ -61,42	€ -92,05	€ -30,79	452	641
Gewogen gemiddelde	€ -76,42	€ -108,76	€ -44,08	452	

Tabel 11. Overzicht van *gecorrigeerd* verschil in kosten bij advocaten als selectiefunctionaris

183 Wanneer we kijken naar de verschillende rechtsterreinen, concluderen we dat geschillen op het gebied van sociaal zekerheidsrecht het minst financieel gunstig uit de pilots komen. Een geschil op het terrein van sociaal zekerheidsrecht kost gemiddeld € 89 meer in de pilot dan wanneer de zaak niet volgens de pilotwerkwijze was behandeld. Bij andere rechtsterreinen betreft dit € 25 (niet significant afwijkend van € 0): gemiddeld kosten deze zaken € 25 in de pilot dan in de niet-pilotsituatie.

Rechtsgebied	Gemiddelde kostenverschil pilot (gecorrigeerd)	Indicatief betrouwbaarheidsinterval Laag	hoog	N
Sociaal zekerheidsrecht	€ -88,62	€ -128,32	€ -48,93	201
Ander rechtsgebied	€ -25,36	€ -54,41	€ 3,69	579

Tabel 12. *Gecorrigeerd* verschil in kosten tussen raming zonder pilot en raming met pilot uitgesplitst naar rechtsgebied

184 Ten slotte berekenen we de kosten en baten van de pilotwerkwijze in de hypothetische situatie dat geen eenvoudige behandelingen zouden zijn toegepast (zie tabel 13). Enerzijds vervallen dan de kosten van de eenvoudige behandeling. Anderzijds is de veronderstelling dat in plaats van de eenvoudige behandeling een positieve doorverwijzing zal volgen: voor geschillen die in een pilot tot een oplossing lijken te leiden zouden zonder een eenvoudige behandeling de geraamde kosten voor toevoegingen buiten de pilotsituatie zijn gemaakt. De gewogen gemiddelde meerkosten zijn € 54,-, met een betrouwbaarheidsinterval van de meerkosten van € 71,- tot € 38,-. Het maakt hierbij geen significant verschil of de selectiefunctionaris een medewerker van het Juridisch Loket is of een advocaat.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenverschil pilot (gecorrigeerd)	Indicatief betrouwbaarheidsinterval Laag	hoog	N	Weging
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 118,24	€ 65,24	€ 171,25	178	244
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ -109,95	€ -126,66	€ -93,24	673	791
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 34,21	€ -128,21	€ 196,63	18	20
Totaal	€ -60,23	€ -78,58	€ -41,87	869	1055
Gewogen gemiddelde	€ -54,44	€ -73,09	€ -35,80	869	

Tabel 13. Overzicht van geraamd gecorrigeerd verschil in kosten indien eenvoudige behandeling niet wordt uitgevoerd (eenvoudige behandelingen in de pilot worden meegerekend met positieve beoordeling)

185 Bovenstaande berekeningen zijn voorlopig. Om een aantal redenen is het mogelijk dat het werkelijke kostenvoordeel in de pilot lager of hoger uitvalt:

a. Voor een belangrijk deel van de eenvoudige behandelingen uitgevoerd door advocaten is geen formulier ontvangen over het verloop van de eenvoudige behandeling. Daardoor is ook de duur (tijdsbesteding) en de uitkomst van de eenvoudige behandeling niet in de berekening betrokken. Zouden deze eenvoudige behandelingen wel in de gegevens beschikbaar zijn, dan zouden de gemiddelde kosten van de eenvoudige behandeling nauwkeuriger bepaald kunnen worden;

b. In de berekening van de kosten van de pilot is geen rekening gehouden met kosten en baten die zich pas bij implementatie voordoen, bijvoorbeeld overheadkosten bij het Juridisch Loket of uitgespaarde toevoegingen door verandering van regelgeving. Afhankelijk van de wijze van implementatie zal in zekere mate sprake zijn van overheadkosten die de kosten-batenverhouding negatief zullen beïnvloeden. Bij implementatie kan mogelijk ook het recht op toevoeging na een gunstige afronding van een spreekuur of eenvoudige behandeling worden beperkt.

c. Voor de kosten van de toevoegingen is gebruik gemaakt van gemiddelden over 2013, gecorrigeerd voor een verhoogde eigen bijdrage. Het is mogelijk dat de werkelijke kosten van de toevoegingen bij geschillen in de pilot afwijken van de over 2013 bekende gemiddelden;

d. Het is mogelijk dat voor een deel van de zaken alsnog een toevoeging wordt aangevraagd. Ook is het mogelijk dat eerder afgewezen aanvragen alsnog worden toegekend, bijvoorbeeld na peiljaarverlegging. Doordat de aanvraag en toekenning van toevoegingen 2,5 maand na afronding van de pilot is gevolgd, is de invloed van alsnog toegekende toevoegingen naar verwachting beperkt;

e. De correctie van de kosten in de situatie zonder pilot (op geaggregeerd niveau) zijn gebaseerd op assumpties die zijn afgeleid van bekende gegevens uit de pilot over niet aangevraagde en afgewezen toevoegingen en algemene gegevens uit voorgaande jaren met betrekking tot het percentage LAT van toevoegingen per rechtsgebied. Alhoewel deze assumpties zorgvuldig zijn vastgesteld, zijn zij van invloed op de conclusies. Een sterkere correctie van de kosten in de situatie zonder pilot zou tot een

negatievere conclusie leiden ten aanzien van de kosten-batenbalans. Omgekeerd kan een minder sterke correctie tot een positievere conclusie leiden ten aanzien van de kosten-batenbalans van de pilot. Correctie op geaggregeerd niveau kent daarnaast een risico op overcorrectie en ondercorrectie voor subgroepen van geschillen. In bijlage D is voor de volledigheid een analyse opgenomen waarbij geen correctie is toegepast.

Samengevat

In het onderzoek zijn de kostenbesparende effecten als gevolg van de toepassing van de noodzakelijkheidstoets inzichtelijk gemaakt. De kosten in de pilot worden veroorzaakt door het spreekuur, eventuele eenvoudige behandeling en alsnog verstrekte toevoegingen. De baten worden bepaald door de mate waarin kosten voor toevoegingen worden uitgespaard door de werkwijze in de pilot. Als een toevoegwaardig geschil tijdens het spreekuur definitief wordt opgelost, leidt dit tot een substantiële besparing (zie tabel 23 in bijlage D).

De besparing is gemiddeld € 682 bij de uitvoering door loketmedewerkers en € 648 bij de uitvoering door een advocaat. Als een toevoegwaardige zaak door middel van eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost, dan leidt dit ook tot een besparing. Deze besparing is per zaak gemiddeld € 563 als een loketmedewerker de eenvoudige behandeling uitvoert, en € 336 als de eenvoudige behandeling wordt gedaan door een advocaat. Deze besparingen gelden in het geval dat voor het betreffende geschil in de huidige situatie wel een toevoeging aangevraagd zou worden. In deze bedragen is derhalve geen rekening gehouden met het percentage van de zaken waarin in de huidige situatie geen toevoeging wordt aangevraagd, de aanvraag om andere redenen wordt afgewezen of een LAT wordt toegekend (zie ook bijlage D).

Op basis van gecorrigeerde verschillen in kosten zijn de voorlopige conclusies als volgt:

- De pilotsituatie lijkt geen duidelijk kostenvoordeel op te leveren. De meerkosten zijn echter relatief onzeker en liggen gemiddeld waarschijnlijk tussen de € 63,- en € 14,- per geschil, gemiddeld in de pilot € 39,-.
    - In het geval van medewerkers van het Juridisch loket als selectiefunctionaris is het kostenverschil van de pilotwerkwijze minder groot: waarschijnlijk tussen de € 48,- meerkosten en € 20,- kostenvoordeel gemiddeld per geschil, gemiddeld in de pilot ongeveer € 14,- meerkosten.
    - Bij geschillen op het gebied van sociale zekerheidsrecht zijn de meerkosten in de pilot relatief groter en duidelijker dan bij andere geschillen: waarschijnlijk tussen de € 128,- en € 49,- gemiddeld per geschil, gemiddeld in de pilot meerkosten van ongeveer € 89,-.
- Het starten van een eenvoudige behandeling blijkt geen duidelijk kostenvoordeel op te leveren. Bij eenvoudige behandeling zijn de kosten in de werkwijze van de pilot waarschijnlijk tussen de € 116,- en € 15,- hoger, gemiddeld in de pilot € 65,- hoger dan buiten de pilot. In de (theoretische) situatie dat geen eenvoudige behandeling wordt gestart, maar in de betreffende situaties direct een toevoeging wordt verstrekt, lijkt op het totaal echter geen duidelijke besparing te worden gerealiseerd.
- De conclusies ten aanzien van de balans in kosten en baten van de werkwijze in de pilot zijn mede afhankelijk van de mate waarin en methode waarmee kosten van de geschillen in een situatie zonder pilot gecorrigeerd worden voor niet aangevraagde toevoegingen, afgewezen aanvragen van toevoegingen en het percentage LAT van de verstrekte toevoegingen.

De vergelijking tussen kosten en baten heeft betrekking op de pilot en geeft daarom geen indicatie van het te verwachten kostenvoordeel of kostennadeel indien bij de versterking van de eerstelijns rechtsbijstand door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inrichtingskeuzes worden gemaakt die afwijken van de pilotsituatie.

7. Ervaring rechtzoekenden

186 Zoals aangegeven in de inleiding meten we kwaliteit - naast het probleemoplossend vermogen van de selectiefunctionaris - door de ervaring van de rechtzoekende te betrekken in het onderzoek. De ervaring van rechtzoekenden met de pilots is gemeten op twee manieren.

a. Alle rechtzoekenden die het spreekuur hebben bezocht is gevraagd of zij medewerking wilden verlenen aan het onderzoek door het invullen van een enquête en/of telefonisch interview. De rechtzoekenden die daar positief op hebben gereageerd (732 van de 1056 casussen) hebben per e-mail een uitnodiging ontvangen om een online enquête in te vullen over hun ervaringen met het spreekuur. In totaal is de vragenlijst door 234 rechtzoekenden ingevuld. De vragenlijst richtte zich op de ervaring met het spreekuur;
b. Een deel van de rechtzoekenden die hebben aangegeven bereid te zijn om mee te werken aan dit onderzoek, is telefonisch benaderd. In totaal zijn 60 rechtzoekenden gebeld, waarbij bij 30 rechtzoekenden daadwerkelijk een interview is afgenomen. In deze interviews zijn rechtzoekende bevraagd op hun ervaringen met het spreekuur.

187 Vooraf dient opgemerkt te worden dat rechtzoekenden vrijwel altijd hun tevredenheid afmeten aan de mate waarin hun geschil is opgelost; is het geschil opgelost, dan zijn zij tevreden over de dienstverlening, is het geschil niet opgelost dan zijn zij niet tevreden.

7.1 Algemene waardering van het spreekuur

188 Een groot deel van de respondenten heeft het spreekuur als zeer positief ervaren. De rechtzoekenden hebben het gevoel dat de selectiefunctionarissen de tijd hebben genomen om naar hun verhaal te luisteren. Doordat selectiefunctionarissen doorvragen om het probleem helder te krijgen, hebben respondenten het gevoel dat hun probleem serieus wordt genomen. De tijd die voor het doorgronden van het probleem wordt uitgetrokken wordt door de rechtzoekenden gewaardeerd. De selectiefunctionarissen worden door de respondenten omschreven als vriendelijk, geduldig en behulpzaam. Ook het empatisch vermogen van de selectiefunctionarissen wordt geroemd: respondenten hebben het gevoel dat de selectiefunctionarissen met hen meeleven. Rechtzoekenden stellen het op prijs dat er tijdens het spreekuur direct actie wordt ondernomen om het probleem op te lossen.

189 Er is geen verschil waarneembaar in het oordeel van rechtzoekenden tussen rechtzoekenden geholpen door een medewerker van het Juridisch Loket en rechtzoekenden geholpen door een advocaat. Desondanks blijkt uit de antwoorden dat er door enkele respondenten toch anders aangekeken wordt tegen de selectiefunctionaris als deze advocaat is. Zo geven respondenten aan zich in eerste instantie bezwaard te voelen dat zij met hun probleem tijd van een advocaat in beslag nemen. Ook blijkt uit de antwoorden dat enkele respondenten tegen de advocaat opkeken.

190 Een kritische kanttekening die door enkele respondenten bij het spreekuur wordt geplaatst, is dat zij het jammer vinden dat hun probleem niet in de toegestane tijd opgelost kan worden en zij alsnog worden doorverwezen naar een advocaat. Wanneer een andere advocaat dan de advocaat die het spreekuur heeft

uitgevoerd de zaak oppakt, betekent dit dat de advocaat opnieuw begint met een probleemschets en het stellen van (deels) dezelfde vragen als de advocaat die tijdens het spreekuur heeft gesteld.

191 De mate waarin de respondenten de dienstverlening positief waarderen hangt nauw samen met de mate waarin het geschil is opgelost voor de respondent. Respondenten waarvan het probleem is opgelost waarderen de wijze waarop ze door de selectiefunctionaris zijn geholpen beter dan respondenten waarvan het probleem (nog) niet is opgelost. Respondenten die de dienstverlening lager waarderen omdat hun geschil niet is opgelost, geven wel aan dat de selectiefunctionarissen de moeite hebben genomen om hun probleem op te lossen. De meeste respondenten geven aan dat zij, indien het probleem (nog) niet is opgelost, voor het huidige geschil niet meer teruggaan naar het Juridisch Loket voor hulp. Ze staan positief tegenover het inschakelen van het Juridisch Loket voor problemen die zich eventueel nog in de toekomst voordoen.

7.2 Ervaren toegevoegde waarde van het spreekuur

192 Vrijwel alle respondenten vinden dat het spreekuur iets toevoegt ten opzichte van het contact aan de balie.

a. De grootste toegevoegde waarde zit volgens rechtzoekenden in de mate waarin er dieper op het probleem wordt ingegaan. Respondenten waarderen dat hun probleem tijdens het spreekuur meer in detail besproken kan worden;
b. Daarnaast geven respondenten aan dat zij tijdens het spreekuur ook gerichter advies krijgen over hun geschil. Aan de balie worden meer standaardoplossingen gegeven, terwijl er tijdens het spreekuur advies op maat wordt gegeven, is de mening van rechtzoekenden. Een ander belangrijk punt waarop het spreekuur wordt gewaardeerd, is het feit dat er niet alleen advies wordt gegeven maar dat er ook daadwerkelijk stappen worden ondernomen om het probleem op te lossen. Zo helpt de selectie-functionaris bijvoorbeeld met het opstellen van een brief of met het bellen van de wederpartij. Ook ondersteunt de selectiefunctionaris door op papier te stellen welke acties de rechtzoekende zelf kan ondernemen;
c. De discretie die het spreekuur met zich meebrengt waarderen rechtzoekenden. Respondenten geven aan dat ze aan de balie niet altijd voluit durven praten, omdat andere mensen kunnen meeluisteren. Door de afgesloten setting van het spreekuur voelen rechtzoekenden zich meer op hun gemak om hun probleem te bespreken;
d. Ten slotte geven respondenten de tijd aan als argument waarom zij het spreekuur waarderen. Wanneer zij aan de balie geholpen worden is soms sprake van een rij van wachtenden achter hen waardoor zij het gevoel krijgen dat zij moeten opschieten. Zij ervaren dat er tijdens het spreekuur daarentegen echt tijd voor hen wordt gemaakt.

7.3 Beoordeling stellingen en rapportcijfer

193 In de enquête voor rechtzoekenden is de respondenten een aantal stellingen voorgelegd. De antwoorden hierop zijn weergegeven in figuur 24. Met de stellingen is de meerderheid van de respondenten het helemaal eens. Men is het meest positief over:

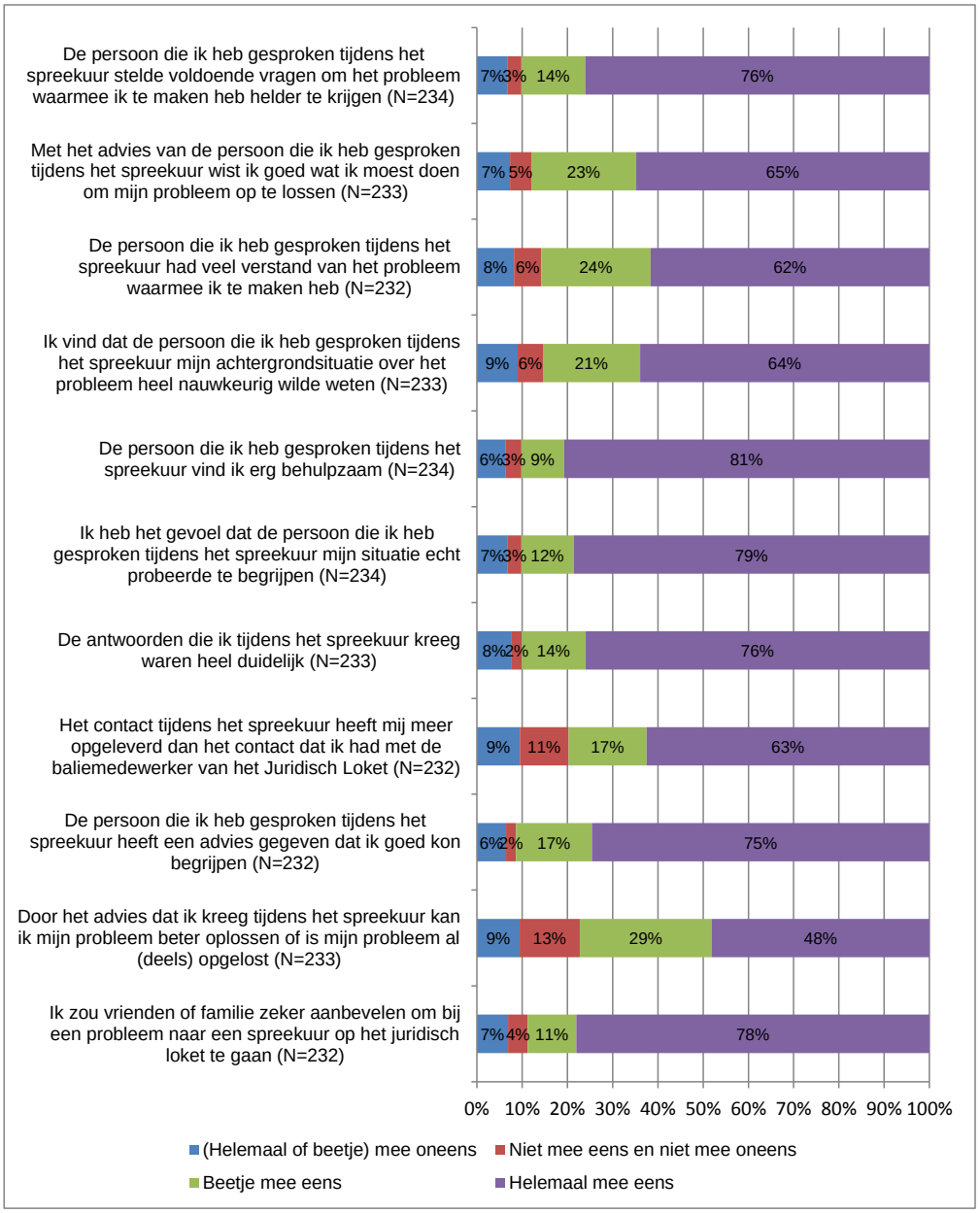
a. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur heeft een advies gegeven dat ik goed kon begrijpen;

b. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur vind ik erg behulpzaam;

c. Ik heb het gevoel dat de persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur mijn situatie echt probeerde te begrijpen;

d. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur stelde voldoende vragen om het probleem waarmee ik te maken heb helder te krijgen;

e. De antwoorden die ik tijdens het spreekuur kreeg waren heel duidelijk.



Figuur 24. Wilt u bij de volgende stellingen de antwoordcategorie kiezen die op u betrekking heeft?

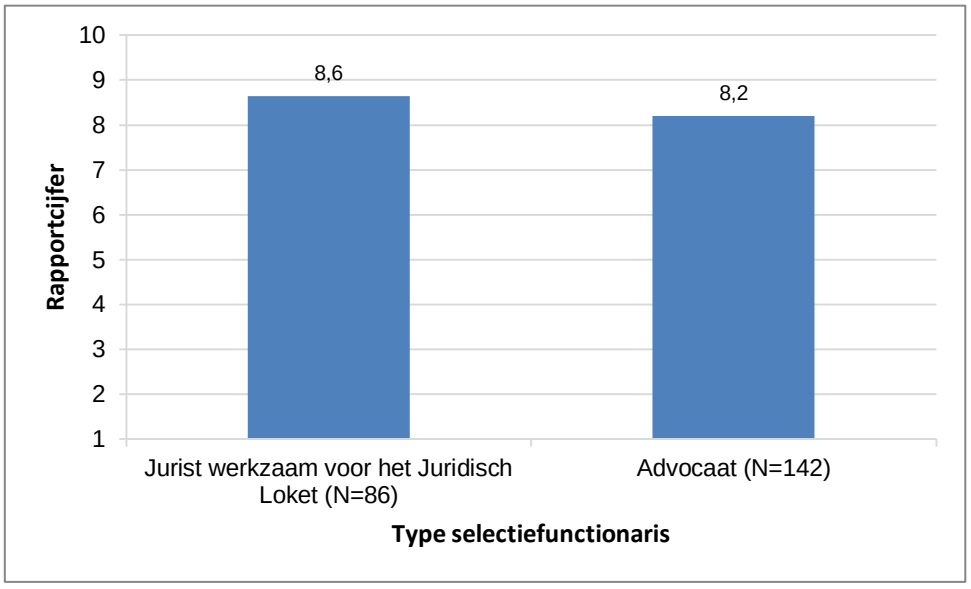
194 Relatief wat kritischer (maar in meerderheid wel positief) is men ten aanzien van de volgende stellingen:

a. Door het advies dat ik kreeg tijdens het spreekuur kan ik mijn probleem beter oplossen of is mijn probleem al (deels) opgelost;
b. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur stelde voldoende vragen om het probleem waarmee ik te maken heb helder te krijgen.

195 Op de stellingen gezamenlijk[35] is er geen significant verschil in de beoordeling door rechtzoekenden van juristen werkzaam bij het Juridisch Loket en advocaten. Op specifieke onderdelen van de schaal worden juristen werkzaam bij het Juridisch Loket wel iets positiever beoordeeld dan advocaten:

a. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur stelde voldoende vragen om het probleem waarmee ik te maken heb helder te krijgen;
b. De persoon die ik heb gesproken tijdens het spreekuur vind ik erg behulpzaam;
c. Ik zou vrienden of familie zeker aanbevelen om bij een probleem naar een spreekuur op het Juridisch Loket te gaan.

196 Rechtzoekenden geven de behandeling tijdens het spreekuur gemiddeld genomen een 8,4 als rapportcijfer en 97% van de rechtzoekenden geeft een voldoende (6 of hoger). Het meest gegeven cijfer is een 8 (35%) en een kwart van de respondenten geeft een 10. Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket worden gemiddeld genomen iets positiever beoordeeld dan advocaten (zie figuur 25). Het maakt daarbij verder geen significant verschil of de advocaat is gespecialiseerd in het rechtsgebied van het geschil.



Figuur 25. Met welke rapportcijfer waardeert u uw behandeling door de persoon die u heeft gesproken tijdens het spreekuur?

[35] De stellingen vormen samen een goede schaal. Cronbach's alpha = .97.

7.4 Voorgenomen vervolgstappen

197 Rechtzoekenden is gevraagd welke (vervolg)stappen zij na de vervolgafspraak gaan zetten om hun probleem (verder) op te lossen. Rechtzoekenden blijken de volgende stappen voor ogen te hebben:

a. De rechtzoekenden gaan verder met hun geschil met behulp van een advocaat. Het is niet duidelijk of de rechtzoekenden hiermee een eenvoudige behandeling bedoelen die door een advocaat wordt uitgevoerd of dat ze door verwezen worden naar de tweede lijn. In geval van doorverwijzing naar de tweede lijn geeft een aantal respondenten aan met hun eigen advocaat verder te gaan. In andere gevallen stelt de selectiefunctionaris een advocaat voor die ervaring heeft met de betreffende rechtsvraag. Een aantal rechtzoekenden betreurt het dat er door middel van het spreekuur geen oplossing is gevonden voor hun probleem en ze alsnog gebruik moeten maken van bijstand door een advocaat;
b. Er wordt bemiddeling of mediation ingezet om tot een oplossing van het probleem te komen;
c. De selectiefunctionaris is tot een schikking met de tegenpartij proberen te komen. Deze rechtzoekenden zijn in de meeste gevallen nog in afwachting van reactie van de tegenpartij.

8. Ervaring van selectiefunctionarissen

198 Aan alle selectiefunctionarissen is door middel van een enquête gevraagd naar hun ervaring over de pilots. In deze enquête is gevraagd naar de communicatie en de uitvoeringspraktijk. In voorliggend hoofdstuk worden deze onderwerpen achtereenvolgens behandeld.

8.1 Communicatie

199 Er zijn vier vragen gesteld over de communicatie:

a. Het algemene beeld van de communicatie tijdens de pilotperiode;
b. De startbijeenkomst die voorafgaand aan de pilots is georganiseerd;
c. De Wegwijzer waarin praktische informatie over de pilots is opgenomen;
d. De informatieverstrekking die gedurende de pilotperiode via e-mail is verstuurd.

200 Deze vragen zijn beantwoord door in totaal 28 respondenten, waarvan 15 advocaten en 13 medewerkers van het Juridisch Loket [36]. Uit de analyse blijken geen grote verschillen tussen de type selectiefunctionarissen in de wijze waarop de communicatie is beoordeeld.

8.1.1 Algemeen beeld van de communicatie

201 Verschillende betrokken partijen waaronder het ministerie van Veiligheid en Justitie, de NOVA en het Juridisch loket hebben op verschillende manieren en momenten richting de selectiefunctionarissen gecommuniceerd over de pilot rechtsbijstand. De communicatie door het ministerie van Veiligheid en Justitie, de NOVA en het Juridisch Loket wordt door zowel medewerkers van het Juridisch Loket als advocaten met gemiddeld een rapportcijfer 7 gewaardeerd. Medewerkers van het Juridisch Loket zijn vooral door hun vestigingsmanager geïnformeerd over de pilots.

202 Een veel genoemde motivatie voor de ruim voldoende waarmee de selectiefunctionarissen de communicatie beoordelen, is de duidelijkheid en bruikbaarheid van de informatie die zij ontvingen van de verschillende partijen.

203 Het voornaamste knelpunt dat is ervaren is onduidelijkheid over de werkwijze van de pilots bij start van de pilots. De selectiefunctionarissen geven daarbij aan dat deze onduidelijkheid echter snel werd opgelost. ‘Af en toe waren er vragen, juist ook gezien de korte voorbereidingstijd. Echter bij vragen, werden deze snel en duidelijk beantwoord door de aangewezen partij.’

8.1.2 De startbijeenkomst

204 Voorafgaand aan de pilots is voor iedere pilotlocatie een starbijeenkomst georganiseerd waarbij het doel van de pilots uiteen werd gezet en een toelichting werd gegeven op de registratiehandelingen die verricht

[36] In totaal hebben 29 selectiefunctionarissen deelgenomen aan de pilot.

dienden te worden tijdens de pilotperiode ten behoeve van de evaluatie. Tevens werd de startbijeenkomst benut om praktische informatie uit te wisselen en vragen te stellen over de pilots. Bij de startbijeenkomst waren betrokken namens het ministerie, de NOVA, het Juridisch Loket en het onderzoeksbureau dat de evaluatie uitvoert aanwezig. De startbijeenkomst is door selectiefunctionarissen positief beoordeeld. (gemiddeld rapportcijfer 7 - 7.5).

205 Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de startbijeenkomst duidelijk was en dat er voldoende ruimte was voor vragen en opmerkingen van deelnemers. Een enkele respondent geeft als tip om bij startbijeenkomsten waar een nieuwe werkwijze wordt toegelicht, meer te werken met voorbeelden.

8.1.3 Wegwijzer

206 Bij start van de pilots is aan alle selectiefunctionarissen een document verstrekt dat bedoeld was als handleiding. Dit document betreft de Wegwijzer. De Wegwijzer richt zich niet tot rechtzoekenden. De Wegwijzer bevatte algemene informatie over de pilots, aanvullende informatie voor de selectiefunctionarissen en informatie ter ondersteuning aan de communicatie richting de rechtzoekende. De selectiefunctionarissen beoordelen de 'Wegwijzer' met een 6,9. Een enkele selectiefunctionarissen geeft aan de Wegwijzer regelmatig benut te hebben tijdens de uitvoering van de pilots.

8.1.4 Informatieverstrekking per e-mail

207 Gedurende de pilots zijn de selectiefunctionarissen op de hoogte gesteld over de voortgang van de pilots of werd hen via e-mail gevraagd om informatie over het verloop van de pilots. De informatieverstrekking die gedurende de pilotperiode per e-mail is verstuurd wordt door medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten nagenoeg gelijk gewaardeerd met een (ruime) 7.

208 De selectiefunctionarissen geven als toelichting op hun positieve oordeel dat ze regelmatig op de hoogte zijn gehouden van de ontwikkelingen door zowel het onderzoeksbureau als het Juridisch Loket. Verder wordt de informatie die via de e-mail is verstrekt als goed, helder en snel ervaren.

8.2 Uitvoeringspraktijk

209 In de enquête is de selectiefunctionarissen gevraagd naar hun oordeel over de uitvoeringspraktijk van de pilot rechtsbijstand. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de uitvoering van het spreekuur en de uitvoering van de eenvoudige behandeling. De beoordeling van de eenvoudige behandeling is verwoord in hoofdstuk 5 (Eenvoudige behandeling).

210 Medewerkers van het Juridisch Loket beoordelen de uitvoeringspraktijk van het spreekuur gemiddeld met een rapportcijfer 7,5. Het oordeel van de advocaten is met een 7,2 iets lager. De meningen over de duur van het spreekuur lopen uiteen. De meerderheid van de selectiefunctionarissen geeft aan dat de tijd ruim voldoende is om de zaak te onderzoeken en een aantal eerste stappen, zoals het opnemen van contact met de wederpartij, te zetten.

9. Slotopmerkingen

211 Aan alle selectiefunctionarissen is door middel van een vragenlijst gevraagd naar hun ervaring over de pilots. In deze vragenlijst is hen tevens gevraagd naar de mate waarin zij van mening zijn dat specialisatie een vereiste is voor het hanteren van het beoordelingskader, hun mening over de mate waarin specialisatie een vereiste is voor het uitvoeren van een eenvoudige behandeling en over welke competenties een selectiefunctionaris dient te beschikken. Tevens is de selectiefunctionarissen gevraagd naar de kansen en risico's die zij zien voor versterking van de eerstelijn. In dit laatste hoofdstuk van de evaluatie, gaan wij in op deze vragen.

9.1 Is specialisatie of generalisme wenselijk?

212 De medewerkers van het Juridisch Loket vinden specialisatie over het algemeen geen vereiste voor het werken met een beoordelingskader tijdens het spreekuur. Naar hun mening vraagt het inschatten van de 'kans van slagen' van een zaak niet om specialisatie. De overige vragen van het beoordelingskader (zoals zelfredzaamheid en aanwezigheid van voorliggende voorzieningen) zijn dermate feitelijk en door een generalist daarmee goed te beantwoorden.

213 Juristen werkzaam voor het Juridisch Loket vinden specialisatie eveneens geen vereiste voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling. Een respondent merkt op dat juist wanneer de focus ligt op het trachten om partijen nader tot elkaar brengen, juridische specialisatie geen vereiste is: "Generalisten zijn in vrijwel iedere zaak op de hoogte van ten minste de 'basisinformatie' en beschikken in grote lijnen over verdiepende kennis". Medewerkers van het Juridisch Loket geven aan dat bij bepaalde rechtsterreinen - zoals vreemdelingenrecht - juist wel specialisme vereist is voor eenvoudige behandeling.

214 Advocaten geven aan dat, naarmate een selectiefunctionaris meer gespecialiseerd is in een vakgebied, deze beter in staat is te beoordelen wat de kansrijkheid van een zaak is. "Je kan beter inschatten wat de rechtzoekende zelf eventueel nog kan doen. Dit is een voorwaarde om het spreekuur soepeler te laten verlopen".

215 Uit de antwoorden op de vragenlijsten blijkt dat advocaten specialisatie juist wel een vereiste vinden voor het goed uitvoeren van een eenvoudige behandeling. Vanwege de korte behandelingstijd is specialisatie nodig om snel tot de kern van de zaak te komen en te kunnen beoordelen waar de mogelijke oplossingen liggen.

9.2 Competenties van een selectiefunctionaris voor eenvoudige behandeling

216 In de enquête aan selectiefunctionarissen is gevraagd aan welke competenties volgens hen een selectiefunctionaris zou moeten voldoen om tijdens de eenvoudige behandeling maximaal effectief te kunnen zijn. Uit de resultaten blijkt dat advocaten andere eisen aan het profiel van een selectiefunctionaris stellen dan juristen die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket.

217 Naast gedegen specialistische kennis worden kenmerken als levenservaring, overtuigingskracht, een goed analytisch vermogen en daadkrachtig van aard door advocaten van belang geacht om maximaal effectief te kunnen zijn tijdens een eenvoudige behandeling. Een groot deel van de advocaten vindt het belangrijk dat selectiefunctionarissen kennis hebben van de wijze waarop procedures verlopen. Inzicht in het procesrecht helpt de selectiefunctionaris om gedurende de eenvoudige behandeling de juiste beslissingen te nemen. Ervaring wordt ook gezien als een belangrijk kenmerk van het profiel van een selectiefunctionaris. Tot slot worden goede communicatieve vaardigheden, korte lijntjes met instanties en een goed netwerk door advocaten van belang geacht om het maximale uit een eenvoudige behandeling te halen.

218 Medewerkers van het Juridisch Loket achten het van belang dat selectiefunctionarissen beschikken over gedegen generalistische kennis (minimaal op hbo-niveau) om maximaal effectief te zijn tijdens een eenvoudige behandeling. Daarnaast wordt een praktische instelling verschillende keren genoemd als een belangrijk kenmerk van selectiefunctionarissen. Verder geven zij aan dat oplossend vermogen, creatief denken, onderhandelingsvaardigheden en empatisch vermogen als belangrijke eigenschappen worden gezien om een eenvoudige behandeling goed uit te kunnen voeren. Evenals advocaten vinden juridisch medewerkers tot slot dat goede mondelinge en schriftelijke communicatie van belang is om maximaal effectief te zijn tijdens een eenvoudige behandeling.

9.3 Kansen voor het versterking van de eerste lijn

219 Met name de medewerkers van het Juridisch Loket zien kansen voor het versterken van de eerste lijn. Zij geven aan dat hun ervaring met de pilots is dat een aantal zaken op bepaalde rechtsterreinen opgelost kan worden door het Juridisch Loket, op het moment dat zij meer tijd beschikbaar hebben per rechtzoekende. Zij geven als voordeel van de eerste lijn aan dat de bemiddeling die hier plaatsvindt goed is voor de onderlinge verstandhouding tussen rechtzoekende en wederpartij, doordat de communicatielijnen korter zijn en er niet via advocaten wordt gecommuniceerd. De onafhankelijke rol van een Juridisch Loket (en daarmee dus geen belangenbehartiger) zien zij als een groot voordeel om meer zaken in de eerste lijn op te lossen.

220 Om de eerste lijn te kunnen versterken is het volgens medewerkers van het Juridisch Loket van belang om het Juridisch Loket meer tijd per zaak te laten besteden. Deze tijd kan worden besteed om de wederpartij te benaderen of verdiepend onderzoek te doen om de rechtzoekende uitgebreider te informeren om zodoende verwijzingen en daarmee toevoegingen te voorkomen. Als een zaak alsnog doorverwezen wordt naar een advocaat, kunnen de acties die zijn verricht in de eerste lijn bijdragen aan het dossier van de rechtzoekende en is het voor de advocaat sneller duidelijk wat er speelt en wat er nodig is, is de mening van de medewerkers Juridisch Loket. Tot slot geven zij aan dat een goede samenwerking tussen de eerste en tweede lijn van groot belang is. Dit kan onder andere vorm krijgen door goede relaties op te bouwen tussen Juridisch Loket en een aantal advocaten zodat de medewerkers van het juridisch Loket makkelijk en laagdrempelig bij vragen even contact kunnen opnemen met een advocaat. Juristen van het Juridisch Loket beargumenteren dat wanneer de eerste lijn verder wordt versterkt, advocaten in de tweede lijn hun expertrol in het procederen kunnen behouden.

221 Advocaten delen de mening van de medewerkers van het Juridisch Loket dat de eerste lijn kan worden versterkt door meer tijd te laten besteden per zaak. In het spreekuur zou er dan bijvoorbeeld al contact

kunnen worden gezocht met de wederpartij of een eerste brief verstuurd kunnen worden. Zoals eerder aangegeven, zijn de advocaten van mening dat specialisatie een vereiste is voor de uitvoering van het spreekuur. Wanneer een specialist wordt ingezet in de eerste lijn, kunnen meer zaken tijdens het spreekuur opgelost worden dan momenteel het geval, is de mening van de advocaten. Ervaring en inzicht in het verloop van procedures kan bereikt worden door eerstelijnsmedewerkers via praktijkstages te laten ervaren hoe procedures verlopen.

222 De selectiefunctionarissen (zowel loketmedewerkers als advocaten) geven in de groepsbijeenkomst aan dat meer contact tussen loketmedewerkers en de advocatuur ook bij zou kunnen dragen aan versterking van de eerste lijn.

9.4 Risico's voor versterking van de eerste lijn

223 Een risico dat door verschillende medewerkers van het Juridisch Loket is genoemd betreft het aantal formatieplaatsen dat nodig is om extra tijdsbesteding in de eerste lijn door te voeren. Uitbreiding van de taken is tijdrovend en mag niet ten koste gaan van het op de hoogte blijven van actualiteiten, kennis en intercollegiaal overleg, is hun mening. Een ander risico dat genoemd wordt betreft het gevaar dat medewerkers van het Juridisch Loket ongewenst als belangenbehartiger worden aangezien en dat partijen daardoor onnodig in de verdediging schieten. Duidelijkheid over de invulling van rollen in de eerste lijn en managen van de verwachtingen van rechtzoekenden op dit punt is belangrijk.

224 Enkele advocaten zien het risico dat het versterken van de eerste lijn niet leidt tot de beoogde filterende werking van de eerstelijn. Wanneer in de eerste lijn meer inhoudelijk werk wordt uitgevoerd, heeft dit invloed op het dossier van de rechtzoekende dat het werk van een advocaat bij een eventuele doorverwijzing kan beïnvloeden. Het waarborgen van de kwaliteit van de eerste lijn is een gevaar dat door een aantal advocaten genoemd wordt. Een andere zorg van advocaten betreft het risico dat er minder zaken worden doorverwezen en dat rechtzoekenden daardoor worden weggehouden van tijdige en adequate rechtsbijstand door een advocaat.

225 Tevens wordt aangegeven dat het verstreken van de eerstelijn op de manier zoals in de pilots is beproefd consequenties heeft voor de huisvesting van het Juridisch Loket (er zijn meer spreekkamers nodig).

Welke competenties zijn benodigd voor de vervulling van de rol van selectiefunctionaris?

226 Om meer zicht te krijgen op de competenties die nodig zijn om op een kwalitatief adequate wijze de rol van selectiefunctionaris te kunnen vervullen, is in opdracht van het ministerie Veiligheid en Justitie een bijeenkomst georganiseerd. Drie advocaten en drie medewerkers van het Juridisch Loket die tijdens de pilot de rol van selectiefunctionaris hebben vervuld, hebben deelgenomen aan de bijeenkomst.

227 Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de opzet voor de bijeenkomst - na overleg met betrokkenen namens de advocatuur, het Juridisch Loket en de raad voor rechtsbijstand - opgesteld. In bijlage E is deze opzet opgenomen. Voorliggend hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de bijeenkomst. Dit hoofdstuk kent de volgende opbouw:

a. Een beschrijving van de ingezette methode tijdens de bijeenkomst is opgenomen in paragraaf 1;
b. De bijeenkomst is gestart met een inventarisatie van de competenties die de deelnemers noodzakelijk achten om de rol van selectiefunctionaris op een kwalitatief adequate wijze te kunnen vervullen. Een samenvatting van deze competenties wordt weergegeven in paragraaf 2;
c. Aan de hand van casuïstiek hebben de deelnemers beelden uitgewisseld over de wijze waarop zij een casus zouden aanpakken. Vervolgens hebben zij per casus gezamenlijk vastgesteld welke competenties vereist waren voor de behandeling van de betreffende casus. De discussie over iedere behandelde casus wordt weergegeven in paragraaf 3;
d. Ter afsluiting van de bijeenkomst is gereflecteerd op de set aan competenties die bij aanvang van de bijeenkomst is geïnventariseerd en is bekeken of deze op basis van de inzichten die zijn opgedaan tijdens de bespreking van de casuïstiek aangepast dienden te worden. Een samenvatting van deze discussie is verwoord in paragraaf 4.

228 Voorliggend hoofdstuk is opgesteld door Significant. Het hoofdstuk is voorgelegd en afgestemd met de gespreksleider en de deelnemers aan de bijeenkomst.

Ingezette methode

229 Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft ervoor gekozen om tijdens de bijeenkomst de methode intervisie in te zetten. De gedachte hierachter is de wens om professionals met ervaring van de pilots vanuit hun professionele nieuwsgierigheid en betrokkenheid op een onthechte manier in een veilige sfeer een beeld te laten ontwikkelen van de competenties waarover een functionaris moet kunnen beschikken. De bijeenkomst is begeleid door een door het ministerie van Veiligheid en Justitie aangestelde gespreksleider.

230 Tijdens de bijeenkomst zijn acht casussen behandeld die daadwerkelijk in de pilot aan de orde zijn geweest. De deelnemers aan de bijeenkomst hebben een of twee van deze casussen behandeld.

231 Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft besloten dat tijdens de bijeenkomst casussen zijn besproken die betrekking hebben op de rechtsgebieden huurrecht en arbeidsrecht. Binnen deze twee

rechtsgebieden zijn door Significant acht casussen geselecteerd. Deze selectie heeft op de volgende wijze plaatsgevonden[37]:

a. Uit alle op het spreekuur behandelde casussen zijn die casussen geselecteerd, die zijn behandeld door de selectiefunctionarissen die aan de bijeenkomst deelnemen;
b. Uit deze selectie zijn aselect casussen geselecteerd die betrekking hebben op huurrecht of arbeidsrecht;
c. Bij deze selectie is met de eis rekening gehouden dat de casussen verdeeld dienen te zijn over de vier mogelijke modaliteiten waarin de casus tijdens de pilot kan zijn geëindigd:
    i. Het geschil is tijdens het spreekuur opgelost;
    ii. Na het spreekuur is eenvoudige behandeling gestart;
    iii. De selectiefunctionaris was van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen;
    iv. De selectiefunctionaris was niet van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen.

    Samengevat: De selectie is zodanig uitgevoerd dat van elk te bespreken rechtsgebied alle vier de modaliteiten vertegenwoordigd zijn. Omdat werd gestreefd naar bespreking van acht casussen en aan de bespreking zes selectiefunctionarissen deelnemen, zijn van één advocaat en van één jurist van het Juridisch Loket twee casussen geselecteerd;
d. Ter voorbereiding op de bijeenkomst hebben de deelnemers de voor hen geselecteerde casus ontvangen.

232 Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft na overleg met de advocatuur, het Juridisch Loket en raad voor rechtsbijstand de selectie van deelnemers aan de bijeenkomst vastgesteld.

Inventarisatie van benodigde competenties

233 De deelnemers aan de bijeenkomst is gevraagd om aan te geven wat in hun ogen belangrijke competenties zijn waaraan een selectiefunctionaris dient te voldoen. Deze competenties zijn besproken volgens de clustering kennis, ervaring en vaardigheden.

<u>Kennis</u>

234 De aanwezige selectiefunctionarissen geven unaniem aan dat kennis over regelgeving belangrijk is. Hiertoe behoort ook voldoende kennis over procesregels (bijvoorbeeld termijnen die gelden). Daarnaast zijn alle deelnemers het eens dat kennis over actuele jurisprudentie een belangrijk vereiste voor de selectiefunctionaris is. Ook toegang tot kennisbronnen wordt door alle deelnemers genoemd als belangrijke basis. Tot slot zijn de deelnemers het erover eens dat kennis over de sociale kaart en kennis over de mogelijkheden die buiten de juristerij liggen noodzakelijk is. Hiermee wordt bedoeld dat de selectiefunctionaris kennis heeft van de mogelijke vervolgtrajecten buiten het juridische veld en dat hij kennis heeft van alternatieven.

[37] Zie ook bijlage E.

235 De deelnemers verschillen van mening over de vraag of een selectiefunctionaris een generalist of specialist dient te zijn. Is specialistische kennis op bepaalde rechtsterreinen noodzakelijk om kwalitatief hoogwaardige hulp aan de rechtzoekende te verlenen en in te schatten met welk vervolgtraject de rechtzoekende het beste gebaat is? Of heeft een generalist voldoende kennis in huis voor de activiteiten die de selectiefunctionaris ontplooit en is juist de brede, generalistische blik een voordeel voor de eerste hulp aan een rechtzoekende?

Ervaring

236 De deelnemers zijn het unaniem eens dat selectiefunctionarissen oog moeten hebben voor niet-juridische aspecten. Ook ervaring met gespreksvoering is een noodzakelijke eis voor de selectiefunctionaris. Hiermee wordt bedoeld dat selectiefunctionarissen moeten kunnen inschatten hoe een rechtzoekende juridische en andere procedures beleeft.

237 Oog voor de eigen lacunes in kennis en ervaring wordt ook als vereiste gesteld door de deelnemers. Zij geven aan dat het noodzakelijk is om op basis van ervaring in staat te zijn om in te schatten of doorverwijzing naar een advocaat noodzakelijk is. Tot slot wordt unaniem benoemd dat oog voor zelfredzaamheid van een rechtzoekende en oog voor de context waarin een geschil zich bevindt belangrijk is. Het is belangrijk dat een selectiefunctionaris kan inschatten of een rechtzoekende op eigen kracht door kan om het geschil op te lossen en dat een selectiefunctionaris zich een beeld kan vormen van de situatie waarin een rechtzoekende zich bevindt.

238 De deelnemers zijn verdeeld over de vraag of actuele ervaring met procederen een vereiste voor de selectiefunctionaris is. Zo wordt enerzijds aangegeven dat procedeerervaring mogelijk leidt tot een betere inschatting van het feit of er overgegaan moet worden tot procederen en meer inzicht in wat er komt kijken bij het voeren van procedures. Anderzijds wordt aangegeven dat kennis over procederen en procedures voldoende is, en de ervaring daarmee niet een absolute vereiste is.

Vaardigheden

239 Ten aanzien van vaardigheden zijn alle deelnemers het eens met de genoemde aspecten die van belang zijn voor een selectiefunctionaris. Dit betreft op de eerste plaats gevoel voor en inzicht in de aard en dynamiek van een conflict. Daarnaast worden communicatieve vaardigheden en oplossingsgerichtheid benoemd als belangrijke competenties voor een selectiefunctionaris.

240 Tot slot: De deelnemers verschillen van mening in welke mate de selectiefunctionaris als belangenbehartiger optreedt. Een advocaat is een belangenbehartiger en treedt namens de rechtzoekende op, een jurist namens het Juridisch Loket treedt onafhankelijk op. Er is discussie onder de deelnemers of - gezien de uitvoering van taken van een selectiefunctionaris - er daadwerkelijk verschil in werkwijze is. De rechtzoekende heeft een probleem en de selectiefunctionaris - advocaat of jurist Juridisch Loket - probeert de rechtzoekende te helpen bij het oplossen van dit probleem. Is deze hulp - ongeacht de functie die wordt bekleed - niet altijd een vorm van belangenbehartiging? Of vervult een jurist van het Juridisch Loket meer de rol van mediator/bemiddelaar?

241 Tevens wordt er kort gesproken over randvoorwaarden voor optimale uitvoering van de rol van selectiefunctionaris. Dit betreft goede bereikbaarheid van de selectiefunctionaris (een rechtzoekende moet snel en direct in contact kunnen komen met de selectiefunctionaris). Ook wordt aangegeven dat de selectiefunctionaris moet beschikken over een goede beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Casuïstiek

Aan de hand van casuïstiek hebben de deelnemers beelden uitgewisseld over de wijze waarop zij een casus zouden aanpakken. Tevens is per casus benoemd welke competenties nodig zijn voor de behandeling van de betreffende casus.

Casus 1: Huurzaak met huurachterstand

242 Omschrijving van de casus: Een klant heeft een dagvaarding ontvangen omtrent huurachterstand van een kleine € 1.200,-. De klant had hiertoe met de woningbouwvereniging een betalingsregeling getroffen. Deze regeling is de klant niet nagekomen omdat de klant een brief van de woningbouw had ontvangen met onjuiste gegevens. De zitting staat gepland voor de volgende dag. De klant staat onder beschermingsbewind sinds acht dagen. De klant geeft aan de achterstand te erkennen, maar niet akkoord te zijn met het ontbindings- en ontruimingsverzoek. Namens de klant heeft de bewindvoerder inmiddels een directe betaling van € 1.000,- aangeboden, echter de verhuurder wenst de titel te behalen. De klant betreft een niet zelfredzame burger. Tevens geeft de klant in het spreekuur met de selectiefunctionaris aan niet naar een advocaat doorverwezen te willen worden.

243 De deelnemers aan de bijeenkomst (exclusief de inbrenger van de casus) geven aan dat ze deze rechtzoekende in principe zouden doorverwijzen naar een advocaat. Omdat in dit geval de rechtzoekende hiertoe niet bereid was en er tevens een bewindvoerder actief is, adviseren alle deelnemers om de rechtzoekende verder niet te helpen (niet door te verwijzen). Het gesprek dat tijdens het spreekuur is gevoerd en het advies aan de rechtzoekende om zelf naar zitting te gaan (samen met de bewindvoerder) is voldoende om de klant te helpen.

244 De selectiefunctionaris die de casus in de pilot heeft behandeld geeft aan dat dit ook de weg is die is bewandeld. Het feit dat de rechtzoekende niet openstond voor een advocaat, is doorslaggevend geweest om de rechtzoekende niet door te verwijzen.

245 Volgens de deelnemers zijn de benodigde competenties (kennis, vaardigheden en ervaring) in deze casus de volgende: Juridische kennis inclusief kennis over bewindvoering en juiste bejegening richting de rechtzoekende (in dit geval oog voor de wens om niet naar een advocaat doorgestuurd te worden).

Casus 2: Huurzaak met achterstallig onderhoud aan woning

246 Omschrijving van de casus: Een huurder constateert forse gebreken aan de woning (stankoverlast, schimmel, ongedierte). De verhuurder - een woningcorporatie - komt telkens kijken naar de gebreken, maar

lost ze niet op. De huurder betreft een persoon die niet zelfredzaam is; deze persoon is niet in staat om zelf brieven te schrijven naar de verhuurder.

247 Twee van de deelnemers aan de bijeenkomst geven aan dat zij als eindoordeel in deze casus tot de beslissing zouden komen om de zaak door te verwijzen naar een advocaat. De redenen hiervoor zijn de aard van de tegenpartij (een logge organisatie), een niet zelfredzame rechtzoekende, de complexiteit van de casus en de opvatting dat een procedure noodzakelijk is. Drie andere deelnemers zouden eenvoudige behandeling starten. Zij zien nog geen reden voor een gerechtelijke procedure en zijn van mening dat binnen drie uur het contact met de wederpartij tot stand moet komen om het dossier verder op te bouwen.

248 De casusinbrenger geeft aan een eenvoudige behandeling gestart te hebben. De specialisatie van de selectiefunctionaris maakt dat de inschatting is gemaakt dat de casus binnen drie uur opgepakt kan worden. Wel geeft de casusinbrenger aan dat er is getwijfeld tussen doorverwijzen naar de advocatuur of zelf oppakken met eenvoudige behandeling. De reden van de twijfel is gelegen is het feit dat de tegenpartij een logge organisatie is. Met het argument “Als de verhuurder en gemeenten direct hun wettelijke verplichtingen nakomen, is behandeling binnen drie uur reëel” is besloten tot start van een eenvoudige behandeling.

249 De deelnemers geven aan dat de competenties gericht op kennis van de wederpartij (een woningcorporatie kan een logge organisatie zijn), kennis van de sociale kaart en kennis van problematiek met onderhoudsproblemen in deze casus cruciaal zijn. De relevantie van de vraag of een specialist of generalist noodzakelijk is verdient relativering, zo bleek bij bespreking van deze casus. De deelnemer die aangaf tot eenvoudige behandeling te zijn overgegaan was juist géén specialist en deze vertelde dezelfde stappen te overwegen als die door de betreffende wél specialistische selectiefunctionaris daadwerkelijk zijn gezet.

Casus 3: Huurachterstand en ontruiming

250 Omschrijving van de casus: Er is een verstekvonnis van 30 juli 2013, waarin als gevolg van een huurachterstand een ontruiming is toegewezen. Op 16 april 2014 heeft de deurwaarder ontruiming aangezegd, welke staat ingepland op woensdag 21 mei 2014. De rechtzoekende heeft een psychiatrische aandoening, waarvoor hij wordt behandeld en medicijnen gebruikt. Zowel maatschappelijk werk als een bewindvoerder hebben geprobeerd een regeling te treffen voor de openstaande vordering. Desondanks vindt ontruiming van de woning plaats. De rechtzoekende heeft nooit eerder huurachterstand gehad en kan als gevolg van psychiatrische aandoening financieel niet goed voor zichzelf zorgen. Om deze reden staat de rechtzoekende sinds begin 2013 onder bewind.

251 Alle deelnemers aan de bijeenkomst geven aan dat zij in deze zaak tot het eindoordeel ‘positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar een advocaat’ zouden zijn gekomen. De beweegredenen die worden genoemd betreffen: nader onderzoek door bestudering van processtukken is noodzakelijk, de rechtzoekende is niet zelfredzaam, er is sprake van voldoende belang, de zaak is kansrijk, het is niet reëel om binnen drie uur tot oplossing van het geschil te komen gezien de complexiteit van de zaak en omdat executie kort geding noodzakelijk wordt geacht.

252 De casusinbrenger geeft aan dat in deze zaak de rechtzoekende is doorverwezen naar een advocaat. De ingrijpendheid van een ontruiming en de complexiteit van de zaak zijn de argumenten geweest om de zaak door te verwijzen.

253 De deelnemers geven aan dat voor een goede beoordeling van deze casus kennis van regelgeving noodzakelijk is. Een ander belangrijk punt dat alle deelnemers benadrukken bij deze casus is het kennen van de beperkingen behorend bij de rol van selectiefunctionaris zelf en het tijdig willen doorverwijzen naar de tweede lijn die meer dan drie uur de tijd heeft om de casus te behandelen.

Casus 4: Loonvordering

254 Omschrijving van de casus: De rechtzoekende betreft een persoon met een licht verstandelijke beperking. Deze persoon is in dienst geweest bij zijn ex-schoonzus. De rechtzoekende heeft inmiddels negen maanden geen loon ontvangen. De rechtzoekende is een cliënt van het Leger des Heils. Het Leger des Heils heeft voor de rechtzoekende brieven geschreven naar de (ex-)werkgever.

255 Drie deelnemers aan de bijeenkomst geven aan dat zij tot het eindoordeel ‘start eenvoudige behandeling’ zouden zijn gekomen. Het gebrek aan zelfredzaamheid van de rechtzoekende en een tegenpartij die relatief goed te benaderen is, zijn doorslaggevende argumenten om eenvoudige behandeling te starten. Ook de familieband tussen rechtzoekende en werkgever, die voor rechtzoekende van belang was, speelde hierin een grote rol. Binnen de eenvoudige behandeling zou dan getracht worden om een betalingsregeling te treffen. Een andere deelnemer zou de rechtzoekende doorverwijzen naar een advocaat om de reden dat zij aannam dat in deze zaak het Leger des Heils al veel actie had ondernomen. De casusinbrenger licht vervolgens toe dat het Leger des Heils naast het versturen van enkele brieven, geen actie heeft ondernomen. Met die informatie zou ook deze deelnemer eenvoudige behandeling starten.

256 In deze casus is besloten tot eenvoudige behandeling. Het gebrek aan zelfredzaamheid van de rechtzoekende en de kansrijkheid om binnen drie uur tot een oplossing te komen, zijn argumenten voor deze keuze. Er is een brief aan de werkgever verstuurd met loonvordering.

257 De benodigde competenties in deze zaak betreffen volgens de deelnemers kennis van de rechtzoekende en tegenpartij en kennis van de regels rondom arbeidsrecht.

Casus 5: Verzet tegen ontruimingsverzoek

258 Omschrijving van de casus: Een rechtzoekende huurt sinds september 2013 een woning. In november 2013 stopt de rechtzoekende de betaling van deze huurwoning. De rechtzoekende heeft geen inkomen (uitkering is stopgezet). (Er is ten tijde van het spreekuurcontact onduidelijkheid over de stand van zaken betreffende de uitkering van rechtzoekende). Hiertegen heeft de rechtszoekende niets ondernomen, waardoor hij tot op heden geen (zicht op) inkomen heeft. De rechtzoekende heeft een ontruimingsverzoek ontvangen en wil hier tegen in verzet gaan.

259 Alle deelnemers aan de bijeenkomst zijn het eens dat de zaak niet voldoet aan het criterium ‘kansrijkheid’. Vanwege het kansloze karakter geven alle deelnemers aan dat zij tot het eindoordeel ‘negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar een advocaat’ zouden komen en de rechtzoekende zouden uitleggen dat juridisch gezien verzet niet kansrijk is. De casusinbrenger geeft aan dat deze zaak negatief is beoordeeld om de redenen die door de deelnemers aan de bijeenkomst zijn genoemd.

De benodigde competenties voor de behandeling van deze casus zijn volgens de deelnemers kennis van de juridische regels en inzicht in de drijfveren van de klant.

Casus 6: Arbeidszaak

260 Omschrijving van de casus: Een rechtzoekende met vast dienstverband heeft na een slechte beoordeling een slechte relatie met zijn leidinggevende. De rechtzoekende heeft zich ziek gemeld en op advies van de arbo-arts vindt mediation met de werkgever plaats. De werkgever heeft mediation afgebroken omdat klant zou hebben aangegeven dat hij niet langer voor werkgever wil werken. Vervolgens wordt door de werkgever een gesprek met de rechtzoekende gepland. De rechtzoekende heeft de indruk dat dit gesprek is bedoeld om te spreken over ontslag. De rechtzoekende komt bij het spreekuur om advies te krijgen over hoe verder. De rechtzoekende geeft aan het naar de zin te hebben op het werk en prettige collega’s te hebben om mee samen te werken, maar problemen te hebben met zijn huidige leidinggevende.

261 Drie deelnemers aan de bijeenkomst geven als eindoordeel aan het gesprek tussen rechtzoekende en werkgever af te wachten alvorens stappen te ondernemen. De overige twee deelnemers geven aan eenvoudige behandeling te starten met als doel om binnen drie uur in contact te treden met de werkgever over de mogelijkheden tot overplaatsing van de rechtzoekende naar een andere afdeling binnen het bedrijf.

262 De casusinbrenger geeft aan dat aan de rechtzoekende is toegelicht wat er zou kunnen gebeuren als de werkgever inderdaad aanstuurt op ontslag. Omdat de rechtzoekende heeft benadrukt graag te willen blijven werken bij de werkgever, is niet aangestuurd op inzet van een advocaat of eenvoudige behandeling, maar eerst af te wachten hoe het gesprek met de werkgever zou verlopen. Na afloop bleek dat het gesprek tussen rechtzoekende en werkgever positief is verlopen en de rechtzoekende is overgeplaatst naar een andere afdeling. Deze casus leert dat de tijd in het spreekuur (maximaal een uur) nodig is geweest om de rechtzoekende te informeren over diens positie en daarmee nadere trajecten zijn voorkomen.

263 De deelnemers geven aan dat de benodigde competenties voor deze casus, kennis van arbeidsrecht en ervaring met inzicht in de klant gekoppeld aan de verhouding met de wederpartij betreffen.

Casus 7: Een arbeidszaak met loonvordering

264 Omschrijving van de casus: Een rechtzoekende heeft een aantal maanden voor een uitzendbureau gewerkt. De inlener besluit om verder zaken te doen met een ander uitzendbureau. De rechtzoekende vervolgt zijn werkzaamheden voor het nieuw ingehuurde uitzendbureau. De rechtzoekende had een concurrentiebeding en het eerste uitzendbureau waarvoor de rechtzoekende heeft gewerkt, eist op basis van dit concurrentiebeding geld. Voor deze casus is de rechtzoekende doorverwezen naar een advocaat. Tevens

geeft de rechtzoekende aan dat hij geen loon heeft ontvangen. Voor dit loonachterstand is de rechtzoekende op het spreekuur.

265 Twee deelnemers aan de bijeenkomst geven aan dat zij de zaak zouden innemen voor eenvoudige behandeling om een dossier op te bouwen en afspraken te maken met de werkgever over de loonvordering. De andere deelnemers geven aan dat zij de zaak zouden doorverwijzen naar een advocaat gezien het feit dat er reeds een advocaat actief is bij deze rechtzoekende en het feit dat de casus complex is.

266 De casusinbrenger geeft aan dat de zaak is doorverwezen naar een advocaat. De casusinbrenger licht toe dat het opbouwen van een dossier niet meer nodig was, aangezien er een duidelijk dossier reeds beschikbaar was en behandeling door een advocaat noodzakelijk leek. Op basis van deze informatie zouden ook de deelnemers die tot het eindoordeel van eenvoudige behandeling waren gekomen, besloten hebben tot doorverwijzing naar een advocaat.

267 De deelnemers geven aan dat het inzien van de grenzen van de rol als selectiefunctionaris een belangrijke eigenschap in deze casus betreft.

Casus 8: Verzet tegen ontslag

268 Omschrijving van de casus: Een rechtzoekende geeft aan dat hij akkoord is gegaan met een aangezegd ontslag. Werkgever formuleert dit echter alsnog de klant zelf ontslag zou hebben genomen. De rechtzoekende is hier niet mee akkoord. De rechtzoekende heeft meerdere keren heen en weer gecommuniceerd met de werkgever over deze casus, maar de werkgever persisteerde. De rechtzoekende wil graag doorverwezen worden naar een advocaat om de WW-uitkering veilig te stellen.

269 De deelnemers aan de bijeenkomst komen tot eindoordeel ‘doorverwijzing naar advocaat’. De redenen hiervoor zijn: binnen drie uur is het niet haalbaar om tot een oplossing te komen en er is een procedure vereist. Bovendien heeft eerder contact via briefwisseling niet geleid tot oplossing van het geschil. De casusinbrenger geeft aan dat om deze redenen de rechtzoekende is doorverwezen naar een advocaat.

270 De deelnemers geven aan dat voldoende juridische kennis noodzakelijk is om deze casus op een adequate wijze op te lossen. Verder lijken er geen grote verschillen in de beoordeling tussen de generalisten enerzijds en de specialisten anderzijds.

271 Samengevat wordt geconcludeerd dat bij geen enkele casus die tijdens de bijeenkomst aan bod is gekomen er discussie is ontstaan over het gekozen eindoordeel. Voor zover deelnemers voor een andere selectiemodaliteit zouden hebben gekozen, lijkt dat terug te voeren op nuances in de informatie die de casusinbrenger in het gesprek met de rechtzoekende wel kon verwerven, maar in de korte samenvatting van een casus tijdens de bijeenkomst wegvielen. Ook over de motivatie om te komen tot een bepaald eindoordeel bleken geen grote verschillen van inzicht.

272 Waar sprake was van verschillen in de beoordeling of het eindoordeel, leidde dit niet tot verdeeldheid tussen advocaten en loketmedewerkers. Ook door de advocaten en loketmedewerkers onderling werden zaken verschillend benaderd.

Terugblik op benodigde competenties voor een selectiefunctionaris

273 Ter afsluiting van de bijeenkomst is gereflecteerd op de set aan competenties die bij aanvang van de bijeenkomst zijn geïnventariseerd. Er is bekeken of de competenties op basis van de inzichten die zijn opgedaan tijdens de bespreking van de casuïstiek aangepast dienden te worden. De conclusie die tijdens de bijeenkomst werd gedeeld, is dat er geen aanpassingen nodig zijn in de eerder gedefinieerde set aan competenties.

274 Ook is er gesproken over de discussie ten aanzien van de vraag of belangenbehartiging noodzakelijk is. Bij de behandeling van concrete casuïstiek is de discussie over het behartigen van belangen of het meer uitvoeren van de rol van mediator niet aan bod gekomen. Wat is exact de definitie van belangenbehartiging?, is de vraag die wordt gesteld. De voorzitter van de bijeenkomst vat het als volgt samen: “Wanneer een rechtzoekende zich meldt probeert de selectiefunctionaris deze zo mogelijk verder te helpen. Dat kun je belangenbehartiging noemen. Maar je zou ook pas van belangenbehartiging kunnen spreken wanneer ‘belangenbehartiging ten opzichte van de wederpartij’ plaatsvindt. Vooral de dynamiek in de specifieke casus blijkt te bepalen of die laatste vorm van belangenbehartiging aan de orde komt.” [Bij afstemming van dit gedeelte van de rapportage merken de advocaten die hebben deelgenomen aan de bijeenkomst op dat zij deze conclusie niet onderschrijven en geven nadrukkelijk aan dat dit niet de conclusie is die in ogen getrokken kan worden].

275 Tevens wordt geconcludeerd door de deelnemers dat de tijd die beschikbaar is gesteld in de pilots[38] belangrijk is bij het bepalen hoe tot een oplossing van het geschil te komen. Het tijd nemen voor een rechtzoekende, het goed kunnen aanhoren en uitdiepen van het probleem en het eventueel contact opnemen met de wederpartij lukt in een aantal gevallen goed binnen de gestelde tijd. Echter, er geldt ook dat selectiefunctionarissen bewust moet zijn van de mogelijkheden voor uitvoering aan taken binnen de gestelde termijnen en indien de uitvoering van bepaalde activiteiten niet reëel of kansrijk lijkt binnen de gestelde drie uur (zoals bijvoorbeeld een procedure uitvoeren) doorverwijzing naar de tweede lijn zonder twijfel aan de orde is.

276 Samengevat lijkt er bij afsluiting van de bijeenkomst overeenstemming te bestaan over wat een selectiefunctionaris in huis moet hebben. De deelnemers aan de bijeenkomst geven aan dat een basisniveau aan juridische kennis onontbeerlijk is. Empathisch vermogen (oog voor wat een rechtzoekende wenst, wat zijn of haar situatie is, in welke context het geschil is ontstaan) is ook belangrijk bij de afweging om een rechtzoekende al dan niet door te verwijzen. Tot slot wordt overtuigingskracht als belangrijke competentie genoemd.

[38] Door het spreekuur van maximaal een uur en eventueel nog drie uur tijd voor eenvoudige behandeling.

277 Uit de behandelde casussen (waarbij opgemerkt wordt dat dit slechts acht casussen betreffen en daarmee geen sprake is van representativiteit) is niet naar voren gekomen dat specialistische kennis noodzakelijk is, mits de selectiefunctionaris voldoende oog voor de eigen lacunes in kennis en ervaring heeft en tijdig rechtzoekenden verwijst naar de tweede lijn. [Ook hier wordt opgemerkt dat de aanwezige advocaten bij afstemming van dit hoofdstuk uit de rapportage aangeven zich niet te herkennen in deze conclusie en deze conclusie niet onderschrijven.]

A. Definitielijst

Beoordelingskader	De toekomstige criteria voor verlening van een toevoeging, zoals genoemd in de brieven van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie van 12 juli 2013 en 18 februari 2014.
Eenvoudige behandeling	Het verlenen van eenvoudige rechtsbijstand met een korte doorlooptijd (max. 3 uur). Of een zaak zich leent voor eenvoudige behandeling wordt op het spreekuur vastgesteld.
Selectiefunctionaris	De advocaat of medewerker van het Juridisch Loket die deelneemt aan de pilots.
Pilot spreekuur	Een gesprek tussen rechtzoekende en selectiefunctionaris dat op afspraak plaatsvindt. Voor het spreekuur wordt één uur uitgetrokken, inclusief de registratie. Voor de inhoudelijke bespreking van de casus staat ongeveer 45 minuten. Doel van het spreekuur is: • De rechtzoekende adviseren over diens juridisch probleem. • Vaststellen of de verlening van rechtsbijstand door een advocaat of mediator in de tweede lijn langs de lijnen van het beoordelingskader aan de orde is. • Vaststellen of het geschil geschikt is voor eenvoudige behandeling.

B. Kenmerken rechtzoekenden

De achtergrondkenmerken met betrekking tot geslacht, woonsituatie, leeftijd en hoogstgenoten opleiding zijn weergegeven in onderstaande tabellen.

Wat is het geslacht van de rechtzoekende?	N	%
Man	600	57%
Vrouw	452	43%
Totaal	1.052	100%

Wat is de woonsituatie van de rechtzoekende?	N	%
Alleenstaand zonder kinderen	531	51%
Alleenstaand met kinderen	166	16%
Samenwonend zonder kinderen	69	7%
Samenwonend met kinderen	66	6%
Gehuwd/geregistreerd partnerschap zonder kinderen	57	5%
Gehuwd/geregistreerd partnerschap met kinderen	118	11%
Anders	31	3%
Totaal	1.038	100%

Leeftijdscategorie rechtzoekende	N	%
jonger dan 20	22	2%
20 tot 24	121	12%
25 tot 29	154	15%
30 tot 34	115	11%
35 tot 39	110	11%
40 tot 44	119	12%
45 tot 49	127	12%
50 tot 54	111	11%
55 tot 59	73	7%
60 tot 64	37	4%
65 tot 69	21	2%
70 en ouder	18	2%
Totaal	1.028	100%

Wat is de hoogst afgeronde opleiding van de rechtzoekende?	N	%
Geen opleiding	193	18%
LBO	150	14%
MBO	396	38%
HBO	96	9%
WO	41	4%
Anders	169	16%
Totaal	1.045	100%

Een van de mogelijkheden binnen de nuldelijn is het raadplegen van de Rechtwijzer. Aan de rechtzoekenden is gevraagd of de Rechtwijzer is geraadpleegd. Ruim 96% geeft aan dat de rechtswijzer niet is geraadpleegd, 2,9% deed dit globaal en 0,9% grondig (N = 1.044).

C. Noodzakelijkheidstoets

Bron: Wegwijzer Selectie aan de poort; pilots eerstelijns rechtsbijstand (februari 2014)

Een zaak (behoudens zaken op het terrein van het verbintenissenrecht en het huurrecht - zie daarover paragraaf 2) wordt door de selectiefunctionaris niet doorverwezen naar de tweede lijn als:

1. Rechtzoekende zelfredzaam kan worden geacht, eventueel met behulp van:
    a. Rechtwijzer;
    b. Sociaal raadslieden;
    c. Buurtbemiddeling, echtscheidingsbemiddeling of andere bemiddelaars;
    d. Andere voorzieningen;
2. Rechtzoekende nog een beroep kan doen op een adequate voorliggende voorziening, zoals:
    a. Een rechtsbijstandsverzekering;
    b. Een geschillen - of klachtencommissie of andere vorm van arbitrage;
    c. Vakbond.
3. Zo er een financieel belang is, het betwiste (financieel) belang onvoldoende is (het financieel belang dient minimaal € 1000,- te zijn).
4. De zaak geen juridische grondslag heeft.
5. De zaak niet kansrijk wordt geacht.

Als er op grond van het bovenstaande wordt geconcludeerd dat geen recht bestaat op tweedelijns rechtsbijstand, kan van die conclusie in bijzondere situaties toch worden afgeweken. Van zo'n situatie is sprake indien uitblijven van gesubsidieerde rechtsbijstand tot zeer ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende zou leiden.

In plaats van doorverwijzing naar de tweede lijn wordt een zaak doorverwezen voor eenvoudige behandeling binnen de eerste lijn als:

1. Rechtzoekende niet zelfredzaam kan worden geacht; *en*
2. Rechtzoekende geen beroep (meer) kan doen op de bovenstaande voorliggende voorzieningen; *en*
3. Het betwiste (financieel) belang voldoende is (het financieel belang dient minimaal € 500,- te zijn); *en*
4. De zaak een juridische grondslag heeft*; en*
5. De zaak kansrijk wordt geacht om binnen 3 uur op te lossen.

NB. Het inkomen en vermogen wordt achteraf getoetst via de inkomensverklaring, maar heeft geen invloed op de deelname aan de pilot.

Verbintenissenrecht/huurrecht
Bij verbintenissenrecht en huurrecht bestaat er alleen in bijzondere situaties recht op rechtsbijstand in de tweede lijn. Een zaak kan wel worden doorverwezen voor eenvoudige behandeling.

Eenvoudige behandeling huurrecht en verbintenissenrecht
Een zaak kan worden doorverwezen voor eenvoudige behandeling binnen de eerste lijn als:

1. Rechtzoekende niet zelfredzaam kan worden geacht; en
2. Rechtzoekende geen beroep (meer) kan doen op de bovenstaande voorliggende voorzieningen; en
3. Het betwiste (financieel) belang voldoende is (het financieel belang dient minimaal € 500,- te zijn); en

4. De zaak een juridische grondslag heeft; en
5. De zaak kansrijk wordt geacht om binnen 3 uur op te lossen.

Wanneer wel naar de tweede lijn
Van een bijzondere situatie waarin voor zaken op het terrein van het verbintenissenrecht en huurrecht wel recht bestaat op rechtsbijstand in de tweede lijn is sprake indien uitblijven van gesubsidieerde rechtsbijstand tot zeer ingrijpende gevolgen voor de rechtzoekende zou leiden. Niet alleen voor het oplossen van het geschil is inzet van een advocaat of mediator nodig - getoetst aan de criteria van de noodzakelijkheidstoets -, maar die inzet moet ook noodzakelijk zijn ter waarborging van fundamentele rechten.

Enkele voorbeelden in dit verband:
- Een dreigende huisuitzetting die niet langs een andere weg kan worden afgewend; of
- Een verbintenisrechtelijk geschil waarbij zo'n hoog bedrag in het spel is dat betrokkene in een ernstige schuldensituatie zou belanden bij verlies van de zaak.

Daarnaast zijn er zaken binnen de categorie verbintenissenrecht enkele geschiltypen die verband houden met onrechtmatige daad, en waarin geen dreigende inbreuk op fundamentele rechten aannemelijk gemaakt hoeft te worden om naar de tweede lijn te kunnen worden doorverwezen. Het betreft:
- Geschillen die verband houden met slachtofferschap uit een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf.
- Straat- en contactverboden.
- Geschillen die verband houden met medisch handelen.
- Acties uit onrechtmatige overheidsdaad.

Bij deze geschiltypen vindt doorverwijzing naar de tweede lijn plaats wanneer aan de criteria van de noodzakelijkheidstoets is voldaan.

D. Detail kosten-batenanalyse

D.1 Raming kosten van geschillen in de pilot

278 De volgende kosten zijn gerelateerd aan de werkwijze in de pilot:

a. Kosten van het spreekuur (paragraaf D.1.1);
b. Kosten van de eenvoudige behandeling (indien van toepassing) (paragraaf D.1.2);
c. Kosten van de alsnog verstrekte toevoeging (indien van toepassing) (paragraaf D.1.3).

De totale kosten voor de geschillen die in de pilot zijn behandeld is opgenomen in paragraaf D.1.4.

279 Voor de kosten van het spreekuur en eenvoudige behandeling is voor een medewerker werkzaam bij het Juridisch Loket het uurtarief van € 56,67 en voor het uurtarief van een advocaat € 128,22.[39]

D.1.1 Kosten van het spreekuur

De gemiddelde kosten van het spreekuur bedroegen afgerond € 60,- (betrouwbaarheidsinterval: tussen € 58,- en € 61,-).[40] Spreekuren door juristen die werkzaam zijn bij het Juridisch Loket zijn relatief goedkoper dan spreekuren door advocaten (zie tabel 14), ondanks het feit dat advocaten gemiddeld minder tijd besteden aan het spreekuur (zie paragraaf 4.9). Spreekuren door advocaten die gespecialiseerd zijn in het rechtsgebied zijn met gemiddeld bijna € 76,- het duurst.

[39] Juridisch loketmedewerker: € 56,67 per uur. Advocaat: € 105,96, vermeerderd met 21% btw (aangezien advocaten btw plichtig zijn, maar de raad voor rechtsbijstand de betaalde btw niet kan verrekenen). Er is geen rekening gehouden met reiskosten, aangezien die in de pilotsituatie van marginaal belang waren doordat de deelnemende advocaten uit de directe omgeving van het Juridisch Loket komen. Er is in de pilotsituatie geen rekening gehouden met overheadkosten voor de selectiefunctionarissen. Afhankelijk van de wijze van implementatie zullen zich in de praktijk bepaalde overheadkosten voordoen.

[40] De berekening van de kosten is op basis van het uurtarief en de gerapporteerde tijdsbesteding aan het spreekuur in eenheden van 5 minuten, met een maximum van 50 minuten. De waargenomen kosten per zaak op basis van de registratie in de pilot variëren in de praktijk sterk in de bandbreedte van € 6,- tot € 107,-.

Type selectiefunctionaris	Gemiddelde kosten spreekuur	95% betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde		N
		laag	hoog	
Jurist werkzaam voor het Juridisch Loket	€ 38,06	€ 37,27	€ 38,84	411
Advocaat, geen specialist voor het geschil	€ 68,83	€ 65,67	€ 71,99	208
Advocaat, gespecialiseerd in het rechtsgebied van het geschil	€ 75,63	€ 73,54	€ 77,72	432
Totaal	**€ 59,59**	**€ 58,06**	**€ 61,12**	**1.051**

Tabel 14. Overzicht van de gemiddelde kosten van het spreekuur uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

D.1.2 Kosten van de eenvoudige behandeling

280 De kosten van de eenvoudige behandeling bedragen gemiddeld bijna € 149,- (zie tabel 15)[41]. (Betrouwbaarheidsinterval: tussen € 135,- en € 163,-).[42] Eenvoudige behandelingen door juristen die werkzaam zijn voor het Juridisch Loket zijn met gemiddeld ongeveer € 108,- goedkoper dan eenvoudige behandelingen door advocaten (gemiddeld ongeveer € 317,-). Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door het verschil in het uurtarief. Daarnaast hebben advocaten gemiddeld genomen meer tijd besteed aan de eenvoudige behandeling dan juristen werkzaam bij het Juridisch Loket (zie paragraaf 5.1). Het aantal zaken behandeld door niet gespecialiseerde advocaten is te gering om voor deze categorie een afzonderlijke gemiddelde prijs te bepalen. Eenvoudige behandeling door een advocaat is gemiddeld genomen duurder dan een LAT (€ 181,-) terwijl eenvoudige behandeling door een jurist werkzaam voor het Juridisch Loket goedkoper is dan een LAT.

Type selectiefunctionaris	Gemiddelde kosten eenvoudige behandeling	95% betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde		N
		laag	hoog	
Jurist werkzaam voor het Juridisch Loket	€ 107,97	€ 100,54	€ 115,39	215
Advocaat	€ 317,45	€ 278,07	€ 356,82	52
Totaal	**€ 148,76**	**€ 134,87**	**€ 162,65**	**267**

Tabel 15. Overzicht van de gemiddelde kosten van de eenvoudige behandelingen uitgesplitst naar type selectiefunctionaris

[41] De waargenomen kosten per zaak in de pilot variëren van € 12,- tot € 769,-.

[42] In de pilot is de tijdsbesteding in een aantal gevallen hoger geweest dan de drie uur die in de opzet van de pilot was beoogd.

D.1.3 Kosten van alsnog verstrekte toevoegingen

281 Van de geschillen die in de pilot zijn behandeld, is de raad voor rechtsbijstand in hun administratie nagegaan of er voor dezelfde persoon een toevoeging is verstrekt voor het (rechtsgebied van het) geschil[43].

282 De gemiddelde kosten van de verstrekte toevoegingen zijn € 694,- met een betrouwbaarheidsinterval tussen € 684,- en € 705,- (zie tabel 16)[44].

	95% betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde		
Gemiddelde kosten toevoeging	Laag	hoog	N
€ 694,31	€ 683,56	€ 705,07	382

Tabel 16. Overzicht kosten van alsnog verstrekte toevoegingen

D.1.4 Totaal kosten per geschil in de pilot

283 Het totaal van kosten van geschillen in de pilot is de optelsom van:

a. Kosten voor het spreekuur (paragraaf D.1.1),
b. Kosten van de eventuele eenvoudige behandeling (paragraaf D.1.2), en
c. Kosten van de eventueel alsnog verstrekte toevoeging (paragraaf D.1.3).

284 Voor de zaken die na afronding van spreekuur en eenvoudige behandeling zijn gevolgd op een alsnog verstrekte toevoeging op hetzelfde BSN bedraagt de optelsom van de kosten gemiddeld € 417,-, variërend van € 5,- tot € 1.418,-. De gemiddelde kosten variëren per type eindoordeel van het spreekuur in de pilot (zie tabel 17):

a. Geschillen die met het advies in het spreekuur al zijn opgelost of waarbij de rechtzoekende zelf verder kan hebben gemiddeld met € 165,- de laagste kosten;
b. Geschillen met eenvoudige behandeling blijken in de pilot gemiddeld € 411,- te kosten, wat minder is dan de gemiddeld € 562,- aan kosten bij positieve beoordeling met doorverwijzing naar een advocaat;
c. In het geval van een negatieve beoordeling is in de pilot alsnog een diagnosedocument verstrekt. De gemiddelde kosten van deze geschillen (inclusief verstrekte toevoegingen) liggen om die reden in de pilot hoger dan enkel de kosten van het spreekuur[45].

[43] Van de geschillen waarvoor eveneens een geldig BSN beschikbaar was (voor koppeling met de administratie van de raad voor rechtsbijstand), bleken 43% alsnog een toevoeging te hebben ontvangen na het spreekuur (zie ook paragraaf 4.11). Voor het overgrote deel waren dit reguliere toevoegingen, in 10 gevallen een LAT, en in 5 gevallen een mediation toevoeging. Voor de kosten van deze toevoegingen is de opgave van de raad voor rechtsbijstand per soort toevoeging gebruikt, inclusief de administratiekosten. Het betreft gemiddelde kosten voor verschillende categorieën over het jaar 2013, gecorrigeerd voor de inmiddels doorgevoerde verhoging van de eigen bijdrage (correctie van € 46,- euro voor een LAT en € 127,- voor een reguliere toevoeging). Voor mediation toevoegingen geldt geen verhoogde eigen bijdrage. Het uitgangspunt van de berekening is dat er per geschil één toevoeging wordt verstrekt. De mogelijkheid van dubbele toevoegingen is in de berekening buiten beschouwing gelaten.

[44] De kosten lopen uiteen van € 181,- (een LAT) tot € 1.375,-.

285 De gemiddelde kosten per eindoordeel van het spreekuur zijn gebaseerd op het beschikbare aantal waarnemingen op het moment van het opstellen van deze rapportage. Voor een deel van de eenvoudige behandelingen is echter geen formulier retour ontvangen. Door een gemiddelde te bepalen gewogen naar het (gecorrigeerde) eindoordeel van het spreekuur in het geheel van de pilot (1.055 geschillen) wordt de mogelijke invloed hiervan inzichtelijk gemaakt. Het gewogen gemiddelde is € 412,- met een betrouwbaarheidsinterval van € 388,- tot € 436,-.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kosten spreekuur	Gemiddelde kosten eenvoudige behandeling	Gemiddelde kosten toevoeging	Gemiddelde kosten in pilot	95% betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde		N	Weging
					laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 65,40	€ -	€ 100,05	€ 165,45	€ 131,71	€ 199,18	198	244
Start eenvoudige behandeling.	€ 47,20	€ 150,81	€ 212,80	€ 410,81	€ 368,32	€ 453,29	230	375
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 61,46	€ -	€ 500,45	€ 561,91	€ 528,21	€ 595,61	362	416
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 57,19	€ -	€ 278,17	€ 335,36	€ 172,33	€ 498,39	18	20
Totaal	€ 58,27	€ 42,93	€ 315,50	€ 416,70	€ 392,75	€ 440,64	808	1.055
Gewogen gemiddelde totaal	€ 57,22	€ 53,61	€ 301,39	€ 412,21	€ 388,40	€ 436,02	808	

Tabel 17. Overzicht van totale kosten per geschil in de pilot uitgesplitst naar de uitkomst van het spreekuur[46]

286 Voor de totale kosten per geschil in de pilot maakt het geen significant verschil of de selectiefunctionaris een jurist werkzaam bij het Juridisch Loket is of een advocaat. De verschillen in de tarieven vallen in de totale kosten weg doordat advocaten minder vaak een eenvoudige behandeling starten (zie paragraaf 4.8), meer tijd besteden aan de eenvoudige behandeling (zie paragraaf 5.1) en hun cliënten minder vaak na eenvoudige behandeling alsnog een toevoeging nodig hebben (zie paragraaf 5.2).

D.2 Raming kosten van geschillen zonder pilot

287 De raad voor rechtsbijstand heeft per casus in de pilot een raming gemaakt van de toevoegwaardigheid van het geschil en de kosten indien voor de betreffende casussen een toevoeging wordt afgegeven. Deze

[45] Bij invoering van nieuwe regels ten aanzien van het recht op toevoegingen zal in deze gevallen geen toevoeging worden verstrekt. Daarmee zullen de kosten lager worden. Wel is er in die situatie de mogelijkheid van bezwaar en beroep waaruit alsnog een toevoeging kan volgen.

[46] De berekening van totale kosten kan alleen gemaakt worden voor de geschillen waarvoor de kosten van spreekuur, eenvoudige behandeling én eventueel verstrekte toevoeging allemaal bekend zijn. De gemiddelde bedragen voor spreekuur en eenvoudige behandeling wijken daardoor enigszins af van de bedragen in paragraaf 6.3.1 en 6.3.2 die op grotere aantallen konden worden berekend.

raming is gemaakt op basis van de casusbeschrijvingen uit de casusregistraties en de huidige regelgeving[47]. De toevoegwaardigheid van de geschillen in de pilot is bepaald door een beoordeling van de raad voor rechtsbijstand beoordeeld op basis van de beknopte casusbeschrijvingen[48]. Als toevoegwaardig beschouwde geschillen (72%) kosten in de situatie zonder pilot gemiddeld € 713,-. De kosten lopen uiteen van € 181,- (een LAT) tot € 1.375,-. Inclusief de als niet toevoegwaardig beoordeelde geschillen zijn de gemiddelde geraamde kosten € 516,- met een betrouwbaarheidsinterval van € 495,- tot € 536,- (zie tabel 18).

Categorie	Gemiddelde geraamde kosten	95% betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde		N
		laag	hoog	
Toevoegwaardig	€ 713,12	€ 706,33	€ 719,90	723
Niet toevoegwaardig	€ -			277
Gemiddelde voor de geschillen in de pilot	€ 515,58	€ 495,19	€ 535,97	1.000

Tabel 18. Geraamde kosten toevoegingen buiten de pilot situatie

288 Op de raming zoals gepresenteerd in tabel 18 moeten de volgende correcties worden toegepast (zie tabel 19):

a. Niet in alle toevoegwaardige geschillen wordt ook daadwerkelijk een toevoeging aangevraagd. In de pilot bleek dat wanneer de uitkomst van het spreekuur een positieve beoordeling voor doorverwijzing naar een advocaat is, in 22,4% van de gevallen toch geen toevoeging werd aangevraagd in de onderzochte periode (zie paragraaf 4.10);[49]
b. Niet alle aangevraagde toevoegingen worden ook daadwerkelijk verstrekt. Van de in de pilot aangevraagde toevoegingen is 6,2% afgewezen om uiteenlopende redenen, waaronder 3,3% financiële draagkracht van de rechtzoekende. Daar waar financiële draagkracht al is getoetst bedraagt de correctie daarom 2,9%;
c. De berekening gaat uit van de kosten van reguliere toevoegingen. In welke gevallen een LAT of een reguliere toevoeging aan de orde zou zijn, kon op basis van de casusregistraties niet duidelijk worden gemaakt. In de praktijk zal een deel van de toevoegwaardige geschillen echter een LAT betreffen en niet de reguliere toevoeging. De gemiddelde kosten van een toevoeging buiten de pilotsituatie worden

[47] Een negatieve beoordeling volgens toekomstige regelgeving is hierin niet meegenomen. Een deel van de geschillen zal volgens nieuwe regels niet meer toevoegwaardig zijn.

[48] Voor een deel van de geschillen was het voor de raad voor rechtsbijstand op basis van de beknopte beschrijving niet altijd eenduidig of een casus toevoegwaardig is of niet (8% van de geschillen). Toevoegwaardigheid is daarnaast voor zover mogelijk gecontroleerd op basis van daadwerkelijk aangevraagde en verstrekte toevoegingen. In de praktijk bleken er 144 geschillen te zijn die als niet toevoegwaardig of onduidelijk waren beoordeeld waarbij in een later stadium toch sprake was van een verstrekte toevoeging. Die gevallen zijn voor deze analyse alsnog als toevoegwaardig beschouwd. Omgekeerd is op basis van financiële toetsing geconstateerd dat 57 gevallen toch niet in aanmerking komen voor een toevoeging.

[49] Dit percentage is niet uitzonderlijk hoog. Uit eerder onderzoek van de raad voor rechtsbijstand blijkt dat voor circa 20% van de geschillen (17% van de rechtzoekenden) na afgifte van een diagnosedocument toch geen toevoeging wordt aangevraagd.

hierdoor enigszins overschat. Op basis van percentage LAT van toevoegingen per rechtsgebied in 2013 is een correctie toegepast.[50]

De gecorrigeerde raming komt uit op gemiddelde kosten van € 371,- per geschil.[51]

Correctie op toevoegwaardige geschillen:	
- Correctie gemiddeld 22,4% toevoegwaardig niet aangevraagd	
- Correctie gemiddeld 3,3% aanvragen afgewezen op financiële gronden	
- Correctie gemiddeld 2,9% aanvragen afgewezen op overige gronden	
- Gemiddeld 5,1% LAT van toevoegingen	
Gecorrigeerde raming gemiddelde kosten toevoeging per geschil	€ 371,12

Tabel 19. Raming kosten per geschil buiten pilot situatie met correctie voor overschatting kosten

D.3 Ongecorrigeerde kosten-batenanalyse

289 In deze paragraaf worden de ongecorrigeerde kostenverschillen weergegeven uit de kosten-batenanalyse. In het hoofdstuk kosten-batenanalyse (hoofdstuk 6) zijn de kosten buiten de pilotsituatie gecorrigeerd voor niet aangevraagde toevoegingen, afgewezen toevoegingen en het aandeel LAT binnen de toevoegingen (zie paragraaf D.2 voor de correctiemethode). Cijfers van de ongecorrigeerde kosten-batenanalyse zijn derhalve illustratief voor de uitkomsten indien er niet wordt gecorrigeerd voor betreffende factoren.

290 Het verschil in kosten varieert sterk van de casussen die € 854,- meer kosten in de pilot tot casussen die € 1.354,- minder kosten in de pilot. Tabel 18 geeft een overzicht van het gemiddelde ongecorrigeerde kostenvoordeel in de pilotsituatie. Voor de geschillen waarbij alle kosten bekend zijn betreft het gemiddelde ongecorrigeerde kostenvoordeel van de pilot € 108,-. Gewogen naar het eindoordeel van het spreekuur betreft het gemiddelde ongecorrigeerde kostenvoordeel van de pilot € 109,-, met een betrouwbaarheidsinterval van € 84,- tot € 133,-.

[50] Gehanteerde percentages LAT: Personen- en familierecht 1,38%; Verbintenissenrecht 6,11%; Arbeidsrecht 6,22%; Sociale zekerheidsrecht 3,05%; Huurrecht 6,50%; Overig 7,77%.

[51] Het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval is niet eenvoudig te bepalen, maar zal door de toenemende onzekerheid met elke toegevoegde assumptie logischerwijs groter zijn dan het berekende betrouwbaarheidsinterval in tabel 13.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenvoordeel pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N	Weging
		laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 241,40	€ 188,39	€ 294,40	178	244
Start eenvoudige behandeling.	€ 69,03	€ 18,52	€ 119,54	224	375
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 62,87	€ 34,02	€ 91,72	360	416
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 182,31	€ 19,89	€ 344,72	18	20
Totaal	€ 108,14	€ 84,19	€ 132,08	780	1055
Gewogen gemiddelde	€ 108,61	€ 84,18	€ 133,04	780	

Tabel 20. Overzicht van *ongecorrigeerd* verschil in kosten tussen raming zonder pilot en raming met pilot

291 Het gemiddelde kostenvoordeel van de pilot is in de geschillen die zijn behandeld door juristen werkzaam bij het Juridisch Loket hoger dan bij de geschillen die behandeld zijn door advocaten (zie tabel 21 en 22). Het ongecorrigeerde kostenverschil is gemiddeld € 138,- versus € 87,- (€ 138,- versus € 64,- gewogen naar uitkomst van het spreekuur). Het maakt verder voor het kostenvoordeel geen significant verschil of de advocaat gespecialiseerd is in het rechtsgebied of niet.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenvoordeel pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N	Weging
		laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 294,99	€ 202,46	€ 387,53	58	71
Start eenvoudige behandeling.	€ 115,70	€ 61,50	€ 169,89	181	235
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 76,49	€ 20,16	€ 132,82	84	101
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 128,85	€ -186,31	€ 444,01	5	5
Totaal	€ 137,56	€ 99,53	€ 175,59	328	412
Gewogen gemiddelde	€ 137,14	€ 98,99	€ 175,29	328	

Tabel 21. Overzicht van *ongecorrigeerd* verschil in kosten bij medewerkers Juridisch Loket

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenvoordeel pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N	Weging
		laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 215,49	€ 151,07	€ 279,91	120	172
Start eenvoudige behandeling.	€ -127,40	€ -242,41	€ -12,39	43	139
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 58,72	€ 25,19	€ 92,26	276	315
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 202,87	€ 6,59	€ 399,14	13	15
Totaal	€ 86,78	€ 56,15	€ 117,41	452	641
Gewogen gemiddelde	€ 63,80	€ 31,46	€ 96,14	452	

Tabel 22. Overzicht van *ongecorrigeerd* verschil in kosten bij advocaten

292 Als een toevoegwaardige zaak tijdens het spreekuur of eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost, leidt dit tot een besparing. Deze toevoegingen kosten gemiddeld € 726 per zaak. Als een toevoegwaardig geschil tijdens het spreekuur definitief wordt opgelost, leidt dit tot een substantiële besparing (zie tabel 23). De besparing is gemiddeld € 682 bij de uitvoering door loketmedewerkers en € 648 bij de uitvoering door een advocaat. Als een toevoegwaardige zaak door middel van eenvoudige behandeling definitief wordt opgelost,

dan leidt dit ook tot een besparing. Deze besparing is per zaak gemiddeld € 563 als een loketmedewerker de eenvoudige behandeling uitvoert, en € 336 als de eenvoudige behandeling wordt gedaan door een advocaat. Deze besparingen gelden in het geval dat voor het betreffende geschil in de huidige situatie wel een toevoeging aangevraagd zou worden. In deze bedragen is derhalve geen rekening gehouden met het percentage van de zaken waarin in de huidige situatie geen toevoeging wordt aangevraagd, de aanvraag om andere redenen wordt afgewezen of een LAT wordt toegekend. Voor een nauwkeurige berekening van gecorrigeerde kosten is een geaggregeerde correctie (zoals in paragraaf D.2 toegelicht) in dit geval niet adequaat aangezien onder de toevoegwaardige geschillen waarbij in de pilot geen toevoeging is verstrekt ook buiten de pilotsituatie naar verwachting een relatief groot deel geen toevoeging zou ontvangen. De feitelijke besparing kan hierdoor lager zijn dan de hier genoemde ongecorrigeerde bedragen.

Eindoordeel spreekuur	Type selectie-functionaris	Gemiddelde kostenvoordeel pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N
			laag	hoog	
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	Jurist JL	€ 682,47	€ 664,17	€ 700,78	33
	Advocaat	€ 647,70	€ 633,36	€ 662,05	56
	Totaal	€ 660,60	€ 648,83	€ 672,36	89
Start eenvoudige behandeling.	Jurist JL	€ 563,40	€ 534,75	€ 592,06	84
	Advocaat	€ 336,08	€ 268,48	€ 403,67	18
	Totaal	€ 523,29	€ 492,03	€ 554,54	102

Tabel 23. Overzicht van *ongecorrigeerd* verschil in kosten bij advocaten en medewerkers Juridisch Loket indien in een toevoegwaardig geschil geen toevoeging wordt verstrekt.

293 Van de verschillende rechtsgebieden laat sociaal zekerheidsrecht met gemiddeld € 58,- een significant lager ongecorrigeerd kostenvoordeel zien in de pilot dan andere rechtsgebieden (zie tabel 24).

Rechtsgebied	Gemiddelde kostenvoordeel pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N
		laag	hoog	
Sociaal zekerheidsrecht	€ 58,49	€ 18,79	€ 98,19	201
Ander rechtsgebied	€ 125,37	€ 96,32	€ 154,42	579

Tabel 24. *Ongecorrigeerd* verschil in kosten tussen raming zonder pilot en raming met pilot uitgesplitst naar rechtsgebied

Ten slotte berekenen we de kosten en baten van de pilotwerkwijze in de hypothetische situatie dat geen eenvoudige behandelingen zouden zijn toegepast (zie tabel 25). Enerzijds vervallen dan de kosten van de eenvoudige behandeling. Anderzijds is de veronderstelling dat in de gevallen van eenvoudige behandeling die in een pilot tot een oplossing lijken te leiden zonder een eenvoudige behandeling de geraamde kosten voor toevoegingen buiten de pilotsituatie zouden zijn gemaakt. Het gewogen gemiddelde kostenvoordeel is € 62,-, met een betrouwbaarheidsinterval van de meerkosten van € 44,- tot € 81,-. Het maakt hierbij geen

significant verschil of de selectiefunctionaris een medewerker van het Juridisch Loket is of een advocaat.

Eindoordeel spreekuur	Gemiddelde kostenverschil pilot (ongecorrigeerd)	95% betrouwbaarheidsinterval van het ongecorrigeerde gemiddelde		N	Weging
		laag	hoog		
Met het advies is het geschil opgelost óf kan de rechtzoekende verder om het geschil op te lossen.	€ 241,40	€ 188,39	€ 294,40	178	244
Positieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat en eenvoudige behandeling niet aan de orde.	€ 5,21	€ -11,50	€ 21,92	673	791
Negatieve beoordeling ten aanzien van doorverwijzing naar advocaat. Diagnosedocument verstrekt.	€ 182,31	€ 19,89	€ 344,72	18	20
Totaal	€ 57,26	€ 38,90	€ 75,61	869	1055
Gewogen gemiddelde	€ 62,36	€ 43,71	€ 81,00	869	

Tabel 25. Overzicht van geraamd ongecorrigeerd verschil in kosten indien eenvoudige behandeling niet wordt uitgevoerd (eenvoudige behandelingen in de pilot zijn hier meegerekend als positieve beoordeling).

E. Opzet intervisiebijeenkomst

Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, na afstemming met advocatuur, Juridisch Loket en raad voor rechtsbijstand.

Doel en opzet van de intervisiebijeenkomst

Doel

Het doel van de bijeenkomst is enkele advocaten en loketmedewerkers die tijdens de pilots de rol van selectiefunctionaris hebben vervuld zich uit te laten spreken over de competenties die nodig zijn om op kwalitatief adequate wijze de rol van selectiefunctionaris te kunnen vervullen. Deze competenties kunnen liggen op de terreinen kennis, vaardigheden en bevoegdheden.

Opzet

De bijeenkomst duurt één dagdeel (4 uren) en staat onder leiding van Jaap Swank (V&J). De opdrachtgever voor de bijeenkomst in het Ministerie van Veiligheid en Justitie; Jaap Swank is de opdrachtnemer.
Het gesprek vindt plaats aan de hand van casusposities die daadwerkelijk in de pilot aan de orde zijn geweest. Van elke casuspositie is de selectiefunctionaris die deze feitelijk heeft behandeld aanwezig om de casuspositie en het gegeven advies toe te lichten. De omvang van de groep is 6 juristen (3 advocaten en 3 juristen van het Juridisch Loket). Van elke deelnemende jurist wordt tenminste één casus die hij of zij heeft behandeld ter bespreking ingebracht. De gemiddelde bespreektijd bedraagt naar verwachting tussen de 20 en 30 minuten per casus.

Methode

De gebruikte methode is intervisie. Centraal staat de bereidheid van juridische professionals om met elkaar een veilige sfeer te scheppen, en vanuit hun professionele nieuwsgierigheid en betrokkenheid van elkaar te leren. Ter waarborging van de open en veilige sfeer zijn naast de 6 selectiefunctionarissen, de gespreksleider en de onderzoeker van Significant geen derden aanwezig, ook niet in de rol van waarnemer.

Voorafgaand aan de bespreking van de casus inventariseert de gespreksleider bij de deelnemers welke competenties zij noodzakelijk achten om de rol van selectiefunctionaris op een kwalitatief adequate wijze te kunnen vervullen. Het is niet noodzakelijk dat daarbij consensus wordt bereikt. Verschillende opvattingen kunnen naast elkaar bestaan. Vervolgens wordt het beeld van de benodigde competenties door middel van casusbespreking getoetst.

Elke geselecteerde casus (zie daarover hierna meer) wordt schriftelijk en geanonimiseerd voorbereid (situatieschets, beschrijving probleemstelling en relevante achtergrondgegevens). De voorbereide casus wordt tijdens de bijeenkomst uitgereikt door de gespreksleider en desgevraagd toegelicht door de feitelijke behandelaar. Vervolgens worden alle deelnemers in de gelegenheid gesteld om uit te spreken hoe zij op basis van de toegelichte casusbeschrijving aankijken tegen de beoordeling van de noodzakelijkheid van tweedelijns

rechtsbijstand en de stappen die zij zouden zetten om te komen tot oplossing van het probleem cq. advisering van de rechtzoekende. Daarbij volgen zij het beoordelingskader dat in de pilot is gebruikt. De deelnemers wisselen beelden uit over de aanpak van de voorliggende casus en, vooral, de beweegredenen daarbij tegen de achtergrond van de noodzakelijkheidstoets. Dit wordt gepresenteerd in de vorm van een advies aan de feitelijke behandelaar. Als laatste komt de feitelijke behandelaar zelf aan het woord, die aangeeft hoe de noodzakelijkheid in werkelijkheid is beoordeeld en welke aanpak is gevolgd. Daarbij geeft de behandelaar zo goed mogelijk inzicht in de overwegingen die tot zijn/haar analyse hebben geleid. De behandelaar kan aangeven of hij/zij het advies of onderdelen daarvan overneemt voor een vergelijkbare toekomstige casus.

Na afloop van bespreking van elke casus wordt de deelnemers gevraagd aan te geven:

- Welke competentie(s) zij in deze zaak voor een kwalitatief adequate aanpak het meest belangrijk vonden;
- Of zij de aan het begin van de bijeenkomst geïnventariseerde competenties willen aanvullen.

Nadat de laatste casus is besproken, worden de deelnemers uitgenodigd te reflecteren op de inventarisatie van competenties die aan het begin van de bijeenkomst heeft plaatsgevonden, en de aanvullingen die daarop gedurende de bijeenkomst zijn gedaan. Daarbij worden de volgende vragen beantwoord:

- Of de casusbespreking zou moeten leiden tot wijziging van het overzicht van competenties;
- Of de deelnemers het met elkaar eens kunnen worden over één overzicht;
- Van welke competenties uit de casusbespreking is gebleken dat zij uit het oogpunt van kwaliteit het meest kwetsbaar zijn.

Rol advocaat en juristen van het Juridisch Loket

Een verschil van opvatting over de meest geëigende aanpak van de zaak kan voortkomen uit de verschillende rollen van advocaten en juristen van het Juridisch Loket. Waar advocaten belangenbehartiger zijn, vertegenwoordigen de juristen van het Juridisch Loket de rechtzoekende niet. Bij de bespreking van een concrete casus kan dit onderscheid relevant zijn. Waar de deelnemers ervaren dat de hoedanigheid van advocaat of jurist van het Juridisch Loket een beperking of juist een kracht vormt - in de zaak die zij zelf hebben behandeld, of in zaken van de andere deelnemers - worden zij uitgenodigd dit expliciet naar voren te brengen.

Selectiecriteria voor de verschillende casus

Gestreefd wordt naar bespreking van 8 casus gedurende 4 uren. Van elke aanwezige selectiefunctionaris wordt in ieder geval één casus besproken waarvan hij of zij de feitelijk behandelaar was. De 8 casus worden door Significant geselecteerd uit het arbeidsrecht en tenminste één ander rechtsgebied. Gezien de meest voorkomende specialisaties van de 3 uitgenodigde advocaten zal dit rechtsgebied het verbintenissenrecht, huurrecht of sociaal zekerheidsrecht zijn. De keuze voor het rechtsgebied wordt gemaakt nadat van alle uitgenodigde advocaten een reactie is ontvangen.

Binnen de rechtsgebieden worden door Significant casus geselecteerd op de wijze waarop zij in de pilot zijn afgehandeld. Deze selectie vindt als volgt plaats:

- Uit alle op het spreekuur behandelde casus worden die casus geselecteerd, die zijn behandeld door de selectiefunctionarissen die aan de bijeenkomst deelnemen;
- Uit deze casus worden de casus geselecteerd die betrekking hebben op één van de twee rechtsgebieden die tijdens de bijeenkomst aan de orde komen;
- Deze selectie wordt verdeeld over 4 modaliteiten waarin de casus tijdens de pilot kan zijn geëindigd:

    - Het geschil is tijdens het spreekuur opgelost;
    - Na het spreekuur is eenvoudige behandeling gestart;
    - De selectiefunctionaris was van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen;
    - De selectiefunctionaris was niet van oordeel dat het geschil naar een advocaat zou moeten worden doorverwezen.

- Bij de selectie van zaken is niet gekeken of er later alsnog een toevoeging is verleend. In het kader van de evaluatie van de pilot wordt die toets wel toegepast; op het moment dat de selectie van de casus voor de intervisiebijeenkomst plaatsvindt, zijn die gegevens echter nog niet beschikbaar.
- Per selectiefunctionaris die aan de bijeenkomst deelneemt wordt uit één van de 4 modaliteiten een casus geselecteerd.
- De selectie wordt zodanig uitgevoerd dat van elk te bespreken rechtsgebied alle 4 de modaliteiten vertegenwoordigd zijn. Omdat wordt gestreefd naar bespreking van 8 casus en aan de bespreking 6 selectiefunctionarissen deelnemen, worden van één advocaat en één jurist van het Juridisch Loket 2 casus geselecteerd.
- De geselecteerde casus worden door Significant vooraf globaal getoetst om zaken met een heel atypisch karakter uit te filteren (zaken met een verloop dat sterk afwijkt van het gemiddelde, en waarvan bespreking vermoedelijk weinig toegevoegde waarde heeft).

Deze zaken worden tijdens de bijeenkomst in willekeurige volgorde besproken. De feitelijk behandelaars ontvangen uiterlijk donderdag voorafgaand aan de bijeenkomst een kopie van de vragenlijst die zij gedurende de pilot voor de geselecteerde casus hebben ingevuld. Aan de hand daarvan kunnen zij zich op bespreking van die casus voorbereiden. Bij aanbieding van de vragenlijst wordt toegelicht hoe de desbetreffende casus door Significant is geselecteerd.

Opbrengst

De opbrengst van de bijeenkomst bestaat uit een aanvullend hoofdstuk in de eindrapportage van de pilot. Geschetst wordt wat de opzet is geweest van de intervisiebijeenkomst. Significant geeft verder per besproken casus weer welke beoordeling en aanpak in realiteit hebben plaatsgevonden, en welke beoordeling hieraan door de deelnemende advocaten en juristen van het Juridisch Loket tijdens de bijeenkomst is gegeven. In de rapportage worden de verschillen zoveel mogelijk verklaard aan de hand van de overwegingen die door de deelnemers tijdens de bijeenkomst zijn genoemd. Verder worden benoemd:

- De competenties zoals aan het begin van de bijeenkomst zijn geïnventariseerd, en zo hierover aan het begin van de bijeenkomst geen consensus is ontstaan, de verschillende opvattingen,
- De competenties zoals deze na bespreking van de casus zijn genoemd, en zo hierover geen consensus is ontstaan, de verschillende opvattingen,
- De competenties die uit het oogpunt van kwaliteit het meest kwetsbaar worden bevonden. Zo hierover geen consensus is ontstaan, worden de verschillende opvattingen weergegeven.

Uit de rapportage zal niet herleidbaar zijn welke selectiefunctionaris welke casus heeft behandeld. Hiermee wordt beoogd een veilige sfeer te creëren waarin de deelnemers vrijuit kunnen spreken.

F. Samenstelling werkgroep

294 De werkgroep bestaat uit:

a. Geert Bary - raad voor rechtsbijstand
b. Edwin van de Boom - Vestigingsmanager Juridisch Loket Rotterdam/Dordrecht
c. Ricardo Eeuwes - raad voor rechtsbijstand , controller
d. Reinier Feiner - advocaat, Advokatenkollektief Rotterdam
a. Peter Hanenberg - advocaat
b. Martin de Jong - raad voor rechtsbijstand
c. Suzanne Koelink - programmamanager Juridisch Loket
d. Lucas Korsten - Nederlandse Orde van Advocaten, afdeling beleidsontwikkeling
e. Martijn Mulder - Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtsbestel, Project stelselvernieuwing rechtsbijstand
f. Lucien Weide - Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtsbestel, Project stelselvernieuwing rechtsbijstand, voorzitter van de werkgroep.

295 Daarnaast namen de onderzoekers van Significant deel aan de werkgroep:

a. Vicky Drost
b. Wouter Jongebreur
c. Ruben Lindenberg
d. Jan Reitsma.