

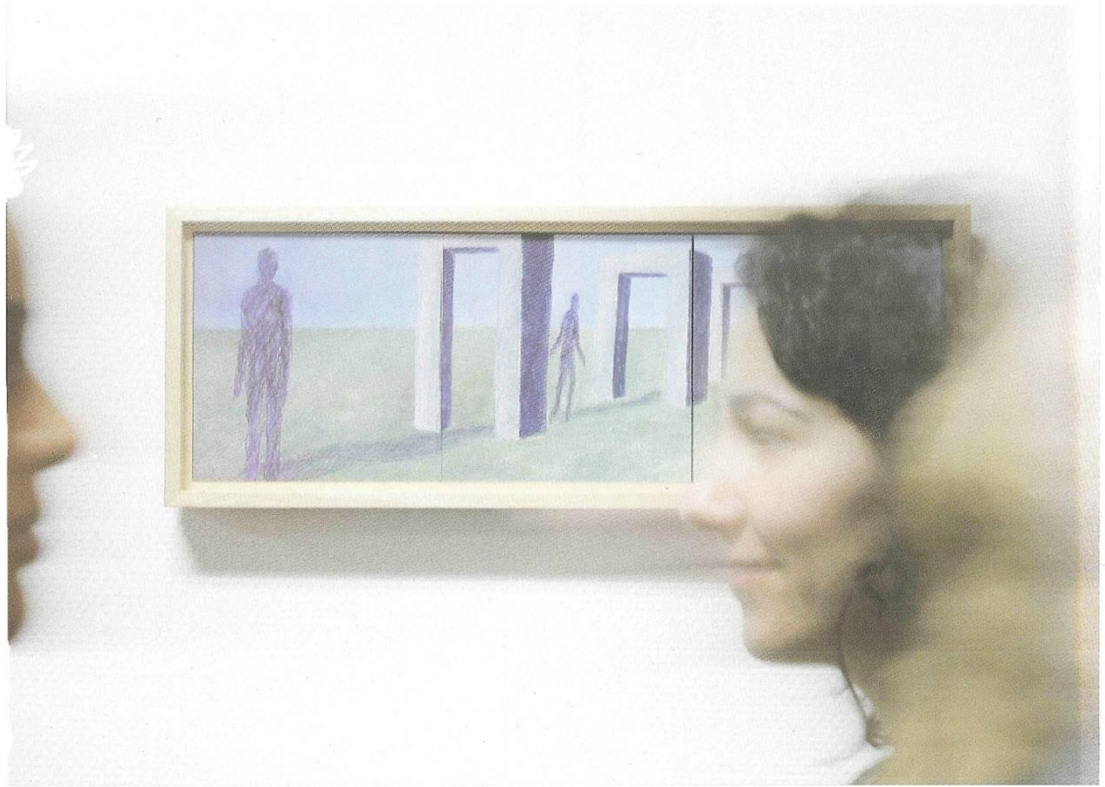


Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

OGC Gateway™

Starting Gate

Modernisering Rechtsbijstand



Met vertrouwen vooruit.

Gateway™ Starting Gate Review

Versie nummer: 1.0

Datum van oplevering aan SRO: 29 maart 2019

Overheidsorganisatie: Ministerie van Justitie en Veiligheid

SRO: Anita Vegter,
directeur-generaal Rechtspleging en
Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en
Veiligheid

Gateway™ Starting Gate Review van 25 t/m 29 maart 2019

Gateway™ Review Team Leider: André Regtop

Gateway™ Review Team Leden: René Fransen
Manou Chen
Roos Koole

Inleiding

Een goed functionerend stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand is een randvoorwaarde voor het vertrouwen van mensen in de rechtsstaat. Dit systeem van rechtsbijstand biedt iedereen toegang tot het recht, onafhankelijke rechtsbescherming, dienstverlening van hoge kwaliteit en kan bovendien langere tijd mee. Deze uitgangspunten vormen de toetssteen voor het stelsel voor rechtsbijstand. De opdrachtgever heeft bij de aanvang van de Gateway Startinggate Review het Gateway Reviewteam de volgende context en vraagstelling meegegeven:

“ Het huidige stelsel staat onder druk en is aan herziening toe. In een brief die in november 2018 naar de Tweede Kamer is gezonden, worden de contouren geschetst van een nieuw stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Het gaat hier om voorgenomen beleid.

Het nieuwe stelsel is erop gericht geschillen in een vroeg stadium op een laagdrempelige manier op te lossen, voordat het escaleert. Daarom moet iedereen goede toegang hebben tot informatie, advies en hulp. Deze hulp komt online, via spreekuren in de buurt of telefonisch beschikbaar. Waar mogelijk wordt het voor mensen makkelijker gemaakt om hun probleem zelf op te lossen. Als dat niet lukt, dan kunnen mensen terecht bij laagdrempelige voorzieningen in de wijk.

Een betere triage aan de voorkant, waarbij integraal en ook naar de achterliggende problematiek wordt gekeken moet leiden tot betere en duurzame oplossingen voor de problemen van mensen. Het inzetten van juridische hulp waar nodig en goede doorverwijzing naar andere hulpverleners, moet leiden tot effectieve en zoveel mogelijke integrale geschiloplossing voor rechtzoekenden.

Wanneer iemand zich meldt, zal in de toekomst niet alleen gekeken worden naar de juridische kant, maar ook naar onderliggende problemen. Daarbij wordt een afweging gemaakt of rechtsbijstand de meest passende hulp is of dat andere (lichtere) vormen van hulp kunnen worden geboden. Er kan worden doorverwezen naar andersoortige hulpverleners, zoals schuldhulpverleners of buurtbemiddeling.

Als meer specialistische hulp nodig is, volgt een verwijzing naar aanbieders van rechtshulp pakketten. Aan deze hulp zijn kosten verbonden. De eigen bijdrage systematiek wordt op andere leest geschoeid en de overheid blijft meebetalen voor mensen met een laag inkomen.

De contouren vormen het kader waarbinnen het kabinet de opdracht tot herziening van het stelsel vormgeeft. Er wordt hierbij een gefaseerde aanpak gebruikt, waarbij stap voor stap en proefondervindelijk toegewerkt wordt naar een nieuwe manier van werken. Zo wordt er geleidelijk toegegroeid naar een beter stelsel dat in 2024 werkend moet zijn.

In de periode 2019 – 2024 worden de contouren, samen met de belangrijkste samenwerkingspartners en belanghebbenden, doorvertaald naar een werkend stelsel. Hierbij wordt een lerende aanpak gehanteerd. Onderdeel van deze aanpak is het uitvoeren van pilots en experimenten om te komen tot practice based evidence. We zoeken daarbij de samenhang met andere belangrijke ontwikkelingen, zoals maatschappelijk effectieve rechtspraak en scheiden zonder schade. Daarnaast wordt er vanuit de tekentafel ontworpen en vervolgens getoetst en getest voordat tot daadwerkelijke implementatie wordt overgegaan.

Om te reflecteren op de aanpak, werkwijze en de resultaten alsmede het vergroten van de slaagkans van de verandering, worden periodiek Gateway Reviews uitgevoerd. Daarnaast is aan de Tweede Kamer toegezegd om medio 2020 een midterm review uit te voeren. Het doel is de balans op te maken en bij te sturen waar nodig. Op basis van de uitkomsten van de midterm review wordt gezien welke nadere stappen nodig zijn (ook op het gebied van wetgeving) om de transitie te voltooien.

De eerste Gateway Review is voorzien eind maart 2019. In de daarop volgende fase zal op basis van de vastgestelde randvoorwaarden en uitgangspunten het programmaplan worden opgesteld. Op basis van het programmaplan zal de daadwerkelijke realisatie van het stelsel gaan plaatsvinden. Verwacht wordt dat ook in deze realisatie- en implementatiefase de reflectie met behulp van Gateway Review wenselijk en noodzakelijk zal zijn.

Voor de Gateway Reviews zal het ministerie van J&V als stelselverantwoordelijke de opdrachtgeversrol vervullen, echter de inhoudelijke opdracht voor de Gateway Review, alsook de timing zal in overleg met de partners plaatsvinden.

Vraagstelling

De opdrachtgever voor dit traject, directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) Anita Vegter vraagt een Gateway Starting Gate Review aan op de herziening van het stelsel van rechtsbijstand. De hoofdvraag voor de eerste Gateway Review in maart 2019 luidt als volgt:

Is het beoogde vervolgproces zodanig ingericht dat betrokken partijen voldoende inbreng hebben in het hiervoor op te stellen plan van aanpak en wat hebben ze daarvoor nodig?

Aspecten die hierbij aan bod kunnen komen zijn:

- (h)erkenning van de contouren door de verschillende partners;
- gehanteerde lerende aanpak;
- de relatie tussen het beoogde doel en de pijlers in het contourenplan;
- stimulerende en belemmerende factoren voor het nieuwe stelsel, zoals op inhoud, proces, relatie en cultuur;
- het borgen van voldoende energie en inbreng van alle betrokken partijen.

Starting Gate Review

Een Starting Gate Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan belangrijk besluit of start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkansen te vergroten.

"Bij een Starting Gate Review draait het niet om de controle op het implementeren van de juiste processen, of er voldoende middelen worden ingezet om de levering te garanderen. Oftewel of de dingen goed worden gedaan. Het gaat erom, in dit beginstadium van de levenscyclus van de levering, er voor te zorgen dat de juiste dingen worden gedaan. Het gaat om de effectiviteit: zijn de doelstellingen helder, worden alle betrokkenen in voldoende mate betrokken, en of deze, samen met de bijbehorende enablers en business changes goed in kaart zijn gebracht en of de besluitvorming helder is"¹.

Deze Starting Gate Review op de beoogde beleidsvorming modernisering Rechtsbijstand is uitgevoerd van 25 t/m 29 maart 2019 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid in Den Haag. De leden van het Reviewteam zijn vermeld op de frontpagina. De rapportage heeft drie bijlagen:

- Appendix A bevat de doelen van de Starting Gate Review.
- Appendix B bevat de toelichting op de status van de Benefit Delivery Confidence
- Appendix C bevat de lijst van documenten die voor de review zijn bestudeerd.

Graag spreekt het Gateway Reviewteam zijn waardering uit voor de professionaliteit, de betrokkenheid en de gedrevenheid van de geïnterviewden. Het Gateway Reviewteam dankt de geïnterviewden voor hun openhartigheid en de prettige gesprekken op basis waarvan een goed beeld is verkregen. Het Reviewteam voelde zich zeer welkom en dankt de SRO voor de zorgvuldige voorbereiding die aan de Starting Gate Review vooraf ging. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Wieteke Ridderhof die voorafgaand en tijdens de reviewweek het Reviewteam heeft ontzorgd en logistiek heeft gesteund.

Bevindingen en aanbevelingen

Voorafgaand aan en tijdens de gateway review heeft het Reviewteam onder meer documenten gelezen en gesprekken gevoerd met betrokkenen. Op basis van beide informatiebronnen heeft het Reviewteam zich een beeld gevormd van de huidige stand van zaken rond de modernisering rechtsbijstand en van de politiek bestuurlijke, sociale - en maatschappelijke omgeving waarin dit moet plaatsvinden. De onderstaande bevindingen hebben de strekking van een collegiale consultatie conform de principes van de gateway-methodiek.

Het Gateway Reviewteam heeft haar bevindingen gegroepeerd op basis van de volgende lijnen:

- A. Algemene waarnemingen en contextuele omgeving.
- B. Kaders.
- C. Governance.
- D. Programma modernisering rechtsbijstand.

¹ Zie voor een nadere uitleg ook appendix A van deze rapportage.

Benefit Delivery Confidence ².

Toelichting

Het Reviewteam is van mening dat voordat vervolgstappen ondernomen kunnen worden, aan wederzijds vertrouwen moet worden gewerkt. Dit is een verantwoordelijkheid voor zowel het departement als de betrokken ketenpartners. Wat voor het vervolg noodzakelijk is, zijn heldere doelstellingen en concretisering van tijdpad, middelen en aanpak waar alle betrokkenen zich in herkennen. Dit vergt een open en transparante werkwijze en een heldere rol- en taakverdeling. Een strakker en duidelijk kader hoeft immers een participatieve werkwijze niet in de weg te staan. Het Reviewteam hoorde dat vele betrokkenen tot op dit moment niet ervaren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Dit laat onverlet dat herstel van vertrouwen mogelijk is, mits in het vervolgtraject hier nadrukkelijk aandacht aan wordt besteed.


Het Gateway Reviewteam heeft in de uitvoering van haar opdracht de contourennota als een vast gegeven beschouwd. Uit met name de interviews blijkt dat de betrokkenen de contourennota onvoldoende helder vinden en dat deze -in nauwe samenwerking en samenspraak met de ketenpartners- nader geconcretiseerd moet worden, wil deze voldoende soelaas bieden voor de volgende fase van verdere ontwikkeling en uitwerking. Niet alleen de contouren zelf, maar ook de onderbouwing en de redenering hierachter laten veel ruimte voor repliek en kritiek.

Het Reviewteam constateert dat er door het programma modernisering rechtsbijstand en de opdrachtgever voor is gekozen om het uitwerken van de governancestructuur niet als eerste ter hand te nemen, maar om het herontwerp van het stelsel van rechtsbijstand te beginnen met het raadplegen van een brede keur aan professionals en andere deskundigen. Maar door het ontbreken van deze governancestructuur bestaat er helaas onduidelijkheid over de rol, taak en verantwoordelijkheden van deelnemende partijen of partners en de werkwijze binnen het programma. En evenzo zijn daardoor de sturingsrelaties en de structuur van besluitvorming (nog) niet vastgelegd. Daardoor bestaat nu al het risico van verschil van inzicht bij alle betrokkenen in doel en te behalen resultaten.

Het voornemen bestaat voor de volgende fase een plan van aanpak op te stellen. (waaraan overigens met veel enthousiasme en betrokkenheid wordt gewerkt). Het Reviewteam heeft echter geconstateerd dat de elementaire randvoorwaarden op dit moment nog onvoldoende zijn ingevuld. Om tot een gemeenschappelijk doel te komen zullen verschillen moeten worden overbrugd en nogal wat geïnterviewden gaven aan onvoldoende geïnformeerd te zijn over inhoud en stand van zaken van het programma.

Dit geheel maakt dat het beoogde vervolgproces nog zodanig moet worden ingericht dat betrokken partijen voldoende inbreng hebben in het hiervoor op te stellen plan van aanpak. Een succesvolle realisatie is mogelijk, maar er is dringend aandacht van het management nodig om te garanderen dat de gesignaleerde omissies aangepakt worden, opdat een oplossing wordt gerealiseerd.

Dit geheel leidt tot de conclusie:

Benefit Delivery Confidence	R.O.G.-status: 
------------------------------------	---

² Zie voor een nadere uitleg appendix B van deze rapportage.

A. Algemene waarnemingen en contextuele omgeving.

Uit documenten en gesprekken blijkt dat het huidige stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zich afspeelt binnen een complexe, dynamische, formele en informele omgeving, met een groot aantal organisatorische en persoonlijke relaties die deels zijn voortgekomen uit wetgeving maar ook deels historisch zo zijn gegroeid en zijn ingevuld.

Het Reviewteam heeft o.a. kennis genomen van de contourennota van de minister aan de Tweede Kamer (d.d. 9 november 2018) en deze als vast gegeven beschouwd. Uit interviews blijkt dat de algemene doelstellingen daarin – zoals een goed functionerend systeem van rechtsbijstand waarbij sprake is van een robuuste, duurzame en onafhankelijke rechtsbescherming met een dienstverlening van hoge kwaliteit- door alle betrokkenen worden omarmd. Over de weg ernaar toe en de invulling van de verschillende rollen bestaan bij betrokkenen evenwel uiteenlopende beelden. Het belang van de rechtzoekende is echter bij alle partijen onomstreden.

Evenmin omstreden is dat het huidige stelsel toe is aan herziening. Uit documenten en gesprekken blijkt dat kennelijk het huidige stelsel dermate onder spanning staat dat de continuïteit ervan in het geding is. Over hoe en in welke vorm deze herziening moet plaatsvinden bestaan verschillende ideeën. Dit wordt naar de mening van het Reviewteam versterkt door het feit dat de uitgangspunten van de contourennota in de beleving van betrokkenen nog veel ruimte laat voor discussie. Hierdoor kunnen betrokken partijen zich tot op heden beperken tot voornamelijk belangenbehartiging van de eigen positie, doelgroep en of achterban. En dit belemmert naar de mening van het Reviewteam ontwikkeling, verandering en innovatiekracht, omdat nog geen van deze partijen zich zodanig in een positie gebracht voelt hierop actief te acteren. En dat terwijl de stelselherziening niet alleen een actie voor het ministerie van JenV is, maar een opgave voor de gehele keten. Voor het vervolg is het naar de mening van het Reviewteam juist nodig gezamenlijk oplossingen te vinden en keuzes te maken.

In de overgang van de fase van beleidsontwerp naar beleidsrealisatie is het randvoorwaardelijk om het algemeen belang centraal te stellen. Dit beeld - en overigens ook de intenties daartoe- wordt breed gedeeld tijdens de interviews. Om dit voor elkaar te krijgen is echter een gezond en wederzijds vertrouwen nodig. Dit heeft het Reviewteam in onvoldoende mate aangetroffen. De werkwijze in het afgelopen traject van de totstandkoming van de contourennota heeft daarbij een grote rol gespeeld. Dit werd als te besloten, niet herkenbaar en als (onaangenaam) verrassend ervaren en heeft daarmee het vertrouwen in elkaar niet versterkt. Uit met name de interviews blijkt dat naar de beleving van de ketenpartners een te groot inhoudelijk verschil zit tussen hetgeen is aangedragen in de collectieve sessies midden 2018 en de uiteindelijke inhoud van de contourennota van november 2018. Het ontbreken aan verwachtingenmanagement is hier mede debet aan. Door het tot nog toe verlopen traject is er naar de waarneming van het Reviewteam eerder sprake van verwijdering, dan de in deze fase benodigde en noodzakelijke toenadering van partijen. Dat laat onverlet dat herstel van vertrouwen mogelijk is, mits in het vervolgtraject hier nadrukkelijk aandacht aan wordt besteed.

Het Reviewteam is van mening dat voordat vervolgstappen ondernomen kunnen worden, aan wederzijds vertrouwen moet worden gewerkt. Dit is een verantwoordelijkheid voor zowel het departement als de betrokken ketenpartners. Wat voor het vervolg noodzakelijk is, zijn heldere doelstellingen en concretisering van tijdpad, middelen en aanpak waar alle betrokkenen zich in herkennen. Dit vergt een open en transparante werkwijze en een heldere rol- en taakverdeling. Een strakker en duidelijk kader hoeft immers een participatieve werkwijze niet in de weg te staan. Het Reviewteam hoorde dat vele betrokkenen tot op dit moment niet ervaren dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Dit laat onverlet dat herstel van vertrouwen mogelijk is, mits in het vervolgtraject hier nadrukkelijk aandacht aan wordt besteed.

Uit het voorgaande leidt het Gateway Reviewteam de volgende aanbeveling af:

Om het onderling vertrouwen te herstellen, is het nodig om hier samen met de ketenpartners nadrukkelijk aandacht aan te besteden (1).

B. Kaders.

Het Gateway Reviewteam heeft in de uitvoering van haar opdracht de contourennota als een vast gegeven beschouwd. Uit met name de interviews blijkt dat de betrokkenen de contourennota onvoldoende helder vinden en dat deze -in nauwe samenwerking en samenspraak met de ketenpartners- nader geconcretiseerd moet worden, wil deze voldoende soelaas bieden voor de volgende fase van verdere ontwikkeling en uitwerking.

Het Gateway Reviewteam illustreert dit aan de hand van het beleidsvoornemen van de triage aan de voorkant. Het reviewteam heeft hiertegen in de interviews geen fundamentele bezwaren vernomen. Echter, beelden over welke oplossingsroutes voor de verschillende doelgroepen noodzakelijk zijn, lopen sterk uiteen.

Ook stellen meerdere betrokkenen de vraag, of de besparing die met deze pijler van de contourennota wordt beoogd, binnen het juridisch domein niet leidt tot een even grote kostenstijging in het sociale domein.

Binnen deze context is het Reviewteam van mening dat de doelgroepenanalyse een cruciale rol zal moeten spelen in het verkrijgen van een kloppend én gedragen beeld. Uit dit document zullen immers klantreizen en -profielen moeten worden opgesteld. Deze instrumenten moeten zorgen voor een gedeeld beeld over de fundamentele bouwstenen van de keten van rechtsbijstand. Dit is nodig zodat wat op papier een keten is ook in de praktijk als een keten kan gaan functioneren.

Naast de contouren zelf, laten ook de onderbouwing en de redenering hierachter ruimte voor repliek en kritiek. Deze richt zich met name, maar niet uitsluitend, op het beleidsvoornemen om rechtshulppakketten te ontwikkelen en in te kopen. Het Reviewteam constateert dat veel betrokkenen dit voornemen niet perse logisch vinden voortvloeien uit de aanbevelingen van de drie relevante commissies (Wolfsen en Van der Meer, Barkuyzen) en/of het regeerakkoord.

Uit het voorgaande leidt het Gateway Reviewteam de aanbeveling af:

Werk in nauwe afstemming en samenwerking met de ketenpartners toe naar concretisering van de pijlers van de contourennota en formuleer richtinggevende kaders opdat de betrokkenen handelingsperspectief wordt geboden (2).

C. Governance.

Tien jaar Gateway Reviews leert ons dat een programma valt of staat met een goed ingerichte, begrijpelijke en werkende governance. Het Reviewteam constateert dat er door het programma modernisering rechtsbijstand en de opdrachtgever voor is gekozen om het uitwerken van de governancestructuur niet als eerste ter hand te nemen, maar om het herontwerp van het stelsel van rechtsbijstand te beginnen met het raadplegen van een brede keur aan professionals en andere deskundigen. Maar door het ontbreken van deze governancestructuur bestaat er helaas onduidelijkheid over de rol, taak en verantwoordelijkheden van deelnemende partijen of partners en de werkwijze binnen het programma. En evenzo zijn daardoor de sturingsrelaties en de structuur van besluitvorming (nog) niet vastgelegd. Daardoor bestaat nu al het risico van verschil van inzicht bij alle betrokkenen in doel en te behalen resultaten.

Daarbij vallen het Reviewteam twee elementen op. De relatie met c.q. afbakening tussen de programmadirectie en de beleidsdirectie (directie Rechtsbestel) en de instelling en werking van het Topberaad.

Rechtsbijstand valt regulier onder de directie Rechtsbestel. Na invoering zal de opbrengst van het programma hier ook weer deel van uit gaan uitmaken. Uit interviews is gebleken dat er naar de waarneming van het Reviewteam nog slechts globale afspraken zijn gemaakt over de afbakening en afstemming tussen de programma- en beleidsdirectie. Hierdoor moet nog nader worden ingevuld welke verantwoordelijkheden onder welke condities de opbrengsten van het programma landen in de staande organisatie.

Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid is het goed gebruik om bij een programma met enige omvang en importantie een 'Topberaad' in te stellen. Binnen het departement en de justitie-organisaties bestaat alom bekendheid met dit fenomeen. Het Reviewteam heeft begrepen dat -ondanks dat er steun is voor de instelling van een dergelijk Topberaad- vele betrokkenen onbekend zijn met de werking en structuur hiervan. Tegelijkertijd zijn er vragen over de status, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de samenstelling van het overleg.

Het programma modernisering rechtsbijstand werkt thans vooral incrementeel, organisch en met ruimte voor experimenten en pilots. Dit is onder meer nodig om vernieuwing, innovatie, verkenningen, draagvlak en vertrouwen bij betrokkenen te verkrijgen. Voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid is dit evenwel een tot nu toe ongebruikelijke aanpak. Het Reviewteam meent dat de huidige aanpak steun van de politieke en ambtelijke leiding verdient en er voor moet worden gewaakt dat bij enige tegenslag in het programma het departement niet in de oude reflex terug valt van directieve aansturing en radicale aanpak.

Dit geheel leidt tot de aanbeveling:

Zorg voor een bij het programma passende heldere governancestructuur en pas deze tijdig aan als de situatie of voortgang van het programma hier om vraagt (3).

D. Programma Modernisering Rechtsbijstand.

Voor de uitwerking en vormgeving van de modernisering van de Rechtsbijstand is gekozen voor een programmatische aanpak, waarbij het principe "van buiten naar binnen" wordt gehanteerd. Het Reviewteam constateert dat gegeven de fundamentele verandering die met de modernisering van het stelsel van de rechtsbijstand wordt beoogd, de incrementele aanpak tot dusverre een passende werking heeft gehad. Het voornemen bestaat voor de volgende fase een plan van aanpak op te stellen. Het Reviewteam heeft echter geconstateerd dat de elementaire randvoorwaarden op dit moment nog onvoldoende zijn ingevuld. Dat geldt ook voor de gekozen werkwijze van practice-based-evidence, waarvoor in de regel een aantal wetmatigheden bestaan. Zoals eerder vermeld betreft dit aandacht voor vertrouwen, concretisering van de pijlers van de contourennota en de inrichting van de governancestructuur (zie aanbevelingen 1 t/m 3).

Dit laat onverlet dat er zo spoedig mogelijk een plan van aanpak dient te komen dat in samenspraak met de relevante betrokkenen wordt opgesteld. Daarbij dient rekening gehouden te worden met heldere doelstelling, te behalen resultaten, tijdspaden en middelen en randvoorwaarden zoals benodigde systemen. De rol van het programma wordt voor het vervolg daarbij cruciaal, omdat het programma – in samenspraak met de ketenpartners- open en transparant zal moeten laten zien hoe aan deze voorwaarden gaat worden voldaan.

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbeveling:

Adresseer in het plan van aanpak de geconstateerde belemmeringen en formuleer in samenspraak met betrokkenen een gedragen werkwijze (4).

Voorts is uit interviews gebleken dat binnen het programma tot dusverre – overigens met veel enthousiasme en betrokkenheid- de inhoudelijke uitwerking centraal staat. De modernisering van de rechtsbijstand gaat gepaard met een aanpak waarbij meerdere domeinen, naast het juridische domein een rol gaan spelen. Dit heeft consequenties voor alle betrokkenen. De verschillende betrokkenen spreken niet alleen een verschillende taal, maar hebben ook verschillende belangen. Om tot een gemeenschappelijk doel te komen zullen verschillen moeten worden overbrugd. Bij sommige organisaties zal dit pijn gaan doen. Dit betekent dat naast een inhoudelijke aanpak er in eerste instantie begrip en draagvlak nodig is en de bereidheid om over de eigen grens heen te kijken. Niet uitgesloten is dat hiervoor een onorthodoxe aanpak nodig is (denk hierbij aan het inzetten van een versnellingskamer, scrummethodieken etc). Dit vereist kennis en vaardigheden om veranderingen te managen.

Nogal wat geïnterviewden gaven aan onvoldoende geïnformeerd te zijn over inhoud en stand van zaken van het programma. Daarbij werd met name de windstille tussen de discussierondes en de publicatie van de contourennota genoemd. Het Reviewteam heeft kunnen vaststellen dat communicatie nog niet in het programma is verankerd. Bij het ontwikkelen van programma's die een behoorlijke impact op diverse partijen hebben is systematisch communicatie en het managen van verwachtingen van groot belang om draagvlak te kweken en partijen mee te nemen in het veranderproces.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Integreer veranderkennis en -vaardigheden in het programma en communiceer regelmatig naar en met stakeholders (5).

Het Reviewteam heeft uit interviews begrepen dat de modernisering van de Rechtsbijstand zich niet alleen beperkt tot het juridische domein, maar structurele samenwerking met andere domeinen (met name het sociale domein) vereist. Hiermee wordt de weg van een verbrede aanpak ingeslagen, waarbij niet juridische uitvoeringsinstanties in beeld komen. Zowel binnen het departement van Justitie en Veiligheid als in andere domeinen is ervaring op gedaan met het centraal stellen van de burger en de aanpak van meervoudige problemen. Er zijn hiervoor al bestaande infrastructuren, zoals binnen het sociaal domein, waarbinnen de nodige best-practices bestaan. Het Reviewteam constateert op basis van documenten en interviews dat vanuit het programma nog breder actie kan worden ondernomen om te onderzoeken of lering kan worden getrokken uit deze ervaringen, c.q. of aansluiting op een of meerdere onderdelen bij andere domeinen een effectieve manier kan zijn voor een doelmatige ondersteuning van de rechtszoekende.

Het bovenstaande leidt tot de volgende aanbeveling:

Benut relevante ervaringen en sluit zoveel mogelijk aan op relevante bestaande infrastructuren (6).

Samenvatting van Aanbevelingen

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen die zijn geprioriteerd volgens onderstaande definities.

Ref. Nr.	Aanbeveling	Urgentie
1.	Om het onderling vertrouwen te herstellen, is het nodig om hier samen met de ketenpartners nadrukkelijk aandacht aan te besteden.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
2.	Werk in nauwe afstemming en samenwerking met de ketenpartners toe naar concretisering van de pijlers van de contourennota en formuleer richtinggevende kaders opdat de betrokkenen handelingsperspectief wordt geboden.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
3.	Zorg voor een bij het programma passende heldere governance-structuur en pas deze tijdig aan als de situatie of voortgang van het programma hier om vraagt.	Kritiek (Doe onmiddellijk)
4.	Adresseer in het plan van aanpak de geconstateerde belemmeringen en formuleer in samenspraak met betrokkenen een gedragen werkwijze.	Essentieel (Doe binnenkort)
5.	Integreer veranderkennis en -vaardigheden in het programma en communiceer regelmatig naar en met stakeholders.	Essentieel (Doe binnenkort)
6.	Benut relevante ervaringen en sluit zoveel mogelijk aan op relevante bestaande infrastructures.	Aanbevolen

Definities

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat de beleidsverantwoordelijke onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient de beleidsverantwoordelijke binnenkort actie te nemen.
Aanbevolen	De beleidsverantwoordelijke kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

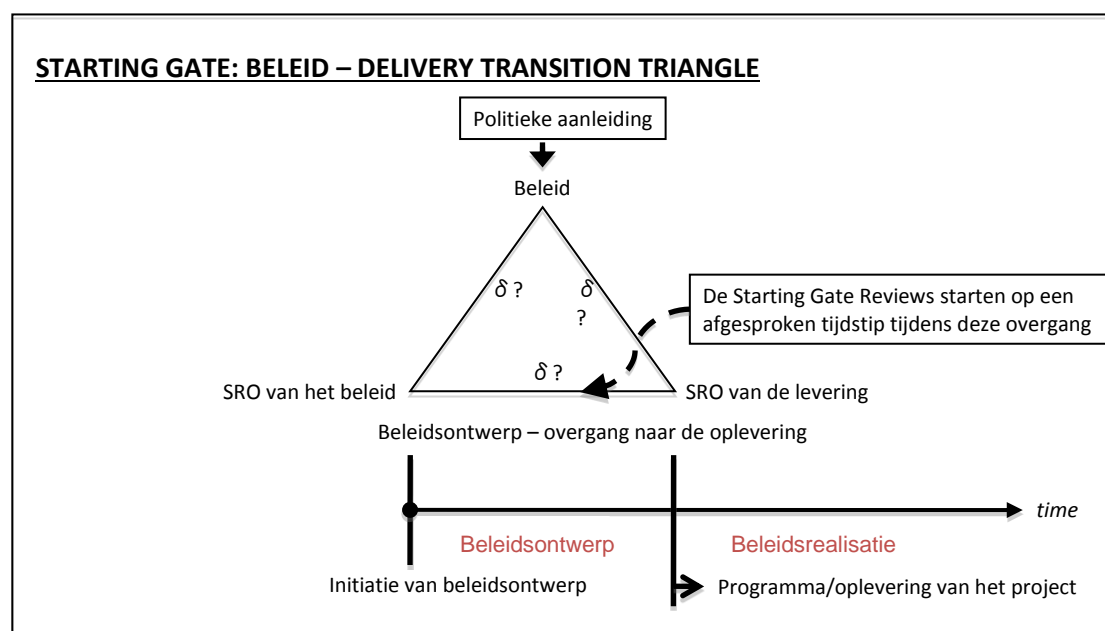
APPENDIX A

Doelen Starting Gate Review

Factoren die in ogenschouw moeten worden genomen tijdens een Starting Gate Review

Bij een Starting Gate Review draait het niet om de controle op het implementeren van de juiste processen en of er voldoende middelen worden ingezet om de levering te garanderen. Oftewel of de dingen goed worden gedaan. Het gaat er om, in dit beginstadium van de levenscyclus van de levering, er voor te zorgen dat de juiste dingen worden gedaan! Het gaat om de effectiviteit; controleren of de doelstellingen duidelijk zijn, of de belanghebbenden bij de goedkeuring van de voordelen betrokken worden en of deze, samen met de bijbehorende enablers en business changes, goed in kaart zijn gebracht om een helder beeld te scheppen van de toekomstige staat van de organisatie.

Het beleid - In onderstaande Delivery Transition Triangle is de relatie tussen de politieke aanleiding voor het nieuwe beleid, de SRO van het beleid en de SRO van de levering uiteengezet. Afhankelijk van het tijdstip van de Starting Gate Review tijdens de 'overgang van het beleidsontwerp naar de oplevering' komen het accent van de onderzoeken van het Reviewteam en hun verwachtingen van de ontwikkeling van het beleid en het leveringsplan te verliggen.



APPENDIX B

De BDC-beoordeling is een inschatting van het Gateway Reviewteam van het vermogen van de leveringsteams om met succes een geldig beleid te definiëren, waaronder de omschrijving en goedkeuring van de voordelen, en een efficiënt plan voor de realisatie ervan voor te bereiden. De BDC-classificaties worden uiteengezet in de onderstaande tabel:

Kleur	Toelichting status
	GROEN De belangrijkste belanghebbenden zijn actief betrokken en het bestuur is effectief. De voordelen zijn gedefinieerd en door de belanghebbenden goedgekeurd en hun eigenaarschap, tijdstip van en meetmethode voor levering zijn geïdentificeerd. Risico's en problemen zijn geïdentificeerd en geminimaliseerd. Er zijn voldoende middelen (tijd, vaardigheden, ervaring, fondsen) om de ontwikkeling van het beleid te beheren en er is een duidelijke beoordeling van de middelen en activiteiten die voor de praktische oplevering nodig zijn.
	ORANJEGROEN De vaststelling van de voordelen, risico's en problemen en de implementatie van effectief bestuur zijn goed gevorderd, maar er moet nog voor goedkeuring door en eigenaarschap van de belanghebbenden worden gezorgd. De ontwikkeling van het beleid en de praktische oplevering lijken aannemelijk. Er is echter wel voortdurend aandacht van het management nodig om ervoor te zorgen dat risico's geen grote problemen worden die de oplevering van het beleid en de toekomstige implementatie in gevaar brengen.
	ORANJE Er is voortgang geboekt met betrekking tot het definiëren van de voordelen, risico's en problemen, de betrokkenheid van de belanghebbenden en de zorg voor effectief bestuur. Er is echter wel aandacht van het management nodig om de voortgang te controleren en om ervoor te zorgen dat er voldoende middelen (tijd, vaardigheden, ervaring, fondsen) beschikbaar zijn om de beleidsontwikkeling en de praktische oplevering te bevorderen. Deze problemen lijken, wanneer ze in deze fase onmiddellijk worden opgepakt, oplosbaar.
	ORANJEROOD . De doelstellingen van het beleid en de gewenste voordelen moeten nader worden toegelicht om te garanderen dat ze door de belanghebbenden worden herkend en goedgekeurd. Het bestuur is ontoereikend en ongeschikt voor effectieve ontwikkeling van het beleid en de praktische oplevering ervan. Aan een succesvolle ontwikkeling van het beleid en praktische oplevering wordt getwijfeld vanwege een aantal fundamentele problemen op belangrijke gebieden. Er is dringend aandacht van het management nodig om te garanderen dat deze problemen aangepakt worden en te bekijken of een oplossing haalbaar is.
	ROOD De doelstellingen van het beleid en de gewenste voordelen zijn onduidelijk of niet uiteengezet en er bestaat onduidelijkheid over het bereik en wat er moet worden geleverd. Er is geen sprake van effectief bestuur en de belangrijkste belanghebbenden herkennen de doelstellingen en voordelen niet en waren niet voldoende betrokken bij de goedkeuring ervan. De enablers en business changes zijn, net als de risico's, problemen en middelen die aan de oplevering zijn verbonden, niet duidelijk geïdentificeerd. De levensvatbaarheid van het initiatief moet opnieuw worden beoordeeld.

APPENDIX C

Geraadpleegde documenten

Onderstaande lijst geeft weer welke documenten bij de voorbereiding of in de loop van de Starting Gate review zijn geraadpleegd.

Nr.	Titel document
1	Contourennota d.d. 9 november jl.
2	Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 17 januari 2019 over de contourennota
3	Schriftelijke beantwoording van openstaande mondelinge vragen tijdens het AO rechtsbijstand op 23 januari 2019.
4	Visual modernisering rechtsbijstand
5	Verantwoording ontwerpproces
6	Programmainrichting AEF
7	Stroomschema rollen
8	Jaarplanning 2019
9	Jaarplan 2019
10	Reactie van de NOvA op de contourennota
11	Reactie van het Verbond van Verzekeraars op de contourennota
12	Reactie van het College voor de Rechten van de Mens op de contourennota
13	Position paper Raad voor rechtsbijstand
14	Opiniestuk VFAS
15	Artikel VSAN in aanloop naar AO
16	Brief van HILL
17	Manifest VSAN: Red de Rechtsbijstand
18	Voorstellen NOvA 29 mei 2018
19	Nieuwsartikelen Rechtsbijstand
20	Reactie NOvA tbv voortzetting AO 31 januari 2019
21	Reactie LOSR
22	Verslag van een schriftelijk overleg d.d. 10 april 2018 over verkenning samenwerking Raad voor Rechtsbijstand en Juridisch Loket
23	Verslag Topberaad programma Rechtsbijstand 5 maart 2019
24	factsheets hoofdlijnen Wolfsen en Barkhuysen
25	Artikel Folkert Jensma - Gaan mediators de slag om de rechtshulp winnen?
26	Toelichting doorrekening modernisering Rbs
27	Presentatie planningsmeeting Gateway Review programma Rechtsbijstand
28	Jaarverslag 2018 Raad voor Rechtsbijstand
29	Opdracht aanpak programma modernisering Rechtsbijstand
30	Eerste concept "verkenning herziening rechtsbijstand" 12 juni 2018