



PILOT 'VITAMINE R' **BIJ WEENER XL**



KLANT
AUTEUR(S)
KENMERK
DATUM
VERSIE

Gemeente 's-Hertogenbosch
Maaïke Jongerius en Bram Jenster
002823/sb/MJ
29 november 2022
Definitief

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Onderzoeksaanpak	4
1.4	Verloop van het onderzoek	5
1.5	Leeswijzer	5
2	De pilot Vitamine R	6
2.1	Aanleiding en invulling van de pilot	6
2.2	De toegang tot rechtshulp	6
2.3	Doelstelling en beoogde werking	8
2.4	Invulling van de thema's van het landelijk project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein'	8
2.5	Overige initiatieven gericht op een responsieve werkwijze	9
3	Resultaten van de pilot	10
3.1	Effectevaluatie	10
3.2	Procesevaluatie	13
4	Conclusie, borging en opschaling	16
4.1	Conclusie	16
4.2	Borging en opschaling	17
	Bijlage A: Overzicht respondenten	19
	Bijlage B: Bestudeerde documenten	20

1 Inleiding

Deze rapportage is de afsluiting van een evaluatietraject waarin Significant mee heeft mogen kijken bij een pilot van de gemeente 's-Hertogenbosch, sector Weener XL¹ (hierna: Weener XL), gericht op het reduceren van het aantal juridische procedures. Behoud van een goede oplossing voor de problemen waar de rechtzoekende inwoner tegenaan loopt stond daarbij centraal. Weener XL heeft deze werkwijze ontwikkeld in wat wij in deze rapportage noemen de pilot Vitamine R². In hoofdstuk 2 worden de pilot en de doelstellingen verder toegelicht. Hierbij willen wij aan de voorkant al opmerken dat de doorlooptijd van de evaluatie en de looptijd van de pilot tot het moment van dit rapport te kort zijn om op alle beoogde doelstellingen al resultaat te kunnen verwachten. We kijken daarom naar de resultaten die al wel behaald zijn, wat verwacht wordt ten aanzien van de beoogde veranderingen binnen Weener XL en wat nodig is om dit te realiseren. We beginnen de rapportage, zoals gebruikelijk, met een inleidend hoofdstuk waarin we kort ingaan op de achtergrond, doelstelling en aanpak van de evaluatie.

1.1 Achtergrond en aanleiding

In november 2018 heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer de contouren geschetst voor de vernieuwing van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De belangen van de rechtzoekende en een laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn of haar hulpvraag zijn bij de stelselvernieuwing leidend. Het vernieuwde stelsel voor gesubsidieerde rechtshulp wordt per 1 januari 2026 ingevoerd³ en draagt idealiter bij aan meer samenhang tussen rechtshulp en het gemeentelijke sociaal domein. Divosa heeft van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) subsidie gekregen om de uitvoering van twaalf gemeentelijke pilots op het snijvlak van het sociaal domein en het domein van de rechtsbijstand te faciliteren onder het project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein'. Eén van deze pilots is de pilot Vitamine R van Weener XL.

1.2 Doelstelling

Met de gemeentelijke pilots onder het project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' wordt beoogd handvatten en lessen op te halen voor de stelselvernieuwing, met name rondom de inrichting van een effectieve toegang tot rechtshulp in relatie tot het sociaal domein. Hiervoor wordt gekeken naar drie thema's, namelijk de toegang tot rechtshulp, de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en de responsieve overheid.

Weener XL heeft Significant Public gevraagd om de evaluatie van de pilot 'Vitamine R' uit te voeren. Het onderzoek richt zich op alle drie de eerder genoemde thema's binnen het project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein'. De onderzoeksvragen zijn opgesteld aan de hand van de doelstellingen uit de pilot en zijn als volgt:

- a. **Toegang tot rechtshulp:** In hoeverre draagt de pilot Vitamine R bij aan een meer eenduidige, duidelijke en laagdrempelige route naar Sociaal Raadslieden voor advies aan inwoners, met name uitkeringsgerechtigden, over juridische problemen en eventueel voor triage op de vraag of rechtsbijstand echt noodzakelijk is?
- b. **Samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein:** In hoeverre intensificeert de pilot Vitamine R de samenwerking met juridische partners uit de gemeente, te weten het Juridisch Loket, de lokale sociaal advocaten, de wijkteams en Farent sociaal werk?
- c. **Responsieve overheid:** In hoeverre levert de pilot Vitamine R een bijdrage aan verbetering in de responsieve werkwijze met als doel om het aantal bezwaarschriften te verlagen naar onder de 1%?

¹ Weener XL is het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch.

² De R in de pilotnaam verwijst naar responsief werken.

³ De invoeringsdatum is een jaar verzet en was eerst 1 januari 2025. In de 7^e voortgangsbrief van de minister over de stelselherziening is deze nieuwe datum bekend gemaakt.

De bevindingen uit het lokale onderzoek voor Weener XL dragen bij aan het landelijke onderzoek waarin de werkzame bestanddelen, belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden om te komen tot goede toegang, samenwerking en responsieve overheid in kaart gebracht worden voor alle pilots. In hoofdstuk 2 gaan we verder in op de inhoud van de pilot zelf.

1.3 Onderzoeksaanpak

Gedurende de evaluatie van de pilot 'Vitamine R' zijn drie metingen uitgevoerd. Een nulmeting, een tussenmeting en een eindmeting. Het huidige rapport betreft de eindmeting van de pilot. Door middel van de nulmeting is de situatie voorafgaand aan de pilot, op het gebied van toegang tot rechtshulp en samenwerking tussen sociaal en juridisch domein, in kaart gebracht. In de tussenmeting is de voortgang in de pilot in kaart gebracht, waarbij is gekeken naar de voortgang in activiteiten en naar ervaringen. In deze eindmeting brengen we de behaalde resultaten op de gestelde doelen in kaart en kijken we welke inzichten de pilot geeft op de doelstellingen van het landelijk onderzoek.

In de evaluatie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten ingezet:

- a. **Theory of Change.** Met behulp van een *theory of change* heeft de projectgroep uitgewerkt hoe zij met de pilot de eerder genoemde doelstellingen willen realiseren (zie voor de uitwerking ook paragraaf 2.2). Hierbij werken zij uit hoe met de beschikbare middelen en activiteiten, bepaalde resultaten worden behaald en aan welke veranderingen deze vervolgens dienen bij te dragen. In de evaluatie gebruiken we de opgestelde *theory of change* als kapstok om te kijken in hoeverre de beoogde veranderingen ook gerealiseerd zijn. Hierbij onderscheidt de *theorie of change* vijf stappen:
 - i. Input: beschikbare middelen;
 - ii. Throughput: werkzame elementen in termen van maatregelen en/of ondernomen activiteiten;
 - iii. Output: bereik en directe resultaten op geoperationaliseerde doelen;
 - iv. Outcome: veranderingen bij de bereikte doelgroep;
 - v. Impact: veranderingen in het systeem;
- b. **Documentenstudie.** Voorbeelden van bestudeerde documenten zijn het pilotplan, jaarverslagen, visiedocumenten en verslagen van bezoeken die werkgroepleden van de pilot hebben uitgevoerd bij de samenwerkingspartners. Zie bijlage B voor een totaaloverzicht van de bestudeerde documenten;
- c. **Data analyse.** In het kader van het onderzoek zijn de volgende databestanden geanalyseerd: maand- en jaarcijfers van de Sociaal Raadslieden en maand- en jaarcijfers van Weener XL over het aantal ontvangen bezwaarschriften;
- d. **Observaties.** Gedurende het onderzoek zijn wij als 'fly on the wall' aangesloten bij drie werk- en projectgroep bijeenkomsten gericht op bezwaar, Sociaal Raadslieden en de voortgang van de pilot;
- e. **Interviews met professionals op beleids- en uitvoeringsniveau.** Gedurende het onderzoek zijn interviews gehouden met verschillende professionals. In de interviews zijn de ontwikkelingen binnen de pilot besproken, wat de pilot volgens hen heeft opgeleverd en in hoeverre de pilot bijdraagt aan een betere toegang tot recht en een betere samenwerking tussen het sociale en juridische domein. In totaal zijn er vijf interviews gehouden, verdeeld over acht personen waaronder de teamleider Sociaal Raadslieden, een kwaliteitsmedewerker, medewerkers juridische zaken en inkomensconsulenten.
- f. **Expertsessie met inkomensconsulenten, handhavingsmedewerkers en een ervaringsdeskundige.** Gedurende de pilot is een expertsessie georganiseerd waar samen met inkomensconsulenten, handhavingsmedewerkers en een ervaringsdeskundige gekeken is naar concretisering van de responsieve werkwijze.
- g. **Digitale zelfevaluatie met uitvoeringsprofessionals en samenwerkingspartners.** Aan het eind van het onderzoek is een digitale zelfevaluatie naar uitvoeringsprofessionals en samenwerkingspartners uitgestuurd in de vorm van een online enquête. In totaal zijn er door uitvoeringsprofessionals 27 zelfevaluaties ingevuld vanuit de volgende functies: kwaliteitsmedewerkers, Sociaal Raadslieden, juridisch medewerkers en inkomensconsulenten. Vanuit de samenwerkingspartners zijn er 6 zelfevaluaties ingevuld vanuit de volgende organisaties: het Juridisch Loket, de Belastingdienst, de lokale sociaal advocaten, de wijkpleincoördinator en Farent sociaal werk.

1.4 Verloop van het onderzoek

De monitoring en evaluatie is in de periode van september 2021 tot en met november 2022 uitgevoerd. De aanpak van de evaluatie is gedurende de looptijd gedeeltelijk bijgesteld. De aanpak was er in eerste instantie op gericht om het perspectief van inwoners op de nieuwe werkwijzen en acties op te halen aan de hand van een beknopte vragenlijst en een klantreisbijeenkomst voor bezwaarmakers bij Weener XL. In overleg met Weener XL is gedurende de evaluatie afgesproken alleen in te zetten op klantreisbijeenkomsten omdat deze onderzoeksmethode naar verwachting de meeste respons zou opleveren. Ondanks de diverse wervingspogingen (via telefonisch contact en brieven naar bezwaarmakers) is het niet gelukt om respons van inwoners te realiseren. Ter vervanging van de klantreissessie met inwoners is een expertsessie georganiseerd met inkomensconsulenten en een ervaringsdeskundige om de verbetermogelijkheden op het vlak van responsief werken te prioriteren en ambities om te zetten in acties. In de expertsessie is expliciet aandacht besteed aan het perspectief van de inwoner.

Daarnaast is geprobeerd om de samenwerking tussen Weener XL (specifiek inkomensconsulenten en Sociaal Raadslieden) en juridische samenwerkingspartners in de stad, in kaart te brengen. Hiervoor zijn meerdere samenwerkingspartners gevraagd om in een Exceldocument te noteren wanneer en waarom zij een inwoner doorverwijzen naar een inkomensconsulent of sociaal raadslid. Aangezien de respons bij deze uitvraag laag bleef, is ervoor gekozen om deze uitvraag in te trekken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van de pilot en zijn doelstellingen. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de pilot beschreven en welke inzichten de pilot biedt voor het landelijke onderzoek 'Rechtshulp in het Sociale Domein'. Tot slot worden in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen gedaan voor het vervolg van deze pilot en wordt beschreven wat de benodigde randvoorwaarden zijn om de resterende doelen te behalen.

2 De pilot Vitamine R

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de inhoud van de pilot Vitamine R en de doelstellingen van de pilot. We beginnen met een beschrijving, waarbij we ingaan op de aanleiding en de invulling van de pilot en de toegang tot rechtshulp in 's-Hertogenbosch. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe met de invulling van de pilot wordt beoogd bij te dragen aan de vooraf opgestelde doelstellingen. We sluiten af met hoe in de pilot invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van het landelijk project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' rondom de inrichting van een effectieve toegang tot rechtshulp in relatie tot het sociaal domein, de samenwerking tussen deze twee domeinen en de invulling van de rol als responsieve overheid.

2.1 Aanleiding en invulling van de pilot

Medio 2021 is gestart met de pilot Vitamine R om de dienstverlening van Weener XL en Sociaal Raadslieden 's-Hertogenbosch zo in te richten dat uitkeringsgerechtigden beter ondersteund worden rondom rechtshulp. Het achterliggende doel van de pilot is het realiseren van een positief effect bij zowel uitkeringsgerechtigden als betrokken organisaties ten aanzien van de stelselherziening voor gesubsidieerde rechtshulp.

De uitvoering van de pilot bestaat uit drie sporen: Bezwaar, Sociaal Raadslieden en Inkomen:

- a. **Bezwaar:** de werkgroep Bezwaar bespreekt met de teams Inkomen van de gemeente op een interactieve manier bezwaarcasussen waarin responsief is gewerkt. Het doel hiervan is om de bestaande informele aanpak in bezwaar uit te dragen, om het gesprek binnen Weener XL over responsiever werken op gang te brengen en te houden en om medewerkers te inspireren ook (vaker) deze aanpak toe te passen;
- b. **Sociaal Raadslieden:**
 - i. In reguliere werkgroep overleggen bespreken Sociaal Raadslieden acties voor een betere toegang voor inwoners tot advies over juridische problemen. Ook vindt reflectie hierop plaats. De praktische ideeën voeren de Sociaal Raadslieden uit tijdens hun dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast is er aandacht voor de vraag of en zo ja, welke rol de Sociaal Raadslieden hebben in de triage voor rechtshulp;
 - ii. De Sociaal Raadslieden voeren werkbezoeken uit bij partners in de stad die ook hulp en advies bieden aan rechtzoekende inwoners. Het einddoel van deze activiteit is om samen met de (nieuwe) dienstverlening die de Sociaal Raadslieden bieden, een helder en sluitend totaalaanbod voor rechtzoekende Bossche inwoners te hebben alsmede samenwerkingen en korte lijnen met de relevante partners in de stad;
- c. **Inkomen:**
 - i. In koppels van consultants en een kwaliteitsmedewerker of senior consultant Inkomen vindt periodieke afstemming plaats over nieuwe responsieve werkwijzen binnen de dienstverlening (die de consultant vanuit zijn functie levert). Ook kijkt het koppel terug op het effect van responsieve werkwijzen die de consultant in de voorgaande afstemming heeft geformuleerd. Er is bewust gekozen voor een combinatie van een medewerker uit de praktijk en een medewerker die daar verder vanaf staat en een spiegel kan voorhouden;
 - ii. Ter ondersteuning van de werkgroepleden en ter inspiratie voor collega's die niet in het project meedraaien, wordt elke maand in elk team/cluster binnen de teams Inkomen, casuïstiek besproken over het onderwerp 'de menselijke maat'/'responsief werken'.

2.2 De toegang tot rechtshulp

De Bossche inwoner heeft op verschillende manieren toegang tot rechtshulp. Primair via het Juridisch Loket, de wijkpleinen of via de poort van de gemeente. Bij het Juridisch Loket kan de inwoner terecht met juridische vragen. Het Juridisch Loket is dagelijks tijdens kantoortijden telefonisch bereikbaar. Daarbuiten is het Juridisch Loket bereikbaar via een contactformulier op de website. Het Juridisch Loket heeft bovendien elke dinsdag en donderdagmiddag een

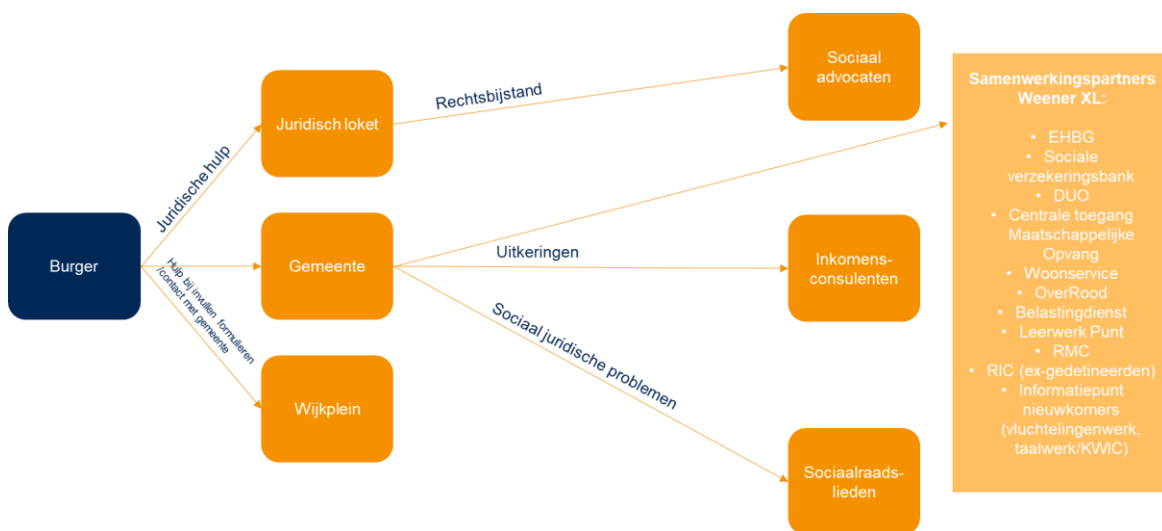
inloopspreekuur bij Weener XL op locatie. Op dit moment zijn het Juridisch Loket en Weener XL in overleg om dit tijdelijk uit te bereiden naar de woensdagen, tot het Juridisch Loket weer een eigen pand heeft. Het Juridisch Loket probeert de inwoner zo ver als mogelijk te helpen. Wanneer het noodzakelijk is, sturen zij de inwoner door naar een sociaal advocaat voor juridische bijstand.

Naast het Juridisch Loket, kan de inwoner voor rechtshulp terecht bij de wijkpleinen. De gemeente 's-Hertogenbosch beschikt over negen wijkpleinen verspreid over de wijken van de stad. Inwoners kunnen bij de wijkpleinen terecht voor verschillende thema's:

- Geld en administratie;
- Zorg en hulp;
- Jeugd en gezin;
- Wonen en vervoer;
- Opleiding en werk;
- Meedoen en helpen.

De wijkpleinen vallen onder het Koo⁴, een samenwerking van de GGD, MEE, Farent en de gemeente. Een van de kernpunten van het wijkplein is de laagdrempelige toegankelijkheid. Zij zijn op kantoor tijden bereikbaar via whatsapp of een contactformulier op de website. Zonder afspraak op locatie binnenlopen is de gebruikelijke wijze om in contact te komen met het wijkplein.

Tot slot kan de inwoner contact opnemen met de gemeente 's Hertogenbosch zelf. De gemeente is via een algemeen nummer dagelijks, tijdens kantoor tijden, telefonisch bereikbaar. Wanneer een inwoner telefonisch contact opneemt, probeert de medewerker van het gemeentelijk contactcentrum de vraag van de inwoner helder te krijgen. Soms kan die medewerker zelf vragen afhandelen. Wanneer dit niet het geval is, kan de medewerker de inwoner doorsturen naar verschillende samenwerkingspartners, inkomensconsulenten of Sociaal Raadslieden. De Sociaal Raadslieden hebben op alle werkdagen vaste spreekuren op de wijkpleinen, het stadskantoor en bij Weener XL. De toegang tot rechtshulp is in figuur 2 schematisch weergegeven. In totaal bevinden zich twaalf partners onder één dak bij Weener XL.

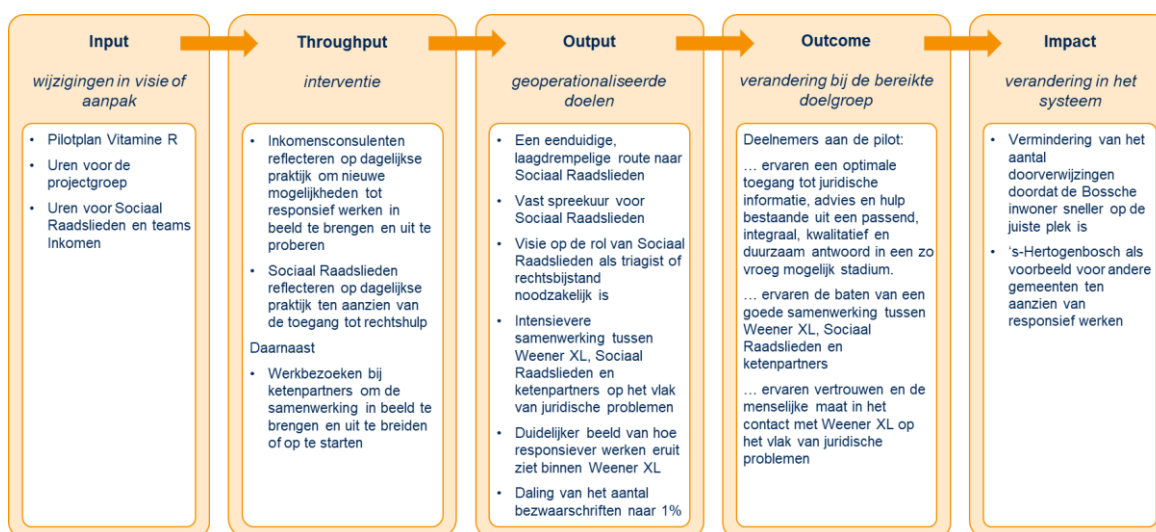


Figuur 2. Schematische weergave van de toegang tot rechtshulp voor de Bossche inwoner

⁴ <https://www.kijkopKoo.nl/over-Koo>

2.3 Doelstelling en beoogde werking

Het primaire doel van deze pilot is de dienstverlening van Weener XL en Sociaal Raadslieden 's-Hertogenbosch zo in te richten dat uitkeringsgerechtigden beter ondersteund worden rondom rechtshulp. Met behulp van een *theory of change* is uitgewerkt hoe met de activiteiten van de pilot wordt beoogd bij te dragen aan deze doelstelling. De *theory of change* laat in stappen zien hoe met de beschikbare middelen en activiteiten bepaalde resultaten (output) worden beoogd en aan welke veranderingen (*outcome* en *impact*) deze vervolgens naar verwachting bijdragen. In figuur 1 is de *theory of change* schematisch weergegeven. De beschikbare middelen vormen de input en de activiteiten de *throughput*.



Figuur 1. Theory of change voor de pilot Vitamine R

2.4 Invulling van de thema's van het landelijk project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein'

Met de gemeentelijke pilots onder het project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' wordt beoogd handvatten en lessen op te halen voor de stelselvernieuwing, met name rondom de inrichting van een effectieve toegang tot rechtshulp in relatie tot het sociaal domein. Hiervoor wordt gekeken naar drie thema's, namelijk de toegang tot rechtshulp, de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en de responsieve overheid. In tabel 1 zijn voor de drie thema's de doelstellingen van het project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' en de pilot Vitamine R uitgewerkt.

Thema	Onderzoeksvraag landelijk project 'Rechtshulp en het sociaal domein'	Invulling pilot Vitamine R
Toegang tot rechtshulp	a. Hoe kan je als gemeente de toegang tot rechtshulp op lokaal niveau organiseren zodat dit zo snel, effectief, laagdrempelig en prettig mogelijk is voor inwoners?	Een eenduidige, duidelijke en laagdrempelige route naar Sociaal Raadslieden (met streven naar een vast spreekuur op locatie bij Weener XL) voor advies aan inwoners, met name uitkeringsgerechtigden, over juridische problemen en eventueel voor triage op de vraag of rechtsbijstand echt noodzakelijk is. De Sociaal Raadslieden reflecteren in samenwerking met de projectleider van de pilot in meerdere werkgroep overleggen op de genoemde doelstellingen ten aanzien van de toegang tot rechtshulp.
Samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein	b. Hoe kan de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein verbeterd worden ten behoeve van het verbeteren van toegang voor inwoners?	Een intensievere samenwerking tussen Weener XL (Inkomen en Juridische zaken), Sociaal Raadslieden, het Juridisch Loket, de lokale sociaal advocaten, de

	c. Hoe kan de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein verbeterd worden ten behoeve van betere ondersteuning van de hulpvraag van inwoners?	wijkteams en Farent sociaal werk (op het vlak van juridische problemen), zodat rechtzoekende inwoners een optimaal antwoord krijgen. De projectleider van de pilot gaat samen met Sociaal Raadslieden op werkbezoek bij partners in de stad. Het doel van de werkbezoeken is om de samenwerking te intensiveren of op te starten wanneer deze er nog niet was.
	d. Welke voordelen heeft het samenwerken tussen sociaal en juridisch domein voor de inwoner, is bijvoorbeeld zijn probleem sneller en beter opgelost?	
Responsieve overheid	a. Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein juridische conflicten met inwoners voorkomen? b. Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein (juridische) conflicten informeel oplossen?	Weener XL wil de responsieve werkwijze die reeds is geïmplementeerd (de "Andere aanpak"), verder verbeteren. Hiertoe is een werkgroep bezwaar ingericht en vinden er casuïstiekbijeenkomsten en duo gesprekken binnen alle clusters en teams van inkomen plaats om te bespreken hoe de menselijke maat wordt toegepast. Deze interventies zullen moeten leiden tot een daling in het aantal bezwaren onder de 1% van het aantal genomen besluiten.

Tabel 1. Doelstelling landelijk project 'Rechtshulp en het sociaal domein' en de invulling hiervan door de pilot

2.5 Overige initiatieven gericht op een responsieve werkwijze

Binnen Weener XL lopen naast de pilot Vitamine R twee andere initiatieven die raken aan de menselijke maat, oftewel responsief werken. Het gaat daarbij om de volgende initiatieven: het werken volgens de Omgekeerde Toets⁵ en een teamtraject binnen Inkomen gericht op taakvolwassenheid. Er staat bovendien een onderzoek door hogescholen op de planning naar morele oordeelsvorming door inkomensconsulenten. Aangezien dit traject on hold staat in verband met aanscherping van de vraagstelling, gaan we daar niet verder op in. In onderstaande paragrafen bespreken we de twee lopende initiatieven aangezien ze raken aan de pilot en de beoogde doelen ervan kunnen beïnvloeden.

2.5.1 De Omgekeerde Toets

De Omgekeerde Toets is een werkwijze van Stimulanz waarin professionals leren maatwerk zonder willekeur te leveren. De Omgekeerde Toets ondersteunt professionals om te werken en denken vanuit het effect voor de inwoner zonder de voorwaardelijkheid van de wet uit het oog te verliezen. Binnen Weener XL hebben twee groepen trainingen van Stimulanz over de Omgekeerde Toets in twee dagdelen ontvangen. Deze twee groepen staan binnen Weener XL bekend als de 'koplopergroepen'. Er bestaat een koplopersgroep rechtmatigheid. Deze groep bestaat uit enkele inkomensconsulenten, een handhaver, alle kwaliteitsmedewerkers Inkomen, twee juridisch medewerkers en twee coördinatoren Inkomen. Daarnaast is er een koplopersgroep doelmatigheid. Deze groep bestaat uit enkele werkconsulenten, alle kwaliteitsmedewerkers Werk en een beleidsmedewerker. Met de trainingen is specifiek gekeken naar het toepassen van de Omgekeerde Toets in casuïstiekbesprekingen en worden deelnemers gemotiveerd om ook andere collega's te enthousiasmeren om meer autonoom te werken en out-of-the-box besluiten te durven nemen. De projectleider van de pilot Vitamine R zegt over de Omgekeerde Toets: "*De Omgekeerde Toets helpt om responsiever te werken. Naar mijn mening ben je er dan echter nog niet Ik zie de Omgekeerde Toets daarom als een hulpmiddel, maar niet als dé methode om responsiever te werken*".

2.5.2 Het teamtraject Inkomen gericht op taakvolwassenheid

Binnen het team Inkomen is een traject gestart gericht op het ontwikkelen van vakmanschap en taakvolwassenheid bij inkomensconsulenten. Een actie uit het traject is bijvoorbeeld het opzetten en onderhouden van het casuïstiekoverleg door de inkomensconsulenten in plaats van door de teamleider of coördinator. Het teamtraject is als gevolg van onderbezetting en het uitvallen van de coördinator gestopt.

⁵ <https://www.stimulanz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/>

3 Resultaten van de pilot

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de pilot. Daarbij reflecteren we op de doelstellingen zoals in hoofdstuk 1 geformuleerd ten aanzien van de toegang tot rechtshulp, de samenwerking sociaal en juridisch domein en een responsieve werkwijze. We gaan eerst in op de effecten van de interventies zoals beschreven in de *theory of change* uit hoofdstuk 2 en sluiten af met een reflectie op het proces van implementatie.

3.1 Effectevaluatie

3.1.1 Toegang tot rechtshulp

Sociaal Raadslieden zijn tevreden over de eigen toegang tot rechtshulp

Sociaal Raadslieden omschrijven de toegang tot rechtshulp die zij bieden als laagdrempelig, prettig, integraal, tijdig, onafhankelijk, duidelijk en ondersteunend. Een van de opbrengsten uit de pilot is een beschrijvend document met de toegang tot rechtshulp door de Sociaal Raadslieden. Onderstaand beschrijven we de belangrijkste elementen uit het document. De meerwaarde voor de Sociaal Raadslieden van het document zit voornamelijk in het scherp krijgen van een gezamenlijk beeld ten aanzien van de dienstverlening.

Inwoners kunnen op diverse manieren met Sociaal Raadslieden in contact komen voor het vragen van hulp en daarbij de manier kiezen die voor hen het prettigst werkt. De Sociaal Raadslieden zijn rechtstreeks in de ochtenden telefonisch bereikbaar via een telefonische intake en buiten die tijden kunnen inwoners de voicemail inspreken. Via de gemeentelijke website kunnen cliënten bovendien een verzoek indienen om met Sociaal Raadslieden in contact op te komen. Verder zit op diverse wijkpleinen eenmaal per week een van de Sociaal Raadslieden. Als gevolg van de kindertoeslagaffaire zijn er in de pilot meer middelen beschikbaar gekomen waardoor het team Sociaal Raadslieden kon uitbreiden. Door de uitbreiding van het team is het aantal bediende wijkpleinen toegenomen. Sociaal Raadslieden zeggen over de ervaringen van inwoners ten aanzien van de dienstverlening: *“Wat wij veelal terugkrijgen van cliënten is dat ze blij zijn dat wij er zijn. Dat ze in de wirwar van regelingen vaak ‘door de bomen het bos niet meer zien’ en het fijn vinden dat er een partij in de stad is die hen kan helpen de weg te vinden, die ook voorzieningen mee aan kan vragen indien nodig of gericht door kan verwijzen naar andere instanties die mogelijk zouden kunnen helpen. Natuurlijk zijn er ook mensen die niet tevreden zijn, maar dat heeft vaak te maken met de verwachting dat wij ‘moeten’ helpen, terwijl wij op basis van de inhoud van de kwestie ook wel eens besluiten dat er geen mogelijkheden zijn of dat we die hulp niet bieden. Ondanks pogingen dat toe te lichten leidt dat soms wel eens tot het indienen van een enkele klacht, maar die aantallen zijn gelukkig zeer beperkt”.*

Als het gaat om de tijdigheid van de toegang tot rechtshulp geven de Sociaal Raadslieden aan dat er geen wachttijd is en een afspraak binnen enkele dagen mogelijk is. Op het vlak van onafhankelijkheid geven de Sociaal Raadslieden aan dat zij ondanks hun positionering bij de gemeente onpartijdig naar zaken kijken en deze op inhoud beoordelen. Alleen in het geval van fraudeonderzoeken beëindigen zij hun dienstverlening en verwijzen door naar het Juridisch Loket. Over ‘duidelijkheid’ geven Sociaal Raadslieden aan dat zij dienstverleners en geen hulpverleners zijn. Ze geven aan in de contacten met inwoners gestructureerd en duidelijk naar een doel toe te werken. Een sociaal raadslid zegt hierover: *“Indien nodig stellen we verwachtingen van inwoners bij zodat helder is wat wij voor ze kunnen betekenen. Eventueel kunnen wij (met toestemming van de inwoner) andere betrokken partijen bij deze inwoner inlichten over hetgeen gedaan is. Ook schrijven we soms puntsgewijs op papier wat we hebben gedaan (en wat er besproken is) en geven we dat mee. Op die manier kunnen inwoners het nadien op het gemak nog even thuis nalezen, want zeker als er veel onderwerpen aan bod komen kan het voor mensen wel eens ‘veel’ zijn.”* Ten slotte omschrijven de Sociaal Raadslieden de eigen dienstverlening als ondersteunend. Ze geven aan in gesprekken altijd te kijken naar wat de inwoner zelf kan,

eventueel in combinatie met de omgeving. Een sociaal raadslid zegt hierover: *“Soms heb je het idee bij mensen dat wanneer je ze uitleg geeft en laat mee kijken, dat ze een volgende keer een handeling wel zelf kunnen. Op die manier probeer je de zelfredzaamheid te vergroten.”*

Er ontbreekt een vastgestelde sociale kaart met de toegangspoorten tot rechtshulp voor de Bossche inwoner

Zoals wij hiervoor beschreven, heeft de Bossche inwoner op veel verschillende manieren toegang tot rechtshulp. Professionals hebben een goed beeld van het veld en weten waar de inwoner terecht kan met vragen over rechtsbijstand, onder andere op basis van een stroomschema voor de professionals van de afdelingen Eerste Hulp Bij Geldzaken en de wijkpleinen⁶. Mede dankzij dit stroomschema, is het voor de meeste partijen die toegang bieden tot rechtshulp helder waar zij inwoners naartoe kunnen doorverwijzen. Echter is het stroomschema voor de Bossche inwoner zelf niet goed bruikbaar en ook niet bekend volgens een medewerker van het wijkplein: *“Het stroomschema is niet bekend bij inwoners. Ik weet ook niet hoe duidelijk de toegang tot rechtshulp is voor inwoners”*.

Geen rol voor de Sociaal Raadslieden ten aanzien van triage

Eén van de door voormalig minister Dekker geschetste contouren ten aanzien van de stelselvernieuwing, richt zich op het streven naar een lichte vorm van triage aan de voorkant om te bepalen welke zaken wel en niet in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Volgens de contouren dient deze partij geen belang te hebben bij de uitkomst van de zaak of de verwijzing naar een rechtsbijstandsverlener. Sociaal Raadslieden zijn in overleg met de projectleider van de pilot Vitamine R tot de conclusie gekomen dat een dergelijke triagerol in 's-Hertogenbosch niet haalbaar is. De Sociaal Raadslieden zijn ondergebracht bij de gemeente waardoor zij formeel niet 100% onafhankelijk kunnen handelen. Een sociaal raadslid zegt hierover: *“Wij geven bij een doorverwijzing naar een advocaat altijd aan wat volgens ons de kans van slagen is en vermelden daarbij dat de advocaat bepaalt welke zaken aangenomen worden. Dat is een vorm van triage, maar een echte triage rol bijt in onze lokale situatie met de positionering als ambtenaar”*. Het Koo fungeert in 's-Hertogenbosch als triagist. Doorverwijzingen naar en van de (specialistische) wijkteams lopen volgens de Sociaal Raadslieden goed.

(Nog) geen aantoonbare effecten van de pilot ten aanzien van verbeteringen in de toegang tot rechtshulp

Sociaal Raadslieden zijn in de eerste helft van de pilot in een werkgroep negen keer bijeengekomen om te brainstormen over verbeteringen van de toegang. Een voorbeeld van een besproken verbetering is een verplicht veld maken van het invullen van het telefoonnummer op het contactformulier. Dit bleek echter niet conform het gemeentelijk beleid te zijn: inwoners worden hierin vrij gelaten. Ook is besproken of het mogelijk zou zijn om op alle wijkpleinen een spreekuur te gaan draaien. Aangezien de resultaten van deze acties niet gemeten zijn en de ervaringen van inwoners ten aanzien van de dienstverlening door Sociaal Raadslieden niet geëvalueerd zijn, kunnen wij op dat vlak geen effectuitspraken doen. Wel is er een vast spreekuur voor Sociaal Raadslieden op locatie van Weener XL, is het aantal Sociaal Raadslieden én bediende wijkpleinen uitgebreid en is de dienstverlening van Sociaal Raadslieden extra onder de aandacht gekomen in een bredere publiekscampagne die dit najaar is uitgezet.

3.1.2 Samenwerking sociaal en juridisch domein

Een intensievere samenwerking van Weener XL met partners binnen en buiten de stad als gevolg van fysieke nabijheid en werkbezoeken

De projectleider van de pilot is samen met een van de Sociaal Raadslieden en hun teamleider op werkbezoek geweest bij het Juridisch Loket, twee advocatenkantoren en Farent sociaal werk. Daarnaast hebben zij één bijeenkomst georganiseerd waar ze samen met een wijkpleincoördinator en de wijkteams (de Wmo-/jeugdteams van de gemeente en Koo als toegangsloket) in gesprek zijn gegaan. De gesprekken tijdens deze bijeenkomst en de werkbezoeken gingen over kennismaking en mogelijke intensivering van de onderlinge samenwerking. De werkbezoeken en bijeenkomst hebben volgens respondenten gezorgd voor een versterking van het contact en samenwerking met de betreffende partners in de stad.

⁶ Het stroomschema is een intern document en is daarom niet opgenomen in het rapport.

Ook de samenwerking tussen de belastingdienst en Weener XL is verbeterd het afgelopen jaar als gevolg van meer nabijheid. Sinds september 2021 is de belastingdienst aanwezig op de locatie van Weener XL. De belastingdienst is vier dagen in de week tijdens kantooruren aanwezig. Een medewerker van de belastingdienst geeft aan dat deze ontwikkeling een positief effect heeft gehad op de samenwerking met de gemeente: *“Nu we bij Weener XL op locatie zitten, lopen mensen gemakkelijker bij ons binnen. De lijntjes met samenwerkingspartners zijn bovendien een stuk korter geworden. We kunnen elkaar sneller en makkelijker vinden”*. De belastingdienst hoopt dat zij de werkplek bij Weener XL in de toekomst mag behouden. Voor hen heeft het tot op heden alleen maar voordelen. Verder heeft de belastingdienst geen aanvullende behoefte ten aanzien van de samenwerking. Zij zijn tevreden over hoe de samenwerking op dit moment is georganiseerd.

Er zijn nog mogelijkheden tot verbetering in de samenwerking tussen sociaal en juridisch domein

Volgens het merendeel van de samenwerkingspartners is er ondanks de stappen die gezet zijn om het onderling contact te intensiveren, nog ruimte voor verbetering. Samenwerkingspartners geven in de zelfevaluatie aan dat de werkbezoeken een goed begin zijn geweest voor het leggen van contact, maar dat er nog kansen zijn ten aanzien van de onderlinge communicatie. Een medewerker van het Juridisch Loket geeft aan: *“Er mag meer communicatie komen tussen de verschillende samenwerkingspartners”*. De projectleider van de pilot geeft aan dat er wederzijds behoefte is aan (hernieuwde) kennismaking. Ook Farent is van mening dat de samenwerking beter kan en miste specifiek in de pilot Vitamine R *“structurele contactmomenten”*. De projectleider van de pilot heeft vastgesteld dat iedere partij nu vooral zijn eigen rol heeft en dat door structureel (signalering)overleg verdere verbetering in de samenwerking mogelijk is. De sociaal advocaten geven ten slotte aan dat er geen structureel overleg is met de Sociaal Raadslieden, maar daar wel behoefte aan te hebben en verbeteringen te zien in het responsief werken door Weener XL.

(Nog) geen aantoonbare effecten van de pilot op verbeteringen in de samenwerking tussen sociaal en juridisch domein

Gedurende de pilot zijn er geen metingen uitgevoerd om de contacten tussen het sociaal en juridisch domein in beeld te brengen. Om deze reden kunnen wij geen cijfers verbinden aan de onderlinge samenwerking. In de jaarcijfers van de Sociaal Raadslieden zien we wel een stijging van het percentage verwijzingen. Waar het percentage verwijzingen t/m 2020 nog onder de 10% lag, ligt het percentage in 2022 op 13,2% van het totaal aan afhandeling van contacten. De stijging van het aantal verwijzingen zou een resultaat kunnen zijn van de toegenomen samenwerking.

Op basis van de verslagen van de werkbezoeken en de zelfevaluatie kunnen we constateren dat de fysieke nabijheid van partners en de ontmoetingen een goede basis vormen voor het versterken van relaties. Voor het realiseren van een duurzame samenwerking is een langere adem nodig. Ondanks de inspanningen van de projectleider en Sociaal Raadslieden, kunnen wij naar aanleiding van de pilot geen aantoonbare veranderingen ten aanzien van de samenwerking constateren. Wel zijn de goede gesprekken een begin van het versterken van relaties.

3.1.3 Responsieve overheid

De pilot Vitamine R als onderdeel van een jarenlange cultuurverandering naar responsief werken binnen Weener XL

Tijdens de pilot hebben inkomensconsulenten en de projectleider 48 voorbeelden van responsief werken beschreven. Deze voorbeelden zijn globaal verdeeld in de categorieën uitleg bij brieven of formulieren, dienstverlening buiten de functionele taak om, warme overdracht en ruimte in de regels zoeken. In de expertsessie met inkomensconsulenten, handhavingsmedewerkers en een ervaringsdeskundige zijn de manieren om responsief te werken geprioriteerd aan de hand van de maatstaven haalbaarheid (in tijd en middelen), de mate waarin de situatie vaak voorkomt en de impact op de inwoner, het werk van inkomensconsulenten en het aantal bezwaren. Als best practices zijn onder andere de volgende voorbeelden naar voren gekomen: rechtstreeks (fysiek) contact met de inwoner, tussentijds in contact blijven met de inwoner, een positieve houding hebben en het benoemen van successen richting de klant. Als acties voor de komende periode zijn onder andere de volgende zaken genoemd: de inwerkprocedure verbeteren ten aanzien van

responsief werken, een app ontwikkelen waardoor de inwoner de voortgang kan zien van zijn aanvraag uitkering (met tijdsplan, zoals je ook een postpakketje kan volgen), een rollenspel spelen waarin inkomensconsulenten uitgedaagd worden om echt even in de schoenen van de inwoner te gaan staan en bij casuïstiekbespreking naast knelpunten ook goede voorbeelden inbrengen.

De responsieve werkwijze die de pilot Vitamine R onderschrijft, wordt door veel medewerkers erkend en als belangrijk beschouwd. Dit bleek ook uit de zelfevaluatie die wij hebben uitgezet bij de medewerkers van Weener XL. Een overgrote meerderheid gaf aan de noodzaak van de pilot in te zien. Of de medewerkers door de pilot responsiever zijn gaan werken, kunnen we niet concluderen. Zij geven aan dat zij hun werkwijze niet hebben veranderd door de pilot. Op de vraag *“Wat doe je concreet anders als gevolg van de pilot Vitamine R?”* gaven zij onder andere de volgende antwoorden: *“Niks, wij werken vanuit onze functie echt al jaren responsief, negatieve besluiten werden zo mogelijk mondeling medegedeeld en de impact hiervan besproken. Dit was mijn werkwijze voor Vitamine R ook al”*. Daarnaast geven zij aan dat al veel bekend is over het responsief werken en dat medewerkers bij binnenkomst worden geschoold volgens de responsieve werkwijze: *“Al bekend met deze methode vanuit opleiding en opleiding binnen Weener XL”*. Doordat de medewerkers van Weener XL vanaf indiensttreding worden geschoold volgens de responsieve werkwijze, voelen zij zich bekwaam genoeg om te werken zoals de pilot Vitamine R dit voorschrijft: *“Hooft bij de functie/dit is al onderdeel van mijn werk”, “Ik beschik over de juiste kennis & kunde”*.

Opvallend is dat ondanks dat de medewerkers hun werkwijze niet hebben gewijzigd door de pilot, zij de pilot wel steunen. Zij voelen geen weerstand bij zichzelf en wel steun van anderen bij de toepassing van de beoogde verandering. De medewerkers voelen meer ruimte om volgens de responsieve werkwijze te werken dan voorheen: *“Vanuit collega's hoor ik dat er meer steun is om meer ruimte te pakken tijdens het werk”, “Ik ben er bewuster mee bezig en we moeten als team op dezelfde manier werken”*.

Verlaging van het aantal bezwaarschriften

Zoals beschreven in de *theory of change*, was één van de doelstellingen van deze pilot het verlagen van het aantal bezwaarschriften en gezien de ondertitel van de pilot ‘Responsiever werken om bezwaren te voorkomen’ zelfs dé belangrijkste. Uit cijfers van de gemeente 's-Hertogenbosch blijkt dat deze doelstelling is behaald. Waar in 2019 tot en met 2021 het percentage van het aantal bezwaren lag op 1,1% van het aantal genomen besluiten, ligt het percentage bezwaarschriften in januari tot en met augustus 2022 gemiddeld rond de 0,6%. Volgens de projectleider is de daling voor een deel te danken aan de pilot Vitamine R, maar zijn het naar verwachting ook de vruchten die geplukt worden na een jarenlange beweging naar een responsievere werkwijze. Daarnaast gaven de medewerkers van Weener XL bij de zelfevaluatie aan dat zij niet kunnen inschatten of de pilot bijdraagt aan een vermindering van juridische conflicten. Het overgrote deel geeft aan hier geen zicht op te hebben.

3.2 Procesevaluatie

3.2.1 Werkzame elementen

Overlegstructuren en intervisie om elkaar te ontmoeten en tijd en ruimte voor reflectie

De werkgroepen Bezwaar, Sociaal raadslieden en Inkomen zijn structureel gedurende een afgebakende periode binnen de pilot bijeengekomen. Volgens respondenten fungeren deze vaste overlegstructuren als ‘stok achter de deur’ om tijd en ruimte te maken voor reflectie. De meerwaarde zit voornamelijk in reflectie op houding en gedrag. Waar voorheen diverse richtlijnen over een responsieve werkwijze gedeeld werden, stond het daadwerkelijk doorleven van de werkwijze gedurende de pilot centraal. Het doorleven van de werkwijze vond bijvoorbeeld plaats aan de hand van casuïstiekbesprekingen of het werken in koppels. Voornamelijk de casuïstiekbesprekingen waarin voorbeelden van responsieve werkwijzen gedeeld zijn, worden door meerdere respondenten als positieve ontwikkeling genoemd. Inkomensconsulenten bespreken rond een casus hoe maatwerk toegepast kan worden en op welke manier daarmee mogelijk afgeweken wordt van regels. Het initiatief voor de casusbesprekingen kwam van een aantal inkomensconsulenten en vindt om de drie weken plaats.

Goede voedingsbodem voor samenwerking sociaal en juridisch domein

Uit de gesprekken met professionals werkzaam bij Weener XL en samenwerkingspartners blijkt dat de partijen elkaar al voorafgaand aan de pilot kenden en goede ervaringen hebben met eerdere samenwerkingen. Dit geldt voor de samenwerking binnen de gemeente (bijvoorbeeld de samenwerking met Eerste Hulp Bij Geldzaken of de Sociaal Raadslieden), de samenwerking met het Juridisch Loket en met partners binnen en buiten de stad (Farent sociaal werk, Belastingdienst en SVB). De bestaande relaties bieden een goed startpunt voor een intensievere samenwerking. Een voorbeeld van de goede voedingsbodem is het samenwerkingsconvenant tussen het Juridisch Loket en de Sociaal Raadslieden. In het convenant staan afspraken of wie wat doet en hoe er met elkaar gecommuniceerd wordt. Tijdens de pilot is het convenant geüpdatet.

Visie Vitamine R sluit aan bij werkwijze en kernwaarden van Weener XL

De pilot Vitamine R is in het leven geroepen om het aantal juridische procedures te laten afnemen, waarbij er behoud is van een goede oplossing voor de problemen waar de rechtzoekende inwoner tegenaan loopt. Om het aantal procedures te verminderen wordt enerzijds geprobeerd om conflicten te voorkomen met behulp van een responsievere, oftewel meer klantgerichte dienstverlening. Anderzijds moet de pilot het aantal bezwaarprocedures laten dalen door uitkeringsgerechtigden in het geval van een conflict hulp en advies te bieden voordat zij hun bezwaar indienen.⁷ Deze visie sluit goed aan bij de bestaande werkwijze voor de teams Inkomen om de inwoner centraal te zetten vanuit professionaliteit, flexibiliteit en gastvrijheid. Hierbij hanteert het team al jaren 'de Andere aanpak' (dejuridiseren door proactief een informeel gesprek aan te gaan). Het klantgericht werken en leveren van maatwerk is in andere woorden niet nieuw voor inkomensconsulenten en zit verweven in opleidingen.

3.2.2 Uitdagingen

Capaciteitsproblemen en wisselingen in team Inkomen resulteren in een hoge werkdruk

Gedurende de pilot bestond de formatie van de inkomensconsulenten uit ongeveer twintig fte, waarbij sprake was van structurele onderbezetting. Dit resulteerde volgens respondenten in minder tijd en aandacht van inkomensconsulenten voor reflectie op de responsieve werkwijze dan gewenst. Zo hebben er minder werkgroepbijeenkomsten plaatsgevonden dan oorspronkelijk beoogd was en nam er een beperkt aantal inkomensconsulenten deel aan de expertsessie. In januari 2023 moet het capaciteitsprobleem volgens de projectleider van de pilot opgelost zijn. Naast capaciteitsproblemen kampten de teams Inkomen ook met diverse wisselingen van personeel. Het inwerken van nieuwe collega's vraagt kostbare tijd die anders besteed had kunnen worden aan de pilot.

Zoekend naar richting en overzicht als gevolg van grootschalige opzet Vitamine R

Een duidelijke meerderheid van de respondenten is bekend met de pilot Vitamine R. Respondenten beschrijven het doel van de pilot als volgt: *"Klantgericht werken"*, *"Meer maatwerk bieden"*, *"Minder bezwaarprocedures"* en *"Betere informatievoorziening"*. Respondenten geven aan op de hoogte te zijn gebracht over de pilot middels bijeenkomsten, werkgroepen en via het intranet. Ondanks dat de meerderheid van de respondenten begrijpt welke verwachtingen er zijn ten aanzien van houding en gedrag in het eigen werk, zich verantwoordelijk voelt voor de resultaten uit de pilot en zich bekwaam voelt om te werken volgens de pilot, geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat de verwachtingen ten aanzien van houding en gedrag niet gewijzigd zijn als gevolg van de pilot. Zij zijn erg positief over de pilot, maar beschrijven responsief werken als een werkwijze die reeds in de genes zat: *"Om eerlijk te zijn ging ik mijn inziens al responsief te werk, voornamelijk als gevolg van de omgekeerde toets"*, *"Wij werken vanuit onze functie echt al jaren responsief"* en *"Negatieve besluiten worden zo mogelijk mondeling medegedeeld en de impact hiervan bespreken we. Dit was mijn werkwijze voor Vitamine R ook al"*. Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die aangeven als gevolg van de pilot te zijn gaan bellen voor een negatief besluit, überhaupt vaker te bellen voor toelichting richting inwoners en meer uit te gaan van de menselijke maat of ruimte te zoeken in de regelgeving.

⁷ Weener XL. 2021. Projectplan Pilot Vitamine R.

De verschillen in ervaren veranderingen als gevolg van de pilot, zijn mogelijk te verklaren door het grote contrast van het aantal jaren dat respondenten in dienst zijn bij Weener XL. Vooral respondenten die relatief kort in dienst zijn bij Weener XL geven aan dat de pilot heeft bijgedragen aan veranderingen in hun houding en gedrag ten aanzien van responsief werken. Een respondent die al langer in dienst is en niet anders is gaan werken door de pilot, wijst wel op een positief resultaat ten aanzien van het ervaren werkplezier: *“Er is voor mij werkinhoudelijk niets veranderd, maar ik weet wel dat het werk een stuk minder prettig is als je je formalistisch opstelt in plaats van responsief”*.

Een andere verklaring voor de diversiteit in ervaren veranderingen door medewerkers zit ons inziens in de ambiguïteit van de term responsief werken. Iedereen kan in eigen woorden uitleggen wat responsief werken inhoudt, maar alle beschrijvingen kennen net een andere nuance. Waar de één aangeeft het eigen oordeel in gesprekken met de inwoner opzij te schuiven, geeft de ander aan rek in de regels te zoeken en weer een ander wijst op het belletje voor een negatief besluit. Afgezien van bestaande werkwijzen en richtlijnen, zijn er tijdens de pilot geen concrete instructies meegegeven waar inkomensconsulenten en Sociaal Raadslieden zich aan moesten houden. Deze ruimte zorgt enerzijds voor vrijheid om een eigen draai te geven aan de ontwikkeling naar een responsievere overheid, maar heeft ook tot gevolg dat de invulling van elkaar kan verschillen.

Ten slotte is het mogelijk dat de breedte aan activiteiten en doelen binnen de pilot een rol spelen in de wisselende ervaringen van medewerkers. Een voordeel van de grootschalige opzet van de pilot is dat er enkele tientallen medewerkers bereikt konden worden, maar daar staat tegenover dat niemand zich persoonlijk aangesproken voelt. Het is dus afhankelijk van de mate van eigenaarschap in hoeverre medewerkers daadwerkelijk in actie gekomen zijn.

4 Conclusie, borging en opschaling

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de ervaringen met en resultaten van de pilot Vitamine R besproken. We hebben hierbij gekeken naar wat de pilot oplevert voor de Bossche inwoner en professionals binnen en buiten Weener XL en werkzame elementen en uitdagingen gedurende de looptijd van de pilot beschreven. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen en doen we vanuit veranderkundig perspectief aanbevelingen over het vervolg en kijken we naar de benodigde randvoorwaarden om de resterende doelen te behalen.

4.1 Conclusie

In deze paragraaf geven we antwoord op de drie onderzoeksvragen uit de evaluatie.

In hoeverre draagt de pilot Vitamine R bij aan een meer eenduidige, duidelijke en laagdrempelige route naar Sociaal Raadslieden voor advies aan inwoners, met name uitkeringsgerechtigden, over juridische problemen en eventueel voor triage op de vraag of rechtsbijstand echt noodzakelijk is?

Sociaal Raadslieden omschrijven de toegang tot rechtshulp die zij bieden als laagdrempelig, prettig, integraal, tijdig, onafhankelijk, duidelijk en ondersteunend. Een van de opbrengsten uit de pilot is een beschrijvend document met de werkzame elementen uit de toegang tot rechtshulp door de Sociaal Raadslieden. De meerwaarde voor de Sociaal Raadslieden van het document zit voornamelijk in het scherp krijgen van een gezamenlijk beeld ten aanzien van de dienstverlening.

Professional geven aan een goed beeld te hebben van de partijen in het veld en weten waar de inwoner terecht kan met vragen over rechtsbijstand, onder andere op basis van een stroomschema voor de professionals van de afdelingen Eerste Hulp Bij Geldzaken en de wijkpleinen⁶. Mede dankzij dit stroomschema, is het voor de meeste partijen die toegang bieden tot rechtshulp helder waar zij inwoners naartoe kunnen doorverwijzen. Echter is het stroomschema voor de Bossche inwoner zelf niet goed bruikbaar en ook niet bekend volgens een medewerker van het wijkplein.

Sociaal Raadslieden zijn in de eerste helft van de pilot in een werkgroep negen keer bijeengekomen om te brainstormen over verbeteringen van de toegang. Een voorbeeld van een besproken verbetering is een verplicht veld maken van het invullen van het telefoonnummer op het contactformulier. Dit bleek echter niet conform het gemeentelijk beleid te zijn: inwoners worden hierin vrij gelaten. Ook is besproken of het mogelijk zou zijn om op alle wijkpleinen een spreekuur te gaan draaien. Aangezien de resultaten van deze acties niet gemeten zijn en de ervaringen van inwoners ten aanzien van de dienstverlening door Sociaal Raadslieden niet geëvalueerd zijn, kunnen wij op dat vlak geen effectuitspraken doen. Wel is er een vast spreekuur voor Sociaal Raadslieden op locatie van Weener XL, is het aantal Sociaal Raadslieden én bediende wijkpleinen uitgebreid en is de dienstverlening van Sociaal Raadslieden extra onder de aandacht gekomen in een bredere publiekscampagne die dit najaar is uitgezet.

In hoeverre intensificeert de pilot Vitamine R de samenwerking met juridische partners uit de gemeente, te weten het Juridisch Loket, de lokale sociaal advocaten, de wijkteams en Farent sociaal werk?

De projectleider van de pilot is samen met een van de Sociaal Raadslieden en hun teamleider op werkbezoek geweest bij het Juridisch Loket, twee advocatenkantoren en Farent sociaal werk. Daarnaast hebben zij één bijeenkomst georganiseerd waar ze samen met een wijkpleincoördinator en de wijkteams (de Wmo-/jeugdteams van de gemeente en Koo als toegangsloket) in gesprek zijn gegaan. De gesprekken tijdens deze bijeenkomst en de werkbezoeken gingen over kennismaking en mogelijke intensivering van de onderlinge samenwerking. De werkbezoeken en bijeenkomst hebben volgens respondenten gezorgd voor een versterking van het contact en samenwerking met de betreffende partners in de stad.

Ook de samenwerking tussen de belastingdienst en Weener XL is verbeterd het afgelopen jaar als gevolg van meer nabijheid. Sinds september 2021 is de belastingdienst aanwezig op de locatie van Weener XL. De belastingdienst is vier dagen in de week tijdens kantooruren aanwezig. Volgens het merendeel van de samenwerkingspartners is er ondanks de stappen die gezet zijn om het onderling contact te intensiveren, nog ruimte voor verbetering. Samenwerkingspartners geven in de zelfevaluatie aan dat de werkbezoeken een goed begin zijn geweest voor het leggen van contact, maar dat er nog kansen zijn ten aanzien van de onderlinge communicatie. Bijvoorbeeld een structureel overleg tussen de sociaal advocaten en de Sociaal Raadslieden. Gedurende de pilot zijn er geen metingen uitgevoerd om de contacten tussen het sociaal en juridisch domein in beeld te brengen. Om deze reden kunnen wij geen cijfers verbinden aan de onderlinge samenwerking.

In hoeverre levert de pilot Vitamine R een bijdrage aan verbetering in de responsieve werkwijze met als doel om het aantal bezwaarschriften te verlagen naar onder de 1%?

Tijdens de pilot hebben inkomensconsulenten en de projectleider 48 voorbeelden van responsief werken beschreven. Deze voorbeelden zijn globaal verdeeld in de categorieën uitleg bij brieven of formulieren, dienstverlening buiten de functionele taak om, warme overdracht en ruimte in de regels zoeken. De responsieve werkwijze die de pilot Vitamine R onderschrijft, wordt door veel medewerkers erkend en als belangrijk beschouwd. Dit bleek ook uit de zelfevaluatie die wij hebben uitgezet bij de medewerkers van Weener XL. Een overgrote meerderheid gaf aan de noodzaak van de pilot in te zien. Of de medewerkers door de pilot responsiever zijn gaan werken, kunnen we niet concluderen. Zij geven aan dat zij hun werkwijze niet hebben veranderd door de pilot. Daarnaast geven zij aan dat al veel bekend is over het responsief werken en dat medewerkers bij binnenkomst worden geschoold volgens de responsieve werkwijze. Opvallend is dat ondanks dat de medewerkers hun werkwijze niet hebben gewijzigd door de pilot, zij de pilot wel steunen. Zij voelen geen weerstand bij zichzelf en wel steun van anderen bij de toepassing van de beoogde verandering. De medewerkers voelen meer ruimte om volgens de responsieve werkwijze te werken dan voorheen.

Zoals beschreven in de *theory of change*, was één van de doelstellingen van deze pilot het verlagen van het aantal bezwaarschriften en gezien de ondertitel van de pilot 'Responsiever werken om bezwaren te voorkomen' zelfs de belangrijkste. Uit cijfers van de gemeente 's-Hertogenbosch blijkt dat deze doelstelling is behaald. Waar in 2019 tot en met 2021 het percentage van het aantal bezwaren lag op 1,1% van het aantal genomen besluiten, ligt het percentage bezwaarschriften in januari tot en met augustus 2022 gemiddeld rond de 0,6%. Volgens de projectleider is de daling voor een deel te danken aan de pilot Vitamine R, maar zijn het naar verwachting ook de vruchten die geplukt worden na een jarenlange beweging naar een responsievere werkwijze. Daarnaast gaven de medewerkers van Weener XL bij de zelfevaluatie aan dat zij niet kunnen inschatten of de pilot bijdraagt aan een vermindering van juridische conflicten. Het overgrote deel geeft aan hier geen zicht op te hebben.

4.2 Borging en opschaling

In deze paragraaf bouwen we voort op de werkende elementen van de pilot en brengen deze samen met kansen voor vervolg. Zo zijn we tot een viertal punten gekomen om de aanpak die bij Weener XL is ontwikkeld voor de toekomst te borgen en op andere plaatsen te kunnen implementeren.

Koppel de visie op responsief werken aan betekenisgeving van professionals

Een uitdaging binnen de pilot Vitamine R was de brede opzet en daarmee het ontbreken van een eenduidige visie. Wij raden daarom aan bij vervolgvacatures te starten met het ontwikkelen van een veranderverhaal met een duidelijke stip op de horizon. In een veranderverhaal wordt duidelijk wat er gaat veranderen en waartoe. Welke resultaten willen we bereiken en wat merken we ervan? Zo is vanaf de start helder wat er anders gaat worden ten opzichte van de huidige situatie en wat medewerkers (en mogelijk ook partijen buiten Weener XL) daarvan merken. Het is aan te raden om met direct betrokken stakeholders een gezamenlijk sentiment te ontwikkelen ten aanzien van de visie. Het ontwikkelen van een gezamenlijk sentiment is mogelijk door te kijken naar de betekenis die zij geven aan responsief werken en door deze betekenisgeving te koppelen aan hun waarden. Naast het creëren van bewustzijn over de eigen waarden, kan gezamenlijk gebrainstormd worden over de vraag: wat kan beter als we meer volgens deze waarden willen werken?

Concretiseer en minimaliseer het doelgedrag

Responsief werken is een containerbegrip voor het werken volgens de menselijke maat en te 'doen wat nodig is'. Aangezien het begrip op meerdere manieren te interpreteren is, zijn er diverse ideeën en opvattingen van zowel inkomensconsulenten als Sociaal Raadslieden over de responsieve werkwijze die Weener XL nastreeft. Bovendien zijn de interventies vanuit de pilot beperkt gebleven tot reflecties. Om tot actie te komen adviseren wij het doelgedrag van betrokken professionals te concretiseren en minimaliseren. Door het doelgedrag te communiceren in heldere verwachtingen ten aanzien van houding en gedrag voorkom je dat er op verschillende wijze invulling aan gegeven wordt. Anderzijds helpt het om het doelgedrag te minimaliseren. Kies bijvoorbeeld twee concrete veranderingen in houding en gedrag en ga daar met elkaar een periode op reflecteren.

Door de technieken uit paragraaf 4.1 en 4.2 te combineren, brengen we het responsief werken niet alleen dichterbij de medewerkers en wordt de gevraagde verandering haalbaar, maar is het ook direct duidelijker wat er van hen verwacht wordt en welke effecten de veranderingen in houding en gedrag gaan opleveren.

Doe het samen en sta stil bij successen

Zorg dat medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn om responsief te blijven werken. Naast het koppelen van waarden van medewerkers aan de manier van werken, kan intrinsieke motivatie ook gestimuleerd worden door nog meer op zoek te gaan naar gezamenlijkheid. Voorkom dat medewerkers het gevoel krijgen dat ze iets 'moeten', maar ga samen op ontdekkingsreis naar nieuwe uitdagingen en geef de ruimte om ideeën in te brengen. Het delen van mijlpalen en successen kan bovendien helpen bij het creëren van een wij- en trotsgevoel. Tot nu toe is er weinig aandacht besteed aan het vieren van successen, zoals de daling van het aantal bezwaarschriften. Wij adviseren dit succes binnen Weener XL te delen, in combinatie met ervaringen in de vorm van bijvoorbeeld quotes van medewerkers of inwoners. Dit kan via het intranet of een nieuwsbrief, maar ook middels een online webinar of een fysieke lunchbijeenkomst.

Betrek de inwoner

Ten slotte adviseren wij in het vervolg meer aandacht te vestigen op het betrekken van de inwoner en het ophalen van feedback. Zij kunnen immers het beste aangeven hoe zij de toegang tot rechtshulp, de overdrachtmomenten tussen samenwerkingspartners en de dienstverlening hebben ervaren. Gedurende het onderzoek is geprobeerd om in contact te komen met bezwaarmakers, maar zij bleken niet open te staan voor een gesprek. Om het perspectief van deze doelgroep toch te benutten is het wellicht mogelijk om met het netwerk van de bezwaarmaker in contact te komen. Bijvoorbeeld via lopende hulpverleningstrajecten binnen de gemeente. Daarnaast adviseren wij het algemene klanttevredenheidsonderzoek bij Werk & Inkomen van Weener XL nauwer aan te laten sluiten op de doelstellingen vanuit de pilot. Op dit moment zijn de vragen erg algemeen en is de respons laag.

Bijlage A: Overzicht respondenten

- a. Interview met teamleider Sociaal Raadslieden
- b. Interview met kwaliteitsmedewerker
- c. Interview met medewerkers Juridische zaken
- d. Twee interviews met vier inkomensconsulenten
- e. Observatie werkgroep Bezwaar
- f. Observatie werkgroep Sociaal raadslieden
- g. Zelfevaluatie onder uitvoeringsprofessionals: kwaliteitsmedewerkers, Sociaal Raadslieden, juridisch medewerkers en inkomensconsulenten
- h. Zelfevaluatie onder samenwerkingspartners: Juridisch Loket, de lokale sociaal advocaten, de wijkteams en Farent sociaal werk
- i. Expertsessie met inkomensconsulenten, handhavers en ervaringsdeskundige
- j. Structureel afstemmingsoverleg met projectleider Vitamine R (driewekelijks)

Bijlage B: Bestudeerde documenten

- a. Projectplan pilot Vitamine R (2021)
- b. Klanttevredenheidsonderzoek Poort Weener XL - GovMetric (2021)
- c. Overzicht toegang dienstverlening Sociaal Raadslieden (2021)
- d. Data-dialoog - Raad voor Rechtsbijstand (2021)
- e. Jaarverslag Juridische zaken 2020 (2021)
- f. Presentaties werkgroep Bezwaar (2021)
- g. Maandcijfers Bureau Sociaal Raadslieden (2021)
- h. De Andere Aanpak in bezwaar (2021)
- i. Infographic Eerste Hulp Bij Geldzaken (2021)
- j. Jaarcijfers Bureau Sociaal Raadslieden (2020)
- k. Jaarcijfers Bureau Sociaal Raadslieden (2019)
- l. Cliëntenraad 2019 onderzoek Beter benutten van ervaringskennis (2019)
- m. Uitgangspunten dienstverleningsconcept Weener XL (2019)
- n. Klantreis aanvraag levensonderhoud (2018)
- o. Werkbezoeken het Juridisch Loket gespreksverslagen
- p. Werkbezoeken advocaten gespreksverslagen