

6 Nabeschouwing

De Raad voor Rechtsbijstand brengt jaarlijks de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand uit met het doel beleidsmakers en alle bij het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand betrokken partijen periodiek te informeren over de werking van het stelsel en in welke mate de doelstellingen van het stelsel worden bereikt.

De eerste doelstelling van het stelsel is het bieden van een toegankelijke voorziening aan de rechtzoekenden die onder het bereik van de Wrb vallen. De tweede doelstelling is om te voorzien in een voldoende aanbod van rechtshulpverleners van goede kwaliteit. In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste en meest opvallende bevindingen over het jaar 2008 bijeengebracht in het licht van deze twee doelstellingen.

Aan de definitie van een goede *toegankelijkheid* van gesubsidieerde rechtsbijstand wordt voldaan als voor burgers met een juridische vraag respectievelijk probleem:

1. een gratis ingang voor oriëntatie, informatie en advies beschikbaar is;
2. er geen procedurele en institutionele drempels zijn om van de eerste- en tweedelijnsrechtshulpvoorzieningen gebruik te maken;
3. het aanbod van gesubsidieerde juridische dienstverlening transparant is door het beschikbaar zijn van informatie over de verschillende soorten aanbieders binnen het stelsel, hun erkende specialisaties en tarieven en alle andere bijkomende kosten; daarnaast is het van belang dat deze informatie de doelgroep van het stelsel ook daadwerkelijk bereikt;
4. de tweedelijnsrechtshulp betaalbaar is; dat wil zeggen dat de prijs geen belemmering is om er bij serieuze problemen gebruik van te maken.

Er is een *voldoende aanbod van* gesubsidieerde rechtsbijstand van *goede kwaliteit* als:

5. de doelgroep van het stelsel kan beschikken over de gewenste hulpverlening wanneer men dit nodig acht;
6. de beoordeling door de gebruikers van de dienstverlening binnen het stelsel positief is;

7. de gesubsidieerde hulpverlening effectief is, in de zin dat door de interventie de informatiebehoefte wordt bevredigd, dan wel dat de zaak naar behoren wordt afgehandeld;
8. een externe toets van het vigerende kwaliteitsborgingsysteem uitwijst dat het systeem goed is opgezet en goed wordt uitgevoerd.

De genoemde voorwaarden, waaraan een optimaal functionerend stelsel zou moeten voldoen, worden hierna stuk voor stuk belicht. Per voorwaarde wordt aan de hand van de gegevens in deze monitor en ander beschikbaar onderzoek de vraag beantwoord in hoeverre in 2008 aan elk van de voorwaarden is voldaan. Daar waar geen informatie over 2008 voorhanden is, wordt gebruikgemaakt van de meest recente cijfers. Deze antwoorden zijn cursief in de tekst weergegeven. Daarna wordt de eindbalans opgemaakt. In de vorm van een schematische samenvatting van de acht onderdelen van het analysemodel wordt weergegeven in hoeverre de doelstellingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden gehaald.

Toegankelijkheid

1. Een gratis ingang voor oriëntatie, informatie en advies

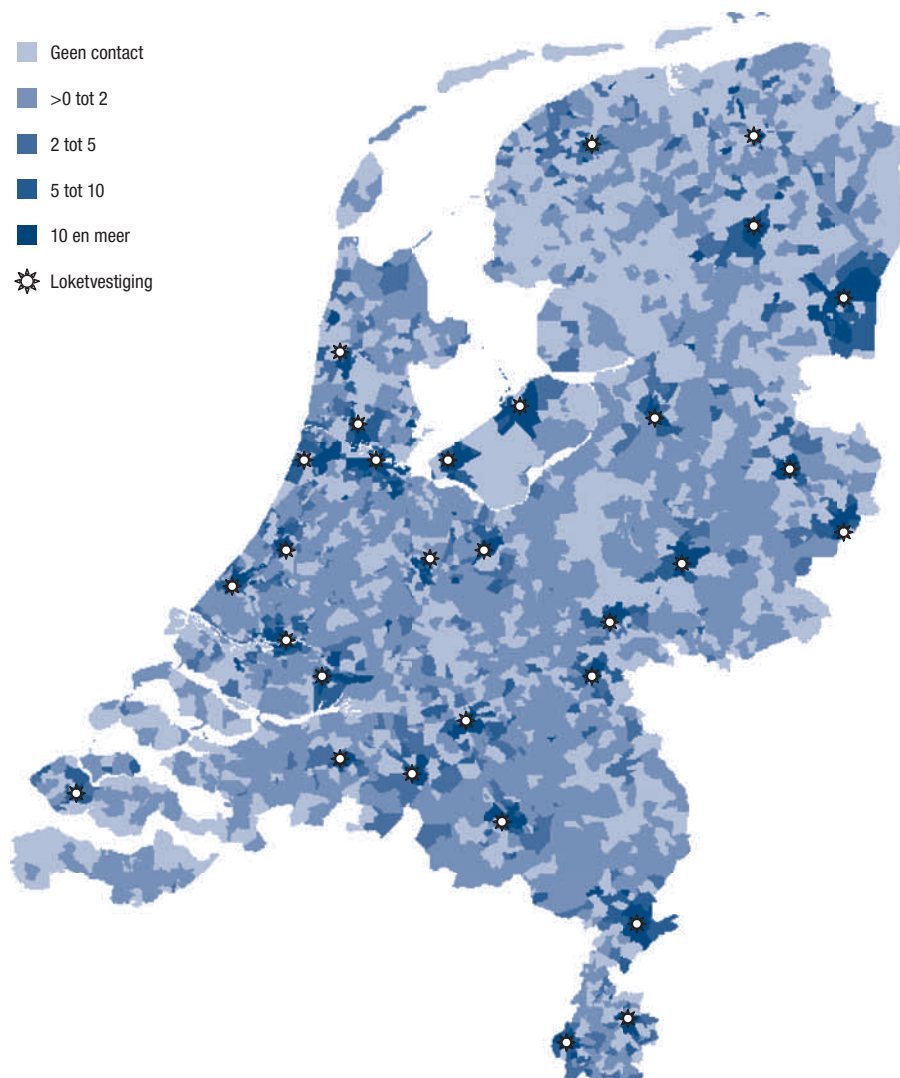
Sinds het operationeel worden van alle vestigingen van het Juridisch Loket in 2006 is een uniform landelijk dekkend netwerk voor informatie, oriëntatie en advies beschikbaar, waar voor elke Nederlander gratis eerstelijnsrechtshulp te verkrijgen is.

Sinds het operationeel worden van alle dertig vestigingen van het Juridisch Loket is er een landelijk dekkend netwerk voor informatie, oriëntatie en advies gerealiseerd, waardoor voor elke Nederlander gratis eerstelijnsrechtshulp beschikbaar is. Terwijl andere eerstelijnsvoorzieningen – zoals sociaal raadslieden en rechts- en wetswinkels – vooral inzetten op *face-to-face* contact, richt het Juridisch Loket zich ook sterk op contact per telefoon en op elektronische contactmogelijkheden. De klanten vinden het geen ernstige belemmering dat het aantal loketvestigingen niet groter is (blijkt uit een enquête die in het najaar van 2007 is gehouden). Daarbij komt dat verreweg de meeste klanten het Juridisch Loket in eerste instantie telefonisch benaderen. Het verschil tussen het percentage klanten dat telefonisch/elektronisch contact opneemt en zij die zich aan de balie melden, wordt elk jaar groter.

Dankzij een aanvullende registratie die in november 2008 bij alle Juridisch Loketten is uitgevoerd, is het mogelijk om aan de hand van de postcodes na te gaan waar de klanten vandaan komen. Zijn er bijvoorbeeld bepaalde gebieden aan te wijzen van waaruit geen of nauwelijks balieklanten naar het Juridisch

Loket komen? Op het hierna afgebeelde kaartje (figuur 27) zijn de dertig vestigingen te herkennen aan de donkere kleur. Dat wil zeggen dat uit deze postcodegebieden de meeste balieklanten per duizend inwoners afkomstig zijn. Duidelijk wordt dat er vanuit de gebieden rondom de vestigingen meer gebruik wordt gemaakt van de balievoorziening van het Juridisch Loket. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat een meerderheid van de klanten het Loket telefonisch of elektronisch benadert.

Figuur 27 Aantal contacten van het Juridisch Loket per postcodegebied: baliecontacten per 1.000 inwoners



De website van het Juridisch Loket biedt een toegankelijke ingang voor de klanten, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid om ook buiten de openings-tijden per e-mail contact te zoeken. De website blijkt goed te worden bezocht. Het aandeel van de e-mailcontacten vertoont een continu stijgende lijn; 5% van de klantcontacten verloopt via dit kanaal. Hoewel het gebruik van internet toeneemt, mag er niet zonder meer van worden uitgegaan dat e-mail voor alle klanten het aangewezen contactkanaal is.

De Rechtwijzer, die sinds 2007 voor rechtzoekenden beschikbaar is, kan gezien worden als een rechtshulpvoorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten.

Naast de website van het Juridisch Loket vormt de Rechtwijzer een andere gratis toegang tot een elektronische vorm van hulpverlening. Deze nieuwe voorziening, die overigens nog volop in ontwikkeling is en die onlangs is uitgebreid met een vijfde hoofdonderwerp (Overheid), helpt bezoekers stapsgewijs – met behulp van een geschillenboom – met het vinden van informatie en biedt alternatieven aan voor de aanpak om te komen tot de oplossing van een concreet conflict. Wat kan een burger zelf doen en wie kunnen behulpzaam zijn bij de oplossing van een conflict? Dit kan bijvoorbeeld een advocaat, een mediator of een geschillencommissie zijn. Het aantal bezoekers van deze website stijgt. De Rechtwijzer kan gezien worden als een eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten. De applicatie heeft tot doel bij een geschil bezoekers te leiden naar de meest passende geschiloplossing. Dit kan overigens ook de gebruiker zelf zijn, die aan de hand van de geschillenboom tot inzicht is gekomen dat communicatie met de andere partij mogelijk tot een oplossing zal leiden. De Rechtwijzer dient een ander doel dan het elektronisch contactkanaal van het Juridisch Loket, dat ook kan worden gebruikt voor vraagverheldering of bij de oplossing van problemen zonder dat er sprake hoeft te zijn van een concreet conflict. Bij de Rechtwijzer krijgt de gebruiker na beantwoording van alle vragen van de geschillenboom de voor hem meest geschikte optie om het conflict op te lossen en wordt verder geen informatie gegeven over wetten en regels.

2. Procedurele en institutionele drempels

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat rechtzoekenden drempels ondervinden bij het verkrijgen van eerstelijnsrechtshulp. Het verwijsarrangement faciliteert de overgang van eerste naar tweede lijn; dit blijkt in de praktijk naar behoren te functioneren. De Rechtwijzer verlaagt, als eerste voorziening voor oriëntatie bij concrete conflicten, de drempel naar de eerste- en tweedelijnsvoorzieningen.

De Rechtwijzer geeft via elektronische weg een antwoord of verwijzing met betrekking tot een concreet conflict. Op deze manier kan de Rechtwijzer de drempel naar de eerste- en tweedelijnsrechtshulp verlagen. Zo verwijst de Rechtwijzer op de startpagina naar de website van het Juridisch Loket voor nadere informatie over wet- en regelgeving. Als tweedelijnsvoorziening worden de advocaat en de mediator genoemd, die behulpzaam kunnen zijn bij de oplossing van het conflict. Een mogelijke drempel voor de gebruikers van de Rechtwijzer is dat deze moeten beschikken over voldoende vaardigheden om de geschillenboom te kunnen doorlopen.

De eerstelijnsvoorzieningen (Juridisch Loket, sociaal raadslieden en rechts- en wetswinkels) zijn voldoende bekend onder de Nederlandse bevolking, en voor het gebruik ervan worden nauwelijks financiële drempels opgeworpen. Hoewel het Juridisch Loket in de regel klanten bedient in de laagste inkomenscategorieën, worden er bij een eerste contact geen inkomensgrenzen gehanteerd. Een globale inkomenstoets vindt pas plaats bij de spreekuurcontacten. Op basis van het door de klanten zelf opgegeven maandinkomen, waarnaar in de enquête van het najaar van 2007 is gevraagd, mag ervan worden uitgegaan dat een ruime meerderheid van de klanten een inkomen heeft onder de Wrb-grens. Doorgaans weet men bij het eerste bezoek dat de dienstverlening van het Juridisch Loket gratis is.

Bij onderzoek onder loketklanten blijkt dat zij hun probleem zelf vaak als ernstig of zeer ernstig ervaren. Ook bij een enquête die in de loop van 2008 is opgestart blijkt dat zo te zijn. Er lijkt door de klanten wel degelijk een afweging te worden gemaakt voordat men het Loket benadert; maar het zou ook kunnen betekenen dat klanten met minder ernstige problemen afzien van het zoeken van contact.

Het verwijzarrangement is bedoeld om de stap tussen het Juridisch Loket en de advocatuur zo soepel mogelijk te laten verlopen in de vorm van een zogenoemde 'warme' verwijzing. Hierbij wordt beoogd ongewenste uitval tussen loket en de tweede lijn zo veel mogelijk te beperken. Uit een enquête die eind 2008 werd gehouden onder advocaten over hun ervaringen met het verwijzarrangement, blijkt dat deze uitval 9% is. Dit percentage komt overeen met de resultaten van een onderzoek uit 2006 onder verwezen cliënten (zie MGR 2006, p. 107: uitval ongeveer 10%). Het is aannemelijk dat in dat geval een afspraak met een advocaat veelal niet meer nodig is; dit kwam ook naar voren uit de enquête van 2006. Zoals bij verwijzing naar mediation ook regelmatig voorkomt, blijkt dat klanten samen met de wederpartij tot overeenstemming kunnen komen in het zicht van verdergaande actie van een van de partijen of zodra er moet worden onderhandeld over verder te nemen stappen. Daarnaast

blijkt het probleem niet zelden om andere redenen al vanzelf te zijn opgelost. Derhalve is deze uitval van 9% slechts deels als ongewenst te beschouwen.

Een ruime meerderheid van de advocaten is goed te spreken over de kwaliteit van de inschatting van de verwezen zaken door de medewerkers van het Juridisch Loket. Een belangrijke reden van een matig of onvoldoende oordeel over de inschatting betreft het feit dat een lichte adviestoevoeging uiteindelijk een reguliere toevoeging bleek te zijn. Uit de enquête blijkt verder dat de advocaten het over het algemeen *niet* aan het Juridisch Loket laten weten wanneer zij de inschatting van de zaak matig of slecht vinden (91% onderneemt geen actie in een dergelijk geval).

De resultaten van deze enquête leiden tot de conclusie dat het verwijzingsarrangement vanuit de perceptie van de advocaten naar behoren werkt, maar dat er in de communicatie tussen de medewerkers van het Juridisch Loket en de advocatuur nog wel verbeteringen mogelijk zijn. Er blijkt bij sommige advocaten behoefte te zijn aan mondelinge toelichting op het elektronisch dossier, en de advocaten zouden op hun beurt moeten investeren in het geven van feedback en het actief opvragen van informatie, zodat de medewerkers van het Juridisch Loket in de toekomst nog beter leren inschatten welk type toevoeging – Lat of regulier – er nodig is om een probleem op te lossen. De dienstverlening, en dan met name de voorlichting, richting klant zal hierdoor verbeteren.

De groep kwetsbaren lijkt de weg naar en in het stelsel te kunnen vinden. Het is onbekend in hoeverre er sprake is van ongewenst niet-gebruik. Voor de rechtzoekenden bestaan er nauwelijks nog procedurele en institutionele drempels tijdens het doorlopen van de toevoegingsprocedure.

Uit onderzoek naar de achtergrondkenmerken van rechtzoekenden blijkt dat de toevoegingsgebruikers afkomstig zijn uit de doelgroep van het stelsel, te weten de meest kwetsbare groepen binnen onze samenleving. Dit mag worden afgeleid uit het feit dat bijstandsgerechtigden en overige inactieven, mensen die deel uitmaken van een eenpersoonshuishouden en die van allochtone afkomst zijn, zijn oververtegenwoordigd onder de gebruikers van het stelsel als wordt vergeleken met de gemiddelde Nederlandse bevolking.

De vraag blijft of er desondanks sprake is van ongewenst niet-gebruik. Zijn er rechtzoekenden die wel onder het bereik van de Wrb vallen en die desondanks verstoken blijven van rechtshulp? Dit kan bijvoorbeeld zijn door onbekendheid met de voorzieningen binnen het stelsel of omdat de prijs een te hoge drempel vormt. Ook de afstand kan hierbij een rol spelen. Het eerdergenoemde feit dat loketgebruikers hun probleem als (zeer) ernstig definiëren, kan wijzen op ongewenst niet-gebruik. De mate van het (ongewenst) niet-gebruik is met behulp van de cijfers uit deze monitor niet te bepalen. De Geschilbeslechtingdelta (p. 213) suggereert dat er mogelijk verschillen zijn in de mate waarin

mensen te maken krijgen met een juridisch probleem in die zin dat de laagste inkomensklassen relatief iets meer problemen hebben. Uit een vergelijking van Wrb-gerechtigden met niet-Wrb-gerechtigden ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005 (p. 74) blijkt dat beide groepen ongeveer even vaak een juridisch probleem hebben, maar dat de Wrb-gerechtigden iets vaker rechtshulp inschakelen (p. 75). Mocht er sprake zijn van ongewenst niet-gebruik, dan is dat in ieder geval minder dan onder de niet-Wrb-gerechtigden.

Door de vereenvoudiging van de procedure ten gevolge van de wet VIValt (de gang naar het gemeentehuis ter verkrijging van een voorlopige inkomensverklaring is vervangen door de verstrekking van het sofinummer/bsn) is de drempel voor rechtzoekenden bij het aanvragen van een toevoeging verlaagd. Het is voor hen nu (veel) eenvoudiger geworden om een toevoeging aan te vragen.

De procedure voor het aanvragen van een peiljaarverlegging doet deels afbreuk aan dit positieve effect. De advocaten hebben de ervaring dat de formulieren door hun cliënten als te complex worden ervaren en deze kunnen door een aantal van hen niet zonder hun hulp worden ingevuld. Het percentage afgegeven toevoegingen waarbij sprake is van een peiljaarverlegging blijft vooralsnog echter beperkt tot iets meer dan 2%. De drempel die de procedure opwerpt, wordt dus maar door een klein gedeelte van de rechtzoekenden ervaren. In 2008 hebben de Raden het Formulier Peiljaarverlegging aanmerkelijk vereenvoudigd, met name voor de groep die niet aangifteplichtig is voor de inkomstenbelasting.

Voor de groep gebruikers die relatief veel gebruikmaken van de gesubsidieerde rechtsbijstand, lijkt er in het geheel geen sprake meer te zijn van welke drempel dan ook. In 2008 vraagt 2,5% van alle rechtzoekenden 5 of meer toevoegingen aan. Deze kleine groep gebruikt in dat jaar ruim 10% van het totale aantal toevoegingen. Ook uit aanvullend onderzoek naar meervoudig gebruik blijkt dat toevoegingen tot toevoegingen leiden.

De dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand, met name op het gebied van de doorlooptijden, kan beter. Het bestaan van procedurele en institutionele drempels voor de rechtshulpverleners in de toevoegingsprocedure is inherent aan het feit dat de Raad toeziet op de rechtmatigheid van de door hem verstrekte subsidies. In de vorm van een pilot zal onderzocht worden of kan worden overgegaan op slimmere, minder belastende controlemethoden.

Uit een in september 2007 gehouden klanttevredenheidsonderzoek onder advocaten en mediators blijkt dat de procedure rondom de toevoegingsaanvraag, en dan met name de gang van zaken met betrekking tot de Extra Uren

Zaken en de peiljaarverleggingen, door veel advocaten als belastend wordt ervaren. Ook advocaten die in 2006 en 2007 zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken, maar wel advocaat zijn gebleven, geven de administratieve lasten, naast financiële overwegingen, als een van de belangrijkste redenen voor de bewuste keuze om geen toevoegingen meer te doen. Een zekere mate van verantwoording afleggen en controle is echter inherent aan een systeem waarin ervoor is gekozen vooraf te toetsen of een bepaalde cliënt met een bepaalde zaak, eventueel middels peiljaarverlegging, in aanmerking komt voor een toevoeging. Er is hier sprake van (jaarlijks stijgende) overheidsuitgaven die zullen moeten worden verantwoord. Desalniettemin kan binnen dat kader de dienstverlening van de Raad voor Rechtsbijstand worden verbeterd. Dit draagt ertoe bij dat advocaten toevoegingen (blijven) doen.

Het huidige controlesysteem wordt momenteel binnen de Raad heroverwogen om te bezien of eventueel een steekproefsgewijze controle achteraf of een controle op risicogebieden de voorkeur zou verdienen boven een een-op-een-toetsing.

3. Transparantie

Het aanbod van juridische dienstverlening is nog niet volledig transparant. Informatie over de verschillende soorten aanbieders binnen het stelsel, hun erkende specialisaties en tarieven en alle andere bijkomende kosten is nog niet optimaal beschikbaar.

Er is door het Juridisch Loket veel geïnvesteerd in publiciteitscampagnes. Het Juridisch Loket is ingeburgerd aan het raken en ook het feit dat de dienstverlening gratis is, is bij veel van de gebruikers bij een eerste bezoek bekend. Het zijn vooral mensen in het sociale netwerk die een rechtzoekende wijzen op het bestaan van deze voorziening.

Uit de resultaten van de naamsbekendheidsenquête begin 2008 blijkt dat bijna de helft van de ondervraagde Nederlanders weet dat er Juridisch Loketen bestaan. In 2005 lag dit rond de 20% (MGR 2005, p. 82). Hieruit blijkt dat de bekendheid gedurende de afgelopen jaren is toegenomen. Maar gezien het feit dat de bureaus rechtshulp bekend waren onder 90% van de Nederlandse bevolking (MGR 2004, p. 35 en MGR 2005, p. 82), valt hier nog winst te behalen. Het verhogen van de naamsbekendheid staat dan ook terecht hoog op de agenda van het Juridisch Loket.

Daarnaast schemeren de taken die de voormalige bureaus rechtshulp uitvoerden nog door bij de verwachtingen ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het Juridisch Loket. Zo verwachten zowel de klanten als de ketenpartners soms nog ten onrechte dat het Juridisch Loket brieven namens

de klant schrijft en hen vertegenwoordigt en/of bijstaat in een procedure. Ook hier ligt mogelijk een aandachtspunt voor het Juridisch Loket.

De profilering van het Juridisch Loket als een voorziening primair gericht op minder draagkrachtigen, verhoogt de transparantie van de dienstverlening van deze voorziening.

Ook de reeds eerder genoemde Rechtwijzer draagt bij aan een verhoging van de transparantie. Op de eerste plaats omdat deze de bezoeker de weg wijst naar de voor hem/haar meest relevante vorm van hulpverlening of naar de oplossing van zijn conflict zonder verwijzing naar juridische hulpverleners. Daarnaast omdat deze de gebruiker inzicht geeft in de beschikbare varianten van juridische dienstverlening, zeker nu de hoofdonderwerpen recent zijn uitgebreid met de categorie 'Overheid'.

Om de transparantie te verhogen wordt er door zowel de Raad als de Orde gewerkt aan het opstellen van een specialisatieregister dat via internet door rechtzoekenden kan worden geraadpleegd. Van inzichtelijkheid voor de cliënt in de (uur)tarieven van de advocaten, van belang voor de groep niet Wrb-gerechtigden, was in 2008 nog nauwelijks sprake. In mei 2009 is een site gelanceerd die uurtarieven van advocaten publiceert (<www.AdvocatenOverzicht.nl>); op deze site kan tevens gericht worden gezocht naar specialisten op bepaalde juridische terreinen.

De resultaatsbeoordeling maakt de prijs die de klant voor de advocaat moet betalen minder transparant. Het blijkt in de praktijk echter een uitzondering te zijn dat de toevoeging achteraf wordt ingetrokken op basis van een resultaatsbeoordeling. De klant dient dan zelf de reeds aan de advocaat betaalde eigen bijdrage aan te vullen tot het gebruikelijke commerciële tarief. Dit is sinds VIValt in totaal 4.622 maal gebeurd. Dit betekent dat hiervan tot op heden in minder dan 1% van de toevoegingen, die hierdoor geraakt kunnen worden, sprake blijkt te zijn. Dit percentage ligt lager dan het aantal voorlopige toevoegingen dat voor de inwerkingtreding van VIValt jaarlijks werd ingetrokken. Er wordt binnen de Raad momenteel nagedacht over een geschikte methode voor inning en restitutie in het kader van de resultaatsbeoordeling.

Het samengaan van de vijf Raden tot één Centrale Raad met vijf regiokantoren draagt ertoe bij dat de werkprocessen van de kantoren beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de werkwijze van de Raad naar buiten toe eenduidiger en dus ook transparanter wordt. Hierdoor wordt voor sommige ressorts bij de uniformering van bepaalde regelingen de situatie echter anders dan voorheen, zoals bij de afhandeling van EXU-zaken is gebleken.

4. Betaalbaarheid en werking prijsprikkel

Er zijn aanwijzingen dat de prijsprikkel sterker werkt voor de hogere dan de lagere inkomenscategorieën.

Door het opleggen van een eigen bijdrage wordt beoogd dat de rechtzoekende een afweging maakt of het probleem serieus genoeg is om een advocaat in de arm te nemen. Tegelijkertijd is een van de voorwaarden voor een toegankelijk stelsel dat de prijs voor verdergaande rechtsbijstand geen belemmering vormt om er bij serieuze problemen gebruik van te maken. Het interactieve traject om te komen tot de in de taakstelling opgelegde bezuinigingen heeft niet geleid tot een verhoging van de eigen bijdrage voor toevoegingsgebruikers of tot een aanpassing van de anticumulatieregeling. Wel zullen rechtzoekenden in de toekomst, vanwege de verhoging van het minimale financieel belang, minder snel in aanmerking komen voor een toevoeging.

Ook verdachten die tussentijds zijn heengezonden in afwachting van hun strafzaak of wiens voorlopige hechtenis is geschorst, zullen in de toekomst geen gebruik meer kunnen maken van een ambtshalve toevoeging. Zij zullen een beroep moeten doen op een reguliere advocaat en daarvoor een eigen bijdrage verschuldigd zijn of, indien zij een inkomen hebben boven de Wrb-grens, zelf een advocaat moeten bekostigen.

In de laagste inkomensklasse maakt men relatief het meest gebruik van de mogelijkheid een toevoeging aan te vragen. Naarmate de eigen bijdrage hoger wordt – dit geldt met name voor personen uit meerpersoonshuishoudens – is er sprake van een toenemende ondervertegenwoordiging van de gebruikers ten opzichte van de gerechtigden. In 2008 zien we dat het percentage toevoegingsgebruikers in de hoogste (en duurste) trede opnieuw is afgenomen ten opzichte van 2007, onder gelijktijdige toename van het percentage toevoegingsgebruikers in de laagste trede. De trend die zich de laatste jaren aftekende, zet hiermee door. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk.

Een deel van het verhoudingsgewijs grotere gebruik in de laagste trede zou verklaard kunnen worden door het relatief vaker voorkomen van problemen naarmate het inkomen van de Wrb-gerechtigden lager is. In het algemeen zouden mensen met de laagste en de hoogste inkomens meer problemen hebben dan mensen met gemiddelde inkomens (zie Geschilbeslechtingsdelta 2003, Van Velthoven & Ter Voert, 2004, p. 107). Deze bevindingen waren echter niet significant en de onderzoekers zijn voorzichtig met het trekken van conclusies. Uit een vergelijking van de gehele groep Wrb-gerechtigden met niet-Wrb-gerechtigden ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005

(p. 74) blijkt dat beide groepen ongeveer even vaak een juridisch probleem hebben.

Een tweede verklaring voor het relatief grote gebruik in de laagste trede is dat de prijsprikkel sterker werkt naarmate de eigen bijdrage toeneemt. Dit wordt ondersteund door de resultaten van de rechtzoekendenenquête ten behoeve van MGR 2005. Uit deze enquête valt af te leiden dat 4% van de Wrb-gerechtigden en 17% van de niet-Wrb-gerechtigden zegt te hebben afgezien van rechtsbijstand vanwege de prijs (zie MGR 2005, p. 126). Dit wordt bevestigd door onderzoek van Blauw Research, waaruit blijkt dat voor veel particulieren de advocatarieven (te) hoog zijn (Blauw Research, 2006).

Een derde verklaring is dat Wrb-gerechtigden minder vaak beschikken over een rechtsbijstandsverzekering (gezinspolis) dan de niet-Wrb-gerechtigden (MGR 2005, p. 76). Dit maakt het waarschijnlijk dat mensen in de hoogste treden vaker beschikken over een dergelijke dekking dan mensen in de laagste treden, waardoor bij een beroep op deze polis het gebruik in de hoogste treden afneemt.

Een vierde mogelijke verklaring voor het overgebruik in de laagste inkomenscategorie is dat het al jarenlang de praktijk blijkt te zijn dat gemeenten op basis van artikel 35 van de Wet werk en bijstand subsidies verstrekken aan rechtzoekenden in de laagste categorie van de eigen bijdrage. De eigen bijdrage voor rechtshulp behoort tot de bijzondere kosten van het bestaan, waarvoor bijzondere bijstand kan worden verleend. In dit soort gevallen is er geen sprake meer van de werking van de prijsprikkel. Ondersteuning van deze veronderstelling is te vinden in het feit dat bijstandszaken relatief vaak voorkomen onder veelgebruikers.

Voorts is het niet uit te sluiten dat cliënten in de hoogste trede in de praktijk vrijwillig afzien van het aanvragen van een toevoeging in eenvoudige zaken en vervolgens tegen een gematigd tarief door een advocaat worden bijgestaan. Uit enquêtes ten behoeve van de Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2004 en 2006 blijkt dat deze handelwijze bij rechtzoekenden net boven de Wrb-grens zeker geen uitzondering is. In de loop van 2009 wordt er in opdracht van de Orde onderzoek gedaan naar (onder meer) financiële drempels van rechtzoekenden boven de Wrb-grens bij het inschakelen van een advocaat.

Een zesde mogelijke verklaring is het gegeven dat een aantal advocaten uit coullance of vanwege economische motieven afziet van het innen van de eigen bijdrage. Zeker als het gaat om een lage eigen bijdrage, wegen de kosten van het innen van dit bedrag veelal niet op tegen de baten.

Vraag en aanbod

5. Evenwicht vraag en aanbod

De vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn momenteel met elkaar in evenwicht.

Voor een goed functionerend stelsel is het van belang dat er voldoende aanbod is van gesubsidieerde rechtsbijstand. Omdat gesubsidieerde rechtsbijstand een voorziening is die beschikbaar moet zijn voor alle gerechtigden die er gebruik van kunnen maken als dit nodig is, is het van belang om de gecombineerde ontwikkeling van enerzijds de vraag naar rechtsbijstand op basis van een toevoeging en anderzijds het aanbod van rechtsbijstandverleners dat op die basis werkt nauwlettend te volgen.

Of het aanbod voldoende zal zijn wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door de vraag die jaarlijks toeneemt. Vraag en aanbod hangen nauw met elkaar samen. De ervaring leert dat als de vraag stijgt het aanbod, onder gelijkblijvende omstandigheden, mee stijgt. Hierbij valt op dat veranderingen op het gebied van de wetgeving of de uitvoering van overheidsbeleid (zoals de onderbrenging van de huur- en zorgtoeslag bij de Belastingdienst, veranderingen in het asielbeleid, of de intensivering van het strafrecht) niet zelden de oorzaak zijn van een (extra) toename van de vraag naar gesubsidieerde rechtsbijstand op specifieke rechtsgebieden. Opvallend hierbij is dat het aantal toevoegingen dat wordt afgegeven in strafzaken jaar na jaar blijft stijgen, terwijl niet uit de CBS-statistieken blijkt dat de criminaliteit de laatste jaren is gestegen. Een aanzienlijk deel van het budget voor gesubsidieerde rechtsbijstand gaat op aan strafzaken. Dit beeld zien we wereldwijd terug.

Er wordt door de staatssecretaris veel verwacht van de bezuinigingen die zijn te realiseren als de overheid zich proactiever opstelt richting de burgers. Dit zal naar verwachting leiden tot een kostenreductie binnen de gesubsidieerde rechtsbijstand, met name op het gebied van bezwaarschriften van rechtzoekenden die een conflict hebben met een overheidsinstantie. Te denken valt hierbij (onder meer) aan toevoegingen inzake bestuursrecht, sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. Proactief handelen van overheidsinstanties bespaart zowel de overheid als de burgers nodeloze procedures en de burgers de betaling van de eigen bijdrage.

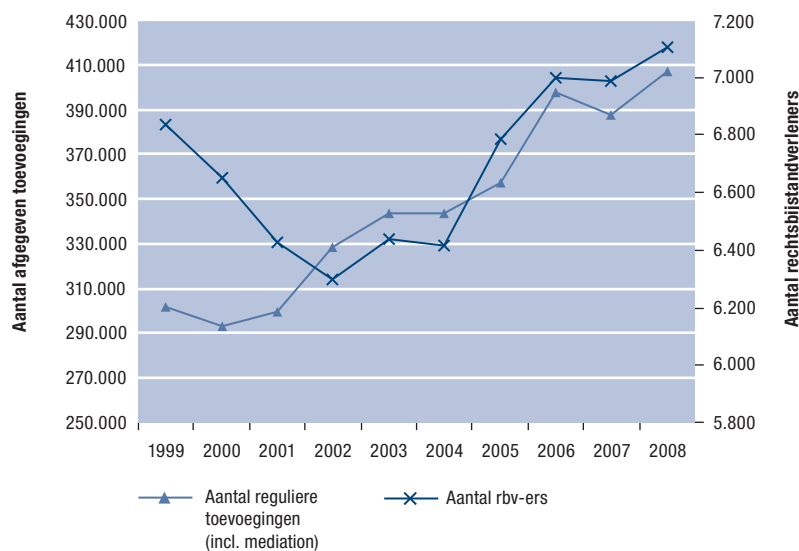
Het proactief handelen van de overheid heeft slechts invloed op een aantal rechtsterreinen en dus op een beperkt gedeelte van de toevoegingen (zie hoofdstuk 5: in financieel opzicht ongeveer 11% van alle toevoegingen). Het bezuinigingseffect kan echter vele malen groter zijn, omdat daarmee door de hele keten heen wordt bezuinigd.

Het aantal klanten bij de loketten en het aantal toevoegingen nemen vanaf 2000 gemeten jaarlijks toe. Alleen in 2007 is het aantal toevoegingen licht gedaald ten opzichte van 2006, waarbij dient te worden opgemerkt dat 2006 werd gekenmerkt door een bovengemiddelde toename van het aantal afgegeven toevoegingen.

Tot 2003 waren de ontwikkelingen van dien aard, dat werd gevreesd dat er op termijn een aanbodprobleem zou ontstaan. Het aantal toevoegingen dat werd afgegeven steeg jaarlijks en het aantal rechtsbijstandverleners die toevoegingen deden nam juist af. De vraag was toen hoeveel toevoegingen de rechtsbijstandverleners die werkzaam waren binnen het stelsel nog extra konden en wilden behandelen.

Vanaf 2003 lopen vraag en aanbod met elkaar in de pas. Van een urgent aanbodprobleem is de afgelopen jaren geen sprake geweest, ook niet voor wat betreft de mediators. In 2008 is te zien dat zowel de vraag als het aanbod weer licht stijgt, waarbij het aantal toevoegingen sterker is gestegen dan het aantal rechtsbijstandverleners. Het gemiddelde aantal toevoegingen per rechtsbijstandverlener is, als we 2006 buiten beschouwing laten, vanaf 2000 gemeten continu licht gestegen (met de grootste toename in 2002).

Figuur 28 Combinatie vraag en aanbod (inclusief mediation)



De hoogte van de uurvergoeding voor gesubsidieerde rechtsbijstand lijkt van invloed op de bereidheid van advocaten om zaken op toevoegingsbasis te behandelen. Dit kan worden afgeleid uit het volgende. In 2000 en in 2002 zijn naast de jaarlijkse indexering de forfaitaire vergoedingen extra verhoogd. Deze verhoging werd gevolgd door een omslag in het aanbod: van een continue afname naar een stijging tot en met het jaar 2006. Om die reden is het goed te begrijpen dat er bij de beslissingen omtrent de taakstelling is afgezien van de voorgestelde tijdelijke neerwaartse bijstelling van de indexering van de advocatentarieven (brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer, november 2007). Ook in het uiteindelijke voorstel is niet ingegrepen in de tarieven.

Wel is er in 2008 een aantal maatregelen genomen met betrekking tot de vergoedingsstructuur van de advocatuur. Zo is het uitvoeringsbeleid voor EXU-zaken geüniformeerd, is de vergoeding administratieve kosten voor ambts-halve toevoegingen afgeschaft en zijn het bereik in vreemdelingenzaken en de voorschotregeling aangepast.

In 2008 stroomden meer advocaten in dan uit het stelsel. De uitstromers in 2008 behandelden gemiddeld ongeveer 10 toevoegingen per persoon.

Ook al zou het aantal rechtsbijstandverleners in de toekomst daadwerkelijk afnemen, dan hoeft dit nog niet direct een reden tot zorg te zijn. Als bijvoorbeeld een nadere analyse van de uitstroom zou leren dat vooral de advocaten die slechts incidenteel toevoegingen doen het stelsel (definitief) verlaten, dan is dat niet zorgwekkend. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Het gemiddelde van het aantal toevoegingen dat door uitstromers wordt gedaan, ligt beduidend lager dan het totale gemiddelde van alle rechtsbijstandverleners. Van de uitstromers die in 2007 en 2008 geen toevoegingen meer hebben gedaan, deed ruim 10% gemiddeld jaarlijks minder dan 5 toevoegingen. Van de advocaten die zijn gestopt met het behandelen van toevoegingszaken en in de advocatuur werkzaam zijn gebleven geeft slechts een minderheid (4%) aan jaarlijks meer toevoegingen te zijn gaan doen in de periode voordat men stopte. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat de uitstroom vooral advocaten betreft van kantoren die geen positieve auditverklaring konden of wilden overleggen. Voor kantoren die maar weinig toevoegingen doen, weegt de deelname aan een verplichte audit niet op tegen de opbrengst: het verkrijgen van een inschrijving bij de Raad voor de komende drie jaar.

Er is op basis van de cijfers in deze monitor geen betrouwbare uitspraak te doen over eventuele capaciteitsproblemen bij de loketten in de toekomst indien de groei aanhoudt. Deze groei, die in 2007 nog deels kon worden toegeschreven aan het opstarten van de nieuwe vestigingen, heeft zich in 2008 verder doorgezet.

De gevolgen van de recessie voor de toestroom bij de eerste en tweede lijn zullen op zijn vroegst in 2009 zichtbaar worden. Te denken valt aan een groter aantal faillissementen, ontslagen en de toename van de schuldenproblematiek. Dit zal leiden tot een grotere toestroom van zaken op deze rechtsterreinen en van het aantal beroepszaken op het gebied van de sociale zekerheid.

Het fiscaal inkomen en vooral ook het vermogen zijn vanaf het vierde kwartaal van 2008 bij een aantal mensen fors afgenomen, waardoor het bereik van het stelsel dat nu op 39% ligt, zal toenemen. Dit zal in 2009 nog niet merkbaar zijn, omdat wordt gewerkt met het inkomen t-2, maar het aantal peiljaarverleggingen zal waarschijnlijk in 2009 al wel toenemen, omdat het inkomen in t-2 hoger is dan het huidige inkomen (uit uitkering).

Kwaliteit

6. Beoordeling van de dienstverlening

De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de gebruikers binnen het stelsel, zowel bij de eerste als de tweede lijn, en door de ketenpartners van het Juridisch Loket als goed beoordeeld. Dit oordeel heeft vooral betrekking op de servicegerichtheid van de dienstverlening. Ook het oordeel over de kwaliteit van de Rechtwijzer is, vanaf de start gemeten, steeds positiever geworden.

De gebruikers van gesubsidieerde rechtshulp en rechtsbijstand kunnen de *juridische* kwaliteit van de dienstverlening slechts in beperkte mate beoordelen. Niet alleen hebben zij doorgaans een achterstand in juridische kennis ten opzichte van de juridisch medewerkers van het Juridisch Loket en advocaten, maar zij maken over het algemeen ook niet stelselmatig gebruik van de voorzieningen binnen het stelsel.

Onder het plaatsen van deze kanttekening is bij diverse metingen vastgesteld dat de klanttevredenheid vanaf de start van het Juridisch Loket continu op een hoog niveau ligt. Het merendeel van de klanten geeft aan van plan te zijn om met een volgend juridisch probleem bij het Juridisch Loket terug te komen. Meer dan 90% van de klanten die aangeven terug te zullen komen, doet dit vanwege de deskundigheid van de juridisch medewerker en/of omdat men goed geholpen is. In 2009 zal er opnieuw een klanttevredenheidsonderzoek worden gehouden onder de gebruikers van het Juridisch Loket.

Ketenpartners kunnen in de regel meer informatie geven over de juridische kwaliteit van de dienstverlening. Zij krijgen immers regelmatig klanten verwezen van het Juridisch Loket en zij beschikken over meer juridische kennis dan de loketklanten. Uit onderzoek uit 2007 is gebleken dat de helft van de ketenpartners van oordeel is dat het Juridisch Loket hoogwaardig juridisch advies verstrekt. De ketenpartners vinden het daarnaast over het algemeen gemak-

kelijk om informatie van of over het Juridisch Loket te vinden. Hoewel een meerderheid van de ketenpartners tevreden is over de huidige communicatie, wordt het Juridisch Loket geadviseerd om goed met de ketenpartners te blijven communiceren. Er blijkt bij hen behoefte te zijn aan persoonlijk contact met de loketmedewerkers, bijvoorbeeld bij verwijzingen (MGR 2007, p. 105-107). Deze behoefte aan persoonlijk contact is ook gebleken uit een eerdere enquête onder advocaten (MGR 2006, paragraaf 6.1).

Ook de kwaliteit van de dienstverlening van rechtshulpverleners in de tweede lijn wordt door de klanten als voldoende beoordeeld. De toevoegingsgebruikers waren ten tijde van de laatste meting ten behoeve van de MGR 2005 tevreden over de rechtsbijstand verleend door hun advocaten, getuige de tevredenheidsscores die zij over verschillende aspecten van de dienstverlening geven. Deze liggen tussen de 7,2 en 7,7 (MGR 2005, p. 112). Omdat de tevredenheidscijfers inmiddels gedateerd zijn, staat voor eind 2009 een klanttevredenheidsonderzoek onder toevoegingsgebruikers op de agenda. Om aan de eisen van de Kwaliteitsstandaard 2007 tegemoet te kunnen komen, dienen advocaten binnen het stelsel zelf ook de cliënttevredenheid te meten. Zij zijn echter vrij in de wijze waarop dit gebeurt.

De kwaliteit van de Rechtwijzer wordt voortdurend getest door focusgroepen die zijn samengesteld uit een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking. De waardering van deze groep is inmiddels gestegen van 6,1 naar 7,1. Deze groepen doen ook aanbevelingen ter verbetering.

7. Effectiviteit hulpverlening

De klanten van het Juridisch Loket ervaren dat de dienstverlening effectief is. Over de effectiviteit van de rechtsbijstand in de tweede lijn binnen het stelsel is nog weinig bekend.

Uit het advies van de Regiegroep van het Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand komt onder meer naar voren dat de effectiviteit van gesubsidieerde rechtsbijstand is af te meten aan de mate waarin het probleem van de rechtzoekende wordt opgelost. Niet de toegang tot het recht, maar de oplossing van het probleem dient centraal te staan.

Ten aanzien van de effectiviteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket blijkt dat twee derde van de klanten acht maanden na het bezoek aangeeft dat het probleem waarmee ze het Juridisch Loket hebben benaderd, is opgelost. Als het probleem niet is opgelost, is dit meestal omdat de zaak nog loopt. Door de klanten bij wie het probleem is opgelost, wordt driemaal zo vaak

aangegeven dat het advies van het Juridisch Loket *wel* heeft bijgedragen aan de oplossing van het probleem dan dat het hieraan *niet* heeft bijgedragen.

Ook uit de absolute cijfers van het aantal producten zou indirect kunnen worden afgeleid dat de dienstverlening van het Juridisch Loket effectief is. Hoewel er in 2008 meer hulpvragen zijn binnengekomen dan in 2007, is het aantal verwijzingen naar de advocatuur, zowel relatief als in absolute getallen gemeten, licht teruggelopen van 6% naar 5% van het aantal afgegeven hulpproducten; dit zijn in absolute zin 2.088 verwijzingen minder. Deze tegen-gestelde beweging zou erop kunnen wijzen dat er meer hulpvragen door het Juridisch Loket zelf werden afgedaan. In de praktijk blijkt echter dat het aantal spreekuurcontacten waarin de klanten die voorheen werden verwezen nu zouden zijn geholpen, niet is toegenomen, maar is gedaald ten opzichte van 2007.

In het kader van de monitor zijn de cliënten in de tweede lijn nog niet onder-vraagd op het gebied van de effectiviteit van de verleende rechtsbijstand bin-nen het stelsel, in combinatie met onderzoek naar klanttevredenheid. Op dit punt is nader onderzoek in voorbereiding.

Hoewel het aantal reguliere toevoegingen in 2008 opnieuw is gestegen, is het aantal lichte adviestoevoegingen voor het eerst, sinds deze voorziening bestaat, gedaald. Naar de oorzaak hiervan kan slechts worden gegist.

Het zou kunnen dat er een verzadiging is opgetreden en dat het aantal niet verder meer zal stijgen.

Een andere mogelijke oorzaak is dat de kwaliteit van de dienstverlening van het Juridisch Loket is verbeterd, met name in het spreekuur, waardoor er minder behoefte is aan deze vorm van dienstverlening door de advocaat. Ook hier zou dan worden verwacht dat het aantal spreekuurcontacten zou zijn gestegen, maar dit aantal is juist gedaald.

Daarnaast is het uiteindelijk de advocaat die bepaalt of hij namens een cliënt een Lat zal aanvragen of een reguliere toevoeging. Uit onderzoek naar de erva-ringen van advocaten met het verwijsarrangement blijkt dat advocaten, vaker dan de medewerkers van het Juridisch Loket, van mening zijn dat een Lat een reguliere toevoeging dient te zijn.

De hoogte van het op geld waardeerbare belang van de lichte adviestoevoe-ging en de reguliere toevoeging zal op korte termijn worden aangepast. Met name voor de Lat (waarvan de hoogte van het belang zal worden aangepast van € 90 naar € 250) zal dit tot een (verdere) afname kunnen leiden. Wat het effect van deze verhoging (van € 180 naar € 500) voor de steeds toenemende aantallen reguliere toevoegingen zal zijn, is eveneens onduidelijk.

8. De kwaliteitsborging

De kwaliteitsborging door het Juridisch Loket is (nog) niet extern getoetst.

Het huidige systeem van kwaliteitsborging bij de advocatuur heeft een belangrijke basis gelegd waarop de noodzakelijke verdere ontwikkelingen kunnen voortbouwen.

Kwaliteitszorg is primair de verantwoordelijkheid van de individuele advocaat, onder het toezend oog van de Orde als publiekrechtelijk orgaan met verordenende bevoegdheid dat zo nodig gebruik kan maken van het tuchtrecht. Omdat de juridische kwaliteit van de dienstverlening van de rechtsbijstandverleners binnen het stelsel slechts in beperkte mate door middel van enquêtes en klanttevredenheidsonderzoeken kan worden gemeten, is het nodig dat de kwaliteit van de beroepsuitoefening van rechtsbijstandverleners ook op een andere wijze wordt bewaakt. De Raad voor Rechtsbijstand heeft daarbij – gelet op zijn wettelijke taak – een toezienende functie. Hij laat toetsten of het systeem van kwaliteitsborging dat de beroepsgroep hanteert een voldoende hoog niveau heeft en in de praktijk goed werkt. Over de uitkomsten van die toets voert de Raad overleg met de Orde in de verwachting dat de bevindingen zullen leiden tot verbeteringen.

Om gesubsidieerde rechtsbijstand te kunnen verlenen zijn advocaten sinds 1 januari 2004 verplicht om een positieve auditverklaring te overleggen, waaruit blijkt dat zij conform de op dat moment geldende Kwaliteitsstandaard werken.

In januari 2007 is de derde auditronde van start gegaan, waarbij wordt gewerkt met de Kwaliteitsstandaard 2007. Nieuw in deze standaard ten opzichte van de voorgaande standaard uit 2004 is dat het kantoor ten tijde van de audit een klanttevredenheidsonderzoek dient te hebben uitgevoerd, met intervisie moet hebben kennisgemaakt en over een interne klachtenregeling dient te beschikken. Deze nieuwe norm komt deels tegemoet aan het bezwaar van de advocaten en de commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand dat de audit aanvankelijk vooral betrekking had op de kantoororganisatie en veel minder op de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van advocaten. De commissie-Metatoets oordeelde in haar rapport van 2006 dat, hoewel de norm zich in eerste instantie richtte op organisatorische kwaliteit, de tijd rijp is om een stap verder te gaan, waardoor ook de inhoudelijke kwaliteit en de integriteit aan de orde kunnen komen.

De toekomst zal leren of het draagvlak voor de audit onder de advocatuur hierdoor groter wordt. Het draagvlak voor het auditsysteem is in de afgelopen jaren nauwelijks toe- of afgenomen. Uit enquêtes onder advocaten, die in 2004 en 2006 werden gehouden (zie MGR 2006, p. 89), blijkt dat slechts een kleine

meerderheid van de advocaten die gesubsidieerde rechtshulp verlenen van mening is dat de audit meerwaarde heeft, in die zin dat hij wordt beschouwd als een goede aanleiding om de gang van zaken op het kantoor weer eens kritisch te bekijken. Bij een herhaling van de audit zal de meerwaarde van de audit afnemen, omdat dan de kantoororganisatie al veel vaker voldoet aan de gestelde eisen en eventuele verbeteringsvoorstellen van destijds inmiddels zijn geïmplementeerd.

In 2007 werd door B&M Business Development in opdracht van de Orde een analyse van auditrapporten uitgevoerd. Uit deze analyse blijkt dat in 87% van de audits geen enkel verbeterpunt is toegekend en derhalve een auditverklaring kon worden uitgereikt. Er kunnen dan echter wel aanbevelingen zijn gegeven. In ongeveer de helft van de audits was dit het geval. Veel aanbevelingen of verbeterpunten hebben betrekking op het afsluiten van dossiers, klanttevredenheidsonderzoek en de wijze waarop de opdracht door de advocaat wordt geaccepteerd. Uit de analyse blijkt verder dat de auditoren niet altijd even consequent zijn met het toekennen van de aanbevelingen en verbeterpunten. De onderzoekers pleiten dan ook voor duidelijke richtlijnen voor het toekennen van verbeterpunten en aanbevelingen. De Raden hebben de Orde gevraagd aandacht te besteden aan de verdere professionalisering van de auditoren.

De advocaten die in 2006 en 2007 het stelsel hebben verlaten én in de advocatuur werkzaam zijn gebleven, hebben een aantal stellingen voorgelegd gekregen over onder meer de audit. Gevraagd is in welke mate de audit mee heeft gewogen in de beslissing om te stoppen met het behandelen van toevoegingszaken. Is deze te belastend, te kostbaar of een te hoge drempel voor deelname aan het stelsel? De advocaten stonden *neutraal* tegenover deze drie stellingen of achten deze *van toepassing* als reden om het stelsel te verlaten (gemiddeld 3,5 op een schaal van 1 tot 5). Het gaat hierbij echter maar om een zeer specifieke groep uitstromers: zij die in de advocatuur werkzaam zijn gebleven.

In 2008 onderzocht de commissie-Metatoets een aantal kwaliteitsstelsels in andere sectoren (rechterlijke macht, het onderwijs, de organisatieadviseurs en de gezondheidszorg). Hieruit bleek dat kwaliteitsinitiatieven er veelal toe leiden dat de nadruk komt te liggen op het verhogen van de effectiviteit van de individuele medewerker. De commissie adviseert onder meer, voor zover hier van belang, het huidige auditstelsel baliebreed in te voeren en audits alleen bij beginnende kantoren uit te voeren, met een herhaling in het vierde jaar. Daarnaast adviseert de commissie voor elk kantoor een jaarlijkse zelfevaluatie aan de hand van een aantal kwaliteitscriteria en het houden van een baliebrede representatieve steekproef. Voorts adviseert de commissie het verder ontwikkelen van reflectie-instrumenten, zoals *peer review*, intervisie, het stimule-

ren van specialistenverenigingen en de ontwikkeling van *best practices*. Ook bepleit de commissie een grotere rol voor de Orde en een verandering in de doorberekening van de kosten van de audit aan de kantoren.

Deze adviezen sluiten aan bij de bezwaren die in de praktijk zijn geuit tegen de audit in de huidige vorm. De uitvoering van een aantal van deze adviezen is reeds in gang gezet. Zo zijn er inmiddels vijf *best practice guides* ontwikkeld (Asielleidraad, Arbeidsrecht, BOPZ, echtscheidingsrecht en vreemdelingenbewing) en is er aandacht voor *peer review*, ofwel intercollegiale toetsing. Momenteel wordt er in het Ressort Den Bosch een pilot gehouden met *peer review* in BOPZ-zaken, waarin veel ervaring wordt opgedaan. Eerder werd al geëxperimenteerd met dit kwaliteitsinstrument in het Aanmeldcentrum Schiphol en bij de Stichting Viadicte. In een experiment bij een groep asieladvocaten werd de Asielleidraad gebruikt als toetsingskader. De bij de Stichting Viadicte aangesloten advocatenkantoren gaan in 2009 (na twee proefrondes) gebruikmaken van *peer review*.

De Orde werkt momenteel aan een verordening op de kwaliteit (vakbekwaamheid), die voor alle advocaten zal gelden. In de verordening worden regels gesteld over de professionele integriteit, kennis, kunde en kantoororganisatie van de advocaat. Er komt een groter accent op inhoudelijke toetsing en op signalering van disfunctionerende advocaten. Verder zal worden gezocht naar een goede balans tussen de kosten en baten van het systeem.

Eindbalans

Hiervoor is aan de hand van de acht punten van het analysemodel getoetst in hoeverre de doelstellingen van het stelsel worden gehaald. Figuur 29 vormt ter afronding een modelmatige samenvatting daarvan.

Figuur 29 Samenvatting analysemodel

| Voorwaarden | Algemeen oordeel | Verbeter- en aandachtspunten | Nader te onderzoeken |
|-----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eerste ingang voor advies en informatie | + | Verdere doorontwikkeling van de Rechtwijzer Communicatie tussen het Juridisch Loket en de advocatuur | |
| Procedurale en institutionele drempels | <i>Rechtwijzer</i> ± | Toegankelijkheidsniveau | |
| | <i>Eerste lijn rechtshulp</i> + | Bevorderen elektronisch contact | |
| | <i>Tweede lijn rechtsbijstand</i> ± | Dienstverlening Raad voor Rechtsbijstand Slimmere, minder belastende controle bij uitvoering subsidieregeling Ontbreken van recente gegevens over drempels voor rechtzoekenden | Herhaling meting mogelijke drempels bij toevoegingsgebruikers |
| Transparantie | ± | Informatievoorziening over specialisaties Informatie en duidelijkheid over tarieven en andere kosten/mogelijke consequenties resultaatsbeoordeling | |
| Betaalbaarheid, werking prijsprikkel | ± | Er zijn aanwijzingen dat de prijsprikkel sterker werkt voor de hogere dan de lagere inkomenscategorieën Kosten relatief hoog voor groep boven het bereik van de Wrb | |
| Evenwicht vraag/aanbod | + | Constance aandacht voor bewaking instroom en uitstroom van advocaten die gesubsidieerde rechtsbijstand verlenen | Verdieping meervoudig gebruik/multiproblematiek toevoegingsgebruikers en loketklanten |
| Kwaliteit dienstverlening | + | Recente gegevens over tevredenheid toevoegingsgebruikers ontbreken | Herhaling klanttevredenheids-onderzoek en onder toevoegingsgebruikers en gebruikers van het Juridisch Loket |
| Effectiviteit hulpverlening | + | Heeft alleen betrekking op de eerste lijn Recente gegevens over effectiviteit dienstverlening op basis van een toevoeging ontbreekt | Herhaling meting effectiviteit bij toevoegingsgebruikers Meting effectiviteit Rechtwijzer |
| Kwaliteitsborging | ± | Heeft alleen betrekking op de advocatuur Het kwaliteitsborgingstelsel is nog sterk in ontwikkeling. De Orde werkt aan een verordening op de vakbekwaamheid. Belangrijke aandachtspunten: – groter accent op juridische inhoudelijke toetsing, <i>peer review</i> – signaleren en ingrijpen bij disfunctioneren – balans kosten en baten | Metatoets kwaliteitsborging bij het Juridisch Loket specifiek naar inhoudelijke deskundigheid |

In het algemeen kan net als in de vorige eindbalans worden geconcludeerd dat het stelsel in balans is en goed functioneert. Op vier onderdelen is sprake van een positieve beoordeling. Op vier onderdelen zijn verbeter- en ontwikkelpunten aan te wijzen. Nergens is sprake van een ernstig knelpunt.

Literatuur

Barendrecht, J.M. e.a. (2009). *Kitty's keten: meer voor minder rond rechtsbijstand. Voorstellen ontwikkeld in een interactief traject met 120 sleutelpersonen in het veld* Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Blauw Research (2006). *Het imago van de advocaat*. In opdracht van de Orde.

Commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand (2006). *Quick Scan Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand 2006*.

Commissie Metatoets Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand (2008). *Advies Kwaliteitsstelsel Rechtsbijstand 2008*.

Combrink-Kuiters, L., N. Jungmann (2005). *Monitor Gesubsideerde Rechtsbijstand 2004*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Combrink, L., m.m.v. J. Groeneveld (2007). *Het Juridisch Loket: Het Juiste Loket. Resultaten van een enquête onder rechtzoekenden van het Juridisch Loket gehouden in mei 2007*.

Combrink-Kuiters, L., S.L. Peters, N. Jungmann, J. Groeneveld (2007). *Monitor Gesubsideerde Rechtsbijstand 2006*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Guiaux, M., M. Tumewu (2008). *Mediation Monitor 2008: Tussenrapportage*. WODC, Den Haag.

Jungmann, N., L. Combrink-Kuiters (2006). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2005*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Klijn, A., J. van der Schaaf, G. Paulides (1998). *De rechtsbijstandsubsidie herzien. Een evaluatie van de toegangsregulering in de Wet op de rechtsbijstand*. WODC, Den Haag, nr. 175.

Krop, B., B.C.J. van Velthoven, M. ter Voert (2006). Over meten en samenloop van juridische problemen in de delta, *Recht der Werkelijkheid*, 2006/1, p. 19-45.

Peters, S.L., L. Combrink-Kuiters (2008). *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2007*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Pleasence, P., A. Buck, N. Balmer, A. O'Grady, H. Genn, M. Smith (2004). *Causes of Action: Civil Law and Social Justice*. Legal Services Commission..

Rijkschroeff, R.A.L., J. de Savornin Lohman, J.W. Duyvendak, J.T.F. Vos, C.P. van Gelder, M.J. de Gruijter (2001). *Toekomstverkenning gefinancierde rechtsbijstand*. Verwey Jonker Instituut, Utrecht.

Velthoven, B.C.J. van, M. ter Voert (2004). *Geschildbeslechtingdelta*. WODC, Den Haag, nr. 219.