



**EINDRAPPORT PILOT
'DE JURIDISEREN BIJ
MULTIPROBLEMATIEK IN
HET SOCIAAL DOMEIN'
BIJ DE GEMEENTE TILBURG**

KLANT
AUTEUR(S)
KENMERK
DATUM
VERSIE

Gemeente Tilburg
Maaïke Jongerius en Joost Rovers
002686/sb/MJ
2 januari 2022
Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Hoofdvragen van de pilots in het programma Rechtshulp en sociaal domein	5
1.3 Onderzoeksaanpak	6
1.4 Verloop van het onderzoek	7
1.5 Leeswijzer	7
2 De pilot Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein	8
2.1 Aanleiding en doel van de pilot	8
2.2 Invulling van de pilot	9
2.3 <i>Theory of change</i> en de beoogde werking van de pilot	12
2.4 Betrokken professionals binnen de gemeente en hun rollen in de pilot	12
3 Resultaten pilot Tilburg	14
3.1 Output (geoperationaliseerde doelen)	14
3.2 Outcome (verandering bij de bereikte doelgroep)	17
3.3 Hypothesen	19
4 Beantwoording hoofdvragen van het landelijk onderzoek	23
4.1 Responsieve overheid	23
4.2 Samenwerking sociaal en juridisch domein	24
4.3 Benodigheden voor een duurzame en goede borging	25
4.4 Belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden	26
5 Ervaringen met de implementatie van de pilot	27
6 Conclusies en aanbevelingen	32
6.1 Conclusies	32
6.2 Aanbevelingen	34
A. Verloop van de pilot	36
B. Overzicht respondenten	37
C. Bestudeerde documenten	38
D. Onderzoeksvragen	39
E. De klantreis tijdens de pilot	41

Managementsamenvatting

De gemeente Tilburg heeft in de periode mei tot en met oktober 2022 een pilot opgezet op het snijvlak van het sociaal domein en de rechtsbijstand. De pilot heet Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein. Significant Public heeft het eindonderzoek van deze pilot uitgevoerd en in dit rapport het doel, de aanpak, de conclusies en aanbevelingen van deze pilot vastgelegd. Deze managementsamenvatting bevat de hoofdpunten hiervan.

Wat is de aanleiding voor deze pilot?

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand verandert met ingang van januari 2026. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid bereid deze stelselwijziging voor. Een van de doelen in deze stelselwijziging is om meer samenhang te creëren tussen rechtshulp en het gemeentelijke sociaal domein. Negen gemeentes, waaronder Tilburg, hebben hiertoe een pilot uitgevoerd. Divosa faciliteerde de uitvoering van de pilots met een subsidie vanuit het ministerie.

Waarom startte de gemeente Tilburg een pilot?

De gemeente Tilburg had voorafgaand aan de pilot de indruk dat een relatief kleine groep inwoners relatief vaak bezwaren indient tegen besluiten binnen het sociaal domein. Veel van deze inwoners bleek te maken te hebben met multiproblematiek. De bezwaar- en beroepsprocedure voor deze groep leidde beperkt tot een wijziging van het besluit en er was geen oplossing voor de ervaren multiproblematiek. In de pilot onderzocht de gemeente Tilburg hoe zij deze inwoners met meerdere juridische procedures en multiproblematiek uit de juridische hoek kan trekken en een basis kan leggen voor de oplossing van hun multiproblematiek. Kortom: op zoek naar de menselijke maat en maatwerk.

Wat zijn de doelen van de pilot?

Het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen én de samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen, Juridische Zaken en Veiligheid en Wijken versterken om beter in te spelen op de hulpvraag van inwoners.

Wat is de scope van de pilot?

De focus van de pilot ligt op inwoners die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit binnen de Participatiewet of Wmo, en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met een onderliggend handhavingsonderzoek, én waar vermoeden is van multiproblematiek.

Wat is de aanpak van de pilot?

De pilot bestaat uit drie veranderingen in de huidige werkwijze:

- a. De informele behandeling staat ook open voor bezwaren waarbij de informatieplicht geschonden is (zonder negatieve intentie) in combinatie met een handhavingsonderzoek.
- b. De inzet van een diagnostisch instrument voor multiproblematiek bij mensen met drie of meer bezwaren per jaar.
- c. Een warme overdracht voor mensen die dat willen aan de verbindende schakel of klantregisseur voor het juiste maatwerktraject.

Hoe is de pilot geëvalueerd?

Significant Public heeft kwalitatieve en kwantitatieve data bijeengebracht en geanalyseerd aan de hand van data-analyse, interviews met betrokkenen in de pilot en reflectiebijeenkomsten met het pilotteam. Voor het onderzoek zijn vier centrale onderzoeksvragen opgesteld, deze zijn te vinden in paragraaf 1.2.

Hoe groot is de omvang van de pilot?

Van de 32 casussen binnen de pilot werd iets meer dan 50% informeel behandeld. Bij bijna 20% van het totaal aantal casussen is het bezwaar ingetrokken. Bij de helft van deze ingetrokken bezwaren was sprake van een handhavingsonderzoek.

Zijn de vooraf gestelde hypothesen uitgekomen?

De interviews gaven zicht op het verwerpen of aannemen van de vijf hypothesen die voor de pilot zijn opgesteld:

- a. De hypothese dat een stapeling van juridische procedures een signaal is dat sprake is van multiproblematiek, is verworpen.
- b. Er zijn verschillende opvattingen over de hypothese dat door de aanpak van onderliggende problemen een nieuw perspectief van burgers op hun eigen leven ontstaat en over de hypothese dat door het inspelen op hun emotionele behoefte het vertrouwen in de gemeente groeit.
- c. De hypothese dat medewerking van de gemachtigde of advocaat nodig is om personen met multiproblematiek te activeren voor een informele behandeling is aangenomen.
- d. Over de hypothese dat een hogere vergoeding voor de gemachtigde of advocaat trekt deze over de streep om hieraan mee te werken zijn meerdere opvattingen.

Wat zijn de opvallendste ervaringen van professionals met de pilot?

- a. Over het algemeen heerst er een gevoel van trots over de pilot, en in de bredere zin de informele behandeling 'Bellen bij Bezwaar' en het maatwerk en menselijke maat die door de gemeente Tilburg sterk wordt toegepast.
- b. Veelgehoorde knelpunten zijn de korte pilotperiode en het beperkt aantal casussen.

Welke conclusies zijn te verbinden aan de pilot?

De algemene conclusie is dat de pilot werkwijze haar vruchten afwerpt in het voorkomen van onnodige (escalatie van) geschillen en dat het versterken van de samenwerking nog in ontwikkeling is. De conclusie nader bekeken:

- a. Het informeel oplossen van juridische conflicten is mogelijk, ook bij zaken waar handhavingsonderzoeken lopen. Voor deze laatste categorie is het te vroeg om te zeggen hoe groot de toegevoegde waarde van de informele aanpak is. De hoeveelheid casuïstiek in de pilot was hiervoor te klein.
- b. De samenwerking en het netwerk zijn als gevolg van de pilot versterkt. Gemachtigden zijn positief over de wijze waarop de informeel behandelaars de inwoners benaderen.
- c. De gemeente Tilburg investeert al jarenlang in responsief werken. De relatief eenvoudige implementatie van de pilot was niet mogelijk geweest zonder deze goede voedingsbodem. Desalniettemin is door de pilot het bewustzijn van betrokkenen over responsief werken is gegroeid, investeren in een responsieve overheid werkt.
- d. Betrokken professionals binnen de gemeente enthousiast zijn over het koppelen van het diagnostisch instrument bij multiproblematiek en de warme overdracht aan de informele aanpak. Echter is de meerwaarde nog onbekend door het beperkt aantal succesvolle doorverwijzingen.
- e. De domeinoverstijgende kennis over wet- en regelgeving en de ervaring die de informeel behandelaars vanuit eerdere functies binnen de gemeente Tilburg meenemen is onmisbaar en schaars.
- f. Commitment van de hele keten is noodzakelijk voor een succesvolle uitvoering van de pilot.
- g. De betrokken teams zijn deels onbekend met elkaars werk en hebben vragen over dubbelingen of vermeend overnamegedrag.

Wat zijn de aanbevelingen voor de gemeente Tilburg?

- a. Continueer de informele behandeling en de uitvraag multiproblematiek door de informeel behandelaars voor de doelgroep van de pilot (en de doelgroepen die al eerder in aanmerking kwamen voor de informele behandeling).
- b. Doe extra ervaring op met de informele behandeling bij specifieke casuïstiek (bezwaren met een lopend handhavingsonderzoek) voor de keuze deze standaard voor de informele aanpak open te stellen.
- c. Stimuleer onderling begrip en samenwerking tussen de betrokken professionals. Dit geldt voor professionals binnen en buiten de gemeente Tilburg.
- d. Neem tijd voor tussentijdse reflectie, kennisdeling en het vieren van mijlpalen met de gehele keten.
- e. Blijf informeel behandelaars de tijd blijven geven om andere professionals te blijven uitdagen out-of-the-box te denken om van daaruit tot andere besluiten en oplossingen te kunnen komen.
- f. Kaart vanuit de gemeente het huidige puntensysteem bij de Raad voor Rechtsbijstand aan om waar mogelijk de verschillen weg te nemen tussen de reguliere procedure en een informele oplossing.
- g. Verspreid het vervolgonderzoek over een lange periode en zet in op het betrekken van meer bezwaarmakers.

1 Inleiding

De gemeente Tilburg heeft in de periode mei tot en met oktober 2022 een pilot opgezet op het snijvlak van het sociaal domein en het domein van de rechtsbijstand. De pilot heet Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein. Significant Public heeft het eindonderzoek van deze pilot uitgevoerd. In de pilot onderzocht de gemeente hoe zij inwoners met meerdere juridische procedures en multiproblematiek uit de juridische hoek kan trekken en voor hen een basis kan leggen voor de oplossing van hun multiproblematiek. De focus van de pilot lag op mensen die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit binnen de Participatiewet of Wmo, en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met een onderliggend handhavingsonderzoek, én waar vermoeden is van multiproblematiek.

Deze rapportage is de afsluiting van een evaluatietraject waarvoor Significant Public mee heeft mogen kijken naar de werkwijze die de gemeente Tilburg heeft ontwikkeld. Dit rapport gaat in op de aanleiding, de onderliggende landelijke hoofdvragen, de doelstellingen en de scope van de pilot, de aanpak ervan, de beantwoording van de onderzoeksvragen en hypothesen en sluit af met conclusies en aanbevelingen. In het rapport zijn quotes van betrokken professionals ter illustratie bij bevindingen toegevoegd. De quotes zijn opgehaald middels interviews.

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 van gesubsidieerde rechtsbijstand. De belangen van de rechtzoekende en een laagdrempelige, vroegtijdige en integrale oplossing van zijn of haar hulpvraag zijn leidend bij deze stelselvernieuwing. Het vernieuwde stelsel voor gesubsidieerde rechtshulp wordt per 1 januari 2026 ingevoerd.¹ Eén van de doelen daarbij is om meer samenhang te creëren tussen rechtshulp en het gemeentelijke sociaal domein. Divosa heeft van het ministerie van JenV subsidie gekregen om de uitvoering van gemeentelijke pilots op het snijvlak van het sociaal domein en het domein van de rechtsbijstand te faciliteren. Eind 2021 zijn in negen gemeenten pilots van start gegaan binnen het programma Rechtshulp en sociaal domein.

Eén van deze pilots is 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein' in de gemeente Tilburg. Significant Public is door de gemeente Tilburg gevraagd de eindevaluatie van deze pilot uit te voeren. De gemeente Tilburg heeft in januari 2022 een eigen nulmeting uitgevoerd. Het onderhavige rapport betreft de eindevaluatie van de pilot. De pilots binnen het programma van Divosa hebben na deze eindmeting nog de kans om de pilot te verlengen tot en met halverwege 2023, om zich te richten op borging en/of bredere implementatie van de aanpak. De gemeente Tilburg maakt hier gebruik van.

1.2 Hoofdvragen van de pilots in het programma Rechtshulp en sociaal domein

Met de pilots in het programma Rechtshulp en sociaal domein wordt beoogd handvatten te geven 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. In de pilots doen de gemeenten, samen met andere stakeholders en waarbij de inwoner centraal staat, in hun eigen uitvoeringspraktijk ervaring op met andere werkwijzen binnen een of meerdere van deze drie thema's: laagdrempelige toegang tot rechtshulp, de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein en responsieve overheid.

Het onderzoek binnen de gemeente Tilburg richt zich op een responsieve overheid en de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein. Hiertoe zijn de volgende twee onderzoeksvragen opgesteld:

¹ 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 bekendgemaakt.

-
1. Responsieve overheid: Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein (juridische) conflicten informeel oplossen voor de groep personen die de inlichtingenplicht niet zijn nagekomen?
 2. Samenwerking sociaal en juridisch domein: Hoe kan de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein verbeterd worden ten behoeve van betere ondersteuning van de hulpvraag van inwoners? Welke voordelen heeft het samenwerken tussen sociaal en juridisch domein voor de inwoner, is bijvoorbeeld zijn probleem sneller en beter opgelost?

Daarbij worden ook aanbevelingen gedaan als antwoord op de volgende vragen:

3. Wat hebben gemeenten nodig om de te ontdekken verbeteringen duurzaam te implementeren?
4. Wat zijn belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden om dit te realiseren?

De bevindingen uit het lokale onderzoek dragen bij aan het landelijke onderzoek waarin de werkzame bestanddelen, belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden om te komen tot laagdrempelige 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

De activiteiten die binnen het onderzoek zijn uitgevoerd worden hieronder beschreven:

- a. **Analyse van interne data gemeente Tilburg.** De informeel behandelaars hebben alle casussen aan de hand van een gestructureerd registratieformat bijgehouden, waarop onder andere de bezwaarsoort, details van de zaak, resultaat en uitvraag multiproblematiek inzichtelijk zijn gemaakt. Op dit bestand is een beknopte data-analyse uitgevoerd om zodanig iets te kunnen zeggen over de kenmerken van de doelgroep die te maken heeft met deze problematiek.
- b. **Interviews met professionals.** Gedurende de evaluatie zijn interviews gehouden met verschillende professionals. Hierin is besproken wat er binnen de pilot allemaal is gebeurd, wat het volgens hen heeft opgeleverd en in hoeverre de pilot bijdraagt een betere toegang tot recht en een betere samenwerking tussen het sociaal en juridische domein. Gedurende de eindmeting zijn zes interviews gehouden, verdeeld over medewerkers van Werk en Inkomen, Juridische Zaken en Veiligheid en Wijken. Voorafgaand aan de eindmeting zijn twee interviews gehouden met informeel behandelaars, de voormalig projectleider van de pilot en de adviseur informatievoorziening.
- c. **Interviews met gemachtigden.** Naast de interviews met professionals, is in het kader van het onderzoek ook gesproken met gemachtigden van bezwaarmakers. Voor de eindmeting hebben we vier gemachtigden gesproken over hun ervaring (en die van hun cliënt) met de pilot en hun kijk op de informele behandeling. De gemachtigden bestonden uit drie sociaal advocaten en een medewerker van het Juridisch Loket. Tijdens de gesprekken is bovendien de financieringsstructuur voor sociaal advocaten besproken, en het verschil voor hen tussen een formele en informele aanpak.
- d. **Interview met een bezwaarmaker.** Gedurende het onderzoek is met één bezwaarmaker gesproken. De betreffende bezwaarmaker heeft het gehele proces van de pilot doorlopen, tot aan de doorverwijzing naar een verbindende schakel.
- e. **Reflectiebijeenkomsten met het pilotteam.** Tijdens de looptijd van het onderzoek zijn in totaal twee reflectiebijeenkomsten georganiseerd met leden uit het pilotteam². De reflectiebijeenkomsten stonden in het teken van scopebepaling, afstemming over het plan van aanpak voor het onderzoek en duiding van data uit registratieformulieren en gesprekken.

² Het pilotteam bestaat uit de informeel behandelaars en de projectleider.

1.4 Verloop van het onderzoek

De evaluatie van de pilot is in de periode van 1 mei tot en met 31 oktober 2022 uitgevoerd, en liep inclusief de reflectiebijeenkomst tot en met 30 november 2022. De aanpak van de evaluatie is gedurende de looptijd van het onderzoek niet gewijzigd. Toch zijn er minder interviews uitgevoerd dan beoogd. Er zijn zeven bezwaarmakers en een gemachtigde minder gesproken dan de insteek van het onderzoek was. Ondanks de achterblijvende respons vanuit met name de bezwaarmakers, zijn de zeven bezwaarmakers wel telefonisch door de informeel behandelaars benaderd voor deelname aan het onderzoek. Bezwaarmakers hebben meerdere redenen genoemd om niet te willen deelnemen, zoals geen tijd, geen zin of dat het niet passend was op dit moment in hun leven.

In het onderzoek zijn niet alle vooraf opgestelde onderzoeks- en deelvragen bij de output, outcome en hypothesen beantwoord in verband met het ontbreken van beschikbare informatie, beperkte respons van bezwaarmakers of als gevolg van de relatief korte onderzoeksperiode. Voor een overzicht van de onderzoeks- en deelvragen, zie bijlage D.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de inhoud en doelstellingen van de pilot, bespreken we de *theory of change* die ten grondslag ligt aan de pilot en geven we een overzicht van de betrokken professionals en hun rollen in de pilot. Vervolgens staan in hoofdstuk 3 de onderzoeksvragen centraal die gerelateerd zijn aan de output (resultaat) en de outcome (effect) zoals beschreven in de *theory of change*. In hoofdstuk 4 relateren we de antwoorden van de pilot aan de hoofdvragen van het landelijk onderzoek. De ervaringen van professionals met de implementatie van de pilot staan centraal in hoofdstuk 5. We sluiten de rapportage in hoofdstuk 6 af met conclusies over de pilot en een viertal aanbevelingen voor de vervolgpilot. In de bijlagen is informatie over het verloop van het onderzoek, een overzicht van de respondenten, bestudeerde documenten, onderzoeksvragen en de klantreis tijdens de pilot te vinden.

2 De pilot Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein

In dit hoofdstuk gaan we in op de inhoud en doelstellingen van de pilot. We beginnen met een beschrijving van de aanleiding, het doel en de invulling van de pilot. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 in op de vraag hoe met de activiteiten binnen de pilot wordt beoogd bij te dragen aan de vooraf opgestelde doelstellingen. We sluiten af met een overzicht van de betrokken professionals binnen de gemeente en hun rollen in de pilot.

2.1 Aanleiding en doel van de pilot

2.1.1 Aanleiding van de pilot

De gemeente had voorafgaand aan de pilot de indruk dat een relatief kleine groep bewoners relatief vaak bezwaren indient. Het vermoeden was dat bij veel van deze zaken multiproblematiek speelt en dat in de bezwaar- en beroepsprocedure relatief weinig sprake is van een wijziging van besluit en er geen oplossing is van het probleem dat de inwoner ervaart. Ten slotte speelde de vraag wat de gemeente kan bijdragen aan het verkleinen of verhelpen van de problemen waar de bezwaarmakers in hun leven mee te maken hebben. Dat heeft geleid tot de wens om hier via een nulmeting meer onderbouwing bij te krijgen.

Om die reden is ter voorbereiding van de pilot dossieronderzoek gedaan naar deze groep mensen die vaker bezwaar maakt. Om precies te zijn betreft het personen uit de gemeente Tilburg die in de periode 2019 t/m 2021 vier of meer bezwaren hebben ingediend tegen een beschikking op grond van de Participatiewet en/of WMO. Dat betreft 60 personen. Het dossieronderzoek liet zien dat er bij deze groep inderdaad vaak sprake is van multiproblematiek. Zo bleek dat 47 van de 60 in kaart gebrachte personen (78%) problemen ervaren op twee of meer leefgebieden, waarvan gemiddeld op vier leefgebieden. Het belangrijkste leefgebied was lichamelijke en geestelijke gezondheid, gevolgd door financiën en werk. Ook heeft de informele behandeling 'Bellen Bij Bezwaar' 53 personen niet bereikt omdat zij de inlichtingenplicht niet nakwamen en er een onderzoek door team Toezicht Sociaal Domein liep (hierna handhavingsonderzoek). Vanwege het handhavingsonderzoek vielen deze zaken buiten de mogelijkheid van de informele behandeling (op basis van interne afspraken werd de informele aanpak in een dergelijke situatie niet opengesteld). Het was nog onbekend of en in welke mate er al ondersteuningstrajecten voor de multiproblematiek liepen³.

Op basis van bovengenoemd dossieronderzoek is de verdere scope en invulling van de pilot bepaald. Hierbij is het goed om te benoemen dat de informele behandeling geen nieuwe werkwijze voor de gemeente Tilburg is. Al sinds september 2018 werkt de gemeente Tilburg volgens de informele behandeling voor het sociaal domein. De veranderingen ten opzichte van de bestaande werkwijze zijn toegelicht in onderstaande paragraaf.

2.1.2 Doel van de pilot

De pilot is gericht op de groep personen die meerdere juridische procedures tegen de gemeente heeft lopen en te maken heeft met multiproblematiek. Het doel is om deze groep uit de juridische hoek te trekken, een basis te leggen voor het oplossen van hun multiproblematiek en de samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen, Juridische

³ Nulmeting pilot 'Dejuridiseren bij Multiproblematiek', zie bijlage C.

Zaken en Veiligheid en Wijken te versterken om beter in te spelen op de hulpvraag van inwoners. Het bredere doel van de pilot is:

1. Nodeloze juridische procedures voorkomen.
2. Inwoners weer perspectief op een gezond en gelukkig leven bieden.
3. Het vertrouwen in de gemeente herstellen.

2.2 Invulling van de pilot

In de pilot ligt de focus op inwoners die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit binnen de Participatiewet of Wet maatschappelijke ondersteuning, en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met een onderliggend handhavingsonderzoek, en waar vermoeden is van multiproblematiek. Voor deze groepen wordt in de pilot een andere aanpak in de bezwaarfase ingezet. Deze wijziging houdt een uitbreiding in van de informele behandeling die momenteel bij de afdeling Juridische Zaken wordt toegepast en vraagt meer afstemming met andere betrokkenen. De aanpak tijdens de pilot is gebaseerd op twee pijlers:

- a. **Pijler 1:** inwoners die in de huidige werkwijze uitgesloten zijn van de informele behandeling doordat zij een subject waren van een handhavingsonderzoek en geen negatieve intentie hadden bij een overtreding van de inlichtingenplicht⁴;
- b. **Pijler 2:** toetsen of sprake is van multiproblematiek aan de hand van een diagnostisch instrument. De informeel behandelaar organiseert, indien de bezwaarmaker dit wenst, een warme overdracht richting het juiste maatwerk- of ondersteuningstraject.

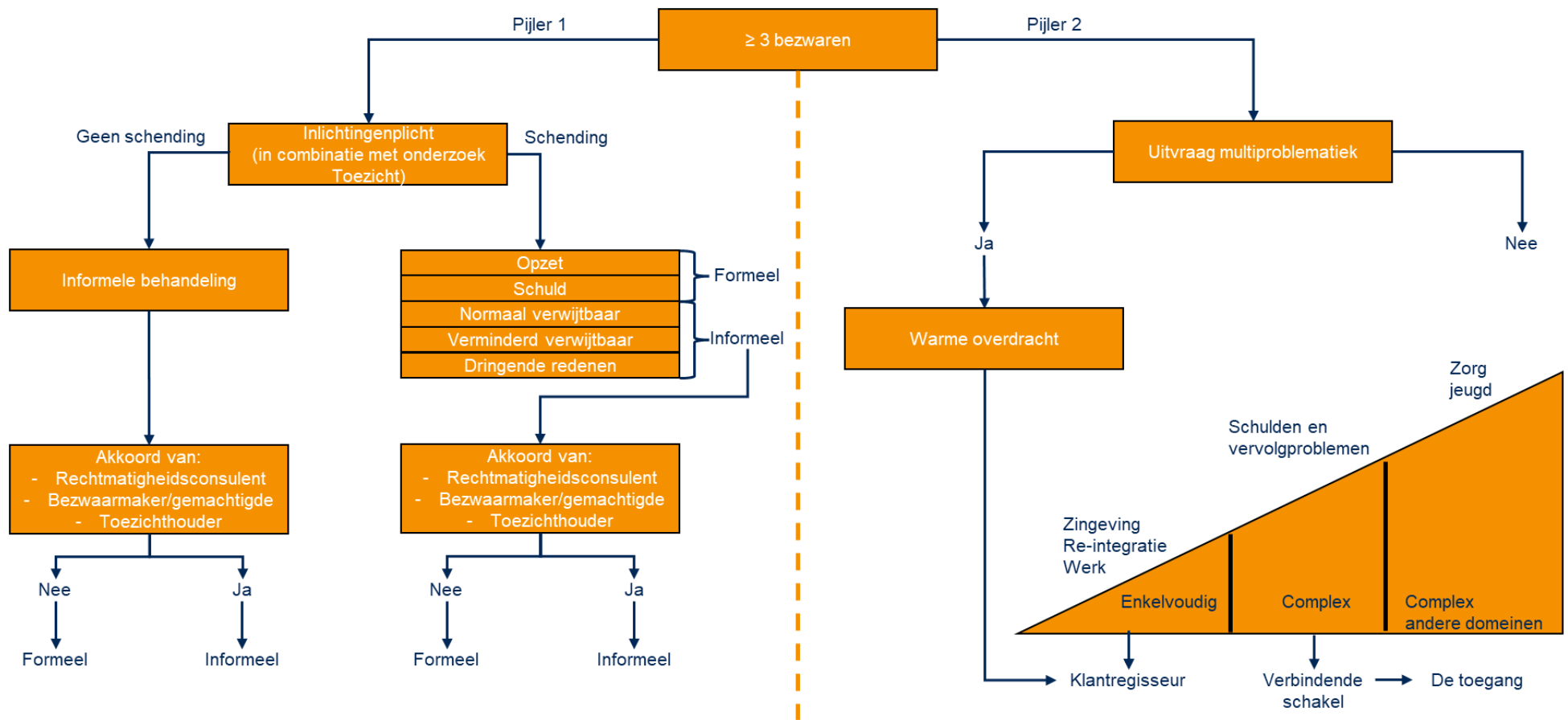
De aanpak uit de pilot verschilt als volgt van de informele behandeling:

- a. **Identificeren en selecteren.** Uit alle sociale bezwaren die aan het team informele behandeling worden voorgelegd, worden de bezwaarmakers die drie of meer nieuwe bezwaren in drie jaar tijd indienen, geïdentificeerd. Vervolgens vindt aan de hand van dossieranalyse een selectie plaats op multiproblematiek. Hiervan moet sprake zijn in het dossier en het is een aanwijzing om in een vervolgstap hierop verder te kunnen doervragen. Deze selectie dient als filterfunctie, om te voorkomen dat personen worden geconfronteerd met vragen over multiproblematiek, terwijl dat niet speelt. Onderdeel van deze selectie, maar niet uitsluitend, zijn personen die de inlichtingenplicht niet zijn nagekomen, maar die daarbij geen negatieve intentie hadden. In de praktijk heeft deze stap iets anders uitgekapt. Er werd wel in het dossier gekeken of er sprake is van multiproblematiek, maar dit bepaalde niet het identificeren en selecteren van personen voor de pilot. De selectie lag feitelijk alleen op drie of meer bezwaren, omdat anders op basis van informatie in het dossier een vooringenomen keuze gemaakt moest worden of de uitvraag naar multiproblematiek gedaan werd. In plaats daarvan heeft iedereen met drie of meer bezwaren het aanbod gekregen.
- b. **Benaderen en activeren.** De personen die in de vorige stap zijn geselecteerd worden benaderd (of hun gemachtigde) om mee te doen aan het traject van de informele behandeling. Als de bezwaarmaker daarmee akkoord gaat, wordt aan de hand van een diagnostisch instrument in kaart gebracht of er daadwerkelijk sprake is van multiproblematiek. Als dit het geval is, en hij nog niet daarvoor geholpen is of wordt, kan aan de bezwaarmaker worden voorgesteld daarvoor een gesprek aan te gaan met een verbindende schakel of klantregisseur.
- c. **Bepalen en uitvoeren traject informele behandeling en maatwerkondersteuning.** Als de bezwaarmaker en/of zijn gemachtigde akkoord gaat, kan zowel de informele behandeling als het traject met de verbindende schakel worden gestart. De informele behandeling start op reguliere wijze en tegelijkertijd start bij multiproblematiek de warme overdracht aan de verbindende schakel of klantregisseur voor het vaststellen van een ondersteuningstraject. De informele behandeling en het maatwerktraject voor de multiproblematiek worden naast elkaar uitgevoerd.

⁴ In tegenstelling tot de beschreven werkwijze zijn gedurende de pilot twee casussen waarin sprake was van een handhavingsonderzoek met een toerekenbaarheid van grove schuld of nalatigheid meegenomen. Hierbij is de aanwezige multiproblematiek dermate zwaarwegend gevonden dat afwijking van de pilot noodzakelijk werd geacht.

Concluderend richt de pilot zich op bezwaren tegen besluiten binnen de Participatiewet en Wmo, waarbij sprake is van drie of meer bezwaren in drie jaar tijd. Hieronder vallen ook, maar niet uitsluitend handhavingsonderzoeken verricht door team Toezicht Sociaal Domein. Voor handhavingsonderzoeken is de benoemde grens gedurende de pilot verplaatst van ≥ 3 naar ≥ 1 bezwaar in drie jaar tijd.⁵ Bij alle casussen past de informeel behandelaar de uitvraag multiproblematiek toe, waar bij constatering van multiproblematiek een warme overdracht wordt georganiseerd aan de verbindende schakel of klantregisseur voor het juiste maatwerktraject. In figuur 1 op de volgende pagina is in een overzicht de invulling van de pilot weergegeven. In bijlage E is de klantreis van de bezwaarmaker bij de Participatiewet weergegeven. De klantreis geeft een beknopt overzicht van de fasen die inwoners binnen de pilot doorlopen en welke professionals daarbij betrokken zijn.

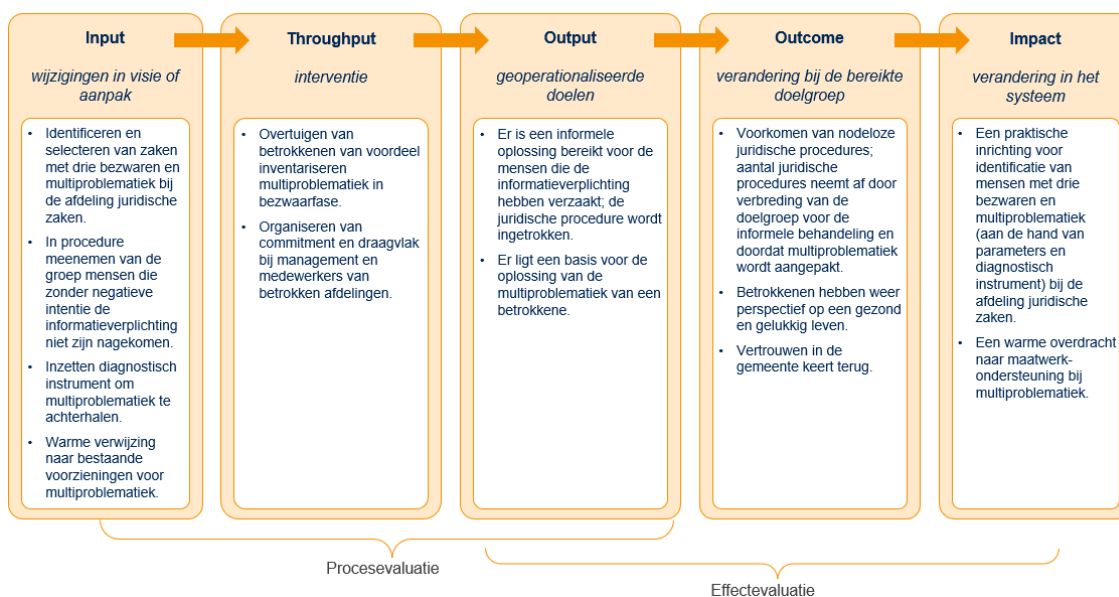
⁵ Deze keuze is gemaakt omdat het aantal casussen achterbleef ten opzichte van de gemaakte aannames. Het beeld ontstond gedurende de pilot dat juist bij deze doelgroep opbrengst te behalen was, waardoor ze aan een knop wilde draaien om de casuïstiek te verhogen zonder afbreuk te doen aan de uitgangspunten van de pilot. Echter heeft dit in de pilotperiode niet geleid tot een toename van casussen.



Figuur 1. Overzicht invulling pilot Tilburg

2.3 Theory of change en de beoogde werking van de pilot

Met behulp van de *theory of change* is uitgewerkt hoe de activiteiten van de pilot beogen bij te dragen aan de doelstellingen van de pilot. 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 2 is de *theory of change* schematisch weergegeven. De beschikbare middelen vormen de input en de activiteiten de throughput.



Figuur 2. Schematische weergave Theory of Change bij opzet pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein'.

Wij willen opmerken dat de doorlooptijd van de evaluatie en de looptijd van de pilot tot het moment van oplevering van het rapport te kort is om op alle beoogde output, outcome en impact al resultaat te kunnen verwachten. We kijken daarom naar de resultaten die al behaald zijn, wat verwacht wordt ten aanzien van de beoogde veranderingen binnen de gemeente en wat nodig is om dit te realiseren.

2.4 Betrokken professionals binnen de gemeente en hun rollen in de pilot

De pilot betreft een groot aantal professionals binnen de gemeente Tilburg van de afdelingen Werk en Inkomen, Juridische Zaken en Veiligheid en Wijken. De rollen van de verschillende professionals binnen de gemeente zijn als volgt:

- Informeel behandelaars.** De informeel behandelaars staan centraal binnen de pilot. Zij staan in contact met zowel de professionals binnen de gemeente, als de bezwaarmaker en de gemachtigde. De informeel behandelaars stemmen met alle partijen af wat er mogelijk is binnen de informele behandeling en proberen op deze manier tot een informele oplossing te komen. Ze doen de uitvraag multiproblematiek en organiseren indien mogelijk een warme overdracht naar onder meer de klantregisseur of verbindende schakel. Een belangrijke gegeven is dat de informeel behandelaars enkel een adviserende functie hebben; zowel de professionals binnen de gemeente Tilburg, als de bezwaarmakers en gemachtigden blijven zelf de beslissing maken. De informeel behandelaars hebben dus geen mandaat om een informele behandeling op te leggen.
- Rechtmatigheidsconsulenten.** De rechtmatigheidsconsulent controleert het recht op een uitkering. Vanuit deze rol wijst de rechtmatigheidsconsulent een uitkering toe, of af. Bij afwijzing kan de inwoner tegen het besluit in bezwaar gaan.

-
- c. **Team Toezicht Sociaal Domein.** Medewerkers van Toezicht Sociaal Domein controleren de rechtmatige verstrekking van de uitkering. Ze geven advies aan de afdeling Werk en Inkomen wanneer er signalen zijn van onrechtmatigheden bij uitkeringen. Ze doen voornamelijk onderzoek wat een rechtmatigheidsconsulent niet kan, of wat hen te veel tijd kost. Medewerkers van Toezicht Sociaal Domein doen in eerste instantie een dossieronderzoek. Vervolgens kijken ze hoe ze het recht vast kunnen stellen, door bijvoorbeeld stukken op te vragen bij belanghebbenden of bedrijven. Eventueel kunnen ze nog in de wijk posten en volgen, bijvoorbeeld door de leefsituatie vast te stellen door middel van een huisbezoek. Bovenstaande informatie bundelen ze, daarover gaan ze in gesprek met de belanghebbende in het kader van hoor en wederhoor, waarna ze een advies schrijven. Hierbij kan sprake van opzet of geen opzet zijn, maar daar hangen ze geen andere waarden aan. Deze afweging is voor de boeteambtenaar.
 - d. **Boeteambtenaren.** De boeteambtenaar is belast met het opleggen van bestuurlijke boetes. Wanneer iemand de inlichtingenplicht niet is nagekomen, kan een boeteambtenaar een boete opleggen. Ook hier kan de inwoner tegen in bezwaar gaan.
 - e. **Klantregisseurs.** Klantregisseurs hebben een klantbestand van inwoners die een uitkering ontvangen. De klantregisseur helpt deze inwoner met het maken van stappen op de participatieladder. De klantregisseur kan een maatregel opleggen wanneer iemand zijn arbeids- en of re-integratieverplichtingen niet nakomt, waarna de rechtmatigheidsconsulent en boeteambtenaar in actie komen.
 - f. **Verbindende schakels.** De verbindende schakels zijn ambtenaren die inwoners van Tilburg met een hulpvraag begeleiden in het vinden van de juiste hulp. Zo kunnen ze bijvoorbeeld doorverwijzen naar schuldhelpverlening of naar een woningbouwcorporatie, met als doel te proberen de leefsituatie te verbeteren. Bovendien zijn verbindende schakels aanwezig bij wijkteams om inwoners te ondersteunen die financiële vragen hebben. Binnen de gemeentelijke organisatie zelf fungeren de verbindende schakels als vraagbaak voor collega's.

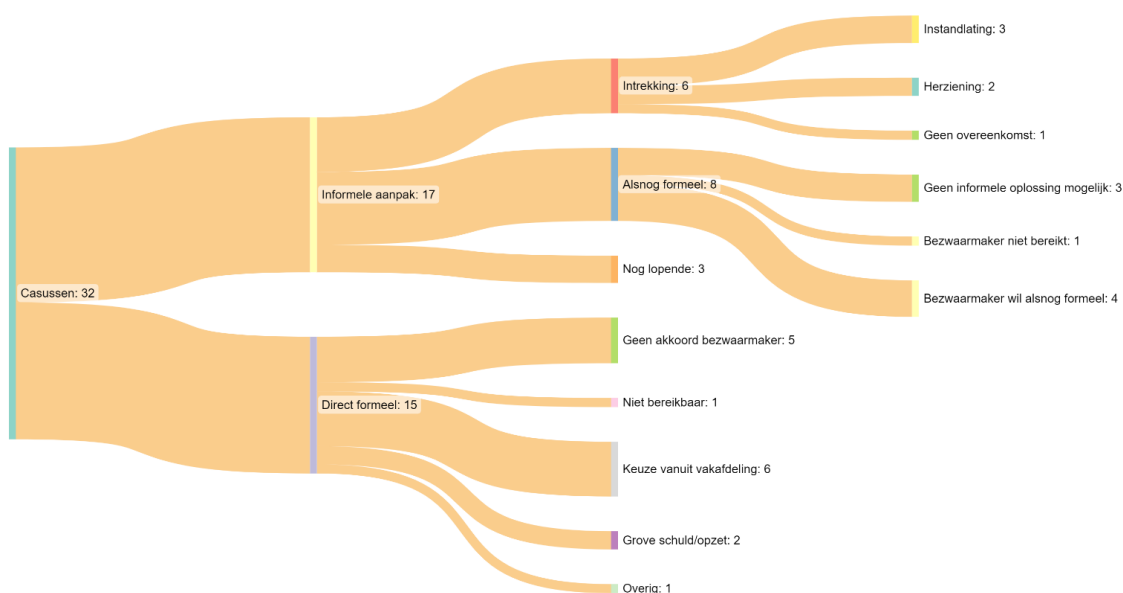
Voor een enkele Wmo-casus is contact geweest met professionals van de afdeling Dienstverlening, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wmo. Echter, omdat de pilot een focus heeft op de Participatiewet, is dat niet nader uitgewerkt in bovenstaande paragraaf.

3 Resultaten pilot Tilburg

Ten aanzien van de doelstellingen en hypothesen van de pilot zijn voor het lokale onderzoek naar de pilot in Tilburg onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen relateren aan de output (resultaat) en de outcome (effect) zoals beschreven in de *theory of change* in paragraaf 2.3. Dit hoofdstuk behandelt deze onderzoeksvragen. Bijlage D biedt een compact totaaloverzicht van de onderzoeksvragen.

Omvang pilot

In figuur 3 zijn de uitkomsten van de pilot weergegeven. In totaal heeft de gemeente Tilburg van mei t/m oktober 2022 een totaal van 32 casussen behandeld in de pilot. Dit hoofdstuk zal verdere toelichting geven op deze resultaten. Het aantal casussen is kleiner dan verwacht bij aanvang van de pilot, een verklaring hiervoor is te vinden in bijlage A.



Figuur 3. Overzicht uitkomsten pilot

3.1 Output (geoperationaliseerde doelen)

De volgende twee operationele doelen zijn als output van de pilot in de *theory of change* beschreven:

- Er is een informele oplossing bereikt voor de mensen die de informatieverplichting hebben verzaakt; de juridische procedure wordt ingetrokken.
- Er ligt een basis voor de oplossing van de multiproblematiek van een betrokkene.

3.1.1 Informele oplossing

Deze paragraaf bevat de onderzoeksvragen en de bijbehorende antwoorden die relateren aan het bereiken van een informele oplossing.

In hoeveel zaken is een informele oplossing bereikt?

Van de 32 casussen is 53% informeel behandeld, wat betekent dat de bezwaarmaker en/of gemachtigde benaderd is door een informeel behandelaar, en dat deze akkoord is gegaan met de informele behandeling. In zes zaken heeft de informele behandeling geleid tot een intrekking van het formele bezwaar. Dit betekent dat van de 32 casussen 19% van alle zaken informeel opgelost is, waarvan in eerste instantie twee zaken buiten de scope van de pilot zouden vallen. Zie paragraaf 4.1 voor een toelichting op de afwijking van de scope.

Welke oplossing is gevonden?

Voor de bezwaarmakers uit de pilot zijn de volgende informele oplossingen gevonden:

- a. Instandlating van het besluit (3x):
 - i. Er is bij de bezwaarmaker acceptatie ontstaan over de uitspraak, doordat de informeel behandelaars zowel via e-mail als telefonisch uitleg hebben gegeven;
 - ii. De opschorting voor de uitkering of invordering wordt ongedaan gemaakt, waardoor de belanghebbende geen belang meer heeft bij een gewijzigd besluit. Met andere woorden, er is een oplossing gevonden door de informeel behandelaars buiten het besluit om, waardoor het wel in stand blijft, maar de bezwaarmaker op een andere manier geholpen is;
- b. Herziening van het besluit (2x):
 - i. Naar aanleiding van informatie in het bezwaarschrift, in combinatie met nieuwe feiten die omhoog zijn gekomen in de informele behandeling, heeft de afdeling Werk en Inkomen besloten het besluit te herzien;
 - ii. Door het ontstaan van een nieuwe kans bij de bezwaarmaker, in dit geval het vinden van een nieuwe baan;
- c. Geen overeenkomst, maar toch een oplossing doordat (1x):
 - i. Een recente wijziging van het beleid, direct na de informele behandeling, toch een oplossing mogelijk maakte.

Welke factoren hebben bijgedragen aan de oplossing?

In sommige gevallen is een informele oplossing gevonden door externe factoren, zoals het vinden van een nieuwe baan of een beleidswijziging. Hoewel dit externe factoren zijn, geven informeel behandelaars aan dat de oplossing alsnog aan de informele behandeling te danken kan zijn. Doordat ze als informeel behandelaars in contact zijn met de bezwaarmakers komen deze feiten naar boven. Mogelijkerwijs was dat in een formele behandeling niet het geval doordat er een minder bredere uitvraag wordt gedaan tussen de gemeente en de bezwaarmaker.

Waarom lukt het in de andere zaken niet?

Van de 32 casussen zijn er 52% direct formeel behandeld, wat betekent dat de informele behandeling nooit gestart is. De informele behandelaars hebben in de 'identificeren en selecteren'-fase wel voor deze casussen gekozen, aangezien ze voldeden aan de criteria van de pilot. Om de volgende redenen zijn deze casussen direct formeel gegaan:

- a. Er is geen overeenstemming vanuit de vakafdeling (6x):
 - i. In dit geval wordt vanuit de betrokken professionals bij de gemeente aangegeven dat er niet meer maatwerk mogelijk is in desbetreffende casus;
- b. Er is geen akkoord vanuit de bezwaarmaker/gemachtigde (5x):
 - i. Bezwaarmakers kunnen aangeven niet open te staan voor de informele behandeling;
- c. Conform werkafspraken van de pilot worden handhavingsonderzoeken met een toerekenbaarheid van grove schuld/nalatigheid of opzet niet meegenomen (2x);
- d. Er kan geen contact gelegd worden met de gemachtigde (1x);
- e. De betrokken ambtenaar was op vakantie (1x):
 - i. Conform werkafspraken moet de rechtmatigheidsconsulent of boeteambtenaar die betrokken was bij het besluit geraadpleegd worden binnen vijf werkdagen. Doordat een aanzienlijk deel van de pilot gedurende de zomervakantie was, is het eenmaal voorgekomen dat er geen contact gelegd kon worden met de betrokken ambtenaar.

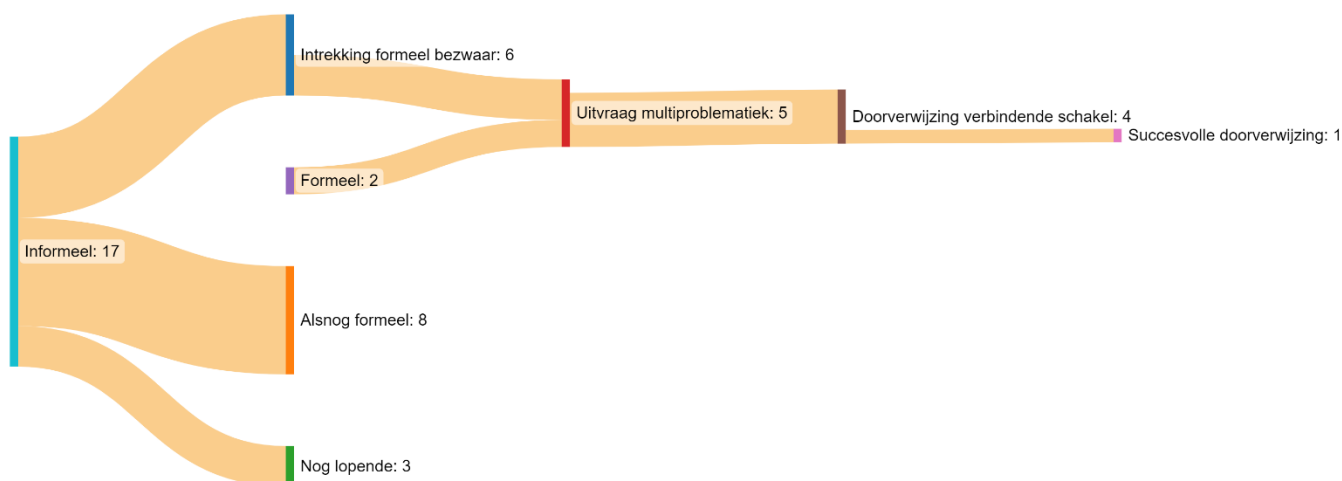
Zoals uit bovenstaande gegevens blijkt, komt het veruit het vaakst voor dat er vanuit de bezwaarmaker óf vanuit de vakafdeling geen overeenstemming komt voor de informele behandeling. In deze gevallen is een blokkade van één persoon dus voldoende om de informele behandeling niet te starten. Het feit dat 52% van de casussen direct formeel is gegaan, betekent dat de dejuridisering en het voorkomen van de escalatie van het geschil, voor deze doelgroep ingewikkeld blijkt.

3.1.2 Basis voor oplossing multiproblematiek

Deze paragraaf bevat de onderzoeksvragen en de bijbehorende antwoorden die relateren aan het leggen van een basis voor de oplossing van de multiproblematiek. Een andere belangrijke doelstelling van de pilot, namelijk pijler 2, is dat de pilot focust op een specifieke doelgroep personen met meerdere juridische zaken en multiproblematiek, waarbij het doel is om de onderliggende multiproblematiek te verbeteren. Het streven is daarbij om te komen tot een laagdrempelige oplossing bij bezwaren, waarbij het probleem van de inwoner centraal staat. Hiervoor was de uitvraag multiproblematiek ingericht als diagnostisch instrument, in combinatie met een warme overdracht naar de juiste verbindende schakel binnen de gemeente.

In hoeveel zaken is er zicht op, of een basis voor, een oplossing voor de multiproblematiek?

In figuur 4 zijn de resultaten te zien van de uitvraag multiproblematiek. Uit dit figuur blijkt dat de uitvraag multiproblematiek slechts vijf keer is ingevuld. Van deze vijf uitvragen is de bezwaarmaker vier keer doorverwezen naar een verbindende schakel, wat heeft geresulteerd in één succesvolle doorverwijzing. Gezien het beperkt aantal succesvolle doorverwijzingen, kunnen wij geen kwantitatieve uitspraken doen over de meerwaarde van de uitvraag multiproblematiek of de warme overdracht naar verbindende schakels. Wel wordt door enkele bezwaarmakers en gemachtigden aangegeven dat de uitvraag multiproblematiek positief is ervaren (zie paragraaf 3.2.2) Perspectief op een gezond en gelukkig leven en terugkeer van vertrouwen in de gemeente.



Figuur 4. Overzicht uitkomsten uitvraag multiproblematiek en warme overdracht

Uit de ontvangen data blijkt dat multiproblematiek reeds bekend was in zestien van de 32 dossiers. Desondanks geven de informeel behandelaars aan dat het belangrijk is om de uitvraag multiproblematiek binnen de pilot te verrichten. De informeel behandelaars geven hiervoor de volgende redenen:

- Dat de gemeente bekend is met bestaande multiproblematiek, hoeft niet te betekenen dat deze inwoner ook de route naar hulp weet te bewandelen. Een gesprek hierover kan de inwoner een zetje in de juiste richting geven;
- De dossiers met informatie over de multiproblematiek zijn vaak niet up-to-date en sluiten om die reden mogelijk niet aan bij de huidige situatie van de inwoner. Bijvoorbeeld omdat de eerder benoemde problematieken geen rol meer spelen of omdat er nieuwe problemen in het leven van een inwoner zijn gaan spelen;
- De informeel behandelaars hebben vanuit hun adviserende rol een neutralere positie tegenover de bezwaarmaker dan een rechtmatigheidsconsulent of een klantregisseur. De informeel behandelaars zijn immers niet betrokken bij het bezwaarproces. Hierdoor zou nieuwe informatie eventueel aan het licht kunnen komen.

Zijn er factoren te benoemen die hieraan hebben bijgedragen?

De vier doorverwijzingen die naar klantregisseurs of verbindende schakels hebben plaatsgevonden binnen de pilot, konden relatief eenvoudig opgezet worden door de informeel behandelaars. De bestaande onderlinge relaties tussen deze afdelingen waar deze professionals werkzaam zijn, is hierin een belangrijke factor geweest. Bovendien is het

bevorderlijk dat de gemeente Tilburg al een responsieve insteek en geschiedenis kende. Het zit daarmee al meer in het DNA van de organisatie.

Waarom lukt het in andere zaken niet?

Informeel behandelaars wijzen op uitdagingen die ze ervaren bij de uitvraag van de multiproblematiek. Zij lopen bij de uitvraag tegen de volgende punten aan:

- a. De uitvraag multiproblematiek wordt niet gedaan vanuit ambtelijke overwegingen, bijvoorbeeld omdat er signalen van ondermijning zijn, of omdat de bezwaarmaker bekendstaat als notoire bezwaarmaker. Dit zijn bezwaarmakers waarbij voorafgaand aan de pilot al meerdere inspanningen zijn gedaan om te dejuridiseren. Deze pogingen hadden geen resultaat opgeleverd, en in dit kader werd een uitvraag multiproblematiek niet als meerwaarde gezien (7x);
- b. De bezwaarmaker geeft aan simpelweg geen behoefte te hebben of niet mee te willen werken. Daarnaast lukt het soms ook niet om contact te leggen wat hetzelfde signaal geeft (6x);
- c. Bezwaarmakers geven ook vaak aan dat hulp reeds aanwezig is, waardoor de uitvraag en doorverwijzing geen toegevoegde waarde heeft (5x);
- d. De gemachtigde kan de uitvraag blokkeren, doordat deze niet bereikbaar is of aangeeft (dat hij of de cliënt) niet open staat voor de uitvraag (4x);
- e. Er is in eerste instantie toegezegd door bezwaarmakers dat ze deel willen nemen, waarna het de informeel behandelaars niet meer lukte om contact te leggen voor de uitvraag (2x).

Bovenstaande laat zien hoe elke stap binnen de pilot, vanaf deelname aan de informele behandeling, tot aan de doorverwijzing aan de verbindende schakel, sterk afhankelijk is van de medewerking van alle partijen.

Hoe ziet een dergelijke basis eruit?

Multiproblematiek is wanneer er tegelijkertijd problemen spelen op verschillende leefgebieden (zingeving, wonen, financiën, sociale relaties, lichamelijke gezondheid, psychische gezondheid en werk & activiteiten) bij het individu of in de gezinssituatie. Uit eerder onderzoek blijkt dat multiproblematiek vaak voortkomt uit problemen met wonen, schulden en volwassen GGZ⁶. Met het diagnostisch instrument zoals ingezet in de pilot, kan de gemeente samen met de inwoner zicht krijgen op problematiek op deze verschillende leefgebieden. Vanuit deze inventarisatie kan gezocht worden naar passende ondersteuning of iemand worden aangedragen die de vinger aan de pols kan houden op leefgebieden waar weinig zicht op is.

3.2 Outcome (verandering bij de bereikte doelgroep)

De volgende drie veranderingen bij de bereikte doelgroep zijn als outcome van de pilot in de *theory of change* beschreven:

- a. Voorkomen van nodeloze juridische procedures; aantal juridische procedures neemt af door verbreding van de doelgroep voor de informele aanpak en doordat multiproblematiek wordt aangepakt.
- b. Betrokkenen hebben weer perspectief op een gezond en gelukkig leven.
- c. Vertrouwen in de gemeente keert terug.

3.2.1 Voorkomen nodeloze juridische procedures

Deze paragraaf bevat de onderzoeksvragen en de bijbehorende antwoorden die relateren aan het bereiken van een informele oplossing.

In hoeveel zaken zijn juridische procedures voorkomen? En hoe verhoudt dit aantal zich tot bezwaarcijfers en informele oplossingen in het algemeen?

⁶ Pilotplan 'dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein' (2022)

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.1 is van de in totaal 32 zaken binnen de pilot 53% informeel behandeld, is in 19% een juridische procedure voorkomen en is 52% direct formeel behandeld. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 hebben deze zaken betrekking op inwoners die tussen mei t/m oktober 2022 voldeden aan de volgende criteria: inwoners die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit binnen de Participatiewet of Wet maatschappelijke ondersteuning, en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met een onderliggend handhavingsonderzoek, en waar vermoeden is van multiproblematiek. De pilotcijfers hebben dus betrekking op een kleinere groep inwoners en een kortere periode dan het totaal aantal bezwaarschriften in het sociaal domein in 2022. Zoals in tabel 1 te zien is, zijn in 2022 in totaal 1199 bezwaarschriften binnengekomen in het sociaal domein. Van de 1199 bezwaarschriften is 62% informeel behandeld, waarbij vervolgens in 88% een juridische procedure is voorkomen en is 38% direct formeel behandeld. Hieruit kunnen we opmaken dat het voorkomen van juridische procedures voor de pilotgroep minder vaak voorkomt dan gemiddeld en zij relatief vaker te maken hebben met een direct formele behandeling. Echter is het lastig om de pilot ten opzichte van het geheel te vergelijken, aangezien de beperkte hoeveelheid casuïstiek zich niet verhoudt tot het totaal aantal bezwaarschriften.

Als we de totaalcijfers met het aantal bezwaren in 2022 en 2021 vergelijken is er een kleine stijging van het aantal bezwaren en een grote stijging van het aantal informele behandelingen te zien. Waar in 2021 nog 35% van alle zaken informeel behandeld werd, steeg dit percentage in 2022 naar 62%. Het aantal direct formele behandelde zaken zakte bovendien van 65% naar 38%. Verklaringen voor de stijging van het aantal bezwaarschriften en het aantal informeel behandelde zaken zijn de bezwaren gericht op de energietoeslag en de start van de pilot. In 2019 viel de in medio september 2018 gestarte informele behandeling voor het sociaal domein op. Toen steeg het aantal informeel behandelde zaken van 15% naar 32%. Voornamelijk de jaren 2019 en 2022 laten duidelijke verbeteringen zien ten aanzien van het voorkomen van nodeloze juridische procedures.

Jaar	2022 (pilot)	2022	2021	2020	2019	2018
Aantal	23	1199	1080	996	1001	1115
Route informeel	53%	62%	35%	33%	32%	15%
Intrekking	19%	88%	77%	85%	75%	78%
Formeel	81%	12%	23%	15%	25%	27%
Route direct formeel	52%	38%	65%	67%	68%	85%

Tabel 1. Resultaten behandelde bezwaarschriften sociaal domein⁷

Is er verschil te zien in uitkomsten ten aanzien van juridische procedures tussen de doelgroepen van de pilot (multiproblematiek en niet voldoen informatievoorziening)?

Gezien het beperkt aantal casussen binnen de pilot, in het bijzonder de uitvraag multiproblematiek die slechts in vijf gevallen is ingevuld, is het nog te vroeg om een vergelijking te maken van uitkomsten tussen de doelgroepen van de pilot. Wel geven respondenten als totaalbeeld van de pilot dat de werkwijze tot meer informele probleemoplossingen heeft geleid aangezien voorheen zaken van team Toezicht Sociaal Domein niet meegenomen werden. Tegelijkertijd wijzen ook zij op het beperkt aantal casussen binnen de pilot en ervaren zij in sommige gevallen dat een informele probleemoplossing geforceerd wordt.

“Ik zie de meerwaarde van het dejuridiseren, maar vind dat de pilot soms te ver gaat. Voor mensen die het hardst roepen wordt een informele oplossing bijna geforceerd, en de stille mensen worden zo vergeten. Het zijn lastige en uitgespeelde casussen, waar vaak weinig binnen de wettelijke kaders te doen valt.” –

Rechtmatigheidsconsulent

“Het meenemen van de toezicht en handhaving zaken is lastig omdat die ver in de escalatieladder zitten en het moeilijk is om dan partijen bij elkaar te brengen. Soms hebben we alsnog een casus meegenomen waar het advies negatief was.” - Informeel behandelaars

⁷ Blijkt uit gegevens van 'cijfers bezwaarbehandeling Tilburg'

3.2.2 *Perspectief op een gezond en gelukkig leven en terugkeer van vertrouwen in de gemeente*

Deze paragraaf bevat de onderzoeksvragen en het bijbehorende antwoord die behoren bij het bereiken van een nieuw perspectief op een gezond en gelukkig leven en de terugkeer van vertrouwen in de gemeente na deelname aan de pilot.

Is het perspectief van inwoners op hun eigen leven veranderd na deelname aan de pilot en hoe schatten inwoners hun vertrouwen in de gemeente na de pilot? Is dit naar hun idee veranderd?

Op basis van het interview met een bezwaarmaker en verhalen over de ervaringen van twee bezwaarmakers, kunnen we opmaken dat de informele aanpak in de betreffende situaties een positieve draai heeft geven aan het leven van de bezwaarmaker. Deze positieve draai kan in verschillende vormen tot uiting komen. Bijvoorbeeld door herziening van het besluit of door een warme overdracht naar de schuldhulpverlening. In alle drie de gevallen ervoeren de bezwaarmakers meer rust, stabiliteit en duidelijkheid over de eigen situatie. De bezwaarmaker die wij spraken geeft aan geholpen te zijn met de extra ondersteuning, maar wijst erop dat de informele aanpak geen duurzame oplossing is voor haar probleem.

Omdat veranderingen in het perspectief van inwoners en het vergroten van vertrouwen niet zijn gemeten gedurende de pilot, zijn er te weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar om de resultaten van de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is bovendien onvoldoende zicht op het perspectief of vertrouwen van inwoners aangezien er, ondanks diverse wervingsacties, met slechts één bezwaarmaker gesproken is en een enquête geen onderdeel van het onderzoek was.

Voor beantwoording van de onderzoeksvragen is het van belang dat het vervolgonderzoek het inwonerperspectief op grotere schaal mee te nemen, verspreid over een langere onderzoeksperiode. Dat wil zeggen dat meer inwoners zowel kwantitatief als kwalitatief bevestigd worden naar hun perspectief op het leven en vertrouwen in de gemeente en dat deze uitvraag op diverse momenten plaatsvindt. De kijk van professionals op deze thema's volgt in paragraaf 0.

3.3 **Hypothesen**

Ten aanzien van de doelstellingen van de pilot zijn in de onderzoeksopzet vijf hypothesen inclusief een aantal deelvragen geformuleerd. Deze paragraaf behandelt deze hypothesen en deelvragen. In de gesprekken met professionals van de gemeente Tilburg en met gemachtigden zijn deze hypothesen getoetst. Daarbij is steeds gekeken in hoeverre de ervaringen in de praktijk overeenkomen met de verwachtingen.

3.3.1 *Hypothese 1: Een stapeling van juridische procedures is een signaal dat er sprake is van multiproblematiek*

Deelvragen:

- a. Is er iets te zeggen over de manier waarop beide met elkaar verband houden? Leidt multiproblematiek tot juridische procedures of andersom?
- b. Komen bepaalde combinaties van problematiek en procedures vaker voor? Zo ja, welke?

Alle respondenten zijn het oneens met deze hypothese. Multiproblematiek is volgens respondenten herkenbaar bij mensen in de bijstand en kan een oorzaak zijn voor de stapeling van juridische procedures, maar er hoeft niet altijd sprake te zijn van een oorzaak-gevolgrelatie. Volgens respondenten zijn naast multiproblematiek meerdere oorzaken voor een opeenstapeling van bezwaren denkbaar. Zo heeft de gemeente soms te maken met notoire bezwaarmakers, van wie uit eerdere pogingen bekend is dat ze niet openstaan voor een informele behandeling. Zij wantrouwen de overheid, zijn het fundamenteel met zaken oneens en gaan ongeacht hun situatie in bezwaar. Een opstapeling van juridische procedures vinden respondenten niet wenselijk, daarom pleiten zij ervoor om de stapeling van juridische

procedures juist zoveel mogelijk te voorkomen. De pilot is volgens hen een goede stap in de juiste richting.

“Een stapeling van juridische procedures kan ook voortkomen uit hardgrondig wantrouwen tegenover de overheid.” – Teamleiders

*“Een stapeling van juridische procedures kan ook gewoon een hulpvraag zijn in wettelijk complex Nederland.”
Verbindende schakel*

3.3.2 *Hypothese 2: Door de aanpak van onderliggende problemen ontstaat een nieuw perspectief van inwoners op hun eigen leven en zal het aantal juridische procedures afnemen*

Deelvragen:

- Waarom starten inwoners met multiproblematiek vaker juridische procedures?
- Wat kan er gedaan worden om dit gedrag te voorkomen? Wat werkt hierin goed en wat minder?
- Zijn daarin verschillen tussen verschillende vormen van multiproblematiek te zien? Of juist in het type procedure?
- Wat voor een perspectief hebben de inwoners uit de doelgroep? Kan de aanpak uit de pilot dit perspectief veranderen? Zo ja, hoe? Gelden hier nog bepaalde randvoorwaarden bij?

De meningen van respondenten over deze hypothese verschillen. Het merendeel geeft aan te hopen dat de informele behandeling, in combinatie met de uitvraag multiproblematiek bij een stapeling van juridische procedures, inderdaad tot een doorbraak leidt, maar daar (nog) geen bewijs voor te hebben. Wel geven zij aan dat het uitmaakt welke doelgroep de informele behandeling krijgt. Zo zal extra toelichting en aandacht voor de persoon in een gesprek bij iemand met een licht verstandelijke beperking bijvoorbeeld meer effect hebben of vertrouwen opwekken dan bij een notoire bezwaarmaker.

Anderzijds zijn er ook professionals die aangeven dat de casussen binnen de pilot vaak zo complex zijn, dat een integrale aanpak ontwikkelen niet gemakkelijk is. Zij kaarten aan dat de aanpak door de hoeveelheid aan verantwoordelijken en het aantal betrokken rollen versplinterd is. Daardoor is volgens de meeste respondenten het krijgen van een nieuw perspectief op het eigen leven als gevolg van de pilot nog een brug te ver. De bezwaarmaker die wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken, bevestigt deze conclusie.

“De wijze van benadering vanuit de gemeente Tilburg is vriendelijk, goed, meedenkend en ook klantvriendelijk. De informeel behandelaar heeft mij aangemeld bij schuldhulpverlening. Dat is niet de oplossing van mijn probleem, maar via de schuldhulpverlening heeft de gemeente mijn huur van de maand september wel betaald. Alle kleine beetjes helpen, maar het is geen duurzame oplossing.” – Bezwaarmaker

3.3.3 *Hypothese 3 - Door aan te sluiten op de emotionele behoeften zal het vertrouwen groeien*

Deelvragen

- Wat zijn de emotionele behoeften van de doelgroep van de pilot ten aanzien van de aanpak die de gemeente hanteert?
- Sluit de gehanteerde aanpak van de pilot aan op de emotionele behoefte van de doelgroep?
- Waarom wel of niet?
- Groeit het vertrouwen van de deelnemers door de aanpak van de pilot?

De meerderheid van de respondenten geeft aan in deze fase van de pilot nog niet te kunnen inschatten of als gevolg van het inspelen op de emotionele behoeften van inwoners daadwerkelijk het vertrouwen in de gemeente toeneemt. Het aansluiten op de emotionele behoeften van inwoners is volgens de meeste respondenten wel geborgd in de werkwijze van de gemeente. Zij wijzen op de informeel behandelaars die gezien hun centrale rol het beste kunnen aansluiten bij de emotionele behoeften van inwoners. De sleutel tot succes zit volgens de respondenten vooral in de communicatieve vaardigheden en het inlevingsvermogen van informeel behandelaars. Respondenten kunnen (nog) niet inschatten of als gevolg van het inspelen op de emotionele behoeften van inwoners daadwerkelijk het vertrouwen in de gemeente toeneemt.

3.3.4 Hypothese 4: Medewerking van de gemachtigde of advocaat is nodig om personen met multiproblematiek te activeren

Deelvragen

- Welke rol heeft de gemachtigde in de juridische procedures die de doelgroep voert?
- Welke rol heeft de gemachtigde in de informele aanpak van de pilot?
- In hoeverre heeft de medewerking van de gemachtigde invloed op de (al dan niet succesvolle) uitkomst van de informele aanpak?

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat medewerking van de gemachtigde of advocaat benodigd is om bezwaarmakers te activeren voor een informele behandeling. Respondenten geven hiervoor als reden dat inwoners gemachtigden of advocaten over het algemeen meer vertrouwen dan de gemeente. Bovendien hebben bezwaarmakers een gemachtigde ingeschakeld om ze te begeleiden en te verdedigen in het proces tegen de gemeente. Het belang van de gemachtigde is ook al eerder aangekaart in paragraaf 3.1.2.

“Zonder gemachtigde/advocaat komt het proces niet verder. Juridisch gezien kan je niet om advocaat heen, iedereen heeft recht op maken van bezwaar. Als gemeente moet je wel een heel goed verhaal hebben waarom informeel dan beter is voor de inwoner.” – Teamleiders

“De gemachtigde is ontzettend belangrijk in de pilot. Ik ken casussen waar de oplossing niet was gekomen zonder vertaalslag van gemachtigde.” – Informeel behandelaars

“Inwoners vertrouwen mij als advocaat. Als ik als advocaat sceptisch sta tegenover de informele behandeling, dan de inwoner ook.” – Gemachtigde

Een gemachtigde geeft aan dat medewerking van een gemachtigde of advocaat niet alleen een nice-to-have is om bezwaarmakers te activeren, maar dat het daadwerkelijk een recht voor ze is. Deze gemachtigde is van mening dat de gemeente niet in staat is (of mag zijn) om haar eigen beslissingen te keuren. Om deze reden vindt deze persoon dat een gemachtigde per definitie aanwezig zou moeten zijn wanneer er voor een informele behandeling wordt gekozen. Dit is tweeledig; enerzijds wordt aangegeven dat bezwaarmakers het vaak zelf niet overzien vanwege de situatie waarin zij verkeren en het de vraag is of ze wel voldoende kennis hebben om een keuze te maken in het type behandeling. Anderzijds keurt de gemeente bij de informele behandeling haar eigen beslissingen, waar een rechter dit zou doen in het formele traject.

“Betrokkenheid van een gemachtigde/advocaat is het minimale, hoe goed de bedoelingen van de gemeente ook zijn, ze blijft haar eigen beslissingen keuren.” – Gemachtigde

3.3.5 *Hypothese 5: Een hogere vergoeding voor de gemachtigde of advocaat bij een informele oplossing, trekt diegene over de streep om hieraan mee te werken*

Deelvragen

- a. In hoeverre is de vergoeding voor de advocaat van belang voor zijn of haar medewerking aan het vinden van een informele oplossing?
- b. Zijn er andere factoren die hierop van invloed van?

De gemachtigden en advocaten die wij voor het onderzoek spraken, wisselen van mening in hoeverre financiën bepalend zijn voor het kiezen van een informele behandeling. Gemachtigden of advocaten die een hogere vergoeding wensen, wijzen op de vergoedingen die in het algemeen laag liggen in de sociale advocatuur en de perverse prikkel om voor een formele behandeling te kiezen vanwege de puntensystematiek (bij besteding onder de zes uur ontvangt men meer punten voor een formele afhandeling van het bezwaar). Gemachtigden en advocaten die aangeven niet beïnvloed te worden door financiën, wijzen op de intrinsieke motivatie om mensen uit de juridische hoek te houden en de tijdswinst die zij en de inwoner kunnen maken door een bezwaar informeel af te handelen. Ook spraken wij met een advocaat die vanuit een stichting werkzaam is en daardoor ook niet afhankelijk is van de wijze van financiering.

“Voor mij maakt het persoonlijk niet uit of ik een zaak formeel of informeel behandel. Voor mij is het belangrijk dat we de weg kiezen die het beste is voor de cliënt. Er zijn zelfs gevallen waarbij ik zelf een informeel proces voorstelde, maar het college besloot formeel te gaan.” – Gemachtigde

4 Beantwoording hoofdvragen van het landelijk onderzoek

In dit hoofdstuk relateren we de antwoorden van de pilot aan de hoofdvragen van het landelijk onderzoek. De bevindingen zijn tot stand gekomen op basis van het analyseren van het (geanonimiseerde) registratieformat van de informeel behandelaars.

4.1 Responsieve overheid

De onderzoeksvraag luidt: **Hoe kan je als gemeente in de uitvoering van het sociaal domein (juridische) conflicten informeel oplossen voor de groep personen die de informatieverplichting niet zijn nagekomen?** Een informele probleemoplossing omvat:

- Het snel en persoonlijk contact opnemen met de burger.
- Het bespreken wat er precies speelt.
- Het samen met de burger bekijken wat de beste aanpak van zijn aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaarschrift is.

De informele aanpak van de gemeente Tilburg voldoet aan bovengenoemde criteria voor een informele probleemoplossing. De informeel behandelaars staan hiervoor aan de lat, in ondersteuning van en in samenwerking met collega's en gemachtigden. In de pilot stond de informele aanpak bij de groep personen die de informatieverplichting niet zijn nagekomen en waar een handhavingsonderzoek loopt centraal, onder andere vanuit de gedachte dat juridiseren vaak te maken heeft met handhavingsonderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat de informele aanpak ook in handhavingsszaken effectief is, maar dat juridisering er niet altijd aan te relateren is.

Niet nakomen inlichtingenplicht	9
Grove schuld/nalatigheid	7
Opzet	1
Normale verwijtbaarheid	1
Verminderde verwijtbaarheid	0
Dringende redenen	0

Tabel 2. Overzicht verdeling van handhavingsszaken ten opzichte van de verwijtbaarheid

Van de zes informeel opgeloste casussen (zie paragraaf 3.1.1), bleek echter in drie casussen (50%) sprake te zijn van handhavingsszaken. In het licht van het voorkomen van onnodige escalatie van geschillen, kunnen we daaruit concluderen dat het meenemen van handhavingsszaken in de informele behandeling een toegevoegde waarde heeft. Sterker nog, wat betreft deze handhavingsszaken hebben de informeel behandelaars tweemaal besloten om af te wijken van de scope van de pilot. Hoewel het in eerste instantie ging om zaken waarbij de inschatting werd gemaakt dat de inlichtingenplicht niet is nagekomen door grove schuld of opzet, hebben de informeel behandelaars alsnog twee zaken behandeld waar sprake was van grove schuld of opzet. Dit deden ze omdat in overleg met Werk en Inkomen geconcludeerd werd dat de cirkel van aanvragen en procederen moest worden doorbroken. Dit betekent dat de twee

van de zes intrekkingen van formele bezwaren, in feite niet afkomstig zijn van de oorspronkelijk beoogde doelgroep van de pilot, wat een belangrijk doel was van de pilot. Een derde zaak waarbij een informele oplossing is gevonden, betrof ook nalatigheid ten aanzien van de inlichtingenplicht, maar hierbij was sprake van normale verwijtbaarheid, en was dus al onderdeel van de pilot.

4.2 Samenwerking sociaal en juridisch domein

De onderzoeksvraag luidt: **Hoe kan de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein verbeterd worden ten behoeve van betere ondersteuning van de hulpvraag van inwoners?** Dit geldt voor de afdeling Juridisch Zaken, Werk en Inkomen, Veiligheid en Wijken en de gemachtigden (sociaal advocaten en rechtswinkel). Onderliggend stelden we onszelf de vraag: Welke voordelen heeft het samenwerken tussen sociaal en juridisch domein voor de inwoner, bijvoorbeeld zijn probleem sneller en beter opgelost? Deze vragen zien op de volgende aspecten:

- a. Additionaliteit van de samenwerking (wat is het verschil wanneer de pilot er niet was geweest?).
- b. Mate van overdracht (wanneer dat nodig is).
- c. Duurzaamheid van de oplossing.
- d. Tevredenheid van de burger met de oplossing.

Wij concluderen dat een goede samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein belangrijk is voor het succes van de pilot. In de pilot hebben 24 van de in totaal 32 casussen een gemachtigde, waarvan 17 een advocaat. Deze verhouding staat volgens de informeel behandelaars niet synoniem voor de dagelijkse praktijk van de informele behandeling 'Bellen bij bezwaar'. Dit komt waarschijnlijk doordat de casussen vanuit de pilot ≥ 3 bezwaarschriften betreffen, en dus al in een verder stadium van juridisering zitten. Dit benadrukt hoe belangrijk de medewerking van een gemachtigde is voor het proces, aangezien deze bij het merendeel van de casussen betrokken is. Daarnaast is de samenwerking met team Toezicht Sociaal Domein ook succesvol gebleken. Door de ontstane samenwerking in de pilot is een aantal zaken informeel opgelost.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat samenwerkingen zijn geïntensiveerd en dat ze dit als prettig ervaren. Zeker de gemachtigden zijn te spreken over de wijze waarop hun cliënten benaderd en meegenomen worden door de informeel behandelaars. Dit versterkt het netwerk binnen de gemeente, bijvoorbeeld tussen medewerkers van de team Toezicht Sociaal Domein en de rechtmatigheidsconsulenten. De samenwerking tussen team Toezicht Sociaal Domein is ook nieuw in de pilot, aangezien zij voorheen geen gesprekspartner waren. Een aantal respondenten benoemt daarnaast wel dat de duur van de pilot te kort is om de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein te evalueren.

“Werk en Inkomen en Juridische Zaken weten elkaar beter te vinden door de pilot.” - Boeteambtenaren

“Ik vond de samenwerking met de informeel behandelaar [in de ene casus die ik heb gehad] erg prettig, maar dit is persoonsafhankelijk. Niet iedereen wil altijd meewerken of zich aanpassen.” - Klantregisseur

“Ik heb de onderlinge samenwerking zeer goed ervaren. Deze samenwerking is sinds de pilot geïntensiveerd, en ik heb goede contacten met de informeel behandelaar.” - Gemachtigde

Zoals eerder benoemd is binnen het landelijk project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' de samenwerking tussen sociaal en juridisch domein een belangrijke indicator. Vanuit de interviews met gemachtigden geven alle respondenten aan dat ze te spreken over de wijze waarop hun cliënten benaderd en meegenomen worden door de informeel behandelaars en dat ze de samenwerking al prettig ervaren. Ze geven aan dat hierin de samenwerking is geïntensiveerd. Ook geven professionals binnen de gemeente aan dat ze trots zijn op het netwerk binnen de gemeente,

en dat Juridische Zaken en Werk en Inkomen elkaar zelfs beter weten te vinden. Beide sluiten goed aan bij het gebruik maken van de sociale kaart. Bovendien geven de professionals aan dat ze trots zijn op de bewustwording die is ontstaan over het zoeken naar een duurzame oplossing, wat aansluit bij de indicatoren responsieve overheid en het zoeken van een informele oplossing.

4.3 Benodigheden voor een duurzame en goede borging

In deze paragraaf bespreken we wat de gemeente Tilburg nodig heeft om de antwoorden op de onderzoeksvragen duurzaam en goed te regelen. Hierbij is gekeken naar aanpak, capaciteit, financiën, wetgeving, faciliteren samenwerking et cetera.

In de gesprekken noemen diverse respondenten de kennis en ervaring van informeel behandelaars over zowel het sociaal als juridisch domein als een belangrijke randvoorwaarde voor succes van de pilot. De informeel behandelaars geven dan ook aan dat ze het forceren van een oplossing, zoals een aantal medewerkers van team Toezicht Sociaal Domein het ervaren heeft (zie ook de paragrafen 5.1.5 en 6.1.7), niet herkennen omdat ze vanuit een adviserende rol in het proces zitten. Alle respondenten zijn van mening dat zeer ervaren informeel behandelaars nodig zijn om de pilot duurzaam te implementeren. Deze personen dienen intensieve kennis te hebben van zowel het sociaal als juridisch domein, omdat de casussen complex zijn. Dit kan een mogelijke drempel zijn voor bredere implementatie, omdat deze personen niet zomaar ingewerkt zijn. Bovendien kosten handhavingszaken aanzienlijk meer tijd dan een gemiddelde andere zaak. Om die reden is belangrijk om de benodigde tijd en capaciteit (mankracht) duidelijk in beeld te krijgen door middel van tijdregistratie.

Alle respondenten zijn het ermee eens dat de informele aanpak behouden moet blijven. De meningen verschillen over de grens van ≥ 3 bezwaren in drie jaar tijd en de vraag of handhavingszaken meegenomen moeten worden.

“De pilot is goed, maar je moet het breder uitrollen en niet vast blijven houden aan drie of meer bezwaren. Misschien kan er per situatie gekeken worden en per dossier vaststellen of multiproblematiek aan de orde is. Bovendien is de meeste verzaking van de inlichtingenplicht niet met opzet.” - Boeteambtenaar

“Je wilt dit breder waarborgen, waarom zou een grens van >3 bezwaren nodig zijn? Je wilt multiproblematiek al eerder signaleren.” - Klantregisseur

“Ik vind het goed dat er alsnog die grens is met aantal bezwaren, anders wordt het qua tijdsbesteding niet haalbaar, zeker als team Toezicht Sociaal Domein al een grondig onderzoek heeft gedaan.” –

Rechtmatigheidsconsulent

Ten slotte wijzen diverse respondenten op de jarenlange investering van de gemeente Tilburg in een responsieve overheid als belangrijke succesfactor in de verdere borging. Niet alleen de pilot, maar ook bijvoorbeeld ook de procesregeling behandeling bezwaarschriften kent een informele behandeling. Deze inspanningen rijken bovendien verder dan de afdeling Juridische Zaken. Ook aan de voorkant, bijvoorbeeld bij de afdeling Werk en Inkomen, hebben diverse projecten in dit kader plaatsgevonden. Deze eerdere inspanningen werpen nu langzaam maar zeker hun vruchten af en zijn essentieel geweest voor het opzetten van de pilot. Een aantal voorbeeldprojecten zijn Maatpact, het beleidskader TiiP (Tilburg Investeert In Perspectief), het beleidskader Bestaanszekerheid en Toegang Tilburg. TiiP zet bijvoorbeeld in op begeleiding naar werk/activering met een eigen klantregisseur die over de leefdomeinen heen kijkt en Maatpact op een maatwerkoplossing (doorbraak) voor complexe problemen in het sociaal domein zodat er weer perspectief ontstaat.

4.4 Belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden

In deze paragraaf bespreken we welke belemmerende factoren en benodigde randvoorwaarden zijn opgevallen gedurende de pilotperiode:

- a. Voor resultaten op de indicatoren van de drie thema's (laagdrempelige toegang, samenwerking sociaal en juridisch domein en responsieve overheid?
- b. Voor professionals om conform indicatoren te werken?
- c. In termen van financiën, capaciteit, praktische overwegingen, privacy, juridische belemmeringen et cetera?

Binnen het landelijk project 'Rechtshulp en het Sociaal Domein' is de samenwerking tussen sociaal en juridisch domein een belangrijke indicator. Vanuit de kwantitatieve analyse wordt duidelijk dat er in de pilot een effectieve en integrale oplossing wordt gezocht, door de bezwaarmaker door te verwijzen naar ketenpartners zoals de verbindende schakel, wat aansluit bij het gebruikmaken van de sociale kaart. Dit is in de pilot vier keer voorgekomen, wat in een geval tot een succesvolle oplossing heeft geleid.

Een van de belangrijkste doelen van de pilot, namelijk het voorkomen van onnodige escalatie van geschillen, sluit goed aan bij de indicator responsieve overheid. Door handhavingszaken mee te nemen draagt de pilot bij aan preventief werken en vroegsignalering. Vijf van de negen handhavingszaken zijn meegenomen in de pilot, wat in drie gevallen heeft geleid tot een informele oplossing. Daarnaast sluit de grens van drie bezwaren hier ook goed bij aan, zeker omdat de gemeente in haar normale werkwijze al belde bij één bezwaar, en dit dus een uitbreiding is om nog responsiever te werk te gaan. Met betrekking tot het vinden van een informele oplossing, is dit in zes van de 32 gevallen voorgekomen.

Uit gesprekken blijkt dat een heldere aanleiding voor de pilot, de scherpe doelstelling en de reeds bestaande beweging naar het vaker toepassen van de menselijke maat belangrijke randvoorwaarden voor professionals waren om te werken conform de besproken indicatoren. De pilotwerkwijze en -doelen passen binnen de bredere ontwikkelingen naar responsief werken binnen de gemeente Tilburg en er is met de start van de pilot aandacht besteed aan het creëren van draagvlak. Wel merken bijna alle respondenten op dat de pilot soms geforceerd kan voelen. Hierbij kaarten ze aan dat er in die gevallen te hard gewerkt wordt om een positief resultaat te creëren, of ze ervaren onderdelen zoals de manier waarop de uitvraag multiproblematiek op dit moment is ingericht als onnatuurlijk.

Betrokken professionals noemen de korte pilotperiode en het beperkt aantal casussen als belangrijkste belemmeringen tijdens de uitvoering van de pilot. In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider in op deze en andere ervaringen van respondenten uit het onderzoek.

5 Ervaringen met de implementatie van de pilot

In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van professionals en gemachtigden met de pilot. Deze ervaringen zijn opgehaald met behulp van interviews waarbij we stil gestaan hebben bij de mate van betrokkenheid bij de pilot, kennisdeling binnen de pilot, de veranderingen in het werk als gevolg van de pilot en trots- en knelpunten bij de implementatie van de pilot. De bevindingen uit het hoofdstuk zijn voor de gemeente Tilburg bedoeld als lessen voor vervolg en ter inspiratie voor andere geïnteresseerden.

5.1.1 Ben je bekend met de pilot van de gemeente Tilburg?

Alle gesproken **professionals van de gemeente Tilburg** zijn aan het begin van de pilot betrokken door de voormalig projectleider. Allen zijn tevreden over de informatie die op dat moment verschaft is en zij voelden zich bij de start van de pilot meegenomen en voorbereid. Alle respondenten, met uitzondering van de informeel behandelaars, geven echter aan na de aftrap niet meer te zijn meegenomen in ontwikkelingen van de pilot. De keuze om bijvoorbeeld de bezwarendrempel bij handhavingsszaken aan te passen van drie naar een om zo meer casussen te kunnen behandelen, bleek alleen binnen het pilotteam (bestaande uit de informeel behandelaars en de projectleider) bekend. Toch was deze keuze wel besproken met het management van team Toezicht Sociaal Domein, en doorgevoerd met hun toestemming.

Daarnaast is het voor de professionals niet exact bekend welke componenten nieuw zijn ten opzichte van de informele aanpak 'Bellen bij Bezwaar'. Hoewel alle professionals aangeven bekend te zijn met de twee pijlers⁸ uit de pilot, geeft bijna geen van de gesproken professionals aan een duidelijk totaalbeeld van de pilot te hebben. Ook zijn er respondenten die in de veronderstelling waren dat er meerdere pilots naast elkaar liepen. Een reden voor het ontbreken van een totaalbeeld zou kunnen zijn dat voor de meeste professionals geen verandering plaatsvindt in de eigen werkzaamheden als gevolg van de pilot. Bovendien is het verklaarbaar dat de gesprekspartners uit de interviews minder bekend zijn met de details van de pilot, omdat er zich slechts 32 zaken hebben voorgedaan, tegenover ongeveer 60 rechtmatigheidsconsulenten en 80 klantregisseurs.

"Mijn betrokkenheid bij de pilot is niet erg groot, ik heb tijdens de pilot tot nu toe maar twee casussen gehad en hoor verder weinig van collega's over de pilot. Dat is echter niet alarmerend, de pilot moet het allerlaatste reddingsmiddel zijn." - Rechtmatigheidsconsulent

"We hadden verwacht dat er 30 casussen onze kant op zouden komen, maar het zijn er tot nu toe maar 3."
- Verbindende schakel

Alle gesproken **gemachtigden** zijn bekend met de twee pijlers uit de pilot. De meeste gemachtigden geven echter aan geen zicht te hebben op het daadwerkelijk plaatsvinden van de uitraag multiproblematiek. Dit is opmerkelijk, omdat de informeel behandelaars de uitraag multiproblematiek alleen kunnen voorleggen aan bezwaarmakers wanneer er instemming van de gemachtigde is. Om die reden komt het ontbreken van een totaalbeeld mogelijkerwijs wederom door het relatief klein aantal casussen binnen de pilot.

⁸ De twee pijlers: ≥ 3 of meer bezwaren in 3 jaar tijd in de participatiewet en Wmo (met een verlaging naar ≥ 1 bezwaren bij handhavingsonderzoeken met ingang van 25 augustus 2022) en de uitraag multiproblematiek.

5.1.2 Wordt kennis en ervaring over de pilot gedeeld binnen de organisatie?

Alle gesproken professionals geven aan dat er weinig tot geen uitwisseling van kennis en ervaring plaatsvindt over de pilot binnen de gemeente Tilburg. Volgens de informeel behandelaars, die de uitvoering van de pilot trekken en binnen het pilotteam vallen, is de pilot te kort voor goede informatiedeling. Zeker in combinatie met de kleine hoeveelheid casussen en de zomervakantie was het lastig om tot een moment voor informatiedeling te komen. Ondanks dat de pilot de meeste professionals niet direct raakt in het werk of veranderingen betekent in het werk, geeft de meerderheid aan wel behoefte te hebben aan tussentijdse updates.

“Het zou fijn zijn om te weten wat er uit de pilot komt. Dat is informerend, maar ook helpend omdat je dan beter weet hoe je er in een volgende casus mee om moet gaan.” - Toezicht Sociaal Domein

5.1.3 Wat doe je in je eigen werk concreet anders als gevolg van de pilot?

De mate van betrokkenheid bij de pilot verschilt per professional binnen de gemeente Tilburg. In figuur 5 zijn de betrokken professionals binnen de gemeente Tilburg weergegeven. Het figuur geeft weer in welke mate deze professionals betrokken zijn. Hoe verder de professionals van het oranje centrum verwijderd zijn, des te groter de afstand tot het werkproces is, en daarmee hun betrokkenheid bij de pilot.



Figuur 5. Gemeentelijk betrokken partijen bij pilot dejuridiseren in het sociaal domein en de afstand tot het werkproces uit de pilot

Zoals blijkt uit bovenstaand figuur en de eerder omschreven taakomschrijving (zie paragraaf 2.4), staan de informeel behandelaars het dichtst bij het werkproces uit de pilot. Zij staan daarom ook centraal in het figuur. De werkzaamheden van informeel behandelaars zijn als gevolg van de pilot daadwerkelijk anders. Handhavingsszaken worden namelijk ook meegenomen en kosten aanzienlijk meer tijd; drie tot vier keer zowel tijd dan een gemiddelde andere zaak. Informeel behandelaars geven hiervoor als reden dat er bij handhavingsszaken meer afstemming vereist is met andere professionals binnen de gemeente én betreffen vaak meer complexe casuïstiek. Bovendien doen ze als gevolg van de pilot, los van of het een handhavingsszaak betreft, de uitvraag multiproblematiek. Hoewel de informeel behandelaars dit voorheen in zekere mate ook al deden, betreft het nu een gestructureerde en vaste vragenlijst.

In de tweede schil bevinden zich de rechtmatigheidsconsulenten, boeteambtenaren en medewerkers van Toezicht Sociaal Domein. Hoewel deze professionals geen grote veranderingen ervaren in hun werk, gaan ze toch anders te werk dan voorheen. Dit illustreren de volgende quotes:

“We beoordelen altijd al of de inwoner recht heeft op een uitkering, maar bespreken in de pilot handhavingsszaken informeel terwijl ze deze volgens de wet altijd formeel zouden afhandelen.” - Rechtmatigheidsconsulent

“In de pilot gaan we nu terugvorderingen gebruiken als ‘stok achter de deur’ om zo een positieve beweging te stimuleren bij de bezwaarmaker. We leggen de boete niet daadwerkelijk op, maar vragen de bezwaarmaker in plaats daarvan om akkoord te gaan met een schuldhulpverleningstraject.” - Boeteambtenaar

“Onze rol en de inhoud van het werk is niet anders, maar er is wel meer bewustwording ontstaan in het zoveel mogelijk meewegen van factoren in het advies, zoals multiproblematiek.” - Toezicht Sociaal Domein

In de derde schil zijn de klantregisseurs en verbindende schakels geplaatst. Beide functiegroepen geven in de interviews aan dat het werk als gevolg van de pilot hetzelfde is gebleven. In de behandeling ‘Bellen bij Bezwaar’, die al langer bestaat in de gemeente Tilburg, stonden ze ook al in contact met de informeel behandelaar. Het feit dat ze een warme overdracht krijgen, of dat nu ook bezwaarmakers die subject zijn van een handhavingssonderzoek informeel behandeld kunnen worden, heeft geen effect op hun werkzaamheden om deze inwoners te helpen.

5.1.4 *Wat zijn trotspunten bij de implementatie van de pilot?*

Over het algemeen heerst er een gevoel van trots binnen de gemeente Tilburg over de pilot, en in de bredere zin de informele behandeling ‘Bellen bij Bezwaar’ en het maatwerk en menselijke maat die door de gemeente sterk wordt toegepast. De meest genoemde trotspunten zijn:

- a. Trots op de bewustwording over het zoeken naar een duurzame oplossing;
 - b. Trots dat de gemeente mee gaat in de landelijke beweging naar een responsieve overheid;
 - c. Trots dat de gemeente op meerdere vlakken bezig is met responsief werken;
 - d. Trots dat de gemeente door middel van de pilot ervoor willen zorgen dat mensen op de goede plek belanden en er aandacht is voor de emotie bij een bezwaarmaker;
 - e. Trots op het netwerk binnen de gemeente Tilburg. Veel professionals van verschillende afdelingen begrijpen de keten waarin een bezwaarmaker zich bevindt, en weten elkaar te vinden om samen tot een oplossing te komen.
- Bovengenoemde trots heeft niet uitsluitend met de pilot ‘dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein’ te maken, maar reflecteert een bredere trots over de algemene houding van de gemeente ten opzichte van het toepassen van menselijke maat. Dit blijkt ook onderstaande quotes:

“Het netwerk in Tilburg is erg goed, iedereen weet elkaar te vinden, en heeft sociale voelsprietten, waardoor los van de pilot, veel al heel goed ging” - Verbindende schakel

“Ik ben trots op afhandelingen van zaken in de pilot waar op de emotie van de bezwaarmaker wordt ingegaan. Een formeel proces kan emotionele pijn niet zomaar wegnemen, informeel kan dat wel.” - Gemachtigde

5.1.5 Wat zijn knelpunten bij de implementatie van de pilot?

Naast de trojspunten zijn er door professionals, gemachtigden en een bezwaarmaker ook een aantal knelpunten benoemd:

- a. Veelgehoorde knelpunten zijn de **korte pilotperiode** en **het beperkt aantal casussen**. Doordat de zomervakantie twee van de zes maanden uit de pilot betrof, hebben zich naar verwachting minder bezwaren voorgedaan. Daarnaast bleek bij een inwoner die tijdens de vakantieperiode in aanmerking kwam voor de pilot dat het niet mogelijk was om de desbetreffende ambtenaar te benaderen. Ook het aantal casussen bij de uitvraag multiproblematiek en overdracht naar een verbindende schakel bleef achter. Naar verwachting zouden vijftien personen meedoen aan de uitvraag multiproblematiek en de overdracht naar de verbindende schakel, maar in de uitvoering van de pilot waren dit er respectievelijk 5 en 1;
- b. Als gevolg van de korte pilotperiode en het achterblijvende aantal casussen is **de scope van de pilot tussentijds gewijzigd** om meer resultaten te kunnen behalen:
 - i. Er zijn er twee handhavingszaken meegenomen die volgens de opzet van de pilot geen onderdeel zouden uitmaken van de doelgroep, vanwege een inschatting grove schuld/halatihouding of opzet bij verzaken inlichtingenplicht;
 - ii. Los van bovenstaande twee zaken is op 15 augustus 2022 gekozen om de drempel voor handhavingszaken van ≥ 3 naar ≥ 1 bezwaar bij te stellen;
 - iii. De wijzigingen in de scope van de pilot leverden bij een aantal professionals het gevoel op dat men aangespoord werd om zo veel mogelijk informeel te behandelen. Dit blijkt ook uit onderstaande quote:

“Informeel behandelaars gaan inhoudelijk op de stoel van team Toezicht Sociaal Domein zitten en willen beslissingen omdraaien, terwijl er al grondig onderzoek is gedaan door ons. Er zijn te weinig bezwaren waardoor het gevoel heerst overal informeel te willen gaan.” - Toezicht Sociaal Domein

- c. **Meewerken aan de informele behandeling is niet verplicht** en uit de gesprekken met professionals blijkt dat niet iedereen (zowel intern als extern) mee wil doen met de informele behandeling. Het proces van de informele behandeling loopt op deze manier vast zodra er ook maar één iemand in de keten besluit geen medewerking te willen verlenen. De informeel behandelaars geven aan dat het wenselijk is dat medewerking vrijwillig blijft. Zij geven hiervoor als reden dat het voor draagvlak belangrijk is dat men ook nee kan zeggen;

“Medewerking in een informeel proces is vrijwillig, we hebben geen mandaat dat mensen moeten meebewegen, dat maakt het proces ingewikkeld maar zuiver.” – Informeel behandelaars

- d. De **uitvraag multiproblematiek voelt soms geforceerd aan**. Zo gaven informeel behandelaars het voorbeeld dat ze een uitvraag multiproblematiek volgens de pilot zouden moeten doen bij een persoon die een afwijzing op bijstand had gekregen voor een koelkast. Ze kenden deze persoon en wisten dat multiproblematiek niet aan de orde was. Bovendien zijn klantregisseurs van mening dat de uitvraag multiproblematiek dubbel is met de uitvraag die zij zelf doen;

-
- e. Ten slotte vinden professionals binnen de gemeente Tilburg het soms **lastig om tegen elkaars besluit in te gaan**. Men gaat ervan uit dat iedereen in een eerdere fase zijn werk al goed heeft gedaan. Dit maakt het lastig om kritisch tegenover een rapport van een collega te staan. Een mogelijke verklaring voor de genoemde worsteling is volgens het pilotteam dat professionals onderling niet altijd voldoende weten van elkaars proces, en dat daarmee de kennis onvoldoende is om elkaars werk kritisch te beoordelen en een besluit te nemen.

“Ik vind het lastig om tegen het besluit van team Toezicht Sociaal Domein in te gaan. Het voelt soms alsof we tegen beter weten in, alsnog een uitkering moeten geven omdat deze mensen hard genoeg roepen.” –

Rechtmatigheidsconsulent

In hoofdstuk 6 gaan we in op de vraag hoe deze knelpunten verholpen kunnen worden in de verdere uitvoering en borging van de pilot.

6 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de ervaringen met en resultaten van de pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein' besproken. In dit hoofdstuk zijn de conclusies die wij hieruit trekken te vinden en adviseren we wat de gemeente nodig heeft om de uitkomsten van de pilot duurzaam en goed te borgen. Voor het verlengde van de pilot heeft gemeente Tilburg een nieuw pilotplan ingediend dat inmiddels is goedgekeurd door Divosa. De verlenging richt zich op het beoordelen en delen van de onderzoeksresultaten van de pilot, op het verlengen van de informele aanpak bij handhavingsonderzoeken en op het voorbereiden van een besluit over een definitieve implementatie.

6.1 Conclusies

6.1.1 *Informeel oplossen van juridische conflicten is mogelijk*

De pilot laat zien dat het mogelijk is om in de uitvoering van het sociaal domein juridische conflicten informeel op te lossen voor inwoners die in drie jaar tijd drie of meer bezwaren indienden tegen een gemeentelijk besluit binnen de Participatiewet of Wmo, en (maar niet uitsluitend) te maken hadden met een onderliggend handhavingsonderzoek, én waar vermoeden is van multiproblematiek. Van de 32 casussen binnen de pilot werd iets meer dan 50% informeel behandeld. Bij bijna 20% van de casussen werd het bezwaar ook daadwerkelijk ingetrokken. Bij de helft van deze ingetrokken bezwaren was sprake van een handhavingsonderzoek. In het licht van het voorkomen van onnodige escalatie van geschillen, kunnen we daaruit concluderen dat het meenemen van handhavingzaken in de informele behandeling een toegevoegde waarde heeft. Vanwege de beperkte hoeveelheid casuïstiek is het te vroeg om te zeggen hoe groot deze toegevoegde waarde is.

6.1.2 *De uitvraag multiproblematiek door informeel behandelaars leidt tot een breed beeld van de situatie van bezwaarmakers*

Om onnodige (escalatie van) geschillen binnen het bestuursrecht te voorkomen werd in de pilot een diagnostisch instrument ingezet dat eventuele multiproblematiek in kaart brengt. Op basis van deze evaluatie concluderen wij dat het diagnostisch instrument een breed beeld geeft van de situatie van bezwaarmakers op meer levensdomeinen. Betrokken professionals zijn positief over de keuze van de gemeente Tilburg de uitvraag multiproblematiek te koppelen aan de informele aanpak en deze uit te laten voeren door de informeel behandelaars. Multiproblematiek kan immers een signaal zijn voor opstapeling van bezwaren en de informeel behandelaars hebben vanuit hun adviserende rol een neutralere positie tegenover de bezwaarmaker dan een rechtmatigheidsconsulent of een klantregisseur. Het is te vroeg om vanuit inwonersperspectief conclusies te verbinden aan de meerwaarde van de uitvraag multiproblematiek. Bij vijf casussen werd de uitvraag multiproblematiek ingevuld en bij een casus vond een doorverwijzing naar een verbindende schakel plaats.

6.1.3 *Hypothesen van de pilot zijn deels uitgekomen*

De pilotuitkomsten weerspreken de hypothese dat een stapeling van juridische procedures een signaal van multiproblematiek bij de bezwaarmaker betekent. Multiproblematiek is volgens respondenten herkenbaar bij mensen in de bijstand en kan een oorzaak zijn voor de stapeling van juridische procedures, maar er hoeft niet altijd sprake te zijn van een causaal verband. Meerdere juridische procedures kunnen immers wijzen op notoire bezwaarmakers die de overheid wantrouwen en ongeacht hun situatie in bezwaar (blijven) gaan. De hypothesen waarin als gevolg van de pilot een nieuw perspectief op het leven bij de bezwaarmaker ontstaat en het vertrouwen in de gemeente toeneemt, kunnen niet bevestigd worden vanwege de achterblijvende respons van bezwaarmakers. Volgens de respondenten is het bovendien niet realistisch dat de informele behandeling, in combinatie met de uitvraag multiproblematiek bij een

stapeling van juridische procedures, tot een nieuw perspectief of meer vertrouwen kan leiden bij notoire bezwaarmakers. Naar verwachting kan de informele aanpak wel inspelen op het perspectief en vertrouwen van bezwaarmakers die open staan voor extra ondersteuning. Een gemachtigde zegt hierover: *“Een formeel proces kan emotionele pijn niet zomaar wegnemen, informeel kan dat wel.”*

De pilot bevestigt de hypothese dat medewerking van een gemachtigde of advocaat nodig is om bezwaarmakers te activeren. De belangrijkste reden is dat inwoners gemachtigden of advocaten over het algemeen meer vertrouwen dan de gemeente. Volgens diverse respondenten is medewerking van een gemachtigde of advocaat zelfs vereist aangezien de gemeente niet in staat is (of mag zijn) om haar eigen beslissingen te keuren. In de meeste gevallen bleek de intrinsieke motivatie voor een informeel traject het ingrediënt om gemachtigden of advocaten over de streep te trekken. Gemachtigden of advocaten die aangeven dat de financiering wel doorslaggevend is, wijzen op de vergoedingen die in het algemeen laag liggen in de sociale advocatuur en op een perverse prikkel in de puntensystematiek om voor een formele behandeling te kiezen.

6.1.4 *Samenwerkingen zijn als gevolg van de pilot geïntensiveerd*

Het merendeel van de respondenten aan dat de samenwerkingen zijn geïntensiveerd en dat ze dit als prettig ervaren. Zeker de gemachtigden zijn te spreken over de wijze waarop de informeel behandelaars de inwoners benaderen. Dit versterkt het netwerk binnen de gemeente, bijvoorbeeld tussen medewerkers van het team Toezicht Sociaal Domein en de rechtmatigheidsconsulenten. Een aantal respondenten benoemt dat de pilot te kort is om de samenwerking tussen het sociaal en juridisch domein goed te evalueren. Het is volgens de respondenten te vroeg om conclusies te trekken over zichtbare voordelen voor de inwoners van de samenwerking tussen de domeinen.

6.1.5 *Bredere ontwikkelingen binnen de gemeente en expertise informeel behandelaars bepalend voor succes van de pilot*

De bevindingen uit de pilot zijn het directe resultaat van aanpassingen in de werkwijze van de informele behandeling binnen de gemeente Tilburg. Tegelijkertijd investeert de gemeente Tilburg al jarenlang zoals beschreven in paragraaf 4.3. De relatief eenvoudige implementatie van de pilot ‘Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein’ zou niet in de huidige vorm mogelijk zijn geweest zonder de goede voedingsbodem die bij de start van de pilot aanwezig was. Denk daarbij aan de bestaande samenwerking tussen de afdelingen Juridische Zaken en Werk en Inkomen, maar ook aan de eerdere ervaringen die opgedaan zijn met de informele behandeling voor doelgroepen die buiten de scope van de pilot vallen. Naast de bredere ontwikkelingen binnen de gemeente Tilburg, noemen respondenten de expertise van de informeel behandelaars als belangrijke succesfactor van de pilot. De domeinoverstijgende kennis over wet- en regelgeving en de ervaring die de informeel behandelaars vanuit eerdere functies binnen de gemeente Tilburg meenemen, zijn volgens hen onmisbaar maar schaars.

6.1.6 *De gekozen werkwijze vraagt om commitment van de gehele keten én de bezwaarmaker*

Om volgens de werkwijze van de gemeente Tilburg te werken is commitment van de gehele keten vereist. Zoals eerder in figuur 5 te zien was, zijn de informeel behandelaars de spin in het web binnen de pilot. Om deze rol succesvol te kunnen uitvoeren, hebben zij echter medewerking van professionals binnen diverse afdelingen om zich heen nodig. Daarbij geldt dat het commitment niet alleen binnen de gemeente, maar ook daarbuiten benodigd is. In het merendeel van de casussen bleek een gemachtigde betrokken waar de bezwaarmaker over het algemeen een sterke vertrouwensband mee heeft. Medewerking van de gemachtigde is daarmee eveneens een belangrijke vereiste. Maar zelfs als al deze partijen zich verbinden met de informele behandeling, kan de bezwaarmaker ervoor kiezen het bezwaar formeel te willen oplossen. Ook de bezwaarmaker dient er daarom achter te staan om het informele pad op te gaan. Het delen van ervaringsverhalen op bijvoorbeeld de website van de gemeente kan daarbij helpen.

6.1.7 *Er heerst nog (gedeeltelijke) onbekendheid ten aanzien van het werk van anderen*

Uit de bevindingen van de pilot blijkt dat voor een aantal onderdelen binnen de pilot nog (gedeeltelijke) onbekendheid heerst ten aanzien van het werk van een ander, of dat er een vermoeden is van overlap. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kijk van een aantal professionals binnen het team Toezicht Sociaal Domein op het werk van de informeel behandelaars. Zij geven aan het gevoel te krijgen dat informeel behandelaars op hun stoel gaan zitten. Klantregisseurs wijzen er anderzijds op het idee te krijgen dat de uitvraag multiproblematiek door de informeel behandelaars dubbel is met het eigen werk.

6.2 **Aanbevelingen**

6.2.1 *Continueer de informele behandeling en de uitvraag multiproblematiek voor de doelgroep van de pilot*

Aangezien de informele behandeling, en de uitvraag multiproblematiek door de informeel behandelaars, positief zijn ontvangen, adviseren wij de gemeenten om door te gaan met de informele behandeling voor de doelgroep van de pilot. Een drietal bezwaarmakers geeft aan dat de informele behandeling een positieve draai aan hun leven heeft gegeven. Bovendien heeft de informele behandeling geleid tot oplossingen die niet zouden zijn gevonden wanneer deze doelgroep niet was meegenomen. Dit alles past bij een responsieve overheid en dient om die reden voortgezet te worden.

6.2.2 *Doe extra ervaring op met de informele behandeling bij specifieke casuïstiek voor de keuze deze standaard voor de informele aanpak open te stellen*

Vanwege het relatief klein aantal casussen en de kortlopende pilot periode, is het voorbarig om uitspraken te doen over het standaard openstellen van de informele behandeling voor deze specifieke doelgroep (bezwaren met een lopend handhavingsonderzoek). Het is wel duidelijk dat de aanpak leidt tot dejuridisering en, zoals hierboven genoemd, positief wordt ontvangen door bezwaarmakers. Om die reden adviseren wij om extra ervaring op te doen met de informele behandeling bij deze specifieke casuïstiek, voordat de keuze wordt gemaakt om deze doelgroep structureel aan te sluiten bij de algemene informele aanpak.

6.2.3 *Zorg voor proceskostenvergoeding bij een informele behandeling*

Aangezien de financieringssystematiek doorslaggevend kan zijn voor medewerking aan de informele behandeling, adviseren wij de gemeente bij de Raad voor Rechtsbijstand aan te kaarten om in het puntensysteem waar mogelijk de verschillen weg te nemen tussen de reguliere procedure en een informele oplossing. Dit kan doorslaggevend zijn voor de medewerking van gemachtigden aan een informele behandeling. Gemachtigden of advocaten die aangeven dat de financiering doorslaggevend is, wijzen op de vergoedingen die in het algemeen laag liggen in de sociale advocatuur en de perverse prikkel om voor een formele behandeling te kiezen vanwege de puntensystematiek (bij besteding onder de zes uur ontvangt men meer punten voor een formele afhandeling van het bezwaar).

6.2.4 *Stimuleer in de vervolgpilot onderling begrip en samenwerking tussen de betrokken teams en gemachtigden*

Wij adviseren de gemeente Tilburg als gevolg van (gedeeltelijke) onbekendheid ten aanzien van het werk van anderen, in de vervolgpilot in te zetten op het stimuleren van onderling begrip en samenwerking tussen de professionals. Dit geldt voor professionals binnen én buiten de gemeente Tilburg. Ideeën om de uitwisseling te bevorderen zijn: werken met buddy's vanuit verschillende afdelingen, het spelen van rollenspellen waarbij men in de schoenen van een ander moet stappen of het organiseren van werkbezoeken bij andere afdelingen.

6.2.5 *Blijf informeel behandelaars de tijd blijven geven om andere professionals te blijven uitdagen out-of-the-box te denken om van daaruit tot andere besluiten en oplossingen te kunnen komen*

Vanuit de interviews kwam meermaals naar voren dat de informeel behandelaars goede sparringpartners zijn voor andere professionals binnen de gemeente. Doordat informeel behandelaars vragen om een casus nogmaals door te nemen, wordt er opnieuw, vanuit verschillende hoeken gekeken en out-of-the-box gedacht. Hierdoor zijn meermaals andere besluiten en oplossingen gevonden. Dit dient te worden gestimuleerd door in de toekomst informeel behandelaars en andere professionals tijd te blijven geven om op deze manier bij casussen stil te staan.

6.2.6 *Creëer in de vervolgpilot aandacht voor tussentijdse reflectie, kennisdeling en het vieren van mijlpalen*

Voor de borging van de pilot en het succes van de vervolgpilot, moedigen wij tussentijdse reflectie, kennisdeling en het vieren van mijlpalen met de gehele keten aan. Tijdens de pilot is deze uitwisseling beperkt geweest. Betrokkenen zoals medewerkers uit het team Toezicht Sociaal Domein geven aan graag op de hoogte te blijven van ontwikkelingen en resultaten. Het delen van ontwikkelingen en successen kan met behulp van cijfers, zoals een dashboard met een actueel overzicht van het aantal informeel behandelde zaken, maar bijvoorbeeld ook met pakkende quotes van tevreden bezwaarmakers of gemachtigden. Vergeet daarbij niet om ook ruimte te geven aan het delen van dilemma's of mislukkingen. Zo leert men niet alleen van elkaars successen, maar ook van de ander zijn lessen. Het stimuleren van bredere kennisdeling helpt bovendien om de beweging naar een meer *out-of-the-box mindset* van de informeel behandelaars verder te verspreiden binnen de gemeente. Laat een informeel behandelaar bijvoorbeeld eens een lunchbijeenkomst organiseren waarin stap voor stap uitgelegd wordt welke afwegingen gemaakt zijn om tot een informele oplossing te komen. Het delen van de gedachten achter de gemaakte keuzes kan anderen weer verder helpen in het aanpassen van hun houding en gedrag.

6.2.7 *Verspreid het vervolgonderzoek over een lange periode en zet in op het betrekken van meer bezwaarmakers*

Veranderingen in het perspectief op het eigen leven en vertrouwen van inwoners als gevolg van de pilot zijn in dit onderzoek niet gemeten. Een belangrijke oorzaak was de tegenvallende respons van bezwaarmakers om in contact te komen. Om het inwonersperspectief te kunnen relateren aan uitkomsten van de pilot en ervaringen van professionals, is het van belang dat het vervolgonderzoek het inwonersperspectief over een langere onderzoeksperiode en op een grotere schaal meeneemt. Dat wil zeggen dat meer inwoners zowel kwantitatief als kwalitatief bevroegd worden naar hun perspectief op het leven en vertrouwen in de gemeente en dat deze uitvraag op diverse momenten plaatsvindt. De uitdagingen ten aanzien van het betrekken van inwoners zijn daarmee niet verdwenen en zijn herkenbaar in diverse andere gemeentelijke pilots binnen het programma Rechtshulp en sociaal domein. In de gemeente Oude IJsselstreek is het echter gelukt om met diverse bezwaarmakers in gesprek te gaan. Wij adviseren de gemeente Tilburg om contact te leggen en te vragen naar best practices.

A. Verloop van de pilot

Zoals benoemd in het rapport, heeft de gemeente Tilburg al langere tijd ervaring met de informele aanpak 'Bellen bij Bezwaar'. Wanneer er een bezwaarschrift binnenkomt, probeert de gemeente altijd contact te leggen met de bezwaarmaker en tot een informele oplossing te komen, waar mogelijk. De pilot is een verlengde van deze werkwijze, doordat nu wordt gekeken naar bezwaarmakers met meerdere bezwaren in een korte periode én handhavingszaken, die voorheen geen onderdeel waren van 'Bellen bij Bezwaar'. Bij aanvang van de pilot is er een aantal casussen geraamd op de nulmeting, die gebaseerd was op cijfers van 2021. In deze nulmeting kwamen meer handhavingszaken voor dan zich in 2022 hebben voorgedaan. Daarnaast viel de pilot deels in de zomervakantie en waren er in 2022 in algemene zin minder bezwaarschriften, waardoor in 2022 is het aantal bezwaarschriften minder is gebleken. De reden waarom er minder algemene bezwaarschriften dan verwacht zijn, is vooralsnog niet duidelijk.

B. Overzicht respondenten

Voor het onderzoek heeft Significant in totaal elf interviews uitgevoerd met professionals binnen de gemeente, en met gemachtigden/bezwaarmakers. In onderstaande tabel worden deze gesprekspartners weergegeven en hoeveel we personen we hebben gesproken.

Gesprekspartner	Aantal
Rechtmatigheidsconsulenten	2
Toezichhouders Veiligheid en Wijken	3
Betrokken teamleiders	5
Informeel behandelaars	3
Klantregisseurs	1
Verbindende schakels	2
Gemachtigden (advocaten)	4
Bezwaarmaker	1

Tabel 3. Overzicht gesprekspartners

C. Bestudeerde documenten

Voor het onderzoek is (los van de gespreksverslagen van de interviews) volledig gebruikgemaakt van interne documenten van de gemeente Tilburg. Hieronder staan de gebruikte bronnen:

- a. Het (geanonimiseerde) registratieformat van de informeel behandelaars. De informatie uit hoofdstuk 3 is volledig gebaseerd op deze data;
- b. De gespreksverslagen van de interviews met professionals, gemachtigden en bezwaarmakers;
- c. Het dagboek van de informeel behandelaars, waarin (geanonimiseerd) meer kwalitatieve informatie over de casussen staat. Dit document betreft voornamelijk acties voor het team zelf, en demonstreert daardoor het werkproces;
- d. De presentatie 'Bellen bij Bezwaar', die gegeven is aan het ministerie van Justitie en Veiligheid door de gemeente Tilburg, en waarin de informele aanpak wordt uitgelegd die al vóór de pilot door de gemeente werd toegepast. Daarnaast geeft de presentatie ook een beknopt overzicht van de pilot;
- e. Het pilotplan van de pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein', waarin alle componenten van de pilot worden uitgelegd, inclusief:
 - i. de inhoud van de pilot;
 - ii. de huidige werkwijze van de gemeente;
 - iii. de nieuwe aanpak van de pilot;
 - iv. de caseload;
 - v. de gestelde hypothesen;
 - vi. Het tijdsplan en de inzet vanuit de gemeente.
- f. De nulmeting die is uitgevoerd vóór de start van de pilot 'Dejuridiseren bij multiproblematiek in het sociaal domein'. Hierin wordt data gegeven over de doelgroep, waarin kwantitatief wordt ingezoomd op:
 - i. Algemene kenmerken van de doelgroep;
 - ii. Schulden;
 - iii. Klachten;
 - iv. Bezwaren en beroepen;
 - v. De informele aanpak;
 - vi. Multiproblematiek.

D. Onderzoeksvragen

In onderstaand overzicht zijn de onderzoeksvragen bij output, outcome en hypothesen te vinden die bij aanvang van het project zijn opgesteld. Ze zijn het in eindrapport behandeld. Voor de overzichtelijkheid zijn ze in deze bijlage nogmaals bijeengeplaatst. In het onderzoek zijn niet alle onderzoeksvragen beantwoord in verband met het ontbreken van beschikbare informatie, beperkte respons van bezwaarmakers of als gevolg van de relatief korte onderzoeksperiode.

Output	Onderzoeksvragen
<ul style="list-style-type: none"> Er is een informele oplossing bereikt voor de mensen die de informatieverplichting hebben verzaakt; de juridische procedure wordt ingetrokken. Er ligt een basis voor de oplossing van de multiproblematiek van een betrokkene. 	<ol style="list-style-type: none"> In hoeveel van de zaken is een informele oplossing bereikt? Wat voor oplossing is gevonden? Zijn er factoren te benoemen die hieraan hebben bijgedragen? Waarom lukt het in andere zaken niet? In hoeveel zaken is er zicht op, of een basis voor, een oplossing voor de multiproblematiek? Zijn er factoren te benoemen die hieraan hebben bijgedragen? Waarom lukt het in andere zaken niet? Hoe ziet een dergelijke basis eruit?
Outcome	Onderzoeksvragen
<ul style="list-style-type: none"> Voorkomen van nodeloze juridische procedures; aantal juridische procedures neemt af door verbreding van de doelgroep voor de informele aanpak en doordat multiproblematiek wordt aangepakt. Betrokkenen hebben weer perspectief op een gezond en gelukkig leven. Vertrouwen in de gemeente keert terug. 	<ol style="list-style-type: none"> In hoeveel zaken zijn juridische procedures voorkomen? En hoe verhoudt dit aantal zich tot bezwaarcijfers en informele oplossingen in het algemeen? Is er verschil te zien in uitkomsten ten aanzien van juridische procedures tussen de doelgroepen van de pilot (multiproblematiek en niet voldoen informatievoorziening)? Is het perspectief van burgers op hun eigen leven veranderd na deelname aan de pilot? Hoe schatten burgers hun vertrouwen in de gemeente na de pilot? Is dit naar hun idee veranderd?

Ten aanzien van de hypothesen hebben we de volgende deelvragen geformuleerd:

Hypothesen	Onderzoeksvragen
a. Een stapeling van juridische procedures is een signaal dat er sprake is van multiproblematiek. ⁹	<ol style="list-style-type: none"> Is er iets te zeggen over de manier waarop beide met elkaar verband houden? Leidt multiproblematiek tot juridische procedures of andersom? Komen bepaalde combinaties van problematiek en procedures vaker voor? Zo ja, welke?
b. Door de aanpak van onderliggende echte problemen ontstaat een nieuw perspectief en zal het aantal juridische procedures afnemen.	<ol style="list-style-type: none"> Waarom starten inwoners met multiproblematiek vaker juridische procedures? Wat kan er gedaan worden om dit gedrag te voorkomen? Wat werkt hierin goed en wat minder? Zijn daarin verschillen tussen verschillende vormen van multiproblematiek te zien? Of juist in het type procedure? Wat voor een perspectief hebben de inwoners uit de doelgroep? Kan de aanpak uit de pilot dit perspectief veranderen? Zo ja, hoe? Gelden hier nog bepaalde randvoorwaarden bij?
c. Door aan te sluiten op de emotionele behoeften zal het vertrouwen groeien.	<ol style="list-style-type: none"> Wat zijn de emotionele behoeften van de doelgroep van de pilot ten aanzien van de aanpak die de gemeente hanteert? Sluit de gehanteerde aanpak van de pilot aan op de emotionele behoefte van de doelgroep? Waarom wel of niet? Groeit het vertrouwen van de deelnemers door de aanpak van de pilot?
d. Medewerking van de gemachtigde/advocaat is nodig om personen met multiproblematiek te activeren.	<ol style="list-style-type: none"> Welke rol heeft de gemachtigde in de juridische procedures die de doelgroep voert? Welke rol heeft de gemachtigde in de informele aanpak van de pilot?

⁹ Deze hypothese is reeds bevestigd in de nulmeting.

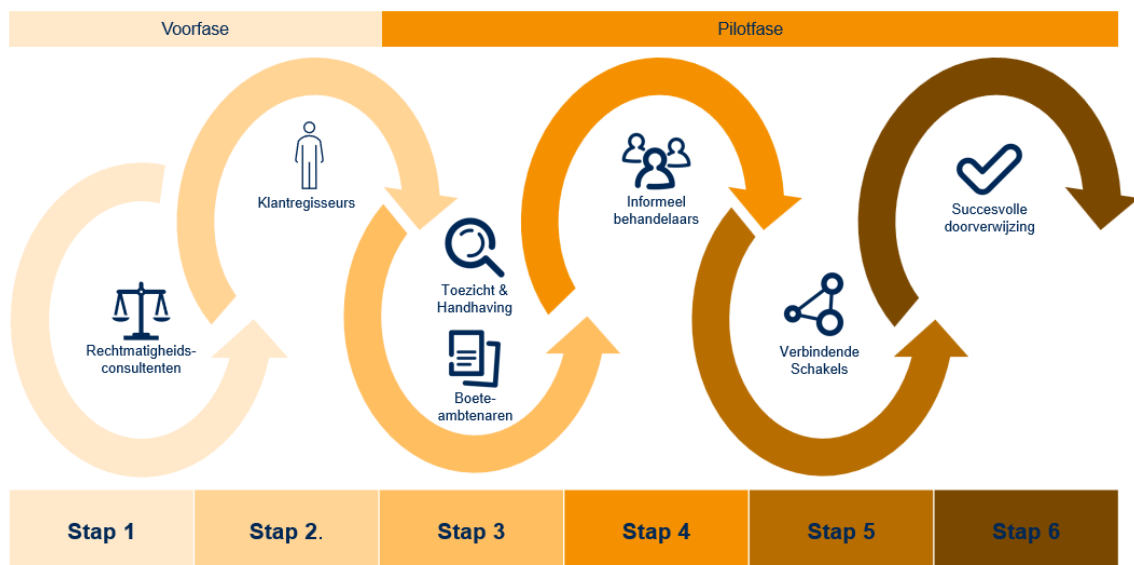
	13. In hoeverre heeft de medewerking van de gemachtigde invloed op de (al dan niet succesvolle) uitkomst van de informele aanpak?
e. Een hogere vergoeding voor een advocaat bij een informele oplossing, trekt de advocaat over de streep om hieraan mee te werken.	14. In hoeverre is de vergoeding voor de advocaat van belang voor zijn of haar medewerking aan het vinden van een informele oplossing? 15. Zijn er andere factoren die hierop van invloed van?

Tabel 4. Overzicht initiële hypothesen bij aanvang van het onderzoek.

E. De klantreis tijdens de pilot

In onderstaand figuur is de klantreis van de bezwaarmaker bij de Participatiewet weergegeven. Hierbij is het belangrijk de kanttekening te maken dat de pilot geen lineair proces betreft, maar dat het mogelijk is om tussen stappen te bewegen. De inwoner hoeft bijvoorbeeld niet doorverwezen te worden naar een verbindende schakel, maar in plaats daarvan naar een klantregisseur. Toch geeft het figuur een goede weergave van de klantreis, die begint bij de bepaling van het recht op uitkering, tot en met de succesvolle doorverwijzing naar hulp, wanneer daar behoefte aan is. Elke pijl representeert één stap van de klantreis:

- Stap 1:** De rechtmatigheidsconsulent bepaalt het recht op uitkering;
- Stap 2:** Iedere inwoner in de bijstand krijgt een klantregisseur;
- Stap 3:** Het recht op bijstand kan worden bijgesteld na een onderzoek van team Toezicht Sociaal Domein, waarna een boeteambtenaar een boete op kan leggen. Tegen deze beslissing kan de inwoner in bezwaar gaan;
- Stap 4:** Wanneer iemand drie of meer bezwaren in drie jaar tijd heeft gemaakt, komt diegene in aanmerking voor de informele behandeling¹⁰;
- Stap 5:** Wanneer er vanuit de pilot sprake van multiproblematiek is, wordt de inwoner, vrijwillig, doorverwezen naar een verbindende schakel voor een passende oplossing;
- Stap 6:** Na een succesvolle doorverwijzing wordt idealiter een oplossing voor de onderliggende multiproblematiek gevonden, zoals schuldhulpverlening.



Figuur 7. Overzicht klantreis bij de Participatiewet

Bovenstaande stappen zijn een beknopte versie van de pilot. De klantreis ziet er bovendien bij de Wmo anders uit, maar de focus van de pilot lag op de Participatiewet. Voor een volledige omschrijving, zie paragraaf 2.1.2.

¹⁰ De volledige scope wanneer iemand in aanmerking komt voor de pilot ligt iets genuanceerder, zie paragraaf 2.1.2.