

maart 2022

Het probleem van de volle *boodschappentas*



Een onderzoek naar de effectiviteit van
eerstelijns rechtshulpverlening aan burgers
met een volle boodschappentas

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van de eerste fase van een project dat erop is gericht het werk van eerstelijns rechtshulpverleners te vergemakkelijken door de ontwikkeling van een technologische tool. Dit project wordt mede mogelijk gemaakt door een subsidie die is verstrekt onder de Subsidieregeling Stelselherziening van de Raad voor Rechtsbijstand, en wordt uitgevoerd door de Amsterdam Law Hub. Deze innovatieruimte binnen de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam wil een brug slaan tussen de faculteit en samenleving via ondernemerschap, valorisatie en technologische productontwikkeling, en door samenwerking met externe en interne partners.

Dit project is in 2021 gestart met de werktitel 'Het probleem van de volle boodschappentas', en de eerste fase bestaat uit een uitgebreid onderzoek wat is uitgevoerd in de periode juli 2021 tot en met maart 2022. Het project wordt uitgevoerd door medewerkers aan de Universiteit van Amsterdam en begeleid door onderzoekers verbonden aan het Amsterdam Centre on the Legal Profession and Access to Justice (ACLPA), medewerkers van Patroon Legal Design, ArbeidsmarktResearch en Wetzoek. De drie private partners zijn met name betrokken bij de tweede en derde fase van het project waarin we prototype tools hopen te ontwikkelen ter ondersteuning van de eerstelijns (rechts-)hulpverlening.

Als UvA zijn wij trots dat veel van onze rechtenstudenten al jaren burgers juridisch ondersteunen via zelf-opgerichte rechtswinkels. Vier van hen – de Rechtswinkel Bijlmermeer, de Vrouwenrechtswinkel Amsterdam, de Rechtswinkel Amsterdam, en de Wetswinkel Amsterdam – doen actief mee aan dit project. Wij zijn hen, en alle andere rechtshulpverleners die mee hebben gedaan aan dit onderzoek dankbaar voor hun medewerking. Wij hopen met dit rapport hen en andere juridische dienstverleners in Nederland in hun werk te versterken.

Nathalie Dijkman
Mercede van Voorthuizen
Rachel Rietveld
Mies Westerveld
Nienke Doornbos

Met dank aan Patroon Legal Design voor het ontwerp van dit rapport.

Maart 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel en onderzoeksvraag van het onderzoek	8
1.3 Rechtshulp in Nederland	8
1.3.1 Nuldelijns rechtshulp	8
1.3.2 Eerstelijns rechtshulp	8
1.3.3 Tweedelijns rechtshulp	9
1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport	9
Hoofdstuk 2 Technologie in de rechtshulpverlening	10
2.1 Van rechtsinformatie naar Legal Tech	10
2.2 Achterliggende techniek	10
2.2.1 Regelgebaseerd	11
2.2.2 Zaakgebaseerd	12
2.2.3 Taalverwerking	13
2.2.4 Gemengde toepassingen	14
2.3 Aandacht voor de gebruiker	14
2.4 Legal Tech-toepassingen	15
2.4.1 Procesondersteuning	15
2.4.2 Documentgeneratoren	16
2.4.3 Documentanalyse	16
2.4.4 Kennis-, informatie- en beslisondersteunende systemen	17
Hoofdstuk 3 Methode	18
3.1 Onderzoeksopzet	18
3.2 Semigestructureerde interviews	18
3.2.1 Respondenten	18
3.2.2 Procedure	19
3.2.3 Analyse	19
3.3 Vragenlijstonderzoek	19
3.3.1 Respondenten	20
3.3.2 Procedure	20
3.3.3 Ontwikkeling vragenlijst	20
3.3.4 Respons	21
3.3.5 Analyse	21
Hoofdstuk 4 Resultaten interviews	22
4.1 De boodschappentas	22
4.1.1 Definitie van 'de boodschappentas'	22
4.1.2 De boodschappentas in de rechtshulpverlening	23
4.1.3 Zelfredzaamheid rechtzoekenden	24
4.2 Onderliggende problematiek	25
4.3 Doorverwijzen	26
4.4 Technologie	28
4.4.1 Kijk op en gebruik van technologie	28
4.4.2 Technologie in de toekomst	30
4.5 Conclusie	31

Hoofdstuk 5 Resultaten vragenlijst	33
5.1 Organisatie	33
5.1.1 Medewerkers	33
5.1.2 Spreekuren	34
5.1.3 Professionaliteit	35
5.2 Type rechtzoekenden	36
5.3 Werkzaamheden	36
5.3.1 Werkproces	36
5.3.2 Soort problemen	38
5.3.3 Taken	39
5.3.4 Doorverwijzen	39
5.4 Technologie	41
5.4.1 Gebruik technologie	41
5.4.2 Technologie in de toekomst	41
5.5 Conclusie	42
Hoofdstuk 6 Conclusies	44
6.1 Conclusies over de rol van eerstelijns rechtshulp	44
6.2 Conclusies over de potentie van technologie in eerstelijns rechtshulpverlening	46
6.3 Tot slot	47
Literatuurlijst	49
Bijlage 1 Topiclijst interviews	50
Bijlage 2 Vragenlijst	52

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Juridische problemen komen binnen alle lagen van de bevolking voor. Mensen die over minder economische, sociale of psychologische hulpbronnen beschikken, ervaren echter relatief vaker problemen.¹ Vooral uitkeringsgerechtigden en mensen met een slechte gezondheid hebben in vergelijking met werkenden en mensen met een goede gezondheid, een grotere kans op juridische problemen. Niet- tot zeer beperkt zelfredzamen realiseren zich vaak niet of (te) laat dat er een probleem is en zijn vervolgens meestal onvoldoende in staat hulp daarvoor te regelen.² Met als gevolg dat zij niet of te laat aan de bel trekken en de problemen zich opstapelen. Beperkt zelfredzamen erkennen hun problemen wel, maar hebben moeite bij het zoeken naar informatie en hulpverlening. Deze kwetsbare burgers dragen dan ook vaak ‘een volle boodschappentas’ met zich mee (hierna: ‘boodschappentas’). Deze boodschappentas symboliseert de veelheid aan sociaal-juridische problemen (ook wel multiproblematiek genoemd) die vaak met elkaar verbonden zijn: van huurconflicten en echtscheidingen tot schulden en ontslag. Het is aannemelijk dat burgers met multiproblematiek een complexe doelgroep vormen voor de rechtshulpverlening, omdat die hulpverlening zich veelal beperkt tot het vinden van een oplossing voor de voorliggende juridische kwestie. Met als gevolg dat onderliggende problematiek, die aanleiding zou kunnen geven voor nieuwe juridische kwesties, niet of onvoldoende aan de orde komt.³

Of juridische zelfhulpmiddelen deze beperkt zelfredzame burger zal helpen, is de vraag. Er lijkt onterecht sprake te zijn van ‘techno-optimisme’ als het gaat om de rol van technologie in het verbreden van de toegang tot het recht voor kwetsbare burgers.⁴ Online platforms bieden weinig soelaas voor de beperkt zelfredzame burger (geschat op drie tot vier miljoen Nederlanders)⁵, zoals de niet-taalvaardige migrant, de digibeet of de uitkeringsgerechtigde met de boodschappentas. Hun digitale vaardigheden zijn veelal beperkt waardoor online informatie zoeken lastig is. Het ‘doenvermogen’ bij deze groep mensen is vaak ontoereikend om zelfhulpmiddelen te kunnen gebruiken.⁶ In stressvolle en mentaal belastende situaties hebben mensen bovendien meer moeite om ‘het hoofd koel te houden’. Doordat het hoofd vol zit met zorgen, nemen ze de verkeerde beslissingen en is coherent nadenken bijna niet meer mogelijk. Met als gevolg ontkenning van het probleem.

1 Ter Voert & Hoekstra 2020.

2 Panteia 2019.

3 Verboon, van der Veen, Keesen, Lamkaddem, & Eijkman 2018.

4 Ter Voert & Hoekstra 2020.

5 WRR 2017.

6 WRR 2017.

Beperkt zelfredzamen hebben dus behoefte aan laagdrempelige persoonlijke begeleiding, en waar nodig, een ‘warme overdracht’ naar de tweede lijn (zie paragraaf 1.3 voor meer uitleg). Als het huidige stelsel van rechtshulpverlening die meer persoonlijke aandacht niet kan bieden, zal deze groep (als de problemen te groot worden) de eerste- en tweedelijns rechtshulp blijven belasten met boodschappentassen vol (rechts)problematiek en onvoldoende kunnen worden geholpen.

Het kost tijd en expertise om de onderliggende problematiek van burgers met een boodschappentas in kaart te brengen. De ‘tweede lijn’ zou er echter enorm mee zijn geholpen als de boodschappentas al in de eerstelijns rechtshulp is ontleed en zich kan beperken tot de rechtsvraag waarin zij zijn gespecialiseerd. De vraag is hoe de eerstelijns rechtshulp versterkt kan worden (al dan niet door middel van technologie) bij het helpen van burgers met complexe problemen, om onnodige doorverwijzingen (binnen de eerste lijn en naar de tweede lijn) te voorkomen.

1.2 Doel en onderzoeksvraag van het onderzoek

Het doel van dit rapport is om bruikbare informatie te publiceren voor rechtshulpverleners en partners die betrokken zijn bij de stelselherziening. Het onderliggende onderzoek is primair uitgevoerd met het zicht op de ontwikkeling van een digitale tool voor eerstelijns rechtshulpverleners. Zo wilden we door dit onderzoek beter zicht krijgen op de behoefte aan (digitale) hulp bij processen van rechtshulpverleners, bijvoorbeeld of zij meer inhoudelijke of juist administratieve ondersteuning behoeven. Dit met het oog op burgers met boodschappentassen aan problemen die aankloppen bij deze hulpverleners. Het gaat hierbij om effectievere advisering (bijvoorbeeld door minder lang te zoeken naar informatie), (eventuele) doorverwijzing, en waar mogelijk een snellere probleemoplossing voor de burger door de eerste lijn. De uitkomsten van het onderzoek staan ter beschikking aan eenieder die meer wil leren over de processen van rechtshulpverleners die diensten verlenen aan kwetsbare burgers, en hun kijk op technologie.

In dit rapport staat de volgende vraag centraal: Hoe kan de eerstelijns rechtshulpverlening aan burgers met een volle boodschappentas effectiever worden verleend?

Een belangrijke deelvraag is welke rol (juridische) technologie heeft om bij te dragen aan (effectievere) werkprocessen en output van eerstelijns juridische dienstverleners. De potentie van technologie komt zowel in hoofdstuk 2 als in het empirisch onderzoek (hoofdstuk 4 en 5) aan bod.

Het vervolg van dit rapport en onderzoek is de productontwikkeling. In dat kader hebben ook brainstormsessies plaatsgevonden (volgens de design thinking methode ook wel ideation sessies genoemd). Het doel van deze brainstormsessies is om een groot aantal ideeën te genereren – ideeën die mogelijk nieuwe, betere ideeën kunnen inspireren – om al deze ideeën vervolgens terug te brengen tot een steeds kleiner aantal prototypes. De uitkomsten van de brainstormsessies vormen geen onderdeel van dit rapport.

1.3 Rechtshulp in Nederland

Een van de voorwaarden voor een goed functionerende rechtsstaat is dat burgers met een juridisch probleem toegang hebben tot betaalbare rechtsbijstand. Ook voor de minder draagkrachtigen moet het recht toegankelijk zijn. Voor hen bestaat in Nederland het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand dat vanuit de Raad voor Rechtsbijstand wordt georganiseerd. Dit stelsel bestaat uit drie vormen van rechtsbijstand die hieronder zullen worden toegelicht.⁷ Welke soort hulp rechtzoekenden zoeken, zal afhangen van de kennis en vaardigheden van de rechtzoekende, maar ook van de aard en ernst van het probleem.

1.3.1. Nuldelijns rechtshulp

Nuldelijns rechtshulp betreft alle digitaal beschikbaar gestelde hulpvoorzieningen. Hierbij komt (nog) geen (rechts)hulpverlener aan te pas. Binnen het stelsel verstrekken onder meer Rechtwijzer⁸ en de website van het Juridisch Loket nuldelijns rechtsbijstand. Maar daarnaast zijn er ook tal van digitale hulpvoorzieningen die door andere partijen worden aangeboden. Deze digitale hulpvoorzieningen zullen verder worden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3.2 Eerstelijns rechtshulp

Eerstelijns rechtshulp omvat (gratis) juridische bijstand aan rechtzoekenden zonder advocaat. In Nederland kunnen rechtzoekenden hiervoor bij verschillende instanties terecht.

Juridisch Loket

Vanuit het stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand is er het Juridisch Loket. Bij het Juridisch Loket kunnen rechtzoekenden terecht voor vraagverheldering, informatie en advies en verwijzingen naar advocaten, mediators of andere personen en instanties. Het Juridisch Loket is geen belangenbehartiger en geeft dus enkel advies; telefonisch, aan de balie of op spreekuur. Er zijn ongeveer dertig vestigingen verspreid over het land.

Sociaal raadslieden

Daarnaast wordt vanuit gemeenten door sociaal raadslieden gratis sociaaljuridische hulp- en dienstverlening aan burgers geboden bij problemen op het gebied van belastingen (toeslagen en inkomstenbelasting), inkomen, huisvesting, arbeid, consumentenzaken en juridische geschillen. In tegenstelling tot het Juridisch Loket kunnen sociaal raadslieden cliënten ondersteunen bij het schrijven van brieven of namens cliënten contact opnemen met instanties. Sociaal raadslieden werken vanuit gemeentelijke organisaties, buurthuizen, welzijnsorganisaties en Algemeen Maatschappelijk Werk. Elke gemeente heeft de vrijheid deze voorziening op eigen wijze in te richten. Dit maakt dat sommige gemeenten deze voorziening helemaal niet aanbieden terwijl andere gemeenten over meerdere vestigingen beschikken.

Rechts- en wetswinkels

In Nederland bestaan ongeveer tachtig rechtswinkels.⁹ De omvang en aard van deze rechtswinkels is divers. Rechtswinkels zijn onafhankelijke stichtingen die worden gerund door vrijwilligers, meestal rechtenstudenten. De titel rechtswinkel is niet beschermd. Ze geven veelal gratis juridisch advies en bieden onder andere hulp bij het invullen van formulieren, het opstellen van bezwaarschriften of verwijzingen naar de advocatuur. De meeste rechtswinkels richten zich op een breed scala aan rechtsgebieden, maar er zijn ook rechtswinkels die zijn gespecialiseerd in een bepaald rechtsgebied of zich richten op een specifieke doelgroep. In de laatste categorie vallen bijvoorbeeld een Belastingwinkel, Strafrechtswinkel, Vrouwenrechtswinkel of een rechtswinkel voor migranten.

Andere eerstelijns rechtshulp

Naast de drie bovenstaande eerstelijns rechtshulpverleners bestaan er ook nog tal van andere initiatieven die, al dan niet gratis, juridische hulp verlenen. Zo kunnen burgers terecht bij bijvoorbeeld de Rechtstelefoon¹⁰, Eersterechtshulp.nl¹¹ of Sociaal Verhaal¹². Daarnaast kunnen burgers zich voor juridische ondersteuning verzekeren bij een rechtsbijstandsverzekeraar of lid zijn van een vakbond.

1.3.3 Tweedelijns rechtshulp

Tweedelijns rechtshulp wordt verleend op basis van een toevoeging. Deze rechtsbijstand wordt verleend door advocaten, mediators, bewindvoerders, curatoren en gerechtsdeurwaarders die bij de Raad voor Rechtsbijstand staan ingeschreven of een overeenkomst hebben gesloten tot het verlenen van rechtsbijstand.

1.4 Opbouw van het onderzoeksrapport

In dit onderzoeksrapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 zal de huidige stand van zaken rondom technologie in de rechtshulpverlening uiteen worden gezet. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht welke onderzoeksmethoden zijn gebruikt. Daarna worden in hoofdstuk 4 de resultaten van de interviews met verschillende (rechts)hulpverleners beschreven. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van de vragenlijst besproken die onder rechtswinkels in Nederland is uitgezet. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies weergegeven.

⁷ Ter Voert & Hoekstra 2020. 'Uitleg stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand', raadvoorrechtsbijstand.org (maart 2022).

⁸ 'Rechtwijzer', rechtwijzer.nl (maart 2022).

⁹ 'Rechtswinkels in Nederland', platformrechtswinkels.nl (maart 2022).

¹⁰ 'de Rechtstelefoon', rechtstelefoon.nl (maart 2022).

¹¹ 'Eersterechtshulp uw eerste hulp bij recht', eersterechtshulp.nl (maart 2022).

¹² 'Sociaal verhaal', sociaalverhaal.com (maart 2022).

HOOFSTUK 2

Technologie in de rechtshulpverlening

2.1 Van rechtsinformatie naar Legal Tech

Een Legal Tech-toepassing ondersteunt of vervangt menselijk juridisch werk door de inzet van technologie, waaronder artificiële intelligentie. Legal Tech staat voor technologische verandering (innovatie) in de juridische sector en dienstverlening. Het heeft tot doel juridisch dienstverleners de inhoudelijke praktijk waardevoller en effectiever te kunnen laten verrichten voor de uiteindelijke klant. Om antwoord te kunnen geven op de vraag op welke wijze (juridische) technologie kan bijdragen aan de werkprocessen en output van eerstelijns juridisch dienstverleners, gaan wij in dit hoofdstuk in op de verschillende manieren waarop technologie aan het werk van deze groep kan bijdragen. Om een beter beeld te krijgen van de verschillende manieren waarop technologie dit kan doen, is eerst enig inzicht nodig in de verschillende technieken die onder deze vlag zijn ontwikkeld. In paragraaf 2.2 wordt in de basis de technologie uitgelegd, waarna in paragraaf 2.3 de kansen en beperkingen hieraan voor gebruik ervan in het juridisch domein worden beschreven. Vervolgens geven we voorbeelden van bestaande toepassingsvormen die interessant zijn voor gebruik ervan door de eerstelijns juridisch dienstverlener. We gaan dus niet in op Legal Tech-toepassingen die zich bijvoorbeeld op online conflictoplossing richten.

2.2 Achterliggende techniek

Legal Tech wordt vaak gekoppeld aan artificiële intelligentie, maar ook andere technologie kan ondersteunend zijn aan juridische processen. Dit soort software wordt op maat gemaakt. Het staat los van het maken van inhoudelijke juridische afwegingen en ziet daarmee op het proces. De software ondersteunt bijvoorbeeld tijdschrijven, dossierbeheer en facturatie. Artificiële Intelligentie (AI) heeft juist tot doel het brein van de jurist na te bootsen en is dus meer op de inhoud gericht. De scope van het juridisch inhoudelijke werk is nog steeds heel breed. Te denken valt aan het geautomatiseerd opstellen van contracten, het inschatten van een casus en aan het doorzoeken van jurisprudentie om relevante overwegingen te vinden die passen bij een nieuwe casus.

In deze paragraaf beschrijven we de twee basisprincipes die aan dit soort artificieel intelligente systemen ten grondslag liggen: regelgebaseerd en zaakgebaseerd. Ook worden beperkingen aan het praktisch gebruik binnen de juridische sector van deze principes besproken.

2.2.1 Regelgebaseerd

De basis van deze categorie is symbolische logica, oftewel een logische weergave van kennis en regels die leiden tot een uitkomst. Binnen het juridisch domein betekent het dat wet- en regelgeving de basis vormt voor de opbouw van een systeem. De kennis die van belang is voor het specifieke juridische vraagstuk dat het systeem oplost, wordt daarvoor vertaald naar logische stappen:

*Als < voorwaarde A >
dan < gevolg X >*

Hoe complexer het juridisch vraagstuk, hoe meer voorwaarden aan elkaar verbonden kunnen worden:

*Als < voorwaarde A > en < voorwaarde B > of < voorwaarde C > en niet < voorwaarde D >
dan < gevolg Y >*

Het juridische vraagstuk "Heb ik recht op een AOW-uitkering" beantwoordt het systeem door de toepasselijke regels die door de expert zijn omgezet in logische stappen:

*Als < AOW-leeftijd bereikt > en < tussen 15e en AOW-leeftijd deels in Nederland
gewoond >
Dan < recht op een AOW-uitkering >*

Regelgebaseerde systemen kunnen alleen de regels toepassen die de expert in het systeem heeft gezet. Het systeem leert niet zelf regels. De expert bouwt dus de algoritmen. In de basis is het een beslisboom en worden afhankelijk van de keuze van de gebruiker vertakkingen gekozen. Door wet- en regelgeving op deze manier te programmeren, ontstaat een programma dat de gebruiker een vraag stelt, afhankelijk van het antwoord een volgende vraag en uiteindelijk met een oplossing voor het juridisch vraagstuk komt. Veranderen de wetten of regels, dan is het aan de expert de voorwaarden in het systeem aan te passen.

Aangezien de expert de regels vastlegt, is de inhoud en de werking ook afhankelijk van het werk van de expert. Deze moet beschikken over de juridische kennis en in staat zijn logica toe te passen op het geheel aan regels dat van invloed is op het antwoord op de juridische vraag. Dit proces is – afhankelijk van wat het regelgebaseerde systeem moet kunnen en hoe complex het juridisch vraagstuk is – tijdrovend en arbeidsintensief. Het vergt daarnaast de nodige expertise. Alle toepasselijke regels moeten in het systeem worden opgenomen, ze mogen niet conflicteren en de gebruiker moet niet vastlopen omdat bepaalde opties niet worden gegeven. Afhankelijk van het doel van het regelgebaseerde systeem vraagt de technische benadering de nodige juridische checks and balances. Het voordeel is dat een goedwerkend regelgebaseerd systeem de complete kennis van een juridisch dienstverlener bevat en dat taal en interpretatie niet van een systeem afhankelijk zijn dat geen taal begrijpt (zie paragraaf hierna). Omdat de gebruiker om input wordt gevraagd om het systeem tot output te laten komen, moet wel rekening worden gehouden met de taal en interpretatie van deze eindgebruiker. Daarover meer in paragraaf 2.3.

2.2.2 Zaakgebaseerd

Tegenovergesteld aan regelgebaseerd is de zaakgebaseerde benadering. Door middel van deze technologie worden algoritmen ontwikkeld die hun als-dan-structuur afleiden uit patronen, verbanden en correlaties in de data die het daarvoor krijgt. Voor juridische toepassingen is de data meestal jurisprudentie. Alle door de Rechtspraak gepubliceerde uitspraken vormen bijvoorbeeld een database waarop zaakgebaseerde technologie kan worden losgelaten. Soms wordt ook gebruik gemaakt van andere typen documenten of geregistreerde gegevens. Wat de data ook is, het systeem zoekt in die data een aanknopingspunt om tot een uitkomst te komen:

*Als < datapunt A >
dan < uitkomst X >*

Hoe meer data, hoe meer het systeem kan leren en hoe preciezer het wordt:

*Als < datapunt A > en < datapunt B > of < datapunt C > en niet < datapunt D >
dan < gevolg Y >*

Een preciezer systeem met ingewikkeldere algoritmen zorgt er niet voor dat het systeem ook tot betere conclusies komt. Het vraagstuk "Wat is de gemiddelde hoogte van een schadevergoeding uit onrechtmatige daad bij rechtbanken?" beantwoordt het systeem door de datapunten te vinden en te interpreteren:

*Als < 6:162 genoemd > en < een €-teken/"euro" staat dichtbij "rechtbank beslist" >
en niet < een €-teken/"euro" staat dichtbij "vordert" >
dan < bedrag toegekende schadevergoeding >
en dan < bedrag meenemen voor gemiddelde >*

In dit voorbeeld is te zien dat het systeem al veel heeft moeten leren. Het heeft het patroon moeten ontdekken dat artikel 6:162 BW voorkomt in uitspraken over een vergoeding uit onrechtmatige daad. Het heeft het verband moeten zien tussen het euro-teken, enkele cijfers en de woorden "rechtbank beslist" om de regel te kunnen maken dat daar het toegekende bedrag staat waarmee het gemiddelde kan worden berekend. Voor juristen is dit waarschijnlijk direct logisch, maar voor een computerprogramma dat geen begrip heeft, is dit niet het geval.

Wat met dit voorbeeld misschien duidelijk wordt, is dat voor het antwoord op juridische vraagstukken het herkennen van een patroon, verband of correlatie niet voldoende is. Er zal vaak moeten worden gestuurd met regels. Dat kunnen juridische regels zijn, maar ook sturing in de zin van betekenis. Door juridisch experts bijvoorbeeld te laten 'labelen' kan een systeem leren uit trainingsdata (de mens leert wat goed of fout is zodat het systeem beter de patronen vindt) of mensen geven het systeem 'als-dan'-regels mee.

Een andere tekortkoming aan een zaakgebaseerd systeem is dat de regels die het afleidt uit de data hele verkeerde kunnen zijn. Een voorbeeld: als het doel van het systeem is een voorspelling te doen van de hoogte van de schadevergoeding uit onrechtmatige daad in een nieuwe zaak, dan zal het systeem de casus 'lezen' en naar vergelijkbare dingen zoeken als in de eerdere data. Dat kan leiden tot het hypothetische patroon:

*Als < meer dan 6x "vrouw" in de tekst > en < Amsterdam > en niet < fiets >
dan < lagere schadevergoeding >*

Dit patroon kan in theorie kloppen, maar het is niet gebaseerd op een juridische regel en de voorspelling is daarmee fout of een mogelijke toevalstreffer. Dit soort bias komen veel voor in zaakgebaseerde systemen en hebben ook in de praktijk al tot grote problemen geleid. Het woord 'discriminatie' valt dan al snel. Nu hoeven in een patroon niet altijd discriminatoire afwegingen te zitten, maar voor gebruik van zaakgebaseerde systemen in het juridisch domein is koppeling aan (de invulling van) een rechtsnorm overwegend wenselijk.

Door het systeem het grote werk te laten doen, kan in veel kortere tijd veel meer data worden geanalyseerd en kunnen patronen, verbanden en correlaties worden gevonden die een mens niet of pas na jaren van studie ziet. Het risico is dat die inzichten geen juridische waarde hebben en dat dus op basis van statistiek regels worden gevonden die een juridisch expert nooit zou toepassen (zie het voorbeeld uit paragraaf 2.2.2). Om die reden wordt algoritmische discriminatie vaak samen met zaakgebaseerde systemen genoemd. Ook hebben dit soort systemen de zogenaamde black-box: het is niet duidelijk op welke regels het systeem de uitkomst baseert. Het geheel aan datapunten, patronen en berekeningen is niet voor mensen vatbaar, wat meebrengt dat discriminatie of niet door het recht ondersteunde uitkomsten dus niet snel gesignaleerd kunnen worden. Er is in principe een grote hoeveelheid aan diversiteit in data nodig om het systeem goed te laten functioneren en binnen het recht is meestal labeling of sturing van mensen nodig. Werkt het systeem ondanks deze beperking goed, dan is het vaak wel schaalbaar naar andere juridische vraagstukken of rechtsgebieden. Die schaalbaarheid is dan wel weer afhankelijk van hoeveel 'taalbegrip' een systeem nodig heeft voor de oplossing van het juridisch vraagstuk. Zo zal een zaakgebaseerd systeem dat vergelijkbare jurisprudentie zoekt het woord 'ontslag' tegen kunnen komen in het arbeidsrecht (ontslag van een werknemer) en strafzaken (ontslag van alle rechtsvervolging). Dat onderscheid kan het systeem maken door het patroon van andere woorden die in de casuïstiek voor komen, maar een casus waarin iemand wordt ontslagen uit het ziekenhuis en daarom weer in voorlopige hechtenis wordt genomen, is voor een AI-systeem moeilijk te plaatsen.

2.2.3 Taalverwerking

Moet het systeem tekst interpreteren zoals bij de berekening van de gemiddelde schadevergoeding uit onrechtmatige daad, dan is meer nodig dan een patroon. Het systeem moet de daadwerkelijke betekenis van de tekst kunnen begrijpen. Documenten zijn in natuurlijke taal (taal gebruikt door mensen onderling, mondeling en schriftelijk) geschreven en voor technologie zegt taal niets. Het is een reeks tekens zonder betekenis, maar waar misschien wel een patroon in kan worden gevonden. Formele taal staat tegenover natuurlijke taal. Dit type taal bestaat uit zeer gestructureerde, wiskundige reeksen die door machines wel kunnen worden verwerkt. Om natuurlijke taal toch te kunnen omzetten in formele taal en te analyseren wordt daarom gebruik gemaakt van Natural Language Processing (NLP), een techniek die woorden en zinnen numeriek benadert en daardoor kan berekenen hoe de woorden en

zinnen zich tot elkaar verhouden.¹³ Zo wordt als het ware waarde toegekend aan de combinatie en volgorde van letters, waardoor het lijkt alsof het systeem taal kan begrijpen. Door de eerdergenoemde verscheidenheid van natuurlijke taal zijn enorme datasets nodig om de fijngevoelige structuur en betekenis van natuurlijke taal te kunnen duiden. Dit betekent dat eigenlijk altijd machine learning nodig is om door de enorme datasets te gaan. Als met NLP al goede resultaten worden behaald, dan heeft het nog steeds geen begrip, maar het kan wel goed hebben of een situatie zich wel of niet heeft voorgedaan. In het volgend voorbeeld zou het systeem uit de data kunnen 'begrijpen' dat de zin "was enkele jaren woonachtig in Nederland" de voorwaarde wel laat intreden en de zin "heeft nooit in Nederland gewoond" niet:

*Als < AOW-leeftijd bereikt > en < tussen 15e en AOW-leeftijd deels in Nederland gewoond >
Dan < recht op een AOW-uitkering >*

Het systeem moet dan zo goed zijn dat het snapt dat "heeft nooit in Nederland willen wonen" niets zegt over de voorwaarde dat iemand voor een recht op AOW in Nederland moet hebben gewoond.

2.2.4 Gemengde toepassingen

Hoewel een regel- en zaakgebaseerde benadering dus een belangrijk onderscheid in technologie en toepassing geven, wordt voor AI-tools zelden maar een van de benaderingen gebruikt. Zo zal voor de meeste juridische vraagstukken die in een regelgebaseerd systeem kunnen worden gezet een open norm ervoor zorgen dat eerdere uitspraken invulling geven aan die norm. Het krijgt dan dus een zaakgebaseerd gedeelte, maar het is de expert die het patroon moet ontdekken. Op vergelijkbare wijze wordt een zaakgebaseerd systeem vaak gestuurd door enige regels mee te geven en zijn de uitkomsten dus deels regelgebaseerd.

2.3 Aandacht voor de gebruiker

Naast de mogelijkheden en beperkingen van de technologie zelf is het voor de ontwikkeling van effectieve technologische toepassingen van belang de gebruiker centraal te stellen. Het gaat dan niet alleen om de wensen van potentiële gebruikers, maar ook om hun kunnen. Zoals in de aanleiding al beschreven, heerst momenteel een soort techno-optimisme, terwijl een groot deel van de bevolking beperkt digitaal vaardig is. Voor de vraag of technologie ondersteuning kan bieden bij de eerstelijns rechtshulp spelen daarnaast nog enkele belangrijke randvoorwaarden mee. Naast digitaal beperkt zelfredzaam, wordt er een grote groep van de Nederlandse bevolking in taal beperkt.¹⁴ Het vaak als standaard gehanteerde B1-taalniveau is voor een grote groep nog steeds te moeilijk en al helemaal als daar juridisch jargon bij komt kijken. Steeds vaker wordt Legal Design ingezet om met behulp van schema's, tijdslijnen en

tekeningen juridische informatie en processen begrijpelijk te maken. Het nadeel van grafische weergaven van juridisch jargon is dat een verkeerde interpretatie tot verkeerd begrip leidt. Om deze en andere redenen die zien op het meer emotionele en sociale aspect dat de menselijke jurist biedt, is het de vraag of nu juist de burger met een 'volle boodschappentas' al een geschikte doelgroep is voor technologische oplossingen. De kans is groter dat de effectiviteit van de juridische hulp die deze groep zoekt met de inzet van technologie vergroot wordt als de doelgroep van de technologische oplossing de juridisch dienstverlener is.

2.4 Legal Tech-toepassingen

In Legal Tech gaat wereldwijd miljarden om.¹⁵ Op www.legalcomplex.nl is te zien wat de actuele stand is van bijvoorbeeld Legal Tech-start-ups, investeerders en de bedragen die ermee gemoeid gaan. Naast commercieel ingestelde bedrijven zijn er nog tal van initiatieven waarin systemen worden ontwikkeld die goedkoop of zelfs gratis worden aangeboden vanuit de non-profit en overheidsinstanties. Hoe indrukwekkend de totale marktwaarde ook mag zijn, de resultaten komen nog lang niet in de richting van systemen die juristen in het geheel kunnen vervangen, maar bepaalde taken kunnen al wel (deels) worden vervangen door technologie. Grofweg is voor alle Legal Tech-toepassingen de volgende categorisering aan te brengen.¹⁶ Het onderscheid tussen de categorieën die hierna worden besproken is gebaseerd op de doelstelling van de toepassing en niet op de gebruikte technologie of vorm van AI.

Een interessant beeld van wat in Nederland beschikbaar is op de commerciële Legal Tech-markt wordt ook gegeven door de jaarlijks terugkerende Legal Tech Map.¹⁷ Voor die indeling wordt niet naar de applicaties zelf, maar naar de te leveren dienst gekeken. Op dit overzicht staan diverse aanbieders die zich op diverse sectoren richten. De voorbeelden die hierna worden gegeven, richten zich zowel op burgers als op de juridisch dienstverlener in Nederland.

2.4.1 Procesondersteuning

Bij de behandeling van een juridisch probleem komen diverse meer organisatorische dan juridisch inhoudelijke taken kijken. Te denken valt aan het verzamelen van stukken of verdere gegevens van de cliënt, tijdschrijven of het verhelderen van de te verwachten tijdslijn van een zaak. Zoals eerder benoemd staan dit soort systemen vaak helemaal los van AI. De technologische oplossingen van bijvoorbeeld Clocktimizer geven de juridisch dienstverlener inzichten zoals wie in de organisatie waar aan werkt en een automatische budgetmonitor en UitElkaar.nl is een goed voorbeeld van een platform dat partijen gestructureerd door het proces van een echtscheiding heen leidt.¹⁸

¹³ Binnen NLP bestaan heel veel manieren om dit te doen. Zie bijvoorbeeld de website https://stringfixer.com/nl/Natural_language_processing voor een op toegankelijke manier geschreven overzicht.

¹⁴ Algemene rekenkamer 2016.

¹⁵ K. Mania 2022.

¹⁶ In de literatuur wordt geen eenduidige categorisering gehanteerd. Zie bijvoorbeeld S. Praduroux et al 2016 voor een gedetailleerdere indeling.

¹⁷ Samengesteld door Dutch Legal Tech. De versie van 2022 is te raadplegen via <https://www.dutchlegaltech.nl/map/>.

¹⁸ Ligo brengt hun klanten na een vragenlijst te hebben ingevuld automatisch in contact met een notaris; Clocktimizer zorgt ervoor dat tijdschrijven geautomatiseerd wordt en biedt inzichten in de tijdsbesteding van werknemers; Bij UitElkaar.nl kan je zelf kiezen hoe je het proces van een scheiding wilt doorlopen en het platform reikt je vervolgens de benodigde formulieren en ondersteuning aan.

Voor sommige toepassingen in deze categorie kan AI wel nuttig zijn. Het zal dan gaan om meer op inhoud gerichte taken die weer vanuit de regel (zie paragraaf 2.4.2 en 2.4.4) of vanuit de data die binnen een bedrijf voor handen is (zie paragraaf 2.4.3) werken.

2.4.2 Documentgeneratoren

Het opstellen van documenten is vaak standaardwerk en leent zich daarom goed voor de inzet van techniek. De veelal regelgebaseerde applicaties geven de gebruiker enkele feitelijke keuzes op basis waarvan de juridische bedingen worden ingevuld. Online zijn veel van dit soort generatoren te vinden. Overeenkomsten.nl, modellengenerator en Legalthings¹⁹ zijn enkele voorbeelden van applicaties die aan de hand van ingevulde vragenlijsten een contract, brief of rapport genereren. Deze generatoren gaan een stapje minder ver dan de twee volgende categorieën, in de zin dat de vragenlijsten alleen erop zijn gericht een aantal feiten te achterhalen om zo een standaarddocument te kunnen opstellen, terwijl de volgende categorieën een interpretatie van de feiten geven.

2.4.3 Documentanalyse

De juridische praktijk is verweven met de productie, analyse, verwerking en organisatie van tekstdocumenten. Deze omvatten schriftelijke juridische adviezen, processtukken, contracten en bijvoorbeeld instructies. Toepassingen in deze categorie zorgen voor het automatisch organiseren, groeperen en analyseren van deze documenten en doen dat met zaakgebaseerde technologie.²⁰ Vaak wordt dit aangeduid met e-discovery. De complexiteit loopt uiteen. Analyse is relatief makkelijk als documenten duidelijke kenmerken of een vaste opbouw hebben. Zo leest Appjection boetes uit op basis van onder andere een boete-kenmerk en datum²¹ en worden de gepubliceerde uitspraken op www.rechtspraak.nl door diverse bedrijven als dataset gebruikt om juridische zoeksystemen aan te bieden die ofwel vergelijkbare zaken aandragen of getalsmatige analyses maken²². Wordt de tekst van een document inhoudelijk beoordeeld, dan is dit een stuk ingewikkelder. Voor due dilligence wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van red flagging: het signaleren van bedingen die zo zijn geformuleerd dat ze nadere aandacht behoeven. Aanbieders zijn bijvoorbeeld Zylab²³ en Lynn²⁴.

19 Legalthings is bijvoorbeeld specifiek gericht op de vastgoedsector en genereert aan de hand van puur feitelijke informatie huurcontracten voor vastgoedeigenaren.

20 Voor dit soort toepassingen wordt ook in de meeste gevallen gebruik gemaakt van Natural Language Processing (NLP), een techniek die woorden en zinnen numeriek benadert en daardoor kan berekenen hoe de woorden en zinnen zich tot elkaar verhouden. Zo wordt als het ware waarde toegekend aan de combinatie en volgorde van letters, waardoor het lijkt alsof het systeem taal kan begrijpen.

21 'Appjection', appjection.nl (maart 2022).

22 Bijvoorbeeld Bluetick (analyseert in hoeverre uitspraken tekstueel qua structuur en betekenis overeenkomen met de zoekterm om zo de meest relevante jurisprudentie te kunnen opzoeken) en InView (labelt bijvoorbeeld automatisch onderdelen van uitspraken zodat direct naar de beoordeling kan worden gesprongen en interpreteert onder andere vergoedingen, instanties en toe- of afwijzingen voor een cijfermatige weergave van dat soort kenmerken). Wetzoek.nl is nog in ontwikkeling en het bedrijf Lexalyse is inmiddels failliet, maar haalde wel de krant: C. Driessen 2019.

23 'Zylab', zylab.com (maart 2022)

24 'Lynn Legal', lynnlegal.nl (maart 2022).

Ook voorspellende systemen vallen in deze categorie en maken net als de voorgaande toepassingen een inhoudelijke analyse van eerdere zaken om de rechterlijke beslissing in de nieuwe casus te voorspellen. Het bekendste voorbeeld is JuriSays dat uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens probeert te voorspellen. Op hun eigen positief gebrachte onderzoeksresultaten kwam vaker kritiek²⁵ en op dit moment biedt de website een steeds actueel percentage van de goedscore.

2.4.4 Kennis-, informatie- en beslisondersteunende systemen

Kennis-, informatie- en beslisondersteunende systemen zijn allemaal synoniemen voor 'expertsystemen'. Dit soort toepassingen richt zich op een bepaalde doelgroep en geeft voor die doelgroep op passende wijze antwoord op juridische vraagstukken. De techniek is in de basis hetzelfde als voor contractgeneratoren, maar systemen in deze categorie voegen niet alleen tekstblokken samen, maar de ingevoerde feiten worden ook juridisch geduid. Op basis van de antwoorden op de door het systeem gestelde vragen worden vervolgvragen bepaald, maar wordt ook een waardering van de gegeven antwoorden gemaakt om tot een antwoord op het juridisch vraagstuk te komen. Aan het eind van een expertsysteem worden wel ook vaak documenten aangeboden die zijn opgesteld aan de hand van de antwoorden van de gebruiker.

Expertsystemen kunnen rekentools voor bijvoorbeeld vergoedingen of termijnen zijn, korte beslisbomen die een rechtzoekende doorsturen naar de juiste persoon of systemen waar hoogwaardige juridische kennis in is vastgelegd. Zo geeft de Belastingdienst diverse rekentools²⁶, geeft de Gemeente Amsterdam een inschatting of bezwaar maken tegen een verwijderde fiets zinvol is²⁷ en worden via Rechtwijzer diverse expertsystemen aangeboden die informatie of een inschatting van de juridische positie geven voor bijvoorbeeld de thema's werk, wonen en schulden²⁸.

25 Zie bijvoorbeeld Bex & Prakken en Atkinson et al. 2021.

26 Bijvoorbeeld 'Motorrijtuigenbelasting berekenen', belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/auto-en-vervoer/content/hulpmiddel-motorrijtuigenbelasting-berekenen (maart 2022).

27 'Fiets verwijderd; hoeveel kans maakt mijn bezwaar?', amsterdam-jb.bridge-to-knowledge.nl/bb.html (maart 2022).

28 'Rechtwijzer', rechtwijzer.nl (maart 2022).

HOOFDSTUK 3

Methode

3.1 Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek naar 'Het probleem van de volle boodschappentas' zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve dataverzamelingmethoden gebruikt. De uitkomst van dit onderzoek dient als startpunt voor de productontwikkeling, zodat het product zo goed mogelijk aansluit bij het werkproces van de hulpverlener.

Ter voorbereiding van het onderzoek is met een aantal initiatiefnemers van andere pilots uit de subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand van de Raad voor Rechtsbijstand gesproken.²⁹ Met name om na te gaan waar zij mee bezig zijn en mogelijke aanknopingspunten te vinden. Het zou immers zonde zijn als verschillende pilots hetzelfde onderzoeken. Bij navraag bleken er vanuit deze andere pilots geen onderzoeksresultaten openbaar te worden gemaakt.

Dit onderzoek bestaat uit semigestructureerde interviews en een vragenlijstonderzoek die tussen september 2021 en januari 2022 zijn uitgevoerd. De aanpak van deze onderdelen wordt in dit hoofdstuk toegelicht.

3.2 Semigestructureerde interviews

In de interviews zijn ervaringen rondom het ontleden van de boodschappentas aan (sociaal)juridische problemen van burgers uitgediept. De interviews hadden tot doel om zicht te krijgen op huidige werkprocessen van met name (eerstelijns) rechtshulpverleners rondom het ontleden van de boodschappentas als wel verbeteringen die wenselijk zijn. De volgende thema's kwamen in de interviews aan bod: 1) de boodschappentas in de rechtshulpverlening, 2) het type cliënt die bij de organisatie terecht komen en de problemen die zij meenemen, 3) het werkproces van de rechtshulpverlener rondom het ontleden van de boodschappentas, 4) het huidige proces van het doorverwijzen van een cliënt en 5) technologische hulpmiddelen die op dit moment in het werkproces worden gebruikt.

3.2.1 Respondenten

Voor de interviews zijn sociaal- en juridische hulpverleners benaderd. Daarbij is gebruik gemaakt van werk gerelateerde connecties van de Amsterdam Law Hub en collega's van de Universiteit van Amsterdam. Zowel eerstelijns- als tweedelijns rechtshulpverleners zijn per email benaderd om deel te nemen aan een interview. Daarnaast zijn ook een aantal sociaal hulpverleners, namelijk schuldhulpverleners en vrijwilligers van een administratiehuis, uitgenodigd. Dit omdat uit de eerste interviews duidelijk werd dat binnen de schuldhulpverlening mogelijk de meeste boodschappentassen voor zouden komen.

In totaal zijn 27 (rechts)hulpverleners per email voor een interview uitgenodigd. Vijfentwintig (rechts)hulpverleners hebben op de uitnodiging gereageerd. Van hen gaven twee aan dat zij niet aan een interview wilden deelnemen. Uiteindelijk zijn er in totaal 23 (rechts)hulpverleners geïnterviewd, waarvan elf rechtswinkeliers, drie sociaal raadslieden, twee sociaal advocaten, twee schuldhulpverleners, twee vrijwilligers administratiehuis, twee medewerkers Juridisch Loket en een onafhankelijke stichting voor gratis juridisch advies.

3.2.2 Procedure

Voor de interviews is een topiclijst samengesteld (bijlage 1). Literatuuronderzoek en input van collega's van de Universiteit van Amsterdam vormde daarbij het vertrekpunt. De topiclijst gaf richting aan het interview, maar liet ruimte voor aanpassing aan de participant. Na de eerste vijf interviews is de topiclijst herzien en zijn er kleine aanpassingen in de vraagstelling gemaakt. De thema's, zoals hierboven beschreven, bleven hetzelfde.

In deze topiclijst is het begrip 'zelfredzaamheid' gebruikt. Zelfredzaamheid is het vermogen van mensen om zichzelf te redden met zo min mogelijk professionele ondersteuning en zorg. Dat is dus een vrij breed begrip, dat op veel verschillende levensgebieden van toepassing is. In dit onderzoek wordt met 'zelfredzaamheid' bedoeld op de taal- en digitale vaardigheden.

De interviews waren hybride van aard. Ongeveer de ene helft van de interviews heeft op locatie (kantoor respondent of Amsterdam Law Hub) plaatsgevonden en de andere helft online (via Zoom of Microsoft Teams). De duur van de interviews varieerde van een half uur tot een uur. Meestal werden de interviews door één persoon afgenomen, in sommige gevallen waren er twee interviewers.

3.2.3 Analyse

De interviews zijn met toestemming opgenomen met een analoge audiorecorder en vervolgens getranscribeerd. Voor het coderen van de data zijn uit de transcripten fragmenten geselecteerd die betrekking hadden op de hoofdthema's: de boodschappentas, type cliënt, doorverwijzingen en technologie. Eventueel aanvullende interessante informatie is apart gecodeerd. Voor de kwalitatieve analyse is gebruik gemaakt van Atlas.ti (software voor kwalitatieve data-analyse).

3.3 Vragenlijstonderzoek

Naast de semigestructureerde interviews is er een vragenlijst uitgezet. Om representatieve uitspraken over de werkprocessen van eerstelijns rechtshulpverleners te kunnen doen, ging de voorkeur uit naar kwantitatief onderzoek onder een homogene groep. Uiteindelijk is besloten om een vragenlijst onder rechtswinkels uit te zetten. Uit de interviews bleek dat rechtswinkels het meest open lijken te staan voor toepassing van technologie in hun werk. Ook bleek uit de Geschilbeslechtingdelta van 2019 dat van deze groep rechtshulpverleners nog niet veel bekend is over hun werkwijze

29 'Subsidieregeling Stelselherziening rechtsbijstand', raadvoorrechtsbijstand.org (maart 2022).

en werkproces³⁰. Tot slot is de Amsterdam Law Hub nauw betrokken bij een aantal rechtswinkels, omdat studenten rechtsgeleerdheid daar werken en een aantal van hen in de Law Hub zelf zijn gevestigd en spreekuren houden. Dit vereenvoudigt mogelijke samenwerking met rechtswinkeliers tijdens het onderzoek en vergrootte onze interesse in deze 'onbekende' doelgroep onder de rechtshulpverleners.

3.3.1 Respondenten

Via de website www.platformrechtswinkels.nl is een groot aantal rechtswinkels (soms ook wetswinkels genaamd) in Nederland in kaart gebracht. Deze website is als basis gebruikt om contactgegevens van rechtswinkels in Nederland te verzamelen. Wel leek deze website al een tijd lang niet meer geüpdatet. Daarom is voor elke genoemde rechtswinkel bekeken of deze nog bestaat en het emailadres nog steeds juist is. Aanvullend is via Google naar rechtswinkels gezocht. Uiteindelijk is er een lijst van 91 rechtswinkels ontstaan. Het is niet met zekerheid te zeggen dat dit alle rechtswinkels van Nederland zijn. Rechtswinkels waarvan op internet geen emailadres was te vinden, zijn indien er wel een telefoonnummer was, gebeld om naar een emailadres te vragen. Dit resulteerde in een lijst van 83 rechtswinkels waarnaar een uitnodiging voor het invullen van de vragenlijst is gemaaild. Vijf uitnodigingen konden niet worden afgeleverd, omdat het emailadres niet meer bestond. Uiteindelijk hebben dus 78 rechtswinkels een uitnodiging voor het invullen van de vragenlijst ontvangen.

3.3.2 Procedure

De rechtswinkels zijn door middel van een persoonlijke email voor het vragenlijstonderzoek uitgenodigd. In deze uitnodiging stond een link naar de online vragenlijst. Twee weken na verzending van de vragenlijst werd naar alle non-respondenten per email een herinnering gestuurd. De rechtswinkels kregen nog twaalf dagen de tijd om de vragenlijst in te vullen. Ook is een tweede herinnering uitgestuurd alvorens de respons definitief te stoppen. In deze periode zijn nog enkele ingevulde vragenlijsten binnengekomen.

Op meerdere manieren is geprobeerd de respons te verhogen. Allereerst stond in de correspondentie met rechtswinkels een persoonlijke benadering centraal. Daarnaast is via sociale media (Instagram) van een aantal rechtswinkels een persoonlijke oproep gestuurd om deel te nemen aan de vragenlijst. Tot slot zijn er onder de deelnemende rechtswinkels tien cadeaubonnen ter waarde van vijftig euro verloot.

3.3.3 Ontwikkeling vragenlijst

Voor dit onderzoek is een vragenlijst opgesteld (bijlage 2). Met de vragenlijst is getracht een zo representatief mogelijk beeld te krijgen van de maatschappelijke positie van rechtswinkels en hun aandeel binnen de rechtshulpverlening. De vragen zijn opgesteld aan de hand van literatuuronderzoek en input van collega's van de Universiteit van Amsterdam.

Een conceptversie van de vragenlijst is voorgelegd aan een rechtswinkelier. Met behulp van haar commentaar is de definitieve versie van de vragenlijst vastgesteld. De uiteindelijke vragenlijst bestond uit 31 vragen en is opgesteld en afgenomen met behulp van Qualtrics enquêtesoftware. Alvorens de vragenlijst is uitgestuurd, is de werking van de online vragenlijst meerdere malen door de onderzoeker getest. Het invullen van de vragenlijst kostte ongeveer twintig minuten.

3.3.4 Respons

Voor dit onderzoek hebben 78 rechtswinkels de vragenlijst ontvangen. Meer dan de helft (N=49, 63%) van de aangeschreven rechtswinkels heeft de vragenlijst ingevuld. Van deze 49 rechtswinkels zijn de meesten in de provincie Noord-Holland gevestigd (22%), gevolgd door Zuid-Holland (18%), Gelderland (14%), Noord-Brabant (14%), Utrecht (12%) en Limburg (10%). Uit de provincies Flevoland, Friesland, Groningen en Overijssel hebben ieder één rechtswinkel deelgenomen. In de provincies Zeeland en Drenthe zijn geen rechtswinkels gevonden. De verhoudingen van de respons lijken veelal overeen te komen met de verdeling van rechtswinkels per provincie. Het jaar van oprichting van de rechtswinkels loopt uiteen van 1950 tot 2021. De meerderheid (55%) van de rechtswinkels is opgericht in de jaren zeventig en tachtig. Ook zijn er recent een aantal rechtswinkels opgericht (2015, 2016, 2017, 2018 en 2021). Van de 49 rechtswinkels zijn er veertien gespecialiseerd op een bepaald rechtsgebied of gericht op een bepaalde doelgroep.

3.3.5 Analyse

Alle gegevens zijn vanuit Qualtrics naar SPSS (versie 25) geëxporteerd en vervolgens opgeschoond. Deze opschoning bestond onder ander uit een controle of iedere rechtswinkel de vragenlijst slechts eenmaal had ingevuld en alle databestand labels correct waren na exporteren. Voor de beschrijvende analyses zijn aantallen (N), percentages (%), gemiddelde scores (M) en standaarddeviaties (SD) gerapporteerd.

Hoofdstuk 4

Resultaten interviews

In dit hoofdstuk staan de bevindingen van de interviews centraal. De interviews hadden tot doel om zicht te krijgen op huidige werkprocessen van met name (eerstelijns) rechtshulpverleners rondom het ontleden van de boodschappentas als wel verbeteringen die wenselijk zijn. In de interviews is gevraagd naar de beleving en ervaring van de boodschappentas, de mate waarin aandacht wordt besteed aan onderliggende problematiek, wat wordt gedaan met (rechts)vragen die juridisch dienstverleners zelf niet kunnen beantwoorden en het gebruik van technologie binnen de rechtshulpverlening.

4.1 De boodschappentas

Dit onderdeel beschrijft allereerst het beeld van de deelnemers bij de metafoer van 'de volle boodschappentas'. Vervolgens komt het aandeel van deze boodschappentassen in de rechtshulpverlening aan bod. Tot slot worden bevindingen rondom de zelfredzaamheid van rechtzoekenden weergegeven.

4.1.1 Definitie van 'de boodschappentas'

In het kader van bovenstaand metafoer is aan de respondenten gevraagd wat hun eigen beeld is bij 'een burger met een volle boodschappentas'. In hun definities is een tweedeling aan te brengen. De ene helft van de respondenten omschrijft de boodschappentas als een tas met allerlei documenten. In sommige gevallen zit daar ook rommel tussen, zoals reclamefolders.

"De eerste associatie die ik heb is een plastic tas waar veel papieren in zitten die ongeordend zijn. Soms zitten er ook dichte enveloppen in. De persoon die deze boodschappentas bij zich heeft, loopt vaak met zijn ziel onder zijn arm en vindt het lastig om onder woorden te brengen wat het probleem is."

– rechtswinkelier

De andere helft van de respondenten omschrijft de boodschappentas niet als een fysieke stapel documenten, maar als een symbool voor de opeenstapeling van verschillende problemen op diverse leefgebieden die een burger heeft. Documenten kunnen hier wel een onderdeel van zijn, maar er is ook sprake van onderliggende problematiek (zoals werkloosheid, armoede en schulden, gezins- en opvoedingsproblemen, en fysieke en psychische problemen) die een hoeveelheid aan documenten veroorzaken. De problemen stapelen zich op en uiteindelijk komt iemand er zelf niet meer uit. Volgens een sociaal raadvrouw komt dit mede door de toegenomen complexiteit van verschillende organisaties en wettelijke regelingen.

"Ik zie het meer als een probleem waarmee cliënt loopt. Dat hij niet weet wat hij kan doen en bij wie hij moet zijn met de vragen die in de tas zitten. Ik zie het als een signaal van een probleem dat iemand heeft. Soms liggen de fysieke papieren daar los van. Je ziet dan dat zo'n cliënt met een volle tas komt, maar eigenlijk ligt er iets meer dan die volle tas. Er zijn ook nog andere problemen die spelen. Als je daar niet doorheen prikt, maar je alleen maar richt op de papieren die je ziet, dan komt het echte onderliggende probleem niet naar boven. Dat is waar je voor moet waken. De papieren zijn het oppervlakkige probleem en daar ligt een probleem onder wat ervoor zorgt dat er papieren komen."

– sociaal raadvrouw

4.1.2 De boodschappentas in de rechtshulpverlening

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre burgers met een boodschappentas bij de rechtshulpverlening terecht komen. Hierbij is uitgegaan van een boodschappentas in de vorm van een tas vol papieren. In hoeverre rechtshulpverleners zich richten op multiproblematiek, wordt verderop in dit rapport besproken.

Een 'burger met een volle boodschappentas' is iets dat volgens de respondenten in de rechtshulpverlening niet zo vaak meer lijkt voor te komen. De meeste boodschappentassen zijn nog in de schuldhulpverlening te zien, alhoewel het aantal daar ook lijkt af te nemen. Bij het Juridisch Loket, sociaal raadslieden en sociaal advocaten komt er zo nu en dan nog wel een boodschappentas langs. Rechtswinkels daarentegen komen nauwelijks met een dergelijke boodschappentas in aanraking.

"Bij ons valt het mee. Het gebeurt wel. Het zijn met name specifieke gevallen. Meestal ouderen. Of ook mensen die kampen met schulden of dergelijken. Die krijgen dan veel brieven met aanmaningen. Die zien dan op een gegeven moment door de bomen het bos niet meer."

– rechtswinkelier

Volgens een aantal respondenten heeft de afname van het aantal boodschappentassen binnen de rechtshulpverlening mogelijk te maken met de oprichting van administratiehuizen waar de burger wordt geholpen met het ordenen van zijn of haar administratie alvorens er (rechts)hulp wordt verleend. De rechtzoekende komt vervolgens met een geordende map aan documenten en een specifieke hulpvraag bij de rechtshulpverlening terecht.

"Voorheen zag ik het heel vaak hoor. Dan kwam iedereen met zijn boodschappentas vol. Met bonnetjes. Zelfs met medicijndoosjes, omdat je anders niet geloofde wat ze hadden. Maar ik merk dat sinds ze zo'n acht jaar geleden zijn begonnen met het optuigen van administratiehulp om alles in mappen te krijgen, dat dat wel echt wordt opgevangen. Vaak hebben ze eerst alles geordend voor ze bij mij komen."

– sociaal raadvrouw

Rechtzoekenden komen meestal met enkele brieven en een hele concrete vraag op spreekuur, al dan niet doordat relevante documentatie door de rechtshulpverlener wordt gevraagd. Aanvullend vertelde een aantal respondenten dat het binnen de sociale advocatuur en rechtswinkels daarentegen ook wel voorkomt dat een rechtzoekende zonder documenten

op spreekuur komt. Dus het tegenovergestelde van de tas met papieren zoals hierboven geschetst.

“Wat nog wel vaker voorkomt is het omgekeerde probleem, iemand komt met niks. Of met één brief. Soms is het plezieriger als iemand alles meeneemt, want dan weet je hoe het ervoor staat. Je hebt ook mensen die komen met een vraag, maar hebben niks bij zich. Dat is lastig.”

– sociaal advocaat

Het verdwijnen van de boodschappentas binnen de rechtshulpverlening kan volgens sommige respondenten ook te maken hebben met de verschuiving van papieren naar digitale documentatie die de laatste jaren plaatsvindt. Burgers krijgen vanuit de overheid steeds meer te maken met digitale post in zogenoemde digitale postbussen zoals Mijn Overheid en Mijn UWV. Dit maakt dat het aantal fysieke documenten die rechtzoekenden meebrengen minder wordt. Deze verschuiving naar digitale postbussen is voor rechtzoekenden, maar ook wel voor de rechtshulpverleners, een probleem: er is niet meer ‘één brievenbus’ waar alle brieven binnenkomen. Aan de andere kant noemt een aantal respondenten als voordeel van deze verschuiving dat documenten minder snel kwijt kunnen raken.

“Waar de volle boodschappentas eerder heel erg fysiek was, is die nu veel meer digitaal. Wat het volgens mij voor heel veel mensen ook niet echt makkelijker maakt. Omdat je dan op twee plaatsen administratie moet bewaren. Als het al niet lukt met fysieke papieren, is dat digitaal veel te veel gevraagd van mensen om het dan allemaal nog bij te houden. Dat is volgens mij een probleem dat ik twintig jaar geleden al zag in mijn spreekkamer en volgens mij nog heel weinig is veranderd. Dus nu heb je eigenlijk haast twee boodschappentassen. Waar je het voorheen nog af kon met een map waar je het dan in moest opbergen, heb je nu papieren en digitaal. Bij digitaal heb je ook nog eens het probleem dat heel veel achter een portal zit. Dus dat je het niet eens rechtstreeks via je inbox krijgt, maar dat je ervoor moet inloggen. Dat is voor heel veel mensen drie stappen te veel en te moeilijk.”

– schuldhulpverlener

4.1.3 Zelfredzaamheid rechtzoekenden

In aansluiting op de verschuiving van fysieke naar digitale documenten is aan de respondenten gevraagd wat volgens hen het begrip en de vaardigheden zijn van de rechtzoekenden die bij hen komen. Veel rechtshulpverleners constateren dat de digitale vaardigheden van rechtzoekenden in veel gevallen een probleem zijn. Ze hebben moeite met het gebruik van DigiD en het onderhouden van bovengenoemde digitale postbussen. We hebben in onze samenleving nog steeds een groep die is opgegroeid zonder technologie en daardoor moeite heeft met de digitalisering.

“Tot twee jaar geleden kon je alles op papier doen en opsturen naar de belastingdienst, maar de belastingdienst is daar vanaf gestapt en meer digitaal gaan werken. Dus er wordt nu van iedereen verwacht digitaal aangifte te doen. Dus dat is de eerste groep, mensen die niet in staat zijn digitaal aangifte te doen en dat dan met onze hulp komen doen.”

– rechtswinkelier

“Mijn grote irritatie is dat wie niet in de dienstverlening zit, eigenlijk geneigd is om te denken dat iedereen digitale vaardigheden heeft. Dan wordt er gezegd dat de internetdichtheid in Nederland zo groot is, dat iedereen internet heeft. Dat iedereen internet heeft, dat wil ik nog best wel geloven, maar dat betekent niet dat je ermee om kan gaan. Dat is ook wat we zien in de tijd dat we gesloten zijn geweest en dat alles telefonisch was. Ik vroeg dan altijd aan mensen of ze even hun spullen [documenten] wilden mailen. Ik kon dan bijna vooraf al bedenken wie dat wel zou doen en wie niet. Dat hield ik dan wel eens bij en belde ik nog een keertje terug. Maar ik denk dat het een ontzettend grote misvatting is dat mensen maar zo handig zijn met alles.” (Juridisch Loket)

Daarnaast geven veel respondenten aan dat vele documenten die vanuit (overheids)instanties worden gestuurd voor rechtzoekenden moeilijk zijn te begrijpen. Veelal wordt er gebruik gemaakt van juridisch jargon. Onder andere dit maakt dat zij juridische ondersteuning nodig hebben. Sociaal raadslieden geven aan dat zij dan ook veel tijd kwijt zijn aan uitleg over wat er in de brieven waar rechtzoekenden mee komen staat.

“En bij CBR zaken bijvoorbeeld de mededelingen dat ze een cursus moeten volgen. Dat zijn vaak wel een beetje cryptische brieven. Dan komen mensen wel echt met de vraag wat er nou eigenlijk staat. Het is wel vaker dat mensen die brieven niet begrijpen. Onze klantengroep, zonder te stigmatiseren, zijn veel mensen die de Nederlandse taal niet beheersen. Dan is de juridische taal heel ingewikkeld. Voor mensen die een lager IQ hebben, zijn veel brieven niet te begrijpen.”

– rechtswinkelier

In het bijzonder voor burgers die de Nederlandse taal (niet goed) beheersen, is het moeilijk om zichzelf op juridisch gebied te redden, aldus de respondenten. Veel instanties (waaronder bijvoorbeeld de Belastingdienst) communiceren in het Nederlands, waardoor niet-Nederlands sprekende mensen niet uit de procedures en regels komen.

“Mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, die lopen bij de Belastingdienst al heel snel tegen een muur op, omdat de Belastingdienst heel veel alleen in het Nederlands doet.”

– rechtswinkelier

4.2 Onderliggende problematiek

“Het hoeft niet altijd te zijn dat een cliënt meerdere problemen heeft, maar er is wel een kans dat je het zo mis loopt. Het is belangrijk om ook de onderliggende problematiek aan te pakken, want dat zorgt voor het draaideur effect.”

– sociaal raadvrouw

De aanpak van multiproblematiek is een belangrijke pijler in het programma stelselherziening gesubsidieerde rechtsbijstand. In dat kader is aan de respondenten gevraagd in welke mate zij aandacht besteden aan de mogelijke verbinding tussen juridische vraagstukken waar rechtzoekenden mee komen en problemen op sociaal domein. Dit raakt ook aan één van de definities van ‘de volle boodschappentas’ die respondenten gaven: niet de fysieke tas aan brieven, maar het symbool voor de opeenstapeling van verschillende problemen op diverse leefgebieden, is wat ertoe doet.

Zoals hierboven al besproken, komen veel rechtzoekenden met een specifieke vraag bij de rechtshulpverlening. In de meeste gevallen is deze vraag juridisch van aard. De vraag in hoeverre naar onderliggende problematiek wordt doorgevraagd, lijkt per beroepsgroep te verschillen. Met name sociaal raadslieden kijken verder dan de vraag waar cliënt mee komt en leggen ook de focus op sociale problematiek die mogelijk ten grondslag liggen aan de juridische problematiek. Rechtswinkeliers, sociaal advocaten en medewerkers van het Juridisch Loket doen dat niet of minder. Wel vertellen deze respondenten, dat indien de rechtzoekende zelf vertelt over niet-juridische problemen, ze daar wel naar handelen door middel van een doorverwijzing. Maar er wordt niet expliciet naar problemen op andere levensgebieden gevraagd. Dat zien zij niet als hun taak en verantwoordelijkheid. Sociaal advocaten zeggen dat ze gebonden zijn aan werk dat is gerelateerd aan de toevoeging die ze krijgen. Voor extra werkzaamheden die buiten deze toevoeging vallen, worden zij niet betaald.

“Mensen komen met een vraag. Als ik al meteen vaststel dat het geen juridische vraag is, dan verwijs ik ze door. Dat doen mijn collega's ook. ... Je krijgt een toevoeging voor een bepaald rechtsprobleem en al het werk wat je daarvoor verricht, krijg je betaald. En alles wat je daar omheen doet, valt niet onder vergoeding en wordt dus ook niet betaald. Dat betekent dat als je heel veel andere soorten werkzaamheden doet die daarbuiten vallen, dan doe je heel veel werk dat niet wordt betaald. En dat doe je natuurlijk allemaal op zekere hoogte als je in de gefinancierde rechtsbijstand werkzaam bent. De grens is niet een harde grens, maar je moet wel kijken hoe ver je daar in gaat. En is het werkbaar? Je bent geen maatschappelijk werker. Daar word je ook niet voor betaald.”

– sociaal advocaat

Iemand van het Juridisch Loket geeft aan dat ze met name een adviserende rol heeft. Ze vraagt niet standaard naar onderliggende problematiek, maar negeert het ook niet als rechtzoekende hier signalen van geeft. In de meeste gevallen wordt gericht op het beantwoorden van de hulpvraag van de rechtzoekende.

4.3 Doorverwijzen

Aan de respondenten is gevraagd of zij problematiek, die zij zelf niet kunnen (of willen) aanpakken, doorverwijzen naar de hulpverlenende instantie die mogelijk wel wat met de hulpvraag van rechtzoekende kan. In veel gevallen worden rechtzoekenden wel doorverwezen naar een andere instantie indien de rechtshulpverlener zelf niets kan betekenen. Dit geldt voor juridische vragen en, in mindere mate, ook voor andere – niet juridische – problematiek.

De verschillende rechtshulpverleners verwijzen wel naar elkaar door, al zijn verwijzingen naar rechtswinkels schaars. Rechtswinkels onderling verwijzen daarentegen wel regelmatig naar elkaar door, met name naar gespecialiseerde rechtswinkels, zoals een Strafrechtswinkel of Belastingwinkel. Ook een van de respondenten werkzaam bij het Juridisch Loket verwijst wel eens door naar een specialistische rechtswinkel. De ondervraagde sociaal advocaten en sociaal raadslieden verwijzen simpele juridische vraagstukken eerder door naar het Juridisch Loket, omdat er bij rechtswinkels (volgens hen) geen juridisch professionals werken. Daarnaast vertelde een sociaal raadsvrouw dat de veranderende samenstelling van rechtswinkels warme doorverwijzing ingewikkeld maakt.

“We verwijzen niet naar een rechtswinkel. We hebben wel een poosje geprobeerd samen te werken. Het lastige is alleen dat ze steeds wisselen van samenstelling. Je moet dan eigenlijk wel ieder kwartaal samen om de tafel zitten om een goede samenwerking te hebben.”

– sociaal raadsvrouw

Rechtswinkels zijn het minst bezig met doorverwijzen, ook omdat zij zeggen als studenten minder thuis te zijn in het hele hulpverleningssysteem. Met name binnen het sociale domein hebben zij weinig contacten. Als zij doorverwijzen, is dat vaak naar een advocaat omdat de zaak te complex is om zelf in behandeling te nemen. Sommige rechtswinkels hebben wel een lijst met mogelijke doorverwijsinstanties.

“We hebben ook een lijstje met doorverwijzers. Die hebben we afgelopen half jaar opgesteld, omdat we merkten dat er steeds vaker dit soort telefoontjes kwamen dat mensen met een rotgevoel achterbleven. Dus toen hebben we wel zo'n lijstje opgesteld. Iedereen die bij de rechtswinkel komt werken, wordt ook van deze lijst op de hoogte gebracht.”

– rechtswinkelier

Eerstelijns rechtshulpverleners verwijzen juridische vraagstukken met regelmaat door naar de tweedelijns rechtshulpverlening. Dit gebeurt met name in het geval dat de juridische hulpvraag van rechtzoekende te complex is om zelf aan te pakken. De meeste respondenten hebben een aantal sociaal advocaten waar zij nauw mee samenwerken. De sociaal advocaten verwijzen zo nu en dan zelf ook door naar hun collega's wanneer de hulpvraag van rechtzoekende niet toevoegingswaardig blijkt te zijn, of een ander rechtsgebied betreft.

“We hebben nu vier advocatenkantoren waarmee we nauw samenwerken. Twee sociaal advocatenkantoren en twee commerciële advocatenkantoren. In principe kunnen we naar hen doorverwijzen als cliënt dat wil natuurlijk. Cliënt heeft altijd een vrije keuze. Maar van deze advocaten weten wij wat voor vlees ze in de kuip hebben en verwijzen we verder door, door het doorsturen van gegevens en door even na te bellen.”

– onafhankelijke stichting voor gratis juridisch advies

“Ik denk dat we uiteindelijk meer zelf doen dan doorverwijzen. Zowel naar de advocatuur als naar allerlei instanties die er zijn. Ik denk dat we veel zelf doen. Als we denken dat iets heel juridisch is, dan zullen we wel naar een advocaat verwijzen. Op het moment dat iemand een brief gaat schrijven, dan komt er ook weer een antwoord op. Of als het juridisch is dan weet je ook dat er een groot belang achter zit. Die brief moet dan wel helemaal goed zijn. Dan verwijzen we naar de advocatuur.”

– Juridisch Loket

Daarnaast wordt door de meeste respondenten ook doorverwezen naar hulpverleners binnen het sociale domein in het geval dat er niet-juridische problematiek aan het licht komt. Met name naar maatschappelijk werk, buurt-/wijkteam en schuldhelpverlening. Wel blijkt dat per gemeente de hulpverlenende instanties voor sociaal-juridische problematiek verschillend zijn georganiseerd, en dat de organisatie nog wel eens verandert. Aansluitend op bovenstaande bevinding dat sociaal raadslieden zich het meest richten op

sociale issues die mogelijk aan juridische problematiek ten grondslag liggen, zijn zij ook het meest geïntegreerd in het sociale domein. Ze werken nauw samen met maatschappelijk werk en schuldhulpverlening, maar verwijzen indien er sprake is van sociale problematiek door naar huisartsen en GGZ-instellingen.

“Ja we kennen ze allemaal persoonlijk. We leggen ook in een notitie uit wat het probleem is. Sommigen vinden het prettig als je even belt. Dan worden ze geïnformeerd wat het probleem is en gevraagd of ze er wat mee kunnen. De lijnen zijn heel kort. Daar heeft mijn teamleider wel voor gezorgd. We zitten wel verspreid, maar er is wel een centrale werkplek waar iedereen één keer in de week kan zitten om elkaar te ontmoeten en kennis van elkaar op te doen. Voor de overdracht stellen we een mailtje op. In het registratiesysteem melden we alles en daar staat dan mijn sociaal raadslieden dossier en het maatschappelijk werker dossier en schuldhulpverleners dossier staan daar ook apart. Dan heb je bij wijze van spreken drie dossiers.”

– sociaal raadvrouw

Door een aantal respondenten wordt benadrukt dat korte lijnen met andere (rechts)hulpverleners belangrijk zijn om rechtzoekenden warm te kunnen doorverwijzen. Ze proberen voor rechtzoekende een afspraak te maken bij de hulpverlenende instantie waar ze moeten zijn, in plaats van ze enkel daarheen te sturen. Of er wordt een kleine notitie meegegeven met wat het probleem is van de rechtzoekende. Op die manier hoeft hij zijn hele verhaal niet nog eens te vertellen.

“Wij hebben in de wijk waar wij actief zijn goed contact met andere organisaties die ondersteuning bieden bij psychische problematiek of schulden. Dus daar kunnen we naartoe doorverwijzen. Meestal proberen we dan samen met de cliënt te bellen om te kijken of hij/zij daar terecht kan. Dat werkt ook echt wel goed hoor. Ik heb ondanks ook iemand doorverwezen naar het sociaal wijkteam hier. We hebben inderdaad eerst de problematiek besproken en toen gaven zij aan dat ze met die cliënt aan de slag kunnen. Dat is heel fijn. En dan pakken wij puur dat juridische stukje op en dan kunnen zij de psychosociale begeleiding oppakken.”

– onafhankelijke stichting voor gratis juridisch advies

4.4 Technologie

In dit laatste deel komt het gebruik van technologie binnen de rechtshulpverlening aan bod. Allereerst wordt gekeken naar de kijk op en het gebruik van technologie en daarna naar mogelijke toekomstige technologische toepassingen voor een efficiënter werkproces.

4.4.1 Kijk op en gebruik van technologie

De kijk op het gebruik van technologie binnen de rechtshulpverlening varieert tussen de verschillende groepen rechtshulpverleners. Zo hebben de respondenten de indruk dat de wil tot digitalisering binnen de sociale advocatuur niet zo groot lijkt. Anderzijds is die gevolgtrekking mogelijk voorbarig, nu die gestoeld is op basis van een niet-representatieve groep aan geïnterviewden. De advocaten die zijn geïnterviewd, werken al wel deels met digitale dossiers. Ook de sociaal raadslieden, schuldhulpverleners en medewerkers van het Juridisch Loket die deelnamen aan het onderzoek maken gebruik van een digitaal cliëntregistratiesysteem. De sociaal raadslieden vinden wel dat de registratie veel tijd vergt, maar dat is noodzakelijk voor de verantwoording van hun werk aan de gemeente.

In de interviews is daarnaast ook gevraagd naar het gebruik van tools en applicaties die het werk inhoudelijk kunnen versterken (bijvoorbeeld door het gebruik van beslismomen). De ondervraagde rechtswinkeliers lijken het meest open te staan voor het digitaliseren van hun (inhoudelijke) werk. Veel rechtswinkels zijn hierin alleen nog niet zo ver, meestal vanwege een gebrek aan financiële middelen. Zij verlenen hun diensten op vrijwillige basis en de organisaties zijn voor inkomsten veelal afhankelijk van subsidies en sponsoring.

De schuldhulpverleners vertelden dat er binnen hun vakgebied al een aantal tools beschikbaar is (of wordt ontwikkeld) ter ondersteuning van hun werkzaamheden. Deze tools richten zich met name op het overzichtelijk maken van inkomsten en uitgaven. Voorbeelden van dergelijke tools zijn Nibud Budgetplan³¹ en Buddy³². Daarnaast vertelde een respondent dat de branchevereniging schuldhulpverlening (NVVK) bezig is met het ontwikkelen van een schuldenknooppunt.³³ Dit is een digitale voorziening voor gestandaardiseerd berichtenverkeer tussen schuldhulpverleners en schuldeisers. Over het nut van deze tools zijn de meningen van de respondenten verdeeld. Met name omdat de tools lastig zijn te gebruiken voor cliënten die moeite hebben met digitale vaardigheden.

“Nu hebben we wel een programma dat mensen kan helpen bij het beheren van hun administratie. Uiteindelijk werkt dat voor ons niet heel prettig. Mensen moeten dan hun documenten uploaden en dan hebben we daar allebei toegang tot. Ik vind dat niet zo prettig werken, omdat het heel veel vraagt van mensen om al die stukken te uploaden. Dat doet gewoon niemand. Dus dan heb je een onvolledig totaal en werkt het niet. Als een hulpverlener het zou uploaden zal het misschien wel een verschil maken alleen vraag ik mij dan nog steeds af of het wel de moeite waard is. Het is denk ik best wel lastig om dat dan heel gebruiksvriendelijk te maken aan twee kanten.”

– schuldhulpverlening

Ook het Juridisch Loket beschikt al over een aantal digitale hulpmiddelen ter ondersteuning van hun werkzaamheden. Zo hebben ze een eigen kennissysteem waar alle medewerkers gebruik van kunnen maken. Daarin staat allerlei informatie per rechtsgebied en onderwerp. Ook vragen die kunnen worden gesteld, adviezen die kunnen worden gegeven of adviezen die juist niet mogen worden gegeven. Een aantal medewerkers is verantwoordelijk voor het up-to-date houden van dit kennissysteem. Daarnaast hebben ze ook een doorverwijssysteem. Er kunnen adviesdocumenten worden opgesteld voor de doorverwijzer. Bij een doorverwijzing naar een advocaat kan informatie uit het systeem rechtstreeks worden doorgezet. Het systeem kan ook advocaten zoeken op rechtsgebied en binnen een bepaalde straal van de woonplaats van de klant.

In aanvulling hierop benadrukken sommige respondenten (met name sociaal raadslieden en schuldhulpverleners) de waarde van een betrokken hulpverlening. De drempel tot het zoeken van hulp moet laag blijven. Volgens hen is het van belang dat rechtzoekenden ergens aan een balie met hun verhaal

31 ‘Persoonlijk Budgetadvies’, nibud.nl (maart 2022).

32 ‘Bankieren & budgetcoaching’, buddypayment.nl (maart 2022).

33 ‘Schuldenknooppunt’, nvvk.nl (maart 2022).

terecht kunnen en vervolgens, indien zijn niet op de juiste plaats zijn, naar de geschikte hulpverlenende instantie worden doorverwezen. Volgens deze respondenten is het belangrijk ervoor te waken dat dit menselijke aspect binnen de (rechts)hulpverlening door de komst van technologie niet verloren gaat.

“Ik betwijfel ook of digitaal de oplossing is. Ik denk dat een betrokken iemand achter een balie veel meer doet dan dat het digitaal opgelost kan worden. Het kan wel iets helpen hoor, maar uiteindelijk denk ik dat het toch gaat om wie je tegenover je hebt zitten dat die een luisterend oor biedt.”

– **schuldhulpverlener**

4.4.2 Technologie in de toekomst

Vanuit de gedachte dat rechtzoekenden met een boodschappentas vol documenten bij de rechtshulpverlening komen, is aan de respondenten gevraagd naar het nut van een digitale tool om het ontleden van deze boodschappentas sneller en efficiënter te laten verlopen. De meeste respondenten denken dat gezien de beperkte boodschappentassen binnen de rechtshulpverlening een dergelijke tool niet zo gepast lijkt. Daarnaast is het voor de enkele boodschappentas waar de rechtshulpverlening mee te maken krijgt niet wenselijk om een digitale tool te gebruiken. Allereerst omdat het tijdrovend is een ongeordende stapel papier, met omgevouwen hoekjes, post-its en dichte enveloppen, te digitaliseren. Maar ook omdat de respondenten, indien iemand met een boodschappentas komt, de documenten graag zelf willen bekijken.

“Uiteindelijk moet je alles bekijken in die tas. En je moet bedenken of er wel of niet iets nodig is. Dus je moet wel alles gezien hebben om te bekijken wat heb ik nodig en wat moet er gebeuren. Dus ik kan mij er eigenlijk geen voorstelling van maken wat technologie voor rol zou kunnen spelen. ... Ik kan mij niet voorstellen dat een tool in plaats van een persoon kan aangeven wat relevant is en wat het probleem is dat speelt. Het lijkt mij dat de rechtsbijstandverlener er altijd nog zelf naar moet kijken.”

– **sociaal advocaat**

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd of bepaalde werkzaamheden gemakkelijker of efficiënter kunnen worden gemaakt met een digitale tool. De bevinding dat rechtswinkels het meest open staan voor technologie sluit aan op hun hoeveelheid ideeën voor mogelijke tools die zij tijdens de interviews hebben aangedragen, ook al wijken deze ideeën uiteen en zijn deze niet te generaliseren op basis van kwalitatief onderzoek. Zo beschrijft een rechtswinkelier gebaat te zijn bij een systeem dat de documenten van een rechtzoekende ordent en onderbrengt in mappen. Zeker als deze digitaal door de cliënt worden gestuurd of uit digitale postbussen worden gehaald. Het automatisch ordenen van documenten is ook iets wat een sociaal advocaat aangeeft nog wel nuttig te vinden. Een andere rechtswinkelier zou het handig vinden als het prioriteren van problemen kan worden geautomatiseerd. Weer een andere rechtswinkelier ziet voordeel van een tool waarmee cliënten kunnen aangeven of ze bepaalde stukken hebben ontvangen of teruggevonden. Haar ervaring is dat cliënten die op spreekuur komen vaak eerst terug naar huis moeten om de juiste documenten te verzamelen. Het zou voor haar helpen als ze vooraf op de hoogte wordt gesteld of de documenten er zijn, voordat een cliënt terug naar spreekuur komt. Wat betreft het verzamelen van documenten

draagt een andere rechtswinkelier de mogelijkheid aan een online omgeving te creëren waar cliënten hun documenten kunnen uploaden in plaats van ze naar de rechtswinkel te mailen. Een dergelijke oplossing zou alleen zinvol zijn voor rechtzoekenden die digitaal vaardig zijn. Daarnaast ziet deze rechtswinkelier ook wel perspectief in een algoritme waarmee makkelijk en snel naar eerder gegeven adviezen op een soortgelijk probleem kan worden gezocht. Als laatste noemt een rechtswinkelier interesse te hebben in een tool die privacygevoelige informatie in documenten automatisch afschermt.

“Als ik aan ons eigen systeem denk dan zouden we misschien specifiekere kunnen zijn dan alleen maar het rechtsgebied. Maar dat je meer specifiek aangeeft waar het over gaat. Zo’n beslisboom spreekt mij altijd wel aan. Ook met de inloopspreekuren zitten we te kijken naar stappenplannen. Omdat je dan meteen een beetje een antwoord hebt of je er wel of niet wat mee kunt. Dan kun je ook beter advies geven aan mensen. Je slaat niks over en het advies past beter. Daardoor kan je dus ook veel meer mensen helpen. Dus ik denk dat dat wel dingen zouden zijn waar we wat aan zouden kunnen hebben.”

– **rechtswinkelier**

Sociaal raadslieden en schuldhulpverleners vertelden dat zij aanlopen tegen de veelheid aan digitale portalen waarin tegenwoordig correspondentie en documenten worden gezet. Zij geven aan nu vaak genoodzaakt te zijn om al deze digitale portalen te controleren op belangrijke documentatie. Daarvoor is het gebruik van het DigiD van de cliënt noodzakelijk. Het zou voor hen helpen als dit makkelijker kan. Een sociaal raadvrouw vult dit aan met het nut van een app op de telefoon van cliënt waarmee kan worden gezocht naar correspondentie met een bepaalde organisatie. Dat zou volgens haar veel zoekwerk schelen. De vrijwilligers van het administratiehuis zouden daarnaast gebaat zijn bij een tool die bankafschriften automatisch ordent op verschillende inkomsten- en uitgavenposten. Nu wordt dat nog vaak handmatig gedaan; een tijdrovende klus. Ook vertelden zij dat het veel tijd kost om voor een cliënt uit te zoeken welke verschillende lijfrenteverzekeringen iemand heeft. Daarom zouden zij gebaat zijn met een centrale verzekeringsbank waar alle verzekeringen staan geregistreerd.

Een respondent van het Juridisch Loket geeft aan dat zij geholpen zou zijn met een up-to-date sociale kaart.³⁴ Daarbij vindt zij het van belang dat elke instelling een contactpersoon heeft voor de hulpverlening om warm te kunnen doorverwijzen en dat de spreekuurtijden kloppen.

“Wat ons ontzettend zou helpen is dat er een goed overzicht komt van de sociale kaart. Want dat is wel waar iedereen behoefte aan heeft, omdat het zo versnipperd is. De sociale kaart wordt niet bijgehouden.”

– **Juridisch Loket**

³⁴ Een sociale kaart is een website, voor burgers en professionals, met informatie over formele en informele organisaties en activiteiten in het sociale domein.

4.5 Conclusie

Uit de interviews met verschillende eerste- en tweedelijns rechtshulpverleners blijkt dat de boodschappentas vol papieren nog maar zo nu en dan bij de rechtshulpverlener lijkt te komen. De echte boodschappentas komt het vaakst voor bij schuldhulpverlening en het sociale domein. Er lijkt bovendien een verschuiving van papieren- naar digitale documenten plaats te vinden, terwijl blijkt dat het bij veel rechtzoekenden aan taal- en digitale vaardigheden ontbreekt. Ook maakt de mix van papieren- en digitale documenten het ingewikkelder om alle juiste documenten bij elkaar te vinden. Dit belemmert rechtshulpverleners in hun werk.

Naar onderliggende problematiek lijkt vrijwel niet te worden gevraagd door de meeste rechtshulpverleners, met als gevolg dat verwijzingen naar het sociale domein alleen zo nu en dan gebeuren wanneer rechtzoekende zelf een sociaal probleem aan de orde stelt. Rechtshulpverleners lijken dus nog veel op het de juridische problematiek gericht, terwijl onder beperkt zelfredzamen multiproblematiek lijkt te groeien. Doorverwijzingen zijn met name gericht op rechtsproblemen en gebeuren dus veelal binnen het juridische domein (en dan met name van eerstelijns naar tweedelijns).

Gezien de terugloop van het aantal boodschappentassen binnen de rechtshulpverlening lijkt een technologische oplossing gericht op ontleding van documenten niet zo gewenst. Wel zijn er tal van andere uitdagingen waar rechtshulpverleners voor staan, zoals eenvoudigere toegang tot digitale loketten en effectieve en warme doorverwijzingen. Veel rechtshulpverleners, en dan met name Rechtswinkels, staan open voor het gebruik van technologie ter bevordering van hun werkproces. Rechtswinkels dragen dan ook verscheidende ideeën aan voor technologische oplossingen.

Hoofdstuk 5

Resultaten vragenlijst

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van de vragenlijst die onder rechtswinkels is uitgezet weer. Deze vragenlijst is ter aanvulling van de interviews met rechtswinkeliers die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Sommige onderwerpen komen in de kwantitatieve resultaten terug. Allereerst zal worden ingegaan op de organisatie. Vervolgens komt het type rechtzoekende dat bij rechtswinkels komt aan bod. Daarna worden de werkzaamheden van rechtswinkels uitgelicht. Tot slot wordt er aandacht besteed aan het gebruik van technologie in het heden en de toekomst.

5.1 Organisatie

Dit onderdeel beschrijft allereerst de medewerkers die bij de rechtswinkels werken: hun educatieve achtergrond en het aantal medewerkers. Vervolgens komt het aantal spreekuren en de locatie(s) waar rechtswinkels spreekuren houden aan de orde. Tot slot wordt de betrokkenheid van externe professionals bij de rechtswinkels weergegeven.

5.1.1 Medewerkers

Bij bijna alle rechtswinkels (93%) werken universitaire studenten (tabel 1). Bij iets meer dan een kwart van de rechtswinkels zijn (ook) hbo-studenten (35%) en/of professionals (33%) in dienst. Zeven rechtswinkels (14%) benoemen aanvullende medewerkers zoals mbo-studenten, mensen met een maatschappelijke functie en niet-juristen met een facilitaire functie.

Tabel 1 Achtergrond medewerkers rechtswinkels.

Wie werken er in de rechtswinkel?	N	%
Studenten universiteit	46	93,3
Studenten hbo	17	34,7
Professional(s) (afgestudeerde jurist met werkervaring)	16	32,7
Anders	7	14,3

Noot. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Vandaar dat de percentages opgeteld hoger uitkomen dan honderd procent. N geeft aan hoe vaak het antwoord is aangevinkt.

Het gemiddeld aantal medewerkers dat bij een rechtswinkel werkt, loopt uiteen van 3 tot 120 medewerkers. Over de 49 rechtswinkels is het gemiddeld aantal medewerkers 22 (SD=17). Dit betekent dat er veel spreiding is wat betreft het aantal medewerkers per rechtswinkel. Bij een meerderheid (59%) van de rechtswinkels werken medewerkers naar schatting gemiddeld één tot twee jaar bij de rechtswinkel (tabel 2). Een arbeidsduur van minder dan twaalf maanden komt het minst voor (10%), en zo'n 30% van de rechtswinkeliers werkt langer dan 2 jaar bij een rechtswinkel.

Tabel 2 Arbeidsduur medewerkers rechtswinkels.

Hoe lang werken medewerkers naar schatting gemiddeld bij de rechtswinkel?	N	%
7 tot 12 maanden	5	10,2
1 tot 2 jaar	29	59,2
2 tot 3 jaar	7	14,3
Langer dan 3 jaar	8	16,3

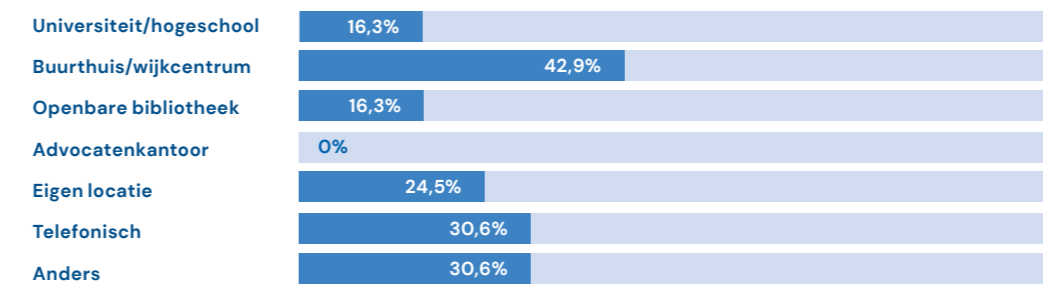
Noot. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Vandaar dat de percentages opgeteld hoger uitkomen dan honderd procent. N geeft aan hoe vaak het antwoord is aangevinkt.

5.1.2 Spreekuren

Het aantal spreekuren dat de rechtswinkels per week houden, verschilt. Iets minder dan de helft (43%) van de rechtswinkels houdt één keer per week spreekuur. Een kwart (25%) van de rechtswinkels houdt twee spreekuren per week. Eén op de vijf (20%) rechtswinkels houdt drie spreekuren per week en 10% van de rechtswinkels heeft zelfs vier of meer spreekuren per week. Slechts één rechtswinkel geeft aan minder dan één keer per week spreekuur te houden.

Figuur 1 toont de verschillende locaties waar rechtswinkels hun spreekuren houden. Deze uitkomsten zijn mogelijk wel vertekend door de Covid-19 pandemie. De meeste rechtswinkels houden spreekuur in een buurthuis of wijkcentrum (43%), gevolgd door eigen locatie (25%), universiteit of hogeschool (16%) en openbare bibliotheek (16%). Geen enkele rechtswinkel houdt spreekuur op een advocatenkantoor. Andere locaties (30%) waar spreekuren worden gehouden zijn: gemeentehuis, welzijnsorganisatie, maatschappelijk werk, penitentiaire inrichting of de rechtswinkel houdt enkel digitale spreekuren (met name in verband met Covid-19). Daarnaast geeft iets minder dan een derde (31%) van de rechtswinkels aan dat ze naast fysieke spreekuren ook telefonisch spreekuur houden. Acht (16%) van de rechtswinkels houden spreekuur op meerdere locaties.

Figuur 1 Waar worden spreekuren gehouden?



Noot. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Vandaar dat de percentages opgeteld hoger uitkomen dan honderd procent. Elk percentage is berekend op basis van totaal aantal rechtswinkels (49).

Bijna alle rechtswinkels (92%) verlenen hun hulp kosteloos. Deze kosteloze hulpverlening staat wel los van eventuele externe proceskosten die moeten worden gemaakt. Een aantal rechtswinkels (8%) vraagt een kleine bijdrage voor hun rechtshulpverlening. De hoogte van de bijdrage die deze rechtswinkels vragen varieert. De bedragen lopen uiteen van 2 a 4 euro eigen bijdrage tot 15 euro (inclusief verzendkosten) voor het sturen van een aangetekende brief of 70 euro voor een dagvaarding.

Het aantal rechtzoekenden dat een rechtswinkel gemiddeld per jaar krijgt loopt uiteen van 25 tot 2200 per jaar. Over de 49 rechtswinkels is het gemiddeld aantal rechtzoekenden 353 (SD=441). Deze grote standaarddeviatie geeft aan dat er tussen de rechtswinkels een grote variëteit is aan het aantal burgers dat per rechtswinkel wordt geholpen. In totaal helpen deze 49 rechtswinkels bij elkaar gemiddeld 18.695 rechtzoekenden per jaar.

5.1.3 Professionaliteit

Bijna driekwart (74%) van de rechtswinkels organiseert scholing voor zijn medewerkers. Naast deze scholing betreft iets meer dan de helft (53%) van de rechtswinkels een of meer advocaten bij hun dienstverlening. Bij ongeveer één op de zes (16%) rechtswinkels zijn een of meer universitaire docenten betrokken. Daarnaast betreft een kwart (25%) van de rechtswinkels een andere adviseur dan advocaten of universitaire docenten bij hun dienstverlening, waaronder een mediator, notaris, accountant, oud medewerkers, oud rechter of kindercoach worden genoemd. Bij ongeveer een kwart (27%) van de rechtswinkels is geen externe adviseur betrokken.

Aan de rechtswinkels waarbij externe adviseurs zijn betrokken (N=36), is gevraagd of deze externe adviseurs (indirect) worden betrokken bij het beantwoorden van de hulpvraag van iedere cliënt. Bij 12% van deze rechtswinkels worden de externe adviseurs nooit (indirect) betrokken bij het beantwoorden van de hulpvraag, 37% van de rechtswinkels betreft ze soms en 14% van de rechtswinkels doet dit vaak.

5.2 Type rechtzoekenden

Aan de rechtswinkels is gevraagd of zij voor een aantal uitspraken rondom zelfredzaamheid konden aangeven hoe groot het aandeel (in procenten) van hun cliënten is waarop de uitspraken van toepassing zijn (tabel 3). Het gemiddelde aandeel cliënten dat taalvaardig is, is 59% (SD=20,7). Voor het aandeel cliënten dat digitaal vaardig is, ligt het gemiddelde op 57% (SD=20,1). Ongeveer 40% van de cliënten van rechtswinkels is dus niet taal- of digitaal vaardig. Het gemiddelde aandeel cliënten dat gebruik maakt van digitale postbussen is 59% (SD=29,6). Het lijkt er dus op dat ongeveer 40% van de cliënten van rechtswinkels geen gebruik maken van digitale postbussen. Het aandeel cliënten dat met veel (digitale of papieren) documenten komt, ligt gemiddeld op 53% (SD=21,1). Het gemiddelde aandeel cliënten dat naar de rechtswinkel komt met enkel juridische problemen ligt op 59% (SD=23,4). Wat betreft cliënten die problemen hebben op meerdere rechtsgebieden wordt het aandeel gemiddeld geschat op 48% (SD=23,2).

Tabel 3 Type cliënten van rechtswinkels.

Op welk aandeel van uw cliënten zijn de onderstaande uitspraken van toepassing?	M	SD	Min	Max	Me*
Cliënten zijn taalvaardig	59,2	20,7	10	100	60
Cliënten zijn digitaal vaardig	57,3	20,1	10	90	60
Cliënten maken gebruik van digitale postbussen	58,6	29,6	0	100	70
Cliënten komen met veel documenten (digitaal of op papier)	51,1	21,1	0	90	50
Cliënten komen enkel met juridische problemen	58,7	23,4	10	100	60
Cliënten hebben vaak problemen op meerdere rechtsgebieden	46,7	23,2	0	90	50

*Noot. *De mediaan; het middelste getal van alle getallen in een reeks.*

5.3 Werkzaamheden

Dit onderdeel beschrijft allereerst aan de hand van een aantal stellingen hoe rechtswinkels te werk gaan. Vervolgens wordt gekeken naar de soort problemen waar rechtzoekenden bij rechtswinkels terecht kunnen en de taken waar rechtswinkels zich mee bezig houden. Als laatste komt het doorverwijzen naar andere (rechts)hulpverleners aan bod.

5.3.1 Werkproces

Aan de rechtswinkels is gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met zes stellingen over hun werkproces (tabel 4). Iets minder dan de helft van rechtswinkels (45%) is het oneens met de stelling dat rechtzoekenden met een volledig dossier op spreekuur komen. Met andere woorden, hun ervaring is dat rechtzoekenden niet alle (benodigde) documentatie naar het spreekuur meebrengen. Eén op de vijf (20%) rechtswinkels heeft daarentegen wel de ervaring dat rechtzoekenden met een volledig dossier op spreekuur komen. Daarnaast vindt ruim de meerderheid van de rechtswinkels het niet moeilijk om een helder beeld te krijgen van de problemen van rechtzoekenden; 61% is oneens en 18% zelf helemaal oneens met de stelling 'Ik vind het moeilijk om een helder beeld te krijgen van de problemen van rechtzoekenden'.

Iets meer dan de helft (53%) van de rechtswinkels zegt niet veel tijd kwijt te zijn aan het doornemen van (digitale) documenten van rechtzoekenden. Daarentegen zegt ongeveer één op de vijf (22%) rechtswinkels dat hen dit wel veel tijd kost. Wat betreft de problemen van rechtzoekenden vinden bijna alle rechtswinkels (53% eens; 37% helemaal eens) dat ze moeten doorvragen om de problemen van rechtzoekenden helder te krijgen. Als laatste zijn de meeste (63%) rechtswinkels het eens met de stelling dat zij de problemen van rechtzoekenden binnen de rechtswinkel kunnen afhandelen. Vier rechtswinkels (8%) zijn het zelfs helemaal eens met deze stelling. Eén op de vijf (20%) rechtswinkels is hierover neutraal.

Tabel 4 Stellingen over het werkproces van de rechtswinkels (in procenten).

Kunt u voor elke stelling aangeven in hoeverre u het ermee eens bent?	Helemaal eens	Eens	Neutraal	Oneens	Helemaal oneens
Rechtzoekenden komen met een volledig dossier op spreekuur.	4,1	44,9	30,6	20,4	0
Ik vind het moeilijk om een helder beeld te krijgen van de problemen van rechtzoekenden.	18,4	61,2	14,3	6,1	0
Ik ben veel tijd kwijt aan het doornemen van (digitale) documenten van rechtzoekenden.	6,1	53,1	18,4	22,4	0
Ik moet doorvragen om de problemen van rechtzoekenden helder te krijgen.	2,0	2,0	6,1	53,1	36,7
Rechtzoekenden komen met problemen die binnen mijn taken/verantwoordelijkheid vallen.	0	4,1	20,4	67,3	8,2
Wij kunnen de problemen van rechtzoekenden binnen de rechtswinkel afhandelen.	2,0	4,1	22,4	63,3	8,2

In een open vraag konden de respondenten aangeven welk onderdeel van hun dienstverlening aan cliënten zij het meest complex of moeilijk vinden. Hieronder volgen de meest genoemde antwoorden. De meeste (N=10) rechtswinkels benoemen moeite te hebben met het krijgen van een duidelijk beeld van de rechtsvraag van rechtzoekenden. Dit hangt samen met de taalbarrière tussen rechtzoekenden en rechtshulpverleners en de belemmering bij het onderhouden van contact met rechtzoekenden die een aantal (N=8) rechtswinkels ervaren. Ook vinden een paar (N=3) rechtswinkels het lastig om de complexe rechtsprocedures waar ze mee te maken krijgen op een begrijpelijke manier over te brengen aan de rechtzoekenden.

“Een duidelijk beeld krijgen van de rechtsvraag van een kind of tiener, aangezien zij het vaak moeilijk kunnen verwoorden of er indirect inspraak is van de ouders.”

Daaropvolgend is in een open vraag aan de respondenten gevraagd op welke manier de dienstverlening aan cliënten makkelijker gemaakt zou kunnen worden. Hieronder volgen de meest genoemde antwoorden. Extra scholing voor rechtswinkeliers wordt het vaakst (N=6) genoemd. Dan met name scholing gericht op gespreksvaardigheidstechnieken. Daarnaast noemt een aantal (N=5) rechtswinkels de wens tot meer bekendheid. Daarbij gaat het om bekendheid bij de Nederlandse burger dat rechtswinkels bestaan en kennis over wat zij

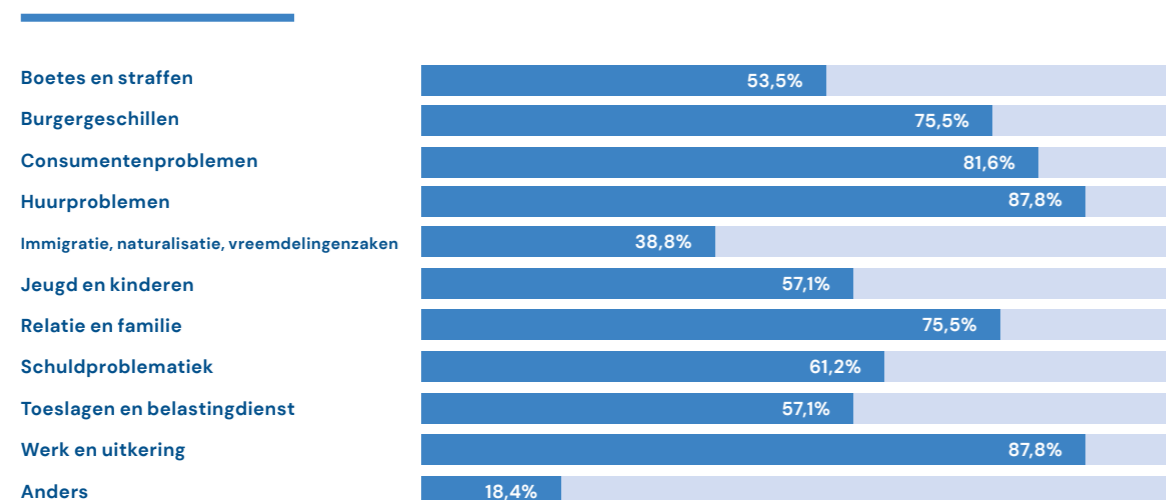
doen als wel een professioneel imago van rechtswinkels bij andere (rechts) hulpverleners. Ook zijn er enkele (N=4) rechtswinkels die verlangen naar een database waarin veel voorkomende vragen met antwoorden kunnen worden opgezocht. Andere verbeteringen als samenwerking met een tolk (N=3), volledigheid stukken rechtzoekenden (N=3) en samenwerking met het sociale domein (N=3) worden genoemd.

“Makkelijk toegankelijke en praktische databank, waaruit je modellen en praktische tools beschikbaar hebt, zoals modelbrieven/bezwaarschriften en praktische info over verschillende rechtsgebieden beschikbaar hebt.”

5.3.2 Soort problemen

Rechtzoekenden kunnen bij rechtswinkels voor verschillende problemen terecht (figuur 2). Bijna alle rechtswinkels (92%) richten zich op meerdere soorten rechtsproblemen. De meeste rechtswinkels houden zich bezig met huurproblemen (88%), problemen rondom werk en uitkering (88%), consumentenproblemen (82%), burgergeschillen (76%) en problemen rondom relaties en familie (76%). In iets mindere mate behandelen rechtswinkels problemen rondom schuldenproblematiek (61%), toeslagen en belastingdienst (57%) en boetes en straffen (54%). Problemen rondom immigratie, naturalisatie en vreemdelingenzaken worden het minst (38,8%) door rechtswinkels aangepakt. Andere problemen die door sommige (18%) rechtswinkels worden aangepakt zijn: bestuursrechtelijke zaken, conflicten met onderwijsinstellingen en beklagzaken. Ook zijn er enkele gespecialiseerde rechtswinkels die zich richten op een specifieke problematiek, bijvoorbeeld problemen rondom boetes en straffen of jeugd en kinderen.

Figuur 2 Met welke problemen kunnen rechtzoekenden bij de rechtswinkel terecht?



Noot. Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Vandaar dat de percentages opgeteld hoger uitkomen dan honderd procent. Elk percentage is berekend op basis van totaal aantal rechtswinkels (49).

Taken

Adviseren is veruit de belangrijkste taak van rechtswinkels (tabel 5). Meer dan driekwart (78%) van de rechtswinkels zegt zich altijd bezig te houden met het adviseren van rechtzoekenden. Geen enkele rechtswinkel zegt soms of nooit te adviseren. Het opstellen van brieven of bezwaarschriften is naast adviseren een belangrijke taak voor rechtswinkels. De meeste rechtswinkels doen dit wel eens (35% vaak; 14% meestal; 22% soms). Iets minder dan één op de vijf rechtswinkels (18%) doet dit zelfs altijd. Meer dan de helft van de rechtswinkels houdt zich soms bezig met het sorteren van documenten van cliënten (53%) en het invullen van formulieren (57%). Ruim een kwart (27%) van de rechtswinkels doet deze taken nooit.

Onderhandelen en/of bemiddelen wordt door 12% van de rechtswinkels vaak gedaan en 37% van de rechtswinkels doen dit soms. Iets minder dan de helft (43%) van de rechtswinkels zegt dat dit niet tot hun taak behoort. Iets meer dan één op de drie rechtswinkels stelt soms processtukken op (33%) en ontsluit soms digitale portalen (35%). Ruim 30% van de rechtswinkels vertegenwoordigen hun cliënten wel eens in procedures (8% altijd; 4% vaak; 20% soms).

Tabel 5 Taken waar rechtswinkels zich mee bezig houden (in procenten).

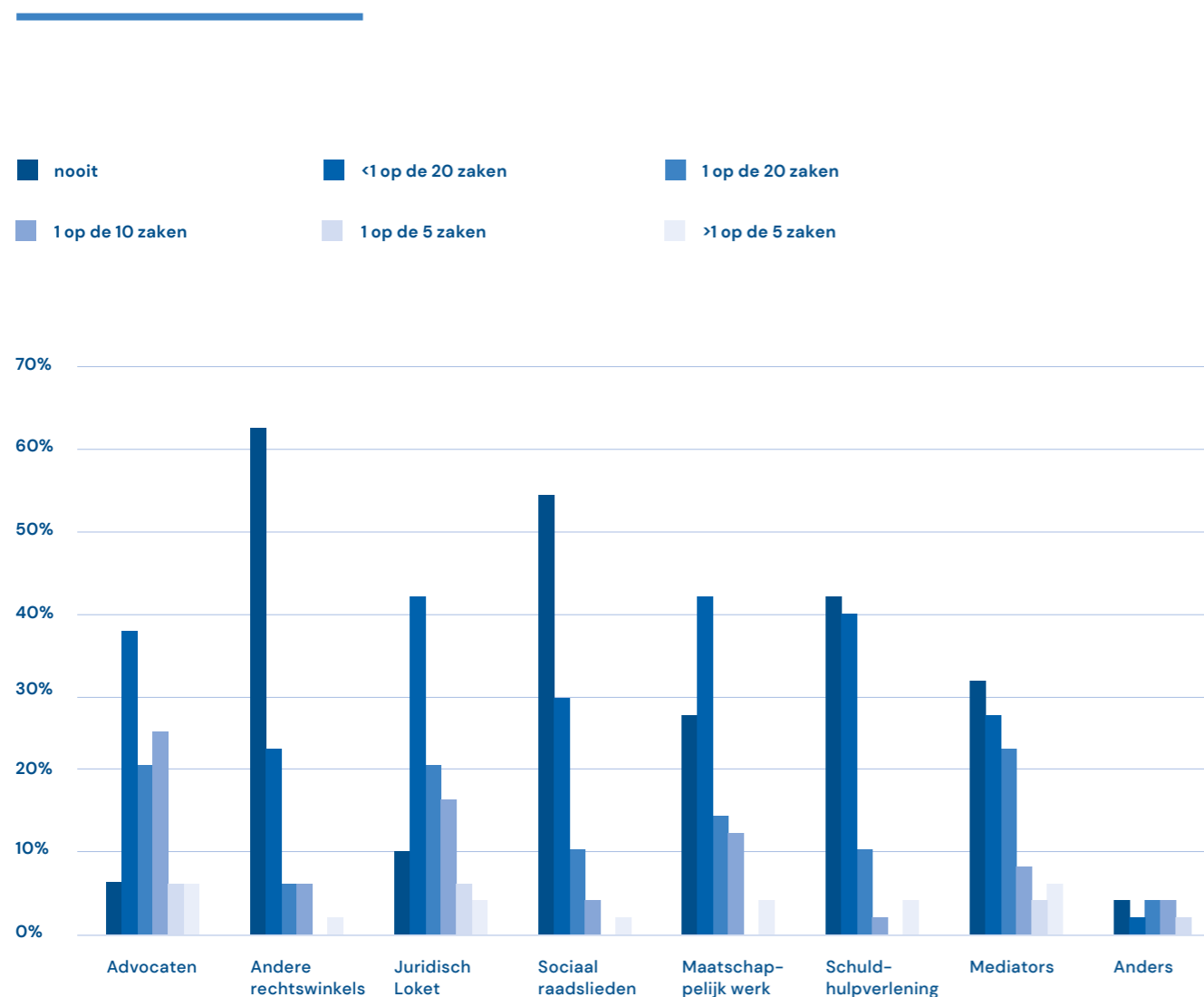
In hoeverre houdt de rechtswinkel zich bezig met de volgende taken?	Altijd	Meestal	Vaak	Soms	Nooit
Adviseren	77,6	20,4	2,0	0	0
Onderhandelen en/of bemiddelen	6,1	2,0	12,2	36,7	42,9
Sorteren van documenten van cliënten	0	10,2	10,2	53,1	26,5
Invullen van formulieren	2,0	6,1	8,2	57,1	26,5
Ontsluiten van digitale portalen (zoals mijnoverheid.nl)	0	2,0	10,2	34,7	53,1
Opstellen van brieven of bezwaarschriften	18,4	14,3	34,7	22,4	10,2
Opstellen van processtukken	8,2	0	6,1	32,7	53,1
Vertegenwoordigen van cliënten in procedure	8,2	0	4,1	20,4	67,3

5.3.3 Doorverwijzen

Rechtswinkels handelen niet alle zaken zelf af, maar verwijzen ook wel eens zaken door (figuur 3). De meeste doorverwijzingen gaan naar advocaten; 25% van de rechtswinkels verwijst één op de tien zaken door naar de advocatuur. Twintig procent van de rechtswinkels verwijst één op de twintig zaken door naar de advocatuur en 37% van de rechtswinkels minder dan één op de twintig zaken. Ook het verwijzen naar het Juridisch Loket gebeurt regelmatig: 16% verwijst één op de tien zaken, 20% verwijst één op de twintig zaken en 41% verwijst minder dan één op de twintig zaken. Slechts 10% van de rechtswinkels verwijst nooit door naar het Juridisch Loket. Doorverwijzingen naar mediators gebeurt ook nog wel eens: 22% verwijst één op de twintig zaken, 27% verwijst minder dan één op de twintig zaken en 31% verwijst nooit naar mediators door. Van de rechtswinkels die doorverwijzen naar advocaten of mediators maakt 59% alvorens een inschatting of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging. Zestien procent van de rechtswinkels weet niet of dit gebeurt.

Ruim de helft van de rechtswinkels verwijst nooit door naar andere rechtswinkels (61%) en sociaal raadslieden (53%). Alsnog verwijst 22% van de rechtswinkels minder dan één op de twintig zaken door naar andere rechtswinkels. Voor doorverwijzingen naar sociaal raadslieden geldt dit voor meer dan een kwart (29%). Doorverwijzingen naar het sociale domein, maatschappelijk werk en schuldhulpverlening, komen zo nu en dan voor. Een aantal rechtswinkels verwijst één op de tien zaken (12%) of één op de twintig zaken (14%) door naar maatschappelijk werk, 41% van de rechtswinkels verwijst minder dan één op de twintig zaken naar hen door en 27% van de rechtswinkels zelfs helemaal niet. Naar schuldhulpverlening wordt door 39% van de rechtswinkels minder dan één op de twintig zaken doorverwezen en door 41% van de rechtswinkels geen enkele zaak. Andere hulpverleners waar een enkele keer naar wordt doorverwezen zijn: deurwaarders, gemeente, huurcommissie, onafhankelijke vrouwenorganisaties, notaris en welzijnsorganisaties.

Figuur 3 Kunt u voor de volgende hulpverleners aangeven hoe vaak u (naar schatting) naar hen doorverwijst?



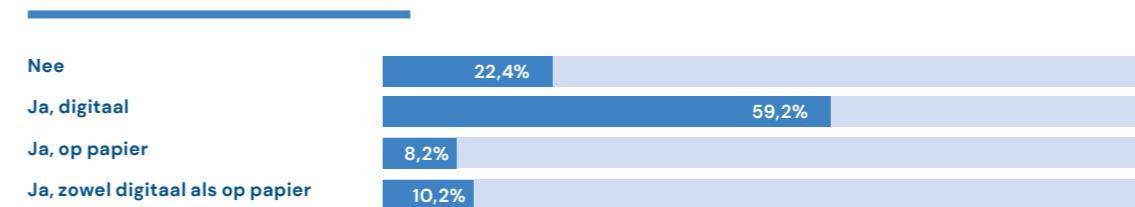
5.4 Technologie

Dit onderdeel richt zich op de digitale systemen van rechtswinkels en hun blik op het nut van het gebruik van technologie in de toekomst.

5.4.1 Gebruik technologie

Figuur 4 geeft een overzicht van de wijze waarop rechtswinkels gegevens van cliënten opslaan. Ongeveer één op de zes (14%) rechtswinkels bewaren geen gegevens van cliënten. Van de rechtswinkels die wel gegevens bewaren, doet 4% dat in papieren dossiers, 35% in digitale dossiers en 38% zowel in papieren als digitale dossiers. Eén op de tien (10%) rechtswinkels bewaren hun gegevens op een andere manier, bijvoorbeeld in de vorm van een verslag of enkel in de mail.

Figuur 4 Hoe worden gegevens en documenten van cliënten bewaard?

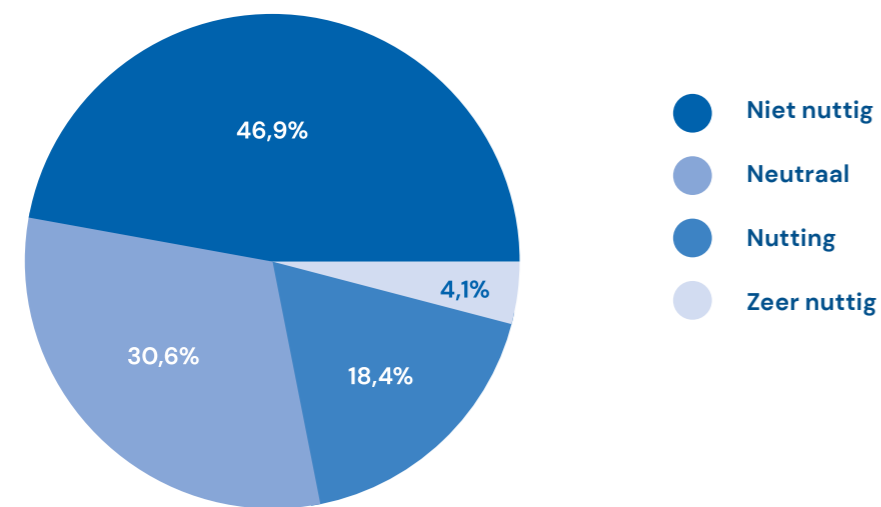


Ook is aan de respondenten gevraagd of zij gebruik maken van beslisbomen (ook wel expertsystemen genoemd – zie hoofdstuk 2). Bij beslisbomen wordt door de gebruiker via een serie vragen naar een uitkomst geleid. Afhankelijk van zijn initiële antwoorden krijgt de gebruiker automatisch andere vervolgvragen, om zo zijn situatie goed in te schatten. De meeste rechtswinkels (92%) maken in hun werk geen gebruik van beslisbomen. Een klein aantal rechtswinkels (4%) geeft aan niet te weten wat een beslisboom is.

5.4.2 Technologie in de toekomst

Bijna de helft van de rechtswinkels (47%) zou het gebruik van technologie nuttig vinden bij het inhoudelijk helpen (zoals adviseren, doorverwijzen en problemen ontleden) van cliënten (figuur 5). Iets meer dan een kwart (31%) zegt dit zelfs zeer nuttig te vinden. Slechts 4% van de rechtswinkels ziet geen nut van technologie. De overige rechtswinkels (18%) zijn neutraal.

Figuur 5 In hoeverre zou het gebruik van technologie nuttig zijn bij het inhoudelijk helpen van cliënten?



In navolging van de vraag of het gebruik van technologie nuttig kan zijn bij het inhoudelijk helpen van cliënten is in een open vraag aan de respondenten gevraagd voor welk onderdeel van het werk in de rechtswinkel technologie of een digitale tool dan nuttig zou kunnen zijn. Hieronder volgen de meest genoemde antwoorden. De twee meest genoemde technologische toepassingen zijn het bijhouden, digitaliseren en sorteren van dossiers (N=12) en gebruik maken van voorbeeldvragen (bijvoorbeeld met een stappenplan of een beslisboom) of voorbeeldadviezen voor veelvoorkomende juridische vraagstukken (N=9). Andere mogelijke toepassingen van een beslisboom die worden genoemd zijn bij het verwijzen naar de juiste instantie en om vooraf te bepalen of een rechtzoekende door de rechtswinkel kan worden geholpen of niet (N=3). Daarnaast is er een aantal rechtswinkels (N=6) dat vindt dat technologie hen zou kunnen helpen bij het doorverwijzen van rechtzoekenden. Ook zien rechtswinkels (N=6) nut van een digitale tool bij het vergaren van kennis, zoals het snel vinden van juridische informatie en inzicht krijgen in de wetgeving.

“Vragen van bepaalde rechtsgebieden zijn vrij goed te beantwoorden via een ‘stappenplan’. Een digitale tool hiervoor zou zeker tijd schelen en kwaliteit van adviezen waarborgen.”

5.5 Conclusie

Rechtswinkels vormen een belangrijk aandeel binnen de eerstelijns rechtshulpverlening. Ook voor de minder zelfredzamen. Ze helpen behoorlijk wat rechtzoekenden per jaar voor een verschillend aantal problemen. Het is niet bekend hoeveel rechtswinkels er precies in Nederland zijn, maar het zijn er c.a. 83. Op basis van het gemiddelde aantal mensen die ze elk jaar bedienen,

bereiken rechtswinkels in Nederland samen tussen de 25.000–30.000 burgers.³⁵ Deze rechtzoekenden zijn niet altijd taal- of digitaal vaardig. Velen houden spreekuur in een buurthuis of wijkcentrum waardoor ze als rechtshulpverlener dicht bij de burger lijken te staan. Rechtswinkels geven niet alleen advies maar helpen ook bij het opstellen van brieven en bezwaarschriften en sommigen vertegenwoordigen rechtzoekenden zelfs in procedures. Ondanks dat bij de meeste rechtswinkels universitaire rechtenstudenten werken, worden de meeste rechtswinkels begeleid door juridische professionals en/of universitaire docenten. Daarnaast doen velen aan bijscholing en zien ze nut in het gebruik van technologie bij het inhoudelijk helpen van cliënten wat mogelijk verdere professionalisering teweegbrengt.

³⁵ Dit is berekend op basis van de volgende data: De 49 rechtswinkels die zijn geraadpleegd voor dit onderzoek helpen samen gemiddeld 18,700 mensen per jaar. Door onderzoek te doen naar alle rechtswinkels in Nederland weten we dat er ongeveer 83 actieve rechtswinkels in Nederland zijn. Als 60% hiervan 18,700 mensen bediend zou 100% dus ongeveer 30,000 mensen bedienen. Omdat wij er van uit gaan dat de grootste rechtswinkels mee hebben gedaan aan dit onderzoek, zal een bijstelling naar beneden een conservatievere schatting opleveren.

HOOFDSTUK 6

Conclusies

In dit slothoofdstuk wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: Hoe kan de eerstelijns rechtshulpverlening aan burgers met een volle boodschappentas effectiever worden verleend?

6.1 Conclusies over de rol van eerstelijns rechtshulp

Uit onze kwalitatieve onderzoeksresultaten (hoofdstuk 4) blijkt dat de boodschappentas vol papieren binnen de rechtshulpverlening minder voorkomt dan aanvankelijk werd gedacht. Verhoudingsgewijs komt deze boodschappentas nog het meest voor binnen de schuldhulpverlening, ook al lijkt het aantal hier tevens af te nemen. Mogelijk komt deze afname door de komst van zogenaamde administratiehuizen die de laatste jaren zijn opgericht. Dit zijn initiatieven waar vrijwilligers samen met de burger hun papieren op orde brengen voordat verdere hulp wordt verleend. Daarnaast lijkt er ook een verschuiving van papieren- naar digitale documenten plaats te vinden. Steeds meer (overheids) documenten worden via digitale portalen aan de burger verstrekt, wat de opeenstapeling van papieren documenten doet verminderen en mogelijk een digitale boodschappentas laat ontstaan.

Rechtshulpverleners maken regelmatig mee dat rechtzoekenden moeite hebben met het begrijpen van (overheids)correspondentie door een gebrekkige taalvaardigheid. Uit onderzoek van de Algemene rekenkamer blijkt ook dat 2,5 miljoen Nederlanders moeite hebben met taal en/of rekenen.³⁶ Zij hebben daardoor een grotere kans om achterstand in de maatschappij op te lopen en zullen daardoor mogelijk sneller rechtshulpverlening behoeven. Deze gebrekkige taalvaardigheid maakt het ook voor de rechtshulpverlening moeilijk om problemen van een cliënt helder te krijgen. Daarnaast maakt de bovengenoemde verschuiving van papieren- naar digitale documenten het lastig voor rechtzoekenden met beperkte digitale vaardigheden. Vooral tijdens de Covid-19 pandemie kwam dit aan het licht. Burgers zijn lang niet altijd in staat zich digitaal te redden en gebruik te maken van allerlei digitale postbussen. We moeten ons realiseren dat we in onze samenleving een groep hebben die is opgegroeid zonder technologie en daardoor moeite heeft met de digitalisering. Mogelijk zal er altijd een groep burgers met beperkte digitale vaardigheden blijven bestaan. Dit sluit aan bij een speerpunt uit de contouren herziening stelsel rechtsbijstand om toe te werken naar een meer burgergerichte overheid.³⁷ Burgers zijn niet zo zelfredzaam als door de overheid wordt gedacht. Het is belangrijk om het probleem dus aan de voorkant aan te pakken door brieven en documenten in lektaal te schrijven en procedures

36 Algemene rekenkamer 2016.

37 Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018.

minder ingewikkeld te maken. Dit zal er mogelijk voor zorgen dat veel minder mensen rechtshulp nodig hebben. Daarnaast is het belang van een (persoonlijk) betrokken hulpverlening evident. We moeten er voor waken dat dit niet verloren gaat door digitalisering. Beperkt zelfredzamen zullen altijd behoefte blijven hebben aan persoonlijke rechtshulpverlening, met waar nodig, een warme overdracht naar de eerste- en/of tweede lijn. Mede om die reden is het ontwikkelen van technologie op rechtshulpverleners net zo belangrijk als het ontwikkelen van technologie voor burgers zelf.

Het blijkt dat een rechtzoekende meestal met een specifieke rechtsvraag naar de rechtshulpverlening komt en meestal alleen aandacht wordt gegeven aan andere problematiek wanneer de rechtzoekende daar zelf over begint. Multiproblematiek komt regelmatig voor³⁸, maar dit lijkt niet één op één samen te hangen met veel brieven in een tas. Een burger kan met een specifiek juridisch probleem naar een hulpverlener komen, waarvan (later) blijkt dat er ook veel andere (sociale) problematiek onder ligt. Niet elke rechtshulpverlener kijkt naar deze onderliggende problematiek, omdat ze hiertoe niet zijn opgeleid en/of hun eigen rol daar niet in zien. Een uitzondering hierop vormen de sociaal raadslieden, die wel meer de focus lijken te leggen op onderliggende problemen (misschien wel door de nauwe samenwerking met maatschappelijk werk en schuldhulpverlening). Uit dit onderzoek blijkt dus dat de rechtshulpverlening zich nog veelal alleen op de juridische problematiek richt, terwijl het aantal beperkt zelfredzamen met onderliggende sociale problematiek lijkt toe te nemen. Doorverwijzingen richten zich hierdoor voornamelijk op het door rechtzoekende aangekaarte rechtsprobleem en vinden dan ook met name plaats binnen het juridische domein. Alleen wanneer sociale problematiek door rechtzoekende zelf wordt benoemd, lijkt er naar de sociale hulpverlening te worden doorverwezen. Op dit gebied lijkt er dus nog een wereld te winnen; om het juridische- en sociale domein meer met elkaar te laten integreren zoals de stelselherziening tot doel heeft. Dit is een uitdaging die zeker aandacht verdient in de eerstelijns rechtshulp. Zonder te kijken naar sociale problemen kunnen veel juridische problemen mogelijk ook geen duurzame oplossing vinden.

Als we spreken over deze eerstelijns rechtshulpverlening, wordt veelal gedacht aan het Juridisch Loket. Uit het onderzoek blijkt echter dat rechtswinkels een belangrijke rol vervullen in de eerstelijns rechtshulpverlening. Rechtswinkels in Nederland helpen naar schatting 25.000-30.000 burgers per jaar. Dit zijn vaak de meer kwetsbare burgers die geen zelfhulpplatforms gebruiken, maar liever naar een persoonlijk spreekuur gaan. Een ruim deel van de rechtzoekenden die bij rechtswinkels langskomen, zijn dan ook beperkt taal- en digitaal vaardig (naar schatting gemiddeld 40%). Rechtswinkels blijken dicht bij de burger te staan: de meeste rechtswinkels houden hun spreekuren in de wijk of op een ander makkelijk te bereiken locatie, meestal meer dan één keer per week. Bovendien zijn aan hulp van een rechtswinkel geen inkomenseisen verbonden en is advies vrijwel altijd gratis. Rechtswinkels verlenen niet alleen advies aan burgers, maar behartigen ook hun belangen. Zo helpen ze met het schrijven van brieven of stellen bezwaarschriften op namens de rechtzoekende, iets wat een Juridisch Loket bijvoorbeeld niet doet.

38 Verboon, van der Veen, Keesen, Lamkaddem, & Eijkman 2018.

Uit ons vragenlijstonderzoek (hoofdstuk 5) blijkt dat rechtswinkels voor de meerderheid van de rechtzoekenden die langskomen hun rechtsprobleem op kunnen lossen (70%). Wanneer rechtswinkels hun cliënt doorverwijzen naar een advocaat, maken de meesten vooraf vaak een inschatting of deze recht heeft op een toevoeging. Als juristen in opleiding lijken rechtswinkeliers dus een belangrijke functie te vervullen als 'voorportaal' van de tweedelijns rechtshulp in Nederland. Al blijkt uit de interviews (hoofdstuk 4) dat rechtswinkels niet zo hoog op de lijst staan bij andere rechtshulpverleners en wordt weinig naar hen doorverwezen. Rechtswinkels merken dit blijkbaar zelf ook, gezien hun wens tot een meer professioneel imago van rechtswinkels bij andere (rechts) hulpverleners. De resultaten van de vragenlijst laten wel degelijk enige vorm van professionaliteit bij de rechtswinkels zien: de meeste rechtswinkeliers werken langer dan een jaar in de rechtswinkel, één derde van de rechtswinkels heeft professionals in dienst, driekwart organiseert scholing voor hun medewerkers en meer dan de helft betreft advocaten in hun dienstverlening.

6.2 Conclusies over de potentie van technologie in eerstelijns rechtshulpverlening

Naast dat dit rapport als doel had om bruikbare informatie op te leveren voor rechtshulpverleners en partners die betrokken zijn bij de stelselherziening, was het onderzoek ook gericht op de ontwikkeling van mogelijke digitale tools om eerstelijns rechtshulpverleners te ondersteunen.

Nu 'de volle boodschappentas' een metafoor is geworden voor multiproblematiek en complexiteit van juridische problemen van minder zelfredzame rechtzoekenden, zou een technologisch hulpmiddel van waarde kunnen zijn voor de rechtshulpverleners die deze rechtzoekenden bijstaan. De beoogd gebruiker is niet de rechtzoekende, maar in de eerste plaats de juridisch dienstverlener die als eerst met deze rechtzoekende te maken krijgt. Uit algemene ervaring en indirect uit de interviews en vragenlijsten is af te leiden dat de behandeling van het probleem vanaf dan de volgende fasen kent en dat in elk van de fasen behoefte kan bestaan voor een oplossing:

Intake: in deze fase is het belangrijk dat het voor de hulpzoekende gemakkelijk is de gezochte hulp te bereiken en tegelijkertijd dat de juridisch hulpverlener weet wat de rechtsvraag is en hoe complex het probleem is. Daarvoor is het nodig een compleet beeld te krijgen van de situatie aan de hand van vragen aan de rechtzoekende en de juiste documentatie. In het algemeen worden taalbarrières en beperkte digitale vaardigheden van rechtzoekende als belangrijke problemen benoemd. Zo heeft een aantal rechtswinkeliers moeite om de complexe rechtsprocedures op een begrijpelijke manier uit te leggen aan de rechtzoekende. Technologie zou een rol kunnen spelen door vormen van procesondersteuning in deze intake fase (zowel regelgebaseerd als zaakgebaseerd) die bijvoorbeeld de communicatie met de cliënt, documentverzameling en documentreview kunnen ondersteunen.

Inhoudelijke behandeling: zodra de rechtsvraag helder is, moet het probleem – voor zover mogelijk – worden opgelost aan de hand van kennis en mogelijk (proces)ervaring. Soms is deze kennis (nog) niet in huis en is doorverwijzing hier aan de orde. Uitdagingen van eerstelijns rechtshulpverleners zijn soms het onderscheiden van sociale van juridische problemen en het doorverwijzen

naar de juiste hulpverlener. Voor technologie zou een rol kunnen zijn weggelegd voor zoeksystemen om juridische kennis makkelijk te vinden of technologie die bijvoorbeeld de juridische positie van de rechtzoekende kan inschatten en/of kan duiden waar de rechtzoekende voor specialistischere hulp terecht kan.

Nazorg/afhandeling: nadat een geschil is opgelost, moet de rechtzoekende voldoende handvatten hebben om verder te kunnen en moet de juridisch dienstverlener juist het dossier sluiten. Uit het empirisch onderzoek volgt dat eerstelijns rechtshulpverleners vaak doorverwijzen naar de tweedelijns rechtshulpverlening en af en toe naar het sociaal domein in het geval van niet-juridische problematiek. Verder is belangrijk dat er een zekere overdracht is tussen de verschillende instanties, zodat de rechtzoekende niet steeds zijn of haar verhaal hoeft te vertellen. Technologie zou hier bijvoorbeeld ter ondersteuning van een warme overdracht of doorverwijzing behulpzaam kunnen zijn.

Uit de vragenlijst (hoofdstuk 5) komt naar voren dat ruim drie kwart van de rechtswinkels nut zien in het gebruik van technologie die hen inhoudelijk kan helpen bij het bedienen van cliënten. De interviews maken duidelijk dat andere rechtshulpverleners minder open staan voor technologie of al manieren hebben gevonden om aan technologie te werken. Voor de wil van rechtswinkels om te digitaliseren, zijn twee mogelijke verklaringen. Allereerst zijn rechtswinkeliers relatief jong, en in tegenstelling tot de vergrijzende sociale advocatuur, opgegroeid in een digitaal tijdperk. Een tweede verklaring is het gebrek aan financiële middelen bij rechtswinkels om van huidige technologische systemen gebruik te kunnen maken. Rechtswinkels zijn vaak vrijwilligersorganisaties en proberen met zo weinig mogelijk middelen rechtshulp te verlenen. Dit maakt dat zij vaak geen gebruik (kunnen) maken van bestaande Cliënt Management Systemen en dus enthousiast aankijken tegen de introductie van nieuwe technologische hulpmiddelen.

6.3 Tot slot

De coronapandemie maakt duidelijk dat fysieke rechtshulp extra belangrijk is voor kwetsbare burgers in Nederland. Rechtswinkels hebben tijdens deze periode onmisbaar werk verricht.³⁹ Ook uit ons onderzoek blijkt dat de rol van rechtswinkels in de eerstelijns rechtshulp belangrijk is en blijft. Daarover was tot nog toe niet veel bekend. Ondanks de uitdagingen waar rechtswinkels binnen het stelsel voor staan (zoals een ogenschijnlijk tekort aan professionaliteit en snel wisselende besturen die de overdracht van zaken moeilijker maken), is het een groep die serieus kan worden genomen om de unieke rol die ze binnen het stelsel spelen. Ze bedienen al decennia burgers in hun eigen wijk gratis ongeacht het inkomen, kunnen hen juridisch inhoudelijk bijstaan in bezwaren en procedures, en zijn daarmee mogelijk een ideaal 'voorportaal' voor de tweede lijn. Ook het onderwijs aan de universiteit of hogeschool kan een belangrijke rol spelen in het verder professionaliseren van deze groep, aangezien bij de meeste rechtswinkels studenten werken. Meer aandacht voor gesprekstechnieken, het alert zijn op sociale dimensies van problemen, en de toepassing van technologie, zouden deze juristen in hun opleiding goed kunnen gebruiken.

39 Bruins 2022.

Daarnaast staan rechtswinkeliërs, als de juristen van de toekomst, het meest open voor digitalisering. Deze groep heeft de potentie om nieuwe tools te testen die later ook voor andere rechtshulpverleners in het stelsel kunnen worden gebruikt. Het is in ieder geval duidelijk dat gezien het beperkt aantal boodschappentassen vol papieren dat (nu nog) binnen de rechtshulpverlening langskomt, een digitale tool ter ontleding van deze boodschappentas niet zo gewild lijkt. Maar er zijn wel veel andere uitdagingen in de eerstelijns rechtshulp die met technologie kunnen worden aangepakt – in de intake, behandeling en afhandeling van zaken. Maar om effectievere eerstelijns rechtshulp te geven aan burgers via technologische tools zou het mooi zijn als in de eerste plaats rekening wordt gehouden met de zelfredzaamheid van de burger, en wie de eindgebruiker werkelijk is. De uitdaging ligt er ook in om multiproblematiek in de eerste lijn en hierin, ook bij de ontwikkeling van tools, meer samen op te trekken met het sociale domein. Alleen zo wordt, mede dankzij de rol van technologie, de eerstelijns rechtshulp aan burgers effectiever.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, *Aanpak van laaggeletterdheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2016.
- Atkinson, K. et al., Practical Tools from Formal Models: The ECHR as a Case Study, *ICAIL '21: Proceedings of the Eighteenth International Conference on Artificial Intelligence and Law*, 2021.
- Bex, F. & Prakken, H., De Juridische Voorspelindustrie: onzinnige hype of nuttige ontwikkeling?, *Ars Aequi* 69, 255, 2020.
- Bruins, A., Rechtswinkel bezorgd over wegblijven 'harde kern', *Mr. Online*, 1 maart 2022.
- Driessen, C., Wie personeel wil lozen na een ruzie moet bij rechtbank Den Haag zijn, *NRC*, 11 september 2019.
- Mania, K., Legal Technology: Assessment of the Legal Tech Industry's Potential, *J Knowl Econ*, 2022.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. Brief van de Minister voor Rechtsbescherming, 'Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand', 9 november 2018.
- Panteia, *Doelgroepenanalyse en customer journeys in de rechtsbijstand*, Zoetermeer, 2019.
- Praduroux, S. et al., Legal Tech Start-ups: State of the Art and Trends, *Proceedings of the Workshop on 'Mining and Reasoning with Legal texts' collocated at the 29th International Conference on Legal Knowledge and Information Systems*, 2016.
- Ter Voert, M. J., & Hoekstra, M. S., *Geschiedbeslechtingdelta 2019*, Den Haag: WODC, 2020.
- Verboon, E., van der Veen, G., Keesen, M., Lamkaddem, M., & Eijkman, Q. *Eerstelijns (rechts) hulp voor cliënten met multiproblematiek. Een wereld te winnen*, NJB blog 24 oktober 2018.
- WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag, 2017.

Bijlage 1

Topiclijst interviews

Cliënt

Doel: inzicht krijgen in het type cliënten die bij de organisatie terecht komen en de problemen die zij meenemen.

- Wat ziet u (definitie) als de boodschappentas?
- Komen er bij u cliënten met een boodschappentas?
 - > Zo ja, hoe vaak? (meer of minder dan de helft?)
 - > Zo nee, waarom niet?
- Hoe zit het met de zelfredzaamheid van cliënten?
 - > In welke mate zijn cliënten in staat om mee te denken?
 - > In welke mate kunnen cliënten lezen en schrijven?
 - > Hoe zit het met digitale vaardigheden van cliënten?
- Kunt u beschrijven met welke problemen cliënten zich tot u wenden/welke papieren zitten er in de boodschappentas?
- Hoeveel papieren/brieven nemen cliënten gemiddeld mee?
- Hoe vaak zijn juridische vraagstukken verbonden aan niet-juridische vraagstukken bij uw cliënten?
- Is er sprake van multiproblematiek?

Werkproces

Doel: inzicht krijgen in het werkproces van de organisatie.

- Kunt u het werkproces beschrijven vanaf het moment dat een rechtzoekende zich meldt (per e-mail, telefoon of fysiek)?
- Wat doet u met cliënten met een boodschappentas?
- Helpt u ze zelf?
- Verwijst u ze door? Zo ja, naar wie?
- Bekijkt u alle problemen in de boodschappentas?
- Kunt u mij een beschrijving geven van uw werktaken?
- Welke taken nemen relatief veel tijd in beslag?
- Aan welke zaken wordt prioriteit gegeven?
- Zijn er zaken in uw dagelijkse werkzaamheden waar u tegenaan loopt?
- Zo ja, kunt u die beschrijven?
- Hoe is het contact met collega's of andere hulpverleners? Is er sprake van overleg?
- Zou het werkproces efficiënter kunnen?
 - > Zo ja, wat kan er efficiënter en hoe?
 - > Zo nee, waarom niet?

Doorverwijzingen

Doel: inzicht krijgen in het huidige proces van het doorverwijzen van een cliënt.

- Wat doet u met de problemen die u zelf niet kunt aanpakken?
- Verwijst u wel eens door?
- Hoe verloopt een doorverwijzing naar de eerstelijns- en tweedelijns rechtshulpverlening?
- Verwijst u vaak door naar...
 - > Het juridisch loket?
 - > Rechtswinkels?
 - > Sociaal raadslieden?
 - > Sociaal advocaat?
- Verwijst u ook door naar het sociale domein?
 - > Zo ja, in welke situaties/gevallen? Hoe verloopt deze doorverwijzing?
 - > Zo nee, waarom niet?
- Krijgt u wel eens cliënten van een doorverwijzer?
 - > Zo ja, van wie?
 - > Zo nee, waarom niet?

Technologie

Doel: inzicht krijgen in technologische hulpmiddelen die op dit moment in het werkproces worden gebruikt.

- Hoe worden cliënten bij u of uw organisatie geregistreerd?
- Van welke andere technologische systemen maakt u momenteel gebruik in uw werk?
- Bent u tevreden over deze systemen? Waarom wel/niet?
- Ervaart u gebreken in het huidige systeem?
 - > Zo ja, kunt u die gebreken benoemen?
- Zou het huidige systeem efficiënter kunnen?
 - > Zo ja, hoe?
- Welke rol zou technologie kunnen spelen bij het ontleden van de boodschappentas?
- Zou u een tool gebruiken die het doorgronden van papierwerk automatiseert?

Bijlage 2

Vragenlijst

Welkom bij het onderzoek naar de maatschappelijke positie van rechtswinkels. Fijn dat u tijd wil vrijmaken om deze vragenlijst in te vullen.

De vragenlijst is ingedeeld in de volgende vijf secties:

1. Organisatie
2. Werkproces
3. Type cliënt
4. Technologie
5. Afronding

Alvast dank voor uw medewerking!

Amsterdam Law Hub – Universiteit van Amsterdam

Toestemmingsverklaring

Om uw gegevens te mogen gebruiken binnen dit project, is het wettelijk verplicht dat u hiervoor schriftelijk toestemming geeft. Daarom volgt de officiële verklaring hieronder. Door deze vragenlijst in te vullen, geeft u aan deze verklaring te hebben gelezen en ons toestemming te geven voor het gebruik van uw gegevens.

Ik verklaar hierbij op een voor mij duidelijke wijze te zijn ingelicht over het doel van het onderzoek. Mijn eventuele vragen zijn naar tevredenheid beantwoord.

Ik stem geheel vrijwillig in met deelname aan dit onderzoek. Ik behoud daarbij het recht deze instemming weer in te trekken zonder dat ik daarvoor een reden behoeft op te geven en besef dat ik op elk moment mag stoppen met het onderzoek.

Ik ben ervan op de hoogte dat mijn onderzoeksresultaten tot ten minste 10 jaar na afronding van het onderzoek dienen te worden bewaard.

Indien mijn onderzoeksresultaten zullen worden gebruikt in rapportages of wetenschappelijke publicaties, dan wel op een andere manier openbaar worden gemaakt, zal dit volledig geanonimiseerd gebeuren. Na afronding van het project worden alle persoonsgegevens vernietigd.

Mijn persoonsgegevens zullen niet door derden worden ingezien zonder mijn uitdrukkelijke toestemming. Mijn gegevens zullen niet worden gebruikt voor andere onderzoeksdoeleinden buiten dit project.

Organisatie

Hieronder stellen we enkele praktische vragen over de rechtswinkel waar u werkzaam bent.

1. Voor welke rechtswinkel(s) werkt u?

2. In welke plaats is de rechtswinkel gevestigd?

3. Wie werken er in de rechtswinkel?

meerder antwoorden mogelijk

1. Studenten universiteit
2. Studenten hbo
3. Professional(s) (afgestudeerde jurist met werkervaring)
4. Anders, namelijk: _____

4. Hoe lang werken medewerkers naar schatting gemiddeld bij de rechtswinkel?

1. 0 tot 6 maanden
2. 7 tot 12 maanden
3. 1 tot 2 jaar
4. 2 tot 3 jaar
5. Langer dan 3 jaar

5. Wordt de hulp aan rechtzoekenden binnen de rechtswinkel kosteloos verleend?

Los van eventuele externe proceskosten die moeten worden gemaakt.

1. Ja
2. Nee

Indien antwoord vraag hierboven "Nee".

6. Hoe hoog is de eigen bijdrage die wordt gevraagd?

7. Wanneer is de rechtswinkel opgericht?

8. Hoeveel medewerkers werken er gemiddeld bij de rechtswinkel?

9. Hoe vaak per week worden spreekuren gehouden?

1. Minder dan 1 keer per week
2. 1 keer per week
3. 2 keer per week
4. 3 keer per week
5. 4 of meer keer per week

10. Waar worden spreekuren gehouden?

meerdere antwoorden mogelijk

1. Universiteit/hogeschool
2. Buurthuis/wijkcentrum
3. Openbare bibliotheek
4. Advocatenkantoor
5. Eigen locatie
6. Telefonisch
7. Anders, namelijk: _____

11. Hoeveel cliënten krijgt de rechtswinkel gemiddeld per jaar?

Indien u het exacte aantal niet weet, kunt u een schatting geven.

Werkproces

De volgende vragen gaan over uw werkproces vanaf het moment dat een rechtzoekende bij de rechtswinkel komt met een (rechts)probleem.

1. Kunt u voor elke stelling aangeven in hoeverre u het ermee eens bent?

2. Met welke problemen kunnen rechtzoekenden bij de rechtswinkel terecht?

meerdere antwoorden mogelijk

1. Boetes en straffen
2. Burgergeschillen
3. Consumentenproblemen
4. Huurproblemen
5. Immigratie, naturalisatie, vreemdelingenzaken
6. Jeugd en kinderen
7. Relatie en familie

8. Schuldproblematiek

9. Toeslagen en belastingdienst

10. Werk en uitkering

11. Anders, namelijk: _____

3. In hoeverre houdt de rechtswinkel zich bezig met de volgende taken?

4. Zijn er externe adviseurs betrokken bij de rechtswinkel?

1. Geen externe adviseurs
2. Een of meer advocaten
3. Een of meer universitair docenten
4. Anders, namelijk: _____

Indien antwoord vraag hierboven "Een of meer advocaten" of "Een of meer universitair docenten" of "Anders".

5. In hoeverre worden deze externe adviseurs (indirect) betrokken bij het beantwoorden van de hulpvraag van iedere cliënt?

1. Altijd
2. Meestal
3. Vaak
4. Soms
5. Nooit

6. Wordt er vanuit de rechtswinkel scholing (of trainingen) georganiseerd voor de medewerkers?

1. Ja
2. Nee

7. Kunt u voor de volgende hulpverleners aangeven hoe vaak u (naar schatting) naar het doorverwijst?

	Nooit	< 1 op de 20 zaken	1 op de 20 zaken	1 op de 10 zaken	1 op de 5 zaken	> 1 op de 5 zaken
Advocaten						
Andere rechtswinkels						
Juridisch Loket						
Sociaal raadslieden						
Maatschappelijk werk						
Schuldhelpverlening						
Mediators						
Anders, namelijk: [Tekstveld]						

Toevoeging

Indien antwoord vraag hierboven "Advocaten" en/of "Mediators"

8. **Wordt er voordat rechtzoekende wordt doorverwezen naar een advocaat of mediator een inschatting gemaakt of de rechtzoekende in aanmerking komt voor een toevoeging?**

1. Ja
2. Nee
3. Weet ik niet

9. **Welk onderdeel van de dienstverlening aan cliënten is het meest complex of moeilijk?**

10. **Op welke manier zou de dienstverlening aan cliënten makkelijker gemaakt kunnen worden?**

Type client

Deze sectie gaat over het type client dat bij uw rechtswinkel langskomt met een (rechts)probleem.

1. **In hoeverre zijn de onderstaande uitspraken van toepassing op uw cliënten?**
(bij deze vraag een schuifbalk van 0 tot 100 procent)

	Geheel niet van toepassing										Volledig van toepassing											
	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Cliënten zijn taalvaardig.																						
Cliënten zijn digitaal vaardig.																						
Cliënten maken gebruik van digitale postbussen.																						
Cliënten komen met veel documenten (digitaal of op papier).																						
Cliënten komen enkel met juridische problemen.																						
Cliënten hebben vaak problemen op meerdere rechtsgebieden.																						

Technologie

De volgende vragen gaan over het gebruik van technologie binnen de rechtswinkel (of bij het werk van de rechtswinkel).

1. **Hoe worden gegevens en documenten van cliënten bewaard?**

1. Wij bewaren geen gegevens van cliënten
2. In papieren dossiers
3. In digitale dossiers
4. In zowel papieren als digitale dossiers
5. Ja, namelijk: _____

2. **Hoeveel tijd kost het gemiddeld om een dossier aan te maken?**

Graag het aantal minuten invullen: _____

3. **Documenteert u welk advies is gegeven voor elke casus?**

1. Ja, digitaal
2. Ja, op papier
3. Ja, zowel digitaal als op papier
4. Nee

4. **Maakt u voor uw werk gebruik van specifieke software?**

1. Ja, namelijk: _____
2. Nee

5. **Maakt u gebruik van beslisboom techniek?**

(Bij beslisboomtechniek wordt door de gebruiker via een serie vragen naar een uitkomst geleid. Afhankelijk van zijn initiële antwoorden krijgt de gebruiker automatisch andere vervolgvragen, om zo zijn situatie goed in te schatten.)

1. Ja
2. Nee
3. Ik weet niet wat dat is

6. **In hoeverre zou het gebruik van technologie nuttig zijn bij het inhoudelijk helpen (adviseren, doorverwijzen, problemen ontleden) van cliënten?**

1. Zeer nuttig
2. Nuttig
3. Neutraal
4. Niet Nuttig

7. Voor welk onderdeel van het werk in de rechtswinkel zou technologie of een digitale tool volgens u nuttig zijn?

Afronding

We willen u de gelegenheid geven om zaken die nog niet aan de orde zijn geweest in deze vragenlijst alsnog te benoemen. Daarna volgt er nog een afsluitende vraag over het verdere project.

1. Is er nog iets wat niet aan bod is gekomen en u nog graag aan ons kwijt wil?

2. Heeft u interesse in deelname aan het (gratis) testen van een digitale tool die voor rechtshulpverleners zal worden ontwikkeld?

1. Ja, ik ben bereikbaar op het volgende e-mailadres: _____
2. Nee



 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

AMSTERDAM
LAW
HUB

 UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

patroon
legal design