

# **Advies-instrument voor ADR-cliëntondersteuning bij (potentiële) geschillen tussen burger en overheid**

*Voorstel voor onderzoek, instrument-ontwikkeling en pilot-programma 2021-2022*

VERSIE 22 MAART 2021

**Initiatiefnemers:**

Vereniging Mediators bij de Overheid (penvoerder/opdrachtnemer)  
Technische Universiteit Delft

**Partners:**

Het Juridisch Loket (Senior User en kennispartner)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**Subsidieverstrekker:**

Ministerie van Justitie en Veiligheid, programma Burgergerichte Overheid

**Uitvoering:**

Beleidsbemiddeling.nl, TU Delft

**Projectleider:**

mr. Aik Kramer

Email: [kramer@beleidsbemiddeling.nl](mailto:kramer@beleidsbemiddeling.nl), Telefoon: 06 - 34 19 79 12

**Gegevens penvoerder:**

Vereniging Mediators bij de Overheid (VMO)

Oostervelden 32, 6681 WV BEMMEL

KvK: 60860774

BTW-nummer: 854092250B01

IBAN: NL86 ABNA 0487 1636 64

Contactpersoon: Aik Kramer (projectleider)

# Inhoudsopgave

## 1. Inleiding

- 1.1. Het voorstel in het kort
- 1.2. Achtergrond
  - 1.2.1. Vroegtijdig signaleren en dejuridiseren van geschillen tussen burgers en overheidsinstanties
  - 1.2.2. Het belang van ADR (Appropriate Dispute Resolution) in cliëntondersteuning
  - 1.2.3. Waarom dit initiatief van de VMO en de TU Delft?
  - 1.2.4. Verbinding met pilot Stelselvernieuwing Rechtsbijstand en andere programmalijnen

## 2. Visualisatie inzet instrument

### 3. Globaal plan van aanpak

- Stap 1: Opstellen uitgebreid plan van aanpak: voorbereiding, planning, inrichten van het ontwikkelproces en (wetenschappelijke) monitoring
- Stap 2: Het in kaart brengen van relevante instrumenten aan de kant van overheidsorganisaties
- Stap 3: Het ontwikkelen van een praktisch inzetbaar ADR advies-instrument samen met stakeholders en experts
- Stap 4: Het toepassen van het advies-instrument in concrete casuïstiek en het monitoren van de effecten
- Stap 5: Het bouwen van een Hybride Intelligentie model en visuele interface
- Stap 6: Het evalueren van het advies-instrument en uitbrengen van advies over vervolgstappen

Governance en taakverdeling

## 4. Planning en budget

# 1. Inleiding

## 1.1. Het voorstel in het kort

Het doel van dit voorstel is om een advies-instrument te ontwikkelen dat wordt ingezet door professionele cliëntondersteuners bij cliëntondersteuning zoals die wordt aangeboden door in ieder geval het Juridisch Loket en de Informatiepunten Digitale Overheid bij (potentiële) geschillen tussen burger en overheid. Dit instrument maakt ook gebruik van Hybride Intelligentie.

Met dit instrument kan de cliëntondersteuner (1) een hulpvraag analyseren, (2) vaststellen wat de geëigende vorm van geschilbeslechting is, (3) een advies geven aan de cliënt over de te volgen oplossingsroute en (4) bemiddelings-interventies en -vaardigheden toepassen om bij te dragen aan een zo effectief mogelijke oplossing van het geschil.

De methodiek van het instrument sluit daarbij aan bij de (maat)werkprocessen en diagnose-instrumenten aan de kant van de overheid en helpt die ook te borgen. In dit kader vindt afstemming plaats met gerelateerde initiatieven vanuit deelprogramma Eerste Lijn gericht op de samenwerking in de eerste lijn.

NB: Het instrument moet een brug slaan tussen de burger/cliëntondersteuner en overheidsorganen. Daarbij geldt de onafhankelijke positie van een cliëntondersteuner als het Juridisch Loket als uitgangspunt en basis.

Daarnaast helpt het instrument (uiteindelijk in de vorm van een Hybride Intelligentie-applicatie) cliëntondersteuners om van concrete casuïstiek (en de bijbehorende diagnose) te leren. Zo wordt de cliëntondersteuners zelf vaardiger en effectiever en worden hun diagnoses bij geschillen tussen burger en overheid beter onderbouwd.

We willen met dit project innoveren om het handelingsperspectief en doenvermogen van cliënten en cliëntondersteuners bij (potentiële) geschillen met de overheid te vergroten en adaptief te maken.

Het instrument — in de kern een gedetailleerde, dynamische beslisboom met daaraan gekoppelde interventies, vaardigheden en leerproces — stelt hen in staat beter keuzes te maken, meer adaptief en doelgerichter te handelen en effectiever geschillen op te lossen.

## 1.2. Achtergrond

### 1.2.1. Vroegtijdig signaleren en dejuridiseren van geschillen tussen burgers en overheidsinstanties

Veel juridische procedures die in Nederland worden gevoerd, worden gevoerd tegen overheidsinstanties. De mondige burger van tegenwoordig is niet bang om de confrontatie aan te gaan en schuwt daarbij ook het starten van een juridische procedure niet.

Overheidsinstanties hebben van oudsher zelf ook de neiging om te juridiseren. Taak- en rolopvattingen en vrees voor precedentwerking maken dat bij potentiële geschillen overheidsfunctionarissen vaak terugvallen op een patroon van 'decide-announce-defend'. De overheid en overheidsprofessionals zijn gebonden aan wet- en regelgeving en maatwerk eist in die zin dat zij zich kwetsbaar moeten opstellen.

Het juridiseren van geschillen met de overheid door bezwaar- en klachtprocedures behoort tot de grootste knelpunten van burgers. De juridische afdelingen van overheidsinstanties hebben het er druk mee en voelen zich in veel gevallen zelfs genoodzaakt om externe advocaten in te schakelen.

De overheid heeft met betrekking tot juridische procedures een lange adem en wint uiteindelijk in bijna driekwart (!) van alle gevallen. Dit betekent vanuit het perspectief van de overheid dat er veel *onnodige* procedures worden gevoerd.

Let op: dejuridisering is vanuit het perspectief van de burger geen doel op zichzelf. Een juridische procedure kan vanuit het perspectief van een burger onwenselijk en onnodig zijn om een geschil met de overheid op te lossen. Maar er kunnen ook (principiële) redenen zijn voor een burger of cliëntondersteuner om desondanks toch een juridisch traject te willen (en moeten kunnen) starten.

Om bovenstaande redenen wordt er veel tijd, energie en geld geïnvesteerd om overheidsinstanties 'conflictvaardiger' te maken, zoals bijvoorbeeld met het programma Prettig Contact Met de Overheid (PCMO) van het Ministerie van BZK en het deelprogramma Burgergerichte Overheid in het kader van het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De recente toeslagen-affaire heeft laten zien dat in bepaalde gevallen het wel degelijk nodig is om de overheid te 'corrigeren'. Ook in die situaties is het cruciaal dat de overheid burgergericht en responsief is en (vroegtijdig) signalen kan opvangen. Om dan de juiste oplossingsroutes te vinden, is ADR-cliëntondersteuning die aansluit bij en een brug slaat naar de (maatwerk)processen van de overheid cruciaal.

### *1.2.2. Het belang van ADR (Appropriate Dispute Resolution) in cliëntondersteuning*

Wat voor de overheid geldt, geldt ook voor de andere kant - voor burgers, bedrijven, belangenorganisaties en (maatschappelijke) instellingen. Willen we het aantal onnodige procedures tegen de overheid in het bestuursrecht terugdringen en geschillen beter en eerder beslechten, dan moeten ook *zij* conflictvaardiger worden. Zij moeten ook andere oplossingsroutes dan een juridische procedure kunnen vinden en gebruiken. De oplossing ligt niet alleen bij de overheid maar ook bij de burger en zijn of haar cliëntondersteuner!

Op basis van de ervaringen die wij de afgelopen decennia als vereniging van overheidsmediators hebben opgedaan, stellen wij dat voor het dejuridiseren van geschillen tussen overheid en burger het bieden van goed geëquipeerde cliëntondersteuning cruciaal is. Die cliëntondersteuning moet aansluiten bij de werkprocessen van overheidsinstanties en in samenspel met overheidsprofessionals op zoek gaan naar maatwerk en concrete oplossingen voor (potentiële) geschillen.

Ook moeten overheid en burger van elkaar kunnen leren zodat het wiel niet in iedere casus opnieuw uitgevonden hoeft te worden maar juist maximaal gebruik kan worden gemaakt van inzichten en oplossingen uit vergelijkbare casuïstiek.

Dat vraagt om cliëntondersteuning die niet alleen juridisch van aard is maar die gericht is op ADR: Appropriate Dispute Resolution, in het Nederlands te vertalen als *geëigende geschilbeslechting*. Deze cliëntondersteuningsmethodiek moet gericht zijn op het vinden van de meest geschikte en effectieve instrumenten en interventies voor geschilbeslechting.

Hiervoor willen wij een instrument ontwikkelen dat naast de juridische dimensie ook kijkt naar de psychologische, sociale en andere factoren die een rol spelen bij het ontstaan en oplossen van geschillen tussen burger en overheid.

Kortom: er moet een *onafhankelijk ankerpunt* voor de overheidsprogramma's op dit gebied komen, een instrument waarmee cliëntondersteuners zoals die van het Juridisch Loket en

de Informatiepunten Digitale Overheid een brug kunnen slaan naar de overheid en in samenspel met overheidsprofessionals maatwerk-oplossingen kunnen vormgeven.

Dit advies-instrument moet uiteindelijk een vaste werkwijze zijn die geborgd is in de bestaande en toekomstige werkprocessen van het Juridisch Loket, de Informatiepunten (en idealiter ook andere cliëntondersteuners). De professionele cliëntondersteuner kan dan beter oplossingsroutes (richting de overheid) in kaart brengen, daarover adviseren en interventies en specifieke vaardigheden toepassen.

De urgentie hiervan wordt ook bevestigd door het gegeven dat het aantal doorverwijzingen door het JL naar alternatieve geschilbeslechting zoals mediation de afgelopen jaren juist is gedaald! ADR moet beter ingebed worden in cliëntondersteuning.

Tot slot moet de methodiek ook handvatten bieden voor het leren van ervaringen en het robuust maken van de werkprocessen tussen cliënt, cliëntondersteuner en overheidsprofessionals. We willen verkennen hoe Kunstmatige Intelligentie daarbij kan helpen.

### *1.2.3. Waarom dit initiatief van de VMO en de TU Delft?*

Als overheidsmediators, neutrale en onafhankelijke procesbegeleiders die zelfstandig werkzaam zijn of in dienst van de overheid, hebben wij de afgelopen decennia veel ervaring opgedaan en expertise ontwikkeld over de manier waarop conflicten tussen overheden en burgers kunnen worden voorkomen en beslecht.

Hetzelfde geldt voor het Juridisch Loket. Ook zij zien dat nu en in de toekomst de kracht van hun ondersteuning niet alleen ligt in het geven van juridisch advies maar in het vinden van de geëigende geschilbeslechting voor een (hulp)vraag van de cliënt.

Wij zijn positief over de ontwikkeling die de Nederlandse overheid op dit vlak heeft doorgemaakt, maar ook zien wij vanuit onze rol dat er dus nog een element van ADR-diagnose en advisering aan de kant van de burger ontbreekt. Als VMO zijn wij er bovendien van overtuigd dat het versterken van ADR de 'natuurlijke' manier is om de inzet van overheidsmediation te bevorderen.

Een ander belangrijk doel van het instrument is om de menselijke inspanningen in het kader van diagnose en advies te versterken en vereenvoudigen. Hier kan Kunstmatige Intelligentie goed bij helpen en daarom is de TU Delft mede-initiatiefnemer.

Door het inzetten van Kunstmatige Intelligentie wordt ballast bij de medewerkers weggehaald, zodat zij zich meer kunnen richten op het gesprek en toepassen van de menselijke maat. Dit heet Hybride Intelligentie (HI). HI helpt bij het analyseren van de casuïstiek en te berde brengen van relevante data op een voor het gesprek tussen cliënt en cliëntondersteuner betekenisvolle manier. Dat kan 'big data' zijn maar juist ook gaan om de kennis en ervaringen van de betrokken en andere professionals en hun cliënten.

Net zoals slimme protheses tegenwoordig gebruik maken van de natuurlijke bewegingen van het lichaam om energie om te zetten in beweging, zodat de prothese natuurlijk aanvoelt en zijn werk doet, zo mobiliseert HI de kennis en ervaring van cliëntondersteuners en cliënten en andere dienstverleners om de geschilbeslechting effectiever te maken.

#### *1.2.4. Verbinding met pilot Stelselvernieuwing Rechtsbijstand en andere programmalijnen*

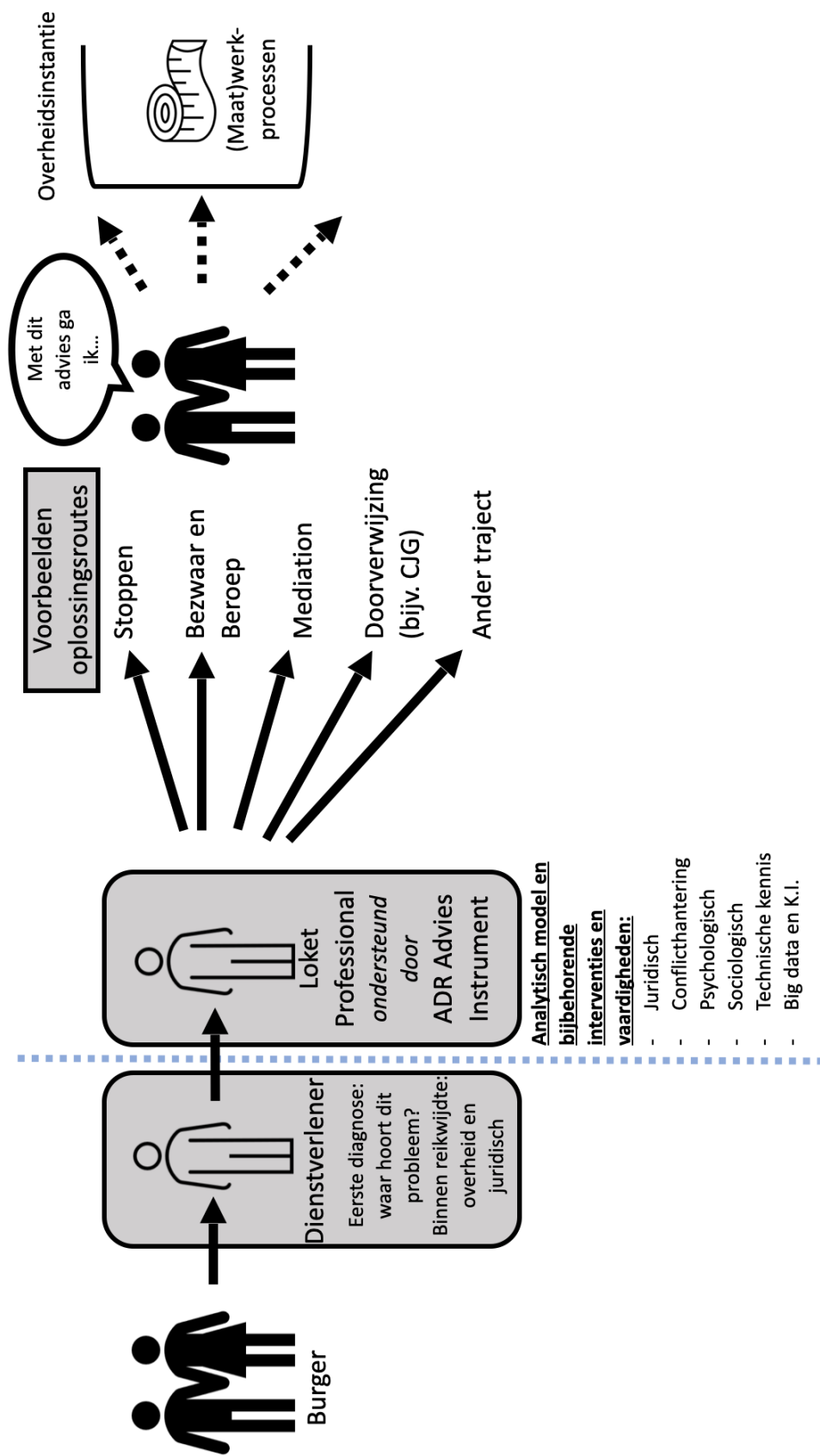
Dit voorstel sluit aan op het programma Burgergerichte Overheid van het Ministerie van Justitie. Daarnaast sluit het aan bij programmalijnen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken zoals PCMO en de Informatiepunten Digitale Overheid (waar ook het Juridisch Loket partner in is).

Ook maken we een inhoudelijke koppeling met het pilot-programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van het Ministerie van Justitie en alle andere pilots gericht op verbeteren van de samenwerking eerste lijn. Om te beginnen met het onderzoek dat Significant doet naar een diagnose-instrument voor cliëntondersteuning in het kader van gesubsidieerde rechtsbijstand (zie Stap 2). In het tweede kwartaal van 2021 levert Significant een prototype op. Aansluiting op het platform van het prototype en de evaluatie en eventuele doorontwikkeling daarvan is onderdeel van de ontwikkeling van dit advies-instrument. We bewaken nadrukkelijk dat uitsluitend aanvullende en verdiepende activiteiten worden ondernomen (en dat overlap en dubbele werkzaamheden tussen de pilot van Significant en ADR worden voorkomen). Een ander relevante product dat we gebruiken van Significant is het overzicht van alle diagnosetool initiatieven die momenteel lopen. Dit overzicht wordt gebruikt om de connectie met andere relevante stakeholders te maken.

Het advies-instrument van dit voorstel richt zich specifiek op de relatie burger-overheid en geeft daarmee invulling aan het publiekrechtelijke deel van een (doorontwikkeld) diagnose-platform.

Het advies-instrument zal (voortbouwend op het prototype) specifiek gericht op deze categorie van geschillen een diagnose-functie hebben, maar vooral ook een adviesfunctie voor het vinden van oplossingsroutes en het aanreiken van effectieve interventies en vaardigheden voor de cliëntondersteuner en cliënt.

## 2. ADR-clïëntondersteuning



### 3. Globaal plan van aanpak

Voor het ontwikkelen van dit innovatieve advies-instrument hebben we het volgende plan van aanpak geformuleerd:

#### **Stap 1:**

#### **Opstellen uitgebreid plan van aanpak: voorbereiding, planning, inrichten van het ontwikkelproces en (wetenschappelijke) monitoring**

Deze fase is bedoeld om de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van het instrument en het optuigen van een pilot in te vullen. We stellen een uitgebreid plan van aanpak op voor het hele project (Stap 2 t/m 6). Daarin formuleren we de precieze randvoorwaarden die moeten worden vervuld om nieuwe instrument effectief te kunnen inzetten.

We zetten een stabiele projectorganisatie en een realistische projectplanning op en betrekken de organisaties en professionals die we hiervoor nodig hebben. We willen in het project stapsgewijs werken: we ontwikkelen eerst het advies-instrument zodat het beschikbaar is en getest kan worden. Vervolgens ontwikkelen we tijdens die pilot-fase een methodiek en interface voor Hybride Intelligentie. Daar is commitment en inzet voor nodig.

In de projectplanning houden we ook rekening met de kalender van de Stelselvernieuwing Rechtsbijstand en wat die deadlines betekenen voor een uitvoeringsorganisatie als het Juridisch Loket.

Een ander belangrijk element dat in de voorbereiding van de pilot aan bod komt, is het opstellen van een meetplan voor het meten van het effect van de pilot. Gebruik van het advies-instrument moet leiden tot een betere afhandeling van casuïstiek en daardoor tot beter passende en effectievere oplossingsroutes. De aanname is dat dit zal leiden tot minder onnodige juridische procedures en meer burgergerichte, informele en snellere interventies.

Aandachtspunt voor het meetplan en plan van aanpak is hoe de ‘tweede lijn’ mee te nemen is in de evaluatie van het instrument.

Het advies dat het instrument geeft, moet een zichtbare invloed hebben op de keuze van de cliënt en cliëntondersteuner. Tegelijkertijd moet ook het leerpotentieel van de betrokken partijen toenemen.

De impact van het advies-instrument kan getoetst worden door middel van de vergelijking van kerngetallen voorafgaand en tijdens de pilot. Mogelijke kengetallen die hierbij zouden kunnen worden meegenomen zijn:

- a) het percentage cliënten dat kiest voor een specifieke oplossingsroute (met name cliënten die - niet meer - kiezen voor een juridische procedure);
- b) de klanttevredenheid van cliënten en de invloed van het ADR-advies op hun beslissingen en doenvermogen;
- c) het vermogen tot (meta)reflectie van zowel cliënt als cliëntondersteuner op de onderlinge interacties en de betekenisgeving eraan;
- d) het vermogen van een cliëntondersteuner om dergelijke instrumenten en leerprocessen op te nemen en te borgen in de organisatie.

In het plan van aanpak wordt uiteengezet hoe deze factoren gemeten gaan worden zodat er in Stap 6 een gedegen evaluatie kan plaatsvinden. Hierbij kunnen we ook leren van (de onderzoeken van) de BZK-programmalijn Prettig Contact Met de Overheid (PCMO).

Let op: de reactie van het betrokken overheidsorgaan is natuurlijk mede bepalend voor het 'succes' van een oplossingsroute. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een overheidsorgaan niet mee wil werken aan een voorgesteld ADR-traject. Hier moet rekening mee gehouden worden in de evaluatie van de impact van het instrument.

In het uitgebreidere plan van aanpak dat we opstellen in Stap 1 brengen we ook de behoefte(s) van het JL als cliëntondersteunende organisatie (ten aanzien van overheids casuïstiek) in kaart, formuleren we de randvoorwaarden voor het werken met het instrument en bespreken we voor welke type casuïstiek het ingezet moet kunnen worden. Wat heeft het JL nodig voor het behalen van resultaat in de pilot-fase?

*Andere vragen die we al in het plan van aanpak beantwoord willen hebben ten aanzien van de behoeften van het Juridisch Loket:*

- Welke publiekrechtelijke rechtsgebieden zijn relevant? En welke cases/categorieën zijn relevant voor deze pilot? (ook hier vindt afstemming plaats met de pilot met Significant)
- Wat is de aard van de hulpvragen van rechtzoekenden? Waarom loopt bijvoorbeeld het aantal verwijzingen naar mediation terug?
- Wat heeft het JL nodig voor effectieve doorverwijzing naar dit soort ADR-sporen?

- Hoe begeleidt de ondersteuner de cliënt in het maken van keuzes?
- Welke interventies en vaardigheden zijn nodig om een geschil te beslechten?

In het plan van aanpak brengen we ook in kaart wat andere betrokken organisaties, zoals overheden nodig hebben om aan te sluiten bij het instrument? Onderdeel hiervan is ook het 'aanleveren' van casuïstiek voor de (door)ontwikkeling van het instrument in de pilot-fase.

In het plan van aanpak wordt ook de rol en betrokkenheid van (lokale) overheden en uitvoeringsorganisaties expliciet gemaakt. Dit zijn immers de 'tegenspelers' van de burger en zijn/haar cliëntondersteuner. We beschouwen deze overheden en uitvoeringsorganisaties als stakeholders in Stap 2, 3 en 4.

Zoals gezegd, de verbinding en verhouding met het prototype van Significant (en wat dit betekent voor de ontwikkeling van het instrument) worden ook in het plan van aanpak geadresseerd. Dit betekent dat in Stap 1 wordt voortgebouwd op de opbrengsten van dat ontwikkeltraject en dat gedurende Stap 2 t/m 6 regelmatig wordt afgestemd op en met de (door)ontwikkeling van dat instrumentarium en breder met het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand van het Ministerie van J&V.

### *Stap 1 en start ontwikkeling Hybride Intelligentie door TU Delft*

In het plan van aanpak werken we ook de ontwikkeling en de bijbehorende (parallele) planning van de Hybride Intelligentie uit. Dat houdt in dat in het plan van aanpak beschreven staat hoe eerst het sociaalwetenschappelijk onderzoek en hoe op basis van de resultaten daarvan de ontwikkeling van het HI-model zal worden uitgevoerd.

Aan het eind van Stap 1 moet met betrekking tot de HI duidelijk omschreven zijn wie de stakeholders zijn, wat hun (ondersteunings)behoeften precies zijn en welke 'design-requirements' die meebrengen. Omdat het instrument uiteindelijk ingezet zal worden bij (potentiële) geschillen tussen burger en overheid - situaties waar normen en waarden in het geding kunnen zijn en waar machtsverschillen een rol kunnen spelen - en omdat het instrument onafhankelijk en neutraal inzetbaar moet zijn, zal hierbij de methodiek van 'value-sensitive design' worden toegepast.

In het plan van aanpak wordt omschreven hoe de HI-applicatie kan worden ingezet en wat die precies moet toevoegen aan het werk van de cliëntondersteuner. Is het instrument inpasbaar in de werkwijze en ICT-omgeving van het JL?

In Stap 1 worden ook andere ICT-vragen en vragen met betrekking tot het aanleveren en verwerken van data geadresseerd en worden de benodigde concrete privacy-protocollen en verwerkingsovereenkomsten opgesteld.

Voor de werkzaamheden in Stap 1 heeft de TU Delft 100 uur (van de 650 uur) nodig. In het plan van aanpak zal staan wat de fasering, taken en urenbesteding in Stap 2 t/m 6 van de TU Delft zal zijn.

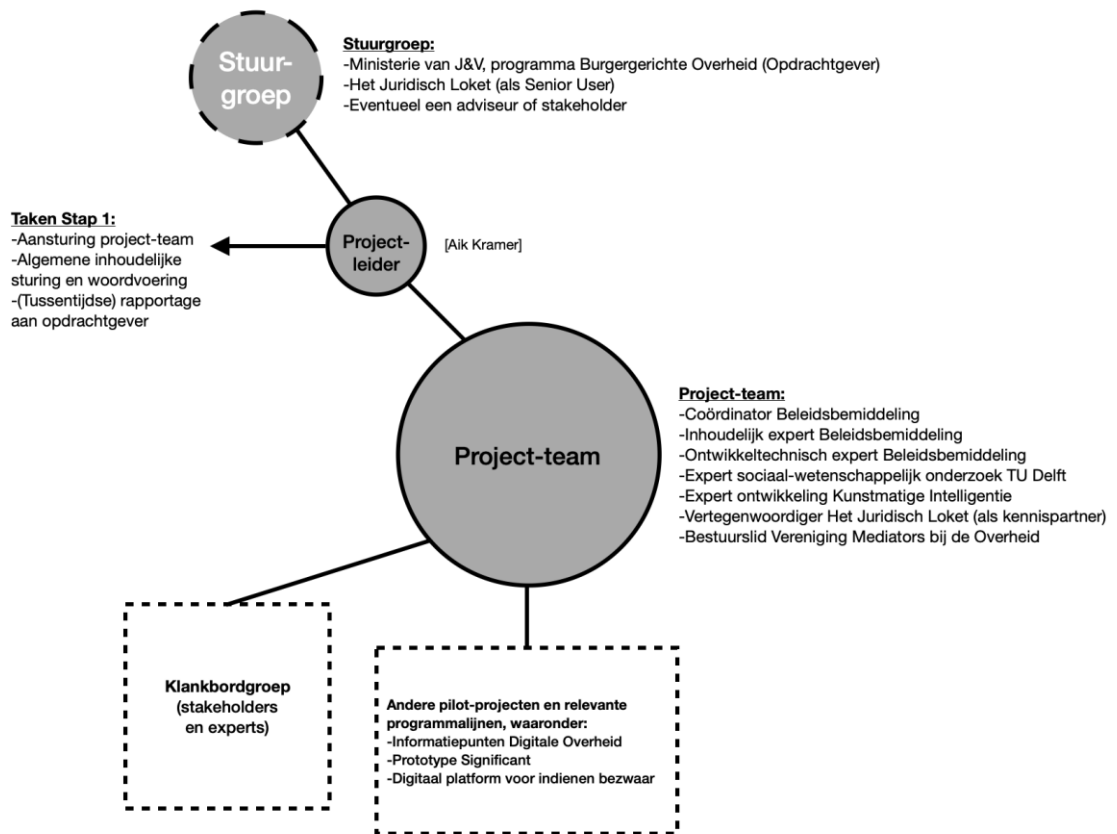
NB: Ook zal er in Stap 1 al een indicatie worden gegeven van de kosten van het onderhoud (en eventuele doorontwikkeling) van de HI-programmatuur.

#### *Governance, taakverdeling en eigenaarschap*

In het plan van aanpak wordt ook beschreven hoe en wanneer gerapporteerd wordt aan de stuurgroep. In ieder geval over de voortgang van het project en de (tussentijdse) financiële verantwoording. Zo weten we ook op tijd of het project moet worden bijgestuurd.

In het plan van aanpak wordt ook de rol- en taakverdeling tussen de partners gespecificeerd en wat dat concreet vraagt in termen van personele inzet, expertise en allocatie van het beschikbare budget.

Tot slot benoemen we in het plan van aanpak ook het eigenaarschap van het instrument. Wie mag wat doen met de methodiek en de (code van de) digitale assistent en met de data die wordt gegenereerd in de pilot-fase? Welke ruimte is er bijvoorbeeld voor (wetenschappelijke) publicaties en doorontwikkeling van de methodiek?



## Project-organisatie Stap 1:

## **Begroting Stap 1:**

De taak van het projectteam is dus om op basis van dit voorstel een uitgebreid Plan van Aanpak op te leveren waaruit een (kansrijke) route naar Stap 6 wordt uitgezet. Dat betekent dat de stappen en de bemensing van het hele onderzoeks- en ontwikkeltraject van Stap 2 en 3 op papier staat en hoe (de non-HI versie van) het instrument aan het eind van Stap 3 wordt opgeleverd.

Ook moet de organisatie van de pilot-fase (Stap 4) opgezet worden, waaronder het werven en behandelen van alle categorieën pilot-cases. Voor de evaluatie van het instrument in Stap 6 zullen al in het Plan van Aanpak (in Stap 1) de (wetenschappelijke) kaders, het meetplan en de criteria voor succes moeten worden geformuleerd.

Kortom, het betekent dat in Stap 1 al werkzaamheden uitgevoerd worden die samenhangen met Stap 2 t/m 6. Om het Plan van Aanpak te schrijven, moet er bijvoorbeeld een hele reeks gesprekken gevoerd worden met partner-organisaties, stakeholders en gebruikers (met het JL als Senior User). Ook moeten de juiste mensen worden gevonden en moeten er met hen afspraken gemaakt worden over hun rol en de vergoeding die zij ontvangen hiervoor.

Ook het communicatieplan en aanpak vormen een onderdeel van het uitgebreide plan van aanpak.

Het plan van aanpak geeft natuurlijk ook een begroting voor Stap 2 t/m 6 en hoe die kosten over de verschillende uitvoerders zijn verdeeld. Het budget dat voor Stap 1 nodig is, is als volgt opgebouwd:

### *Beleidsbemiddeling*

- Opstellen Plan van Aanpak algemeen, inclusief rollen partner-organisaties, taakverdeling en begroting - 25 uur
- Opzetten van projectorganisatie en projectplanning met toebedeling van taken van partner-organisaties, stakeholders en bemensing van Stap 2 t/m 6 - 50 uur
- Opzetten (wetenschappelijk) meetplan, randvoorwaarden, evaluatie-criteria en succesfactoren - 75 uur

*TU Delft*

- Opzetten en gedeeltelijk uitvoeren van sociaalwetenschappelijk onderzoek als grondslag op de ontwikkeling van een HI-model - 60 uur
- Opzetten van een 'value-sensitive' ontwikkelplan voor HI-applicatie - 30 uur
- ICT-vragen, dataprotocolen en verwerkingsovereenkomsten - 10 uur

Tot slot: in het kader van governance en een goede afstemming tussen de stuurgroep en projectteam is het voorstel om voor Stap 1 een lid van de stuurgroep als adviseur te koppelen aan het projectteam.

### **Totaal aan uren nodig voor Stap 1: 250 uur**

Uitgaande van een uurtarief van € 120,- exclusief btw is het budget € 30.000,- exclusief btw, inclusief 21% btw is dat € 36.300,-.

### **Stap 2:**

#### **Het in kaart brengen van relevante instrumenten aan de kant van overheidsorganisaties (en de manier waarop daar in de praktijk mee wordt gewerkt)**

We willen met het advies-instrument dus ook een onafhankelijk ankerpunt creëren voor de (maat)werkprocessen en instrumenten aan de kant van de overheid.

Deze stap heeft twee doelstellingen: ten eerste moeten we (in grote lijnen) zicht hebben op de relevante werkprocessen en (nieuwe, recent ontwikkelde) diagnose-instrumenten van de overheid. Op die manier kunnen we daar in het advies-instrument op aansluiten en inspelen. Om te beginnen aan de relevante pilots en programma's van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZK, zoals de 'informele aanpak' en de 'maatwerkplaatsen' van uitvoeringsorganisaties.

Eventuele additionele kosten voor het betrekken van de Informatiepunten Digitale Overheid zullen door het Ministerie van BZK worden gedekt. Daar ligt dan de opgave dat het instrument de functie en werkwijze van de Informatiepunten versterkt.

Een secundair doel is om te kijken in hoeverre we elementen van de overheidsmethodieken als inspiratie voor ons model kunnen gebruiken. Waar moet dit advies-instrument precies aandacht aan besteden? Hoe hebben deze overheidsinstanties hun methodiek ontwikkeld? Hoe monitoren zij effectiviteit en uiteindelijke effecten?

NB: Het doel van het instrument is niet om het belang van overheid veilig te stellen. Het doel is juist de cliëntondersteuner beter te equiperen om door middel van gepaste interventies en vaardigheden de cliënt zo goed mogelijk te helpen in het oplossen van een geschil met de overheid.

Het instrument moet wel handvatten geven voor het 'meekrijgen' van een overheidsorgaan in een ADR-traject als dat het advies is. Dergelijke trajecten zullen meestal gebaseerd zijn op vrijwillig commitment van alle deelnemers. Als de cliëntondersteuner en cliënt een alternatief voor een juridisch traject willen, maar de overheid werkt niet mee, dan gaat een groot deel van de impact verloren.

Aan de kant van de cliëntondersteuning sluiten we om te beginnen inhoudelijk aan bij het diagnose-instrument dat in het kader van het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand door Significant wordt ontwikkeld. Hetzelfde geldt voor een eventueel project rond een digitaal platform voor het indienen van bezwaarschiften.

Voor input in deze fase wordt actief contact gezocht met de deelnemende organisaties die in de klankbordgroep zijn opgenomen. Zo borgen we inbreng van hun kennis en aansluiting bij initiatieven die op dit moment wellicht nog niet in scope zijn.

Het is 100 uur werk om deze stap te voltooien en de relevante methodieken van verschillende overheidsinstanties in kaart te brengen.

### **Stap 3:**

#### **Het ontwikkelen van een praktisch inzetbaar ADR advies-instrument samen met stakeholders en experts**

De derde stap is om samen met het Juridisch Loket, de Informatiepunten Digitale Overheid en relevante stakeholders het advies-instrument te ontwikkelen. Dit instrument zal een multidisciplinair karakter hebben. Voor het ontwikkelen van dit concept zal een werkgroep worden georganiseerd waarin alle relevante disciplines zijn vertegenwoordigd. De projectleider leidt deze werkgroep.

In deze werkgroep kunnen ook (incidenteel of structureel) mensen van andere relevante pilots en werkgroepen plaatsnemen, zoals iemand van Significant of iemand van de projectgroep rond een digitaal bezwaar-platform. Op die manier zorgen we ervoor dat

beide projecten op elkaar aansluiten en elkaar versterken (bijvoorbeeld met betrekking tot hun methodieken).

Om een goede analyse van de hulpvraag en de situatie waaruit die hulpvraag voortkomt te kunnen maken, zal er aandacht besteed moeten worden aan in ieder geval de volgende aspecten:

- Juridisch
- Bestuurlijk
- Psychologisch
- Sociologisch
- Technische kennis (expertise en data)

#### *Hoe gaat het instrument eruitzien?*

Het advies-instrument zal bestaan uit een gedetailleerde beslisboom met aan de verschillende vertakkingen specifieke interventies en vaardigheden gekoppeld. Het instrument sluit aan op de intake en triage-methodiek van het Juridisch Loket en geeft handvatten voor verschillende typen geschillen tussen burger en overheid.

Het instrument zal heldere en goed hanteerbare indicatoren en contra-indicatoren voor doorverwijzing naar verschillende ADR-interventies geven. Waar de cliëntondersteuner zelf interventies pleegt, worden daarvoor de methodiek en specifieke communicatieve- en conflicthanterings-vaardigheden aangereikt.

Het instrument zal zeer precies inspelen op de kenmerken van (potentiële) geschillen tussen burgers en overheden en wat die kenmerken betekenen voor de oplossingsroutes.

Voorbeelden hiervan zijn de (gepercipieerde) gebondenheid van overheden en ambtenaren aan regels en procedures, de tegenstelling tussen hun 'koude' conflictgedrag in tegenstelling tot het 'warme' conflictgedrag van burgers, de rol die vertrouwen speelt in de relatie burger-overheid en in het oplossen van geschillen.

Het advies-instrument moet het handelingsperspectief voor zowel de cliëntondersteuner als de cliënt vergroten. Zij moeten beter beslissingen kunnen nemen en de instrumenten

en vaardigheden aangereikt krijgen om hun geschil met de overheid zo snel en effectief mogelijk te beslechten en daarvan te leren voor de toekomst.

Omdat het doel is om het doenvermogen te vergroten en omdat we willen weten wat de impact van de toepassing is, zullen we een element van monitoring in de methodiek inbouwen. Onder andere door telkens in kaart brengen of de cliënt en de cliëntondersteuner op basis van de toepassing van het advies-instrument daadwerkelijk andere keuzes maken (dus niet alleen voor de pilot-fase maar structureel). Hiervoor moet je wel kunnen zeggen wat een 'geëigende' oplossingsroute is en wanneer een juridische procedure als 'onnodig' kan worden gekwalificeerd.

Het instrument is in eerste instantie bedoeld voor de cliëntondersteuners van het Juridisch Loket en de Informatiepunten Digitale Overheid. De cliëntondersteuner gebruikt het in de interactie met en advisering van de cliënt. Dat betekent dat het instrument en de interface daar ook geschikt voor moeten zijn. Vervolgens moet het instrument ook ingezet kunnen worden in de communicatie met de betrokken overheidsinstantie en eventuele derde belanghebbenden.

De adviezen en interventies en doorverwijzingen die het instrument produceert moeten ook aansluiten op de (nog te ontwikkelen) 'rechtshulppakketten' en de toepassing daarvan ook versterken. Hetzelfde geldt voor de 'oplossingsroutes' die momenteel in kaart worden gebracht en worden verkend.

Tot slot moet het instrument ook ingezet kunnen worden in de communicatie en afstemming met andere professionals en netwerken die een rol spelen in de verschillende oplossingsroutes.

*Voorbeeld: de escalatie-trap van Glasl*

Een mogelijk model voor een onderdeel van het advies-instrument is bijvoorbeeld het analyseren van de situatie met behulp van de escalatiestap van Glasl. Het wederzijds inzichtelijk maken van waar men zich op de escalatiestap bevindt en hoe ver verwijderd of dichtbij men is van overeenstemming, schept duidelijkheid over verschillende percepties van partijen en de mogelijkheden die zij zien. Inzicht hierin verbetert de kwaliteit van het gesprek en daarmee het onderlinge deliberatie- en leerproces. Het maakt mogelijke misverstanden expliciet en bespreekbaar. Zo kan de escalatie-trap dienen als model voor een interventie/vaardigheid van de cliëntondersteuner om in een (potentieel) geschil met de overheid te de-escaleren.

De modellen van het instrument sluiten aan bij de vormtaal van de TU Delft.

Het is 250 uur werk is om met de werkgroep en concept-instrument te ontwikkelen dat geschikt is om in het kader van de volgende stap (een pilot-traject) in te zetten. De projectleider levert na deze stap het advies-instrument op zodat het ingezet kan worden in de pilots en door-ontwikkeld kan worden als Hybride Intelligentie.

#### **Stap 4:**

#### **Het toepassen van het advies-instrument in concrete casuïstiek en het monitoren van de effecten**

De volgende stap is om het advies-instrument in te zetten in concrete casuïstiek (hulpvragen en potentiële geschillen) zoals die bijvoorbeeld binnenkomt bij het Juridisch Loket, de Informatiepunten Digitale Overheid en eventueel andere cliëntondersteuners of instanties.

Zoals gezegd moet het instrument breed inzetbaar zijn en in principe voor alle categorieën casuïstiek (sociale zekerheid, omgevingsvergunningen, etc). Daarom willen we ook casuïstiek ophalen bij gemeenten en uitvoeringsinstanties. In Stap 1 wordt een overzicht van de categorieën gemaakt en ook aangeven waar en hoe casuïstiek wordt verzameld. Dit betekent dus dat de projectorganisatie van de pilot-fase al begint in Stap 1.

Praktisch betekent dit dat we bij de deelnemende cliëntondersteunende organisaties een 'ADR-behandelteam' inrichten: een juridisch adviseur (van het JL), een overheidsmediator van de VMO of van een betrokken gemeente of uitvoeringsorganisatie, een HI-specialist en eventueel een andere (technisch) expert. Dit team behandelt een casus, geeft advies aan de cliënt over verschillende oplossingsroutes en pleegt waar nodig interventies.

NB: Dit behandelteam (van cliëntondersteuners) kan in het kader van een interventie ook contact leggen met de betreffende overheidsinstantie.

In deze pilot-fase voert het behandelteam de werkzaamheden uit. Dat heeft primair met de (door)ontwikkeling van het instrument te maken. Uiteindelijk moet het instrument zelfstandig door een cliëntondersteuner in de interactie met een cliënt kunnen worden toegepast.

De kernvraag is natuurlijk of de hulpzoekende cliënt (burger) die bijvoorbeeld voornemens is om een juridische procedure tegen een overheidsinstantie te starten, naar aanleiding

van het advies een *andere oplossingsroute* kiest. Daarom moet in de methodiek vanaf het begin af aan een element van monitoring zitten (zie analyse fase stap 1). Op welke manier wordt het doenvermogen van de cliënt en de cliëntondersteuner vergroot? Welke oplossingsroute heeft de burger op het oog wanneer hij/zij de cliëntondersteuner benadert en welke oplossingsroute kiest hij/zij daarna?

Het uitvoeren van een inhoudelijke (diepte-)diagnose en opstellen en bespreken van een advies vraagt 3 uur per casus. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de coördinatie, planning en incidentele interventies, zoals een gesprek met de betrokken overheidsprofessional(s). Daarom is er in deze fase van het project 5 uur per casus nodig.

We gaan ervan uit dat er 100 test-cases nodig zijn om betrouwbare conclusies te trekken over de impact van het instrument. Daaronder valt ook de vraag of en hoe het instrument ingebed kan worden in een cliëntondersteunende organisatie.

Uitgaande van 100 pilot-cases over een periode van een jaar is hier dus 500 uur (waarvan 50 in Stap 1) voor nodig. De projectleider draagt zorg voor de casuïstiek en werkt daarin samen met het Juridisch Loket. De werving en logistiek van pilot-cases en afspraken over de taakverdeling worden geadresseerd in het uitgebreide plan van aanpak in Stap 1.

**Stap 5** (NB: Paralel met Stap 1 t/m 4)

### **Het bouwen van een Hybride Intelligentie model en visuele interface**

Parallel met en gekoppeld aan Stap 1 t/m 4 doen we een onderzoek naar een Hybride Intelligentie model, een digitale versie van het advies-instrument als een zelflerende kunstmatige intelligentie die de menselijke intelligentie (en daarmee het doenvermogen) van de cliënt en cliëntondersteuner versterkt. Voor deze Hybride Intelligentie creëren we een prototype met een gebruiksvriendelijke visuele interface.

Samen met de ontwikkeling van het instrument in Stap 1, 2 en 3 doet de TU Delft daarvoor eerst het benodigde deskresearch en maken zij de 'procesbomen' die de basisstructuur voor de kunstmatige intelligentie zullen vormen.

Gekoppeld aan de pilot-cases van Stap 4 doet de TU Delft contextueel onderzoek waarbij zij meelopen en de actoren interviewen om precies te bepalen wat voor hybride proces echt effectief is en wat voor interface en functies daarvoor nodig zijn. Hierbij besteden zij ook aandacht voor de (sociale) netwerken van de actoren, de manier waarop zij betekenis

geven aan hun interacties en het ontwikkelen meetbare criteria voor kwaliteit van de samenwerking.

Op basis van de inzichten die we daar opdoen, experimenteren we een of meerdere HI-methodieken (interfaces) die het samenwerken en samen leren bevorderen. We proberen te leren van de effecten daarvan en hoe we dat meetbaar kunnen maken. Hoe maak je daar door middel van Hybride Intelligentie van het advies-instrument een adaptief en zelflerend proces?

De introductie van Hybride Intelligentie is niet het vervangen van de mens in de interactie tussen burger en overheid maar juist het verdiepen en ‘vermenselijken’ van die interactie door een digitale assistent. We willen daarom in zoveel mogelijk pilot-cases de HI-methodiek testen en bijstellen.

Aan het eind van de rit levert de TU Delft een HI-prototype op dat in ieder geval functioneel en werkend is voor gebruik door een cliëntondersteuner in zijn/haar interactie met de cliënt en andere betrokken partijen, zoals het in casu bevoegde overheidsorgaan.

Tot slot tekenen we in de loop van deze fase ook een routekaart op voor het verder ontwikkelen en inpassen van de HI-methodiek in de organisatie en het digitale systeem van een cliëntondersteuningsorganisatie zoals het Juridisch Loket. Het ontwikkelde prototype kan dan verder worden uitgebouwd (terwijl het in bedrijf is, wat heet een *living lab*).

Voor zover het in het kader van de pilot-fase nodig is om met data van cliënten of organisaties te werken, zal de TU Delft werken volgens strikte data- en privacy protocollen en zal alle data eerst geanonimiseerd worden.

Het vertalen van het ADR advies-instrument naar een werkend Hybride Intelligentie-prototype met een visuele interface is in totaal 650 uur werk. De TU Delft is primair verantwoordelijk voor dit onderdeel van het project en trekt hierin samen op met de projectleider.

## **Stap 6:**

### **Het evalueren van het advies-instrument en uitbrengen van advies over vervolgstappen**

Aan het eind van het eind van Stap 3 (in de loop van 2021) wordt het advies-instrument al opgeleverd. Na de pilot-fase van Stap 4 en de ontwikkeling van het Hybride Intelligentie-interface in Stap 5 ronden we het project af met een evaluatie en eindrapportage.

De laatste stap van dit traject is het samen met het Juridisch Loket en de betrokken ministeries evalueren van de daadwerkelijke effecten en mogelijke toekomst van het advies-instrument (en doorontwikkeling van de HI).

Bereiken we met het instrument wat we beogen: het vinden van de juiste oplossingsroutes in concrete cases en het terugdringen van onnodige juridische procedures tegen de overheid? Zo ja, hoe dan verder? Het uitbrengen van aanbevelingen hierin en het meedenken met het Juridisch Loket en de verantwoordelijke ministeries is daarom de laatste stap in het voorgestelde traject.

Aandachtspunt bij de evaluatie van de impact van het instrument is dat de geadviseerde oplossingsroute primair vanuit het handelingsperspectief van de cliëntondersteuner en de cliënt wordt gekeken, terwijl ook het handelen en het perspectief van de overheid hier medebepalend is. De evaluatie moet hier dus rekening mee houden.

Vervolgstappen zouden bijvoorbeeld kunnen zijn: het ontwikkelen van een (verdiepende) training voor cliëntondersteuners of verkennen hoe de methodiek is op te schalen voor het Juridisch Loket, de Informatiepunten Digitale Overheid en andere cliëntondersteunende organisaties.

Met betrekking tot de Hybride Intelligentie betekent doorontwikkeling dat de HI wordt gevoed met meer informatie (in de vorm van casuïstiek) zodat het steeds slimmer en effectiever wordt. Zo kunnen ook nieuwe functionaliteiten worden ontwikkeld.

In de eindrapportage en advisering wordt ook inzicht gegeven in de onderhoudskosten van de digitale assistent en de financiering van vervolgstappen.

Het is 100 uur werk om deze laatste stap uit te voeren.

### **Governance en taakverdeling**

De penvoerder (VMO) dient het voorstel in bij het Ministerie van Justitie. De projectleider zal namens de VMO rapporteren over de voortgang aan het Ministerie en de producten opleveren. Het Juridisch Loket is kennispartner in de ontwikkeling van het instrument en

heeft als beoogd eindgebruiker ook een belangrijke stem in de evaluatie en verdere inbedding van het instrument.

De projectleider is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het instrument en de coördinatie van de pilot-fase. De TU Delft is verantwoordelijk voor de vertaling van het instrument naar Hybride Intelligentie. Voor de planning en oplevering trekt de TU Delft samen met de projectleider op.

Als opdrachtgever voor de pilot wordt een stuurgroep ingesteld. In deze stuurgroep zijn de volgende instanties vertegenwoordigd:

- Het Juridisch Loket (naam nader te bepalen)
- Het Ministerie van BZK (bv. Lynn van der Velden)
- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (naam nader te bepalen)

Naast de stuurgroep wordt er een klankbordgroep opgericht ter advisering van de uitvoering. Voor deelname in de klankbordgroep, worden per fase de organisaties benaderd. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan:

- Orde van Advocaten (vanuit rol als cliëntondersteuner)
- De Rechtspraak
- VNG
- MFN
- DIVOSA
- Deelprogramma Eerste Lijn
- Privacyfunctionaris
- Een vertegenwoordiger van een stakeholder, zoals een burgemeester van een gemeente
- Raad voor Rechtsbijstand (bv Marjon Stegeman)

### **Tot slot**

Dit voorstel is erop gericht burgers te helpen met de juiste oplossingsroutes voor hun hulpvragen en geschillen met de overheid. Door de hele situatie (in plaats van bijvoorbeeld alleen de juridische aspecten) in ogenschouw te nemen, worden zij beter geholpen. Door in te spelen op de (maat)werkprocessen van de overheid, worden de interventies en vaardigheden van cliëntondersteuners nog effectiever.

Tegelijk is dit voorstel erop gericht om een onafhankelijk ankerpunt te creëren voor de werkprocessen, methodiek en vaardigheden van de overheid en overheidsprofessionals. Door in de cliëntondersteuning daarbij aan te sluiten, wordt ook het optreden van overheid

doelgerichter. Daarmee stuurt het instrument mede de benodigde verandering van de beroepshouding van de overheid en overheidsprofessionals en draagt het bij aan de borging van de gewenste gedragsverandering.

Uiteindelijk is dit ook een natuurlijke manier om in het publieke domein ADR-oplossingsroutes zoals mediation en beleidsbemiddeling te ontsluiten. Niet door dat te verplichten maar door goed te signaleren wanneer dat de beste vorm van geschilbeslechting is!

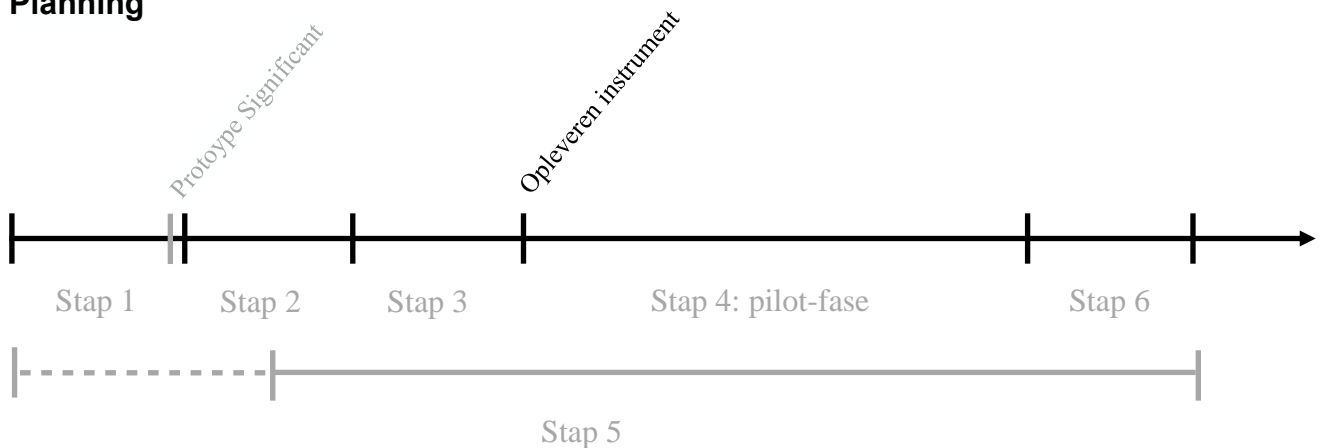
## 4. Planning en budget

De looptijd van dit ontwikkeltraject is 2 jaar. Aan het einde van het eerste jaar worden het advies-instrument en een conceptversie van het HI-methodiek opgeleverd en wordt de pilot-fase gestart. In het tweede jaar wordt HI-prototype ontwikkeld.

NB: De project-strategie en planning hebben ook aandacht voor de toekomstige inbedding van het (digitale) instrument in de betrokken organisaties en de dagelijkse Nederlandse praktijk van cliëntondersteuning.

De algehele coördinatie en planning zitten in de werkzaamheden van Stap 1 t/m 6 verwerkt.

### Planning



Stap 1 wordt uitgevoerd in de periode maart t/m juni 2021. Het plan van aanpak wordt uiterlijk op 1 juli opgeleverd en in aanloop daar naartoe krijgt de stuurgroep de mogelijkheid om te reageren op een concept hiervan.

Stap 1 t/m 3 worden in ieder geval in 2021 uitgevoerd. Dat betekent dat er in het laatste kwartaal van 2021 een (voor cliëntondersteuners in de praktijk hanteerbaar) instrument wordt opgeleverd.

Stap 4 (de pilot-fase) start direct daarna, al worden voor die tijd hiervoor natuurlijk al de nodige voorbereidingen gedaan, zoals het zorgdragen voor het werven van casuïstiek.

Stap 5 (ontwikkeling van de Hybride Intelligentie) loopt parallel aan het hele traject.

Stap 6 (eindrapportage en evaluatie) vindt plaats in de tweede helft van 2022.

## Uren en kosten

Stap	Omschrijving	Uren	Kosten (ex BTW)
1	Vorbereiding en monitoring pilot	250	€ 30.000
2	Analyse instrumenten overheid	100	€ 12.000
3	Ontwikkelen ADR advies-instrument	250	€ 30.000
4	Werven en uitvoeren 100 pilot-cases	450	€ 54.000
5	Bouwen Hybride Intelligentie-model	550	€ 66.000
6	Evaluatie, rapportage en eindadvies	100	€ 12.000
<b>Totaal</b>		<b>1.700</b>	<b>€ 204.000</b>

Deze uren worden uitgevoerd door de projectleider en andere (betaalde) experts. Oftewel: alle arbeids- en materiaalkosten van het project en de project-partners zijn hierin meegenomen. Daarnaast zullen ook mensen vanuit hun eigen taakstelling of als vrijwilliger een bijdrage leveren aan dit project.

De totale kosten van dit project (inclusief 21% BTW: € 42.840,—) zijn: **€ 246.840,—**. Zie hoofdstuk 3, paragraaf 1 van dit voorstel voor de gespecificeerde begroting van Stap 1. Hier zit ook het voorwerk van het HI-ontwikkeltraject in. De projectleider beheert namens de penvoerder (VMO) het toegekende budget en verantwoordt de besteding daarvan aan de opdrachtgever samen met de secretaris/penningmeester van de VMO.

Als de projectleider door onverwachte omstandigheden wegvalt, zal in overleg met de opdrachtgever een vervanger worden gezocht, bijvoorbeeld uit het netwerk van de VMO.

In verband met de kosten die vanaf het begin gemaakt moeten worden, is het verzoek om (na het go/no go-moment aan het einde van Stap 1) aan het begin van Stap 2 in ieder geval de eerste 50% van het resterende budget beschikbaar te maken. De andere 50% zou dan aan het begin van Stap 4 (begin 2022) beschikbaar worden gemaakt.

Bij de eindrapportage zal natuurlijk ook een financiële verantwoording worden gegeven.

Op het moment dat er iets niet goed gaat in de planning of met betrekking tot het budget, dan zal de projectleider dit tijdig aan de opdrachtgever melden en met de stuurgroep bespreken.