

Evaluatie Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid



Inhoud

I Doel van de RATZ	3
II Onderzoeksverantwoording	5
III De burger in de rats RATZ	8
IV Bevindingen	11
V Nadere beschouwing	24
Literatuur	30
Bijlagen	31



I Doel van de RATZ

1) **Systeem- versus leefwereld**

Rechtzoekende burgers met juridische problemen worden in een aantal situaties verondersteld zelfredzaam te zijn. Zij zijn in staat – zo is de aanname – om bijvoorbeeld zelf een bezwaarschrift tegen een besluit van de Belastingdienst op te stellen, zelf een aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning bij de IND in te dienen, of zelf hun belangen te behartigen bij een oproep van de politie voor een verhoor. In artikel 12, tweede lid, sub g, Wet op de Rechtsbijstand (hierna: Wrb) wordt het begrip *zelfredzaamheid* uitgelegd: “rechtsbijstand wordt niet verleend indien het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met bijstand van een andere persoon of instelling van wie onderscheidenlijk waarvan de werkzaamheden niet vallen binnen de werkingssfeer van deze wet.”¹

Zelfredzaamheid als beleidsconcept is inmiddels problematisch. Zo laat het gezaghebbende rapport Weten is nog geen doen² van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zien dat mensen niet in alle omstandigheden rationeel handelen. Er zijn grenzen aan hun denk- en doenvermogen, zeker in situaties waarin het tegenzit.³ Daarnaast is er spanning tussen de systeemwereld van de

overheid, die vaardigheden bij burgers veronderstelt, en de leefwereld van mensen, waarin actie ondernemen heel wat lastiger blijkt dan aan de ontwerptafel is bedacht.⁴ En daarbij komt nog de toenemende juridisering van de samenleving, waardoor het leven nog ingewikkelder wordt.

Meest pregnant en schrijnend voorbeeld van de botsing tussen systeem- en leefwereld is de toeslagenaffaire. De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) maakte duidelijk dat er onvolkomenheden bestaan in wet- en regelgeving en/of de mogelijkheden tot het verlenen van rechtshulp en (gefinancierde) rechtsbijstand in zaken waar zelfredzaamheid van burgers wordt vermeend. Ondanks dat er in zeer veel zaken goede rechtshulp en rechtsbijstand wordt verleend door de juridische voorzieningen, kunnen door de toegenomen complexiteit in de samenleving burgers toch tussen wal en schip geraken.

2) **Tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid**

De Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (hierna: VSAN) heeft in februari 2021 bij de Tweede Kamer een aantal casussen onder de aandacht gebracht waaruit blijkt dat burgers met een juridisch probleem onder de huidige wet- en

¹ Zie voor een uitgebreide analyse van dit wetsartikel en de jurisprudentie van de Raad van State over het begrip zelfredzaamheid in het kader van de Wrb E. Schepel & B. de Leest, Een holistische kijk op zelfredzaamheid, Boom Juridisch 2019.

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag 2017.

³ S. Mullainathan & E. Shafir, Schaarste, Maven Publishing 2013.

⁴ A. Brenninkmeijer, Een vertrouwde overheid, Nationale Ombudsman 2011, te raadplegen op nationaleombudsman.nl.

regelgeving in de knel komen vanwege vermeende zelfredzaamheid. Daarop is de Raad voor Rechtsbijstand samen met het Juridisch Loket en de Nederlandse orde van advocaten aan de slag gegaan om aan de hand van casuïstiek beter in beeld te brengen waar knelpunten zitten en wat daaraan gedaan kan worden. Daarnaast wilde de Raad voor Rechtsbijstand een tijdelijke regeling instellen om dergelijke zaken te kunnen monitoren en onderzoeken. Om zo, met behulp van een adviescommissie, de Minister voor Rechtsbescherming te kunnen adviseren. Dit heeft geresulteerd in de Tijdelijke Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid (hierna: RAZ)⁵, die is gestart op 1 juli 2021 en inmiddels al tweemaal met een jaar is verlengd.⁶

De RAZ heeft tot doel rechtshulp te faciliteren voor de rechtzoekende die in het kader van de Wrb geen recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand, omdat gesteld wordt dat het een belang betreft waarvan de behartiging redelijkerwijze aan de aanvrager zelf kan worden overgelaten, zo nodig met behulp van een voorliggende voorziening. Het gaat dus om zaken waarbij rechtsbijstand én volgens de huidige richtlijnen van de Raad voor Rechtsbijstand niet mogelijk is, én die de huidige reikwijdte van de dienstverlening van de eerste lijn overstijgen of te complex zijn voor afhandeling in de eerste lijn.

De RAZ is beperkt gebleven tot rechtsbijstand verleend door advocaten. Het feit dat andere dienstverlening niet in de regeling is opgenomen betekent dat dit onderzoek geen inzicht biedt in scenario's waarin RAZ-werkzaamheden zouden zijn uitgevoerd door mediators of in de eerste lijn.

⁵ De tekst van de regeling per 1 juli 2021 is te raadplegen op zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-33169.html.

⁶ De eerste verlenging ging in per 1 april 2022; de tweede per 1 april 2023. Door de verlenging van de regeling kunnen burgers die in de knel komen langer blijven rekenen op deze tijdelijke vorm van rechtsbijstand.

3) Adviescommissie

De onafhankelijke Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand (hierna: Adviescommissie), ingesteld bij besluit van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand van 28 oktober 2022, brengt advies uit aan de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse orde van advocaten over het beleggen van de aanvragen en de verlening van subsidie als bedoeld in de Regeling Adviestoevoeging Zelfredzaamheid.⁷ Het advies wordt integraal doorgestuurd aan de Minister voor Rechtsbescherming met een bestuurlijke reactie van deze partijen.

De Adviescommissie maakt voor haar advies onder meer gebruik van de resultaten van het onderhavige evaluatieonderzoek van de RAZ dat het Kenniscentrum in opdracht van de Raad voor Rechtsbijstand, het Juridisch Loket en de Nederlandse orde van advocaten en in nauwe samenwerking met het Juridisch Loket in de periode 1 juli 2021 tot en met 31 maart 2022 heeft uitgevoerd.

4) Leeswijzer

Na de beknopte verantwoording van het onderzoek in hoofdstuk twee wordt aan de hand van een aantal portretten en data over RAZ-gebruikers in hoofdstuk drie een beeld geschetst van de burgers die gebruik maakten van de RAZ tijdens de evaluatieperiode. Hoofdstuk vier beschrijft het totale RAZ-proces aan de hand van de data die werden verzameld door het Juridisch Loket en de Raad voor Rechtsbijstand. In de nadere beschouwing in hoofdstuk vijf worden ten slotte een aantal bevindingen uit het onderzoek besproken die relevant kunnen zijn voor de Adviescommissie.

⁷ De opdracht en de samenstelling van de Adviescommissie zijn te raadplegen via respectievelijk zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-31610.html en zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-32012.html.

II Onderzoeksverantwoording

1) Doel van het onderzoek

Doel van het voorliggende onderzoek is om inzicht te bieden in de uitvoering en de effecten van de RATZ tussen 1 juli 2021 en 31 maart 2022 (de evaluatieperiode).

2) Onderzoeksvragen

Er zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd, die richting gaven aan het onderzoeksontwerp. In de resultatensecties (hoofdstukken drie en vier) vormt het RATZ-proces de leidraad, en komen deze vragen dus niet volgordekelijk aan bod. Hieronder wordt beschreven waar de onderzoeksvragen beantwoord worden.

a. Welke personen, verhalen en ervaringen zitten achter de 'burgers die zonder RATZ tussen wal en schip raken'?

In hoofdstuk drie worden de algemene kenmerken besproken van de rechtzoekenden in de RATZ en wordt dieper ingegaan op hun zelfredzaamheid. Korte portretten geven een inkijkje in de persoon achter de RATZ.

b. Hoe vaak en bij welke soort problemen, situaties en rechtzoekenden wordt een ATZ ingezet?

In hoofdstuk vier paragraaf 1 (1.1-1.4) wordt beschreven hoe vaak en in welke gevallen de rechtzoekende een ATZ-verwijzing kreeg van het Juridisch Loket, wanneer niet, en waarom.

Hoofdstuk vier paragraaf 2 gaat dieper in op de typering van de ATZ-aanvragen die bij de Raad binnenkwamen: welke route de rechtzoekende aflegde, waarom een ATZ nodig was, en welke rechtsgebieden en wederpartijen we terugzagen. Aanvullend zijn deze data vergeleken met de

verwachte knelpunten die vooraf in het beleidskader waren beschreven.

c. Wat is de aard en doelmatigheid van de dienstverlening bij een ATZ?

Hoofdstuk vier paragraaf 3.1 analyseert de werkzaamheden zoals uitgevoerd door advocaten binnen de RATZ door deze uit te splitsen naar verschillende rechtsgebieden en probleemttypen. Paragraaf 3.2 gaat in op de tijdsbesteding in verhouding tot die werkzaamheden.

In hoofdstuk vier paragraaf 4 staat beschreven hoe zaken eindigden: of het probleem was opgelost, en of en waarom omzetting naar een reguliere toevoeging nodig was.

d. Wat zijn de ervaringen van burgers die via een ATZ hulp hebben gekregen?

Hoofdstuk vier paragrafen 1.6 en 3.3 tonen de tevredenheid van rechtzoekenden met de dienstverlening van respectievelijk het Juridisch Loket en de Raad. De cijfers zijn ingekleurd met een selectie van citaten van rechtzoekenden.

3) Methode

Gegevens zijn verzameld via diverse methoden, hieronder verder beschreven:

- dataregistratie en -analyse;
- dossieronderzoek;
- enquêtes onder advocaten;
- enquêtes onder rechtzoekenden, digitaal en telefonisch;
- interviews met rechtzoekenden.

3.1) Data-analyse

Er zijn data geanalyseerd uit de registratie van het Juridisch Loket en uit het toevoegingensysteem van de Raad voor Rechtsbijstand. Waar mogelijk zijn de data van de Raad gekoppeld aan andere bronnen: de diagnosedocumenten van het Juridisch Loket, enquêteresultaten en gegevens van het CBS.⁸

Een groep die separaat is gehouden bij de data-analyse zijn de zaken waarin bijstand bij verhoor nodig is voor een 'minderjarige, niet-aangehouden verdachte' (hierna: minav-zaken). Gedurende de evaluatieperiode is naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam besloten om in minav-zaken altijd een ATZ toe te kennen, zonder diagnose en verwijzing door het Juridisch Loket.^{9,10} Om vertekening van de resultaten te voorkomen is deze groep uitgesloten van de meeste analyses. Dit staat altijd vermeld.

3.2) Enquêtes

Er zijn enquêtes gehouden onder rechtzoekenden en advocaten die deelnamen aan de RATZ.

RECHTZOEKENDEN Aan rechtzoekenden is bij het diagnosegesprek gevraagd om toestemming om een enquête te sturen. Zij die toestemming gaven (33%), ontvingen ongeveer vier weken na de ATZ-aanvraag een enquête via e-mail.¹¹ In de laatste maanden van de evaluatieperiode (van 6 januari tot 30 april¹²) is dezelfde enquête aanvullend telefonisch afgenomen om respons te

boosten. Enkel volledige responses van rechtzoekenden met een toegekende ATZ zijn meegenomen in de analyse (n=122; 24% van de bruto steekproef). Hiervan was 57% online ingevuld en 43% telefonisch. De ervaringen van rechtzoekenden waarvan de ATZ is omgezet naar een reguliere toevoeging zijn buiten de scope van het onderzoek gebleven.¹³

De enquête bevatte onder andere vragen naar tevredenheid over het Juridisch Loket en de advocaat, het resultaat van de zaak, en enkele open vragen om toelichting op gegeven antwoorden. Aan het eind van de vragenlijst werd de zelfeffectiviteit (*self efficacy*) van de rechtzoekende gemeten met behulp van de *general self-efficacy scale*.¹⁴ Deze schaal meet hoe iemand in het algemeen omgaat met stressoren of moeilijke situaties en bestaat uit tien positief geformuleerde stellingen als 'Ik vertrouw erop dat ik onverwachte gebeurtenissen goed aanpak'. Respondenten geven op een vierpuntsschaal aan in hoeverre ze deze stelling op henzelf van toepassing vinden (de opties zijn: helemaal niet waar; een beetje niet waar; redelijk waar; helemaal waar). De hier gebruikte Nederlandse variant van de schaal is overgenomen uit de operationalisatie van zelfeffectiviteit in de Geschilbeslechtingdelta 2019.¹⁵

ADVOCATEN (ZAAKENQUÊTES) De advocaten die een ATZ aanvroegen, ontvingen per ATZ-zaak een vragenlijst met het verzoek deze na afloop van de zaak in te vullen. In de enquête werd o.a. gevraagd naar de redenen voor de

⁸ Enquêteresultaten en CBS-data zijn gekoppeld door verwerkers van het CBS en anoniem teruggestuurd aan het Kenniscentrum.

⁹ Rechtbank Amsterdam 9 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6411.

¹⁰ Vanaf 7 april 2022 is een tijdelijke regeling in werking getreden die ontboden minderjarigen voorziet van kosteloze rechtsbijstand. Deze geldt tot het moment dat er een definitieve regeling komt.

¹¹ Mits: de contactgegevens bekend waren; en de rechtzoekende niet meerdere ATZ'en ontving (i.v.m. eenduidige vraagstelling); en de ATZ (nog) niet omgezet was naar een reguliere toevoeging. De definitieve bruto steekproef

bestond hiermee uit 511 rechtzoekenden (25% van de totale RATZ-populatie).

¹² De periode van 1 tot 30 april 2022 betreft telefonische enquêtes van RATZ-gebruikers die binnen de evaluatieperiode een ATZ hebben gekregen.

¹³ Artikel 4 van de RATZ biedt de mogelijkheid om een ATZ om te zetten naar een TZ indien de advocaat oordeelt dat voortgezette rechtshulp in het kader van de regeling noodzakelijk is.

¹⁴ Schwarzer & Jerusalem, 1995; Nederlandse versie Teeuw, Schwarzer & Jerusalem, 1994.

¹⁵ Ter Voert & Hoekstra, 2020.

ATZ, de uitgevoerde werkzaamheden, de tijdsbesteding en het resultaat. De werkzaamheden werden bevraagd via een lijst met 17 voorgedrukte meerkeuzeopties die vooraf zijn geverifieerd onder advocaten, en een anders-optie met open invulveld. Werkzaamheden die zijn omschreven in de anders-optie zijn achteraf gerubriceerd.

Enkel volledige responses over toegekende ATZ'en die niet zijn omgezet naar een reguliere toevoeging, zijn meegenomen in de analyse (n=770; 38% van alle RATZ-zaken in de evaluatieperiode).

3.3) Interviews

Er zijn 17 semigestructureerde interviews gehouden met rechtzoekenden die een toevoeging hebben ontvangen binnen de RATZ en toestemming hebben gegeven om benaderd te worden. Bij de respondentselectie is zoveel mogelijk een spreiding in rechtsgebied en regio bewerkstelligd.¹⁶

De gesprekken vonden telefonisch plaats tussen 28 september 2021 en 25 februari 2022. De duur van de gesprekken varieerde van 10 minuten tot 40 minuten. De geïnterviewden zijn bevraagd op het soort probleem dat zij hadden, de achtergrondkenmerken en omstandigheden, hun inschatting van de eigen zelfredzaamheid, hun ervaringen met de ATZ, de dienstverlening van het Juridisch Loket en die van de advocaat.

Van elk interview is een gespreksverslag gemaakt. Deze vormen de basis van de verhalende portretten zoals getoond in hoofdstuk drie. De overige portretten en de selectiedetails zijn opgenomen in bijlage 1.

De interviews zijn bedoeld om een beeld te krijgen van het soort situaties en rechtzoekenden die de RATZ behelst; ze bieden geen representatieve weergave van de totale RATZ-populatie.

3.4) Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek omvatte een kwalitatieve analyse van ongeveer 60% van alle aanvragen ATZ die zijn ingediend bij de Raad voor Rechtsbijstand. De resterende 40% betrof vooral straf- en vreemdelingenzaken. Die zaaktypen bleken na verloop van tijd steeds inhoudelijk hetzelfde en leverden derhalve geen nieuwe inzichten meer op. In kwantitatief opzicht is het dossieronderzoek daarmee niet representatief voor de volledige scope van de RATZ, maar dit kan het op subonderdelen (bijvoorbeeld per rechtsgebied) wel zijn.

Van de onderzochte zaken zijn het diagnosedocument van het Juridisch Loket en de aanvraag van de advocaat geanalyseerd. Met name is gekeken naar:

- het probleem en de reden(en) voor de ATZ-verwijzing, zoals door het Juridisch Loket aangegeven in het diagnosedocument;
- het probleem en de reden(en) voor de ATZ-aanvraag, zoals door de advocaat aangegeven in het aanvraagformulier.

De voorgenomen werkzaamheden van de advocaat, zoals deze die omschreef op het aanvraagformulier, zijn uiteindelijk niet in het onderzoek meegenomen. Tijdens het dossieronderzoek bleek dat advocaten deze vraag regelmatig niet hadden ingevuld en door het open antwoordformat was de variatie in de omschrijvingen die wel gegeven waren te groot. Daarom is met betrekking tot de werkzaamheden gefocust op de uitgevoerde werkzaamheden zoals advocaten die in de zakenquêtes hebben ingevuld.

¹⁶ Omdat het lastig was om respondenten te vinden met een straf toevoeging is hier specifiek naar gezocht in de lijst met rechtzoekenden.

III De burger in de rats RATZ

Welke rechtzoekenden maken gebruik van de RATZ? En in welke situaties bevinden zij zich? Om inzicht te bieden in 'de mens achter de RATZ' worden in dit hoofdstuk enkele verhalende portretten van deze burgers uitgelicht.¹⁷ Daarnaast wordt de RATZ-gebruiker nader geduid in cijfers.

Help, ze willen mijn kinderen afpakken!

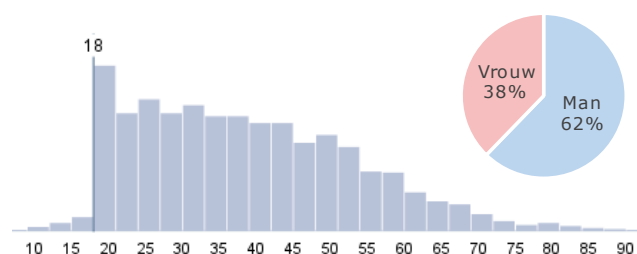
Patricia heeft een dochter die onder toezicht is gesteld. Ze heeft eerder om de tafel gezeten met hulpverleners, maar uit die gesprekken kwam een verslag waar volgens haar onwaarheden in stonden. Ze voelde zich gediscrimineerd vanwege haar huidskleur. Ook had ze soms moeite om niet opvliegend te reageren wanneer het gesprek haar raakte.

Ze heeft nu opnieuw een gesprek met de beschermingstafel. Dankzij de RATZ kan bij dat gesprek een advocaat aansluiten. Hier is Patricia heel blij mee. Nu heeft ze vertrouwen dat er een eerlijk verslag van het gesprek komt, en kan de advocaat het gesprek bijsturen wanneer ze, naar eigen zeggen, dingen zegt die verkeerd begrepen kunnen worden.

¹⁷ Ten behoeve van privacy van de rechtzoekenden zijn de namen gefingeerd. De overige portretten zijn opgenomen in bijlage 1.

¹⁸ De in figuur 1 opgenomen minderjarigen (n=30) kregen een ATZ voor problemen en geschillen op de rechtsgebieden vreemdelingenrecht (9), bestuursrecht (7), verbintenissenrecht (6), strafrecht (4), strafrecht niet-verdachten (2) en personen- en familierecht (2).

ALGEMEEN De populatie rechtzoekenden aan wie een ATZ werd toegekend bevatte een brede spreiding in leeftijd, met een gemiddelde van 38 jaar, en bestond voor bijna twee derde uit mannen (Figuur 1).



Figuur 1. Verdeling in leeftijd en geslacht van RATZ-gebruikers (tot 1 april 2022; excl. minav-zaken; n=1.666).¹⁸

Als zelf aanvragen te ingewikkeld is

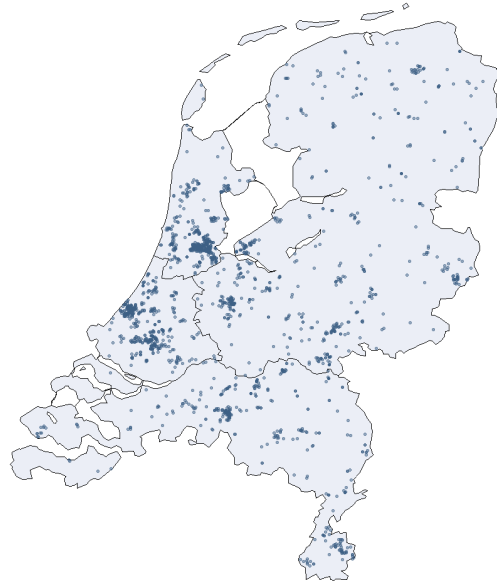
Irina's kinderbijslag wordt teruggevorderd. Ze heeft van de SVB dubbele kinderbijslag gekregen voor ál haar kinderen, in plaats van alleen voor haar twee gehandicapte kinderen. Er is iets fout gegaan bij de aanvraag. Hierdoor is ze bovendien op een fraudeurslijst komen te staan. Vooral dat laatste steekt, omdat de SVB telefonisch al heeft toegegeven dat dit niet terecht is.

Irina begrijpt het systeem niet goed. Bovendien is zij Engelstalig en spreekt nog niet voldoende Nederlands om dit conflict zelf te kunnen oplossen. Door de RATZ kan een advocaat haar nu helpen bezwaar in te dienen. Ze hoopt hiermee een betalingsregeling te kunnen treffen en van de fraudeurslijst gehaald te worden. Irina is dankbaar voor deze toevoeging en blij met haar advocaat.

De RAZ-gebruikers wonen met name in Noord- en Zuid-Holland waar de grootste steden gevestigd zijn (zie Figuur 2).

ZELFREDZAAMHEID Omdat het beleidsconcept 'zelfredzaamheid' centraal staat in deze regeling, is via een gevalideerde set vragen een indicatie verkregen van de zelfredzaamheid van de RAZ-gebruikers (zie Figuur 3).¹⁹ Gemiddeld scoorden de respondenten zichzelf redelijk zelfredzaam (met een gemiddelde van 2.9 op een vierpuntsschaal), en zelfs een tikje zelfredzamer dan de gemiddelde Nederlandse populatie – al is wegens o.a. de kleine steekproef voor voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van dit gemeten verschil.²⁰ Desondanks kunnen deze cijfers indiceren dat de RAZ-rechtszoekende niet minder 'zelfredzaam' is dan

de rest van de populatie; tenminste niet wanneer zelfredzaamheid puur wordt beschouwd als een persoonskenmerk, en de omstandigheden die een persoon mogelijk meer of minder zelfredzaam laten handelen buiten beschouwing worden gelaten.

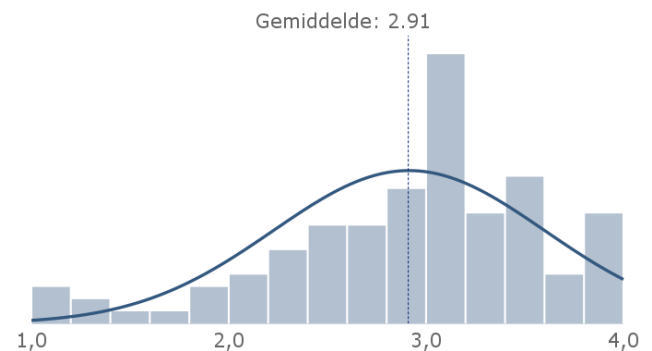


Figuur 2. Verdeling RAZ-gebruikers over Nederland (tot 1 april 2022, excl. minav-zaken; n=1.666).

Ik moest op het politiebureau komen

Anton vertelt over een voorval op Schiphol. Een medepassagier deed vervelend tegen zijn dochter, waarop Anton reageerde. Hij werd door de marechaussee aangehouden op verdenking van mishandeling. Anton zocht meteen contact met een advocaat, omdat hij voorzag dat de situatie zonder hulp van een advocaat helemaal uit de hand kon lopen. Hij had echter geen recht op een toevoeging.

Gelukkig kon hij geholpen worden via de RAZ. Er ging een advocaat mee naar het verhoor op het politiebureau, waar hij mede kon helpen bij het formuleren van de verklaring: hij kon de situatie beter verwoorden dan Anton zelf. De zaak werd uiteindelijk geseponeerd, waar Anton erg blij mee was. Hij voelt zich goed geholpen.



Figuur 3. De *self efficacy* van de RAZ-populatie (gemeten via enquête onder rechtzoekenden; n=108).

¹⁹ Zelfredzaamheid is hier geoperationaliseerd door de zelf-effectiviteit te meten, zoals beschreven in hoofdstuk twee.

²⁰ De *self efficacy* van de RAZ-populatie (gem. 2.9, n=108) is vergeleken met de gewogen resultaten uit de Geschilbeslechtingdelta (Ter Voert & Hoekstra, 2020), die uitspraken doet over de hele Nederlandse populatie (gem. 2.8, n=5420). De RAZ-populatie blijkt zichzelf iets

zelfredzamer te scoren ($t(5526)=2.7$; $p<0.01$; $d=0.23$). Kanttekeningen zijn de kleine RAZ-steekproef, de mogelijke zelfselectie van digivaardiger respondenten door digitaal enquêteren, en het onbekende effect van de gedeeltelijk telefonische afname van de RAZ-vragenlijst (al was er geen verschil in zelfredzaamheid tussen online en telefonische afname ($t(106)=0.94$; $p=0.35$)).

ACHTERGRONDKENMERKEN Het CBS heeft de RAZT-populatie vergeleken met de Nederlandse bevolking en met de Wrb-gerechtigden en Wrb-gebruikers.²¹ Daarbij is onder meer gekeken naar achtergrondvariabelen als leeftijd, geslacht, type huishouden, inkomen, inkomensbron en gemeentegrootte.

Het beeld dat naar voren komt, is dat de RAZT-populatie een specifieke groep binnen de doelgroep van de Wrb vormt. De RAZT-populatie wordt gevormd door mensen die relatief vaak een uitkering krijgen, mensen die relatief lage inkomens hebben, mensen die alleenstaand en relatief jong zijn, en mensen die relatief veel in grote steden wonen. Voor al deze achtergrondvariabelen geldt dat deze bij de RAZT-populatie vaker voorkomen dan bij de groep die al gebruik maakt van het stelsel.

Vooruitlopend op hoofdstuk 5 willen we hier alvast benoemen dat deze persoons-gerelateerde aspecten een minder grote rol spelen dan context-gerelateerde factoren die nog aan bod gaan komen. Mensen zijn meer of minder zelfredzaam al naar gelang de situatie is.

Normaal kan ik dit zelf, maar de overheid werkt niet mee...

Hein krijgt aanslagen van de Belastingdienst, omdat het UWV een foutieve berekening heeft gemaakt. Normaal gesproken kan Hein dit soort dingen prima zelf oplossen, maar hij krijgt geen gehoor bij het UWV en de Belastingdienst; ieder wijst naar de ander.

Inmiddels zit Hein in de schulden. Zowel het UWV als de Belastingdienst werken niet mee en zijn slecht bereikbaar. Een eerste poging om een advocaat in te schakelen leidde niet tot een oplossing, maar alleen tot meer rekeningen. Via juridisch maatschappelijk werk komt Hein terecht bij het Juridisch Loket en een advocaat. Dankzij de RAZT kan hij nu wel hulp krijgen bij het indienen van een bezwaarschrift.

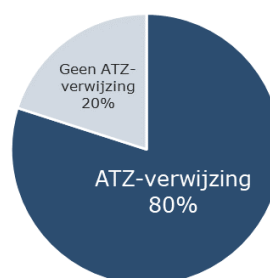
²¹ Te raadplegen via www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/50/gebruikers-van-de-regeling-adviestoevoeging-zelfredzaamheid.

IV Bevindingen

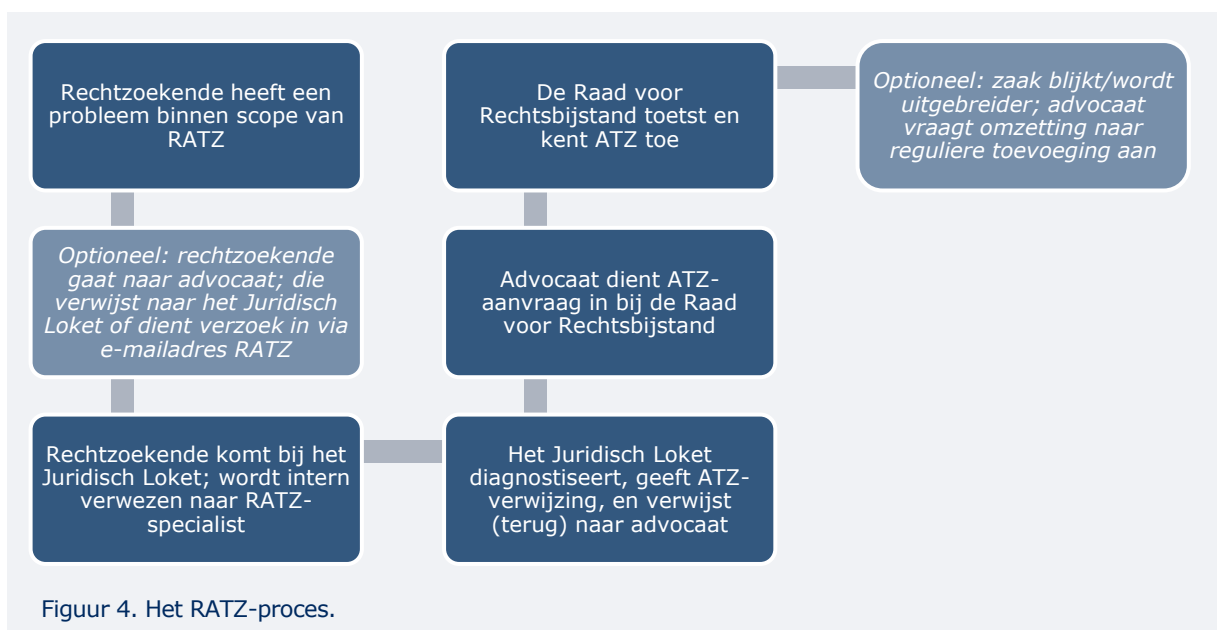
1) Diagnosen en ATZ-verwijzingen door het Juridisch Loket

In de periode 1 juli 2021 – 31 maart 2022 hebben 2.513 rechtzoekenden zich bij het Juridisch Loket gemeld met een probleem dat potentieel tot een ATZ kon leiden. Een deel van hen klopte uit eigen beweging aan bij het Juridisch Loket en werd door de jurist geïdentificeerd als potentiële RATZ-klant; de overige rechtzoekenden waren eerst bij een advocaat geweest die de rechtzoekende wilde helpen via een ATZ (zie Figuur 4). In het laatste geval benaderde de advocaat meestal namens de cliënt het Juridisch Loket.

Door de juristen van het Juridisch Loket die zich specifiek bezighielden met de RATZ is per zaak een diagnose gesteld. Dit heeft geleid tot 2.009 ATZ-verwijzingen naar een advocaat (80%).



Figuur 5. Verhouding wel en niet verwezen rechtzoekenden na diagnose door het Juridisch Loket.



Figuur 4. Het RATZ-proces.

1.1) Geen ATZ-verwijzing na diagnose

20% (504) van de diagnoses heeft niet geleid tot een ATZ-verwijzing. Dit had een van de volgende vier aanleidingen:

DIENSTVERLENING DOOR HET JURIDISCH LOKET

23% van de niet-verwijzingen kon door het Juridisch Loket worden opgepakt. In ongeveer de helft van deze zaken had de rechtzoekende zich eerst tot een advocaat gewend en had de advocaat verzocht om een ATZ-verwijzing, maar kon het Juridisch Loket de rechtzoekende verder helpen met informatie en advies. Bijvoorbeeld waar het ging om het beoordelen van een concept arbeidsovereenkomst of een advies over het willen stoppen van het betalen van de kinderalimentatie. Maar ook diagnosegesprekken die door een jurist van het Juridisch Loket zelf waren geïnitieerd leidden niet altijd tot een verwijzing. Bijvoorbeeld als de jurist kon helpen met verdere vraagverheldering door contact te zoeken met de wederpartij. Of als de zaak zich in een te prematuur stadium bevond om verdere stappen te ondernemen en de jurist de rechtzoekende kon informeren wat te doen als de zaak zich verder zou ontwikkelen.

DIENSTVERLENING DOOR ANDERE INSTANTIE

19% van de niet-verwezen ATZ-zaken kon worden verwezen naar een ketenpartner, bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden, Slachtofferhulp Nederland, het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, of een (straf)rechtswinkel. De rechtzoekende is hier middels warme overdracht verwezen. Omdat deze zaken niet onder de regeling ATZ vielen zijn ze niet verder gevolgd en zijn er dus geen aanvullende data beschikbaar.

DIENSTVERLENING MET EEN LAT/REGULIERE

TOEVOEGING Bij 31% van de niet-verwijzingen bleek dat de rechtzoekende hulp kon krijgen van een advocaat onder een reguliere toevoeging of lichte adviestoevoeging (LAT). Voorbeelden zijn

problematiek rondom een huur- of zorgcontract, naamswijziging, zaken waar sprake was van meerdere rechtsterreinen (zoals personen- en familierecht met vreemdelingenrecht), en strafrechtzaken waar het ging over gratie of mensenhandel. In deze categorie niet-verwijzingen bevonden zich veel verschillende problemen en rechtsterreinen; geen een daarvan was prevalent. Daarnaast heeft de Raad voor Rechtsbijstand bij enkele complexe gevallen gebruik gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid.

UITVAL 27% van de diagnoses resulteerde niet in een verwijzing doordat de zaak buiten scope viel of wegens een andere uitvalreden. Voorbeelden zijn:

- te laag (financieel) belang (met name bij verbintenissenrechtzaken);
- zakelijk geschil;
- rechtzoekende niet Wrb-gerechtigd;
- zaak viel onder bereik van een eerdere toevoeging;
- zaak viel vóór de ingang van de RAZ en er was geen sprake van terugwerkende kracht;
- geen contact meer met rechtzoekende.

1.2) Herkomst ATZ-gebruikers

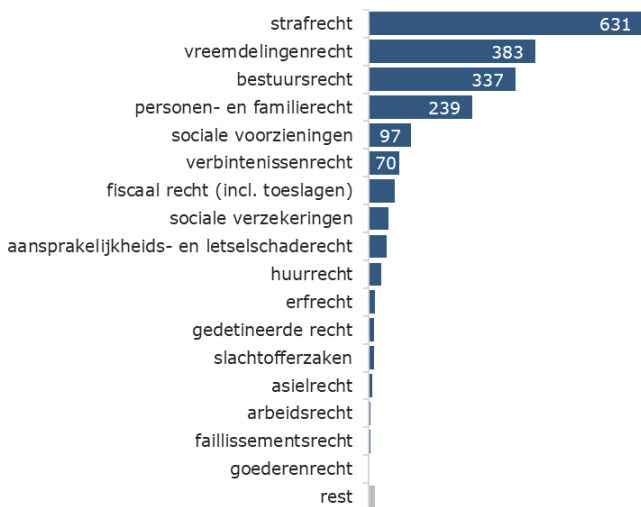
Van de 2.009 rechtzoekenden (incl. minav) die uiteindelijk een ATZ-verwijzing kregen, is geregistreerd hoe zij bij het Juridisch Loket terecht kwamen. 71% van de ATZ-verwijzingen ging naar rechtzoekenden die met hulp van een advocaat vroegen om een ATZ-verwijzing. 29% van de verwezen rechtzoekenden kwam direct bij het Juridisch Loket. Een kanttekening bij deze verhouding is dat het Juridisch Loket door de coronapandemie fysiek minder goed bereikbaar was en rechtzoekenden hierdoor mogelijk minder vaak zelf het Juridisch Loket hebben benaderd.²²

²² De periode na het evaluatieonderzoek en de coronalockdowns laten een ander beeld zien. De verhouding

in herkomst van ATZ-gebruikers verschuift: een stijging in verwijzingen direct via het Juridisch Loket en een daling in

1.3) Rechtsgebieden van ATZ-verwijzingen

Van de 2.009 verwijzingen is geregistreerd binnen welk rechtsgebied deze vielen (zie Figuur 6). Als deze aantallen worden vergeleken met het gebruikelijke werkgebied van het Juridisch Loket, zijn overeenkomsten zichtbaar in vreemdelingenrecht en personen- en familierecht: dit zijn twee rechtsgebieden waar het Juridisch Loket normaliter ook veel contact heeft.²³ De gebruikelijke top-3, zijnde arbeidsrecht, algemeen verbintenissenrecht en huurrecht, is in de RATZ in (veel) mindere mate vertegenwoordigd.



Figuur 6. Verhouding tussen het aantal ATZ-verwijzingen per rechtsgebied door het Juridisch Loket.

1.4) Redenen voor ATZ-verwijzing

De juristen van het Juridisch Loket noteerden in het diagnosedocument – hierin wordt de verwijzing ATZ verwoord t.b.v. de ATZ-aanvraag – de reden(en) voor afgifte van een ATZ-verwijzing. Er was vaak sprake van een

verwijzingen die met hulp van de advocaat tot stand kwamen. Daarbij moet worden aangetekend dat advocaten sinds 1 april 2022 een strafrecht-gerelateerde ATZ direct bij de Raad voor Rechtsbijstand mogen aanvragen.

²³ Kanttekening hierbij is dat het, hoewel het onder de noemer personen- en familierecht valt, wel degelijk andersoortige zaken kunnen zijn. Binnen de RATZ gaat het

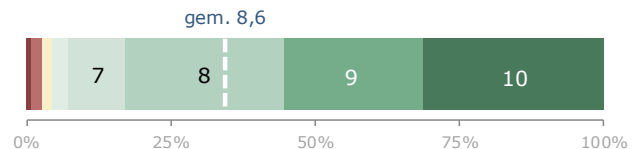
combinatie van redenen. De meest genoemde waren:

- het ontbreken van een voorliggende voorziening;
- een niet of beperkt zelfredzame rechtzoekende;²⁴
- een complexe situatie;
- verstreckende gevolgen voor de rechtzoekende.

Aanvullend werden soms specifiekere redenen genoemd, zoals: dat de rechtzoekende moeite had met taal (zoals lage lees- en spreekvaardigheid, of Nederlands als tweede taal); dat de rechtzoekende zich in een kwetsbare situatie (zoals dakloosheid) of gezondheid bevond; of dat er sprake was van spoed of verlopende termijnen, waardoor de zaak snel opgepakt moest worden om verdere escalatie te voorkomen.

1.5) Rechtzoekenden over de dienstverlening van het Juridisch Loket

In de enquête is aan rechtzoekenden gevraagd hoe zij de dienstverlening van het Juridisch Loket hebben ervaren. In algemene zin waren zij zeer positief, resulterend in een gemiddeld 'rapportcijfer' van 8.6 (zie Figuur 7).



Figuur 7. Tevredenheid van rechtzoekenden over de dienstverlening van het Juridisch Loket, zoals gemeten via enquêtes (n=112).

Ook op de verschillende elementen van de dienstverlening, zoals goed luisteren en uitleggen en de rechtzoekende serieus nemen,

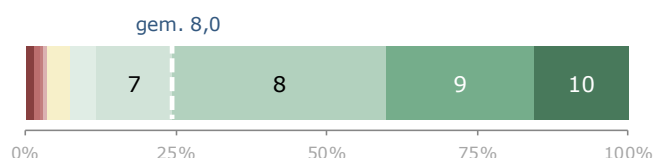
bijvoorbeeld nauwelijks om echtscheidingszaken, maar vooral om zaken rondom ondertoezichtstelling/uit huisplaatsing en curatele/onderbewindstelling.

²⁴ Er is door de juristen van het Juridisch Loket geen nader onderscheid gemaakt in gradaties van ontbrekende zelfredzaamheid.

beloonden rechtzoekenden de dienstverlening met een gemiddelde *rating* van 4.5 uit 5 (n=111).²⁵ De enkele genoemde verbeterpunten gingen meestal over de (telefonische) bereikbaarheid. In Figuur 9 is een afspiegeling weergegeven van de opmerkingen die respondenten noteerden.²⁶

1.6) Advocaten over het Juridisch Loket

Advocaten waren over het algemeen tevreden over de samenwerking met het Juridisch Loket (Figuur 10).



Figuur 10. Tevredenheid van advocaten over de samenwerking met het Juridisch Loket (indien van toepassing, excl. minav-zaken; n=611).

Gevraagd naar algemene opmerkingen over de zaak ging slechts een handjevol advocaten in op (de samenwerking met) het Juridisch Loket. Deze opmerkingen waren gemengd, zoals geïllustreerd in enkele quotes (zie Figuur 8).

2) Aanvragen van ATZ bij de Raad voor Rechtsbijstand

In periode 1 juli 2021 – 31 maart 2022 zijn er 2.121 ATZ-aanvragen geregistreerd bij de Raad. Door de veranderde werkwijze rondom minav-zaken gedurende de evaluatieperiode kan niet bepaald worden hoe groot dit aandeel is ten opzichte van het totaal aan ATZ-verwijzingen door het Juridisch Loket.²⁷

Onder de aanvragen bevonden zich 369 minav-zaken (17%). Tenzij anders aangegeven is deze groep in alle verdere aantallen en analyses uitgesloten.



Figuur 9. Selectie van opmerkingen van rechtzoekenden over het Juridisch Loket, zoals vermeld in enquêtes.



Figuur 8. Selectie van opmerkingen van advocaten over het Juridisch Loket, zoals vermeld in enquêtes.

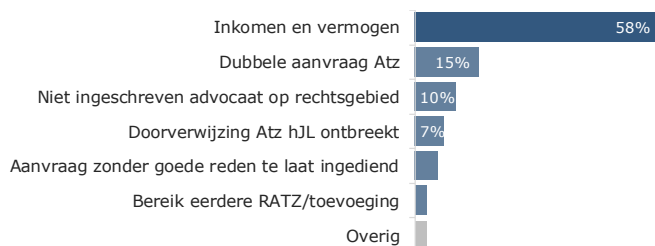
²⁵ De resultaten per stelling zijn opgenomen in bijlage 2.

²⁶ De overige open antwoorden zijn opgenomen in bijlage 3.

²⁷ Zoals omschreven in hoofdstuk twee par. 3.1: de minav-zaken werden eerst met en later zonder verwijzing van het Juridisch Loket bij de Raad geregistreerd.

2.1) Toe- en afwijzingen ATZ-aanvragen

Van de 2.121 aanvragen tot 1 april 2022 zijn er 89 afgewezen door de Raad voor Rechtsbijstand. De voornaamste reden voor afwijzing was te veel inkomen of vermogen (zie Figuur 11). De afgewezen zaken waren qua rechtsgebied en wederpartij niet opvallend anders van aard dan de toegewezen zaken.



Figuur 11. Redenen voor afwijzing ATZ door de Raad (een afwijzing kon meerdere redenen hebben; getoond zijn verhoudingen van afwijzingen met bekende redenen; n=70).

De 2.032 toegekende aanvragen (incl. minav-zaken) zijn nader geanalyseerd.²⁸

2.2) Herkomst ATZ-rechtzoekenden



Figuur 12. De route van de rechtzoekende naar de RATZ (zoals aangegeven door de advocaat in de zakenquête; excl. minav-zaken; n=625).

Via de zakenquêtes kon nader bepaald worden welke route rechtzoekenden aflegden naar een ATZ (zie Figuur 12). Dit beeld komt overeen met de herkomst van verwezen rechtzoekenden zoals

geregistreerd door het Juridisch Loket (zie par. 1.2).

Aanvullend is te zien dat in gevallen waarin de rechtzoekende eerst naar een advocaat ging, deze in meer dan een kwart van de gevallen namens de cliënt het Juridisch Loket benaderde, in plaats van de cliënt langs het loket te laten gaan (19% vs. 58%).

2.3) Reden(en) voor ATZ-aanvraag volgens advocaten

Veelgenoemde redenen van advocaten waarom een ATZ nodig was waren de complexiteit van de zaak en het gebrek aan een voorliggende voorziening om het op te lossen (zie Figuur 13).



Figuur 13. Redenen waarom een ATZ nodig was, zoals per zaak aangegeven door advocaten (excl. minav-zaken; n=625).

Het type probleem maakt echter uit voor de reden(en) waarom een ATZ nodig was. Uit de zakenquêtes komt naar voren dat bij sociale verzekeringen en sociale voorzieningen veelgenoemde redenen 'inhoudelijke of procedurele ingewikkeldheid' (met een score van 71% tot 100% over alle bestuursrechtzaken), 'een onvoldoende responsief bestuursorgaan' (43%, Participatiewet), en 'de schrijnende situatie' (38%, Participatiewet) waren. Bij zaken betreffende ondertoezichtstelling/uit huisplaatsing kruisten advocaten bijna alle redenen voor de

²⁸ Hieronder bevinden zich ook zaken die later omgezet zijn naar een reguliere toevoeging (17%).

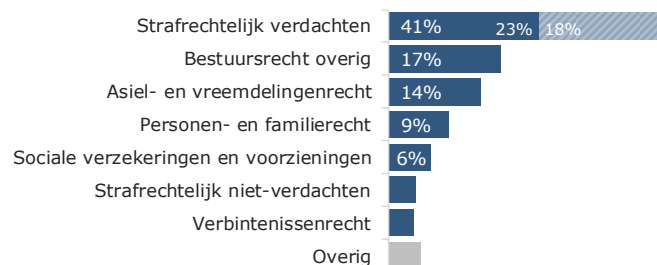
noodzaak van een ATZ aan, met 'emotionele belasting hoog voor de cliënt' en 'inhoudelijke of procedurele ingewikkeldheid' als hoogst scorende redenen (beide 75%). Bij zaken betreffende curatele/onderbewindstelling is eveneens sprake van een hoge score op 'inhoudelijke of procedurele ingewikkeldheid' (96%), evenals bij strafzaken (Misdriften, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer) (61%) en het vreemdelingenrecht en verblijfsrecht gezinsleden (beide 89%). Daarnaast wordt in 50% van de curatele/onderbewindstelling 'geen voorliggende voorziening' als reden aangegeven. Datzelfde geldt in iets hogere mate voor strafzaken en vreemdelingenrechtzaken (respectievelijk 69% voor straf, 61% voor Vreemdelingenrecht en 69% voor Verblijf gezinsleden).

In Participatiewet-zaken en bij ondertoezichtstelling/uthuisplaatsing wordt in respectievelijk 46% en 50% van de gevallen aangegeven dat 'vroegtijdige interventie nodig was om later zwaarwegende gevolgen voor de cliënt te voorkomen'. Ook in strafzaken (Misdriften, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer) en bij vreemdelingenrecht was daar in 35% respectievelijk 37% van de gevallen sprake van.

2.4) Typering ATZ-zaken

De meeste ATZ-zaken vielen binnen het strafrecht (zie Figuur 14). Bijna de helft van de strafrechtelijke verdachten betroffen minav-clënten (zie arcering; 18%). Ook in de ATZ-zaken met een meerderjarige verdachte (n=438) ging het in 83% om niet-aangehouden verdachten die door de politie voor een verhoor werden opgeroepen en daarbij consultatie en verhoorbijstand behoefden. Van bijstand voor een procedure bij de kantonrechter of de politierechter was in 9,5% van de zaken met een meerderjarige verdachte sprake, bijvoorbeeld vanwege overtredingen van de APV of de

leerplichtwet, vanwege rijden zonder rijbewijs of reizen zonder vervoersbewijs. De resterende gevallen waarin meerderjarige verdachten betrokken waren laten een grote variatie in soorten zaken zien.



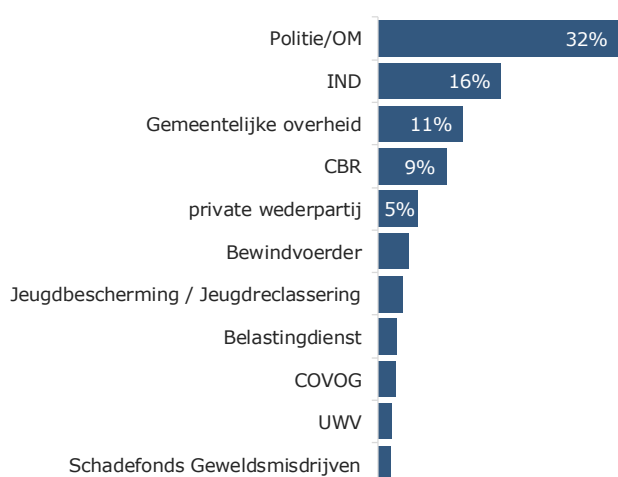
Figuur 14. Rechtsgebieden toegewezen RATZ-zaken, incl. minav-zaken (gearceerd); n=2.032.

Naast het rechtsgebied scheppen ook de wederpartijen een beeld van de ATZ-zaken (zie Figuur 15). Vooral de zaken die vallen onder Bestuursrecht overig, zijnde bestuursrecht exclusief sociale verzekeringen, sociale voorzieningen en asiel- en vreemdelingenrecht, krijgen hierdoor meer duiding.²⁹ Binnen die categorie was 42% van de zaken tegen het CBR, waarbij vaak het rijbewijs ongeldig was verklaard of werd ingetrokken, of men had bezwaar tegen (het resultaat van) een onderzoek. Ook gemeenten (22%) kwamen veel voor als wederpartij, met als meest voorkomend geschil een voornemen tot sluiting van de woning wegens overtreding van de Opiumwet en voorts zeer uiteenlopende problemen. De derde grootste wederpartij was het COVOG³⁰ (12%), waarbij altijd sprake was van een voornemen tot afwijzing van een VOG. De vierde grootste wederpartij binnen Bestuursrecht overig was het Schadefonds Gewelddsmisdrijven.

²⁹ 'Bestuursrecht overig' bevat alle zaken die bij de Raad worden geregistreerd onder zaakcode B010, een algemene code voor bestuursrechtzaken. Deze code wordt in de

registratie niet nader uitgesplitst en kon dus enkel via dossieronderzoek nader geduid worden.

³⁰ Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag



Figuur 15. Top-11 wederpartijen in RAZZ-zaken (excl. minav-zaken; n=1.666).

Zaken tegen de Belastingdienst werden onder meerdere rechtsgebieden geregistreerd: Fiscaal recht; Woonrecht³¹; Strafrecht; en Verbintenissenrecht. Een nadere analyse van deze zaken (n=40) laat zien dat 55% over de beëindiging en/of terugvordering van een of meerdere toeslagen ging, waaronder de Kinderopvangtoeslag. In twee zaken werd expliciet vermeld dat de rechtzoekende een gedupeerde van de kinderopvangtoeslagaffaire was. De resterende 45% van de gevallen laat een grote variatie in soorten zaken zien, waarbij er in vijf zaken sprake was van een registratie op de FSV-lijst.

Bij de voorbereiding van de RAZZ is in het beleidskader³² een eerste, niet-limitatieve inventarisatie van rechtsgebieden opgenomen waar zich vanwege vermeende zelfredzaamheid mogelijk knelpunten voor burgers kunnen voordoen.³³ Deze initiële inventarisatie van rechtsgebieden is vergeleken met de

rechtsgebieden waarvoor daadwerkelijk ATZ-toevoegingen zijn afgegeven.

Rechtsgebieden die niet of weinig voorkwamen zijn: arbeidsrecht; belastingrecht; erfrecht; huurrecht; strafrecht niet-verdachten; verbintenissenrecht; schuldsanering/beslagen en toeslagen.

Binnen de rechtsgebieden die wel voorkwamen, te weten Bestuursrecht overig, personen- en familierecht, strafrecht verdachten en asiel- en vreemdelingenrecht, zijn er eveneens typen problemen die niet of weinig zijn voorgekomen.

- bij Bestuursrecht overig gaat het om: wijziging geslachtsnaam; geschil onderwijsinstelling; beslissing Raad voor Rechtsbijstand; problemen met de Basisregistratie Personen;
- bij personen- en familierecht betreft het: alimentatieberekening en vervangende toestemming identiteitsbewijs kind;
- bij strafrecht verdachten komt overtreding Leerplichtwet niet terug;
- bij asiel- en vreemdelingenrecht gaat het om: geschillen over leges, naturalisatie en visum kort verblijf.

SOCIALE VOORZIENINGEN Bij de gemeentelijke overheid vielen veel zaken in het rechtsgebied sociale voorzieningen, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen de Participatiewet en overige zaken. Bij de Participatiewet gaat het zowel om rechtsbijstand bij aanvragen als om rechtsbijstand bij geschillen. Bij de aanvragen komt uit het dossieronderzoek (in aflopende frequentie) hulp bij aanvraag Participatiewet; hulp bij kwijtscheldingen van terugvorderingen en boetes; en hulp bij het aanvragen van een inkomenstoeslag. Bij de geschillen gaat het (in aflopende frequentie) over het opleggen van een

³¹ Geschillen n.a.v. de toeslagenaffaire werden onder het rechtsgebied Woonrecht geregistreerd. De reden daarvan was dat het technisch niet mogelijk was om op korte termijn een nieuwe zaakcode aan te maken.

³² Te raadplegen via www.rvr.org/publish/pages/4906/beleidskader_atz_versie_1-5_14-12-2022_.pdf

³³ Voor sommige rechtsgebieden waren er concrete aanwijzingen dat vermeende zelfredzaamheid een probleem voor burgers kon vormen, zoals de casuïstiek van de VSAN ook laat zien. Voor andere rechtsgebieden ontbraken concrete aanwijzingen, maar was de aanname van zelfredzaamheid in de betreffende wet- en regelgeving voldoende om de rechtsgebieden mee te nemen in de inventarisatie.

maatregel of boete (of het voornemen daartoe); het buiten behandeling laten of afwijzen van een aanvraag Participatiewet-uitkering; de vaststelling van het recht op een Participatiewet-uitkering; verdenking van fraude; vermeende schending van een plicht (inlichtingenplicht, arbeidsplicht); het terugvorderen van een bijstandsuitkering; en bijzondere bijstand.

De overige zaken binnen sociale voorzieningen betroffen met name aanvragen en geschillen inzake de WMO. Hoewel het om relatief weinig zaken gaat, zijn aanvragen voor een maatwerkvoorziening maatschappelijke (nood)opvang wegens dakloosheid oververtegenwoordigd. Overige hulp bij aanvragen laat een grote variatie zien. Ook bij de – betrekkelijk geringe – geschillen over WMO-voorzieningen is de variatie in type problematiek groot.

SOCIALE VERZEKERINGEN De zaken op het gebied van sociale verzekeringen betreffen geschillen met de wederpartij UWV (2% van de afgegeven ATZ-toevoegingen). De categorieën Arbeidsongeschiktheid en 'Overig' komen het vaakst voor, hoewel het op het totaal aan ATZ-toevoegingen dus om geringe aantallen gaat. Ook hier is sprake van een variatie in problematiek, waarbij het in een enkel geval hulp bij een aanvraag betreft. Voornamelijk gaat het om geschillen over herzieningen; afwijzingen; ontheffingen; terugvorderingen; herkeuringen.

ASIEL- EN VREEMDELINGENRECHT Bij asiel- en vreemdelingenrecht vallen de meeste zaken onder Vreemdelingenrecht of Verblijf gezinsleden. Ook bij dit rechtsgebied valt op dat het vaak gaat om hulp bij aanvragen, zoals voor gezinshereniging; nareisverzoek; op grond van het Chavez-arrest; uitstel vertrek op medische gronden; aanvraag machtiging voorlopig verblijf; aanvraag verlenging voorlopig verblijf. In geval

van geschillen gaat het veelal om afwijzingen op aanvragen waarop een procedure wordt gestart.

PERSONEN- EN FAMILIERECHT Binnen het rechtsgebied personen- en familierecht komen twee categorieën sterk naar voren: Ondertoezichtstelling/uthuisplaatsing, en Curatele/onderbewindstelling. Bij Ondertoezichtstelling/uthuisplaatsing betreft het (dreigende) jeugdbeschermingsmaatregelen. Uit het dossieronderzoek komen (in aflopende frequentie) de volgende problemen naar voren: oneens met werkwijze JZ/GI; dreigende maatregelen; contact/omgangsregeling; (verlenging) OTS; uthuisplaatsing. Bij Curatele/onderbewindstelling gaat het om verzoeken tot opheffing of wijziging van het bewind, curatele of mentorschap. Het merendeel van de geschillen betreft onvrede of klachten over het handelen van de bewindvoerder.

3) Dienstverlening en werkzaamheden van advocaten bij RATZ-zaken

3.1) Uitgevoerde werkzaamheden

Aan advocaten werd in de zakenquête gevraagd aan te geven welke werkzaamheden zij hadden verricht in die specifieke zaak (zie Figuur 16). Hierdoor kan per type rechtsprobleem inzicht worden verkregen in de vormen van dienstverlening en de tijdsbesteding die daarmee gemoeid is.

De meest opvallende resultaten worden hieronder besproken, mede door rechtsgebieden uit te lichten waarbij een werkzaamheid vaker voorkwam dan gemiddeld bij de ATZ-zaken.³⁴ Een overzicht van de verhoudingen aan uitgevoerde werkzaamheden staat in bijlage 4.

INFORMEREN, ADVISEREN EN INSTRUEREN De werkzaamheden 'Mijn cliënt informeren over de (wederzijdse) rechten en plichten' en 'Met mijn cliënt het rechtsprobleem analyseren

³⁴ De rechtsgebieden die in deze paragraaf worden behandeld zijn degenen waarover minstens 20 zakenquêtes zijn ingevuld. Dit ten behoeve van de representativiteit. Dit zijn: Bestuursrecht overig; Participatiewet; Ondertoezichtstelling en

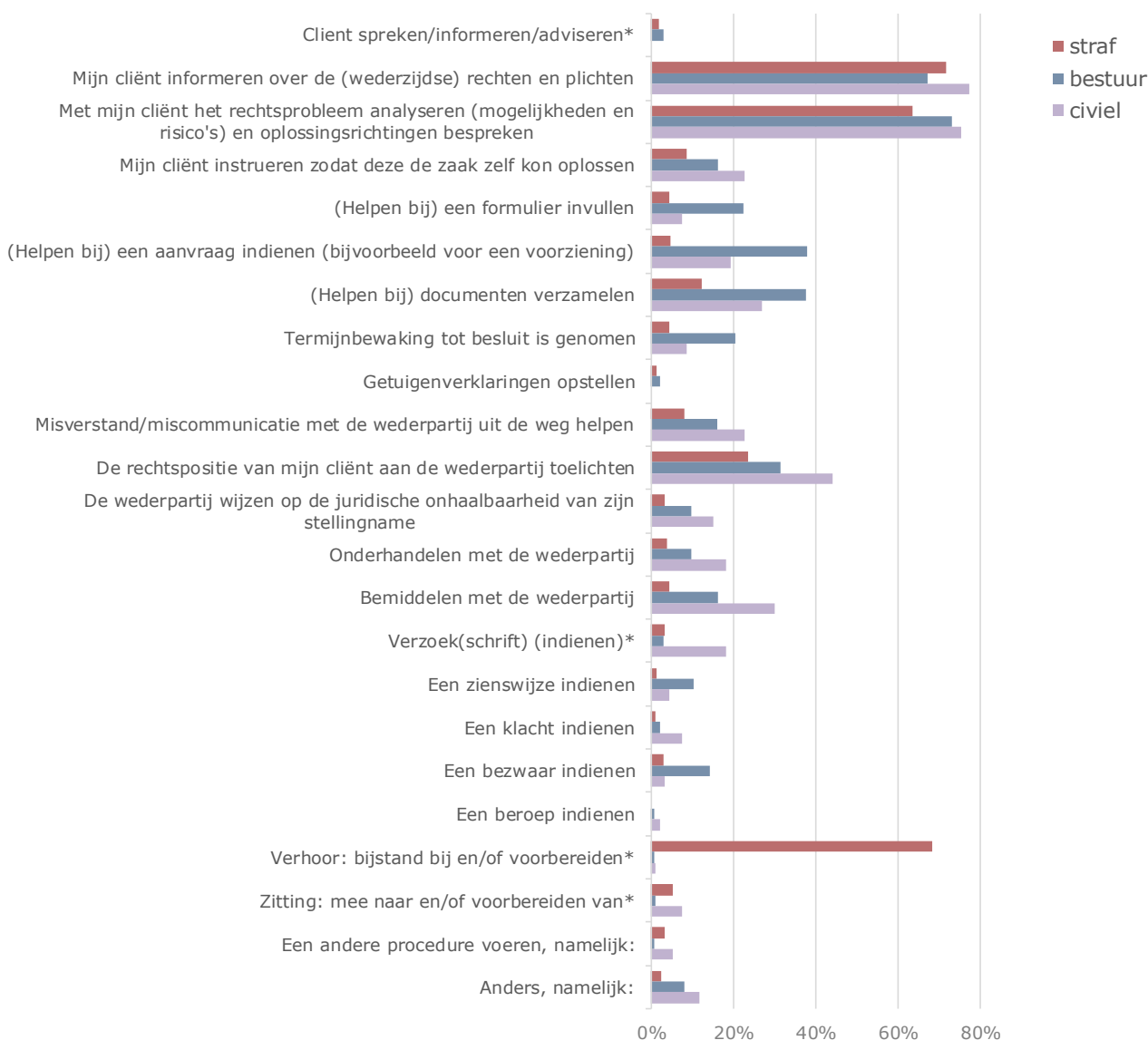
uthuisplaatsing; Curatele/onderbewindstelling; Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer; Vreemdelingenrecht; en Verblijf gezinsleden.

(mogelijkheden en risico's) en oplossingsrichtingen bespreken' komen bij alle geanalyseerde rechtsgebieden veelvuldig voor: gemiddeld 71%.

'Mijn cliënt instrueren zodat deze de zaak zelf kon oplossen' komt relatief vaker voor bij Participatiewet en Curatele/onderbewindstelling: beide 36% (tegen gemiddeld 15%).

PRAKTISCHE HULP Het bieden van praktische hulp komt met name voor bij

Vreemdelingenrecht en Verblijf gezinsleden: '(Helpen bij) een formulier invullen' met respectievelijk 43% en 49%; '(Helpen bij) een aanvraag indienen' met respectievelijk 54% en 74% en '(Helpen bij) documenten verzamelen' met respectievelijk 59% en 63% (tegenover gemiddeld respectievelijk 13%; 22% en 28%). In mindere mate – variërend van 21% tot 29% – wordt er ook praktische hulp gegeven bij Bestuursrecht overig, Participatiewet en Curatele/onderbewindstelling.



Figuur 16. Werkzaamheden uitgevoerd per rechtsgebied, zoals aangegeven door advocaten in de zakenquête (n=625). Werkzaamheden met een * zijn via rubricering van de open antwoorden toegevoegd.

CONTACT MET WEDERPARTIJ 'De rechtspositie van mijn cliënt aan de wederpartij toelichten' komt in alle onderzochte rechtsgebieden voor, variërend van 17% (Verblijf gezinsleden) tot 63% (Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing) (tegenover gemiddeld 31%). 'De wederpartij wijzen op de juridische onhaalbaarheid van zijn stellingname' komt relatief vaker voor bij Participatiewet: 14%; Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing: 17%; Curatele/ onderbewindstelling: 11%; en bij Vreemdelingenrecht: 10% (tegenover gemiddeld 9%).

'Misverstand/miscommunicatie met de wederpartij uit de weg helpen' is met name aanwezig bij de Participatiewet: 25%; Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing: 46%; Curatele/ onderbewindstelling: 21%; en Vreemdelingenrecht: 20% (tegenover gemiddeld 14%).

De werkzaamheid 'Bemiddelen met de wederpartij' is met name te zien bij Participatiewet en Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing met respectievelijk 25% en 54% (tegenover gemiddeld 15%). Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor 'Onderhandelen met de wederpartij': 14% bij Participatiewet en 29% bij Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing (tegenover gemiddeld 10%). De werkzaamheid 'Verhoor: bijstand bij en/of voorbereiden' komt veelvuldig voor bij 'Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer': 81% tegenover gemiddeld 24%.

PROCEDURES Het voeren van procedures komen vooral bij specifieke rechtsgebieden terug. Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing scoort hoog op 'Een klacht indienen', 21% tegenover 3% gemiddeld. 'Een bezwaar indienen' komt het vaakst voor bij Bestuursrecht overig en betreft vooral CBR-zaken (28%) en bij de Participatiewet (14%, tegenover gemiddeld 9%).

Bij Curatele/ onderbewindstelling werd vaak 'Verzoekschrift indienen' aangekruist, namelijk in 43% van de zaken (tegenover gemiddeld 5%),

evenals 'Een andere procedure voeren' (11% tegenover gemiddeld 2%) en 'Zitting: mee naar en/of voorbereiden van' (21% tegenover gemiddeld 3%).

Het voeren van procedures komen in de data minder terug binnen het vreemdelingenrecht. Een relevante kanttekening daarbij is dat deze ATZ-zaken zich bij het invullen van de zakenquête nog vooral in de aanvraagfase bevonden (aanvragen in het kader van het Vreemdelingenrecht en Verblijfsrecht van gezinsleden). In de mutaties van ATZ naar TZ is het vreemdelingenrecht echter wel aanwezig en is er sprake van het voeren van een procedure.

Bij Bestuursrecht overig past de kanttekening dat er binnen die categorie sprake is van een grote variatie in typen problemen. Het relatief hoge percentage bij 'Zienswijze indienen' (19% tegenover gemiddeld 6%) betreft met name een zienswijze tegen het voornemen tot sluiting van de woning wegens overtreding van de Opiumwet en een zienswijze tegen het voornemen tot afwijzing van een VOG.

3.2) Tijdsbesteding door advocaten

Gevraagd naar het aantal uren dat besteed was aan een zaak, gaven advocaten bij 61% van de zaken aan de beoogde 3 uur of minder nodig te hebben (zie Figuur 17). In 39% van de gevallen was méér dan 3 uur besteed aan een RATZ-zaak.



Figuur 17. Urenbesteding per ATZ-zaak (niet omgezet naar een reguliere toevoeging), zoals aangegeven door advocaten in de zakenquête (excl. minav; n=625).

Uit nadere analyse blijkt dat met name bij zaken aangaande Curatele/ onderbewindstelling of de Participatiewet de 3-uurgrens werd overschreden: dit gebeurde in respectievelijk 54% en 50% van de gemeten zaken in die categorieën.

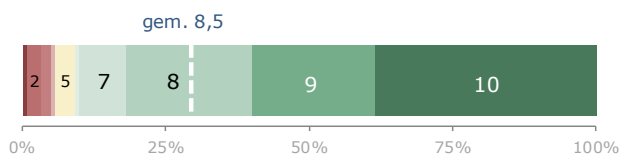
De tijdsbesteding is in nadere analyse in verband gebracht met de uitgevoerde werkzaamheden

van advocaten. Hieruit blijkt dat sommige werkzaamheden een betrouwbare voorspeller zijn van hoeveel (extra) uren er besteed moeten worden aan een zaak.³⁵ Het duidelijkste effect vindt plaats zodra er in een zaak een beroep ingediend moet worden: dit kost meerdere uren extra (al komt dit niet vaak voor).³⁶ Ook het meegaan naar een zitting (incl. voorbereiding) kost extra tijd.

Andere voorspellers van de tijdsbesteding waren het opstellen van getuigenverklaringen, het indienen van bezwaar, bijstand bij en/of voorbereiden van verhoor, en het indienen van een zienswijze.³⁷

3.3) Rechtzoekenden over de dienstverlening van advocaten

Aan rechtzoekenden is gevraagd hoe zij de dienstverlening van de advocaat hebben ervaren. De meesten van hen gaven hun advocaat een (ruime) voldoende (zie Figuur 18).



Figuur 18. Tevredenheid van rechtzoekenden met de dienstverlening van de advocaat (n=122).

Ook over de verschillende elementen van de dienstverlening, zoals hoe snel men geholpen werd en of de advocaat hun verhaal serieus nam en duidelijke uitleg gaf, beoordeelden rechtzoekenden de dienstverlening met een gemiddelde *rating* van 4.5 uit 5 (n=120).³⁸ In Figuur 19 is een doorsnede weergegeven van de

opmerkingen van rechtzoekenden over hun advocaat.



Figuur 19. Selectie van opmerkingen van rechtzoekenden over hun RATZ-advocaat, zoals aangegeven in enquêtes.

³⁵ Via regressieanalyse is het effect gemeten van het wel/niet uitvoeren van een werkzaamheid in een RATZ-zaak op de totale urenbesteding voor die zaak (zoals ingeschat door de advocaat). Voor een robuuste meting zijn verschillende hercoderingen van de urenbestedingsvraag getest; elk model was significant. Voor het overzicht wordt hier één model gerapporteerd ($R^2=.17$, $F(23, 601)=5.1$, $p<0.01$). Details kunnen worden opgevraagd bij het Kenniscentrum.

³⁶ Beroep ($\beta= 2.9$, $p<0.01$); zitting ($\beta=1.3$, $p<0.01$); getuigenverklaringen ($\beta=1.1$, $p<0,04$); zienswijze ($\beta=0.8$, $p<0.01$); bezwaar ($\beta=0.9$, $p<0.01$); verhoor ($\beta=0.8$, $p<0.01$).

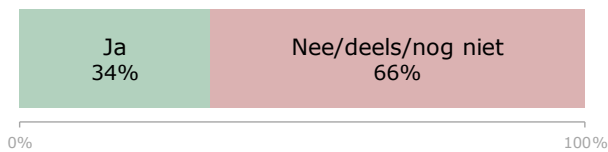
³⁷ Inzake de tijdsbesteding is een relevante aanvulling dat advocaten in de zaakenquête regelmatig te kennen gaven dat het aanvragen of muteren van de ATZ (onevenredig) veel tijd kostte in verhouding tot het aantal vergoede uren.

³⁸ De resultaten per stelling zijn opgenomen in bijlage 2.

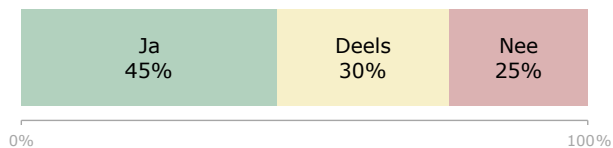
4) Resultaat en vervolg ATZ-zaken

4.1) De afloop van zaken

In de zaakenquêtes is bij advocaten en rechtzoekenden gevraagd of de zaak afgehandeld respectievelijk opgelost was (zie Figuur 20 en Figuur 21). Hoewel het resultaat vrij negatief lijkt, blijkt uit de open antwoorden dat de zaak zich veelal nog in een te vroeg stadium bevond om het resultaat te beoordelen. Daarnaast gaven advocaten vaak aan dat het onduidelijk is of de (afgeronde) ATZ nog een vervolg krijgt.



Figuur 20. Antwoord van advocaten op de vraag 'Is de zaak van [naam cliënt], met de door u geboden rechtsbijstand, afgehandeld?' (n=625).



Figuur 21. Antwoord van rechtzoekenden op de vraag 'Is uw vraag nu beantwoord of uw probleem opgelost?' (n=122).

4.2) Omzetting naar een reguliere toevoeging (TZ)

In de evaluatieperiode is 17% van de ATZ-zaken uiteindelijk omgezet naar een reguliere toevoeging (excl. minav-zaken). Deze verhouding wordt vooral bepaald door het rechtsgebied: binnen straf was het aandeel omzettingen 4%; binnen civiel en bestuur respectievelijk 22% en 25%.

Een analyse van de gecategoriseerde wederpartijen laat zien dat het aandeel omzettingen bijzonder hoog was bij zaken tegen het COVOG (58% op 40 zaken).³⁹ Iets boven gemiddeld was ook het aandeel mutaties bij zaken tegen bewindvoerders (36% op 69 zaken), het CBR (30% op 146 zaken), en de IND (27% op 266 zaken).

Mogelijk waren er nog meer ATZ-zaken die in aanmerking kwamen voor mutatie. Bij een besteding van meer dan 3 uur kregen advocaten in de zaakenquête de vraag voorgelegd waarom er geen mutatie naar een reguliere toevoeging is aangevraagd. In de open antwoorden op deze vraag werd met name aangegeven dat de werkzaamheden niet zouden vallen onder het bereik van een reguliere toevoeging (zie Tabel 1). Dit is opvallend, aangezien artikel 4 van de RAZT de mogelijkheid biedt om een ATZ om te zetten naar een TZ indien de advocaat oordeelt dat voortgezette rechtshulp in het kader van de regeling noodzakelijk is. Geconcludeerd moet worden dat minder zaken waarin meer dan drie uur is gewerkt zijn omgezet dan theoretisch mogelijk was geweest.

³⁹ Een redelijk representatief voorbeeld van een reden voor mutatie bij COVOG werd door een advocaat als volgt omschreven op het mutatieformulier: "Betreft zienswijzeprocedure na voornemen tot afwijzen VOG aanvraag. 3 uur reeds aan werkzaamheden verricht: o.m. bespreking intake zaak client, administratieve handelingen, verzoek uitstel opstellen en indienen, inkomende correspondentie, bespreking client tbv processtuk, correspondentie derden (reclassering, behandelaar ...) inkomende stukken derden ter onderbouwing etc. Zaak is feitelijk en juridisch complex. Zienswijze opstellen is een

volledig processtuk en neemt veel uren in beslag. Niet alleen advies maar bestuursrechtelijke procedure. Daarnaast uitgebreide besprekingen client en derden want stukken ter onderbouwing (reclassering, ...) belangen groot: betreft VOG aanvraag vereist voor werk. Zonder VOG geen werk. Geen inkomen client."

NB Sommige delen van dit citaat zijn enigszins zaakspecifiek (reclassering, behandelaar, aanvraag vereist voor werk), maar komen in iets andere vorm ook in andere zaken voor.

Reden om niet om te zetten naar reguliere toevoeging	%
Werkzaamheden vallen niet onder bereik reguliere toevoeging O.a.: het wordt als geval van zelfredzaamheid beschouwd; grijs gebied, Raad doet vaak moeilijk; is niet mogelijk bij een aanvraagprocedure; er is geen procedure.	34%
Vervolg van de zaak nog onvoldoende duidelijk	19%
Zou niet redelijk zijn/geringe overschrijding/dik tevreden/niet nodig	<1%
Overweegt nog om te zetten	<1%
Overig O.a.: geen inhoudelijke bezwaargronden; tijdgebrek/druk met andere zaken; administratieve druk i.c.m. spoedeisendheid zaak; niet in een toevoeging te vatten.	35%
Geen antwoord	12%

Tabel 1. Redenen om ATZ niet te laten omzetten naar TZ bij besteding van meer dan 3 uur, zoals aangegeven door advocaten (incl. minav-zaken; n=139).

V Nadere beschouwing

In dit laatste hoofdstuk worden aan de hand van de resultaten van het onderzoek drie thema's uitgelicht en nader beschouwd: zelfredzaamheid van burgers; typen problemen; en de aanwezigheid en rol van voorliggende voorzieningen. Deze thema's werden voorafgaand aan het onderzoek al in het beleidskader van de RATZ genoemd en staan ook centraal in de opdracht aan de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand.

1) Zelfredzaamheid

In het beleidskader van de RATZ wordt omschreven waarom een burger ondanks vermeende zelfredzaamheid toch tussen wal en schip kan geraken. Het gaat om de gevallen waarin en/of:

1. verondersteld wordt dat het probleem niet juridisch complex is en de burger het daarom zelf of met behulp van een derde kan oplossen (...);
2. verondersteld wordt dat overheids- en uitvoeringsorganen responsief zijn (...);
3. verondersteld wordt dat er voldoende reikwijdte is van de eerstelijns rechtshulpvoorzieningen (...);
4. er onder de huidige wet- en regelgeving pas in een later stadium gefinancierde rechtsbijstand verstrekt kan worden, maar dat gezien de zwaarwegende gevolgen voor de burger vroegtijdige rechtsbijstand noodzakelijk is waardoor het geschil vaak ook efficiënter opgelost kan worden.

Het evaluatieonderzoek bevestigt dat burgers in een of meer van de hierboven genoemde gevallen niet altijd zelf hun probleem of geschil kunnen aanpakken en door het ontbreken van rechtsbijstand in de knel kunnen raken. Vijf veelvoorkomende redenen voor afgifte van een ATZ-verwijzing worden hierna in samenhang besproken.

1.1) Ontbreken van voldoende zelfredzaamheid

De eerste factor is gerelateerd aan de persoon van de rechtzoekende en betreft *het ontbreken van (voldoende) zelfredzaamheid*. Het dossieronderzoek, dat ook naar de redenen van afgifte van de ATZ-verwijzingen door het Juridisch Loket en aanvragen voor ATZ-toevoegingen door advocaten heeft gekeken, bevestigt dat deze factor bij elk type probleem terugkomt. Zo geven het Juridisch Loket en advocaten in respectievelijk het diagnosedocument en het aanvraagformulier nadere invullingen aan de factor niet/onvoldoende/bepoort zelfredzaam. Soms is er sprake van enige relatie tot het type probleem, zoals 'taalbarrière' bij vreemdelingenzaken en 'emotionele belasting' die met name in hogere mate voorkomt bij zaken in het personen- en familierecht, sociale voorzieningen en strafrecht. In andere gevallen is er geen verband met het specifieke probleem. Dit geldt bijvoorbeeld bij de vermelding 'lichamelijke, psychische of overige problematiek van de cliënt', zoals 'verstandelijke beperking'. Bijna altijd is er melding van de term 'niet

(verminderd/onvoldoende/beperkt) zelfredzaam'.

Als gekeken wordt naar de RAZ-gebruikers, dan is dat volgens het CBS de groep rechtsbijstandsgerechtigden die in vergelijking tot alle rechtsbijstandsgerechtigden relatief vaak een uitkering krijgen, relatief lage inkomens hebben, relatief jong zijn, ongehuwd en alleenstaand zijn en relatief veel in grote steden wonen. Dat zou kunnen wijzen op een hogere mate van kwetsbaarheid bij de groep RAZ-gebruikers. Maar tegelijkertijd komen er uit de meting van 'zelfeffectiviteit' geen aanwijzingen naar voren dat deze groep in vergelijking met de gemiddelde populatie minder zelfredzaam is.

De aan- of afwezigheid van (voldoende) zelfredzaamheid is bovendien niet de enige factor van belang. Wat het onderzoek vooral laat zien is dat er bijna altijd sprake is van een combinatie van factoren die eerder context-gerelateerd lijken te zijn dan uitsluitend persoons-gerelateerd. Met andere woorden: afwezigheid van (voldoende) zelfredzaamheid gelegen in de persoon van de rechtzoekende, of aanwezigheid van (bijvoorbeeld) een hoge emotionele belasting, komt zelden alleen. Het zijn vooral ook de contextuele factoren die maken dat zelfredzaamheid er niet is of door de aanwezigheid van een of meer van die contextuele factoren onvoldoende tot haar recht kan komen. De contextfactoren die in het onderzoek voorkomen zijn: complexiteit, de aard en opstelling van de wederpartij, aan- of afwezigheid van toereikende voorliggende voorzieningen en het grote belang en mogelijk verstrekkende gevolgen van een rechtsprobleem. Hieronder wordt op deze factoren ingegaan.

1.2) Complexiteit

Een veelgenoemde reden voor de noodzaak van een ATZ is *inhoudelijke of procedurele complexiteit*. Wat in de huidige richtlijnen van de Raad voor Rechtsbijstand als niet-complex wordt

aangenomen, is in de praktijk voor burgers mogelijk wel degelijk complex. De commissie-Wolfsen wees al eerder op de relatie tussen een complexer wordende samenleving, toenemende en verweven wetgeving en de vermeende zelfredzaamheid van burgers.⁴⁰

Het dossieronderzoek geeft meer kleur aan wat onder complexiteit kan worden verstaan. In sommige gevallen wordt complexe wet- en regelgeving als reden aangegeven, met name in het vreemdelingenrecht, bij sociale voorzieningen en sociale verzekeringen.

Specifiek bij het aanvragen van uitkeringen en voorzieningen (m.n. in het kader van de Participatiewet en de WMO) en verblijfsvergunningen (vreemdelingenrecht) zijn het volgens advocaten de aanvraagprocedures die voor obstakels zorgen. Zij geven als voorbeelden aan: de veelheid aan informatie die door de cliënt moet worden aangeleverd; de formulieren die door de cliënt moeten worden ingevuld; de bewijsstukken en getuigenverklaringen die door de cliënt moeten worden verzameld en beoordeeld; de vragen vanuit de bestuursorganen die door de cliënt moeten worden beantwoord.

1.3) Aard en opstelling van de wederpartij

Ook de aard en opstelling van de wederpartij bleken redenen te zijn voor een ATZ. De wederpartijen die in de ATZ-zaken voorkomen zijn vooral publieke en private organisaties en personen die met hun handelingen en besluiten burgers hard kunnen raken, bijvoorbeeld in hun vrijheid, *family life*, woonrecht, verblijfsrecht, basale levensonderhoud en andere (grond)rechten. Er is derhalve sprake van een grote afhankelijkheid in de relatie burger – wederpartij en bovendien van het ontbreken van *equality of arms*. Immers, de ongelijke machtsverhouding weegt extra zwaar als de wederpartij in vergelijking tot de burger een betere toegang heeft tot belangrijke hulpbronnen

⁴⁰ Commissie-Wolfsen, 2015, p. 88-89.

als informatie, menskracht en financiële middelen.

Dat komt met name voor bij:

- niet-aangehouden meerderjarige verdachten die door de politie voor verhoor worden ontboden en in hun vrijheid worden bedreigd;
- mensen die willen wisselen van bewindvoerder/curator/mentor vanwege verstoorde verhoudingen of (vermeend) wanbeleid van de bewindvoerder;
- ouders die geconfronteerd worden met (dreigende) jeugdbeschermingsmaatregelen;
- vreemdelingen die een verblijfsvergunning willen aanvragen of verlengen; die geconfronteerd worden met afgewezen aanvragen of ingetrokken vergunningen; die hun familieleden in het buitenland willen laten overkomen;
- bestuurders van motorrijtuigen van wie de rijbevoegdheid dreigt te worden ingetrokken;
- burgers die (met name voor hun werk) een VOG nodig hebben maar een voornemen tot afwijzing krijgen;
- uitkeringsgerechtigden die in een traject met een gemeente of uitvoeringsinstantie te maken krijgen met een onwillige overheid.

Uit het dossieronderzoek komen voorbeelden van niet-responsief handelen van bestuursorganen naar voren. Zo zijn sommige bestuursorganen niet bereid om burgers bij een aanvraag van een uitkering of WMO-voorziening van praktische hulp te voorzien. Het buiten behandeling stellen of afwijzen van een aanvraag voor een bijstandsuitkering wegens het ontbreken van de gevraagde informatie komt meerdere malen voor.⁴¹ Ook blijkt in enkele zaken dat de bestuursorganen zich strikt formeel opstellen en niet een extra stap lijken te willen zetten om burgers die zijn vastgelopen verder te helpen.

Verder komt uit een aantal dossiers het beeld op van publieke en private organisaties en personen

die volop deelnemen aan de conflictdynamiek. Dat uit zich bijvoorbeeld in enkele zaken waarin er in het diagnosedocument en/of de ATZ-aanvraag specifiek wordt aangegeven dat er sprake is van een langlopend en/of geëscaleerd conflict, een impasse, of een weigering van de wederpartij om met de rechtzoekende in gesprek te gaan.

1.4) Geen voorliggende voorziening

De vierde genoemde reden voor een ATZ is *het ontbreken van een (tijdige, toereikende of bereikbare) voorliggende voorziening*. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een voorliggende voorziening soms niet tijdig is, bijvoorbeeld als de bezwaartermijn bijna verstrijkt. Soms is een voorliggende voorziening niet toereikend, bijvoorbeeld als de voorliggende voorziening geen bezwaarschriften opstelt of aan belangenbehartiging doet. In een aantal andere dossiers wordt gemeld dat er in de nabije omgeving van de burger geen voorliggende voorziening is. Overigens vond de evaluatieperiode plaats tijdens de coronapandemie. Veel voorliggende voorzieningen waren voor bezoek gesloten en de dienstverlening vond telefonisch of digitaal plaats. Dat kan een vertekend beeld geven van de beschikbaarheid en passendheid van bestaande voorliggende voorzieningen.

In het geval van Slachtofferhulp Nederland (SHNL) wordt door advocaten nog een specifieke reden genoemd om ATZ-zaken niet naar SHNL als voorliggende voorziening te verwijzen. Volgens advocaten zou het voor hun cliënt te belastend zijn om opnieuw hun verhaal te moeten doen tegenover een hulpverlener van SHNL om een aanvraag bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven te kunnen doen. Advocaten willen liever zelf hun cliënt ondersteunen bij de het doen van een aanvraag.

⁴¹ Zie over deze praktijk Marseille e.a. (2021).

1.5) Belang/verstreckende gevolgen

De vijfde reden voor het aanvragen van een ATZ en het afgeven van een ATZ-verwijzing, die iets minder vaak wordt genoemd, is de categorie *grote (im)materiële belangen/verstreckende gevolgen*. Het gaat enerzijds om potentieel grote belangen die spelen bij een rechtsprobleem (zoals vrijheidsbeneming, uithuisplaatsing van een kind, intrekken van een uitkering, sluiting van een woning) en anderzijds om de verstreckende gevolgen die zich kunnen voordoen bij het uitblijven van rechtsbijstand in een vroegtijdig stadium. Van dat laatste is bijvoorbeeld sprake bij dreigende uitschrijving uit de Basis Registratie Persoonsgegevens, die een grote impact heeft op praktisch alle aspecten van iemands leven. Overigens zijn niet alleen burgers in dit soort situaties gebaat bij vroegtijdige rechtsbijstand. Ook voor wederpartijen, het rechtsbijstandstelsel en de maatschappij geldt dat vroegtijdige rechtsbijstand preventief en kostenbesparend kan werken.

2) Typen problematiek

Het onderzoek bevestigt deels de initiële opsomming van rechtsgebieden in het beleidskader die mogelijke knelpunten voor burgers opleveren, en vult de opsomming met enkele rechtsgebieden/wederpartijen aan of specificeert deze.

2.1) Vooral overheid als wederpartij

De data en het dossieronderzoek laten zien dat het overgrote deel van de afgegeven ATZ-toevoegingen juist die rechtsproblemen betreft waarbij de wederpartij een overheidsorganisatie is. Daar waar er sprake is van een private partij gaat het eveneens om professionele organisaties en personen, met eveneens een bepaalde mate van afhankelijkheid voor burgers. Particuliere wederpartijen komen nauwelijks voor.

Betekent dit nu dat de rechtsgebieden die niet of weinig voorkwamen geen knelpunten opleveren

⁴² Zie paragraaf 3.2 voor de analyse van de tijdsbesteding van advocaten.

voor burgers? Die aanname kan niet worden gebaseerd op de resultaten van dit onderzoek. Het niet of weinig voorkomen van bepaalde typen problematiek wil nog niet zeggen dat daarmee de zelfredzaamheid van burgers vaststaat en zij die problemen nu en in de toekomst zelf kunnen aanpakken en oplossen. Rechtsbijstand kan nog steeds nodig zijn, zeker bij aanwezigheid van een of meer context-gerelateerde factoren, zoals die in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn besproken.

2.2) Procedure als voorspeller

In zaken waarin een overheidsorganisatie de wederpartij is, geldt de Algemene Wet bestuursrecht. Daardoor is er een reële kans op een procedure als onderdeel van of vervolg op een voornemen, aanvraag en/of een afwijzend besluit.

Een procedure blijkt een significante voorspeller voor bepaalde werkzaamheden en tijdsbesteding van advocaten en, gezien de redenen voor de ATZ-aanvragen, een relevante indicator voor afwezigheid van zelfredzaamheid.⁴² Overigens gaat dit ook op voor rechtsproblemen inzake Ondertoezichtstelling/uithuisplaatsing en Curatele/onderbewindstelling, waar niet per se een publieke wederpartij betrokken is maar er niettemin door de wederpartij handelingen verricht kunnen worden en besluiten genomen kunnen worden met grote gevolgen voor burgers.

3) Voorliggende voorzieningen

Het onderzoek biedt slechts beperkt zicht op de aanwezigheid en rol van voorliggende voorzieningen. Alleen het Juridisch Loket heeft data verzameld. Andere informatie over verwijzingen naar andere voorliggende voorzieningen dan het Juridisch Loket is echter nauwelijks aanwezig.⁴³ De coronaperiode kan mogelijk nog een effect hebben gehad op het aantal verwijzingen door het Juridisch Loket of advocaten. Voorliggende voorzieningen waren in

⁴³ Zie hiervoor hoofdstuk vier, paragraaf 1.1.

ieder geval tijdens de lockdown van eind 2021 tot begin 2022 fysiek gesloten en mogelijk ook anderszins voor burgers niet of verminderd bereikbaar.

Ook wordt hier herhaald dat de inzet van mediation geen onderdeel van de RATZ was. Het onderzoek kan daarom geen inzicht geven in de rechtsproblemen waarin mediation mogelijk een effectieve (voorzittende, of naast de advocatuur ingezette) interventie kan zijn.

Ondanks de beperkte informatie over de voorzittende voorzieningen kan wel worden gekeken naar de soorten dienstverlening die op dit moment door het Juridisch Loket in de eerste lijn wordt aangeboden. De uitgevoerde werkzaamheden die door advocaten zijn ingevuld, komen niet één op één terug in de dienstverlening van het Juridisch Loket, of er wordt aan genoemde werkzaamheden op een andere manier invulling gegeven.⁴⁴

Het Juridisch Loket verleent rechtshulp, wat inhoudt: onafhankelijke informatie en advies verstrekken op basis van een probleemanalyse en verwijzen naar ter zake doende instanties en rechtsbijstandsverleners. Hieronder wordt binnen de huidige dienstverlening van het Juridisch Loket ook verstaan het verstrekken van een (voorbeeld)brief, informatie opvragen bij de andere partij en bij de andere partij polsen of er bereidheid bestaat om aan mediation mee te werken.

Centraal staat wat belangrijk is voor de rechtzoekende om tot een oplossing te komen, waarbij breder naar het probleem en de situatie daaromheen wordt gekeken.

De huidige dienstverlening van het Juridisch Loket wordt begrensd door artikel 7, lid 2 van de Wrb. Belangenbehartiging, dus het in en buiten rechte vertegenwoordigen van de rechtzoekende door namens hem of haar vanuit een juridisch standpunt op te treden, valt volgens de huidige wetgeving buiten het werkterrein van het Juridisch Loket.

Dat heeft implicaties voor het beleggen van typen rechtsproblemen met een reële kans op een procedure: zaken betreffende Bestuursrecht overig; Participatiewet; Ondertoezichtstelling/ uithuisplaatsing; Curatele/onderbewindstelling; Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer; en waar vanwege complexe wet- en regelgeving gespecialiseerde rechtsbijstand geïndiceerd is.⁴⁵

4) Samenvattend

Zelfredzaamheid lijkt veelzijdiger dan tot nu toe werd aangenomen. Vijf factoren spelen – vaak in combinatie – een rol, waarbij de context-gerelateerde factoren meer bepalend lijken dan de persoons-gerelateerde aspecten van zelfredzaamheid. De benaming ‘adviestoevoeging zelfredzaamheid’ wekt de indruk dat zelfredzaamheid exclusief een kenmerk is van de persoon van de rechtzoekende. De resultaten van dit evaluatieonderzoek wijzen erop dat zelfredzaamheid vooral door contextuele factoren beïnvloed wordt: inhoudelijke en procedurele complexiteit, aard en opstelling van de wederpartij, de grote belangen en verstrekkende gevolgen voor de burger, en het ontbreken van toereikende voorzittende

⁴⁴ Aan andere voorzittende voorzieningen is geen opgave van huidige dienstverlening gevraagd. Een aantal van hen (zoals Sociaal Raadslieden en rechtswinkels) zijn niet landelijk georganiseerd. Daarom zijn er regionale verschillen in aanwezigheid van deze voorzittende voorzieningen alsook verschillen in de werkzaamheden die ze uitvoeren. Zo helpt de Strafrechtswinkel in Amsterdam bijvoorbeeld met eerstelijns werkzaamheden op straf- en bestuurszaken inclusief CBR-zaken. Maar dit hoeft niet voor alle rechtswinkels te gelden. Slachtofferhulp Nederland en

Vluchtelingenwerk richten zich op specifieke rechtzoekenden. In het geval van Vluchtelingenwerk is de dienstverlening bovendien afhankelijk van wat een gemeente aan diensten inkoop.

⁴⁵ De dienstverlening van het Juridisch Loket is met het oog op de stelselvernieuwing en de daarmee gepaard gaande pilots en experimenten in ontwikkeling. In de toekomst biedt dit wellicht meer mogelijkheden voor de vraag waar het probleem belegd kan worden.

voorzieningen. Mensen zijn meer of minder zelfredzaam al naar gelang de situatie.

In de ATZ-zaken waren overheidsorganisaties meestal de wederpartij, en als het geen publieke instelling was, dan vaak een private organisatie of persoon waarvan burgers eveneens afhankelijk kunnen zijn. Dergelijke machtige wederpartijen kunnen door hun handelingen en besluiten een grote impact hebben op het leven van mensen. Want niet zelden zijn grondrechten in het geding en is de toegang tot hulpbronnen als informatie, menskracht en financiële middelen ongelijk tussen partijen verdeeld. Bovendien is bij de meeste problemen een reële kans op een procedure als onderdeel van of vervolg op een voornemen, aanvraag en/of een afwijzend besluit. Procedures dragen bij aan de complexiteit en beïnvloeden daarmee de zelfredzaamheid van rechtzoekenden. De assumptie van zelfredzaamheid lijkt derhalve incorrect.

Bovendien sluiten de huidige eerste en tweede lijn onvoldoende op elkaar aan om burgers adequaat en afdoende te helpen bij het oplossen van juridische problemen. Er zijn hiaten in de keten: daar waar de ene dienstverlening stopt (bijvoorbeeld door de wettelijke begrenzing van de dienstverlening, zoals geen belangenbehartiging door het Juridisch Loket), kan de andere dienstverlening niet of in onvoldoende mate aansluiten (bijvoorbeeld door het ontbreken van een vergoeding voor het verlenen van rechtsbijstand in die kwesties). Hierdoor vallen rechtzoekenden tussen wal en schip: de hulp van de eerste lijn reikt niet ver genoeg, die van de tweede lijn is nog niet in beeld en door persoons- en/of context-gerelateerde factoren kunnen ze het niet zelf.

De resultaten van de RATZ bieden aanknopingspunten voor het in kaart brengen van de hiaten in de dienstverlening in de keten, doordat per rechtsgebied inzicht is ontstaan in wat de noodzakelijke werkzaamheden en diensten zijn voor het oplossen van het probleem van de burger. Het is aan de Adviescommissie om te bezien waar die noodzakelijke

werkzaamheden en diensten kunnen worden belegd, zodat de gaten in het dienstverleningspalet kunnen worden opgevuld en er een effectieve juridische keten van dienstverlening ontstaat.

Literatuur

- Brenninkmeijer, A. (2011). *Een vertrouwde overheid, Nationale Ombudsman 2011*. Te raadplegen op nationaleombudsman.nl.
- CBS (2022, 13 december). Gebruikers van de regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid. Geraadpleegd op 1 februari 2023, van www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/50/gebruikers-van-de-regeling-adviestoevoeging-zelfredzaamheid.
- Commissie-Wolfsen (2015). *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*. Den Haag.
- Marseille, A.T., Winter, H.B., Wever, M., Mein, A.G., Aslimani, F. & de Winter, P. (2021). Het voorkomen en oplossen van conflicten in het sociaal domein: wat werkt? *De Gemeentestem*, 2021(7527), 634-643. [Gst. 2021/106].
- Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013). *Schaarste*. Maven Publishing.
- Raad voor Rechtsbijstand (2022, 14 december). Beleidskader ATZ. Geraadpleegd op 1 februari 2023, van www.rvr.org/publish/pages/4906/beleidskader_atz_versie_1-5_14-12-2022_.pdf.
- [Rechtbank Amsterdam 9 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6411](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/DB/ECLI/ECLI:NL:RBAMS:2021:6411).
- Schepel, E., & de Leest, B. (2019). *Een holistische kijk op zelfredzaamheid*. In D. de Wolff (red.), Toegang tot recht. Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld, (pp. 169-182), Den Haag: Boom Juridisch 2019.
- Schwarzer, R., & Jerusalem, M. (1995). *Generalized self-efficacy scale*. In J. Weinman, S. Wright & M. Johnston (red.), Measures in health psychology: A user's portfolio: Causal and control beliefs (pp. 35-37). Windsor: NFER-Nelson.
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2021, 33169). Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid (Ratz).
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2022, 31610). Besluit van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand tot instelling van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand en besluit tot vaststelling van het reglement van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand.
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2022, 32012). Benoeming voorzitter en leden Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand.
- Voert, M.J. ter & Hoekstra, M.S. (2020). *Geschiedbeslechtingdelta 2019*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-18.
- WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: WRR 2017.

Bijlagen

Bijlage 1. Portretten en interviewselectie

Onder de geïnterviewde respondenten waren 5 mannen en 12 vrouwen. De spreiding over rechtsgebieden en regio's staan in de onderstaande tabellen weergegeven.

Rechtsgebied	Aantal geïnterviewden
Bestuursrecht overig	5
Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing	4
Misdrijven, eerste aanleg	3
Curatele/onderbewindstelling	1
Geschil woon- of huurtoeslag	1
Belastingrecht	1
Algemene kinderbijslagwet	1
Naturalisatie	1

Provincie	Aantal geïnterviewden
Zuid-Holland	5
Noord-Holland	4
Noord-Brabant	3
Utrecht	2
Overijssel	1
Flevoland	1
Friesland	1

De interviews die niet herleidbaar zijn tot een individu en niet al zijn opgenomen in hoofdstuk drie, staan hieronder beschreven. De namen zijn gefingeerd.

- 1 Fabiënne heeft een psychose gekregen bij een tankstation terwijl ze in stilstand achter het stuur zat. Ze had al eenmaal eerder een dergelijke aanval gehad en heeft ook medicijnen daarvoor. De politie is toen gebeld en haar rijbewijs is ingenomen. Ze zei dat ze 'niet eens reed', maar ze zat wel achter het stuur.

Nu moet Fabiënne hoge kosten maken voor de aanvraag en de keuring om haar rijbewijs terug te krijgen bij het CBR (€433 voor onderzoek van het CBR en €495 voor een medische keuring). Voor hulp hierbij kon een ATZ aangevraagd worden.
- 2 Djamila was het slachtoffer van huiselijk geweld door haar ex-partner. Zij heeft eenhoofdig gezag en kwam terecht bij het sociaal wijkteam, omdat er hulpverlening nodig was voor haar dochtertje dat getuige was geweest van het huiselijk geweld. Djamila geeft aan dat het sociale wijkteam misbruik maakte van hun positie en niet transparant werkte. Er ontstonden wat problemen met een specifieke consulente en Djamila werd beschuldigd van ouderverstoting. Djamila had het gevoel dat ze werd tegengewerkt en geen poot had om op te staan. De Raad voor de Kinderbescherming is ook betrokken geraakt en zij hebben een onderzoek gestart. Djamila heeft zelf om een OTS/gezinsvoogd gevraagd, omdat de situatie niet langer houdbaar was.

Via een vriendin is Djamila bij een goede advocaat gekomen. De advocaat heeft een zeer duidelijke mail gestuurd met wetsartikelen erbij naar het sociale wijkteam, waarin hij namens Djamila positie innam en aangaf dat ze niet langer toestemming gaf dat de consulente zich bezig hield met haar zaak. Dat heeft meteen geholpen. Er is nu een heel nieuw team bezig met haar gezin. Djamila voelde zich gesterkt door de bijstand van de advocaat en zij is erg tevreden met wat de RATZ haar heeft kunnen bieden.

3	<p>Saskia's dochtertje van 4 is onder toezicht gesteld. Jeugdzorg wil omgang tot stand brengen met de vader, maar Saskia is het daar niet mee eens. Via de RATZ helpt haar advocaat haar bij deze zaak; de zaak is van een ATZ naar een reguliere toevoeging omgezet. De betreffende advocaat heeft Saskia al eerder bijgestaan bij andere problemen. Saskia is erg blij met haar advocaat, omdat ze het alleen niet zou redden.</p>
4	<p>Na 16 jaar is de relatie tussen Zara en haar ex-partner verbroken. Zij hebben samen een dochtertje van 2 jaar. Noodgedwongen is Zara toen tijdelijk bij haar moeder ingetrokken. De relatie met haar moeder is echter gecompliceerd en de spanningen liepen hoog op. Zara verloor tijdens het eten de controle en gooide een bord van zich af. Het bord was niet gericht op iemand, maar raakte onverhoopt haar kind, dat hierdoor ernstig gewond raakte. Zara heeft direct de ambulance gebeld. In het ziekenhuis heeft het ziekenhuispersoneel de politie ingeschakeld. Zara werd gezien als verdachte en werd door de recherche uitgenodigd voor verhoor op het politiebureau.</p> <p>Door de RATZ kon Zara hiervoor bijstand krijgen van een advocaat. De advocaat heeft haar op het verhoor van de recherche voorbereid en tijdens het eerste verhoor bijgestaan. Zara heeft het gesprek met de advocaat als zeer prettig ervaren, evenals de ondersteuning en begeleiding tijdens het verhoor.</p> <p>Haar dochtertje woont inmiddels bij de ouders van de ex-partner. Zara heeft een omgangsregeling met haar dochter voor de duur van 1 jaar. Veilig Thuis begeleidt deze omgangsregeling. Zara krijgt daarnaast hulp en ondersteuning in de vorm van therapie.</p>
5	<p>Thera's dochtertje van 1 jaar is uit huis geplaatst. Het Regiecentrum voert hier de regie over, maar Thera had klachten over hun handelen. Volgens Thera deelde het Regiecentrum gegevens met anderen, wat niet mag volgens de AVG-richtlijnen. Daarnaast werd het belang van haar kind niet vooropgesteld door het Regiecentrum en er was sprake van valse aannames, aldus Thera. Ook was er vier maanden lang geen gezinsvoogd beschikbaar door vakantie en ziekte. Deze gezinsvoogd hoort mee te kijken bij het pleeggezin en met de omgangsregeling tussen moeder en kind. Door de Ratz heeft ze hulp van een advocaat gekregen om een klachtbrief op te stellen. Als ze zelf de brief had moeten schrijven had ze veel minder sterk gestaan en de klacht niet zo sterk kunnen verwoorden, ook al is ze behoorlijk zelfredzaam en heeft ze een netwerk om zich heen.</p> <p>De klacht heeft ertoe geleid dat er snel een nieuwe gezinsvoogd kwam, mede waardoor haar dochter begin december weer naar huis is gekomen.</p>
6	<p>De kinderen van Amanda zijn uit huis geplaatst en ze heeft hen al 11 maanden niet gezien. Er zijn veel problemen met haar ex en er was sprake van mishandeling van haar en haar kinderen. De kinderen hebben in het verleden het contact met hun vader verbroken, maar nu ook met hun moeder. Ze zijn volgens Amanda onder invloed van een derde persoon leugens over haar gaan vertellen en ontkennen nu ook de mishandeling door hun vader. Ze willen hun moeder niet meer zien.</p>
7	<p>Helena is naar Nederland gekomen toen zij 6 maanden oud was, samen met haar moeder en broer. Vanwege de oorlog in haar herkomstland hadden zij geen documenten bij zich. Na circa 5 jaar hebben zij wel een verblijfsvergunning gekregen, maar zijn zij niet genaturaliseerd en hebben dus geen Nederlands paspoort.</p>

	Nu heeft zij een zoon gekregen die ook niet genaturaliseerd is omdat zij dat niet is. Graag wil ze die naturalisatie nu wel regelen, maar dat is lastig omdat zij geen geboorteakte meer heeft. Via de RATZ kan zij een advocaat krijgen die haar helpt.
8	<p>Elise heeft erg veel ellende met haar ex gehad. Er was sprake van huiselijk geweld en mishandeling en daarom zijn de kinderen uit huis geplaatst. Zij heeft al meerdere toevoegingen gehad die telkens door dezelfde advocaat zijn behandeld en ze is dolblij met haar advocaat ("een 10+").</p> <p>Nu heeft haar ex aangifte tegen haar gedaan en moet ze voor verhoor naar het politiebureau komen. Haar advocaat wilde haar niet alleen laten gaan omdat er zoveel is gebeurd. Door de mogelijkheid van een ATZ kan haar advocaat haar bijstaan bij het verhoor.</p>
9	Amanda heeft een Atz gekregen waarmee ze bijgestaan wordt door een advocaat. Haar advocaat is haar steun en toeverlaat en gaat mee naar alle gesprekken met alle instanties, waar Amanda erg dankbaar voor is: "Zonder haar sta je natuurlijk moederziel alleen. Zij is mijn stem, zij weet van wanten. Ik niet, ik ben maar een leek."

Bijlage 2. Enquêteresultaten rechtzoekenden, per stelling



Stellingen over het Juridisch Loket

Het was voor mij makkelijk om contact te krijgen met het Juridisch Loket



De medewerker van het Juridisch Loket luisterde goed naar mij



De medewerker van het Juridisch Loket gaf duidelijke uitleg



De medewerker van het Juridisch Loket hield rekening met waar ik behoefte aan had



De medewerker van het Juridisch Loket nam mijn verhaal serieus



Stellingen over de advocaat

Het was voor mij makkelijk om een afspraak te maken met de advocaat



Ik kon snel terecht bij de advocaat



De advocaat luisterde goed naar mij



De advocaat gaf duidelijke uitleg



De advocaat hield rekening met waar ik behoefte aan had



De advocaat nam mijn verhaal serieus



De advocaat kwam afspraken na



Ik voelde me gesteund door de advocaat



Bijlage 3. Open antwoorden van rechtzoekenden in enquêtes

Weergegeven zijn de opmerkingen die het Juridisch Loket betroffen, geordend naar rapportcijfer

Rapportcijfer	Heeft u verder nog opmerkingen of verbeterpunten voor het Juridisch Loket?
2	Schrijven lukt het goed wil in gesprek alles uitleggen
5	zie eerdere opmerking in bepaalde zaken zoals stalking, normgesprekken met politie geeft het juridische loket wel eens heel slechte adviezen. TIP werk een stappenplan uit en leg uit wat de rechten van burgers zijn in gesprekken met politie, zoals wel me werken niet meewerken. OF ga mee naar zulke gesprekken, of stuur iemand door die mee kan gaan. OF Soms is het beter te zwijgen
5	Laat ze goed kijken en luisteren
7	Nee was heel goed geholpen
7	Ik ben tevreden maar ik vind de wachttijd erg lang. Ik ben aan de telefoon soms wel drie kwartier aan het wachten.
7	Het contact krijgen met het loket kan sneller.
8	Meer bekendheid
8	makkelijker bereikbaarheid
8	Ik heb mijn advocaat betaald een jaar terug om te procederen tegen cbr maar ik kan het nu niet doen want ik werk maar 3dagen per week mijn inkomen is telaar dus ik vindt het nu heel fijn dat juridisch loket mijn help nu
8	Het nummer waar ik naar moet bellen is een dure lijn. Vooral als ik lang in de wacht moet staan kost dat veel. Het is ook niet mogelijk om online een afspraak te maken.
8	Eerste lijnshulp die werkt wat prettig is
9	Ze hebben mij heel goed geholpen om de juiste hulp te krijgen voor mijn probleem.
9	Verbeterpunt in mijn geval: betere inschatting van welke advocaat qua specialisatie aansluit bij 't juridische probleem. Verder zeer tevreden met het juridisch loket. Ook qua toezeggen terug te bellen en dat ook zo snel mogelijk doen. Heel prettig.
9	niet alle advocaten hebben volgensmij belang bij om doorverwezen te worden door uw instantie, dus misschien dit evalueren naar wie jullie wel door sturen en naar wie niet.
9	Nee ik geef een 9 omdat perfect niet bestaat
9	Nee helemaal top
9	Er is soms sprake van moeilijk taalgebruik. Ze zouden vaker moeten checken of mensen het wel goed begrepen hebben. Soms kostte het wel moeite om het te volgen. Maar ze doen wel hun best.
9	Duurde even om in contact te komen
9	Duidelijk en vriendelijk geholpen
9	De wachttijden zijn soms erg lang aan de telefoon
9	De medewerker kon het probleem goed inschatten en ik had haar graag als advocaat gehad
9	Dat jullie wel moeilijk te bereiken zijn
10	Uitmuntende en doortastende oplossingsgerichtheid dankzij het juridisch loket. Waarvoor dank.
10	Nee De mevrouw, die ons heeft geholpen, was heel erg aandachtig, luisterde goed en was heel gedoelig. Heel goed geholpen. Nogmaals hartelijk dank.
10	Laat andere organisaties eens zien, hoe het ook kan, het JL mag hierin het professionele voorbeeld zijn. Mensen/gezinnen die in dezelfde (verborgen) armoede categorie vallen zoals ik. Hebben constant met organisaties te maken. Zij worden zelden zo goed en serieus behandeld als dat wij u hebben mogen ervaren. Een dikke proficiat aan de hele medewerkersgroep.
10	Ik wil dat het nummer van het Juridisch loket verandert. Het is veelste duur om te bellen.
10	Ik ben zeer tevreden met de hulp die ik heb gekregen.
10	heel goed
10	ging netjes snel en informatief juist.

10	Eerlijk mensen altijd helpen
10	de medewerkers zijn kundig en meedenkend
10	De laatste medewerker die sprak was een topper! Ze had me terug gebeld en vm ingesproken.

Weergegeven zijn de opmerkingen die de advocaat betroffen, geordend naar rapportcijfer

Rapport-cijfer	Heeft u verder nog opmerkingen of verbeterpunten voor uw advocaat?
1	Weet niet hoe ze omgaat met betalende cliënten maar ze zal eerlijker moeten zijn en meer reageren op emails of telefoontjes van cliënten verwezen door het juridisch loket. Ze komt heel ongevoelig en harteloos over. De eigen bijdrage kan ze ook beter haar best doen om het terug te betalen als men daarvan is vrijgesteld. Ik heb dat nog steeds niet terug gekregen.
2	Zou fijn zijn als hij goede uitleg geeft
2	Vragen beantwoorden
3	Ik zelf heb het idee dat ze niet achter mij staat. En de laste en stres die het brengt bij mij niet ziet.
4	Welke advocaat.? Schrijven lukt niest goed wil in gesprek alles uitleggen
5	Ik vind dat zij beter bereikbaar moet zijn.
5	Ik heb een verbeterpunt voor de advocaten over het algemeen die werken in het juridisch loket, ze dienen meer empathie te tonen. Het lijkt erop alsof ze alleen werken voor het geld.
5	de eerste advocaat niet tevreden (naam eerste advocaat), deze heeft zich alleen verdiept in het psychologische verslag en politie rapport, maar deze was juist hetgeen ik een advocaat vroeg omdat dit niet klopte, advocaat (naam tweede advocaat) heeft persoonlijk contact opgenomen en naar het verhaal geluisterd en zag ook in dat er iets niet klopte, in het verslag staat dat ik geweigerd had om een blaas test te doen, dit heb ik niet geweigerd en ik had ook een bloedtest laten doen waaruit bleek dat ik geen enkel middel had gebruikt. dus de menselijke maat bij (naam eerste advocaat) was hier niet aanwezig deze ging uit van papier en verder niet.
5	De advocaat moet beter luisteren naar mijn verhaal over mijn privéleven. Ik vond dat hij slecht luisterde naar mijn verhaal over hoe mijn privéleven in het verleden was en hoe het nu is. Het betreft dan mijn privéleven voor zover dat in verband staat met mijn zaak, een aanklacht voor het rijden onder invloed.
6	De advocaat leek heel onervaren en was duidelijk onder de indruk toen ik hem de medische stukken van de huisartsenpost kon overleggen. Helaas had hij niet veel oplossingen, behalve die ik zelf al had geprobeerd (zoals nog eens in gesprek gaan met de leidinggevende. Verder gaf hij als advies om de rest maar via de pers te proberen. Helaas ben ik wegens ziekte vaak afhankelijk van deze zorginstelling, dus is het maar de vraag of ik de lange duur wel winst behaal.
7	Het is heel gevaarlijk om als advocaat uitspraken te doen over de afloop van het proces. De advocaat zei dat deze zaak met een sisser zou aflopen. Mijn zoon moest zich verantwoorden voor bedreiging met een vuurwapen, maar er zou geen haltstraf volgen, dacht de advocaat. Tijdens een verhoor met de politie kwam het er echter op neer dat we een haltstraf voor mijn zoon moesten accepteren of dat we anders bij een rechtzaak het risico op een strafblad voor mijn zoon zouden lopen.
7	Het enige aandachtspunt is bellen, daar schort het het aan > terugbellen.
8	Niet vertrekken maar meer mensen helpen
8	nee, wil alleen zeggen: dank je wel en ga zo door
8	Ik zou willen dat hij iets harder zou zijn tegenover de rechter.
8	Ik heb een prima advocaat
8	Er was nog een rekening van 155 euro, hoe komt dat? Soort eigen bijdrage?
8	De advocaat mag wel sneller antwoorden op mail.
8	als ik denk aan sociale advocatuur en advocaten die iets voor jouw zaak willen doen, loop ik snel stuk dat bepaalde advocaten zo weinig als mogelijk energie er in willens teken maar wel de maximale vergoeding willen ontvangen. Het blijft dan vaak bij ene gesprek met de

	werkgever. In deze zaak voel ik mij uitstekend geholpen. overigens is mijn zaak gesplitst en heb ik al circa 650,-- advocaat kosten betaald.
8	Aan het eind van het verhoor moest ik nog vingerafdrukken afnemen en toen zei zij 'ik ga alvast', maar ik wilde nog heel even met haar praten.
9	Ze heeft mij goed duidelijk kunnen vertellen over de situaties goed geïnformeerd. Beter kon het seninki niet.
9	Mee aandacht geven en serieuze aannemen wat cliënt zegt
9	Ik ben op mijn blote knieën dankbaar dat hij mij bijstaat in deze onrechtvaardige situatie.
9	Ik ben heel tevreden over hem.
9	Ga door zo
9	Dat ik niet te horen heb gekregen dat er een stuk bijgevoegd moest worden. Er werd niet duidelijk gecommuniceerd. Voor extra diensten moest ik andere wegen bewandelen. Het is wel goed gekomen.
10	Nee, ben erg dankbaar voor en van de hulp van mijn advocaten
10	Nee mijn advocaat is een TOPPER!!! Ze is de beste in haar werk! Een pitbull maar tegelijkertijd rechtvaardig!
10	Nee alleen complimenten
10	Nee advocaat was super
10	n.v.t. geen opmerkingen. Op een correcte wijze werd ik ondersteund door mijn advocaat wanneer nodig.
10	Ik wil dat zij meegaat naar de rechtbank.
10	Ik ben zeer tevreden over de hulp die ik van het Juridisch loket en van de advocaat
10	het ging een tijdje slecht met mij en de advocaat ging toen net ook op vakantie dus ik voelde me daardoor wel meer gestresseerd, maar daar kan de advocaat niet veel aan doen dat is het enige
10	Groter kopje koffie bij de eerste kennismaking zou niet verkeerd zijn.
10	Geen, fijne samenwerking!
10	Geen verbeterpunten, dit is een uitstekende advocaat.
10	Advocaat was ook heel erg vriendelijk, met heel veel rust gevend. Professioneel, met veel geduld en gaf grote steun. Hartelijk dank voor alles.

Bijlage 4. Werkzaamheden uitgevoerd door advocaten

Per rechtsgebied	Sociale									Gemiddeld
	Asiel- en vreemdeling en recht	Bestuursrecht overig	Personen- en familierecht	verzekeringen en voorzieningen	Strafrechtelijk niet-verdachten	Strafrechtelijk verdachten	Verbindenissen recht	Overig		
Werkzaamheid Rechtsgebied										
Mijn cliënt informeren over de (wederzijdse) rechten en plichten	73%	58%	78%	70%	74%	72%	76%	79%		71%
Met mijn cliënt het rechtsprobleem analyseren (mogelijkheden en risico's) en oplossingsrichtingen bespreken	81%	58%	74%	79%	85%	63%	83%	79%		71%
Mijn cliënt instrueren zodat deze de zaak zelf kon oplossen	15%	13%	28%	26%	18%	8%	14%	24%		15%
Client spreken/informeren/adviseren*	5%	4%	0%	0%	6%	2%	0%	3%		3%
(Helpen bij) een formulier invullen	41%	13%	2%	4%	15%	3%	17%	21%		13%
(Helpen bij) een aanvraag indienen (bijvoorbeeld voor een voorziening)	58%	21%	17%	40%	21%	2%	28%	11%		22%
(Helpen bij) documenten verzamelen	60%	28%	21%	17%	35%	11%	34%	42%		28%
Termijnbewaking tot besluit is genomen	20%	18%	5%	25%	9%	4%	14%	18%		13%
Getuigenverklaringen opstellen	5%	0%	0%	2%	0%	1%	0%	0%		1%
Misverstand/miscommunicatie met de wederpartij uit de weg helpen	15%	13%	31%	26%	15%	8%	7%	16%		14%
De rechtspositie van mijn cliënt aan de wederpartij toelichten	30%	25%	40%	42%	32%	23%	55%	37%		31%
De wederpartij wijzen op de juridische onhaalbaarheid van zijn stellingname	7%	8%	14%	17%	9%	3%	17%	13%		8%
Onderhandelen met de wederpartij	7%	8%	16%	19%	24%	3%	21%	11%		10%
Bemiddelen met de wederpartij	14%	13%	31%	32%	15%	3%	21%	26%		15%
Verzoek(schrift) (indienen)*	1%	2%	24%	6%	15%	2%	3%	11%		5%
Een zienswijze indienen	7%	19%	5%	4%	6%	1%	3%	0%		6%
Een klacht indienen	2%	2%	9%	4%	0%	1%	7%	8%		3%
Een bezwaar indienen	0%	28%	2%	9%	21%	2%	7%	16%		9%
Een beroep indienen	0%	1%	0%	2%	0%	0%	3%	3%		1%
Verhoor: bijstand bij en/of voorbereiden*	0%	0%	0%	0%	9%	71%	3%	3%		24%
Zitting: mee naar en/of voorbereiden van*	1%	2%	12%	0%	0%	5%	0%	0%		3%
Een andere procedure voeren, namelijk:	0%	1%	9%	0%	3%	3%	0%	3%		2%
Anders, namelijk:	12%	3%	17%	9%	6%	2%	3%	5%		7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
*later gerubriceerd obv open antwoorden n	108	104	58	53	34	201	29	38		625

Per categorie/zaakcode	Bestuursrecht overig		Ondertoezicht st./ uithuispl.	Curatele/ onderbewindst.	Misdriven, eerste aanleg beh. enkelv. Kamer	Vreemdelingen recht	Verblijf gezinsleden	Gemiddeld
	Werkzaamheid	Categorie						
Mijn cliënt informeren over de (wederzijdse) rechten en plichten	58%	71%	83%	79%	73%	75%	69%	71%
Met mijn cliënt het rechtsprobleem analyseren (mogelijkheden en risico's) en oplossingsrichtingen bespreken	58%	79%	67%	82%	63%	80%	83%	71%
Mijn cliënt instrueren zodat deze de zaak zelf kon oplossen	13%	36%	21%	36%	7%	15%	14%	15%
Client spreken/informeren/adviseren*	4%				2%	3%	9%	3%
(Helpen bij) een formulier invullen	13%	7%		4%	2%	43%	49%	13%
(Helpen bij) een aanvraag indienen (bijvoorbeeld voor een voorziening)	21%	25%		29%	2%	54%	74%	22%
(Helpen bij) documenten verzamelen	28%	25%	13%	25%	10%	59%	63%	28%
Termijnbewaking tot besluit is genomen	18%	25%	4%	7%	4%	30%	11%	13%
Getuigenverklaringen opstellen		4%			2%	7%	3%	1%
Misverstand/miscommunicatie met de wederpartij uit de weg helpen	13%	25%	46%	21%	7%	20%	9%	14%
De rechtspositie van mijn cliënt aan de wederpartij toelichten	25%	50%	63%	25%	23%	34%	17%	31%
De wederpartij wijzen op de juridische onhaalbaarheid van zijn stellingname	8%	14%	17%	11%	1%	10%	3%	8%
Onderhandelen met de wederpartij	8%	14%	29%	7%	4%	10%	3%	10%
Bemiddelen met de wederpartij	13%	25%	54%	14%	3%	13%	14%	15%
Verzoek(schrift) (indienen)*	2%		4%	43%	1%	2%		5%
Een zienswijze indienen	19%	4%	4%	4%	1%	8%	3%	6%
Een klacht indienen	2%	4%	21%		1%		6%	3%
Een bezwaar indienen	28%	14%		4%	1%			9%
Een beroep indienen	1%							1%
Verhoor: bijstand bij en/of voorbereiden*					81%			24%
Zitting: mee naar en/of voorbereiden van*	2%		4%	21%	1%	2%		3%
Een andere procedure voeren, namelijk:	1%		4%	11%	2%			2%
Anders, namelijk:*	3%	7%	25%	11%	2%	11%	6%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
*later gerubriceerd obv open antwoorden n	104	28	24	28	169	61	35	

Bijlage 5. Zaaktypen per rechtsgebied

Personen- en familierecht algemeen

P012	Beëindiging samenwoning met nevenvorderingen	Personen- en familierecht
P013	Echtscheiding (ambtshalve ex art. 817 Rv)	Personen- en familierecht
P015	Echtscheiding of beëindiging partnerschap met nevenvorderingen	Personen- en familierecht
P030	Alimentatie / levensonderhoud	Personen- en familierecht
P040	Ouderlijk gezag / voogdij	Personen- en familierecht
P041	Omgangsregeling	Personen- en familierecht
P042	Ondertoezichtstelling (ambtshalve ex art. 1:261 BW)	Civiel Jeugdrecht
P043	Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing	Personen- en familierecht of Civiel Jeugdrecht
P050	Boedelscheiding	Personen- en familierecht
P060	Adoptie	Personen- en familierecht
P070	Vaderschapsactie / ontkenning vaderschap	Personen- en familierecht
P080	Voornaamswijziging	n.v.t.
P090	Curatele / onderbewindstelling	n.v.t.
P091	Bijzondere Curator	Bijzondere curator
P100	Personen- en familierecht, overige geschillen	Personen- en familierecht
V010	Vreemdelingenrecht	Vreemdelingenrecht
V013	Verblijf gezinsleden	Vreemdelingenrecht
V030	Naturalisatie	n.v.t.
V040	Toelating als vluchteling	Asiel- en vreemdelingenrecht
V041	Voornemen asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V042	Beroep asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V043	Hoger beroep asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V045	Opgehaald voornemen asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V046	Herhaalde asielaanvraag, voornemen	Asiel- en vreemdelingenrecht
V047	Herhaalde asielaanvraag, beroep	Asiel- en vreemdelingenrecht
V048	Herhaalde asielaanvraag, hoger beroep	Asiel- en vreemdelingenrecht
V050	A.A. – procedure (1-7-2010 tot 1-9-2011)	Asiel- en vreemdelingenrecht
V060	A.A. – procedure (vanaf 1-9-2011)	Asiel- en vreemdelingenrecht
V070	Voornemen vervolgaanvraag asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V071	Beroep vervolgaanvraag asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V072	Hoger beroep vervolgaanvraag asiel	Asiel- en vreemdelingenrecht
V080	Bezwaar vervolgaanvraag regulier	Asiel- en vreemdelingenrecht
V081	Beroep vervolgaanvraag regulier	Asiel- en vreemdelingenrecht
V082	Hoger beroep vervolgaanvraag regulier	Asiel- en vreemdelingenrecht
R010	Te gebruiken voor alle civiele zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	n.v.t.

Strafrecht algemeen

S010	Overtreding, dienend voor de sector kanton	Strafrecht
S010	Overtreding, dienend voor de sector kanton	Jeugdstrafrecht
S020	Jeugdstrafzaken	Jeugdstrafrecht
S030	Rijden onder invloed	Strafrecht
S040	Misdrijven, eerste aanleg behandeling enkelvoudige kamer	Strafrecht
S041	OM-afdoening / strafbeschikking	Strafrecht

S042	Supersnelrecht	Strafrecht
S050	Misdrijven, eerste aanleg behandeling meervoudige kamer	Strafrecht
Z010	Uitleveringswet	Strafrecht
Z011	Overleveringswet	Strafrecht
Z020	Wet Verplichte GGZ / Wet Zorg en Dwang	Psychiatrisch Patiëntenrecht
Z060	Terbeschikkingstelling (TBS)	Strafrecht
Z080	Geschillen / klachtzaken gedetineerden	Strafrecht
Z100	Bezwaar weigering teruggave rijbewijs	Strafrecht
Z110	Vordering benadeelde partij in strafproces	Slachtofferzaken
Z120	Weigering teruggave inbeslaggenomen zaken / goederen	Strafrecht
Z130	Gratieverlening	Strafrecht
Z140	Vreemdelingenbewaring	Vreemdelingenrecht
Z141	Vervolgberoep vreemdelingenbewaring	Vreemdelingenrecht
Z150	Tenuitvoerlegging voorwaardelijke straf	Strafrecht
Z151	Omzetting taakstraf	Strafrecht
Z160	Schadevergoeding na voorlopige hechtenis	Strafrecht
Z180	Beklag niet-vervolgning	Strafrecht of slachtofferzaken
Z190	Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis (WOTS)	Strafrecht
Z230	Ontnemingsvordering ex art. 36e Sr	Strafrecht
Z250	Te gebruiken voor alle strafrechtelijke zaken die niet in een andere categorie te coderen zijn	Strafrecht
Z251	Wet tijdelijk huisverbod – voorlopige voorziening	n.v.t.
Z252	Wet tijdelijk huisverbod – beroep	n.v.t.
Z260	Bezwaarschrift DNA-profiel	Strafrecht

Arbeidsrecht

A010	(Ver)nietig(ing) ontslag	Arbeidsrecht
A011	(Kennelijk) onredelijk ontslag	Arbeidsrecht
A012	Ontslagvergunning	Arbeidsrecht
A020	Ontbinding arbeidsovereenkomst	Arbeidsrecht
A030	Arbeidsrecht – overige geschillen	Arbeidsrecht
A031	Loonvordering / secundaire arbeidsvoorwaarden	Arbeidsrecht
A032	Bedrijfsongeval	n.v.t.
M010	Ambtenarenrecht	n.v.t.
B010	Bestuursrecht	n.v.t.
B011	Gijzeling Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften	n.v.t.
B060	Klachten overheidshandelen	n.v.t.
C010	Wet werk en bijstand (Participatiewet)	Sociaal zekerheidsrecht
C012	Verhaal bijstand	Personen- en familierecht of Sociaal zekerheidsrecht
C020	Uitkering vervolgings- / oorlogsslachtoffers	Sociaal zekerheidsrecht
C030	Sociale voorzieningen – overige zaken	Sociaal zekerheidsrecht
C031	Studiefinanciering	Sociaal zekerheidsrecht
D010	Werkloosheidswet	Sociaal zekerheidsrecht
D020	Arbeidsongeschiktheid (w.o. WIA / WAO)	Sociaal zekerheidsrecht
D070	Sociale verzekeringen – overige zaken	Sociaal zekerheidsrecht
D071	Algemene kinderbijslagwet	Sociaal zekerheidsrecht
E010	Geschillen m.b.t . het erfrecht	n.v.t.
F010	Belastingrecht	n.v.t.
G010	Goederenrecht	n.v.t.

Huurrecht

H010	Beëindiging huurovereenkomst	Huurrecht
H020	Onderhoud door verhuurder	Huurrecht
H030	Wet huurprijzen woonruimte	Huurrecht
H040	Geschil (ver)huur woonruimte	Huurrecht
H050	Geschil (ver)huur bedrijfsruimte	Huurrecht
W010	Woonrecht	n.v.t.
W013	Geschil woon- of huurtoeslag	n.v.t.
I010	Faillissementsrecht	n.v.t.
O033	Schuldsanering / betalingsregeling	n.v.t.
O010	Geschil onrechtmatige daad	n.v.t.
O011	Straat- en/of contactverbod	n.v.t.
O012	Geschil onrechtmatige overheidsdaad	n.v.t.
O013	Gewelds- en zedenmisdrif met ernstig letsel	Slachtofferzaken
O020	Geschil verzekering	n.v.t.
O030	Geschil verbintenissenrecht	n.v.t.
O040	Geschil medisch handelen	n.v.t.
K010	Milieurecht	Milieu-arrangement

Contact

Susanne Peters
Carla van Rooijen
Corry van Zeeland
m.m.v. Maureen Aertssen, Kaoutar Chinig en Lia Combrink-Kuijters
onderzoek@rvr.org

© 2023 Kenniscentrum, Raad voor Rechtsbijstand

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met het Juridisch Loket.